



บทที่ 1

บทนำ

กรุงเทพมหานคร เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเขตพื้นที่จังหวัด
พระนครและธนบุรีเดิม รวม 1,568,737 ตารางกิโลเมตร มีประชากรอยู่อาศัยประมาณ
5 ล้านคนเศษ การบริหารการปกครองโดยมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพ
มหานคร และระเบียบข้าราชการกรุงเทพใช้เฉพาะ ไม่มีการปกครองส่วนภูมิภาคที่ทำงาน
ซ้ำซ้อนกัน มีการแบ่งอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติโดยเด่นชัด ต่างไม่ต้องขอรับ
ความไว้วางใจต่อกัน โดยฝ่ายบริหารมีอำนาจสูงสุดอยู่ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่จะ
มอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการมากน้อยเพียงใดก็ได้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้รับ
การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนและมีมาตรการให้สภากรุงเทพ
มหานครมีมติขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอให้คณะรัฐมนตรีสั่งให้ผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานครและคณะ พันจากตำแหน่งได้ตามมาตรา 52 (8)

ลักษณะการปกครองของกรุงเทพมหานครนั้น เป็นการปกครองท้องถิ่นในระบบ
Metropolis government ซึ่งคำว่า มหานคร (Metropolitan area) นี้ หมายถึง
เมืองใหญ่ที่มีความเจริญมาก และมากกว่าชุมชนเมือง (urban area) หรือ นคร (city)
อื่น ๆ โดยทั่วไป นับเป็นชุมชนใหญ่ประกอบด้วยเมืองหลายเมืองและมีเมืองหนึ่งเป็น
ศูนย์กลาง มหานครมีลักษณะของการรวมชนบทและเมือง (urban) และมีชานเมือง
(suburban area) อยู่โดยรอบ และโดยนี้ Bollens and Schmendt ได้ให้ความ
เห็นว่า "มหานคร"(Metropolitan area) หมายถึง ท้องถิ่นที่เป็นศูนย์กลางของความ
เจริญทางเศรษฐกิจ สังคม เป็นเมืองที่ดำเนินธุรกิจทางด้านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม
เป็นเมืองที่เต็มไปด้วยความสนุกสนานบันเทิงเริงรมย์ (entertainment) มีพลเมือง
อย่างน้อย 50,000 คนขึ้นไป

อย่างไรก็ดี เมืองมหานครนี้มิใช่ว่าจะต้องเป็นเมืองอันเป็นที่ตั้งของเมืองหลวง (capital city) เสมอไป อาจจะไม่เป็นที่ตั้งของเมืองหลวงก็ได้ เช่น มหานครนิวยอร์ก เป็นต้น แต่ก็อาจเป็นที่ตั้งของเมืองหลวงก็ได้ เช่น มหานครโตเกียว เป็นต้น สำหรับเมืองมหานครนี้ ยังมีลักษณะของเมืองที่อาจเรียกได้ว่าเป็นมหานครในประเทศหนึ่งประเทศใดก็ได้ ซึ่งเป็นเมืองที่เจริญสูงสุด แต่ไม่มีเมืองอื่น ๆ ที่เข้ามาผนวกหรือเมืองอื่น ๆ ในประเทศจะเทียบเคียงความเจริญไล่เลี่ยกันได้ เมืองลักษณะนี้เรียกว่า เอกนคร (Primate city) เช่น กรุงเทพมหานคร เป็นต้น¹

โครงสร้างของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีการจัดโครงสร้างคล้ายกับระบบ Presidential system ของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ มีการยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) โดยแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 2 ฝ่ายด้วยกันคือ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ แต่สำหรับระบบ Presidential system ในสหรัฐอเมริกานั้น มีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่ายคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานทั้งสามมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน แต่ยังคงมีความผูกพันและรั้งถ่วงซึ่งกันและกัน

¹ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ที่ระพธนา, 2526), หน้า 39.

แนวความคิดของการแบ่งแยกอำนาจตามระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา มีหลักเกณฑ์และจุดประสงค์ที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ

1. เน้นเรื่องโครงสร้างของหน่วยงาน (structural features) แต่ละฝ่าย เพื่อป้องกันการรวมอำนาจโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับ การเลือกตั้งและกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกแต่ละฝ่ายให้แตกต่างกัน
2. โดยการจัดสรรอำนาจของแต่ละฝ่าย (allocation of power) ไม่ให้ก้าว ง่ายขอบเขตของอำนาจอื่น ๆ และป้องกันการรวมอำนาจทั้งสาม ซึ่งได้แก่ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ เข้าอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอำนาจใดอำนาจหนึ่ง แต่เพียงอำนาจเดียว

ในทางทฤษฎีได้จำกัดขอบเขตการใช้อำนาจร่วมกันของอำนาจแต่ละฝ่าย แต่ในทางปฏิบัตินั้นมีการใช้อำนาจร่วมกันอย่างกว้างขวาง จนอาจกล่าวได้ว่าหลักการแบ่งแยก อำนาจนั้น ถ้าจะพูดกันตามสภาพความเป็นจริงแล้ว เป็นการใช้อำนาจร่วมกันของหลาย ๆ สถาบัน (sharing of powers by separated institutions) ²

² J. W. Peltason, Understanding the Constitution (New York : Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1970), p.25.

1. องค์การนิติบัญญัติ (The Legislative Branch) อำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจของสภาองเกรส ซึ่งประกอบด้วยสภาเซเนทและสภาผู้แทนราษฎร แต่ในทางปฏิบัติแล้วไม่ใช่เพียงแต่สภาองเกรสแต่เพียงผู้เดียวที่มีอำนาจนิติบัญญัติ (legislative power) ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจที่จะออกกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหาร เช่น กฎกระทรวง แต่กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้นจะมีผลในการบังคับใช้เหนือกว่า และยกเลิกคำสั่งต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารได้ถ้ากฎหมายขัดกัน สมาชิกทั้งสองสภาองเกรสได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจในการเลือกหรือถอดถอนสมาชิกสภาองเกรส

2. องค์การฝ่ายบริหาร (The Executive Branch) อำนาจบริหารเป็นอำนาจของประธานาธิบดี ประธานาธิบดีเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากเสียงข้างมากของคณะผู้เลือกประธานาธิบดี (Electoral College) สภาองเกรสมีบทบาทในการเลือกประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีก็ต่อเมื่อคณะผู้เลือกตั้งประธานาธิบดีไม่สามารถตัดสินใจในการลงคะแนนเสียงข้างมากให้แก่ผู้สมัครเข้าแข่งขันรับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี ในกรณีนี้สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เลือกประธานาธิบดีจากผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด 3 คน จากคณะผู้เลือกประธานาธิบดีมาทำการลงคะแนนเสียงแข่งขันใหม่ ประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี³

³ พงษ์ศานต์ พันธูลาก, การเมืองสหรัฐอเมริกา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523), หน้า 21.

สำหรับแนวความคิดในการใช้ระบบรั้งและถ่วงดุลย์แห่งอำนาจ (checks and balances) นี้ มีผลให้หน่วยงานนิติบัญญัติ หน่วยงานบริหาร และหน่วยงานตุลาการ ที่มีความเป็นอิสระต่อกันตามหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้นมิได้เป็นไปโดยเด็ดขาด เพราะระบบรั้งและถ่วงดุลย์แห่งอำนาจทำให้หน่วยงานทั้งสามมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ของกันและกัน ในขณะเดียวกัน ก็เป็นเครื่องช่วยกันป้องกันการรวมอำนาจของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมาย ฝ่ายบริหารมีสิทธิยับยั้ง แต่ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติยืนยันในร่างกฎหมายนั้นด้วยเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดก็ผ่านมาเป็นกฎหมายได้ ถึงแม้ว่าจะผ่านออกมาเป็นกฎหมายไม่ว่าจะโดยวิธีใดก็ตาม ฝ่ายตุลาการก็ยังคงมีอำนาจที่จะตีความกฎหมายนั้นว่ามีความถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งหลักการในเรื่องการรั้งและถ่วงดุลย์แห่งอำนาจ (checks and balances) ประเด็นสำคัญจะได้กล่าวถึงในบทที่ 2

สำหรับโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดไว้ดังนี้

ก. ฝ่ายบริหาร ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง

ข. ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภากรุงเทพมหานคร อันประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ตามอัตราส่วนประชากร 100,000 คนต่อสมาชิกสภา 1 คน เศษของ 100,000 คน ถ้าเกินครึ่งให้ถือเป็น 100,000 คน

บทบาทหน้าที่ตามกฎหมายของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครนั้น มีลักษณะเป็นการกำหนดโครงสร้างเป็นแบบ presidential system กล่าวคือ ทั้ง 2 ฝ่ายได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน โดยหลักการจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เลือกตั้ง สำหรับ

ความสัมพันธ์ตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัตินั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดไว้ดังนี้

ก. ฝ่ายบริหาร โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจในการเสนอร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร (มาตรา 98) และอำนาจในการยับยั้งร่างข้อบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบโดยสภากรุงเทพมหานคร (มาตรา 101) ซึ่งสภาจะมีมติอันเป็นการทำให้อำนาจยับยั้งกฎหมายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหมดไป ต้องลงมติด้วยคะแนนเสียง 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังมีอำนาจในการเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ยุบสภา และมีอำนาจในการเสนอชื่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือบุคคลภายนอก ให้สภากรุงเทพมหานครตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญได้อีกด้วย (มาตรา 38 วรรค 2) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ซึ่งจะต้องมีกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอชื่อบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภา ให้สภากรุงเทพมหานครตั้งเป็นคณะกรรมการได้ไม่เกิน 1 ใน 3 ของคณะกรรมการทั้งหมด

ข. ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจในการเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร การเสนอญัตติ การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป และการตั้งคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญของสภากรุงเทพมหานคร (มาตรา 29) นอกจากนี้ สภากรุงเทพมหานครยังมีอำนาจในการลงมติขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งได้ ตามมาตรา 52 (8) แต่ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภากรุงเทพมหานคร และต้องเป็นกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกระทำความผิดอย่างร้ายแรงด้วยเท่านั้น ส่วนอำนาจในการเสนอร่างข้อบัญญัติของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

ก็จะต้องมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครลงนามรับรองไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด และถ้าเป็นร่างข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินก็จะต้องมีคำรับรองของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสียก่อนด้วย (มาตรา 98) และในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร หากสภากรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบด้วย ก็จะต้องตั้งสมาชิกสภาจำนวน 8 คน และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาจำนวน 7 คน ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาหาข้อยุติ ซึ่งหากสภายังไม่เห็นชอบอีกก็ให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณเป็นอันตกไปและให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีที่แล้วมาไปพลางก่อน ซึ่งในกรณีเช่นนี้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ยุบสภากรุงเทพมหานคร หากมีข้อเสนอของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (มาตรา 105)

จากบทบาทอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งหากเป็นในระบบรัฐสภาแล้วการที่สภาไม่ผ่านร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายจะมีผลกระทบต่อฝ่ายบริหารเป็นอย่างมาก ซึ่งอาจทำให้ฝ่ายบริหารต้องลาออกหรือไม่ก็ต้องยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่ นอกจากนี้ การที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ไม่ได้ให้อำนาจสภาในการที่จะลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารอันจะมีผลให้ฝ่ายบริหารต้องระมัดระวังตนในการบริหารราชการ จึงเท่ากับว่าสภากรุงเทพมหานครตามกฎหมายฉบับนี้มีฐานะเป็นเพียงสภาที่ปรึกษาเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากขาดระบบรั้งและถ่วงดุลย์อำนาจที่เหมาะสมซึ่งอาจทำให้ฝ่ายบริหารบริหารงานในลักษณะที่เป็นเผด็จการได้ และอาจก่อให้เกิดความผิดพลาดในการบริหารงานเนื่องจากการบริหารงานโดยบุคคลคนเดียว คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งจากลักษณะที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อาจนำไปสู่ความขัดแย้งของทั้งสองฝ่ายได้

นอกจากนี้ โครงสร้างของกรุงเทพมหานครยังประกอบไปด้วย ปลัดกรุงเทพมหานคร (ระดับ 11) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำ มีรองปลัดกรุงเทพมหานคร 4 คน เป็นผู้ช่วยดูแลรับผิดชอบข้าราชการประจำกรุงเทพมหานคร จำนวน 13,082 คน ข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร จำนวน 13,108 คน ลูกจ้างประจำ จำนวน 14,861 คน และลูกจ้างชั่วคราวประมาณ 6,000 คนเศษ (สถิติปี 2529)⁴

หน่วยราชการกรุงเทพมหานคร แบ่งเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายอำนวยการและฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายอำนวยการมีหน้าที่รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เสนอผู้บริหารกำหนดเป็นนโยบายและโครงการ และมีหน้าที่ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ฝ่ายนี้ได้แก่ สำนักต่าง ๆ รวม 14 สำนัก คือ 1. สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร 2. สำนักเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร 3. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร 4. สำนักผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร 5. สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร 6. สำนักการคลัง 7. สำนักการแพทย์ 8. สำนักอนามัย 9. สำนักการศึกษา 10. สำนักสวัสดิการสังคม 11. สำนักการโยธา 12. สำนักการระบายน้ำ 13. สำนักรักษาความสะอาด 14. สำนักตำรวจเทศกิจ

นอกจากนี้ ยังมีหน่วยธุรการอีก 2 หน่วยคือ สำนักเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร ส่วนฝ่ายปฏิบัติการ ได้แก่ สำนักงานเขต 24 เขต คือ พระนคร ป้อมปราบศัตรูพ่าย สัมพันธวงศ์ ปทุมวัน บางรัก ยานนาวา พระโขนง คลองเตย วัฒนา ห้วยขวาง บางเขน บางกะปิ มีนบุรี หนองจอก ลาดกระบัง ธนบุรี

⁴ กรุงเทพมหานคร, กทม. 2529 (กรุงเทพฯ : ปิ่นเกล้าการพิมพ์, 2529), หน้า 15.

คลองสาน บางกอกน้อย บางกอกใหญ่ ราษฎร์บูรณะ บางขุนเทียน ภาษีเจริญ คลิ่งชัน และ
หนองแขม ซึ่งแต่ละเขตมีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชน
โดยแบ่งออกเป็นงานต่าง ๆ 9 งาน ได้แก่ งานปกครอง งานทะเบียน งานโยธา งานรักษา
ความสะอาด งานอนามัย งานศึกษา งานคลัง งานรายได้ และงานตำรวจเทศกิจ

งานซึ่งเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ งานของจังหวัด
อำเภอ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และงานที่เป็นอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ
ของกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
พ.ศ. 2528 รวม 27 ประการ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การจัดให้มี
การบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบ
เรียบร้อยของบ้านเมือง หรืองานที่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
มหาดไทยมอบหมาย หรืองานที่มีกฎหมายระบุว่าให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร⁵

สภาพปัญหา

กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงที่มีลักษณะพิเศษ คือ เป็นเมืองเอก(Primate
city) อันมีขั้วของความเจริญ (polarization) สูงในทุกด้านเป็นศูนย์กลางของการบริหาร
ประเทศ เป็นศูนย์กลางของการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษา

⁵ สัตต์ วิโรจน์ชี่วัน, การศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างสภากรุงเทพมหานคร
กับฝ่ายบริหารกรุงเทพมหานคร (เอกสารการวิจัยโรงเรียนนายอำเภอ, 2526), หน้า 3.

ประเทศ เป็นศูนย์กลางของการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษา และอื่น ๆ อีกนานับการ กรุงเทพมหานครมีความเจริญสูงสุดทางด้านวัตถุและเทคโนโลยี ลักษณะของความเป็นเมืองขยายตัวอย่างรวดเร็วในทุก ๆ ด้าน เช่น การขยายพื้นที่พัฒนา (build-up area) จากเดิม พ.ศ. 2443 เพียง 13 ตารางกิโลเมตร เป็น 1568.74 ตารางกิโลเมตร ใน พ.ศ. 2523⁶ จนกระทั่งยากจะหาเมืองอื่น ๆ มาเทียบเคียงหรือใกล้เคียงกันได้ ขนาดของกรุงเทพมหานครใหญ่กว่านครเชียงใหม่ ซึ่งเป็นเมืองใหญ่อันดับสองของประเทศถึง 50 เท่า⁷ กรุงเทพมหานครจึงเป็นที่รวมของปัญหามานาประการ นับตั้งแต่ปัญหาการอพยพเข้าเมือง ปัญหาสลัม ปัญหาการจราจรแออัด ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ปัญหาน้ำท่วม และอื่น ๆ

ในสภาพที่จะต้องเผชิญกับปัญหาความต้องการของประชาชนที่เพิ่มทวีอย่างรวดเร็ว และซับซ้อนมากยิ่งขึ้น องค์การของรัฐที่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนจะต้องปรับตัวให้สามารถเข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงได้ สามารถสนองตอบต่อความต้องการของสมาชิกในสังคมนั้น ๆ ได้ ประมาณว่าประชาชนในกรุงเทพมหานครจำนวนกว่า 5.2 ล้านคน ต่างต้องการการบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ที่รวดเร็วทันต่อความต้องการ มีประ-

⁶ สุวัฒน์ ธาตานิติ และ สุดา ภิรมย์แก้ว, "การใช้ที่ดินทางการเกษตรกรรม", กรุงเทพฯ 2545 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 25.

⁷ Profile of The Bangkok Metropolina Administration (Bangkok : Department of Policy and Planning, 1985), p.18.

สิทธิภาพทั่วถึง เป็นธรรม และมีความสม่ำเสมอ ซึ่งองค์การปกครองท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ให้บริการเหล่านี้แก่ประชาชนในเขตเมืองหลวงก็คือ "กรุงเทพมหานคร"

กล่าวโดยทั่วไป กรุงเทพมหานครเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่ง ซึ่งมีความแตกต่างไปจากการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ มาก ลักษณะเด่นเป็นพิเศษคือ การกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง (political participation) อย่างเต็มที่ โดยให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในรัฐบาลในระดับท้องถิ่น (local government) แต่ความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ฝ่าย มิได้เหมือนกับความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาหรือสภาเทศบาล ทั้งนี้เพราะโครงสร้างของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นั้น ได้กำหนดโครงสร้างไว้ดังนี้ คือ

ก. ฝ่ายบริหาร ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง

ข. ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภากรุงเทพมหานคร อันประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนตามอัตราส่วน ประชากร 100,000 คนต่อสมาชิกสภา 1 คน เศษของ 100,000 คน ถ้าเกินครึ่งให้ถือเป็น 100,000 คน

นอกจากกฎหมายจะกำหนดโครงสร้างของกรุงเทพมหานครให้มีลักษณะแบ่งแยกอำนาจกันแล้ว ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของทั้ง 2 ฝ่ายไว้ด้วย กล่าวคือ ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร มีอำนาจที่จะเสนอร่างข้อบัญญัติ กับทั้งยังมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านโดยสภากรุงเทพมหานคร และมีอำนาจในการเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ยุบสภากรุงเทพมหานครได้อีกด้วย ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติ และอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร เช่น

การตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และอำนาจในการลงมติขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอให้คณะรัฐมนตรีสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง แต่อำนาจเช่นว่านี้ไม่ถึงเป็นอำนาจเสร็จเด็ดขาด เพราะในการกระทู้ถามหรือในการอภิปรายนั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ ส่วนอำนาจในการลงมติเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งนั้น ก็ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดของสภา และต้องเป็นกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกระทำความผิดอย่างร้ายแรงอีกด้วย

จะเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของทั้ง 2 ฝ่ายไว้เช่นนี้ อาจก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างทั้ง 2 ฝ่ายได้ ทั้งนี้เพราะฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างก็รับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนในขอบเขตอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมาย ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งในการดำเนินนโยบายของตนเองตามที่ได้แถลงไว้ก่อนเข้ารับราชการเลือกตั้ง ขณะที่พรรคการเมืองซึ่งได้รับการเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งส่วนใหญ่ในสภากรุงเทพมหานครก็มีนโยบายที่แตกต่างกันออกไป กับทั้งการที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากเช่นนี้ อาจทำให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจในลักษณะที่เผด็จการได้ และฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งถือว่าตนได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้มีหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร แต่กลับมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารน้อยเกินไป ซึ่งลักษณะต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมานี้ น่าจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงบ่อเกิดของปัญหาในด้านความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้

จากการที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ ทำให้ผู้วิจัยเกิดความสงสัยว่า การที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้โครงสร้างของกรุงเทพมหานคร โดยที่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างก็ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน และต่างก็รับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน ตลอดจนการที่ทั้งสองฝ่ายมีนโยบายที่แตกต่างกัน สังกัดกลุ่ม

การเมืองต่างกัน ได้รับคะแนนนิยมต่างกัน จะทำให้ทั้งสองฝ่ายมีความสัมพันธ์ต่อกันและกันในลักษณะใด มีความขัดแย้งเกิดขึ้นหรือไม่ อะไรเป็นสาเหตุของความขัดแย้ง และความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจะมีผลต่อการเมืองและการบริหารของกรุงเทพมหานครอย่างไร

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ว่ามีความสัมพันธ์กันในลักษณะใด
2. เพื่อศึกษาว่าความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครก่อให้เกิดผลอย่างไรในทางการเมืองของกรุงเทพมหานคร
3. เพื่อศึกษาว่าผลของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครก่อให้เกิดผลกระทบต่อการเมืองและการบริหารของกรุงเทพมหานครอย่างไร

ทฤษฎีและแนวความคิดในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครนั้น ผู้วิจัยได้นำเอาทฤษฎีและแนวความคิดมาใช้ในการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ 2 แนวทางด้วยกัน คือ

1. แนวความคิดเกี่ยวกับฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก (Strong Executive)

สำหรับแนวความคิดที่ได้นำเอาระบบนี้มาใช้ในการจัดองค์การของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน เกิดขึ้นเนื่องจากความล้มเหลวของการบริหารงานแบบเทศบาลซึ่งใช้หลักการจัดองค์การแบบรัฐสภา ทั้งนี้เนื่องมาจากประสบการณ์ความยุ่งยากของการจัดองค์

การแบบเทศบาลที่ฝ่ายบริหารต้องล้มลุกคลุกคลานจนไม่เป็นอันปฏิบัติหน้าที่ เพราะถูกฝ่ายนิติบัญญัติแทรกแซงโดยไม่ชอบด้วยเหตุผล⁸ นอกจากนี้ จุดอ่อนของรูปแบบการปกครองเทศบาลระบบคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาลยังมีดังต่อไปนี้ คือ⁹

1. ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสภากับฝ่ายบริหารได้ง่าย
2. ในกรณีที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายค้านมีเสียงก้ำกึ่งกัน อาจก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพในการบริหารได้
3. ตัวนายกเทศมนตรียังไม่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง หากแต่เป็นตัวแทนของฝ่ายเสียงข้างมากเท่านั้น
4. ฝ่ายบริหารขาดความคล่องตัวเนื่องจากต้องคอยเอาใจสภาอยู่ตลอดเวลา

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับการนำการจัดองค์การของกรุงเทพมหานครแบบให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากขึ้น เป็นแนวความคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจากการจัดองค์การการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาในแบบเทศบาลในระบบสภาและนายกเทศมนตรี ซึ่งในการปกครองท้องถิ่นเทศบาลระบบสภาและนายกเทศมนตรีนั้น ประชาชนจะเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีโดยตรง เทศบาลระบบนี้โดยทั่วไปนายกเทศมนตรีจะมีอำนาจควบคุมหน่วยงานของเทศบาลมาก โดยไม่อาศัยมติของสภาเทศบาล กล่าวคือ สภาไม่

⁸ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 93.

⁹ สันติบาทเทศบาลแห่งประเทศไทย, รายงานการวิจัยเรื่องการบริหารงานของเทศบาล (กรุงเทพฯ โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2524), หน้า 13.

สามารถจะลงคะแนนให้ฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่ง ประกอบกับที่โดยทั่วไปแล้วผู้ดำรง
ตำแหน่งนายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอิทธิพล และมีบารมีภายในท้องถิ่น จึงทำให้นายกเทศมนตรีใน
ระบบนี้มีอำนาจมาก ซึ่งเรียกว่า "เทศบาลระบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจมาก (strong
mayor)" ¹⁰

ภายใต้ระบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจมาก เป็นระบบที่ได้รับความนิยมจากเทศบาล
ขนาดใหญ่ของสหรัฐฯ ส่วนมาก รวมทั้งเทศบาลขนาดเล็กอีกมากแห่งด้วย จะเห็นได้ว่า
นายกเทศมนตรีมีอำนาจคล้ายประธานาธิบดีของสหรัฐฯ เลยทีเดียว นอกจากอำนาจในการ
แต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงานแล้ว นายกเทศมนตรียังมีอำนาจที่จะโต้แย้งหรือหน่วงเหนี่ยวกฎหมาย
ที่สภาเทศบาลผ่านออกมาได้ เป็นผู้วางแผนงานเสนอให้สภาพิจารณา ส่วนในด้านการควบคุม
การบริหารงานนั้น นายกเทศมนตรีดำเนินการเองโดยตลอด Richard S. Childs ได้
กล่าวถึงบทบาทที่เกี่ยวกับงานของนายกเทศมนตรีในระบบนี้ว่า มี 3 ประการต่าง ๆ กันดังนี้
คือ บทบาททางพิธีการ อยู่ในฐานะเป็นผู้ต้อนรับ โฆษก วางศิลาฤกษ์ และผู้แทนในงานสาธารณะ
ต่าง ๆ บทบาทในทางนโยบาย เป็นเสมือนหนึ่งผู้วางแผน บุคคลผู้ซึ่งต้องมองถึงอนาคต กำหนด
ความต้องการ และมรรควิธีจะมาดำเนินงานให้สำเร็จตามนโยบาย และบทบาททางด้านการ
บริหารงานต้องคอยควบคุมตรวจตราการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ มากมาย รวมทั้งพนักงาน
เป็นเรือนพันทุกวัน ¹¹

¹⁰ ประหยัด หงษ์ทองคำ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุง
ประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529), หน้า 61.

¹¹ R.S. Childs "New York's Mayor Must be Three Men." The New
York Times, (April 15, 1953).

จะเห็นได้ว่า บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในระบบนี้จะต้องเป็นทั้งนักบริหาร นักกฎหมาย และเป็นผู้นำท้องถิ่นด้วย ทำให้ไม่มีเวลาเพียงพอที่จะดูแลควบคุมงานในความรับผิดชอบได้ทั่วถึง และเนื่องจากนายกเทศมนตรีมีอำนาจมากจึงทำให้มีอยู่บ่อยครั้งที่นายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาลขัดแย้งกันอย่างรุนแรงในด้านนโยบาย บทบาทของนายกเทศมนตรีแบบที่มีอำนาจมากนี้ นอกจากจะมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้อยู่ได้บังคับบัญชาแล้ว ยังมีอำนาจอับยั้ง (veto) ข้อบัญญัติที่ออกมาโดยสภาได้ และเป็นผู้จัดทำงบประมาณอีกด้วย ¹²

ที่จริงแล้วระบบการปกครองของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ก็คือ ระบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมากกับสภานั้นเองซึ่งระบบการปกครองท้องถิ่นแบบนี้เป็นระบบที่นิยมใช้ตามเมืองใหญ่ ๆ ทั่วโลก เช่น นิวยอร์ก ชิคาโก โตเกียว ลอสแอนเจลิส เป็นต้น

ผลดีของระบบที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก ¹³

1. ก่อให้เกิดลักษณะประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ เนื่องจากผู้นำได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง

¹² ดิเรก ต้นวิรัช, "การขัดกันระหว่างสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2521), หน้า 27-28.

¹³ ประหยัด หงษ์ทองคำ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย, หน้า 65-66.

2. ลดความขัดแย้งระหว่างสภากับฝ่ายบริหาร อันก่อให้เกิดเสถียรภาพในการบริหาร
3. ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถบริหารงานได้คล่องตัว เนื่องจากไม่ต้องคอยเอาใจฝ่ายสมาชิกสภาอย่างผิด ๆ
4. ต่างฝ่ายต่างปฏิบัติหน้าที่ของตนไปตามขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ ไม่มีการก้าวท้าวซึ่งกันและกัน ทำให้แต่ละฝ่ายต่างก็มีความมั่นคงและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ดีขึ้น

ผลเสียของระบบที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก

1. ก่อให้เกิดการบริหารงานในลักษณะเผด็จการได้ง่าย เนื่องจากขาดการถ่วงดุลย์ระหว่างสภากับฝ่ายบริหาร
2. การบริหารโดยบุคคลคนเดียวย่อมเกิดความผิดพลาดได้ง่าย เพราะขาดการควบคุมตรวจสอบและการร่วมคิดที่มีคุณค่า
3. ประชาชนยังไม่เข้าใจวิธีการดีพอ เนื่องจากแตกต่างไปจากการปกครองในระดับชาติ
4. หากขาดการประสานงานที่ดีพอ อาจก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่าย ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือประสานงานกันอย่างใกล้ชิดพอสมควร

2. แนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง (Conflict Theory)

จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งมีลักษณะที่ฝ่าย



บริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ทำให้เกิดแนวความคิดที่น่าจะเกิดความขัดแย้งกันขึ้นระหว่างทั้ง 2 ฝ่ายนี้ได้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้นำเอาทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งมาเป็นกรอบในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ด้วย ซึ่งแนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งนี้ ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำนิยามไว้ต่าง ๆ กัน ดังต่อไปนี้

คำว่า "ความขัดแย้ง" (conflict) มาจากรากศัพท์ภาษาลาติน คือ (confligere) ซึ่งแปลว่า "การต่อสู้" (fight) "การทำสงคราม" (warfare) "ความไม่สอดคล้อง" (incompability) "การคัดค้านซึ่งกันและกัน" หรือ "ฝ่ายตรงข้าม" (opposition) ¹⁴

นักวิชาการทางสังคมศาสตร์ต่างให้ทัศนะเกี่ยวกับ "ความขัดแย้ง" แตกต่างกันไป นักสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา เห็นว่า "ความขัดแย้ง" เป็นผลผลิตของสิ่งแวดล้อมในทางสังคม (social environment) นักรัฐศาสตร์ เห็นว่า เป็นสัมพันธภาพระหว่างอำนาจ (power) อิทธิพล (influence) และอำนาจหน้าที่ (authority) เป็นพฤติกรรมทางสังคมที่มองการแบ่งอำนาจทางสังคมเกี่ยวกับอำนาจในกระบวนการตัดสินใจระหว่างสถาบันต่าง ๆ สัมพันธภาพระหว่างเอกชน กลุ่ม ชชาติ นำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างบุคคล สังคม ระบบ ส่วนนักการศึกษาให้ทัศนะว่า "ความขัดแย้ง" หมายถึง การที่กิจกรรมหนึ่งเกิดขึ้นในลักษณะที่ขัดแย้ง ขัดขวาง กีดกัน หรือรบกวนอีกกิจกรรมหนึ่ง ทำให้กิจกรรมนั้นเสียหาย ดำเนินไปได้โดยยากหรือมีผลน้อยลงในทางใดทางหนึ่ง

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 213.

Marry Follett เห็นว่า ความขัดแย้งเป็นเรื่องของความแตกต่างในความเห็น และผลประโยชน์ ความขัดแย้งจึงมิใช่เป็นสิ่งที่ดีหรือเลว เพราะการแตกต่างกันในความเห็น อาจจะทำให้ได้ข้อสรุปใหม่ ๆ ที่ดีขึ้น

D. E. Beck กล่าวว่า "...ความขัดแย้งเป็นการตกลงกันไม่ได้ การโต้เถียง (debate) และการเล่นเกมส์ต่าง ๆ รูปแบบของการแข่งขัน (competition) ซึ่งฝ่ายต่าง ๆ เกี่ยวข้องแสวงหาการทำลายล้างกัน หรือกำจัดกันและกัน

จากทฤษฎีและแนวความคิด 2 แนวทางตามข้างต้น ผู้วิจัยจะดำเนินการศึกษาวิจัย เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อทดสอบสมมติฐานดังต่อไปนี้

สมมติฐานการวิจัย

1. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครมีลักษณะที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ
2. จากการที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติตามข้อ 1. จึงมีผลทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ในลักษณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะทำการท้วง เหนี่ยวการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร เพื่อเป็นการถ่วงดุลย์และต่อรองอำนาจกับฝ่ายบริหาร
3. ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครก่อให้เกิดผลเสียต่อการเมืองและการบริหารของกรุงเทพมหานคร

วิธีการศึกษาวิจัย

ในการออกแบบวิจัยเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการวิจัย ได้แบ่งออกเป็น
ขั้นตอนดังนี้ คือ

1. การรวบรวมเอกสาร คือ ศึกษาค้นคว้าเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร
กับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร จากเอกสารต่าง ๆ ดังนี้

1.1 เอกสารประเภทรายงาน ได้แก่ รายงานการประชุม

1.2 เอกสารทางราชการ ได้แก่ หนังสือราชการ บันทึกโต้ตอบของหน่วย
งานที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร 2528

1.3 สิ่งตีพิมพ์ ได้แก่ บทความหรือข้อเขียนประมวลเรื่องต่าง ๆ ที่ลงพิมพ์ใน
หนังสือพิมพ์ วารสารต่าง ๆ

1.4 เอกสารการวิจัย ได้แก่ ผลการวิจัย วิทยานิพนธ์ อันเป็นหลักฐนทาง
วิชาการต่าง ๆ

2. ประชากรการวิจัย ได้แบ่งประชากรที่จะศึกษาออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

2.1 กลุ่มฝ่ายบริหารกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
และรองผู้ว่าฯ อีก 4 คน รวม 5 คน

2.2 กลุ่มฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร จำนวน 54 คน

2.3 กลุ่มข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับสูงที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ได้แก่
ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน ปลัดกรุงเทพมหานคร เลขาธิการ
สภา เป็นต้น

3. การวิจัยภาคสนาม

3.1 การสร้างแบบสอบถาม ประกอบด้วยคำถามแบบเปิด (opened-end questions) เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ตอบได้แสดงความคิดเห็น และคำถามแบบปิด (close-ended questions) ซึ่งมีคำตอบที่ถูกระบุไว้แล้ว ให้ผู้ตอบได้เลือกตอบตามความต้องการ

3.2 การสัมภาษณ์ (interview)

โดยการใช้วิชาการสัมภาษณ์แบบมาตรฐาน (Standardized interview) เป็นการสัมภาษณ์ที่มีคำถามและข้อกำหนดแน่นอนตายตัว ใช้คำถามแบบเดียวกันทั้งหมด ตลอดจนมีลำดับขั้นตอนเรียงเหมือนกัน วิธีการสัมภาษณ์แบบนี้จะใช้สัมภาษณ์ฝ่ายบริหาร สมาชิกสภากรุงเทพมหานครและข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับสูง ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง

4. การจัดหมวดหมู่ของข้อมูล ที่ได้จากข้อมูล 3 รูปแบบ คือ

4.1 รวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่ทำการค้นคว้าจากห้องสมุดกรมการปกครอง ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นต้น

4.2 รวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ที่ได้ทำการสัมภาษณ์จากฝ่ายบริหาร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง

4.3 รวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม ที่ได้รับการตอบคำถามจากประชากรวิจัย 2 กลุ่มคือ ฝ่ายบริหาร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

5. ศึกษาข้อมูลโดยละเอียด เมื่อได้ทำการรวบรวมข้อมูลจากวิธีการต่าง ๆ มาเรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยจะทำการศึกษาข้อมูลที่ได้มาเหล่านั้นโดยละเอียดอีกครั้ง เพื่อจัดระเบียบเรียบเรียงข้อมูลตามลำดับของเรื่อง เพื่อเสนอเป็นรายงานการวิจัยต่อไป

6. นิยามศัพท์ในการวิจัย

ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก หมายถึง ฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีอำนาจในการเสนอร่างข้อบัญญัติ ยับยั้งข้อบัญญัติ และที่สำคัญคือ อำนาจในการเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ยุบสภากรุงเทพมหานคร ในกรณีที่สภาไม่ผ่านร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับระบบรัฐและถ่วงดุลย์อำนาจของสหรัฐฯ แล้ว จะพบว่า ประธานาธิบดีของสหรัฐฯ มีอำนาจในการออกกฎหมาย ยับยั้งกฎหมาย แต่ไม่มีอำนาจในการยุบสภาของเกรส หรือเสนอให้มีการยุบสภา ส่วนสภาของเกรสก็มีความสามารถในการออกกฎหมายซึ่งมีผลในการบังคับใช้เหนือกว่าของฝ่ายบริหาร และสามารถยกเลิกกฎหมายต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารได้ ถ้ากฎหมายขัดกัน ซึ่งเป็นไปตามหลักการถ่วงรั้งอำนาจซึ่งกันและกัน แต่สำหรับกรณีของกรุงเทพมหานคร จะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือกว่าสภากรุงเทพมหานคร ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ความขัดแย้ง หมายถึง การไม่เห็นพ้องต้องกันระหว่างสมาชิกหรือกลุ่มในองค์การ ซึ่งการไม่เห็นพ้องต้องกันนั้น ได้แก่ การแสดงความคิดเห็นของสมาชิกหรือกลุ่มในองค์การที่มีลักษณะต่าง ๆ กัน ดังนี้

1. การแสดงความคิดเห็นสนับสนุน
2. การแสดงความคิดเห็นคัดค้าน

การแสดงความคิดเห็นสนับสนุน หมายถึง การแสดงความคิดเห็นในการสนับสนุนนโยบาย ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เช่น การเสนอร่างข้อบัญญัติ การอภิปราย การแปรญัตติ การออกเสียงรับรองร่างข้อบัญญัติ

การแสดงความคิดเห็นคัดค้าน หมายถึง การแสดงความคิดเห็นในการคัดค้านนโยบาย ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เช่น การอภิปราย การเสนอญัตติ การกระทู้ถาม และการออกเสียงไม่รับรองร่างข้อบัญญัติ

การห่วงใย หมายถึง การดำเนินการใด ๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติในการที่จะทำให้การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารต้องล่าช้าลง เช่น การแปรญัตติ การกระทู้ การอภิปราย ซึ่งมีผลทำให้การพิจารณาร่างข้อบัญญัตินั้นต้องใช้เวลาในการพิจารณาที่นานขึ้น

ผลเสียทางการเมือง หมายถึง การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ซึ่งลักษณะของการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองมีดังนี้ คือ

1. การแบ่งกลุ่มทางการเมือง
2. การหาคะแนนเสียงจากประชาชน
3. การเป็นเผด็จการโดยฝ่ายบริหาร

การแบ่งกลุ่มทางการเมือง ได้แก่ การแบ่งเป็นพรรคเสียงส่วนใหญ่ พรรคเสียงส่วนน้อย กลุ่มการเมืองที่เป็นฝ่ายบริหาร เป็นต้น

การหาคะแนนนิยมจากประชาชน ได้แก่ จำนวนคะแนนเสียงที่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้รับจากการเลือกตั้ง การอ้างคะแนนนิยมจากประชาชนเพื่อสนับสนุนนโยบายของตน เป็นต้น

การเป็นเผด็จการโดยฝ่ายบริหาร หมายถึง การที่ฝ่ายบริหารเสนอร่างข้อบัญญัติและยังยั้งข้อบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยชู้ว่าจะทำการยุบสภาหากฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นชอบด้วย

ผลเสียทางการบริหาร หมายถึง ความเสียหายที่เกิดขึ้นในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร อันเกิดจากความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งลักษณะของความเสียหายที่เกิดขึ้น ได้แก่ การใช้ระยะเวลาในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติที่ยาวนาน เป็นต้น

7. การวัดตัวแปร

ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครนั้น ตัวแปรสำคัญที่จะใช้ในการศึกษาคือ ความขัดแย้ง ซึ่งผู้วิจัยจะทำการศึกษาโดยวัดจากตัวแปรต้น คือ ประเภทของตำแหน่งของผู้ตอบแบบสอบถามแต่ละคนว่ามีสถานภาพเป็นฝ่ายบริหารหรือเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เพื่อที่จะได้ทราบว่า ฝ่ายบริหารและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีความเห็นเกี่ยวกับความขัดแย้งว่าได้เกิดขึ้นหรือไม่ ลักษณะความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นเช่นใด สาเหตุเกิดจากอะไร พฤติกรรมของแต่ละฝ่ายแสดงออกมาเช่นใด และจะมีผลต่อการเมืองและการบริหารของกรุงเทพมหานครอย่างไร

เครื่องมือที่ผู้วิจัยจะใช้เป็นมาตรฐานวัดความคิดเห็นของบุคคลต่อประเด็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ก็คือ แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ จากนั้นผู้วิจัยจะได้นำเสนอผลการวิจัยออกมาในรูปของตารางร้อยละ

8. วิเคราะห์ สรุปผล และข้อเสนอแนะ จากนั้นเรียบเรียงเป็นรายงานการวิจัย

ในการวิเคราะห์ข้อมูลนั้น ผู้วิจัยจะพิจารณาจากแบบสอบถามและจากแบบสัมภาษณ์ตามเกณฑ์ที่ได้สร้างขึ้น เพื่อให้สามารถแสดงค่าของตัวแปรที่ต้องการจะศึกษาได้ครบถ้วน คือ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ และผลกระทบของความสัมพันธ์ต่อการเมืองและการบริหารว่ามีลักษณะที่เป็นไปตามสมมติฐานหรือไม่ โดยพิจารณาจากโครงสร้างของกฎหมาย ซึ่งจะกำหนดว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจมากหรือน้อยกว่าฝ่ายนิติบัญญัติอย่างไร ส่วนการพิจารณาว่าการที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากหรือน้อยกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นนั้น ผู้วิจัยจะพิจารณาจากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ประกอบกันโดยข้อมูลจากแบบสอบถามจะเป็นการวัดทัศนคติของฝ่ายบริหารกับสมาชิกสภา ซึ่งผู้วิจัยจะนำเสนอและวิเคราะห์ในรูปของสถิติร้อยละ สำหรับผลเสียที่เกิดจากความขัดแย้งของทั้งสองฝ่าย ที่มีต่อกรุงเทพมหานครนั้น จำแนกเป็น 2 ลักษณะคือ ผลเสียต่อการเมืองและผลเสียต่อการบริหารราชการ

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครว่ามีลักษณะที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัตินั้น พิจารณาจากเนื้อหาของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยพิจารณาแยกเป็น 2 ประการคือ ประการแรก พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ อำนาจในการบริหารกิจการของกรุงเทพมหานคร และอำนาจในการควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ ประการที่สอง พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่ อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร และอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญและวิสามัญของสภา

ส่วนการศึกษาเรื่องความขัดแย้งนั้น จะใช้ข้อมูลจากแบบสอบถาม การสัมภาษณ์ และจากรายงานการประชุม โดยจะพิจารณาว่า สมาชิกสภาแต่ละคนมีทัศนคติต่อบทบาท

และอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารและสภากรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ว่าเป็นอย่างไร กับทั้งพิจารณาว่าในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้วสมาชิกสภามีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารตามความเป็นจริงอย่างไรได้ผลหรือไม่ เพียงใด สำหรับการห่วงใยการทำงานของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้น จะพิจารณาจากการสัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยจะทำการสัมภาษณ์ถึงความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ต่อฝ่ายบริหารสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และข้าราชการระดับสูง ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องว่า สมาชิกสภามีการห่วงใยการทำงานของฝ่ายบริหารบ้างหรือไม่ อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณ

ส่วนผลเสียที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัตินั้น พิจารณาจากการสัมภาษณ์และแบบสอบถามประกอบกัน โดยจะแยกผลเสียออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ผลเสียทางการเมือง พิจารณาจากการช่วงชิงผลประโยชน์ในอำนาจทางการเมือง ได้แก่ อำนาจในการตัดสินใจทางการเมือง เช่น การขู่ยุบสภา การมีพรรค/กลุ่มการเมืองให้การสนับสนุน การแสวงหา/อ้างคะแนนนิยมจากประชาชน เป็นต้น ส่วนลักษณะที่สอง คือ ผลเสียทางการบริหาร จะพิจารณาจากการสัมภาษณ์ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสมาชิกสภาประกอบกันว่า ความขัดแย้งของทั้ง 2 ฝ่ายจะก่อให้เกิดผลเสียอย่างไรต่อการบริหารกิจการของกรุงเทพมหานครหรือไม่

หลังจากนั้น จึงจะทำการวิเคราะห์ทางสถิติเพื่อสรุปผล อภิปราย และข้อเสนอแนะ จากนั้นก็จะเรียบเรียงเป็นรายงานการวิจัยต่อไป

ข้อจำกัดในการวิจัย

การออกแบบสอบถามเพื่อสอบถามถึงทัศนคติของฝ่ายบริหารและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครของผู้วิจัยในครั้งนั้น มีข้อจำกัดอยู่บางประการ กล่าวคือ ผู้วิจัยได้ติดต่อขอสัมภาษณ์ท่านผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหลายครั้ง แต่ได้รับการปฏิเสธโดยให้เหตุผลว่าไม่มีเวลาว่าง และเมื่อผู้วิจัยได้ส่งแบบสอบถามเพื่อให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ตอบสนองความคิดเห็น แต่ก็ได้รับการปฏิเสธโดยให้เหตุผลเช่นเดียวกัน ดังนั้น การวิจัยในครั้งนั้น จึงขาดความคิดเห็นของบุคคลผู้ซึ่งมีบทบาทอันสำคัญของฝ่ายบริหารไป ซึ่งผู้วิจัยก็ได้พยายามแก้ไขด้วยการติดต่อขอสัมภาษณ์ ร.ท.หญิงพรรษา แก้วบัณฑิต รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งก็ได้รับความร่วมมือจากท่านด้วยดี นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้รวบรวมข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ฉบับต่าง ๆ ที่ลงรายละเอียดการให้สัมภาษณ์ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ได้แสดงความเห็นต่อสื่อมวลชนถึงกรณีความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า ข้อมูลดังกล่าวจะช่วยทำให้การวิจัยในครั้งนั้นสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็น 2 ระยะ คือ ระยะแรก ตั้งแต่วันที่ 5 ตุลาคม - 25 ธันวาคม 2530 เป็นการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ระยะที่สอง ตั้งแต่วันที่ 27 ธันวาคม - 28 กุมภาพันธ์ 2531 เป็นการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถาม สำหรับแบบสอบถามผู้วิจัยได้ส่งไปยังผู้ตอบซึ่งเป็นประชากรการวิจัย 2 ครั้ง ๆ ละ 59 ชุด ได้รับตอบกลับมาจำนวน 42 ชุด แยกเป็นฝ่ายบริหาร 3 ชุด สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร 39 ชุด



สำหรับขั้นตอนการดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากแบบสอบถาม ภายหลังจากการเก็บข้อมูลเสร็จได้นำมาลงรหัส เพื่อประมวลผลข้อมูล โดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ช่วยในการคำนวณค่าทางสถิติด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป SPSS^{*} ประกอบกับข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ คือ การคำนวณร้อยละ โดยจะนำเสนอในรูปของตาราง

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยฉบับนี้มุ่งอธิบายลักษณะของความสัมพันธ์ โครงสร้าง และพฤติกรรมโดยทั่วไปของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะศึกษาเฉพาะกรณี ความสัมพันธ์ระหว่าง พลตรีจำลอง ศรีเมือง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กับสภาชิกสภากรุงเทพมหานคร ชุดที่ได้รับการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2528 และเฉพาะในช่วงตั้งแต่ เริ่มสมัยประชุมสภาครั้งแรกจนถึงสิ้นปี 2529 เท่านั้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครว่ามีลักษณะอย่างไร
2. เพื่ออธิบายผลกระทบของความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ฝ่ายต่อการเมืองและการบริหารของกรุงเทพมหานคร และเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัย หรือทำนายความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครที่จะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในครั้งต่อไป ในกรณีที่มีผู้สนใจจะทำการศึกษาวิจัยต่อไป

รูปแบบการนำเสนอวิทยานิพนธ์

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของ กรุงเทพมหานครอันมีผลกระทบต่อการเมืองและการบริหารของกรุงเทพมหานครนั้น ผู้วิจัยได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 5 บทดังนี้

บทที่ 1 บทนำ

บทนี้จะกล่าวถึงโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร สภาพปัญหา วัตถุประสงค์การวิจัย ทฤษฎีและแนวความคิดในการวิจัยโดยสังเขป สมมติฐานการวิจัย วิธีการศึกษา ข้อจำกัดในการศึกษา การเก็บรวบรวมข้อมูล ขอบเขตการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และรูปแบบการนำเสนอ

บทที่ 2 ทฤษฎีและความคิด

เป็นบทที่กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในระบบการเมืองต่าง ๆ และระบบที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากมานำเสนอ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบที่แท้จริงของความสัมพันธ์ระหว่างทั้ง 2 ฝ่าย พร้อมทั้งนำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งมาเป็นกรอบในการศึกษาความสัมพันธ์ดังกล่าวด้วย

บทที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร

ในบทนี้จะศึกษาถึงลักษณะของความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ฝ่าย โดยจะทำการศึกษาวิเคราะห์จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เป็นหลัก

เพื่อศึกษาว่าทั้ง 2 ฝ่ายมีความสัมพันธ์กันในลักษณะใด

บทที่ 4 ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับสภากรุงเทพมหานคร

ในบทนี้จะศึกษาถึงลักษณะของความสัมพันธ์ และผลกระทบของความสัมพันธ์ดังกล่าว โดยจะพิจารณาศึกษาจากรายงานการประชุมสภากรุงเทพมหานคร แบบสอบถาม และจากแบบสัมภาษณ์ประกอบกัน จากนั้นจะทำการวิเคราะห์ข้อมูล และเสนอผลการวิเคราะห์

บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ