

### บทบาททางเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต

#### Political Role of Councilor of Bangkok and District Councilor

ปณิธิ อ้นสุวรรณ (Panithi Onnsuwan)

นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาปรัชญาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Doctor of Philosophy, Politic, Ramkhamhaeng University

E-mail: Vachapongkrit@gmail.com

Received: 27 April 2020

Revised: 8 May 2020

Accepted: 19 May 2020

#### บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง “บทบาททางเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต” มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต และเพื่อเสนอแนวทางในการส่งเสริมบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยอาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ส่วนกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยเลือกด้วยวิธีแบบเฉพาะเจาะจง โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารที่กำหนดนโยบาย และข้าราชการที่เกี่ยวข้อง กลุ่มที่ 2 นักการเมืองท้องถิ่น (สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต) กลุ่มที่ 3 คือ ชุมชน รวมทั้งสิ้น 33 คน เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง

#### ผลการวิจัยพบว่า

1. บทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต พบว่า การแสดงบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต ซึ่งเป็นนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เป็นการแสดงบทบาททั้งในส่วนที่เป็นไปตามกฎหมายกำหนด และในส่วนที่กฎหมายไม่ได้กำหนด โดยในส่วนที่เป็นไปตามกฎหมายกำหนดสำหรับสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เป็นบทบาทตามอำนาจหน้าที่ที่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีระบบการถ่วงดุลซึ่งกันและกันกับฝ่ายบริหาร ส่วนสมาชิกสภาเขตไม่สามารถแสดงบทบาทตามหน้าที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากข้อจำกัดที่กฎหมายกำหนด ทั้งที่สมาชิกสภาเขตก็มาจากการ

## ปณิธิ อันสุพรรณ

เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นกัน และยังมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการเขต ส่วนบทบาทที่กฎหมายไม่ได้กำหนดนั้น สมาชิกสภากรุงเทพมหานครสามารถแสดงบทบาทได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยร่วมกับฝ่ายบริหารแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นบทบาทสำคัญ ผ่านเครื่องมือทางนิติบัญญัติ เช่น การอภิปราย การตั้งกระทู้ หรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนการแสดงบทบาทที่กฎหมายไม่ได้กำหนดของสมาชิกสภาเขตเป็นเพียง การติดตามความคืบหน้าการบริหารของผู้ว่าราชการเขต รับและติดตามความคืบหน้าเรื่องร้องเรียนจากประชาชนในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบและนอกพื้นที่ การเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคม และการประสานการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาพื้นที่ที่รับผิดชอบ

2. ปัญหาและอุปสรรคบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต มีลักษณะปัญหาและอุปสรรคที่คล้ายคลึงกัน ได้แก่ อิทธิพลพรรคการเมือง อิทธิพลกลุ่มผลประโยชน์ ความสัมพันธ์กับข้าราชการกรุงเทพมหานคร ความสัมพันธ์กับชุมชน บุคลิกภาพของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต

3. แนวทางในการส่งเสริมบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต เพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต โดยแบ่งเป็น 2 ประเด็น คือ ที่เป็นไปตามกฎหมาย และที่กฎหมายไม่ได้กำหนด โดยบทบาททางการเมืองที่เป็นไปตามกฎหมายสำหรับสมาชิกสภากรุงเทพมหานครควรเพิ่มเติมเพื่อส่งเสริม คือ ความรู้ ความเข้าใจด้านกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องทั้งที่เคยมีและประกาศใช้ใหม่ รวมทั้งกรณีศึกษาต่างๆ เพื่อให้เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และมีความรอบคอบในการตัดสินใจเพื่อประโยชน์สาธารณะ สมกับเป็นตัวแทนของประชาชนในการตรวจสอบการบริหาร และทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติเพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะอย่างเต็มที่ ส่วนบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาเขตควรแก้ไขเพิ่มเติมเพิ่มอำนาจให้สภาเขตกรุงเทพมหานครโดยให้มีอำนาจเห็นชอบในกรณีที่จะจะเบิกงบกลางในเหตุจำเป็นเร่งด่วนเหมือนเป็นสภาย่อย เพราะเป็นตัวแทนประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง และทำงานใกล้ชิดกับประชาชน

ส่วนบทบาททางการเมืองที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายสำหรับสมาชิกสภากรุงเทพมหานครควรให้ความเอาใจใส่ในการลงพื้นที่และเข้าร่วมประชุมหรือร่วมกิจกรรมกับสำนักงานเขตและชุมชนให้มากขึ้น ส่วนสมาชิกสภาเขตซึ่งเป็นคนในพื้นที่ที่ทราบปัญหาและความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ทำให้สามารถมองภาพรวมของการพัฒนาได้ สำนักงานเขตจึงควรให้ความสำคัญในการเข้ามามีส่วนในการพัฒนาพื้นที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น จึงควรส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้ว่าราชการเขต และสมาชิกสภาเขต นอกจากนี้ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตควรจะมีนโยบาย และทิศทางในการทำงานไปในทิศทางเดียวกัน จะทำให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎรหรือประโยชน์สาธารณะมากขึ้น

**คำสำคัญ:** การเมือง, บทบาท, สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร, สมาชิกสภาเขตกรุงเทพมหานคร

### Abstract

This dissertation is the research on the political role of Councilor of Bangkok and District Councilor. The research aimed to a) study the political role of Councilor of Bangkok and District Councilor b) to study the problems and obstacles of such political role and c) to recommend the potential guidelines for encouraging political role of Councilor of Bangkok and District Councilor for public utility by using qualitative research. Sampling groups were selected by purposive sampling, which are divided into 3 groups; (1) chief executive officer and relevant government officials, (2) local government officials (Councilor of Bangkok and District Councilor) and (3) community. The total participants are 33 persons. Semi-structure interview was utilized for data collection.

The results of the present research were as follows:

1. The political role of Councilor of Bangkok and District Councilor coming from politicians directly elected by people was similar. As such, it was the role playing that would or would not be in accordance with the law. In the aspect of role playing according to the law, Councilors of Bangkok could perform their roles effectively because there was a system of check and balance within its managerial functions. Considering District Councilor, although District Councilor was directly elected from people and closely tight with people more than Councilor of Bangkok or District Director, District Councilor could not perform their role effectively due to the law restrictions. With regard to the role playing that would not be in accordance with the law, Councilor of Bangkok played the roles effectively. As such, Councilor of Bangkok cooperates with the administrative agencies to alleviate people suffering as a significant role via utilizing the number of legislative tools such as discussion, stipulating post or fiscal year budget legislation. While, the role playing, which was not in accordance with the law, of the District Councilor was to track the progress in management of director, to receive and track the progress of people petition within and beyond their areas of responsibilities, to attend social activities, and to coordinate budget allocation for developing the area under their responsibilities

2. Problems and obstacles in politics role of the Councilor of Bangkok and the District Councilor for public utility were similar. For example, the influence of political party, the influence of interest group, the relationship with Bangkok government official, the relationship with communities, and the personality of Councilor of Bangkok and District Councilor.

3. The guidelines for encouraging the politics role of Councilor of Bangkok and District Councilor for public utility. The guidelines were divided into 2 aspects, which were 1) role playing that

## ปณิธิ อันวรณ

was in accordance with the law and 2) role playing that was not in accordance with the law. Regarding the role playing according to the law, Councilor of Bangkok should be enhanced knowledge and understanding about the laws and relevant rules that had been used or newly promulgated, as well as case studies in order to make them more knowledgeable, competent and prudent in decision making for public utility. This in turn makes them to become the pertinent representative of general public in verifying administration and performing duty on legislation for the utmost benefits of public utility. Whereas, the role playing of District Councilor should be amended by increasing Councilor of Bangkok' power of approval in case that the districts needed to withdraw central budget in the case of necessities and emergencies just like the small council. This was because Councilor of Bangkok was the representative of people coming from an election and worked closely tight with people. Considering the role playing that was in accordance with the law, Councilor of Bangkok should pay more attention on going into the area and attending the meeting or activities with districts and communities. With regard to District Councilor; the local people who were well understand people's problems and livelihoods in that local area and therefore clearly seeing the whole picture of development, District offices should give importance on taking part in developing areas for the public utility. Therefore, it was critical to foster a relationship between the district director and the member of city councils. Moreover, Councilor of Bangkok and District Councilor should set the policy and work towards the same goal and direction, leading to the great contributions for people and the utmost benefits for public utility.

**Keywords:** Politics, Role, Councilor of Bangkok, District councilor

## บทนำ

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีขนาดใหญ่ และเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยที่มีบทบาทสำคัญทั้งทางด้านการศึกษา การเมืองและการปกครองของไทย ส่วนรูปแบบการปกครองเป็นการจำลองรูปแบบมาจากรัฐบาลกลาง กล่าวคือ มีการเลือกตั้งฝ่ายบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภากรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเพื่อให้มีการถ่วงดุลอำนาจ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 กำหนดโครงสร้างการบริหารของกรุงเทพมหานครให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีหน้าที่เป็นผู้บริหารในการกำหนดนโยบายการบริหาร ซึ่งข้าราชการประจำต้องนำไปปฏิบัติให้เกิดผล ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่เป็นผู้ออกกฎหมาย รวมทั้งตรวจสอบการบริหารของฝ่ายบริหารอีกด้วย ในส่วนของลักษณะการปกครองนั้น ปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้แบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 50 เขต โดยมี

ผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บริหารระดับพื้นที่ซึ่งมาจากการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร และมีสภาเขตเป็นฝ่ายนิติบัญญัติในระดับพื้นที่ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และมีหน้าที่ตรวจสอบการบริหารของฝ่ายบริหารและดูแลความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร 27 ประการ (สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, 2542, หน้า 1) และจากการประเมินผลการพัฒนากรุงเทพมหานครที่ผ่านมา บทบาทของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 ซึ่งแม้ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก แต่คงยังได้รับอิทธิพลจากกระทรวงมหาดไทยเป็นการสะท้อนการบริหารตามนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก ต่อมาในปี พ.ศ. 2528 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน พร้อมกับการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ทำให้บทบาทของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีความเข้มข้นขึ้น (สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, 2548, หน้า 40) ซึ่งเป็นการแสดงบทบาทเพื่อสนองตอบกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองอันเป็นรากฐานในการช่วงชิงความได้เปรียบทางการเมือง การแสดงบทบาทของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้บริหารที่กำหนดนโยบายในการบริหารกรุงเทพมหานครที่สำคัญ อาทิ การควบคุมการจัดหารายได้ การใช้จ่ายงบประมาณ การบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นหัวใจหลักของการบริหาร ส่วนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะแสดงบทบาทในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติโดยการออกกฎหมายที่สำคัญและมีผลกระทบต่อประชาชนในกรุงเทพมหานครซึ่งเรียกว่า ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ สมาชิกสภากรุงเทพมหานครยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารของฝ่ายบริหารกรุงเทพมหานครทั้งในส่วนกลาง และการบริหารของสำนักงานเขตต่างๆ ที่กระจายอยู่ในกรุงเทพมหานคร ทำให้ฝ่ายบริหารต้องมีความระมัดระวังและควบคุมการบริหารอย่างรอบคอบ และที่ผ่านมาสภากรุงเทพมหานครได้มีบทบาทในการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่สำคัญ อาทิ ข้อบัญญัติค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย ข้อบัญญัติค่าธรรมเนียมเก็บขนมูลฝอย ที่ล้วนมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในกรุงเทพมหานคร ในช่วงที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้เกิดองค์กรใหม่ขึ้นเพื่อรองรับการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร เป็นการช่วยแบ่งเบาภาระในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในพื้นที่ให้ครอบคลุมอย่างทั่วถึง และเป็นการกระจายการตรวจสอบลงในพื้นที่การปกครองซึ่งเรียกว่า สภาเขตซึ่งมีสมาชิกสภาเขตที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่แต่ละเขตการปกครองจะแสดงบทบาทภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งส่วนใหญ่สภาเขตได้ทำหน้าที่เพียงเสมือนเป็นพี่เลี้ยงให้กับสำนักงานเขตเท่านั้น (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 72-79)

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่าการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครจะมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร สภาเขต

## ปณิธิ อันสุพรรณ

กรุงเทพมหานคร ล้วนเป็นนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงทั้งสิ้น ดังนั้น การแสดงบทบาทจึงเป็นบทบาททางการเมือง ซึ่งต้องสนองตอบต่อผลทางการเมืองเป็นหลัก แม้ว่าในปัจจุบันผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะมาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ แต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังมีนโยบายการบริหารแบบตอบสนองผลทางการเมือง ดังจะเห็นได้จากการประกาศนโยบาย “NOW ผลักดันทันใจแก้ไขทันที” ซึ่งเป็นนโยบายที่มีลักษณะตอบสนองกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง (นโยบายผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 14 ธันวาคม 2559) ส่วนสภากรุงเทพมหานครที่มีสมาชิกสภามาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ เช่นเดียวกัน เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2557 เพียงแสดงบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในสภากรุงเทพมหานครเป็นหลัก แต่ไม่ได้ทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนในพื้นที่เช่นเดียวกับสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ดังจะเห็นได้จากการแก้ปัญหาในพื้นที่ส่วนใหญ่ประชาชนจะร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้อำนวยการเขตเป็นหลัก

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงมีประเด็นการศึกษาเกี่ยวกับสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตที่มีบทบาททั้งด้านนิติบัญญัติ การตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหาร รวมทั้งบทบาททางการเมือง ในฐานะผู้แทนของประชาชนที่ต้องเข้าใจและมีความใกล้ชิดกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และเนื่องจากประเทศไทยกำลังเข้าสู่หนทางประชาธิปไตยอย่างเป็นปกติ ซึ่งหมายถึงจะมีการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นขึ้นในเวลาอันไม่ช้านี้ จึงเป็นแรงบันดาลใจในการวิจัย บทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม โดยกำหนดวัตถุประสงค์ในการวิจัย ได้แก่ เพื่อศึกษาบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต เพื่อเสนอแนวทางในการส่งเสริมบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต เพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับคำถามการวิจัย คือ บทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตเป็นอย่างไร ปัญหาและอุปสรรคบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตมีอะไรบ้าง และแนวทางในการส่งเสริมบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต เพื่อประโยชน์สาธารณะ ควรมีลักษณะอย่างไรโดยขอบเขตการวิจัย ได้แก่

ขอบเขตด้านเนื้อหา มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับ บทบาททางการเมืองของนักการเมืองคือ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต วัฒนธรรมและจริยธรรมทางการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง การปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งจะมีความเกี่ยวข้องกับแนวคิด ทฤษฎีต่างๆ อาทิ แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท ทฤษฎีการเมืองการปกครอง แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจและการเมือง แนวคิดวัฒนธรรมทางการเมือง ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ เป็นต้น

ขอบเขตประเด็นการวิจัย ประกอบด้วย (1) บทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร บทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาเขต ที่เป็นไปตามกฎหมาย และไม่เป็นไปตามกฎหมาย (2) ปัญหาและ

อุปสรรคบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต ได้แก่ อิทธิพลพรรคการเมือง อิทธิพลกลุ่มผลประโยชน์ ความสัมพันธ์กับข้าราชการกรุงเทพมหานคร ความสัมพันธ์กับชุมชน บุคลิกภาพของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต ความคิดเห็นของประชาชนในการแสดงบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต (3) แนวทางในการส่งเสริมบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต เพื่อประโยชน์สาธารณะ ได้แก่ บทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตที่เป็นไปตามกฎหมาย และไม่เป็นไปตามกฎหมายซึ่งสนองตอบความต้องการของประชาชน

ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งกำหนดโดยวิธีแบบเฉพาะเจาะจง แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ส่วนที่ 1 ประกอบด้วยผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นผู้บริหารที่กำหนดนโยบาย และข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่ 2 ประกอบด้วยผู้แทนนักการเมืองท้องถิ่น (สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต) ส่วนที่ 3 ผู้แทนของประชากรที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการแสดงบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต รวมทั้งสิ้น 33 คน

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต
3. เพื่อเสนอแนวทางในการส่งเสริมบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต เพื่อประโยชน์สาธารณะ

### การทบทวนวรรณกรรม

การวิจัยบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตกรุงเทพมหานคร มุ่งที่จะทำการวิจัยในเรื่องเกี่ยวกับ บทบาททางการเมืองของนักการเมืองคือ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต วัฒนธรรมและจริยธรรมทางการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง การปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งจะมีความเกี่ยวข้องกับแนวคิด ทฤษฎีต่างๆ ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท ทฤษฎีการเมืองการปกครอง แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจและการเมือง แนวคิดวัฒนธรรมทางการเมือง ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

#### แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท

บทบาท เป็นข้อกำหนดแห่งพฤติกรรมระหว่างบุคคลซึ่งผูกพันกับบุคคลต่างๆ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะตัวบางประการที่จัดเป็นประเภท (categories) ดังกล่าวคือ สถานภาพ (Status) หรือตำแหน่ง (Position)



## ปณิธิ อันสุพรรณ

ซึ่งสถานภาพ หรือ ตำแหน่ง หมายถึงส่วนหรือองค์ประกอบต่างๆ ของกลุ่มทางสังคมที่ได้รับการจัดระเบียบแล้ว ซึ่งในส่วนนี้นักทฤษฎีได้กำหนดสมมุติฐาน (Assumption) ร่วมกันอยู่สองประการคือ ประการแรก บทบาท เป็นสิ่งที่ต้องเรียนรู้ในกระบวนการปฏิสังสรรค์ทางสังคม ประการที่สองในการปฏิสังสรรค์กับคนอื่น บุคคลต้องพิจารณาตนเองและคนอื่นๆ ว่าเจ้าของ “สถานภาพ” บางชนิดและเขาได้ใช้สิ่งที่เขาได้เรียนรู้ อะไรเป็น “ความคาดหวัง” (Expectation) ซึ่งผูกพันกับสถานภาพนั้นๆ เป็นเครื่องแนะแนวทางการกระทำของเขา (Berkowitz, 1972, p. 20) การมองบทบาทสามารถพิจารณาได้ใน 2 ลักษณะคือ แนวโครงสร้างและแนวปฏิสังสรรค์สัญลักษณ์นิยม โดยในลักษณะแนวโครงสร้างนิยมนั้น บทบาทจะถูกมองว่าเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดกฎเกณฑ์ไว้ในสังคมถูกคาดหวังไว้ว่าบุคคลในสถานภาพใดควรมีบทบาทอย่างไร เมื่อบุคคลเข้าดำรงในสถานภาพนั้นๆ ก็จะมีบทบาทตามที่สังคมคาดหวังไว้เช่นนั้นและบุคคลอื่นๆ ก็จะคาดหวังบทบาทของผู้ที่อยู่ในสถานภาพต่างๆ ตามที่คิดว่าเป็นค่านิยม บรรทัดฐานที่กำหนดให้มีบทบาทพฤติกรรมนั้นๆ ส่วนการมอง บทบาทในแนวปฏิสังสรรค์สัญลักษณ์นิยม จะให้ความสำคัญกับกระบวนการ ซึ่งบุคคลจะทำความเข้าใจได้ว่า บุคคลอื่นให้ความหมายและคาดหวังกับตนเองอย่างไร ในการที่จะมีบทบาท ในสังคมอันจะเกิดขึ้นจากการที่บุคคลมีการปฏิสังสรรค์ทางสังคมต่อกันนั้นๆ เองด้วย (Cooley, 1929 อ้างถึงใน งามพิศ สัตย์สงวน, 2532, หน้า 107) ส่วน อัลพอร์ท (Allport) ได้แบ่งประเภทของบทบาทออกเป็น 4 ลักษณะ โดยลักษณะแรก คือ บทบาทที่สังคมคาดหวัง (Role-Expectations) เป็นบทบาทที่สังคมกำหนดให้แก่ บุคคลในสังคมที่ดำรงตำแหน่งหรือสถานภาพต่างๆ ซึ่งเป็นบทบาทที่คนส่วนใหญ่ในสังคมคาดหวังให้สมาชิกของสังคมได้แสดงออก ลักษณะที่สอง คือ บทบาทที่อยู่ในความคิด (Role-Conception) เป็นบทบาทที่บุคคลแต่ละคนคาดหวังว่าตนเองควรมีบทบาทอย่างไรจึงได้กำหนดบทบาทในรูปแบบของตนเอง ซึ่งบทบาทที่ตนเองกำหนดขึ้นนั้นนี้อาจจะมีลักษณะสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับบทบาทที่สังคมคาดหวังก็ได้ ส่วนลักษณะที่สาม คือ บทบาทที่ยอมรับ (Role-Acceptance) เป็นบทบาทที่บุคคลเลือกจะยอมรับหรือ ปฏิเสธลักษณะบทบาทที่ตนเองชอบหรือไม่ชอบบทบาทที่สังคมคาดหวังหรือบทบาทที่อยู่ในความคิด และลักษณะสุดท้าย คือ บทบาทที่แสดงออก (Role-Performance) เป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลได้แสดงออก ซึ่งมีลักษณะหลากหลาย เนื่องจากความแตกต่างในแต่ละบุคคล เช่น ความคิด การยอมรับ อุปนิสัย บุคลิกภาพ ฯลฯ (Allport, 1964, p. 184) ส่วน มีด (Mead, 1977) เห็นว่าบทบาทว่า เป็นเรื่องที่ผ่านมากระบวนการขัดเกลาทางสังคม ทำให้เกิดบุคลิกภาพที่พึงประสงค์ ซึ่งบุคลิกภาพของคนเราประกอบด้วย คุณลักษณะของบุคคลในด้านความคิด ความรู้สึกและความทรงจำ ดังนั้นบุคลิกภาพจึงมีองค์ประกอบ 3 ประการ โดยประการที่หนึ่ง คือ ความรู้ความเข้าใจ (Cognitive) เช่น ความคิด (Thoughts) สติปัญญา (Intelligence) ความทรงจำ (Memory) ความเข้าใจ (Perception) ประการที่สอง คือ พฤติกรรม (Behavioral) เช่น ความฉลาด (Talents) ทักษะ (Skills) ความสามารถ (Competence) ส่วนประการที่สาม คือ อารมณ์ (Emotional) เช่น ความรู้สึก (Feelings) การรับรู้ (Sentiments) และจากการที่บุคลิกภาพของคนเราเป็นผลมาจากอิทธิพลทางด้านสิ่งแวดล้อม สังคมและวัฒนธรรม ดังนั้น การขัดเกลาทางสังคมจึงมีผลทำให้บุคลิกภาพแต่ละบุคคลมีลักษณะที่แตกต่างกัน (Mead, 1977, p. 108)



แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทนี้ มีความสัมพันธ์กับการวิจัยเรื่อง บทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตกรุงเทพมหานคร โดยจากการที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตมีที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เป็นนักการเมือง ดังนั้น การแสดงบทบาทจึงเป็นการแสดงบทบาททางการเมือง (Political Role) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ นอร์แมน เอช. นี และซิดนีย์ เวอร์บาที่ เห็นว่าบทบาททางการเมืองจะต้องสะท้อน ลักษณะที่สำคัญซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับกิจกรรมของพลเมือง การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นกิจกรรมที่มีจุดมุ่งหมายที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการเลือกตั้งของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล สุดท้ายเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครองโดยการทำกิจกรรม ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดผลตามที่กลุ่มนั้นต้องการ (Nie and Verba, 1975, p. 1) ส่วนการแสดงบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต ตามอำนาจหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์กับประเภทการแสดงบทบาทของอัลพอร์ท ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทที่สังคมคาดหวังซึ่งเป็นบทบาทที่สังคมกำหนดให้แก่บุคคลในสังคมที่ดำรงตำแหน่งหรือสถานภาพต่างๆ ซึ่งเป็นบทบาทที่คนส่วนใหญ่ในสังคมคาดหวังให้ได้แสดงออก ส่วนบทบาทที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต ได้แสดงออกจริงมีความสัมพันธ์กับประเภทการแสดงบทบาทของ อัลพอร์ท และ บลูม และ เชลซนิก ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทที่แสดงออกเป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลได้แสดงออก ซึ่งมีลักษณะหลากหลาย เนื่องจากความแตกต่างในแต่ละบุคคล เช่น ความคิด การยอมรับ อุปนิสัย บุคลิกภาพ ฯลฯ หรือ บทบาทที่กระทำจริงเป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลได้กระทำไปจริงตามความเชื่อ ความคาดหวัง ตลอดจนความกดดันและโอกาสที่จะกระทำในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

#### แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจและการเมือง

ทฤษฎีที่มีความเกี่ยวข้องกับบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตอีกทฤษฎี คือ ทฤษฎีอำนาจและการเมืองซึ่งเป็นแนวคิดของความเป็นเหตุผล การใช้อำนาจ และแนวทางทางการเมืองมาใช้ในองค์กร เพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่ถูกกำหนดซึ่งเป้าหมายที่กำหนดอาจมาจากผู้ปกครอง หรือจากการต่อรองของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่ม หรือการให้สัญญาของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต โดยมีนักวิชาการได้ให้มุมมองในเรื่องอำนาจและการเมืองว่าเป็นระบบที่ซับซ้อนที่ประกอบด้วยปัจเจกบุคคล (individual) และ กลุ่ม (coalition) ซึ่งมีความแตกต่างกันในความต้องการ ความเชื่อ ค่านิยม ความชอบ มุมมอง และความคิด โดยที่แต่ละกลุ่มจะแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด ดังนั้น กิจกรรมทางอำนาจและการเมืองส่งผลให้มีการสร้างและรักษาระดับการมีอิทธิพลเพื่อใช้เป็นอาวุธในการแข่งขันและแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง และยังมีนักวิชาการบางกลุ่มไม่เห็นด้วยที่ว่าเป้าหมายถูกกำหนดโดยผู้ที่มีอำนาจ แต่เป็นผลที่มาจากการต่อรองของปัจเจกบุคคลและกลุ่มต่างหาก และการเปลี่ยนแปลงในเป้าหมายก็เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของความสมดุลย์ในอำนาจที่เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มต่าง

## ปณิธิ อันสุพรรณ

ๆ เนื่องจากในองค์กรมีเป้าหมายที่ขัดแย้งกันอยู่ ดังนั้น อำนาจและการเมืองมีความสำคัญในการตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากร (resource allocation decision) ที่มีเหตุผลเป็นทางการและถูกต้องตามกฎหมาย (legitimacy) (Shafritz and Ott, 2005, pp. 213-218) ใน ส่วน ของ เฮนรี มินซ์เบิร์ก (Henry Mintzberg) ได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจไว้ คือ การใช้อำนาจ (exercise of power) สมาชิกที่อยู่ในระบบมีทางเลือกพื้นฐานอยู่สามประการ ได้แก่ ความภักดี (loyalty) คือ อยู่และทำตามเป้าหมาย การลาออก (exit) คือ การจากไปและไม่ยุ่งเกี่ยว และการมีปากมีเสียง (voice) คือ อยู่ต่อสู้เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบพื้นฐานของอำนาจทั่วไป ประกอบด้วย อำนาจในการควบคุม คือ ทรัพยากร (resource) ทักษะทางเทคนิค (technical skill) และองค์ความรู้ (body of knowledge) ที่จำเป็นในการขับเคลื่อนองค์กร อำนาจที่มาจากหน้าที่มีวัตถุประสงค์อยู่กับคนจำนวนน้อย อำนาจในสิ่งที่ทดแทนไม่ได้ (nonsubstitutable) อำนาจที่มาจากสิทธิเฉพาะ และในการขยายอำนาจต้องแบ่งปันกัน (to expand power, share it) โดยมีการกระจายอำนาจ (delegation) แต่ไม่ใช่เป็นการละทิ้งอำนาจ (abdication) (Mintzberg, 1983, p. 82)

ทฤษฎีอำนาจและการเมืองมีความสัมพันธ์กับการวิจัยบทบาททางเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตกรุงเทพมหานคร โดยนำทฤษฎีอำนาจและการเมืองมาวิเคราะห์ความเป็นเหตุผลของการใช้อำนาจ และแนวทางทางการเมืองในองค์กร เพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่ถูกกำหนดในการแสดงบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตเพื่อประโยชน์สาธารณะ

### แนวคิดวัฒนธรรมทางการเมือง

การเมืองเป็นเรื่องของอำนาจ กลุ่มผลประโยชน์ และการจัดสรรผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น ซึ่งการจัดสรรผลประโยชน์อาจเป็นไปตามวัฒนธรรมทางการเมืองซึ่งเป็นทัศนคติของระบบการเมืองที่เป็นเครื่องชี้แนวทางในการประพฤติปฏิบัติ หรือพฤติกรรม หรือบทบาททางการเมืองให้กับสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต โดย เวอร์บา (Verba) เห็นว่า วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นเรื่องของความเชื่อ สัญลักษณ์ และค่านิยมซึ่งบ่งบอกถึงสถานะของการเมืองที่กำลังเป็นอยู่ (Verba, 1965, p. 513) ส่วน ไคลด์ คลัคฮอห์น (Clyde Kluckhohn) เห็นว่าวัฒนธรรมในเชิงสังคม เป็นเรื่องเกี่ยวกับวิถีชีวิตของประชาชน มรดกทางสังคม แนวความนึกคิด ความรู้สึก และความเชื่อ ลักษณะนามธรรมของพฤติกรรม แนวทางที่กลุ่มบุคคลประพฤติจริง การเรียนรู้ร่วมกัน แนวทางมาตรฐานที่ใช้แก้ปัญหาาร่วมกัน พฤติกรรมการเรียนรู้ แบบแผนการปรับตัวต่อบุคคล และสิ่งแวดล้อม สมบัติทางประวัติศาสตร์ (Kluckhohn, 1962, p. 6) วัฒนธรรมทางการเมืองควรมีองค์ประกอบหลักซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างระเบียบแบบแผนทางการเมืองของคนในประเทศชาติหนึ่งๆ ได้ ส่วนประกอบที่เป็นแกนของแนวโน้ม ทัศนคติ หรือความโน้มเอียงที่มีต่อปัจจัยต่างๆ ในระบบการเมือง ได้แก่ ความโน้มเอียงที่มีต่อโครงสร้างทางการเมือง ความโน้มเอียงที่มีต่อปัจจัยต่างๆ ในระบบการเมือง และความโน้มเอียงของบุคคลที่มีต่อกิจกรรมทางการเมือง (Rosenbaum, 1975, pp. 6-7)

แนวคิดวัฒนธรรมทางการเมืองมีความสัมพันธ์กับการวิจัยบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตกรุงเทพมหานคร โดยวัฒนธรรมการเมืองเป็นเครื่องชี้แนวทางในการประพฤติปฏิบัติ หรือพฤติกรรม หรือบทบาททางการเมืองให้กับสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนในระดับการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นหลักการสำคัญในระบบประชาธิปไตย โดยพฤติกรรมหรือบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตนี้มีความสำคัญที่จะโน้มน้าวให้ประชาชนให้ความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ นอกจากนี้ ความสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้มีอยู่ 2 ประการ คือ เป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างเสริมความชอบธรรมทางการเมือง (Political Legitimacy) ให้ระบบการเมืองอันเป็นผลทำให้ระบบการเมืองสามารถดำรงอยู่ได้ ประชาชนจะให้ความร่วมมือ และปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อเป็นการรักษาระเบียบของสังคมการเมือง ประการที่สอง คือ เป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาการเมือง โดยหากประชาชนมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่สอดคล้องกับเป้าหมายของอุดมการณ์ทางการเมืองก็จะสามารถนำอุดมการณ์ทางการเมืองนั้นมาชี้นำเป็นแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชน เพื่อบรรลุเป้าหมายของอุดมการณ์ทางการเมืองนั้น ซึ่งในการวิจัยนี้ คือ วัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนในกรุงเทพมหานครสอดคล้องกับอุดมการณ์ของพรรคการเมืองที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตสังกัดอยู่ หรือสอดคล้องกับอุดมการณ์ทางการเมืองของตัวสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตเอง

#### แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

แนวคิดการกระจายอำนาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแนวคิดการกระจายอำนาจเน้นหลักการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง อันถือเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจก็มีความสำคัญในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ซึ่ง โกลกิน พลกุล (2528, หน้า 4) กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจว่าเป็นแนวความคิดทั้งในทางการเมืองและทางกฎหมาย มีพื้นฐานมาจากแนวความคิดของการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นภายในรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผลของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างระบบการเมือง และระบบการปกครอง ซึ่งเกิดขึ้นจากกระบวนการกระจายอำนาจ ซึ่งก็อาจจะมีการจัดระบบได้ในหลายลักษณะตามระดับหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจที่ต่างกันออกไป สำหรับรูปแบบของการกระจายอำนาจนั้นมีอยู่ด้วยกันหลายระดับและหลายรูปแบบ การกระจายอำนาจเป็นเรื่องของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองหนึ่งๆ ซึ่ง เจมส์ แมนเนอร์ (James Manor) ได้แจกแจงขอบข่ายหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้ 5 ลักษณะ ได้แก่ การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by Default) การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation)

## ปณิธิ อันสุพรรณ

การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) (Manor, 1999. p. 4) สำหรับกรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งเป็นลักษณะหนึ่งของการกระจายอำนาจเช่นกัน

แนวคิดการกระจายอำนาจมีความสัมพันธ์กับการวิจัยบทบาททางเมืองของสมาชิกสภา กรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตกรุงเทพมหานคร โดยสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภา เขต เป็นหนึ่งในโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาเขต และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต่างมาจากการเลือกตั้งซึ่งนำไปตามหลักการการปกครองท้องถิ่น ที่ต้องการกระจายอำนาจ กระจายการปกครอง และกระจายทรัพยากรตามที่มีอยู่ในท้องถิ่น โดยแนวคิด กระจายอำนาจนี้นำมาวิเคราะห์ในประเด็น การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ผ่านกลไกทางการเมือง การจัดสรรทรัพยากรภายในท้องถิ่นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจากวิเคราะห์ใน เบื้องต้น กรุงเทพมหานครจะมีลักษณะการกระจายอำนาจแบบผสมระหว่าง การกระจายอำนาจภายใต้ หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) การมอบอำนาจ และการโอนอำนาจ กล่าวคือ ในทางพฤตินัยบาง การกิจเป็นการได้รับมอบหมายให้ดูแลในพื้นที่ แต่อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายยังอยู่กับ รัฐบาลกลาง และบางภารกิจได้รับมอบอำนาจให้สามารถตัดสินใจได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด แต่หากรัฐบาลมีความเห็นแตกต่างก็อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ แต่ในทางนิตินัยรัฐบาลกลางได้มีการถ่ายโอน หรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ มายังกรุงเทพมหานคร แต่อย่างไรก็ดี ยังมีการแทรกแซงจากรัฐบาล กลางอยู่

## ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยในเรื่อง “บทบาททางเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต” นี้ มีเนื้อหาของการวิจัยเกี่ยวกับพฤติกรรม การแสดงบทบาท การตีความปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อให้ได้ข้อมูล เชิงลึก ซึ่งตรงกับเงื่อนไขของระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยจึงได้เลือกใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพใน การวิจัย และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่กำหนดไว้ ผู้วิจัยได้ใช้หลักการ Spiral process ในการ วางแผนเขียนกรอบในการวิจัย กล่าวคือ ศึกษาวิจัยก่อนแล้วจึงไปเปรียบเทียบกับทฤษฎี (Patton, 1990, p. 103) โดยเริ่มจากประเด็นที่ต้องการวิจัยแล้วนำไปสู่การทบทวนทฤษฎี แนวคิด และวรรณกรรมที่ เกี่ยวข้อง จากนั้นจึงมาออกแบบการวิจัย เก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อนำไปวิเคราะห์จนนำไปสู่ข้อค้นพบ (Berg, 2001, pp. 18-20) เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง ในส่วนผู้ให้ข้อมูล สำคัญใช้การเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (purposive) ซึ่งเป็นการเลือกที่เริ่มด้วยการแบ่งผู้เกี่ยวข้องออกเป็นกลุ่ม ตามบทบาทหน้าที่แล้วเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากทุกๆ กลุ่มโดยใช้วิจารณญาณซึ่งมาจากประสบการณ์ ที่เกี่ยวข้องของผู้วิจัย เนื่องจากผู้วิจัยมีประสบการณ์การทำงานในตำแหน่งนักการเมืองในกรุงเทพมหานคร มาเป็นเวลาพอสมควร จึงมีความรู้ ความเข้าใจและรู้จักหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนบุคคลากรที่เกี่ยวข้องเป็น อย่างดี จำนวนทั้งสิ้น 39 คน

## ผลการวิจัย

ผลการวิจัยประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ส่วนผลการวิเคราะห์ และการอภิปรายผล โดยส่วนของผลการวิเคราะห์ทำการสรุปตามประเด็นที่ใช้เป็นกรอบในการวิจัย ได้แก่ บทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต ปัญหาและอุปสรรคบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต แนวทางการส่งเสริมบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยสรุปได้ ดังนี้

### บทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต

ความเป็นกรุงเทพมหานครเริ่มเมื่อมีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และจัดรูปการปกครองและการบริหารให้มีลักษณะพิเศษเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถทำงานแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น สามารถบริการอำนวยความสะดวกและเข้าถึงประชาชนในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรีได้โดยแท้จริงและรวดเร็ว โดยในเบื้องต้นให้มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นข้าราชการการเมืองแต่งตั้งและถอดถอนโดยคณะรัฐมนตรี และให้มีสภากรุงเทพมหานครประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งเขตละหนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ขึ้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 และให้มีการเลือกตั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ส่งผลให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวงและเป็นนิติบุคคล และให้แบ่งพื้นที่การปกครองของกรุงเทพมหานครออกเป็นเขตและแขวง โดยมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งและเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงาน และมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตปกครอง เขตละ 1 คน ต่อมาใน พ.ศ. 2528 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดการบริหารกรุงเทพมหานครโดยให้เลือกผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพียงคนเดียว ส่วนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอีก 4 คน ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นคนแต่งตั้ง นอกจากนี้ ยังได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องสภาเขตโดยมีการเพิ่มเติมเนื้อหาในเรื่องการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต เขตละ 7 คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้สภากรุงเทพมหานครทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี สภากรุงเทพมหานครซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีมาแล้ว 12 สมัย โดยตั้งแต่สมัยที่ 2-11 สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้ง (สมัยแรกในปี พ.ศ. 2515 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งเท่ากับจำนวนเขตในกรุงเทพมหานคร

## ปณิธิ อันสุพรรณ

และสมัยที่ 12 มาจากการแต่งตั้งจากคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ) โดยการเลือกตั้งครั้งล่าสุดมีจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร จำนวน 61 คน โดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎร 100,000 คนต่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร 1 คน ดังนั้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 เป็นการระงับการเลือกตั้งทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครนับแต่นั้นมา ส่วนสมาชิกสภาเขตยังเป็นเพียงการระงับการเลือกตั้งจนกว่าจะได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครที่สมบูรณ์

สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ ได้แก่ การเสนอและพิจารณาให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร พิจารณาและให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นการพิจารณางบประมาณทุกหน่วยงานของกรุงเทพมหานครที่ฝ่ายบริหารเสนอมา ควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีวิธีการควบคุมได้ 4 ประการ โดยประการแรก คือ การตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประการที่สอง คือ การเปิดอภิปรายทั่วไปให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริง ประการที่สาม คือ การเป็นกรรมการสภา เพื่อจะควบคุมติดตามผลการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ประการที่สี่ คือ คณะกรรมการสามัญและวิสามัญประจำสภากรุงเทพมหานคร ในส่วนของสภาเขตมีอำนาจหน้าที่ คือ ให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตต่อ ผู้อำนวยการเขตและสภากรุงเทพมหานคร จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขต สอดส่อง ดูแลกิจการ ติดตามการดำเนินงานของสำนักงานเขต ให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตเกี่ยวกับ การปรับปรุงหรือการแก้ไขการบริหารประชาชนในเขต ให้คำปรึกษาตามที่ผู้อำนวยการ เขตร้องขอ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำกิจกรรมหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องที่เกี่ยวกับงานของสภาเขต และหน้าที่อื่นๆ ที่กำหนดในกฎหมายหรือที่สภากรุงเทพมหานคร มอบหมาย ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นบทบาท หน้าที่ที่เป็นไปตามกฎหมาย ส่วนบทบาทหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย คือ การติดตามความคืบหน้าการบริหารของผู้สำนักงานเขต ผู้อำนวยการเขต รับและติดตามความคืบหน้าเรื่องร้องเรียนจากประชาชนในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบและนอกพื้นที่ การเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ และการประสานการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาพื้นที่ที่รับผิดชอบ

### ปัญหาและอุปสรรคบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต

ปัญหาและอุปสรรคบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตมีหลากหลาย จากการวิเคราะห์ในเบื้องต้นสามารถแยกได้ 5 ประเด็น ได้แก่ อิทธิพลพรรคการเมือง อิทธิพลกลุ่มผลประโยชน์ ความสัมพันธ์กับข้าราชการกรุงเทพมหานคร ความสัมพันธ์กับชุมชน บุคลิกภาพของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต

- อิทธิพลพรรคการเมืองกับการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร เนื่องจากผู้บริหารกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้ง สมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนซึ่งถือว่าเป็นนักการเมือง และส่วนใหญ่สังกัดพรรคการเมืองจึงมักจะต้องรับนโยบายของพรรคมาดำเนินการ นอกจากนี้ พรรคการเมืองยังมีส่วนในการให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนการทำงานของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตที่สังกัดพรรคเดียวกัน



- อิทธิพลกลุ่มผลประโยชน์ในแต่ละพื้นที่ของกรุงเทพมหานครมีอิทธิพลต่อบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือสมาชิกสภาเขต โดยกลุ่มผลประโยชน์มีส่วนในการสนับสนุนสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือสมาชิกสภาเขต ให้ได้รับการเลือกตั้ง หากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือสมาชิกสภาเขต ได้รับเลือกตั้งแล้วไม่ใส่ใจความสัมพันธ์ที่มีต่อกลุ่มผลประโยชน์หรือไม่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มผลประโยชน์ตามที่สัญญาไว้ อาจไม่ได้รับการสนับสนุนอีกต่อไป

- ความสัมพันธ์กับข้าราชการกรุงเทพมหานครมีความสำคัญ เนื่องจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต ส่วนใหญ่จะแสดงบทบาทตามที่พรรคการเมืองได้ให้นโยบายหรือเป็นประโยชน์ต่อพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ทำให้เกิดความลำบากใจของผู้ปฏิบัติงาน คือ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งนำมาสู่ความขัดแย้ง รวมทั้งปัญหาผลประโยชน์ที่มีความทับซ้อน ระหว่างภาครัฐ ผู้อำนวยการเขต สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาเขต ทำให้การดำเนินการขาดประสิทธิภาพหรือไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายได้

- ความสัมพันธ์กับคณะกรรมการชุมชน และชุมชน ในฐานะเป็นตัวแทนคนชุมชนที่ได้รับความไว้วางใจและความเชื่อถือจากชุมชน หากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือสมาชิกสภาเขตขาดสัมพันธ์ไม่มีความสัมพันธ์อันดีกับกรรมการชุมชน หรือคนในชุมชน ภาพลักษณ์ของการแสดงบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือสมาชิกสภาเขตอาจจะถูกเผยแพร่ในลักษณะทางลบได้อย่างรวดเร็ว

- บุคลิกภาพของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตเอง หากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตมีบุคลิกภาพที่ไม่เหมาะสมการแสดงบทบาทจะขาดความเป็นผู้นำที่น่าเชื่อถือ น่าเกรงขาม อันเป็นปัจจัยในการสร้างความมั่นใจ เชื่อใจในการตัดสินใจให้ความร่วมมือและสนับสนุนที่สำคัญด้วย

**แนวทางในการส่งเสริมบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตเพื่อประโยชน์สาธารณะ**

แนวทางในการส่งเสริมการแสดงบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือสมาชิกสภาเขตเพื่อประโยชน์สาธารณะ มีความเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการชุมชนและชุมชน การแสดงบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตเอง

- ในประเด็นของพรรคการเมืองนั้น พรรคการเมืองควรเกี่ยวข้องกับสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือสมาชิกสภาเขตแต่เพียงการนำเสนอนโยบายของพรรคเพื่อเป็นตัวเลือกในการตัดสินใจเท่านั้น

- ในประเด็นของกลุ่มผลประโยชน์ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตควรคำนึงถึงผลประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลักก่อนตอบสนองต่อกลุ่มผลประโยชน์ หรืออาจเลือกตอบ



## ปณิธิ อันสุพรรณ

แทนผลประโยชน์ในรูปของการเป็นคณะกรรมการตามกฎหมายแทนการตอบแทนเป็นผลประโยชน์ที่มีผลกระทบต่อชุมชน

- ในประเด็นความสัมพันธ์กับคณะกรรมการชุมชนและชุมชน เนื่องจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเพื่อมาเป็นตัวแทนในการดำเนินการต่างๆ ดังนั้น การแสดงบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต จึงต้องมีความสัมพันธ์กับชุมชน โดยในการดำเนินการใดๆ ควรต้องคำนึงถึงประชาชนในชุมชนเป็นหลัก หากการดำเนินการจะเป็นผลดีต่อส่วนรวมแต่ขัดประโยชน์ส่วนบุคคลของชุมชน สมาชิกสภากรุงเทพมหานครก็ควรให้ความรู้ ความเข้าใจ อาจกระทำโดยผ่านสมาชิกสภาเขตซึ่งมีความใกล้ชิดกับชุมชนในพื้นที่ได้ การบริหารงบประมาณต้องสนองตอบชุมชนได้อย่างทั่วถึง ควรให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมโดยกระบวนการเพื่อให้เกิดการยอมรับ และมีความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตควรร่วมกิจกรรมในวันสำคัญ และกิจกรรมเชิงสังคมต่างๆ และการเป็นกรรมการ คณะทำงานต่างๆ ที่ชุมชนจัดตั้งขึ้น เพื่อสานสัมพันธ์กับชุมชนให้แน่นแฟ้น

- ในความสัมพันธ์กับข้าราชการในการส่งเสริมบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตนั้น ควรมีการประสานการดำเนินการแบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน มีแนวทางดำเนินการที่สอดคล้องกันกับผู้อำนวยการเขต โดยสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตควรแสดงบทบาทในลักษณะการประสานติดตามความคืบหน้าการบริหารแต่ไม่ควรก้าวก้าวยในการสั่งการ ควรเร่งรัดติดตามความคืบหน้าเรื่องร้องเรียนจากประชาชนในชุมชนในฐานะนักการเมืองที่ได้รับเลือกจากประชาชน ด้วยการสอบถามอย่างใกล้ชิด เสนอแนะความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหาที่มีในพื้นที่ ควรเข้าร่วมกิจกรรมที่สำนักงานเขตจัดขึ้นในวาระต่างๆ และเข้าร่วมประชุมประชาคมเขตประจำทุกเดือน เพื่อความสัมพันธ์อันดี

- ในประเด็นเกี่ยวกับการแสดงบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตเอง ควรยึดบทบาทหน้าที่ที่มีตามกฎหมาย คือ การดูแลทุกข์สุข ผลประโยชน์ เพื่อตอบสนองความต้องการโดยรวมของประชาชน ซึ่งอาจสามารถคัดกรองได้จากมติที่ประชุมของคณะกรรมการชุมชนในการประชุมประจำเดือนที่สำนักงานเขต โดยประสานความร่วมมือกับสำนักงานเขตซึ่งมีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บริหารสูงสุด ในส่วนการทำหน้าที่ในภาพรวมทางด้านนิติบัญญัติ ควรออกกฎหมายที่เป็นประโยชน์ส่วนรวมต่อคนในชุมชนของกรุงเทพมหานครอย่างรอบคอบและมีความเป็นธรรม โดยก่อนการร่างกฎหมายใดๆ ควรมอบให้สมาชิกสภาเขตในฐานะผู้แทนประชาชนที่มีความใกล้ชิดในพื้นที่ได้สอบถามความคิดเห็นของประชาชน เป็นการแบ่งงานกันทำเพื่อผลประโยชน์ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบ นอกจากนี้ ควรแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มบทบาทของสมาชิกสภาเขต ในการให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตต่อผู้อำนวยการเขตและสภากรุงเทพมหานครโดยไม่จำเป็นต้องให้ผู้อำนวยการเขตร้องขอเพื่อเป็นการถ่วงดุลย์อำนาจในระดับพื้นที่ และควรเพิ่มวงเงินงบประมาณในการพัฒนาเขตให้มากกว่า 3 ล้านบาท เนื่องจากวงเงินดังกล่าวเป็นวงเงินที่จำกัดเมื่อเปรียบเทียบกับความรับผิดชอบในการดูแล

ความเดือดร้อนของประชาชนในด้านสาธารณูปโภค การแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มบทบาทให้แก่สมาชิกสภาเขต จะทำให้สมาชิกสภาเขตสามารถแสดงบทบาททางการเมืองในการติดตามดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขตเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎร และให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตต่อผู้อำนวยการเขตเกี่ยวกับการปรับปรุงหรือแก้ไขการให้บริการประชาชนภายในเขต และให้คำปรึกษาต่อผู้อำนวยการเขตตามความเหมาะสมหรือสมควรแก่เหตุได้ ซึ่งจะไม่ใช่ซ้ำซ้อนกับบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

## การอภิปรายผล

ในส่วนการอภิปรายผล ผู้วิจัยจะทำการอภิปรายผลภายใต้วัตถุประสงค์ของการวิจัย ได้แก่ บทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต ปัญหาและอุปสรรคบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต และแนวทางในการส่งเสริมบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมีรายละเอียดต่อไปนี้

### วัตถุประสงค์ที่ 1 บทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต

พบว่า บทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต ซึ่งเป็นนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนมีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เป็นการแสดงบทบาททั้งในส่วนที่เป็นไปตามกฎหมายกำหนด และในส่วนที่กฎหมายไม่ได้กำหนด โดยในส่วนที่เป็นไปตามกฎหมายกำหนดสำหรับสมาชิกสภากรุงเทพมหานครสามารถแสดงบทบาทตามหน้าที่ที่เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนสมาชิกสภาเขตไม่สามารถแสดงบทบาทตามหน้าที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพเนื่องจากข้อจำกัดที่กฎหมายกำหนดที่ ซึ่งที่ผ่านมามีการร้องขอจากผู้อำนวยการเขต หรือการมอบหมายจากสภากรุงเทพมหานครน้อยมาก ทั้งที่สมาชิกสภาเขตก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นกัน และยังมี ความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ นอร์แมน เอช. นี และซิดนีย์ เวอร์บา (Nie and Verba, 1975) ที่เห็นว่าบทบาททางการเมืองจะต้องสะท้อนลักษณะที่สำคัญ โดยเป็นเรื่องเกี่ยวกับกิจกรรมเฉพาะบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยอาชีพ รวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐบาล เจ้าหน้าที่พรรคการเมือง และพวกหัวคะแนน และเป็นกิจกรรมที่มีจุดมุ่งหมายที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล สุดท้ายเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครองโดยการกระทำกิจกรรม ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ถูกต้องตามกฎหมายที่มีจุดมุ่งหมาย

ส่วนบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตที่กฎหมายไม่ได้กำหนดนั้น สมาชิกสภากรุงเทพมหานครสามารถแสดงบทบาทได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ส่วนการแสดงบทบาทที่กฎหมายไม่ได้กำหนดของสมาชิกสภาเขต คือ การติดตามความคืบหน้าการบริหารของผู้อำนวยการเขต รับและติดตามความคืบหน้าเรื่องร้องเรียนจากประชาชนในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบและนอกพื้นที่ การเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ และการประสานการจัดสรรงบประมาณ

## ปณิธิ อันสุพรรณ

เพื่อพัฒนาพื้นที่ที่รับผิดชอบ โดยอาศัยความสัมพันธ์ใกล้ชิดหรือความสัมพันธ์ส่วนบุคคล หรือความมีบุคลิกภาพที่เป็นมิตร และเป็นที่พึงพอใจของชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับ คูลลีย์ (Cooley, 1929 อ้างถึงในงานพิศ ตัณฑ์สงวน, 2532) ที่เห็นว่า บุคคลควรทราบว่าแสดงบทบาทอย่างไรจึงจะเหมาะสมอันเป็นที่พึงพอใจของทุกฝ่าย รวมถึงสิ่งที่ถูกคาดหวังไว้ว่าบุคคลเมื่อดำรงในสถานภาพที่คาดหวังไว้ ควรมีบทบาทตามที่สังคมคาดหวังไม่ว่าจะด้วยวิธีใด ดังนั้น สมาชิกสภาเขตจึงต้องมีการแสดงบทบาทที่กฎหมายไม่ได้กำหนด

### วัตถุประสงค์ที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต

ปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต มีหลายประเด็น ดังนี้

- ประเด็นอิทธิพลพรรคการเมือง อิทธิพลกลุ่มผลประโยชน์ ปัญหาและอุปสรรคบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตมาจากอิทธิพลของพรรคการเมือง และอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ โดยในกรณีของพรรคการเมืองเกิดขึ้นกับสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือสมาชิกสภาเขตที่สังกัดพรรคการเมืองซึ่งต้องรับนโยบายของพรรคมาปฏิบัติ เพื่อให้พรรคการเมืองที่ตนสังกัดให้การสนับสนุนและช่วยเหลือให้มีความมั่นคงในตำแหน่ง ส่วนกรณีกลุ่มผลประโยชน์ส่วนใหญ่เกิดขึ้นกับสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือสมาชิกสภาเขตที่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมือง แต่มีผู้ให้การสนับสนุนหรือช่วยเหลือในการสมัครรับเลือกตั้ง จึงต้องตอบสนองในผลประโยชน์ให้แก่ผู้สนับสนุนหรือเรียกอีกนัยหนึ่ง คือ กลุ่มผลประโยชน์ เพื่อให้เกิดความมั่นคงในตำแหน่งต่อไป สอดคล้องกับแนวคิดของ อุไร อนันตสิน (2559) ที่เห็นว่า สมาชิกสภาได้รับการสนับสนุนในรูปแบบต่างๆ จากพรรคการเมือง ดังนั้น สมาชิกสภาจึงจำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมืองและดำเนินการตามมติพรรคที่สังกัด ซึ่งแม้ว่ามีความอิสระในการตรวจสอบผู้บริหารกรุงเทพมหานคร แต่ในส่วนการพิจารณาอนุมัติโครงการที่มีขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่หรือเป็นประโยชน์ในการหาคะแนนเสียงเลือกตั้งพรรคการเมืองจะเข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการแสดงบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

#### - ความสัมพันธ์กับข้าราชการกรุงเทพมหานคร

บทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต มีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของข้าราชการกรุงเทพมหานครในพื้นที่ ทั้งในด้านการจัดสรรงบประมาณ การพัฒนาพื้นที่ การติดตามตรวจสอบการดำเนินการของสำนักงานเขตในพื้นที่ ซึ่งหากพื้นที่ใดสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตมีความสัมพันธ์อันดีกับผู้อำนาจเขต ข้าราชการในสำนักงานเขต มีการประสานผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน จะไม่มีอุปสรรคกับการปฏิบัติงานกับสำนักงานเขต แต่หากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตมีความสัมพันธ์ในทางลบกับ ผู้อำนวยการเขต ข้าราชการในสำนักงานเขต หรือมีอคติต่อกัน จะทำให้เกิดปัญหาอุปสรรค ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ มินซ์เบิร์ก (Mintzberg, 1983) ที่เห็นว่าการมีอิทธิพล คือ อำนาจที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ความคิดเห็น พฤติกรรม

ทัศนคติ เป้าหมาย หรือความต้องการให้เป็นไปในทิศทางที่ผู้มีอิทธิพลต้องการได้ ในกรณีนี้ ผู้อำนวยการเขตข้าราชการสำนักงานเขต จึงจัดอยู่ในกลุ่มผู้ทรงอิทธิพลประเภทผู้ทรงอิทธิพลภายในซึ่งอยู่ในระดับบนของสายการบังคับบัญชาที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการแสดงบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาและอุปสรรคในการแสดงบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตเพื่อประโยชน์สาธารณะ

- ความสัมพันธ์กับชุมชน

ชุมชนมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการแสดงบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต โดยชุมชนมีผลต่อการเป็นกระแสดังค้มที่มีพลัง เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเป็นฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง ดังนั้น นักการเมืองจึงให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ คลัคฮอห์น (Kluckhohn, 1962) ซึ่งเห็นว่า การสร้างกระแสดังค้มโดยชุมชนเป็นวัฒนธรรมการเมืองอย่างหนึ่ง เป็นเรื่องเกี่ยวกับแบบอย่างของการดำรงชีวิตของชนหมู่ใดหมู่หนึ่ง และก่อนที่จะเป็นแบบอย่างขึ้นมาได้จะต้องมีการปฏิบัติ คล้อยตามกันในกลุ่มคนจำนวนมาก จนปฏิบัติตามกันไปทั้งกลุ่ม และมีการปฏิบัติสืบทอดกันไปเป็นเวลานาน จนปรากฏเป็นแบบอย่างให้เห็นได้ชัดเจนแน่นอน หากชุมชนที่เป็นเจ้าของร่วมกันปฏิบัติตามแบบอย่างความประพฤติ ความคิด ความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติ ที่รวมกันเป็นแบบแผนของชีวิตของหมู่คนนั้นติดต่อกันเป็นเวลานาน แบบแผนของความประพฤตินั้นจะกลายเป็นวัฒนธรรม

- บุคลิกภาพของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต

การแสดงบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตบางส่วนไม่ได้ขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองที่สังกัด เท่านั้น แต่บุคลิกภาพของนักการเมืองเองที่อาจส่งผลการตัดสินใจให้ความร่วมมือของข้าราชการและชุมชนต่างๆ และโอกาสในการแสดงบทบาทตามหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในทางกลับกันหากบุคลิกภาพที่ไม่เหมาะสม คือ ขาดความเป็นผู้นำ ขาดความเชื่อมั่น ไม่กล้าตัดสินใจ การเกรงกลัวอิทธิพล การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว ก็จะเป็นปัญหาและอุปสรรคในการแสดงบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือสมาชิกเขตได้ ทำให้ชุมชนไม่ให้ความร่วมมือ ไม่ให้การสนับสนุน หรือความศรัทธา ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของอัลพอร์ต (Allport, 1964) ที่เห็นว่าการแสดงบทบาทที่สังคมคาดหวังซึ่งเป็นบทบาทที่สังคมกำหนดในการแสดงออกให้แก่ บุคคลในสังคมที่ดำรงตำแหน่งหรือสถานภาพต่างๆ ซึ่งมีลักษณะหลากหลาย เนื่องจากความแตกต่างในแต่ละบุคคล เช่น ความคิด การยอมรับ อุปนิสัย บุคลิกภาพ หรือ บทบาทที่กระทำจริงเป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลได้กระทำไปจริงตามความเชื่อ ความคาดหวัง ตลอดจนความกดดันและโอกาสที่จะกระทำ และสอดคล้องกับแนวคิดของ มีด (Mead, 1977) ที่เห็นว่าบุคลิกภาพที่จะทำให้ประสบความสำเร็จ ต้องมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ ความรู้ความเข้าใจ ความรู้สึกรับรู้ และพฤติกรรม ซึ่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต

## ปณิธิ อันสุพรรณ

ส่วนใหญ่มี แต่มีบางส่วนยังขาดในเรื่องของความรู้ความเข้าใจในการแสดงบทบาทที่แท้จริง ทำให้ขาดบุคลิกภาพที่จะประสบความสำเร็จ

### วัตถุประสงค์ที่ 3 แนวทางการส่งเสริมบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต เพื่อประโยชน์สาธารณะ

แนวทางการส่งเสริมบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตเพื่อประโยชน์สาธารณะ แบ่งออกเป็น การส่งเสริมบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตที่เป็นไปตามกฎหมาย และที่กฎหมายไม่ได้กำหนด ดังนี้

#### - ที่เป็นไปตามกฎหมาย

สิ่งที่ควรเพิ่มเติมเพื่อส่งเสริมบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร คือ ความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องทั้งที่เคยมีและประกาศใช้ใหม่ รวมทั้งกรณีศึกษาต่าง ๆ ให้่องแท้ เพื่อความเข้าใจในบริบท และสถานการณ์แวดล้อมที่ปรากฏ เพื่อให้เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และมีความรอบคอบในการตัดสินใจเพื่อประโยชน์สาธารณะ สอดคล้องกับแนวคิดของ มีด (Mead, 1977) ที่เห็นว่าบุคลิกภาพที่จะทำให้ประสบความสำเร็จ ต้องมีองค์ประกอบ 3 ประการ โดยประการที่หนึ่ง คือ ความรู้ความเข้าใจ ได้แก่ สถิติปัญหา ความทรงจำ ความเข้าใจ ประการที่สอง คือ พฤติกรรม ได้แก่ ความฉลาด ทักษะ ความสามารถ ส่วนประการที่สาม คือ อารมณ์ ได้แก่ ความรู้สึก การรับรู้ใน ส่วนการส่งเสริมบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาเขตควรแก้ไขเพิ่มเติมเพิ่มอำนาจให้สภาเขตกรุงเทพมหานครโดยให้มีอำนาจเห็นชอบในกรณีที่เขตจะเบี่ยงกลางในเหตุจำเป็นเร่งด่วนเหมือนเป็นสภาย่อย เพราะเป็นตัวแทนประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง และทำงานใกล้ชิดกับประชาชน ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สอดคล้องกับแนวความคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของ แมนเนอร์ (Manor, 1999) ในรูปแบบของการกระจายอำนาจแบบการมอบอำนาจ ซึ่งเป็นกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจหรือกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรหรือบุคคลสามารถตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระแต่ส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

#### - ที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย

ควรส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้อำนวยการเขต และ สข. นอกจากนี้ สก. และ สข. ควรจะมีนโยบาย และ ทิศทางในการทำงานไปในทิศทางเดียวกัน จะทำให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎรหรือประโยชน์สาธารณะมากขึ้นซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ โรเซนบอม (Rosenbaum, 1975) ที่เห็นว่า ความโน้มเอียงของบุคคลที่มีต่อกิจกรรมทางการเมือง อาจเกิดขึ้นได้จากความสามารถทางการเมือง ซึ่งหมายความว่า บุคคลได้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะที่ตนเป็นพลเมืองบ่อยครั้งเพียงใด ความรู้ ความสามารถของเขาในการใช้ทรัพยากรทางการเมืองมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ และการเปลี่ยนแปลงนั้นๆ สามารถทำให้สำเร็จได้โดยบุคคลมีสำนึกในประสิทธิภาพทางการเมืองของตนเอง

## ข้อเสนอแนะ

1. ควรมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องการเพิ่มอำนาจให้กับสมาชิกสภาเขตเพิ่มเติม เนื่องจากเป็นตัวแทนประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง และทำงานใกล้ชิดกับประชาชน ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งสามารถสะท้อนการทำหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ

2. ควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่าง สมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตให้มีการมอบอำนาจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารงบประมาณและจัดสรรงบประมาณ โดยให้สภาเขตมีอำนาจเห็นชอบในกรณีที่สำนักงานเขตเบี่ยงเบนกลางในเหตุจำเป็นเร่งด่วนในลักษณะเป็นสภาย่อย ซึ่งเป็นการตอบสนองหลักการกระจายอำนาจ และสามารถแสดงบทบาทเป็นที่พึงพอใจของชุมชนตามที่คาดหวังไว้

3. การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลในการแสดงบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดย

- ในการจัดสรรงบประมาณควรเชิญตัวแทนพรรคการเมืองเข้าร่วมในลักษณะเข้าไปรับฟังความคิดเห็น หรือความพึงพอใจของชุมชนที่ได้รับการแก้ไขปัญหาต่างๆ จะทำให้ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์เท่ากัน เป็นทั้งประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์สาธารณะ

- สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตควรมุ่งเน้นสร้างความสัมพันธ์อันดีกับผู้อำนวยการเขต ข้าราชการในสำนักงานเขต มีการประสานผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ความรู้ ข้อมูล ระหว่าง สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาเขต ผู้อำนวยการเขต และข้าราชการในสำนักงานเขต เพื่อให้เกิดความร่วมมือสมานฉันท์ ความคิดสร้างสรรค์ อันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและความราบรื่นในการแสดงบทบาทของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตเพื่อประโยชน์สาธารณะ

- ประเด็นความสัมพันธ์กับชุมชน ควรให้ความสนใจกับการลงพื้นที่สอบถามความเป็นอยู่ ความเดือดร้อน และการต้องการความช่วยเหลือ โดยสมาชิกสภากรุงเทพมหานครอาจมอบหมายให้สมาชิกสภาเขตทำหน้าที่สนับสนุนอย่างสม่ำเสมอ

- ประเด็นบุคลิกภาพของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต ควรมีการจัดหลักสูตรเสริมสร้างศักยภาพเกี่ยวกับ ลักษณะความเป็นผู้นำที่น่าเชื่อถือ ความเป็นผู้ประสานการอำนวยการ ความมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี ทำให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตสามารถแสดงบทบาทตามหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อประโยชน์สาธารณะในการช่วยเหลือชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ



## รายการอ้างอิง

- งามพิศ สัตย์สงวน. (2532). *หลักมานุษยวิทยา*. กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2550. (2550). วันที่ค้นข้อมูล 17 กันยายน 2559, เข้าถึงได้จาก <http://www.bangkok.go.th/th/page>
- โกคิน พลกุล. (2528). *หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ*. รัฐสภาสาร, 33(8), 1-23.
- สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร. (2542). *จากเทศบาลสู่กรุงเทพมหานคร*. กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร.
- สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร. (2548). *รายงานประจำปี*. กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร.
- อุไร อนันตสิน. (2559). *บทบาทของสภากรุงเทพมหานครในการตรวจสอบการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร*. วารสารรัชต์ภาคย์, 11(24), 74-86.
- Allport, G. W. (1964). *Pattern and growth in personality*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Berg, B. L. (2001). *Qualitative Research Method for The Social Science*. Needham Heights, MA: A Pearson Education Company.
- Berkowitz, L. (1972). *Social Psychology*. Illinois: Scott Foresma.
- Kluckhohn, R. (1962). *Culture and behavior*. New York: Free Press.
- Manor, J. (1999). *The political economy of democratic decentralization*. Washington, D.C.: World Bank.
- Mead, G. H. (1977). *On social psychology*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mintzberg, H. (1983). *Power in and around organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Nie, N. H., & Verba, S. (1975). *Political Participation: in Handbook of Political Science*. Massachusetts: Addison Wesley.
- Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods* (2<sup>nd</sup> ed.). Newbury Park, CA: Sage.
- Rosenbaum, W. A. (1975). *Slaying beautiful hypotheses with ugly facts: the EPA and public participation*. Paper presented at the annual meeting of the American Society for Public Administration. Chicago, LLL., April 2-5.
- Shafritz, J. M., & Ott, J. S. (2005). *Classic of Organization Theory* (6<sup>th</sup> ed.). Belmont, CA: Thomson/Wadsworth.
- Verba, S. (1965). *Political culture and political development*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.