

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครอันมี
ผลกระทบต่อการเมืองและการบริหารของกรุงเทพมหานคร



นายวรานนท์ วงษ์พันธ์สิงห์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2531

ISBN 974-569-013-9

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

013764

i 17219693

The Relations between Executive and Legislative
of Bangkok Metropolitan Administration Affecting
Politics and Administration of Bangkok Metropolitan
Adminstration

Mr. Varanonth Wongpansing

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts
Department of Government
Graduate School
Chulalongkorn University

1988

ISBN 974-569-013-9




หัวข้อวิทยานิพนธ์ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร อันมีผลกระทบต่อการเมืองและการบริหารของกรุงเทพมหานคร

โดย นายวรานนท์ วงษ์พันธ์สิงห์


ภาควิชา การปกครอง

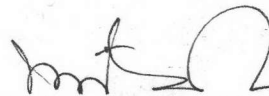
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ

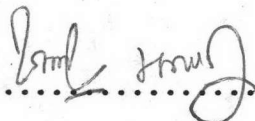
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต



.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรากิจ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ จรุณ สุภาพ)


.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว)


.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ)


.....กรรมการ
(นายศรีสิทธิ์ วาสิกิริ)

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว



วราหนต์ วงษ์พันธ์สิงห์ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของ
กรุงเทพมหานคร อันมีผลกระทบต่อการเมืองและการบริหารของกรุงเทพมหานคร
(THE RELATIONS BETWEEN EXECUTIVE AND LEGISLATIVE OF BANGKOK
METROPOLITAN ADMINISTRATION AFFECTING POLITICS AND ADMINIS-
TRATION OF BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION) อ.ที่ปรึกษา :
รศ.ประหยัด หงษ์ทองคำ, 260 หน้า.

การวิจัยครั้งนี้มีจุดหมายเพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ
ของกรุงเทพมหานครว่ามีความสัมพันธ์กันในลักษณะใด มีความขัดแย้งเกิดขึ้นหรือไม่ และมีผล
อย่างไรต่อการเมืองและการบริหารของกรุงเทพมหานคร

ผลการวิจัย พบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร
มีลักษณะที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งสาเหตุเกิดจากการที่กฎหมายกำหนดบทบาท
และอำนาจหน้าที่ให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง และไม่ได้มีมาตรการให้ฝ่ายนิติบัญญัติถ่วงรั้งได้อย่าง
เพียงพอ ประกอบกับการที่ฝ่ายบริหารได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงท่วมท้น จนทำ
ให้สามารถอ้างคะแนนนิยมมาเป็นเสียงสนับสนุนในการดำเนินนโยบายของตนได้ และฝ่ายนิติบัญญัติ
ซึ่งมีเสียงข้างมากในสภา ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนสังกัดพรรคการเมืองคนละฝ่ายกับฝ่าย
บริหาร จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างทั้ง 2 ฝ่ายขึ้น ซึ่งผลกระทบของความขัดแย้งก่อให้เกิด
ผลเสียทางการเมือง คือ เกิดการแตกแยกเป็นกลุ่ม/พรรคการเมือง แบ่งเป็นฝ่ายบริหารกับไม่ใช่
ฝ่ายบริหาร มีการหาเสียงให้กับตนเองและโจมตีฝ่ายตรงข้ามทางสื่อมวลชนอยู่ตลอดเวลา ส่วน
ผลเสียทางการบริหารนั้น ก่อให้เกิดการบริหารงานที่ล่าช้า ทำให้กรุงเทพมหานครไม่พัฒนาไปเท่า
ที่ควร

ผู้วิจัยได้เสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ด้วยการให้มีการปรับปรุงกฎหมาย
ในบางมาตรา ให้ทั้ง 2 ฝ่ายศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกันและกันให้เข้าใจอย่างแจ่มชัด
เพื่อจะได้ไม่ก้าวก่ายหน้าที่ซึ่งกันและกัน และให้จัดตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการประสานงาน
ทั้งในด้านความคิดเห็นและวิธีการปฏิบัติ เพื่อทั้ง 2 ฝ่ายจะได้มีความเข้าใจในแนวทางและวิธีการ
ปฏิบัติที่ตรงกัน

ภาควิชา
สาขาวิชา
ปีการศึกษา

.....

.....

ลายมือชื่อนิสิต

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว



VARANONTH WONGPANSING : THE RELATIONS BETWEEN EXECUTIVE AND LEGISLATIVE OF BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION AFFECTING POLITICS AND ADMINISTRATION OF BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION. THESIS ADVISOR : ASSO.PROF.PRAYARD HONGTHONGKHAM, 260 PP.

This research is confined to the identification and the appraisal of the existing phenomena pertaining to the relationship between the executive and the legislative of B.M.A.

The Executive, according to the verification, confirmed by the study, to the predominant and prestigious position enjoyed by the executive, has been caused by the legal provision, set forth by the B.M.A. Act, as well as the overwhelming electoral support undered to the chief executive.

Consequently, the prevailing conflicts between the executive and legislative have fostered certain digress of delay, confrontation and stagnation.

Certain practical solutions would by the legal amendments and meaningful coordinating by means of close and consistent abjusement through permanent bodies upresenting each power.

ภาควิชา
สาขาวิชา
ปีการศึกษา ๒๕๔๐

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
.....



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของ
รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และ รองศาสตรา
จารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ซึ่งท่านได้กรุณาให้คำแนะนำและให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ในการวิจัย
ด้วยดีโดยตลอด ผู้วิจัยขอขอบคุณ คุณมานะ บุณยะโกศา และ คุณจันทร์เพ็ญ พึ่งแสง ที่ได้ให้
ความกรุณาในการสนับสนุนและช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์จนเสร็จสมบูรณ์

ท้ายนี้ ผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อสงคราม และ คุณแม่วรรณ ยิ้มมงคล
ซึ่งท่านทั้งสองได้ให้ความสนับสนุนทั้งด้านการเงินและคอยให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยเสมอมาจนสำ
สำเร็จการศึกษา

นายวรานนท์ วงษ์พันธ์สิงห์

ผู้วิจัย



สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ข
กิตติกรรมประกาศ.....	ค
สารบัญตาราง.....	ฉ
บทที่	

1. บทนำ.....	1
สภาพปัญหา.....	9
วัตถุประสงค์การวิจัย.....	13
ทฤษฎีและแนวความคิดในการวิจัย.....	13
สมมติฐานการวิจัย.....	19
วิธีการศึกษา.....	20
ข้อจำกัดในการวิจัย.....	27
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	27
ขอบเขตการวิจัย.....	28
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	28
2. ทฤษฎีและแนวความคิด.....	31
ระบบประธานาธิบดี.....	31
ระบบรัฐสภา.....	39
ระบบกึ่งประธานาธิบดีหรือกึ่งรัฐสภา.....	57
แนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง.....	61

3. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร.....	77
บทบาทของสภากรุงเทพมหานครในการควบคุมฝ่ายบริหาร.....	78
บทบาทของสภากรุงเทพมหานครในการควบคุมรายจ่าย.....	87
วิธีการที่สภากรุงเทพมหานครใช้ในการควบคุมการบริหารงานของผู้ว่าฯ.	97
ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารที่มีต่อสภากรุงเทพมหานคร.....	113
บทบาทของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในสภากรุงเทพมหานคร.....	121
4. ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับสภากรุงเทพมหานคร.....	127
สมมติฐานข้อที่ 1.....	127
สมมติฐานข้อที่ 2.....	156
สมมติฐานข้อที่ 3.....	215
5. สรุปและข้อเสนอแนะ.....	227
บรรณานุกรม.....	243
ภาคผนวก.....	248
ประวัติผู้วิจัย.....	260

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1	แสดงความเข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารกับสภากรุงเทพมหานครตามกฎหมาย.....	130
ตารางที่ 2	แสดงความเห็นเกี่ยวกับอำนาจของสภากรุงเทพมหานครในการควบคุมผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร.....	131
ตารางที่ 3	แสดงความเห็นในการควบคุมฝ่ายบริหาร ตามมาตรา 36 และมาตรา 37.....	132
ตารางที่ 4	แสดงความเห็นของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่เห็นควรให้เพิ่มอำนาจสภาในการควบคุมฝ่ายบริหาร.....	136
ตารางที่ 5	แสดงการใช้อำนาจของคณะกรรมการสภา ตามมาตรา 41.....	137
ตารางที่ 6	แสดงสาเหตุที่ทำให้คณะกรรมการสภาใช้อำนาจอย่างไม่ได้ผลเต็มที่.....	138
ตารางที่ 7	แสดงบทบาทในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของสภา.....	143
ตารางที่ 8	แสดงผลการปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหารของสภา.....	145
ตารางที่ 9	แสดงสาเหตุที่ทำให้สภาใช้อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารอย่างไม่ได้ผลเต็มที่.....	149
ตารางที่ 10	แสดงถึงความจำเป็นของสภากรุงเทพมหานครสำหรับการปกครองในรูปแบบกรุงเทพมหานคร.....	151
ตารางที่ 11	แสดงความเห็นต่อระบบการปกครองของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน.....	152
ตารางที่ 12	แสดงความเห็นของสมาชิกสภาที่เห็นควรให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง.....	153
ตารางที่ 13	แสดงความเห็นในการให้ประชาชนลงมติถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร.....	154

ตารางที่ 14	แสดงจำนวนเงินงบประมาณที่ฝ่ายบริหารขออนุมัติต่อสภา ประจำปีงบประมาณ 2530.....	175
ตารางที่ 15	แสดงจำนวนเงินงบประมาณจำแนกตามหน่วยงาน ที่ผ่านการอนุมัติจากสภา.....	178
ตารางที่ 16	แสดงความเห็นในการใช้วิธีการควบคุมนอกกรอบ.....	193
ตารางที่ 17	แสดงรูปแบบการควบคุมฝ่ายบริหารอย่างไม่เป็นทางการ.....	194
ตารางที่ 18	แสดงถึงอิทธิพลของพรรค/กลุ่มการเมืองต่อการตัดสินใจ ในนโยบายต่าง ๆ ของสมาชิกสภา.....	198
ตารางที่ 19	แสดงการแบ่งแยกเป็นกลุ่ม/พรรคการเมืองของสมาชิกสภา.....	201
ตารางที่ 20	แสดงความเห็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร.....	204
ตารางที่ 21	แสดงความเห็นเกี่ยวกับการขู่มุขสภาของผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร.....	206
ตารางที่ 22	แสดงสาเหตุของการขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับสภา.....	209
ตารางที่ 23	แสดงผลของความขัดแย้งต่อการเมืองของกรุงเทพมหานคร.....	216
ตารางที่ 24	แสดงผลของความขัดแย้งต่อการบริหารของกรุงเทพมหานคร.....	219
ตารางที่ 25	แสดงความเห็นในวิธีการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง.....	223