

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานคร เดิมเรียกกันว่า" เมืองบางกอก" ต่อมาเมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชทรงปราบดาภิเษกเป็นปฐมกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรี ทรงโปรดเกล้าฯให้สร้างเมืองบางกอกขึ้นเป็นเมืองหลวงใหม่แทนกรุงธนบุรี โดยสืบทอดศิลปวัฒนธรรมจากกรุงศรีอยุธยา ทรงทำพิธียกเสาหลักเมืองเมื่อวันที่เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2325 แล้วทรงเสด็จขึ้นเสวยราชสมบัติ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2325 ทรงพระราชทานนามพระนครนี้ว่า กรุงเทพมหานคร บวรรัตนโกสินทร์ มหินทรายุธยาหมหาดิลกภพ นพรัตนราชธานีบูรีรมย์ อุดมราชนิเวศน์ มหาสถานอมรพิมาน อวตารสถิต สักกะทัตติยะวิษณุกรรมประสิทธิ์ เมื่อถึงสมัยรัชกาลที่ 4 ทรงเปลี่ยนนามพระนครจาก บวรรัตนโกสินทร์ เป็นอมรรัตนโกสินทร์ ต่อมาเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2514 รัฐบาลได้รวมจังหวัดพระนครและธนบุรีเป็นนครหลวงกรุงเทพธนบุรีและภายหลังการปรับปรุงการปกครองใหม่เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2515 จึงได้เปลี่ยนเป็นกรุงเทพมหานคร แต่นิยมเรียกกันว่ากรุงเทพฯ(เวปไซด์กรุงเทพมหานคร <http://www.bma.go.th>)

กรุงเทพมหานครในปัจจุบันเป็นศูนย์กลางการปกครอง การสื่อสาร การพาณิชย์ การเงิน-การธนาคาร การคมนาคมขนส่ง การศึกษา ฯลฯ แบ่งการปกครองเป็น 50 เขต โดยมีพื้นที่ทั้งหมด 1,562.2 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรในปี พ.ศ. 2547 เฉพาะที่มีชื่อในทะเบียนบ้าน จำนวน 5,634,132 คน เฉลี่ยมีความหนาแน่น 3,592 คน/ตร.กม.(สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย,2548) ด้วยพื้นที่ที่จำกัด แต่มีพลเมืองอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ส่งผลทำให้กรุงเทพมหานครเกิดปัญหาต่างๆ ตามมามากมาย เช่น ผลการสำรวจด้านคุณภาพชีวิตของเมืองต่างๆ ทั่วโลก ประจำปี 2548 โดยเมอร์เซอร์ ฮิวแมน รีเสิร์ท คอนซัลติ้ง หน่วยงานทรัพยากรมนุษย์ของอังกฤษ โดยศึกษาจากปัจจัย 39 รายการ เช่น อาชญากรรม การศึกษา คมนาคม จัดได้ว่า อันดับคุณภาพชีวิตคนกรุงเทพฯลดลงจากอันดับที่ 102 เป็น อันดับที่ 106 จากทั้งหมด 215 ประเทศ โดยมีเมืองเจนีวา และ นครซูริก ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เป็นเมืองที่ปลอดภัยที่สุด ส่วนในเอเชีย สิงคโปร์อยู่อันดับ 34 โตเกียว และ โยโกฮาม่า ประเทศญี่ปุ่น และ กัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย อยู่อันดับที่ 34 ,36 และ 75 ตามลำดับ(กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข, <http://www.dmh.go.th/>)

เมื่อพูดถึงความสัมพันธ์ของครอบครัวคนกรุงเทพฯ พบว่า การอยู่อาศัยมีแนวโน้มสูง อัตราการจดทะเบียนเพิ่มจาก 1.18 คู่ต่อประชาชน 1,000 คนในปี 2537 เป็น 2.38 คู่ในปี 2546 ในขณะที่อัตราการจดทะเบียนอยู่อาศัย ทั้งประเทศมีเพียง 1.28 คู่ต่อประชาชน 1,000 คน จากปัญหาที่พ่อแม่ไม่มีเวลาอบรมลูก ทำให้เกิดปัญหาทั้งยาเสพติด ก่อความรุนแรง สุขภาพจิต โรคนิวโรสและปัญหาเรื้อรัง และผู้สูงอายุก็เข้าสู่ภาวะเหงาและเครียดมากขึ้น ทั้งนี้ยังพบว่า ความแออัดของครัวเรือนมากขึ้น เพราะจากตัวเลขของขนาดครัวเรือนที่เล็กลง เหลือ 3.2 คนต่อครัวเรือนในปี 2547 และยังมีแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไปสู่ครัวเรือนคนเดียว เพราะมีตัวเลขถึง ร้อยละ 12.9 (กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข, <http://www.dmh.go.th/>)

ปัญหาอาชญากรรมเพิ่มมากขึ้นและความปลอดภัยในทรัพย์สินและชีวิต ของคนกรุงเทพฯ ลดลง โดยเฉพาะมีคดีสูงเกือบ 2 เท่า ของคดีอาชญากรรมทั่วประเทศ โดยมีคดี 385 คดีต่อประชากรแสนคนในปี 2547 และคดีในปี 2548 ระหว่างเดือน ม.ค.ถึง มี.ค. มี 11,124 ราย เพิ่มขึ้น ร้อยละ 60.33 เมื่อเทียบกับปัญหาอาชญากรรมที่ลดลงอย่างมาก ที่พบว่าในปี 2548 มีเพียง 1,739 คดี จากในอดีตที่เคยมีสูงถึง 51,100 คดี(กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข, <http://www.dmh.go.th/>)

ในด้านการศึกษา พบว่า กรุงเทพฯ มีโรงเรียนกวดวิชามากกว่า 300 แห่ง จากนักเรียน 1.5 แสนคน ทำให้พฤติกรรมของเด็กเปลี่ยน เช่น ตื่นเช้า กินข้าวในรถ ไปกวดวิชา กลับบ้านค่ำ ไม่มีเวลาออกกำลังกายและยังพบว่า ปัญหาการจราจรในกรุงเทพฯ เป็นปัญหาระดับชาติ และปัจจัยที่ทำให้เกิดการติดขัดเพราะผู้ปกครองต้องรับส่งบุตรหลานไปโรงเรียน โดยเฉพาะพบว่าผู้ปกครองต้องใช้รถยนต์รับส่งบุตรหลานไปโรงเรียนเกือบ 1 ล้านคัน จากปริมาณนักเรียนชั้นประถมและมัธยมในกรุงเทพฯ 1.2 ล้านคน ทำให้คนกรุงเทพฯ ได้รับมลพิษทางสิ่งแวดล้อม ที่ต้องเดินทางบนท้องถนนนานกว่า 3 ชั่วโมง เป็นที่มาของโรคทางเดินหายใจที่สูงเป็นอันดับหนึ่ง ซึ่งจุดที่พบว่า มีมลพิษมากที่สุดตามลำดับได้แก่ รามคำแหง สามเสน และสีลม(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548)

จากปัญหาของกรุงเทพมหานครที่มีความสลับซับซ้อนและยุ่งยากในการป้องกันและแก้ไข ในปี พ.ศ.2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 ขึ้นในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติ ฉบับดังกล่าว กำหนดให้ กรุงเทพมหานคร เป็นทบวงการเมืองมีฐานะเป็นราชการ บริหาร ส่วนท้องถิ่นนครหลวง มีผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร มาจาก การเลือกตั้ง และเป็น ผู้รับผิดชอบในการบริหารงาน อยู่ใน ตำแหน่ง ตามวาระ คราวละ 4 ปี นับแต่ วันเลือกตั้ง ซึ่งกรุงเทพฯ มหานคร ได้จัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครและสมาชิกสภา กรุงเทพมหานครขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ.2518 แต่การเลือกตั้งครั้งนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และ คณะมิได้อยู่ในตำแหน่งจนครบ

วาระ 4 ปี ทั้งนี้เพราะ ได้เกิด การ ขัดแย้งกัน อย่างรุนแรงทั้งในฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ จนไม่สามารถ ที่จะประสานกันได้ จึงทำให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครต้องพ้นจาก ตำแหน่งโดยคำสั่ง ของ นายกรัฐมนตรีนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ตามมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519 เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2520 ด้วยเหตุ ตามมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทำให้กรุงเทพมหานครเข้ายุคแห่งการมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการแต่งตั้งอีกครั้งหนึ่ง และเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2528 สภาผู้แทนราษฎร ก็ได้ลงมติรับหลักการเป็นเอกฉันท์ให้ความ เห็นชอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 โดยพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาเขตภายใน 30 วัน ซึ่งวันเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร กำหนดในวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2528 สำหรับสมาชิกสภาเขต ให้มีการเลือกตั้งในวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2528 ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่กฎหมายกำหนดให้มีสมาชิกสภาเขต (สภากรุงเทพมหานคร, <http://www.bma.go.th>.)

โครงสร้างการบริหารกรุงเทพมหานครที่สำคัญคือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครเป็นผู้เลือกตั้ง สภากรุงเทพมหานครเป็นองค์กรนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ 7 ประการดังนี้ (สภากรุงเทพมหานคร, <http://www.bma.go.th>.)

1. เสนอและพิจารณาให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งเป็นการพิจารณางบประมาณทุกหน่วยงานของกรุงเทพมหานครที่ฝ่ายบริหารตั้งมาว่ามีเหตุผลเหมาะสมอย่างไร และจะเพิ่มหรือลดให้เป็นไปตามกระบวนการของการออกข้อบัญญัติ
3. ควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีวิธีการควบคุมได้ 4 ประการ คือ
  - 3.1 โดยการตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งถือได้ว่าเป็นมาตรการที่ใช้ในการควบคุมได้ทางหนึ่ง

3.2 โดยการเสนอญัตติ เพื่อให้กรุงเทพมหานครดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร หากที่ประชุมสภาเห็นชอบในญัตติของสมาชิกสภา ก็ส่งญัตติในเรื่องนั้น ๆ ให้ฝ่ายบริหารพิจารณาดำเนินการต่อไป

3.3 โดยการเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งจะกระทำได้โดยสมาชิกสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เข้าชื่อเพื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการกรุงเทพมหานครได้

3.4 โดยการเป็นกรรมการสภา ซึ่งถือได้ว่าเป็นบทบาทอันสำคัญของสมาชิกที่จะควบคุมติดตามผลการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้ เพราะคณะกรรมการของสภามีอำนาจกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้ แล้วรายงานต่อสภากรุงเทพมหานคร ถ้าสภากรุงเทพมหานครเห็นชอบกับรายงานของคณะกรรมการดังกล่าว ประธานสภาก็จะส่งเรื่องให้ฝ่ายบริหารพิจารณาดำเนินการตามมติของสภาต่อไป

4. อำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในกิจการที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องขอความเห็นชอบจากสภา หรือต้องรายงานให้สภาทราบ

4.1 การดำเนินกิจการนอกเขตกรุงเทพมหานคร

4.2 การทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัท หรือการถือหุ้นในบริษัท รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่กรุงเทพมหานครถืออยู่ต้องได้รับความอนุมัติจากสภากรุงเทพมหานคร

4.3 การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น โดยเรียกเก็บค่าบริการซึ่งกรุงเทพมหานครจะดำเนินการได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติ ซึ่งเท่ากับเป็นการให้ความเห็นชอบของสภาโดยปริยาย หากได้รับความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัตินี้ดังกล่าว

4.4 การมอบให้เอกชนดำเนินกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนกรุงเทพมหานคร หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการให้กระทำกิจกรรมดังกล่าวข้างต้นให้เป็นไปตามกฎระเบียบกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภา และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

4.5 การยืมเงินสะสมเกินกว่า 10 ล้านบาท และการขอใช้เงินสะสมจ่ายขาด

4.6 การขอขยายเวลาเบิกจ่ายเงินเหลือมปีงบประมาณเกินปีงบประมาณถัดไป

4.7 การก่อกำหนดผู้กักพันธบัตรประจำปี (ยกเว้นโครงการซึ่งได้รับไว้ในข้อบัญญัติ  
งบประมาณรายจ่ายประจำปี ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือโครงการที่ใช้เงินยืมสะสม ซึ่ง  
ผ่านความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครแล้ว)

4.8 การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ

4.9 การกู้เงินจากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

4.10 รับทราบรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณซึ่งสำนักงานตรวจเงิน  
แผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว

#### 5. อำนาจในการอนุมัติ

5.1 การอนุมัติข้อกำหนดกรุงเทพมหานคร

5.2 การอนุมัติให้ขยายเวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการที่สภาแต่งตั้งออกไป  
ในกรณีที่ต้องดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด

#### 6. อำนาจในการวินิจฉัย

6.1 ให้สมาชิกสภาออก เพราะเห็นว่าได้กระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์  
ของตำแหน่ง มติของสภาต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนของสมาชิกทั้งหมดของสภา

6.2 ให้สมาชิกสภาลาประชุมในสมัยประชุมหนึ่งเกินกว่า 3 วัน ที่มีการประชุม

6.3 กรณีมีปัญหาที่ต้องตีความข้อบังคับ ให้เป็นอำนาจของสภาที่จะวินิจฉัย

#### 7. ร่วมกับฝ่ายบริหารในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

จากอำนาจหน้าที่สภากรุงเทพมหานครที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการบริหารงานของ  
กรุงเทพมหานคร และส่งผลโดยตรงต่อชาวกรุงเทพมหานครโดยตรง แต่ในอดีตนับตั้งแต่มีการเลือกตั้ง  
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ที่ผ่านมามีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก  
มากในการไปใช้สิทธิ์เลือกตั้ง โดยในปี พ.ศ. 2545 มีผู้ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร  
(สก.) เพียงร้อยละ 30.02 ของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งทั้งหมด แต่ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร  
ในปี 2547 มีผู้ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ถึงร้อยละ 62.50 และต่ำสุดในปี 2548  
ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีผู้ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งถึง ร้อยละ 93.61 (กองวิชาการและ  
แผนงาน กรุงเทพมหานคร, 2548) ซึ่งจะพบว่าผู้ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร มี  
จำนวนน้อยกว่าผู้ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครถึง 2 เท่า และน้อยกว่าการเลือกตั้ง  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 3 เท่า เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อการเมืองใน  
กรุงเทพมหานครที่แตกต่างกันเป็นอย่างมาก ทั้งที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครนั้นมีความสำคัญไม่น้อย

กว่านักการเมืองอื่นๆ สาเหตุใดถึงเป็นเช่นนั้น จึงเป็นเรื่องที่ผู้วิจัยต้องการที่จะศึกษาอย่างเป็นระบบว่า ประชาชนชาวกรุงเทพมหานครมีความรู้ความเข้าใจ และมีความคิดเห็นต่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานครอย่างไร ตลอดจนมีพฤติกรรมในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างไรด้วย และผลการวิจัยนี้จะเป็นคำตอบที่อาจนำไปเป็นข้อมูลในการพัฒนาทางการเมืองระดับท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครได้เช่นเดียวกัน

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาความรู้และความเข้าใจของประชาชนต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
2. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
3. เพื่อศึกษาพฤติกรรมการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เขตบางคอแหลม
4. เพื่อศึกษาความแตกต่างระหว่างคุณสมบัติส่วนบุคคลของประชาชนกับทัศนคติต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

### กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างในการศึกษานี้คือประชาชนในเขตบางคอแหลม กรุงเทพมหานคร ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ในเขตบางคอแหลม กรุงเทพมหานคร โดยใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ (Accidental Sampling) จำนวน 200 คน ในช่วงเดือนมกราคม - เดือนเมษายน 2549

### ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาเฉพาะกรณีประชาชนที่มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ในเขต บางคอแหลม กรุงเทพมหานครเท่านั้น และศึกษาเฉพาะช่วงเวลาเดือนมกราคม - เดือนเมษายน 2549

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงความรู้และความเข้าใจของประชาชนต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
2. ทราบถึงความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
3. ทราบถึงพฤติกรรมการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เขตบางคอแหลม
4. อาจใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาทางการเมืองระดับท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครต่อไป