

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร
ในกรณีที่มาจากพรรคเดียวกัน

นายอัศวิน ตีระวัฒนพงษ์



ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2539

ISBN 974-634-415-3

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The Executive - Legislature Relationship Under One Party's
Domination : A Study of Local Politics in the
Bangkok Metropolitan Administration



Mr.Asawin Teeravatanapong

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Political Science

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1996

ISBN 974-634-415-3

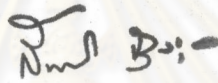
หัวข้อวิทยานิพนธ์ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครนคราณกรณณที่
มาจากพรรคเดียวกัน

โดย นายอัศวิน ธีระวัฒนพงษ์

ภาควิชา การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ประหยัด หงษ์ทองคำ

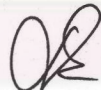
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต



..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

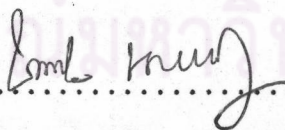
(รองศาสตราจารย์ ดร.สันติ จงสุวรรณ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



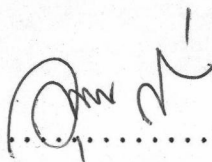
..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ดำรง ชรรมารักษ์)



..... อาจารย์ที่ปรึกษา

(รองศาสตราจารย์ประหยัด หงษ์ทองคำ)



..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี)

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

อัครวิ : ตรีวัฒนพงษ์ : ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร
ในกรณีที่มาจากพรรคเดียวกัน (THE EXECUTIVE - LEGISLATURE RELATIONSHIP
UNDER ONE PARTY'S DOMINATION : A STUDY OF LOCAL POLITICS IN THE
BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION) อ.ที่ปรึกษา : รศ.ประหยัด
หงษ์ทองคำ, 269 หน้า. ISBN 974-634-415-3

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาว่าความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับเสียงข้างมากของ
ฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครเมื่อมาจากพรรคการเมืองพรรคเดียวกัน ได้ก่อให้เกิดผลอย่างไรบ้าง
ต่อการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร และมีการตรวจสอบถ่วงดุลย์กันตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่
ผลการวิจัยพบว่า ลักษณะของความสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานคร
เป็นไปด้วยความคล่องตัว และไม่ปรากฏความขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างกัน แต่ลักษณะของความสัมพันธ์
ดังกล่าวทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลย์เป็นไปอย่างเบาบาง และเกิดการผูกขาดทางอำนาจโดยอาศัยระบบ
พรรคการเมือง ซึ่งเป็นเช่นนั้นก็เพราะว่าพรรคการเมืองที่เข้ามาบริหารงานของกรุงเทพมหานครใน
ขณะนั้นมีวินัยพรรคที่สูงมากพรรคหนึ่ง จึงทำให้พรรคการเมืองดังกล่าวสามารถริเริ่มโครงการใหญ่ ๆ เพื่อ
สนองตอบความต้องการของประชาชนและสร้างสรรค์ผลงานให้กับพรรคของตนได้อย่างมาก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2538

ลายมือชื่อนิสิต อัครวิ ตรีวัฒนพงษ์
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C530012 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD: BANGKOK / LOCAL / RELATIONSHIP / PARTY

ASAWIN TEERAVATANAPONG : THE EXECUTIVE - LEGISLATURE UNDER ONE PARTY'S DOMINATION : A STUDY OF LOCAL POLITICS IN THE BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION. THESIS ADVISOR : ASSO. PROF. PRAYAD HONGTHONGKHAM, 269 pp. ISBN 974-634-415-3

This research aims at finding the relationship between the executive and the legislation branches in the Bangkok Metropolitan Administration (BMA), when they came from the same political party. The major research questions are, firstly, what is the effect of such a relationship on the BMA's administration, and secondly, whether there is any check and balance according to the separation power idea.

This research concludes that there was no serious conflict in their relationship which enabled the administration of the BMA to work smoothly. However, this led to the ineffective check and balance process, and the domination of the political party over the legislature due to strong discipline of that party. As a result, the BMA had been able to initiate many major projects which served the need of the people and made a good reputation in the party's performance.



ศูนย์วิทยพัทธยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา..... การปกครอง.....

สาขาวิชา..... การปกครอง.....

ปีการศึกษา..... 2538.....

ลายมือชื่อนิสิต..... อัดวิน ด้ระวัฒน์พงษ์.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... [Signature].....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลือและแนะนำอย่างดีของท่านรองศาสตราจารย์ประหยัด หงษ์ทองคำ ท่านรองศาสตราจารย์ดำรง ธรรมมารักษ์ และท่านรองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ่มมณี ซึ่งทุกท่านได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ของการวิจัยด้วยดีตลอดเวลา รวมทั้งขอขอบคุณเพื่อน ๆ ทุกคนทั้ง พี่วุฒิ พี่คมสันต์ พี่เด พี่เอ็ม พี่จ้อ พี่เปี้ยก พี่สุวรรณ พี่ณัฐ พี่น้อย พี่แอน พี่ตั๋ย พี่รัก พี่สนิท พี่ตั๋ย พี่หนูย พี่จ๊อด พี่ประจักษ์ และน้องเตน ที่คอยให้กำลังใจและอยู่เป็นเพื่อนกันตลอดสี่ปีบ้าง สามปีบ้าง และสองปีบ้าง และผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ บิดา - มารดา พี่ดาวและน้องเดือน ที่คอยสนับสนุนและให้ความรักความอบอุ่น อันเป็นกำลังใจที่สำคัญแก่ผู้วิจัยเสมอมา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญแผนภาพ	ฉ
บทที่	
1 บทนำ	1
ความเป็นมาของปัญหาการวิจัย	1
ปัญหาของการวิจัย	5
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	7
แนวความคิดเบื้องต้นที่ใช้ในการวิจัย	7
สมมุติฐานในการวิจัย	11
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	11
วิธีการศึกษาวิจัย	11
นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย	12
รูปแบบของการนำเสนอวิทยานิพนธ์	13
2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	14
การกระจายอำนาจการปกครอง	15
ความหมายและคำจำกัดความของคำว่า การปกครองท้องถิ่น	19
โครงสร้างและรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น	22

3	โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร กับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร	47
	ความเป็นมา	47
	โครงสร้างของกรุงเทพมหานคร	57
	อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร	84
	ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ..	90
4	สภาพและผลของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ที่มาจากพรรคเดียวกัน	113
	การเลือกตั้งของกรุงเทพมหานครในระดับท้องถิ่น	113
	พรรคหลังธรรมกับการเลือกตั้งของกรุงเทพมหานครในระดับท้องถิ่น ...	126
	ข้อบังคับและรายชื่อคณะกรรมการบริหารพรรคหลังธรรม	129
	คณะผู้บริหารของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร	139
	การพิจารณาร่างข้อบัญญัติของสภากรุงเทพมหานคร	148
	การตรวจสอบควบคุมและถ่วงดุลย์ฝ่ายบริหาร	180
	การทำงานของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่สังกัดพรรคหลังธรรม	215
	ผลของความสัมพันธ์ในกรณีที่มาจากพรรคเดียวกัน	224
5	สรุปและเสนอแนะ	232
	รายการอ้างอิง	247
	ภาคผนวก	252
	ประวัติผู้เขียน	269

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
4.1	แสดงผลการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2528	115
4.2	แสดงผลการเลือกตั้งผู้ที่ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งสมาชิก สภากรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2528	116
4.3	แสดงผลการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2533	120
4.4	แสดงผลการเลือกตั้งผู้ที่ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งสมาชิก สภากรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2533	121
4.5	แสดงผลการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2535	125
4.6	แสดงรายชื่อคณะกรรมการบริหารพรรคชุดที่ 1 เลือกเมื่อ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2531	134
4.7	แสดงรายชื่อคณะกรรมการบริหารพรรคชุดที่ 2 เลือกเมื่อ 9 เมษายน พ.ศ. 2532	135
4.8	แสดงรายชื่อคณะกรรมการบริหารพรรคชุดที่ 3 เลือกเมื่อ 27 มกราคม พ.ศ. 2534	136
4.9	แสดงรายชื่อคณะกรรมการบริหารพรรคชุดที่ 4 เลือกเมื่อ 23 มกราคม พ.ศ. 2536	137
4.10	แสดงจำนวนข้อบัญญัติที่สภากรุงเทพมหานครให้ความเห็นชอบ	149
4.11	แสดงสถิติการใช้จ่ายเงินสะสมของกรุงเทพมหานคร ในช่วงปี 2528 - 2537	153
4.12	แสดงงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2534 จำแนกตามแผนงาน ที่ฝ่ายบริหารเสนอต่อสภากรุงเทพมหานคร	163

ตารางที่	หน้า
4.13 แสดงงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2535 จำแนกตามแผนงาน ที่ฝ่ายบริหารเสนอต่อสภากรุงเทพมหานคร	166
4.14 แสดงงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2536 จำแนกตามแผนงาน ที่ฝ่ายบริหารเสนอต่อสภากรุงเทพมหานคร	169
4.15 แสดงงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2537 จำแนกตามแผนงาน ที่ฝ่ายบริหารเสนอต่อสภากรุงเทพมหานคร	172
4.16 แสดงจำนวนกระทู้ที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครซักถามฝ่าย บริหารในช่วงปี 2529 - 2536	187
4.17 แสดงจำนวนกระทู้ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่สังกัด พรรคการเมืองต่างกับฝ่ายบริหาร และที่สังกัดพรรค/กลุ่ม การเมืองเดียวกันกับฝ่ายบริหาร ในช่วงปี 2529 - 2536	188
4.18 แสดงจำนวนญัตติที่ฝ่ายบริหารยื่นเสนอต่อสภากรุงเทพมหานคร เพื่อขอความเห็นชอบในช่วงปี 2529 - 2536	192
4.19 แสดงจำนวนญัตติเสนอแนะที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครเสนอ ขอความเห็นชอบต่อสภากรุงเทพมหานคร ในช่วงปี 2529 - 2536 ...	198
4.20 แสดงจำนวนญัตติเสนอแนะที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครต่างพรรค กับฝ่ายบริหารได้ยื่นต่อสภากรุงเทพมหานครในช่วงปี 2529 - 2536 ..	201

ศูนย์วิทยุโทรพยากรณ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
2.1	แสดงโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารของสหรัฐอเมริกา	25
2.2	แสดงโครงสร้างระบบ Traditional County	28
2.3	แสดงโครงสร้างระบบ Elective Executive County Government	29
2.4	แสดงโครงสร้างระบบ County - Manager Government	30
2.5	แสดงโครงสร้างของระบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก	33
2.6	แสดงโครงสร้างของระบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อย	34
2.7	แสดงโครงสร้างของระบบคณะกรรมการบริหาร	35
2.8	แสดงโครงสร้างของระบบสภาและผู้จัดการ	36
2.9	แสดงโครงสร้างของระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย	39
3.1	แสดงการจัดโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร	89

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย