

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้อง กับการศึกษาความคาดหวังของแรงงานต่อ
นักการเมืองในพื้นที่ครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะกล่าวถึง แนวคิด ทฤษฎี รวมถึงผลของการศึกษาดังต่อไปนี้

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความคาดหวัง
2. ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสวัสดิการ
4. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิของลูกจ้าง
5. ทฤษฎีการตั้งเป้าหมาย
6. ทฤษฎีการเมืองกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ
7. ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับแรงงาน
8. ความรู้เกี่ยวกับสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคาดหวัง

ความหมายเกี่ยวกับความคาดหวัง

มหาวิทยาลัยออกฟอร์ด (Oxford University, 1989, p. 281) พจนานุกรมของออกฟอร์ด
ได้ให้ความหมายของความคาดหวังว่า เป็นสภาวะทางจิต เป็นความรู้สึกนึกคิดหรือเป็นความคิดเห็น
อย่างมีวิจารณ์ญาณของบุคคลที่คาดคะเนหรือคาดการณ์ล่วงหน้าต่อบางสิ่งบางอย่างว่าควรมี
ควรจะเป็นหรือควรเกิดขึ้น

เทอร์เนอร์ (Turner, 1982, pp. 349-351 อ้างถึงใน ธวัชชัย ทองสิมา, 2545, น. 18)
กล่าวถึงความคาดหวัง (Expectation) โดยทั่วไป มีลักษณะ 3 ประการด้วยกัน คือ

1. ความคาดหวังจาก “บท” (Expectation from the Scripts) หมายถึง ภาวะความ
เป็นจริงต่าง ๆ ทางสังคม (Social reality) จะสามารถเปรียบได้เช่นกับละคร (Scripts) ซึ่งประกอบ
ด้วยตำแหน่งต่าง ๆ ทางสังคมมากมาย โดยมีบรรทัดฐานเป็นตัวกำหนดว่า บุคคลควรมีพฤติกรรม
เช่นใดในสังคม กิจกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ ทางสังคมจะถูกระบบและควบคุมโดยบรรทัดฐานที่
แตกต่างกันไปตามสถานการณ์ และเงื่อนไขทางสังคมที่แตกต่างกันไปแต่ละสังคม

2. ความคาดหวังจากผู้ร่วมแสดงคนอื่น ๆ (Expectation from other players) หมายถึง การที่สังคมมีบรรทัดฐานซึ่งเปรียบเสมือน scripts ที่จะกำหนดบทบาทของบุคคลในความสัมพันธ์กันทางสังคมดังกล่าวแล้ว บุคคลในสังคมจึงต้องมีการสวมบทบาท (role taking) ซึ่งกันและกัน เพื่อที่บุคคลจะได้คาดหวังพฤติกรรมของบุคคลอื่นในสังคมที่แสดงออกและสามารถมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ที่ถูกต้องได้ตามความคาดหวังของสังคมและบุคคลอื่น ๆ

3. ความคาดหวังจาก “ผู้ชม” (expectation from the audience) หมายถึง เป็นความคาดหวังของบุคคลในสังคมที่อยู่ในสถานภาพต่าง ๆ กัน ซึ่งจะต้องคาดหวังและสวมบทบาทของบุคคลอื่นที่เป็นเครื่องนำทางไปสู่การปฏิสัมพันธ์ทางสังคมอย่างถูกต้อง และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่เป็นความคาดหวังร่วมกัน

มาสโลว์ (A.M. Maslow) กล่าวถึงความคาดหวังหรือความต้องการของมนุษย์ไว้ในทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ให้ความสำคัญแก่ความต้องการของมนุษย์ไว้อย่างเป็นลำดับ 5 ขั้น จากขั้นมูลฐานที่สุด คือ ความต้องการที่จะเข้าใจตนเองอย่างถ่องแท้และพัฒนาตนเองอย่างสมบูรณ์ โดยแต่ละขั้นของความต้องการสามารถนำมาเปรียบได้กับรูปแบบ สวัสดิการ ในองค์กร สุรพล ปธานวนิช (2524, น. 70) ได้เสนอผลการศึกษาไว้ดังนี้ (อ้างถึงใน สุรางค์รัตน์ วศินารมณ, 2540, น. 53)

ตารางที่ 2.1

เปรียบเทียบความต้องการพื้นฐานตามแนวคิดมาสโลว์กับประเภทสวัสดิการ

ลำดับขั้น	ลักษณะความต้องการของมนุษย์	ประเภทสวัสดิการ
1.	ความต้องการทางกาย (Physiological Needs)	อาหาร ที่พัก สภาพแวดล้อมในการทำงาน การรักษาพยาบาล น้ำดื่ม
2.	ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Safety Needs)	อุปกรณ์ป้องกันอุบัติเหตุในการทำงาน การประกันชีวิต เงินชดเชย เงินทดแทน การรักษาพยาบาล
3.	ความต้องการด้านสังคม (Social Needs)	การนันทนาการ การกีฬา งานรื่นเริงประจำปี
4.	ความต้องการที่จะมีฐานะเด่นในสังคม (Esteem Needs)	การจัดกิจกรรมเพื่อประกาศเกียรติคุณในวาระต่าง ๆ การให้สิทธิพิเศษแก่ลูกจ้าง
5.	ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จในสิ่งที่ตนปรารถนา (Self Actualization Needs)	ทุนการศึกษา การศึกษาดูงานต่างประเทศ

สุขเกษม ธรรมประกอบ (2536, น. 10) ได้อ้างอิงพจนานุกรมของเว็บสเตอร์ (Webster's New World Dictionary, 1976, p. 172) ว่าให้ความหมายของความคาดหวังว่าเป็น "สิ่งที่คิดเอาไว้ล่วงหน้า เหตุผลที่คาดเอาไว้ในบางเรื่อง"

Murray (อ้างถึงใน อรุณ ไชยนิติก, 2546, น. 8) ได้กล่าวถึงความคาดหวัง (Expectation) ว่าหมายถึง ระดับผลงานที่บุคคลกำหนดหรือคาดหมายว่าจะทำได้ และความคาดหวังนั้นเป็นระดับที่บุคคลปรารถนาจะไปให้ถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ในการทำงานแต่ละครั้ง และเขาได้กล่าวถึงบทบาทที่คาดหวัง (Role Expectation) ว่าหมายถึง ความคิดเห็นที่มีต่อบุคคลซึ่งอยู่ในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งทั้งกระทำหรือไม่กระทำ ดังนั้นบทบาทที่คาดหวังนั้นจะออกมาในรูปของการกระทำที่บุคคลคิดว่าควรทำตามสิทธิหรือหน้าที่ในตำแหน่งนั้น ๆ ที่ตนครอบครองอยู่

ทฤษฎีความคาดหวัง (Role Expectation) ของ Victor Vroom ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของนักจิตวิทยาหลายคน เช่น Kurt Lewin และ Edward Tolmon โดยรวบรวมแนวคิดมาปรับปรุงทฤษฎีความคาดหวังย่อ ๆ ว่า V.I.E. Theory โดยมีองค์ประกอบทฤษฎีที่สำคัญคือ

1. V มาจากคำว่า Valence (the concept of valence) ซึ่งหมายถึง พึงพอใจ และความไม่พึงพอใจที่ถูกคาดหวังจากผลของการทำงาน

2. I มาจากคำว่า Instrumentality ซึ่งหมายถึง สื่อ เครื่องมือ อุปกรณ์ วิธีทางที่นำไปสู่ความพึงพอใจ หมายถึง ความเชื่อถือและวิธีการในการเชื่อมโยง

3. E มาจากคำว่า Expectancy หมายถึง ความคาดหวังภายในตัวบุคคลนั้น ๆ บุคคลหรืออินทรีย์มีความต้องการหลายสิ่งหลายอย่าง ทุกชีวิตพยายามดิ้นรนแสวงหาอย่างน้อยที่สุดก็คือความต้องการอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค เมื่อชีวิตปัจจัยเหล่านั้นได้รับการตอบสนองแล้ว ก็มีความต้องการระดับสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ จากความต้องการหลายสิ่งหลายอย่างนี้เอง ทำให้เกิดความพยายามกระทำดำเนินการด้วยวิธีหนึ่งวิธีใดด้วยสื่อหรือเครื่องมืออย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้บรรลุความพอใจหรือเพื่อให้ได้รับผลของการดำเนินการนั้นตามที่ได้แสดงความพยายามนั่นเอง เรียกว่า ความคาดหวังและความพอใจ ความคาดหวังอาจจะเป็นไปในทางบวกหรือทางลบก็ได้

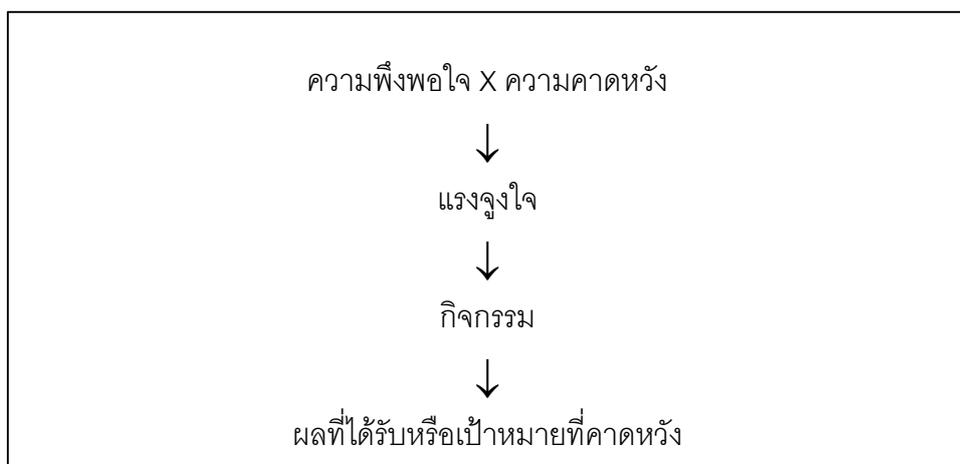
นอกจากแนวคิดดังกล่าวแล้ว Vroom ได้เสนอว่ายังมีสิ่งๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับแนวคิดพื้นฐานสำคัญอีก 3 ประการ

1. ความพยายามในการปฏิบัติงาน อันมีแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องความคาดหวังเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดขึ้น (effort)

2. เป้าหมายขององค์กร หรืออาจมองในแง่ที่เป็นผลของความพยายามในการปฏิบัติงาน มักเรียกกันว่า ผลงานขั้นต้น (first-level outcome)

3. เป้าหมายส่วนตัวที่แท้จริงของคนหรืออาจมองในแง่ที่เป็นที่แท้จริงที่เขาต้องการ หลังจากผลงานขั้นต้นบรรลุผลสำเร็จ มักเรียกกันว่า ผลงานชั้นรอง (second-level out come) หรือบางท่านเรียกว่า ผลงานขั้นสุด (end out come)

ภาพที่ 2.1
ทฤษฎีความคาดหวังของ Vroom



รูปแบบความคาดหวัง (Value-expectancy model V-E) มีพื้นฐานมาจากความต้องการที่จะปรับสถานภาพหรือคุณภาพชีวิตของตนเองหรือครอบครัวให้ดีขึ้น รวมทั้งคาดการณ์ว่าผลที่จะได้รับเป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

ผลของความคาดหวัง

ความคาดหวังมีผลต่อแรงจูงใจ เป็นผลสรุปของการพิจารณาเปรียบเทียบคุณค่าและความหมายในเชิงจิตวิสัย (Subjective) ปัจจัยต่าง ๆ ที่แต่ละคนคาดหวังไว้ อาทิเช่น

- ความมั่งมี (Wealth) เป็นเรื่องเกี่ยวกับปัจจัยด้านเศรษฐกิจ หมายถึง ค่าจ้างแรงงาน รายได้ที่ดี ค่าครองชีพต่ำ โอกาสในการทำงาน
- สถานภาพ (Status) หมายถึง สถานภาพทางสังคม เกียรติยศ ความมีหน้ามีตา
- ความสะดวกสบาย (Comfort) หมายถึง การมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นหรือได้งานที่

ดีขึ้น

- ภาวะอิสระ (Autonomy) หมายถึง มีอิสระส่วนบุคคลในการดำเนินชีวิต หลุดพ้นจากการควบคุมทางครอบครัวและสังคม

กัทธนา จันทโรติ (2545, น. 13) ได้ให้ความหมายของ “ความคาดหวัง” ว่ามีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ ประสบการณ์ การกระทำ และอนาคต ดังนั้น จึงหมายความว่าความคิดเห็นที่บุคคลมุ่งหวัง หรือคาดคะเนต่อบุคคลอื่นให้กระทำการใดสิ่งหนึ่งที่ตนปรารถนาให้เป็นไปในอนาคต

อาจสรุปได้ว่า ความคาดหวังหมายถึง ความคิดเห็น ความปรารถนา ความต้องการ หรือสิ่งที่คาดคิดว่าจะเกิดขึ้น หรือคาดหมายว่าจะสามารถทำได้ตามที่คาดคิด และมีความตั้งใจปรารถนาที่จะไปให้ถึงเป้าหมายนั้น

2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

ความหมายของบทบาท

คำว่า “บทบาท” มีผู้ให้ความเห็นหลายท่าน คือ

ธวัชชัย ทองลีมา (2545, น. 37) ให้ความหมายของคำว่าบทบาทไว้ว่า บทบาทเป็นพฤติกรรมที่แสดงออกหรือหน้าที่ที่บุคคลกระทำเมื่ออยู่ในสภาพหนึ่ง ๆ บุคคลแต่ละคนมีบทบาทหลายอย่างในเวลาเดียวกัน บุคคลถูกคาดหวังให้ปฏิบัติตามบทบาทต่าง ๆ ที่ตนมีอยู่

Levinson (อ้างถึงใน ธวัชชัย ทองลีมา, 2545, น. 34) ได้สรุปความหมายของคำว่าบทบาทไว้ 3 ประการ คือ

1. บทบาท หมายถึง ปทัสถาน (Norms) ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบ และอื่น ๆ ที่มีลักษณะในตนเองเดียวกัน ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้บทบาทตามความหมายนี้ คำนึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปถึงการบ่งชี้ถึงหน้าที่ที่ควรกระทำ

2. บทบาท หมายถึง ความเป็นไปของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คิด และการกระทำ เมื่อดำรงตำแหน่งนั้น ๆ

3. บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่กระทำโดยให้สัมพันธ์กับโครงสร้างทางสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ แนวทางอันบุคคลพึงกระทำ เมื่อตนดำรงตำแหน่งอื่น ๆ

สุพัตรา สุภาพ (2539, น. 30) ได้ให้ความหมายของคำว่าบทบาทไว้ว่า เป็นการปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของสถานภาพ (ตำแหน่ง) ของบุคคลนั้น ๆ เช่น เป็นพ่อ บทบาท คือ ต้องเลี้ยงลูกเป็นครู บทบาทคือ สั่งสอนนักเรียนให้ดี มนุษย์จะมีหลายบทบาท แต่ละบทบาทจะมีความสมบูรณ์หรือสมดุลกันพอสมควร อย่างไรก็ตาม สังคมซับซ้อนมากขึ้นเท่าไร บทบาทจะยิ่งแตกต่างกันไปมากขึ้น

เท่านั้น เพราะบางคนธรรมดาปฏิบัติได้ แต่บางบทบาทต้องอาศัยความชำนาญพิเศษ เช่น การปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ บางบทบาทอาศัยประสบการณ์จึงจะได้ผล เช่น การขับรถต้องอาศัยความชำนาญ และประสบการณ์ เป็นต้น

เบอร์โล (Berlo, 1996 อ้างถึงใน อรุณ ไชยนิത്യ, 2546, น. 8) ได้ให้คำอธิบายในเรื่องของบทบาทไว้ ดังนี้

1. บทบาทที่กำหนดไว้ (Role prescriptions) คือหน้าที่ที่กำหนดไว้เป็นระเบียบอย่างชัดเจนว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทจะต้องทำอะไรบ้าง
2. บทบาทที่กระทำจริง (Role descriptions) คือหน้าที่ที่บุคคลได้กระทำจริงเมื่ออยู่ในบทบาท
3. บทบาทที่ถูกคาดหวัง (Role expectations) คือหน้าที่ที่ถูกคาดหวังโดยผู้อื่นว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทควรจะทำอะไร

Sarbin (1972, p. 56 อ้างถึงใน อรุณ ไชยนิത്യ, 2546, น. 10) ได้จำแนกลักษณะที่สำคัญของบทบาทออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ความคาดหวัง (Expectation) เป็นความคาดหวังของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ว่าควรจะแสดงพฤติกรรมที่เหมาะสมกับตำแหน่งนั้น ๆ อย่างไร
2. การแสดงบทบาท (Enactment's) เป็นการแสดงบทบาทของบุคคลให้สอดคล้องกับบทบาทที่กำหนดไว้

ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทที่คาดหวัง

Gross, Mason และ Eachern (1965, p. 60 อ้างถึงใน อรุณ ไชยนิത്യ, 2546, น. 12) ได้กล่าวว่า “บทบาทของผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งนั้นเป็นเรื่องของความคาดหวังที่จะให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นปฏิบัติ และ พัชรณี อรภิน (2526, น. 52 อ้างถึงใน อรุณ ไชยนิത്യ, 2546, น. 12) ได้กล่าวว่า “บทบาทจะเปลี่ยนไปตามตำแหน่งที่เปลี่ยนไป” นอกจากนี้บทบาทจะกำหนดโดยตำแหน่งแล้ว ณรงค์ เส็งประชา (2530, น. 38) ยังกล่าวว่า “บทบาทเป็นพฤติกรรมที่สังคมกำหนดและคาดหวังให้บุคคลกระทำ ดังนั้น บทบาทจึงมีความสัมพันธ์กับความคาดหวังซึ่ง Murray (1968, p. 46) ได้ให้ความหมายของคำว่า ความคาดหวัง หมายถึง ระดับผลงานที่บุคคลปรารถนาจะไปให้ถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ในการทำงานแต่ละครั้ง และได้กล่าวถึงบทบาทความคาดหวังว่าหมายถึง ความคิดเห็นที่มีต่อบุคคลซึ่งอยู่ในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง ทั้งกระทำหรือไม่กระทำ ดังนั้น บทบาทที่คาดหวังจะออกมาในรูปของการกระทำที่บุคคลคิดว่าควรทำตามสิทธิหรือหน้าที่ในตำแหน่งที่ตนครองอยู่

Sill (1968, p. 230 อ้างถึงใน อรุณ ไชยนิศย์, 2546, น. 13) ให้ความเห็นว่า บทบาทที่คาดหวังเป็นการกระทำหรือคุณสมบัติต่าง ๆ ซึ่งผู้อยู่ในตำแหน่งหนึ่ง ๆ ควรจะมี ผู้ได้ตำแหน่งไม่เพียงแต่แสดงพฤติกรรมซึ่งสอดคล้องกับความคาดหวังของคนอื่น ๆ ในสังคมทั่วไป ยังต้องแสดงบทบาทซึ่งจะทำให้การครอบครองตำแหน่งของตนเองอยู่ตลอดไป การที่จะแสดงบทบาทให้ประสบผลสำเร็จขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทที่คาดหวังกับความต้องการของบุคคลนั้น ซึ่ง รังสรรค์ ทิมพันธ์พงศ์ (2516 อ้างถึงใน อรุณ ไชยนิศย์, 2546, น. 13) ได้อธิบายวิธีที่จะเข้าถึงบทบาท 3 ทางด้วยกันคือ

1. บทบาทตามความคาดหวังหรือบทบาทที่คาดหวัง เป็นบทบาทที่ต้องแสดงความคาดหวังของบุคคลอื่น
2. บทบาทตามลักษณะการรับรู้ เป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพจะรับรู้ว่าคุณควรจะ มีบทบาทอย่างไร หรือคาดหวังว่าควรแสดงพฤติกรรมอย่างไร
3. บทบาทที่แสดงจริง เป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพแสดงจริงซึ่งอาจเป็นบทบาทที่สังคมคาดหวัง หรือเป็นบทบาทที่ตำแหน่งคาดหวัง หรืออาจเป็นบทบาทที่สังคมคาดหวังและตนเองคาดหวังด้วย

อย่างไรก็ตาม สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (อ้างถึงใน อรุณ ไชยนิศย์, 2546, น. 15) กล่าวถึงการคาดหวังในบทบาทว่ามาจาก 4 แหล่ง คือ

1. Actual role/Enacted role บทบาทที่สวมอยู่จริงเป็นบทบาทที่แสดงออกมาจริง
2. Subjective role บทบาทในเชิงอัตตะ เป็นความคาดหวังจากผู้แสดงบทบาทว่าตัวเองจะแสดงบทบาทอย่างไร
3. Expected Role บทบาทที่ถูกคาดหวังจากผู้อื่น หมายถึง บทบาทที่ผู้อื่นคาดหวังในตัวผู้แสดงบทบาท
4. Ideal role บทบาทตามอุดมคติ หมายถึง บทบาทที่ถูกกำหนดจากบรรทัดฐาน (Norms) ของสังคม เช่น กฎ ระเบียบ วิธีประชา จารีตประเพณี

องค์ประกอบของบทบาท

บทบาทที่บุคคลพึงกระทำนั้นจะต้องมีส่วนประกอบในการพิจารณาบทบาทที่แท้จริง ซึ่ง พัทณี วรกวิน (2522, น. 36 อ้างถึงใน อรุณ ไชยนิศย์, 2546, น. 18) ได้จำแนกองค์ประกอบของบทบาทไว้ดังนี้

1. ส่วนประกอบที่เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับที่ปรากฏอย่างชัดเจน (Provtal Attributes) ได้แก่ ส่วนของบทบาทที่กฎหมายและข้อบังคับกำหนดให้ทำหรือประพฤติ ถ้าบุคคลที่สวมบทบาทตามตำแหน่งไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ปรากฏอย่างชัดเจน ก็ถือว่าบุคคลนั้นไม่ได้แสดงบทบาทในตำแหน่งนั้น

2. ส่วนประกอบที่มีผลสำคัญต่อบทบาทและจะขาดเสียมิได้ (Required Attributes) ได้แก่ ส่วนของบทบาทที่สำคัญ ถ้าขาดส่วนนี้แล้วจะทำให้บทบาทของตำแหน่งผิดไป

บทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวัง (อรุณ ไชยนิศย์, 2546, น. 20-21)

บทบาทที่ปฏิบัติจริงตามแนวความคิดของ Mead (1950, p. 270) อธิบายไว้ว่า องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติจริงหรือบทบาทที่เป็นจริงนั้นจะต้องประกอบด้วย

1. การรู้จักตำแหน่ง
2. พฤติกรรมตามสถานการณ์ที่กำหนดให้ซึ่งเหมาะสมกับการส่งเสริมฐานะของตนเอง
3. ภูมิหลังของการกระทำที่เกี่ยวข้องกับผู้อื่นซึ่งเป็นแบบอย่างเพื่อให้การกระทำเฉพาะอย่างเป็นไปตามแนวทางที่ต้องการ

4. การประเมินผลการทำตามบทบาทด้วยตนเองและโดยผู้อื่น แต่ Gordon (1963, p. 357) ให้ความหมายว่า “บทบาทที่ปฏิบัติจริงหมายถึงพฤติกรรมที่แต่ละบุคคลกระทำจริง ๆ ในการตอบสนองต่อข้อกำหนดต่าง ๆ ในตำแหน่งที่เขากำลังครอบครองอยู่โดยปกติจะมีช่องว่างที่เป็นความแตกต่างระหว่างบุคคลหรือแบบแผนในบทบาทที่เป็นจริง” ซึ่งความแตกต่างนี้ Parsons นักสังคมวิทยาชาวอเมริกาอธิบายไว้ว่า

ความแตกต่างในบทบาทที่ปฏิบัติจริงไม่ใช่เพียงแต่เกิดจากความแตกต่างในหน้าที่ทางสังคมที่ปฏิบัติต่อ ๆ กันมา ยังเกิดจากสิ่งที่กลุ่มบุคคลตั้งขึ้นไว้และแต่ละบุคคลนำไปใช้ด้วย ถึงแม้ว่าภายในกลุ่มเดียวกันก็ตาม การคาดหวังอื่น ๆ ก็ไม่เป็นแบบเดียวกันไม่ว่าจะเป็นพฤติกรรมที่คาดหวังหรือความเข้มซึ่งผู้ทำหน้าที่จะต้องมีในพฤติกรรมเหล่านั้น

ในด้านบทบาทที่คาดหวัง Still (1968, p. 230) ให้ความเห็นว่าบทบาทที่คาดหวังเป็นการกระทำหรือคุณสมบัติต่าง ๆ ซึ่งผู้อยู่ในตำแหน่งหนึ่ง ๆ ควรจะมี ผู้ได้ตำแหน่งไม่เพียงแต่แสดงพฤติกรรมตามบทบาทซึ่งสอดคล้องกับความคาดหวังของคนอื่น ๆ ในสังคมทั่ว ๆ ไป ยังต้องแสดงบทบาทซึ่งจะทำให้การครอบครองตำแหน่งของตำแหน่งอยู่ตลอดไป การที่จะแสดงบทบาทให้ประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทที่คาดหวังกับความต้องการของบุคคลนั้น

อรุณ ไชยนิทย์ (2546) ได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังจะเกี่ยวข้องอยู่ใน 3 ลักษณะ คือ

1. บทบาทที่กำหนดไว้หรือบทบาทตามอุดมคติเป็นบทบาทที่มีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของตำแหน่งทางสังคมไว้

2. บทบาทที่คาดหวังเป็นบทบาทที่ต้องแสดงความคาดหวังในขณะเดียวกันเจ้าของสถานภาพนั้นก็สามารถที่จะรับรู้ว่าคุณเองมีบทบาทอย่างไรและสามารถที่จะคาดหวังตัวเองว่าควรแสดงพฤติกรรมอย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมที่สังคมคาดหวังและตำแหน่งคาดหวัง

3. บทบาทที่เป็นจริง เป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพแสดงจริงซึ่งอาจเป็นบทบาทที่สังคมคาดหวัง หรือเป็นบทบาทที่ตนเองคาดหวังหรืออาจจะไม่เป็นบทบาทตามที่สังคมคาดหวังและตนเองคาดหวัง

จำนงค์ อติวัฒน์สิทธิ์ และคณะ (2540, น. 37-38 อ้างถึงใน ธวัชชัย ทองสีมา, 2545, น. 35) ได้ให้ความหมายของบทบาทว่า "...บทบาทเป็นพฤติกรรมที่เห็นได้ เป็นการกระทำของบุคคลผู้ที่มีสถานภาพเหมือนกัน ย่อมมีการแสดงบทบาทเป็นแบบเดียวกัน ..."

ประเภทของบทบาท (ธวัชชัย ทองสีมา, 2545, น. 35)

Linton (1968) ได้แบ่งบทบาทไว้ 2 ประเภท คือ

1. บทบาทที่กำหนดแก่ปัจเจกชนตั้งแต่กำเนิด (Ascribed roles) เช่น บทบาทเพศชาย หญิง บทบาทสมาชิกในครอบครัว พ่อ แม่ ลูก เป็นต้น

2. บทบาทที่ได้มาด้วยการแข่งขันตามความพยายาม (Achieved role) เช่น บทบาททางวิชาการ ได้แก่ นักเศรษฐศาสตร์ นักสังคมสงเคราะห์ บทบาททางด้านการบริหาร ได้แก่ นายจ้าง ผู้จัดการ กรรมการ

บทบาทที่มนุษย์แสดงออกแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. บทบาทตามความคาดหวัง (Role expectation) คือ การที่สมาชิกของระบบคาดหวังว่าผู้ครองตำแหน่งจะต้องทำ

2. บทบาทที่ปฏิบัติจริง (Role performance) การที่บุคคลกระทำตามตำแหน่งเขาครองอยู่

ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดบทบาท (ธวัชชัย ทองสิมา, 2545, น. 35-37)

Biddle และ Thomas ได้ให้ความเห็นว่าบทบาทของปัจเจกบุคคลถูกกำหนดด้วยปัจจัยหลายประการ ได้แก่ บรรทัดฐานทางสังคม (Social norms) การเรียกร้อง (Demand) และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ (Rules) ดังนั้น บุคคลแสดงบทบาทออกมาต่าง ๆ กันเป็นเพราะ

1. อิทธิพลของการแสดงบทบาท (Role Performance) ของผู้อื่น เป็นไปตามตำแหน่งของเขา
2. การมีปฏิกิริยาโต้ตอบ (React) จากผู้ซึ่งมีส่วนร่วมอยู่ในเหตุการณ์ต่อการแสดงบทบาทนั้น ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดบทบาท ดังนี้
 1. อายุ เป็นตัวกำหนดบทบาทที่สำคัญ เพราะคนที่มีอายุต่างกัน จะมีบทบาทไม่เหมือนกัน เช่น บทบาทของเด็ก บทบาทของวัยรุ่น บทบาทของผู้ใหญ่
 2. เพศ หญิงและชายจะมีบทบาทที่แตกต่างกันออกไปตามสังคมกำหนด
 3. อาชีพ คนแต่ละอาชีพมีบทบาทแตกต่างกัน ครูมีบทบาทหนึ่ง ตำรวจมีบทบาทหนึ่ง พ่อค้ามีบทบาทหนึ่ง
 4. ตำแหน่งในครอบครัว ในครอบครัวลูกจะมีบทบาทต่างกับพ่อแม่ พี่จะมีบทบาทต่างกับน้อง เป็นต้น
 5. บุคลิกภาพของแต่ละบุคคล บุคลิกภาพจะมีผลต่อการแสดงบทบาทของบุคคลมาก โดยบุคคลจะเลือกแสดงบทบาทตรงกับบุคลิกภาพของตน แต่จะไม่แสดงบทบาทที่ขัดกับบุคลิกภาพของตนหรือที่ตนไม่ถนัด
 6. บทบาทภายในกลุ่ม สมาชิกในกลุ่มจะมีบทบาทที่แตกต่างกันออกไป เช่น บทบาทของผู้นำ บทบาทของเลขานุการ บทบาทของประชาสัมพันธ์ บทบาทของสมาชิก อื่น ๆ

รัชนีพล วงษ์ม่วง (2540, น. 13) ให้ความหมายของคำว่า บทบาท ว่า “การประพฤติปฏิบัติการแสดงออกของบุคคล ตามตำแหน่งหน้าที่และสถานภาพในสังคมนั้น ๆ ซึ่งบทบาทที่ปรากฏอยู่ในสังคมอาจมีหลายรูปแบบ หลายลักษณะคือ บทบาทตามที่สังคมกำหนด บทบาทที่ผู้อื่นคาดหวังว่าผู้อยู่ในตำแหน่งจะถือปฏิบัติบทบาทตามอุดมคติของผู้ที่อยู่ในตำแหน่ง บทบาทที่ผู้อยู่ในตำแหน่งปฏิบัติจริง และบทบาทที่ผู้อื่นรับรู้โดยการเห็นพฤติกรรมของผู้ที่อยู่ในตำแหน่ง

โดยสรุปคำว่า บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลใด ๆ ที่แสดงพฤติกรรมต่าง ๆ ของตนเองออกมา ตามตำแหน่งที่ดำรงอยู่นั้น โดยมีสมาชิกในชุมชนคาดหวังไว้ในระดับหนึ่งว่าคนที่อยู่ในตำแหน่งนั้น ๆ จะต้องแสดงพฤติกรรมอะไร และบุคคลหนึ่ง ๆ อาจมีบทบาทหลายบทบาทในขณะเดียวกัน

สำหรับการศึกษาคั้งนี้ ผู้ศึกษาขอศึกษาเกี่ยวกับบทบาทที่ผู้รับคาดหวัง (Expended Roles) ที่แรงงานคาดหวังว่านักการเมืองในพื้นที่ (สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร) ควรมีการประพฤติปฏิบัติอย่างไรมากน้อยเพียงใด ในความคาดหวังด้านพัฒนาอาชีพและรายได้ ด้านการเสริมสร้างองค์กรแรงงาน และด้านสวัสดิการแรงงาน

3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสวัสดิการ

ในความคาดหวังด้านหนึ่งของแรงงานคือ ด้านการส่งเสริม การพัฒนาอาชีพและรายได้ การที่นักการเมืองจะมีบทบาทหนึ่งในการผลักดันให้เกิดมีการจัดสวัสดิการที่ดีสำหรับแรงงานในด้านความเป็นอยู่หรือสวัสดิการด้านสนับสนุนการศึกษา พัฒนาฝีมือแรงงานได้เพิ่มขึ้น จะเป็นประโยชน์ต่อแรงงาน แรงงานก็จะสามารถพัฒนาอาชีพ รายได้ และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น จากการได้รับสวัสดิการที่ดี เหมาะสม และนำไปสู่ความคาดหวังอีกด้านหนึ่งของแรงงานประกอบกันคือ ความคาดหวังด้านพัฒนาสวัสดิการแรงงานควบคู่ไปด้วย เพราะแรงงานส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์เชิงสวัสดิการกับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยไม่เพียงพอกว่าการดำรงชีพในกลุ่มอื่น ๆ ดังจะเห็นได้ว่าแรงงานในเมืองใหญ่เช่นกรุงเทพมหานคร จำนวนไม่น้อยที่มาจากครอบครัวเกษตรกรในชนบท อีกส่วนเป็นลูกหลานของครอบครัวที่มีฐานะยากจน หรือที่เรียกกันติดปากว่าคนจนเมือง ซึ่งอาจจะเป็นแรงงานนอกระบบหรือข้าราชการชั้นผู้น้อย มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่เป็นแรงงานที่มีการศึกษาดี หน้าที่การงานดี มีฐานะปานกลางถึงฐานะดี ดังนั้นจึงพบว่าครอบครัวเกษตรกรส่วนใหญ่ต้องพึ่งพารายได้จากลูกหลานที่เข้ามาทำงานในเมือง อาจมากกว่ารายได้ที่ได้จากการทำเกษตรกรรม

และจากเหตุผลดังกล่าวแรงงานภาคเกษตรกรรมบางส่วนต้องหันมาประกอบอาชีพเสริม โดยรับงานเหมาะสมไปทำที่บ้าน หรือเป็นผู้ประกอบการรายย่อย เป็นแรงงานนอกระบบ ในทางกลับกันแรงงานในระบบที่อยู่ในเมืองอาจต้องแปรสภาพตัวเองกลับไปเป็นแรงงานนอกระบบหรือทำเกษตรกรรมได้เช่นกัน ดังเช่นในสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่เคยเกิดขึ้นในปี 2540 เป็นเหตุให้เกิดสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง ทำให้ผู้ประกอบการใช้วิธีหลีกเลี่ยงจากการให้สวัสดิการแก่แรงงานตามกฎหมายกำหนด ด้วยการจ้างงานแบบเหมาช่วงแทน หรือสถานประกอบการบางแห่งใช้วิธีจ้างแรงงานข้ามชาติเข้ามาแทนที่แรงงานในระบบ จะเห็นได้ว่าแรงงานแต่ละกลุ่มย่อมมีความสัมพันธ์กัน

ในเชิงสวัสดิการก็เช่นกัน ดังนั้นสวัสดิการที่จัดขึ้นสำหรับแรงงานแต่ละกลุ่มย่อมมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงต่อกันด้วย การพัฒนาระบบสวัสดิการ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานแต่ละกลุ่มจึงมีผลกระทบต่อแรงงานกลุ่มอื่น ๆ ได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น การพัฒนาสวัสดิการให้แก่

แรงงานนอกระบบ ภาคเกษตรกรรม แรงงานข้ามชาติ ให้มีสิทธิเท่าเทียมหรือใกล้เคียงกับสวัสดิการ
แรงงานในระบบ นอกจากนี้จะเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ แรงงานข้ามชาติ
แล้ว ยังจะเป็นผลดีต่อแรงงานในระบบ เพราะป้องกันการลดต้นทุนการผลิตของนายจ้างโดยการ
จ้างแรงงานนอกระบบ หรือแรงงานข้ามชาติมาแทนที่แรงงานประจำในระบบ

แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสวัสดิการ

กุลธน ธนาพงศธร (อ้างถึงใน กองวิชาการ กระทรวงแรงงาน, 2543) ได้เสนอแนวคิด
สรุปได้อย่างน้อย 6 ประการ คือ

1. หลักความสอดคล้องกับความต้องการของบุคลากรส่วนใหญ่ กล่าวคือ สวัสดิการที่
จะจัดตั้งให้ขึ้น จะต้องตอบสนองความต้องการของบุคลากรส่วนใหญ่หรือทั้งหมด มิได้เป็นการจัด
ตั้งแต่กลุ่มโดยเฉพาะเท่านั้น

2. หลักความสม่ำเสมอ กล่าวคือ จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ มิใช่ทำ
ตามความพึงพอใจขององค์การเท่านั้น

3. หลักการสนองความต้องการที่แท้จริงของบุคลากร กล่าวคือ จะต้องตอบสนองตรง
กับความต้องการที่แท้จริงของบุคลากร มิใช่ตรงกับความคิดเห็นขององค์การ

4. หลักความเสมอภาค กล่าวคือ จะต้องให้แก่บุคลากรทุกคนขององค์การอย่างเสมอ
ภาคเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ

5. หลักความประหยัด กล่าวคือ จะต้องคำนึงถึงความสามารถทางการเงินที่จะจ่ายได้
และจะต้องมีลักษณะเป็นการเสริมสร้างความสามารถของบุคลากรในการช่วยตัวเองต่อไปใน
อนาคต

6. หลักสะดวกในการปฏิบัติ กล่าวคือ จะต้องสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้โดยง่าย
สะดวก ไม่สร้างภาระยุ่งยากให้แก่บุคลากรที่จะได้รับสวัสดิการ เช่น กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ที่จะขอ
รับสวัสดิการจะต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือออกเงินสมทบส่วนหนึ่ง

ฟลิปโป (Edwin B. Flippo อ้างถึงใน กิตติพงษ์ เหล่านิพนธ์, 2538, น. 34) เห็นว่า
แนวทางพื้นฐานของการจัดสวัสดิการที่ดีคือ

1. สนองต่อความต้องการอย่างแท้จริง
2. สวัสดิการที่จัดให้ควรอยู่ในรูปของกลุ่ม จึงจะเกิดประสิทธิภาพที่ดีกว่ารายบุคคล
เช่น ประหยัดค่าใช้จ่าย เกิดการทำงานร่วมกัน เป็นต้น

3. ลักษณะของการจัดสวัสดิการควรจะต้องยืดหยุ่น สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับความต้องการของลูกจ้างที่แตกต่างกันออกไป เช่น ความต้องการของเพศชายกับเพศหญิงในบางอย่างจะแตกต่างกันออกไป หรือความต้องการของคนโสดกับคนมีครอบครัวย่อมมีความแตกต่างกันในบางเรื่อง

4. การจัดสวัสดิการจะต้องต่อเนื่องกว้างขวาง มีการวางแผนการสื่อสารที่ดีเพื่อให้การจัดสวัสดิการเป็นไปอย่างมีผล

5. สวัสดิการเป็นต้นทุนอย่างหนึ่งในการผลิต การจัดจึงต้องสามารถคำนวณเป็นต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายได้ ตลอดจนต้องคำนึงถึงฐานะในทางการเงินด้วย

เวด (K.N. Vaid อ้างถึงใน กิตติพงษ์ เหล่านิพนธ์, 2538, น. 35) ได้วางหลักการจัดสวัสดิการที่ดีไว้ มีรายละเอียดดังนี้

1. หลักความรับผิดชอบต่อสังคมของอุตสาหกรรม (Principle of Social Responsibility of Industry) เพราะถือว่านายจ้างเป็นผู้หนึ่งในสังคม จึงควรจะต้องมีส่วนรับผิดชอบต่อคนในสังคมบ้าง การจัดสวัสดิการจึงต้องให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและความต้องการของคนหรือลูกจ้างด้วย

2. หลักแห่งประชาธิปไตย (Principle of Democratic Values) เป็นหลักที่เปิดโอกาสให้ลูกจ้างมีสิทธิมีเสียงในการแสดงความคิดเห็น แสดงความต้องการ ตลอดจนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานสวัสดิการ จึงจะสอดคล้องกับความต้องการของลูกจ้างและเกิดผลดี

3. หลักความเท่าเทียมแห่งค่าจ้าง (Principle of Adequacy of Wages) เพราะถือว่าสวัสดิการเป็นสิ่งที่ไม่ใช่ค่าจ้าง จึงไม่ควรถือว่าสวัสดิการคือส่วนหนึ่งของค่าจ้าง

4. หลักแห่งประสิทธิภาพ (Principle of Efficiency) เพื่อก่อให้เกิดผลคุ้มค่าต่อการดำเนินการจัดสวัสดิการ และสามารถทำให้ลูกจ้างเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น

5. หลักแห่งการพัฒนาบุคลิกภาพ (Principle of Re-personalization) เป็นการเน้นให้ลูกจ้างแต่ละคนสามารถปรับตัวและทำงานร่วมกับผู้อื่นได้

6. หลักแห่งความรับผิดชอบต่อร่วมกัน (Principle of Co-Responsibility) เป็นการเปิดโอกาสให้ลูกจ้างได้มีส่วนร่วมในการทำงาน เพื่อก่อให้เกิดความผูกพันและความสามารถตอบสนองต่อความต้องการได้อย่างแท้จริง

7. หลักแห่งการยอมรับโดยทั่วไปในสถานประกอบการ (Principle of Welfare) เนื่องจากสวัสดิการเป็นเรื่องของคนโดยทั่วไป จึงจะต้องให้คนทั่วไปยอมรับในสวัสดิการดังกล่าว จึงจะเกิดความรู้สึกที่ดีต่อกัน ไม่แบ่งแยกกัน

วัตถุประสงค์ของการจัดสวัสดิการ

กฤษณ ธนาพงศธร (2529, น. 304-305) กล่าวว่า วัตถุประสงค์หรือการคาดหวังถึงผลที่จะได้รับผลตอบแทนจากการจัดสวัสดิการ โดยทั่วไปแล้วสามารถจำแนกวัตถุประสงค์ขององค์การต่อการจัดสวัสดิการได้อย่างน้อย 5 ประการ คือ

1. เพื่อเสริมสร้างและเพิ่มพูนขวัญและกำลังใจแก่บุคลากรต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานให้เกิดความรู้สึกพึงพอใจในงาน ซึ่งจะเป็นปัจจัยเกื้อกูลโดยตรงต่อการปฏิบัติงานของบุคลากร
2. เพื่อเป็นการบำรุงรักษาบุคลากรที่ยังคงทำงานอยู่ภายนอกที่มีความรู้ความสามารถหันมาสนใจและสมัครเข้ามาทำงานอยู่กับองค์การต่อไป
3. เพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือหรือความอนุเคราะห์แก่บุคลากรขององค์การเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่เดือดร้อน การให้สวัสดิการถือว่าการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม นอกจากนี้ถือว่าการรักษาผลประโยชน์ขององค์การ ในแง่ที่ป้องกันมิให้องค์การได้รับความกระทบกระเทือนจากการที่บุคลากรขององค์การประสบปัญหา หรือภาวะกังวลใจจนมิอาจปฏิบัติงานในหน้าที่อย่างเต็มความรู้ความสามารถ
4. เพื่อช่วยลดความขัดแย้งระหว่างองค์การกับบุคลากรขององค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ที่ได้รับแบ่งปันไม่เท่าเทียมกัน การจัดบริการสวัสดิการเป็นการช่วยทำให้สัมพันธภาพระหว่างสองฝ่ายเป็นไปอย่างราบรื่น
5. เพื่อช่วยทำให้การบริการงานขององค์การเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพราะเมื่อบุคลากรขององค์การได้รับสวัสดิการอย่างเพียงพอแล้วย่อมเกิดศรัทธาความจงรักภักดีต่อองค์การ จะมีความเต็มใจและตั้งใจในการปฏิบัติงานในหน้าที่อย่างเต็มที่ เป็นผลทำให้องค์การนั้นสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพแลประสิทธิผล

กองวิชาการและแผนงาน กรมจัดหางาน (2543, น. 20) ได้แบ่งวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการไว้ 6 ประเภท คือ

1. เพื่อเสริมสร้างและเป็นกำลังใจในการทำงาน
2. เพื่อจูงใจให้บุคลากรทำงานอยู่กับองค์การต่อไป
3. เพื่อเป็นการช่วยเหลือแก่บุคลากรในองค์การและครอบครัว นอกเหนือจากค่าจ้าง
4. เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างบุคลากรและองค์การ
5. เพื่อให้เกิดความจงรักภักดีและผูกพันกับองค์การ
6. เพื่อยกระดับมาตรฐานการครองชีพของบุคลากรในองค์การ

ประเภทของบริการสวัสดิการที่จัดให้

เนื่องจากมนุษย์มีความต้องการที่แตกต่างกัน การจัดสวัสดิการจึงต้องแบ่งออกเป็นประเภทและชนิดต่าง ๆ เพื่อจะได้สอดคล้องกับความต้องการ

บิลเชอร์ (Belcher อ้างถึงใน กุลธน ธนาพงศธร, 2529, น. 305-306) กล่าวว่า สวัสดิการจำแนกได้เป็น 5 ประเภท คือ

1. สวัสดิการเนื่องจากการทำงานพิเศษ เช่น ค่าทำงานล่วงเวลา
2. สวัสดิการที่ให้เมื่อมิได้ทำงาน เช่น การลาหยุดพักผ่อนประจำปี
3. สวัสดิการเพื่อประกันความมั่นคงแก่บุคลากร เช่น การประกันชีวิต บาดเจ็บ และทุพพลภาพ
4. สวัสดิการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่บุคลากร เช่น บริการอาหารกลางวัน การจัดบริการรถรับ-ส่งแก่บุคลากร
5. สวัสดิการเพื่อเป็นรางวัลตอบแทนแก่บุคลากร เช่น โบนัส

กุลธน ธนาพงศธร (2529, น. 306) ได้แบ่งประเภทของบริการออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ประโยชน์บริการใด ๆ ก็ตามที่องค์การจัดให้มีขึ้นเพื่อเพิ่มพูนความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจแก่บุคลากรขององค์การ และเพื่อเป็นหลักประกันทางการเงินให้กับบุคคลเหล่านั้นในกรณีที่ต้องออกจากตำแหน่งงาน ไม่ว่าจะเป็เพราะลาออก เกษียณอายุ บาดเจ็บ ทุพพลภาพหรือเสียชีวิตก็ตาม เช่น บำเหน็จบำนาญ การประกันชีวิต ประกันบาดเจ็บทุพพลภาพ การตรวจสุขภาพ การกั้ยืมเงินอัตราดอกเบี้ยต่ำ โบนัส และเงินค่าอาหาร และค่าทำงานล่วงเวลา เป็นต้น
2. ด้านนันทนาการ ได้แก่ ประโยชน์และบริการที่องค์การให้แก่บุคลากร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บุคลากรขององค์การได้รับความสนุกสนานเพลิดเพลินใจ เป็นการช่วยลดความตึงเครียดจากการปฏิบัติงานในหน้าที่การงาน และเพื่อให้บุคลากรเหล่านี้ได้มีกิจกรรมทางสังคมต่าง ๆ ร่วมกัน จะได้เกิดความรักใคร่สามัคคีต่อกัน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานขององค์การต่อไป เช่น การจัดแข่งขันกีฬาต่าง ๆ การจัดทัศนอาจร การจัดตั้งสโมสร เป็นต้น
3. ด้านอำนวยความสะดวกสบาย เป็นประโยชน์และบริการที่จัดขึ้นเพื่อสนับสนุนให้บุคลากรทุกคนสามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ได้อย่างเต็มความรู้ความสามารถ ด้วยการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้ทั้งในเวลาและนอกเวลาปฏิบัติงาน ซึ่งบริการมีได้หลายรูปแบบ และบางรูปแบบมีลักษณะเป็นการบริการทั้งด้านอำนวยความสะดวกสบายและด้านเศรษฐกิจ เช่น การ

จัดบริการรับ-ส่ง บริการทางการแพทย์ การเคหะสงเคราะห์ การจัดให้มีการจำหน่ายสินค้า เป็นต้น

ฟลิปโป (Edwin B. Flippo อ้างถึงใน กิตติพงษ์ เหล่าจันทร์, 2538, น. 32) แบ่งสวัสดิการออกเป็น

1. สวัสดิการที่ให้ในเวลาที่ไม่ได้ทำงาน เช่น เวลาพัก วันหยุดต่าง ๆ เป็นต้น
2. สวัสดิการที่ให้เพื่อความมั่นคง เช่น การประกันสุขภาพ การบริการทางการแพทย์ การประกันชีวิต
3. สวัสดิการที่เป็นการบริการลูกจ้างในเรื่องต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อลูกจ้าง เช่น ที่อยู่อาศัย อาหาร การให้คำปรึกษาแนะนำ การบริการทางการแพทย์ และอื่น ๆ
4. สวัสดิการตามกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการสร้างความมั่นคงในชีวิตให้ลูกจ้าง เช่น การประกันสังคม เงินค่าชดเชยเมื่อถูกออกจากงานโดยไม่มีความคิด น้ำดื่ม ห้องน้ำ ห้องส้วม เป็นต้น

4. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิของลูกจ้าง

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนของลูกจ้างในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะได้รับการประกันทางสังคม ซึ่งสามารถสรุปข้อที่สำคัญได้ดังนี้ (ศุภชัย มั่นสไพบูลย์ และคณะ, 2540, น. 64 อ้างถึงใน ปณิชา พรพิมลเทพ, 2546, น. 6)

ข้อ 23 รับรองสิทธิในการทำงาน ในการเลือกอาชีพ มีสภาพการทำงานที่เหมาะสม ได้รับค่าจ้างที่สมควรและเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติสำหรับงานที่เท่าเทียมกัน มีสิทธิเลือกรับจ้างทำงานโดยอิสระเสรี มีสิทธิได้รับการประกันความมั่นคงในการประกอบอาชีพและดำรงชีวิต และมีสิทธิที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมกับสหภาพแรงงานเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของตน

ข้อ 24 ให้ลูกจ้างได้หยุดพักผ่อนเป็นระยะเวลาอันพอสมควร โดยได้รับค่าจ้าง รวมทั้งการจำกัดเวลาทำงานที่ชอบด้วยเหตุผล

ข้อ 25 รับรองสิทธิในมาตรฐานการครองชีพ รวมทั้งสิทธิในความมั่นคงในกรณีว่างงาน เจ็บป่วย ชรา

การคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างดังกล่าวข้างต้น อาจแยกเป็นสองส่วน คือ

1. Freedom of Labour หรือเสรีภาพเฉพาะตัวของลูกจ้าง

สิทธิเสรีภาพเฉพาะตัวของลูกจ้าง มีหลักการทั่วไปคือ

1.1 การมีสิทธิที่จะเลือกทำงาน หรือเลือกประกอบอาชีพที่ตนพอใจ

1.2 การมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากการบังคับใช้แรงงาน

1.3 การมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติ

1.4 การมีสิทธิที่จะได้รับบริการจากรัฐที่เกี่ยวกับการมีงานทำและการคุ้มครองแรงงาน

2. Freedom of Association หรือเสรีภาพที่ลูกจ้างจะรวมกลุ่มและใช้สิทธิของกลุ่ม เพื่อผลประโยชน์ของตน

สิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มและเป็นสมาชิก หมายถึง การที่ลูกจ้างในฐานะที่เป็นผู้ขาดอำนาจต่อรอง สามารถใช้สิทธิโดยปราศจากการแทรกแซงขัดขวางจากรัฐบาล และหรือนายจ้าง เพื่อก่อตั้งหรือร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานและใช้อำนาจต่อรองของสหภาพแรงงาน เรียกร้องให้มีการปรับปรุงผลประโยชน์และสภาพการจ้างให้เหมาะสมได้ ทั้งนี้โดยไม่เป็นการละเมิดต่อกฎหมาย ลูกจ้างบางอาชีพ เช่น ข้าราชการพนักงานของรัฐ หรือธุรกิจเอกชนบางประเภทอาจถูกจำกัดสิทธิในข้อนี้ทั้งหมดหรือบางส่วน เช่น ไม่มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน หรือจัดตั้งได้แต่ไม่สามารถดำเนินการนัดหยุดงาน

สิทธิมนุษยชนที่กล่าวถึงข้างต้นเป็นสิทธิพื้นฐานที่มนุษย์พึงมี และเป็นหน้าที่รัฐพึงรับรองจัดให้มีและคุ้มครองการใช้สิทธิเหล่านั้น ทั้งนี้ไม่ว่าบุคคลจะเป็นชายหรือหญิง หรือเด็ก รัฐจักต้องดูแลคุ้มครองมิให้มีการจำกัดหรือละเมิดสิทธิของแรงงานหญิงหรือเด็ก

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 87, 98

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิในการรวมก่อตั้งองค์กรเพื่อเจรจาต่อรอง (Right to Organize and to Bargain Collectively)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้พยายามผลักดันให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานแก่ประเทศสมาชิก โดยการให้สัตยาบันกับอนุสัญญาที่เป็นมาตรฐานแรงงานหลัก อันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน สำหรับอนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและคุ้มครองสิทธิในการก่อตั้งองค์กร และฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการก่อตั้งองค์กรและการร่วมเจรจาต่อรอง อนุสัญญา 2 ฉบับนี้ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เห็นว่าสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันนั้นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิด้านอื่น ๆ โดยจะนำมาซึ่งความก้าวหน้าทาง

สังคม การพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นการช่วยสร้างมาตรฐานแรงงานสากลในการช่วยยกระดับความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของ “แรงงาน” ให้ดีขึ้น โดยใช้บังคับกับคณะทำงานทุกคน ทุกระดับ ทุกสัญชาติ รวมถึงผู้ประกอบการอิสระ คนงานในภาคเกษตร คนงานในเขตเพื่อส่งออก และข้าราชการ ซึ่งอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับมีสาระสำคัญดังนี้

1. แรงงานและนายจ้างมีสิทธิก่อตั้ง และเข้าร่วมองค์กรของตนเองโดยความสมัครใจ และโดยไม่ต้องได้รับอนุญาตล่วงหน้าจากรัฐ และโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างใด ๆ ในเรื่องสัญชาติ เชื้อชาติ เพศ ศาสนา และลัทธิการเมือง

2. องค์กรของแรงงาน และองค์กรของนายจ้าง มีสิทธิร่างรัฐธรรมนูญ กฎระเบียบเพื่อปกครองตนเอง มีสิทธิจัดการองค์การหน่วยงาน มีสิทธิบริหารงาน กำหนดกิจกรรมและการสร้างโครงการต่าง ๆ ได้โดยตนเอง

3. เจ้าหน้าที่รัฐต้องละเว้นการแทรกแซงใด ๆ ในการใช้สิทธิเสรีภาพของแรงงานและนายจ้าง โดยองค์กรแรงงานและของนายจ้างต้องได้รับความคุ้มครองที่จะไม่ถูกสั่งบังคับให้สลายตัวหรือหยุดดำเนินการชั่วคราว (Dissolved or Suspended) และคุ้มครองลูกจ้างจากการกระทำใด ๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติด้วยสาเหตุที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน

4. องค์กรของแรงงาน (สหภาพ) และของนายจ้าง มีเสรีภาพในการเข้าร่วมองค์กรใด ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศโดยเสรีในรูปแบบสหพันธ์ (Federation of Confederation)

5. องค์กรแรงงานและของนายจ้าง จะต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอจากการแทรกแซงระหว่างกันทั้งในการก่อตั้ง (Establishment) การปฏิบัติหน้าที่ (Functioning) และการบริหารงาน (Administration) และการมุ่งสนับสนุนการก่อตั้งองค์กรของแรงงานให้อยู่ภายใต้การควบคุมของนายจ้าง

6. รัฐควรกำหนดมาตรการเพื่อเสริมให้มีการพัฒนา และใช้กลไกเพื่อเกิดให้มีการเจรจาโดยสมัครใจระหว่างแรงงานและนายจ้าง หรือองค์กรแรงงาน กับองค์กรของนายจ้าง เกี่ยวกับสภาพการจ้าง

แม้ทั้งสองอนุสัญญาเป็นอนุสัญญาที่อยู่ในปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน และถือเป็นหัวใจของสหภาพแรงงาน แต่รัฐบาลไทยก็ยังมิได้ให้สัตยาบัน ทั้งที่ประชาสัมพันธว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่เคารพมาตรฐานแรงงานสากล และจัดตั้งมาตรฐานแรงงานไทย มรท. 8001-2546 แต่ในความเป็นจริงแรงงานไทยยังคงถูกกลืนสิทธิในการจัดตั้งสหภาพ และรวมตัวกันต่อรอง รวมทั้งรัฐกลับเข้าแทรกแซงโดยใช้มาตรการทางกฎหมายไม่สนับสนุนการตั้งสหภาพแรงงาน และผ่อนปรนให้กับนายจ้าง จึงเป็นการเปิดโอกาสให้นายจ้างละเมิดสิทธิของแรงงานได้ และจากสาเหตุที่แรงงานต้องขออนุญาตจัดตั้งสหภาพจากหน่วยงาน

ของรัฐ และการถูกขัดขวางจากนายจ้าง รวมถึงข้อจำกัดทางกฎหมายบางฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ทำให้จำนวนแรงงานที่เน้นสมาชิกสหภาพแรงงาน จึงมีอัตราที่น้อยมาก มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 3.5 ของจำนวนแรงงานทั้งหมดของประเทศประมาณ 35 ล้านคน

อย่างไรก็ดี สำหรับประเทศไทยแม้ว่าจะยังมีได้ลงนามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ก็ตาม แต่ได้ร่วมลงมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาแล้วตั้งแต่ต้น (ปณิชา พรพิมลเทพ, 2547) แม้ปฏิญญาดังกล่าวมิได้มีลักษณะอันจะก่อให้เกิดพันธกรณีตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ประเทศไทยก็พยายามปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักกฎหมายพื้นฐานที่กำหนดไว้ในปฏิญญาดังกล่าวมาด้วยดีโดยตลอด โดยเฉพาะในปัจจุบันนี้ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง

เสรีภาพในการสมาคมและการร่วมเจรจาต่อรอง (มาตรฐานแรงงานไทย มรท. 8001/2546 ข้อที่ 5.10)

1. สถานประกอบกิจการต้องเคารพสิทธิลูกจ้างในการรวมตัวจัดตั้งและการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานหรือคณะกรรมการอื่น ๆ ในสถานประกอบกิจการ อีกทั้งต้องเคารพสิทธิการร่วมเจรจาต่อรอง การคัดเลือกหรือเลือกตั้งผู้แทน โดยไม่กระทำการใด ๆ ที่ขัดขวางหรือแทรกแซง อันเป็นผลให้การใช้สิทธิของลูกจ้างในเรื่องดังกล่าวไม่อาจกระทำได้หรือกระทำได้อย่างลำบาก

2. สถานประกอบกิจการต้องรับรองว่าผู้แทนลูกจ้างในสถานประกอบกิจการจะได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกับลูกจ้างอื่น ๆ ไม่ถูกกีดกันแก่ง โยกย้าย เลิกจ้าง หรือการปฏิบัติใด ๆ ที่ไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามข้อกำหนดแห่งมาตรฐานนี้

5. ทฤษฎีการตั้งเป้าหมาย (Goal Setting Theory)

ความมุ่งหวัง ความหวัง ความคาดหวัง ความต้องการ นั้น คือการมีหรือกำหนดเป้าหมายในสิ่งที่อยากได้ ต้องการที่จะได้หรือปรารถนาที่จะได้มา

ล็อก (Locke) ทฤษฎีการตั้งเป้าหมายตั้งอยู่บนพื้นฐานว่ามนุษย์แสวงหาความสุขสบายหรือรางวัล และหลีกเลี่ยงสิ่งทำให้เกิดความเจ็บปวดหรือเป็นทุกข์ เช่น บางสถานการณ์บุคคลจะไม่แสดงความอยากได้รางวัลออกมาให้เห็น หรือยอมรับความเจ็บปวดแทนที่จะหลีกเลี่ยง เพราะ

บุคคลมีความมุ่งหวัง (Intention) หรือมีเป้าหมาย (Goal) บางอย่างอยู่ ดังนั้น สิ่งที่กำหนดพฤติกรรมมนุษย์น่าจะได้แก่รางวัลหรือสิ่งที่มีคุณค่ากับเป้าหมาย สำหรับรางวัลซึ่งเป็นสิ่งที่บุคคลเห็นว่ามีค่าและอยากได้นั้น เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับอารมณ์ (Emotion) หรือความรู้สึกซึ่งแปรเปลี่ยนตามสถานการณ์ ส่วนเป้าหมายนั้นแสดงให้เห็นถึงความมุ่งหวังที่มีทิศทางที่แน่นอน บุคคลคนหนึ่งอาจมีเป้าหมายหลายอย่างได้ และเมื่อเป็นเช่นนั้นเป้าหมายบางอย่างจะมีได้เป็นตัวกำหนดพฤติกรรม ถ้าหากว่ามีการขัดแย้งระหว่างเป้าหมายที่มีอยู่ นอกจากนี้สถานการณ์และความสามารถส่วนบุคคลก็มีส่วนกำหนดพฤติกรรมของบุคคลด้วย

6. ทฤษฎีการเมืองกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย เป็นวัฒนธรรมที่มีความสัมพันธ์กันในเชิงอุปถัมภ์ (Patron-Client relation) สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจึงมีความจำเป็นต้องแสดงบทบาทต่อประชาชนในพื้นที่เขตเลือกตั้งของตน ถือเสมือนว่าเป็นหน้าที่สำคัญในบทบาทหน้าที่ผู้แทนระดับท้องถิ่น เพื่อสนองตอบค่านิยมของสังคมไทย ซึ่งถือว่าผู้แทนประชาชนจะอยู่ในฐานะผู้ให้ (Patron) โดยที่ประชาชนจะอยู่ในฐานะผู้รับ (Client) เสมอ (อ้างถึงใน ธวัชชัย ทองสิมา, 2545) ถึงแม้ว่าจะเป็นบทบาทและหน้าที่ที่ไม่ได้ระบุในตัวบทกฎหมาย แต่ก็ยังเป็นบทบาทที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครส่วนใหญ่ แสดงบทบาทตามค่านิยมของสังคมไทยนี้ เพื่อเป็นการผูกใจประชาชนในพื้นที่และเสียงสนับสนุนของตนเองส่วนหนึ่ง

จะเห็นได้ว่า เสียงเรียกร้องและความต้องการของประชาชน วัฒนธรรมทางสังคม และกลุ่มการรวมตัวกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม รวมถึงขบวนการแรงงาน องค์กรแรงงานต่าง ๆ ก็เป็นปัจจัยที่มีส่วนร่วมในการเป็นพลังผลักดันให้มีการตัดสินใจ และกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อนำไปปฏิบัติต่อไป จึงมีแนวทางที่เป็นได้ว่านักการเมืองควรให้ความสำคัญในการเสริมสร้างองค์กรแรงงานต่างให้กว้างขวางออกไป ตามหลักใหญ่ของการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น คือให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นว่แนวคิดต่อไปนี้มีส่วนในการแสดงบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

ทฤษฎีกลุ่ม (Group Theory)

แนวคิดของทฤษฎีกลุ่มพยายามอธิบายว่านโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของการต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ (Anderson, 1975) เดวิด ทูรแมน (David Truman) กล่าวว่า

กลุ่มผลประโยชน์เป็นกลุ่มที่มีทัศนคติร่วมกันและสามารถกดดันรัฐบาลได้ กลุ่มผลประโยชน์เปรียบเสมือนสะพานเชื่อมระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐบาล การเมืองคือการต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ ระบบการเมืองจึงมีหน้าที่จัดการกับความขัดแย้งระหว่างกลุ่มโดยการสร้างกติกาในการต่อสู้ ตลอดจนการประนีประนอมและถ่วงดุลผลประโยชน์ในรูปของการกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะจึงต้องตอบสนองต่อแรงดันของกลุ่ม โดยอาศัยวิธีการเจรจาต่อรองและการประนีประนอม อย่างไรก็ตาม ระบบกลุ่มผลประโยชน์ก็ยังอยู่ร่วมกันได้แม้จะมีความขัดแย้งกันเนื่องจากมีกลุ่มพลังแสง (latent group) ซึ่งคอยควบคุมให้อยู่ในกติกา ไม่ให้มีการทำลายระบบ กลุ่มสมาชิกคาบเกี่ยว (overlapping group membership) ซึ่งคอยปกป้องผลประโยชน์ของตนในกลุ่มต่าง ๆ ที่ตนเป็นสมาชิก และกลุ่มแข่งขัน (competitive group) ซึ่งคอยถ่วงดุลซึ่งกันและกัน จะเห็นได้ว่าทฤษฎีนี้มุ่งวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับนโยบายสาธารณะ โดยพยายามแสดงถึงอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อการกำหนดนโยบาย ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงเป็นเพียงผลผลิตของการเจรจาต่อรอง การประนีประนอม และการถ่วงดุลผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ นั่นเอง

ทฤษฎีระบบ (Systems Theory)

ทฤษฎีนี้ชี้ให้เห็นว่านโยบายสาธารณะเป็นการตอบสนองของระบบการเมืองต่อความต้องการที่มาจากสิ่งแวดล้อม นโยบายสาธารณะจึงเป็นผลผลิต (output) ของระบบการเมือง (political system) ซึ่งทำการแปรเปลี่ยนความต้องการของบุคคลหรือกลุ่ม ซึ่งป้อนเข้าไปในระบบ (input) ให้ออกมาเป็นผลผลิต ความต้องการดังกล่าวเป็นผลมาจากการรับรู้สภาวะแวดล้อมของบุคคลหรือกลุ่มต่าง ๆ ความต้องการเหล่านี้จะถูกป้อนเข้าสู่ระบบการเมืองเพื่อทำให้เกิดนโยบายสาธารณะที่สามารถสร้างความพึงพอใจให้แก่บุคคลและกลุ่มที่เรียกร้อง เมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามแนวคิดของทฤษฎีระบบนโยบายสาธารณะจึงเป็นผลผลิตที่เกิดจากการที่ระบบการเมืองแปรเปลี่ยนความต้องการของประชาชนไปสู่การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมตามข้อเรียกร้องของประชาชน ภายใต้เงื่อนไขที่ประชาชนยอมรับการเลือกตั้ง เชื้อเพลิงกฎหมาย ยอมเสียภาษี และยอมทำตามผลการตัดสินใจของผู้มีความชอบธรรมในการตัดสินใจ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความต้องการและการสนับสนุนจากประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยผ่านกระบวนการในระบบการเมือง

จากทฤษฎีเหล่านี้จะเห็นได้ว่าปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะก็คือ กลุ่มผลประโยชน์ สถาบันทางการเมือง ตลอดจนเสียงเรียกร้องและความต้องการ

ของประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งเป็นพลังผลักดันให้มีการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

7. ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับแรงงาน

การเมืองและแรงงานมีความสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน แม้ในก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การกำหนดนโยบายการเมืองด้านแรงงาน ยังใช้ความคิดเรื่อง “ความมั่นคงทางการเมือง” เป็นตัวกำหนด หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ฝ่าย “แรงงาน” ได้เข้าร่วมกับคณะราษฎรกรณีปราบกบฏบวรเดช ในปี 2476 แรงงานไทยจึงมีโอกาสดำเนินการที่มีฐานะทางกฎหมาย และมาถูกสิทธิรอนสิทธิของแรงงานในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุคลัทธิทหาร แรงงานไทยจึงมีบทบาทสำคัญในการต่อต้านกองทัพญี่ปุ่น หลังสิ้นสุดสงครามขบวนการแรงงานไทยจึงมีโอกาสกลับมามีบทบาทอีกครั้ง เพราะการเข้าร่วมขบวนการเสรีไทย และต้องพบกับการยุติบทบาทลงพร้อมบทบาททางการเมืองของผู้นำ หลังวิกฤติทางการเมืองอันเนื่องจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 8 ถึงแม้ว่ารัฐจะส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสมาคมกรรมกร ก็ให้มีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด เกิดการแตกแยกในขบวนการแรงงานเป็นอย่างมาก จนถึงสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม เนื่องจากการปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศ ปฏิรูปการเมืองภายใน ขบวนการแรงงานที่แตกแยก และถูกพันธนาการโดยรัฐ จึงมีโอกาสได้รวมตัวกัน และหลังจากระบอบเผด็จการเข้ามาครอบงำการเมืองไทย เนื่องจากรัฐประหาร 2 ครั้งในปี พ.ศ. 2500 และ พ.ศ. 2501 ขบวนการแรงงานจึงหมดโอกาสพัฒนา และผู้นำแรงงานก็มีอันต้องยุติบทบาททางการเมืองเป็นเวลานานถึง 15 ปี หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 การเมืองมีความเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างมาก ขบวนการแรงงานไทยจึงมีโอกาสกลับมาพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว และเมื่อบรรยากาศทางการเมืองเปลี่ยนไปหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ขบวนการแรงงานไทยก็ต้องยุติบทบาทลงอีกครั้ง จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ทางการเมืองกับแรงงานนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดมาโดยตลอดตั้งแต่ในอดีต เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองเปลี่ยนไปย่อมส่งผลให้สถานการณ์ของแรงงานเปลี่ยนแปลงตามไปด้วยเช่นกันเสมอ แม้ในปัจจุบันการเมืองโดยรัฐก็ยังใช้กลไกต่าง ๆ ในการแทรกแซงแรงงานสัมพันธ์ด้วยวิธี

ด้วยการเป็นนายจ้างรายใหญ่ มีลูกจ้างคิดเป็นร้อยละ 7.4 ของจำนวนกำลังแรงงาน 232 ล้านคน (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2546, น. 407) ทำให้การเปลี่ยนแปลงนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลที่เกี่ยวกับแรงงานถึงแม้จะไม่ส่งผลต่อลูกจ้างของรัฐทุกคน เพราะรัฐใช้ระบบดูแลลูกจ้างแตกต่างกันออกไป ก็เกิดผลกระทบต่อพนักงานของรัฐและเศรษฐกิจของประเทศได้เสมอ การต่อรองของ

ลูกจ้างของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจในการปรับอัตราเงินเดือนและสวัสดิการมักจะเป็นฝ่ายได้เปรียบเสมอ เพราะรัฐมักคำนึงถึงเหตุผลทางการเมืองเป็นสำคัญ และใช้เหตุผลทางเศรษฐกิจกับรัฐวิสาหกิจเพื่อจะดำเนินนโยบายปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ

รวมถึงรัฐได้มีการจัดตั้งศาลแรงงาน ใช้หลักการประนีประนอม เป็นศาลพิเศษสำหรับแรงงานและนายจ้าง ในลักษณะการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ และตราพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ให้โอกาสลูกจ้าง 10 คนขึ้นไปรวมตัวเป็นสหภาพได้ โดยได้รับสิทธิทางกฎหมายให้สามารถชุมนุมประท้วงอย่างสงบได้ และให้สิทธิในการรวมตัวเป็นสหภาพ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองกับนายจ้าง และรวมถึงใช้เป็นการไกล่เกลี่ยและชี้ขาดการแก้ไขข้อขัดแย้ง และข้อพิพาททางแรงงานร่วมกับพระราชบัญญัติศาลแรงงานและพิจารณาแรงงาน

และในปัจจุบัน พ.ศ. 2549 นี้ เป็นช่วงการผันผวนเกิดความไม่แน่นอนทางการเมือง รัฐบาลขาดเสถียรภาพ จะเห็นได้ว่าเมื่อก่อนที่จะเข้าสู่สภาวะเหตุการณ์นี้ องค์กรแรงงานได้ยื่นข้อเสนอขอร้องรัฐบาลขอปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมากกว่า 184 บาท ในขณะที่รัฐบาลมีเสถียรภาพ รัฐไม่ยอมสนองตอบข้อเรียกร้องนั้น โดยให้เหตุผลว่ากระทบต่อต้นทุนการผลิต เมื่อการเมืองเกิดการผันผวน รัฐบาลขาดความมั่นคงทางเสถียรภาพ อำนาจต่อรองของแรงงานจึงมีความเข้มแข็งขึ้น รัฐบาลจึงยอมทบทวนอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอีกครั้งหนึ่ง ผลอีกประการหนึ่งส่งผลต่อการหดตัวของการลงทุน การจ้างงานก็คงที่ไม่เพิ่มขึ้น หรืออาจถึงสภาวะลดจำนวนลง เกิดการว่างงานมากขึ้น จึงส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตทางแรงงานในทางอ้อม จึงแสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและแรงงานยังคงมีความสัมพันธ์กันอย่างชัดเจนเสมอ

บทบาทของนักรการเมืองกับแรงงาน

- กำหนดนโยบาย แนวทางการพัฒนา และยกระดับแรงงาน จัดสวัสดิการด้านการประกันสังคม และขยายความคุ้มครองให้กับลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ให้ได้รับประโยชน์ความคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เพิ่มสิทธิประโยชน์กรณีว่างงานด้วยวิธีเก็บเงินสมทบเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ของค่าจ้างผู้ประกันตน โดยได้รับประโยชน์ทดแทนในรูปเงินสตร้อยละ 50 ของค่าจ้างเป็นเวลา 6 เดือน และให้บริการจัดหางานและพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยมีเงื่อนไขการเกิดสิทธิ ต้องไม่ลาออกจากงานโดยสมัครใจ เริ่มจ่ายประโยชน์ทดแทนตั้งแต่วันที่ 8 นับแต่วันขึ้นทะเบียน ทั้งนี้ผู้ว่างงานต้องไม่ถูกเลิกจ้างโดยทุจริต และต้องไม่ปฏิเสธงานที่เหมาะสมที่จัดหาให้หรือไม่ปฏิเสธการฝึกงาน เพิ่มสิทธิประโยชน์จากกองทุนประกันสังคมกรณีเจ็บป่วย และกรณีสงเคราะห์บุตร การเพิ่มสิทธิประโยชน์จากกองทุนทดแทน

และพัฒนาการให้บริการ ขยายการให้การฟื้นฟูสมรรถนะให้แก่ลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย อันเป็นเหตุให้สูญเสียสมรรถนะ

- การขยายขอบข่ายการให้สวัสดิการแรงงาน ด้วยการส่งเสริมให้นายจ้างจัดตั้งสถานเลี้ยงเด็กอ่อนในวัยเรียน พัฒนาศูนย์เด็กเล็ก ส่งเสริมสวัสดิการที่พักอาศัย ส่งเสริมการจัดสวัสดิการด้านการเงินและบริการ ขยายการคุ้มครองไปยังแรงงานนอกระบบ

- คุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยแรงงานเด็กและสตรี ด้วยการดำเนินการโครงการพัฒนาความปลอดภัยในการทำงานแบบยั่งยืน โครงการรณรงค์ลดสถิติอุบัติเหตุการทำงานให้เป็นศูนย์ โครงการเฝ้าระวังความปลอดภัยในการทำงาน โครงการป้องกันและระงับอัคคีภัยในกิจการโรงแรม ความปลอดภัยสู่สถานศึกษา จัดงานสัปดาห์ความปลอดภัยในการทำงาน กำกับดูแลให้มีการตรวจสุขภาพประจำปีของลูกจ้างตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

- ส่งเสริมระบบแรงงานสัมพันธ์ การสร้างเครือข่ายเตือนภัยด้านแรงงานสัมพันธ์ เร่งส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ระบบทวิภาคีในรัฐวิสาหกิจแห่งเสนาอรั้งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544 เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กำหนดให้สหพันธ์แรงงานมีสิทธิเป็นสมาชิกองค์การลูกจ้างได้ บังคับใช้เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2544

- การจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานของไทย เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับค้นคว้ากฎหมาย เพื่อให้เข้าถึงข้อมูลและเข้าใจเนื้อหา ลดจำนวนกฎหมายลง ปรับปรุงคุณภาพเบื้องต้น สะสางข้อบกพร่องของกฎหมาย และเป็นเครื่องมือสำหรับพัฒนากฎหมายระยะยาว อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะมาทบทวน สรุปและจัดทำเป็นร่างประมวลกฎหมาย จะนำไปรับความคิดเห็นของประชาชน ก่อนนำไปรัฐสภา

8. ความรู้เกี่ยวกับสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.)

อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (The Authority of Bangkok Metropolitan Administration Council and Councilors)

โครงสร้างการบริหารกรุงเทพมหานครที่สำคัญคือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครเป็นผู้เลือกตั้ง

สภากรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. เสนอและพิจารณาให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นการพิจารณางบประมาณทุกหน่วยงานของกรุงเทพมหานครที่ฝ่ายบริหารตั้งมาว่ามีเหตุผลเหมาะสมอย่างไร และจะเพิ่มหรือลดให้เป็นไปตามกระบวนการของการออกข้อบัญญัติ

3. ควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีวิธีการควบคุมได้ 4 ประการ คือ

3.1 โดยการตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งถือได้ว่าเป็นมาตรการที่ใช้ในการควบคุมได้ทางหนึ่ง

3.2 โดยการเสนอญัตติ เพื่อให้กรุงเทพมหานครดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร หากที่ประชุมสภาเห็นชอบในญัตติของสมาชิกสภา ก็จะมีมติในญัตตินั้น ๆ ให้ฝ่ายบริหารพิจารณาดำเนินการต่อไป

3.3 โดยการเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งจะกระทำได้โดยสมาชิกสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เข้าชื่อเพื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการกรุงเทพมหานครได้

3.4 โดยการเป็นกรรมการสภา ซึ่งถือได้ว่าเป็นบทบาทอันสำคัญของสมาชิกที่จะควบคุมติดตามผลการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้ เพราะคณะกรรมการของสภาที่มีอำนาจกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้ แล้วรายงานต่อสภากรุงเทพมหานคร ถ้าสภากรุงเทพมหานครเห็นชอบกับรายงานของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว ประธานสภาก็จะส่งเรื่องให้ฝ่ายบริหารพิจารณาดำเนินการตามมติของสภาต่อไป

4. อำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในกิจการที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องขอความเห็นชอบจากสภา หรือต้องรายงานให้สภาทราบ

4.1 การดำเนินกิจการนอกเขตกรุงเทพมหานคร

4.2 การทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทหรือการถือหุ้นในบริษัท รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่กรุงเทพมหานครถืออยู่ต้องได้รับความอนุมัติจากสภากรุงเทพมหานคร

4.3 การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น โดยเรียกเก็บค่าบริการซึ่งกรุงเทพมหานครจะดำเนินการได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติ ซึ่งเท่ากับเป็นการให้ความเห็นชอบของสภาโดยปริยาย หากได้รับความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติ ดังกล่าว

4.4 การมอบให้เอกชนดำเนินกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนกรุงเทพมหานคร หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้กระทำกิจการดังกล่าวข้างต้นให้เป็นไปตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภา และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

- 4.5 การยืมเงินสะสมเกินกว่า 10 ล้านบาท และการขอใช้เงินสะสมจ่ายขาด
 - 4.6 การขอขยายเวลาเบิกจ่ายเงินเหลือมปีงบประมาณเกินปีงบประมาณถัดไป
 - 4.7 การก่อกำหนดผูกพันงบประมาณข้ามปี (ยกเว้นโครงการซึ่งได้ระบุไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือโครงการที่ใช้เงินยืมสะสม ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครแล้ว)
 - 4.8 การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
 - 4.9 การกู้เงินจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
 - 4.10 รับทราบรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ ซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว
5. อำนาจในการอนุมัติ
 - 5.1 การอนุมัติข้อกำหนดกรุงเทพมหานคร
 - 5.2 การอนุมัติให้ขยายเวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการที่สภาแต่งตั้งออกไป ในกรณีที่ดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด
 6. อำนาจในการวินิจฉัย
 - 6.1 ให้สมาชิกสภาออก เพราะเห็นว่าได้กระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง มติของสภาต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา
 - 6.2 ให้สมาชิกสภาลาประชุมในสมัยประชุมหนึ่งเกินกว่า 3 วัน ที่มีการประชุม
 - 6.3 กรณีมีปัญหาที่ต้องตีความข้อบังคับ ให้เป็นอำนาจของสภาที่จะวินิจฉัย
 7. ร่วมกับฝ่ายบริหารในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

อำนาจหน้าที่ของประธานสภากรุงเทพมหานคร

- ดำเนินกิจการของสภากรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภากรุงเทพมหานคร
- เป็นประธานของที่ประชุมสภากรุงเทพมหานคร
- บังคับการงานในสภา
- รักษาระเบียบและความสงบเรียบร้อยในสภา
- เป็นผู้แทนสภาในกิจการภายนอก
- อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภากรุงเทพมหานคร

อำนาจหน้าที่ของรองประธานสภากรุงเทพมหานคร

- ทำหน้าที่ช่วยประธานสภาในกิจการอันเป็นหน้าที่ของประธานสภา หรือปฏิบัติตามที่ประธานสภามอบหมาย

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำ สภากรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการสามัญ คือ คณะกรรมการที่สภากรุงเทพมหานครแต่งตั้งจากสมาชิกสภา คณะหนึ่งมีจำนวนอย่างน้อย 5 คน อย่างมากไม่เกิน 9 คน

คณะกรรมการสามัญ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ และติดตามการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารในแต่ละด้าน มีทั้งหมด 10 คณะ ได้แก่

- คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ
- คณะกรรมการการศึกษาและพัฒนาชุมชน
- คณะกรรมการโยธาและสาธารณูปโภค
- คณะกรรมการสาธารณสุข สวัสดิการสังคม และการกีฬา
- คณะกรรมการรักษาความสะอาดและสิ่งแวดล้อม
- คณะกรรมการเศรษฐกิจและการคลัง
- คณะกรรมการการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย
- คณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- คณะกรรมการกิจการสภากรุงเทพมหานคร
- คณะกรรมการการจราจรขนส่ง ผังเมือง และระบายน้ำ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญ สภากรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการวิสามัญ คือ กรรมการที่สภากรุงเทพมหานครเลือกจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภา หรือผู้ที่มีได้เป็นสมาชิกสภา และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอชื่อผู้เป็นสมาชิกสภาหรือผู้ที่มีได้เป็นสมาชิกสภา เพื่อให้สภากรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ ส่วนจำนวนกรรมการให้เป็นไปตามที่สภากรุงเทพมหานครกำหนด

คณะกรรมการวิสามัญ มีอำนาจหน้าที่กระทำการ หรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร แล้วรายงานต่อสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งจะมีการตั้งขึ้นได้ใน 2 กรณี คือ กรณีที่ 1 เมื่อสภาพิจารณาลงมติรับหลักการร่างข้อบัญญัติที่สมาชิกสภาหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้เสนอ สภาต้องแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติ แล้วจึงรายงานผลการพิจารณาต่อสภา ถ้าสภาเห็นชอบก็จะส่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป กรณีที่ 2 ตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาศึกษารายละเอียดก่อนรับหลักการหรือก่อนให้ความเห็นชอบในญัตติใด ๆ ซึ่งที่ประชุมเห็นว่ายังไม่ชัดเจนเพียงพอ แล้วให้นำผลการพิจารณาเสนอต่อสภาว่าสมควรจะรับหลักการหรือให้ความเห็นชอบในญัตตินั้น ๆ หรือไม่ ประการใด

สมาชิกภาพของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีวาระดำรงตำแหน่งตามอายุของสภากรุงเทพมหานครคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง เมื่ออายุของสภากรุงเทพมหานครสิ้นสุดลงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งภายใน 60 วัน นับแต่วันที่อายุของสภาสิ้นสุดลง และวันเลือกตั้งต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วทั้งกรุงเทพมหานคร

นอกจากกรณีดังกล่าวข้างต้น สมาชิกสภากรุงเทพมหานครยังพ้นจากสมาชิกภาพด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

1. ตาย
2. ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานสภากรุงเทพมหานคร โดยมีผลนับแต่วันถัดจากวันที่ยื่นหนังสือลาออก
3. ขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งตามมาตรา 14 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 เว้นแต่กรณีตามมาตรา 16 (4) คือต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
4. ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร หรือบริษัทที่กรุงเทพมหานครถือหุ้น หรือตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
5. ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ

6. ขาดประชุมสภากรุงเทพมหานครตลอดสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภากรุงเทพมหานคร

7. สภากรุงเทพมหานครวินิจฉัยให้ออก ด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เพราะเห็นว่าได้กระทำการเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานครไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดเข้าชื่อกันยื่นญัตติให้สภาพิจารณา การวินิจฉัยให้ออกมีผลตั้งแต่วันที่สภาลงมติ

เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครว่างลงด้วยเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามอายุของสภากรุงเทพมหานคร ต้องมีการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกแทนตำแหน่งที่ว่างภายใน 90 วัน เว้นแต่อายุของสภาจะเหลือไม่ถึง 180 วัน สมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งเข้ามาแทนจะอยู่ในตำแหน่งได้เท่าอายุของสภาที่เหลืออยู่

8. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขต กทม. ได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และถ้าสมาชิกภาพของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมดเพราะเหตุดังกล่าว ให้ถือว่าเป็นการยุบสภา กทม.

บทบาทหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครที่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร

โครงสร้างการบริหารของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร คือ มีสภากรุงเทพมหานครซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ที่มาจากการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่แยกกันโดยเด็ดขาด และมีความสัมพันธ์กันในลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน คือต่างมีสิทธิที่จะเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการยุบสภาและถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้เท่ากัน ตามหลักการดังนี้

1. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการให้ยุบสภาเมื่อการดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานครมีความขัดแย้งกันจนอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม

2. สภากรุงเทพมหานคร มีอำนาจเสนอมติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้โดยมติคณะรัฐมนตรี กรณีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้กระทำการอันเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหรือปฏิบัติการอันเป็นเหตุ

ให้เสียหายอย่างร้ายแรงแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการส่วนรวม หรือแก่การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน

นอกจากนี้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานครยังมีความสัมพันธ์กันในเรื่องการบริหารราชการอื่น ๆ อีกคือ

1. มีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครได้เหมือนกัน ยกเว้นร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องเป็นผู้เสนอ และร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้เสนอจะต้องได้คำรับรองของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

2. สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องนั้น ๆ ยังไม่สมควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของกรุงเทพมหานคร

3. สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดมีสิทธิเข้าชื่อเสนอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริงในปัญหาการบริหารราชการภายใน 15 วัน โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่มีสิทธิยับยั้งการอภิปราย

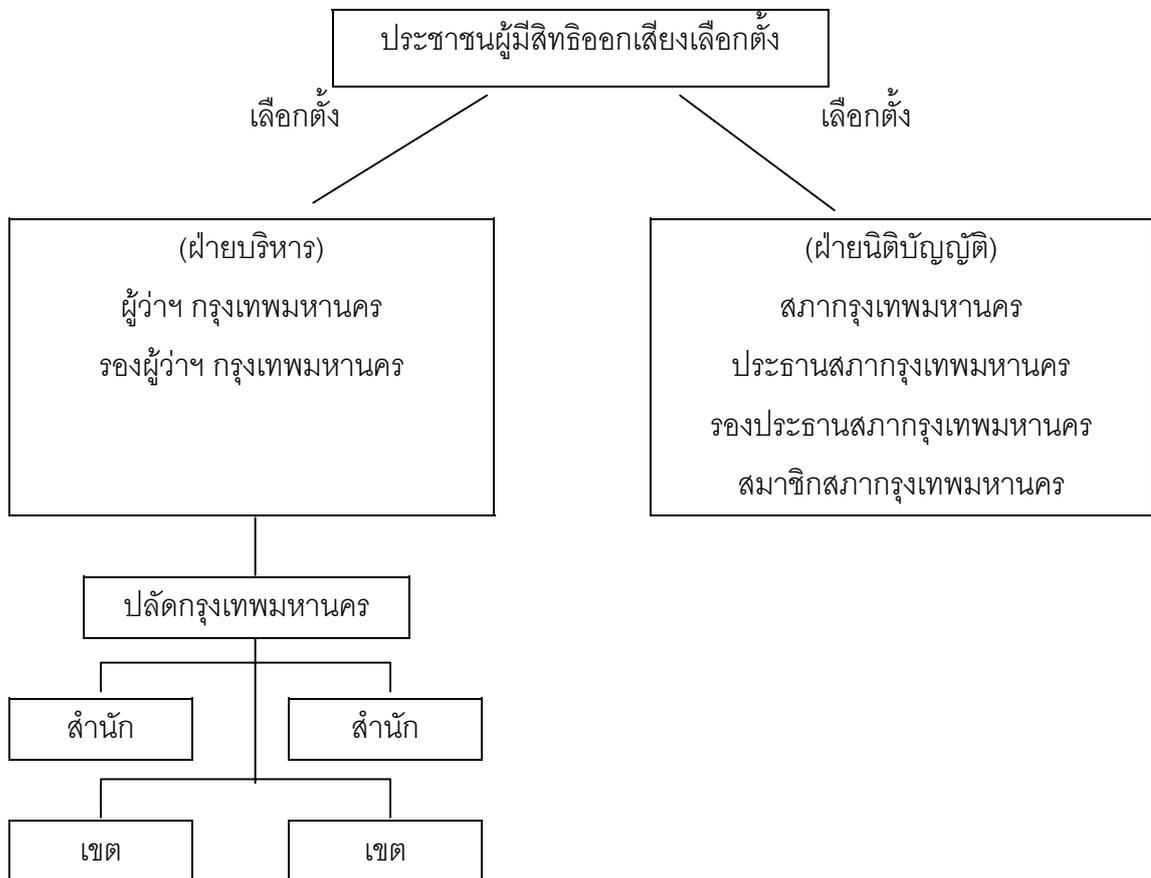
4. สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญของสภากรุงเทพมหานคร โดยเลือกจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญของสภากรุงเทพมหานคร โดยเลือกจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้มิได้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

5. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ให้สภากรุงเทพมหานครตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญได้ตามจำนวนที่สภากำหนด

6. สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจให้ความเห็นชอบในการดำเนินการของกรุงเทพมหานครในเรื่องต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

ภาพที่ 2.2

การเข้ามาสู่ตำแหน่งของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร



ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สมชาย สัจจะ (2546) ได้ทำการศึกษา เรื่อง “ความรู้ความคาดหวังของผู้นำชุมชนต่อบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร” ผลการศึกษาพบว่า ผู้นำชุมชนมีความคาดหวังต่อสภากรุงเทพมหานคร ทั้งในบทบาทตามกฎหมาย กำหนด ไม่ว่าจะเป็นการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร การควบคุมการบริหารงาน กรุงเทพมหานคร พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งส่วนใหญ่ผู้นำชุมชนเห็นด้วยอย่างยิ่ง ในเกณฑ์ที่สูงมาก ความคาดหวังในบทบาทของสภากรุงเทพมหานครในแง่ของข้อมูลข่าวสาร ผู้นำชุมชนมีความคาดหวัง คือ ต้องการให้มีการถ่ายทอดโทรทัศน์หรือวิทยุทุกครั้งที่มีการประชุมสภา กรุงเทพมหานคร แม้โครงการเงินกองทุนชุมชนเมือง ซึ่งมีได้อยู่ในหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร แต่เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ แต่ผู้นำชุมชนก็เห็นด้วยเป็นอย่างมาก

กรอบแนวคิดในการศึกษา

