

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้มีแนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยขอนำเสนอตามลำดับหัวข้อต่อไป

1. แนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย

ความหมายของประชาธิปไตย

ที่มาของคำว่า “ประชาธิปไตย (Democracy)” นั้น มาจากภาษากรีก คือ demo แปลว่า ประชาชน กับ kratien แปลว่า การปกครอง ซึ่งตามแนวความคิดประชาธิปไตยสมัยโบราณโดยนักปราชญ์กรีกโบราณ เช่น อริสโตเติล (Aristotle) กล่าวถึง ประชาธิปไตยในความหมายของรูปแบบการปกครองแบบหนึ่งที่ประชาชนทั้งหมดเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองโดยตรง ด้วยการร่วมประชุมพิจารณาตัดสินใจหาร่วมกันในที่ชุมชนโดยตรง และทำการเลือกเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของรัฐบาลของรัฐโดยตรงเป็นประชาธิปไตยบริสุทธิ์ ทั้งนี้เพราะประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองตนเองในทุกกรณีที่มีปัญหาขัดแย้งสำคัญไม่ต้องผ่านตัวแทน ในความเห็นของอริสโตเติลนั้น การปกครองแบบใดเป็นการปกครองที่ดีที่สุดนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับเพียงว่าการปกครองนั้นให้สิทธิทางการเมืองแก่ประชาชนกว้างขวางเพียงใด และไม่ได้ขึ้นอยู่กับจำนวนของผู้มีอำนาจในการปกครอง หากขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่ว่าผู้ปกครองนี้ ซึ่งอาจเป็นคนเดียว หรือกลุ่มบุคคล หรือคนจำนวนมาก ใช้อำนาจในทางที่เป็นประโยชน์ต่อคนส่วนรวมหรือเพื่อประโยชน์เฉพาะตัวของกลุ่ม หรือชนชั้นใดชนชั้นหนึ่ง¹

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การประชุมระดมความคิดเห็นเรื่อง “การจัดกระบวนการเรียนรู้วิถีประชาธิปไตยสู่ประชาชน” , 2523.

วิสุทธิ โพธิ์แทน² ได้กล่าวไว้ว่า คำว่า “ประชาธิปไตย” มีความหมายกว้างขวาง เป็นทั้ง แนวความคิด ระบบการปกครอง วิธีในการดำเนินชีวิต รากศัพท์ของคำว่า “ประชาธิปไตย” (Democracy” มาจากภาษากรีก 2 คำ คือ Demos ที่แปลว่า ประชาชน (The People) และ Kratein ที่แปลว่า การปกครอง เมื่อรวมคำเป็นประชาธิปไตยจากรากศัพท์จึงหมายถึง “การปกครองโดยผู้ถูกปกครอง” (rule by the rele) หรือ การปกครองโดยประชาชน (Government by the people) ซึ่งอดีตประธานาธิบดี อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ของสหรัฐอเมริกา ได้กล่าวสุนทรพจน์ขยายความเข้าใจในรากศัพท์ของประชาธิปไตยว่า ประชาธิปไตย คือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน (Government of the people, by the people, for the people)

คณะอนุกรรมการอุดมการณ์ของชาติ³ ได้กล่าวไว้ว่า ประชาธิปไตย เป็นคำสนธิมาจากคำว่า “ประชา” หมายถึง ประชาชนหรือปวงชน กับคำว่า “อธิปไตย” หมายถึง อำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ เมื่อรวมกันแล้ว คำว่า “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง การที่อำนาจอสูงสุดในการปกครองเป็นของประชาชนนั้น เป็นระบบการปกครองแบบหนึ่ง ซึ่งถือว่าประชาชนเป็นผู้ที่มีอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ มิใช่อำนาจออยู่ที่ผู้ใดผู้หนึ่ง หรือคณะใด คณะหนึ่ง

มงคล มั่นเจริญโชติ⁴ ได้สรุปว่า ประชาธิปไตย คือ ระบบการปกครองที่ถือว่าประชาชนมีอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ และเป็นระบบการดำเนินชีวิต ระบบบุคลิกภาพและทัศนคติของคนในสังคมในกิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม อันยึดหลักการที่ว่าประชาชนมีอำนาจอสูงสุด

วิทยากร เชียงกูล⁵ ให้ความหมายของคำว่าประชาธิปไตยไว้ว่า ประชาธิปไตย หมายถึง อำนาจอหรือการปกครองโดยประชาชน เป็นระบบทางการเมืองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองโดยผ่านตัวแทนของตนเองโดยตรงและทางอ้อม

²วิสุทธิ โพธิ์แทน, ประชาธิปไตย:แนวความคิดและตัวแปรประเทศประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524) , หน้า 20.

³ คณะอนุกรรมการเอกลักษณ์ของชาติ, 2527, หน้า 3.

⁴ มงคล มั่นเจริญโชติ, “ปัจจัยที่มีผลต่อการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของนิสิตนักศึกษา”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, รัฐศาสตร์ (การปกครอง), บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539, หน้า 12.

⁵ วิทยากร เชียงกูล, ประชาธิปไตยเพื่อประชาชนไทย. สำนักบรรณสารสนเทศ , (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532), หน้า 3.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช⁶ ได้สรุปว่า ประชาธิปไตย เป็นแนวคิด และระบบการปกครองที่มีความมุ่งหมายผูกพันอยู่กับประชาชนเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนรวม ไม่ใช่เพื่อผู้มีอำนาจกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ

Meriam (1939)⁷ กล่าวว่า ประชาธิปไตย เป็นแนวคิดและการปฏิบัติที่มุ่งไปสู่ความผาสุกร่วมกันของประชาชน โดยมีเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนเป็นเครื่องนำทาง

Lasswell (1951)⁸ กล่าวว่า ประชาธิปไตย คือ ลักษณะสังคมของบุคคลที่มีความเคารพนับถือซึ่งกันและกัน

จึงอาจสรุปได้ว่า “ประชาธิปไตย” คือระบบการปกครองที่ถือว่าประชาชนมีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ มีส่วนรวมในระบบการเมือง โดยผ่านผู้แทนของตนทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม ไม่ใช่ผู้มีอำนาจกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพียงกลุ่มเดียว

ลักษณะและหลักการของประชาธิปไตย

ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำจำกัดความของคำว่า ลักษณะและหลักการของประชาธิปไตยต่างๆ กันดังนี้

Mayo (1970)⁹ กล่าวว่า ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้น เป็นระบบที่นโยบายสาธารณะถูกกำหนดอยู่บนพื้นฐานของเสียงข้างมากโดยผู้แทนประชาชน ซึ่งขึ้นอยู่กับการควบคุมที่มีประสิทธิภาพของประชาชน โดยการเลือกตั้งเป็นระยะเวลาที่กระทำโดยยึดหลักเกณฑ์ของความเสมอภาคทางการเมือง และภายใต้เงื่อนไขที่สำคัญของเสรีภาพทางการเมือง จากความหมายนี้ Mayo ได้แยกกฎเกณฑ์ที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตยเป็น 4 ข้อ คือ

(1) การควบคุมของประชาชนต่อผู้กำหนดนโยบาย (Popular Control of Policy Markets) ซึ่งกระทำโดยการเลือกตั้งที่เป็นระยะเวลา และโดยกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

⁶ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การประชุมระดมความคิดเห็นเรื่อง “การจัดกระบวนการเรียนรู้วิถีประชาธิปไตยสู่ประชาชน”, 2523.

⁷ อ้างถึงใน มงคล มั่นเจริญโชติ, “ปัจจัยที่มีผลต่อการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของนิสิตนักศึกษา”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, รัฐศาสตร์ (การปกครอง), บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539, หน้า 13.

⁸ อ้างถึงใน มงคล มั่นเจริญโชติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 14

⁹ อ้างถึงใน มงคล มั่นเจริญโชติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 15

(2) ความเสมอภาคทางการเมือง (Policy Equality) ซึ่งเน้นประเด็นความเสมอภาคของราษฎรที่เป็นผู้ใหญ่ทั้งหมด (All Adult Citizens) ในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งที่ทุกคนมีคะแนนเสียงเท่ากัน และตัดสินตามอัตราส่วนของคะแนนที่ได้รับ

(3) ความมีประสิทธิภาพในการควบคุมของประชาชน ซึ่งมองในประเด็นของเสรีภาพทางการเมือง (The Effectiveness of the Popular Control in Term of Political Freedom) กล่าวคือ เน้นประเด็นในการมีอิสระเสรี (Free Choice) ของประชาชน และการมีทางเลือกในการเลือก มีเสรีภาพในการพูด ในการชุมนุม ในการรวมกลุ่มกัน และในการแข่งขันเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(4) การยอมรับเสียงข้างมาก (Majority Rule) ในการตัดสินในกรณีที่มีทางเลือกหลายทาง นั่นคือจะต้องยึดหลักเกณฑ์ของการดำเนินการของผู้แทนที่ยึดหลักเสียงข้างมาก และยังคงเคารพสิทธิของเสียงข้างน้อย (Minority Right)

Picklen (1972)¹⁰ มีความเห็นว่า ระบอบประชาธิปไตย มีลักษณะสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ

(1) จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนและถูกต้องเกี่ยวกับความคิดเห็นของ ประชาชนว่าใครจะเป็นผู้แทนตน และประเทศจะปกครองอย่างไร หลักเกณฑ์เหล่านี้ อย่างน้อยที่สุดต้องกล่าวถึงสิทธิในการเลือกตั้งอย่างเสมอภาคและทั่วถึง เสรีภาพในการเลือกตั้ง และการดำเนินการของพรรคการเมือง และเสรีภาพในการเลือกตั้งเป็นระยะเวลา

(2) จะต้องมียุทธศาสตร์เพื่อให้ผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่ตามที่ผู้เลือกตั้งเข้ามาให้ทำ ถ้าผู้แทนราษฎรละเมิดข้อตกลงตามสัญญา หรือไม่เคารพในมติมหาชนผู้แทนราษฎรก็จะถูกถอดถอนตามเวลา หรือโดยวิธีการที่เหมาะสมได้

Sargent (1972)¹¹ มีความเห็นว่าหลักเกณฑ์สำคัญของประชาธิปไตยมี 5 ประการ

(1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นพื้นฐานสำคัญ โดยมีหลักเกณฑ์อยู่ว่า ราษฎรจำเป็นต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทางการเมือง ไม่นานก็น้อยไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม

(2) การมีความเสมอภาคในอัตราหนึ่งในหมู่ราษฎร คือ จะต้องมีความเสมอภาคทางการเมือง เสมอภาคทางกฎหมาย เสมอภาคในโอกาส เสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม

¹⁰ อ้างถึงใน มงคล มั่นเจริญโชติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 15

¹¹ อ้างถึงใน มงคล มั่นเจริญโชติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 16

(3) การมีเสรีภาพในระดับหนึ่งในหมู่ราษฎร คือ จำต้องมีเสรีภาพพื้นฐานเป็นต้นว่า เสรีภาพในการออกเสียงคะแนน เสรีภาพในการพูด การพิมพ์ การโฆษณา เสรีภาพในการที่จะไม่ถูกผู้อื่นใช้อำนาจตามอำเภอใจต่อตน เสรีภาพทางศาสนา และเสรีภาพในการประชุมชุมนุม เป็นต้น

(4) การมีระบบตัวแทน กล่าวคือ จะต้องมิตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนในการปกครอง และบริหารประเทศ

(5) มีระบบการเลือกตั้ง ซึ่งถือหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อยเป็นสำคัญ

การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย

เมื่อหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีบทบาทในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น หมายความว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย ด้วยปัจจัยที่ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นตัวชี้วัดถึงความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น อาจถูกกำหนดโดยตัวแปรอื่นๆ เช่น ในด้านของวัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) ที่ประชาชนส่วนใหญ่มีความนิยมทางการเมือง การไปออกเสียงเลือกตั้งอาจเป็นเพียงสัญลักษณ์ของการกระจายอำนาจโครงสร้างรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าร่วมมากน้อยแค่ไหน

การที่จะเปลี่ยนแปลงความรู้สึกนึกคิดของการนิ่งเฉยทางการเมือง (Political Apathy) หรือการที่ขาดความสนใจทางการเมืองของประชาชนในประเทศที่กำลังพัฒนานั้น การปกครองท้องถิ่นตามทฤษฎีและแนวความคิดในการกระจายอำนาจทางการเมือง จึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะพัฒนาทางการเมืองในประเทศนั้นได้

การปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย

การปกครองท้องถิ่นเป็นหัวใจของการปกครองในระบบประชาธิปไตย ด้วยเหตุผล 6 ประการ คือ

(1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ จะเป็นภาพจำลองของระบอบการเมืองของชาติ การมีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้ง เป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เรียนรู้การปกครองตนเองในระบบประชาธิปไตย การเลือกตั้งนับเป็นการพัฒนาทางการเมืองกระบวนการหนึ่ง เป็นการฝึกหัดตัดสินใจทางการเมือง และบทบาทอื่นๆ ในกระบวนการประชาธิปไตย

(2) การสร้างประชาธิปไตย หรือการพัฒนาการเมืองที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน จากนั้นจึงขยายไปถึงระดับประเทศ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติ เพราะจะทำให้เกิดการพัฒนาการเมืองในวงกว้าง ซึ่งในบั้นปลายจะนำไปสู่ความเข้าใจทางการเมืองระดับชาติโดยง่าย

(3) การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้ แจ่มแจ้งทางการเมือง นั่นคือประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหารทางการเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ในที่สุดประชาชนรู้สึกถึงการรักษาผลประโยชน์ของตน การมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียในทางการเมืองการปกครองนั้นๆ เขาควรเลือกใคร พรรคการเมืองใดที่เขาคิดว่าดีที่สุด ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิด และประชาชนสามารถติดต่อสื่อสารเข้าถึงนโยบาย และติดตามพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นได้ดีกว่านักการเมืองระดับชาติ

(4) การปกครองท้องถิ่นจะทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชน ด้วยเหตุที่ว่า การเมืองในท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องพันกับการเมืองในระดับชาติ และย่อมมีความเป็นไปได้ทางการเมืองในท้องถิ่นเอง คือ มีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอๆ ในท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เช่น สุขาภิบาล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้ ถ้ามีมากพอจะส่งผลให้เกิดความตึกคัก และทำให้การเมืองการปกครองในท้องถิ่นมีชีวิตชีวา ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวข้องพัน และเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา เพราะการเข้าสู่วิถีการเมืองเป็นถนนสายหนึ่งที่จะนำไปสู่เมืองประชาธิปไตย

(5) การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งนั้น จะจัดระบบเผด็จการโดยรัฐบาล กล่าวคือ เมื่อมีการกระจายอำนาจมากขึ้น ท้องถิ่นเข้มแข็ง สถาบันการเมืองต่างๆ โดยเฉพาะพรรคการเมืองมีความมั่นคง การยึดอำนาจและให้อำนาจเผด็จการจากส่วนกลางเป็นไปได้ยาก การปฏิวัติรัฐประหารจึงไม่มีโอกาสเกิดได้ง่าย ซึ่ง Montesquieu ได้เขียนสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นยุโรปสมัยนั้นว่า การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะสามารถต่อต้านคลื่นการปฏิวัติรัฐประหารได้ และการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระจะช่วยส่งเสริมให้สถาบันการเมืองต่างๆ ในยุโรปมีความมั่นคงยิ่งขึ้น

(6) การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ ในแง่นี้เน้นว่าการเมืองการปกครองท้องถิ่นประสบความสำเร็จในอันที่จะพัฒนาประชาธิปไตย ในแง่ของผู้นำทางการเมืองได้รับการอบรม การเรียนรู้ทางการเมืองท้องถิ่นทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้นด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมนิย สรรพจากประชาชน จึงทำให้การเลือกตั้งในระดับที่สูงขึ้น การก้าวจากสมาชิกสภา

เทศบาลมาเป็นสมาชิกสภาจังหวัด และมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น นับเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับการเมืองสูง

จากแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย จะพบว่าการปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นรากฐานสำคัญของการเมืองระดับชาติ ที่แสดงให้เห็นถึงอำนาจของประชาชนในทางการเมืองได้อย่างแท้จริง เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นนี้เป็นประชาชนในระดับรากหญ้าเป็นส่วนใหญ่ ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจในการต่อรองกับรัฐบาลน้อยกว่ากลุ่มอื่นๆ ในสังคม ซึ่งหากประชาชนในท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมบริหารท้องถิ่นและได้รับการยอมรับจากผู้บริหารมากขึ้น ผู้บริหารท้องถิ่นจะสามารถเป็นกระบอกเสียงที่ดีในการนำเสนอต่อรัฐบาลกลางต่อไป ดังนั้นการที่จะสามารถบอกได้ว่าประชาธิปไตยในประเทศนั้นๆ พัฒนาได้ในระดับใดนั้น สามารถพิจารณาได้จากลักษณะของการเมืองในระดับท้องถิ่นในประเทศนั้นๆ

2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ดังจะยกมาประกอบ 5 ท่าน ดังนี้

วิญญู อังคนารักษ์¹² ได้ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปแบบลักษณะกระจายอำนาจการปกครองบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยเหตุที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้นๆ ยิ่งกว่าผู้อื่นโดยการจัดให้มีเจ้าหน้าที่ ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนมาบริหารราชการในท้องถิ่น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

ประยัด หงษ์ทองคำ¹³ การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาส

¹² วิญญู อังคนารักษ์, การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แพรวพิทยา, 2519), หน้า 19.

¹³ ประยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 22.

เรียนรู้และดำเนินงานต่างๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตัวของตนเอง

ประธาน คงฤทธิศึกษากร¹⁴ ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นนั้นๆ องค์กรนี้จะถูกจัดตั้ง และควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็ยังมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน

Montagu (1948)¹⁵ ได้ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้มีหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจอิสระ ตลอดจนความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้ การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบัญญัติที่ว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

William V.Holloway (1951)¹⁶ กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชาชนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

จากคำจำกัดความ หรือความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยมีหน่วยในการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายตัดสินใจและดำเนินกิจการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดในท้องถิ่นของตนเท่านั้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

นอกจากนี้ การปกครองท้องถิ่นนั้น ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของการปกครองตนเองในท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม และยังเป็นผลดีในด้านที่ต้องการให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานโดยบุคคลที่ประชาชนในท้องถิ่นเห็นชอบด้วย เจ้าหน้าที่ของ

¹⁴ ประธาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, 2526), หน้า 25.

¹⁵ อ้างถึงใน จิรายุ ทรัพย์สิน, การปกครองท้องถิ่น, (เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2540), หน้า 39.

¹⁶ อ้างถึงใน ประหยัด หงส์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ : สยามการพิมพ์, 2526), หน้า 32.

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้บริหารงานในหน้าที่ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน และอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ อย่างใกล้ชิด มิใช่โดยการสั่งการหรือการบังคับบัญชาจากรัฐบาล ซึ่งอาจจะไม่ตรงกับความต้องการของแต่ละประชาชนในแต่ละท้องถิ่น

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น มี 4 ข้อดังนี้

(1) การปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจการปกครอง เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในส่วนกลางไปยังหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่นโดยใช้เจ้าหน้าที่ งบประมาณ ทรัพยากร และความสามารถของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

(2) การเมืองและการปกครองของท้องถิ่น เป็นรากฐานของการเมืองในระบบประชาธิปไตย เป็นการฝึกหัดประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน อันจะช่วยให้ประชาชนมีโอกาสเตรียมตนเองพัฒนาตนเอง รวมถึงมีความตระหนัก เกิดความรู้สึกผูกพัน รับผิดชอบร่วมกันในการดูแลท้องถิ่นของตนเอง อันจะส่งผลให้นักการเมืองท้องถิ่นพัฒนาไปสู่นักการเมืองระดับชาติที่ดี หรือประชาชนมีการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม มีความรู้ ประสบการณ์เพื่อส่วนรวมตามแนวความคิดทางวิชาการที่เชื่อว่าการปกครองในระดับชาติมีพื้นฐานที่มั่นคง ซึ่งเป็นผลมาจากการมีประสบการณ์การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น

(3) การปกครองท้องถิ่น เป็นการกระจายความเจริญจากเมืองหลวงสู่ท้องถิ่น การรวมอำนาจ การบริหารของรัฐไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้เกิดช่องว่างหรือความแตกต่างระหว่างเมืองหลวงกับชนบทอย่างมาก ประชาชนจึงมุ่งสู่เมืองหลวง ซึ่งมีการบริหารของรัฐดีกว่า การอพยพเข้าสู่เมืองหลวงของประชาชนหมูกมาก ทำให้เกิดปัญหาทางสังคมและปัญหาอาชญากรรมที่หลากหลายจนเมืองหลวงไม่อาจแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้ ดังนั้น การกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองจะช่วยลดปัญหาของเมืองหลวงได้ทางหนึ่ง Lewis กล่าวว่า ถ้าประเทศด้อยพัฒนาต้องการจะพัฒนาเศรษฐกิจให้สำเร็จ ต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองการปกครองให้หมู่บ้านและอำเภอมีการปกครองตนเอง (Lewis, 1958)

(4) การปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งแวดล้อมความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งจะควบคุมคู่กับการกระจายอำนาจตามระบอบประชาธิปไตย อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศแม่แบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่ต่างมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง

หลักสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น มีเจตนารมณ์สำคัญ 2 ประการ ดังนี้

1. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสเรียนรู้ ฝึกหัดการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในส่วนกลางไปให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น (Decentralization) และเพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น จากเจตนารมณ์ดังกล่าว นำมากำหนดเป็นหลักการของการปกครองท้องถิ่น 6 ประการ

- 1) ต้องมีองค์กรหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นหลักการดำเนินงานด้านการปกครอง การบริหารงาน และการจัดกิจกรรมสาธารณะบางอย่างแทนรัฐบาลในส่วนกลาง
- 2) องค์กรท้องถิ่นอาจแบ่งเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งต้องมาจากการเลือกตั้ง มิใช่มาจากการแต่งตั้งโดยหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
- 3) ต้องมีความเป็นอิสระหรือมีอำนาจอิสระในการปกครองและการบริหารงานภายในท้องถิ่นของตน การกำกับดูแลจากรัฐบาลในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคจะต้องมีอยู่ในวงจำกัด แต่ความอิสระต้องมีขอบเขตมิใช่อิสระมากเกินไปอันนำไปสู่การแยกตัวเป็นอิสระ (Independent) จากรัฐบาลในส่วนกลาง
- 4) ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล คือมีอำนาจในการทำนิติกรรมสัญญาตามกฎหมายกับหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐและเอกชน ส่วนจำนวนของวงเงินในการทำนิติกรรมสัญญาของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละหน่วยขึ้นอยู่กับฐานะทางเศรษฐกิจและหน้าที่ของแต่ละหน่วยการปกครอง
- 5) ในด้านการบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่น ต้องสังกัดในหน่วยงานที่เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ ไม่ควรสังกัดการบริหารของส่วนกลางหรือภูมิภาค เพราะความเป็นอิสระจะถูกแทรกแซงโดยมาตรการการควบคุมกำกับดูแลของส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค
- 6) หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องได้รับอำนาจหน้าที่จากรัฐบาลในส่วนกลางให้เพียงพอกับขนาด ความสามารถ ฐานะทางเศรษฐกิจ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น การให้อำนาจหน้าที่ต้องเหมาะสมไม่น้อยเกินไปจนปฏิบัติหน้าที่ในการกิจที่เป็นประโยชน์ของประชาชนไม่ได้ หรืออำนาจหน้าที่ที่ต้องกระทำมากเกินไป เกินขีดความสามารถทางการบริหารและคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จำนวนมาก หากท้องถิ่นได้ดำเนินการปกครองบริหารงานด้วยตนเองแล้ว โดยงบประมาณที่หาได้เอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง ก็ย่อมเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐในการให้บริการแก่

ประชาชนไปอย่างมาก ทำให้รัฐสามารถหันหน้าไปทำนุบำรุงท่มเทในสิ่งที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน และประเทศได้เป็นอย่างดีขึ้น

2. สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง ประเทศแต่ละประเทศมีความกว้างใหญ่ไพศาล ยกเว้นประเทศเล็กๆ เช่น สิงคโปร์ มอริเชียส เป็นต้น การที่รัฐจะดูแลประชาชนทั้งประเทศนั้น ย่อมเกิดปัญหา คือ

- 1) ดูแลไม่ทั่วถึง สิ้นเปลืองกำลังงบประมาณและกำลังคน
- 2) สอนองความต้องการของประชาชน ซึ่งแต่ละท้องถิ่นมีความต้องการไม่เหมือนกัน

3) ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง อันจะทำให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะว่าการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้น ประชาชนสามารถเข้ามารับผิดชอบในการให้บริการ เพื่อสนองความต้องการของตนเองและปกป้องผลประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นส่วนรวม จะส่งผลถึงการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับชาติ จึงกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตยสำหรับประชาชน

รูปแบบของการปกครองท้องถิ่น

1) รูปแบบที่ใช้ระบบรัฐสภา (Parliamentary system)

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้ ได้มีการจำลองรูปการปกครองแห่งรัฐลงมาใช้กับท้องถิ่น ประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกของสภาท้องถิ่นนั้นได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยสภาท้องถิ่นนั้นมีหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1.1 กำหนดนโยบายและออกกฎหมายท้องถิ่น

1.2 เลือกคณะผู้บริหารและควบคุมการบริหารงานของคณะผู้บริหารงาน คณะผู้บริหารงานท้องถิ่น เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยรับคะแนนเสียงข้างมากจากสภาท้องถิ่นให้เข้าดำรงตำแหน่งผู้บริหารงานของท้องถิ่น แต่ทั้งนี้คณะผู้บริหารงานท้องถิ่นจะบริหารงานภายใต้ความไว้วางใจของสภาท้องถิ่น หากสภาท้องถิ่นไม่ไว้วางใจหรือมีคะแนนเสียงน้อยสนับสนุนในสภาท้องถิ่น หรือแพ้คะแนนเสียงในเรื่องกฎหมายท้องถิ่นเกี่ยวกับการเงินแล้วคณะผู้บริหารท้องถิ่นทั้งคณะจะต้องออกตำแหน่งเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาท้องถิ่นบุคคลอื่นที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากสนับสนุนเป็นคณะผู้บริหารแทน

รูปแบบนี้ ฝ่ายบริหารอ่อนแอ (Weak executive) เพราะต้องบริหารงานภายใต้ความวางใจของสภาท้องถิ่น ผู้บริหารต้องคอยระวังเสียงสนับสนุนให้มีเสียงข้างมากตลอดเวลา

2) รูปแบบสภาและผู้บริหารได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน (Presidential system) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้มุ่งหมายที่จะให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งในการบริหารงานไม่ต้องพะวงและเอาใจสภาท้องถิ่นมากนัก โดยให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งโดยตรงทั้งฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารเข้ามาบริหารงานโดยไม่ต้องผ่านมติไว้วางใจจากสภาและคะแนนให้ฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่งได้ เพราะทั้งฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารต่างก็ถือว่าตนมาจากเสียงไว้วางใจจากประชาชนโดยตรง

3) การปกครองท้องถิ่นรูปคณะกรรมการ (Commission form)

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้จะเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ยกเลิกระบบสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารของท้องถิ่น โดยรวมเอาอำนาจตามกฎหมายท้องถิ่นกับอำนาจในการบริหารงานให้แก่คณะกรรมการ ซึ่งมีจำนวนหนึ่งประมาณ 5-10 คน โดยคณะกรรมการจะได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยเมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้วจะทำหน้าที่ 2 ประการ คือ การทำหน้าที่นิติบัญญัติของท้องถิ่นและฝ่ายบริหารของท้องถิ่นพร้อมกันไป ในคณะกรรมการบริหารจำนวน 5-10 คนนี้ หนึ่งในคณะกรรมการรับฐานะเป็นประธานในที่ประชุมของคณะกรรมการหรือนายกเทศมนตรีของเทศบาล แต่ไม่มีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร แต่บุคคลที่เป็นประธานในที่ประชุมของคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจออกเสียง แต่ไม่มีอำนาจยับยั้งหรือแต่งตั้งเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด ส่วนคณะกรรมการอื่นจะทำหน้าที่เป็นผู้ออกกฎหมายท้องถิ่นและบริหารงานควบคุมหน่วยงานรับผิดชอบแบ่งแยกกันไป ลักษณะสำคัญของรูปแบบนี้ 5 ประการ คือ

3.1 อำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารงานท้องถิ่น นั้นตกอยู่แก่คณะกรรมการจำนวน 5-10 คน

3.2 คณะกรรมการทั้งหมดได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

3.3 คณะกรรมการบริหารทั้งหมดตรากฎหมายท้องถิ่นไว้ และกำหนดนโยบายในการบริหารงานท้องถิ่น

3.4 กรรมการผู้หนึ่งจะได้รับการเลือกตั้งจากคณะให้เป็นประธานกรรมการมีอำนาจเล็กน้อย กรรมการผู้นี้เป็นประธานในที่ประชุมคณะกรรมการ มีฐานะเป็นประมุขของท้องถิ่น แต่คณะกรรมการทุกคนมีอำนาจในการบริหารเท่ากัน

3.5 กรรมการคนหนึ่งเป็นผู้บริหารงานของหน่วยงานท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วย

การปกครองท้องถิ่นรูปคณะกรรมการนั้น เป็นการรวมเอาความรับผิดชอบทั้งด้านนิติบัญญัติและด้านบริหารมาไว้ด้วยกัน ทำให้ไม่เกิดปัญหาเรื่องใครรับผิดชอบในงานบริหารของท้องถิ่น เป็นการประหยัดไปในตัว รูปการปกครองท้องถิ่นแบบนี้เป็นการแก้ไขข้อเสียของท้องถิ่นในรูปที่ฝ่ายบริหารและสภาแยกกันในเรื่องที่ว่ยากเลิกการแบ่งอำนาจเสียทั้งหมด ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก และมีความรวดเร็วในการบริหาร แต่มีข้อเสีย คือ ขาดฝ่ายค้านคอยถ่วงดุลการบริหารงาน และจะใช้ได้เฉพาะท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก ประชาชนในเขตการปกครองไม่มากนัก และหน่วยงานของท้องถิ่นไม่สลับซับซ้อน

4) การปกครองท้องถิ่นรูปผู้ว่าราชการ (City Manager)

ท้องถิ่นในรูปแบบผู้ว่าราชการหรือผู้จัดการ เป็นขั้นวิวัฒนาการอีกขั้นหนึ่งของรูปคณะกรรมการ ทั้งนี้โดยจัดให้มีหัวหน้าผู้รับผิดชอบคนหนึ่งของท้องถิ่นรูปนี้ผู้มีสิทธิออกเสียงจะเลือกสภาท้องถิ่น โดยสภาจะไปจ้างบุคคลภายนอกผู้มีความรู้ความสามารถเข้ามาบริหารงานโดยสภาจะต้องกำหนดสัญญาจ้าง มีอำนาจในการจ้างและเลิกจ้าง ถอดถอนผู้จัดการหรือผู้ว่าราชการท้องถิ่นได้ เมื่อสภาลงมติเห็นชอบในการจ้างผู้ว่าราชการท้องถิ่นแล้ว ผู้ว่าราชการท้องถิ่นจะเป็นพนักงานประจำท้องถิ่นไม่ใช่พนักงานการเมือง โดยเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญ ได้รับมอบหมายให้บริหารงานตามนโยบายของสภาท้องถิ่น การบริหารงานท้องถิ่นรูปแบบนี้เปรียบเสมือนบริษัท ซึ่งบรรดาผู้ถือหุ้น คือประชาชนแล้วเลือกกรรมการผู้จัดการบริษัทคือ ผู้ว่าราชการ

5) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบผสม

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้ เป็นการผสมระหว่างการเลือกตั้งและการแต่งตั้งสภาท้องถิ่นซึ่งถือได้ว่ามาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและทำหน้าที่นิติบัญญัติหรือกฎหมายท้องถิ่น ส่วนฝ่ายบริหารมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลกลาง ซึ่งจะเห็นได้จากการปกครองในประเทศฝรั่งเศสโดยสภาจังหวัด (Council of General) ประกอบด้วย สมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรือฝ่ายบริหารของท้องถิ่นหรือสภาจังหวัดคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง นอกจากการทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลางแล้ว ยังทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของท้องถิ่นอีกด้วย

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ

การศึกษาการปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆ จะทำให้ทราบถึงแนวคิด หลักการ และยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศต่างๆ เหล่านั้นเพื่อนำมาเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทย สามารถนำส่วนที่ดีและเป็นประโยชน์มาปรับใช้กับสภาพแวดล้อมของประเทศไทยในการพัฒนาปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยต่อไปได้ดียิ่งขึ้น จึงนำเสนอการปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆ 3 ประเทศ คือ สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ดังต่อไปนี้

1. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศสหราชอาณาจักร

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสหราชอาณาจักร สามารถสรุปได้ 6 ประการดังนี้¹⁷

1) การปกครองท้องถิ่น ได้เริ่มมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 13 และได้มีการปฏิรูปเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา แต่ก็ยังยึดหลักปฏิบัติเดิมๆ บางอย่าง เช่น ชื่อเรียกตำแหน่งต่างๆ ตลอดจนพิธีการบางอย่าง

2) โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสหราชอาณาจักรในปัจจุบัน ใช้ทั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเดียวและการปกครองท้องถิ่นแบบ 2 ระดับ คือการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเดียว (Unitary or Single-Tier) ซึ่งจะใช้กับการปกครองท้องถิ่นในเขตมหานครลอนดอน และในเมืองใหญ่ๆ และการปกครองท้องถิ่นแบบ 2 ระดับ (Two-tier) ซึ่งจะใช้กับการปกครองท้องถิ่นนอกเขตมหานครลอนดอน และนอกเขตเมืองใหญ่ๆ

3) โดยที่การปกครองท้องถิ่นในประเทศสหราชอาณาจักรในปัจจุบัน จะเน้นในด้าน การควบคุมคุณภาพ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศ สหราชอาณาจักร จึงไปสังกัดอยู่กับกระทรวงสิ่งแวดล้อม (Department of the Environment) อย่างไรก็ตาม กระทรวงอื่นๆ ที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการให้บริการในบางเรื่องเพื่อประกันความเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ เช่น บริการด้านการศึกษา บริการด้านสาธารณสุข บริการด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นต้น ซึ่งกระทรวงศึกษาและการจ้างงาน (Department of Education and Employment) กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงมหาดไทย (The Home Office) ก็จะเข้าไปเกี่ยวข้องในการให้บริการในแต่ละด้านด้วย

¹⁷ สมาน รังสิโยภฤกษ์, การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, 2543), หน้า 35.

4) สำหรับหน้าที่และการบริการของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในกรณีที่ท้องถิ่นใดใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่น 2 ระดับ ก็จะมีการกำหนดหน้าที่ และบริการแต่ละระดับไว้ชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน โดยยึดหลักการว่าหน้าที่และบริการสามารถดำเนินการได้ดีเยี่ยมในเขตพื้นที่ขนาดเล็ก ส่วนหน้าที่และบริการที่ต้องใช้พื้นที่ขนาดใหญ่และประชาชนเป็นจำนวนมาก จะให้การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่สูงกว่าอีกระดับหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการ จึงจะเกิดประสิทธิภาพและคุ้มค่า

5) การบริหารงานบุคคลของการปกครองท้องถิ่น จะเป็นความรับผิดชอบของแต่ละท้องถิ่น ในการที่จะกำหนดโครงสร้างอัตรากำลังของตนเอง ทั้งนี้ภายใต้ระเบียบที่รัฐบาลกลางกำหนด สำหรับอัตราเงินเดือนและเงื่อนไขการทำงานจะเป็นไปตามข้อเสนอแนะที่รัฐบาลกลางได้มีการเจรจาทำความเข้าใจกับความตกลงกับสหภาพแรงงานไว้

6) รายได้ของการปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากภาษีท้องถิ่น ซึ่งประมาณร้อยละ 20 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด ดังนั้น ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่จึงมาจากการจัดสรรของรัฐบาลกลาง

2. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส สามารถสรุปได้ 8 ประการดังนี้¹⁸

1) การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสได้เริ่มต้นอย่างจริงจัง ภายหลังการปฏิวัติในปี ค.ศ.1789 โดยได้มีการกระจายอำนาจอย่างสุดขีดขึ้น ทั้งเทศบาลและจังหวัดต่างมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งทั้งสิ้น ตลอดจนได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้และอำนาจหน้าที่เป็นของรัฐบาลกลางและรัฐมนตรีต่างๆ มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน แม้ว่าในยุคของนโปเลียน โบนาปาร์ต จะมีการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอีกครั้ง โดยการยกเลิกการเลือกตั้งทั้งหมดก็ตาม แต่ในยุคต่อๆ มา ก็ได้มีการกระจายอำนาจกลับไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเดิม และเพิ่มขึ้นตามกระแสความต้องการของประชาชน

2) โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสในปัจจุบันใช้โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบ 3 ระดับ (3-tier system) คือ (1)ระดับเทศบาล (Commune) มีนายกเทศมนตรี (Maire) เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร (2) ระดับจังหวัด (Department) มีประธานสภาจังหวัด

¹⁸ สมาน รังสิโยภิญญ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 38

(President du Conseil General) เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และ (3) ระดับภาคหรือมณฑล (Region) มีประธานสภาภาคหรือมณฑล (President du Regional) เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร

3) หัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ นายกเทศมนตรี ประธานสภาจังหวัด และประธานสภาภาคหรือมณฑล จะได้รับการเลือกตั้งโดยอ้อมจากสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาภาคหรือมณฑลตามลำดับ และดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี

4) หัวหน้าฝ่ายบริหารของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ อำนาจหน้าที่ที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ และอำนาจหน้าที่ที่เป็นของรัฐบาลกลางและรัฐมนตรีต่างๆ มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนตามที่ได้กำหนดไว้เมื่อปี ค.ศ.1789 ดังได้กล่าวมาแล้ว

ในระดับจังหวัดและระดับภาคหรือมณฑล นอกจากจะมีประธานสภาจังหวัดและประธานสภาภาคหรือมณฑลเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารแล้ว กระทรวงมหาดไทยโดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet de Department) และผู้ว่าราชการมณฑล (Prefet de Region) เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำและกำกับดูแลให้สภาจังหวัดและประธานสภาจังหวัด สภาภาคหรือมณฑล และประธานสภาภาคหรือมณฑลตามลำดับ ปฏิบัติตามนโยบาย กฎระเบียบของรัฐบาลกลางอีกชั้นหนึ่งด้วย

5) สำหรับอำนาจหน้าที่ และการบริการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีกฎหมายหลายฉบับภายหลังปี ค.ศ.1982 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่และบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับ และรัฐบาลกลางไว้อย่างชัดเจน เช่น ด้านการศึกษา รัฐบาลกลางจะรับผิดชอบทางวิชาการและการจัดการด้านบุคลากร เทศบาลจะรับผิดชอบโรงเรียนระดับอนุบาลและระดับประถมศึกษา จังหวัดจะรับผิดชอบโรงเรียนระดับมัธยมต้น (ปีที่ 1-3) และภาคหรือมณฑลจะรับผิดชอบโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (ปีที่ 3-4) และการศึกษาพิเศษต่างๆ เป็นต้น

6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่ของตนเอง ยกเว้นเจ้าหน้าที่บางประเภท เช่น เจ้าหน้าที่ด้านการศึกษาหรือข้าราชการครู รัฐบาลจะเป็นผู้รับผิดชอบในการบรรจุและแต่งตั้ง และจัดสรรให้ปฏิบัติงานในโรงเรียนต่างๆ ทั้งของเทศบาล จังหวัด และภาคหรือมณฑล ตลอดจนเป็นผู้รับผิดชอบในการจ่ายเงินเดือนให้ด้วย

7) รายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส ได้มาจากการเสียภาษีอากร 4 ประเภท คือ ภาษีโรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีที่อยู่อาศัย และภาษีการประกอบวิชาชีพ แต่ยังไม่เพียงพอจึงจำเป็นต้องมีรายได้อื่นๆ นอกจากภาษีอากร ซึ่งได้แก่ รายได้จากทรัพย์สิน จาก

สาธารณูปโภค และจากการประกอบการพาณิชย์ แต่ก็ยังไม่เพียงพอ ดังนั้น เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง จึงเป็นรายได้อื่นๆ นอกจากภาษีอากรที่สำคัญอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งได้แก่ เงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินการ เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน และเงินอุดหนุนเพื่อการกระจายอำนาจ

8) การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส นอกจากจะมี 3 ระดับ ดังได้กล่าวมาแล้ว ยังมีการปกครองรูปแบบพิเศษ คือการปกครองนครปารีส ซึ่งมีบทบาทและหน้าที่ 2 สถานะ คือ เป็นทั้งเทศบาลและจังหวัดไปพร้อมๆ กัน คือ สภาเทศบาลนครปารีส (Conseil General) จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาลมหานครปารีสและของจังหวัดนครปารีส และนายกเทศมนตรีนครปารีส (Maire) ก็จะทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาลมหานครปารีส และของจังหวัดปารีส

อนึ่ง ในการบริหารงานของมหานครปารีส ได้แบ่งออกเป็น 20 เขต (Arrondissement) โดยในแต่ละเขตจะมีสภาเขต (Le Conseil D' Arrondissement) และนายกเทศมนตรีเขต (Le Maire D' Arrondissement) ของตนเอง

3. รูปแบบการปกครองในประเทศญี่ปุ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น สามารถสรุปได้ 8 ประการดังนี้¹⁹

1) การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น ได้เริ่มอย่างจริงจังในปี ค.ศ.1947 นี้เอง โดยได้รับประกันเกี่ยวกับการปกครองตนเองหรือการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น

2) โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบัน ใช้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบ 2 ระดับ(Two tier) คือ ระดับจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัด (Governors) เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และระดับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ได้แก่ นคร เมือง และตำบล มีนายกเทศมนตรี (Mayors) เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและประสานงานของจังหวัด

3) หัวหน้าฝ่ายบริหารทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และนายกเทศมนตรีระดับต่างๆ ตลอดจนสมาชิกของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตพื้นที่นั้นๆ มีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี ซึ่งโดยปกติจะเป็นคนในพื้นที่นั้นๆ จึงมีความรู้สึกรักดีและผูกพันต่อประชาชนในเขตพื้นที่ของตน ซึ่งจะหาไม่ได้จากผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง

¹⁹ สมาน รังสิโยกฤษฎ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 45

4) หัวหน้าฝ่ายบริหารของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีบทบาทและหน้าที่ 2 ประการ คือ จะต้องรับผิดชอบบริหารงานตามกฎหมายระดับชาติที่กำหนดให้เป็นกิจการของท้องถิ่น นั้นๆ และในขณะเดียวกันก็ต้องรับผิดชอบในการบริหารงานที่เป็นเจ้าของท้องถิ่นตามนโยบายและแผนงาน และกฎข้อบังคับของท้องถิ่นด้วย ดังนั้น หัวหน้าฝ่ายบริหารจึงเป็นเสมือนตัวแทนของรัฐบาลกลางและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ด้วย

5) สำหรับหน้าที่และการบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กฎหมายว่าด้วยความ เป็นอิสระของท้องถิ่นได้กำหนดให้มีการจัดสรรหน้าที่ของรัฐบาลกลาง และการปกครองส่วน ท้องถิ่นว่าควรจะมีอะไรบ้างอย่างชัดเจน ซึ่งก็ได้กำหนดไว้เป็นที่เรียบร้อยแล้วจึงไม่มีที่ปฏิบัติซ้ำซ้อน

6) การบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นอิสระจากรัฐบาล กลาง กล่าวคือ จะเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น (Local Public Service Personal) โดยจะได้รับการบรรจุ แต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น (The Local Public Service Law) โดยตรง

7) รายได้ของท้องถิ่นที่ได้จากการเก็บภาษีอากรไม่เพียงพอ รายได้ส่วนใหญ่จึงต้อง พึ่งพารายได้ของรัฐบาลกลาง ได้แก่ เงินช่วยในรูปของเงินให้เปล่า (Grant) จะมีจำนวนตั้งแต่ร้อยละ 15-20 ของเงินรายได้ทั้งหมด ซึ่งเป็นเงินช่วยเหลือที่ให้โดยปราศจากเงื่อนไขใดๆ และเงินช่วยเหลือในรูป ของเงินอุดหนุน (Subsidies) จะมีจำนวนตั้งแต่ร้อยละ 30-50 ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งเป็นเงินช่วยเหลือ โดยมีเงื่อนไข กล่าวคือ รัฐบาลกลางจะจ่ายให้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานบางอย่าง ให้รัฐบาลเท่านั้น

8) การบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับมหานคร เช่น มหานคร โตเกียว (Tokyo Metropolitan Government: TMG) จะมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการบริหารงานของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับอื่นๆ เนื่องจากจะต้องให้มีบริการเฉพาะด้านที่มีประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งมีรัฐวิสาหกิจของมหานครด้วย

จากแนวคิดของการปกครองท้องถิ่น จะพบว่า การปกครองท้องถิ่นนั้นมี 2 รูปแบบ สำคัญ ที่บ่งบอกถึงอำนาจและความสำคัญของผู้บริหาร กล่าวคือรูปแบบแรกที่น่าระบบรัฐสภามาใช้นั้น จะมีข้อเสียคือ มีการกลั่นกรองจากสภา แต่มีข้อเสียคือ ผู้บริหารจะอ่อนแอ ไม่กล้าตัดสินใจและล่าช้า เนื่องจากหัวหน้าบริหารนั้นมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ซึ่งจะสามารถแก้ไขได้โดยใช้รูปแบบการการ ปกครองท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง รูปแบบสภาที่หัวหน้าบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่ก็มีข้อเสีย เช่นกัน หากหัวหน้าบริหารขาดซึ่งความสามารถบริหาร และใช้อำนาจเป็นลักษณะเผด็จการมากกว่า ประชาธิปไตย

3. อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร²⁰

โครงสร้างการบริหารกรุงเทพมหานครที่สำคัญคือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครเป็นผู้เลือกตั้ง สภากรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ 7 ประการดังนี้

1. เสนอและพิจารณาให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งเป็นการพิจารณางบประมาณทุกหน่วยงานของกรุงเทพมหานครที่ฝ่ายบริหารตั้งมาว่ามีเหตุผลเหมาะสมอย่างไร และจะเพิ่มหรือลดให้เป็นไปตามกระบวนการของการออกข้อบัญญัติ
3. ควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีวิธีการควบคุมได้ 4 ประการ คือ
 - 3.1 โดยการตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งถือได้ว่าเป็นมาตรการที่ใช้ในการควบคุมได้ทางหนึ่ง
 - 3.2 โดยการเสนอญัตติ เพื่อให้กรุงเทพมหานครดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร หากที่ประชุมสภาเห็นชอบในญัตติของสมาชิกสภา ก็จะส่งญัตติในเรื่องนั้น ๆ ให้ฝ่ายบริหารพิจารณาดำเนินการต่อไป
 - 3.3 โดยการเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งจะกระทำได้โดยสมาชิกสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เข้าชื่อเพื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการกรุงเทพมหานครได้
 - 3.4 โดยการเป็นกรรมการสภา ซึ่งถือได้ว่าเป็นบทบาทอันสำคัญของสมาชิกที่จะควบคุม ติดตามผลการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้ เพราะคณะกรรมการของสภามีอำนาจกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้ แล้วรายงานต่อสภากรุงเทพมหานคร ถ้าสภากรุงเทพมหานครเห็นชอบกับรายงานของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว ประธานสภา ก็จะส่งเรื่องให้ฝ่ายบริหารพิจารณาดำเนินการตามมติของสภาต่อไป
4. อำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในกิจการที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องขอความเห็นชอบจากสภา หรือต้องรายงานให้สภาทราบ 10 ประการ คือ

²⁰ สภากรุงเทพมหานคร, 2548 .

4.1 การดำเนินกิจการนอกเขตกรุงเทพมหานคร

4.2 การทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัท หรือการถือหุ้นในบริษัท รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่กรุงเทพมหานครถืออยู่ต้องได้รับความอนุมัติจากสภากรุงเทพมหานคร

4.3 การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น โดยเรียกเก็บค่าบริการซึ่งกรุงเทพมหานครจะดำเนินการได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติ ซึ่งเท่ากับเป็นการให้ความเห็นชอบของสภาโดยปริยาย หากได้รับความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัตินี้ดังกล่าว

4.4 การมอบให้เอกชนดำเนินกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนกรุงเทพมหานคร หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้กระทำการดังกล่าวข้างต้นให้เป็นไปตามกฎระเบียบกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภา และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

4.5 การยืมเงินสะสมเกินกว่า 10 ล้านบาท และการขอใช้เงินสะสมจ่ายขาด

4.6 การขอขยายเวลาเบิกจ่ายเงินเหลือปีงบประมาณเกินปีงบประมาณถัดไป

4.7 การก่อหนี้ผูกพันงบประมาณข้ามปี (ยกเว้นโครงการซึ่งได้ระบุไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือโครงการที่ใช้เงินยืมสะสม ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครแล้ว)

4.8 การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ

4.9 การกู้เงินจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

4.10 รับทราบรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว

5. อำนาจในการอนุมัติ มี 2 ประการคือ

5.1 การอนุมัติข้อกำหนดกรุงเทพมหานคร

5.2 การอนุมัติให้ขยายเวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการที่สภาแต่งตั้งออกไปในกรณีที่ดินการไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด

6. อำนาจในการวินิจฉัย มี 3 ประการคือ

6.1 ให้สมาชิกสภาออก เพราะเห็นว่าได้กระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง มติของสภาต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนของสมาชิกทั้งหมดของสภา

6.2 ให้สมาชิกสภาลาประชุมในสมัยประชุมหนึ่งเกินกว่า 3 วัน ที่มีการประชุม

6.3 กรณีมีปัญหาที่ต้องตีความข้อบังคับ ให้เป็นอำนาจของสภาที่จะวินิจฉัย

7. ร่วมกับฝ่ายบริหารในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

อำนาจหน้าที่ของประธานสภากรุงเทพมหานคร มี 6 ประการดังนี้

1. ดำเนินกิจการของสภากรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภากรุงเทพมหานคร
2. เป็นประธานของที่ประชุมสภากรุงเทพมหานคร
3. บังคับการงานในสภา
4. รักษาระเบียบและความสงบเรียบร้อยในสภา
5. เป็นผู้แทนสภาในกิจการภายนอก
6. อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภากรุงเทพมหานคร

ประชุมสภากรุงเทพมหานคร

อำนาจหน้าที่ของรองประธานสภากรุงเทพมหานคร

ทำหน้าที่ช่วยประธานสภาในกิจการอันเป็นหน้าที่ของประธานสภา หรือปฏิบัติตามที่ประธานสภามอบหมาย

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำ สภากรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการสามัญ คือ คณะกรรมการที่สภากรุงเทพมหานครแต่งตั้งจากสมาชิกสภา คณะหนึ่งมีจำนวนอย่างน้อย 5 คน อย่างมากไม่เกิน 9 คน คณะกรรมการสามัญ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ และติดตามการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารในแต่ละด้าน มีทั้งหมด 11 คณะได้แก่

1. คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ
2. คณะกรรมการการศึกษาและวัฒนธรรม
3. คณะกรรมการการโยธาและผังเมือง
4. คณะกรรมการการสาธารณสุข
5. คณะกรรมการการรักษาความสะอาดและสิ่งแวดล้อม
6. คณะกรรมการการเศรษฐกิจ การเงิน การคลังและติดตามงบประมาณ
7. คณะกรรมการการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย
8. คณะกรรมการการพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม
9. คณะกรรมการกิจการสภากรุงเทพมหานคร
10. คณะกรรมการการจราจรขนส่ง และการระบายน้ำ

11. คณะกรรมการการท่องเที่ยวและการกีฬา

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญ สภากรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการวิสามัญ คือ กรรมการที่สภากรุงเทพมหานครเลือกจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภา หรือผู้ที่มิได้เป็นสมาชิกสภา และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอชื่อผู้เป็นสมาชิกสภาหรือผู้ที่มิได้เป็นสมาชิกสภา เพื่อให้สภากรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ ส่วนจำนวน กรรมการให้เป็นไปตามที่สภากรุงเทพมหานครกำหนด

คณะกรรมการวิสามัญ มีอำนาจหน้าที่กระทำการ หรือพิจารณาสอบสวน หรือ ศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร แล้วรายงานต่อสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งจะมีการตั้งขึ้นได้ใน 2 กรณี คือ

กรณีที่ 1 เมื่อสภาพิจารณาลงมติรับหลักการร่างข้อบัญญัติที่สมาชิกสภาหรือผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร เป็นผู้เสนอสภาต้องแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติ แล้วจึง รายงานผลการพิจารณาต่อสภา ถ้าสภาเห็นชอบก็จะส่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามเพื่อ ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

กรณีที่ 2 ตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาศึกษารายละเอียดก่อนรับหลักการหรือก่อนให้ความเห็นชอบใน ข้อใด ๆ ซึ่งที่ประชุมเห็นว่ายังไม่ชัดเจนเพียงพอแล้วให้นำผลการพิจารณาเสนอต่อสภาว่าสมควรจะ รับหลักการหรือให้ความเห็นชอบในข้อใดนั้น ๆ หรือไม่ ประการใด

สมาชิกภาพของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีวาระดำรงตำแหน่งตามอายุของสภากรุงเทพมหานคร คราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง เมื่ออายุของสภากรุงเทพมหานครสิ้นสุดลงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งภายใน 60 วัน นับแต่วันที่อายุของสภาสิ้นสุดลง และวันเลือกตั้งต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วกรุงเทพมหานคร

นอกจากกรณีดังกล่าวข้างต้น สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ยังพ้นจากสมาชิกภาพด้วยเหตุใด เหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

1. ตาย
2. ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานสภากรุงเทพมหานคร โดยมีผลนับแต่วันถัดจากวันที่ยื่นหนังสือลาออก

3. ขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 14 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 เว้นแต่กรณีตามมาตรา 16(4) คือ ต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุก และถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

4. ดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครหรือบริษัทที่กรุงเทพมหานครถือหุ้น หรือตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

5. ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ

6. ขาดประชุมสภากรุงเทพมหานครตลอดสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภากรุงเทพมหานคร

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

8. รายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกทม. ได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และถ้าสมาชิกภาพของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมดเพราะเหตุดังกล่าว ให้ถือว่าเป็นการยุบสภา กทม.

เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครว่างลงด้วยเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามอายุของสภากรุงเทพมหานคร ต้องมีการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกแทนตำแหน่งที่ว่างภายใน 90 วัน เว้นแต่อายุของสภาจะเหลือไม่ถึง 180 วัน (6 เดือน) สมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งเข้ามาแทนจะอยู่ในตำแหน่งได้เท่าอายุของสภาที่เหลืออยู่

บทบาทหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครที่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร

โครงสร้างการบริหารของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร คือ มีสภากรุงเทพมหานครซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ที่มาจากการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่แยกกันโดยเด็ดขาด และมีความสัมพันธ์กันในลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน คือต่างมีสิทธิที่จะเสนอรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงมหาดไทยสั่งการยุบสภาและถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้เท่ากัน ตามหลักการ 2 ประการ ดังนี้

1. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการให้ยุบสภาเมื่อการดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานครมีความขัดแย้งกันจนอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม

2. สภากรุงเทพมหานคร มีอำนาจเสนอมติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้โดยมติคณะรัฐมนตรี กรณีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้กระทำการอันเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหรือปฏิบัติการอันเป็นเหตุให้เสียหายอย่างร้ายแรงแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการส่วนรวมหรือแก่การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน

นอกจากนี้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานครยังมีความสัมพันธ์กันในเรื่องการปฏิบัติราชการอื่น ๆ อีก 6 ประการคือ

1. มีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครได้เหมือนกัน ยกเว้นร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องเป็นผู้เสนอ และร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้เสนอจะต้องได้คำรับรองของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

2. สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เมื่อเห็นว่าเรื่องนั้น ๆ ยังไม่สมควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของกรุงเทพมหานคร

3. สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดมีสิทธิเข้าชื่อเสนอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริงในปัญหาการบริหารราชการภายใน 15 วัน โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่มีสิทธิยับยั้งการอภิปราย

4. สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญของสภากรุงเทพมหานคร โดยเลือกจากสมาชิกกรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญของสภากรุงเทพมหานครโดยเลือกจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้มิได้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

5. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครให้สภากรุงเทพมหานครตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญได้ตามจำนวนที่สภากำหนด

6. สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจให้ความเห็นชอบในการดำเนินการของกรุงเทพมหานครในเรื่องต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

จากความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กับ สภากรุงเทพมหานคร ในการปฏิบัติราชการ จะพบว่า มีการบัญญัติไว้ค่อนข้างที่จะให้อำนาจผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาก เช่น ร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องเป็นผู้เสนอ และร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้เสนอจะต้องได้คำรับรองของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร การตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร การที่สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดมีสิทธิเข้าชื่อเสนอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริงในปัญหาการบริหารราชการภายใน 15 วัน โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่มีสิทธิยับยั้งการอภิปราย แต่หากผู้ว่าไม่สามารถตอบคำถามได้ สมาชิกไม่มีถอดถอนหรือลงมติไม่ไว้วางใจผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้แต่อย่างใด หรือแม้แต่การที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร โดยที่สมาชิกสภาไม่มีสิทธิคัดค้าน ซึ่งการให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมากเช่นนี้ทำให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครไม่มีบทบาทที่เด่นชัดจนเป็นที่ยอมรับของประชาชน

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาค้นคว้าพบรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง จำนวน 13 เรื่อง ดังนี้

เทวินทร์ ขอเหนี่ยวกลาง²¹ ศึกษาเรื่อง ความตั้งใจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง : กรณีศึกษาประชาชนเขตเลือกตั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร มีจุดมุ่งหมายเพื่อ 1) ศึกษาปัจจัยทางประชากรและสังคม ที่มีผลต่อความตั้งใจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง 2) ศึกษาปัจจัย ทางด้านกระบวนการความคิดที่มีผลต่อความตั้งใจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง กลุ่มตัวอย่างในการศึกษามีทั้งหมด 444 ราย เป็นประชาชนที่มีอายุ 20 ปี ขึ้นไปและมีสิทธิเลือกตั้งใน เขตเลือกตั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร (เขตดุสิต บางซื่อ และราชเทวี) การสุ่มตัวอย่างกระจายตามพื้นที่ หน่วยเลือกตั้งต่าง ๆ 35 หน่วย โดยเก็บตัวอย่าง หน่วยเลือกตั้งละ 10-15 ราย และใช้แบบสอบถาม เป็นเครื่องมือสำหรับการเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้สถิติวิเคราะห์แบบ t-test

²¹ เทวินทร์ ขอเหนี่ยวกลาง, “ความตั้งใจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง : กรณีศึกษาประชาชน เขตเลือกตั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา (สังคมวิทยา), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537, หน้า 1.

กำหนดค่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05, ไคสแควร์ (Chi-square) กำหนดค่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 และการทดสอบนัยสำคัญของค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Coefficient of correlation) กำหนดค่า นัย สำคัญทางสถิติที่ 0.01 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ปัจจัยทางประชากร และสังคม ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพสมรส การศึกษา อาชีพ รายได้ ระยะเวลาการอยู่อาศัยในชุมชน การรับรู้ ข่าวสารทาง การเมือง และการมีส่วนร่วมในกิจกรรม ทางการเมือง มีความสัมพันธ์กับความตั้งใจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยเพศชายมีความตั้งใจไปใช้สิทธิเลือกตั้งสูงกว่าเพศหญิง คนอายุมากมีความตั้งใจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง สูงกว่าคนอายุน้อย คนที่แต่งงานแล้วมีความตั้งใจไปใช้สิทธิเลือกตั้งสูงกว่า คนโสด คนที่มีการศึกษาสูง มีความตั้งใจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง สูงกว่าคนที่มีการศึกษาค่ำ คนที่มีอาชีพผู้ประกอบการ/อาชีพอิสระ, อาชีพ รับราชการ/รัฐวิสาหกิจ,อาชีพพนักงานบริษัทเอกชน, อาชีพ ค้าขาย/รับจ้างอิสระ และนักเรียน/ นักศึกษา มีความตั้งใจ ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจากสูง-ต่ำเรียงตามลำดับ คนที่มีรายได้สูงมีความตั้งใจไปใช้ สิทธิเลือกตั้งสูงกว่า คนที่มีรายได้ต่ำ คนที่อาศัยอยู่ในชุมชนมานานจะมีความตั้งใจ ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง สูงกว่าคนที่เพิ่งเข้ามาอาศัยอยู่ในชุมชน ใหม่ ๆ คนที่รับรู้ข่าวสารทางการเมืองมากมีความตั้งใจ ไปใช้ สิทธิเลือกตั้งสูงกว่าคนที่รับรู้ข่าวสารทางการเมืองน้อย และคนที่เคยมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง มากมีความตั้งใจ ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสูงกว่าคนที่เคยมีส่วนร่วมในกิจกรรม ทางการเมืองน้อย ปัจจัย ทางด้านกระบวนการความคิดที่พบความสัมพันธ์กับ ความตั้งใจไปใช้สิทธิเลือกตั้งดังนี้ คนที่ประเมิน คุณค่าของการ เลือกตั้งสูงจะตั้งใจไปใช้สิทธิเลือกตั้งสูง คนที่มีความศรัทธา นักการเมืองมากจะมีความ ตั้งใจไปใช้สิทธิเลือกตั้งสูง คนที่ ประเมินโอกาสได้รับชัยชนะของพรรคการเมืองที่ตนเอง สนับสนุนใน พื้นที่ส่วนรวมต่ำจะมีความตั้งใจไปใช้สิทธิเลือกตั้งสูง คนที่ประเมินว่าต้นทุนที่ใช้ในการไปใช้สิทธิ เลือกตั้งต่ำจะมี ความตั้งใจไปใช้สิทธิเลือกตั้งสูง ส่วนปัจจัยทางด้านกระบวนการความคิดที่ไม่พบ ความสัมพันธ์กับความตั้งใจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้แก่ ความพึงพอใจกับสภาพชีวิตปัจจุบัน ความรู้สึก ได้รับ ความเป็นธรรมจากสังคม ความเชื่อเรื่องโชคชะตาลิขิต การประเมินผลกระทบจากนักการเมือง การได้รับแรง กดดันทางสังคม ความรู้สึกขัดแย้งในความชอบพรรคการเมือง การประเมินโอกาสบรรลุ ชัยชนะของพรรคการเมืองที่สนับสนุน ในเขตเลือกตั้ง และการประเมินความบริสุทธิ์ของการเลือกตั้ง

พินิตมา เลิศสมบูรณ์²² ศึกษาเรื่อง การใช้สารสนเทศของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อการศึกษาการใช้สารนิเทศของสมาชิก สภากรุงเทพมหานครในด้านวัตถุประสงค์ เนื้อหา รูปแบบ ขอบเขต คุณลักษณะของสารนิเทศ แหล่งที่ใช้ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการใช้ สารนิเทศ โดยใช้การสัมภาษณ์ ในการรวบรวมข้อมูลจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวน 55 คน ผลการวิจัยพบว่า สมาชิกสภากรุงเทพมหานครส่วนใหญ่ใช้สารนิเทศเพื่อวัตถุประสงค์ในการสอดส่องดูแลทุกข์สุขของประชาชน โดยเนื้อหาที่ใช้ เรียงตามลำดับ ได้แก่ เนื้อหาด้านทรัพยากรมนุษย์และสาธารณูปโภค การบริหาร การปกครอง และการคลัง การสนทนาเป็นรูปแบบที่มีการใช้สูงสุด รองลงมาคือสื่อมวลชน ขอบเขตของสารนิเทศที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครใช้เป็นมิติด้านกว้างในเรื่องเฉพาะเจาะจง และสรุปเฉพาะประเด็นมิติด้านลึก ความถูกต้องเป็นความสำคัญของสารนิเทศที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครใช้ สำหรับแหล่งที่ใช้สูงสุดคือแหล่งสารนิเทศบุคคล ได้แก่ ประชาชนชาว กรุงเทพมหานคร ส่วนปัญหาที่ประสบจากการใช้สารนิเทศ คือ สารนิเทศมีความน่าเชื่อถือน้อย

ปรีชา แก้วจันทร์²³ ศึกษาเรื่อง ความรับรู้ในบทบาทการเป็นตัวแทนของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความรับรู้ในบทบาทการ เป็นตัวแทนของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ปัจจัยที่มีผลต่อความรับรู้ในบทบาทการเป็นตัวแทนของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และความคิดเห็นของสมาชิกกรุงเทพมหานครที่มีต่อรูปแบบ-โครงสร้างการปกครองที่เหมาะสมกับ กรุงเทพมหานคร กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา คือ สมาชิกสภากรุงเทพมหานครและอดีต สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ที่ได้รับการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จำนวน 112 คน การรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่า t-test และค่า F-test (การวิเคราะห์ความแปรปรวน) โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ผลการวิจัยพบว่า สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีความรับรู้ในบทบาท การเป็นตัวแทน โดยภาพรวมแล้วมีลักษณะกลาง ๆ ระหว่างอนุรักษ์นิยมกับ เสรีนิยม ใน 3 ประเด็นหลัก พบว่ามีลักษณะกลาง ๆ ระหว่างตัวแทนของ เขตเลือกตั้งกับตัวแทนของ

²² พินิตมา เลิศสมบูรณ์, “การใช้สารสนเทศของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, อักษรศาสตร์ (บรรณารักษศาสตร์และสารนิเทศศาสตร์), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537 หน้า 1.

²³ ปรีชา แก้วจันทร์, “ความรับรู้ในบทบาทการเป็นตัวแทนของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต(รัฐศาสตร์), มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2538, หน้า 1.

ส่วนรวม ลักษณะกลาง ๆ ระหว่างการสนองตอบต่อ ประชาชนในท้องถิ่นกับการสนองตอบต่อพรรคการเมือง และลักษณะกลาง ๆ ระหว่างไม่มีอิสระในการตัดสินใจกับมีอิสระในการตัดสินใจ ความแตกต่างในเรื่อง เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และจำนวนครั้งที่ได้รับการเลือกตั้ง ก่อให้เกิดความแตกต่างกันของความรับรู้ในบทบาทการเป็นตัวแทน แต่ความแตกต่างในเรื่อง รายได้ พรรคการเมืองที่สังกัด ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ใน เขตเลือกตั้ง และความผูกพันกับเขตที่ได้รับเลือกตั้ง ไม่ก่อให้เกิดความแตกต่างกันของความรับรู้ในบทบาทการเป็นตัวแทน และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่เห็นว่ารูปแบบ-โครงสร้างการปกครองของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน เหมาะสมอยู่แล้ว โดยที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ต่างก็มาจากการเลือกตั้ง เช่นเดียวกับหลักการของระบบประธานาธิบดี

กฤษณ์ แจ่มแสง²⁴ ศึกษาเรื่อง พฤติกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร การศึกษาวิจัยพฤติกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรและ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาพฤติกรรมการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เปรียบเทียบระหว่าง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ว่ามีความแตกต่างกันเพียงใด ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ ความสนใจทางการเมือง วิธีการ รณรงค์หาเสียง การใช้สื่อสารมวลชนและผลของประชามติ (polls) ที่มีต่อการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน กรุงเทพมหานครพื้นที่เขตห้วยขวาง เน้นเฉพาะในคราวการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 2 กรกฎาคม 2538 และการ เลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร วันที่ 2 มิถุนายน 2539 โดยศึกษาวิจัยเอกสาร และการวิจัยภาคสนาม ซึ่งได้ใช้แบบ สอบถามจำนวน 300 ชุด ในการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาวิจัย พบว่า พฤติกรรมในการเลือกตั้ง ทั้งสองระดับในเรื่องเพศ อายุ การศึกษา ความเข้มข้นในการหาเสียง การติดป้ายคำขวัญสโลแกนรูปแบบแปลกใหม่ ประชาชน เขตห้วยขวางส่วนใหญ่มีความเห็นแตกต่างกัน สำหรับในเรื่อง ที่มีความคิดเห็นตรงกันคือ อาชีพ รายได้ เหตุผลการตัดสินใจ ความสนิทยสนม ความพอใจ การวัดมติดมหาชน การสื่อสาร นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีการซื้อเสียงมากกว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่มีความเห็นว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีการแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ได้รวดเร็วกว่าสมาชิกสภาผู้แทน

²⁴ กฤษณ์ แจ่มแสง, “พฤติกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, รัฐศาสตร์ (การปกครอง), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540, หน้า 1.

ราษฎร ในการเปรียบเทียบพฤติกรรมกาเลือกตั้ง ประชาชน ชาวเขตห้วยขวางให้ความสำคัญในการเลือกตั้งระดับชาติ มากกว่าการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น

จินตนา ปัญญาอาวุธ²⁵ ศึกษาเรื่อง พฤติกรรมการสื่อสารและอุดมการณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่มีต่อความรู้ ทศนคติและการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมือง พ.ศ.2540 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งกลุ่มอายุ 18-20 ปี ในเขตกรุงเทพมหานคร การศึกษาเรื่อง พฤติกรรมการสื่อสารและอุดมการณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ที่มีต่อความรู้ ทศนคติและการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมือง พ.ศ.2540 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งกลุ่มอายุ 18 - 20 ปี ในเขตกรุงเทพมหานคร มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะศึกษา ลักษณะทางประชากรศาสตร์ พฤติกรรมการสื่อสาร อุดมการณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ความรู้ ทศนคติและการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมือง พ.ศ.2540 ตลอดจนความสัมพันธ์ ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ อันได้แก่ลักษณะทางประชากรศาสตร์ พฤติกรรมการสื่อสารและอุดมการณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตยกับความรู้ ทศนคติและการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมือง พ.ศ.2540 การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกลุ่มอายุ 18 - 20 ปี ที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานคร จำนวน 412 คน ใช้วิธีสุ่ม ตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน โดยมีแบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล สถิติ ที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลคือ สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าร้อยละและค่าเฉลี่ยในการอธิบาย ลักษณะทางประชากรศาสตร์ อุดมการณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ความรู้ ทศนคติและการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมือง ส่วนการทดสอบสมมติฐานใช้การวิเคราะห์ค่าไคสแควร์ (Chi-square) ค่า T - test การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One Way ANOVA) และการวิเคราะห์ค่าสหสัมพันธ์ (Pearson Correlation) ในการวิเคราะห์ ผลการวิจัยพบว่า 1. กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีพฤติกรรมการสื่อสารด้านการปฏิรูปการเมืองโดยภาพรวม ทุกสื่อ (หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์และสื่อบุคคล) น้อย ปัจจัยทางประชากรศาสตร์ที่มีผล ต่อพฤติกรรมการสื่อสารด้านการปฏิรูปการเมืองโดยรวม ได้แก่ เพศ 2. กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีอุดมการณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตยโดยรวมอยู่ในระดับ ปานกลาง ปัจจัยทางประชากรศาสตร์ที่มีอิทธิพลต่ออุดมการณ์ประชาธิปไตยโดยรวม ได้แก่ การศึกษา แต่เป็นความสัมพันธ์เชิงผกผัน คือคนที่มีการศึกษาดำมีอุดมการณ์ประชาธิปไตย สูงกว่าคนที่มีการศึกษาสูง ส่วนปัจจัยด้านพฤติกรรมการสื่อสารที่มีผลต่ออุดมการณ์ประชาธิปไตย

²⁵ จินตนา ปัญญาอาวุธ, “พฤติกรรมการสื่อสารและอุดมการณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่มีต่อความรู้ ทศนคติและการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมือง พ.ศ.2540 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งกลุ่มอายุ 18-20 ปี ในเขตกรุงเทพมหานคร”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, วารสารศาสตร์ (สื่อสารมวลชน), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540, หน้า 1.

โดยรวมได้แก่ พฤติกรรมการสื่อสารด้านการปฏิรูปการเมืองโดยภาพรวมทุกสื่อ และการอ่าน ข่าว ปฏิรูปการเมืองจากหนังสือพิมพ์ 3. กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีความรู้ในการปฏิรูปการเมืองต่ำ ปัจจัยที่มีผลต่อ ความรู้ คือ การศึกษาและอุดมการณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตยโดยรวม 4. กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีทัศนคติต่อการปฏิรูปการเมืองโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง หรือเฉย ๆ ปัจจัยด้าน พฤติกรรมการสื่อสารที่มีผลต่อทัศนคติได้แก่ การเปิดรับข่าว ปฏิรูปการเมืองจากหนังสือพิมพ์และ โทรทัศน์ นอกจากนี้อุดมการณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตย โดยรวมก็มีผลต่อทัศนคติด้วย 5. กลุ่ม ตัวอย่างส่วนใหญ่ มีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมืองโดยรวมน้อย ปัจจัย ทางประชากรศาสตร์ที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมืองโดยรวม ได้แก่ รายได้ แต่เป็นความสัมพันธ์ในเชิงผกผันคือ คนที่มี รายได้น้อยมีส่วนร่วมมากกว่าคนที่มียาได้ ปานกลางและรายได้มาก นอกจากนี้อุดมการณ์ทาง การเมืองแบบประชาธิปไตยโดยรวมก็มีอิทธิพล ต่อการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมืองโดยรวมด้วย ส่วนปัจจัยด้านพฤติกรรมการสื่อสารที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมืองโดยรวม ได้แก่ การ เปิดรับข่าวปฏิรูปการเมือง จากวิทยุ โทรทัศน์และสื่อบุคคล

นฤมล รัตนภิบาล²⁶ ศึกษาเรื่อง บทบาทสมาชิกสภากรุงเทพมหานครต่อการพัฒนาการ ปกครองท้องถิ่น การศึกษาวิจัยนี้ มีเป้าหมายวิเคราะห์บทบาทของ สมาชิกสภากรุงเทพมหานครกับการ พัฒนาการปกครองท้องถิ่น โดยศึกษาระดับความรู้ความเข้าใจในเรื่องบทบาทอำนาจหน้าที่ แสดงออก ต่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ศึกษาวิเคราะห์ ความสัมพันธ์ของเพศ อายุ ระดับการศึกษา กับ ความรู้ความ เข้าใจในเรื่องบทบาทอำนาจหน้าที่ และวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ความ เข้าใจกับการแสดงบทบาทจริง ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร การเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นการเก็บ รวบรวมจาก เอกสาร การสำรวจโดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการ วิเคราะห์ข้อมูลใช้สถิติเชิง พรรณนา และสถิติวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร สถิติที่ใช้ทดสอบ คือ ไคสแควร์ ผลการศึกษาพบว่า สมาชิกสภากรุงเทพมหานครส่วนใหญ่ ตอบแบบสอบถามในเรื่องความรู้ความ เข้าใจเกี่ยวกับบทบาท อำนาจหน้าที่การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในระดับปานกลาง แต่มีบทบาทใน ด้านความสัมพันธ์กับประชาชนในฐานะสมาชิก สภากรุงเทพมหานครค่อนข้างสูง เป็นบทบาทที่เปิด โอกาสให้ ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองได้ อาทิ การออกพบปะเยี่ยมเยียนประชาชน การ รับทราบปัญหาความต้องการของ ประชาชน การให้ความช่วยเหลือทั้งส่วนตัวและส่วนรวม ซึ่งนับได้

²⁶ นฤมล รัตนภิบาล, “บทบาทสมาชิกสภากรุงเทพมหานครต่อการพัฒนาการปกครอง ท้องถิ่น”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, รัฐศาสตร์ (การปกครอง), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540, หน้า 1.

ว่าการแสดงบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร มีส่วนช่วยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่ง

ธีรวัฒน์ บาลทิพย์²⁷ ศึกษาเรื่อง พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ.2541 : ศึกษากรณีเขตมีนบุรี งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และปัจจัยเชิงจิตในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เขตมีนบุรี ปี พ.ศ. 2541 และเปรียบเทียบผลการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เขตมีนบุรี ระหว่างปี พ.ศ.2537 กับ พ.ศ.2541 โดยตั้งสมมุติฐานจากแนวความคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องไว้ว่าสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมน่าจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและในการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและในการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร มีการคำนึงถึงตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นปัจจัยเชิงจิตที่สำคัญมากกว่าพรรคการเมืองที่ผู้สมัครสังกัดและผลประโยชน์ที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคาดว่าจะได้รับ สำหรับระเบียบวิธีวิจัยในการศึกษาใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลจาก กลุ่มตัวอย่างโดยใช้แบบสอบถาม และแผนที่เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวม บันทึกข้อมูลรวมทั้งการสังเกตการณ์เชิงประจักษ์ด้วยตนเองข้อมูลอีกส่วนหนึ่งค้นคว้าจากเอกสารของสำนักงานเขตมีนบุรี ผลการวิจัย มีดังนี้ 1.เพศ อายุ การศึกษา รายได้อาชีพและความสะดวกในการเดินทางไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เขตมีนบุรี 2.คุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นปัจจัยเชิงจิตที่สำคัญที่สุดในการลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เขตมีนบุรี 3.เพศ อายุ การศึกษา รายได้ และอาชีพเป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจ และสังคมที่มีอิทธิพลต่อปัจจัยในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภา กรุงเทพมหานครเขตมีนบุรี 4.โทรทัศน์เป็นสื่อที่น่าจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการลงคะแนนเสียง เลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเขตมีนบุรี มากที่สุดและป้ายโฆษณาหาเสียงเป็นสื่อที่น่าจะมีอิทธิพลน้อยที่สุด 5.จำนวนผู้มีสิทธิและผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนคะแนนเสียงที่ผู้สมัคร รับเลือกตั้งแต่ละคนได้รับรวมถึงจำนวนและสถานที่ตั้งของหน่วยเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเขตมีนบุรี ปี พ.ศ.2537 กับปี พ.ศ.2541มี ลักษณะและปริมาณ

²⁷ ธีรวัฒน์ บาลทิพย์, “พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ.2541 : ศึกษากรณีเขตมีนบุรี”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, (รัฐประศาสนศาสตร์), มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต, 2541, หน้า 1 .

ใกล้เคียงกัน ซึ่งผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้และผล การวิจัยครั้งนี้จึงเป็นการ บรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัย

สุภาณี นาควิเชียร²⁸ ศึกษาเรื่อง การศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งภายใต้กรอบ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประชาชนในกรุงเทพมหานคร การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้ กรอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศไทย กำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชน ทั้งนี้เพื่อสืบสาน เจตนารมณ์ของการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย ผู้วิจัยจึงมีความสนใจเพื่อศึกษาความคิดเห็น เกี่ยวกับการเลือกตั้งภายใต้ กรอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประชาชนในกรุงเทพมหานคร โดยการเก็บ ข้อมูลจากการ สัมภาษณ์แบบเจาะลึก ในประชาชนกลุ่มอาชีพต่างๆ ที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป จำนวน 40 คน ระหว่างวันที่ 6 มกราคม 2542 ถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2542 โดยวิเคราะห์ข้อมูลเชิง บรรยายและสถิติ ร้อยละ ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างเป็นเพศชาย 18 คน เพศหญิง 22 คน มีอายุ 18-25 ปีและ 26-33 ปี จำนวนเท่ากันคือร้อยละ 37.5 การศึกษาระดับปริญญาตรีและ มีอาชีพเป็นข้าราชการมากที่สุด คือร้อยละ 47.5 และร้อยละ 32.5 ตามลำดับ ความ คิดเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญฉบับ ใหม่ พบว่ากลุ่มตัวอย่างทุกคน เห็นด้วยว่า การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของบุคคลและมีการติดตามการ เลือกตั้งมาตลอดเวลา ร้อยละ 37.5 ติดตามบ้างร้อยละ 35.0 ไม่ติดตามเลยร้อยละ 27.5 กลุ่มตัวอย่างไม่ เข้าใจการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง (ปาร์ตี้ลิสต์) และการเลือกตั้ง แบบเขตเดียวเบอร์ เดียวเท่ากันคือร้อยละ 85.0 นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างตอบว่ารัฐยัง ไม่มีการประชาสัมพันธ์ร้อยละ 75.0 จากผลการศึกษา ผู้วิจัยเสนอแนะให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบควรเร่งให้มีการ ประชาสัมพันธ์ด้วย วิธีการต่างๆ เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มมีความเข้าใจในการเลือกตั้ง ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

เสรี เขาวะ²⁹ ศึกษาเรื่อง อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร : ศึกษากรณีการควบคุมการ บริหารงานของกรุงเทพมหานคร วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของสภา กรุงเทพมหานครศึกษา กรณีการควบคุมการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ว่าอำนาจหน้าที่ดังกล่าว จะมีขอบเขตตามกฎหมาย มากน้อยเพียงใด และการใช้อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร บังเกิด

²⁸ สุภาณี นาควิเชียร, “ความคิดเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของประชาชนในกรุงเทพมหานคร”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, พยาบาลศาสตร์ (การพยาบาลผู้ใหญ่), มหาวิทยาลัยมหิดล, 2541, หน้า 1

²⁹ เสรี เขาวะ, “อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร : ศึกษากรณีการควบคุมการ บริหารงานของกรุงเทพมหานคร”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, (นิติศาสตร์), มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542, หน้า 1 .

ผลอย่างมีประสิทธิภาพ และ บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นหรือไม่ ผลการศึกษาปรากฏว่าอำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครในการควบคุมการบริหารงานของ กรุงเทพมหานครนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ได้กำหนด มาตรการหลาย ประการด้วยกัน ได้แก่ การควบคุมโดยมาตรการข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร การแต่งตั้ง คณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญ การใช้ความเห็นชอบในการดำเนินกิจการบางอย่าง ของกรุงเทพมหานคร มาตรการ การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติ การอภิปรายทั่วไปเพื่อให้ผู้ว่า ราชการกรุงเทพมหานครชี้แจง ข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารราชการของ กรุงเทพมหานคร การควบคุม โดยมาตรการงบประมาณ และการควบคุมโดยมาตรการถอดถอนผู้ว่า ราชการกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่ง แต่มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ก็มีปัญหาข้อบกพร่อง เนื่องจาก กฎหมายได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารของกรุงเทพ มหานครมากกว่า ทำให้สภากรุงเทพมหานครไม่สามารถ ควบคุมการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนจึงเสนอแนะแนวทาง ปรับปรุงแก้ไขอำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครในการควบคุม การบริหารงานของ กรุงเทพมหานคร โดยพิจารณาเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครมีความเกี่ยวโยง กับ โครงสร้างของกรุงเทพมหานครจนไม่สามารถแยกจากกันได้ การปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสภา กรุงเทพมหานครจึงต้องทำการปรับปรุงโครงสร้างของกรุงเทพมหานครก่อน โดยให้มีการปกครอง กรุงเทพมหานคร เป็น 2 ระดับ ระดับบนคือรูปแบบกรุงเทพมหานครมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและ สภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้ง ระดับล่างเรียกว่านครบาล มีจำนวน 9 นครบาล มีสภานครบาลมาจากการเลือกตั้งและสภาเลือกสมาชิกด้วยกันทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร โดย สมาชิกสภานครบาลจะทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครด้วย สภาในระดับบนคือสภา กรุงเทพมหานครนั้น ให้มีสำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร ปฏิบัติงานและมีสาย การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานสภาฯ ปรับปรุงมาตรการควบคุม ฝ่ายบริหารของสภาบริหาร กรุงเทพมหานคร ปรับปรุงการควบคุมโดยมาตรการข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ให้การเสนอว่า ข้อบัญญัติของสมาชิกสภาต้องมีผู้รับรองอย่างน้อย 5 คน กรณีที่ร่างข้อบัญญัติใด สภาให้ความเห็นชอบ แล้วแต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เห็นด้วย สภาจะต้องมีมติยืนยัน ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า สองในสามของสมาชิกสภาทั้งหมด ปรับปรุงมาตรการตั้งกระทู้ถาม โดยให้มีการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจา ในการประชุมครั้งนั้น ปรับปรุงมาตรการยื่นญัตติเกี่ยวกับกิจการ งานของกรุงเทพมหานครหรือญัตติ อภิปรายทั่วไปเพื่อให้ฝ่ายบริหารชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น โดยให้มีการลงมติในเรื่องดังกล่าวได้ แต่มตินั้นจะต้องไม่เป็นลักษณะของการให้ความไว้วางใจหรือไม่ให้ ความไว้วางใจต่อฝ่ายบริหาร และ

ฝ่ายบริหารจะต้องนำมติของที่ประชุมไปปฏิบัติหรือติดตามให้เป็นไป ตามมติของสภาปรับปรุง มาตรการควบคุมโดยวิธีการงบประมาณกรณีสภาไม่รับหลักการร่างข้อบัญญัติงบประมาณและมีการ แต่งตั้งกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาและสภาไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาของ คณะกรรมการต้องใช้ คะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของสมาชิกสภาจึงจะทำให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป ปรับปรุงการแปร ญัตติของสมาชิกสภาโดยห้ามมิให้แปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ แต่อาจแปรญัตติได้ ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ปรับปรุงมาตรการให้ความเห็นชอบของสภา ในกรณีที่ ฝ่ายบริหารจะ แต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับสูงเช่น ปลัดกรุงเทพมหานคร ต้องเสนอให้สภา ให้ความ เห็นชอบเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งและให้การประสานงานระหว่างสภาและข้าราชการประจำของ กรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ สำหรับสภาระดับล่างคือสภานครบาล นอกจากจะนำมาตรการในการควบคุมฝ่ายบริหาร ดังเสนอไว้ข้างต้นมาถือปฏิบัติด้วยแล้วสิ่งที่แตกต่าง ก็คือกรณีสภาไม่ให้ความเห็นชอบในหลักการ ของร่างข้อบัญญัติงบประมาณ จะมีผลทำให้ฝ่ายบริหาร ต้องออกจากตำแหน่งทันที ทั้งนี้ การกำหนด มาตรการควบคุมการบริหารงานของกรุงเทพมหานครใน 2 ระดับดังกล่าว โดยในระดับบนยังมีโครงสร้างเหมือนกับกรุงเทพมหานครปัจจุบัน และในระดับล่าง เป็นการนำระบบรัฐสภามาใช้ เพื่อเป็นการประสานแนวความคิดทั้งฝ่ายที่ต้องการให้มีการเลือกตั้งผู้ว่า ราชการกรุงเทพ มหานคร และฝ่ายที่ต้องการให้นำระบบรัฐสภาไปใช้กับการบริหารกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะทำให้ การควบคุมการบริหารงานของกรุงเทพมหานครโดยสภากรุงเทพมหานคร เป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพและประสิทธิผล บรรลุตามเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ธวัชชัย ทองสิมา³⁰ ศึกษาเรื่อง ทักษะคดีของข้าราชการกรุงเทพมหานครที่มีต่อบทบาทของ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับทักษะคดีของข้าราชการ กรุงเทพมหานครที่มีต่อบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และศึกษาถึงปัจจัยที่มี ความสัมพันธ์ กับทักษะคดีของข้าราชการกรุงเทพมหานครที่มีต่อบทบาทของสมาชิก สภากรุงเทพมหานคร กลุ่ม ตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร จำนวน 347 คน รวบรวมข้อมูลโดยใช้ แบบสอบถาม ประมวลผลข้อมูลด้วยโปรแกรม SPSS for Windows สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน ค่า Cramers V ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สัน และ

³⁰ ธวัชชัย ทองสิมา, “ทักษะคดีของข้าราชการกรุงเทพมหานครที่มีต่อบทบาทของสมาชิกสภา กรุงเทพมหานคร”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, ศิลปศาสตร์ (รัฐศาสตร์), มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2544, หน้า 1 .

การวิเคราะห์ ถอดอรรถาธิบาย โดยมิตินัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ผลการวิจัยพบว่า ข้าราชการกรุงเทพมหานคร มีทัศนคติที่มีต่อบทบาทของสมาชิก สภากรุงเทพมหานครอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติที่มีต่อ บทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร คือ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการทำงาน ระดับตำแหน่ง การไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร การมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่การรับรู้ข่าวสารทางการเมือง ไม่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติที่มีต่อบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

บรรลือศักดิ์ แสงสว่าง³¹ ศึกษาเรื่อง กระบวนการสร้างภาพทางการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้ง : ศึกษาการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 2543 การศึกษาวิจัยนี้มุ่งศึกษากระบวนการสร้างภาพของบุคคลทางการเมือง ของผู้สมัคร รับเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2543 โดยทำการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการ สร้างภาพจากวิธีการหาเสียงของผู้สมัครคนสำคัญ ๆ ที่ผ่านมามาทางสื่อต่าง ๆ เช่น สื่อมวลชน สื่อสิ่งพิมพ์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้ทำการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ครั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลในการศึกษาส่วนหนึ่งด้วย ซึ่งการศึกษานี้มีสมมติฐานคือ การรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2543 มีแนวโน้ม ไปสู่ลักษณะของการรณรงค์สร้างภาพเชิงพาณิชย์ เพื่อให้ผู้เลือกตั้งเกิดความรู้สึกที่ดี ต่อผู้สมัคร อีกทั้งยังมีการดำเนินการในลักษณะที่เป็นกระบวนการ ผลการศึกษาพบว่าในการรณรงค์หาเสียงรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2543 คนสำคัญ ๆ ที่ได้ทำการศึกษานั้น นอกจากมีการ นำเสนอเนื้อหาทางด้านนโยบายในการบริหารกรุงเทพมหานครแล้ว ยังนำเอาวิธีการโฆษณา และการประชาสัมพันธ์มาใช้ในการรณรงค์หาเสียงรับเลือกตั้ง เพื่อปรุงแต่งภาพของตน แล้วฉายไปสู่ผู้เลือกตั้ง เพื่อให้ผู้เลือกตั้งเกิดความรู้สึกที่ดีต่อผู้สมัคร อันมี ลักษณะของการสร้างภาพของสินค้าในเชิงพาณิชย์ สอดคล้องกับสมมติฐานในการศึกษา

หฤทัย นิติภานนท์³² ศึกษาเรื่อง การยอมรับบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหญิง โดยข้าราชการกรุงเทพมหานคร วัตถุประสงค์ในการวิจัยครั้งนี้คือ (1) เพื่อศึกษาบทบาทของสมาชิก

³¹ บรรลือศักดิ์ แสงสว่าง, “กระบวนการสร้างภาพทางการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้ง : ศึกษาการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 2543”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, รัฐศาสตร์ (การปกครอง), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544, หน้า 1 .

³² หฤทัย นิติภานนท์, “การยอมรับบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหญิงโดยข้าราชการกรุงเทพมหานคร”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, ศิลปศาสตร์, (รัฐศาสตร์), มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2545, หน้า 1 .

สภากรุงเทพมหานคร หญิง (2) เพื่อศึกษาระดับการยอมรับบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (3) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการยอมรับบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหญิง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษามีจำนวน 373 คน รวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามวิเคราะห์ข้อมูลด้วยคอมพิวเตอร์ โปรแกรมสำเร็จรูป สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลคือ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการวิเคราะห์จำแนกหมู่ ทั้งนี้กำหนดระดับนัยสำคัญทางสถิติไว้ที่ .05 ผลการวิจัยพบว่า การยอมรับบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครอยู่ในระดับมาก ผลการทดสอบสมมติฐานพบว่า เพศ อายุ ระดับการศึกษารายได้ และทัศนคติต่อสตรี มีความสัมพันธ์กับการยอมรับบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหญิง ส่วนตำแหน่ง และความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ไม่มีความสัมพันธ์กับการยอมรับ บทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหญิง

ยุวณูช นงพรมมา³³ ศึกษาเรื่อง การเลือกตั้งผู้อำนวยการเขตกรุงเทพมหานครโดยตรง กรณีศึกษาความคิดเห็นของประชาชน เขตลาดพร้าว การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของประชาชน ที่มีต่อการเลือกตั้งผู้อำนวยการเขตกรุงเทพมหานครโดยตรง และศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อ ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการเลือกตั้งผู้อำนวยการเขตกรุงเทพมหานครโดยตรง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ประชาชนที่อาศัยและมีชื่ออยู่ใน ทะเบียนบ้านของเขตลาดพร้าว จำนวน 380 คน รวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม สถิติที่ใช้ ในการวิเคราะห์ ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่า t-test ค่า One-Way Anova และ Scheffe โดยมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการเลือกตั้งผู้อำนวยการเขตกรุงเทพมหานคร โดยตรง อยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูง ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของประชาชนต่อการ เลือกตั้ง ผู้อำนวยการเขตกรุงเทพมหานครโดยตรง ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา และการมี ส่วนร่วมทางการเมือง สำหรับเพศ และอาชีพ ไม่มีผลต่อความคิดเห็นของประชาชนต่อการ เลือกตั้งผู้อำนวยการเขต กรุงเทพมหานครโดยตรง

³³ ยุวณูช นงพรมมา, “การเลือกตั้งผู้อำนวยการเขตกรุงเทพมหานครโดยตรง กรณีศึกษาความคิดเห็นของประชาชนเขตลาดพร้าว”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, ศิลปศาสตร์, (รัฐศาสตร์), มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2545, หน้า 1 .