



บทที่ 3

ความเป็นมาและสภาพทั่วไปของสภาเขต

สภาเขต

1. ความเป็นมาของสภาเขต

งานบรรดาดองค์การปกครองท้องถิ่นรูปต่าง ๆ ในประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่า ไม่มีองค์การปกครองท้องถิ่นใดจะใหญ่โตเท่ากับองค์การปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีฐานะ เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปนครหลวง และเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ¹ โดยทั่วไปแล้ว นครหลวงของประเทศต่าง ๆ มักจะมีระเบียบการปกครองพิเศษ ผิดกับระเบียบการปกครองเมืองอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะนครหลวงเป็นที่ตั้งของรัฐบาล กรุงเทพมหานครจึงถือคามหลักนี้เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ²

ประหยัด หงษ์ทองคำ³ ได้กล่าวถึงกรุงเทพมหานคร ว่า "การจัดองค์การของกรุงเทพมหานคร จะมีลักษณะของความก้าวหน้าอยู่มาก ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากเหตุผล 2 ประการ คือ ประการแรก กรุงเทพฯ เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่เกิดหลังสุด (ยกเว้นเมืองพัทธยา) ผู้เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นย่อมจะใช้ประสบการณ์ของท่านให้เป็นประโยชน์ในการบัญญัติกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดองค์การของกรุงเทพมหานครให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย และสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น เหตุผลประการที่สองน่าจะเป็นเพราะกรุงเทพมหานคร เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษที่แตกต่างไปจาก

¹อุทัย หิรัญโศ, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523), หน้า 174.

²ประมูล จันทรวงศ์, "ประวัติกรุงเทพมหานคร" ใน กรุงเทพมหานคร วิทยุ อังคนารักษ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, 2523), หน้า 88-89.

³ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 88-89.

การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือ กรุงเทพมหานครเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปนครหลวง อันเป็นเขตการปกครองที่มีความเจริญสูงสุดของประเทศ เป็นเขตการปกครองที่มีประชาชนหนาแน่นเป็นศูนย์รวมของกิจการต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องจัดรูปการปกครองและการบริหารให้มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากองค์การปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ จึงจะสามารถบริหารกิจการอันเป็นการที่สนองตอบต่อภารกิจ ความต้องการของประชาชนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ"

ตั้งแต่มีการให้กรุงเทพมหานครเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นเป็นต้นมา คือ นับตั้งแต่เป็นสุขาภิบาลกรุงเทพเมื่อ พ.ศ. 2440⁴ พบว่า กรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 เป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองกรุงเทพมหานครในยุคนั้น เพราะนับเป็นครั้งแรกที่ประชาชนได้มีโอกาสเลือกคณะผู้บริหารและสมาชิกกรุงเทพมหานครเข้าไปบริหารงานด้วยตนเอง โดยกำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นนครหลวง (metropolis)

ในวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2518 กรุงเทพมหานครได้จัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร แต่การเลือกครั้งนั้นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีได้อยู่ในตำแหน่งจนครบตามวาระ คือ 4 ปี ทั้งนี้เพราะได้เกิดการขัดแย้งกันอย่างรุนแรง ทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ จนไม่สามารถที่จะประสานกันได้ จึงทำให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานครต้องถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2520 ทำให้กรุงเทพมหานครเข้าสู่ยุคแห่งการมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่มาจากแต่งตั้งอีกครั้งหนึ่ง เป็นต้นมา⁵ แต่ก็อยู่ในตำแหน่งได้คณะละ 2-3 ปี ก็มีเหตุอันเป็นไป ต้องลาออกบ้าง ถูกให้ออกบ้าง ซึ่งในระหว่างนั้นก็ได้รับความพยายามยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครอยู่หลายครั้ง แต่ก็มิได้ทำให้เงียบหายไปเรื่อย ๆ⁶

⁴ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 6.

⁵กทม. 2528, เอกสารเผยแพร่กิจการของกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพฯ : พี.เค.เทรตติ้ง, 2528), หน้า 11.

⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

จนเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปในปี พ.ศ. 2526 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมือง 3 พรรค ได้เสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองกรุงเทพมหานคร เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร 3 ฉบับคือ พรรคประชากรไทย พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคชาติไทย โดยรัฐบาลขอรับไปพิจารณา หลังจากนั้นรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมร่างกฎหมายฉบับรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (ดำรงตำแหน่งครั้งที่ 4) เข้ากับฉบับของสมาชิกฝ่ายรัฐบาล เป็นร่างฉบับเดียวกัน โดยนายทองต่อ กล้ายไม้ ณ ออยุธยา เป็นกรรมการและเลขานุการ⁷

ต่อมาเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2527 สภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้ง 4 ฉบับ คือ พรรคประชากรไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทยและฉบับของรัฐบาล และมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ 25 ท่าน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้ง 4 ฉบับ โดยให้ยึดฉบับของรัฐบาลเป็นหลัก⁸ ซึ่งในฉบับของรัฐบาลนี้เองที่มีโครงสร้างใหม่ขึ้นมาอีกส่วนหนึ่งคือ "สภาเขต" โดยผู้แทนพรรคการเมืองพรรคหนึ่ง เป็นผู้เสนอเพิ่มเติม ในคราวที่มีการร่าง พ.ร.บ. ฉบับรัฐบาล⁹ เป็นส่วนที่ไม่มีในร่างพระราชบัญญัติฯ ของพรรคการเมืองทั้ง 3 พรรคดังกล่าว เหตุผลของการมี "สภาเขต" ในร่างพระราชบัญญัติฯ ของรัฐบาล นายเกษม ศิริสัมพันธ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร พรรคกิจสังคม ได้อภิปรายในวันพิจารณารับหลักการร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้ง 4 ฉบับ ของสภาผู้แทนราษฎรว่า¹⁰

"พรรคกิจสังคมนั้น เรามีความเชื่อมั่นในลักษณะการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีบทบัญญัติอยู่ในแผนนโยบายของรัฐบาล และในหมวด 9 ของการปกครองท้องถิ่นพรรคกิจสังคมได้ยื่นอยู่ในหลักการที่ว่า การปกครองท้องถิ่นที่มีความหมายที่สุด ย่อมเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด... ในรูปร่างของกรุงเทพมหานครปัจจุบันก็คือ สภาเขต เพราะสภาเขตนั้นเอง การที่มีประชาชนที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของเขา ระงับทุกข์

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

⁸ บันทึกการรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 14/2527 (19 กรกฎาคม 2527), หน้า 60-62.

⁹ กทม. 2528, หน้า 27.

¹⁰ บันทึกการรายงานการประชุม สภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 14/2527 หน้า 48-49.

บารุงสุขของราษฎรที่มีอยู่ในละแวกในท้องถิ่นนั้น ๆ ย่อมเป็นสิ่งซึ่งจะช่วยทำให้แก้ไขและบรรเทาความเดือดร้อนได้นี้คือ จุดยืนของพรรคกิจสังคม... พรรคกิจสังคมขอขอบคุณคณะรัฐมนตรีที่ได้ให้ความสนับสนุนในแนวความคิด ซึ่งเป็นนโยบายของพรรคในเรื่องเกี่ยวกับสภาเขตนี้"

หลังจากคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ของสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาเสร็จแล้ว ซึ่งมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดเกี่ยวกับอายุของสภาเขตและแยกสมาชิกสภาเขตออกมาจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เพื่อให้แบ่งหน้าที่อย่างชัดเจน ก็ได้ส่งให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ต่อไป

ต่อมาในวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2527¹¹ สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 และได้มีมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครเป็นเอกฉันท์ ในส่วนของสภาเขต สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเปลี่ยนแปลงรายละเอียดบางประการเกี่ยวกับอำนาจของสภาเขตและอายุของสภาเขต หลังจากนั้นได้ส่งร่างพระราชบัญญัติฯ ให้วุฒิสภาพิจารณาต่อ ซึ่งวุฒิสภาได้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติ และแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ 25 ท่าน รับผิดชอบพิจารณา¹²

กรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ ของวุฒิสภาได้อภิปรายถึงความสำคัญของสภาเขตอยู่หลายครั้ง รวมทั้งได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่าง ๆ เช่น นายเชาวน์วงศ์ สดลภา อดีตผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายทองต่อกล้วยไม้ ณ อยุธยา ผู้อำนวยการสำนักนียบายและแผนกรุงเทพมหานคร นายชานาญ ยุวบูรณ์ อดีตผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร, นายยุวรัตน์ กมลเวช อดีตรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น มาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับกรุงเทพฯ และสภาเขต ตามร่างพระราชบัญญัติฯ ในที่สุดคณะกรรมการวิสามัญ วุฒิสภาได้มีมติคัดค้านของสภาเขตออกทั้งหมด เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2528 เพราะเห็นว่า "สภากรุงเทพมหานครมีหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการบริหารงานของ

¹¹บันทึกการรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 2/2527 (27 สิงหาคม 2527), หน้า 56.

¹²บันทึกการรายงานการประชุมวุฒิสภา สมัยสามัญ ครั้งที่ 1/2527 (3 กันยายน 2527), หน้า 64.

เขตโดยตรงอยู่แล้ว และมีอำนาจออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร สำหรับสภาเขตเป็นเพียงหน้าที่
ปรึกษาเท่านั้น ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ให้เป็นการซ้ำซ้อนกันอีก จึงตัดเกี่ยวกับสภา
เขตออกทั้งหมด¹³

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาวันที่ 2 ของวุฒิสภาเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2528
ที่ประชุมได้มีมติฟื้นฟูส่วนของสภาเขตขึ้นมาใหม่ เพราะเห็นว่ายังมีประโยชน์อยู่บ้างและสภาผู้แทน
ราษฎรก็ต้องการ จึงต้องฟื้นฟูขึ้นเพื่อจะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วม 2 สภา เพื่อร่วมกัน
พิจารณาหาทางแก้ไข ประนีประนอมในรายละเอียดของสภาเขตเสียใหม่ให้เหมาะสม¹⁴

ในที่สุดร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร โดยคณะกรรมการ
ธิการร่วมทั้งสองสภา ก็ผ่านกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบในวันที่ 27 มิถุนายน
2528 และเสนอให้วุฒิสมาชิกให้ความเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ในวันที่ 28 มิถุนายน 2528¹⁵
จึงเป็นอันว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้เริ่มต้น
ให้มีการเลือกตั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยตรงจากประชาชนอีกครั้งหลังจากการเลือกตั้ง
ครั้งสุดท้ายเมื่อ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2518 โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพ-
มหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ในวันที่ 14 พฤศจิกายน 2528 และให้เลือกตั้ง
สมาชิกสภาเขตในแต่ละเขตเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2528¹⁶ สภาเขตจึงได้ก่อกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรก
ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

¹³บันทึกรายงานการประชุมกรรมาธิการวิสามัญวุฒิสภา พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ครั้งที่ 15 (18 มีนาคม 2528),
หน้า 3.

¹⁴บันทึกรายงานการประชุมวุฒิสภา พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 สมัยสามัญ, ครั้งที่ 3/2528 (17 พฤษภาคม 2528),
หน้า 65-71.

¹⁵สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 10 ฉบับที่ 27 (27 มิถุนายน - 4 กรกฎาคม
2528), หน้า 735-736.

¹⁶กม. 2528, หน้า 12.

2. สถานะและความสำคัญของสภาเขต

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 6 บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีฐานะ เป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็นเขต และแขวง และโดยที่กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศ เป็นที่ตั้งของรัฐบาล มีประชากรอยู่หนาแน่นกว่าเมืองอื่น ๆ ของประเทศ การจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครจึงยึดหลักการจัดการปกครองมหานครหรือการปกครองนครหลวง เช่นเดียวกับเมืองหลวงหรือเมืองใหญ่ ๆ ทั่วโลก¹⁷

โดยทั่วไปแล้ว การจัดการปกครองมหานครหรือการปกครองนครหลวงมีรูปแบบการจัดการปกครองอยู่ 3 ประเภท คือ

1. การจัดโครงสร้างเป็นระบบหน่วยการปกครองเดี่ยว (One governmental system or one level system)
2. การจัดโครงสร้างเป็นระบบหน่วยการปฏิบัติงานร่วม (two level system)
3. การจัดโครงสร้างเป็นระบบการปฏิบัติงานร่วม (cooperative system)

1. ระบบหน่วยการปกครองเดี่ยว (One governmental system or one level system)

แนวความคิดนี้มีเหตุผลสำคัญคือ เพื่อประสิทธิภาพและประหยัดในการบริหารงาน การจัดสรรทรัพยากรไปใช้ตามความจำเป็น กิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินอยู่ในท้องถิ่นจะเป็น ปึกแผ่นและประสานงานกันเป็นอย่างดี การจัดตั้งระบบการปกครองหน่วยเดี่ยวนี้นี้มีวิธีการอยู่มากมาย และประสบผลสำเร็จแตกต่างกัน ส่วนมากจะเป็นการรวมระหว่างเทศบาล, เคาน์ตี และหน่วยการปกครองพิเศษ (special district) สองฝ่ายหรือหลายฝ่าย¹⁸ เช่น ระบบการปกครองกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน ซึ่งเดิมมีสภาพเป็นจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี มีระบบการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ มากมายหลายระดับ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด

¹⁷ประมุข จันทรจาง, "ประวัติกรุงเทพมหานคร", หน้า 4.

¹⁸พูนทรัพย์ ช่างเรียน, การปกครองมหานคร (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 60.

เทศบาล สุขาภิบาล ต่อมาได้รวมเป็นกรุงเทพมหานคร และยุบหน่วยการปกครองต่าง ๆ ๗ ให้กลายเป็นหน่วยการปกครองเดียว คือ กรุงเทพมหานคร¹⁹

2. ระบบการปกครองสองระดับ (Two level system)

การจัดรูปแบบการปกครองสองระดับนี้ ได้แก่ การที่จัดให้มีหน่วยการปกครองมหานคร (metropolitan) เช่น กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยการปกครองใหญ่หรือหน่วยการปกครองหลัก และจัดให้มีการปกครองระดับเทศบาล (municipalities) ตามเขตเมือง (urban) ต่าง ๆ อีก 3-7 แห่ง ก็จะเป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการปกครองหลัก และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนเข้าร่วมในการปกครอง (participation) ในระดับย่อย ๆ มากยิ่งขึ้น

3. ระบบการปฏิบัติงานร่วม (Cooperative system)

การจัดโครงสร้างในแบบนี้หมายถึง การที่เมืองมหานครจะมีลักษณะหน่วยการปกครองสองระดับหรือมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลาย ๆ หน่วยในเขตพื้นที่มหานคร โดยหน่วยการปกครองเหล่านี้จะร่วมกันจัดทำโครงการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตพื้นที่ที่กำหนด เช่น การระบายน้ำ การเดินรถประจำทาง เป็นต้น²⁰ เป็นระบบที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ในเขตเดียวกันจะร่วมมือกันนับตั้งแต่การติดต่อทำความเข้าใจกันอย่างไม่เป็นทางการด้วยวาจา ระหว่างผู้บริหารกิจการประเภทเดียวกัน ของหน่วยการปกครองของสองฝ่ายหรืออาจเป็นการตกลงอย่างเป็นทางการ อย่างเป็นทางการ เป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างหลาย ๆ ฝ่าย ซึ่งตั้งใจจะเข้าร่วมดำเนินกิจการสำคัญ ๆ ร่วมกัน เช่น สร้างโรงงานกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น²¹

¹⁹ประธาน คงฤทธิศึกษากร, ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น เอกสารการศึกษา สาขารัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับที่ 34, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2525, หน้า 50.

²⁰เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

²¹พบุรุษ ช่างเรียน, การปกครองมหานคร, หน้า 59.

เมื่อพิจารณาตามการจัดระบบการปกครองนครหลวงจะเห็นว่า กรุงเทพฯ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้จัดรูปการปกครองเป็นแบบระบบหน่วยการปกครองเดียว (one governmental system or one level system) โดยเราจะเห็นวัตถุประสงค์เริ่มแรกมาจากการรวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ซึ่งมีองค์การปกครองท้องถิ่นรูปต่าง ๆ ภายในจังหวัดให้เป็นจังหวัดเดียวและยุบหน่วยการปกครองอื่น ๆ ภายในเมืองหมด ให้เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ พ.ศ. 2515 ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับ 335/2515²² เพื่อแก้ไขปัญหาการขยายตัวของเมือง ซึ่งมีขึ้นเรื่อย ๆ เป็นชุมชนใหญ่เกี่ยวพันกันทั้ง 2 จังหวัด และเนื่องจากแต่ละชุมชนก็มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นของตนอยู่ ทำให้เกิดการจัดการท้องถิ่นแบบต่างคนต่างทำ ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคกันไม่เกิดการประสานงานร่วมมือกัน เกิดความไม่ประหยัด มีผลเสียมากกว่าผลดี จึงยุบหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ใน 2 จังหวัดแล้วร่วมกันเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นหนึ่งเดียวคือ กรุงเทพมหานคร จนมาถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ลักษณะการปกครองแบบระบบหน่วยการปกครองเดียวนี้นับปัจจุบันก็เกิดปัญหาขึ้นอย่างมากมาย โดยเฉพาะในภาคของการบริการประชาชนด้านต่าง ๆ ภายในกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีพื้นที่มากกว่า 1,500 ตารางกิโลเมตร แบ่งการปกครองออกเป็น 24 เขต และเขตการปกครองเหล่านี้ก็มีทั้งลักษณะที่เป็นเขตเมือง (urban area) และเขตชนบท (rural area) ซึ่งแต่ละเขตก็มีปัญหาแตกต่างกันออกไป การแก้ไขปัญหาจึงไม่ตรงกับลักษณะของปัญหาที่แท้จริง และไม่สามารถตอบสนองแก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว และทำถึงเพียงพอ ปัญหาเหล่านี้มองในแง่โครงสร้างการจัดรูปการปกครองจะเห็นว่า กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยการปกครองใหญ่หน่วยเดียว (one governmental system or one level system) ถ้าแก้ไขกฎหมายให้กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยการปกครองสองระดับ (two level system) คือ มีเทศบาลต่าง ๆ เช่น เทศบาลดุสิต เทศบาลบางกะปิ อีกระดับหนึ่งน่าจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้²³

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้กรุงเทพมหานครในปัจจุบันไม่ได้มีรูปการปกครองสองระดับดังกล่าวก็ตาม ประกอบกับด้วยเหตุผลทางการเมือง²⁴ และเหตุผลของหลักการปกครองตนเอง

²²กทพ. 2528, หน้า 11.

²³ประทาน คงฤทธิศึกษากร, ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น, หน้า 49.

²⁴กทพ. 2528, หน้า 27.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จึงได้กำหนดให้มีสภาเขตขึ้น เพื่อให้สภาเขตทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการเสนอแนะข้อเรียกร้องหรือความต้องการของประชาชนให้กรุงเทพมหานครและสำนักงานเขตได้รับทราบปัญหาของแต่ละท้องที่ เพื่อจะได้แก้ปัญหาคัดถูกจุดเป็นประโยชน์ต่อประชาชนแต่ละท้องที่ และทางสำนักงานเขตก็จะได้ได้รับประโยชน์จากสภาเขตในการสอดส่องติดตามการดำเนินการของสำนักงานเขต เพื่อจะได้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง และสามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดการปกครองของกรุงเทพมหานครได้ในระดับหนึ่งด้วย

นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนา ศานต์ กรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของสภาเขตไว้ว่า²⁵

"สภาเขตนี้เป็นการจัดตั้งขึ้นมาเป็นองค์การที่พยายามช่วยเสริมการทำงานของกรุงเทพมหานคร อย่างปัจจุบันที่เป็นอยู่บางเขตอาจจะมีสมาชิก (สมาชิกกรุงเทพมหานคร) เพียงแค่สองคนสามคน เราดูแลทุกข์สุขของประชาชนในกรุงเทพมหานครทั่วถึงไหม เพราะว่า กรุงเทพมหานครมีพื้นที่กว้างขวางมาก นะครับ คนก็ตั้งกว่า 5 ล้านคน การดูแลมันเป็นไปไม่ทั่วถึง แต่ละเขตก็มีลักษณะแตกต่างกัน หนองจอกเป็นเขตพื้นที่เกษตรกรรม การเน้นหนักการพัฒนาเป็นอีกแบบหนึ่ง พอมาสัมพันธวงศ์หรืออะไรแบบนี้ กลายเป็นแหล่งพาณิชย์กรรม การพัฒนาเป็นอีกแบบหนึ่ง เพราะฉะนั้น แนวทางการพัฒนาแต่ละแห่งย่อมไม่เหมือนกันแน่ ที่นี้การที่มีสมาชิกของแต่ละเขต (สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร) นะครับ เข้าไปอยู่ในสภากลาง เพียงแค่สองสามคนมันไม่ได้ช่วยให้การพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้มากนะครับ สภาเขตจึงเป็นองค์การเสริมการทำงานคอยติดตาม ดูแลในรายละเอียดของการพัฒนาของเขต เพื่อสนองความต้องการของประชาชนได้จริง ๆ นะครับ เป็นอย่างนั้น"

²⁵บันทึกรายงานการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, สภาผู้แทนราษฎรสมัยวิสามัญ ครั้งที่ 2/2527 (27 สิงหาคม 2527), หน้า 46.

วุฒิสภาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว นายมีชัย ฤชุพันธ์
วุฒิสมาชิก ได้อภิปรายสนับสนุนให้มีสภาเขตว่า²⁶

"ท่านทั้งหลายคงจะทราบดีนะครับว่า กรุงเทพมหานครนี้มีพื้นที่ถึง 1,500 กว่า ตารางกิโลเมตร แบ่งเป็นเขตการปกครองถึง 24 เขต ใน 24 เขตเราคงจะพบกันแล้วว่า คนที่ได้รับเลือกตั้ง เข้ามาเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครนั้น คงจะเหลือบ่ากว่าแรงที่จะลงไปดูแลได้ในระดับใกล้ชิดกับราษฎร ท่านทั้งหลายที่อยู่ใน กรุงเทพมหานครก็คงจะพบเห็นอย่างเดียวกับที่ผมเคยเห็นว่า เมื่อเวลาเราผ่านไป ถนนหนทางไหนก็ตามเกิดข้อบกพร่อง ข้อเสียหายไม่ว่าจะน้ำท่วม น้ำขัง ถนนพัง หรือแม้กระทั่งไฟจราจรเสีย เราไม่รู้จะหันหน้าไปหาใคร เราไม่รู้จะไปบอกใคร ถึงจะเห็นคนที่จะมาทำการแก้ไขหรือดูแลสิ่งเหล่านี้ให้ดีขึ้นได้ ความมุ่งหมายในการจัดตั้งสภาเขตนั้นแน่ละ เขาไม่ต้องการที่จะให้ไปมีอำนาจแข่งขันกับสภา กรุงเทพมหานคร บทบัญญัติในเรื่องอำนาจของสภาเขตที่เขียนไว้ในมาตรา 76 (มาตรา 79 ตาม พรบ. ที่ผ่านการอนุมัติแล้ว) จึงเน้นหนักไปในแง่ของการให้การปรึกษา แต่ถ้าเราดูในมาตรา 76 อย่างละเอียดจะเห็นว่า ไม่ใช่ว่าเพียง การให้คำปรึกษาซึ่งไม่มีความหมายอย่างที่ท่านกรรมาธิการเข้าใจเท่านั้น จะมีทั้ง การจัดสรรงบประมาณตามที่สภากรุงเทพมหานครได้จัดสรรให้จะมีทั้งการสอดส่อง และติดตามดูแลการดำเนินงานของสำนักงานเขต เฉพาะ 2 อำนาจหน้าที่นี้จะช่วยเหลือให้คนซึ่งทำงานในเขตต่าง ๆ และไปชี้แนะให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการต่อไป ประการสำคัญ ๆ ที่จะได้รับการมีสภาเขตที่กระผมเชื่อว่า ผู้ที่เสนอแนวความคิดนั้นเขาคงมุ่งมั่นในแนวทางนั้น ก็คือ การที่จะกระตุ้นให้คนในกรุงเทพฯ นั้น มีผู้สนใจมาร่วมในกิจการดูแลต่าง ๆ ซึ่งเป็นส่วนได้เสียโดยตรงของเขา เขาจะได้มีส่วนชี้แนะมีส่วนร่วมในการพิจารณาพัฒนาชุมชนของตน คนจำนวนมากก็จะเข้ามา ร่วมมีบทบาทในสภาเขตได้ ข้อสำคัญก็คือ จะเป็นที่ฝึกความสำนึกในความเป็น ประชาธิปไตยของคนกรุงเทพฯ ที่จะ เข้ามามีบทบาทในระดับหนึ่ง ซึ่งอยู่ใกล้ตัวเอง"

²⁶บันทึกการรายงานการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, วุฒิสภา สมัยสามัญ ครั้งที่ 3/2528 (17 พฤษภาคม 2528), หน้า 42-43.

นายกระจ่าง พันธุนาวิน วุฒิสมาชิก ก็ได้กล่าวสนับสนุนให้มีสภาเขต ว่า²⁷

"ถ้าเรามีสภาเขต ผู้ได้รับเลือกเป็นสภาเขตนั้นเขาจะมีส่วนร่วมตลอดเวลา อายุความของการเป็นสมาชิกสภาเขตของเขา เขาจะเป็นแหล่งที่ประชาชน สามารถจะ ไประบาย ความทุกข์หรือว่าไปชี้แนะ ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนและสังคมได้..ถ้าเราจะให้กรุงเทพมหานครนี้เป็นสถานที่ที่ตัวอย่างมหานครอื่น ๆ ในโลกนั้น ก็จะต้องทำให้เต็มรูปแบบ โดยแบ่งออกเป็น เขตเทศบาลย่อยอย่าง ที่กรมการสาธารณสุขที่ออกนาม คุณสานนท์ได้กล่าวแบ่ง เป็นหลาย ๆ เขต 3 หรือ 4 เขต อย่างมหานครลอนดอนก็มีอยู่ประมาณ 20 กว่าเขต ซึ่งมีสภาเทศบาลมีอำนาจปฏิบัติงานของเขาได้เต็มที่แล้วจึงไปร่วมกัน เป็นสภาใหญ่ของมหานครลอนดอนอีกทีหนึ่ง แล้วเขาก็บริหารบ้านเมืองของเขา ได้ดี แต่เราก็ไม่กล้าจะไปจนเต็มรูปขนาดนั้น กระผมไม่ทราบเหตุผล ถ้าเราไม่ได้ไปเต็มรูปขนาดนั้นแล้ว กระผมคิดว่า เราควรจะได้เริ่มให้ประชาชนใน หน่วยย่อย ๆ ได้ทดลองทำงาน แล้วกระผมคิดว่าที่เขียนไว้ในมาตรา 76 (79) นั้น มีเรื่องที่จะเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายประชาชน คือ กระผมไม่อยากจะเห็นความคิดที่ว่าฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัตินั้น จะต้อง แยกกันและจะต้อง เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน ความจริงแล้วทั้งสองฝ่ายควรจะร่วมกันทำงานเพื่อส่วนรวม ในการที่ว่าอย่างมาตรา 76 (3) "ให้สอดส่องและติดตามดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขตเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎร" การสอดส่องการติดตามนั้นไม่จำเป็นต้องไปสอดส่องและติดตามเพื่อโจมตีหรือว่าให้ร้าย แต่อาจจะ เป็นการชี้แนะ ชี้ช่อง เพราะว่าเจ้าหน้าที่ของเขตมิใช่เพียงพอ เพราะ ฉะนั้น โดยสรุปแล้ว กระผมใคร่ขอกราบเรียนท่านประธานและที่ประชุมว่า ถ้าเรายังไม่พร้อมที่จะไปเป็นมหานครเต็มรูปอย่างในอารยประเทศอื่น ๆ เขาเราก็ ควรจะ เริ่มให้มีสภาเขตและก็มีประชาชนและผู้นำประชาชนของเราขอบคุณครับ"

โดยสรุปแล้วจะ เห็นได้ว่าโดยความมุ่งหมายของรัฐสภาในการออกกฎหมายพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ก็เพื่อหวังให้สภาเขตเป็นหน่วยงานที่ช่วยให้การดำเนินการของสำนักงานเขตและกรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างมีผลและ ประโยชน์ต่อประชาชนให้มากที่สุด โดยที่สภาเขตไม่จำเป็นต้องมีอำนาจมากมายจนซับซ้อนกับ

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 45-46.

สภากรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นสภานิติบัญญัติของกรุงเทพฯ แต่ให้สภาเขตเป็นเพียงสภาหรือหน่วยงานเสริมเท่านั้น สภาเขตจึงไม่ได้มีฐานะ เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยตัวของมันเอง ต่างออกไปจากกรุงเทพมหานคร²⁸ แต่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูป นครหลวงของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้กรุงเทพมหานครสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพใน ฐานะองค์การปกครองท้องถิ่นรูปนครหลวงนั่นเอง

เกี่ยวกับสถานะของสภาเขตนี้ นายทองต่อ กล้ายไม้ ฅ อรรถยา ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร ได้กล่าวว่า "ถึงแม้สภาเขตจะไม่มีอำนาจหน้าที่มากมายนักก็ตาม แต่คิดว่าดีกว่าเก่ามาก จะเป็นบันไดขั้นที่หนึ่งที่จะทำให้ประชาชนเกิดความเคยชิน ถ้าต่อไปเขาได้ปฏิรูปโครงสร้างของกรุงเทพฯ โดยแบ่งในรูปของระบบเทศบาลเมืองย่อย ๆ สภาเขตก็จะเป็นสภาเทศบาลที่มีสิทธิหน้าที่เต็มตัว ยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณก็ทำได้เต็มที่"²⁹

สภาเขตจึงอยู่ในฐานะหน่วยเสริมของส่วนราชการกรุงเทพมหานคร ที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งนายเกษม ศิริสัมพันธ์ ได้กล่าวในชั้นการแปรญัตติวาระที่ 2 ของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ว่า "สภาเขตนั้นเป็นหน่วยการปกครอง ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่า กิ่งท้องถิ่นและกำลังพัฒนาเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นเต็มรูป"³⁰ คือ มีลักษณะ เป็นเทศบาลเล็ก ๆ ต่อไปในอนาคต แสดงว่าสภาเขตในปัจจุบันยังไม่ได้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นแยกต่างหากจากกรุงเทพมหานคร อำนาจหน้าที่ของสภาเขตจึงกำหนดไว้ให้ดูเหมือนกับเป็นสภาที่ปรึกษาที่ไม่มีอำนาจหน้าที่อะไรเลย ตามความเข้าใจของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติบางท่าน เพราะเห็นว่า "... (สภาเขต) เป็นเพียงสภาที่ปรึกษาเท่านั้น และมีลักษณะ

²⁸ นายถวิล ไพรสณฑ์ กรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ อภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกำลังแปรญัตติร่าง พรบ.ฯ ดังกล่าวว่า "สภาเขตนั้นไม่ใช่ราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นอยู่ที่สภากรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานคร" ตามรายงานการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ สภาผู้แทนราษฎรสมัยวิสามัญ ครั้งที่ 2/2527 (27 สิงหาคม 2527), หน้า 31.

²⁹ ทองต่อ กล้ายไม้ ฅ อรรถยา, สัมภาษณ์, มติชนรายวัน (22 กันยายน 2528), หน้า 3.

³⁰ บันทึกรายงานการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ เปรียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, สภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 2/2528 (27 สิงหาคม 2527), หน้า 14-15.

เป็นสภาฯ ซ้อนกับสภากรุงเทพฯ จึง เขียนไว้แค่เพียง เป็นสภาที่ปรึกษาเท่านั้น เห็นว่ายังไม่
ถูกต้อง และก็ยังไม่เหมาะสม คณะกรรมการจึงตัดรูปของสภาเขตออกทั้งหมด"³¹

อย่างไรก็ตาม ตามเจตนารมณ์และอำนาจหน้าที่ของสภาเขตที่กำหนดไว้ในพระราช
บัญญัติฯ ดังกล่าวนี สามารถมองเห็นประโยชน์หรือความสำคัญของสภาเขตซึ่งก็เป็นวัตถุประสงค์
ของการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ 2 ประการคือ เพื่อส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย
ที่เจริญงอกงาม และเพื่อให้เห็นองค์การที่แบ่งเบาภาระของรัฐบาล (หรือกรุงเทพมหานคร)
ในบางเรื่องได้³²

ถ้ามองในด้านประโยชน์ต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองหรือการส่งเสริมระบอบ
ประชาธิปไตยแล้ว สภาเขตก็นับว่าเป็นองค์การที่ช่วยเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยอยู่มาก
เพราะ "ประชาธิปไตย ต้อง เริ่มต้นที่บ้านและบ้านของประชาธิปไตยก็คือ ชุมชนที่อยู่รอบตัวท่าน"³³

นายเกษม ศิริสัมพันธ์ ได้อภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรว่า³⁴ "การปกครองท้องถิ่น
ที่มีความหมายที่สุดนั้น ย่อมเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดและคิดว่าการ
ปกครองท้องถิ่น ซึ่งให้ประชาชนในระดับที่ใกล้ชิดกับเขาเอง ได้มีส่วนในการรับผิดชอบ มีอำนาจ
ในการแก้ปัญหา และความเดือดร้อนของเขานั้น เป็นสิ่งที่ควรสนับสนุนและในลส่วนรูปร่างของ
กรุงเทพมหานครนั้นก็คือ สภาเขต เพราะสภาเขานั้นเอง การที่ประชาชนที่ได้รับเลือกตั้ง
เข้ามาไว้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของเขาจะจับทุกข์ บารุงสุขของราษฎรที่มีอยู่ในละแวกท้องถิ่น
นั้น ๆ ย่อมเป็นสิ่งซึ่งจะช่วยแก้ไขและบรรเทาความเดือดร้อนได้"

³¹บันทึกการรายงานการประชุมพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, วุฒิสภา สมัยสามัญ ครั้งที่ 3/2528. (17 พฤศจิกายน 2528),
หน้า 40-41.

³²อุทัย หิรัญโศ, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียน-
สตรี, 2523) หน้า 184.

³³ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 14.

³⁴ บันทึกการรายงานการประชุมพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, สภาผู้แทนราษฎร, สมัยสามัญ, ครั้งที่ 14/2527 หน้า 49.

นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ได้อภิปรายเพื่อสนับสนุนให้มีการฟื้นฟูลูกข่ายของสภาเขตที่ถูกกรรมการ
วิสามัญฯ วุฒิสภาตัดออกไป ขึ้นมาใหม่³⁵

"....ข้อสำคัญก็คือ จะเป็นที่ฝึกความสำนึกในความเป็นประชาธิปไตยของคน
กรุงเทพฯ ที่จะเข้ามา มีบทบาทในระดับหนึ่ง ซึ่งอยู่ใกล้ตัวเอง....คนต่างจังหวัด
ไปใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ว่าในระดับใด ๆ สูงกว่าคนกรุงเทพฯ ก็เพราะพวกเขา มี
โอกาสได้ใช้สิทธิกันบ่อย ๆ ทั้งสมาชิกเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด
หรือแม้แต่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในสภาตำบลทุก 2 ปี ผลแห่งการที่เขาเข้ามา มี
ส่วนในการเลือกตั้งนั้นเป็นอย่างไร ก็คือทำให้สมาชิกในชุมชนต่าง ๆ เหล่านั้น
เกิดความกระตือรือร้นและผลพวงไปถึงความกระตือรือร้นในการที่จะไปใช้สิทธิ
ใช้เสียงในระดับชาติด้วย"

การสร้างประชาธิปไตย หรือการพัฒนาการเมืองที่ถูกต้อง ถูกวิธีควรจะเริ่มต้น
จากการสร้างประชาธิปไตยในระดับหมู่บ้านก่อน แล้วจึงขยายไปถึงระดับประเทศ
ฉะนั้นการปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติ
ทั้งนี้ เพราะการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นโรงเรียนฝึกสอนการปกครองตนเอง
ให้แก่ประชาชน ซึ่งในบั้นปลายก็จะนำไปสู่ความเข้าใจ การเมืองระดับชาติได้
โดยง่าย³⁶

"และจากสิ่งใหม่ คือ การมีลักษณะนี้ แม้จะมีการเริ่มการบริหารการปกครองตนเอง
เองจากระดับประเทศ แต่ถ้าทำได้ดีแล้วสิ่งนี้จะเป็นการให้การศึกษาและกระตุ้น
ความสำนึกของเมืองของประชาชนเป็นอย่างดีว่า ในฐานะที่เป็นพลเมืองใน
ระบอบประชาธิปไตยสิทธิในการเลือกตั้ง เป็นสิ่งสำคัญอย่างไร และผู้แทนของ
เขาที่รับการเลือกตั้งสามารถปฏิบัติภารกิจนั้นแทนเขาได้เพียงใด"³⁷ เพราะ

³⁵บันทึกรายงานการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, วุฒิสภา สมัยสามัญ ครั้งที่ 3/2528, หน้า 42.

³⁶อุทัย ทิรัญโรต, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 40.

³⁷ธรรมเกียรติ กัณโธรี, "สมาชิกสภาเขตกับงานรูปธรรมของ กทม."
มติชนรายวัน (11 ธันวาคม 2528), หน้า 5.

เขาหรือประชาชนมีผลประโยชน์ได้เสียโดยตรงและใกล้ชิด จะทำให้เกิดการเอาใจใส่ และอุทิศเวลาตามสมควร เมื่อติดตามตรวจสอบประเมินผลการทำ งานของสภาเขต และกรุงเทพมหานครอันเป็นส่วนหนึ่งของการนำไปสู่ความ สันติ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

นอกจากผลต่อการเสริมสร้างและพัฒนาระบอบประชาธิปไตยแล้ว สภาเขตยังสามารถทำหน้าที่เป็นตัวกลางให้การตอบสนองบริการของข้าราชการหรือสำนักงานเขตต่อ ประชาชนเป็นไปอย่างตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพอีกด้วย เนื่องจากกรุงเทพมหานคร เป็นเมืองใหญ่ แบ่งการปกครองออกเป็น 24 เขต ซึ่งเป็นทั้งเขตเมืองและเขตชนบท มีปัญหา แตกต่างกันอย่างกว้างไกล ความต้องการของประชาชนแต่ละพื้นที่มักจะไม่เหมือนกัน การแก้ไขปัญหา ของราชการจึงไม่ตรงกับสถานะของปัญหาที่แท้จริง และไม่สามารถตอบสนองแก่ประชาชนได้ อย่างรวดเร็วเพียงพอ³⁸ นอกจากนี้ การให้บริการหรือการแก้ปัญหาที่ถูกต้องและสอดคล้องกับ ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและรวดเร็ว นั้น ก็จะต้องเป็นผู้รู้ปัญหาและความต้องการ ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นอย่างดี ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าใครจะรู้ถึงปัญหาและความต้องการ ของท้องถิ่นได้ดีกว่าคนในท้องถิ่น³⁹

สำนักงานเขตถึงแม้จะเป็นหน่วยการปกครองของกรุงเทพมหานครที่อยู่ตามพื้นที่และ บางเขตก็ยังมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยสำนักงานเขตก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาและ สอนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นทั่วทั้งจังหวัดและถูกจุด ถึงแม้จะมีสภากรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งก็คงจะเหลือบ่ากว่าแรง ที่จะลงไปดูแลได้ในระดับใกล้ชิดราษฎร⁴⁰ สภาเขตจะสามารถทำหน้าที่เป็นหูเป็นตาแทนสำนักงานเขตและสภากรุงเทพฯ ได้ และเป็นตัว แทนของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี เพราะสมาชิกสภาเขตเป็นคนภายในท้องถิ่นที่ได้รับการ เลือกตั้งจะสามารถรู้ปัญหาและความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าข้าราชการ โดยเฉพาะ สามารถเสนอแนะให้ข้อสังเกตต่าง ๆ ได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ของเขตหรือในบางกรณี คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมักจะไม่นกล้าแสดงความคิดเห็นต่อสำนักงานเขต เพราะตนเป็นผู้ได้บังคับบัญชา

³⁸ประทาน คงฤทธิศึกษากร, ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น, หน้า 49.

³⁹ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 15.

⁴⁰นายมีชัย ฤชุพันธุ์ วุฒิสมาชิก ได้อภิปรายในที่ประชุมวุฒิสภา ซึ่งกำลังแปรญัตติ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2528 ตาม บันทึกรายงานการประชุมวุฒิสภา.

ตามสายการปกครองประกอบกับทางสำนักงานเขตจะให้ความเกรงใจ ให้ความเคารพต่อสมาชิกสภาเขตในระดับหนึ่ง เพราะเป็นบุคคลที่ประชาชนเลือกตั้ง เข้ามาติดตามการทำงาน เขต รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย การเสนอแนะให้คำแนะนำจากสภาเขตจึงมักจะได้รับการตอบสนองมากกว่าเจ้าหน้าที่ของ เขต หรือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งสุดท้ายก็เป็นผลดีต่อประชาชนภายในเขต⁴¹ ทำให้การแก้ไขปัญหาค่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และเป็นไปด้วยความรวดเร็วทันเหตุการณ์

จากที่กล่าวมาแล้ว ก็พอสามารถเห็นถึงประโยชน์และความสำคัญของสภาเขตได้เป็นอย่างดี โดยสรุปแล้ว สภาเขตจะเป็นตัวแทนของประชาชนในการเข้าไปดูแลการปฏิบัติงานของสำนักงานเขตเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน สภาเขตจะให้ข้อเสนอแนะสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อสำนักงานเขต เพื่อรับพิจารณาปฏิบัติให้เกิดผลต่อไป รวมทั้งยังสามารถช่วยเป็นหูเป็นตาให้กับหน่วยราชการในสำนักงานเขต การบริการอันใดยังบกพร่องเสียหายและไม่มีผลถึงประชาชน สมาชิกสภาเขตก็จะนำมาบอกเล่าให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทราบและนำไปปฏิบัติแก้ไข

การติดตามสอดส่องการทำงานของสำนักงานเขต เพื่อให้เกิดผลดีต่อประชาชนและทางราชการจะทำให้เกิดการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ช่วยให้เกิดการประหยัดรายจ่าย และแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้ รวมทั้ง เป็นผลดีต่อประชาชนภายในพื้นที่ ในที่สุดจะทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจถึงระบบการปกครองของตนเองและเข้าใจถึงคุณค่าของการควบคุมการบริหารงานโดยประชาชน (popular control) นำไปสู่การพัฒนาทางการเมืองในระดับประชาธิปไตยต่อไป⁴²

3. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาเขต⁴³

โครงสร้างของสภาเขต คือ สมาชิกเขตตามมาตรา 71 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดไว้ว่า

⁴¹สัมภาษณ์ อารีย์ วงศบุญเกิด, สมาชิกสภาเขตราชบุรีบูรณะ, 9 ธันวาคม 2529.

⁴²ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร. ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น, หน้า 11.

⁴³พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

"ในเขตหนึ่ง ๆ ให้มีสภาเขตประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีจำนวนอย่างน้อยเขตละ 7 คน ถ้าเขตใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนคนให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตในเขตนั้นเพิ่มขึ้นอีก 1 คน ต่อจำนวนราษฎรทุกหนึ่งแสนคน เศษของหนึ่งแสนถึงห้าหมื่นหรือมากกว่านั้นให้นับเป็นหนึ่งแสน"

สภาเขตมีวาระ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต และเมื่ออายุของสภาสิ้นสุดลง ให้จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตขึ้นใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 60 วัน นับแต่วันที่อายุของสภาเขตสิ้นสุดลง

ถ้าหากตำแหน่งสมาชิกสภาเขตว่างลง เกินครึ่งของจำนวนสมาชิกสภาเขตที่เขตนั้น มีให้ถือว่าสมาชิกภาพของสภาเขตนั้นสิ้นสุดลงไปด้วยทั้งหมด และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตใหม่ทั้งหมด ภายใน 90 วัน นับแต่มีการเลือกตั้งแล้ว (มาตรา 73) ซึ่งต่างไปจาก 2528 ฉบับเดียวกัน ถ้าหากตำแหน่งสมาชิกสภากรุงเทพฯ ว่างลง เพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามอายุของสภากรุงเทพมหานคร หรือมีการยุบสภากรุงเทพมหานครให้มีการเลือกตั้งซ่อมส่วนนั้น ภายใน 90 วัน นับแต่มีการเลือกตั้งแล้ว เว้นแต่อายุของสภากรุงเทพฯ จะเหลือไม่ถึง 180 วัน

สำหรับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาเขตและลักษณะบุคคลต้องห้าม ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกเขต ใช้ข้อบังคับเดียวกันกับสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร โดยอนุโลมตามมาตรา 14, 15 และ 16

ข้อที่น่าสนใจคือ ที่อยู่ของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกเขตในเขตใด ไม่จำเป็นต้องมีชื่ออยู่ทะเบียนบ้านในเขตที่ลงสมัคร ขอเพียงแต่ให้มีชื่อที่อยู่ทะเบียนบ้านในเขตกรุงเทพฯ ก็มีสิทธิเลือกตั้งสมัครลงเขตใดก็ได้

"มาตรา 14(3) มีชื่ออยู่ทะเบียนบ้านในเขตกรุงเทพมหานครเป็นเวลาติดต่อกัน จนถึงวันสมัครไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หรือมีชื่ออยู่ทะเบียนบ้านในเขตกรุงเทพฯ และได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือตามกฎหมายว่าด้วย ภาษีบำรุงท้องที่ให้แก่กรุงเทพมหานครในปีที่สมัครหรือปีก่อนที่สมัครหนึ่งปี"

ภายในระหว่างสมาชิกสภาเขตให้มีการเลือกประธานสภาเขตและรองประธานสภาเขต 1 คนขึ้นมาและให้ดำรงตำแหน่งทันทีที่ได้รับเลือก โดยให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประกาศชื่อประธานสภาเขต และรองประธานสภาเขต ผู้ได้รับเลือกให้สาธารณชนทราบ ซึ่งทั้งประธานสภาเขตและรองประธานสภาเขตให้ดำรงตำแหน่งตามวาระคราวละ 1 ปี

4. การประชุมสภาเขต

กำหนดให้มีการประชุมสภาเขตอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง และจะประชุมวันเวลาใด ให้เป็นไปตามมติข้อตกลงของสภาเขต โดยการประชุมนัดแรกให้เกิดขึ้นภายใน 15 วันนับแต่ได้รับเลือกตั้ง โดยผู้อำนวยการเขตเป็นผู้นัดประชุมและให้ผู้อำนวยการเขต อำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการประชุมและกิจการอื่น ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเขต

ต่อมากรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ (บันทึกข้อความ) ถึงผู้อำนวยการเขตทุกเขต ลงวันที่ 28 มกราคม 2529 เรื่องขออนุญาตการปฏิบัติงานของสำนักงานเขตกับสภาเขต ซึ่งสำนักงานเขตมีหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการประชุมและกิจการอื่น ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเขต ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เพื่อให้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไปดังนี้⁴⁴

1. การติดต่อประสานงานข้อราชการของสำนักงานเขต

1.1 ให้ผู้อำนวยการเขตติดต่อกับสมาชิกสภาเขตโดยผ่านทางประธานสภาเขต

1.2 เมื่อสมาชิกสภาเขตร้องขอ ให้คำแนะนำ หรือ ติดต่อ หรือขอเอกสาร ขอข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของข้าราชการเขตคนใด หรือหน่วยงานใดในสำนักงานเขต ให้ข้าราชการเขต หรือหัวหน้างานนั้น ๆ เสนอความเห็นหรือคำสั่งแจ้งข้อราชการต่อผู้อำนวยการเขตและให้ผู้อำนวยการเขตแจ้งประธานสภาเขต เพื่อแจ้งแก่สภาเขตหรือสมาชิกสภาเขตที่ร้องขอ

⁴⁴ สำนักบันทึกข้อความ ส่วนราชการศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร (สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร) ที่ กท. 0300/175, 28 มกราคม 2528.

2. การอำนวยความสะดวก

- 2.1 ให้สำนักงานเขตจัดที่ทำงานสำหรับประธานสภาเขตตามความเหมาะสม
- 2.2 เรื่องงานธุรการและการเบิกจ่ายเงินของสภาเขตให้รวมอยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของงานปกครอง
- 2.3 ให้สำนักงานเขตจัดสถานที่ประชุมสภาเขตที่เหมาะสมทุกครั้งที่มีการประชุม

3. การประชุม

- 3.1 ให้หัวหน้างานปกครอง เป็นเลขานุการสภาเขตโดยตำแหน่ง
- 3.2 ในการประชุมสภาเขตทุกครั้ง ผู้อำนวยการเขตควรเข้าประชุมเอง ถ้ามีกรณีจำเป็นไม่อาจเข้าประชุมได้ ก็ให้มอบหมายผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตคนใดคนหนึ่ง เข้าร่วมประชุมแทน

4. เรื่องข้อบังคับการประชุมสภาเขต

ให้ข้อบังคับการประชุมสภา กทม. มาบังคับใช้โดยอนุโลม แต่ควรเสนอแนะประธานสภาเขต และทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่เลขานุการสภาเขตว่าข้อใดใช้ได้ และต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของสภาเขตด้วย

5. อำนาจหน้าที่ของสภาเขต

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภาเขตนั้นได้มีกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 79 ดังต่อไปนี้

1. ให้ข้อคิดเห็นและข้อสั่ง เกี่ยวกับการพัฒนาเขตต่อผู้อำนวยการเขตและสภากรุงเทพมหานคร
2. จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขต ทั้งนี้ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรืองบประมาณรายจ่าย

3. สอดส่องและติดตามดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขตเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎร
4. ให้คำแนะนำหรือข้อสั่ง เสด็จต่อผู้อำนวยการเขตเกี่ยวกับการปรับปรุงหรือแก้ไขการบริการประชาชนภายในเขต หากผู้อำนวยการไม่ดำเนินการใด ๆ โดยไม่แจ้งเหตุผลให้ทราบ ให้สภาเขตแจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาดำเนินการต่อไป
5. ให้คำปรึกษาตามที่ผู้อำนวยการเขตร้องขอ
6. แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการทำงานของสภาเขต ทั้งนี้ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการนั้น
7. หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎหมายหรือที่สภากรุงเทพมหานครมอบหมาย

ให้กรุงเทพมหานครจัดให้มีงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขตตามความเหมาะสม ซึ่งการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวจะต้องได้รับการพิจารณาจัดสรรจากสภาเขตตาม (2)"

เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาเขตนี้ จะเห็นได้ว่า หน้าที่หลักคือเป็นที่ปรึกษาของผู้อำนวยการเขตและเป็นตัวแทนของประชาชน ควบคุมดูแลกิจการบริหารของเขต⁴⁵ นายเกษม ศิริสัมพันธ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคมาติการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ได้ชี้ให้เห็นความสำคัญและอำนาจหน้าที่ของสภาเขตว่า⁴⁶

"นอกจากจะเป็นที่ปรึกษาแล้ว เราต้องการที่จะให้มีลักษณะ เป็นการคานอำนาจของเจ้าหน้าที่ประจำ คือ ผู้อำนวยการเขตด้วย คือ 1. ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา 2. เป็นการคานอำนาจเพื่อให้งานของเขตนั้นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ข้อ 3 นั้นที่จะเห็นได้อย่างหนึ่งคือว่า เราอยากจะให้กรุงเทพมหานครนั้นจัดสรรงบประมาณ อันหนึ่งเพื่อเป็นการพัฒนาในเขต เฉพาะอย่างยิ่งใน ตรอก ซอยต่าง ๆ และบริการสาธารณะต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเขตนั้น ๆ จัดสรรงบประมาณก้อนหนึ่งมาให้แก่เขต แล้วสภาเขตเป็นคน

⁴⁵ประธาน คงฤทธิ์ศึกษากร, "การเลือกตั้งผู้ว่าฯ" นิตยสารท้องถิ่น, หน้า 15.

⁴⁶บันทึกรายงานการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, สภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 2/2527, หน้า 46.

จัดสรรว่าจะไปอยู่ที่ไหนดี จะทำตกรอกไหนดี ซอยไหนดีนะ ครั้นแทนที่จะเป็นอำนาจของผู้ว่าการเขตคนเดียวนี่คือ ลักษณะ และ วัตถุประสงค์ของ เจตนารมณ์ของกรมการ

คำชี้แจงดังกล่าวเพื่อจะชี้ให้เห็นว่า สภาเขตนั้นไม่ได้เป็นเพียงสภาที่ปรึกษาที่ไม่มีความหมายเท่านั้น แต่มีอำนาจในด้านอื่นด้วย โดยเฉพาะในด้านการควบคุมสอดส่องติดตามดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขต ซึ่งถ้าผู้ว่าการเขตไม่ดำเนินงานใด ๆ ตามที่สภาเขตเสนอแนะ โดยไม่แจ้งเหตุผลให้ทราบ สภาเขตสามารถแจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทราบและพิจารณาดำเนินการต่อไป ซึ่งอาจจะมีผลต่อผู้ว่าการเขตไม่มากนักน้อยพอควรหากเกิดกรณีดังกล่าว และ "เขตทำอะไรแต่ผู้เดียวเหมือนสมัยก่อนไม่ได้แล้ว ต่อไปจะมีคนคอยจับตาดูมากขึ้น การทำงานก็จะดีขึ้น ช่วยป้องกันการทำอะไรที่หละหลวม"⁴⁷

โดยสรุปแล้ว ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ 7 ประการของสภาเขตนับว่าใกล้เคียงกับสภาที่ดูเสมือนว่าถูกจำกัดจนแทบไม่มีความสำคัญ ๆ อะไรนั้น และเนื่องจากสถานะของสภาเขตนั่น ไม่ได้เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นโดยตัวของมันเองอย่างเต็มตัว ยังเป็น "กึ่งท้องถิ่น" ที่รอการพัฒนาต่อไปในอนาคต อำนาจหน้าที่ของสภาเขตนปัจจุบันจึงอยู่ในขอบเขตที่เหมาะสมแล้ว สำหรับการเป็นหน่วยงานเสริมการทำงานของกรุงเทพมหานครที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในเขต และเพื่อไม่ให้มีอำนาจซ้ำซ้อนจนก้าวก่ายอำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นสภาใหญ่และเป็นสภานิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครนั่นเอง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตกับพรรคการเมือง

หลังจากร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ผ่านมติจากรัฐสภา เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2528 ก็ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ในวันที่ 14 พฤศจิกายน 2528 และเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตนในวันที่ 21 พฤศจิกายน 2528⁴⁸

⁴⁷ทองต่อ กล้ายไม้ ณ อยุธยา, สัมภาษณ์, มติชนรายวัน (22 กันยายน 2528), หน้า 3.

⁴⁸กทม. 2527, หน้า 12.

จำนวนสมาชิกสภาเขตทั้ง 24 เขต 194 คน เขตที่มีสมาชิกสภาเขตมากที่สุด คือ เขตพระโขนง และ เขตดุสิต คือ 12 คน เขตที่มีสมาชิกน้อยที่สุด 7 คน มีอยู่ 13 เขต ปรากฏว่า หลังจากวันรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้ง 9-15 ตุลาคม 2528 มีผู้สมัครทั้งสิ้น 907 คน โดยผู้สมัครจากพรรคการเมือง 6 พรรค 622 คน กลุ่มการเมือง 7 กลุ่ม 240 คน และอิสระ 39 คน ผลของการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตมีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง 519,247 คน จากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งสิ้น 2,822,202 คน คิดเป็นร้อยละ 18.40⁴⁹ ปรากฏผลดังนี้ คือ⁵⁰

1. เขตพระนคร 7 คน ได้แก่ นายสวนิตย์ ใกล้เคียง นายวิชาญ จิตรจารย์ นายพิทยา ยวงประสิทธิ์ นายไพรัช จิตรประไพ นายสุพจน์ เรือนวิโรจน์ นายอมร ไรตเวชการ นายสมศักดิ์ กนอมวาจามัน พรรคประชาธิปัตย์
2. เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย 7 คน ได้แก่ นายสมภา กาญจนกุล นางพรรณี ธาณี นายฉลอง ภาคพิชน์ นายวิชัย ไพบูลย์สาธิต นายอัพันธ์ ยศอมรสุนทร นางสาวพรทิพย์ ล้ำวีระประเสริฐ นายสมิตร มะเร็งสิทธิ์ พรรคประชาธิปัตย์
3. เขตสัมพันธวงศ์ 7 คน ได้แก่ นายสุนัย จุลพงศธร นายศักดิ์ชัย ติวะวงศ์ นายจรัญ หอมเทียนทอง นายชาญณรงค์ เตชรัชต์กิจ นายนิรันดร์ พิทักษ์มนรม นายมงคล เอี่ยมโสภณ นายบัญชา เฉลิมชัยกิจ พรรคประชาธิปัตย์
4. เขตบางรัก 7 คน ได้แก่ นายกมล ลาชโรจน์ นายประคณ บำรุง นายวรศิลป์ สองทิศ นางสาววราพร แสงบุญส่ง นางสาวอัญชลี อภิชาติมนตรี นายวิชัย ดิษฐาน นายทรงพล เกียรติอภิวัฒน์ พรรคประชาธิปัตย์
5. เขตปทุมวัน 7 คน ได้แก่ นายวีระ มุสิกะโสภณ นางสาวคมคาย สงวนนภาพร นายเกียรติ พงษ์วิศิษฐกุล ว่าที่ร้อยตรีเจษฎา วันชวัลณ์ นายวันชัย สอนศิริ นายจีระเดช เจียรสราญ นายวรวิทย์ มะกุดี พรรคประชาธิปัตย์

⁴⁹ สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 10 ฉบับที่ 49, หน้า 1351

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1351-1353.

6. เขตคสิด 12 คน ได้แก่ นายเอกรินทร์ คานพรม พรรคประชาธิปัตย์ ร้อยเอกปาน บุญใหญ่เอก ลิบเอกเลื่อน ยิ่งสว่าง นางสาวจริภรณ์ กุลมาลา นายประพัฒน์ ศาดากร นายลือชา ซาลินรัตน์ นายบุญปลูก ทองคล้าย นายสุวิทย์ ธารางกูร นายมนัส พงศ์วรินทร์ นายวิสุทธิ์ จันทาทากุล นายสนธยา คงคล้าย นายไพศาล ศรีประไร พรรคประชากรไทย

7. เขตพญาไท 10 คน ได้แก่ นายอานวย นวลทอง นายถวิล ครุเสนี นายวิชัย เสนเนียม นายสมหมาย มะลิ่งพันธ์ นายกมล อังสนันท์สุข นายโปร่ง บัวแย้ม นายศิลป์ชัย ชูเกียรติวัฒนากุล นายประเสริฐ คล่องณรงค์ นายเสกียร วงศ์โรทัย นายอาทิตย์ ปัทมาคม พรรคประชาธิปัตย์

8. เขตยานนาวา 10 คน ได้แก่ นายประยงค์ เพ็ชรวัฒนา นายชวลิต วัฒนารักษ์ นางสุไร แก้วทอง นายชาลี แสงมาลัย นายทะนุ กริมละ นางมาลัย หุทธนะ เสวี นายวัฒนา คัมรอด นายชุมพล กลิ่นชื่น นายวิจิต กัปปิยจรรยา นางสาว พรจันทร์ กาญจนพจน์ พรรคประชาธิปัตย์

9. เขตพระโขนง 12 คน ได้แก่ นายสมศักดิ์ รุ่งเรือง นายธวัชชัย ชุ่มดวง นายจรรยา พุ่มดอกไม้ นายสมัย เดวาหมัด นายสุนันท์ อึ้งทรงธรรม นางสุลาลัย ศักดิ์ศรี นายสามารถ มะลูลีม นางดวงสมร ศุขะพจนะ นายสุรชัย สายชมพู นายบุญทรง สุขสมัย นายสมนึก ปานนิล นายบุญเรือง ปิยะไทยเสรี พรรคประชาธิปัตย์

10. เขตห้วยขวาง 8 คน ได้แก่ นายดรณ ปั้นจาด นายธรรมศักดิ์ แดงท่าไม้ นายสมหวัง อามินเซ็น นายธานี พูลกำลัง จำเอกณรงค์ นกต๋อ นายเพ็ญ บลิตีร์ นายจำลอง เพชรมณี นายสราวุธ ปั้นจาด พรรคประชาธิปัตย์

11. เขตบางเขน 11 คน ได้แก่ นายบุญส่ง มหาวัฒนะ นายทองใบ เหมือนเพชร นายสราวุธ แม่เหมือน นายสังเวียน พระเทพ นางลาภย โดเชียว นายสถาพร รุ่งแกร นายชลิต อ่างแก้ว นายวสันต์ บุญดวง นางคมเนตร โยธานารถ นายศักดิ์ ตังทวีวัฒนากุล กลุ่มรวมพลัง นายสุรพงษ์ ชีวะพงษ์ พรรคประชากรไทย

12. เขตบางกะปิ 10 คน ได้แก่ นายวรวิทย์ หงวนศิริ พรรคประชาธิปัตย์ นายเลิศศักดิ์ มานันต์ นายสมหวัง สุขบัว นายหวังชัน เสน่หา นางสาวกักรัตน์ แดงโกเมน นายสมเดช หมดนุรักษ์ นายวุฒิชัย ปฐมอารีย์ นายธงชัย ฟังโพธิ์ นายสาหัส หวังพิทักษ์ นายสมบัติ ชมชื่น กลุ่มรวมพลัง

13. เขตมีนบุรี 7 คน ได้แก่ นายสลัยมาน เจริญช่าง นายฉลอง พันธุ์ศรี นายวิชาญ มีนชัยนันท์ นายอารีย์ อาคำ นายแสง เขียวหวาน พรรคประชาธิปัตย์ นายสนอง อารอมัน พรรคประชากรไทย นายวิจิตร สุขเขียว อิสระ

14. เขตหนองจอก 7 คน ได้แก่ นายวัลลภ นิลไพจิตร นายอุทัย อัครวัฒนกุล นายประเสริฐ ปุยเจริญ กลุ่มกรุงเทพก้าวหน้า นายจำลอง ภัคยากรณ์ นายสมภพ นิยมธรรมรัตน์ นายทองเย็น ปรากฏทอง พรรคประชาธิปัตย์ นายทวี ไกรทอง อิสระ

15. เขตลาดกระบัง 7 คน ได้แก่ นายบ่วน สวนสมุทร นายรสชาติ วิริยะสกุล นายบุญรอด คำหวาน จำลิบตรวจเอกวัฒน์ หลงบางพลี นายบรรลือณิษฐ์ พรหมเพิ่ม นายไพบุลย์ ชำหรุ่น นายเขียน นกอยู่ พรรคประชากรไทย

16. เขตธนบุรี 9 คน นายพูนศักดิ์ กาลังงาน พันตำรวจโทโสภณ โสธร นายสุพจน์ กองตาพันธ์ นายสุรศักดิ์ วีระพงษ์ นายจรรยา เจริญสุข นายสิทธิพร อินทรหมวัง นายวุฒิ ยาหิรัญ นายอารมณ คงกระพันธ์ นางละออ คู่เมือง พรรคประชาธิปัตย์

17. เขตคลองสาน 7 คน ได้แก่ นายสมชาย วงษ์จรีต นายศักดิ์ ห่อสกุลกล นายบุญชู สมิตินันท์ นายสมพาส ไทยสมบูรณ์ นายอนาจ ปาละสิงห์ นายเสนอประดิษฐ์ชัย นายชติมา กฤษานนท์ พรรคประชาธิปัตย์

18. เขตบางกอกใหญ่ 7 คน ได้แก่ นายเขื่อน สีขาว นายสุเทพ ทัดแสงสุรย์ นายชุตานา ถนัดศิลป์กุล นายธนากร ทับทิมทอง นางสาวบุญสวรรค์ ทองทิพย์ นายสุวิทย์ นาคเกษม นายฉัตรชัย ทองสวัสดิ์ พรรคประชากรไทย

19. เขตบางกอกน้อย 9 คน ได้แก่ จำเริญวิทย์ สุกุลวัฒน์ นายกนัต แก้วพรหมมาลัย นายโชค อยู่ปิยะ นายเสริม หลักสุวรรณ นายสุดาใจ เมฆานนท์ นางสาวศุภวรรณ ยอดวิเศษ นายวีรณิษฐ์ รณิทยสิทธิ์ พันตรีธงชัย ชะยา นาวาอากาศเอก อรุณ ยงเยื้องงาน พรรคประชากรไทย

20. เขตคลองสาน 7 คน ได้แก่ นายสวัสดิ์ สุรัชชัยวิทย์ นายยิ่งาใหญ่ อยู่เจริญ นางบุญมา ยินดีธรรม นายนิกร แจ่มศรี นายสมชาย มีคุณสุด นายสุชาติ คิ้วสุวรรณสุข นายวัฒนา สุรัชชัยวิทย์ พรรคประชากรไทย

21. เขตภาษีเจริญ 8 คน ได้แก่ นายวินัย ชุ่มชื่น นายดำรง ยิ่งสกุล นายสมยศ กาญจนพิบูลย์ พรรคมวลชน นายประพันธ์ วัฒมาลักษณ์ นายรัตน์ บุรณเสถียร นายเพทาย จับเพื่อน พรรคประชากรไทย นายบุญมี ถนอมมา พันจ่าอากาศเอกอุทัย ทุมมาภา พรรคประชาธิปัตย์

22. เขตบางขุนเทียน 8 คน ได้แก่ นายนิวัตร พงศาชลากร นายศิริ จันทรเศรษฐ์ พรรคประชาธิปัตย์ นายวาสนา คุ่มกั้นแก้ว นายบำรุง รักท้วม นายรล เทศมาลา นายวิชัย ม่วงไข นายสุเทพ วงศ์ไพฑูรย์ปิยะ นายสุรัชย์ ม่วงศิริ พรรคประชากรไทย

23. เขตราษฎร์บูรณะ 7 คน ได้แก่ นายสมชัย มังคะลี นายระวี ชัยชนะวงศ์ นายถวิล ศุภอม จำเริญสมาน วุฒิสมาชิก นายสงบ พกษนันท์ นายจุฬี เดชสุภา นายอารี วงศ์บุญเกิด กลุ่มพัฒนารษฎร์บูรณะ

24. เขตหนองแขม 7 คน ได้แก่ นายธวัช สมบูรณ์ผล นายสมบัติ สมบูรณ์ผล พรรคประชากรไทย นายสุทัศน์ ศรีมงคล นายสุชิน พันธุ์เตี้ย นางอุบล ตัญญูวิจิตรจัน นายพวง ปานยิ้ม พรรคมวลชน นายดำรงค์ อ่อนน่วม พรรคประชาธิปัตย์

ปรากฏว่า พรรคประชาธิปัตย์	ได้จำนวน	133 คน
พรรคประชากรไทย	"	47 คน
กลุ่มรวมพลัง	"	19 คน
พรรคมวลชน	"	7 คน
กลุ่มพัฒนาราชภัฏบุรณะ	"	7 คน
กลุ่มกรุงเทพฯ หน้า	"	3 คน
และ ผู้สมัครอิสระ	"	2 คน

สำหรับผลการเลือกตั้งสภากรุงเทพมหานคร ในวันที่ 14 พฤศจิกายน 2528 ก็ปรากฏว่า พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งมากที่สุด คือ 35 คน จากจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ทั้งหมด 54 คน รองลงมาคือ กลุ่มรวมพลัง 9 คน พรรคประชากรไทย 6 คนและกลุ่มอื่น ๆ อีก 4 คน⁵¹ จึงเป็นอันว่า พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งมากที่สุดจากทั้ง 2 สภา แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร คือ พลตรีจำลอง ศรีเมือง ผู้สมัครในนามกลุ่มรวมพลัง จึงเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่าจะมีปัญหาหรือไม่ต่อการบริหารกรุงเทพฯ เพราะฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติเป็นคนละกลุ่มการเมืองกัน⁵² ถึงแม้สภาเขตจะเป็นองค์กรที่ทำงานอิสระต่างหากไปจากโครงสร้างการบริหารกรุงเทพมหานครตามที่ได้กล่าวมาแล้วก็ตาม ก็ไม่ได้หมายความว่า จะไม่มีผลกระทบต่อกัน เพราะสมาชิกสภาเขตส่วนใหญ่เป็นผู้สมัครจากพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งกลายเป็นคนละฝ่ายกับผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากกลุ่มรวมพลัง

อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับเรื่องพรรคการเมืองนั้น ถ้าพิจารณาจากการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ของกรมการวิสามัญพิจารณาร่างฯ จากทั้ง 2 สภานั้น ปรากฏว่า ที่ประชุมไม่ได้ให้ความสนใจประเด็นปัญหาที่อาจจะเกิดจากพรรคการเมืองเท่าที่ควร โดยที่มีเหตุผลสำคัญคือ ทุกฝ่ายทุกพรรคการเมืองมีความต้องการที่จะให้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ผ่านออกมาโดยเร็ว เพื่อจะได้ให้มีการเลือกตั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักประชาธิปไตยและหลักการปกครองท้องถิ่น⁵³

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1349.

⁵² ธรรมเกียรติ กั่นอริ, "สมาชิกสภาเขตกับงานรูปธรรมของ กทม." มติชนรายวัน (11 ธันวาคม 2528), หน้า 5.

⁵³ ดูรายละเอียดจาก สำนักบันทึกงานการประชุมกรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พรบ.ฯ ของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ปี พ.ศ. 2528.

ประกอบด้วยด้วยแรงกระตุ้นจากทุกฝ่ายรวมทั้งนักวิชาการและสื่อมวลชน พระราชบัญญัติฯ จึงผ่านออกมา ประเด็นเกี่ยวกับปัญหาที่อาจจะเกิดจากพรรคการเมืองจึงลดลงไปในช่วงนั้น อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะไม่ได้มีการคาดหมายถึงปัญหาพรรคการเมืองกับการบริหารงานกรุงเทพมหานครในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และที่ประชุมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พรบ.ก็ตาม แต่หลังจากผลการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาเขตออกมาก็เริ่มมีการพูดถึงแนวโน้มต่าง ๆ ของการบริหารกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะในประเด็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมาจากกลุ่มการเมืองต่างกัน

จากประเด็นความขัดแย้งที่อาจจะมีขึ้นระหว่างฝ่ายบริหารกรุงเทพมหานครกับฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนหนึ่งได้สร้างผลกระทบต่อถึงการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเขตด้วย กล่าวคือ มีการมองกันว่า สภาเขตใดที่สมาชิกสภาเขตสังกัดคนละพรรคหรือกลุ่มการเมืองเดียวกับผู้บริหารกรุงเทพฯ คงจะทำงานในหน้าที่ของสภาเขตโดยข้าราชการในสำนักงานเขต ซึ่งตรงกับผู้บังคับบัญชาภายใต้ระบบราชการกรุงเทพมหานคร สภาเขตที่สมาชิกสภาเขตสังกัดพรรคหรือกลุ่มการเมืองต่างกับผู้บริหาร จะปฏิบัติหน้าที่ของตนได้มากน้อยเพียงใดและจะแตกต่างไปจากสภาเขตที่สมาชิกสภาเขตสังกัดกลุ่มการเมืองเดียวกันกับผู้บริหารกรุงเทพมหานครหรือไม่นั้น จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจที่ควรศึกษาหาเหตุผลและความเป็นไปของการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเขตภายใต้ข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

ในการวิจัยนี้ ผู้ศึกษาจะได้ศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเขตว่าจะแตกต่างกันอย่างไรหรือไม่ โดยเลือกศึกษา 3 เขต ที่สังกัดพรรคหรือกลุ่มการเมืองต่างกัน คือ

1. สภาเขตปทุมวัน ซึ่งสมาชิกสภาเขตทั้ง 7 คนสังกัดพรรคประชาธิปัตย์
2. สภาเขตราษฎร์บูรณะ ซึ่งสมาชิกสภาเขตทั้ง 7 คน สังกัดกลุ่มพัฒนารัฐวิสาหกิจ
3. สภาเขตบางเขน ซึ่งสมาชิกสภาเขต 10 คน สังกัดกลุ่มรวมพลัง อีก 1 คน สังกัดพรรคประชาธิปัตย์

โดยการศึกษาจะพิจารณาจากลักษณะและองค์ประกอบของสภาเขต คือ อายุ เพศ ที่อยู่อาศัย การศึกษา อาชีพ สถานที่ประกอบอาชีพ ประสบการณ์ทางการเมือง สภาพพื้นที่ของเขต ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเขต และปัจจัยด้านหัวหน้าผู้บริหารงานเขตหรือผู้อำนวยการเขต และผู้ที่มีส่วนในการประชุมสภาเขต ซึ่งคิดว่าปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวจะสามารถเป็นตัวชี้บ่งบอกถึงความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเขตทั้ง 3 เขต ได้อย่าง

ชัดเจนอันเป็นวัตถุประสงค์ของการศึกษาเรื่องนี้ ซึ่งต่อไปจะได้กล่าวถึงลักษณะและองค์ประกอบของสภาเขต และหัวหน้าผู้บริหารงานเขตของเขตที่ทำการศึกษา

เขตปทุมวัน

เขตปทุมวันเป็นเขตเมืองชั้นในของกรุงเทพมหานคร แบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 4 แขวง คือ แขวงปทุมวัน แขวงรองเมือง แขวงลุมพินี และแขวงวังใหม่ มีพื้นที่ประมาณ 5 ตารางกิโลเมตร มีพลเมืองทั้งสิ้น 148,157 คน ส่วนใหญ่เป็นคนไทยเชื้อสายจีน และประกอบอาชีพค้าขายและธุรกิจ เป็นเขตที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง แต่ปรากฏว่าพื้นที่ในเขตปทุมวันกว่าครึ่งไม่สามารถใช้งบประมาณของกรุงเทพมหานครมาช่วยได้⁵⁴ เพราะอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์, กรมธนารักษ์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, และการเคหะแห่งชาติ⁵⁵ เขตจะเข้าไปทำอะไรในพื้นที่ดังกล่าวโดยตรงไม่ได้ คือ จะต้องมีการประสานงานกับเจ้าของพื้นที่เสียก่อนและเจ้าของพื้นที่จะเป็นผู้ดำเนินการเอง นอกจากนี้ยังมีงานต่าง ๆ อีกมากกว่า 50% ที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจของเขตที่จะทำได้ เพราะงานบางอย่างมีส่วนราชการเป็นเจ้าของโดยตรง เช่น สำนักงานระบายน้ำ, สำนักงานโยธา หรือกองสวนสาธารณะ กรุงเทพมหานคร ทางสำนักงานเขตหรือผู้อำนวยการเขตทำได้อย่างมากก็แค่ผ่านเรื่องไปที่หน่วยงานรับผิดชอบนั้น ๆ ส่วนหน่วยงานนั้นจะทำหรือไม่ทำหรือจะมาช้าหรือเร็วก็ไม่อยู่ในอำนาจของผู้อำนวยการเขต เมื่อสำนักงานเขตมีข้อจำกัดดังกล่าว ผลส่วนหนึ่งจึงต้องตกอยู่กับการปฏิบัติงานของสภาเขตปทุมวันอย่างแน่นอน ซึ่งจะได้พิจารณากันต่อไป ผู้อำนวยการเขตในขณะทำการศึกษาคือ ร.ต.รักษา โภคาสภิตย์

⁵⁴รายงานการประชุมสภาเขตปทุมวัน ครั้งที่ 1/2529

⁵⁵รายงานการประชุมสภาเขตปทุมวัน ครั้งที่ 3/2529

สภาเขตปทุมวัน

เขตปทุมวันมีสมาชิกสภาเขตได้ 7 คน ผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2528 ปรากฏว่าผู้สมัครจากพรรคประชาธิปัตย์ได้ทั้ง 7 คน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ชื่อ	อายุ	ที่อยู่	อาชีพ/ สถานที่	การศึกษา	ประสบการณ์ ทางการเมือง
1. นายวีระ มุลิกะ โสภณ	43	เขตป้อมปราบ	ทนายความ/ เขตห้วยขวาง	ปริญญาตรี	-
2. นางสาวคมคาย สงวนภาพร	27	เขตบางกะปิ	ทนายความ/ เขตห้วยขวาง	ปริญญาตรี	-
3. นายเกียรติ พงษ์วิศิษฏกุล	34	เขตปทุมวัน	ธุรกิจค้าขาย/ เขตปทุมวัน	ปริญญาตรี	-
4. นายวันชัย สอนศิริ	33	เขตบางกะปิ	ทนายความ/ เขตบางกะปิ	ปริญญาตรี	-
5. ว่าที่ รต. เจษฎา วานิชวัฒน์	37	เขตพระโขนง	ธุรกิจค้าขาย/ เขตปทุมวัน	ปวส.	-
6. นายจิระเดช เจียรสราญ	37	เขตปทุมวัน	ธุรกิจก่อสร้าง/ เขตพระโขนง	ปวส.	-
7. นายวรวิทย์ มะกูดี	35	เขตลาดกระบัง	ธุรกิจแรงงาน/ เขตปทุมวัน	ปริญญาตรี	-

เขตราษฎร์บูรณะ

เขตราษฎร์บูรณะ เป็นเขตเมืองชั้นนอก ฝั่งตะวันออกของกรุงเทพมหานคร มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 42 กิโลเมตร แบ่งการปกครองออกเป็น 4 แขวงคือ แขวงบางปะกอก แขวงราษฎร์บูรณะ แขวงบางมด และแขวงทุ่งครุ เป็นเขตชานเมืองซึ่งยังมีสภาพเป็นชนบทอยู่มาก มีลักษณะเป็นที่ราบลุ่มเหมาะแก่การเพาะปลูก ทาสวน ทาไร่มากกว่าครึ่งหนึ่งของพื้นที่ ส่วนที่เป็นย่านธุรกิจการค้ามีน้อย นอกนั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และขนาดเล็ก จำนวนประชากร

135,155 คน⁵⁶ มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร 1 คน คือ นางมะลิ วรรณศิริกุล สังกัด
กลุ่มพัฒนาราชภัฏบุรณะ ผู้อำนวยการเขตนานาชาติการศึกษา ชื่อนายเอียร์ มโนทรทัต

สภาเขตราชภัฏบุรณะ

เขตราชภัฏบุรณะมีสมาชิกสภาเขตได้ 7 คน ผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน
2528 ปรากฏว่า ผู้สมัครสังกัดกลุ่มพัฒนาราชภัฏบุรณะได้รับเลือกตั้งทั้ง 7 คน กลุ่มพัฒนาราชภัฏบุรณะ
เป็นการรวมตัวกันขึ้นมาจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยไม่ได้มุ่งหวังจะให้กลายเป็น
กลุ่มการเมืองในอนาคตเกิดขึ้นเพื่อเข้าแข่งขันการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นเท่านั้น เพื่อต้องการ
จะมีส่วนในการพัฒนาและยกระดับของประชาชนชาวราชภัฏบุรณะให้ดีขึ้น โดยคนของท้องถิ่นเอง
ตามเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น⁵⁷ รายชื่อและภูมิหลังทางเศรษฐกิจและสังคมของ
สมาชิกสภาเขตราชภัฏบุรณะ ปรากฏตามรายละเอียดดังนี้

⁵⁶สยามออลมาแนค ประจำปี 2529, หน้า 463.

⁵⁷สัมภาษณ์ สมชัย มังคะลี, สมาชิกสภาเขตราชภัฏบุรณะ, 7 มิถุนายน 2529.

ชื่อ	อายุ	ที่อยู่	อาชีพ/ สถานที่	การศึกษา	ประสบการณ์ ทางการเมือง
1. นางจุฬี เดชสุภา	34	เขตราษฎร์บูรณะ	เจ้าของโรงเรียน เขตราษฎร์บูรณะ	ปริญญาตรี	-
2. จอ.สมาน วุฒิสุมบูรณ์	52	"	ผู้จัดการบริษัท/ เขตราษฎร์บูรณะ	ม.ศ.3	-
3. นายถวิล คำหอม	62	"	ชาวสวน(อดีตกำนัน) เขตราษฎร์บูรณะ	ป.4	-
4. นายสมชัย มังคะลี	61	"	ธุรกิจธนาคาร/ เขตราษฎร์บูรณะ	อนุปริญญา	-
5. นายสงบ พฤษ์นันท์	54	"	ธุรกิจค้าขาย/ เขตราษฎร์บูรณะ	ปวช.	-
6. นายระวี ชัยชนะวงศ์	39	"	ธุรกิจก่อสร้าง/ เขตราษฎร์บูรณะ	มศ.5	-
7. นายอารีย์ วงศ์บุญเกิด	47	"	ทนายความ/ เขตราษฎร์บูรณะ/ เขตพระนคร	ปริญญาตรี	-

เขตบางเขน

เขตบางเขนเป็นเขตเมืองชั้นนอกฝั่งตะวันตกของกรุงเทพมหานคร มีพื้นที่ประมาณ 169.3 ตารางกิโลเมตร สภาพทั่วไปเป็นกิ่งเมืองกิ่งชนบท เช่นเดียวกับเขตราษฎร์บูรณะ ด้านทิศใต้มีลักษณะเป็นสังคมเมือง มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูงและจำนวนประชากรหนาแน่น เป็นที่ตั้งของหน่วยราชการหลายหน่วย พื้นที่ด้านทิศเหนือและทิศตะวันออกมีลักษณะเป็นชนบท ประกอบด้วยไร่นา ประชาชนกระจ่ายกันอยู่อย่างเบาบาง

เขตการปกครองแบ่งออกเป็น 9 แขวง มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครอง ยกเว้น แขวงลาดยาวแขวงเดียว ประกอบด้วยแขวงคลองถนน ทำร้าย ตลาดบางเขน ทั้งสองท้อง

สายไหม สิกัน ออเงิน อนุสาวรีย์ และแขวงลาดยาวมีประชากร 527,109 คน⁵⁸ มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร 5 คน คือ นางสาวไพบูลย์ นุชนนท์, นายประเสริฐ นาสัมพันธ์, นายฉัตรชัย วรนาวัน, นายสุเทพ อัดถากร และนางกัลยา บำรุงผล ทั้ง 5 คนสังกัดกลุ่มรวมพลัง ผู้อำนวยการเขตในขณะทำการศึกษาคือ นายจารพงศ์ เรืองสุวรรณ

สภาเขตบางเขน

เขตบางเขนมีสมาชิกสภาเขตได้ 11 คน ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2528 ปรากฏว่าสมาชิกกลุ่มรวมพลังได้รับเลือกตั้ง 10 คน จากพรรคประชากรไทย 1 คน กลุ่มรวมพลังเป็นกลุ่มการเมืองที่เกิดขึ้นเพื่อรองรับการเลือกตั้งเช่นเดียวกับกลุ่มพัฒนาราชบุรณะ โดยส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งตั้งแต่ตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต หัวหน้ากลุ่มคือ พลตรีจำลอง ศรีเมือง ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร กลุ่มรวมพลังปัจจุบันได้จดทะเบียนพรรคการเมืองเป็นพรรคพลังธรรม หัวหน้าพรรคคือ พลตรีจำลอง ศรีเมือง สำหรับพรรคประชากรไทย เป็นพรรคการเมืองตั้งแต่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ พ.ศ. 2522 หัวหน้าพรรคคือ นายสมัคร สุนทรเวช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน รายละเอียดภูมิหลังทาง เศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกสภาเขตบางเขนมีดังนี้

⁵⁸ข้อมูลทั่วไปเขตบางเขน, เอกสารงานปกครอง เขตบางเขน, (10 ตุลาคม 2529), หน้า 1-4.

ชื่อ	อายุ	ที่อยู่	อาชีพ/ สถานที่	การศึกษา	ประสบการณ์ ทางการเมือง
1. นายสุรภาพ แมนเหมือน	49	เขตบางเขน	ธุรกิจที่ดิน/ เขตบางเขน	ป.4	-
2. นายทองใบ เหมือนเพชร	57	"	-	ป.4	-
3. นายสังเวียน พระเทพ	47	"	หมอแผนโบราณ เขตบางเขน	มศ.3	-
4. นายบุญส่ง มหาวัฒน์	50	"	ธุรกิจการค้า เขตบางเขน	ป.4	-
5. นายสถาพร รุ่งแกร	27	"	-	มศ.5	-
6. นายชาลิต อ่างแก้ว	30	"	-	ปวส.	-
7. นางสกลีย โตเขียว	46	"	แม่บ้าน	ป.4	-
8. นายวสันต์ บุญดวง	32	"	-	ม.6	-
9. นางคมเนตร โยธานารถ	46	"	แม่บ้าน	มศ.3	-
10. นายศักดิ์ ตั้งทวีวัฒน์	28	"	ธุรกิจก่อสร้าง/ เขตบางเขน	ปวส.	-
11. นายสุรพงษ์ ชิวะพงษ์	29	"	ธุรกิจการค้า/ เขตบางเขน	ปวส.	-