

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของเรื่อง

กรุงเทพมหานคร เป็นนครหลวงของไทยที่มีประวัติศาสตร์ความสำคัญยาวนานกว่า 214 ปี มีรูปแบบโครงสร้างการปกครองตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปัจจุบันถึง 6 รูปแบบ

พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ปฐมบรมกษัตริย์แห่งบรมราชจักรีวงศ์ ได้ทรงสถาปนาพระนคร ขึ้นเป็นเมืองหลวงสืบต่อจากกรุงธนบุรี เมื่อปี 2325 และทรงจัดให้มีพระราชพิธีถือน้ำพระมนตร์ขึ้นในปี 2328 การปกครองในระยะต้นมีรูปแบบการปกครองแบบ "เวียง" อยู่ภายใต้การดูแลบังคับบัญชาของเสนาบดีกรมเวียง (หน่วยหนึ่งของจุดสมมติ คือ เวียง วัง คลัง นา) จนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองพระนครขึ้นใหม่เป็นครั้งแรก โดยทรงแต่งตั้งคณะเทศมนตรี (Board of Councillorship) จากพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการร่วมกันดูแลรับผิดชอบเป็นคอมมิตี (committee) จัดการบริหารพระนครทำนอง "เทศบาล" ต่อมาทรงเห็นว่าการบังคับบัญชาตั้งการของคอมมิตี ไม่ค่อยสะดวกจึงยกเลิก และทรงตั้งให้ประธานคอมมิตีเป็นเสนาบดีกระทรวงเมือง จนถึงปี 2437 ได้ทรงจัดการปกครองกระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทย พร้อมกับทรงปรับปรุงรูปแบบการปกครองพระนครขึ้นใหม่ในลักษณะ "มณฑลกรุงเทพ" ประกอบด้วย พระนคร ธนบุรี รวมทั้งหัวเมืองใกล้เคียง คือ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ และชัยภูมิ โดยมีเสนาบดีกระทรวงนครบาลเป็นผู้บัญชาการปกครองภายใต้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่และข้อบังคับปกครองหัวเมือง โดยอนุโลม ยกเว้นอำเภอชั้นในของจังหวัดพระนครกับธนบุรี

ต่อมาสมัยรัชกาลที่ 6 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้รวมกระทรวงนครบาลเข้ากับกระทรวงมหาดไทย และทรงให้ "สมุหพระนครบาล" เป็นผู้รับผิดชอบการปกครองมณฑลกรุงเทพ และให้ "สมุหเทศาภิบาล" ดูแลการปกครองมณฑลอื่น ๆ ในปี 2465

ปี 2476 ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งพระราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 กำหนดรูปแบบการปกครองใหม่เป็นรูปแบบจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน โดยยกเลิกมณฑลให้อำนาจการปกครองไปอยู่ที่ข้าหลวงประจำจังหวัดขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย พร้อมกับได้มีการประกาศใช้พระราช

บัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ส่งผลให้กรุงเทพเป็นจังหวัดหนึ่งซึ่งแบ่งเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีออกเป็นอำเภอชั้นนอก โดยในระดับตำบลและหมู่บ้านไม่มีการบริหารราชการ คงความหมายเป็นเพียงการแบ่งเขตพื้นที่เท่านั้น ต่อมาในปี 2479 มีประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพ ส่งผลให้เกิดรูปแบบการปกครองเป็นเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีขึ้น

ในปี 2514 มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 และ 25 ให้รวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเข้าด้วยกันเป็นนครหลวงกรุงเทพธนบุรี โดยให้รวมองค์การบริหารส่วนจังหวัดของทั้งสองเข้าด้วยกันเป็นองค์การบริหารนครหลวง รวมเทศบาลเป็นเทศบาลนครหลวง มีผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็นผู้บังคับบัญชา และราชการส่วนท้องถิ่นมีนายกเทศมนตรีเทศบาลนครหลวงเป็นผู้รับผิดชอบ

ปี 2515 มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 เปลี่ยนรูปแบบการปกครองจากรวมกรุงเทพธนบุรี เป็นกรุงเทพมหานคร มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากข้าราชการการเมืองแทนผู้ว่าราชการนครหลวง ที่มีจากข้าราชการประจำ และแทนการมีนายกเทศมนตรีด้วย กำหนดให้กรุงเทพมหานครอยู่ในการควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยแก้ไขปรับปรุงมาจากกฎหมายแม่บท พ.ศ. 2518 เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่มีลักษณะพิเศษ เนื่องจากการเติบโตอย่างรวดเร็วในทุกด้านของกรุงเทพมหานคร จากการศึกษาปัจจัยประกอบที่เกี่ยวกับประชากร การย้ายถิ่นฐาน โครงสร้างทางเศรษฐกิจ รายได้เฉลี่ย การเมือง การปกครอง การบริหาร และสิ่งแวดล้อม พบว่า

1. ประชากร

ในปี 2538 กรุงเทพมหานคร มีประชากรรวม 7.9 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 13.3 ของประชากรทั้งประเทศซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 59.7 ล้านคน กรุงเทพมหานครมีพื้นที่ รวม 1,568 ตารางกิโลเมตร มีลักษณะเป็นเมืองเอกนคร หรือเมืองโคเคียว (primate city) เนื่องจากเป็นศูนย์กลางทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และการบริหารรูปแบบต่าง ๆ กรุงเทพมหานคร จึงเป็นเมืองใหญ่เมืองเดียวของประเทศ มีความหนาแน่นของประชากรประมาณ 3,560 คนต่อตารางกิโลเมตร เมื่อเทียบกับจังหวัดปทุมธานี ที่อยู่ในเขตปริมณฑล มีความหนาแน่นของประชากร ประมาณ 335 คนต่อตารางกิโลเมตรเท่านั้น พื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นที่สุดของกรุงเทพมหานครคือเขตป้อมปราบศัตรูพ่าย ประมาณ 42,280 คนต่อตารางกิโลเมตร และพื้นที่ที่มีประชากรน้อยที่สุด คือเขตหนองจอก ประมาณ 289 คนต่อตารางกิโลเมตร กรุงเทพมหานครจึงเป็นเมืองใหญ่ที่สุด

2. การย้ายถิ่นฐาน

ในขณะที่อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรกรุงเทพมหานครเอง ตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา จะเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำกว่าร้อยละ 3 แต่การอพยพของประชากรจากต่างจังหวัดเข้าสู่กรุงเทพมหานครยังมีอัตราการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา (2513-2533) มีคนย้ายถิ่นฐานเข้าสู่กรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นมากกว่า 90,000 คนต่อปี ทั้งนี้ยังไม่รวมแรงงานต่างจังหวัดที่

เคลื่อนย้ายเข้าออก เพื่อมาประกอบอาชีพในกรุงเทพมหานคร โดยไม่มีทะเบียนบ้านอีกประมาณ 4 ล้านคนต่อปี ปัจจัยสำคัญของการย้ายถิ่นมาจากปัญหาด้านเศรษฐกิจและความยากจน

3. โครงสร้างทางเศรษฐกิจ

จากการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศในปี 2537 มีมูลค่าการผลิตผลิตภัณฑ์ จำนวน 1,380,342.66 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 38.3 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ทั้งประเทศและมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เมื่อเทียบกับปี 2536 เท่ากับร้อยละ 6.88 ภาคอุตสาหกรรมจึงถือได้ว่าเป็นมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครมาก ในปี 2537 มีโรงงานอุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานคร ประมาณ 19,492 โรงงาน คิดเป็นร้อยละ 20 ของจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมทั่วประเทศ ก่อให้เกิดรายได้และการจ้างงานประมาณ 600,000 คน

4. รายได้เฉลี่ย

จากการศึกษารายได้เฉลี่ยของคนกรุงเทพฯ พบว่ามีรายได้สูงกว่าภาคอื่นของประเทศ ประมาณ 6 เท่าตัว และสูงกว่ารายได้เฉลี่ยของทั้งประเทศ ประมาณ 3 เท่า ความแตกต่างที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากความไม่สมดุลย์ในการกระจายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

5. การเมือง การปกครอง และการบริหารประเทศ

กรุงเทพมหานคร เป็นศูนย์กลางสำคัญของประเทศในทุก ๆ ด้าน คือ การบริหารราชการแผ่นดิน การเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ การศึกษา การพัฒนา การขนส่ง การสื่อสาร โทรคมนาคม การเมืองระหว่างประเทศ และแม้แต่การประกอบอาชีพของประชาชน จากสภาพการณ์เหล่านี้ ส่งผลให้กรุงเทพมหานครเป็นนครหลวงที่ต้องรับภาระหน้าที่ความรับผิดชอบทุก ๆ ด้านอย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการจราจรที่ถึงจุดวิกฤต การพัฒนาการและเจริญเติบโตอย่างไร้ทิศทาง การทะเลาะในสวัสดิการสังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น จึงน่าจะถึงเวลาแล้วที่ควรจะต้องมีการแสวงหารูปแบบการปกครองกรุงเทพมหานครใหม่ที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพว่าในปัจจุบัน

6. สิ่งแวดล้อม

เรื่องที่มีความสำคัญและมีผลกระทบโดยตรงต่อกรุงเทพฯ คือ ปัญหาสิ่งแวดล้อม จากการศึกษานในปี 2537 พบว่าประชาชนจะได้รับความเดือดร้อนอันตรายจากเสียงดัง ฝุ่นละออง และขยะเป็นประจำอยู่ทุกวัน จากการตรวจวัดระดับความเดือดร้อนอันตรายจากเสียงดัง ฝุ่นละออง และขยะเป็นประจำอยู่ทุกวัน จากการตรวจวัดระดับความดังเสียงและฝุ่นละอองในพื้นที่ของกรุงเทพฯ อาทิบริเวณสี่แยกบ้านแขก อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ แยกอโศกและสุขุมวิท ตามแยกบางรัก พบว่าเกินเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด นอกจากนี้ยังพบว่ากรุงเทพมหานครยังมีปริมาณขยะและสิ่งปฏิกูลเกิดขึ้นในแต่ละวัน ประมาณ 7,000-8,000 ตันต่อวัน และปี 2541 จะเพิ่มขึ้นเป็น 8,070 ตันต่อวัน และปี 2542 จะเพิ่มขึ้นเป็น 8,630 ตันต่อวัน ในขณะที่กรุงเทพมหานครยังประสบปัญหาไม่มีวิธีการที่เหมาะสมในการกำจัดขยะมูลฝอยทั้งหมดนี้ให้หมดสิ้นไปโดยเร็วได้

จากปัจจัยประกอบของจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว สถิติการย้ายถิ่นฐาน การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การประกอบอาชีพ การเป็นศูนย์กลางในทุก ๆ ด้าน ได้ส่งผลให้กรุงเทพมหานครต้องประสบกับปัญหาที่มีความคล้ายคลึงกับมหานครหลายแห่งทั่วโลก อาทิ ปัญหาการจราจร ปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ และปัญหาการบริหารด้านปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ตลอดจนปัญหาแรงงานและการประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นปัญหาที่สะสมมาเป็นเวลานานและทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกขณะ จนถึงขนาดที่องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้จัดอันดับเมืองจากทั่วโลกที่มีสถานะแวดล้อมอยู่ในขั้นอันตรายต่อสุขภาพของเด็กและเยาวชน โดยกรุงเทพมหานครติดอันดับอยู่ด้วย

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่สภาพปัจจัยประกอบของกรุงเทพมหานคร สะสมไปด้วยปัญหารวมล้อมหลายด้าน แต่หากระบบการปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครเอง มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพพอ โดยที่ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองอย่างเต็มรูปแบบแล้วก็ตาม สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาใหญ่ ๆ ของนครหลวงให้บรรเทาเบาบางลงได้

สำหรับรูปแบบการปกครองของกรุงเทพมหานคร ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ลักษณะพิเศษ เพื่อรองรับความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของชุมชนนครหลวงและเพื่อความเป็นอิสระในการบริหารงานการพัฒนาและการปกครองดูแลประชาชน โดยกฎหมายได้กำหนดให้ชาวกรุงเทพมหานครมีสิทธิในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร. จากการลงคะแนนเสียงของประชาชนเพื่ออยู่ในวาระเป็นผู้บริหารงานนครหลวงคราวละ 4 ปี พร้อมกับยังมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร(สท.) เป็นตัวแทนประชาชนในเขตต่าง ๆ อีก เขตละ 1 ถึง 2 คน ตามจำนวนประชากร 1 แสนคน ได้สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร 1 คน เศษที่เหลือเกิน 7.5 หมื่นคนคิดเพิ่มได้อีก 1 คน และมีวาระในการทำงานคราวละ 4 ปี

สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร นี้ถือว่าเป็นตัวแทนประชาชน ตามแนวทางของระบอบประชาธิปไตยในระดับการปกครองท้องถิ่น ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ คอยตรวจสอบดูแลและ พิจารณางบประมาณรายจ่ายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นกัน นั่นหมายถึงประชาชนชาวกรุงเทพมหานครมีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน และนี่คือลักษณะพิเศษของการปกครองท้องถิ่นรูปนครหลวงที่ควรมีการศึกษาวิจัยถึงบทบาทและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของนักการเมืองท้องถิ่น ว่าจะมีส่วนช่วยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ได้มากน้อยเพียงใดและอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาการทางการเมือง โดยการใช้กระบวนการปกครองท้องถิ่นของ

กรุงเทพมหานคร ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เป็นกรอบในการศึกษา

2. เพื่อศึกษาประวัติศาสตร์ความเป็นมา บทบาท อำนาจและหน้าที่ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ตามบทบัญญัติ ของกฎหมายรวมทั้ง บทบาทอื่น ๆ ที่มี ต่อ การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของ กรุงเทพมหานคร

3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ แนวคิด และแนวโน้ม ของบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ในอนาคต เพื่อการทำหน้าที่ในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครให้สัมฤทธิ์ผล สมบูรณ์ต่อไป

กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ในการปกครองรัฐมีเป้าหมายสูงสุดคือรักษาความมั่นคงของชาติและความผาสุกของประชาชน จากสภาพความเป็นจริงประเทศซึ่งมีพื้นที่กว้างใหญ่ ประชาชนอยู่กระจัดกระจาย แต่ละท้องถิ่นมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกันตามสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่นนั้น การปกครองดูแล อำนาจความสะดวกไม่สามารถทำได้ทั่วถึง จึงทำให้ไม่สามารถบรรลุถึงเป้าหมายของการปกครองได้จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น จึงได้เกิดแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นขึ้น โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ คือ ส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเอง มีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองกับหลักการประชาธิปไตยประชาชน ได้พัฒนาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นด้วยตนเอง ปกป้องสิทธิประโยชน์ที่ ได้ และจะเป็นแนวทางการพัฒนาการเมืองระดับประเทศต่อไป

ความหมายของ "การปกครองท้องถิ่น" มีนักวิชาการด้านการปกครองหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ อาทิ

John J. Clarks หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐ ซึ่งสำคัญที่รับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่น หรือในขอบเขตแห่งใดโดยเฉพาะ และเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง

William A. Robson หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นจะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์กรที่จำเป็น (necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

William V. Holloway หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอนมีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงาน คลังของตนเอง และมีสภาของท้องถิ่นที่

สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

Haris G. Montagu หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอนมีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงาน คลังของตนเอง และมีสภาพของท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

Hairs G. Montagu หมายถึง การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งสำหรับผู้มีหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจอิสระตลอดจนความรับผิดชอบ ซึ่งคุณสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

ดังนี้ จึงสามารถสรุปหลักการของการปกครองท้องถิ่น ได้ดังนี้

1. มีอิสระในการปกครองตนเอง โดยใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติภารกิจภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย
2. เกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง
3. เป็นองค์กรนิติบุคคลตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกออกจากรัฐบาลกลางสามารถออกนโยบาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับได้
4. ผู้บริหาร และสมาชิกขององค์กรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในท้องถิ่น
5. รัฐบาลกลางทำหน้าที่กำกับ ดูแล เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชนเท่านั้น
6. การกระจายอำนาจของรัฐทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระเพื่อการปฏิบัติการกิจของตนตามสมควร ในการนี้องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมี
 - 6.1 สิทธิตามกฎหมาย (legal rights)
 - 6.2 มีองค์กรเป็นของตนเองเป็นเอกเทศ
 - 6.3 ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของการปกครองท้องถิ่นโดยตรง และกว้างขวางตามหลักการปกครองตนเอง

2. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการปกครองท้องถิ่น

2.1 พัฒนาปัจจัยแวดล้อมในท้องถิ่นที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาทางการเมือง

ปัจจัยแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาทางการเมืองสำหรับสังคมด้อยพัฒนา เช่นประเทศไทย จะต้องดำเนินการพัฒนาเพื่อเป็นปัจจัยอำนวยประโยชน์แก่การพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย เศรษฐกิจ การศึกษา และวัฒนธรรมทางการเมือง

2.2 พัฒนาการปกครองท้องถิ่น

วิถีทางการพัฒนาทางการเมือง คือการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้มีสภาพที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์แก่ประชาชนในอันที่จะได้มีโอกาสเรียนรู้ และฝึกฝนตนเองให้เข้าใจต่อกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชน การเงินของท้องถิ่น โครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่น

นิยามคำศัพท์และความหมาย

1. "สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร" ในฐานะนักการเมืองท้องถิ่นของการปกครองรูปแบบนครหลวงเป็นผู้แทนที่ประชาชนจากเขตต่าง ๆ รวม 38 เขตเลือกตั้งเข้ามาปฏิบัติงาน
2. "บทบาท" คือการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่และสิทธิของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมไปถึงการปฏิบัติอื่น ๆ ที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมและประชาชนส่วนรวมด้วย
3. "การเมืองการปกครองท้องถิ่น" คือหน่วยปกครองในท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระและได้รับอำนาจอิสระ ตลอดจนความรับผิดชอบที่สามารถใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมจากรัฐบาลกลาง

สมมุติฐานการวิจัย

1. บทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ตามบทบัญญัติของกฎหมาย มีส่วนช่วยในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
2. บทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่มีต่อประชาชน มีส่วนช่วยให้ประชาชนเกิดความรู้ความเข้าใจต่อการปกครองท้องถิ่นอย่างถูกต้องถ่องแท้ รวมทั้งเกิดความตื่นตัวต่อการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง "บทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครต่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น" มุ่งเน้นการศึกษาถึงบทบาท อำนาจ และหน้าที่ ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 รวมทั้งบทบาทที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในลักษณะที่จะช่วยให้เกิดการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบและวิธีการอย่างไร ตลอดจนจะได้ศึกษาว่าในทางปฏิบัติจริง บทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะมีส่วนช่วยให้เกิดการก่อมลภาวะทางการเมือง (political socialization) แก่ประชาชนได้หรือไม่อย่างไร ทั้งนี้เพื่อค้นหาความจริงอัน

จะนำไปสู่ความสำเร็จของการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นตามระบบประชาธิปไตยในที่สุด

วิธีการวิจัย

ใช้วิธีการศึกษาวิจัย แบบวิธีพรรณนาวิเคราะห์ (descriptive analytical approach) จากแหล่งข้อมูล ดังต่อไปนี้

1. เอกสาร (documentary research) อาทิ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ผลการประชุม ผลการสัมมนา และข้อมูลทางวิชาการ
2. การรวบรวมข้อมูลที่มีอยู่เดิม (aggregated data) สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
3. การออกแบบสอบถามและสัมภาษณ์ (survey research) สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
4. การสัมภาษณ์บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสภากรุงเทพมหานคร
5. วิเคราะห์ข้อมูลเชิงสถิติเชิงพรรณนาและสถิติวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร ด้วยวิธีไคสแควร์

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้

การศึกษายทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ในการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่น เป็นเรื่องที่ไม่เคยมีการศึกษาวิจัยมาก่อน ซึ่งผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้คาดว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ดังนี้

1. ได้ศึกษารูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปของนครหลวง โดยมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ปฏิบัติหน้าที่แทนประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย
2. ได้รับความรู้เรื่องกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในฐานฝ่ายนิติบัญญัติ สภากรุงเทพมหานคร
3. ได้ศึกษาถึงแนวทางการพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น

วิธีการนำเสนอ

การศึกษาวิจัยจัดแบ่งออกเป็น 6 บท ประกอบด้วยสาระสำคัญนำเสนอเรียงลำดับดังนี้

บทที่ 1 : บทนำ

จะกล่าวถึงภาพรวมของการศึกษาวิจัยฉบับนี้ ประกอบด้วยความเป็นมา ความสำคัญของเรื่อง วัตถุประสงค์ แนวคิดและเหตุผล ทฤษฎีสำคัญ นิยามคำศัพท์และความหมาย สมมติฐาน ขอบเขตการวิจัย วิธีการวิจัย และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการวิจัย

บทที่ 2 : ทฤษฎีและแนวความคิด

เป็นการศึกษาทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปนครหลวงตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นแบบมหานคร และทฤษฎีการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น และการปกครองท้องถิ่นมีผลต่อการพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตย

บทที่ 3 : บทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

ศึกษาถึงรายละเอียดของที่มา อำนาจ หน้าที่ และบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 โดยเฉพาะบทบาทในด้านนิติบัญญัติ คือการตราข้อบัญญัติ และการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร อันเป็นหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

บทที่ 4 : วิธีดำเนินการวิจัย

ทำการศึกษาในสองลักษณะควบคู่กัน คือ การศึกษาวิจัยในเชิงพรรณนา การศึกษาวิจัยในเชิงวิเคราะห์ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร และการเก็บรวบรวมจากการสำรวจ

บทที่ 5 : ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครนอกสภาและด้านการสร้างความสัมพันธ์ ต่อประชาชนในพื้นที่เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน ตลอดจนแนวโน้มของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น ด้วยการออกแบบสอบถามสมาชิกสภากรุงเทพมหานครรวมทั้งการประเมินผลข้อมูลเพื่อนำสู่การวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 6 : บทสรุปการศึกษาและข้อเสนอแนะ

เป็นภาพรวมของผลการศึกษาวิจัยทั้งหมด โดยพิจารณาปัจจัยประกอบ สภาพแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครข้างต้น เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายของการปกครองท้องถิ่นต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย