

# ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อ

## เทศบาลนครกรุงเทพ

โดย ประมวล รุณเสรี

พัฒนาการที่จะนำประเทศไปสู่ความมั่นคงไพบูลย์ที่แท้จริงจำเป็น จะต้องเห็น  
ควบคู่ไปพร้อม ๆ กันทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม พัฒนาการแต่ละด้านเหล่านี้  
ย่อมมีปัจจัยของตนเองที่จะส่งเสริมให้การพัฒนาดำเนินไปสู่เป้าหมาย ในประเทศไทยได้มีการ  
ศึกษาและกล่าวกันอย่างมากมายถึงเทคนิคและวิธีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม แต่  
ในด้านการเมืองก็มีการพูดถึงพิจารณากันอย่างบ้าง ซึ่งส่วนใหญ่ได้มุ่งพิจารณาถึงโครงสร้าง  
ทางการเมืองของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการกล่าวถึงรัฐธรรมนูญมากเป็นพิเศษ หรือ  
บางทีก็มีการพิจารณาถึงสถาบันทางการเมือง มาตราการที่ควรนำมาใช้เพื่อให้การเมืองของ  
ประเทศก้าวไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ ข้อที่น่าสนใจมากเป็นพิเศษก็คือ การที่  
รัฐบาลโดยมติคณะรัฐมนตรีได้ให้คณะกรรมการวิจัยสาขาวิชาศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์  
ของสภาวิจัยแห่งชาติ จัดตั้งคณะกรรมการวิจัยเพื่อแผนพัฒนาทางด้านการเมืองกันมากขึ้น  
แล้ว ตลอดจนพยายามจะกันคว้าหาปัจจัยที่เป็นอุปสรรคหรือสนับสนุนต่อการพัฒนาทาง  
การเมืองด้วย

ถึงแม้จะมีการโจมตีอนุกรรมการชุดนี้อยู่ในหน้าหนังสือพิมพ์บางฉบับว่าคำวินิจฉัย  
การวิจัยในทางที่ไม่ถูกต้องหรือในทางเอาใจรัฐบาลก็ตาม ผู้เขียนก็เชื่อว่าคงจะมีความ  
ไม่เข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างหนังสือพิมพ์ที่โจมตีและอนุกรรมการ ซึ่งเป็นผู้วิเคราะห์อยู่เป็น  
แน่ ทั้งนี้ก็เพราะขณะนี้คณะอนุกรรมการเพิ่งเริ่มงานได้ไม่เท่าใด และยังมีอาจเปิดเผยผลการ  
วิจัยออกมาให้ทันใจกันอย่างเต็มที่ สำหรับในเรื่องความถูกต้องหรือความลำเอียงในการวิจัย  
ของคณะอนุกรรมการนั้น ในขณะที่ผู้เขียนมีความสนใจในเรื่องนี้มาตลอด รวมทั้งมีความ

---

คุ้นเคยกับทัศนคติอันเป็นเสรีของอนุกรรมการอยู่หลายท่านอยู่ไม่น้อย ผู้เขียนจึงเชื่อว่าการวิจัยของคณะอนุกรรมการคงดำเนินไปอย่างตรงไปตรงมา ถูกต้องกับข้อเท็จจริง และปราศจากการลำเอียงเอาใจผู้ใด ไม่ว่าจะเป็นผู้นิยมการใช้อำนาจของรัฐบาลฝ่ายบริหาร หรือผู้นิยมฝ่ายค้าน ไม่ว่าจะในอดีตและปัจจุบัน และไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือองค์กรใดทั้งสิ้น

การที่ผู้เขียนกล่าวถึงกิจการพัฒนาทางการเมืองไว้ในตอนอ่าวมบทนี้ก็เพราะเห็นว่าบทความนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากข้อวิจัยที่เกี่ยวกับข้อพิจารณาในทางการปลุกฝังพฤติกรรมทางการเมืองประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มุ่งพิจารณาถึงตัวประชาชนอันเป็นรากแก้วสำคัญของประชาธิปไตยว่ามีลักษณะแห่งทัศนคติและความรู้สึกนึกคิดและการปฏิบัติในทางการเมืองเป็นอย่างไร นอกจากนี้ยังมีข้อที่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นข้อควรสนใจใคร่นำมาเสนอผู้อ่านอีกก็คือ ข้อมูลและวิเคราะห์ของบทความนี้ได้ดำเนินการวิเคราะห์ลักษณะแห่งพฤติกรรมทางการเมืองดังกล่าวของประชาชนในเขตเทศบาลนครกรุงเทพมหานครขององค์การเทศบาลนครกรุงเทพ ซึ่งเป็นมหานครใหญ่และองค์การปกครองท้องถิ่นที่ใหญ่และสำคัญที่สุดของประเทศ ข้อมูลและข้อวิเคราะห์ทัศนคติของประชาชนในนครแห่งนี้ อาจสามารถเสนอข้อคิดแก่ท่านผู้อ่าน ผู้สนใจในประสิทธิภาพของการปกครองตนเองของท้องถิ่น ซึ่งน่าจะได้ตระหนักกันอย่างจริงจังในประเทศไทยได้แล้วว่าเป็นรากฐานสำคัญที่จะนำไปสู่ความก้าวหน้าทางการเมืองในระดับประเทศต่อไป อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาเรื่องนี้ ผู้เขียนใคร่ขอเสนอข้อพิจารณาทางทฤษฎีบางประการเกี่ยวกับการพิจารณาพฤติกรรมและทัศนคติของประชาชนเสียก่อนแล้วจึงจะนำไปชี้ข้อวิเคราะห์ที่ได้จากข้อมูลดังกล่าวต่อไป พร้อมทั้งข้อสรุปในขั้นสุดท้าย

#### พฤติกรรมทางการเมืองของประชาชน

พฤติกรรมการประพฤติปฏิบัติของมนุษย์ในการดำรงชีวิตของคนย่อมมีส่วนที่เป็นมูลเหตุของการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ หรือเป็นมูลเหตุให้เกิดวิถีการดำเนินการปกครองและการบริหารในสังคมอยู่เสมอ ทั้งนี้ก็ด้วยมนุษย์เป็นสัตว์การเมือง (Political animal) และจากการเป็นสัตว์ทางการเมืองของมนุษย์นั่นเอง ทำให้พิจารณาต่อไปได้ว่า มีสาเหตุหลายประการมาเสริมสร้างให้มนุษย์มีพฤติกรรมทางการเมือง สาเหตุเหล่านั้นถ้าจะกล่าวตาม

ด้วยคำของท่านศาสตราจารย์ไฮซ์ ยูเลา (Heinz Eulau) ก็กล่าวได้ว่า ความต้องการที่จะดำรงชีวิตอยู่รอด และต้องการมีการดำรงชีวิตที่ประเสริฐยิ่งๆ ขึ้น ประกอบกับแรงผลักดันต่างๆ ในชีวิต ค่านิยมและความรอบรู้ของบุคคลแต่ละคน สิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องเสริมสร้างให้มนุษย์ทุกคนต้องมีพฤติกรรมทางการเมืองของตนเอง<sup>1</sup> อันอาจแสดงออกมาในแบบใดแบบหนึ่ง ทั้งในทางที่กระทำต่อบุคคลอื่น หรือในทางที่เป็นความรู้สึกนึกคิดและมโนคติที่ไม่ได้แสดงออกให้เห็นได้อย่างแจ่มชัด พฤติการณ์ในรูปต่างๆ นี้จะเป็นอย่างไรก็ย่อมแล้วแต่สิ่งแวดล้อม ค่านิยมและความรอบรู้ของมนุษย์แต่ละคน พฤติการณ์ของมนุษย์คงเช่นว่านี้ มีผลเกี่ยวพันเป็นลูกโซ่กับสมาชิกทั้งหลายอื่นของชุมชนหรือสังคมและจะรวมตัวแสดงออกให้เห็นเป็นพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนเป็นส่วนรวมอีกด้วย<sup>2</sup>

วิธีการมองพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนนั้น อาจกล่าวได้ว่าสามารถกระทำได้ใน ๒ ลักษณะใหญ่ๆ คือ มองได้จากการกระทำต่างๆ ในทางการเมืองของประชาชน หรือมองเฉพาะทัศนคติทางการเมืองของประชาชน<sup>3</sup> ทางหนึ่ง อีกทางหนึ่งก็คือ ชาติชีวประวัติของบุคคลที่มีบทบาททางการเมืองเด่นๆ วัฏจักรทางอารมณ์ของชนทั้งชาติในยามที่มีวิกฤติการณ์ต่างๆ เกิดขึ้น หรือพิจารณาจากความทะเยอทะยานของบุคคล พฤติกรรมต่างๆ ของขบวนการกลุ่มชน ตลอดจนพฤติกรรมทางการเมืองของครอบครัวของคณะกรรมการต่างๆ ของคณะลูกขุน ของนักการเมือง ของผู้นำทางความนึกคิดเห็น ของนักอ่านหนังสือพิมพ์ ของนักธุรกิจขนาดเล็กของกลุ่มคนชรา ของกลุ่มสตรี ของสหพันธ์แรงงานของกลุ่มชนวนา หรือของกลุ่มสมาชิกสหภาพนิคมอุตสาหกรรมของกลุ่มข้าราชการ ของกลุ่มทหาร เป็นต้น<sup>4</sup>

วิธีการมองหรือศึกษาให้ทราบ ถึงพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนตามที่กล่าวมา บทความนี้พิจารณาเห็นว่าการศึกษาทัศนคติทางการเมืองจะช่วยให้ทราบถึง

<sup>1</sup> Heinz Eulau, *The Behavioral Persuasion in Politics* (12th Printing; New York: Random House, 1964), pp. 86-87.

<sup>2</sup> การที่พฤติกรรมทางการเมืองของมนุษย์รวมตัวกัน แสดงออกให้เห็นเป็นพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนส่วนรวมนั้น ศาสตราจารย์ยูเลา กล่าวไว้พอเป็นข้อสนับสนุนว่า การเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมทางการเมืองอาจเกิดขึ้นมาจากการที่บุคคลใดผลักดันสภาพแวดล้อมของกลุ่มชนจากสิ่งหนึ่ง ดู *Ibid.*, p. 50.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 15, 25.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 28.

พฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า ทักษะทางการเมืองของประชาชนสามารถแสดงให้เห็นถึงลักษณะความรอบรู้ในทางการเมืองของ คนว่ามีอยู่อย่างไร แล้วประชาชนได้มีความรู้สึกรู้จักหรือปฏิบัติตอบสนองต่อความรอบรู้ดังกล่าวเช่นไร อันจะแสดงให้เห็นต่อไปถึงความสนใจ การเข้ามีส่วนร่วมหรือลักษณะการปฏิบัติทางการเมืองของคนด้วย หากจะกล่าวอีกนัยหนึ่งการศึกษาที่ทัศนคติทางการเมืองของประชาชนจะช่วยให้ทราบผลของบุคลิกภาพทางการเมืองของประชาชน ที่มีต่อสถานการณ์ทางการเมืองหนึ่งๆ และในทางกลับกัน ก็จะช่วยให้ทราบว่าโครงร่างทางการเมือง กฎข้อบังคับและวิธีการปฏิบัติทางการเมือง มีผลต่อบุคลิกภาพของ พฤติกรรมทางการเมือง ของประชาชนอย่างไรบ้าง<sup>5</sup>

เพื่อจะศึกษาให้ทราบถึงทัศนคติทางการเมืองของประชาชนในลักษณะที่เป็น พฤติกรรมทางการเมืองอย่างหนึ่ง ตามที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนบทความนี้จึงได้ทำการสำรวจทัศนคติของประชาชนที่มีต่อเทศบาลนครกรุงเทพด้วยวิธีการวิจัยสนาม (Field Research) และการค้นคว้ารวบรวมข้อมูลเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) ส่วนใหญ่ของการศึกษาเน้นหนักอยู่ที่การวิจัยสนาม ซึ่งใช้วิธีการส่งแบบสอบถาม (Questionnaires) และการสัมภาษณ์ (Interviewing) หัวหน้าครอบครัวสุ่มชาติไทยในเขตชุมชนหนาแน่นของเทศบาลนครกรุงเทพ โดยได้รายชื่อมาจากการสุ่มตัวอย่างแบบ Random Sampling จากทะเบียนสำมะโนครัวที่มีอยู่ในสำนักทะเบียนท้องถิ่นแขวงต่างๆ เป็นจำนวนทั้งสิ้น 2,241 ครอบครัว (ประมาณร้อยละ 1.8 ของครอบครัวสุ่มชาติไทยทั้งหมดในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ) และได้รับแบบสอบถามคืนมาทั้งสิ้น จำนวน 1,130 ชุด (ร้อยละ 50.42 ของครอบครัวที่สุ่มตัวอย่าง) หัวหน้าครอบครัวผู้ตอบแบบสอบถามที่ได้รับคืนมา มีอายุเฉลี่ยประมาณ 35.29 ปี เป็นผู้มีความรู้สำเร็จชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-4 จำนวนร้อยละ 20.53 สำเร็จชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1-3 หรือ ป. 5-7 จำนวนร้อยละ 10.00 สำเร็จชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4-6 หรือ มศ. 1-3 จำนวนร้อยละ 30.71 สำเร็จมัธยมศึกษาปีที่ 7-8 หรือ มศ. 4-5 จำนวน

<sup>5</sup> Evron M. Kirkpatrick, "The Impact of the Behavioral Approach on Traditional Political Science," *Essays on the Behavioral Study of Politics*, ed. Austin Ranny (Urbana: University of Illinois Press, 1962), p. 15.

ร้อยละ ๒๒.12 และสำเร็จชั้นอุดมศึกษาหรือเทียบเท่า จำนวนร้อยละ 16.64 ผลการสำรวจทัศนคติทางการเมืองของประชาชนในเทศบาลนครกรุงเทพมหานครมีดังจะกล่าวต่อไป

### ความสนใจของประชาชนที่มีต่อเทศบาลนครกรุงเทพ

เทศบาลนครกรุงเทพเป็นหน่วยการปกครองตนเองของท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตยที่อยู่ในระดับใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ในฐานะที่ดีถือว่าประชาชนในเทศบาลนครกรุงเทพเป็นสมาชิกของชุมชนการเมืองประชาธิปไตย ประชาชนจึงควรมีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับเทศบาลนครกรุงเทพและประชาชนย่อมมองเทศบาลนครกรุงเทพในลักษณะต่าง ๆ อีกทั้งย่อมมีความสนใจต่อเทศบาลนครกรุงเทพอยู่บ้างไม่มากก็น้อย จึงเป็นที่น่าสนใจว่า ประชาชนในเทศบาลนครกรุงเทพมีทัศนคติทางการเมืองเหมาะสมกับการเป็นประชาชนในระบอบประชาธิปไตยเพียงใด ก็อาจพิจารณาได้โดยยึดเอาคุณสมบัติของประชาชนในการเมืองประชาธิปไตยที่ได้มีผู้กล่าวไว้ว่า ควรจะต้อง :-

...เป็นบุคคลที่มีคุณลักษณะพร้อมที่จะรับประสบการณ์ใหม่ ๆ แนวความคิดใหม่ ๆ แรงผลักดันใหม่ ๆ มากเสียยิ่งกว่าจะเป็นคนซ้ลลาคมีแต่ความกลัว หรือยึดมั่นในความถือปฏิบัติเก่า ๆ อย่างรุนแรง ควรเป็นบุคคลที่สามารถมีความรับผิดชอบต่ออำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นมาใหม่ถึงแม้จะต้องคอยจับตาอยู่ตลอดเวลาเสียยิ่งกว่าจะยอมจำนนเช่นคนคาบอด หรือปฏิเสธไม่ยอมรับอำนาจหน้าที่ทั้งหมดด้วยความลังเลใจ ควรเป็นคนที่มีความอดกลั้นต่อความแตกต่างทั้งหมด ความเกลือบคลุมทั้งหลาย มากเสียยิ่งกว่าจะเป็นคนที่มีแต่ความเข้มงวด การยึดหยุ่น ควรมีความสามารถในการยอมรับ ควบคุมและเสนอความคิดเห็นมากยิ่งกว่าจะเป็นคนที่มีแต่ความลังเลใจจากการพัฒนาปลุกฝังในทางความคิดอ่าน<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Alex Inkeles, "National Character and Modern Political System," *Politics and Social Life an Introduction to Political Behavior*. ed. Nelson A. Polsby, Robert A. Dentler and Paul A. Smith (Boston: Houghton Mifflin Company, 1963), p. 186. แปลโดยผู้เขียน

จากคุณสมบัตินี้ สามารถช่วยให้มองเห็นได้ว่า โดยทั่วไปแล้วประชาชนในการเมืองประชาธิปไตยควรมีความสนใจต่อสิ่งต่างๆ ในทางการเมือง เพื่อจะได้ทราบถึงประสพการณ์ใหม่ ๆ แนวความคิดหรือแรงผลักดันใหม่ ๆ ตามคุณสมบัติข้อนี้เองจึงน่าจะได้มีการพิจารณาถึงความสนใจของประชาชนที่มีต่อเทศบาลนครกรุงเทพ ในการศึกษาสำรวจให้ทราบถึงสิ่งดังกล่าว อาจจะแยกพิจารณาถึงความสนใจของประชาชนที่มีต่อส่วนประกอบที่สำคัญของเทศบาลนครกรุงเทพ อันได้แก่ คณะเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพ งาน และการปฏิบัติงานของเทศบาลนครกรุงเทพ ตลอดจนลักษณะของเทศบาลนครกรุงเทพด้วย

**ความสนใจของประชาชนที่มีต่อคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพ**  
 เหตุการณ์ที่สำคัญอันเกี่ยวข้องกับคณะเทศมนตรีและสมาชิกเทศบาลที่ยังเกิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติเมื่อ พ.ศ. 2501 ก็คือ การระงับการเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลไว้ชั่วคราวหนึ่ง รัฐบาลได้ทำการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีและสมาชิกเทศบาลแทน เทศบาลนครกรุงเทพก็ต้องตกอยู่ภายใต้เหตุการณ์อันเดียวกันนี้เหมือนกัน โดยรัฐบาลทำการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2501<sup>7</sup> และวันที่ 24 สิงหาคม 2502<sup>8</sup> ตามลำดับ ผลจากการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพนี้ยังมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน เหตุการณ์นี้เป็นเหตุการณ์พิเศษที่ประชาชนไม่ได้เลือกตั้งผู้บริหารของท้องถิ่นเอง และยอมเป็นที่สนใจต่อวงการต่างๆ ไป รวมตลอดถึงประชาชนด้วย จากการสำรวจปรากฏว่า มีประชาชนให้ความสนใจต่อเหตุการณ์พิเศษนี้ และรับทราบอย่างถูกต้องว่า รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพ ถึงจำนวนร้อยละ 53.36 ประชาชนที่เหลือมีความเข้าใจว่าคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพชุดปัจจุบันมาจากการเลือกตั้งของประชาชน จำนวนร้อยละ 16.90 และอีกจำนวนน้อยละ 29.74 ไม่ทราบเลยว่า คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลได้เข้ามาดำรงตำแหน่งด้วยวิธีการเช่นไร

<sup>7</sup> จังหวัดพระนคร, คำสั่งที่ 596/2501 เรื่องการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวลงวันที่ 11 ธันวาคม 2501

<sup>8</sup> สัมภาษณ์ นางจีระพันธ์ รุทธะวณิช หัวหน้าแผนกประชุมกองกลาง เทศบาลนครกรุงเทพ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2508

การที่ประชาชนส่วนใหญ่ทราบอย่างถูกต้องว่า บุคคลทั้งสองฝ่าย ของเทศบาลนครกรุงเทพได้เข้ามาดำรงตำแหน่งด้วยวิธีการเช่นไรนั้น แสดงว่าประชาชนมีความสนใจในคณะบุคคลดังกล่าว ขณะเดียวกันประชาชนร้อยละ 57.17 ก็ได้แสดงความไม่เห็นด้วยกับการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพ และด้วยไม่เห็นด้วยของประชาชนนี้เองอาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความสนใจต่อคณะเทศมนตรีและสมาชิกเทศบาลนครกรุงเทพในบางเรื่องลดต่ำลงด้วย เช่น มีประชาชนเพียงร้อยละ 15.67 ที่ให้ความสนใจในจำนวนเทศมนตรีโดยทราบอย่างถูกต้องว่า เทศมนตรีนครกรุงเทพมีจำนวนสี่นาย และนายกเทศมนตรีอีก 1 นาย ประชาชนเพียงร้อยละ 14.16 ทราบอย่างถูกต้องว่าสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพมีจำนวน 34 นาย นอกนั้นก็ไมทราบหรือทราบแต่ผิด

การที่มีประชาชนจำนวนน้อยทราบขนาดของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีอย่างถูกต้องนี้ ย่อมทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ที่ไม่ทราบมีการวิงวอนหาเสียงสนับสนุนให้ท้องถิ่นดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นไปด้วยความยาก อันเป็นการทำให้กิจกรรมการปกครองตนเองของท้องถิ่นไม่มีการเคลื่อนไหวในหมู่ประชาชนส่วนใหญ่มากเท่าที่ควร และจากการที่มีประชาชนจำนวนน้อยทราบขนาดของสภาเทศบาลและสมาชิกเทศบาลนครกรุงเทพโดยถูกต้อง ประชาชนส่วนใหญ่ก็ให้ความสนใจในบุคคลที่รัฐบาลแต่งตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์การทั้งสองน้อยลงไปด้วย โดยปรากฏว่า มีประชาชนเพียงร้อยละ 17.44 เท่านั้นที่ทราบว่า นายสุรพงษ์ กรวิรัตน์ เป็นประธานสภาเทศบาลนครกรุงเทพในปัจจุบัน ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยกว่า ประชาชนอีกจำนวนร้อยละ 26.64 ที่เข้าใจว่านายชำนาญ ยุวบูรณ์ เป็นประธานสภาเทศบาลนครกรุงเทพ ทั้ง ๆ ที่นายชำนาญ ยุวบูรณ์ ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีนครกรุงเทพในปัจจุบัน ในเมื่อแม้แต่ประธานสภาเทศบาลนครกรุงเทพ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่สำคัญยิ่ง ที่ปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาลทั้งภายนอกและภายใน ยังได้รับความสนใจจากประชาชนเพียงเล็กน้อย ก็จะได้เห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลคนอื่น ๆ ที่รัฐบาลได้แต่งตั้งเข้ามา ก็คงได้รับความสนใจจากประชาชนน้อยด้วย

ส่วนคณะเทศมนตรีนครกรุงเทพที่รัฐบาลได้แต่งตั้งเข้ามายังได้รับความสนใจจากประชาชนมากกว่าสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพอยู่บ้าง คือ มีประชาชนทราบว่า พ.ศ.อ. เตือน กฤษณามระ เป็นเทศมนตรี จำนวนร้อยละ 27.70 พลตำรวจโท ประจวบ กิริยบุตร จำนวนร้อยละ 19.47 นายสุจินต์ เขาวนวิศิษฐ์ จำนวนร้อยละ 23.36 และนาย

จรรยา วัฒนากร จำนวนร้อยละ 17.17 ซึ่งบุคคลทั้งสี่นี้ได้ดำรงตำแหน่งเทศมนตรีนคร  
 กรุงเทพมหานครตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504<sup>๑</sup> จนถึงปัจจุบัน จำนวนร้อยละของประชาชนเหล่านี้ก็ยังอยู่  
 ในระดับปานกลางไม่ถึงขีดที่ควรพอใจมากนัก ทั้งยังมีข้อสังเกตให้เห็นว่า บุคคลที่รัฐบาล  
 แต่งตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งเทศมนตรีบางคน กับบุคคลที่ราษฎรเคยเลือกตั้งเข้ามาเป็นเทศ-  
 มนตรีในอดีต ประชาชนให้ความสนใจต่อบุคคลประเภทหลังมากกว่าประเภทแรก ทั้งๆ ที่  
 บุคคลประเภทหลังนี้ไม่ได้อยู่ในตำแหน่งเทศมนตรีนครกรุงเทพ ก็ยังเห็นได้จากประชาชน  
 จำนวนร้อยละ 20.18 เข้าใจว่า นายสุรพงษ์ ตรีรัตน์ เป็นเทศมนตรี อันเป็นการแสดงว่า  
 ประชาชนรู้จักบุคคลผู้นี้ในฐานะเป็นเทศมนตรีนครกรุงเทพมากกว่ารู้จักนายจรรยา วัฒนากร  
 และพลตำรวจโทประจวบ กิริติบุตร เสียอีก

เหตุผลที่ประชาชนพากันให้ความสนใจต่อสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี  
 นครกรุงเทพจำนวนไม่มากนัก อาจอนุมานได้ว่าเป็นผลเนื่องมาจาก การแต่งตั้งคณะเทศ-  
 มนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล ทำให้บุคคลทั้งสองฝ่ายเข้ามาดำรงตำแหน่งโดยไม่ต้องหา  
 เสียงสนับสนุนจากประชาชน ประกอบกับเทศมนตรีแต่ละคนส่วนใหญ่ก็เป็นข้าราชการมี  
 หน้าที่การงานในตำแหน่งประจำต้องรับผิดชอบอย่างมากมาอยู่แล้ว ทำให้ไม่มีเวลาพอที่จะ  
 แสดงตนให้ประชาชนรู้จัก และทั้งสองฝ่ายอาจจะมีความรู้สึกว่าไม่มีความจำเป็นอย่างไรที่  
 จะกระทำเช่นนั้น เพราะไม่ต้องคำนึงว่าประชาชนจะให้การสนับสนุนคนต่อไปหรือไม่ เพียง  
 แต่ทำให้รัฐบาลพอใจเท่านั้น คนก็ยังอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ จึงทำให้ความรับผิดชอบของ  
 คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลในทางสังคมในฐานะที่เป็นผู้แทนของประชาชนมี  
 น้อยลงไปเมื่อบุคคลทั้งสองฝ่ายมีความรู้สึกว่าเขาไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในฐานะที่  
 เป็นผู้แทนของประชาชน ประชาชนก็มองในมุมกลับว่า คนไม่มีผู้แทนของตนเองดำเนินงาน  
 ของท้องถิ่นในเทศบาลนครกรุงเทพเลย หากประชาชนเกิดมีความต้องการในบริการอย่างใด  
 ขึ้นมา พอที่เทศบาลนครกรุงเทพจะดำเนินการสนองความต้องการของประชาชนได้  
 ประชาชนก็ไม่ทราบที่จะเสนอความต้องการมายัง ผู้ใดในเทศบาลนครกรุงเทพ ที่สามารถ

<sup>๑</sup> เทศบาลนครกรุงเทพ, คำสั่งที่ 262/2504 เรื่อง มอบหมายหน้าที่การสั่งงานให้แก่เทศมนตรี  
 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2504.



บันทึกให้เกิดสัมฤทธิ์ผลขึ้นมาได้ด้วยความเอาใจใส่และตั้งใจจริง ประชาชนก็พึงพอใจไปยังรัฐบาลในระดับชาติก่อน ประกอบกับรัฐบาลก็อยู่ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ ประชาชนย่อมมีความรู้สึกว่าคุณจะได้รับประโยชน์มากกว่าที่จะให้เสนอให้เทศบาลจัดบริการตามความต้องการ ทั้งที่ในบางกรณี เรื่องเหล่านั้นอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลนครกรุงเทพโดยตรง กรณีเช่นนี้ก็เท่ากับเป็นการช่วยให้ประชาชนมองข้ามความสำคัญของท้องถิ่นไปอย่างมาก

อย่างไรก็ดี สาเหตุที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีความสนใจในขนาดของคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลน้อยก็ สนใจในผู้ดำรงตำแหน่งเทศมนตรีและประธานสภาเทศบาลน้อยก็ นอกจากระบบการแต่งตั้งฯ จะมีอิทธิพลเหนือความสนใจของประชาชนในสิ่งดังกล่าว ยังกล่าวได้ว่าระบบการรายงานหรือการประชาสัมพันธ์ของเทศบาลนครกรุงเทพไม่ค่อยได้ผลในการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนในเรื่องเหล่านี้มากนัก ดังจะเห็นได้จากการที่ประชาชนเข้าใจว่า นายชำนาญ ยุวบูรณ์ ซึ่งเป็นนายกเทศมนตรีนครกรุงเทพ ดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาลคนปัจจุบัน เป็นการเข้าใจผิดในสาระสำคัญอันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการรายงานและการประชาสัมพันธ์ของเทศบาลนครกรุงเทพนั่นเอง แต่ทั้งนี้ไม่หมายความว่างานประชาสัมพันธ์ของเทศบาลนครกรุงเทพจะไม่มีผลงานที่ดีเสียทั้งหมด เทศบาลนครกรุงเทพก็ได้แสดงให้เห็นประจักษ์แล้วว่า มีความสามารถในงานด้านนี้อยู่มาก เช่นการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงพิธีการมอบกุญแจเมืองให้แก่แขกเมืองคนสำคัญ ๆ ที่นายกเทศมนตรีนครกรุงเทพได้เป็นผู้มอบ โดยมีประชาชนทราบและให้ความสนใจถึงร้อยละ 76.02

ความสนใจของประชาชนที่กล่าวมานี้ เป็นการวัดความสนใจในก้นักบุคคลเจ้าหน้าที่ผู้บริหารงานชั้นสูงของเทศบาลนครกรุงเทพ ความสนใจในก้นักของประชาชนมีอยู่อย่างไร ก็เป็นการแสดงให้เห็นถึงระดับความสนใจในทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นได้บ้าง เป็นการวัดความสนใจทางการเมืองของประชาชนในก้นักที่เกี่ยวกับตัวบุคคล ความเคลื่อนไหวของบุคคลโดยเฉพาะ จากสิ่งที่เกี่ยวกับบุคคลในวงการเมืองของท้องถิ่นที่ได้นำมาวัดความสนใจของประชาชนนี้ หากประชาชนให้ความสนใจมาก ก็พึงเชื่อได้ว่าได้

มีความเคลื่อนไหวทางการเมืองในท้องถิ่นมาก ถ้าประชาชนให้ความสนใจน้อย ความเคลื่อนไหวทางการเมืองก็ย่อมมีน้อยตามไปด้วย ทั้งนี้เพราะ ความสนใจคือจุดกำเนิดของการกระทำนั้นเอง แต่การศึกษาสำรวจที่ผ่านมาเพียงนี้ ยังไม่เป็นการเพียงพอที่จะมองเห็นระดับความสนใจในทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน ควรพิจารณาต่อไปถึงความสนใจของประชาชนทางด้านอื่น ๆ อีกด้วย

#### ความสนใจของประชาชนที่มีต่องานและการปฏิบัติงานของเทศบาลนครกรุงเทพ

ถ้าพิจารณาโดยลึกซึ้งแล้วย่อมจะพบว่า การที่เทศบาลนครกรุงเทพมีภาระหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ รวมถึงวิธีการปฏิบัติงานของเทศบาลนครกรุงเทพ ย่อมมีลักษณะพฤติกรรมที่เป็นการเมืองอยู่เสมอ เป็นอันว่า การที่เทศบาลนครกรุงเทพมีหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใด วิธีการกำหนดสถานที่ เวลา วิธีการปฏิบัติ การกำหนดจำนวนผู้ได้รับประโยชน์ เหล่านี้ย่อมจะมีการต่อสู้โต้เถียงกันด้วยเหตุผล เพื่อให้เกิดการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น ความเคลื่อนไหวในสิ่งเหล่านี้ก็เท่ากับเป็นความเคลื่อนไหวทางการเมือง การวัดความสนใจของประชาชนที่มีต่องานและการปฏิบัติงานของเทศบาลนครกรุงเทพ จึงเป็นการวัดความสนใจทางการเมืองของประชาชนอย่างหนึ่ง

ความจริงแล้วเทศบาลนครกรุงเทพมีภารกิจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติรับผิดชอบอยู่หลายประการ เช่น การจัดให้มีและรักษาบำรุงทางบกทางน้ำ การป้องกันรักษาโรค งานสาธารณูปการ ขณะเดียวกันก็มีหน่วยราชการหน่วยงานอื่นของรัฐบาลได้จัดบริการสาธารณะอีกหลายประการในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ อันเป็นลักษณะที่ซับซ้อนกันอยู่ ถ้าประชาชนไม่ให้ความสนใจต่องานของเทศบาลนครกรุงเทพโดยแท้จริงแล้ว การกำหนดวิธีทางปฏิบัติทางการเมืองเพื่อให้งานต่าง ๆ ของเทศบาลเป็นไปอย่างใดอย่างหนึ่งตามความต้องการของประชาชนก็เป็นไปโดยลำบากยิ่งขึ้น เรื่องนี้ปรากฏว่า ในบรรคางานที่อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลนครกรุงเทพ จำนวน 5 ประเภท มีประชาชนให้ความสนใจต่าง ๆ กัน คือ ประชาชนจำนวนร้อยละ 48.32 ทราบว่างานบำรุงทางบกทางน้ำอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลนครกรุงเทพ ประชาชนจำนวนร้อยละ 59.65, 60.97, 91.59 และ 40.35 ทราบว่างานป้องกันรักษาโรค งานจัดการศึกษาชั้นประถม งานรักษาความสะอาดและกำจัดสิ่งสกปรก

และงานศูนย์เยาวชนอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลนครกรุงเทพตามลำดับ ซึ่งถัวเฉลี่ยแล้ว งานดังกล่าวประเภทหนึ่งๆ มีประชาชนให้ความสนใจและทราบอย่างถูกต้องถึงร้อยละ 60 ในเวลาเดียวกันได้มีประชาชนจำนวนร้อยละ 58.05 และ 28.67 เข้าใจว่างานประปาและงานไฟฟ้า เป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลนครกรุงเทพด้วย

ถ้ากล่าวโดยส่วนรวมแล้ว ก็จะเห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่สนใจต่องานในความรับผิดชอบของเทศบาลนครกรุงเทพเป็นอย่างมาก แต่ก็มึงานสาธารณูปการ ๒ ประเภทที่กล่าวในคอนก่อนที่ประชาชนเข้าใจผิดคิดว่าอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลนครกรุงเทพ งานสาธารณูปการ ๒ ประเภทหลังนี้ ถ้าพิจารณาในแง่ของการปกครองตนเองในเทศบาลนครกรุงเทพแล้วไม่ว่าประชาชนจะมีความเข้าใจผิดหรือเข้าใจถูก ในสภาพการณ์ที่เทศบาลนครกรุงเทพมิได้ดำเนินงานเองเช่นในปัจจุบันนี้ ย่อมอาจมีผลเสียได้ กล่าวคือ ถ้าหากประชาชนส่วนใหญ่มองเห็นว่างานประปา งานไฟฟ้า มิได้อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลนครกรุงเทพ ประชาชนก็อาจเห็นความรับผิดชอบของเทศบาลนครกรุงเทพน้อยลงไปอีก เพราะการที่รัฐบาลได้ดึงเอางานนี้ไปจากเทศบาลนครกรุงเทพ ซึ่งกฎหมายเทศบาลก็ได้ระบุให้เทศบาลมีหน้าคำเนิการสาธารณูปการทั้ง ๒ ประเภทนี้อยู่ แล้วนำไปให้หน่วยงานอื่นจัดทำก็เท่ากับว่ารัฐบาลมิได้วางใจในความสามารถของเทศบาลนครกรุงเทพว่า จะสามารถให้บริการในด้านนี้แก่ประชาชนได้ แม้รัฐบาลไม่ได้มีความคิดเช่นนั้นก็ตาม ก็ย่อมทำให้ประชาชนมีความเชื่อถือในองค์การเทศบาลนครกรุงเทพน้อยลงไป และการที่ประชาชนมีความเข้าใจผิดถึงปรากฏคามการสำรวจที่ได้กล่าวมาก็เป็นผลเสียต่อเทศบาลนครกรุงเทพด้วย กล่าวคือ ถ้าหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินงานไม่รัดกุม บกพร่อง ไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนโดยทั่วถึงตลอดเวลา หรือมีการทุจริตเกิดขึ้น เทศบาลนครกรุงเทพก็จะเป็นแพะรับบาป เพราะประชาชนมีความเข้าใจผิดในหน้าที่ความรับผิดชอบของเทศบาลอยู่แล้ว ก็จะเหมาเอาว่า เทศบาลนครกรุงเทพปฏิบัติงานไม่ดี และประชาชนก็ไม่พยายามที่จะคิดเข้าจัดการแก้ไขป้องกันปัญหาต่างๆ ด้วยตนเอง ทั้งจะเห็นได้จากกรณีน้ำประปาขาดแคลนหรือท่อประปาแตกรั่วตามข้างถนน ไม่ปรากฏว่ามีประชาชนกลุ่มใดที่คิดป้องกัน หากทางแก้ไขควรจะร้องเอาจากรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา ในที่สุดรัฐบาลก็ต้องมีการจัดการแก้ไขเรื่องของท้องถิ่นอย่างไม่มีรู้จักจบสิ้น

อย่างไรก็ตาม ความสนใจในงานซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของเทศบาลนคร-  
 กรุงเทปก็น่าสนใจ เป็นเครื่องแสดงให้เห็นต่อไปว่า ประชาชนจะต้องมีความสนใจในการ  
 ใช้จ่ายเงินของเทศบาลนครกรุงเทพอยู่เสมอไม่มากนักน้อย เพราะรายได้ส่วนใหญ่ของเทศบาล  
 ไปจากภาษีอากรของประชาชน และโดยหลักการของการใช้จ่ายเงินภาษีอากรแล้ว เทศบาล  
 นครกรุงเทพย่อมใช้จ่ายเงินไปในทางจัดบริการตามความต้องการของประชาชนเสมอ<sup>10</sup> ซึ่ง  
 ตามหลักการอันนี้ เป็นที่น่ายินดีที่มีประชาชนถึงร้อยละ 40.97 ที่ทราบเช่นนั้น และมีประชา  
 ชนจำนวนร้อยละ 16.55 และ 13.98 คิดว่า เทศบาลนครกรุงเทพได้นำเงินไปใช้จ่ายในการ  
 ปฏิบัติงานตามแต่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จะเห็นสมควร และปฏิบัติงานตามที่รัฐบาลได้สั่งให้  
 ปฏิบัติตามลำดับ ซึ่งความเห็นของประชาชน 2 กลุ่มหลังนี้ ถ้าพิจารณาด้วยความเป็นจริง  
 โดยเที่ยงธรรมแล้ว ก็กล่าวได้ว่ามีส่วนถูกต้องอยู่มาก มีลักษณะงานหลายอย่างที่แสดงให้เห็นว่า  
 เทศบาลนครกรุงเทพได้ปฏิบัติงานตามความเห็นของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และตามคำสั่งของ  
 รัฐบาล แต่สิ่งที่มองเห็นได้จากความคิดเห็นของประชาชนในการใช้จ่ายเงินของเทศบาลนี้  
 ก็คือระบบการประชาสัมพันธ์ยังไม่ช่วยให้ประชาชนมีความรู้หรือทราบโดยถูกต้องว่าเทศบาล  
 นครกรุงเทพฯ ได้ใช้จ่ายเงินไปในทางใดเป็นส่วนใหญ่ ระบบการประชาสัมพันธ์เช่นนี้จะ  
 เห็นได้ชัดจากความสนใจของประชาชนที่มีต่อลักษณะขององค์การเทศบาลนครกรุงเทพอีก  
 ทางหนึ่ง

#### ความสนใจของประชาชนที่มีต่อองค์เทศบาลนครกรุงเทพ

ในการจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพขึ้นมาได้มีการกำหนดลักษณะขององค์การ  
 เทศบาลนครกรุงเทพไว้ ถ้าพิจารณาคำพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 หรือพระราช  
 บัญญัติเทศบาลฉบับอื่นที่ใช้ก่อนหน้านั้น จะเห็นว่าเทศบาลทุกเทศบาลในประเทศไทย รวม  
 ทั้งเทศบาลนครกรุงเทพ มีลักษณะเป็นองค์การปกครองตนเองของท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้

<sup>10</sup> การใช้จ่ายเงินไปในทางจัดบริการตามความต้องการของ ประชาชนนี้หากพิจารณาตามคำ กล่าวของ  
 นายเทศมนตรีนครกรุงเทพที่ว่า "เทศบาลสามารถทราบข้อคิดเห็นและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนสำหรับ  
 นำเป็นหลักพิจารณาปรับปรุงท้องถิ่นต่อไป" ก็กล่าวได้ว่าคำกล่าวนี้เป็นนโยบายในการใช้จ่ายเงินของเทศบาลนครกร  
 เทพนั่นเอง ดู นายเทศมนตรีนครกรุงเทพ, "คำบรรยายกล่าว ณสถานวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยเนื่องในวัน  
 สถาปนาเทศบาลนครกรุงเทพ", *วารสารเทศบาลนครกรุงเทพ*, ปีที่ 5 ฉบับที่ 53 (พฤษภาคม 2506), หน้า

ประชาชนเลือกตั้งผู้บริหารงาน ของท้องถิ่นได้เองโดยอิสระ ลักษณะเช่นนี้ประชาชนใน เทศบาลนครกรุงเทพได้มองเห็นหรือไม่เพียงใด ก็ปรากฏว่า มีประชาชนจำนวนร้อยละ 46.64 มองเทศบาลนครกรุงเทพว่าเป็นหน่วยงานหน่วยหนึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทย ประชาชนร้อยละ 8.05 เห็นว่าเป็นองค์การกำของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ร้อยละ 32.40 เห็นว่าเป็นองค์การปกครองตนเองของท้องถิ่น ส่วนที่เหลือเห็นว่าเป็นองค์การที่รักษาความ สะอาดของบ้านเมือง ร้อยละ 0.7 นอกนั้นไม่ทราบว่าเป็นอะไรกันแน่ ลักษณะเหล่านี้จึง เป็นข้อสันนิษฐานที่ดีว่า ระบบการรายงานหรือการประชาสัมพันธ์ของเทศบาลนครกรุงเทพ ยังไม่ช่วยสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชนส่วนใหญ่โดยได้ผลนัก

การที่ประชาชนจำนวนถึงร้อยละ 46.46 ได้มองเทศบาลนครกรุงเทพว่าเป็น หน่วยงานหน่วยหนึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทยนี้ ประชาชนจำนวนนี้ย่อมมองเทศบาลนคร กรุงเทพตามลักษณะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่รัฐบาลได้ควบคุมโดยใกล้ชิดในระดับค่อนข้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับเทศบาลนครกรุงเทพ รัฐบาลได้แต่งตั้งให้อธิบดีกรมการปกครองและ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวงมหาดไทยมาดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี นครกรุงเทพ จนทำให้ประชาชนจำนวนมากที่สุดมองลักษณะของเทศบาลนครกรุงเทพดัง เช่นที่กล่าวมา เมื่อประชาชนส่วนใหญ่มองเทศบาลนครกรุงเทพตามลักษณะเช่นนี้ ก็เท่ากับว่า เทศบาลนครกรุงเทพมิได้เป็นหน่วยการปกครองตนเองตาม สายตาของประชาชนนั่นเอง และก็เป็น การช่วยให้มองเห็นว่า ประชาชนที่มองลักษณะของเทศบาลนครกรุงเทพเช่นนี้ ยากที่จะเข้าร่วมดำเนินการปกครองตนเองให้เป็นไปอย่างเต็มที่และด้วยความสำคัญว่าเป็น สิทธิและหน้าที่อันมีเกียรติที่ประชาชนในระบอบประชาธิปไตยควรจะต้องปฏิบัติกัน

#### การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในเทศบาลนครกรุงเทพ

การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในเทศบาลนครกรุงเทพ อาจพิจารณาว่า ประชาชนสามารถกระทำได้อยู่ 2 ลักษณะ คือ การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะที่ เป็นการติดต่อสื่อสาร ระหว่างประชาชนกับผู้บริหาร ของเทศบาลนครกรุงเทพกับเทศบาล นครกรุงเทพ ก็กับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนใน กระบวนการเมืองตามวิถีทางของการ เลือกตั้งหรือการวิ่งเต้นติดต่อหาเสียงสนับสนุน (Lobby) เพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง

ด้วย การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นไปในลักษณะใดก็ตาม จะนำมาซึ่งผลประโยชน์และความต้องการร่วมกันของประชาชน นำมาซึ่งการปฏิบัติการต่างๆ ที่จะเสริมสร้างความพอใจในหมู่ประชาชนและช่วยให้ประชาชนเกิดความรับผิดชอบต่อโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล นักการเมือง ตลอดจนพนักงานข้าราชการจะมีความรับผิดชอบต่อความต้องการของท้องถิ่นมากขึ้นด้วย<sup>11</sup> ด้วยคุณค่าของการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวนี้เอง กวรวินิจจะพิจารณาว่าประชาชนในเทศบาลนครกรุงเทพได้พยายามเข้ามีส่วนร่วมในองค์การแห่งนี้เพียงใด

การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะที่เป็นการติดต่อสื่อสารธรรมดา

ความจริงแล้ว เทศบาลนครกรุงเทพคือองค์การปกครองตนเองของท้องถิ่นหรือหน่วยการเมืองในระบอบประชาธิปไตย การพิจารณาศึกษาถึงลักษณะการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนควรจะมีมุ่งพิจารณาในด้านการเมืองมากกว่า แต่ในสภาพการณ์ปัจจุบัน ประชาชนมีโอกาที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองก็เพียงด้วยวิธีการติดต่อ เสนอความคิดเห็น ความต้องการไปยังเทศบาลนครกรุงเทพ หรือคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพเท่านั้น การติดต่อในลักษณะเช่นนี้ประชาชนย่อมขาดหลักประกันว่า ความต้องการของประชาชนจะได้รับ การพิจารณา ถือเป็นแนวปฏิบัติโดยผู้บริหารงานของเทศบาลนครกรุงเทพอย่างเคร่งครัด ประชาชนไม่สามารถควบคุมให้เทศบาลนครกรุงเทพปฏิบัติการหรือไม่ปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความต้องการของตนได้ ทำให้การติดต่อระหว่างประชาชนกับเทศบาลหรือผู้บริหารงานของเทศบาลนครกรุงเทพเป็นไปอย่างหลวมๆ ไม่กระชับแน่น เป็นที่หวังได้ยากกว่าวิธีการติดต่อสื่อสารระหว่างประชาชนกับเทศบาล จะอำนวยให้เกิดการเข้ามีส่วนร่วมจากประชาชนได้เป็นอย่างดี

ข้อสนับสนุนดังกล่าวนี้ ก็คือ ในปัจจุบันนี้มีประชาชนเพียงร้อยละ 21.09 เท่านั้น ที่ทำการติดต่อ กับสมาชิก สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีนครกรุงเทพด้วยเรื่องต่าง ๆ และในจำนวนนี้ก็มีเพียงร้อยละ 7.97 ที่ทำการติดต่อด้วยเรื่องที่จะให้เทศบาลนครกรุงเทพทำ

<sup>11</sup> United Nations, *Decentralization for National and Local Development* (New York: United Nations Publication, 1962), p. 32.

ประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งต่อส่วนรวม ที่เหลืออีกร้อยละ 13.12 ก็เป็นการคิดต่อด้วยเรื่อง ส่วนตัวเสียมากกว่า นอกจากนี้ ยังปรากฏว่ามีประชาชนเพียงร้อยละ 15.04 ที่เสนอความคิดเห็นไปยังเทศบาลนครกรุงเทพเกี่ยวกับการปรับปรุงสาธารณูปการต่าง ๆ เช่นการสร้างถนน ปรับปรุงถนน การกำจัดสิ่งสกปรก งานสังคมสงเคราะห์ และการเก็บภาษีอากร ซึ่งเรื่อง ที่เกี่ยวกับการเก็บภาษีอากรนี้มีประชาชนเพียงร้อยละ 0.97 เท่านั้นที่เสนอความคิดเห็นไปยังเทศบาลนครกรุงเทพ ลักษณะการเช่นนี้ ทำให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่นมีโอกาสที่จะทราบความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ยากมากที่สุด อันอาจเป็นผลต่อไปถึงทำให้การ วินิจฉัยสั่งการของผู้บริหารงานของเทศบาลนครกรุงเทพ มีค้อยได้ตั้งอยู่บนรากฐานแห่ง ความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ทางด้านประชาชนก็ขาดการบันทึกลอยอย่างใด อย่างหนึ่งเหนือการวินิจฉัยสั่งการของคณะเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาล ให้สมกับอยู่ใน บรรรยากาศทางการเมืองที่อิสระเสรี

เหตุผลที่ ประชาชนส่วนใหญ่ ไม่ค่อย ทำการคิดต่อเสนอ ความเห็นไปยัง เทศบาล หรือสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีนครกรุงเทพ น่าจะรวมถึงเหตุผล 2 ประการคือ เหตุผลที่เกี่ยวกับความรู้สึกส่วนตัวของประชาชนที่จะเข้าทำการคิดต่อเสนอความเห็นประการ หนึ่งกับเหตุผลทางด้านสิ่งที่จะบังเกิดให้การคิดต่อเป็นไปได้โดยง่ายนั้นมีอยู่เพียงใดอีกประการ หนึ่ง ในเหตุผลประการแรกนั้น ปรากฏว่ามีประชาชนเพียงร้อยละ 16.11 ที่มีความรู้สึกว่าการ คิดต่อกับคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพเป็นเรื่องที่ทำได้ง่ายสะดวก รวดเร็ว ส่วนประชาชนอีกร้อยละ 31.68 กลับมีความรู้สึกว่าเป็นเรื่องยากต้องมีพิธีรีตอง และ จำนวนที่เหลือไม่สามารถให้คำตอบได้เพราะไม่เคยทำการคิดต่อกับคณะเทศมนตรีและสมาชิก สภาเทศบาลนครกรุงเทพเลย ตามลักษณะความรู้สึกของประชาชนเช่นนี้ยังกล่าวไม่ได้ว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้สึกอยากจะทำการคิดต่อกับคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล นครกรุงเทพ อย่างไรก็ตาม ตามเหตุผลข้อนี้ก็ยังไม่เป็นการแน่นอนว่า ความรู้สึกของ ประชาชนแต่ประการเดียวจะเป็นปัจจัยสำคัญทำให้การคิดต่อ ระหว่างประชาชนกับ เทศบาล หรือผู้บริหารงานของเทศบาลเป็นไปได้อย่างแคบ ๆ

เหตุผลที่สำคัญและมีอิทธิพลต่อการคิดต่อระหว่างประชาชนกับคณะเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลมีเพียงเล็กน้อยก็น่าจะได้แก่การที่ขนาดของสภาเทศบาลและคณะ

เทศมนตรียังไม่ได้สัดส่วนสมมูลกับจำนวนประชากร ทำให้การติดต่อกันระหว่างประชาชนกับองค์การทั้งสองไม่สะดวก จึงทำให้ประชาชนไม่ยอมทำการติดต่อกัน กล่าวคือ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2496 เป็นต้นมา เทศบาลนครกรุงเทพต้องมีเทศมนตรีจำนวน 4 นาย สมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 24 นาย ในปัจจุบันนี้ ถ้าคิดตัวเฉลี่ยจำนวนประชากรกับจำนวนสภาเทศบาลแล้ว ปรากฏว่าสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 1 คน ต้องรับผิดชอบต่อประชากร จำนวน 50,000 คน<sup>12</sup> หากจะให้สมาชิกสภาเทศบาลต้องติดต่อกับประชาชนโดยทั่วถึงแล้ว สมาชิกสภาเทศบาลคนหนึ่งก็ต้องติดต่อกับประชาชนถึง 50,000 คนนั่นเอง ซึ่งยากที่จะเป็นไปได้ แต่ถ้าไปพิจารณาถึงสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งเป็นเทศบาลนครเหมือนกัน ก็ จะพบว่า สมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนน้อยกว่าสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพถึง 20 เท่า<sup>13</sup> ความแตกต่างกันในจำนวนประชากรของเทศบาลทั้งสองนี้ ทำให้มองเห็นได้ว่า ประชาชนในเทศบาลนครกรุงเทพมีสิทธิปกครองตนเองน้อยกว่าประชาชนในเทศบาลนครเชียงใหม่ ถ้าถือเอาตัวเฉลี่ยของประชาชนที่สามารถมีผู้แทนของตนในสภาเทศบาลแต่ละแห่งเป็นเกณฑ์พิจารณา

อย่างไรก็ดี การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะการติดต่อดสื่อสารรรมคานี้ ยังพิจารณาได้อีกทางหนึ่ง คือ การติดต่อกันเพื่อแจ้งให้เทศบาลนครกรุงเทพทราบถึงสิ่งสกปรกต่าง ๆ ในเขตเทศบาลที่ประชาชนสามารถจะกระทำเช่นนั้นได้ อันเป็นการเข้ามีส่วนร่วมในอันที่จะทำให้บ้านเมืองเจริญขึ้น ทั้งนี้ก็โดยเหตุที่อาณาเขตของเทศบาลนครกรุงเทพนั้นกว้างขวาง การดูแลรักษาความสะอาดของบ้านเมืองอาจจะกระทำไม่ได้ทั่วถึงด้วยความเรียบร้อย ก็จำเป็นจะต้องอาศัยประชาชนช่วยดูแลแล้วแจ้งแหล่งสกปรกให้เทศบาลนครกรุงเทพดำเนินการแก้ไขต่อไป เรื่องนี้ปรากฏว่า เมื่อเกิดมีสิ่งสกปรกขึ้นในบริเวณใกล้เคียง

<sup>12</sup> ในปี พ.ศ. 2503 เทศบาลนครกรุงเทพมีประชากร 1,299,552 คน เมื่อนำมาถัวเฉลี่ยกับจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลแล้วก็จะได้ประมาณ 50,000 คน ต่อสมาชิกสภาเทศบาล 1 คน ดู สำนักงานสถิติกลาง, สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, *สำมะโนประชากรแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2503* รายจังหวัด จังหวัดพระนคร (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2503), หน้า 1.

<sup>13</sup> ในปี พ.ศ. 2503 เทศบาลนครเชียงใหม่มีประชากร 65,800 คน ดูสำนักงานสถิติกลาง, สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, *สำมะโนประชากรแห่งประเทศไทย* รายจังหวัด จังหวัดเชียงใหม่ (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, 2504), หน้า 1.



กับที่อยู่อาศัยของประชาชน ประชาชนจำนวนร้อยละ 24.87 ใ้แก่แจ้งให้เทศบาลนครกรุงเทพ ทราบ ร้อยละ 42.56 คิดว่าจะแจ้งให้เทศบาลนครกรุงเทพทราบแต่ยังไม่แจ้ง ร้อยละ 22.57 ไม่แจ้งให้เทศบาลนครกรุงเทพทราบ และร้อยละ 10.00 ไม่เคยแจ้งและไม่คิดจะแจ้งด้วย เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้ว ก็เห็นได้ว่ามีประชาชนยังไม่ถึง 1 ใน 4 ที่ได้เข้ามีส่วนร่วม โดยการแจ้งให้เทศบาลนครกรุงเทพทราบถึงแหล่งสกปรกต่างๆ ข้อที่น่าพิจารณามากที่สุด ก็คือทำไมประชาชนถึงร้อยละ 42.56 ที่เป็นจำนวนมากที่สุด มีความคิดว่าจะแจ้งให้เทศบาล นครกรุงเทพอยู่เหมือนกันแต่ยังไม่ใ้แก่แจ้ง เรื่องนี้มีเหตุผลที่น่าพิจารณาอยู่มากว่า ประชาชน จำนวนนี้มีความเลื่อมใสศรัทธาในประสิทธิภาพของการกำจัดสิ่งสกปรกของเทศบาลนคร กรุงเทพเพียงใด มีประชาชนบางคนได้กรอกข้อความในแบบสอบถามที่ใช้ในการสำรวจ ทักนกดที่ว่า ที่คิดจะแจ้งแต่ยังไม่แจ้งนั้น เป็นเพราะ มีคนเคยแจ้งมาแล้วแต่เทศบาล นครกรุงเทพมิได้จัดการแก้ไขให้แต่อย่างใด ตนเองจึงไม่อยากจะแจ้งไปอีก และในบางคราว ประชาชนได้นำขยะมูลฝอยใส่ภาชนะมาวางไว้ข้างถนน แต่ก็ไม่ได้รับการขนไปทิ้งเป็นเวลา นานเกินสมควร<sup>14</sup>

ตามที่ได้กล่าวมานี้ทั้งหมด เป็นลักษณะการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนด้วยวิถี การติดต่อสื่อสารธรรมดา แต่โดยเหตุที่เทศบาลนครกรุงเทพเป็นสถาบันทางการเมืองของ ท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นเคยเลือกตั้งบุคคลขึ้นมาเป็น ผู้พิจารณากำหนดนโยบายของ ท้องถิ่นและรับผิดชอบบริหารงานของท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะของการเข้ามีส่วนร่วมในทาง การเมืองเจือปนอยู่เป็นอันมาก แม้ว่าในปัจจุบัน ประชาชนจะยังไม่มีโอกาสเช่นนี้ก็ตาม แต่พฤติกรรมค่านิยมของประชาชนในอดีตกวักกับความคิดเห็นในอนาคต ก็จะช่วยให้มองเห็น แนวโน้มของการปกครองตนเองในเทศบาลนครกรุงเทพว่าจะเป็นไปได้ในรูปใดต่อไป

#### การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนตามกระบวนการทางการเมือง

กระบวนการทางการเมืองที่มีอยู่ในองค์การปกครองตนเองเช่นเทศบาลนครกรุงเทพ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมโดยตรง ก็ได้แก่ การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิก สภาเทศบาลนครกรุงเทพ กับ การวิงวอนติดต่อหาเสียงสนับสนุนให้เทศบาลดำเนินการหรือ

<sup>14</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 12 ฉบับที่ 5 (วันอาทิตย์ที่ 5 กรกฎาคม 2508), หน้า 5.

ไม่ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง วิธีการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนโดยอาศัยกระบวนการเลือกตั้งนี้ เป็นวิธีการที่กฎหมายเทศบาลได้กำหนดไว้ให้ เป็นสิทธิของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเทศบาลนครกรุงเทพมหานครตามเงื่อนไขคุณสมบัติบางประการ ส่วนวิธีการประการหลังนั้น มิได้ระบุไว้ในกฎหมายโดยแจ้งชัด แต่ก็ถือกันว่าเป็นสิทธิของประชาชนที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ เมื่อประชาชนได้ดำเนินการเช่นนั้น ก็เป็นการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างหนึ่งได้เหมือนกัน

นับตั้งแต่มีการสถาปนาเทศบาลนครกรุงเทพขึ้น ประชาชนมีโอกาสเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพรวมทั้งสิ้น 6 ครั้ง ทามหลักฐานที่มีอยู่ในการเลือกตั้ง 3 ครั้งสุดท้าย ปรากฏว่า ในการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2492 มีประชาชนไปใช้สิทธิฯ จำนวนร้อยละ 27.02<sup>15</sup> ในปี พ.ศ. 2496 จำนวนร้อยละ 23.26<sup>16</sup> และในปี พ.ศ. 2501 จำนวนร้อยละ 18.49<sup>17</sup> และจากการสำรวจทัศนคติฯ ก็ได้สอบถามการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพของประชาชนด้วย ผลการสำรวจปรากฏว่าผู้ตอบแบบสอบถามอายุเฉลี่ยคนละ 35.29 ปี มีผู้ไปใช้สิทธิดังกล่าวจำนวนร้อยละ 29.91 อันเป็นจำนวนที่ใกล้เคียงกันกับสถิติการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนที่กล่าวมาข้างต้น

ตัวเลขดังกล่าวพิสูจน์ให้เห็นว่า ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการปกครองตนเองของเทศบาลนครกรุงเทพด้วยวิธีการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งมากพอสมควร และเป็นจำนวนไม่น้อยเลยสำหรับนครใหญ่ ๆ ที่เริ่มใช้ระบอบการปกครองตนเอง อันเป็นสิ่งที่ตรงกันข้ามกับระบอบการปกครองในรูปเดิม ในช่วงระยะเวลาอันสั้น แม้แต่ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาเป็นเวลานานนับเป็นศตวรรษ เช่น อังกฤษ เมื่อประมาณ 40 ปีที่ผ่านมา คือในปี ค.ศ. 1919 ก็ยังมีประชาชนไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งใน London County Council เพียงร้อยละ 16.6 และในปีเดียวกันประชาชนไปใช้สิทธิออกเสียง

<sup>15</sup> กรมมหาดไทย, กองควบคุมเทศบาล, รายงานกิจการของเทศบาลประจำปี 2492 (พระนคร : บริษัทสมเกียรติ, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์), หน้า 457.

<sup>16</sup> รายงานกิจการของเทศบาลประจำปี 2496 (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, 2497), หน้า, 148,

<sup>17</sup> สัมภาษณ์ นายไสว พรหมณี หัวหน้าแผนกอำนาจการเลือกตั้ง กองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2508 ณ กองเลือกตั้ง กรมการปกครอง.

เลือกตั้งสมาชิกสภา London Metropolitan Borough เพียงร้อยละ 27.9 เท่านั้น หรือใน เทศบาล Birmingham ก็มีประชาชนไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งในปีเดียวกัน จำนวนร้อยละ 30.2<sup>18</sup> ฉะนั้น การที่ประชาชนในเขตเทศบาลนครกรุงเทพได้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จำนวนร้อยละ 29.91 ตามผลการสำรวจครั้งนี้ จึงเป็นสิ่งที่น่าพอใจ

สิ่งที่น่าพอใจและยินดีมากยิ่งขึ้นก็คือ การที่ประชาชนจำนวนร้อยละ 34.34 ได้ แสดงเจตนาว่า ถ้าหากมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพครั้งต่อไป ประชาชนจำนวนนี้จะสมัครหรือสนับสนุนให้บุคคลอื่นที่ตนเห็นสมควรสมัครเข้ารับเลือกตั้ง ทั้งนี้ด้วยเหตุผลต่างๆ กัน เป็นต้นว่า ประชาชนจำนวนร้อยละ 23.09 เห็นว่าจะเป็นการช่วยให้สามารถทำงานของท้องถิ่นได้เต็มที่ยิ่งขึ้น ร้อยละ 0.88 ต้องการอำนาจ ร้อยละ 2.8 ต้องการสร้างชื่อเสียงให้แก่ตนเองและวงศ์ตระกูล ร้อยละ 7.89 ต้องการได้คนที่มีความรู้ความสามารถ มีความซื่อสัตย์เข้ามาบริหารงานของท้องถิ่น ร้อยละ 0.18 ต้องการความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ นอกจากนี้ ประชาชนจำนวนที่เหลือ ร้อยละ 65.64 ไม่คิดสมัครหรือสนับสนุนให้บุคคลอื่นสมัครเข้ารับเลือกตั้งฯ โดยมีเหตุผลต่างๆ กันคือ ไม่เห็นความสำคัญหรือจำเป็นที่จะต้องกระทำเช่นนั้น เกรงภัยทางการเมือง เป็นงานที่ต่ำ และเป็นเพราะว่าตนเองไม่มีความรู้ความสามารถหรือรู้จักคนที่มีความรู้ความสามารถพอที่จะให้การสนับสนุนให้ อย่างไรก็ดี ถ้าพิจารณาถึงจำนวนร้อยละของประชาชนที่เคยใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลกับจำนวนร้อยละของประชาชนที่คงใจจะสมัครหรือสนับสนุนให้บุคคลอื่นสมัครเข้ารับการเลือกตั้งฯ แล้ว ก็จะทำให้เห็นว่าประชาชนมีความต้องการที่จะปกครองตนเองเพิ่มมากขึ้น

เป็นที่ทราบกันแล้วว่า ในปัจจุบันนี้รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพ แต่องค์การทั้งสองก็ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ เช่นเดียวกับองค์การที่ประชาชนเคยเลือกตั้งเข้ามาในอดีต วิธีการแต่งตั้งดังกล่าว พิจารณาได้ว่าทำให้โอกาสที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองด้วยการวิ่งเต้นดิคต้อสนับสนุนให้มีการปฏิบัติการหรือไม่ปฏิบัติการอย่างไรอย่างหนึ่งมีน้อยลงด้วย เพราะคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพไม่จำเป็นจะต้องคำนึงถึงการสนับสนุนจากประชาชนมากนัก เมื่อประชาชนจะวิ่งเต้นหาเสียงสนับสนุนให้กระทำกรอย่างใด องค์การทั้งสองก็ไม่มี

<sup>18</sup> Ernest S. Griffith, *The Development of City Government Vol. II* (London: Oxford University Press), p. 697.

จำเป็นจะต้องปฏิบัติการเช่นนั้นโดยเคร่งครัดทุกเรื่องเสมอไป กรณีเช่นนี้ทำให้ประชาชนไม่  
 ยากจะทำการตั้งกล่าวด้วยหลักฐานสนับสนุนคำกล่าวนี้คือ การออกเทศบัญญัติของสภา  
 เทศบาลนครกรุงเทพแต่ละเรื่องในปัจจุบันนี้ จะให้ตรงกับความต้องการหรือความนึกเห็น  
 ของประชาชนส่วนใหญ่ย่อมเป็นไปได้ยาก คงได้กล่าวมาแล้วว่า สมาชิกสภาเทศบาลนคร  
 กรุงเทพในปัจจุบันนี้มีได้ไปจากประชาชนโดยตรง ประชาชนก็ไม่ค่อยจะทำการเสนอความ  
 นึกเห็นไปยังสภาเทศบาลมากนัก เมื่อมีเทศบัญญัติฉบับใดที่ประชาชนไม่เห็นด้วย ประชาชน  
 ได้วิงวอนแก้ไขเทศบัญญัติดังกล่าวมาน้อยเพียงใด ก็ย่อมแสดงให้เห็นถึงลักษณะการเข้ามามี  
 ส่วนร่วมของประชาชนด้วยการวิงวอนหาเสียงสนับสนุน ๆ และเป็นข้อพิสูจน์คำกล่าว  
 ข้างต้นได้

ในเรื่องนี้ ปรากฏผลตามการสำรวจว่า มีประชาชนจำนวนเพียงเล็กน้อยร้อยละ  
 2.88 เท่านั้น ที่ทำการวิงวอนติดต่อกับสมาชิกสภาเทศบาลให้ทำการแก้ไขเทศบัญญัติเสียใหม่  
 จำนวนร้อยละ 8.14 แสดงความนึกเห็นวิพากษ์วิจารณ์ผ่านทางหนังสือ พิมพ์วิทยุ หรือสื่อ-  
 มวลชนอื่น ๆ ร้อยละ 1.5 ทำการวิพากษ์วิจารณ์กันเอง ส่วนร้อยละ 40.27 ไม่ทราบเลยว่า  
 สภาเทศบาลนครกรุงเทพได้ออกเทศบัญญัติอะไรมาบ้าง และร้อยละ 47.26 ไม่ได้ทำอะไร  
 กันเลย ลักษณะเช่นนี้ นอกจากจะเป็นข้อสนับสนุนคำกล่าวข้างต้นแล้ว ยังชี้ให้เห็นว่าระบบ  
 การรายงานหรือการประชาสัมพันธ์ของเทศบาลนครกรุงเทพยังไม่ช่วยให้ประชาชนทราบใน  
 เรื่องสำคัญเช่นนั้นมากนัก เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ย่อมทำให้ประชาชนไม่สามารถวัดสมรรถภาพการ  
 ปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรีได้ ในเมื่อประชาชนไม่ทราบตั้งแต่แรกแล้วว่า สภาเทศบาล  
 ได้ออกเทศบัญญัติอะไรบ้าง ประชาชนก็ไม่ทราบว่าฝ่ายบริหารได้ควบคุมให้มีการปฏิบัติตาม  
 เทศบัญญัตินั้นด้วยความเที่ยงธรรมและจริงจังเพียงใด อีกทั้งอาจจะทำให้ประชาชนฝ่าฝืน  
 เทศบัญญัติดังกล่าวโดยไม่รู้ ไม่มีเจตนาพร้อม ๆ กันเป็นจำนวนมากได้

เท่าที่กล่าวถึงตอนนี้ เป็นการแสดงให้เห็นถึงลักษณะความสนใจและการเข้ามามี  
 ส่วนร่วมของประชาชนในเทศบาลนครกรุงเทพ ซึ่งยังไม่เป็นการเพียงพอที่จะแสดงให้เห็น  
 ลักษณะทัศนคติในทางการเมืองของประชาชนที่มีต่อเทศบาลนครกรุงเทพว่ามีอยู่อย่างไร ใน  
 การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น รัฐบาลทุกระดับปรารถนาจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วน  
 ร่วมในการปกครองมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนมีอาจเกิดขึ้นจาก

การที่ประชาชนมีความสนใจในองค์การปกครองแ่อย่างเกี่ยว หากแต่ต้องอาศัยว่าประชาชนมองฐานะขององค์การปกครอง ของผู้บริหารในองค์การนั้น ตลอดจนสิ่งอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างใด หรืออีกนัยหนึ่ง ประชาชนมีทัศนคติต่อองค์การปกครองเช่นไร ทั้งสามสิ่งนี้จะต้องสอดคล้องไปในแนวทางอันเดียวกัน จึงจะส่งเสริมซึ่งกันและกัน และสนับสนุนให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน โดยแท้จริง

### ความสำคัญของเทศบาลนครกรุงเทพในสายตาประชาชน

ถ้าหากจะพิจารณาแยกส่วนประกอบของเทศบาลนครกรุงเทพตามบทบาทที่มีอยู่ ก็อาจจะแบ่งได้เป็น 3 ส่วน คือ คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นผู้บริหารและควบคุมการบริหารให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ความต้องการของประชาชน ส่วนหนึ่ง พนักงานเทศบาลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามคำสั่งของคณะเทศมนตรีและให้บริการต่างๆ แก่ประชาชน ส่วนหนึ่ง กับ การปฏิบัติงานอันเป็นการกระทำของเทศบาลกรุงเทพให้มีผลงานต่างๆ อีกส่วนหนึ่ง ทั้งสามส่วนนี้มีบทบาทของตนเองที่แสดงต่อประชาชนในลักษณะที่แตกต่างกัน ทางประชาชนก็มองต่อส่วนทั้งสามนี้ในลักษณะที่แตกต่างกันด้วยโดยเป็นไปตามบทบาทที่ส่วนทั้งสามได้แสดงให้ประชาชนเห็น หรือตามความรู้สึกนึกคิดและความรอบรู้ของประชาชนว่าแต่ละส่วนน่าจะมีบทบาทเช่นไรบ้าง จากการมองหรือทัศนคติของประชาชนที่มีต่อสิ่งเหล่านี้เอง ที่สามารถนำมาพิจารณาได้ว่าเป็นทัศนคติที่เหมาะสมหรือสนับสนุนต่อการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยหรือไม่เพียงใด

จากการสำรวจทัศนคติของประชาชนที่มีต่อฐานะของคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพ ปรากฏว่า ประชาชนร้อยละ 50.97 เห็นว่าคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพอยู่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมายให้มาปฏิบัติงานในเทศบาลนครกรุงเทพ ร้อยละ 40.44 เห็นว่าคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ ส่วนจำนวนประชาชนที่เหลือไม่ทราบและไม่ตอบว่าอยู่ในฐานะเช่นไร หากพิจารณาด้วยความเที่ยงธรรมแล้วทัศนคติของประชาชนจำนวนมากทั้ง 2 กลุ่มเป็นทัศนคติที่ถูกต้อง กล่าวคือกลุ่มแรกมองฐานะของคณะ-

เทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลตามสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กลุ่มหลังมองตามหลักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย แต่กลุ่มแรกมีจำนวนมากกว่าจึงเป็นเหตุอย่างสำคัญที่จากทัศนะของประชาชนเอง ทำให้ประชาชนไม่ยอมเข้าไปควบคุมการปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล เพราะเห็นว่าเป็นคนของรัฐบาล ถ้าหากบุคคลทั้ง ๒ กลุ่มนี้กระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ไม่ชอบหรือไม่เป็นธรรมต่อประชาชนทั่วไป หรือบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่การงาน ประชาชนก็จะปล่อยให้ เป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลจัดการแก้ไขให้ จึงเห็นได้ว่า การแต่งตั้งคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพเป็นการสร้างทัศนคติที่ไม่อำนวยต่อการปกครองตนเองให้แก่ประชาชน ขณะเดียวกันประชาชนเองก็มีความไม่เห็นด้วยกับการแต่งตั้ง ๆ ดังกล่าวด้วย

ทางด้านทัศนะของประชาชนที่มองต่อพนักงานเทศบาลนครกรุงเทพและการปฏิบัติงานของเทศบาลนครกรุงเทพก็เป็นทัศนะที่เหมาะสมกับการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ประชาชนจำนวนร้อยละ 57.62 เห็นว่าพนักงานเทศบาลนครกรุงเทพคือผู้ใช้ประชาชน มีประชาชนเพียงร้อยละ 25.48 เห็นว่าพนักงานเทศบาล คือผู้มีอำนาจเหนือประชาชน นอกจากนี้ก็มองว่าเป็นที่เลียดของประชาชนบ้าง เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของรัฐบาลบ้าง เป็นประชาชนธรรมดา และไม่ทราบว่าจะอยู่ในฐานะอะไรบ้าง ส่วนทัศนะของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของเทศบาลนครกรุงเทพ ก็ปรากฏว่า ประชาชนร้อยละ 44.34 เห็นว่าเทศบาลนครกรุงเทพปฏิบัติงานต่าง ๆ ตามคำสั่งของรัฐบาล และตามการเรียกร้องของประชาชน ร้อยละ 10.97 เห็นว่า ทำตามที่ประชาชนได้เรียกร้อง ร้อยละ 29.38 ทำตามคำสั่งของรัฐบาลแต่ทางเดียว และร้อยละ 15.31 ไม่ทราบว่าเทศบาลนครกรุงเทพปฏิบัติงานความอะไรบ้าง ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่จำนวนร้อยละ 44 เศษก็ได้มองวิธีการปฏิบัติงานของเทศบาลนครกรุงเทพได้ถูกต้องตามสภาพการณ์ที่เป็นจริงที่เทศบาลนครกรุงเทพ ได้แสดงออกมาให้ประชาชนเห็น เป็นต้นว่า การที่นายกรัฐมนตรีได้เรียกนายกเทศมนตรีนครกรุงเทพเข้าไปรับคำบัญชาให้กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งเพื่อท้องถิ่น และการที่เทศบาลนครกรุงเทพได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนอยู่บ้าง จึงกล่าวได้ว่าทัศนะเช่นนี้ของประชาชนเป็นทัศนะที่ตรงกับความเป็นจริงและสามารถปรับแก้ให้เหมาะสมกับการปกครองตนเองได้

ได้เห็นมาแล้วว่า ประชาชนในเทศบาลนครกรุงเทพมหานครมีทัศนคติต่อเทศบาลของตนเองเหมาะสมกับการปกครองตนเองพอสมควร ให้ความสนใจต่อเหตุการณ์สำคัญๆ ในเทศบาลมากอยู่ และมีความคิดเจตนาจะเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการปกครองตนเองเพิ่มมากขึ้น ก็อาจเป็นเครื่องแสดงว่าประชาชนได้เห็นความสำคัญหรือคุณค่าของการมีเทศบาลนครกรุงเทพมหานครอยู่บ้าง ประชาชนจึงได้มีความสนใจ ความคิดและเจตนาดังกล่าวมา แต่จะเห็นความสำคัญมากน้อยเพียงใด จะได้พิจารณาได้ดังต่อไปนี้

#### ความสำคัญโดยทั่ว ๆ ไปของเทศบาลนครกรุงเทพ

หากจะกล่าวกันตามหลักการแล้ว เทศบาลนครกรุงเทพในฐานะที่เป็นรัฐบาลในระดับท้องถิ่น มีความสำคัญต่อประชาชนในเทศบาลแห่งนี้อยู่มากมาย นับตั้งแต่เริ่มตั้งมาเป็นทวารภพ จนกระทั่งถึงวาระสุดท้ายแห่งชีวิต ประชาชนต้องผูกพันอยู่กับเทศบาลนครกรุงเทพจนแทบจะหาช่องว่างมิได้ ในระหว่างที่ดำรงชีวิตอยู่ เทศบาลนครกรุงเทพให้บริการที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต อำนวยความสะดวกต่าง ๆ อย่างมากมาย ความสำคัญดังกล่าวนี้ประชาชนได้มองเห็นหรือไม่ ก็ปรากฏว่า มีประชาชนเพียงร้อยละ 23.01 ที่ไม่เห็นว่าการที่เทศบาลนครกรุงเทพมีความสำคัญต่อตนเองและครอบครัวแต่อย่างใด ร้อยละ 16.19 ไม่ออกความเห็น ประชาชนที่เหลือจำนวนร้อยละ 60 เศษ ล้วนแต่เห็นความสำคัญของเทศบาลนครกรุงเทพในค่านับต่าง ๆ เช่น ประชาชนร้อยละ 33.81 เห็นว่าเทศบาลนครกรุงเทพมีความสำคัญในด้านการรักษาความสะอาดของบ้านเมือง ร้อยละ 19.38 เห็นความสำคัญในด้านการอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตต่าง ๆ ร้อยละ 16.11 เห็นความสำคัญในด้านการจัดสาธารณูปการและการปรับปรุงบ้านเมือง ร้อยละ 1.68 เห็นความสำคัญในฐานะเป็นองค์การที่ดำเนินนโยบายตามความต้องการของประชาชน มีอำนาจตามกฎหมาย และเป็นสถาบันส่งเสริมประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามก็ แสดงว่าประชาชนส่วนใหญ่เห็นความสำคัญของเทศบาลนครกรุงเทพดังกล่าวมาอยู่มาก

นอกจากนี้ ถ้าหากมีกรณีที่พนักงานเทศบาลนครกรุงเทพทำให้ทรัพย์สินของเทศบาลเสียหาย ประชาชนก็ให้เห็นว่าเทศบาลนครกรุงเทพมีความสำคัญพอที่จะจัดการแก้ไข

สิ่งดังกล่าวได้ รัฐบาลไม่จำเป็นต้องเข้ามาจัดการแก้ไขให้ ดังปรากฏว่า มีประชาชนจำนวนร้อยละ 56.72 จะแจ้งให้เทศบาลนครกรุงเทพเพื่อจัดการแก้ไขเมื่อพนักงานเทศบาลทำให้ทรัพย์สินส่วนรวมของประชาชนในเทศบาลนครกรุงเทพเสียหาย ร้อยละ 15.48 จะแจ้งให้รัฐบาลทราบเพื่อจัดการแก้ไข ร้อยละ 26.48 จะปล่อยทิ้งไว้ให้ทางราชการทราบเอาเอง อันเป็นการแสดงให้เห็นต่อไปอีกว่า ประชาชนส่วนใหญ่มิได้ปล่อยปละละเลย ให้พนักงานเทศบาลก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของส่วนร่วมได้อย่างง่ายดาย ประชาชนได้เข้าจัดการแก้ไขตามกรณี que เห็นสมควรอยู่ แต่ถ้าเป็นกรณีที่พนักงานเทศบาลนครกรุงเทพทำให้ทรัพย์สินส่วนตัวของประชาชนเสียหาย ประชาชนได้เห็นความสำคัญของเทศบาลนครกรุงเทพว่า ควรจะเป็นผู้ให้ความยุติธรรมต่อประชาชนในเรื่องนี้น้อยลง กล่าวคือ มีประชาชนเพียงร้อยละ 28.58 จะให้พนักงานเทศบาลนครกรุงเทพลงโทษพนักงานผู้นั้น ร้อยละ 41.24 จะแจ้งให้พนักงานตำรวจจับกุมไปดำเนินคดี ร้อยละ 27.97 จะตกลงประนีประนอมกันเอง เหตุผลที่เป็นเช่นนั้นก็เป็นเพราะประชาชนได้คุ้นเคยต่อการร้องขอความยุติธรรมจากตำรวจมาเป็นเวลานาน จนลืมนึกไปว่าเทศบาลนครกรุงเทพก็สามารถจัดการให้ความเป็นธรรมในเรื่องเช่นนี้ต่อประชาชนได้ และอาจจะเป็นผลสืบเนื่องมาจากประชาชนได้วางใจหรือเห็นความสำคัญของผู้บริหารงานของเทศบาลนครกรุงเทพเพียงใดด้วย

#### ความสำคัญของคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพ

ถ้าพิจารณาตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จะเห็นว่า คณะเทศมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานทั้งมวลของเทศบาลนครกรุงเทพ สภาเทศบาลมีอำนาจที่จะออกเทศบัญญัติต่างๆ มาใช้บังคับต่อประชาชน การวินิจฉัยสั่งการของบุคคลทั้ง 2 ฝ่าย ย่อมมีผลผูกพันต่อประชาชนเสมอไม่มากก็น้อย ซึ่งอาจเป็นทั้งในทางที่จะบันดาลคุณและโทษให้แก่ประชาชน เป็นต้นว่า ประชาชนจะได้รับบริการต่างๆ ดีหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับความตั้งใจและความเอาใจใส่ของคณะเทศมนตรีนครกรุงเทพ ประชาชนจะได้หรือเสียสิทธิ อย่างไรก็ดีขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์แห่งการตราเทศบัญญัติของสภาเทศบาลนครกรุงเทพ และการวินิจฉัยสั่งการของคณะเทศมนตรี ความสำคัญของบุคคลทั้งสองฝ่ายมีดังนี้ ประชาชนทั่วไปได้เห็นมากนักน้อยเพียงใด ก็ปรากฏว่า ประชาชนร้อยละ 27.08 ไม่ทราบว่าคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลสามารถทำให้คนได้หรือเสียสิทธิและประโยชน์



บางประการได้หรือไม่ได้ ร้อยละ 16.37 เห็นว่าสามารถทำให้คนได้หรือเสียสิทธิและประโยชน์ บางประการได้เพียงเล็กน้อย ร้อยละ 25.49 เห็นว่าคณะกรรมการและสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพไม่สามารถทำให้ตนเองได้หรือเสียสิทธิและประโยชน์บางประการได้เลย กล่าวโดยสรุปแล้ว มีประชาชนร้อยละ 47.43 ที่เห็นความสำคัญของคณะกรรมการและสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพ

ข้อควรพิจารณาในตัวเลขนี้ก็คือ ประชาชนกว่าครึ่งที่ไม่เห็นและไม่ทราบในความสำคัญของคณะกรรมการและสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพนั้น มีข้อแสดงให้ทราบถึงอะไรบ้าง และมีหนทางจะแก้ไขได้อย่างไร ในประการแรกอาจเป็นการแสดงว่า การที่เทศบาลนครกรุงเทพได้เรียกเก็บภาษีอากรต่าง ๆ จากประชาชนในเขตเทศบาลแห่งนี้เป็นประจำทุก ๆ ปีนั้น ประชาชนไม่ได้รับรู้เลยว่าตนเองได้เสียประโยชน์ไปแล้ว ทั้งนี้เพราะว่า มาตรการอันสำคัญที่จะส่งเสริมให้ประชาชนได้สำนึกว่าตนเองมีส่วนเกี่ยวข้องกับเทศบาลนครกรุงเทพ โดยใกล้ชิดยิ่งขึ้นตนเองต้องเสียภาษีอากรต่าง ๆ รัฐบาลได้ควบคุมมากจนเกินไป กล่าวคือ รัฐบาลได้กำหนดประเภทภาษีอากรต่าง ๆ ที่เทศบาลนครกรุงเทพจะเรียกเก็บจากประชาชน ได้ไว้เป็นการตายตัว<sup>19</sup> คณะเทศมนตรีนครกรุงเทพไม่อาจริเริ่มทำการเก็บภาษีอากรประเภทอื่นที่สมควรจะให้มีการเก็บได้ ทำให้ประชาชนมองไปว่า การที่ตนต้องเสียภาษีอากรให้แก่เทศบาลนครกรุงเทพ เท่ากับเป็นการเสียภาษีอากรให้แก่รัฐบาลนั่นเอง คงจะเห็นได้ชัดจากการเก็บภาษีบำรุงท้องที่ของจังหวัด อำเภอกับของเทศบาลซึ่งเป็นภาษีประเภทเดียวกัน แยกต่างเฉพาะอัตราการเสียเพียงเล็กน้อยและหน่วยงานที่รับการชำระภาษีเท่านั้น ส่วนทางแก้ที่จะช่วยให้ประชาชนเห็นความสำคัญของคณะกรรมการและสมาชิกสภาเทศบาลมากยิ่งขึ้น สมควรที่เปิดโอกาสให้เทศบาลนครกรุงเทพสามารถริเริ่มเก็บภาษีอากรประเภทใหม่ ๆ ได้บ้างเป็นการแตกต่างไปจากท้องที่อื่น ๆ หรืออีกทางหนึ่ง ควรกระตุ้นให้ประชาชนมีความสำนึกอยู่ตลอดเวลาว่าตนได้เสียภาษีอากรให้แก่เทศบาลนครกรุงเทพในอัตราที่สูงกว่าท้องที่อื่น ตนควรจะได้รับบริการที่ดีกว่า การกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความสำนึกเช่นนี้อาจกระทำได้ด้วยวิธีการให้ร้านค้าต่างๆ ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพระบุงลงไปในใบเสร็จรับเงินว่าลูกค้าจะ

<sup>19</sup> ดู “พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2499”, ราชกิจจานุเบกษา, แผนกกฎหมาย เล่มที่ 71 ตอนที่ 16 (9 มีนาคม 2497), มาตรา 4-8 และ 10-14.

ต้องเสียภาษี (ภาษีโภกภัณฑ์หรืออื่น ๆ) ให้แก่เทศบาลนครกรุงเทพเป็นจำนวนเท่าใด ประชาชนจะได้ทราบและระลึกอยู่เสมอว่า เงินทุกบาททุกสตางค์ที่เทศบาลนครกรุงเทพนำไปใช้จ่ายล้วนไปจากเงินภาษีอากรที่ประชาชนได้เสียไปทั้งสิ้น จะทำให้ประชาชนเห็นความสำคัญของคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล อีกทั้งจะสนใจให้ประชาชนหันมาติดตามสอดส่องการใช้จ่ายของเทศบาลนครกรุงเทพเพิ่มมากขึ้น หรืออาจเข้าถึงกับพิทักษ์รักษาให้เทศบาลนครกรุงเทพยังคงมีอยู่และสนับสนุนให้เจริญยิ่งขึ้นไป

การพิทักษ์รักษาไว้ให้เทศบาลนครกรุงเทพคงไว้ซึ่งความเป็นสถาบันปกครองตนเองของท้องถิ่น

การวัดความสำคัญของเทศบาลนครกรุงเทพที่สามารถจะกระทำได้และช่วยให้ทราบว่าประชาชนเห็นความสำคัญของเทศบาลแห่งนี้มากน้อยเพียงใดได้ก็ทางหนึ่ง ก็คือ การวัดความรู้สึกผูกพันที่ประชาชนมีต่อเทศบาลนครกรุงเทพในฐานะที่เป็นองค์การปกครองตนเองของท้องถิ่นด้วยการพิจารณาว่า ถ้ารัฐบาลจะเลิกล้มเทศบาลแห่งนี้แล้วไม่ให้มีการปกครองในรูปใดที่ประชาชนสามารถทำการปกครองตนเองได้เช่นในเทศบาลนครกรุงเทพ ประชาชนจะกระทำการอย่างใดบ้าง ก็ปรากฏว่า มีประชาชนร้อยละ 42.83 จะปล่อยให้ไปตามความต้องการของรัฐบาล ร้อยละ 42.30 จะทำการคัดค้านไม่เห็นด้วย ร้อยละ 11.77 จะดำเนินการป้องกันไม่ให้สถาบันเทศบาลนครกรุงเทพต้องเลิกล้มไป ที่เหลือไม่มีความเห็น เมื่อรวมประชาชนที่จะทำการคัดค้านและป้องกัน เข้าด้วยกันแล้ว ก็จะเป็นจำนวนเพียงข้างมากถึงร้อยละ 54.07 ก็แสดงว่าประชาชนส่วนใหญ่เห็นความสำคัญของเทศบาลนครกรุงเทพว่ามีคุณค่าในด้านการปกครองตนเองอยู่มาก นับเป็นสัญลักษณ์อันดีต่อวงการปกครองตนเองของประเทศไทย

### สรุป และข้อควรปรับปรุง

#### สรุป

ตามที่ได้อ้างถึงทัศนคติทางการเมืองของประชาชนในเทศบาลนครกรุงเทพมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่า ประชาชนได้ให้ความสนใจต่อเหตุการณ์และความเคลื่อนไหวที่สำคัญๆ ในเทศบาลนครกรุงเทพเป็นส่วนมาก เช่นการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล

การมอบญวนแจเมืองของนายกเทศมนตรีนครกรุงเทพ งานในหน้าที่รับผิดชอบของเทศบาลนครกรุงเทพด้วยระบบการแต่งตั้งฯ ทำให้ประชาชนแสดงความสนใจในบางเรื่องไปเช่น จำนวนสมาชิกสภาเทศบาล จำนวนเทศมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งเทศมนตรี และประธานสภาเทศบาลคนปัจจุบัน และยังทำให้ประชาชนจำนวนมากมองไปว่า เทศบาลนครกรุงเทพคือหน่วยงานหน่วยหนึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทย เหตุผลประการสำคัญที่ทำให้ประชาชนให้ความสนใจในเรื่องต่างๆ เหล่านี้น้อยลงไปก็เพราะ ประชาชนไม่มีโอกาสทำการเลือกทั้งผู้บริหารของท้องถิ่นมานานและบางเรื่องประชาชนก็ไม่ค่อยได้รับการรายงานที่ดี

หากพิจารณาถึงการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในเทศบาลนครกรุงเทพ ก็จะเห็นว่า ประชาชนไม่พยายามจะเข้ามีส่วนร่วมด้วยวิธีการติดต่อสื่อสารธรรมดา หากมีความต้องการที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการปกครองตนเองตามวิถีทางแห่งการเลือกตั้งมากขึ้นอีกทั้งในอดีต ประชาชนก็ได้ใช้สิทธิที่จะเข้ามีส่วนร่วมโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งมากพอสมควร และยิ่งมากกว่าประชาชนในประเทศประชาธิปไตยบางประเทศที่เป็นเมืองแม่แห่งการปกครองในระบอบนี้เสียอีก เช่น ประชาชนใน London Metropolitan Borough ในปี ค.ศ. 1919 ประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่มีทัศนคติมองต่อเหตุการณ์ต่างๆ ในเทศบาลนครกรุงเทพได้ถูกต้องตามสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ เช่น มองฐานะของคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพในปัจจุบันว่าเป็นตัวแทนของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมายให้มาปฏิบัติหน้าที่ในเทศบาลนครกรุงเทพ ประชาชนได้แสดงความไม่เห็นด้วยกับการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลฯ ตลอดจนมองฐานะของพนักงานเทศบาล การปฏิบัติงานของเทศบาลได้ตรงกับความเป็นจริง อีกทั้งประชาชนได้เห็นความสำคัญของเทศบาลนครกรุงเทพ คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลและอื่นๆ ที่น่ายินดีมากที่สุดก็ได้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ได้เห็นคุณค่าของการปกครองตนเองในเทศบาลนครกรุงเทพ ด้วยการแสดงออกว่า ถ้ารัฐบาลจะเลิกล้มเทศบาลแห่งนี้แล้ว จะทำการกักกันและบ่อนกั้นให้สถาบันแห่งนี้ยังคงมีอยู่ต่อไป

ฉะนั้น ถ้าจะนำสิ่งที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ไปพิจารณากามทฤษฎีว่าด้วยพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับทัศนคติทางการเมืองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยที่ว่า ประชาชนควรจะมีวามสนใจ เข้ามีส่วนร่วม เห็นความสำคัญและมี

ทัศนคติต่อการปกครองท้องถิ่นในทางที่จะอำนวยให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น  
ก็กล่าวได้ว่าประชาชนในเทศบาลนครกรุงเทพมีทัศนคติต่อเทศบาลของตนพอที่จะทำการ  
ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยได้ดีพอสมควร และเป็นที่ยังได้ว่า การปกครอง  
ตนเองในเทศบาลนครกรุงเทพในอนาคต ประชาชนก็อาจจะสามารถปกครองตนเองได้ดียิ่งขึ้น

แม้ประชาชนจะมีทัศนคติทางการเมืองต่อเทศบาลนครกรุงเทพพอที่จะทำการ  
ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยได้ดีก็ตาม ยังมีสิ่งที่จะต้องปรับปรุงอีกหลายประการ  
เพื่อพัฒนาทัศนคติทางการเมืองของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น ให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการ  
ปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น หน่วยงานที่ควรมีบทบาทในการปรับปรุงส่งเสริมเรื่องนี้ก็คือ  
รัฐบาลกับเทศบาลนครกรุงเทพ เพราะโดยหลักการแล้ว เป็นที่ถือกันว่ารัฐบาลทุกระดับ  
เป็นผู้มีบทบาทโดยตรงที่จะแนะนำแนวความคิดใหม่ให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนมีการ  
ฝึกฝนในสิ่งใหม่ๆ และให้เข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินงานต่าง ๆ มากยิ่งขึ้นโดยต่อเนื่องกันไป  
ตลอด<sup>20</sup> ส่วนรัฐบาลจะดำเนินการปรับปรุงระบบการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมอย่างไร  
เทศบาลนครกรุงเทพจะดำเนินการเช่นใด เพื่อให้การปกครองตนเองไปโดยเหมาะสมและ  
เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น เป็นสิ่งที่ควรนำมาพิจารณา

### ข้อควรปรับปรุง

#### ระบบการเทศบาล

เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่า ในปัจจุบันเทศบาลนครกรุงเทพได้ใช้ระบบการแต่งตั้ง  
คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลมาเป็นเวลานานพอสมควร จากการศึกษาที่ผ่านมา  
ประชาชนส่วนใหญ่ก็ไม่ได้เห็นด้วยกับการแต่งตั้งดังกล่าว ด้วยระบบการนี้ทำให้ประชาชน  
แสดงความสนใจในจำนวนเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ผู้ดำรงตำแหน่งเทศมนตรี และ  
ประธานสภาเทศบาลนครกรุงเทพ อันทำให้ประชาชนมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองในระดับ  
ท้องถิ่นน้อยลงไป เป็นการตรงกันข้ามกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่พยายาม  
จะให้ประชาชนมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และในประการสำคัญ  
ตลอดระยะเวลาที่ใช้ระบบการแต่งตั้งมา ประชาชนไม่ได้เข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

<sup>20</sup> United Nations, *Op. cit.*; p. 6.,

ของเทศบาลนครกรุงเทพมหานครเท่าที่ควร อันเป็นเหตุให้โครงการต่าง ๆ ของเทศบาลย่อมนำ  
 ได้รับความร่วมมือจากประชาชนน้อยไปด้วย และทำให้ประชาชนไม่มีโอกาสคิดริเริ่มงานของ  
 ท้องถิ่นบางอย่างให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนเองรวมทั้งขาดพลังจาก  
 ประชาชนที่จะไปกระตุ้นให้การบริหารงานเป็นไปโดยคึกคัก มีประสิทธิภาพและเต็มไปด้วย  
 ความซื่อสัตย์สุจริต ตรงกันข้ามกิจการบริหารของท้องถิ่นจะตกเป็นภาระของรัฐบาลมาก  
 ยิ่งขึ้น ฉะนั้น รัฐบาลจึงควรให้ประชาชนได้ปกครองตนเองตามวิถีทางแห่งการเลือกตั้งมาก  
 ยิ่งขึ้น

วิธีการเปิดโอกาสให้ประชาชนทำการเลือกตั้งผู้บริหารของตนเองได้ ควรจะ  
 กำหนดการตามวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการดึงดูดความสนใจและพัฒนาการเข้ามีส่วนร่วมของ  
 ประชาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ด้วยการดำเนินการตามกระบวนการเลือกตั้งที่จูงใจ  
 (Motivated Election Process) กล่าวคือ ในตอนแรกรัฐบาลควรเปิดโอกาสให้ประชาชน  
 เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลได้แค่เพียงบางส่วนก่อน ที่เหลือรัฐบาลสงวนสิทธิไว้เพื่อทำการ  
 แต่งตั้งในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยมีเงื่อนไขว่า รัฐบาลจะให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกเพิ่ม  
 ขึ้นตามอัตราส่วนของจำนวนร้อยละของประชาชนที่ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งเพิ่มทวีขึ้น<sup>21</sup>  
 และนำเอาระบบวาระของสภาเทศบาลที่เหลื่อมล้ำกันเข้ามาเสริม (Staggering term) ก็จะทำให้  
 ให้ประชาชนมีความตื่นตัวในการปกครองตนเองอยู่เสมอ ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ควรเพิ่ม  
 บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลให้มากยิ่งขึ้น เพียงพร้อมไปด้วยเกียรติ และความสำคัญใน  
 ฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน ทางด้านประชาชนก็ควรจะได้รับทราบเหตุการณ์ การปฏิบัติ  
 งานทุกอย่างในเทศบาลนครกรุงเทพเป็นอย่างดีด้วย

#### การประชาสัมพันธ์และการรายงานต่อประชาชน

ในตอนต้น ๆ ของบทความนี้มีหลายตอนที่แสดงว่า การประชาสัมพันธ์และการ  
 รายงานต่อประชาชนของเทศบาลนครกรุงเทพยังไม่ได้ผลดีพอที่จะให้ประชาชนส่วนใหญ่

<sup>21</sup> เป็นต้นว่า ในตอนแรกรัฐบาลให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกได้ 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หากประชาชนมาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งถึงร้อยละ 30 การเลือกตั้งครั้งต่อไปประชาชนจะเลือกสมาชิกได้ 1 ใน 2 ถ้าถึงร้อยละ 40 เลือกได้ 3 ใน 4 ถ้าถึงร้อยละ 50 สามารถเลือกตั้งสมาชิกได้ทั้งหมด และถ้าถึงร้อยละ 60 ขึ้นไป ประชาชนสามารถเลือกตั้งนายกเทศมนตรีของตนได้โดยตรงด้วย

ทราบความเคลื่อนไหวขององค์การเทศบาลนครกรุงเทพหรือเหตุการณ์อื่น ๆ เป็นอันว่า ได้มีประชาชนจำนวนน้อยมากที่ทราบจำนวนเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลอย่างถูกต้อง ไคร่ค้ำงตำแหน่งประธานสภาเทศบาล หรือสภาเทศบาลได้ออกเทศบัญญัติอะไรมา มีผลบังคับต่อประชาชนบ้าง หรือการที่ประชาชนจำนวนมากไม่ทราบว่าเทศบาลนครกรุงเทพนำเงินไปใช้จ่ายในทางใด เรื่องเช่นนี้เป็นผลกระทบกระเทือนต่อรายได้ของเทศบาล อาจจะทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจผิดคิดว่าเทศบาลนำเงินไปใช้เป็นประโยชน์ต่อกันบางกลุ่มมากกว่าประโยชน์สุขของประชาชนส่วนรวม ซึ่งล้วนแล้วแต่ไม่เป็นผลดีต่อเทศบาลนครกรุงเทพมากนัก เทศบาลนครกรุงเทพจึงควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขงานประชาสัมพันธ์และการรายงานต่อประชาชนให้ได้ผลดียิ่ง ๆ ขึ้น

ในการปรับปรุงสิ่งดังกล่าว ควรพิจารณาถึงอิสระในการรายงานต่อประชาชนของหน่วยงานประชาสัมพันธ์ในเทศบาลนครกรุงเทพเป็นประการสำคัญ ทั้งนี้ด้วยกรณียกหลักว่าประชาชนควรจะได้รับกรรายงานให้ทราบในทุกเรื่องทุกกรณีโดยละเอียด เมื่อถือหลักนี้แล้ว การให้หน่วยงานประชาสัมพันธ์อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารของเทศบาลนครกรุงเทพ หน่วยงานนี้ควรมีอิสระที่จะรายงานต่อประชาชนเพียงใด หรือถืออยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหารคอยบัญชาอยู่เสมอว่าจะให้รายงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งต่อประชาชน หรือหน่วยงานนั้นเองที่เกิดความเกรงใจต่อฝ่ายบริหารขึ้นมาเลือกเรื่องรายงานเฉพาะที่เป็นคุณต่อผู้บังคับบัญชาเท่านั้น เรื่องนี้แม้จะยังไม่ปรากฏให้เห็นอย่างแจ่มชัดในเทศบาลนครกรุงเทพ แต่ปรากฏว่าการประชาสัมพันธ์ของเทศบาลนครกรุงเทพในปัจจุบันมุ่งเน้นหนักไปในทางให้ประชาชนได้ทราบข่าวคราวความเคลื่อนไหวของฝ่ายบริหารมากกว่าฝ่ายสภาเทศบาล แม้แต่เรื่องการออกเทศบัญญัติของสภาเทศบาลนครกรุงเทพก็ปรากฏมาแล้วว่าประชาชนได้รับทราบกันน้อยมาก ฉะนั้น เพื่อให้หน่วยงานประชาสัมพันธ์พ้นเสียจากการแทรกแซง บีบบังคับ หรือตกอยู่ภายใต้อำนาจแห่งอิทธิพลของฝ่ายบริหาร ควรให้หน่วยงานนี้อยู่ภายใต้การควบคุมของสภาเทศบาลนครกรุงเทพโดยตรง เพราะสภาเทศบาลนครกรุงเทพมีหน้าที่ควบคุมคณะเทศมนตรีอยู่แล้ว และมีหน้าที่เป็นตัวแทนรักษาผลประโยชน์ของประชาชน สิ่งใดที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน หรือ

ประชาชนควรจรรยาบรรณในฐานะเจ้าของเงิน หน่วยงานแห่งนี้ก็สามารถรายงานให้ประชาชนทราบด้วยความสะดวกมากยิ่งขึ้น

เมื่อให้หน่วยงานประชาสัมพันธ์อยู่ภายใต้การควบคุมของสภาเทศบาลนครกรุงเทพแล้ว หน่วยงานแห่งนี้ก็ควรมีโครงการประชาสัมพันธ์และรายงานต่อประชาชนที่แน่นอนไว้เป็นแนวทางปฏิบัติ โดยควรจะมีรายงานให้ประชาชนทราบถึงกิจกรรมของทุกฝ่ายในเทศบาลที่จะช่วยให้ประชาชนมองเห็นว่าบุคคลฝ่ายใดได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างไร รวมทั้งมีการรายงานให้ประชาชนทราบถึงนโยบายการปฏิบัติงานของเทศบาลนครกรุงเทพ การใช้จ่ายเงินภาษีอากรของเทศบาลในรายละเอียด และควรมีการประเมินผลงานประชาสัมพันธ์และรายงานต่อประชาชนของคนค้าเป็นระยะๆ อาจจะมี 3 ปีต่อครั้ง ซึ่งวิธีการประเมินผลก็อาจจะกระทำได้ด้วยการศึกษาทัศนคติและความสนใจของประชาชนเหมือนอย่างที่กระทำมาในบทความนี้

อย่างไรก็ดี นอกจากข้อควรปรับปรุงที่ได้กล่าวมานี้ รัฐบาลก็ควรปรับปรุงส่งเสริมให้สมาคมสโมสรต่างๆ มีบทบาทในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น หรือถ้าเป็นไปได้ก็ควรนำเอาระบบพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นเข้ามาใช้ จะช่วยให้การถ่วงดุลของบุคคลเข้าทำงานของท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งควรจะให้การศึกษาในด้านการปกครองแก่ประชาชนทั้งทางทฤษฎีและภาคปฏิบัติ เพื่อประชาชนจะได้มองเห็นประวัติ แนวความคิดในการปกครองของประเทศไทยที่เป็นมาในอดีตและเป็นอยู่ในปัจจุบันว่ามีอยู่อย่างไร ประชาชนจะได้นำมาใช้ประโยชน์ในการปกครองบ้านเมืองในฐานะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนหนึ่งได้ดียิ่งขึ้น