

บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การเลือกตั้งท้องถิ่น และการปกครองกรุงเทพมหานคร

ความนำ

หลักเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งของประชาธิปไตย คือ การสร้างและเคารพสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ภายใต้ขอบเขตซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในสังคม เสรีภาพในสังคมการเมืองของประเทศที่มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนภายในรัฐ โดยประชาชนในประเทศที่มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยมีช่องทางในการใช้สิทธิและเสรีภาพผ่านกระบวนการเลือกตั้ง อันแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชน (popular sovereignty) โดยเป็นการปกครองตนเองผ่าน “ตัวแทน” เพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน อาจเรียกว่าเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม ตามความหมายของประชาธิปไตยนั่นเอง

แนวความคิดและความสำคัญของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วยการออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนซึ่งแสดงออกถึงเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องหรือสนับสนุนหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง หรือการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน โดยผู้แทนที่ตนเลือกไปนั้นจะทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของตน ทั้งนี้ กระบวนการเลือกตั้งยังเป็นกลไกเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ที่ตนเลือกในการใช้อำนาจการปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ด้วย

การเลือกตั้งเป็นการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมือง มันจึงเกี่ยวพันใกล้ชิดกับเรื่องของสิทธิธรรมชาติ อันเป็นแนวคิดสำคัญทางรัฐศาสตร์ กล่าวคือ ตามปรัชญาการเมืองในทัศนะของกลุ่มนักคิดสโตอิกส์ (stoic) สิทธิธรรมชาติ¹ เป็นสิทธิที่ตกอยู่กับบุคคลตลอดไปในฐานะที่เป็นหน่วยหนึ่งของรัฐ เพราะบุคคลมีสิทธิธรรมชาติด้วยความเสมอภาคตามลักษณะธรรมชาติของมนุษย์ อาจกล่าวได้ว่า สิทธิธรรมชาติเป็นสิทธิที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิด เป็นสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สิทธิที่จะแสวงหาความสงบสุขสบายหรือสิทธิที่จะดำรงชีวิตตามธรรมชาติบางส่วน ทั้งนี้สิทธิที่จะกระทำการใด ๆ ต้องอยู่ภายใต้รัฐบาลหรือการปกครองที่ตนได้เลือกแล้ว ดังนั้น สิทธิในการเลือกรัฐบาลหรือผู้ปกครองจึงเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่ติดตัวบุคคลในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐ

การเลือกตั้งเป็นหลักการสำคัญของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย กล่าวคือ การให้พลเมืองจำนวนมากที่สุดใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครอง² แต่ในทางปฏิบัติ พลเมืองจำนวนมากนี้ไม่สามารถจัดการปกครองตนเองได้ เพราะพลเมืองบางส่วนยังขาดความรู้ความ

¹ นักปรัชญาการเมืองสมัยโบราณ ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิตามธรรมชาติในฐานะที่เกิดขึ้นหรือคงอยู่ควบคู่กับกฎหมายธรรมชาติ(Nature Laws) ในสมัยกรีกที่รุ่งเรือง พลเมืองในนครรัฐกรีกได้รับการรับรองในสิทธิที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ สิทธิในการพูดที่เท่าเทียมกัน และสิทธิในความเสมอภาคตามกฎหมาย เป็นต้น

² ตามแนวความคิดเรื่องเสรีภาพ ของรุสโซ กล่าวไว้ว่า สภาพธรรมชาติของมนุษย์ คือไม่มีสติปัญญา ไม่มีเหตุผล มีเพียงความรู้สึกที่ติดตัวมาแต่กำเนิด ดำรงชีวิตเพียงลำพัง ไม่มีภาษา แต่เมื่อมนุษย์เข้ามาอยู่ในสังคมการเมือง มนุษย์ทุกคนจะต้องละสิทธิทั้งปวงที่ตนเคยมีอยู่ เพื่อความสงบสุขของสังคมส่วนรวม ดังนั้น การละซึ่งสิทธินี้ย่อมก่อให้เกิด “องค์อธิปัตย์” อันเป็นเจตนารมณ์ร่วม หรือเจตนารมณ์ของชุมชน โดยแนวความคิดของรุสโซมองว่า เจตนารมณ์ร่วมมุ่งเฉพาะแต่ผลดีโดยส่วนรวม ในขณะที่เจตจำนงเฉพาะบุคคลจะมุ่งแต่เฉพาะผลประโยชน์ส่วนตน เพราะฉะนั้น เจตนารมณ์ร่วมนี้ก็ไม่แตกต่างอะไรจากเจตนารมณ์ของเสียงข้างมาก อย่างไรก็ตาม เจตนารมณ์ร่วมในที่นี้ อาจอธิบายต่อไปได้ว่า เมื่อสมาชิกของทุกคนในสังคมการเมืองเป็นส่วนหนึ่งขององค์อธิปัตย์ บัณฑิตทุกคนจึงเป็นผู้ออกกฎหมาย(ผู้ใช้อำนาจ) ด้วยเหมือนกัน เมื่อบุคคลเชื่อฟังกฎหมายนั้น เขาไม่ได้ถูกบีบบังคับให้ปฏิบัติตามเจตจำนงของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่เป็นการปฏิบัติตามเจตจำนงของตัวเอง และนี่คือรากฐานสำคัญของความชอบธรรมของสังคมการเมือง ดังนั้น รัฐบาลที่ชอบธรรม คือรัฐบาลที่ได้อำนาจมาจากองค์อธิปัตย์หรือประชาชนนั่นเอง อ่านเพิ่มเติมใน สมบัติ จันทรวงศ์ และคณะ, ปรัชญาการเมืองสมัยใหม่ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521), น.173-185

เข้าใจทางการเมืองปกครอง บางส่วนก็ต้องมีภาระหน้าที่ในทางอื่น การปกครองประชาธิปไตยโดยตรง จึงถูกเปลี่ยนมาเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านผู้แทน (Sovereignty Power) โดยให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งบุคคลจำนวนหนึ่งไปทำหน้าที่เป็นผู้แทนที่เขาเห็นว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้ไปทำหน้าที่ในการใช้อำนาจแทนเขา เพื่อให้ผู้แทนที่ตนเลือกใช้อำนาจอธิปไตยที่จะนำอุดมการณ์และนโยบายในการบริหารประเทศและทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของตน

ความหมายของการเลือกตั้งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 ให้ความหมายของการเลือกตั้งไว้ว่า หมายถึง การเลือกบุคคลเพื่อเป็นตัวแทนตน กรณีต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ยังมีความหมายของการเลือกตั้งของนักวิชาการไทย ได้แก่

กระมล ทองธรรมชาติ ให้ความหมายของการเลือกตั้งไว้ว่า “การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมือง ที่เป็นกิจกรรมทางการเมืองอันแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ด้วยการไปใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภาและในรัฐบาล เป็นกลไกแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกว่ารณรงค์สนับสนุนให้มีการปฏิบัติจัดทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง และการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชาชน”³

พรรคดี ผ่องแผ้ว ให้ความหมายว่า “การเลือกตั้ง เป็นกระบวนการทางการเมือง และการปกครองประเทศ เพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนในการปกครองประเทศ เจตจำนงดังกล่าวปรากฏอยู่ในลักษณะของการเรียกร้อง(Demand) หรือสนับสนุน (Support) ต่อการตัดสินใจทั้งหลายในระบบการเมือง”⁴

วัชร ไซยสาร ให้ความหมายว่า “การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมทางการเมือง(Participation) อันเป็นกลไกที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกว่ารณรงค์ หรือสนับสนุนให้มีการกระทำหรือการละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง หรือตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน

³ กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล, (กรุงเทพฯ : ฝ่ายวิจัย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), น.1

⁴ วัชร ไซยสาร ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทย พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544), น.10

โดยประชาชนทั่วไปเลือกผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์นโยบายและวิสัยทัศน์ที่สอดคล้องกับตนด้วยความคาดหวังว่าผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่ตนเลือกให้ไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้นจะนำอุดมการณ์และนโยบายในการบริหารประเทศและทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการแสวงหาทางเลือกในการเมืองการปกครองของประชาชนนั่นเอง”⁵

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น จึงอาจสรุปค่านิยมของการเลือกตั้งได้ว่า หมายถึง กระบวนการแสดงออกถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อเลือกผู้แทนที่มีอุดมการณ์และนโยบายสอดคล้องกับความต้องการของตน เพื่อให้ไปบริหารประเทศ อันแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนด้วยการออกเสียงเลือกตั้งอย่างเป็นอิสระ โดยผู้แทนของประชาชนที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนก็สามารถใช้อำนาจอธิปไตยนั้นเพื่อการบริหารปกครองประเทศอย่างชอบธรรม

หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้ง

1. **หลักความเป็นอิสระแห่งการเลือกตั้ง (Free of election)** หมายถึง การแสดงเจตนารมณ์ในการเลือกตั้งจะต้องเป็นไปอย่างอิสระเสรี ไม่มีการบีบบังคับ ช่มชู้ด้วยประการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้อามิสสินจ้างหรือการใช้อิทธิพลบีบบังคับอันเป็นเหตุให้เจตนารมณ์ของผู้เลือกตั้งบิดเบือนไป เพื่อให้ผู้ออกเสียงเลือกตั้งมีอิสระในการใช้วิจารณญาณของตนเองในการออกเสียงโดยไม่ขัดกับสามัญสำนึกหรือวิจารณญาณของตนเอง หลักการนี้มีพื้นฐานจากความเชื่อว่า ประชาชนมีสิทธิในการใช้อำนาจอธิปไตย องค์การของรัฐหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งไม่สามารถจะบีบบังคับให้ประชาชนคนใดคนหนึ่งไปออกเสียงหรือไม่ออกเสียงเลือกตั้ง หรือมีผลต่อการตัดสินใจของประชาชนซึ่งทำให้ประชาชนขาดอิสระ

⁵ เรืองเดียวกัน น.10

2. **หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา (Periodic election)** หมายถึง การเลือกตั้งจะต้องกำหนดให้มีเวลาที่แน่นอน โดยปกติทุก 4 ปีหรือ 6 ปี และเมื่อครบตามระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ก็ต้องให้มีการเลือกตั้งใหม่ เนื่องจากต้องการให้ผู้ใช้อำนาจทางการเมืองที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนมีความรับผิดชอบ ลดอำนาจการผูกขาด เปิดโอกาสให้บุคคลอื่นได้มีโอกาสเข้าสู่การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม และเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อพิจารณาความชอบธรรมการใช้อำนาจของผู้ปกครองและมีโอกาสในการเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองโดยสันติวิธี

3. **หลักการเลือกตั้งที่ยุติธรรม (Genuine election)** หมายถึง การเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย และเจตนารมณ์ของกฎหมายปราศจากการครอบงำและการใช้อิทธิพลทางการเมือง ทางเศรษฐกิจและสถานภาพทางสังคม เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความคิดเห็นทางการเมืองที่ต่างกันเข้ารับเลือกตั้งแข่งขันกันแสดงความสามารถโดยสุจริต นอกจากนี้ การต่อสู้แข่งขันระหว่างผู้สมัครหรือพรรคการเมืองจะต้องเป็นไปอย่างอิสระเสรีภายในขอบเขตของกฎหมาย และเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มีพื้นฐานอยู่บนความยุติธรรมและความเสมอภาค รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งได้ หากการเลือกตั้งนั้นไม่เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม

4. **หลักการให้สิทธิเลือกตั้งอย่างทั่วถึง (Universal suffrage)** หมายถึง การให้โอกาสออกเสียงเลือกตั้งอย่างทั่วถึง โดยไม่มีการกีดกันหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นพิเศษ ที่อาศัยข้อพิจารณาทางการเมือง เศรษฐกิจหรือสังคม ไม่ว่าจะเป็นเพศ เผ่าพันธุ์ ศาสนา สถานะทางเศรษฐกิจ รายได้ จำนวนภาษีที่จ่าย สถานะทางการศึกษาหรืออาชีพ สถานภาพทางการเมือง มาเป็นเกณฑ์ในการตัดสินบุคคลใด ๆ ว่ามีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือไม่ เว้นแต่กรณีที่มีข้อจำกัดอันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปหรือเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น สิทธิเลือกตั้งของเด็ก พระสงฆ์ ภิกษุ บุคคลที่บกพร่องทางจิต ผู้ต้องขัง เป็นต้น หรือกล่าวได้ว่าให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิได้โดยไม่ลำบากกว่ากันสำหรับผู้เลือกตั้งทั้งหลาย ไม่ว่าผู้เลือกตั้งเหล่านั้นจะอยู่แห่งใดหรือมีสถานภาพใดก็ตาม

5. **หลักความเสมอภาค (Equal suffrage)** หมายถึง การมีสิทธิในการเลือกตั้งของประชาชนมีความสำคัญและยอมรับโดยเท่าเทียมกัน ไม่ว่าผู้เลือกตั้งนั้นจะมีสถานภาพทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองอย่างไร แต่ตามหลักการความเสมอภาคคือ การให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคนหนึ่ง ๆ มีคะแนนเสียงเพียงหนึ่งคะแนน (one man one vote) และคะแนนเสียงทุกคะแนนมีความสำคัญเท่าเทียมกัน

6. **หลักการลงคะแนนลับ (Secret Voting หรือ Secret Ballot)** หมายถึง การออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาดของผู้ลงคะแนนเสียง และได้รับการปกป้องพิทักษ์โดยการออกเสียงลับ โดยบุคคลอื่นจะไม่มีสิทธิทราบได้ว่า ผู้ลงคะแนนเสียงนั้นจะลงคะแนนเสียงเลือกหรือไม่เลือกใคร ทั้งนี้รัฐต้องให้หลักประกันและให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลงคะแนนเสียงอย่างเต็มที่ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ ป้องกันการใช้อิทธิพลข่มขู่หรือการให้สินจ้างใด ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อเสรีภาพของผู้เลือกตั้ง

การเลือกตั้งตามโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

การเลือกตั้งในกระบวนการทางปฏิบัติเป็นขั้นตอนสำคัญของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย ซึ่งมีอยู่ในการปกครองท้องถิ่นไทยตามกฎหมายที่ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการที่แสดงให้เห็นถึงกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง สามารถตัดสินใจเลือกบุคคลเข้ามาบริหารงานในท้องถิ่นของตน

กฎหมายได้กำหนดให้หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย มีอยู่ 2 ประเภทใหญ่ ๆ⁶ ได้แก่

1. **รูปแบบทั่วไป** องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่

⁶ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2546), น. 41

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ครอบคลุมเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ภายในจังหวัด อบจ.ทำหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประสานงาน ให้ความร่วมมือและสนับสนุนหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก รวมทั้งดำเนินกิจการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ ทั้งนี้ ในส่วนของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ก็มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะต่างๆ ภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตน

2. **รูปแบบพิเศษ** ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมกับเทศบาล ส่วนเมืองพัทยามีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาจึงเทียบเท่ากับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างภายในของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสังเขป

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างไว้อย่างชัดเจน สาระสำคัญตามมาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดนี้ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน นอกจากนี้ตามมาตรา 285 ยังกำหนดให้ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นพ้นจากตำแหน่งได้หากเห็นว่าบุคคลนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป แสดงให้เห็นเจตจำนงของรัฐธรรมนูญที่มุ่งให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองโดยประชาชน รายละเอียดของการจัดองค์กรภายในของแต่ละหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น⁷ มีดังนี้

⁷ เรืองเดียวกัน. น. 41-55

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เริ่มใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2498 มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตพื้นที่ของเทศบาล สุขาภิบาล และอบต. โครงสร้างของ อบจ. แบ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2542 ได้แบ่งการบริหารงานออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

1.1 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สภา อบจ.) ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งมาจากการจากเลือกตั้งโดยประชาชน มีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี ทำหน้าที่ดำเนินการของสภา อบจ. และดำเนินการประชุมให้เป็นไปตามระเบียบของสภา นอกจากนี้ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็น “คณะกรรมการสามัญ” และมีอำนาจเลือกบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็น “คณะกรรมการวิสามัญ” เพื่อพิจารณาสอบสวนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.2 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งเดิมตั้งแต่ พ.ศ. 2489 ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตำแหน่ง ต่อมาหลังมีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ให้แยกข้าราชการส่วนภูมิภาคออกจากราชการส่วนท้องถิ่น จึงให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภาคนหนึ่งขึ้นเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หลังจากนั้นเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ ได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 มีผลให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดูแลกิจการทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดูแลแผนและงบประมาณ งานโครงการสาธารณูปโภค

2. เทศบาล เริ่มจัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2476 แบ่งออกเป็น 3 ประเภทได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ตามเกณฑ์รายได้และประชากรในพื้นที่เป็นหลัก โครงสร้างการบริหารงานแบ่งได้เป็น 2 ส่วน ดังนี้

2.1 สภาเทศบาล มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหาร สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระคราวละ 4 ปี จำนวนสมาชิกเทศบาลแตกต่างกันไปตามประเภทของเทศบาล ดังนี้

- สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิกทั้งหมด 12 คน
- สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิกทั้งหมด 18 คน
- สภาเทศบาลนคร มีสมาชิกทั้งหมด 24 คน

สภาเทศบาลมีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 1 คน โดยเลือกจากสมาชิกตามมติของสภาเทศบาล ประธานสภาทำหน้าที่ดำเนินการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบการประชุมเทศบาล ควบคุมบังคับบัญชา รวมทั้งเป็นตัวแทนของสภาเทศบาลในกิจการภายนอก

2.2 คณะเทศมนตรี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้คณะเทศมนตรีประกอบด้วย นายกเทศมนตรี 1 คน มาจากสมาชิกสภาเทศบาล และเทศมนตรีตามจำนวนที่แตกต่างกันไปตามประเภทของเทศบาล ดังนี้

- เทศบาลตำบล มีเทศมนตรี จำนวน 2 คน
- เทศบาลเมือง มีเทศมนตรี จำนวน 2 คน ในกรณีที่เทศบาลเมืองใดมีรายได้จัดเก็บตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป ให้มีเทศมนตรีได้อีก 1 คน
- เทศบาลนคร มีเทศมนตรี จำนวน 4 คน

นายกเทศมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติ งานที่มีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาในเบื้องต้น

ต่อมาในปี พ.ศ.2543 มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2543 บัญญัติไว้ว่าเทศบาลแห่งใดจะบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีก็ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตนั้น โดยทำประชามติสอบถามว่าประชาชนต้องการใช้รูปแบบการบริหารแบบใด ระหว่างคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี แล้วให้บังคับใช้กับเทศบาลทุกแห่งนับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2550 แต่ในมาตรา 21(1) กำหนดให้เทศบาลเมืองและเทศบาลนครที่หมดวาระหรือยุบสภาหลังพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2543 นี้ บังคับใช้ ให้เทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครนั้นเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีได้เลย ส่วนเทศบาลตำบลยังคงรูปแบบไว้เช่นเดิม จากกฎหมายนี้มีผลให้เทศบาลของไทยมีที่มาของฝ่ายบริหาร 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่มาจากมติของสภาเทศบาล และรูปแบบที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน โดยนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนมีวาระ 4 ปี

และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ และนายกเทศมนตรีสามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ตามจำนวน ดังนี้

- เทศบาลตำบล แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน
- เทศบาลเมือง แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน
- เทศบาลนคร แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

เทศบาลตำบล มีอำนาจหน้าที่ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมือง ภายใต้ข้อบังคับแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติม จนถึงฉบับที่ 11 พ.ศ.2543) เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้นจากเทศบาลตำบล โดยเทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลตามมาตรา 53 ดังต่อไปนี้ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ให้มีโรงฆ่าสัตว์ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ ให้มีและบำรุงส่วนสาธารณะ ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

นอกจากนี้ ตามมาตรา 54 ยังกำหนดให้ เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลได้ดังนี้ ให้มีตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม ให้มีสุสานและฌาปนสถาน บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎรให้มีและบำรุงสงเคราะห์มารดาและเด็ก ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล ให้มีการสาธารณสุขการจัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุขจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะสวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น สำหรับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครหลวงมีอำนาจครอบคลุมตามที่เทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองดำเนินการ

3. องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการยกฐานะมาจากสภาตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 โดยมีโครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน ดังนี้

3.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน และองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 1 คน โดยเลือกมาจากสมาชิกสภาตามมติของสภา มีวาระจนครบอายุของสภา ประธานสภามีหน้าที่ในการดำเนินการประชุมให้เป็นไปตามข้อบังคับ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณต่าง ๆ รวมทั้งควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล กฎหมายระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

3.2 คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบัญญัติและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการองค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งรายงานผลปฏิบัติงานและการใช้จ่ายให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

4. กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ มีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ให้กรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่นนครหลวง หลังจากนั้นได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารราชการกรุงเทพมหานครเป็นอิสระจากส่วนกลางมากขึ้น และกำหนดให้มีโครงสร้าง 2 ส่วน ได้แก่ สภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

4.1 สภากรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิก มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภาไม่เกิน 2 คน ซึ่งสภาเลือกมาจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และให้มีวาระ 2 ปี สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ในเรื่องกิจการของกรุงเทพมหานคร การตั้งคณะกรรมการสามัญชุดต่าง ๆ ตราข้อบังคับของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุม และมีมติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นตำแหน่ง

4.2 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร มีวาระ 4 ปี ให้มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอีกไม่เกิน 4 คน โดยมีปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานคร ฝ่ายบริหารนี้มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามกฎหมาย สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย วางระเบียบและรักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร⁸ มีดังนี้

- กำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย
- สั่ง อนุญาต อนุมัติ เกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร
- แต่งตั้ง และถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใดๆ
- บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 49

- วางระเบียบเพื่อให้งานของกรุงเทพมหานครเป็นไปโดยเรียบร้อย
- รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
- อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

นอกจากนี้ ในส่วนราชการบริหารราชการเขต ยังได้มีโครงสร้างอีก 2 ส่วน ประกอบด้วย สำนักงานเขต และสภาเขต กล่าวคือ สำนักงานเขตเป็นหน่วยงานที่รับนโยบายมาปฏิบัติให้เกิดผลโดยตรงต่อประชาชนด้านงานบริการ สำนักงานเขตมีผู้อำนวยการเขตเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ส่วนสภาเขต ประกอบด้วยสมาชิกสภาเขต ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระ 4 ปี มีอำนาจหน้าที่ให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตแก่ผู้อำนวยการเขตและสภากรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ สภาเขตไม่มีอำนาจนิติบัญญัติในการออกข้อกฎหมายใดๆ

5. **เมืองพัทยา** เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ปัจจุบัน ได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเมืองพัทยาโดยตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แบ่งโครงสร้างเป็น 2 ส่วน คือ สภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยา

5.1 **สภาเมืองพัทยา** ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา จำนวน 24 คน มีวาระ 4 ปี สภาเมืองพัทยาเลือกประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 2 คนมีหน้าที่ดำเนินการอื่น ๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับเมืองพัทยา

5.2 **นายกเมืองพัทยา** เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยาได้จำนวนไม่เกิน 4 คน นายกเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและรับผิดชอบการบริหารราชการของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบัญญัติและนโยบาย นอกจากนี้ ยังมี สำนักปลัดเมืองพัทยา เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพัทยา รับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบาย

ผู้รับผิดชอบจัดการเลือกตั้ง⁹

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

กกต. มีจำนวน 5 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดำเนินการจัดการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ การสืบสวนสอบสวนวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเสริมสร้างความรู้เรื่องการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และมีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง และพนักงาน กกต. จำนวนหนึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลือในการปฏิบัติงาน

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (กกต.จว.)

กกต.จังหวัดหรือ กกต.จว. มีจำนวน 5 คน และมีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดโดยมีผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และพนักงาน กกต. จำนวนหนึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลือในการปฏิบัติงาน

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง (กกต.เขต)

ในการเลือกตั้ง ส.ส. มี กกต.เขต จำนวน 9 คน มีหน้าที่กำหนดหน่วยเลือกตั้ง ที่เลือกตั้ง จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กำกับดูแลการลงคะแนน การนับคะแนนประกาศผลการนับคะแนน และมีผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง 1 คน มีหน้าที่เกี่ยวกับการรับสมัครเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ส่วนการเลือกตั้ง ส.ว. นั้น กกต.เขต ประกอบด้วย กกต.จว. 5 ท่าน และสรรหาเพิ่มเติมอีก 4 ท่านรวมเป็น 9 ท่าน

⁹ [URL]<http://www.ect.go.th/thai/clip.html>

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกต.ท้องถิ่น)

เมื่อมีการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นแห่งใดก็จะมี กกต.ประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้น จำนวน 5 คน เป็นผู้จัดการเลือกตั้งภายใต้การกำกับดูแลของ กกต.จังหวัด โดยมีหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่น (ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เป็นกรรมการและเลขานุการ

กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (กปน.)

กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (กปน.) มีจำนวน 7 คน ทำหน้าที่เกี่ยวกับการลงคะแนนในที่เลือกตั้ง นอกจากนั้น ยังมีเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย ซึ่งแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือกำนันผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยภายในบริเวณที่เลือกตั้ง

กรรมการนับคะแนน (กนค.)

กรรมการนับคะแนน (กนค.) มีจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีเจ้าหน้าที่คะแนนทำหน้าที่ช่วยเหลือในการนับคะแนน ในการเลือกตั้งส.ส. และการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นจะนับคะแนน ณ สถานที่นับคะแนนรวมในเขตเลือกตั้ง ยกเว้นการนับคะแนนเลือกตั้ง ส.ว.ที่ยังนับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้ง

องค์การเอกชน (อช.)

องค์การเอกชนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ หากมีกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์เป็นเวลาต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 1 ปี สามารถยื่นคำขอรับรองต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อเป็นอาสาสมัครองค์การเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง (อช.) ได้ โดยมีหน้าที่สังเกตการณ์การเลือกตั้ง รับแจ้งเหตุทุจริตเลือกตั้ง สังเกตการณ์การนับคะแนน การสำรวจค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครและพรรคการเมือง รวมทั้ง การรณรงค์ประชาสัมพันธ์และการให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

การเตรียมหลักฐาน

ก่อนไปลงคะแนน ขอให้เตรียมความพร้อมหลักฐานอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อใช้ในการลงคะแนนเลือกตั้ง เช่น

1. บัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ

2. ใบรับคำขอมีบัตรหรือเปลี่ยนบัตรใหม่ที่ติดรูปถ่ายและประทับตราเจ้าหน้าที่ (ใบเหลือง)
3. ใบแทนใบรับคำขอมีบัตรที่ติดรูปถ่าย และประทับตราเจ้าหน้าที่ (ใบชมพู)
4. บัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับบำเหน็จบำนาญ
5. ใบอนุญาตขับรถที่ออกโดยกรมการขนส่งทางบก (ใบขับขี่) ที่มีหมายเลขประจำตัวประชาชนและรูปถ่าย
6. หนังสือเดินทาง (พาสปอร์ต) ที่ออกโดยกระทรวงการต่างประเทศ ที่มีหมายเลขประจำตัวประชาชนและรูปถ่าย

ขั้นตอนการลงคะแนน

1. ตรวจสอบลำดับที่ของตนในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ปิดประกาศไว้หน้าหน่วยเลือกตั้ง
2. ยื่นบัตรประจำตัวประชาชน ลงลายมือชื่อในบัญชีรายชื่อ พร้อมพิมพ์ลายนิ้วหัวแม่มือขวาที่ต้นขั้วบัตร
3. รับบัตรเลือกตั้งจากกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (กปน.)
4. เข้าคูหาลงคะแนน ทำเครื่องหมายกากบาท (X) ที่ช่องทำเครื่องหมาย ถ้าไม่ต้องการเลือกใคร ก็กากบาทที่ช่องไม่ลงคะแนนในบัตรเลือกตั้ง
5. พับบัตรและหย่อนบัตรด้วยตนเองลงในหีบบัตร

การปกครองส่วนท้องถิ่น : กรุงเทพมหานคร

ประวัติและความเป็นมา : กรุงเทพมหานคร

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในปี พ.ศ.2475 ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม สำหรับระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ได้มีความพยายามพัฒนาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยในปี พ.ศ. 2476 ได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็น

จังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นการยกเลิกมณฑลต่าง ๆ คงเหลือเป็นเพียงจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีที่มีการปกครองต่างกับจังหวัดอื่น ๆ ต่อมาในปีเดียวกันนี้เอง ได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีรูปแบบการปกครองเป็นเทศบาลและสุขาภิบาล ซึ่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรุงเทพมหานครว่า ท้องถิ่นอาณานิคมในฐานะเป็นเทศบาลนครได้ต้องมีราษฎรตั้งแต่ 3 หมื่นคนขึ้นไปและอยู่กันอย่างหนาแน่น คิดเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 1 พันคนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร ต่อมาในปี พ.ศ. 2479 ได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพ พ.ศ.2479 และจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพขึ้น เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2480 และในขณะเดียวกันก็ได้ตราพระราชบัญญัติการจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรี พ.ศ. 2479 เพื่อจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรี เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2480 ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี มีผลทำให้เทศบาลทั้งสองแห่งเป็นหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งซึ่งลอกเลียนแบบการปกครองท้องถิ่นมาจากประเทศประชาธิปไตยตะวันตก เพราะฉะนั้น จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีก็ยังคงมีฐานะเป็นจังหวัดตามระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคอยู่ ขณะเดียวกัน ก็มีเทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลธนบุรีมีฐานะเป็นหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก่อนจะมีการจัดตั้งเทศบาลทั้งสองนั้น มีกรมรับผิดชอบงานด้านเทศบาลอยู่ 3 กรม คือ กรมโยธาเทศบาล กรมสาธารณสุข และกรมตำรวจ ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลแล้วก็ได้มีพระราชกฤษฎีกาโอนงานบางอย่างจากกรมเหล่านี้ที่เกี่ยวกับเทศบาลมาให้เทศบาลจัดทำ

เทศบาลนครกรุงเทพ

เทศบาลนครกรุงเทพ¹⁰ มีฐานะเป็นทบวงการเมืองและเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายอาณาเขตของเทศบาลเมื่อแรกตั้งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพ พ.ศ. 2479 โดยมี พลเอก เจ้าพระยารามภพ เป็นนายกเทศมนตรีคนแรก มีเนื้อที่เพียง 50.778 ตารางกิโลเมตร ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล พ.ศ. 2485 เพิ่มอาณาเขตจากเดิมเป็น 72.156 ตารางกิโลเมตร ใน พ.ศ. 2497 มีพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงขยายอาณาเขตจากเดิม

¹⁰ กรุงเทพมหานคร, จากเทศบาล กรุงเทพมหานคร, (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2542), น. 20

เป็น 124.747 ตารางกิโลเมตร และมีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งใน พ.ศ.2508 รวมตลอดเขตเทศบาล นครกรุงเทพ มีจำนวนเนื้อที่ 238.567 ตารางกิโลเมตร ประชากรในเขต 2,349,215 คน (สถิติ พ.ศ. 2514)

หน่วยงานของเทศบาลเมื่อเริ่มก่อตั้ง มีเพียงสำนักปลัดเทศบาล สภานคร กองคลัง และ กองผลประโยชน์ โดย “สภานคร” ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการสภาเทศบาล มีเลขานุการ สภาเป็นหัวหน้าขึ้นตรงต่อประธานสภาเทศบาล ต่อมาเทศบาลได้อิโนการกิจของหน่วยราชการ บางแห่งมาบริหารตามกฎหมายที่ออกมาตามลำดับ ดังนี้

1. พระราชกฤษฎีกามอบสิทธิกิจการบางส่วน ตลอดทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ใน กรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย ให้เทศบาลนครกรุงเทพจัดทำ พ.ศ. 2479 กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดมอบสิทธิกิจการ ตลอดจนพนักงานเจ้าหน้าที่ในกองช่างนคราทร ยกเว้นแผนกกำจัดอุจจาระ สิทธิกิจการ ตลอดทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ในกองถนน ยกเว้นแผนกฆ่า สัตว์ให้แก่เทศบาล ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2548

2. พระราชกฤษฎีกามอบสิทธิกิจการบางส่วน ในกรมสาธารณสุข กรมตำรวจ และกรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย ให้เทศบาลนครกรุงเทพจัดทำ พ.ศ. 2480 กฎหมายฉบับนี้ระบุให้เทศบาลรับหน่วยงานมาดำเนินการ ได้แก่ กองสาธารณสุขพระนคร โรงพยาบาลกลาง วชิรพยาบาล กองตำรวจเทศบาล แผนกกำจัดอุจจาระ แผนกโรงฆ่าสัตว์

เมื่อเทศบาลได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการดังกล่าว รัฐบาลได้ย้ายโอนบางกิจการ กลับไป อาทิเช่น การประปา การจราจร การดับเพลิง และกิจการสวนสัตว์

เทศบาลนครธนบุรี

เทศบาลนครธนบุรี¹¹ ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรี พ.ศ.2479 โดยมีพระยามโหศวรรย์ ดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลนครธนบุรีคนแรก พร้อมกับดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาลนครธนบุรีในขณะเดียวกัน เทศบาลนครธนบุรีมีหน่วย ปฏิบัติงานคือ สำนักบริหารของคณะเทศมนตรี สำนักปลัดเทศบาล กองคลัง ประกอบด้วย แผนก ผลประโยชน์ ซึ่งเป็นสถานที่รับเงินค่าภาษีอากรต่าง ๆ ทุกประเภทของเทศบาล แผนกสาธารณสุข

¹¹ เรื่องเดียวกัน. น. 31

ประกอบด้วย หมวกบำบัดโรค รับบำบัดโรคแก่ประชาชนทั่วไปในลักษณะคนไข้ภายนอก แผนกช่าง แผนกรักษาความสะอาด และแผนกการประปา ซึ่งรับผิดชอบตั้งประปาและชำระเงินค่าน้ำประปาทุกประเภท นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่ปฏิบัติงานนอกสำนักงานเทศบาล ได้แก่ สำนักงานทะเบียนท้องถิ่นรวม 7 แขวง ประกอบด้วย

1. สำนักงานทะเบียนท้องถิ่นแขวงธนบุรี
2. สำนักงานทะเบียนท้องถิ่นแขวงคลองสาน
3. สำนักงานทะเบียนท้องถิ่นแขวงบางกอกใหญ่
4. สำนักงานทะเบียนท้องถิ่นแขวงบางกอกน้อย
5. สำนักงานทะเบียนท้องถิ่นแขวงภาษีเจริญ
6. สำนักงานทะเบียนท้องถิ่นแขวงบางขุนเทียน
7. สำนักงานทะเบียนท้องถิ่นแขวงตลิ่งชัน

ทั้งนี้ สำนักงานทะเบียนท้องถิ่นแขวงบางกอกน้อย นอกจากจะปฏิบัติงานในหน้าที่ติดต่องานทะเบียนราษฎรแล้วยังทำการติดต่อในการเก็บภาษีโรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย ของอำเภอบางกอกน้อยและอำเภอตลิ่งชันด้วย อีกทั้งยังมีหน่วยงานที่ปฏิบัติงานภายนอก ได้แก่ สุศาลาเจ้าคุณพระประยุรวงศ์ ให้บริการประชาชนด้านบำบัดโรคประเภทคนไข้ภายนอก และด้านทันตอนามัย สุศาลาจันทร์ฉิมไพบูลย์ ให้บริการประชาชนด้านบำบัดโรคประเภทคนไข้ภายนอกและให้บริการด้านสงเคราะห์แม่และเด็ก

เทศบาลนครธนบุรี มีเนื้อที่ 52 ตารางกิโลเมตร มีประชากรในเขต 726,086 คน (สถิติ พ.ศ. 2514)

สมัยรวมเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี มาเป็น “กรุงเทพมหานคร”

การบริหารปกครองกรุงเทพและธนบุรีในฐานะจังหวัดและรูปของเทศบาลนคร ได้ดำเนินเรื่อยมาจนกระทั่งได้มีการจัดตั้ง “นครหลวงกรุงเทพธนบุรี” และ “เทศบาลนครหลวง” ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 และฉบับที่ 25 ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514 เป็นการรวมจังหวัดพระนครซึ่งมี 15 อำเภอและ จังหวัดธนบุรี ซึ่งมี 19 อำเภอ ในฐานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เรียกว่า “นครหลวงกรุงเทพธนบุรี” ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของ “ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” และเป็นการรวมเทศบาลนครกรุงเทพกับเทศบาล

นครธนบุรีในฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกันเรียกว่า “เทศบาลนครหลวง” มีฐานะเป็นเทศบาลนคร ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของ “นายกเทศมนตรีเทศบาลนครหลวง” ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการานครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็นโดยตำแหน่งโดยมีฝ่ายนิติบัญญัติหรือสมาชิกสภาเทศบาลนครหลวงและฝ่ายบริหารหรือคณะเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและให้เทศบาลนครหลวงอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง

ด้วยเหตุผลที่จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดทั้งประวัติศาสตร์และการปกครอง ตลอดจนการประกอบอาชีพ วิถีชีวิตของประชาชนทั้งสองจังหวัดได้ดำเนินไปในลักษณะเดียวกัน การบริการของหน่วยงานราชการสำหรับประชาชนจึงได้จัดทำในรูปให้มีหน่วยงานราชการร่วมกัน เช่น ศาล การรับจดทะเบียนกิจการบางประเภท คณะปฏิวัติจึงเห็นสมควรที่จะรวมจังหวัดพระนครและธนบุรีเป็นจังหวัดเดียวกัน เพื่อการบริหารราชการจะได้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดความประหยัด การบริหารราชการกรุงเทพธนบุรีในรูป “นครหลวงกรุงเทพธนบุรี” และ “เทศบาลนครหลวง” ได้ดำเนินการมาประมาณ 1 ปี จนมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 จัดรูปแบบการปกครองใหม่เป็น “กรุงเทพมหานคร” โดยรวมกิจการของนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เทศบาลนครหลวง และสุขาภิบาลในเขตนครหลวง(ประกอบด้วย สุขาภิบาลมีนบุรี สุขาภิบาลหนองจอก สุขาภิบาลบางแค สุขาภิบาลราษฎร์บูรณะ สุขาภิบาลลาดกระบัง สุขาภิบาลบางกะปิ สุขาภิบาลหนองแขม และสุขาภิบาลอนุสาวรีย์) ขึ้นมาเป็น “กรุงเทพมหานคร” และได้จัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครใหม่เป็นลักษณะผสมระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีผลให้เกิดองค์กรบริหารใหม่ขึ้น เรียกว่า “กรุงเทพมหานคร” และมีฐานะเป็นจังหวัด โดยมี “ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร” เป็นข้าราชการการเมือง แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ถือเป็นการสิ้นสุดของยุคการปกครองท้องถิ่นนครหลวงในระบบที่เรียกว่า “เทศบาล” ตั้งแต่นั้นมา¹²

¹² เรื่องเดียวกัน. น. 35

กรุงเทพมหานคร ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515

ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 มีผลให้ กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษ ที่มีลักษณะแตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ กล่าวคือ ได้จัดรูปแบบการปกครองจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรีใหม่เป็น “กรุงเทพมหานคร” โดยรวมราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรปกครองเดียวกัน และมีฐานะเป็นจังหวัดตั้งที่กล่าวไว้ข้างต้น ทั้งนี้ ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้กำหนดให้ กรุงเทพมหานครอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐมนตรีนว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งยุบสภากรุงเทพมหานครได้แต่ในส่วนของการคลังของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครมีรายรับรายจ่ายของตนเองตามหลักของการปกครองท้องถิ่น

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล มติของคณะรัฐมนตรี และคำสั่งของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้เป็นไปตามความเหมาะสมต่อท้องที่และประชาชน รวมทั้งเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร และให้มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทนได้ โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นข้าราชการการเมือง แต่งตั้งและถอดถอนโดยคณะรัฐมนตรี มีปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้รับผิดชอบราชการประจำของกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังมีสิทธิเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนดไว้ด้วย

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร มีอำนาจดังนี้

1. รับผิดชอบกำหนดนโยบายและการบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตาม

กฎหมาย

2. สั่ง อนุมัติ อนุญาต เกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานครตามบทบัญญัติแห่ง

กฎหมาย

3. แต่งตั้งเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

สภากรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ ประเภทแรก มาจากการเลือกตั้งเขตละ 1 คน และประเภทที่สอง มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีนว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยมีจำนวนเท่ากับจำนวนเขตในกรุงเทพมหานคร สมาชิก

สภากรุงเทพมหานครอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ทำหน้าที่ตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติ หากสภากรุงเทพมหานครพิจารณาไม่เห็นชอบข้อบัญญัติ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอร่างข้อบัญญัตินั้นใหม่ภายใน 30 วัน หากไม่ผ่านการพิจารณา จากสภากรุงเทพมหานครอีก ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา หากได้รับความเห็นชอบแล้ว ก็ให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นคืนให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามประกาศใช้บังคับ แต่หากไม่ได้รับความเห็นชอบจาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว ร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

การจัดระเบียบราชการการปกครองกรุงเทพมหานคร แบ่งออกเป็น 3 ระดับ

1. การบริหารราชการกรุงเทพมหานครส่วนกลาง ได้แก่ สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่เสมือนงานที่ปรึกษา (Staff Function) ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและปลัดกรุงเทพมหานครในด้านนโยบายและแผนงาน รวมทั้งการปฏิบัติงานของเขตในด้านวิชาการ เช่น งานโยธา การศึกษา การแพทย์ การสุขภาพ งานทะเบียนต่างๆ

2. การบริหารราชการเขต เป็นหน่วยงานปฏิบัติการ ทำหน้าที่ให้บริการต่าง ๆ แก่ประชาชนในแต่ละเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกกฎหมายเป็นพระราชกฤษฎีกา มีหัวหน้าเขตเป็นหัวหน้า ปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด กฎหมายว่าด้วยเทศบาล กฎหมายว่าด้วยสุขภาพ และกฎหมายอื่นที่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่นายอำเภอ หัวหน้าแขวงเทศบาลนครหลวง และตามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย ซึ่งแบ่งเขตออกเป็น 24 เขต

3. การบริหารราชการแขวง ในการปกครองเขตหนึ่งจะแบ่งเขตการปกครองเป็นแขวง โดยให้มีหัวหน้าแขวงเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในแขวงและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการภายในแขวง หัวหน้าแขวงขึ้นตรงต่อหัวหน้าเขต มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ย่างไรก็ตาม แม้จะมีการกำหนดไว้ในกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติกรุงเทพมหานครยังไม่ได้ดำเนินการจัดตั้งแขวงขึ้นแต่อย่างใด ฐานะและการบริหารแขวงจึงเป็นเพียงในทางนิตินัย

กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518¹³

หลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อ พ.ศ. 2516 สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่ได้มีการเสนอแก้ไขการปกครองกรุงเทพมหานครให้เป็นการปกครองของประชาชนอย่างแท้จริง จึงมีมติให้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 และให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นทบวงการเมือง¹⁴ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง และกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร

ตามกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 1 คน รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 4 คน เป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย และมีปลัดกรุงเทพมหานคร 1 คน มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดและตามคำสั่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามนโยบายของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานครรองจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ให้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและการบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย บริหารราชการตามที่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมอบหมาย มีอำนาจสั่ง อนุมัติ อนุญาตเกี่ยวกับราชการกรุงเทพมหานครตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้ง ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีสภากรุงเทพมหานครทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร และให้สมาชิก

¹³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518

¹⁴ มาตรา 72 และ 73 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดไว้ ทบวงการเมืองซึ่งได้แก่ กระทรวงและกรมในรัฐบาล เทศาภิบาลปกครองท้องที่ และหน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ

สภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง และได้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 9 เขต

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน จัดให้มีตำรวจกรุงเทพมหานคร จัดให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ดูแลการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว การสาธารณสุขปศุสัตว์ การจัดการศึกษา การส่งเสริมประกอบอาชีพ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม จัดให้มีและบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจไปจนถึงพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การสังคมสงเคราะห์ การส่งเสริมกีฬา การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร ตลอดจน การควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยในโรงแรมสรรพและสาธารณสุขสถานอื่น ๆ

การจัดระเบียบการปกครองกรุงเทพมหานคร การบริหารราชการกรุงเทพมหานครส่วนกลาง การบริหารราชการเขต และการบริหารราชการแขวง ยังคงมีลักษณะแบบเดียวกันกับลักษณะตามที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 กำหนดไว้ แต่ในบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เปลี่ยนแปลงหรือยุบส่วนราชการ และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการและหัวหน้าส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 กำหนดให้จัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา ต่างจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ที่กำหนดให้จัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย

การคลังของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครมีงบประมาณรายจ่ายและรายรับ โดยทำเป็นข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้เสนอ และกำหนดรายรับรายจ่ายไว้ชัดเจน

กรุงเทพมหานคร คำสั่งรัฐมนตรีตามมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519

หลังจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ไม่สามารถดำรงตำแหน่งได้ครบวาระเนื่องจากเกิดความแตกแยกในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของราชการกรุงเทพมหานคร นายธานินทร์ กรัยวิเชียร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ 29 เมษายน 2520 ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนพ้นจากตำแหน่ง และให้ยุบสภากรุงเทพมหานคร ด้วย โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และให้กระทรวงมหาดไทยปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ให้สอดคล้องกับขั้นตอนและความมุ่งหมายที่จะพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยในระหว่างนั้นให้การบริหารราชการของกรุงเทพมหานครในส่วนที่ไม่ได้กำหนดไว้ในคำสั่งนี้ เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครที่มีอยู่

กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528¹⁵

หลังจากมีคำสั่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2520 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 ได้สิ้นสุดลงเมื่อตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ประกาศใช้ในวันที่ 31 สิงหาคม 2528 โดยมีสาระสำคัญเพื่อให้กรุงเทพมหานครมีลักษณะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นและเพื่อแก้ไขอุปสรรคในการบริหารราชการกรุงเทพมหานครในขณะนั้น

¹⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาณาเขตท้องที่กรุงเทพมหานครให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ และการตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนพื้นที่เขตให้กระทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา การบริหารราชการกรุงเทพมหานครประกอบด้วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร และสภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน

อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญจากเดิมบางประการ กล่าวคือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนเพียงคนเดียว และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะไปแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอีก 4 คน ซึ่งเดิมเป็นการเลือกตั้งทั้งคณะ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีเอกภาพในการบริหารเพื่อแก้ไขสภาพปัญหาที่เคยเกิดขึ้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ พ.ศ. 2518 นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดหลักการการพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยให้สภากรุงเทพมหานครมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกทั้งหมดของสภายื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแทน

ในส่วนของสภากรุงเทพมหานคร มีสาระสำคัญที่แตกต่างจากเดิม กล่าวคือ ตามกฎหมายฉบับเดิม กำหนดไว้ว่า หากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแนะนำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภากรุงเทพมหานครเป็นครั้งที่สอง ให้รัฐมนตรีสั่งยุบสภากรุงเทพมหานคร พร้อมให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งเช่นกัน และให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นภายใน 90 วัน นับตั้งแต่มติสภากรุงเทพมหานคร แต่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 กำหนดไว้ว่า ในกรณีเช่นนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจไม่เห็นชอบให้ยุบสภากรุงเทพมหานครก็ได้ แต่ต้องตราเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา นอกจากนี้ ตามมาตรา 19¹⁶ ยังให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

โดยอนุมติคณะรัฐมนตรีอาจให้ยุบสภากรุงเทพมหานคร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกกรุงเทพมหานครใหม่ได้หากการดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครขัดแย้งกัน หรือดำเนินงานเป็นไปในทางที่ไม่ถูกต้องจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานครหรือแก่ราชการโดยส่วนรวม

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครเพิ่มจากกฎหมายฉบับเดิม 5 ประการ คือ การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด การผังเมือง การขนส่ง การดูแลรักษาที่สาธารณะ และการควบคุมอาคาร¹⁷ นอกจากนี้ยังได้ปรับปรุงแก้ไขอำนาจบางประการ กล่าวคือ กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม และราชการส่วนภูมิภาคสามารถมอบอำนาจหน้าที่ให้กรุงเทพมหานครดำเนินการได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศ ทั้งนี้ในการทำเป็นประกาศจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย¹⁸ อีกทั้งยังเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในการปฏิบัติหน้าที่ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งนับเป็นความพยายามในการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติงานไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ทั้งหมด เนื่องจากกรมอัยการได้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ไม่ใช่กฎหมายพิเศษที่จะยกเว้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและบทบัญญัติขัดแย้งกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 18 อีกด้วย ที่กำหนดให้ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรี หรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญา อีกทั้ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

¹⁷ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 89

¹⁸ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 90

ความอาญา พ.ศ.2477 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ยังไม่ได้วินิจฉัยกำหนดเป็นนโยบาย และยังไม่ได้มีข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย กำหนดระเบียบปฏิบัติในการสอบสวนของข้าราชการกรุงเทพมหานครขึ้นไว้ พนักงานอัยการจึงไม่อาจรับสำนวนการสอบสวนที่ข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้สอบสวนไว้พิจารณาได้

การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยสังเขป

นับตั้งแต่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 กำหนดให้รวมกิจการของนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เทศบาลนครหลวง และสุขาภิบาลในเขตนครหลวง มีผลให้เกิดองค์กรบริหารใหม่ขึ้น เรียกว่า “กรุงเทพมหานคร” และมีฐานะเป็นจังหวัด โดยการแต่งตั้ง นายชานาญ ยุวนุรักษ์ “ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร” เป็นข้าราชการการเมือง นับเป็นจุดเริ่มต้นของการดำรงตำแหน่ง “ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร” ที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี และมีสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งเขตละ 1 คน รวมกับผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งอีกจำนวนหนึ่ง

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 กรุงเทพมหานครจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2518 โดย นายธรรมบุญ เทียนเงิน และคณะได้รับการเลือกตั้งเป็น “ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร” และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย พันตำรวจตรีประสงค์ มัชฌิมานนท์ เรือเอกโสภาส ธรรมวานิช นายมงคล สิมะโรจน์ และ นายจารุวัฒน์ จารุประกร โดยสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งจำนวน 41 คน อย่างไรก็ตาม การบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนแรกและคณะต้องถูกยุติลงก่อนครบวาระ ด้วยเหตุผลความขัดแย้งทางการเมืองในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร จึงทำให้นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นมีคำสั่งถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพและคณะออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2520 ส่งผลให้กรุงเทพมหานครมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการแต่งตั้งอีกครั้ง ได้แก่ นายชลอ ธรรมศิริ (29 เมษายน 2520 – 14 พฤษภาคม 2522) นายเชาว์วิศ สุตลาภา (24 กรกฎาคม 2522 – 16 เมษายน 2524) พลเรือเอก เทียม มกรานนท์ (28 เมษายน 2524 – 1 พฤศจิกายน 2527) และนายอาษา เมฆสวรรค์ (6 พฤศจิกายน 2527 – 13 พฤศจิกายน 2528)

หลังจากนั้น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครครั้งที่ 2 ก็เริ่มขึ้นเมื่อมีพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้ง โดย พลตรี จำลอง ศรีเมือง กลุ่มรวมพลัง ได้รับการเลือกตั้งด้วยคะแนน 480,233 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 48.94 ของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง 981,222 คน และอยู่ในวาระครบ 4 ปี ดำรงตำแหน่งระหว่าง 14 พฤศจิกายน 2528 ถึง 14 พฤศจิกายน 2532

ต่อมา พลตรี จำลอง ศรีเมือง หัวหน้าพรรคพลังธรรม ก็ได้รับการเลือกตั้งอีกครั้ง ด้วยคะแนน 703,671 คะแนน ของผู้มาใช้สิทธิ์ 1,147,576 คน คิดเป็นร้อยละ 61.32 ของผู้มาใช้สิทธิ์ 1,147,576 คน แต่ได้ลาออกก่อนครบวาระดำรงตำแหน่งระหว่าง 7 มกราคม 2533 ถึง 22 มกราคม 2535

หลังจาก พลตรี จำลอง ศรีเมือง ลาออกจากตำแหน่ง จึงมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2535 มีผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทั้งสิ้น 19 คน สังกัด 4 พรรคการเมือง โดยร.อ.กฤษฎา อรุณวงศ์ ณ อยุธยา พรรคพลังธรรม ได้รับการเลือกตั้งด้วยคะแนน 363,668 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 47.75 ของผู้มาใช้สิทธิจำนวน 761,683 คน และดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 19 เมษายน 2535 ถึง 18 เมษายน 2539

เมื่อ ร.อ.กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครครบวาระ 4 ปี กรุงเทพมหานครจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ในวันที่ 2 มิถุนายน 2539 มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง 29 คน โดยมีนายพิจิตต รัตตกุล ผู้สมัครอิสระภายใต้การสนับสนุนของพรรคประชาธิปไตย และเป็นอดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย กรุงเทพมหานคร พรรคประชาธิปไตยได้รับการเลือกตั้งด้วยคะแนน 768,994 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 48.73 ของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวน 1,578,061 คน

ภายหลัง นายพิจิตต รัตตกุล ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครบวรระ จึงมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครครั้งที่ 6 เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2543 การเลือกตั้งครั้งนี้ได้รับความสนใจจากประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีความเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยผู้สมัครที่มีความโดดเด่น ได้แก่ พันเอกวินัย สมพงษ์ อดีตสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ ลงสมัครอิสระในนาม “กลุ่มคนรักเมืองหลวง” พรรคประชาธิปัตย์ส่ง นายธวัชชัย สัจจุกุล อดีต

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร คุณหญิงกัลยา โสภณพนิช ลงสมัครอิสระใช้ชื่อว่า “กลุ่มกรุงเทพสดใส” นายสมัคร สุนทรเวช ลงสมัครนามพรรคประชากรไทย นางสุดารัตน์ เกยุราพันธ์ ลงสมัครในนามพรรคไทยรักไทย และ นางปวีณา หงสกุล ลงสมัครในนาม พรรคชาติพัฒนา ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ด้วยคะแนน 1,016,096 คะแนน คิดเป็น ร้อยละ 58.87 จากผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมด 2,216,362 คน และดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 23 กรกฎาคม 2543 ถึง 29 สิงหาคม 2547

เมื่อนายสมัคร สุนทรเวช ดำรงตำแหน่งครบวาระ 4 ปี จึงให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร ครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2547 ขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 การเลือกตั้งครั้งนี้มีข้อแตกต่างจากการ เลือกตั้งครั้งผ่าน ๆ มาหลายประการที่น่าสนใจ¹⁹ ดังนี้

1. การเลือกตั้งครั้งนี้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เข้าไปมีบทบาทดูแล การเลือกตั้ง ทั้ง กกต.กลาง และกกต.กรุงเทพมหานคร จากเดิมที่เป็นหน้าที่ของ “ปลัดกรุงเทพมหานคร”
2. ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องจ่ายเงินค่าสมัครเพิ่มขึ้นจากเดิม 5,000 บาท เป็น 50,000 บาท คุณสมบัติผู้สมัคร จากที่เคยกำหนดให้มีภูมิลำเนาในเขตกรุงเทพฯ ไม่น้อยกว่า 180 วัน เพิ่ม เป็นต้องมีภูมิลำเนาในกรุงเทพฯ ไม่น้อยกว่า 1 ปี
3. หน่วยเลือกตั้งเพิ่มขึ้นจากเดิม 5,869 หน่วย ตามจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น
4. ห้ามผู้สมัครกระทำการจัดทำให้โฆษณา จัดเลี้ยง หลอกลวง ก่อน กกต.ประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายใน 60 วัน หากพบว่าผู้สมัครมีการฝ่าฝืน กกต.จะให้ใบแดง แต่หากตรวจ หลักฐานคลุมเครือ และมีเหตุอันน่าเชื่อถือจะให้ใบเหลือง การเลือกตั้งครั้งนี้จึงถือเป็นครั้งแรกที่มีการ แจกใบเหลือง ใบแดง

¹⁹ [URL]<http://info.matichon.co.th/electin/bangkok/Column.php?news=9>

5. ในส่วนของการนับคะแนนจากที่เคยนับที่หน่วยเลือกตั้ง และส่งคะแนนให้ศาลว่าการ กทม. ประกาศผล ก็เปลี่ยนเป็นนับรวมที่เขตปกครอง แล้วนำผลแต่ละเขตมารวมที่ศาลากลางว่าการกรุงเทพมหานคร เพื่อประกาศผลนับคะแนน จากนั้นจึงส่งผลการนับคะแนนให้ กกต.ประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ จากเดิมเป็นหน้าที่ของปลัดกรุงเทพมหานคร

การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครครั้งนี้ได้รับความสนใจจากประชาชนเป็นอย่างมาก อันเนื่องมาจากมีผู้สมัครที่มีชื่อเสียงและมีผลงานโดดเด่นมาก่อน เข้าเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ว่า อาทิเช่น นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน จากพรรคประชาธิปัตย์ นายชูวิทย์ กมลวิศิษฎ์ จากพรรคต้นตระกูลไทย นายพิจิตต รัตกุล อดีตผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมัครในนามกลุ่มมดงาน ร.ต.อ.นิติภูมิ นวรัตน์ นายมานะ มหาสุวีระชัย (สนับสนุนโดย พลตรีจำลอง ศรีเมือง) และนางปวีณา หงสกุล สมัครในนามอิสระ

ผลจากการเลือกตั้งครั้งนี้ปรากฏว่า นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ผู้สมัครหมายเลข 1 ได้คะแนน 911,441 คะแนน (38.20%) ส่วนนางปวีณา หงสกุล ผู้สมัครหมายเลข 7 ได้คะแนน 619,039 คะแนน นายชูวิทย์ กมลวิศิษฎ์ ผู้สมัครหมายเลข 15 ได้คะแนน 334,168 คะแนน ขณะที่ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง ได้คะแนนเพียง 165,761 คะแนน จำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งคิดเป็นร้อยละ 62.50 มากกว่าการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา²⁰

การเลือกตั้งครั้งนี้ มีสิ่งที่น่าสนใจคือ แม้จะมีผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายคนที่ต่างก็มีชื่อเสียง มีประวัติชีวิตและการทำงาน และยุทธวิธีการหาเสียงที่ล้วนโดดเด่นและแตกต่างหลากหลาย และมีฐานอำนาจในกรุงเทพมหานคร และนายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ก็เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เพิ่งเข้าสู่สนามการเมืองท้องถิ่นเป็นครั้งแรก จากเดิมที่มีประวัติการทำงานเป็นผู้บริหารระดับสูงในภาคเอกชนมาก่อน นอกจากนั้นแล้ว นายอภิรักษ์ ยังได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ว่าฯ ภายใต้พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งการเมืองระดับชาติค่อนข้างมีผลต่อการเมืองท้องถิ่นไม่น้อย จึงเป็นที่น่าสนใจว่า เหตุไฉนนายอภิรักษ์ โกษะโยธิน จึงได้รับความสนใจจากประชาชน และได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร คนปัจจุบัน

²⁰[URL] <http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9470000045142>

พฤติกรรมทางเลือกตั้งท้องถิ่นแบบถ่วงดุลการเมืองระดับชาติในกรุงเทพมหานคร

การศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงว่ามีอิทธิพลใดที่ส่งผลถึงพฤติกรรมการตัดสินใจของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยการศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้พัฒนาขึ้นจากความสนใจของนักวิชาการ 2 สาขา คือ นักสังคมวิทยาและนักรัฐศาสตร์กลุ่มพฤติกรรมนิยมซึ่งให้ความสำคัญกับอิทธิพลของสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม การศึกษาอาชีพ กลุ่มวัฒนธรรมที่มีผลต่อการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของบุคคล ต่อมาได้ให้ความสนใจอิทธิพลของปัจจัยด้านจิตวิทยา ได้แก่ ความสนใจต่อการเมือง ความไว้วางใจทางการเมือง (political trust) ความรู้สึกผิดแปลกสภาวะทางการเมือง (political alienation) การสังกัดกลุ่มหรือพรรคการเมืองบางพรรค เป็นต้น²¹

การศึกษาพฤติกรรมทางเลือกตั้งท้องถิ่นแบบถ่วงดุลการเมืองระดับชาติในกรุงเทพมหานคร จำเป็นต้องทำความเข้าใจแนวความคิดว่าด้วยการถ่วงดุลอำนาจ (Theory of Check and Balance) ซึ่งเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยต้นศตวรรษที่ 19 แนวคิดดังกล่าวอธิบายว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ดีนั้น ต้องแบ่งกลุ่มผู้ใช้อำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย คือฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติซึ่งได้แก่ รัฐสภา ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารซึ่งได้แก่ คณะรัฐมนตรี ฝ่ายตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการซึ่งได้แก่ ศาล นักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่เชื่อกันว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ดีต้องมีความสามารถให้แต่ละหน่วยอำนาจปฏิบัติหน้าที่ของตนไปด้วยดี โดยสามารถรักษาสีเขียวของประชาชนไว้ให้มากที่สุด และในแต่ละหน่วยอำนาจดังกล่าวจะต้องคอยควบคุมและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (check and balance) ซึ่งเป็นไปตามความคิดของมองเตสกีเออ²²

²¹ สุจิต บุญบงการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2527), น.13-16

²² เซียน ธีระวิทย์, สถาปนิกผู้สร้างทฤษฎีการเมืองตะวันตก จากแม็คคิเวลโลถึงรูสโซ, (กรุงเทพฯ : เจริญการพิมพ์, 2523), น.121-128. อ้างใน อุดมศักดิ์ จิตธรรม, "บทบาทของฝ่ายค้านในสมัยรัฐบาล ชวน หลีกภัย", (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), น.25-26

การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีลักษณะถ่วงดุลการเมืองระดับชาติในลักษณะที่ว่า อำนาจทางการเมืองในระดับชาติที่ปกครองตามระบอบรัฐสภา โดยแบ่งกลุ่มผู้ใช้ อำนาจออกไปโดยออกเป็น 3 ฝ่าย คือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลอย่างชัดเจน แต่ความจริงในทางปฏิบัติ ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีสามารถมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนิติบัญญัติด้วย เพราะฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภามาจากฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ โดยปกติแล้ว คณะรัฐมนตรีก็มักจะมาจากบุคคลสำคัญของพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภานั้นเอง ดังนั้น การมีสมาชิกพรรค รัฐบาลอยู่ในรัฐสภาเป็นเสียงข้างมาก ย่อมจะเอื้อประโยชน์ให้แก่คณะรัฐมนตรีที่มาจากพรรค เดียวกันได้ด้วยการออกกฎหมายสนับสนุน เมื่อการเมืองระดับชาติมีฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งมาก จนกระทั่งหน่วยอำนาจอื่นๆ ไม่สามารถทำงานได้ จึงส่งผลให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจในพื้นที่อื่น ๆ ซึ่งอาจเป็นการเมืองท้องถิ่นหรือการเลือกตั้งซ่อม แต่หากไม่มีพื้นที่ทางการเมืองตามระบบเพื่อ ถ่วงดุลตามระบบแล้ว ประชาชนที่เห็นว่ารัฐบาลไม่มีความชอบธรรมในการปกครอง ประชาชน หมดความเชื่อมั่นก็อาจนำไปสู่การเมืองนอกระบบรัฐสภาได้เช่นกัน

นอกจากนั้น การเน้นศึกษาพฤติกรรม การเลือกตั้งท้องถิ่นแบบถ่วงดุลการเมือง ระดับชาติของกรุงเทพมหานครยังจำเป็นต้องทำความเข้าใจลักษณะของท้องถิ่นใน กรุงเทพมหานครซึ่งมีความเป็น “เมือง” ในฐานะการเป็นเวทีทางการเมืองระดับชาติ เพื่อทำความเข้าใจ “พื้นที่และสภาพแวดล้อมเมือง” ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการศึกษาลักษณะการถ่วงดุล อำนาจของการเมืองและอำนาจ เพราะกรุงเทพมหานครเป็นท้องถิ่นที่มีความแตกต่างจากท้องถิ่น อื่น ๆ ในประเทศไทย ด้วยลักษณะของการเป็นพื้นที่ของชนชั้นกลางและเป็นศูนย์กลางของการ พัฒนานับตั้งแต่ในยุคการเปลี่ยนการปกครองโดยคณะปฏิวัติ 2475 นักธุรกิจและชนชั้นกลางใน กรุงเทพมหานครมีจำนวนเพิ่มขึ้นและเปิดพื้นที่ให้กับภาคประชาชนที่ละน้อย อีกทั้งยังเริ่มสร้าง เมืองให้เป็นเวทีเพื่อการปกครองตนเอง อันประกอบด้วยสิทธิและความชอบธรรมที่ถูกกำหนดโดย คนกรุงเทพมหานครเอง²³

²³ ฉันท誌 เพียรธรรม, สถาปนาสถาบันเมือง เมือง การเมือง ชุมชน และประชาสังคม, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิภาษา, 2542), น.14-21

หากกล่าวถึงการมีส่วนร่วมในการปกครองของคนกรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นคนชั้นกลางซึ่งมีอิทธิพลต่อการเมืองไทยนั้น กล่าวคือ ลักษณะของชนชั้นกลางที่มีความเป็นปัจเจกในฐานะพลเมือง มีความรับผิดชอบสร้างสังคมให้เข้มแข็งและมีส่วนร่วมภายในกลุ่มจะมีความหลากหลาย เคารพสิทธิกันและกัน ทุกคนมีความเท่าเทียม ในความเป็นพลเมืองจึงมีความเอาใจใส่เรื่องของ “ส่วนรวม” ซึ่งเป็นการเห็นความสำคัญของผลประโยชน์สาธารณะ²⁴ นอกจากนี้ในความเป็นคนเมืองยังมีสิ่งที่เรียกว่า “วัฒนธรรมคนเมือง” หรือ “วัฒนธรรมพลเมือง”²⁵ ซึ่งเป็นวัฒนธรรมที่เน้นการพึ่งพาตนเองได้และสามารถมีส่วนร่วมในการเมืองของสังคมตนเองได้และการพึ่งพาตนเองได้และยอมนำมาซึ่งความอิสระในการกระทำทางการเมือง ปัจเจกชนในเมืองจึงมีบทบาทต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง หรือกล่าวได้ว่า ในความเป็นเมืองสามารถเป็นเวทีทางประชาธิปไตยได้ อันเนื่องจากประการแรก สังคมเมืองประกอบสมาชิกทุกสถานภาพครบถ้วน ทั้งนักธุรกิจ พนักงานรับจ้าง ทั้งผู้มีรายได้และผู้ยากไร้ ล้วนอาศัยร่วมกันภายในเมืองทั้งสิ้น เมืองจึงไม่ได้เป็นเวทีทางการเมืองเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว ประการที่สอง สังคมเมืองมีธรรมเนียมที่ชอบธรรมอย่างแท้จริงซึ่งหมายถึงระเบียบแบบแผนทางสังคมทั้งในทางกฎหมายของรัฐและความเป็นธรรมที่เกิดจากรากฐานของสมาชิกของเมืองและประการที่สาม สมาชิกมีสิทธิเท่าเทียมกัน²⁶

เมื่อการเมืองระดับชาติเริ่มมีความไม่ชอบธรรมหรือทำให้คนกรุงเทพมหานครเกิดความรู้สึกที่ว่า สถานการณ์ทางการเมืองกำลังกระทบกับสิทธิของพลเมืองแล้ว เมื่อนั้นคนกรุงเทพฯ ก็จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยการแสดงออกถึงความต้องการของตนผ่านกลไกการเลือกตั้งเป็นแนวทางหนึ่ง อีกทั้งแนวคิดแบบปัจเจกชนนิยมที่เน้นวัฒนธรรมของพลเมืองเห็นว่าการมีสิทธิในการครอบครองปัจจัยการผลิตและที่ดิน สิทธิทางการค้าที่เป็นเสรีอย่างแท้จริงนั้นจะเป็นพื้นฐานให้เกิด “สำนักการปกครองตนเอง” และเมื่อสมาชิกรู้สึกถึงการเป็นเจ้าของเมืองแล้ว ก็ยังเกิดสำนักการปกครองร่วมกัน²⁷ ดังนั้นจึงสามารถอธิบายได้ว่าคนกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่ที่

²⁴ เรื่องเดียวกัน. น.25-26

²⁵ เรื่องเดียวกัน. น.32

²⁶ เรื่องเดียวกัน. น.71

²⁷ เรื่องเดียวกัน. น.44

มีจิตสำนึกว่าเป็นคนเจ้าของพื้นที่กรุงเทพมหานคร ขณะเดียวกันคนเมืองหรือคนกรุงเทพฯ ก็มีสำนึกใน “ส่วนรวม” หรือ “ผลประโยชน์สาธารณะ” อีกด้วย โดยอาจวิเคราะห์การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครของคนกรุงเทพฯ ได้ว่า โดยพื้นฐานของคนกรุงเทพฯ แล้วมีจิตสำนึกการปกครองตนเองและมีจิตสำนึกต่อผลประโยชน์ของประเทศ การเมืองท้องถิ่นของกรุงเทพฯ จึงมีความสัมพันธ์กับการเมืองระดับชาติ

การเลือกตั้งท้องถิ่นของ “เมือง” ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นการลงคะแนนเสียงที่แสดงออกถึงพฤติกรรมทางการเมืองของคนกรุงเทพฯ ซึ่งเต็มไปด้วยผู้คนหลายหลายสถานภาพ โดยในการเลือกตั้งแต่ละครั้งได้สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการบางประการของคนกรุงเทพฯ ในการเมืองระดับชาติดังจะกล่าวต่อไป

นับตั้งแต่เริ่มมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2518 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2547) มีการเลือกตั้งทั้งสิ้นรวม 7 ครั้ง โดยตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 กำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ.2518 ซึ่งในการเลือกตั้งครั้งแรก ผู้สมัครไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่ต้องสมัครเป็นคณะ โดยมีผู้สมัครเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 1 คน และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอีก 4 คน ซึ่งการเลือกตั้งครั้งนี้มีคณะที่ลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งสิ้น 5 คณะ โดยมีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเพียง 253,434 คนหรือร้อยละ 13.35²⁸ โดยแต่ละคณะมีกลุ่มที่สังกัดและได้คะแนนเรียงตามลำดับดังนี้²⁹ คือ

²⁸ พิตยา เศรษฐพิทยากุล, “กระบวนการและพฤติกรรมทางการเมืองเลือกตั้ง ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530) น. 52

²⁹ ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง ผลการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ณ วันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2528

ตารางที่ 2.1
ผลคะแนนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ลำดับที่	ชื่อผู้สมัคร	สังกัด	ได้คะแนน
1	นายธรรมบุญ เทียนเงิน ร.อ.โอภาส ธรรมวานิช นายมงคล สิมะโรจน์ นายจารุตม์ จารุประกร พ.ต.ต.ประสงค์ มัชฌิมานนท์	พรรคประชาธิปัตย์	99,247
2	นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ นายประสาน ต่างใจ นาวาตรีสุชน บรรจงจิตร นายสืบแสง พรหมบุญ นายบุญยง นิโครธานนท์	กลุ่มพลังใหม่	91,678
3	นายชมพู่ อรรถจินดา นายสุจินต์ ประกอบผล นายโอฬาริก พยัคฆาภรณ์ นายเจิม ภูมิจิตร นายลิขิต หงส์ดามรงค์	กลุ่มพัฒนากรุงเทพ ธนบุรี	39,440
4	นายบุญเทียม ทินนบุตรา นายวิสันต์ เลียงชเยศ นายชาติเชื้อ กรรณสูตร นายสุจิตต์ สุนทรพิมล นายอุระอำรุง สุนทรวร	อิสระ	17,625
5	นายไถง สุวรรณทัต นายไสสดี รักกุศล พ.ต.ท.ม.ร.ว.ดิลกลาภ ทวีวงศ์ นายแถม นุชเจริญ นายอัสนีย์ สุวรรณทัต	ไม่มีข้อมูลกล่าวถึง	5,444

จากตารางที่ 2.1 แสดงให้เห็นว่า นายธรรมบุญ เทียนเงิน ผู้สมัครจากพรรคประชาธิปัตย์ ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นคนแรกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จะเห็นได้ว่าแม้จะเป็นการเลือกตั้งครั้งแรก โดยที่มีผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งหลายกลุ่ม แต่ในบรรดาผู้สมัครทั้งหมดมีเพียงคนเดียวที่สังกัดพรรคการเมือง และผู้สมัครที่สังกัดพรรคการเมืองก็เป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง

หากพิจารณาการเมืองระดับชาติในช่วง พ.ศ.2517-2518 แล้ว จะพบว่าหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2517 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางแนวทางที่ส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะการส่งเสริมการสร้างนักการเมืองระดับท้องถิ่นขึ้น เพื่อเตรียมตัวที่จะก้าวไปเป็นนักการเมืองระดับชาติ และส่งเสริมให้เกิดระบบพรรคการเมืองโดยเร็วหลังจากการเมืองไทยตกอยู่ในระบอบเผด็จการมาเป็นเวลานาน จึงนับเป็นรัฐธรรมนูญที่ยึดหลักการของประชาธิปไตยมากที่สุดในเวลานั้น แต่ผลจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่ไม่ได้กำหนดจำนวนหรือขนาดของพรรคการเมืองที่มีสิทธิส่งสมาชิกของพรรคเข้ารับเลือกตั้งไว้ จึงส่งผลให้เกิดพรรคการเมืองใหม่มากกว่า 50 พรรคการเมือง³⁰ ซึ่งนับเป็นการแตกกระจายทางโครงสร้างและทำให้การเมืองไทยขาดเสถียรภาพ ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2518 แม้ว่าพรรคประชาธิปัตย์จะชนะการเลือกตั้งทั่วไป โดยได้ที่นั่งในสภาถึง 72 ที่นั่งมากกว่าพรรคอื่นใดและได้จัดตั้งรัฐบาล แต่อยู่ในวาระได้เพียง 10 เดือน ก็ไม่ผ่านวันแถลงนโยบายและลงมติไม่ไว้วางใจจนต้องกลายมาเป็นฝ่ายค้าน อย่างไรก็ตาม จากสภาพทางการเมืองที่มีพรรคการเมืองมากกว่า 50 พรรค แต่มีพรรคประชาธิปัตย์เพียงพรรคเดียวที่ส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้งระดับท้องถิ่นในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในปี พ.ศ.2528

ปัจจัยที่ส่งผลให้ผู้สมัครจากพรรคประชาธิปัตย์ได้รับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการครั้งนี้ เนื่องจากตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา กลุ่มที่พรรคประชาธิปัตย์พยายามที่จะชักชวนให้เข้าเป็นสมาชิกพรรคและสนับสนุนพรรคในกิจกรรมต่าง ๆ คือ กลุ่มนักศึกษาและอาจารย์ ตลอดจน

³⁰ กระมล ทองธรรมชาติ และ เซาวนะ ไตรมาศ, วิวัฒนาการของระบบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน, (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2542), น.33-40

นักเขียนและนักหนังสือพิมพ์ ซึ่งโดยทั่วไปคนกลุ่มนี้จะมีแนวคิดไปในทางเดียวกับพรรค นั่นคือการสนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตย³¹ สถานะเสียงของพรรคประชาธิปัตย์จึงเป็นกลุ่มคนที่มีการศึกษาเห็นได้จากการมีบัณฑิตหนุ่มสาว รวมทั้งพ่อค้าและนักธุรกิจที่ต้องการเข้าสู่การเมืองต่างก็มุ่งความสนใจไปที่พรรคประชาธิปัตย์ตั้งแต่ในการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ.2512³² จึงเห็นได้ว่ากลุ่มคนที่สนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์จัดเป็นกลุ่มคนชนชั้นกลางที่อาศัยในกรุงเทพเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นเมื่อมีการเลือกตั้งท้องถิ่นในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จึงเป็นความได้เปรียบของพรรคประชาธิปัตย์ที่มีฐานเสียงในกรุงเทพมากและมีมาเป็นเวลานาน ประกอบกับการมีอุดมการณ์ประชาธิปไตยจึงชนะการเลือกตั้งครั้งนี้ ขณะที่ผู้สมัครรายอื่นเป็นผู้สมัครในสังกัดกลุ่มการเมืองหรืออิสระจะไม่ได้ได้รับความน่าเชื่อถือจากประชาชนมากนัก เพราะเมื่อเปรียบเทียบกับผู้สมัครที่มาจากพรรคการเมืองระดับชาติอย่างพรรคประชาธิปัตย์แล้วจะทำให้ประชาชนเกิดความไม่มั่นใจว่าผู้สมัครสังกัดกลุ่มการเมืองหรืออิสระจะมีความสามารถมากพอที่จะบริหารเมืองหลวงของประเทศได้เท่าผู้สมัครที่มาจากพรรคประชาธิปัตย์ที่สามารถอยู่ในการเมืองระดับชาติมาแล้วหรือไม่ เพราะอย่างน้อยที่สุดผู้สมัครที่สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ต้องได้รับการคัดเลือกจากพรรคแล้วและพรรคต้องมั่นใจว่าการลงสมัครรับเลือกตั้งจะไม่ทำให้คะแนนเสียงความนิยมของพรรคลดลง นั่นหมายความว่าผู้สมัครรายนั้นต้องมีความสามารถและเป็นที่พึงพอใจของคนกรุงเทพมหานคร หรืออาจกล่าวได้ว่าชัยชนะในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครของผู้สมัครจากพรรคประชาธิปัตย์ครั้งนี้มีผลมาจาก “ฐานเสียงของพรรคในเขตกรุงเทพมหานคร” ในการเมืองระดับชาติ ทั้งนี้ ชัยชนะของผู้สมัครที่มาจากพรรคประชาธิปัตย์อาจบ่งบอกถึงความต้องการของคนชั้นกลางในกรุงเทพมหานครที่ต้องการการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่เป็น การปกครองโดยประชาชนมิใช่ข้าราชการดังที่ปรากฏในการเมืองเวลานั้นว่าเป็นการปกครองแบบ “อำมาตยาธิปไตย”

³¹ นรนิติ เศรษฐบุตร. พรรคประชาธิปัตย์ : ความสำเร็จหรือความล้มเหลว. พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), น.37

³² เรื่องเดียวกัน. น.37-38

การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครครั้งแรกนั้น แสดงถึงความต้องการประชาธิปไตย เพราะการได้รับคะแนนเสียงเป็นจำนวนมากของพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคที่ได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นกลางเป็นหลัก อาทิ กลุ่มนักศึกษาและนักวิชาการ นักเขียนและนักหนังสือพิมพ์ และสิ่งสำคัญในการเลือกตั้งครั้งนี้คือ การที่ นายธรรมบุญ เทียนเงิน ลงสมัครในนามพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคใหญ่ ผ่านเหตุการณ์ต่างๆ ทางการเมืองมามากและเป็นพรรคการเมืองที่ยังคงอยู่มาถึงเวลานั้น จึงทำให้เกิดความได้เปรียบผู้สมัครรายอื่นที่ไม่ได้สมัครในสังกัดพรรคการเมืองซึ่งเป็นการรวมกลุ่มทางการเมืองที่เข้มข้นทั้งทางอุดมการณ์ เป้าหมายและฐานคะแนนเสียงมากกว่ากลุ่มการเมือง

การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครท่ามกลางกระแสการเมืองภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2517 เป็นการเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตย ประชาชนที่เป็นชนชั้นกลางให้ความสนใจทางการเมืองมากขึ้น ทำให้พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของชนชั้นกลางได้รับความไว้วางใจจากประชาชนจนได้เป็นพรรครัฐบาล ดังนั้นเมื่อมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครครั้งแรก จึงเป็นความได้เปรียบของผู้สมัครในนามพรรคประชาธิปัตย์ที่มีอุดมการณ์ประชาธิปไตยซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดและทัศนคติของชนชั้นกลาง อีกทั้งพรรคยังดำเนินกิจกรรมทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นมาก่อนพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองอื่น ๆ ซึ่งนับเป็นการสร้างและสะสมฐานคะแนนเสียงในท้องถิ่นมาเป็นเวลานานแล้ว จึงทำให้ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเกิดความมั่นใจว่าพรรคดังกล่าวได้คัดเลือกผู้ที่จะเข้ามาบริหารท้องถิ่นได้เมื่อเปรียบเทียบกับผู้สมัครที่มาจากกลุ่มการเมืองที่ก่อตั้งขึ้นไม่นาน

ภายหลังเกิดความขัดแย้งในการบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนแรก และคณะ จึงส่งผลให้กรุงเทพมหานครมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากกาแต่งตั้งอีกครั้ง และดำเนินการเช่นนี้มาจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2528 ได้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขึ้นอีกครั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 โดยมีขึ้นในวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2528 ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้ว่าผู้สมัครไม่ต้องลงสมัครเป็นคณะดังเช่นในปี พ.ศ. 2518 และการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในปี พ.ศ. 2528 ก็สามารถลงสมัครได้ทั้งในนามพรรคการเมือง กลุ่มการเมือง หรือสมัครอิสระ การเลือกตั้งท้องถิ่นเริ่มมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองระดับชาติชัดเจนขึ้น เพราะความเชื่อมโยงของพรรคการเมืองที่มีผู้สมัครในสังกัดหลายพรรค โดยพรรคการเมืองแต่ละพรรคเน้นการเลือกตั้ง

ระดับชาติเป็นหลักย่อมต้องการฐานคะแนนเสียงจากประชาชนในแต่ละท้องถิ่นที่ พรรคการเมืองต่าง ๆ จึงใช้การเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นอีกทางหนึ่งเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งระดับชาติ เนื่องจากมีการวิเคราะห์ไว้ว่า³³ หากพรรคการเมืองใดได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งจะมีข้อได้เปรียบอย่างมากต่อการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหน้าในอีก 2-3 ปีข้างหน้า

การเมืองระดับชาตินับตั้งแต่ปี 2518 - 2524 อยู่สภาวะไม่ปกติ มีการชิงอำนาจกันระหว่างพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ จนเกิดการปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 ครั้งหนึ่งภายหลังจากนั้นเกิดเหตุการณ์การลาออกจากรัฐมนตรีของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2523 โดยการกดดันของกลุ่มทหารยังเติร์ก พลเอกเปรม ติณสูลานนท์จึงได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2523³⁴ ดังนั้น หากพิจารณาถึงปัจจัยของการเมืองระดับชาติในช่วงปี พ.ศ.2526-2528 ที่มีผลต่อการเลือกตั้งท้องถิ่นคือ การเมืองระดับชาติอยู่ภายใต้รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ในปี 2526 หรือที่เรียกว่ารัฐบาลเปรม1 ซึ่งต้องเจอกับเหตุการณ์ทางการเมืองทั้งในและนอกสภา การสร้างสถานการณ์ลอบสังหาร กระทั่งมีการยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่ แต่พลเอกเปรมก็ยังคงได้รับความไว้วางใจเป็นนายกรัฐมนตรี ได้ในปีเดียวกันต่อมาในปี 2527 พล.อ.เปรม ลดค่าเงินบาทและมีการเคลื่อนไหวของทหารชั้นผู้ใหญ่โดยยื่นคำขาดให้รัฐบาลปรับคณะรัฐมนตรี มีการออกโทรทัศน์จอสีรัฐบาล และถึงขนาดนายขวัญชัย วรสุตคนกรุงเทพมหานครก่อเหตุชกหน้า พล.อ.เปรม เนื่องจากความไม่พอใจการบริหารงาน³⁵

³³ จารินี รุทธภาณุจันท์, “การเมืองท้องถิ่นกับการพัฒนาทางการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย : ศึกษาลักษณะของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในกรุงเทพมหานคร”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น.50

³⁴ กระมล ทองธรรมชาติ และ เชาวนะ ไตรมาศ, วิวัฒนาการของระบบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน, น.54

³⁵ [URL] <http://news.mjob.in.th/politic/cat3/news174/>

ท่ามกลางข่าวทหารไม่พอใจและเตรียมรัฐประหารเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง กระทั่งเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2528 มีการนำกำลังทหารม้าและรถถังหรือที่เรียกว่า “กบฏทหารนอกราชการ” ออกปฏิบัติการแต่ประสบความล้มเหลว จึงชี้ให้เห็นว่าการเมืองระดับชาติในเวลานั้นไม่มีเสถียรภาพ ส่วนในพื้นที่กรุงเทพมหานครก่อนเกิดเหตุการณ์กบฏดังกล่าวได้มีการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ครั้ง กล่าวคือ การเลือกตั้งซ่อมครั้งแรกเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2528 แทนนายปลิว ม่วงศิริ ส.ส.กรุงเทพฯ สังกัดพรรคประชากรไทย เสียชีวิต การเลือกตั้งซ่อมครั้งนี้มีผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งซ่อม 4 คน คือ 1) พล.ร.อ.สมบุญณ์ เชื้อพิบูลย์ พรรคประชาธิปัตย์ 2) นายธรรมบุญ เทียนเงิน พรรคชาติไทย 3) พล.อ.ปราโมช ถาวรวงษ์ พรรคประชากรไทย และ 4) ผู้สมัครจากพรรคประชาเสรี เนื่องจากพรรคประชาธิปัตย์มีประวัติร่วมมือกับทหารเรือมาค่อนข้างดี และมีนายทหารเรือนอกประจำการมาเข้าพรรคหลายคน และจากการส่ง พล.ร.อ.สมบุญณ์ เชื้อพิบูลย์ ลงเลือกตั้งซ่อมก็สามารถชนะการเลือกตั้ง ทำให้พรรคประชาธิปัตย์กลับมาได้ที่นั่งในกรุงเทพฯ และมีการเลือกตั้งซ่อมครั้งที่สองเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ.2528 แทนนายดำรง ลัทธพิพัฒน์ ที่สังหารชีวิตตนเองด้วยปืน โดยการเลือกตั้งซ่อมครั้งนี้มีผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งซ่อม 2 คน ได้แก่ 1)ดร.พิจิตต รัตตกุล พรรคประชาธิปัตย์ และ 2)นายประธาน ดวงรัตน์ พรรคประชากรไทย ซึ่งผลการเลือกตั้งปรากฏว่า ดร.พิจิตต รัตตกุล ผู้เป็นลูกชายหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ได้รับการเลือกตั้ง จึงทำให้พรรคประชาธิปัตย์ยังคงรักษาเสียงในสภาและที่นั่งในกรุงเทพฯ ไว้ได้ตามเดิม³⁶ นับเป็นการชิงที่นั่งในกรุงเทพฯจากพรรคประชากรไทยที่กำลังได้รับความนิยมจากประชาชนเป็นอย่างมาก

ขณะเดียวกันสถานการณ์ทางการเมืองท้องถิ่น เมื่อมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ.2528 ได้มีผู้สนใจลงชิงสมัครรับเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในนามพรรคการเมือง 3 พรรคการเมือง ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ส่ง

³⁶ จารินี รุทธะกาญจน์, “การเมืองท้องถิ่นกับการพัฒนาทางการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย : ศึกษาลักษณะของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในกรุงเทพมหานคร”, น.42 และ นรนิติ เศรษฐบุตร. พรรคประชาธิปัตย์ : ความสำเร็จหรือความล้มเหลว. พิมพ์ครั้งที่1, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2530), น.113

นายชนะ รุ่งแสง พรรคประชากรไทยส่ง พล.ต.ต.ม.ร.ว.เจตจันทร์ ประวิตร และพรรคมวลชนส่ง นายชิงชัย ต่อประดิษฐ์ และมีกลุ่มการเมืองส่งผู้สมัครรวม 5 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มรวมพลังส่ง พลตรีจำลอง ศรีเมือง กลุ่มกรุงเทพก้าวหน้าส่ง นายมงคล สิมะโรจน์ กลุ่มนวลส่ง นายอดิสร อีสี่ กลุ่มรัตนโกสินทร์ 28 ส่ง นายอนันต์ ภัคดีประไพ และกลุ่มสยามก้าวหน้าส่ง พ.ต.อ.(พิเศษ) เขียน รัตนสุวรรณ³⁷ รวมทั้งยังมีผู้สมัครอิสระอีก 2 คน คือ นายสมิตร สมิตินันท์ และนางสุนารี สันติธรรักษ์

หากพิจารณาในการชิงตำแหน่งผู้ว่าฯ ครั้งนี้มีผู้ชิงตำแหน่งผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครที่ได้รับความสนใจจากประชาชนเป็นอย่างมากได้แก่ นายชนะ รุ่งแสง และ พลตรีจำลอง ศรีเมือง โดย นายชนะ รุ่งแสง สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ได้รับความสนใจไม่น้อย เนื่องจากการสังกัดพรรคการเมืองซึ่งมีฐานคะแนนเสียงในกรุงเทพฯ มาก และคุณสมบัติของ นายชนะที่เป็นนายธนาคารและเป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ค่อนข้างราบเรียบ แต่มีปัจจัย เกื้อหนุนพร้อมทั้งในด้านกำลังเงินและความเป็นนักบริหารมืออาชีพ นอกจากนี้พรรคประชาธิปัตย์ ยังพยายามหาเสียงในกลุ่มประชาชนระดับล่างเพิ่มขึ้น³⁸ สำหรับผู้สมัครที่มาจากพรรค ประชากรไทยนั้น อาจเป็นไปได้ว่า พรรคประชากรไทยได้ส่งบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อรักษา ฐานคะแนนเสียงในกรุงเทพมหานคร และเป็นการส่งผู้สมัครในการเมืองท้องถิ่นเป็นครั้งแรก อีกทั้ง กระบวนการสรรหาของพรรคประชากรไทยไม่ได้มาจากการคัดเลือกจากคณะกรรมการของพรรค³⁹ จึงเป็นปัจจัยที่ทำให้ผู้สมัครในสังกัดพรรคประชากรไทยต้องแพ้การเลือกตั้ง ขณะที่พรรค ประชาธิปัตย์มีประสบการณ์ในการเลือกตั้งท้องถิ่นมาตั้งแต่การเลือกตั้งผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2518 อีกทั้งพรรคประชาธิปัตย์ก็ได้ถือกำเนิดมาก่อนพรรค ประชากรไทยและยังได้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองระดับชาติมาอย่างต่อเนื่อง แม้บางครั้งจะยุบ

³⁷ เรื่องเดียวกัน. น. 88

³⁸ พิทยา เศรษฐพิทยากุล, “กระบวนการและพฤติกรรมทางการเมืองเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีการ เลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528”, (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), น. 51 - 69

³⁹ เรื่องเดียวกัน. น. 55-56

เลิกไปโดยอำนาจของการรัฐประหารก็ตาม แต่เมื่อระบอบประชาธิปไตยคืนมา พรรคประชาธิปัตย์ก็กลับมาดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเหมือนเดิมได้ทุกครั้ง⁴⁰ สำหรับพรรคมวลชนเป็นพรรคการเมืองที่ถือกำเนิดอย่างเป็นทางการก่อนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครครั้งนี้เพียงไม่กี่เดือน⁴¹ การเลือกตั้งครั้งนี้จึงถือเป็นกิจกรรมทางการเมืองครั้งแรกของพรรค พรรคมวลชนจึงไม่มีฐานคะแนนจากประชาชนมากเหมือนพรรคประชาธิปัตย์และพรรคประชากรไทย ดังนั้นหากพิจารณาผู้สมัครที่ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองจากปัจจัยข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า นายชนะ รุ่งแสง จากพรรคประชาธิปัตย์ มีความโดดเด่นมากที่สุด แต่อย่างไรก็ตามก็ยังแพ้การเลือกตั้งให้กับพลตรีจำลอง ศรีเมือง

พลตรีจำลอง ศรีเมือง ลงสมัครในนามกลุ่มรวมพลัง แต่ปัจจัยสำคัญที่ทำให้พลตรีจำลองชนะการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ครั้งนี้ คือ ความเป็นผู้ที่มีแต่ความสุจริตและซื่อสัตย์ถือสมณะและสร้างศรัทธาให้เกิดขึ้นกับประชาชน ประกอบกับมีกลุ่มผู้สนับสนุนพลตรีจำลอง 3 กลุ่มย่อย⁴² ได้แก่ กลุ่มญาติธรรม ชาวอโศกหรือกลุ่มนักปฏิบัติธรรม มีอุดมการณ์ที่จะสร้างให้ศีลธรรมเกิดขึ้นในทางการเมือง กลุ่มบุคคลในวงการอาชีพที่มีฐานะทางสังคมอยู่ในระดับผู้นำชุมชนและเคยมีความสัมพันธ์สนิทสนมกับพลตรีจำลอง และกลุ่มทหารยังเดิรเป็นกลุ่มที่มีความสัมพันธ์กับพลตรีจำลอง ในฐานะเพื่อนร่วมรุ่นและร่วมอุดมการณ์ทางการเมือง โดยที่ทั้งสามกลุ่มเป็นกลุ่มคนทุกระดับที่ร่วมกันผลักดันพลตรีจำลอง ศรีเมือง ให้ชนะการเลือกตั้ง ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มการเมืองอื่น ๆ แล้ว จึงพบว่าหลายกลุ่มก่อตั้งขึ้นมาเพื่อส่งบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเท่านั้น ไม่มีบทบาททางการเมืองที่โดดเด่น หรือบางกลุ่มก็ไม่มีองค์กรใดสนับสนุน จึงขาดแรงจูงใจให้ประชาชนตัดสินใจลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครที่มาจากกลุ่ม

⁴⁰ จารินี รุทธะกาญจน์, “การเมืองท้องถิ่นกับการพัฒนาทางการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย : ศึกษาลักษณะของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในกรุงเทพมหานคร”, น.51

⁴¹ พรรคมวลชน ถือกำเนิดอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2528 อ้างใน จารินี รุทธะกาญจน์, “การเมืองท้องถิ่นกับการพัฒนาทางการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย : ศึกษาลักษณะของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในกรุงเทพมหานคร”, น.56

⁴² จารินี รุทธะกาญจน์, “การเมืองท้องถิ่นกับการพัฒนาทางการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย : ศึกษาลักษณะของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในกรุงเทพมหานคร”, น.88

การเมือง นอกจากนี้ยังมีการวิเคราะห์ไว้ว่า ปัจจัยหนึ่งของชัยชนะการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครครั้งนี้ ของพลตรีจำลอง ศรีเมือง ซึ่งไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองใดในขณะนั้น คือ สถานการณ์ทางการเมืองในช่วงเวลานั้นทำให้คนกรุงเทพฯ เบื่อหน่ายต่อพฤติกรรมของ นักการเมืองที่สังกัดพรรคการเมืองต่าง ๆ ดังนั้นเมื่อมีทางเลือกใหม่คือ พลตรีจำลอง ศรีเมือง ซึ่ง บุคลิกและภาพลักษณ์ของพลตรีจำลองในขณะนั้นแตกต่างจากภาพของนักการเมืองต่าง ๆ ที่คน กรุงเทพฯคุ้นเคยอยู่แล้ว⁴³ จึงอาจกล่าวได้ว่า พฤติกรรมการการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ครั้งนี้มีสาเหตุมาจาก ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองระดับชาติซึ่งทำให้ผู้ลงคะแนนเสียงไม่มีทางเลือกจากพรรค การเมืองต่าง ๆ ที่ประชาชนพึงพอใจ ในทางเดียวกันประชาชนกรุงเทพมหานครได้ไว้วางใจให้ ผู้สมัครจากกลุ่มรวมพลังซึ่งเน้นความซื่อสัตย์สุจริตทางการเมืองได้ชนะการเลือกตั้งครั้งนี้ หรือ อาจกล่าวได้ว่าเมื่อสถานการณ์ทางการเมืองอยู่ในรัฐบาลผสมและเป็นรัฐบาลที่ขาดเสถียรภาพ ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายทางการเมืองที่เต็มไปด้วยความขัดแย้ง ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ท้องถิ่นจึงหันเหความสนใจจากผู้สมัครที่สังกัดพรรคการเมืองต่าง ๆ ไปสนใจผู้สมัครอิสระหรือ ผู้สมัครในสังกัดกลุ่มการเมืองแทน ดังนั้นปัจจัยส่วนบุคคลของผู้สมัครในการเลือกตั้งครั้งนี้ก็เป็น สาเหตุสำคัญในการพิจารณาของประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

ภายหลังการดำรงตำแหน่งครบวาระของพลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้มีการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในปี พ.ศ.2533 พลตรีจำลอง ศรีเมือง ชนะการเลือกตั้งอีกหนึ่งสมัย แต่ครั้งนี้พลตรีจำลอง ได้ลงสมัครในนามพรรคพลังธรรม ซึ่งมีวิวัฒนาการมาจากกลุ่มรวมพลังและ ได้จดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2531 โดยมี พลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็น หัวหน้าพรรค⁴⁴ เพื่อส่งบุคคลลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2531 ซึ่งได้รับเลือกให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตกรุงเทพมหานครถึง

⁴³ รวงทอง พฤษะวิน, “ปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจของผู้เลือกตั้ง”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), น.106

⁴⁴ ตฤภาค ประเสริฐศิลป์, “การก่อตั้งและพัฒนาการของพรรคพลังธรรม,” น.85 อ้างใน จารินี รุทธะกาญจน์, “การเมืองท้องถิ่นกับการพัฒนาทางการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย : ศึกษา ลักษณะของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในกรุงเทพมหานคร”, น.58

10 คน⁴⁵ นอกจากนี้ จารินี รุทธะกาญจน์ ยังได้วิเคราะห์ไว้ว่า⁴⁶ เมื่อก่อนการครบวาระการดำรงตำแหน่งของพลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต 7 เขต ซึ่งพรรคพลังธรรมได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอย่างมาก นับเป็นการแสดงถึงความนิยมของพลตรีจำลอง และเมื่อถึงการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในวันที่ 7 มกราคม 2533 ที่ประชุมพรรคจึงมีมติให้พลตรีจำลอง ศรีเมือง ลงสมัครอีกครั้ง เพื่อสร้างผลงานเดิมต่อเนื่องไป และในช่วงเวลาดังกล่าวพรรคพลังธรรมยังคงได้รับความนิยมสูงอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังคงมีฐานเสียงจากผู้สนับสนุนทั้งสามกลุ่มเดิมและยังมีฐานเสียงจากนักการเมืองท้องถิ่นของพรรคพลังธรรมคือ สมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต รวมถึงฐานเสียงจากนักการเมืองระดับชาติคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นความได้เปรียบของพรรคพลังธรรมในการชิงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครครั้งนี้ อย่างไรก็ตาม ก็มีพรรคการเมืองอื่นที่ส่งผู้สมัครลงสมัครรับเลือกตั้งครั้งนี้ด้วย ได้แก่ พรรคประชากรไทย พรรคประชาธิปไตย และพรรคมวลชน อีกทั้งมีกลุ่มการเมืองลงสมัครอีกเป็นจำนวนมาก แต่ก็ไม่มีผู้สมัครจากพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองใดหรือผู้สมัครอิสระคนใด จะได้รับความนิยมเทียบเท่าพรรคพลังธรรมได้ โดยเฉพาะปัจจัยส่วนบุคคลของพลตรีจำลอง ศรีเมือง

สำหรับปัจจัยทางสถานการณ์ทางการเมืองระดับชาติในช่วงปี พ.ศ. 2531-2533 ที่มีผลต่อการตัดสินใจลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในปี 2533 คือ การมีรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เข้ารับหน้าที่บริหารประเทศนับตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2531 ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งภายหลังจากที่ประเทศไทยไม่มีการเลือกตั้งมานานกว่า 12 ปี

⁴⁵ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, เทศาภิบาล ฉบับพิเศษ “เลือกตั้ง 24 กรกฎาคม 2531” (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2531) น.226 อ้างใน จารินี รุทธะกาญจน์, “การเมืองท้องถิ่นกับการพัฒนาทางการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย : ศึกษาลักษณะของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในกรุงเทพมหานคร”, น.58

⁴⁶ จารินี รุทธะกาญจน์, “การเมืองท้องถิ่นกับการพัฒนาทางการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย : ศึกษาลักษณะของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในกรุงเทพมหานคร”, น.58

อย่างไรก็ตาม จากผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนต่อรัฐบาลชุดนี้เมื่อปี พ.ศ. 2532 พบว่า⁴⁷ แม้ว่าประชาชนจะพอใจรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง นายกรัฐมนตรีมีความสามารถและแก้ปัญหาต่าง ๆ ของประชาชนได้ดี แต่ทั้งนี้ เนื่องจากคณะรัฐบาลชุดนี้เป็นรัฐบาลที่มีความสัมพันธ์กับกลุ่มทหารและข้าราชการประจำและต้องอาศัยทหารเป็นผู้คอยค้ำจุนเสถียรภาพทางการเมือง เพราะความสัมพันธ์ของรัฐบาลเป็นไปในลักษณะที่ไม่กล้าจะทำอะไรขัดแย้งกับทหาร เพราะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและข้าราชการประจำก็มีความขัดแย้งกันในลักษณะที่ข้าราชการการเมืองใช้อำนาจดึงเอาข้าราชการประจำที่สนับสนุนตนเองหรือพรรคการเมืองของตนให้ก้าวขึ้นมาสู่ตำแหน่งบริหารระดับสูง อีกทั้งยังส่งผลให้ข้าราชการประจำพยายามที่จะทำงานเพื่อเอาใจข้าราชการการเมืองที่เป็นผู้บังคับบัญชาของตนหรือเป็นผู้ที่ส่งเสริมตนเองได้ ซึ่งเป็นสภาพการณ์ที่ไม่ควรเกิดขึ้นแก่ทั้งสองฝ่าย⁴⁸ ทำให้ประชาชนมีทัศนคติต่อรัฐบาลชุดนี้ว่ามักใช้อำนาจไม่ชอบธรรมและนายกรัฐมนตรีไม่มีการตัดสินใจที่เด็ดขาดและมักขัดแย้งกันภายในรัฐบาลเอง เพราะเป็นรัฐบาลผสมที่ประกอบด้วยหลายพรรคการเมืองรวมทั้งสิ้น 6 พรรค⁴⁹ คือพรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคราษฎร พรรคมวลชน และพรรคสหประชาธิปไตย ขณะเดียวกัน พรรคฝ่ายค้าน⁵⁰ ก็ไม่มีความเข้มแข็งและเป็นการทำงานเพื่อประโยชน์ของพรรคหรือกลุ่มตนเองมากกว่า

ผลจากการสำรวจทัศนคติประชาชนที่มีต่อรัฐบาลชุดนี้จึงอธิบายได้ว่า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่พอใจกับการบริหารงานที่ไม่โปร่งใส เป็นรัฐบาลหุ่นเชิดของกลุ่มทหารและเอื้อประโยชน์แก่ข้าราชการประจำ ความนิยมในรัฐบาลจึงส่งผลต่อคะแนนเสียงของพรรคร่วมรัฐบาลที่ส่งผู้สมัคร

⁴⁷ เอกสารประกอบการสัมมนาโต๊ะกลม เรื่อง “การเมืองกับการเลือกตั้ง” ใน การสำรวจทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ และสภาพสังคมไทยปัจจุบัน สถาบันวิจัยทางสังคมและโครงการพัฒนานโยบายการด้านสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532, น.17-22

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน น.34-37

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน น. 20

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน น. 38 (พรรคฝ่ายค้านของรัฐบาลชาติชาย ได้แก่ พรรครวมไทย พรรคประชากรไทย พรรคประชาชน พรรคพลังธรรม พรรคกิจประชาคม พรรคก้าวหน้า พรรคเสรีนิยม และพรรคพลังสังคมประชาธิปไตย)

เลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร อาทิเช่น พรรคประชาธิปัตย์ พรรคมวลชน ในขณะเดียวกัน ความนิยมในพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่ส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ไม่ได้มากกว่ากันเท่าใดนัก เช่น พรรคพลังธรรม และพรรคประชากรไทย แต่ทั้งนี้ เมื่อสังเกตจาก ผลคะแนนการเลือกตั้งที่ พล.ต.จำลอง ศรีเมือง จากพรรคพลังธรรม เป็นอันดับหนึ่ง และนายเดโช สอนานนท์ จากพรรคประชากรไทย เป็นอันดับสอง ก็สามารถวิเคราะห์ได้ว่า คนกรุงเทพฯ สนับสนุนพรรคฝ่ายค้านมากกว่าผู้สมัครอีกสองคน จากสองพรรคการเมืองที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาล อย่าง นายประวิทย์ รุจิรวงศ์ จากพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งได้คะแนนเป็นอันดับสาม และนายนิยม ประคำ จากพรรคมวลชนซึ่งได้คะแนนเป็นอันดับสี่ จึงชี้ให้เห็นว่า ความนิยมของรัฐบาลในเวลานั้นลดลง และหันไปสนใจสนับสนุน พล.ต.จำลอง ศรีเมือง จากพรรคพลังธรรม ที่มีภาพลักษณ์ ของนักการเมืองที่สุจริตและมีผลงานการบริหารราชการกรุงเทพมหานครมาแล้วหนึ่งสมัย

ชัยชนะการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครของ พลตรีจำลอง ศรีเมืองในสมัยนี้ เกิดจากปัจจัยทางสถานการณ์ทางการเมืองระดับชาติอย่างชัดเจน ส่งผลต่อทัศนคติของคนเมือง ที่เล็งเห็นถึง “ผลประโยชน์สาธารณะ” กล่าวคือ คนเมืองเช่นคนกรุงเทพฯ ที่มีความเป็นพลเมืองจะ ให้ความสนใจการเมืองระดับชาติเมื่อเห็นว่าการเมืองกำลังตกอยู่ในสภาวะวิกฤตและเห็นว่า จำเป็นต้องทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศ เพราะคนเมืองจะมี จิตสำนึกกว่าเป็นส่วนหนึ่งของเมืองหลวงซึ่งเป็นศูนย์รวมของอำนาจต่าง ๆ ดังนั้นไม่ว่าจะเป็น การเมืองระดับใดก็ตาม หากมีวิธีการแสดงออกทางการเมืองได้ คนกรุงเทพฯ ก็จะมีผลให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงไม่ว่าวิธีใดก็วิธีหนึ่ง โดยการเลือกตั้งท้องถิ่นก็เป็นเวทีสำคัญของคนกรุงเทพฯ ที่แสดงออกถึงความต้องการความเปลี่ยนแปลงในการเมืองระดับชาติได้

ต่อมาการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญได้เกิดขึ้นปี 2534 ระหว่างการดำรง ตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครของ พล.ต.จำลอง ศรีเมือง สมัยที่สอง พรรคพลังธรรมได้รับความ นิยมจากประชาชนในกรุงเทพฯ อย่างมาก รวมทั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครของ พรรคพลังธรรมก็ได้รับเลือกมากถึง 51 คนพรรคพลังธรรมจึงคุมคะแนนเสียงระดับท้องถิ่นของ กรุงเทพมหานครเกือบทุกพื้นที่⁵¹

⁵¹ จารินี รุทธกาญจน์, “การเมืองท้องถิ่นกับการพัฒนาทางการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย : ศึกษาลักษณะของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในกรุงเทพมหานคร”, น.65

จากสถานการณ์ทางการเมืองระดับชาติในช่วงก่อนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในปี 2535 การเมืองไทยอยู่ในระหว่างที่รัฐบาลของ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2533 และโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งในวันที่ 9 ธันวาคม 2533⁵² หลังจากนั้น คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ก่อรัฐประหารในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว การก่อรัฐประหาร มีสาเหตุมาจากการคอร์รัปชัน ในช่วงนั้นมีรายงานข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ตั้งปลายปี 2533 หลายฉบับที่พูดถึงความไม่ยุติธรรมและการเล่นพรรคเล่นพวกในการโยกย้ายข้าราชการระดับสูง⁵³ ประชาชนเกิดความสงสัยว่ามีการคอร์รัปชันในรัฐบาลนี้ โดยเฉพาะในความคิดของคนในเมืองที่มีการศึกษาที่เชื่อว่า การเป็นรัฐบาลที่ดีไม่ใช่อยู่ที่ผลงานเท่านั้น แต่ต้องอยู่ที่คุณธรรมและความซื่อสัตย์ด้วย ภายในเวลาไม่ถึงปีหลังรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย เข้ารับตำแหน่งก็มีการกล่าวหากันว่า รัฐบาลคอร์รัปชัน⁵⁴ ปัญหาทางการเมืองเหล่านี้จึงนำไปสู่การรัฐประหาร และร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้แกนนำของคณะ รสช. คือ พลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ในวันที่ 9 ธันวาคม 2534 เพื่อให้มีการเลือกทั่วไปในวันที่ 22 มีนาคม 2535⁵⁵ ขณะนั้นกลางก็เริ่มคัดค้านคณะ รสช. ในปลายปี 2534 ด้วยการชุมนุมประท้วงร่วมกับนักศึกษา นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชนและพรรคการเมือง เพื่อให้รัฐบาลแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นประชาธิปไตย รวมไปถึงพลตรีจำลอง ศรีเมือง ก็ได้มีบทบาทในการประท้วงการรัฐประหารครั้งนี้และเรียกร้องให้ พล.อ.สุจินดา คราประยูร ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

⁵² เอกสารประกอบการสัมมนา 60 ปีประชาธิปไตย สิทธิเสรีประชาธิปไตย เรื่อง “ลำดับเหตุการณ์ทางการเมืองการปกครองไทย 2475-2535” สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย และ มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535. น. 39

⁵³ อเนก เหล่าธรรมทัศน์, “มีอบมือถือ” ชนชั้นกลางและนักธุรกิจกับพัฒนาการประชาธิปไตย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2536) น. 81

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน น. 77-84

⁵⁵ กระมล ทองธรรมชาติ และ เขวณะ ไตรมาส, วิวัฒนาการของระบบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน, น. 59-61

พลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในวันที่ 14 มกราคม 2535 เพื่อลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้พลตรีจำลองได้ให้เหตุผลว่าการลาออกมาลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีส่วนช่วยให้พรรคพลังธรรมเข้มแข็งยิ่งขึ้น และพรรคพลังธรรมจะร่วมกับประชาชนเพื่อคัดค้านรัฐธรรมนูญฉบับ 2534 ด้วยการเข้าไปแก้ไขในสภา⁵⁶ พลตรีจำลองจึงสนับสนุนให้ ร.อ.กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ซึ่งดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาก่อน ลงสมัครรับเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครครั้งที่มิชชันในปี 2535

การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในปี พ.ศ.2535 นี้มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครทั้งสิ้น 4 พรรค ได้แก่ ร.อ.กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา จากพรรคพลังธรรม ดร.พิจิตต รัตตกุล จากพรรคประชาธิปัตย์ พล.อ.อ.สมมต สุนทรวาท จากพรรคประชากรไทย และนายมติ ตั้งพานิช จากพรรคความหวังใหม่ โดย ดร.พิจิตต รัตตกุล ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานครมาแล้ว 3 สมัยได้ได้ผ่านการคัดเลือกจากคณะกรรมการบริหารพรรคประชาธิปัตย์เพื่อลงสมัคร ขณะที่พรรคประชากรไทยก็คัดเลือกบุคคลโดยคณะกรรมการบริหารพรรคเช่นกัน ส่วนพรรคความหวังใหม่เป็นพรรคการเมืองใหม่ที่ยื่นขอจดทะเบียนเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2533 โดยมี พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ อดีตรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นหัวหน้าพรรคและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองครั้งแรกในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 และดำเนินกิจกรรมทางการเมืองครั้งที่สองในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครครั้งนี้⁵⁷ นอกจากนี้ยังมีผู้สมัครอิสระอีกทั้งหมด 15 คน โดยการเลือกตั้งครั้งนี้ไม่มีผู้สมัครจากกลุ่มการเมืองเลย

⁵⁶ จารินี รุทธะกาญจน์, “การเมืองท้องถิ่นกับการพัฒนาทางการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย : ศึกษาลักษณะของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในกรุงเทพมหานคร”, น.66

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน. น.66-70

ผลการเลือกตั้ง ร.อ.กฤษดา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา จากพรรคพลังธรรมชนะการเลือกตั้งด้วย 363,668 คะแนน⁵⁸ ตามด้วย ดร.พิจิตต รัตตกุล จากพรรคประชาธิปัตย์ พล.อ.อ.สมมติ สุนทรเวช จากพรรคประชาธิปัตย์ และนายมติ ตั้งพานิช จากพรรคความหวังใหม่ ตามลำดับ จากผลการเลือกตั้งแสดงให้เห็นว่า คะแนนทั้ง 4 อันดับแรกเป็นผู้สมัครที่มาจากพรรคการเมืองทั้งสิ้น ในช่วงนั้นพรรคพลังธรรมภายใต้การนำของพลตรี จำลอง ศรีเมือง อดีตผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสมัยยังคงได้รับความนิยมอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ผู้สมัครในนามพรรคการเมืองอื่นยังมีคะแนนเป็นรอง เป็นเพราะการเมืองระดับชาติในเวลานั้นมีความต่อเนื่องมาจากเมื่อสมัยรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ พรรคการเมืองยังมีความอ่อนแอไม่มีพรรคใด มีแต่เพียงพรรคประชาธิปัตย์ที่มีการผลัดรุ่นกันเรื่อยมาและผ่านวิกฤตการเมืองต่างๆ มาได้เสมอ ขณะที่ผู้สมัครจากพรรคประชาธิปัตย์ก็ยังไม่เป็นที่รู้จักของประชาชนมากนัก และพรรคความหวังใหม่ก็เป็นพรรคการเมืองใหม่ที่เพิ่งจะเริ่มกิจกรรมทางการเมืองมาเพียงครั้งเดียวแม้จะมีพล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นหัวหน้าพรรคก็ตาม ซึ่งความนิยมของพล.อ.ชวลิต เคยร่วมรัฐบาลกับพล.อ.ชาติชาย มาก่อนนั้นย่อมส่งผลต่อทัศนคติของคนกรุงเทพฯ เกี่ยวกับปัญหาการคอรัปชั่น ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบคะแนนเสียงของชนชั้นกลางในกรุงเทพฯ แล้ว ชนชั้นกลางยังคงให้การสนับสนุน ร.อ.กฤษดา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ในฐานะที่ได้รับการคัดสรรจากพรรคพลังธรรม หรืออาจกล่าวได้ว่าชนชั้นกลางในกรุงเทพฯ ไม่ต้องการประสพกับปัญหาคอรัปชั่นแบบเดิมอีกแล้ว แต่เลือกผู้สมัครจากพรรคพลังธรรมที่มีอุดมการณ์เน้นความซื่อสัตย์สุจริต โดยในประเด็นนี้ได้แสดงให้เห็นจิตสำนึกของประชาชนกรุงเทพมหานครที่ต้องการการเมืองที่บริสุทธิ์ ปราศจากคอรัปชั่นต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม

ภายหลัง ร.อ.กฤษดา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ดำรงตำแหน่งครบวาระ จึงมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในปี พ.ศ.2539 นับเป็นครั้งแรกที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากผู้สมัครในนามอิสระ ไม่สังกัดพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง แต่ก็อยู่ภายใต้การสนับสนุนของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งก็คือ ดร.พิจิตต รัตตกุล ในการเลือกตั้งครั้งนี้มีผู้สมัครทั้งหมด 24 คน โดยลงสมัครในสังกัดพรรคการเมืองเพียง 2 คน ได้แก่ พลตรีจำลอง ศรีเมือง จากพรรคพลังธรรม และ ร.อ.กฤษดา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา จากพรรคประชาธิปัตย์ และผู้สมัครอิสระรวมทั้งสิ้น 22 คน

⁵⁸ ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่องผลการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ณ วันที่ 19 เมษายน

สภาพการเมืองระดับชาติหลังปี 2535 ประเด็นการเมืองเริ่มมีลักษณะของความสัมพันธ์ธุรกิจกับการเมืองชัดเจนขึ้นเรื่อย ๆ ในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ต้องประสบกรณีปัญหาทุจริตในการออกเอกสารสิทธิที่ดิน ส.ป.ก. จนมีการเปิดอภิปรายในสภา โดยพรรคฝ่ายค้านในตอนนั้นคือ พรรคความหวังใหม่ พรรคชาติไทย และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคพลังธรรมได้ตัดสินใจลาออกจากการร่วมรัฐบาล ทำให้ในที่สุดรัฐบาลนายชวนต้องยุบสภาแล้วนำไปสู่การเลือกตั้งในวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 ซึ่งปรากฏว่านายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทย ได้เป็นนายกรัฐมนตรี

สำหรับการเมืองท้องถิ่นโดยเฉพาะในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ชัยชนะของ ดร.พิจิตต รัตตกุล เกิดจากปัจจัยส่วนบุคคลเป็นหลัก หลังจากที่ ดร.พิจิตต เคยลงสมัครสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ แต่ไม่ได้รับเลือกตั้ง และประกาศว่าจะลงสมัครผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอีกครั้ง ขณะเดียวกัน ดร.พิจิตต ได้จัดตั้งกลุ่มและชมรมเพื่อต่อสู้และแก้ไขด้านมลพิษและสิ่งแวดล้อม⁵⁹ และตัดสินใจลาออกจากพรรคประชาธิปัตย์และลงสมัครรับเลือกตั้งในนามอิสระเนื่องจากพรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้ผ่านการคัดเลือกจากคณะกรรมการพรรค

ขณะเดียวกัน พลตรีจำลอง ศรีเมือง อดีตหัวหน้าพรรคพลังธรรมและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสองสมัยซึ่งได้วางมือทางการเมืองไปโดยไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี 2538 แต่พลตรีจำลอง ต้องการลงสมัครรับเลือกตั้งในครั้งนี้อยู่สังกัดพรรคพลังธรรม⁶⁰ พร้อมกับ ร.อ.กฤษดา อรุณวงศ์ ณ อยุธยา ก็ต้องการลงสมัครในนามพรรคพลังธรรมเช่นกัน ในที่สุด พลตรีจำลอง ก็ได้ลงสมัครในนามพรรคพลังธรรมตามมติของพรรค ทั้งนี้เนื่องจากพลตรีจำลองเคยดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาสองสมัย เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรองนายกรัฐมนตรี รวมทั้งยังมีเครือข่ายเดิมของพรรคพลังธรรมและของพลตรีจำลองด้วย ดังนั้น สถานะและเสียงของพลตรีจำลองจึงได้เปรียบผู้สมัครรายอื่น รวมทั้ง ร.อ.กฤษดา อรุณวงศ์ ณ อยุธยา ค่อนข้างมาก⁶¹

⁵⁹ จารินี รุทธะภาณุจันท์, “การเมืองท้องถิ่นกับการพัฒนาทางการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย : ศึกษาลักษณะของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในกรุงเทพมหานคร”, น.114

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน. น. 71

⁶¹ เรื่องเดียวกัน. น. 74

เมื่อ พลตรีจำลอง ศรีเมือง ลงสมัครรับเลือกตั้งในสังกัดพรรคพลังธรรมแล้ว จึงเป็นผลให้ ร.อ.กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา หันมาลงสมัครในสังกัดพรรคประชากรไทยแทน อย่างไรก็ตาม ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า ดร.พิจิตต รัตตกุล มีคะแนนเป็นอันดับหนึ่ง ตามด้วย พลตรีจำลอง ศรีเมือง และ ร.อ.กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ตามลำดับนั้น แสดงให้เห็นว่า ประชาชนกรุงเทพมหานครสนใจปัจจัยผู้สมัครมากขึ้น เพราะแม้กระทั่ง พลตรีจำลอง ศรีเมือง ซึ่งเป็นผู้ที่เคยมีฐานเสียงในกรุงเทพมหานครอย่างหนาแน่นยังไม่ได้รับการเลือกตั้ง อีกทั้ง ร.อ.กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา ก็ไม่ได้รับการเลือกตั้งเช่นกัน ทั้ง ๆ ที่สองคนหลังก็เคยมีประสบการณ์ เพราะเคยดำรงตำแหน่งมาก่อน จึงอาจกล่าวได้ว่าในการเลือกตั้งครั้งก่อนหน้านี้ ประชาชนในกรุงเทพมหานครก็ไม่ได้ลงคะแนนให้ ร.อ.กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา เพราะปัจจัยส่วนบุคคลเป็นสำคัญ หากแต่เป็นสาเหตุที่ลงสมัครในนามพรรคพลังธรรมซึ่งอยู่ในช่วงที่มีความนิยมสูงในช่วงเวลานั้น เช่นเดียวกันกับ พลตรีจำลอง ศรีเมือง เมื่อพิจารณาปัจจัยส่วนบุคคลแล้ว จะพบว่าการบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในอดีตนั้นหมายถึงสมัยที่ พลตรีจำลอง ดำรงตำแหน่งนั้น ไม่มีอะไรแปลกใหม่หรือไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆในกรุงเทพมหานครได้ ขณะที่ ดร.พิจิตต รัตตกุล นำเสนอนโยบายที่ทันสมัย บุคลิกจริงจังพร้อมที่จะทำงาน ประกอบกับการลงสมัครไม่สังกัดพรรคการเมืองจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการตัดสินใจลงคะแนนของประชาชน กรุงเทพฯ

ปัจจัยทางการเมืองระดับชาติก็มีความสำคัญต่อการเลือกตั้งครั้งนี้ไม่น้อย กล่าวคือ ในช่วงเวลาที่พรรคประชาธิปัตย์ประสบปัญหาทุจริตคอร์รัปชันส่งผลให้ความนิยมของพรรคลดลง ประกอบกับพรรคพลังธรรมแทบจะไม่มีบทบาททางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวเลย อาจเป็นเพราะการวางมือทางการเมืองของ พลตรีจำลอง ส่งผลให้ฐานคะแนนเสียงในกรุงเทพลดลง รัฐบาลของ นายบรรหาร ศิลปอาชา ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2538⁶² ได้ทำให้เศรษฐกิจของประเทศถดถอย ขาดความเชื่อมั่นในการลงทุน สภาพเศรษฐกิจ และการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวตกอยู่ในภาวะวิกฤติ ประชาชนกรุงเทพฯ เกิดความรู้สึกไม่ศรัทธาในพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งอย่างชัดเจน ดังนั้นเมื่อมีทางเลือกใหม่เช่น ดร.พิจิตต ที่ลงสมัครในนามอิสระและหันมาเน้นเสนอนโยบายที่ตั้งใจจะแก้ไขปัญหาให้แก่คน

⁶² [URL]<http://www.gotomanager.com/news/details.aspx?id=4332>

กรุงเทพฯ อย่างจริงจังซึ่งต่างกับผู้สมัครรายอื่น ขณะเดียวกัน ดร.พิจิตต ก็มีฐานคะแนนเสียงใน กรุงเทพฯ อยู่พอสมควรจึงเป็นผลให้ชนะการเลือกตั้งครั้งนี้

ชัยชนะของ ดร.พิจิตต รัตตกุล เป็นผู้สมัครอิสระคนแรกที่ได้รับการเลือกตั้ง นับเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จึงวิเคราะห์ได้ว่าคนกรุงเทพมหานครเริ่มสร้างระยะห่างจากการเมืองระดับชาติ เพราะสถานการณ์ทางการเมืองระดับชาติในเวลานั้นไม่มีพรรคการเมืองใดที่เป็นทางออกให้กับประชาชน ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองใหญ่อย่างพรรคประชาธิปัตย์ที่มีปัญหาคอร์รัปชันเมื่อครั้งเป็นรัฐบาลก่อนหน้านี้ พรรคพลังธรรมที่ไม่มีบทบาททางการเมืองใด ๆ เลย และพรรคประชากรไทยที่เป็นเพียงพรรคเล็ก ๆ ที่มีฐานเสียงในกรุงเทพมหานครจำนวนหนึ่งเท่านั้น

เมื่อ ดร.พิจิตต รัตตกุล ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครครบวาระ จึงให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขึ้นเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2543 โดยมีผู้สมัครในสังกัดพรรคการเมืองมากถึง 6 คน สังกัดกลุ่มการเมือง 4 คน และผู้สมัครอิสระทั้งหมด 13 คน ซึ่งนายสมัคร สุนทรเวช จากพรรคประชากรไทยชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงมากถึง 1,016,096 คะแนน⁶³

นับตั้งแต่วันที่ 9 พฤศจิกายน 2540 พรรคประชาธิปัตย์เป็นรัฐบาล โดยมีผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐกิจเข้าร่วมเป็นรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในระบอบนั้น แต่เมื่อรัฐบาลนายชวน หลีกภัย บริหารประเทศได้ 3 ปี สภาพการเมืองและเศรษฐกิจกลับตกต่ำลง เพราะมีการคอร์รัปชันในรัฐบาลนี้จำนวนมาก อาทิ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เข้าตรวจสอบกรณีกู้เงิน 45 ล้านบาทจากบริษัท AAS Auto service จำกัด ของ พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ เลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ อดีตรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่าเป็นการจงใจแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่เป็นเท็จ เพราะไม่มีที่มาที่ไปของเงินชัดเจน ก็สะท้อนถึงการทุจริตคอร์รัปชันจำนวนมากในรัฐบาลชวน 2 ได้อย่าง

⁶³ คำประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง ผลการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ณ วันที่ 23 กรกฎาคม 2543 (อัดสำเนา)

ชัดเจน อีกทั้ง การเข้ามาแก้ไขเศรษฐกิจของประเทศก็ไม่เป็นผล จากการดำเนินการและดำเนินงานตามนโยบายของกองทุนการเงินระหว่างประเทศหรือไอเอ็มเอฟ ด้วยการใช้นโยบายเศรษฐกิจที่เข้มงวด ตรึงดอกเบี้ยให้สูง และชะลอการใช้จ่ายของภาครัฐ ประชาชนประสบกับความเดือดร้อนจากสินค้าที่คนไทยเป็นผู้ผลิตโดยเฉพาะสินค้าเกษตร เช่น ข้าว น้ำตาล ปัจจุบันมีราคาตกต่ำอย่างต่อเนื่อง ประชาชนตกงานและธุรกิจล้มละลายจำนวนมาก⁶⁴ จากสภาพสังคม เศรษฐกิจและการเมืองในขณะนั้นส่งผลให้ความนิยมของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย พรรคประชาธิปัตย์ลดลงเป็นอย่างมากซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการตัดสินใจเลือกตั้งท้องถิ่นของ โดยเฉพาะคนกรุงเทพมหานครที่ประสบกับสภาวะธุรกิจล้มละลาย

ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในปี พ.ศ.2543 นี้ พรรคประชาธิปัตย์ได้ส่ง นายธวัชชัย สัจจกุล ลงสมัครด้วย แต่ไม่ได้รับการตอบที่ดีนัก ทั้งนี้เป็นไปได้อย่างไรจากการเป็นรัฐบาลของพรรคประชาธิปัตย์เมื่อปี 2540 ที่ไม่สามารถแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจนั้นได้ส่งผลต่อคะแนนเสียงของนายธวัชชัยด้วย ขณะที่พรรคไทยรักไทยเป็นพรรคการเมืองที่ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ.2541 ซึ่งก่อนหน้านี้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคพลังธรรมและในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 พรรคพลังธรรมได้รับเลือกตั้งเพียง 1 คน คือ นางสุดารัตน์ เกตุราพันธ์ หลังจากนั้น พ.ต.ท.ทักษิณ ก็ได้ประกาศเปิดตัวพรรคไทยรักไทยเมื่อปี 2541 และได้ส่ง นางสุดารัตน์ เกตุราพันธ์ ลงสมัครในนามพรรคไทยรักไทย⁶⁵ ในสนามเลือกตั้งครั้งนี้นางสุดารัตน์ มีฐานคะแนนเสียงจากการที่นางสุดารัตน์ เคยดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มพลังไทย ที่มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร 12 คน และสมาชิกสภาเขตอีก 66 คน อีกทั้งนางสุดารัตน์ยังเคยเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครถึง 8 ปี (4 สมัย) ทำให้มีคะแนนเสียงในกรุงเทพมหานครไม่น้อย นอกจากนี้ยังมี นางปวีณา หงสกุล ผู้สมัครจากพรรคชาติพัฒนาที่ส่งบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งครั้งนี้ นับเป็นครั้งแรกในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองระดับท้องถิ่นในกรุงเทพมหานครของพรรคชาติพัฒนา โดยมี นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ เป็นผู้อำนวยการเลือกตั้งโดยมีลักษณะการหาเสียงเน้นการใช้สื่อต่าง ๆ ทั้งการจ้างบริษัทเอกชนเป็นผู้จัดงานเปิดตัว มีการวางกลยุทธ์

⁶⁴ [URL] <http://www.prachatai.com/webboard2/viewtopic.php?f=2&t=5880>

⁶⁵ จารินี รุทธะภาณูจน์, “การเมืองท้องถิ่นกับการพัฒนาทางการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย : ศึกษาลักษณะของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในกรุงเทพมหานคร”, น.85

สปอตโฆษณาโทรทัศน์⁶⁶ แต่ด้วยการดำเนินกิจกรรมระดับท้องถิ่นเพียงครั้งแรกและฐานคะแนนเสียงในกรุงเทพมหานครน้อยเมื่อเทียบกับนางสุดารัตน์ จึงทำให้พ่ายแพ้การเลือกตั้งนี้ โดยมีผลคะแนนเป็นอันดับหก

สำหรับ นายสมัคร สุนทรเวช ที่ลงสมัครสังกัดพรรคประชากรไทย โดยก่อนประกาศว่าจะลงสมัครครั้งนี้ คณะอนุกรรมการพรรคได้จ้างบริษัทเอกชนทำโพล ผลสำรวจปรากฏว่ามีผู้เห็นด้วยกับการให้นายสมัคร สุนทรเวชลงสมัครรับเลือกตั้งร้อยละ 66.5 ที่ประชุมจึงมีมติให้พรรคส่งนายสมัคร ลงสมัครรับเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พร้อมกับดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคด้วย⁶⁷ นายสมัคร สุนทรเวช เป็นที่รู้จักของคนกรุงเทพมหานครเป็นอย่างดีในเรื่องของความคิดในการแก้ปัญหาของกรุงเทพมหานครและประสบการณ์ในการบริหารงานระดับชาติมาเป็นเวลานาน นายสมัครจึงไม่ต้องใช้กลยุทธ์ในการหาเสียงมาก เพียงแต่เน้นการสื่อสารแบบง่าย ๆ โดยใช้การปราศรัยย่อยตามจุดต่าง ๆ และการเดินแจกแผ่นพับ⁶⁸ ส่วนสถานการณ์ของพรรคประชากรไทยในการเมืองระดับชาติเวลานั้นมีบทบาททางการเมืองน้อยลงเมื่อเทียบกับก่อนปี 2540 จัดเป็นพรรคการเมืองขนาดเล็ก แต่มีฐานเสียงที่สำคัญอยู่ในกรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตาม หลังปี 2540 ได้มีสมาชิกพรรคในกลุ่มของนายวัฒนา อัศวเหม จำนวน 12 คนหันไปให้การสนับสนุน นายชวน หลีกภัย ให้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสมัยที่ 2 ด้วยซึ่งขัดต่อความเห็นของนายสมัคร หัวหน้าพรรค ที่เรียกกันว่า "กลุ่มงูเห่า" รวมได้เป็น 208 เสียง นายชวน หลีกภัย จึงได้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี ท่ามกลางเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นการไม่เคารพกติกาประชาธิปไตย เนื่องจากนายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย มีมติพรรคไม่ให้กลุ่มของนายวัฒนาเข้าร่วมรัฐบาล หลังเหตุการณ์ครั้งนี้ทำให้นายสมัครที่เดิมเป็นรองนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้าพรรค

⁶⁶ ผดุงศักดิ์ เหล่ากิจไพศาล, "ศึกชิง ผว.กทม. วัดกลยุทธ์การตลาด," กรุงเทพธุรกิจ (19 พฤษภาคม 2543) : 15 และ 78

⁶⁷ จารินี รุทธะกาญจน์, "การเมืองท้องถิ่นกับการพัฒนาทางการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย : ศึกษาลักษณะของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในกรุงเทพมหานคร", น.80

⁶⁸ "สมัคร ชนะเลือกตั้ง SIMPLICITY เหนือกว่า IMC," ผู้จัดการรายสัปดาห์ อ้างถึงใน อภิชาติ หาลำเจียก "กลยุทธ์การหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปี 2543 : ศึกษานโยบายของผู้สมัคร นายสมัคร สุนทรเวช" (ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), น. 36

ร่วมรัฐบาล กลับต้องกลายเป็นฝ่ายค้าน โดยเหลือ ส.ส. ในสังกัดเพียง 5 คนไม่นับตัวเองคือ นายสุมิตร สุนทรเวช นางลลิตา ฤกษ์สำราญ นายห้างทอง ธรรมวัฒน์ นายชัยภักดิ์ ศิริวัฒน์ และ นายสนิท กุลเจริญ แสดงให้เห็นถึงความแตกแยกของพรรคประชากรไทย จึงอาจวิเคราะห์ได้ว่า นายสมัคร สุนทรเวชลงสมัครผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในนามพรรคประชากรไทยซึ่งอยู่ในฐานะฝ่ายค้านของรัฐบาลนายชวน จึงเกิดข้อสังเกตได้อีกประการหนึ่งว่า ประชาชนอาจเลือก นายสมัคร ในฐานะที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลในเวลานั้นซึ่งเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่บ่งบอกว่า ประชาชนไม่พึงพอใจจากการบริหารงานของรัฐบาล ที่ประชาชนได้รับผลกระทบจากการแก้ไข วิฤติเศรษฐกิจที่ไม่สำเร็จและปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาลชุดนี้ ประการสำคัญคือ ในการเลือกตั้งครั้งนี้ นายสมัคร เน้นกลยุทธ์การหาเสียงจากภาพลักษณ์ของปัจจัยส่วนบุคคล ไปพร้อม ๆ กับการอาศัยสถานการณ์ทางการเมืองระดับชาติส่งผลให้นายสมัคร ผู้ซึ่งมีฐานคะแนนเสียงใน กรุงเทพมหานคร เนื่องจากเคยมีประสบการณ์ในการเมืองระดับชาติมาหลายสมัย พร้อมกับการ สังกัดพรรคการเมืองในฐานะฝ่ายค้าน ทำให้ นายสมัคร ได้รับคะแนนเสียงจากคนกรุงเทพมหานคร มากถึง 1,016,096 คะแนน

ก่อนที่ นายสมัคร สุนทรเวช จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครครบวาระ และมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในปี 2547 พรรคไทยรักไทยนำโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เป็นรัฐบาลตั้งแต่ปี 2544 และกำลังเตรียมสร้างคะแนนเสียงเพื่อการ เลือกตั้งระดับในสมัยถัดไปซึ่งจะมีขึ้นในปี 2549 ทำให้พรรคไทยรักไทยประกาศว่าจะส่งผู้สมัคร ลงรับเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครด้วย โดยมี นางสุดารัตน์ เกตุราพันธ์ เป็นผู้อำนวยการ เลือกตั้ง โดยในระยะแรกก่อนเปิดตัวผู้สมัครมีพรรคการเมืองและบุคคลต่างเริ่มสนใจการเลือกตั้ง ท้องถิ่นครั้งนี้ ทุกพรรคการเมืองต่างประเมินสถานการณ์ทางการเมืองระดับชาติเพื่อสรรหาบุคคล ลงสมัครผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ไม่ว่าจะเป็น พรรคประชาธิปัตย์ที่อยู่ในพื้นที่คะแนนเสียง จากการเสื่อมความนิยมเมื่อครั้งเป็นรัฐบาลในปี 2540-2544 ก็พยายามสรรหาบุคคลที่คาดว่าคน กรุงเทพมหานครจะพึงพอใจเพื่อลงสมัคร ที่ประชุมพรรคจึงมีมติให้ นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ลงสมัครรับเลือกตั้งครั้งนี้และเปิดตัวอย่างเป็นทางการก่อนผู้สมัครรายอื่น นายอภิรักษ์จึงใช้ โอกาสนี้สร้างความชัดเจนและใช้ยุทธศาสตร์เข้าถึงประชาชนที่มีการศึกษาก่อน⁶⁹ เพื่อชิงสร้างฐาน

⁶⁹ “พลังเงียบ” หนุนฝ่ายค้าน ปชป.เชื้อส่งผลสนามใหญ่”, กรุงเทพธุรกิจ.

คะแนนเสียงในกรุงเทพมหานครด้วยการรณรงค์หาเสียงในพื้นที่ทั่วกรุงเทพมหานคร ไปพร้อม ๆ กับการสนับสนุนของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะซึ่งยังคงได้รับความนิยมจากคนกรุงเทพในฐานะที่เป็นนักการเมืองอายุน้อยแต่มีวิสัยทัศน์ในขณะนั้น ขณะที่พรรคไทยรักไทยได้ประกาศจะส่งผู้สมัครนับตั้งแต่ ร.ต.อ.ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ แต่ได้รับการปฏิเสธเนื่องจาก ร.ต.อ.ปุระชัย ไม่ต้องการลงสนามการเลือกตั้งท้องถิ่น แต่สนใจการเมืองระดับชาติเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีการจัดทำโพลสำรวจความนิยม 3 คนคือ นางสาวดารัตน์ เกยุราพันธ์ ร.ต.ต.เกรียงศักดิ์ โลหะชาละ และนายธวัชชัย สัจจุล และนำมาวิเคราะห์เพื่อหาความเป็นไปได้ว่าเมื่อส่งลงสมัครแล้วจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากชาวกรุงเทพมหานคร⁷⁰ แต่ในที่สุด พรรคไทยรักไทยก็ประกาศไม่ส่งบุคคลลงสมัครในสนามการเลือกตั้งท้องถิ่น

นอกจากนี้ ยังมีผู้สมัครอิสระรายอื่นที่มีความนิยมสูง อาทิเช่น นางปวีณา หงสกุล อดีตเลขาธิการพรรคชาติพัฒนา ได้ชี้แจงต่อคณะกรรมการบริหารพรรคว่า คนกรุงเทพมหานครมากกว่าร้อยละ 50 ต้องการให้ลงสมัครเป็นผู้ว่ากรุงเทพมหานครในนามอิสระ เป็นกลางทางการเมือง เพราะเชื่อว่าจะสามารถทำประโยชน์ ประสานงานกับฝ่ายต่าง ๆ ได้ดีกว่าสังกัดพรรคการเมือง นอกจากนี้ เมื่อนางปวีณา ประกาศจะลงสมัครในนามอิสระ นางสาวดารัตน์ เกยุราพันธ์ รองหัวหน้าพรรคไทยรักไทย ประธานที่ประชุมภาคกรุงเทพมหานคร ในที่ประชุมมีมติว่าพรรคไทยรักไทยจะไม่ส่งผู้สมัครผู้ว่ากรุงเทพมหานคร แต่จะหันไปสนับสนุน นางปวีณา หงสกุล เนื่องจากพรรคไม่มีตัวเลือกที่ดีที่จะลงแข่ง อีกทั้งการทำโพลสำรวจความนิยมของพรรคพบว่าประชาชนไม่ต้องการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากพรรคไทยรักไทย เพราะกลัวจะเป็นการรวบอำนาจเบ็ดเสร็จ ขณะที่ นางปวีณา ได้รับคะแนนนิยมสูงขึ้นทุกเดือน อย่างไรก็ตาม พรรคจะส่งทีมรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับ นางปวีณา ด้วย อีกทั้งนางสาวดารัตน์ ยังได้กำชับต่อที่ประชุมว่า ไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตกรุงเทพมหานครของพรรคให้สัมภาษณ์โจมตีนางปวีณา เด็ดขาด⁷¹ จึงชี้ให้เห็นว่า แม้ นางปวีณา จะประกาศว่าลงสมัครในนามอิสระ แต่ประชาชนก็เชื่อว่าพรรคไทยรักไทยให้การสนับสนุนอยู่ ขณะที่คะแนนความนิยมของ

⁷⁰ “อภิรักษ์มาแรง เบียดปวีณาสูสี ลาดวัลลือลุ่ม”, ไทยรัฐ

⁷¹ “ปวีณาทิ้งหมดทั้งเก้าอี้ ส.ส. เลขาฯพรรค ลงผู้ว่ากทม. ในนามอิสระ ทบท.รีบสนับสนุน”, ไทยรัฐ

นายอภิรักษ์ ก็ดีขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้คะแนนความนิยมในช่วงใกล้วันเลือกตั้งของนายอภิรักษ์ และนางปวีณา ใกล้เคียงกันมาก และนายอภิรักษ์ก็ได้รับการเลือกตั้งในที่สุด

จากการศึกษาปัจจัยทางการเมืองระดับชาติและปัจจัยส่วนบุคคลข้างต้น จึงชี้ให้เห็นพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงของคนกรุงเทพมหานครที่สนใจผู้สมัครเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากพรรคการเมืองในช่วงที่การเมืองระดับชาติอยู่ในสถานะที่ประชาชนเกิดความไม่ไว้วางใจการบริหารประเทศ ไม่ว่าจะเป็นกรณีการทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาล หรือกรณีการรวบอำนาจไว้ที่รัฐมากเกินไป จึงทำให้ประชาชนหันไปสนใจผู้สมัครที่มาจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่อยู่ในฐานะฝ่ายตรงกันข้ามแทนเห็นได้จากการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทุกครั้ง ตั้งแต่ปี 2518 2528 2535 2543 และ 2547 และในลักษณะเดียวกัน หากสถานการณ์ทางการเมืองระดับชาติไม่มีทางออกกล่าวคือ คนกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเกิดความไม่ไว้วางใจการบริหารงานของทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านในการเมืองระดับชาติแล้ว ในการเลือกตั้งท้องถิ่นก็อาจหันไปสนใจทางเลือกใหม่ โดยอาจพิจารณาจากปัจจัยส่วนบุคคลในเรื่องของความสามารถในการบริหาร ประสบการณ์การทำงาน เป็นต้น ซึ่งเห็นได้จากชัยชนะการเลือกตั้งของ พลตรีจำลอง ศรีเมือง จากกลุ่มรวมพลังในการเลือกตั้งเมื่อปี 2533 และชัยชนะการเลือกตั้งของ ดร.พิจิตต รัตตกุล ผู้สมัครอิสระในการเลือกตั้งเมื่อปี 2539 นอกจากนี้ผลการเลือกตั้งยังแสดงให้เห็นพฤติกรรมทางการเมืองของคนกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลาย และยังแสดงให้เห็นว่า คนกรุงเทพมหานครคำนึงถึงสิทธิทางการเมืองเพื่อรักษาผลประโยชน์สาธารณะและมีอิสระในการตัดสินใจโดยไม่ต้องคำนึงถึงสายสัมพันธ์กับนักการเมืองท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติ และไม่มุ่งเห็นแต่ผลประโยชน์ส่วนตนเพียงอย่างเดียว