



สรุปและข้อเสนอแนะ

นับแต่การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยได้มีขึ้นครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ด้วยการประกาศใช้พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 โดยมีกรมสุขาภิบาลในกระทรวงนครบาลเป็นฝ่ายรับผิดชอบในการ<sup>1</sup> จนกระทั่งมาในปัจจุบันได้มีการแบ่งการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 5 ส่วนคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา สำหรับในกรณีของกรุงเทพมหานคร ได้มีการประกาศให้กรุงเทพมหานครมีลักษณะของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเมืองมหานครเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2518 และได้จัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครขึ้นเป็นครั้งแรก แต่ต่อมารัฐบาลในขณะนั้นโดยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 21 แห่งธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2519 ปลดคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร และยุบสภากรุงเทพมหานคร ที่มาจากการเลือกตั้ง และได้แต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตลอดจนสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร จนกระทั่งเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2528 รัฐบาลจึงได้ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ขึ้น ซึ่งใช้เป็นแม่บทอยู่ในปัจจุบัน โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้มีการแบ่งองค์การปกครองของกรุงเทพมหานครออกเป็น 2 ส่วน คือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร และสภากรุงเทพมหานครเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

<sup>1</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปรับปรุงโครงสร้างการปกครองกรุงเทพมหานคร, เอกสารการวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, (ไม่ปรากฏปีและสถานที่พิมพ์), หน้า 3.

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว การปกครองท้องถิ่นเป็นผลของการกระจายอำนาจทางการปกครอง (decentralization) และการปกครองตนเองโดยนโยบายการกระจายอำนาจทางการปกครองนี้ หลักการสำคัญก็ต้องกำหนดให้มีการเลือกตั้ง (election) เลือกตัวแทนของคนในท้องถิ่นนั้น เข้าไปเป็นผู้บริหารหรือ เข้าไปเป็นสมาชิกสภาทำหน้าที่ควบคุมการบริหารแทนตน ตลอดจนการให้อำนาจในการจัดหารายได้ การจัดหางบประมาณ การดำเนินการปกครองด้วยการออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของชุมชนนั้น ๆ ได้โดยไม่ขัดกับระเบียบหรือนโยบายของรัฐบาลกลาง

การปกครองตนเองดังกล่าวนี้ เท่ากับเป็นการมอบอำนาจให้ประชาชนได้มีสิทธิมีเสียงกำหนดนโยบาย ควบคุมการปกครองท้องถิ่นของตนให้เจริญก้าวหน้า เป็นเรื่องที่ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีความรับผิดชอบ ความรู้สึกเป็นเจ้าของ และมีส่วนร่วมในการปกครองอย่างแท้จริง

กรุงเทพมหานครโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่น และได้มีการเลือกตั้งฝ่ายบริหารและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร อันเป็นรูปแบบของการปกครองตนเองนั้น จะเห็นได้ว่า การปกครองตนเองหรือการกำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นการปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นการถูกต้องและเป็นเรื่องที่ควรจะเป็น เพราะกรุงเทพมหานครเป็นชุมชนเมืองที่ใหญ่มีคนอยู่เป็นจำนวนมาก มีความต้องการในบริการมาก เช่น เรื่องที่อยู่อาศัย ถนน ซอย การระบายน้ำ การรักษาความสะอาด ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้เป็นเรื่องที่จะต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณ (budget) เป็นจำนวนมากมาดำเนินการและผลประโยชน์ก็จะตกอยู่กับชุมชนหรือเป็นการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้ประชาชนได้รับความต้องการ เมื่อเป็นเช่นนั้น การมีส่วนร่วมหรือการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในความรับผิดชอบ มีส่วนในการเสียสละหรือให้ความร่วมมือต่าง ๆ ก็เป็นสิ่งจำเป็น การปกครองตนเองของกรุงเทพมหานครตามที่กฎหมาย

กำหนดจึงเป็นสิ่งที่เหมาะสม และนอกจากนี้ยังเป็นแนวนโยบายที่ถูกต้องในการกระจายอำนาจ การปกครองและการพัฒนาระบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าเมืองใหญ่ ๆ ในประเทศ ที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตย เช่น สหรัฐอเมริกา ก็มีการปกครองในรูปแบบของ เมืองมหานครหลายเมือง เช่น ชิคาโก ลอสแอนเจลิส เป็นต้น <sup>2</sup>

#### ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

จากสมมติฐานข้อที่ 1 ที่ว่า "ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของ กรุงเทพมหานครมีลักษณะที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ" ซึ่งผู้วิจัยจะได้ทำการ ทดสอบสมมติฐานโดยพิจารณาจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งได้กำหนดความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ฝ่ายไว้ โดยได้กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ของกรุงเทพมหานคร ในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้คือ <sup>3</sup>

1. อำนาจในการเสนอและพิจารณาให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

---

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 38 และมาตรา 98.



การเสนอร่างข้อบัญญัติเพื่อบังคับใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรุงเทพมหานครนั้น กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาที่มีสิทธิเสนอได้ แต่ถ้าสมาชิกสภาเป็นผู้เสนอ จะต้องมีส่วนสมาชิกสภาเป็นผู้รับรองไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด และในกรณีที่เป็นข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินจะต้องมีคำรับรองของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครของสภากรุงเทพมหานครนั้น ที่ประชุมจะต้องพิจารณาเป็น 3 วาระ วาระแรก เป็นการพิจารณาเพื่อรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัตินั้น วาระที่สอง เป็นการพิจารณาแก้ไขรายละเอียดเรียงตามหัวข้อ หรือที่เรียกว่า "แปรญัตติ" วาระที่สาม เป็นการลงมติขั้นสุดท้ายว่าจะให้ใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครหรือไม่ การแบ่งการพิจารณาแยกเป็น 3 วาระนี้ จะพิจารณา 3 วาระรวดเดียวกันได้ ยกเว้นแต่ร่างข้อบัญญัติงบประมาณ จะพิจารณา 3 วาระรวดเดียวกันไม่ได้

เมื่อที่ประชุมสภากรุงเทพมหานครมีมติให้ตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเพื่อใช้บังคับต่อไปได้แล้ว ประธานสภาจะส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพื่อลงนามอนุมัติ ภายใน 7 วัน เมื่อผู้ว่าฯ ได้รับร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครแล้ว ถ้าพิจารณาเห็นสมควรให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ก็ให้ลงนามอนุมัติภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ได้รับร่าง แต่ถ้าผู้ว่าฯ ไม่เห็นชอบด้วยก็ต้องส่งร่างข้อบัญญัตินั้นคืนมายังสภากรุงเทพมหานครเพื่อพิจารณาใหม่ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว

การคืนร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเพื่อให้สภาพิจารณาใหม่ ผู้ว่าฯ จะต้องแจ้งให้สภาทราบด้วยว่า ไม่เป็นด้วยตรงไหน ด้วยเหตุผลอะไร เพื่อสภาจะได้พิจารณาใหม่ในประเด็นนั้น ๆ



ถ้าสภาเห็นชอบด้วยกับการหักหัวของผู้ว่าฯ ก็แก้ไขใหม่ แล้วส่งให้ผู้ว่าฯ ลงนามอนุมัติ แต่ถ้าสภาไม่เห็นชอบด้วยกับคำหักหัวนั้น สภาก็จะต้องมีมติยืนยันร่างเดิมด้วย คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด แล้วให้ประธานสภาส่งร่างข้อบัญญัติดังกล่าวให้ผู้ว่าฯ ลงนาม ซึ่งถ้าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ดำเนินการตามกำหนด ประธานสภาก็สามารถลงนามในร่างข้อบัญญัตินั้นแทนผู้ว่าฯ แล้วประกาศใช้บังคับ เป็นกฎหมายต่อไปได้

2. อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งกระทำได้ในลักษณะที่สำคัญดังนี้ คือ

- 1) การตั้งกระทู้ถาม
- 2) การเปิดอภิปราย
- 3) การเป็นกรรมการสภา

3. อำนาจในการมีมติของสภากรุงเทพมหานครขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรีสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่ง ซึ่งมติของสภากรุงเทพมหานครในกรณีนี้ จะต้องมียกคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด ซึ่งมติดังกล่าวจะกระทำได้เมื่อปรากฏว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ปฏิบัติ การอันฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติการอันควรพึงปฏิบัติ หรือ ปฏิบัติการอันไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย แก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการ<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 52 (8).

โดยผลของกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของ กรุงเทพมหานครได้แยกความเป็นอิสระต่อกัน หมายความว่า ฝ่ายนิติบัญญัติจะเอาฝ่ายบริหาร ออกก่อนครบวาระมิได้ ถึงแม้จะเปิดอภิปรายหรือมีอำนาจในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติ สำคัญ ๆ แม้แต่ข้อบัญญัติงบประมาณ ซึ่งถ้าฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาไม่เห็นด้วย และไม่อนุมัติก็ตาม ฝ่ายบริหารก็สามารถจะใช้ข้อบัญญัติงบประมาณในปีที่แล้วมานั้นไปพลางก่อนได้ ซึ่งถ้ามีกรณี เช่นนี้เกิดขึ้นฝ่ายบริหารก็ยังสามารถเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ยุบสภา ได้อีกด้วย การที่กฎหมายได้กำหนดควมมีอิสระของฝ่ายบริหาร โดยการที่ฝ่ายบริหารไม่ต้อง อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติเหมือนในระบบรัฐสภา ซึ่งเป็นโครงสร้างทางการเมือง ใช้กับการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น อันได้แก่เทศบาล แต่โครงสร้างทางการเมือง ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นโครงสร้างคล้ายกับระบบประธานาธิบดี ประกอบทั้งกฎหมายได้ ให้อำนาจฝ่ายบริหารไว้สูง อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติน้อย ไม่อาจจะถ่วงรั้งอำนาจกับฝ่ายบริหาร อย่างได้ผลและมีความสมดุลงัน อันจะมีผลทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจล้นพ้นจนก่อให้เกิดผลเสียได้

ไม่เพียงแต่เท่านั้น การที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีความเป็นอิสระ และมีอำนาจมาก จะเห็นได้ว่า เป็นระบบที่ผู้บริหารมีอำนาจเด็ดขาดคนเดียว (single executive) โดยมี อำนาจในการเสนอข้อบัญญัติ ยับยั้งข้อบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภา อำนาจในการวินิจฉัย สั่งการ (decision-making) และอำนาจในการควบคุมงานของกรุงเทพมหานคร เมื่อ เป็นเช่นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า แนวความคิดของ Lord Acton ที่ว่า "power corrupts, absolute power corrupts absolutely" ซึ่งหมายถึง การมีอำนาจอาจก่อให้เกิด การฉ้อฉล และถ้ายังมีอำนาจมากจนเหลือล้นการฉ้อฉลอย่างชั่วช้าก็อาจเกิดขึ้นได้ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ควรพิจารณาเป็นอย่างยิ่งว่า การที่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีอำนาจมากจนเกินไป ก็อาจจะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดีได้

อย่างไรก็ดี เมื่อกล่าวโดยส่วนรวมของความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แล้วจะเห็นได้โดยสรุปว่า ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้ ไม่มีบทบัญญัติที่เป็นการถ่วงรั้งอำนาจ (checks and balances) อย่างเพียงพอ จึงทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากเกินไป<sup>5</sup>

นั่นคือ เป็นการยืนยันในสมมติฐานที่ว่า "ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครมีลักษณะที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ" นั่นเอง

ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

จากสมมติฐานในข้อที่ 1 ของผู้วิจัยที่ว่า "จากการที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ในลักษณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะทำการหน่วงเหนี่ยวการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร เพื่อเป็นการถ่วงดุลย์และต่อรองอำนาจกับฝ่ายบริหาร" ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการทดสอบสมมติฐาน โดยวิธีการออกแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์ โดยสอบถามความพอใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารกับสภากรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

---

<sup>5</sup> ชะราน คงฤทธิศึกษากร, การปรับปรุงโครงสร้างการปกครองกรุงเทพมหานคร, หน้า 18.

พบว่า ฝ่ายบริหารและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีความพอใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครในการควบคุมฝ่ายบริหาร แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียด พบว่าสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีความพอใจในการตั้งกระทู้ถาม และการอภิปราย ตามมาตรา 36 และมาตรา 37 พอใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่เสนอโดยฝ่ายบริหารเป็นส่วนใหญ่ แต่สำหรับในกรณีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการเป็นคณะกรรมการของสภา ตามมาตรา 41 สมาชิกสภาส่วนใหญ่มีความเห็นว่ายังไม่เหมาะสม ทั้งนี้โดยให้เหตุผลว่า เนื่องจากการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดบทลงโทษของผู้ที่ฝ่าฝืนไม่มาตามการเรียกตัวของคณะกรรมการของสภา ประกอบกับการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ค่อยให้ความร่วมมือในการส่งเจ้าหน้าที่มาให้คำชี้แจง ดังนั้น สมาชิกสภาส่วนใหญ่จึงมีความเห็นว่า ควรจะได้มีการปรับปรุงกฎหมายในส่วนนี้ โดยให้มีการแก้ไขและกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนเอาไว้ด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสมาชิกสภาส่วนใหญ่จะมีความพอใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนในการควบคุมฝ่ายบริหารตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้วพบว่า การปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหารของสมาชิกสภา ยังไม่บังเกิดผลได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้โดยมีสาเหตุมาจากการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมักจะอ้างคะแนนนियมที่ประชาชนสนับสนุนในการเข้ามาดำรงตำแหน่งขึ้นมาเป็นข้อต่อสู้ โต้เถียงกับความเห็นคัดค้านในแนวนโยบายต่าง ๆ ของสมาชิกสภาอยู่เสมอ โดยอ้างว่า การที่ประชาชนเลือกตนเข้ามาเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ย่อมเป็นการแสดงว่า ประชาชนให้ความเห็นชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามแนวนโยบายของตน นอกจากนี้ บุคลิกภาพส่วนตัวของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประกอบกับการที่กฎหมายให้อำนาจผู้ว่าฯ มากจนเกินไป ก็เป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้การควบคุมการบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยสภากรุงเทพมหานครไม่ได้ผลอย่างเต็มที่ในทางปฏิบัติ



และจากการที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครไม่สามารถจะทำการควบคุมผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้อย่างมีผลเต็มที่นี้ จึงทำให้สมาชิกสภาต้องใช้วิธีการควบคุมนอกกรอบแบบอื่น ๆ เพื่อเป็นการถ่วงดุลย์และคานอำนาจกับฝ่ายบริหาร และในขณะเดียวกัน ก็เป็นการแสวงหาคะแนนนิยมจากประชาชนไปด้วยในตัว ซึ่งจากการศึกษา พบว่า สมาชิกสภาส่วนใหญ่จะใช้วิธีการควบคุมนอกกรอบแบบ เข้าช่วย เสริมวิธีการควบคุมตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งวิธีการดังกล่าว ได้แก่ การให้ข่าวการทำงานที่ผิดพลาดของฝ่ายบริหารต่อสื่อมวลชน และการทำเป็นหนังสือยื่นต่อฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารได้ทราบถึงผลการดำเนินงานของตนเองว่ามีข้อผิดพลาดบ้างหรือไม่ ประการใด

เมื่อสอบถามถึงความจำเป็นของสภากรุงเทพมหานครต่อการปกครองในรูปแบบกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน พบว่า ทั้งฝ่ายบริหารและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีความเห็นว่า สภากรุงเทพมหานครมีความจำเป็นมากต่อรูปแบบการปกครองดังกล่าว

แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาค้นคว้า พบว่า สมาชิกสภากรุงเทพมหานครส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ระบบการปกครองของกรุงเทพมหานครควรมีการเปลี่ยนแปลง โดยส่วนใหญ่เห็นควรจะให้มีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นการปกครองในรูปแบบรัฐสภา ซึ่งจากกรณีผู้วิจัยมีความเห็นว่า สมาชิกสภาส่วนใหญ่มีความประสงค์ที่จะให้กรุงเทพมหานครมีการปกครองในรูปแบบรัฐสภา เช่นเดียวกับระบบของเทศบาลมากกว่าจะเป็นแบบการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยตรง แต่เมื่อกฎหมายกำหนดไว้เช่นนั้น ก็จำเป็นต้องใช้ไปตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ แต่เมื่อมีโอกาสที่จะเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบที่ตนสามารถจะแสดงบทบาทและอำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ เช่น ในระบบรัฐสภา ก็อยากจะให้มีการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะสมาชิกสภาที่มีเสียงส่วนใหญ่อยู่ในสภากรุงเทพมหานครอาจต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกรุงเทพมหานครด้วยก็เป็นได้

ในกรณีความเห็นเกี่ยวกับการที่จะให้ประชาชนได้มีโอกาสออกเสียงประชามติ  
ถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่งนั้น พบว่า ทั้งฝ่ายบริหารและสมาชิก  
สภาส่วนใหญ่มีความเห็นที่ไม่ควรที่จะให้มีการลงประชามติถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพ  
มหานคร

สำหรับอิทธิพลของพรรค/กลุ่มการเมืองต่อการตัดสินใจในนโยบายต่าง ๆ ของ  
สมาชิกสภากรุงเทพมหานครนั้น พบว่า พรรค/กลุ่มการเมืองมีส่วนในการตัดสินใจในนโยบาย  
ต่าง ๆ ของสมาชิกสภา ซึ่งจากการที่พรรค/กลุ่มการเมืองมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของ  
สมาชิกสภานี้เอง จึงทำให้เกิดการแตกแยกเป็นกลุ่มเป็นพรรคระหว่างสมาชิกสภาด้วยกัน  
เอง และระหว่างสมาชิกสภากับฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ เนื่องจากการที่แต่ละพรรค/กลุ่มการเมือง  
ต่างก็มีนโยบายของตนในการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งจากการที่มีนโยบายต่างกัน  
นี้ก็เป็นส่วนหนึ่งของการแตกแยกของแต่ละกลุ่ม/พรรคการเมืองด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง  
ระหว่างสมาชิกสภาที่สังกัดกลุ่มรวมพลัง ซึ่งเป็นกลุ่มเดียวกับฝ่ายบริหาร กับสมาชิกสภาที่  
สังกัดพรรคประชาธิปัตย์

จากการสอบถามถึงความเห็นเกี่ยวกับการทำงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร  
พบว่า สมาชิกสภากรุงเทพมหานครส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการทำงานของผู้ว่าราชการ  
กรุงเทพมหานครเป็นลักษณะของการหาเสียงไปด้วยในตัว ซึ่งทำให้สมาชิกสภาเกิดความ  
รู้สึกว่าจะต้องมีการแข่งขันกันใน เรื่องของการประชาสัมพันธ์ผลงานของตนเองและโจมตี  
การทำงานที่ผิดพลาดของฝ่ายตรงข้ามทางสื่อมวลชนเพื่อให้ประชาชนได้ทราบ ทั้งนี้เพื่อ  
ตนเองจะได้คะแนนนิยมเพิ่มขึ้น และในขณะเดียวกันก็เป็นการลดความนิยมของกลุ่มแข่งขันลง  
ไปด้วย

สำหรับความเห็นต่อกรณีที่ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้มีการขู่ว่าจะทำการยุบสภา กรุงเทพมหานครในกรณีที่สภาไม่ผ่านงบประมาณนั้น พบว่า ทั้งฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาส่วนใหญ่ มีความเห็นว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เคยทำการขู่โดยตรงต่อสภากรุงเทพมหานคร หากแต่จะใช้วิธีการให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชนแทน ดังนั้นในกรณีดังกล่าวนี้ จึงไม่อาจกล่าวได้ว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครใช้อำนาจในทางเผด็จการ

สำหรับสาเหตุของความขัดแย้ง พบว่า ฝ่ายบริหารมีความเห็นที่เกิดจากการที่ ทั้งฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาซึ่งมีเสียงส่วนใหญ่ในสภากรุงเทพมหานครมีนโยบายที่แตกต่าง กัน ส่วนสมาชิกสภาที่มีความเห็น เกิดจากการที่ทั้งฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาที่สังกัดพรรค ประชาธิปัตย์ซึ่งมีเสียงส่วนใหญ่ในสภามีนโยบายต่างกัน สังกัดพรรค/กลุ่มการเมืองต่างกัน และเกิดจากการที่กฎหมายกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของทั้ง 2 ฝ่ายให้มีลักษณะของความ สัมพันธ์ในเชิงที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งได้ง่าย

ซึ่งจากสมมติฐานข้อที่ 2 ของผู้วิจัยที่ว่า "จากการที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่าย นิติบัญญัติ จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ในลักษณะที่ฝ่ายนิติ บัญญัติจะทำการหน่วงเหนี่ยวการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารเพื่อเป็นการถ่วงดุลย์และตรวจสอบ อำนาจกับฝ่ายบริหาร" ซึ่งจากการศึกษาของผู้วิจัย พบว่า การที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือ ฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างทั้ง 2 ฝ่ายขึ้น ซึ่งลักษณะของความขัดแย้ง ดังต่อไปนี้ คือ

1. มีลักษณะการแตกแยกเป็นกลุ่ม เป็นพรรค ทั้งระหว่างสมาชิกสภาที่ต่างกลุ่ม/ พรรคการเมืองกัน และระหว่างสมาชิกสภาที่สังกัดพรรคประชาธิปไตยกับฝ่ายบริหาร
2. มีลักษณะของการแสวงหาคะแนนนิยมให้แก่ตัวเอง และในขณะเดียวกันก็มี การโจมตีฝ่ายตรงข้าม โดยการให้ข่าวสารต่อสื่อมวลชน

3. ไม่ปรากฏว่ามีการใช้วิธีการท้วงเทินยิวการทำงานของฝ่ายบริหารเพื่อเป็นการถ่วงดุลย์และต่อรองอำนาจกับฝ่ายบริหาร แต่จะมีลักษณะของการใช้วิธีการควบคุมนอกรูปแบบ เช่น การให้ข่าวต่อสื่อมวลชนถึงการทำงานที่ผิดพลาดของฝ่ายบริหาร และทำเป็นหนังสือยื่นต่อฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารทราบถึงการดำเนินงานของตนว่า เป็นที่พอใจของประชาชนหรือไม่ เพื่อเป็นการถ่วงดุลย์และต่อรองอำนาจกับฝ่ายบริหารเกิดขึ้นแทน

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสรุปได้ว่า จากการที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัตินี้ จึงทำให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้นจริง โดยการขัดแย้งนั้นมีลักษณะที่มีการแบ่งเป็นกลุ่ม/พรรคการเมืองตามที่แต่ละฝ่ายสังกัด มีการหาคะแนนนิยมให้กับตนเองและโจมตีฝ่ายตรงข้าม และมีการใช้วิธีการควบคุมนอกรูปแบบ เพื่อเป็นการถ่วงดุลย์และต่อรองอำนาจกับฝ่ายบริหาร

ผลของความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

#### 1. ผลกระทบทางการเมือง

จากการศึกษาถึงผลกระทบต่อการเมืองของความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับสภากรุงเทพมหานคร พบว่า ฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาส่วนใหญ่มีความเห็นว่า จะก่อให้เกิดการช่วงชิงคะแนนนิยมจากประชาชน โดยที่แต่ละฝ่ายจะพยายามประชาสัมพันธ์ตนเองและโจมตีฝ่ายตรงข้าม นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดการแตกแยกเป็นกลุ่มเป็นพรรค ตามกลุ่ม/พรรคการเมืองที่ตนเองสังกัด และแบ่งเป็นฝ่ายบริหารกับไม่ใช่ฝ่ายบริหาร

#### 2. ผลกระทบทางการบริหาร

จากการศึกษาถึงผลกระทบของความขัดแย้งระหว่างทั้ง 2 ฝ่ายต่อการบริหาร



งานของกรุงเทพมหานคร พบว่า ฝ่ายบริหารมีความเห็นว่า ความขัดแย้งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยต่างฝ่ายต่างระมัดระวังตัวในการทำงาน และจะเป็นการทำงานเพื่อช่วงชิงคะแนนเสียงจากประชาชน ดังนั้น ผลงานที่ปรากฏต่อสื่อมวลชนและประชาชนจะต้องเป็นผลงานที่ดีและมีประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม ขณะที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมองว่า ความขัดแย้งของทั้ง 2 ฝ่ายจะทำให้การบริหารงานเป็นไปโดยไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะ ความขัดแย้งกันจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา การบริหารงานและโครงการต่าง ๆ ไม่ราบรื่นเท่าที่ควร การบริหารงานจะล่าช้า ดังนี้ เป็นต้น

นั่นคือ เป็นการยืนยันสมมติฐานในข้อที่ 3 ของผู้วิจัยที่ว่า "ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครก่อให้เกิดผลเสียต่อการเมืองและการบริหารของกรุงเทพมหานคร" นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การจัดองค์กรการปกครองของกรุงเทพมหานคร โดยการกำหนดให้มีการแบ่งแยกอำนาจและให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้มแข็งนี้ อาจเป็นการสร้างวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่น (local political culture) ภายในประเทศชั้นใหม่ก็อาจเป็นไปได้ ทั้งนี้เพราะ

1. การปกครองในระบบนี้เป็นการสร้างระบบความรับผิดชอบที่ชัดเจนในการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ ฝ่ายบริหารหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงและปัดความรับผิดชอบได้ เมื่อเป็นเช่นนั้นฝ่ายบริหารก็ต้องเร่งรีบปัดความต้องการของประชาชนให้สำเร็จโดยรวดเร็ว ทันต่อเวลาอย่างมีคุณภาพและทั่วถึง

2. มีโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถที่จะตรวจสอบได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้เพราะจุดเด่นของระบบนี้อยู่ที่ฝ่ายบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ



ในการทำงานทั้งหมดของกรุงเทพมหานครต่อประชาชน ซึ่งระบบการปกครองโดยที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากนี้ ก็อาจไม่เกิดผลดีต่อฝ่ายบริหารเสมอไป เพราะถ้าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครบริหารงานไม่ดี ไม่มีความรับผิดชอบ ประชาชนก็สามารถตรวจสอบได้ง่าย และผลงานที่ไม่ดีนั้น ๆ ก็จะเป็นการทำลายตัวผู้บริหารเอง แต่ถ้าผลงานเป็นที่พอใจของประชาชน ก็ย่อมเป็นที่แน่นอนอยู่ว่าในการเลือกตั้งในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในครั้งต่อไป ผู้บริหารคนนั้นก็จะได้กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งนี้อีกอย่างแน่นอน

3. ระบบการปกครองซึ่งกำหนดให้มีการแบ่งแยกอำนาจนี้ ทำให้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่มีการก้าวก่ายหน้าที่ซึ่งกันและกัน

ซึ่งจากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนั้น จะเห็นได้ว่า ระบบการปกครองของกรุงเทพมหานคร ในปัจจุบันไม่ใช่จะก่อให้เกิดผลเสียต่อการเมืองและการบริหารต่อกรุงเทพมหานคร โดยทั้งหมดทีเดียว แต่ยังคงก่อให้เกิดผลดี คือ เป็นการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองท้องถิ่นใหม่ ซึ่งวัฒนธรรมการเมืองใหม่นี้ จะเป็นพื้นฐานหลักในการปลูกฝังความคิดทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับชาติได้ต่อไปในอนาคต แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับความสำนึกในทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญด้วย

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร อันมีผลกระทบต่อการเมืองและการบริหารของกรุงเทพมหานคร นั้น ผู้วิจัยได้พบกับปัญหาต่าง ๆ อันเป็นที่มาของความขัดแย้ง และผลกระทบของความขัดแย้งระหว่างทั้ง 2 ฝ่าย ต่อการเมืองและการบริหารของกรุงเทพมหานคร ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

ของกรุงเทพมหานคร ดังต่อไปนี้ คือ

1. ฝ่ายบริหารและสภากรุงเทพมหานครควรมีการประสานงานกัน ทั้งในด้านความคิดเห็นและวิธีการปฏิบัติให้มากกว่านี้ โดยจัดตั้งคณะทำงานประสานงานกัน ซึ่งประกอบด้วย รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 1 คน สมาชิกสภากรุงเทพมหานครสังกัดกลุ่มรวมพลัง 1 คน รองประธานสภากรุงเทพมหานคร 1 คน สมาชิกสภากรุงเทพมหานครสังกัดพรรค ประชาธิปัตย์ 1 คน อิสระ 1 คน และเลขานุการสภา 1 คน ซึ่งคณะทำงานดังกล่าวจะทำหน้าที่ในการประสานความคิดเห็นและแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกันระหว่างฝ่ายบริหารกับสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ก่อนที่จะมีการเสนอร่างข้อบัญญัติใด ๆ ก็ควรที่จะให้คณะทำงานชุดนี้ ได้พิจารณาและร่วมปรึกษาหารือกันก่อน ซึ่งจะช่วยให้การพิจารณาในสภาต่อไป

2. ควรที่จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ในบางมาตรา เช่น ในมาตรา 41 ในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภา ในการเรียกเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมาให้ข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการสภา ซึ่งควรที่จะกำหนดบทลงโทษของผู้ที่ฝ่าฝืนไว้ด้วย เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงจากเจ้าหน้าที่หรือฝ่ายบริหาร

3. ทั้งฝ่ายบริหารและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครควรที่จะให้ความสนใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเองและของฝ่ายตรงข้าม เพื่อที่จะได้มีความเข้าใจตรงกัน และจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของทั้ง 2 ฝ่ายไม่ขัดแย้งกัน

4. ควรเร่งสร้างความสำนึกและความรู้สึกในทางการเมืองให้กับประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้มีความสามารถในการรับรู้และแสดงออกซึ่งความคิดเห็นในทางการเมือง ทั้งนี้เพราะในระยะยาวจะเป็นการกระตุ้นความสำนึกในการปกครองตนเองให้กับประชาชน จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่าความขัดแย้งในทางการเมืองเป็นเรื่องปกติธรรมดาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในแง่การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแล้วปัญหาความขัดแย้งของสภากรุงเทพมหานครกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเท่าที่ผ่านมา นั้น น่าจะเป็นเรื่องของความเห็นที่ไม่ลงรอยกันมากกว่า อันเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่จะพบเห็นได้ในวิถีทางประชาธิปไตย พฤติการณ์เช่นนี้ น่าจะถือได้ว่าเป็นการส่งเสริมหรือเป็นพัฒนาทางการเมือง ตราบเท่าที่ความขัดแย้งจะไม่นำไปสู่การแตกแยกอย่างเห็นได้ชัด

ผู้วิจัยหวังว่า แนวทางในการศึกษาวิจัยและการแก้ไขปัญหานี้ คงจะเป็นประโยชน์แก่กรุงเทพมหานครบ้าง ไม่มากก็น้อย และคิดว่ากรุงเทพมหานครจะเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น หากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้ทุกคนจะมองเห็นถึงปัญหาและตระหนักถึงความเจริญก้าวหน้าของกรุงเทพมหานครอย่างแท้จริง