



ทฤษฎีและแนวความคิด

1. แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

ในการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครนั้น ก่อนอื่นจะต้องศึกษาถึงโครงสร้างทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ที่รู้จักและเป็นที่ยอมรับในนานาอารยประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในอันที่จะได้ศึกษาว่าโครงสร้างทางการเมืองแต่ละแบบ ทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติอย่างไร เพื่อที่จะได้ศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบที่แท้จริงของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้วิจัยได้รวบรวมและจัดออกมาเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้คือ

1.1 ระบบประธานาธิบดี (Presidential System)

แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในระบบประธานาธิบดีนั้น มีตัวอย่างในประเทศสหรัฐอเมริกาและฟิลิปปินส์ ซึ่งในระบบประธานาธิบดีนี้จะมีทั้ง 2 สภา คือ สภาเซเนทกับสภาล่าง หรือจะมีสภาเดียวก็ได้ ซึ่งในกรณีนี้จะใช้ระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาเป็นตัวอย่าง เนื่องจากระบบของสหรัฐฯ มีการต่อเนื่องและอาจถือได้ว่าเป็นแม่แบบของระบบนี้ ซึ่งระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกานั้น มีหลักการ แบ่งแยกอำนาจ และรั้งตำแหน่งคู่แห่งอำนาจ โดยมีหลักการดังนี้ คือ

หลักการแบ่งแยกอำนาจ (The Separation of Powers) ¹

โครงสร้างของรัฐบาลสหรัฐนั้น สร้างขึ้นบนพื้นฐานของความเชื่อในเรื่องหลักของการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) เพราะความหวั่นเกรงของผู้ร่างรัฐธรรมนูญว่า ถ้าอำนาจอยู่กับบุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ตาม อาจจะทำให้เกิดการรวมอำนาจ ดังนั้นจึงสร้างระบบการปกครองแบบใหม่ขึ้น โดยแบ่งอำนาจออกเป็น 3 ฝ่ายด้วยกัน คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เพื่อที่จะให้หน่วยงานทั้งสามมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน แต่ยังคงมีความผูกพันและรั้งถ่วงซึ่งกันและกันดังคำกล่าวของเจมส์ เมดิสัน (James Madison) ใน Federalist Papers²ว่า การรวมอำนาจทั้งสามคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ไว้ในบุคคลคนเดียวหรือหลายคนไม่ว่าโดยการสืบสันตติวงศ์ โดยการแต่งตั้งตนเอง หรือจากการเลือกตั้งก็ตามถือว่าเป็นการปกครองแบบเผด็จการ ดังนั้นแต่ละฝ่ายจึงต้องมีผู้บริหารงานที่รับผิดชอบในกิจการงานของตน แต่ยังคงมีการรั้งและถ่วงดุลย์แห่งอำนาจซึ่งกันและกัน ซึ่งจะช่วยเป็นเครื่องป้องกันการรวมอำนาจจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เจมส์ เมดิสัน ได้กล่าวถึงวิธีการป้องกันการรวมอำนาจที่ดีที่สุดคือ ให้แต่ละฝ่ายมีอำนาจตามข้อบังคับของกฎหมายรัฐธรรมนูญ และในขณะเดียวกันก็สร้างความสำนึกในการหวงแหนและการต่อต้านการรวมอำนาจของอำนาจหนึ่ง

¹ พงษ์ศานต์ พันธุลาก, การเมืองสหรัฐอเมริกา (กรุงเทพฯ : กิ่งจันทร์การพิมพ์, 2523), หน้า 13 - 24.

² Federalist Paper, No. 47.

อำนาจใด โดยใช้หลักความทะเยอทะยานในความต้องการที่จะรวมอำนาจของฝ่ายหนึ่ง
ขจัดความทะเยอทะยานของอีกฝ่ายหนึ่ง³

แนวความคิดของการแบ่งแยกอำนาจนี้มีหลักเกณฑ์ และจุดประสงค์ที่สำคัญอยู่
2 ประการ คือ

ก. เน้นเรื่องโครงสร้างของหน่วยงาน (structural features) แต่ละฝ่าย
เพื่อป้องกันการรวมอำนาจของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด โดยการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับ
การเลือกตั้ง และกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกแต่ละฝ่ายให้แตกต่างกัน

ข. โดยการจัดสรรอำนาจของแต่ละฝ่าย (allocation of powers) ไม่ให้
ก้าวล่วงขอบเขตของอำนาจอื่น และป้องกันการรวมอำนาจทั้งสามซึ่งได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ
อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการเข้าอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอำนาจใดอำนาจหนึ่ง
แต่เพียงอำนาจเดียว ความประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญนั้น ต้องการให้อำนาจทั้งสามนี้มี
บทบาทในการบริหารร่วมกันในบางส่วน และในขณะเดียวกันอำนาจแต่ละฝ่ายต่างก็เป็นอิสระ
ไม่ขึ้นแก่กันและกัน

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

ในทางทฤษฎีได้จำกัดขอบเขตการใช้อำนาจร่วมกันของอำนาจแต่ละฝ่าย แต่ในทางปฏิบัตินั้นมีการใช้อำนาจร่วมกันอย่างกว้างขวาง จนอาจกล่าวได้ว่าหลักการแบ่งอำนาจนั้น ถ้าจะผูกกันตามสภาพความเป็นจริงแล้วเป็นการใช้อำนาจร่วมกันของสถาบันหลาย ๆ สถาบัน (sharing of powers by separated institutions) ⁴

1.1 องค์กักรนิติบัญญัติ (The Legislative Branch) จากรัฐธรรมนูญมาตราที่ 1 บัญญัติว่า อำนาจนิติบัญญัติทั้งปวงที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ให้เป็นอำนาจของสภาองเกรสแห่งสหรัฐฯ ซึ่งประกอบด้วยสภาเซเนทและสภาผู้แทนราษฎร แต่ในทางปฏิบัติแล้วไม่ใช่เพียงแต่สภาองเกรสแต่เพียงผู้เดียวที่มีอำนาจนิติบัญญัติ (legislative power) ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจที่จะออกกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหาร เช่น กฎกระทรวง แต่กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้น จะมีผลในทางการบังคับใช้เหนือกว่าและยกเลิกคำสั่งต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารได้ถ้ากฎหมายขัดกัน และอำนาจในการร่างกฎหมายของสภาองเกรสเป็นไปอย่างถูกต้องตามอำนาจที่กฎหมายรัฐธรรมนูญมอบหมายไว้ให้ สมาชิกทั้งสองสภาของสภาองเกรสได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาเซเนทอาจจะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งก่อนที่จะหมดวาระได้ก็ต่อเมื่อสภาที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ลงมติขั้บไล้ ซึ่งต้องใช้คะแนนเสียงถึง 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็

⁴ J. W. Peltason, Understanding the Constitution, (New York : Holt, Rinchart and Winston, Inc., 1970), P.25.

ประธานาธิบดีหรือผู้พิพากษา ไม่มีอำนาจในการเลือกหรือถอดถอนสมาชิกสภาองเกรส แต่ประธานาธิบดียังคงมีบทบาทในการกระตุ้นให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งบุคคลที่ประธานาธิบดีสนับสนุน หรืออาจจะเสนอให้สภาหนึ่งสภาไคลงมติขับไล่สมาชิกคนใดที่ประธานาธิบดีไม่พอใจ อำนาจของประธานาธิบดีก็มีเพียงเท่านี้ จึงเห็นได้ว่าประธานาธิบดีไม่มีอำนาจในการตัดสินใจว่าใครควรจะเป็นสมาชิกหรือไม่ควรเป็นสมาชิกของสภาองเกรส

1.2. องค์การบริหาร (The Executive Branch) ตามรัฐธรรมนูญมาตราที่ 2 อำนาจบริหารเป็นของประธานาธิบดี ประธานาธิบดีเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งมาจากเสียงข้างมากของคณะผู้เลือกประธานาธิบดี (Electoral College) สภาองเกรสมีบทบาทในการเลือกประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีก็ต่อเมื่อคณะผู้เลือกประธานาธิบดีไม่สามารถตัดสินใจในการลงคะแนนเสียงข้างมากให้แก่ผู้สมัครเข้าแข่งขันรับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีในกรณีนี้ ผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เลือกประธานาธิบดีจากผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด 3 คน จากคณะผู้เลือกประธานาธิบดี¹ มาทำการลงคะแนนเสียงแข่งขันใหม่ นอกจากนี้ตามบทแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ 25 ในปี ค.ศ. 1967 บัญญัติว่า เมื่อตำแหน่งรองประธานาธิบดีว่างลง ประธานาธิบดีมีอำนาจที่จะเสนอชื่อบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งได้ แต่ต้องได้รับความยินยอมโดยเสียงข้างมากจากทั้งสองสภา ประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และในช่วงระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งอยู่นี้ อาจจะถูกออกจากตำแหน่งได้จากการถูกฟ้องขับให้ออกจากตำแหน่ง (impeachment) โดยสภาผู้แทนราษฎร

⁵ Frenk Freidel, The Presidents (Washington, D.C. : White House Historical Association, 1969), P.18.

โดยมีการไต่สวนและพิพากษาคดีโดยสภาเซเนท ซึ่งขบวนการฟ้องขับให้ออกจากตำแหน่งนี้ จะจำกัดอยู่แต่เพียงในความคิดกรณี ดังต่อไปนี้คือ กบฏ รับสินบน หรือกระทำความผิดทางอาญา ร้ายแรง หรืออุกฉกรรจ์ต่าง ๆ⁶ เมื่อประธานาธิบดีถูกไต่สวนจากสภาเซเนท ประธานศาลสูง จะทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมและจะต้องได้เสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาเซเนทจึงจะมี อำนาจลงโทษ และถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งได้ ขบวนการฟ้องร้องเพื่อขับไล่ ประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งนี้ไม่อาจจะนำมาใช้สำหรับในกรณีที่ไม่พอใจในนโยบายหรือ ขาดความเชื่อมั่นในการตัดสินใจในการปฏิบัติงานของประธานาธิบดี เป็นที่ทราบกันดีว่าประธานาธิบดีผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว ขอให้เพียงมีชีวิตอยู่เท่านั้นก็สามารถจะดำรงตำแหน่ง อยู่ได้ครบวาระที่ได้รับเลือกตั้งมา แต่สภาองเกรสอาจจะไม่ให้ความสนใจต่อข้อเสนอแนะ ของประธานาธิบดี หรืออาจจะวิพากษ์วิจารณ์และกลั่นแกล้งโดยวิธีการต่าง ๆ ทางค่านิติบัญญัติ ถึงอย่างไรก็ดี สภาองเกรสยังคงไม่สามารถขับประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง นอกเสียจากว่าจะพิสูจน์ได้ว่าประธานาธิบดีได้กระทำความผิดดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

หลักการรั้งและถ่วงดุลย์แห่งอำนาจ (Checks and Balances)

ความเป็นอิสระต่อกันของหน่วยงานนิติบัญญัติ หน่วยงานบริหาร และหน่วยงานตุลาการ นั้นมิได้เป็นไปโดยเด็ดขาด เพราะระบบรั้งและถ่วงดุลย์แห่งอำนาจนี้มีผลทำให้หน่วยงาน ทั้งสามมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ของกันและกัน ในขณะเดียวกันก็เป็นเครื่อง ช่วยป้องกันการรวมอำนาจของหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใด เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมาย

⁶ Peltason, Understanding the Constitution, P. 181.



ฝ่ายบริหารมีสิทธิยับยั้ง แต่ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติยืนยันในร่างกฎหมายนั้นด้วยเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด ก็ผ่านมาเป็นกฎหมายได้ ถึงแม้ว่าจะผ่านออกมาเป็นร่างกฎหมายไม่ว่าจะเป็นโดยวิธีใดก็ตาม ฝ่ายตุลาการยังคงมีอำนาจที่จะตีความกฎหมายนั้นว่ามีความถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในทางปฏิบัติผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้สร้างรัฐบาลที่มีการแบ่งแยกอำนาจออกจากกันและกันแต่กลับสร้างรัฐบาลที่แบ่งแยกหน่วยงานออกจากกันแต่ใช้อำนาจร่วมกัน จะเห็นได้ว่าระบบรัฐและถ่วงดุลย์มีผลช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญของหน่วยทั้งสามเป็นไปได้โดยสะดวก และป้องกันการเป็นเผด็จการจากหน่วยงานหนึ่ง หน่วยงานใดโดยจะแยกกล่าวถึงบทบาทในการรัฐและถ่วงดุลย์แห่งอำนาจของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานที่มีต่อกันดังนี้ คือ

1. ฝ่ายนิติบัญญัติรัฐและถ่วงดุลย์ฝ่ายบริหาร (Congressional Checks on the Executive Branch) ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ซึ่งการใช้ อำนาจนี้สามารถแสดงออกมาในลักษณะต่าง ๆ กัน คือ

ก. อำนาจในการฟ้องร้อง ใต้สวน ตลอดจนพิจารณาพิพากษาคดีว่าประธานาธิบดี และข้าราชการฝ่ายบริหารกระทำความผิดทางอาญาจริงหรือไม่ ถ้ามีความผิดจริงโทษอย่างน้อย ก็คือ ไล่ออก

ข. อำนาจในการให้คำแนะนำและความยินยอมต่อการแต่งตั้งข้าราชการ ชั้นผู้ใหญ่ของประธานาธิบดี เช่น การแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยสืบราชการลับ (F.B.I.) หรือ รัฐมนตรีอำนาจนี้ถือว่าเป็นอำนาจของสภาเซเนตเท่านั้น นอกจากนี้ สภาเซเนตยังเป็นผู้ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาที่ประธานาธิบดีได้ทำขึ้นกับรัฐบาลต่างประเทศ

ค. อำนาจในการจัดสรรและควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ (control of the purse strings) ขององค์การและหน่วยงานต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร อำนาจนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจที่สำคัญที่สุดของสภาองเกรส ยิ่งกว่านั้นยังมีอำนาจในการอนุมัติ

การจัดเก็บภาษีและการใช้จ่ายขององค์การและของหน่วยงานต่าง ๆ ดังนั้น การให้คำยินยอมของสภาองเกรสต่อการดำเนินงาน และนโยบายของรัฐบาลนั้นจึงมีผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานของรัฐบาล

ง. อำนาจในการสอบสวนประธานาธิบดี และหน่วยงานบริหาร

2. ฝ่ายบริหารรั้งและถ่วงดุลย์ฝ่ายนิติบัญญัติ (Presidential Check on Congress) ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจในการรั้งและถ่วงดุลย์ฝ่ายนิติบัญญัติในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้ คือ

ก. ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า ประธานาธิบดีจะต้องส่งสาส์นไปแถลงนโยบายและสถาปนาความเป็นไปของประเทศ ตลอดจนเสนอมาตรการในการแก้ไขแก่สภาองเกรสเพื่อพิจารณาเป็นกฎหมายออกมาใช้บังคับ ซึ่งการกระทำเช่นนี้ จะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารเป็นเพียงแต่เอื้อประโยชน์ต่อฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น แต่หากการกระทำของฝ่ายบริหารนี้มีผลทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง จึงจะถือได้ว่าเป็นการรั้งและถ่วงดุลย์แห่งอำนาจของฝ่ายบริหาร

ข. ประธานาธิบดีมีอำนาจในการเรียกประชุมสภาวิสามัญ จะเป็นการประชุมเพียงสภาหนึ่งสภาใดหรือทั้งสองสภาก็ได้ และนอกจากนั้นยังมีอำนาจในการเลื่อนวันปิดสมัยประชุม ในกรณีที่ทั้งสองสภาไม่อาจตกลงกันได้

ค. อำนาจที่สำคัญที่สุดของประธานาธิบดีในฐานะประมุขฝ่ายบริหาร ก็คือ อำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย (veto power over bills) ซึ่งสภาองเกรสจะเอาชนะการยับยั้งของประธานาธิบดีได้ก็จะต้องใช้เสียง 2 ใน 3 ของทั้งสองสภา

ง. ถึงแม้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้ประธานาธิบดีทำหน้าที่พิทักษ์รักษาและบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างสุจริตและถูกต้องตามทำนองครองธรรมก็ตาม ประธานาธิบดีอาจจะหลีกเลี่ยงไม่ยินยอมปฏิบัติด้วยเหตุผลบางประการคือ ประธานาธิบดีอาจจะ

เพิกเฉยต่อกฎหมายของสภาองเกรส(An Act of Congress) โดยบอกว่า กฎหมายที่สภาองเกรสผ่านออกมานั้น ในทัศนะของประธานาธิบดีไม่มีผลในการใช้บังคับเพราะขัดต่อกฎหมาย รัฐธรรมนูญซึ่งไม่มีมาตรการใด ๆ จะใช้บังคับประธานาธิบดีให้ปฏิบัติตามหน้าที่และบังคับให้ใช้กฎหมาย สภาองเกรสมีทางเลือกเพียงทางเดียวคือ พ้องขับประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งเพราะกระทำความผิดทางอาญา และประพฤตินั้นไม่เหมาะสม แต่ก็เป็นการยากที่จะขับประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง เพราะจะต้องได้รับเสียงสนับสนุนถึง 2 ใน 3 ซึ่งประวัติศาสตร์การเมืองอเมริกันยังไม่เคยมีปรากฏ

1.2 ระบบรัฐสภา (Parliamentary System)

หลักการแบ่งแยกอำนาจ (The Doctrine of the Separation of Power)

ปรัชญาชาวฝรั่งเศสชื่อ มองเตสกีเออ ได้แถลงความคิดเห็นไว้ว่า ประเทศใดก็ตามซึ่งมีอำนาจสูงสุดในการปกครอง หากจะให้ยุติธรรมและมีเสรีภาพจะต้องแบ่งอำนาจดังกล่าวเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร (executive power) ฝ่ายนิติบัญญัติ (legislative power) และฝ่ายตุลาการ (judicial power) และผู้ใช้อำนาจทั้งสามจะต้องแยกจากกันด้วยดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสในปัจจุบันนี้ ความมุ่งหมายของทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจอาจได้มาจากประสบการณ์ของประเทศส่วนใหญ่ในประวัติศาสตร์ที่มีการปกครองโดยพระมหากษัตริย์และบุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งมีอำนาจทั้งสาม การใช้อำนาจจึงมีแนวโน้มไปในทางเผด็จการ ประชาชนไม่ได้รับความยุติธรรมและไม่มีเสรีภาพ ดังนั้น มองเตสกีเออจึงได้แบ่งอำนาจออกเป็น 3 ฝ่ายมีผู้ใช้อำนาจทั้งสามแยกออกจากกัน และคอยควบคุมหรือตรวจสอบกันเพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจมากจนถึงขั้นเผด็จการ ดังประเทศสหรัฐอเมริกาใช้อยู่ ส่วนประเทศอังกฤษแม้จะมีการแบ่งอำนาจออกเป็นสามฝ่ายเช่นเดียวกันกับ

สหรัฐอเมริกา แต่ในทางปฏิบัติมิได้เป็นไปตามทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ แต่อาจจะเรียกได้ว่าระบบเชื่อมโยงแห่งอำนาจ (fusion of powers) ทั้งนี้ด้วยเหตุผล คือ

1. ตำแหน่งผู้พิพากษา (Lord Chancellor) ซึ่งเป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรี (cabinet) เป็นประธานสภาขุนนาง และเป็นหัวหน้าฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ให้คำแนะนำพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทางฝ่ายตุลาการ ทั้งยังมีสิทธิร่วมเป็นองค์ประกอบของคณะผู้พิพากษาในการพิจารณาคดีต่าง ๆ อีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะที่สภาขุนนางทำหน้าที่ศาลสูงสุด จึงเห็นได้ชัดว่าบุคคลในตำแหน่งนี้สามารถเข้าร่วมเพื่อใช้อำนาจในสามฝ่ายด้วยกัน

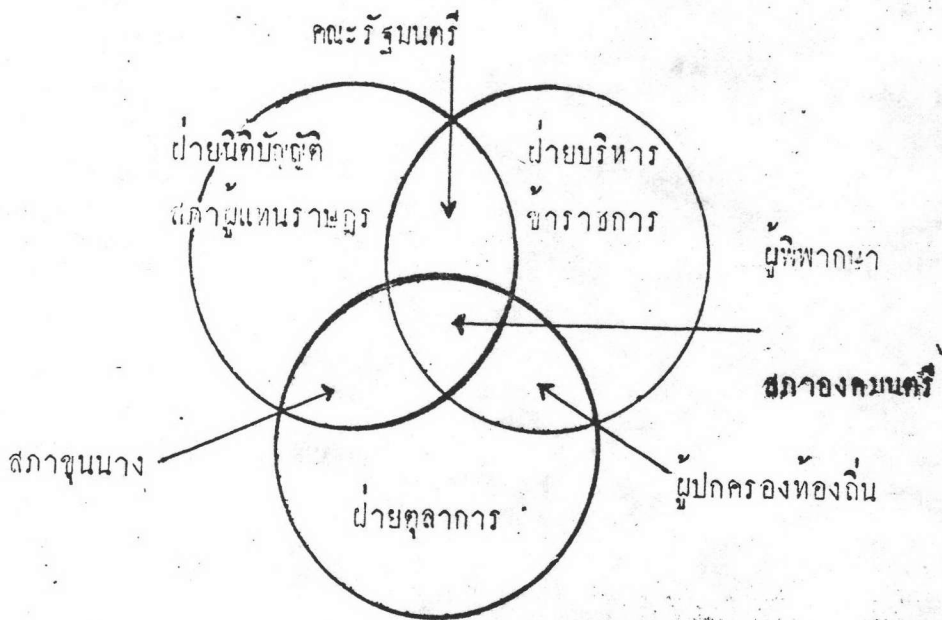
2. เหตุผลประการที่สองก็คือ สภาขุนนาง (House of Lords) ทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดของประเทศซึ่งจัดอยู่ในฝ่ายตุลาการ และในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ นั่นก็คือ เป็นสภาสูงของรัฐสภา (parliament) จึงเห็นได้ว่า บุคคลกลุ่มหนึ่งในสภาขุนนางใช้อำนาจทั้งทางนิติบัญญัติและตุลาการ

3. สภากองมนตรี (Privy Council) ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีและผู้เชี่ยวชาญสาขาวิชาการด้านต่าง ๆ รวมทั้งนักการเมืองอาวุโส มีสมาชิกประมาณ 300 คน การประชุมมีไม่บ่อยนักและผู้เข้าประชุมก็มีจำนวนน้อยมาก การดำเนินงานจะกระทำโดยคณะกรรมการด้านต่าง ๆ ที่สภานี้ตั้งขึ้น หน้าที่ของสภากองมนตรีที่สำคัญก็คือ การออกกฎหมายต่าง ๆ ที่รัฐสภามอบอำนาจให้ และทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในด้านราชพิธีต่าง ๆ ทั้งยังทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดอีกด้วย ซึ่งดำเนินงานโดยคณะกรรมการตุลาการ (The Judicial Committee) ทำหน้าที่พิจารณาคัดสินข้อพิพาทต่าง ๆ ระหว่างประเทศ อาณานิคม และประเทศในเครือจักรภพ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับดินแดน เป็นต้น

4. เหตุผลประการสุดท้ายซึ่งถือว่าสำคัญมาก ก็คือ ฝ่ายบริหารมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ นั่นคือ สมาชิกของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนฯ และสภาขุนนาง ดังนั้น บุคคลส่วนหนึ่งที่ใช้อำนาจบริหารและนิติบัญญัติเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน

จากหลักปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ทำให้มีกฎหมายให้อำนาจพระมหากษัตริย์แต่งตั้งขุนนางได้ (The Life Peerages Act, 1958) ออกมาเป็นกฎหมายในสมัยที่ Harold Macmillan เป็นนายกรัฐมนตรี วัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ก็เพื่อให้บุคคลที่ไม่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ได้มีโอกาสเป็นสมาชิกสภาขุนนางและเป็นรัฐมนตรีได้

ตามเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า แม้อังกฤษจะมีการแบ่งอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศออกเป็น 3 ฝ่ายก็ตาม แต่ผู้ใช้อำนาจทั้งสามมีเหลื่อมล้ำกัน เป็นต้นว่า บุคคลที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเป็นฝ่ายบริหารได้ และฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ตุลาการได้ ดังนั้นองศาแห่งการแบ่งแยกอำนาจจึงมีน้อย จึงได้ชื่อว่าเป็นระบบแห่งการเชื่อมโยงอำนาจ ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากภาพนี้



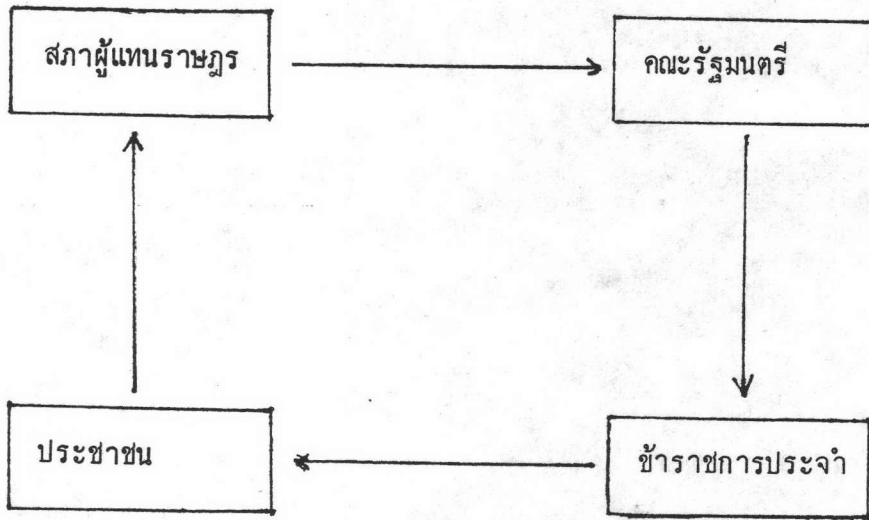
อำนาจสูงสุดของรัฐสภาเป็นลักษณะประการหนึ่งซึ่งรัฐสภามีอำนาจมากที่สุด คือ ทำหน้าที่บัญญัติกฎหมาย และควบคุมฝ่ายบริหาร

ในด้านนิติบัญญัติ รัฐสภามีอำนาจบัญญัติกฎหมายได้โดยไม่มีขอบเขตจำกัด และ ศาลยุติธรรมจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายทุกฉบับที่บัญญัติโดยรัฐสภา

ในด้านบริหาร รัฐสภามีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติงานเป็นไปตามนโยบาย และกฎหมาย รัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบงานต่อรัฐสภา จริงอยู่นโยบายจะกำหนดโดยคณะ รัฐมนตรีแต่รัฐมนตรีทั้งหลายจะต้องรับผิดชอบงานนั้นต่อสภา หากฝ่ายบริหารไม่สามารถปฏิบัติ ให้เป็นไปตามนโยบาย หรือไม่เป็นที่พอใจของรัฐสภา ฝ่ายบริหารก็อาจถูกลงมติไม่ไว้วางใจ ได้ซึ่งรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะต้องลาออก

ในรัฐสภา อำนาจส่วนใหญ่จะเป็นของสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน การรับผิดชอบต่อประชาชนจะมีลักษณะเป็นสายการบังคับบัญชา (chain of command) เริ่มจากประชาชนไปยังสภาผู้แทนราษฎร จากสภาผู้แทนฯ ไปยัง คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่ละคน และจากรัฐมนตรีไปยังข้าราชการประจำ (civil servants) ซึ่งมีอำนาจเหนือประชาชน สายการบังคับบัญชาจึงเป็นวงจรติดต่อกัน ดังจะ เห็นได้จากภาพต่อไปนี้

The Liberal Model



หลักการแห่งรัฐธรรมนูญอังกฤษ

ตามหลักของรัฐธรรมนูญอังกฤษ รัฐสภามีได้ทำหน้าที่ปกครองประเทศ แต่ทำหน้าที่ควบคุมรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) รัฐบาลบริหารงานโดยรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือต่อสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภาจะคอยควบคุมมิให้ฝ่ายบริหารกระทำการใด ๆ อันขัดต่อกฎหมาย ทั้งนี้เพราะอังกฤษไม่มีศาลสูงสุด (supreme court) เหมือนสหรัฐอเมริกาหรือศาลที่ทำหน้าที่ปกป้องรักษารัฐธรรมนูญเหมือนอย่างในเยอรมันนี หรืออย่างในฝรั่งเศสและอิตาลี เพราะศาลดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่คอยตรวจสอบและพิจารณาชี้ขาดว่าการกระทำของฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ในอังกฤษ ฝ่ายบริหารรวมทั้งกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ สามารถบริหารงานไปได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ต้องไม่ขัด

ต่อกฎหมายและรัฐธรรมนูญ ดังนั้นตามทฤษฎีแห่งรัฐธรรมนูญของอังกฤษไม่ถือว่าเป็นระบบการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) แต่เป็นการแบ่งแยกหน้าที่ (separation of functions) หรือระบบเชื่อมโยงแห่งอำนาจ (fusion of powers) ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เมื่อระบบของอังกฤษเป็นเช่นนี้ คณะรัฐมนตรีจึงต้องรับผิดชอบ⁷ งานบริหารต่อรัฐสภาในรูปความรับผิดชอบร่วมกัน (collective responsibility) และความรับผิดชอบของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงแต่ละกระทรวงต่อรัฐสภา ซึ่งถือว่าเป็นความรับผิดชอบเฉพาะตัว (individual responsibility)

ฝ่ายบริหาร แบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ

1. นายกรัฐมนตรี มาจากการที่กษัตริย์แต่งตั้งจากผู้นำของพรรคที่ได้รับเสียงข้างมากส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนฯ นายกรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะเลือกรัฐมนตรี และมีอำนาจถอดถอนได้

2. คณะรัฐมนตรี (cabinet) เมื่อพระมหากษัตริย์แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแล้ว ซึ่งได้แก่หัวหน้าของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีก็มีหน้าที่ตั้งรัฐมนตรีอีกประมาณ 70 - 80 ตำแหน่ง ซึ่งเรียกว่า มินิสตรี และประมาณ 16 - 25 ใน 70 - 80 คนนี้ จะเป็นคณะรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่บริหารที่แท้จริง ในการเลือกบุคคลเป็นรัฐมนตรีนั้น นายกรัฐมนตรีมีความเป็นอิสระที่จะเลือกผู้ใดก็ได้ ส่วนมากจะเลือก

⁷ อนันต์ เกตุวงศ์, ระบบการปกครองแบบรัฐสภาของประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521), หน้า 53-4.

บุคคลจากพรรคการเมืองเดียวกัน แต่ก็มีบางครั้งที่เลือกจากบุคคลในพรรคตรงข้ามซึ่งมี
น้อยมาก หลักสำคัญก็คือผู้ที่จะเป็นรัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกรัฐสภา คือ จากสมาชิก
สภาขุนนาง หรือสภาผู้แทนราษฎร หากจำเป็นจะต้องเลือกบุคคลที่ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา
บุคคลผู้นั้นจะต้องถูกส่งไปให้ประชาชนเลือกตั้งในเขตใดเขตหนึ่งก่อน เมื่อได้รับเลือกแล้ว
จึงจะเป็นรัฐมนตรีได้ เมื่อนายกรัฐมนตรีเลือกบุคคลได้ครบแล้วจึงเสนอต่อพระมหากษัตริย์
เพื่อแต่งตั้งต่อไป

ลักษณะสำคัญของคณะรัฐมนตรี (cabinet) ⁸

1. คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบงานในกระทรวงต่อรัฐสภา (parliament)
ฐานะของคณะรัฐมนตรีขึ้นอยู่กับความไว้วางใจ (confidence) ของสภาผู้แทนราษฎร ถ้า
ไม่ได้รับความไว้วางใจจะต้องลาออกหรือขอให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร (dissolution) และ
ถ้าผลการเลือกตั้งยังเลือกผู้ที่เป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับคณะรัฐมนตรีเดิม และได้รับเสียง
สนับสนุนจากสภาขุนนาง คณะรัฐมนตรีก็สามารถอยู่ต่อไปได้
2. รัฐมนตรีแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบงานในกระทรวงของตนโดยเฉพาะ
(individually) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรโจมตีรัฐมนตรีคนใด และรัฐมนตรีผู้นั้นไม่สามารถ
ชี้แจงได้เป็นที่พอใจ รัฐมนตรีทั้งคณะต้องลาออก ในทางปฏิบัติ รัฐมนตรีแต่ละคนจะต้อง
ปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิด โดยปกติแล้วเมื่อปรากฏการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นรัฐมนตรีผู้นั้นมักจะ
ต้องลาออก

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 47-48.

3. ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของพรรคการเมือง รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี มักจะเป็นบุคคลในพรรคการเมืองเดียวกัน นอกจากบางสถานการณ์ซึ่งมีความจำเป็นต้องมี รัฐบาลผสม (coalition cabinet) เช่น ยามสงคราม บางครั้งจำเป็นต้องตั้งทหารร่วม ทั่วยและรัฐมนตรีจากพรรคการเมืองอื่นด้วย

4. นายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นบุคคลแรกในบรรดาผู้ที่เท่าเทียมกัน (the first among equals) ในคณะรัฐมนตรีถือว่าคนหนึ่งมีสิทธิออกเสียงออกเสียงได้หนึ่งเสียง แม้ นายกรัฐมนตรีจะเป็นหัวหน้าของคณะรัฐมนตรี แต่ไม่มีอำนาจเหนือรัฐมนตรีคนอื่น ๆ ไม่เป็น เผด็จการในคณะรัฐมนตรี

5. สมาชิกของคณะรัฐมนตรีเป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร หรือสภาขุนนางแต่ ถ้ารัฐมนตรีคนใดมิได้เป็นสมาชิกรัฐสภา จะต้องได้รับแต่งตั้งเป็นขุนนาง หรือต้องกลับไป เลือกตั้งซ่อม (by-election) แล้วให้รัฐมนตรีคนนั้นสมัคร (การปฏิบัติเช่นนี้ต้องให้แน่ใจ ว่าจะได้รับเลือก)

ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี

รัฐมนตรีรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ไม่มีอำนาจถอดถอนรัฐมนตรี ทรราชใดที่รัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร อันต่างกับประธานาธิบดีของ สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีอำนาจถอดถอนรัฐมนตรีได้

รัฐมนตรีมีความรับผิดชอบต่อกันภายในคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีทุกคนจะต้องปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิดในเรื่องต่าง ๆ ที่จะตัดสินใจกระทำ และเสี่ยงต่อการถูกโจมตีโดย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะหากรัฐมนตรีคนใดกระทำพลาดพลั้งไปย่อมหมายถึงฐานะของ รัฐมนตรีทั้งชุดด้วย

รัฐมนตรีรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร และถือว่าเป็นความรับผิดชอบที่สำคัญมาก เพราะหากถูกสภาผู้แทนลงมติไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีต้องออกทั้งคณะ และการที่มีความรับผิดชอบดังกล่าวย่อมมีประโยชน์ในการทำให้รัฐมนตรีต้องระมัดระวังการบริหารงานภายในกระทรวงของตน

เผด็จการของคณะรัฐมนตรี (dictatorship of the cabinet)

ระหว่างศตวรรษที่ 19 นักศึกษารัฐศาสตร์มักจะกล่าวถึงอำนาจของรัฐสภา ต่อมาในสมัยศตวรรษที่ 20 ท้นมากกังวลถึงควมมีอำนาจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งก็มีปัจจัยหลายประการที่สนับสนุนให้มีความเข้าใจว่าคณะรัฐมนตรีมีอำนาจมาก ทั้งนี้มีเหตุผลหลายประการคือ

1. ความเข้มงวดที่มีมากขึ้นของระบบพรรคการเมือง ทำให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจมากขึ้น สมัยศตวรรษที่ 19 สมาชิกของรัฐสภามีได้อยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่วิฟ (whip) ของพรรคการเมืองเหมือนในศตวรรษที่ 20 และในปัจจุบันสมาชิกต้องทำตามที่พรรคการเมืองต้องการมากขึ้น ถ้าไม่ปฏิบัติตามก็อาจถูกขับไล่ออกจากพรรคได้ และพรรคการเมืองมีความสำคัญมากเพราะประชาชนเลือกสมาชิกของพรรคมากกว่าตัวบุคคล หากสมาชิกคนใดไม่สนับสนุนพรรคย่อมต้องออก และเป็นการทำลายอนาคตทางการเมืองของตนเอง ด้วยเหตุนี้เองคณะรัฐมนตรีจึงได้รับการสนับสนุนจากพรรคของตนในรัฐสภา และสามารถทำอะไรตามความต้องการได้ ด้วยเหตุนี้เอง คณะรัฐมนตรีจึงสามารถควบคุมสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยพรรคการเมืองที่มีระเบียบที่เข้มงวด (rigidity) ใ้กับสมาชิกของพรรคทุกคน

2. ความรับผิดชอบร่วมกัน (collective responsibility) ก็เป็นเหตุหนึ่ง ที่ช่วยให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจ รัฐมนตรีทุกคนทราบดีว่า หากรัฐมนตรีคนใดทำงานพลาดย่อม หมายถึงอนาคตของรัฐมนตรีทั้งชุด (ministry) ผลก็คือรัฐมนตรีทุกคนจะต้องทำงานเป็นทีม (teamwork) ช่วยเหลือซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (unity) และมีพลังอยู่ได้ อันต่างกับรัฐมนตรีของฝรั่งเศสซึ่งขาดเสถียรภาพ

3. ใ้รับอำนาจบัญญัติกฎหมายมากขึ้น (the growth of delegated legislation) เพราะกฎหมายมีการใช้ความรู้ทางวิชาการสาขาต่าง ๆ มากขึ้น สมาชิก รัฐสภายากที่จะเข้าถึงได้อย่างละเอียดและกระจ่างแจ้ง แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐเปลี่ยนไป ตามสมัย คือ เป็น welfare state มิใช่เป็น police state การปฏิบัติงานจะต้องรวดเร็วให้ทันกับความต้องการของประชาชนและกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐเพิ่มมากขึ้น เป็นต้น กฎหมายที่บัญญัติออกมาใช้มีจำนวนมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมอบอำนาจให้คณะรัฐมนตรีออก กฎข้อบังคับขึ้นใช้ได้เองในแต่ละกระทรวง ซึ่งเป็นการทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจดำเนินนิติบัญญัติ ด้วย

4. ใ้ใช้อำนาจในการให้ความยุติธรรมทางการปกครองมากขึ้น (the growth of delegated justification) นั่นก็คือ รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะใ้ให้กระทรวงต่าง ๆ มีอำนาจ พิจารณาตัดสินคดีเกี่ยวกับ เรื่องการทำความผิดของข้าราชการ แต่ก่อนนี้คดีดังกล่าวตัดสิน โดยศาลยุติธรรม ผลก็คือฝ่ายบริหารมีอำนาจด้านตุลาการด้วย เช่น The Road Traffic Act of 1913 รัฐมนตรีกระทรวงขนส่งมีอำนาจสดับรับฟังคำร้องเรียนจากการปฏิเสธไม่ ออกใบอนุญาตการเดินรถประจำทาง⁹

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.



5. อำนาจในการยุบสภาผู้แทน (power of dissolution) ตามหลักการปฏิบัติ สืบต่อกันมา (convention) ถือว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีถูกลงมติไม่ไว้วางใจก็ไม่จำเป็นต้อง ลาออกทันที นายกรัฐมนตรีมีสิทธิแนะนำให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาได้ และพระมหากษัตริย์จะ ต้องยุบสภาผู้แทนราษฎร และถ้าคณะรัฐมนตรีได้รับการสนับสนุนจากผลของการเลือกตั้งอีกก็ สามารถอยู่ต่อไปได้

6. รัฐสภามีได้มีโอกาสที่จะควบคุมคณะรัฐมนตรีได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะ สภาผู้แทนราษฎรมีได้มีการประชุมตลอดปี ดังนั้น ระหว่างปีคสมัยประชุมจึงไม่อาจทราบว่าคณะ รัฐมนตรีวางแผนทำอะไรบ้าง จะทราบได้ทางสื่อมวลชนเท่านั้น และผู้แทนราษฎรก็จำเป็นต้อง เดินทางไปใกล้ชิดกับประชาชน จึงกล่าวได้ว่า ระบบรัฐสภา (parliamentary system) มีแนวโน้มที่จะทำให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาด (autocrat)

อย่างไรก็ตาม การที่คณะรัฐมนตรีจะเป็นเผด็จการได้มากนักเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับสมาชิกแต่ละคนของคณะรัฐมนตรี และฐานะความสามัคคีของพรรคการเมืองด้วย

สำหรับรูปแบบการบริหารในระบบรัฐสภาตามแบบของประเทศอังกฤษนี้ ใน สหรัฐอเมริกายังได้นำมาใช้ในการบริหารการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลกันอย่างแพร่หลาย อีกด้วย ระบบนายกเทศมนตรีและสภาจัดว่าเป็นระบบเก่าแก่ในประวัติศาสตร์ของสหรัฐฯ ประมาณครึ่งหนึ่งของเทศบาลทั้งหมดใช้ระบบนี้ และระบบนี้ยังได้แบ่งเป็นแบบฝ่ายบริหารมี อำนาจน้อย (weak mayor government) และฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก (strong mayor government) ในทั้งสองกรณี สภาทำหน้าที่เป็นหน่วยนิติบัญญัติ เกือบทั้งหมดของ ระบบการปกครองในระบบเทศบาลในสหรัฐฯเป็นแบบสภาเดี่ยว ประกอบด้วยสมาชิกสภาซึ่ง ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาโดยตรง หน้าที่ของสภาได้แก่ การพิจารณาออกข้อบัญญัติภายใน ขอบเขตกรรมนุฎการปกครอง กฎหมายของมลรัฐและของสหรัฐฯ การพิจารณานุมัติงบประมาณประจำปี และจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนหรือหน่วยงานของเทศบาล และการให้สัมปทาน แก่องค์กรเอกชนที่จัดดำเนินการในด้านสาธารณูปโภค หน้าที่ดังกล่าวข้างต้นเป็นหน้าที่ของ

เทศบาล ไม่ว่าจะ เป็นแบบฝ่ายบริหารมีอำนาจน้อยหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก ที่ต่างกัน เพียงแต่ว่า ในกรณีของฝ่ายบริหารมีอำนาจน้อยนั้น สภาเทศบาลอาจเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลกิจการบริหารงานของนายกเทศมนตรี โดยทางคณะกรรมการที่สภาแต่งตั้งขึ้น ซึ่งการควบคุมเช่นนี้จะไม่เกิดขึ้นในกรณีของแบบฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก ดังจะได้อธิบายโดยละเอียดต่อไป

แบบที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจน้อย (weak mayor government)

ภายใต้ระบบนี้ อำนาจของนายกเทศมนตรีถูกจำกัดอย่างเข้มงวด เป็นไปตามหลักดุลยแห่งอำนาจ (check and balance) ไม่เพียงแต่ทำให้สภาเทศบาลเข้าควบคุมดูแลการบริหารงานของนายกเทศมนตรีโดยทางคณะกรรมการอย่างละเอียดลออเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจออกคำสั่งและควบคุมให้เห็นพ้องด้วย¹⁰

ปัจจัยแรกที่เป็นจุดอ่อนของระบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อยกับสภาก็คือ การแต่งตั้งและถอดถอนเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาก่อนเสมอ ทำให้สภาเข้าแทรกแซงต่อการบริหารงานของฝ่ายบริหารมากเกินไป

ประการที่สอง คือ ความยุ่งยากในการเลือกตั้ง เพราะมีการเลือกตั้งหัวหน้าส่วนงานที่สำคัญ ๆ ทุกตำแหน่ง ทำให้ต้องใช้บัตรเลือกตั้งที่ยืดยาว หัวหน้าส่วนงานที่ได้รับการ

¹⁰ ดิเรก ต้นวิรัช, "การขัดกันระหว่างสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี", หน้า 25.

เลือกตั้งนี้จะเป็นอิสระ และเป็นจุดหนึ่งที่ทำให้เกิดการขัดแย้งกันระหว่างหัวหน้าฝ่ายบริหาร เพราะไม่มีสายการบังคับบัญชาและความรับผิดชอบโดยตรงจากนายกเทศมนตรีไปสู่ผู้ใต้บังคับบัญชา

ประการที่สาม คือ การที่นายกเทศมนตรีจะต้องแต่งตั้งคณะเจ้าหน้าที่หรือ คณะกรรมการโดยกฎเกณฑ์ของสภา

จากปัญหาที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ชัดว่าเป็นระบบที่ไม่มีการทำงานทำให้เกิดความลำบากแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในการที่จะรับคำสั่งซึ่งมาจากหลายแหล่ง การบริหารงานรูปนี้จึงเปรียบเสมือนหนึ่งแม่ครัวหลายคนคนน้ำแกงในหม้อเดียวกัน (too many cooks stirring broth) ¹¹

แบบฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก (strong mayor government)

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระบบที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก นี้ จะมีลักษณะการปกครองโดยยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร (executive) กับฝ่ายนิติบัญญัติ (legislative) รูปแบบการปกครองนี้มักปรากฏในการบริหารการปกครอง

¹¹ Arthur W. Bromage, Introduction to Municipal Government and Administration (New York : Appleton-Century Craffs, Inc., 1950), pp. 260-262.

ท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา ซึ่งอาจถือเป็นแม่แบบของการปกครองแบบนี้ได้

สำหรับในกรณีของสหรัฐอเมริกานั้น นอกจากจะยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ในทางปฏิบัติก็ยึดหลักการตรวจสอบซึ่งกันและกัน (checks and balance)¹² ตามรูปแบบของรัฐบาลกลางอีกด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่สภาซึ่งจะเป็นแบบสภาเดี่ยวหรือสองสภาก็ได้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมในแต่ละท้องถิ่น สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ฝ่ายบริหารเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนให้เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหาร แม้ว่าฝ่ายบริหารจะไม่ได้เป็นสมาชิกสภาก็ตาม แต่ก็อาจจะเสนอแนะนโยบายแก่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ และมีการใช้วิธีการต่าง ๆ ที่จะให้ฝ่ายสภาผ่านข้อเสนอหรือนโยบายต่าง ๆ ด้วย¹³ นอกจากนั้นในบางครั้ง ฝ่ายบริหารอาจจะใช้อำนาจยับยั้งกฎหมาย (veto power) การที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากก็อาจจะใช้อำนาจทางการควบคุมงบประมาณ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานของท้องถิ่น โดยรับผิดชอบโดยตรงต่อการบริหาร มีอำนาจในการยับยั้งกฎหมายบางฉบับหรือทั้งหมด¹⁴

สำหรับแนวความคิดที่ได้นำเอาระบบนี้มาใช้ในการจัดองค์การของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน เกิดขึ้นเนื่องจากความล้มเหลวของการบริหารงานแบบเทศบาล ซึ่งใช้หลักการจัดองค์การแบบรัฐสภา ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากประสบการณ์ความยุ่งยากของการจัดองค์การแบบ

¹² ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 101.

¹³ ประธาน คงฤทธิศึกษาการ, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 63.

¹⁴ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 103.

เทศบาลที่ฝ่ายบริหารต้องล้มลุกคลุกคลานจนไม่เป็นอันปฏิบัติหน้าที่ เพราะถูกฝ่ายนิติบัญญัติ
แทรกแซงโดยไม่ชอบด้วยเหตุผล¹⁵ นอกจากนี้ จุดอ่อนของรูปแบบการปกครองเทศบาลระบบ
คณะเทศมนตรีและสภาเทศบาลยังมีดังต่อไปนี้ คือ¹⁶

1. ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสภากับฝ่ายบริหารได้ง่าย
2. ในกรณีที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายค้านมีเสียงก้ำกึ่งกัน อาจก่อให้เกิดความไร้
เสถียรภาพในการบริหารได้
3. หัวหน้าเทศมนตรียังไม่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง หากแต่เป็นตัวแทน
ของฝ่ายเสียงข้างมากเท่านั้น
4. ฝ่ายบริหารขาดความคล่องตัว เนื่องจากต้องคอยเอาใจสภาอยู่ตลอดเวลา

แนวความคิดเกี่ยวกับการนำการจตุการของกรุงเทพมหานครแบบให้ฝ่ายบริหาร
มีอำนาจมากขึ้น เป็นแนวความคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจากการจตุการการปกครองท้องถิ่น
ของสหรัฐอเมริกาในแบบเทศบาลในระบบสภาและนายกเทศมนตรี ซึ่งในการปกครองท้องถิ่น
เทศบาลระบบสภาและนายกเทศมนตรีนั้น ประชาชนจะเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและ
นายกเทศมนตรีโดยตรง เทศบาลระบบนี้โดยทั่วไปนายกเทศมนตรีจะมีอำนาจควบคุมหน่วย
งานของเทศบาลมาก โดยไม่ต้องอาศัยมติของสภาเทศบาล กล่าวคือ สภาไม่สามารถจะลง

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 93.

¹⁶ สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพการ
บริหารงานของเทศบาล, หน้า 13.

คะแนนให้ฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่ง ประกอบกับที่โดยทั่วไปแล้วผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอิทธิพล และมีบารมีภายในท้องถิ่น จึงทำให้นายกเทศมนตรีในระบบนี้มีอำนาจมาก ซึ่งเรียกว่า "เทศบาลระบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจมาก (strong mayor)"¹⁷

ภายใต้ระบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจมาก เป็นระบบที่ได้รับความนิยมจากเทศบาลขนาดใหญ่ของสหรัฐอเมริกาส่วนมาก รวมทั้งเทศบาลขนาดเล็กอีกมากแห่งด้วย จะเห็นได้ว่า นายกเทศมนตรีมีอำนาจคล้ายประธานาธิบดีของสหรัฐฯ เลยกี่เคียว นอกจากอำนาจในการแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงานแล้ว นายกเทศมตรียังมีอำนาจที่จะโต้แย้งหรือหน่วงเหนี่ยวกฎหมายที่สภาเทศบาลผ่านออกมาได้ เป็นผู้วางแผนงานเสนอให้สภาพิจารณา ส่วนในด้านการควบคุมการบริหารงานนั้น นายกเทศมนตรีดำเนินการเองโดยตลอด Richard S. Childs ได้กล่าวถึงบทบาทที่เกี่ยวกับงานของนายกเทศมนตรีในระบบนี้ว่ามี 3 ประการต่าง ๆ กัน ดังนี้คือ บทบาททางพิธีการ อยู่ในฐานะเป็นผู้ต้อนรับ โฆษก วางศิลาฤกษ์ และผู้แทนในงานสาธารณะต่าง ๆ บทบาทในทางนโยบาย เป็นเสมือนหนึ่งผู้วางแผน บุคคลผู้ซึ่งต้องมองถึงอนาคตกำหนดความต้องการและมรรควิธีที่จะมาดำเนินงานให้สำเร็จตามนโยบาย และบทบาททางด้านการบริหารงานต้องคอยควบคุมตรวจตราการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ มากมายรวมทั้งพนักงานเป็นเรือนพันทุกวัน¹⁸

¹⁷ ประหยัด หงษ์ทองคำ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย, หน้า 61.

¹⁸ R.S. Childs, "New York's Mayor Must be Three Men" The New York Time, (April 15, 1953).

จะเห็นได้ว่า บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในระบบนี้จะต้องเป็นทั้งนักบริหาร นักกฎหมาย และเป็นผู้นำท้องถิ่นด้วย ทำให้ไม่มีเวลาเพียงพอที่จะดูแลควบคุมงานในความรับผิดชอบได้ทั่วถึง และเนื่องจากนายกเทศมนตรีมีอำนาจมากจึงทำให้มีอยู่บ่อยครั้งที่นายกเทศมนตรีกับสภาขัดแย้งกันอย่างรุนแรงในด้านนโยบาย บทบาทของนายกเทศมนตรีแบบที่มีอำนาจมากนี้ นอกจากจะมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาแล้ว ยังมีอำนาจยับยั้ง (veto) ข้อบัญญัติที่ออกมาโดยสภาได้ และเป็นผู้จัดทำงบประมาณอีกด้วย¹⁹

ที่จริงแล้วระบบการปกครองกิจการของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ก็คือ ระบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมากกับสภานั้นเอง ซึ่งระบบการปกครองท้องถิ่นแบบนี้เป็นระบบที่นิยมใช้ตามเมืองใหญ่ ๆ ทั่วโลก เช่น นิวยอร์ก โตเกียว ชิคาโก ลอสแอนเจลิส เป็นต้น

ผลดีของระบบที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก²⁰

1. ก่อให้เกิดลักษณะประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ เนื่องจากผู้นำได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง

¹⁹ ดิเรก ต้นวิรัช, "การขัดกันระหว่างสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี" หน้า 27-8.

²⁰ ประหยัด หงษ์ทองคำ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย, หน้า 65.

2. ลดความขัดแย้งระหว่างสภา กับฝ่ายบริหาร อันก่อให้เกิดเสถียรภาพในการบริหาร
3. ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถบริหารงานได้คล่องตัว เนื่องจากไม่ต้องคอยเอาใจฝ่ายสมาชิกสภาอย่างผิด ๆ
4. ต่างฝ่ายต่างปฏิบัติหน้าที่ของตนไปตามขอบเขตอำนาจและหน้าที่ ไม่มีการก้าวท้าวซึ่งกันและกัน ทำให้แต่ละฝ่ายต่างก็มีความมั่นคงและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ดีขึ้น

ผลเสียของระบบที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก ²¹

1. ก่อให้เกิดการบริหารในลักษณะเผด็จการได้ง่าย เนื่องจากขาดการถ่วงดุลย์ระหว่างสภา กับฝ่ายบริหาร
2. การบริหารโดยบุคคลคนเดียวย่อมเกิดความผิดพลาดได้ง่าย เพราะขาดการควบคุมตรวจสอบและการร่วมคิดที่มีคุณค่า
3. ประชาชนยังไม่เข้าใจวิธีการดีพอ เนื่องจากแตกต่างไปจากการปกครองระดับชาติ
4. หากขาดการประสานงานที่ดีพอ อาจก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่าย ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือประสานงานกันอย่างใกล้ชิดพอสมควร

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 66.

1.3 ระบบกึ่งประธานาธิบดีหรือกึ่งรัฐสภา

ประเทศที่ใช้ระบบนี้เป็นแม่แบบคือ ฝรั่งเศส ตามรัฐธรรมนูญฉบับ 1958 ของฝรั่งเศสนั้น ได้กำหนดให้รูปแบบการปกครองของฝรั่งเศสเป็นแบบรัฐสภา (parliamentary system) กล่าวคือ ให้ความสำคัญแก่องค์กรนิติบัญญัติในฐานะเป็นสถาบันตัวแทนของประชาชนองค์อธิปัตย์ เรียกว่า รัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เช่นเดียวกับที่ใช้อยู่ในอังกฤษแต่แตกต่างกันตรงที่ฝรั่งเศสมีประมุขเป็นประธานาธิบดี ส่วนอังกฤษมีประมุขเป็นพระมหากษัตริย์

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็คือ การแบ่งอำนาจออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ (legislative power) อำนาจบริหาร (executive power) และฝ่ายตุลาการ (judiciary)

อำนาจบริหารนั้นผู้ใช้คือ รัฐบาล อันได้แก่ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี จึงเป็นอันว่าอำนาจบริหารนั้นประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีได้ร่วมกันใช้ คณะรัฐบาล คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา สภามีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐบาล ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลก็มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร²²

²² สุรพล ราชภัณฑารักษ์, การเมืองสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส
เรื่องการเมืองฝรั่งเศส (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523), หน้า 55.

อำนาจนิติบัญญัติ รัฐสภาเป็นผู้ใช้ประกอบด้วย 2 สภาคือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาเลือกตั้งโดยทางอ้อม สภาผู้แทนราษฎรเลือกตั้งจากพลเมืองโดยตรง รัฐสภาทำหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติของฝ่ายบริหารคือ รัฐบาล

กล่าวโดยสรุป ความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในระบบกึ่งประธานาธิบดีหรือกึ่งรัฐสภามีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

1. รัฐสภามีอำนาจในการออกกฎหมายและควบคุมฝ่ายบริหาร
2. สมาชิกรัฐสภาจะไปใช้อำนาจบริหารในขณะเดียวกันไม่ได้ เพราะการมีระบบตัวแทน
3. ประธานาธิบดีมีอำนาจมากกว่าประธานาธิบดีในระบบรัฐสภา ก็เนื่องจากสามารถใช้อำนาจบริหารบางอย่างได้โดยไม่ต้องรับผิดชอบ เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบแทน เช่น ยุบสภาผู้แทนได้ทุกกรณี จึงเป็นผู้วางคุลย์สภาผู้แทนได้
4. นายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภา คือ เมื่อสภาไม่ไว้วางใจต้องลาออก วันประธานาธิบดีให้อยู่ในตำแหน่งต่อไป
5. ประมุขของรัฐคือประธานาธิบดีได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นนักการเมืองเต็มตัว ผิดกับประธานาธิบดีในระบบรัฐสภาต้องเลือกตั้งโดยรัฐสภาไม่เป็นนักการเมืองเต็มตัว แตกต่างจากกษัตริย์ของอังกฤษเพราะไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมือง
6. ในระบบนี้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจคุลย์กัน
7. รัฐสภามี 2 สภา สมาชิกรัฐสภาในฝรั่งเศสมีอำนาจมากกว่าในสหรัฐอเมริกา นอกจากมีอำนาจนิติบัญญัติแล้วยังมีอำนาจควบคุมรัฐบาลได้ด้วย ผิดกับระบบของสหรัฐฯ เพราะสมาชิกไม่สามารถควบคุมรัฐบาล
8. คณะรัฐมนตรีมีอำนาจบริหารประเทศ ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีต้องรับผิดชอบต่อประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาอีกด้วย คณะรัฐมนตรีอยู่ใน

ฐานะลำบากกว่าระบบอื่นเพราะมีนายสองคน

การจัดองค์การของกรุงเทพมหานครนั้นเป็นการนำระบบของการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ก็เพื่อที่จะส่งเสริมให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (strong executive) เพื่อให้ฝ่ายบริหารจะได้บริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและไม่ต้องพะวงกับการกลั่นแกล้งหรือการทาเหตุโศกนั้ลมาจากฝ่ายนิติบัญญัติอย่างปราศจากเหตุผล อันเป็นประสบการณ์จากเทศบาล ดังนั้น จึงได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะเข้าไปมีบทบาทในฝ่ายนิติบัญญัติได้หลายประการ เช่น อำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย อำนาจในการยับยั้งกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาแล้ว อำนาจนี้มิใช่ อำนาจเด็ดขาด แต่มติที่สภายืนยันมติเดิมอันจะมีผลทำให้อำนาจยับยั้งของฝ่ายบริหารไม่มีผลนั้น กฎหมายกำหนดควมกฏเกณฑ์ไว้สูงมากคือ 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภากรุงเทพมหานคร²³ ยิ่งไปกว่านั้น ฝ่ายบริหารยังมีอำนาจในการเสนอแนะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจยุบสภากรุงเทพมหานครได้อีกด้วย²⁴ ส่วนอำนาจที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะด่วงรั้งอำนาจฝ่ายบริหารนั้นมีน้อยมาก และได้ถูกกำหนดขึ้นตอนและขอบเขตไว้จำกัด จนทำให้ขาดความสำคัญ ขาดน้ำหนักที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะใช้อำนาจด่วงรั้งฝ่ายบริหารให้เกิดผลอย่างจริงจัง เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้ฝ่ายบริหารแถลงข้อเท็จจริงได้ แต่ฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามหรือยกเลิกการเปิดอภิปรายทั่วไปได้ ถ้าเห็นว่าไม่เป็นการสมควรหรืออาจเป็นผลเสียหายแก่ประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งเงื่อนไข

²³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

มาตรา 101.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 18.



เช่นว่านี้ เป็นเงื่อนไขที่มีขอบเขตกว้างขวาง จนทำให้ฝ่ายบริหารอยู่ในฐานะที่จะเพิกเฉยต่อการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติได้ หรือการให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติที่จะเสนอมติขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอให้คณะรัฐมนตรีสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่ง ก็มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ในลักษณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะใช้อำนาจเช่นว่านี้ได้ยาก กล่าวคือ จะต้องเป็นกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้กระทำการอันเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือปฏิบัติการ หรือละเลยไม่ปฏิบัติการอันควรจนเป็นเหตุให้เสียหายอย่างร้ายแรงแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการซึ่งการที่จะใช้อำนาจนี้ได้จะต้องมีการลงมติไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภากรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การนำเอาระบบแบ่งแยกอำนาจมาใช้ในลักษณะที่ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากของกรุงเทพมหานครนี้ มีลักษณะแตกต่างจากรูปแบบโครงสร้างทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ไม่ได้ให้นำเอาหลักการตรวจสอบดุลย์แห่งอำนาจ (checks and balances) มาใช้ควบคู่เพื่อความสมบูรณ์ของระบบการเมืองแบบแบ่งแยกอำนาจ การตัดสินใจขึ้นเด็ดขาดขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า ลักษณะรูปแบบของกรุงเทพมหานครที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากนี้เป็นลักษณะของการผสมผสานรูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา กับแบบกึ่งประธานาธิบดีหรือกึ่งรัฐสภาของฝรั่งเศส กล่าวคือ มีการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยที่ทั้ง 2 ฝ่ายต่างได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการเสนอนโยบาย (ตามแบบสหรัฐฯ และฝรั่งเศส) และอำนาจในการควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ยุบสภา (ตามแบบฝรั่งเศส) ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจในการลงมติให้ความไว้วางใจฝ่ายบริหาร (แบบสหรัฐฯ) ดังนี้ เป็นต้น

ซึ่งจากลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของ

กรุงเทพมหานครตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างทั้ง 2 ฝ่ายได้ ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอในตอนต่อไป

2. แนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง

จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งมีลักษณะที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ทำให้เกิดแนวความคิดว่าน่าจะเกิดความขัดแย้งกันขึ้นระหว่างทั้งสองฝ่ายนี้ได้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้นำเอาทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งมาเป็นกรอบในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ด้วย ซึ่งแนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งนี้ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำนิยามไว้ต่าง ๆ กัน ดังต่อไปนี้

คำว่า "ความขัดแย้ง" (conflict) มาจากรากศัพท์ภาษาละติน คือ (confligere) ซึ่งแปลว่า "การต่อสู้" (figth) "การทำสงคราม" (warfare) "ความไม่สอดคล้อง" (incompability) "การคัดค้านซึ่งกันและกัน" หรือ "ฝ่ายตรงข้าม" (opposition) ²⁵

นักวิชาการทางสังคมศาสตร์ต่างให้ทัศนะเกี่ยวกับ "ความขัดแย้ง" แตกต่างกันไป นักสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา เห็นว่า "ความขัดแย้ง" เป็นผลผลิตของสิ่งแวดล้อมใน

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 213.

ทางสังคม (social environment) นักรัฐศาสตร์ เห็นว่า เป็นสัมพันธภาพระหว่างอำนาจ (power) อิทธิพล (influence) และอำนาจหน้าที่ (authority) เป็นพฤติกรรมทางสังคมที่มองการแบ่งอำนาจทางสังคมเกี่ยวกับอำนาจในกระบวนการตัดสินใจระหว่างสถาบันต่าง ๆ สัมพันธภาพระหว่างเอกชน กลุ่ม ชชาติ นำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างบุคคล สังคม ระบบ ส่วนนักการศึกษาให้ทัศนะว่า "ความขัดแย้ง" หมายถึง การที่กิจกรรมหนึ่งเกิดขึ้นในลักษณะที่ขัดแย้ง ขัดขวาง กีดกัน หรือรบกวนอีกกิจกรรมหนึ่งทำให้กิจกรรมนั้นเสียหายดำเนินไปได้โดยยาก หรือมีผลน้อยลงในทางใดทางหนึ่ง

W.H. Schmidt เห็นว่า ความขัดแย้ง หมายถึง บุคคล 2 ฝ่ายหรือมากกว่า มีข้อมูล ค่านิยม ความเชื่อ ความคิดเห็น และความรู้สึกที่แตกต่างกัน "...ความขัดแย้งคือการต่อสู้เพื่อ "ชนะ-แพ้" ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ หรือขัดกันระหว่างผลประโยชน์ที่ต่างกัน"

Marry Follett เห็นว่า ความขัดแย้งเป็นเรื่องของความแตกต่างในความเห็น และผลประโยชน์ ความขัดแย้งจึงมิใช่สิ่งที่ดีหรือเลว เพราะการแตกต่างในความเห็นอาจจะทำให้ได้ข้อสรุปใหม่ ๆ ที่ดีขึ้น

ในหนังสือ The Functions of Social ซึ่ง Lewis Coser ได้เรียบเรียงจากแนวความคิดของ George Simmel ได้กล่าวถึงเรื่องความขัดแย้งไว้ดังนี้

ประการแรก Lewis Coser เห็นว่า "ความขัดแย้งในด้านต่าง ๆ เช่น สถานภาพ (status) อำนาจ (power) ผลประโยชน์ (interest) ค่านิยม (values) จะเป็นตัวสร้างและรักษาเอกลักษณ์ของกลุ่มไว้ ทำให้มีลักษณะของกลุ่มของตนแตกต่างจากกลุ่มอื่น" กล่าวคือ สถานภาพ อำนาจ ผลประโยชน์ ค่านิยม ที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้งจะทำให้เกิดแบ่งเป็นกลุ่ม ๆ และแต่ละกลุ่มจะมีเอกลักษณ์ วัตถุประสงค์ หรือเป้าหมาย รวมทั้งแนว

ปฏิบัติของกลุ่มของตนเองที่แตกต่างจากกลุ่มอื่น ๆ และสาเหตุของความขัดแย้งนี้ก็จะเป็นตัวสร้างและรักษาเอกลักษณ์ของกลุ่มตนไว้ด้วย นอกจากนี้ยังชี้ให้เห็นอีกว่า ความรู้สึกที่เป็นปรปักษ์กับกลุ่มอื่นนั้นก็จะเป็นตัวที่คอยแบ่งกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมให้เป็นชั้น เป็นพวก ทั้งยังทำให้เกิดความยึดมั่นในกลุ่มตนเองด้วย

ประการที่สอง ได้กล่าวถึง ความขัดแย้ง (conflict) แตกต่างกับทัศนคติในทางมุ่งร้ายหรือเป็นปรปักษ์ (hostile or antagonistic attitude) ไว้ดังนี้

- ความขัดแย้ง หมายถึง ความแตกต่าง ความไม่เห็นพ้องต้องกัน ซึ่งแสดงผลของการกระทำออกมาในรูปของการกระทำโต้ตอบระหว่างกัน (interaction)

- ทัศนคติในทางมุ่งร้ายหรือเป็นปรปักษ์ หมายถึง ความไม่พอใจ ความโกรธหรือความเกลียด ซึ่งแสดงผลของการกระทำออกมาในรูปของการกระทำ (predisposition to engage in action) ทำลายหรือทำร้ายฝ่ายตรงข้าม กล่าวคือ เป็นการกระทำฝ่ายเดียวไม่ว่าอีกฝ่ายหนึ่งจะรู้ตัวหรือไม่ก็ตาม แต่ถ้าอีกฝ่ายหนึ่งรู้ตัวและมีการกระทำโต้ตอบ ก็อาจจะกล่าวได้ว่า เป็นความขัดแย้ง เพราะมีการกระทำระหว่างกัน (interaction)

ประการที่สาม ได้กล่าวถึง ความขัดแย้งที่แท้จริงและความขัดแย้งที่ไม่จริง (realistic conflict and non-realistic conflict) ก่อนที่จะกล่าวถึงเนื้อหาความขัดแย้งทั้งสองชนิดนี้ ก็ได้กล่าวถึงการแสดงออกในเรื่องของความขัดแย้งไว้ 2 กรณี คือ

กรณีที่ 1 การต่อสู้กันหรือการขัดแย้งนั้นเป็นสื่อกลางอันหนึ่งในหลาย ๆ อันที่จะช่วยขจัดปัญหาของความขัดแย้ง แต่คนมักจะไม่หลีกเลี่ยงวิธีการนี้ ถ้าหากคู่ที่ขัดแย้งกันนั้นจะสามารถใช้วิธีการ หรือสื่อกลางอื่นที่ช่วยให้เขาบรรลุผลหรือความต้องการได้ดีกว่า หรือเท่ากับใช้วิธีการขัดแย้งนี้ ตัวอย่างเช่น ในเรื่องของการกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ถ้าทั้ง 2 ฝ่ายต่างเสนอนโยบายขึ้นมาเพื่อให้มีผลบังคับใช้ ซึ่งต่างฝ่ายต่างก็ต้องการให้นโยบายหรือกฎหมายที่ฝ่ายตนเสนอได้รับการบังคับใช้ ดังนั้นถ้า

เขาเหล่านั้นถกเถียงกันเพื่อสนับสนุนนโยบายของตนและคัดค้านนโยบายฝ่ายตรงข้าม ก็ถือได้ว่าเขาเหล่านั้นได้ใช้วิธีการชดเชยเป็นสื่อกลางในการขจัดปัญหาของความขัดแย้ง แต่ถ้าหากเขาอ้อมข้อมกันและประนีประนอมให้ใช้นโยบายของทั้ง 2 ฝ่าย โดยคัดถอนหรือเสริมบางมาตรา วิธีการเหล่านี้ก็เป็นสื่อกลางที่จะช่วยขจัดปัญหาความขัดแย้งเช่นกัน ซึ่งก็น่าที่จะดีกว่าการใช้วิธีการชดเชยในการแก้ปัญหา ดังนั้น การชดเชยจึงเป็นเพียงทางเลือกทางหนึ่งในหลาย ๆ ทางเท่านั้นในการแก้ปัญหาของความขัดแย้ง

กรณีที่ 2 ความขัดแย้งบางอย่างเกิดจากแรงขับของความก้าวร้าว (aggressive drive) เพื่อที่ที่ต้องการแสดงอะไรบางอย่างออกมาต่อสิ่งอื่นที่ไม่ใช่คู่กรณี ความขัดแย้งในลักษณะนี้จึงมีทางเลือกในการแก้ปัญหาน้อยมากหรือไม่มีเลย ดังนั้น ทางแก้ปัญหาในกรณีนี้จึงไม่ได้มุ่งที่การหาทางที่จะทำให้บรรลุผลหรือความต้องการ แต่หมายถึงจะต้องยอมให้เขาแสดงการกระทำออกมาในรูปของความก้าวร้าว ซึ่งจะช่วยให้เขาผ่อนคลายความรู้สึกที่กดคั้นเขาอยู่ได้ ความขัดแย้งก็จะยอมคลายลงหรือหมดไป

จากกรณีที่ 1 และ 2 ทำให้สามารถแยกแยะความขัดแย้งออกมาได้เป็น 2 ประเภทคือ การชดเชยที่เป็นสื่อกลาง (means) และการชดเชยที่เป็นจุดจบในตัวเอง (ends) ที่แสดงออกมาในรูปของความก้าวร้าว ซึ่งเราจะนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการอธิบายต่อไปว่าอะไรที่จะเป็น realistic conflict และอะไรที่จะเป็น non-realistic conflict

ความขัดแย้งที่แท้จริง (Realistic Conflict)

ความขัดแย้งที่เกิดจากความผิดหวังไม่ได้สิ่งที่ปรารถนา หรือความริษยาที่คิดว่าคนอื่นจะได้ดีกว่าตน อาจจะได้ว่าเป็นความขัดแย้งที่แท้จริง (realistic conflict) ถ้าหากการชดเชยนั้นเป็นสื่อกลาง (means) เพื่อที่จะทำให้ได้ในสิ่งที่ปรารถนาต้องการจริง ๆ

(result) ซึ่งเมื่อได้มาแล้วความขัดแย้งก็จะหมดไป ตัวอย่างเช่น สภากรุงเทพมหานคร
ขัดแย้งกับฝ่ายบริหารกรุงเทพมหานครในเรื่องที่ต้องการค่าเดินทางไปปฏิบัติงานต่างประเทศสูง
ขึ้นจึงแสดงออกมาโดยการคัดค้านนโยบายการสร้างที่พักให้แก่ข้าราชการกรุงเทพมหานคร
เพื่อจะให้ฝ่ายบริหารยินยอมอนุมัติเงินเพื่อเดินทางไปปฏิบัติงานต่างประเทศ การคัดค้านนโยบาย
การสร้างที่พักแก่ข้าราชการกรุงเทพมหานครนั้น ก็ถือได้ว่าเป็นสื่อกลาง (means) เพื่อที่จะ
ให้ได้สิ่งที่ปรารถนาของสมาชิกสภา คือ ค่าเดินทางไปปฏิบัติงานต่างประเทศ อาจกล่าวได้ว่าใน
ความขัดแย้งที่แท้จริง การขัดแย้งจะต้องเป็นสื่อกลางและจะต้องมีผลลัพธ์ที่ต้องการ

ความขัดแย้งที่ไม่แท้จริง (Non-Realistic Conflict)

เป็นความขัดแย้งที่เกิดจากความตึงเครียด (tension) ที่ต้องการจะผ่อนคลาย
ความตึงเครียดในเชิงก้าวร้าว (aggressive) ต่อสิ่งอื่น (substitute object) มาก
กว่าที่จะแสดงต่อคุณิ (original object) การแสดงออกต่อบุคคลอื่นไม่ใช่เพื่อต้องการ
บรรลุผลอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นเพียงเพื่อต้องการจะระบายความรู้สึกส่วนตัว
หรืออาจจะเพื่อกระทบกระทั่งต่อคุณิต้นเหตุเท่านั้น เมื่อระบายออกแล้วความขัดแย้งก็อาจจะ
หมดไป ตัวอย่างของเรื่องนี้ เช่น หัวหน้าทะเลาะกับหัวหน้าที่อยู่เหนือกว่าขึ้นไปอาจจะมา
ระบายออกกับลูกน้องที่ต่ำกว่า หรือพ่อแม่ทะเลาะกันมาระบายออกกับลูก ลูกน้องหรือลูกใน
ที่นี้ก็คือ substitute object และหัวหน้าที่เหนือกว่าขึ้นไปหรือแม่ก็คือ original
object ความขัดแย้งในลักษณะนี้จึงทำให้บุคคลภายนอกมองว่า คุณิที่ขัดแย้งกันนั้น คือ
original object จึงอาจกล่าวได้ว่า ในความขัดแย้งชนิดที่ไม่จริงนี้ การขัดแย้งจะต้อง
เป็นจุดจบในตัวมันเองและไม่ต้องการผลลัพธ์ด้วย

จากเรื่องความขัดแย้งที่แท้จริง (realistic conflict) และความขัดแย้งที่
ไม่จริง (non-realistic conflict) นี้ ทำให้เราได้ข้อสังเกต 3 ประการ ดังนี้คือ

1. ทำให้เราเข้าใจถึงชนิดของความขัดแย้ง ซึ่งทำให้เราสามารถทราบว่าจะอะไรเป็น original object และอะไรเป็น substitute object เพื่อที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาคความขัดแย้งได้ถูกต้อง

2. ทำให้เราเข้าใจถึงการกระทำของคน ๆ นั้น ว่าอาจจะเกิดจากเหตุผลที่แท้จริง (purely rational cause of action) ดังเช่น การขัดแย้งที่แสดงออกในรูปของ realistic conflict และการกระทำที่เกิดจากการเบี่ยงเบนในเหตุผลที่แท้จริง เนื่องจากอิทธิพลและปัจจัยต่าง ๆ ที่ไม่ใช่หลักเหตุผล ดังเช่น การขัดแย้งที่แสดงออกในรูปของ non-realistic conflict

3. สถานการณ์ความขัดแย้งที่แท้จริง อาจจะทำให้เกิดความคู่ไปกับความรู้สึกขัดแย้งที่ไม่จริงซึ่งหันเหไปจากตัวต้นเหตุได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่ไม่มีสื่อกลางที่แน่นอนในการต่อสู้ ดังนั้น ในทางสังคมมักจะพบว่าความขัดแย้งส่วนใหญ่เป็นการผสมผสานระหว่างความขัดแย้งทั้งสองชนิด

ประเภทของความขัดแย้ง

สำหรับประเภทของความขัดแย้งนั้น อาจแบ่งโดยเน้นลักษณะของคนกับงานออกเป็น 2 ประเภท ดังต่อไปนี้

ก. ความขัดแย้งกันในทางเนื้อหา (substantive conflict) เป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเนื่องจากมีความคิดเป็นไม่ตรงกันในเรื่องราวต่าง ๆ หรือในนโยบายที่จะปฏิบัติ หรืออาจขัดแย้งกันในทางปฏิบัติก็ได้ นอกจากนี้ อาจขัดแย้งกันในเรื่องการแสวงหาทรัพยากรเครื่องมือ เครื่องใช้ ตลอดจนความคิดเห็นในเรื่องบทบาท เป็นต้น

ข. ความขัดแย้งกันในทางอารมณ์ (emotional conflict) เป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากความรู้สึกพึงพอใจในเหตุการณ์ หรือไม่พอใจในสิ่งต่าง ๆ ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจากการขัดแย้งในทางเนื้อหาเป็นเบื้องต้นก็ได้ การเกิดความขัดแย้งกันในทางอารมณ์นั้นอาจจะ

ก่อให้เกิดพฤติกรรมต่าง ๆ ที่ไม่พึงประสงค์ขององค์การตามมา เช่น มีความโกรธ มีความไม่
วางใจ มีการตำหนิว่ากล่าว มีความกลัว ตลอดจนแสดงพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ต่าง ๆ ขึ้น
ได้

ลักษณะความขัดแย้งโดยทั่วไปนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือ

1. ความขัดแย้งของบุคคล (individual conflict) เป็นความขัดแย้งที่แต่ละ
บุคคลจะต้องประสบอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ในเมื่อเราอยู่ในฐานะที่จะต้องเป็นผู้เลือกหรือ
ผู้ออกเสียงตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นความขัดแย้งที่จะต้องเผชิญกับ
สภาวะการตัดสินใจที่จะต้องเลือกสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่ตนเองพึงปรารถนามากที่สุด²⁶ นั่นก็คือ หาก
เราพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครแล้ว จะ
พบว่าความขัดแย้งของบุคคลในความสัมพันธ์ดังกล่าวก็คือ ความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภา
กรุงเทพมหานครด้วยกัน หรือความขัดแย้งระหว่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับสมาชิกสภา
กรุงเทพมหานคร ที่จะต้องตัดสินใจในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติฉบับต่าง ๆ นั้นเอง

2. ความขัดแย้งขององค์การ (organization conflict) เป็นความขัดแย้ง
ระหว่างกลุ่มบุคคลภายในขององค์การ อาจจะภายในองค์การด้วยกันเองหรือระหว่างกลุ่มภายใน
องค์การหนึ่งกับกลุ่มภายในอีกองค์การหนึ่ง อันเป็นความขัดแย้งระหว่างองค์การ ลักษณะ
เช่นนี้มักปรากฏอยู่ในสังคมเสมอ ๆ เช่น ความขัดแย้งระหว่างนักบริหารกับนักวิชาการ หรือ

²⁶ Jame G. March and Herbert A. Simon, Organization (New York :
John Wiley and Son, Inc, 1958), p.112.

ความขัดแย้งระหว่างบริษัทหนึ่งกับอีกบริษัทหนึ่งซึ่งดำเนินกิจการอย่างเดียวกัน²⁷ ซึ่งสภาพของความขัดแย้งเช่นนี้มักจะเป็นการแบ่งสรรในเรื่องผลประโยชน์มากกว่า เพราะผลประโยชน์ที่มีอยู่นั้นมีอยู่ในลักษณะจำกัด²⁸

ลักษณะของความขัดแย้งในกรุงเทพมหานครนั้น สามารถเกิดขึ้นได้ทั้ง 2 ลักษณะ คือ ความขัดแย้งของบุคคล เป็นความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภากรุงเทพมหานครกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือระหว่างสมาชิกสภากรุงเทพมหานครด้วยกัน และความขัดแย้งขององค์การ เป็นการขัดแย้งของกลุ่มบุคคล เช่น ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับสภากรุงเทพมหานคร หรือระหว่างกลุ่มสมาชิกสภาฝ่ายบริหารกับกลุ่มสมาชิกสภาฝ่ายค้าน เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีผู้แบ่งโดยคำนึงถึงผลของงาน ได้แบ่งความขัดแย้งออกเป็น 2 ประเภทอีกเช่นกัน คือ

1. ความขัดแย้งในทางสร้างสรรค์ หมายถึง ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นแล้วสามารถทำให้องค์การเจริญหรือพัฒนาได้ เรียกว่าองค์การได้รับประโยชน์จากความขัดแย้งนั่นเอง
2. ความขัดแย้งในทางเสื่อม หมายถึง ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นแล้วทำให้กิจการขององค์การไม่เจริญ ทำให้เสื่อมสลายหรือองค์การนั้นต้องล้มเลิกไปเลย

²⁷ Ibid, p. 113.

²⁸ เมธา สุคปรรทัต, "ความขัดแย้งต่อตนเอง", วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ, ปีที่ 1 (มกราคม-มีนาคม 2510), หน้า 63-64.

ความขัดแย้งในองค์การนั้น ถึงแม้ว่าจะเกิดผลประเภทใดก็ตาม ผลลัพธ์ที่ตามมา ก็คือก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในองค์การนั้น แม้ว่าการดำเนินงานบริหารขององค์การต่าง ๆ จะได้มีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ จารีตประเพณีนิยม และอื่น ๆ ไว้เป็นแนวปฏิบัติเพื่อที่จะป้องกัน และลดปัญหาความขัดแย้ง แต่ความขัดแย้งก็ยังคงมีอยู่และเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา

สาเหตุของความขัดแย้ง

มีผู้สนใจศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับสาเหตุของความขัดแย้งอยู่หลายท่าน เช่น Lewis Coser, Kurt Lewin, Elies Boulding แต่ละท่านได้ให้ทัศนะกันไปคนละแนวแต่เมื่อสรุปแล้วก็จะกล่าวได้ว่าความขัดแย้งมักจะเกิดขึ้นจาก²⁹

1. การมีความเห็นไม่ตรงกันแบบ personality clash ความขัดแย้งแบบนี้ เกิดขึ้นจากการที่ต่างฝ่ายต่างมีความเชื่อมั่นในเหตุผลของตัว หรือความยึดมั่นใน หลักวิชา (technical expectation) ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้ จึงเป็นความ ขัดแย้งที่ค่อนข้างรุนแรงและต้องการการตัดสินใจ เช่น ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ถ้าจะให้การพัฒนา ประเทศได้ผลดีแล้วรัฐควรจะต้องขึ้นภาษีเพื่อให้รัฐมีรายได้มากขึ้น แต่อีกฝ่ายหนึ่งไม่เห็นด้วย เพราะการขึ้นภาษีจะทำให้ประชาชนเดือดร้อน ต่างฝ่ายต่างก็มีเหตุผล และมุ่งที่จะเอา เหตุผลมาหักล้างกัน วิธีการที่จะหักล้างกันได้ก็คือ หาพวกมารวมกัน เพื่อผนึกกำลังความเป็น กลุ่มก้อนถ้าฝ่ายใดรวมพวกได้มาก ได้รับความเห็นด้วยมากฝ่ายนั้นก็จะเป็นฝ่ายชนะ

²⁹ เมธา สุตบรรทัด, "พรรคการเมืองกับความขัดแย้ง", รัฐศาสตร์นิเทศ, ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 (ตุลาคม 2513).

2. ความไม่เข้าใจซึ่งกันและกัน (misunderstanding) ความขัดแย้งแบบนี้เกิดขึ้นจากความเข้าใจความหมายของอีกฝ่ายหนึ่งผิดไป ทั้งที่บางทีทั้งสองฝ่ายอาจมีวัตถุประสงค์เหมือนกัน สาเหตุของความขัดแย้งในลักษณะนี้อาจก่อให้เกิดลูกกลมเป็นเรื่องใหญ่โตได้แม้กระทั่งบุคคลที่อยู่ในกลุ่มหรือในพวกเดียวกัน

3. ความไม่เชื่อถือนั่นเป็นส่วนตัว (cognitive and personalized) ความขัดแย้งแบบนี้ไม่มีเหตุผลที่ต้องการหักล้างกัน เป็นเพียงความไม่เชื่อถือนั่นเอง เมื่อเทียบกับความขัดแย้งลักษณะอื่น ๆ แล้ว แบบนี้จะหาทางทำความเข้าใจกันยากที่สุด เพราะคู่กรณีมักจะไม่นิยมเข้าใจกัน

4. ความแตกต่างกันในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ (goal oriented) ขอให้สังเกตว่าความขัดแย้งแบบนี้ไม่เหมือนกับความขัดแย้งแบบความเห็นไม่ตรงกันตามที่กล่าวมาแล้ว เพราะในแบบนี้คนอาจจะมีเป้าหมายอย่างเดียวกันแต่วิธีการที่จะบรรลุเป้าหมายนั้นต่างกัน สำหรับในแบบนี้ ทั้งสองฝ่ายมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ไม่เหมือนกัน แต่ฝ่ายหนึ่งพยายามที่จะให้อีกฝ่ายหนึ่งทำตามหรือ เชื่อในเป้าหมายวัตถุประสงค์ของฝ่ายตน โดยไม่คำนึงว่าอีกฝ่ายหนึ่งต้องการอะไร ถ้าไม่ยอมทำตามก็ต้องมีการต่อสู้กัน (fight and competition) จนกว่าจะชนะ ความขัดแย้งแบบนี้มักก่อให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรงหรือเกิดการปฏิบัติใช้กำลัง

จากความเห็นของ Schmidt ได้แสดงว่าสาเหตุของความขัดแย้งนั้นมีดังนี้

1. ข้อมูลและข้อเท็จจริง ถ้าหากแต่ละคนมีข้อมูลต่างกันหรือรู้มาคนละอย่างสำหรับกรณีเดียวกันซึ่งเป็นเรื่องข้อเท็จจริง ก็อาจก่อให้เกิดความขัดแย้ง

2. ความแตกต่างในเป้าหมาย ทุกกลุ่มมีความชำนาญเฉพาะอย่าง พยายามมุ่งปฏิบัติงานให้สำเร็จตามเป้าหมายกลุ่ม เพื่อหวังผลประโยชน์ตอบแทนและการจัดสรรทรัพยากรที่เพิ่มขึ้น จึงเป็นที่มาของความขัดแย้ง

3. ค่านิยม (สิ่งที่มีคุณค่าแล้วยอมรับไว้เป็นความเชื่อหรือความรู้สึกนึกคิดของตน

เอง) เป็นเรื่องความคิดเห็นในด้านดีหรือเลว ซึ่งเป็นดุลยพินิจ (value judgement) (ดุลยพินิจที่เกี่ยวกับค่านิยม) ที่มนุษย์มีความคิดเห็นแตกต่างกัน และค่านิยมนี้จะมีอิทธิพลอยู่เหนือการวินิจฉัยสั่งการของนักบริหารทั้งหลาย ซึ่งอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งได้³⁰

4. ความเชื่อ ความเชื่อของคนหรือกลุ่มย่อมแตกต่างกันออกไป อันเกิดจากการศึกษาอบรมคนละแบบ ย่อมก่อให้เกิดความเชื่อความคิดที่แตกต่างกันออกไป เช่น คนที่ได้รับการศึกษาต่ำจะมีความเชื่อในสิ่งไร้เหตุผลมากกว่าคนที่มีการศึกษาสูง

5. ความคิดเห็นและความรู้แตกต่างกัน เป็นผลมาจากการศึกษาอบรมย่อมมีแนวโน้มให้มีความรู้ความชำนาญ ความคิดเห็นที่แตกต่างกันออกไป

6. โครงสร้างขององค์การ ถ้าโครงสร้างขององค์การที่มีลักษณะแบบระบบราชการมีส่วนประกอบคือ ก) มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ข) มีกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่อมนุษย์ ค) มีการแบ่งงานตามความถนัดและความชำนาญ ง) งานเป็นส่วนกลางขององค์การมิใช่ส่วนตัว จ) เหตุผลอยู่ที่กฎหมาย ซึ่งจากส่วนประกอบนี้เป็นส่วนที่ผันความรู้สึกของมนุษย์ที่ชอบความเป็นอิสระ

7. การเปลี่ยนแปลง เมื่อองค์การต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลง ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด ย่อมมีทั้งการยอมรับและการต่อต้านจากบรรดาสมาชิกในองค์การ

8. การติดต่อบริการงานที่เลว ย่อมทำให้ข้อมูลอีกฝ่ายหนึ่งได้รับไม่ตรงเจตนาของผู้ส่ง จึงเกิดการเข้าใจผิดพลาดจนเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้ง

9. พฤติกรรมกลุ่ม อาจได้แก่ความไม่พึงพอใจในบทบาทและฐานะที่ได้รับในองค์การ เช่น ความไม่ทักเทียมในฐานะ (บุคลิกภาพของผู้นำ ความสัมพันธ์ในสังคม) ก็เป็น

³⁰ W.H. Schmidt et al., Management of Conflict (New York : Xicom, Inc., 1974), p. 16.

สาเหตุความขัดแย้งได้

10. ความแตกต่างในการรับรู้ การรับรู้ของคนในกลุ่มแต่ละคนย่อมมีการรับรู้สิ่งต่าง ๆ แตกต่างกันจนนำไปสู่ความขัดแย้งได้

11. ความต้องการผลประโยชน์ หากผลประโยชน์ที่คนหรือของกลุ่มต้องการเกิดไปขัดแย้งกับความต้องการขององค์กร หรือกลุ่มไม่ได้รับการตอบสนองที่น่าพึงพอใจ ก็ย่อมก่อให้เกิดความขัดแย้งได้

12. ทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัด จะเป็นการขัดแย้งกันในแต่ละฝ่ายพยายามจะขอทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดมาให้ฝ่ายของตัวเองให้มากที่สุด จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นแม้ว่าจะมีการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพแล้วก็ตาม

ผลที่ติดตามมาของความขัดแย้งในองค์กร

จากการวิเคราะห์ของ March และ Simon (1958) วัตถุประสงค์กรรมของบุคคลหรือกลุ่มที่จะตอบสนองต่อความขัดแย้งเกิดขึ้นได้ 4 แบบ คือ

1. จะเกิดการแก้ปัญหาาร่วมกัน จะเกิดขึ้นเมื่อทุกฝ่ายเห็นด้วยในหลักการใหญ่และพอใจต่อหลักการที่ทุกฝ่ายจะมีส่วนร่วมด้วยในการแก้ปัญหา
2. จะเกิดการชักจูงให้เห็นด้วย จะเกิดขึ้นเมื่อบางส่วนของสมาชิกไม่เห็นด้วยในจุดมุ่งหมายบางประการ แต่ถูกชักจูงให้ยอมรับโดยเสียงส่วนใหญ่
3. จะเกิดการต่อรอง เป็นความพยายามที่จะก่อให้เกิดข้อตกลงร่วมกันโดยไม่มี การชักชวน (กลุ่มทั้งสองมีอำนาจต่อรองเท่าเทียมกัน)
4. จะมีการนำเอาวิธีทางการเมืองมาเกี่ยวข้องคล้ายกับการต่อรอง แต่จะมีการนำเอาอิทธิพลบางอย่างมาช่วยให้เกิดข้อตกลง

วิธีการแก้ไขข้อขัดแย้ง³¹

1. โดยการใช้กำลัง เป็นวิธีที่ง่ายที่สุดแต่ประสพผลน้อยและไม่สามารถใช้ได้บ่อย
2. โดยสันติวิธี การที่จะสามารถแก้ไขข้อขัดแย้งทางการเมืองโดยสันติวิธีได้จะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขดังต่อไปนี้

2.1 จำเป็นต้องมีการจัดตั้งสื่อกลางหรือหน่วยงานเป็นตัวกลางกระตุ้นให้มีการเจรจาต่อรอง ปรีกษาหรือระหวังกู้กรณี และเป็นหน่วยงานที่เสนอแนะทางเลือกต่าง ๆ ที่จะก่อให้เกิดการตกลงกันได้ เช่น ที่ประชุมสภา

2.2 จะต้องมีความเห็นที่ตกลงกันได้

2.3 ถ้าการขัดแย้งนี้เพิ่มมากขึ้นโอกาสที่จะตกลงกันได้ก็ยากมากขึ้น เพราะฉะนั้นอย่าให้ข้อขัดแย้งสะสมเพิ่มขึ้นต้องจำกัดแต่เริ่มต้นและแก้ไขในแง่ที่ว่า ความขัดแย้งไม่สะสมอาจแก้ไขได้ในภายหลัง

2.4 ในช่วงระยะเวลาที่ประเทศเจริญทางเศรษฐกิจ แรงกระตุ้นทางเศรษฐกิจจะทำให้การขัดแย้งแก้ไขได้ง่ายขึ้น เช่น การพิจารณาร่างงบประมาณ แต่ในช่วงเศรษฐกิจรัดตัวแล้วจะแก้ไขได้ยาก

2.5 ประสพการณ์ในอดีตมีส่วนสำคัญต่อการแก้ไขความขัดแย้ง หน่วยงานที่มีประสพการณ์ในการแก้ไขความขัดแย้งจะสามารถแก้ไขความขัดแย้งได้ดีกว่าหน่วยงานที่ไม่มีประสพการณ์ทางนี้เลย

2.6 ถ้ากรณีในการขัดแย้งนั้นมีอำนาจเท่าเทียมกัน ก็จะสามารถตกลงกันได้ง่าย

³¹ สุจิต บุญบงการ, "คำบรรยายวิชาการวิเคราะห์การเมือง", ภาค 1/2529
ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



2.7 สภาพทางจิตวิทยาของคู่อริที่มีความก้าวร้าวแค่นั้น มีทัศนคติต่อตนเอง และต่อผู้อื่นอย่างไร สภาพทางจิตวิทยาเป็นตัวแปรหนึ่งที่ทำให้คน ๆ นั้นตกลงหรือไม่ตกลงในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

ผลดีของความขัดแย้ง

1. ความขัดแย้งก่อให้เกิดความก้าวหน้า เพราะเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นโต้แย้งได้ ซึ่งบางครั้งก็เป็นการสร้างสรรค์ให้มีสิ่งแปลก ๆ ใหม่ ๆ เกิดขึ้นมา
2. ช่วยรักษาความสัมพันธ์ของบุคคลในองค์การ โดยยอมให้แสดงความคิดเห็นคัดค้านหรือโต้แย้งได้ ถ้าไม่เปิดช่องให้แสดงความคิดเห็นขัดแย้งจะทำให้บุคคลรู้สึกจะทนอยู่ร่วมต่อไปและตีจากไป ซึ่งบางครั้งจะทำให้กลุ่มอ่อนแอลง
3. ช่วยสร้างเอกลักษณ์ของกลุ่มให้เด่นชัด
4. ความขัดแย้งกับกลุ่มอื่นจะช่วยให้เกิดความสามัคคีภายในกลุ่มมากขึ้น
5. ช่วยให้มีการจัดสรรทรัพยากรให้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมมากที่สุด ทั้งยังอาจช่วยให้หน่วยงานย่อย ๆ ระมัดระวังในการทำงานให้มีประสิทธิภาพขึ้นกว่าเดิม
6. สร้างและรักษาคุณลักษณะแห่งอำนาจอันนำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

ผลเสียของความขัดแย้ง

1. เรื่องของระดับความขัดแย้ง ถ้าความขัดแย้งมีค่อนข้างสูงการกระทำในการทำลายต่อกลุ่มคู่แข่งนั้นจะเป็นที่ล่อใจมากขึ้น
2. โครงสร้างและบรรยากาศขององค์การ โดยทั่ว ๆ ไปแล้วถ้าโครงสร้างและบรรยากาศขององค์การที่ค่อนข้างจะไม่ยืดหยุ่นความขัดแย้งที่ให้ผลดีจะมีน้อย เพราะโดยสภาพของความขัดแย้งสามารถทำให้ความสนใจมุ่งไปสู่ขอบเขตที่เป็นปัญหาขององค์การ และนำไปสู่แนวทางที่คิดว่าสำหรับการกระทำสิ่งต่าง ๆ แต่ถ้าสภาพขององค์การไม่เอื้ออำนวยและ

ขัดขวางการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นแล้ว สถานการณ์ของความขัดแย้งไม่ว่าจะผ่อนคลายนลงได้ ความตึงเครียดก็จะมีอยู่ต่อไปและอาจรุนแรงขึ้น

3. วิธีการจัดการความขัดแย้ง การจัดการความขัดแย้งที่ถูกวิธีย่อมนำไปสู่ความก้าวหน้าขององค์การ แต่ถ้าการจัดการที่ไม่ถูกวิธีหรือไม่เหมาะสมแล้ว โอกาสที่ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจะส่งผลไปในทางลบก็ย่อมมีมากขึ้น เช่น การใช้อำนาจบังคับเพื่อยุติความขัดแย้งมักจะนำไปสู่การแสดงออกในทางทำลาย การปฏิบัติตามคำสั่งที่มีเจตนามุ่งร้าย

4. ความเป็นมิตรระหว่างบุคคลหรือกลุ่มต่าง ๆ จะลดลงไป เมื่อพิจารณาความขัดแย้งเป็นภาวะของความแตกต่าง ไม่ว่าจะเป็นด้านอารมณ์ ทัศนคติ ประสพการณ์ และความคิดเห็นก็ตาม ถ้าความแตกต่างเหล่านี้มีมาก ความขัดแย้งย่อมมีโอกาสเกิดขึ้นง่ายและค่อนข้างสูง ความเป็นมิตรระหว่างบุคคล ความไว้วางใจกันและกันจะลดน้อยลงไป โอกาสที่จะร่วมมือกันเพื่อทำงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การจะลดลง การจ้องคอยจับผิด พுகไม่เข้าหู กลั่นแกล้งกันด้วยอารมณ์จะเข้ามาแทนที่

5. ถ้าความขัดแย้งเกิดขึ้นในองค์การ จะทำให้บรรยากาศของความเชื่อและไว้วางใจกันลดน้อยลง และยิ่งกว่านั้นอาจจะมีการต่อสู้กันโดยขาดเหตุผลและขาดหลักเกณฑ์ได้

6. เกิดการบิดเบือนของการรับรู้ การรับรู้ของสมาชิกของกลุ่มเกี่ยวกับพวกเขาเองและกลุ่มตรงข้ามจะถูกบิดเบือน พวกเขาจะมองทักษะและผลการปฏิบัติงานของพวกเขาเองว่าจะเหนือกว่ากลุ่มอื่น ๆ

7. ความขัดแย้งก่อให้เกิดการต่อต้านซึ่งกันและกัน ซึ่งอาจจะขัดกับวัตถุประสงค์ขององค์การหรือบุคคลที่ต้องการทำงานด้วยความสงบในกลุ่มหรือทำงานเป็นทีม และก่อให้เกิดภาพลวงตาในทางลบ ต่างฝ่ายต่างทับถมความคิดเห็นของอีกฝ่ายหนึ่ง ความแตกต่างระหว่างกลุ่มทั้งสองเห็นจะมากกว่าความเป็นจริง เกิดการพยายามแสวงหาพรรคพวกเพื่อเอาชนะคู่แข่ง และหวาดกลัวความพ่ายแพ้ จะทำให้ทั้งสองฝ่ายไม่สามารถมองเห็นความคล้ายคลึงกันของข้อเสนอของพวกเขา โดยที่การยอมรับอาจทำให้ความขัดแย้งยุติลงได้

จากการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้นำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในระบบการเมืองต่าง ๆ มาทำการศึกษาเปรียบเทียบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก ซึ่งเป็นระบบที่ใช้อยู่ในกรุงเทพมหานครในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งจากลักษณะของโครงสร้างของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติดังกล่าว น่าจะนำไปสู่ความขัดแย้งที่ผู้วิจัยได้นำเอาทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งมากล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งการศึกษาความขัดแย้งในความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครตามระบบที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากนั้น ผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาในรายละเอียดในบทต่อไป