



การเมือง เรื่องการกำหนดเขตเลือกตั้ง
 กรณีการเลือกตั้ง ในกรุงเทพมหานคร เขต 12 และ 13
 ในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2531



ธงชัย วินิจจะกุล
 1

อดีตนายก
 จาก
 มุขมนตรีเพื่อการศึกษาไทยชาติไทยและการพัฒนา

Thongchai Winichakul

Politics of Constituency Mapping :
 The Case of the 1988 General Election in Bangkok
 Constituencies no.12 and 13

JQ
 1749
 .A53B3
 ๖118๓

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961107495

วันที่ ๕ / ๑๑ / ๘๘
 ๑๑๑ ถนนวิภาวดีรังสิต
 แขวงจตุจักร เขตจตุจักร
 กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๑



เลขที่: ๑๑๑ / ๑๑ / ๘๘
 ๑๑๑ ถนนวิภาวดีรังสิต
 แขวงจตุจักร เขตจตุจักร
 กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๑

การเมือง เรื่องการกำหนดเขตเลือกตั้ง
 กรณีการเลือกตั้งในกรุงเทพมหานคร เขต 12 และ 13
 ในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๓๑

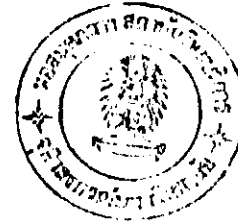


ทองชัย วินิจจะกุล
 ๑

อธิบดีกรมการ
 จาก
 มติเพื่อการปรับปรุงเขตเลือกตั้งและการพัฒนา

Thongchai Winichakul

Politics of Constituency Mapping :
 The Case of the 1988 General Election in Bangkok
 Constituencies no.12 and 13



ถ้อยแถลงของมูลนิธิ

มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา เป็นมูลนิธิที่ถือกำเนิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาวิจัยสถาบันทางการเมืองและปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจ-สังคม เพื่อส่งเสริมให้เกิดกระบวนการประชาธิปไตยและการพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคมที่สมดุลและเป็นธรรม นอกเหนือไปจากการให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารและสถิติเกี่ยวกับการเมืองไทย สถาบันและกิจกรรมทางการเมืองในระดับชาติแล้ว เป้าหมายสำคัญของมูลนิธิอีกประการหนึ่งก็คือพยายามส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาขีดความสามารถทางเศรษฐกิจการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่นอันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งทั้งหมดเหล่านี้เป็นองค์ประกอบจำเป็นเพื่อสร้างเสริมอำนาจและความชอบธรรมให้กับระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

งานตีพิมพ์นี้นับเป็นกิจกรรมและความพยายามส่วนหนึ่งของมูลนิธิฯ ในอันที่จะเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่สาธารณชนชาวไทย ซึ่งย่อมจะต้องมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจการเมืองยิ่ง ๆ ขึ้นตามลำดับ และมูลนิธิฯ มีเจตนารมณ์ที่จะสนับสนุนงานตีพิมพ์ให้กว้างขวางออกไปตามกำลังทรัพยากรจะอำนวย ผู้ที่ประสงค์จะใช้ประโยชน์จากงานตีพิมพ์ทุกประเภทของมูลนิธิฯ อาจติดต่อแสดงความจำนงได้ ณ ที่ทำการของมูลนิธิฯ ทุกเวลา.

เสน่ห์ จามริก
ประธานมูลนิธิ

334.959

3

ธ 11711

30 ต.ค. 2535

ท 059770



การกำหนดเขตเลือกตั้งในประเทศไทย ถือตามกฎหมายเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และประเพณีปฏิบัติของทางราชการ โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบ โดยพื้นฐานจะพิจารณาจากจำนวนประชากรในแต่ละจังหวัด อำเภอ และเขตปกครอง เป็นปัจจัยที่มาก่อนแล้ว จึงกลายเป็นกระบวนการที่ไม่ถูกตรวจสอบ สงสัยหรือวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณชนเพราะเข้าใจว่าเป็นกระบวนการของทางราชการ ที่ไม่มีผลต่อการเลือกตั้งมากมายนัก

แต่แท้ที่จริงแล้วการกำหนดเขตเลือกตั้ง มีผลกระทบต่อ การเลือกตั้งอย่างมาก ทั้งต่อประชากรผู้เลือก นักการเมือง และกระบวนการวิธีการหาเสียง ในที่นี้ หากการศึกษาการเลือกตั้ง พ.ศ. 2531 ในบริเวณชานกรุง เทพมหานครฝั่งตะวันออก โดยเน้นหนักที่เขต 12 และ 13 อันได้แก่เขตบางเขน มีนบุรี และหนองจอก ซึ่งเกี่ยวข้องกับอย่างมากกับเขตบางกะปิ

การกำหนดเขตเลือกตั้งเท่าที่ผ่านมา ไม่เคยพิจารณาปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจของพื้นที่ที่ถูกจัดแบ่ง หรือรวมกันเข้าเป็นเขตเลือกตั้งต่างๆเลย ว่ามีความเหมาะสมทางภูมิศาสตร์และเศรษฐกิจสังคม ที่จะจัดเป็นเขตเดียวกันหรือแยกเป็นคนละเขต หรือไม่อย่างไร การพิจารณาแต่เพียงจำนวนประชากรและเขตปกครอง ทำให้เราได้เพียงจำนวนผู้แทนตามสัดส่วนของจำนวนประชากร แต่ประชากรภายใต้สภาพทางสังคมเศรษฐกิจหนึ่งๆ อาจไม่ได้ตัวแทนสะท้อนปัญหาความต้องการของตน ตัวอย่างจากเขตชั้นกลางและชั้นนอกของกรุงเทพฯ ซึ่งชี้ชัดถึงความแตกต่างหลากหลายทางเศรษฐกิจสังคมของประชากร และความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว แต่ประชากรที่มีลักษณะความต้องการแตกต่างกันเหล่านี้ กลับต้องเลือกผู้แทนในเขตเดียวกัน กลุ่มทางสังคมที่มีจำนวนน้อยกว่า ก็ย่อมไม่

ABSTRACT

In Thailand, constituencies are determined according to rules written in the constitution, related laws and acts, and to some practical traditions. This task is under the responsibility of the Interior Ministry. Fundamentally, the delimitation is based on number of population and administrative units (Changwad, Amphoe). It has never been, unfortunately, watched, questioned or commented from public or academic alike since it has been regarded as an insignificant bureaucratic process.

In fact, however, the delimitation of constituencies has great effects upon an election : on voters, politicians and election campaigns. This study is a research on the mapping of constituency in the 1988 general election in Thailand, taking the outlying and fringe districts (Amphoe) of the eastern side of Bangkok as case study with the focus on the constituencies No.12 and 13, comprising of Bangkhen, Minburi and Nongchok, and to some extent No.7 Bangkok.

The constituency delimitation has so far never taken into account the socio-economic conditions of the areas distributed into constituencies as to whether they are appropriate geographically and socio-economically. The

สามารถมีผู้แทนของตนได้เลย ผากความหวังแต่เพียงว่าผู้แทนที่ได้รับเลือก จะเป็นตัวแทนของประชากรทุกแบบได้

ลักษณะทางภูมิศาสตร์และสังคมของเขตเลือกตั้ง ยังมีผลโดยตรงต่อการหาเสียง เปรียบเสมือนยุทธภูมิที่นักการเมือง ต้องรู้จัก และใช้วิธีการสารพัดแบบในการเข้าถึงช่วงชิงคะแนนมา นักการเมืองจึงมีวิธีการต่างๆในการทำความเข้าใจรับรู้อิพื้นที่ของตน และคิดค้นหาวิธีที่เหมาะสม ดังนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งย่อมหมายถึงผลกระทบต่อนักการเมือง ซึ่งจะต้องกำหนดแผนการและยุทธวิธีใหม่อีก เหตุผลประการสำคัญ คือ นักการเมืองแต่ละคนจะทำงานอย่างต่อเนื่องกับพื้นที่ของตนจำนวนหนึ่ง แต่แล้วพื้นที่ที่ต้องรณรงค์กลับเปลี่ยนไป นอกจากนั้น องค์ประกอบของประชากรในสภาพเศรษฐกิจสังคมที่ต่างกัน ในเขตเลือกตั้งหนึ่งๆย่อมเปลี่ยนแปลงสัดส่วน สัดส่วนของฐานคะแนนและสภาพเครือข่ายหัวคะแนนของนักการเมืองเปลี่ยนไป และที่แน่นอนก็คือ ลักษณะพื้นที่เปลี่ยนไป ปัญหาและความต้องการของประชาชนมีน้ำหนักเปลี่ยนไป จึงต้องการแผนและวิธีการหาเสียงที่เหมาะสมใหม่

ผลกระทบนี้อาจรุนแรงถึงขั้นได้รับชัยชนะหรือพ่ายแพ้ หรืออาจเป็นเพียงทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันขึ้น หรืออาจก่อให้เกิดเพียงความไม่สะดวกเล็กน้อย บางครั้งนักการเมืองจึงพยายามต่อสู้กับทางราชการ แต่ไม่เคยสำเร็จ เพราะอ้างอิงความถูกต้องตามกฎหมายและกระบวนการของทางราชการ ในที่นี้จะไม่มี การพิสูจน์ เจตนาหรือไม่ของการแบ่ง เขตในแบบหนึ่งๆ แต่ได้ทำการทดลองแบ่ง เขตในแบบที่ต่างจากทางราชการ และพบว่าเป็นไปได้ ในกรณีที่ทำการศึกษา นักการเมืองต่างตระหนักถึงปัญหานี้ดี จึงพยายามป้องกันความเสียหายแก่ตนด้วยการแก้ไขกฎหมายซึ่งอยู่ในระหว่างดำเนินการ

consideration only in terms of number of population and administrative units results in representations of numbers. People under particular socio-economies, unsurprisingly, have never been represented properly. Our case shows sharp differentiations of population who have to elect in the same constituency, hoping that their same elected Member could represent every sector of population.

Geographical and socio-economic factors of a constituency also have direct effects on the election campaigns since it is a battle-field of a politician. Each has his/her own way to comprehend the field, and apply suitable methods and tactics to win the votes. Any revision of constituencies therefore causes great consequences to politicians. As a matter of fact each politician has worked hard with certain locals to secure the reelection. A change in electoral mapping then could mean a shift of his/her areas. The compositions of population under various socio-economic conditions may be proportionally changed. The proportion of supporters and campaigners in the areas may be affected. Certainly election campaigns must be replanned to the tactical level.

The consequences of a revision thus could mean a victory or a lose, advantage or disadvantage, or merely inconveniences. Politicians sometimes struggle with the bureaucracy on this matter. Most of them fail since every revision has been done according to legal rules and bureaucratic, regarded as neutral, procedure. The intentionality of a revision, i.e. gerrymandering, is beyond any prove, but this study will show that a delimitation in different patterns from what the bureaucracy has done, in the case it said that there was no alternative, is possible, and possibly with different electoral outcomes

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	1
บทที่ 1 กระบวนการกำหนดเขตเลือกตั้งของทางราชการ	6
บทที่ 2 ชานกรุง เทพมหานคร	
สภาพเศรษฐกิจ สังคม ของประชากร	23
บทที่ 3 เขตเลือกตั้งกับการหาเสียง	50
บทที่ 4 การเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้ง	
และผลกระทบต่อผู้สมัครเมือง	60
บทส่งท้าย ความเปลี่ยนแปลงที่เพิ่งเกิดขึ้น	79
เอกสารอ้างอิง	96
ภาคผนวก	101

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1.1	ตัวอย่างการคำนวณจำนวน สส.ที่จะมีได้ในจังหวัดหนึ่ง	11
1.2	ตัวอย่างการคำนวณค่าจำนวนเขตเลือกตั้ง	12
1.3	จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของกรุงเทพมหานคร ในการเลือกตั้งระหว่างปี 2518-2531	14
2.1	จำนวนประชากรในกรุงเทพมหานครจำแนกเป็นรายเขต2517-2530	101
2.2	การเพิ่ม-ลดของจำนวนประชากรในกรุงเทพมหานคร จำแนกเป็นรายเขต 2518-2530	102
2.3	อัตราเพิ่ม-ลดของประชากรในกรุงเทพมหานคร จำแนกเป็นรายเขต เฉพาะปี 2526 เทียบกับปีก่อนหน้าและปีถัดมา	103
2.4	อัตราเพิ่ม-ลดของประชากรในกรุงเทพมหานคร จำแนกเป็นรายเขต และอัตราเพิ่มเฉลี่ยระหว่าง 2526-2530	104
2.5	จำนวนคนย้ายเข้า-ออกในกรุงเทพมหานคร จำแนกเป็นรายเขต 2518-2529	105
2.6	เปรียบเทียบจำนวนและอัตราเพิ่มของบ้านในกรุงเทพมหานคร ปี2525 เทียบกับปี2530 จำแนกเป็นรายเขต	106
2.7	ขนาดของพื้นที่กรุงเทพมหานคร จำแนกเป็นรายเขต	107
2.8	การใช้พื้นที่ของกรุงเทพมหานคร จำแนกเป็นรายเขต	103
2.9	การกระจายตัวของประชากรเขตบางเขน พ.ศ.2530	109
2.10	การกระจายตัวของประชากรเขตบางกะปิ พ.ศ.2530	110
2.11	การกระจายตัวของประชากรเขตมีนบุรี พ.ศ.2530	110
2.12	การกระจายตัวของประชากรเขตหนองจอก พ.ศ.2530	111
2.13	การกระจายตัวของประชากรเขตลาดกระบัง พ.ศ.2530	111
2.14	การกระจายตัวของประชากรเขตพระโขนง พ.ศ.2530	112
2.15	ลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจบางประการของหัวหน้าครัวเรือน ในเขตชานกรุงเทพมหานครฝั่งตะวันออก	113-4

2.16	จำนวนชุมชนแออัดในเขตชั้นกลางและชั้นนอกของกรุงเทพมหานคร ฝั่งตะวันออก	115
3.1	ผู้มีสิทธิและใช้สิทธิในเขตเลือกตั้งที่ 4 ในการเลือกตั้ง ปี 2531	116
3.2	ตัวอย่างผลการเลือกตั้งและคะแนนของผู้สมัครบางคน ในเขตเลือกตั้งที่ 4 ในการเลือกตั้งปี 2531	116
3.3	ผู้มีสิทธิและใช้สิทธิในเขตเลือกตั้งที่ 13 ในการเลือกตั้งปี 2531	117
3.4	ตัวอย่างผลการเลือกตั้งและคะแนนของผู้สมัครบางคน ในเขตเลือกตั้งที่ 13 ในการเลือกตั้งปี 2531	118
4.1	สรุปผลการเลือกตั้งเขตบางเขนของพรรคประชากรไทย ในการเลือกตั้งปี 2529 แบ่งตามรายแขวงเป็น 2 กลุ่ม ตามการแบ่งเขตเลือกตั้ง พ.ศ. 2531	119
4.2	ทดลองแบ่งเขตใหม่แบบที่ 1	120
4.3	ทดลองแบ่งเขตใหม่แบบที่ 2	121
4.4	ทดลองแบ่งเขตใหม่แบบที่ 3	122
5.1	ตารางแสดงการแบ่งเขตปกครองของกรุงเทพมหานครใหม่	123-5
5.2	แสดงพื้นที่และความหนาแน่นของประชากรในแต่ละเขตของ กทม. ก่อนจัดแบ่งเขตปกครองใหม่ และเปรียบเทียบความหนาแน่น พ.ศ. 2522-2531	126

ภาพที่	สารบัญภาพ	หน้า
1.	แผนที่แสดงเขตปกครองกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2531	127
2.	แผนที่แสดงเขตเลือกตั้งของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518	128
3.	แผนที่แสดงเขตเลือกตั้งของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2519	129
4.	แผนที่แสดงเขตเลือกตั้งของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2522	130
5.	แผนที่แสดงเขตเลือกตั้งของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2526	131
6.	แผนที่แสดงเขตเลือกตั้งของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2529	132
7.	แผนที่แสดงเขตเลือกตั้งของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2531	133
8.	กราฟแสดงอัตราเพิ่ม-ลดของประชากรในกรุงเทพมหานคร ระหว่างปี 2527-2530 จำแนกเป็นรายเขต	134
9.	กราฟแสดงอัตราเพิ่ม-ลดของประชากรในกรุงเทพมหานคร เฉพาะฝั่งพระนคร ระหว่างปี 2527-2530 จำแนกเป็นรายเขต	135
10.	กราฟเปรียบเทียบจำนวนและอัตราเพิ่มของบ้านในเขตกรุงเทพมหานคร ใหม่ปี 2525 เทียบกับปี 2530 จำแนกเป็นรายเขต	136
11.	แผนที่โครงร่าง เขตบางเขน	137
12.	แผนที่แสดงการใช้อาคารและที่ดิน เขตบางเขน พ.ศ. 2529	138
13.	แผนที่โครงร่าง เขตบางกะปิ	139
14.	แผนที่แสดงการใช้อาคารและที่ดิน เขตบางกะปิ พ.ศ. 2529	140
15.	แผนที่โครงร่าง เขตมีนบุรี	141
16.	แผนที่แสดงการใช้อาคารและที่ดิน เขตมีนบุรี พ.ศ. 2529	142
17.	แผนที่โครงร่าง เขตหนองจอก	143
18.	แผนที่แสดงการใช้อาคารและที่ดิน เขตหนองจอก พ.ศ. 2529	144
19.	ถนนสายหลักระหว่างบางเขน-บางกะปิ-มีนบุรี-หนองจอก	145
20.	Gerrymander	146
21.	แผนที่การทดลองแบ่งเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานครปี 2531 แบบที่ 1	147
22.	แผนที่การทดลองแบ่งเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานครปี 2531 แบบที่ 2	148

23. แผนที่การทดลองแบ่งเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานครปี2531 แผนที่ 3 149
24. แผนที่กรุงเทพมหานครแสดงเขตปกครองเดิมและเขตปกครองใหม่ 150
(พ.ศ. 2532)

เอกสารประกอบ

จาก เอกสาร ใจความฉบับหนึ่งของพรรคประชาธิปัตย์ เขต 13 151

บทนำ

ความสนใจของผู้เขียนต่อเรื่องนี้ เริ่มต้นจากความสนใจในเรื่องบทบาทของภูมิศาสตร์และแผนที่ต่อชีวิตด้านต่างๆของมนุษย์สมัยใหม่ ในที่นี้ ภูมิศาสตร์มิได้หมายถึงเพียงสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่เองในธรรมชาติ หากแต่หมายถึงการที่มนุษย์สรรสร้าง กำหนด จัดสรรหรือเข้าจัดการกับสภาพพื้นที่อาณาบริเวณลงไปอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อวัตถุประสงค์ที่แน่นอน บางประการสำหรับการเลือกตั้งครั้งหนึ่งๆ บทบาทของภูมิศาสตร์ และแผนที่ในแบบดังกล่าวที่เด่นชัดที่สุดคือ การกำหนดเขตเลือกตั้ง

การกำหนดเขตเลือกตั้ง เป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการจัดการเลือกตั้ง ซึ่งเท่าที่ผ่านมากระทำโดยข้าราชการประจำของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง ปราศจากการเข้าไปมีส่วนร่วมหรือตรวจสอบใดๆโดยนักการเมืองหรือสาธารณชน แต่กลับไม่เปิดประเด็นการต่อสู้วิพากษ์วิจารณ์ในทางการเมืองแต่อย่างใด เพราะกลายเป็นขั้นตอนที่ถูกมองข้ามว่า ไม่มีความสำคัญนัก

แท้ที่จริง การกำหนดเขตเลือกตั้งทุกครั้ง ในการเลือกตั้งทุกกรณี มีความสำคัญอย่างน้อย 4 ประการด้วยกัน ประการแรก โดยพื้นฐานที่สุด การกำหนดให้ท้องที่จำนวนหนึ่งเป็นเขตเลือกตั้ง ย่อมหมายถึงการขีดจำกัดวงพื้นที่ซึ่งมีสภาพทางสังคม เศรษฐกิจต่างๆให้มีความเป็นหน่วยเดียวกันในเชิงภูมิศาสตร์ของการเลือกตั้ง การเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้ง จึงหมายถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพทางสังคมวิทยาของพื้นที่ที่ประกอบเป็นหน่วยภูมิศาสตร์นั้นๆ ยกตัวอย่างเช่นการกำหนดให้สลัมคลองเตยอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกับท้องที่อื่นในเขตพระโขนง ย่อมทำให้เขตนี้มีองค์ประกอบของพื้นที่และประชากรเป็นสลัมและชาวสลัมจำนวนมาก ครั้นต่อมาสลัมคลองเตยถูกกำหนดให้อยู่ในอีกเขตเลือกตั้งหนึ่ง ย่อมทำให้เขตพระโขนง มีสัดส่วนพื้นที่และประชากรแบบสลัมลดลงจากเดิมทันที

ประการที่สอง ในเมื่อสภาพทางเศรษฐกิจสังคม ของพื้นที่ หมายถึงสภาพแวดล้อม จำนวนและลักษณะประชากร ช่างชีพ หรือ กิจกรรมทางสังคมที่สำคัญ ฯลฯ การกำหนดเขตเลือกตั้งอย่างไร ก็ตามย่อมมีผลต่อทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งและประชาชนผู้เลือก เพราะสภาพทางสังคมของเขตเลือกตั้งหนึ่งๆย่อมเป็นปัจจัยกำหนดแผนการหาเสียงและกลวิธีต่างๆของนักการเมือง ในอีกด้านหนึ่ง องค์ประกอบของประชากรผู้เลือกตั้งในเขตหนึ่งๆย่อมเปลี่ยนแปลงไป ความชอบขำพื้นที่ที่ถูกกำหนดเป็นเขตเลือกตั้ง เดียวกันดังตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้น

ประการที่สามเป็นผลสืบเนื่องจากประการที่สอง กล่าวคือในเมื่อโครงสร้างของประชากรในเขตเลือกตั้งหนึ่งๆ เปลี่ยนแปลงได้ตามความชอบขำของพื้นที่ ผู้นำนักของคะแนนเสียง จากประชากรกลุ่มหนึ่งๆในเขตเลือกตั้ง ย่อมเปลี่ยนแปลงไปด้วย ตัวอย่างเช่น หากเขตเลือกตั้งที่ประกอบด้วยเขตชนบทเป็นส่วนใหญ่ถูกเปลี่ยนแปลงให้รวมเอาเขตเมืองใหญ่เข้าไปด้วย ผู้นำนักของคะแนนเสียงประชากรในเขตชนบทที่จะมีส่วนชี้ขาดผลการเลือกตั้ง ย่อมลดลงตามสัดส่วนของประชากรในเขตเมืองที่เพิ่มเข้ามา หรือสมมุติว่าในจังหวัดหนึ่ง ซึ่งมีชาวมุสลิมหนาแน่นในอำเภอหนึ่ง ชาวพุทธหนาแน่นในอีกอำเภอหนึ่ง การจัดเขตเลือกตั้งให้อำเภอทั้งสอง เป็นคนละเขตเลือกตั้ง หรือเป็นเขตเดียวกัน ย่อมมีผลอย่างแน่นอนต่อคะแนนเสียง ของผู้สมัครที่มีฐานคะแนนเสียงในแต่ละเขต เป็นต้น ในกรณีเหล่านี้ย่อมหมายความว่าคุณภาพของการเป็นตัวแทน (Representation) ของผู้ได้รับเลือกตั้งถูกกระทบ เช่น อาจเป็นไปได้ว่าเขตนั้นได้ผู้แทนที่เป็นตัวแทนของเขตเมือง โดยเสียงจากชนบทแทบไม่มีความหมาย หรือได้ผู้แทนที่เป็นตัวแทนของศาสนิกชนหนึ่ง โดยคะแนนเสียงของอีกศาสนิกชนฝ่ายแท้และไม่ได้ตัวแทนของตนเลย เป็นต้น

ประการที่สี่ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องน่าสนใจอย่างยิ่งที่จะกลับมา

ย้อนศึกษาถึงบทบาทของทางราชการที่มีส่วนต่อผลกระทบ ต่อการเลือกตั้งตั้งแต่ต้นโดยอาจมิได้มีเจตนาเคลือบแฝงต้องการให้ कुछ ให้ โทหมแก่ผู้ใดเลย ศึกษาขั้นตอน วิธีการและหลักเกณฑ์ ในการกำหนดเขตเลือกตั้งหนึ่งๆ ทั้งในแง่ข้อกำหนด โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและธรรมเนียมปฏิบัติ

วัตถุประสงค์ของการศึกษาในคราวนี้ จึงแบ่งออกเป็น 5 ประการอย่างชัดเจนตามความสำคัญของปัญหาดังกล่าวมา ข้างต้น ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

1. เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดเขตเลือกตั้ง ของทางราชการ ทั้งในแง่กฎหมาย หลักเกณฑ์ ธรรมเนียมปฏิบัติ ตลอดจนปัญหาและข้อสงสัยต่างๆ
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ ระหว่างการกำหนดเขตเลือกตั้งกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมของทฤษฎีศาสตร์การเลือกตั้งหนึ่งๆ อันได้แก่องค์ประกอบของพื้นที่และประชากรในเขตนั้นๆ
3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างเขตเลือกตั้ง กับนักการเมืองในแง่การวางแผนและการหาเสียง
4. เพื่อศึกษาเนิ่นถึงผลกระทบ ของการเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้ง ต่อสถานการณ์การเลือกตั้งในเขตหนึ่งๆโดยรวม อันได้แก่ผลกระทบต่อโอกาส คะแนนเสียงพื้นฐาน การปรับตัวรับสถานการณ์ ตลอดจนถึงผลการเลือกตั้ง
5. เพื่อชี้ให้เห็นความผันแปรของคุณภาพการเป็นตัวแทนของผู้ได้รับเลือกตั้งต่อประชากรกลุ่มต่างๆทางสังคม ซึ่งแม้จะมีสิทธิ์เท่าเทียมกันในการลงคะแนน แต่นำนักของคะแนนเสียง อาจผันแปรมากน้อยโดยมีเขตเลือกตั้งเป็นปัจจัยกำหนดประการหนึ่ง

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ทำขึ้นในช่วงการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อ 24 กรกฎาคม 2531 พื้นที่ที่เลือกทำการศึกษาคือ เขตรอบนอกของกรุงเทพมหานคร ส่งตะวันออก ได้แก่ บางเขน มีนบุรี หนองจอก

เป็นหลัก ประกอบกับเขตอื่นที่เกี่ยวข้องได้แก่ บางกะปิ ลาดกระบัง และพระโขนง ทั้งนี้เพราะพื้นที่ดังกล่าวเป็นส่วนที่ ถูกจัดสรรเขตเลือกตั้งใหม่ เปลี่ยนแปลงจากการเลือกตั้งครั้งก่อนหน้านั้นมากที่สุด ในขณะที่เขตอื่นๆไม่มีการเปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์ มีทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งคราวนี้โดยตรงและข้อมูลจากการเลือกตั้งครั้งก่อนๆ นอกจากนี้ยังมีข้อมูลจากการเลือกตั้งในจังหวัดอื่นๆเป็นส่วนประกอบด้วย ทั้งนี้ได้ทำการศึกษาทั้งจากเอกสาร การสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องและการออกภาคสนามติดตามการทำงานของนักการเมืองพรรคต่างๆ

อนึ่ง นับจากการเลือกตั้ง พ.ศ. 2531 สิ้นสุดลงจนถึงขณะนี้ รายงานการศึกษาครั้งนี้ ได้มีความเปลี่ยนแปลงสำคัญบางประการเกิดขึ้นต่อปัญหาการกำหนดเขตเลือกตั้ง ที่สำคัญคือการกำหนดเขตปกครองของกรุงเทพมหานครใหม่ ในบริเวณพื้นที่ทำการศึกษาครั้งนี้โดยตรง รายงานฉบับนี้จึงเป็นการรายงานผล โดยอาศัยสภาพก่อนการแบ่งเขตใหม่เป็นพื้นฐาน อย่างไรก็ตาม ข้อวิเคราะห์และผลการศึกษาที่ได้รับ ยังคงมีความสำคัญแก่การพิจารณา มิได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมนัก เนื่องจากเป็นการชี้ให้เห็นถึงสภาพและปัญหาในหลักสำคัญๆ โดยผ่านกรณีศึกษา มิใช่เป็นเพียงการเสนอปัญหาของเฉพาะท้องที่เฉพาะคราว นอกจากนี้จะได้กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เป็นบทส่งท้ายอีกด้วย

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าประโยชน์ที่จะได้รับ มิใช่คุณ หรือโทษต่อพรรคการเมืองใดโดยเฉพาะ หากแต่เป็นความรู้ความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของการกำหนดเขตเลือกตั้ง ไม่ว่าจะในฐานะนักการเมือง หรือทางราชการ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะประชาชนผู้ต้องมีส่วนร่วมอย่างยิ่งต่อการรับรู้ปัญหา เพื่อตรวจสอบวิจารณ์และปรับปรุงการเลือกตั้งของเราให้มีความเป็นประชาธิปไตย อันหมายถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตัวแทน และ

ได้ตัวแทนเป็นเสียงสะท้อนผลประโยชน์ของประชาชนกลุ่มต่างๆทางสังคม อย่างมีคุณภาพยิ่งขึ้น

บทที่ 1

กระบวนการกำหนดเขตเลือกตั้งของทางราชการ

หลักเกณฑ์พื้นฐานของการกำหนดเขตเลือกตั้ง ถูกกำหนดไว้แล้วในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 90 ซึ่งเดิมกำหนดให้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และมาตรา 91 ซึ่งเดิมกำหนดให้เลือกผู้สมัครเป็นคณะ หรือที่รู้จักกันดีว่าเป็นการเลือกตั้งแบบรวมเขต เลือกเป็นทีม ดังข้อความในมาตราทั้งสองว่า

มาตรา 90 จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดจะพึงมี ให้คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัด ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง หนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หนึ่งคน ถ้าจังหวัดใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนห้าหมื่นคน ก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุกหนึ่งแสนห้าหมื่นคน เศษของหนึ่งแสนห้าหมื่น ถ้าถึงเจ็ดหมื่นห้าพันหรือกว่านั้น ให้นับเป็นหนึ่งแสนห้าหมื่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือเขตจังหวัดแต่ละจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง เว้นแต่กรุงเทพมหานคร ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นสามเขต และจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละเท่าๆกัน หรือใกล้เคียงกันมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยต้องแบ่งพื้นที่เขตเลือกตั้งแต่ละเขตให้ติดต่อกันและต้องจัดอัตราส่วนของจำนวนราษฎร กับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในแต่ละเขตให้ใกล้เคียงกัน

มาตรา 91 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะ ตามบัญชีรายชื่อ ที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ในเขตเลือกตั้งนั้น

การเลือกตั้ง ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรง และลับ

แต่ระบบรวมเขตเลือกเป็นทีมดังกล่าวมิได้มีผลบังคับใช้ในทันที เพราะบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญดังกล่าว กำหนดไว้ให้ยังคงแบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้งละไม่เกิน 3 คน และเลือกเป็นรายบุคคลตามจำนวน สส. ในแต่ละเขต เมื่อพ้นกำหนดบทเฉพาะกาลซึ่งจะทำให้ระบบรวมเขตเลือกเป็นทีมมีผลบังคับใช้ จึงเกิดการเคลื่อนไหวในหมู่ผู้ว่าการเมืองให้แก่ไขว้วิธีการเลือกตั้งดังกล่าว คือ เปลี่ยนจากแบบรวมเขตเลือกเป็นทีม มาเป็นแบบที่กำหนดในบทเฉพาะกาลซึ่งรู้จักกันว่าเป็นแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ ด้วยเหตุผลที่ว่าประชาชนไม่คุ้นเคยและเป็นการบังคับประชาชนให้เลือก ทั้งคณะในขณะทีประชาชนอาจจะพอใจเป็นรายบุคคล อีกทั้งการรวม เป็นเขตเดียวทั้งจังหวัดทำให้ต้องทุ่มเทเงินในการหาเสียงสูงมากทั้งๆที่ไม่อาจทำได้ทั่วถึง ในที่สุดมาตรา 90 และ 91 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 จึงถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฯ เมื่อ พ.ศ. 2528 โดยยกข้อความในบทเฉพาะกาลเดิมขึ้นมาเป็นมาตรา 90, 90 ทวิ และ 91 ของฉบับรัฐธรรมนูญ และแก้ไขมาตราอื่นที่เกี่ยวข้องตามไปด้วย ดังข้อความในมาตรา 90, 90 ทวิ และ 91 ที่แก้ไขใหม่แล้วดังนี้

มาตรา 90 จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดจะพึงมี ให้คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัด ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงหนึ่งแสนห้าหมื่นคนให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในจังหวัดนั้นได้หนึ่งคน ถ้าจังหวัดใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนห้าหมื่นคนก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน ต่อจำนวนราษฎรทุกหนึ่งแสนห้าหมื่นคน เศษของหนึ่งแสนห้าหมื่น ถ้าถึงเจ็ดหมื่นห้าพันหรือกว่านั้นให้นับเป็นหนึ่งแสนห้าหมื่น

จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ไม่เกินสามคน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และจังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกินสามคน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้ง โดยจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้ง มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละสามคน

ในกรณีที่แบ่งเขตเลือกตั้งในจังหวัดหนึ่งให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบสามคนทุกเขตไม่ได้ ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นเขตเลือกตั้งที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละสามคนเสียก่อน แต่เขตที่เหลือต้องไม่น้อยกว่าเขตละสองคน

ในกรณีที่จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้สี่คน ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นสองเขต เขตหนึ่งให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองคน

มาตรา 90 ทวิ จังหวัดใดมีการแบ่งเขตเลือกตั้งกว่าหนึ่งเขต ต้องแบ่งพื้นที่ของเขตเลือกตั้งแต่ละเขตให้ติดต่อกัน และต้องจัดอัตราส่วนของจำนวนราษฎรกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในแต่ละเขตให้ใกล้เคียงกัน

มาตรา 91 ในเขตเลือกตั้งแต่ละเขต ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น

การเลือกตั้ง ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรง และลับ

นอกจากนี้การกำหนดเขตเลือกตั้งยังต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ดังนั้น พรบ.การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2522 โดยมีมาตรา 6 กำหนดให้เป็นแบบรวมเขตเลือกตั้งเป็นทีม และมาตราอื่นๆ อย่างสอดคล้อง



กันเช่น มาตรา 77 เกี่ยวกับการนั้นคะแนนเป็นทีมเป็นต้น แต่มีบทเฉพาะกาลในมาตรา 99 ของ พรบ.นี้ กำหนดให้เป็นการแบ่งเขต เรียงเบอร์ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พรบ.การเลือกตั้งฯ พ.ศ. 2522 จึงได้รับการแก้ไข เมื่อปี พ.ศ. 2529 โดยแก้ไขมาตรา 6 และมาตราอื่นที่เกี่ยวข้องเสียใหม่ให้รองรับแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ ดังนี้

มาตรา 6 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง

จังหวัดใดที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ไม่เกินสามคน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และจังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกินสามคน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้ง โดยจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้ง มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละสามคน

ในกรณีที่แบ่งเขตเลือกตั้งในจังหวัดหนึ่งให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบสามคนทุกเขตไม่ได้ ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นเขตเลือกตั้งที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละสามคนเสียก่อน แต่เขตที่เหลือต้องไม่น้อยกว่าเขตละสองคน

ในกรณีที่จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้สี่คน ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นสองเขต เขตหนึ่งให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองคน

จังหวัดใดมีการแบ่งเขตเลือกตั้งกว่าหนึ่งเขต ต้องแบ่งพื้นที่ของเขตเลือกตั้งแต่ละเขตให้ติดต่อกัน และต้องจัดอัตราส่วนของจำนวนราษฎรกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในแต่ละเขตให้ใกล้เคียงกัน

เมื่อได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกา ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ถ้าการเลือกตั้งนั้นเป็นการเลือกตั้งทั่วไป

ให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดจำนวนเขตเลือกตั้ง ในแต่ละจังหวัด และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะทำการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง รวมทั้งท้องที่ที่ประกอบเป็นเขตเลือกตั้งของแต่ละเขตเลือกตั้ง การกำหนดดังกล่าวนี้ ให้กระทำโดยไม่ชักช้า และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนับจากปี๒๕๒๒เป็นต้นมา รวมถึงครั้งเมื่อปี๒๕๓๑ จึงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและพรบ.การเลือกตั้งซึ่งกำหนดให้เป็นแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ทั้งสิ้นนั้นถือแบ่งเป็นเขตเลือกตั้ง มี สส. ได้ไม่เกินเขตละ๓คนและอย่างน้อย๒คน (เว้นแต่จังหวัดที่มี สส. ได้คนเดียว) และให้เลือกเป็นรายบุคคลตามจำนวน สส. ที่ซึ่งมีได้ในแต่ละเขต ไม่ใช่เลือกเป็นทีมหรือเป็นคณะ ในการเลือกตั้งแบบรวมเขตทั้งจังหวัด การกำหนดเขตเลือกตั้งไม่มีความหมายใดๆเพราะถือเอาเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง แต่ในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ การกำหนดแบ่งเขตเลือกตั้ง จึงเป็นขั้นตอนสำคัญโดยพื้นฐานและเป็นขั้นแรกสุดของ กระบวนการทั้งหมด

หากจะสรุปหลักเกณฑ์พื้นฐานของการกำหนดเขตเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งกำหนดไว้ ซึ่งมีผลต่อการเลือกตั้งการเลือกตั้งปี๒๕๓๑ที่ทำการศึกษา จะมีหลักเกณฑ์สำคัญดังต่อไปนี้

๑. การคำนวณประชากรในแต่ละจังหวัด ให้ถือเอาทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีก่อนหน้าที่จะมีการเลือกตั้งเป็นเกณฑ์คำนวณ

๒. ให้คำนวณจำนวน สส. ที่จะมีได้ในแต่ละจังหวัด โดยจะมี สส. ได้ ๑ คนต่อประชากร ๑๕๐,๐๐๐ คน ส่วนขาดหรือเกินกว่าจำนวนเดิม ๑๕๐,๐๐๐ คน ให้ปัดขึ้นหรือลง โดยถือเอาถึงหนึ่งคือ ๗๕,๐๐๐ คน เป็นเกณฑ์ ดังนั้นจำนวน สส. ต่อประชากรจะเป็นดังตัวอย่างแสดงในตารางที่ ๑.๑

มีสส. ได้ (คน)	จำนวนประชากร ระหว่าง (คน)	คำนวณจาก
1	75,000-224,999 (จำนวนกลางคือ 150,000)	$\frac{75,000}{150,000} = 1 \frac{1}{2}$ $\frac{224,999}{150,000} = 1 \text{ เศษ } 74,999$
2	225,000-374,999 (จำนวนกลางคือ 300,000)	$\frac{225,000}{150,000} = 1 \frac{1}{2}$ $\frac{374,999}{150,000} = 2 \text{ เศษ } 74,999$
3	375,000-524,999 (จำนวนกลางคือ 450,000)	$\frac{375,000}{150,000} = 2 \frac{1}{2}$ $\frac{524,999}{150,000} = 3 \text{ เศษ } 74,999$

ตารางที่ 1. ตัวอย่างการคำนวณจำนวน สส. ที่จะมีได้ในจังหวัดหนึ่ง

๓. จากนั้นจังหวัดใดมี สส. ได้มากกว่า ๓ คน ให้แบ่งเป็นเขตเลือกตั้งเขตละไม่เกิน ๓ คน แต่ไม่ต่ำกว่า ๒ คน โดยให้แบ่งออกเป็นเขตที่มี สส. ๓ คน ให้ได้มากที่สุดเสียก่อน หากเหลือเศษ ๒ คน ให้จัดเป็นอีกเขตเลือกตั้งหนึ่ง หากเหลือเศษ ๑ คน ให้ลดเขตที่มี ๓ คนลงเขตหนึ่ง และจัดสรรเป็นเขตละ ๒ คนรวม ๒ เขตขึ้นแทน ดังแสดงเป็นตัวอย่างในตารางที่ ๑.๒

๔. เขตเลือกตั้งหนึ่งๆต้องมีพื้นที่ติดต่อเป็นผืนเดียวกัน จะแยกตัดขาดจากกันเป็นส่วนๆโดยมีเขตอื่นมาคั่นกลางไม่ได้

๕. อัตราส่วนของจำนวน สส. ต่อจำนวนราษฎร ในเขตเลือกตั้งต่างๆของจังหวัดเดียวกัน ควรจะใกล้เคียงกัน

๖. กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบกำหนดเขตเลือกตั้ง

จำนวนสส. ที่มีได้ ทั้งจังหวัด	จำนวนเขต เลือกตั้งที่มี สส. ได้ 3 คน	จำนวนเขต เลือกตั้งที่มี สส. ได้ 2 คน	จำนวนเขต เลือกตั้ง ทั้งจังหวัด	วิธีคำนวณ
4	-	2	2	$\frac{4}{3} = 1$ เศษ 1 (ไม่ได้) $4 = 2 \times 2$
11	3	1	4	$\frac{11}{3} = 3$ เศษ 2
19	5	2	7	$\frac{19}{3} = 6$ เศษ 1 (ไม่ได้) $19 = (5 \times 3) + (2 \times 2)$
32	10	1	11	$\frac{32}{3} = 10$ เศษ 2
37	11	2	13	$\frac{37}{3} = 12$ เศษ 1 (ไม่ได้) $37 = (11 \times 3) + (2 \times 2)$

ตารางที่ 1.2 ตัวอย่างการคำนวณหาจำนวนเขตเลือกตั้ง

นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมายแล้ว กระทรวงมหาดไทยยังเพิ่มเติมแนวทางการแบ่งเขตอีกประการหนึ่ง เป็นประเพณีปฏิบัติคือ ให้นำการแบ่งเขตเลือกตั้งครั้งก่อนหน้า มาพิจารณาดู เพื่อให้การแบ่งเขตคราวหนึ่งกระทบกระเทือน หรือแตกต่างจากการแบ่งเขตครั้งก่อนหน้าให้น้อยที่สุด นอกจากนี้หลักเกณฑ์ซึ่งปฏิบัติกันมาโดยไม่ต้องตราเป็นกฎหมายคือ การกำหนดเขตเลือกตั้งจะอิงเขตปกครองเป็นพื้นฐานเสมอ หมายความว่าอาศัยแนวเขตแดนของอำเภอ (เขต) และตำบล (แขวง) เป็นแนวเขตเลือกตั้ง เพราะข้อมูลเกี่ยวกับประชากรทุกประการ ก็คำนวณมาจากเขตปกครองเช่นกัน¹

ดังนั้น ความเป็นจริงในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นก็คือ หลังจากที่พระราชกฤษฎีกาประกาศให้มีการเลือกตั้งแล้ว จังหวัดที่ต่างๆจะนำสถิติประชากรทั้งจังหวัดของปีที่เพิ่งผ่านไป มาคำนวณว่าทั้งจังหวัดสามารถมีสส. ได้รวมกี่คน โดยยังไม่พิจารณาว่าประชากรเพิ่มลดลงในเขตแขวงใดของจังหวัดนั้น เพราะไม่จำเป็นว่า เขตแขวงดังกล่าวจะได้ผู้แทนเพิ่มหรือลดลงตามไปด้วย แต่จะถือเอาจำนวนผู้แทนที่จะพึงมีได้ทั้งจังหวัดเป็นหลัก เพื่อจัดแบ่งเขตเลือกตั้งให้ได้ผู้แทนครบตามจำนวน โดยให้อัตราส่วนของจำนวนผู้แทนในแต่ละเขตกับประชากรในเขตเลือกตั้งนั้นๆ อยู่ในเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด (1/150,000 คน ± กิ่งหนึ่ง) เป็นใช้ได้ และหากทำได้ดีที่สุดก็ควรจะให้สัดส่วนผู้แทนต่อประชากรในเขตต่างๆของจังหวัดนั้น ไม่แตกต่างกันเกินไป

ในกรณีกรุงเทพมหานคร การแบ่งเขตเลือกตั้งต้องเปลี่ยนแปลงไปแทบทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง เพราะจำนวนประชากรทั้งจังหวัดเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้จำนวนผู้แทนราษฎร ของกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นจาก 20 คนในปี 2518 จนเป็น 37 คนในปี 2531 (ดูตารางที่ 1.3) นอกจากนี้แนวโน้มการเคลื่อนย้ายของประชากรเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วมาก จนแทบทุกครั้งต้องจัดสรรรวมบางเขต เข้าด้วยกัน หรือแบ่งบางเขตปกครองออก เป็นคนละเขตเลือกตั้งกัน เปลี่ยนแปลงไปทุกคราว เพื่อให้จำนวนประชากร ต่อจำนวนผู้แทนราษฎร อยู่ในเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

โดยปกติ กรุงเทพมหานครจะประกาศสถิติ ตัวเลขจำนวนประชากรปีละ 2 ครั้งคือทำการสำรวจประมาณเดือนธันวาคม เพื่อประกาศในเดือนเมษายนของทุกปีครั้งหนึ่ง และทำการสำรวจ ในเดือนมิถุนายนเพื่อประกาศในราวปลายปีอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น การเลือกตั้งปี 2531 มีขึ้นประมาณกลางปี จึงใช้ตัวเลขที่ประกาศเมื่อปลายปีก่อนหน้านั้น

ตารางที่ 1.3 จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของกรุงเทพมหานคร
ในการเลือกตั้งระหว่างปี 2518-2531

ปีที่มีกฏ เลือกตั้ง	จำนวนประชากร ของปีก่อนการ เลือกตั้ง	จำนวน สส. ที่พึงมีได้	จำนวนเขตเลือกตั้ง (3คน & 2คน)
2518	3,967,081*	26	9 (8+1)
2519	4,129,609*	28	10 (8+2)
2522	4,870,509	32	11 (10+1)
2526	5,468,286	36	12 (12)
2529	5,363,378	36	12 (12)
2531	5,609,352	37	13 (11+2)

หมายเหตุ เฉพาะปี 2518 และ 2519 ไม่สามารถจัดทำสถิติปีก่อนหน้า
เสร็จทันใช้ในการเลือกตั้ง จึงใช้สถิติประชากรของ ปี
2516 และ 2517 ตามลำดับ เป็นฐานในการคำนวณ

เมื่อรู้จำนวนประชากรและคำนวณหาจำนวนผู้แทนได้แล้วก็จะ
นำแผนที่ กทม. พร้อมจำนวนประชากรเป็นรายเขตและแขวง มา
คำนวณและพิจารณาการแบ่งเขตเลือกตั้ง ในปี 2531 มี สส. ได้ 37 คน
ข้อมหาความว่าจะต้องแบ่งเป็นเขตเลือกตั้ง 3 คนรวม 11 เขต และ
เขตเลือกตั้ง 2 คนอีก 2 เขต โดยมีจำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือก
ตั้งเป็นเกณฑ์ระหว่าง 225,000-375,000 คนสำหรับเขต 2 คน และ
ระหว่าง 375,000-525,000 คนสำหรับเขต 3 คน (ดูตารางที่ 1.1)

เมื่อ กทม. จัดแบ่งเสร็จแล้ว ต้องจัดทำเป็นข้อเสนอ ไปยัง
กระทรวงมหาดไทย ในกรณีที่สามารจัดแบ่งเขตเลือกตั้งให้เป็นไป
ตามเกณฑ์ทุกประการได้มากกว่า 1 แบบ กทม. จะต้องนำเสนอทุกแบบ
ที่พบว่าเป็นไปได้ พร้อมข้อเสนอแนะเพื่อการวินิจฉัยของกระทรวง

มหาดไทย ว่าแบบใดเหมาะสมที่สุด เพราะเหตุใด กองการเลือก
ตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จะเป็นหน่วยงานที่รับ
เรื่อง ทำการตรวจสอบถ่วงถ่วงข้อมูลและการคิดคำนวณ จากนั้น
จึงนำข้อมูลพร้อมข้อ เสนอ เข้าในที่ประชุมคณะกรรมการแบ่ง เขต
เลือกตั้งของกระทรวง โดยคณะกรรมการอาจวินิจฉัยให้เป็นไปตาม
ข้อเสนอแนะของ กทม. และทางจังหวัดต่างๆหรือไม่ก็ได้ ผลของ
การวินิจฉัยในระดับนี้จึงจะมอบให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาด
ไทยลงนามประกาศใช้เป็นทางการต่อไป

ในการเลือกตั้งที่ผ่านมาก่อนหน้าปี 2531 กทม. มักจะเสนอให้
กระทรวงมหาดไทยพิจารณาการวละ 3-0 แบบ แต่ในปี 2531 นั้น เจ้า
หน้าที่ของ กทม. กล่าวว่าเสนอขึ้นไปให้พิจารณาเพียงแบบเดียว โดย
ให้เหตุผลว่าสามารถแบ่งได้แบบเดียวเท่านั้นจริงๆ²

ในกรณีของจังหวัดอื่นๆ ผู้ว่าราชการจังหวัด จะเป็นผู้ทำข้อ
เสนอหลายรูปแบบ พร้อมข้อเสนอแนะ มาให้กระทรวงมหาดไทย
พิจารณาเช่นเดียวกัน ซึ่งทางกระทรวงฯ มักจะเห็นชอบ ตามที่ผู้ว่า
ราชการจังหวัดเสนอมา³ แต่กรณีที่กระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยไม่
ตรงกับข้อเสนอของทางจังหวัดก็มี ตัวอย่างกรณีที่ชัดเจนที่สุดคือการ
กำหนดเขตเลือกตั้งในแบบที่ทาง จังหวัดมิได้เป็นผู้เสนอ ขึ้นมาเลย
เช่นการเลือกตั้งในเขตกรุงเทพฯ ในการเลือกตั้งทั่วไป ปี 2526 ซึ่ง
เขตเลือกตั้งที่ 9 ประกอบด้วยเขตปกครอง พระนคร ลัมพูนหลวงศรี
บางรักและคลองสาน จะเห็นได้ว่าเขตเลือกตั้งคร่อมสองฟากแม่น้ำ
เจ้าพระยา ซึ่งทาง กทม. ถือว่าพื้นที่ที่ถูกคั่นด้วยแม่น้ำเจ้าพระยานั้น
เป็นพื้นที่ไม่ติดต่อกัน แต่กระทรวงมหาดไทยให้ถือว่า เขตเลือกตั้ง
ข้ามฟากแม่น้ำเจ้าพระยาได้ เพราะถือเป็นพื้นที่ติดต่อกัน⁴

ข้อสังเกตประการหนึ่งในเรื่องอำนาจการกำหนดเขต เลือก
ตั้งก็คือ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของ กทม. จะเห็นว่าอำนาจนี้
เป็นของกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาด

ไทยจะเห็นว่าส่วนใหญ่จะอนุวัติตามที่จังหวัดเสนอมา โดยไม่แก้ไขเลย แต่ในทัศนะของนักการเมืองหลายท่านที่ได้พูดคุยด้วย ในการศึกษาราวนี้(ทั้งบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งและที่ไม่ได้รับเลือกตั้ง) ส่วนใหญ่เชื่อว่าผู้มีบทบาทมากที่สุดในการกำหนดเขตเลือกตั้งคือผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ภาพที่ 2-7 คือแผนที่การแบ่งเขตเลือกตั้งของกรุงเทพมหานครทุกครั้ง นับจากปี 2518 เป็นต้นมา จนถึงครั้งล่าสุด ในปี 2531 โปรดสังเกตุว่าในปี 2518 และ 2519 การแบ่งเขตยังอาศัยเขตปกครองระดับอำเภอเป็นหน่วยพื้นฐานที่สุดในการแบ่ง แต่นับจากปี 2522 เป็นต้นมา จำต้องแบ่งบางแขวงของเขตปกครองหนึ่ง ออกไปรวมกับอีกเขต เพื่อให้ตัวเลขเป็นไปตามกฎเกณฑ์ได้ แขวงที่ถูกตัดออกไปรวมกับเขตปกครองอื่นเพื่อประกอบเป็นเขตเลือกตั้งคือแขวงสีแยกมหาราชและสวนจิตรลดาของเขตดุสิต และแขวงคลองตัน กับคลองเตยของเขตพระโขนง อย่างไรก็ตาม ในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดในปี 2531 เขตบางเขนก็ถูกแบ่งออกจากกันอีกด้วย

ข้อสังเกตอีกประการจากแผนที่ก็คือ ในแถบอำเภอชั้นในของกรุงเทพมหานคร ได้แก่พระนคร สัมพันธวงศ์ ปทุมวัน ป้อมปราบฯ บางรัก ดุสิตและพญาไท มีแนวโน้มจะรวมเป็นเขตเลือกตั้งจำนวนน้อยลงทุกที ในขณะที่อำเภอ(เขต)ที่เหลือนิ่ง ซึ่งจัดเป็นเขตชั้นกลางและชั้นนอกของกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มสวนทางกัน นั่นคือจากที่เคยรวมเป็นเขตเลือกตั้งเดียวกันขนาดใหญ่จำนวนไม่กี่เขต ก็กลับค่อยๆถูกแบ่งย่อยจนกลายเป็นเขตเลือกตั้งจำนวนมากขึ้นทุกที ทั้งนี้เพราะแนวโน้มการเคลื่อนย้ายของประชากรในกรุงเทพฯ มีลักษณะเด่นชัดคือย้ายออกจากเขตชั้นในไปอาศัยอยู่ในเขตชั้นกลางมากขึ้นเรื่อย ๆ และเริ่มขยายสู่เขตชั้นนอกซึ่งกลายเป็นย่านอุตสาหกรรมใหม่ ๆ อีกด้วย ทำให้ประชากรลดลงในเขตชั้นใน และเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในเขตรอบนอกซึ่งเรื่องนี้จะกล่าวถึงและให้ข้อมูล ในบทต่อไป

จากที่กล่าวมาทั้งหมด ผู้เขียนใคร่ขอตั้งปัญหาและประเด็น ที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดเขตเลือกตั้ง เพิ่มเติมอีก 3 ประเด็นใหญ่ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์การแบ่งเขต

ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมาย และแนวทางของกระทรวงมหาดไทย ดูเหมือนว่าหลักการใช้ตัวเลขและการคำนวณต่าง ๆ มีความชัดเจนและแน่นอนพอที่จะปฏิบัติหรือตรวจสอบได้ อย่างเที่ยงตรงที่สุด ในขณะที่หลักเกณฑ์อื่น ๆ มีความไม่แน่นอนอยู่มาก ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจ เสนอและวินิจฉัยกำหนดเขตเลือกตั้ง อาทิ เช่นอย่างไรจึงจะนับเป็นพื้นที่ติดต่อกัน ดังตัวอย่างเรื่องเขตเลือกตั้งพร้อมสองฟากแม่น้ำเจ้าพระยา เป็นต้น หรืออีกกรณีหนึ่งซึ่งจะกล่าวถึงต่อไปคือการกำหนดเขตเลือกตั้งที่ 13 ของกรุงเทพมหานคร ในการเลือกตั้งปี 2531 ซึ่งปรากฏว่าเขตปกครองติดต่อกันจริงตามแผนที่แต่ในความเป็นจริง ไม่มีเส้นทางคมนาคมที่ประชาชนทั่วไป จำนวนมากใช้ติดต่อกันเลย

อีกหลักเกณฑ์หนึ่งซึ่งยากแก่การวินิจฉัย คือแนวทางปฏิบัติ ที่กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเสนอเขตเลือกตั้งเดิมให้น้อยที่สุด เข้าใจว่าเหตุผลของข้อนี้เพื่อประโยชน์และความสะดวกของทุกฝ่าย ทั้งทางราชการผู้จัดดำเนินการ ทั้งผู้สมัครและประชาชนผู้ลงคะแนนเลือกตั้ง แต่ในความเป็นจริงมีการเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งไม่น้อยเลย ทุกครั้งอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทุกครั้งย่อมมีผลกระทบต่อผู้สมัครและผู้เลือก ทุกฝ่ายหรือบางฝ่าย จนอาจทำให้เข้าใจไปได้ว่ามีเจตนาเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้ง เพื่อก่อให้เกิดคุณเกิดโทษแก่ฝ่ายต่างๆ ดังจะเป็นเรื่องที่จะกล่าวถึงในบทต่อไป

หลักเกณฑ์ที่ไม่แน่นอนเหล่านี้ และอาจมีหลักเกณฑ์อื่นๆอีก จะถูกนำเข้ามาประกอบการพิจารณาเพื่อให้ได้เขตเลือกตั้ง ที่ "เหมาะสม" ในที่สุด เพราะในการทำข้อเสนอเป็นหลายๆแบบ ทางจังหวัด

ข้อมจัดทำข้อ เสนอทุกแบบให้ถูกต้องตามเกณฑ์การคำนวณและตัวเลขต่าง ๆ หากไม่มีการคำนวณผิด ความแตกต่างระหว่างแบบต่างๆในเรื่องตัวเลขและความถูกต้องตามเกณฑ์คำนวณย่อมไม่มี เหตุผลที่น่าไปสู่การวินิจฉัยจึงย่อมเป็นเหตุผลหรือหลักเกณฑ์อื่น ที่ประกอบการพิจารณาจนกว่าจะพบแบบที่เหมาะสมกว่าแบบอื่น⁵ อาจกล่าวได้ว่าเท่าที่อธิบายมาเป็นหลักเกณฑ์อย่าง เป็นทางการ ซึ่งอาจจะยังไม่เพียงพอต่อการเข้าใจเหตุผลของการวินิจฉัย กำหนดเขตเลือกตั้งต่างๆขึ้นมาก็เป็นได้

2. ปัญหาตัวเลข

ตัวเลขพื้นฐานที่สุดคือจำนวนประชากรในจังหวัด อำเภอ (เขต) และตำบล(แขวง) ซึ่งมีข้อสังเกตประการต่อตัวเลขชุดนี้ ประการแรก แทบจะไม่เคยมีใครสนใจ ตรวจสอบตัวเลขนี้เลย เพราะเป็นเรื่องเกินกว่าจะทำได้ ในขณะที่ตัวเลขชุดนี้สามารถกำหนดรูปแบบของเขตเลือกตั้งได้อย่างมาก แต่ความแม่นยำและแน่นอนกลับไม่มีอยู่อย่างที่เราอาจจะเข้าใจ ในกรณีของการเลือกตั้งในกรุงเทพมหานครนี้เอง ปรากฏว่า กทม. เป็นผู้เก็บสถิตินี้เอง เพื่อนำมาใช้และป้อนข้อมูลแก่กระทรวงมหาดไทยจนถึงปี 2528 แต่นับจากปี 2529 เป็นต้นมา กรมการปกครองเริ่มนำระบบ คอมพิวเตอร์มาใช้ในการเก็บประมวลข้อมูลเกี่ยวกับทะเบียนราษฎร และบัตรประชาชน กระทรวงมหาดไทยจึงกลายเป็นศูนย์กลางเก็บสถิตินี้และป้อนให้แก่หน่วยงานอื่น รวมทั้ง กทม.

ปรากฏว่าในการเลือกตั้งปี 2531 ทันทีที่มีประกาศให้จัดการเลือกตั้ง กทม. ก็เริ่มการทดลองหารูปแบบของการแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยถือเอาสถิติข้อมูลที่ กทม. ย่อมสามารถหาได้เอง เป็นพื้นฐานในการคำนวณ ในเวลาต่อมากระทรวงมหาดไทยจึงส่งตัวเลขประชากรมาให้ กลับกลายเป็นว่าตัวเลขสองชุดไม่ตรงกัน และ กทม. ต้องถือเอาตัวเลขของกระทรวงมหาดไทย เป็นตัวเลขที่ถูกต้อง ผู้เขียน

ไม่สามารถขอตัวเลขที่ กทม. ใช้คำนวณในที่แรกได้เพราะ กทม. ถือว่าเป็นตัวเลขที่ใช้ไม่ได้ไปเสียแล้ว แต่ได้ทราบว่าหากใช้ตัวเลขของ กทม. การแบ่งเขตจะเปลี่ยนไปจากที่เป็นอยู่⁶

ประการที่สอง เจ้าหน้าที่ กทม. ตั้งข้อสังเกตว่า ความผิดพลาดในทะเบียนราษฎรมีมากมาตั้งแต่คราวการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเขตบางเขนเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2531 ในคราวนั้นพรรคประชากรไทยซึ่งฝ่ายการเลือกตั้ง โจมตีว่าเจ้าหน้าที่ระดับเขตของ กทม. ไม่สุจริต เพราะทะเบียนผิดพลาดมากมายเกินปกติ เจ้าหน้าที่ของ กทม. ผู้นี้เห็นว่าความผิดพลาด มีมากจริง โดยมีข้อมูลจากเจตนาเร้นลับใดๆ แต่อาจเป็นไปได้ว่าเป็นปัญหาของโปรแกรมเก็บข้อมูลด้วยคอมพิวเตอร์ และการป้อนข้อมูลเข้าไป ทั้งนี้เพราะผู้รู้ดีเรื่องทะเบียนราษฎรมักเป็นผู้สูงอายุที่ไม่รู้เรื่องคอมพิวเตอร์ ในขณะที่ผู้จัดวางระบบคอมพิวเตอร์ ไม่มีความรู้เรื่องทะเบียนราษฎรอย่างเพียงพอ⁷

3. การแบ่งเขตเลือกตั้งกับคุณภาพของความเป็นตัวแทน

คุณภาพของการเป็นตัวแทน (Representation) มิได้หมายถึงคุณภาพส่วนบุคคลของผู้ที่ชนะการเลือกตั้ง แต่ในที่นี้สนใจว่า ปัจจัยต่างๆที่เป็นองค์ประกอบของการได้ผู้ชนะคนหนึ่งขึ้นมา (ไม่ว่าเขาจะเป็นใครก็ตาม) ทำให้ประชาชนผู้เลือก ได้ผู้ชนะที่เป็นตัวแทนความคิดหรือผลประโยชน์ โดยอาจพิจารณาความคิดและผลประโยชน์ของผู้เลือก ในแง่อาณาบริเวณหรือชุมชนของผู้เลือก หรือในแง่การรวมเป็นกลุ่มผลประโยชน์แบบต่างๆของผู้เลือก เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มสตรี กลุ่มแนวคิด ศาสนา หรือในแง่กลุ่มชนชั้น กลุ่มเศรษฐกิจ หรืออื่น ๆ ตามแต่กรณี

การแบ่งเขตเลือกตั้งของเราจะคำนึงถึงจำนวน สส. และตัวเลขประชากร กับแบ่งตามเขตปกครองโดยไม่เคยพิจารณาลงไปถึงตัวเลขที่นำมาคำนวณว่า ผู้ชนะการเลือกตั้ง ในเขคนั้นๆเป็นตัวแทน

สะท้อนผู้เลือกในลักษณะทางสังคมแบบใดหรือไม่ ตัวอย่างเช่นการที่กฎหมายระบุให้สัดส่วนของผู้แทนต่อประชากรใกล้เคียงกัน ระหว่างเขตเลือกตั้งต่างๆในจังหวัดเดียวกัน ก็เพื่ออย่างน้อยให้ผู้แทนแต่ละคนมีคุณภาพเป็นตัวแทนของจำนวนที่ใกล้เคียงกัน แต่ในความเป็นจริง เพียงแค่แ่งนี้ก็จะพบว่าในเขต กทม. กราวหนึ่งๆจะมีเขตเลือกตั้งที่มีประชากรเกิน 375,000 คนเพียงเล็กน้อย กับเขตที่มีประชากรเกือบ 525,000 คนซึ่งต่างมี สส. ได้ 3 คนเท่ากัน ทั้งๆที่จำนวนประชากรต่างกันถึงประมาณแสนกว่าคน หากพิจารณาเทียบกันระหว่างจังหวัด จะยิ่งเห็นความแตกต่างของความเป็นตัวแทนของจำนวนอย่างชัดเจน เพราะบางจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งเล็กๆที่มีประชากรเพียงแสนเศษ และได้เป็น สส. ด้วยคะแนนไม่ถึงหมื่น ในขณะที่บางจังหวัดมีเขตเลือกตั้งใหญ่โตทั้งพื้นที่และประชากร ซึ่งกว่าจะได้เป็น สส. ต้องได้คะแนนเรือนแสน

อย่างไรก็ตาม ตัวอย่างข้างต้นพิจารณาคุณภาพความเป็นตัวแทนจากเฉพาะในแง่จำนวนประชากรที่เป็นฐานของตัวแทนผู้แทน แ่งมุมอื่นที่สำคัญกว่าและไม่ควรมองข้ามยังมีอีกมาก อาทิเช่น จำนวนประชากรได้มาจากตัวเลขของอำเภอหรือตำบลต่างๆมารวมกันเป็นเขตเลือกตั้ง ในกรณีเช่นนี้ หากเขตปกครองที่มีประชากรมาก รวมกับเขตที่มีประชากรน้อยกว่ากันมาก ผลของการลงคะแนนในเขตที่มีประชากรมากย่อมเป็นปัจจัยชี้ขาด ในขณะที่เสียงจากเขตที่มีประชากรน้อยอาจแทบไม่มีความหมาย สมมติว่าเขตทั้งสองมีความแตกต่างกันอย่างมากในแง่สภาพเศรษฐกิจ สังคมวิทยาหรือศาสนา หรือมีผลประโยชน์เฉพาะท้องถิ่นต่างกันหรือตรงกันข้าม ประชาชนในเขตที่มีประชากรน้อยกว่าย่อมไม่มีทางเห็นผู้แทนผลประโยชน์ของตน เข้าสภาเลย ซึ่งประเด็นนี้จะอภิปรายโดยละเอียดในบทต่อไป ประเด็น

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา



วันที่

ตัวแทนของตนเข้าไปในสภาได้ หรือทาง มีตัวแทนของตนได้เลขก็เป็นได้ อาจสะท้อนความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชามได้ ไม่นึก อยู่แล้ว เช่น เขตปกครองอาศัยแนวลาถลองเดิม ในขณะที่ชุมชนสมัยใหม่ ขยายตัวตามแนวถนนซึ่งตัดขวางข้ามแนวลาถลองเดิม หรือในทางกลับกัน เขตปกครองอาศัยเส้นทางคมนาคมแบบใหม่คือถนน ในขณะที่ชุมชนเก่าแก่จะมีแนวการตั้งถิ่นฐานตามแนวคลองเก่าและทางรถไฟ เป็นต้น การแบ่งเขตเลือกตั้งโดยอาศัยแนวเขตปกครองจึงเป็นความสะดวกที่อาจจะไม่สอดคล้องกับลักษณะการรวมตัวของประชามผู้เลือกเลขก็เป็นได้ ตัวแทนที่ได้รับจึง เป็นตัวแทนของจำนวนกรประชากรเท่านั้น แต่ขาดคุณภาพความเป็นตัวแทนในแง่อื่นๆ ไปอย่างน่าเสียดาย

การแบ่งเขตเลือกตั้งที่เป็นอยู่ เรายังแต่ตัวเลขประชามรายอำเภอ(เขต)และตำบล(แขวง) ไม่สนใจภูมิหลังของตัวเลขประชามกรในแต่ละเขตเลือกตั้งเลขว่า ประชาชนในบริเวณนั้นๆ มีสภาวะทางเศรษฐกิจ สภาวะทางสังคมวิทยา หรือลักษณะชีวิตความเป็นอยู่เหมือนหรือต่างกัน หรือมีความสอดคล้องเป็นประชาม ที่มีผลประโยชน์ของประชาชนผู้เลือกอย่างไรบ้าง ประชาชนจึงมีฐานะ เป็นเพียงตัวเลขรายชื่อที่ปราศจากมิติทางสังคมในแง่อื่นๆหมด

เชิงอรรถ

1. ในการเลือกตั้งระดับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของกรุงเทพฯ กำหนดเขตเลือกตั้ง โดยแบ่งแขวงของเขตปกครองเดียวกัน ออกเป็นคณะเขตเลือกตั้งบ่อยครั้ง แต่ไม่เคยแบ่งเขตเลือกตั้งโดยอาศัยแนวเขตย่อยไปกว่าระดับแขวงเลย อย่างไรก็ตามจำนวนประชากรที่หนาแน่นและเกณฑ์ประชากรที่ต่ำกว่าทำให้การเลือกตั้งสมาชิกสภา กทม. ต้องแบ่งบางแขวงออกเป็นส่วนย่อยลงและ

เป็นคนละเขตเลือกตั้ง โดยอาศัยแนวถนนและแนวคลอง เป็น
แนวเขตเลือกตั้ง เช่น แขวงสามเสนใน แขวงบางซื่อ แขวง
นครไชยศรีและแขวงลาดยาว ในการเลือกตั้งสมาชิกสภา กทม
7 มกราคม 2533

2. สัมภาษณ์คุณ ด. เจ้าหน้าที่ระดับสูงของศูนย์เลือกตั้งกรุงเทพมหานครเมื่อ 1 มิถุนายน 2531
3. สัมภาษณ์คุณ ณ. เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เมื่อ 6 มิถุนายน 2531
4. เช่นเดียวกับเชิงอรรถที่ 2 ผู้ได้รับเลือกตั้งจากเขต 9 ปี 2526 คือ มรว. กิจกฤติ ปราโมช พล.อ.อ. สิทธิ เสวตศิลา และนายเกษม สิริสัมพันธ์ จากพรรคกิจสังคมทั้ง 3 คน และเป็นการสมัครรับเลือกตั้งครั้งแรกของ พล.อ.อ. สิทธิ เสวตศิลา ด้วย
5. ผู้เขียนพยายามขอข้อมูลอย่างการแบ่งเขตและข้อเสนอแนะที่ทางกทม. และจังหวัดต่างๆจัดทำมาให้กระทรวงมหาดไทย ที่พิจารณาและขอผลการพิจารณา รวมทั้งเหตุผลการวินิจฉัยเลือกรูปแบบหนึ่งๆมากกว่ารูปแบบอื่น ทั้งที่ถูกเสนอขึ้นมาและตัดสินใจเพราะทุกแบบที่เสนอขึ้นมาถูกต้องตามหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ด้วยกันหมด การเสนอแนะและวินิจฉัยจึงต้องมีหลักเกณฑ์อื่น ประกอบเป็นความเหมาะสมด้วย แต่ได้รับการปฏิเสธจากทุกระดับ ที่เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุผลว่าเป็นความลับของทางราชการ
6. เช่นเดียวกับเชิงอรรถที่ 2
7. เช่นเดียวกับเชิงอรรถที่ 2

ชากรุง เทพมหานคร สภาพทาง เศรษฐกิจสังคมของประชากร

กรุงเทพมหานครจนถึง พ.ศ. 2531 ประกอบด้วย เขตปกครอง
24 เขต ซึ่งจัดเป็นกลุ่มโดยถือเอาพระบรมมหาราชวังและที่ตั้ง เรือง
แต่โบราณเป็นศูนย์กลางแล้ว จำแนกเขตต่างๆ ออกตามระยะห่าง
จากศูนย์กลางและระดับการพัฒนาของตัวเมือง

ออกได้เป็น 3 ระดับ ได้แก่

เขตชั้นใน ประกอบด้วยเขตพระนคร ป้อมปราบฯ ปทุมวัน
สัมพันธวงศ์ บางรัก ดุสิต พญาไท ้วยขวาง ธนบุรี คลองสานและ
บางกอกใหญ่ รวม 11 เขต

เขตชั้นกลางประกอบด้วยเขตยานนาวา พระโขนง บางเขน
บางกะปิ บางกอกน้อย ภาษีเจริญและราษฎร์บูรณะ รวม 7 เขต

เขตชั้นนอก ประกอบด้วยเขตหนองจอก มีนบุรี ลาดกระบัง
บางขุนเทียน คลิ่งชันและหนองแขม รวม 6 เขต

แต่เดิมประชากรจะรวมตัวหนาแน่นกระจุกอยู่บริเวณเขต ชั้น
ใน รวมถึงเขตชั้นกลางบางเขตบางบริเวณ เช่น เขตยานนาวาและ
บางกอกน้อยเป็นต้น ส่วนเขตชั้นกลางอื่นและเขตชั้นนอกจะมีประชา
กรมากเฉพาะชุมชนเป็นแห่งๆ ซึ่งบริเวณที่มีประชากรหนาแน่นเหล่านี้
มักเป็นที่ตั้งของอาคารพาณิชย์และที่อยู่อาศัยรวมกัน แต่การเติบโต
อย่างรวดเร็วของการค้าและอุตสาหกรรม การเพิ่มจำนวนประ
ชากร และระดับรายได้ของประชากรในกรุงเทพมหานคร ทำให้
ลักษณะสังคมเมืองของกรุงเทพมหานคร เปลี่ยนแปลง ไปอย่างมาก
โดยเฉพาะในระยะไม่เกิน 10 ปีก่อนปี พ.ศ. 2530 ได้เกิดการปรับ
ตัวของแนวโน้มจำนวนประชากรและการใช้พื้นที่ในเขตต่างๆ อย่าง
มาก ที่เห็นที่ชานเมืองอันได้แก่เขตชั้นกลางและเขตชั้นนอก โดยส่วน
ใหญ่กลายเป็นแหล่งรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมพาณิชย์

และเป็นพื้นที่ระบายความหนาแน่นของประชากร ออกจากเขตชั้นใน ซึ่งเกิดแนวโน้มประชากรลดลงอย่างต่อเนื่อง ชานกรุง เทพมหานคร จึงมีการเปลี่ยนแปลงในด้านรูปแบบการใช้ที่ดิน จำนวนและลักษณะของประชากร อย่างรวดเร็วมาก

ในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2531 พื้นที่ชานกรุง เทพมหานคร ฝั่งตะวันออกหรือฝั่งพระนคร เป็นบริเวณสำคัญเพียงแห่งเดียวที่ถูกจัดแบ่งเขตเลือกตั้งต่างไปจากครั้งก่อนๆ อย่างมาก ดังนั้น ในที่นี้จึงจะพยายามนำเสนอให้เห็นภาพความเปลี่ยนแปลง ของสภาพประชากร ในบริเวณดังกล่าว อันได้แก่เขตบางเขน บางกะปิ มีนบุรีและหนองจอก โดยเปรียบเทียบกับการเปลี่ยนแปลงของกรุง เทพมหานคร โดยรวมด้วย เพื่อเป็นพื้นฐานแก่ความเข้าใจถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการกำหนดเขตเลือกตั้ง ต่อประชากรในบริเวณดังกล่าวไม่ว่าที่ว่าการกำหนดเขตเลือกตั้งย่อมหมายถึงการกำหนดให้พื้นที่และประชากรจำนวนหนึ่ง กลายเป็นหน่วยเดียวกันในการเลือกผู้แทนของตน องค์ประกอบหรือลักษณะของพื้นที่และประชากรในหน่วยเดียวกัน นั้นเป็นอย่างไร การเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้ง ส่งผลต่อองค์ประกอบหรือลักษณะนั้นๆ อย่างไร อาจกล่าวได้อีกอย่างว่า การกำหนดเขตเลือกตั้งก่อให้เกิดสภาพทางสังคมวิทยาของพื้นที่จำนวนหนึ่ง ขึ้นมาแบบหนึ่ง และการเปลี่ยนแปลงเขตก็คือการปรับเปลี่ยนสภาพทางสังคมวิทยาของเขตเลือกตั้งด้วย สภาพทางสังคมวิทยาของเขตเลือกตั้งย่อมมีผลต่อลักษณะการหาเสียง นักันักของคะแนนเสียงจากกลุ่มประชากรหรือชุมชนต่างๆ ในคราวหนึ่งๆ และมีผลต่อคุณภาพ ความเป็นตัวแทนด้วยว่า ผู้ได้รับเลือกสะท้อนเสียง ของประชากรกลุ่มต่างๆ ในเขตเลือกตั้งหนึ่งๆ มากน้อยกว่ากันเพียงใด

ประชากร

จากสถิติจำนวนประชากรในกรุง เทพมหานครนับตั้งแต่ปี พ.ศ.

2517-2530 (ดูตารางที่ 2.1 และ 2.2) จะเห็นได้ว่า ในเขตชั้นในมีแนวโน้มประชากรลดลง โดยเขตพระนคร ป้อมปราบฯ สัมพันธวงศ์ มีประชากรลดลง เป็นลำดับอย่างต่อเนื่องมาตลอดในระยะ 10 ปีหลัง เขตบางรัก ดุสิต พญาไท ยังคงมีประชากรเพิ่มมาเป็นลำดับ จนถึงประมาณปี พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา จำนวนประชากรก็เริ่มลดลงเช่นกัน คงมีเขตห้วยขวาง เท่านั้นที่มีประชากรเพิ่มขึ้นโดยตลอด ส่วนเขตปทุมวันมีสถิติเพิ่ม-ลดสลับไปมาคร่าวละจำนวนมาก อย่างน่าสังเกตว่าอาจมีความบกพร่องในทางข้อมูลสถิติ ทางด้านฝั่งธนบุรี เขตธนบุรี กลองสานและบางกอกใหญ่ ยังคงมีประชากรเพิ่มขึ้น แต่ในจำนวนที่ต่ำ และมีประชากรลดลงในหลายปีสลับกันไป

ปรากฏการณ์ที่น่าสนใจคือ การเปลี่ยนแปลงในเขตชั้นกลางและชั้นนอก จะเห็นได้ว่า ยกเว้นเขตยานนาวาซึ่งประชากรเพิ่มมาตลอดจนกระทั่งปี พ.ศ. 2530 แล้ว นอกนั้นมิมีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นทุกเขต โดยเฉพาะเขตพระโขนง บางเขนและบางกะปิ ประชากรเพิ่มขึ้นในจำนวนที่สูงมากอย่างต่อเนื่องมาตลอด 10 ปีเศษแล้ว ทางด้านฝั่งธนบุรี ปรากฏการณ์ที่แน่นอน เดียวกันเกิดกับเขตภาษีเจริญ และบางขุนเทียน ในขณะที่เขตบางกอกน้อยมีประชากรเพิ่มขึ้น ในอัตราต่ำลง ส่วนเขตชั้นนอกทุกเขตมีประชากรเพิ่มขึ้นคิดเป็นจำนวนไม่สูงนักเมื่อเทียบกับเขตชั้นกลาง แต่นับเป็นจำนวนสูงทีเดียว เมื่อคำนึงถึงจำนวนประชากรในเขตหนึ่งๆ ซึ่งมีไม่มากนักอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตามสถิติดังแสดงให้เห็นข้างต้นมีข้อควรระวังอย่างมาก นอกเหนือจากกรณีเขตปทุมวันแล้วก็คือสถิติในปี พ.ศ. 2520 ซึ่งมีจำนวนประชากรลดลงอย่างชวบชวยในเขตชั้นใน กล่าวคือเขตป้อมปราบฯ และปทุมวันประชากรลดลงถึง 50% เขตสัมพันธวงศ์ บางรัก พญาไท และบางกอกน้อย มีประชากรลดลงถึงประมาณ 30% และเป็นปีเดียวที่ตามสถิติแล้วกรุง เทพมหานคร มีประชากรลดลงถึง 8.23% อย่างไม่น่าจะเป็นไปได้ (ดูตารางที่ 2.3)

ดังนั้นหากพิจารณาการเปลี่ยนแปลง ของจำนวนประชากร เฉพาะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 เป็นต้นมาถึง พ.ศ. 2530 เพื่อตัดปัญหา เรื่องการเพิ่ม-ลดอย่างผิดสังเกตระหว่างปี 2525-2526 และเพื่อ ดูแนวโน้มระยะใกล้ปี พ.ศ. 2531 ที่มีการเลือกตั้ง จะพบสถิติที่น่าสนใจว่า ยกเว้นเขตปทุมวันซึ่งเพิ่ม-ลดในอัตราสูงสลับไปมาจนเฉลี่ย แล้วมีประชากรเพิ่มในระหว่างปี พ.ศ. 2527-2530 ถึง 0.6% เขต ชั้นในนอกจากนั้นมีประชากรลดลงหรือเพิ่มในอัตราระหว่างไม่ถึง 1% จนถึง 1% เศษเท่านั้น ยกเว้นเขตห้วยขวางซึ่งเฉลี่ยแล้วเพิ่มขึ้นเกิน 3% ส่วนเขตชั้นกลางนั้น เฉพาะเขตยานนาวาและบางกอกน้อย ซึ่ง ตามความเป็นจริงแล้วมีสภาพใกล้เคียงกับเขตชั้นใน (โดยเฉพาะ อย่างยิ่งภายหลังการตัดถนนสำคัญๆหลายสาย และสะพานข้ามแม่น้ำ เจ้าพระยาแห่งใหม่ๆขึ้นมา) มีประชากรเพิ่มโดยเฉลี่ยประมาณ 1% เศษ แต่นอกนั้นมีประชากรเพิ่มสูงกว่า 3% ทั้งสิ้น และเพิ่มในอัตราสูง มากทุกปีเสียด้วย จนมีอัตราเพิ่มเฉลี่ยระหว่างปี 2527-2530 สูงถึง 6-8% ในเขตบางเขนและเขตบางกะปิ ส่วนเขตชั้นนอกนั้น ยกเว้น เขตหนองจอกแล้ว มีอัตราเพิ่มสูงมาก คือเกินกว่า 5% ทั้งสิ้น (ดูตารางที่ 2.4)

กราฟในภาพที่ 8 จะช่วยให้เราเห็นความแตกต่าง ของแนวโน้มจำนวนประชากรระหว่างเขตชั้นในกับเขตชั้นกลาง และชั้นนอก ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ส่วนกราฟในภาพที่ 9 แสดงให้เห็นการเพิ่ม-ลดเป็น รายปีระหว่าง พ.ศ. 2527-2530 ของเขตต่างๆทางฝั่งพระนครซึ่ง คงช่วยให้เราเข้าใจแนวโน้มที่ไปคนละทาง ได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

การเพิ่ม-ลดของประชากร หมายถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิด จากอัตราการเกิด-ตายและการย้ายถิ่นฐานเข้า-ออกของประชากร การเพิ่ม-ลดของประชากรในกรุงเทพฯดังกล่าวมา เป็นผลของการ ย้ายถิ่นฐานเข้า-ออกเป็นสำคัญ ตารางที่ 2.5 แสดงจำนวนการย้าย ถิ่นเข้า-ออกของเขตต่างๆในกรุงเทพมหานครระหว่างปี 2518 -

2520 จะเห็นได้ว่าในเขตชั้นในประชากรย้ายออกมากกว่าย้ายเข้า เกือบทุกเขตทุกปี โดยที่ในบางเขตมีจำนวนประชากรย้ายออก สูง กว่าย้ายเข้าอย่างมากแทบทุกปี เช่นในเขตป้อมปราบฯ ปทุมวันและ พญาไท บางเขตมีจำนวนต่างกันอยู่ในปริมาณแคบๆเช่นเขตพระนคร สัมพันธวงศ์และบางรัก ที่น่าสนใจคือในเขตที่มีจำนวนประชากร โดย รวมเพิ่มขึ้นในช่วงก่อนปี 2525 และเริ่มลดลงหลังจากนั้น เช่น เขต บางรักและดุสิต จะพบว่ามีการย้ายออกมากกว่าย้ายเข้า ใน บางปีตลอดมาตั้งแต่ก่อนปี 2525 แล้ว แต่ในปริมาณที่ต่างกันเพียง เล็ก น้อยเท่านั้น เมื่อรวมกับจำนวนคนเกิด-ตาย จึงปรากฏเป็นจำนวน โดยรวมที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าสนใจที่สุดคือ หากเปรียบเทียบ ตารางที่ 2.5 กับ 2.2 ที่ผ่านมาแล้ว จะพบว่ามีความสัมพันธ์ กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือความเปลี่ยนแปลงของประชากรในแต่ละ เขตแต่ละปีมีมากขึ้นหรือน้อยลง มักเป็นไปตามความแตกต่างระ หว่างผู้ย้ายเข้า-ออกในเขตนั้นปีนั้น และในจำนวนคนที่ใกล้เคียงกัน เสียด้วย นั่นหมายความว่าจำนวนผู้ย้ายถิ่นเข้า-ออกคือปัจจัยสำคัญของ ความเปลี่ยนแปลงประชากร ทั้งนี้ยกเว้นเขตซึ่งเป็นที่ตั้ง โรง พยาบาลใหญ่หลายแห่งจะมีตัวเลขย้ายออกสูงกว่าย้ายเข้าอย่างมาก ซึ่ง เป็นตัวเลขของเด็กเกิดใหม่ที่แจ้งเกิด ณ โรงพยาบาลแล้วต่อมา ต้องทำการย้ายทะเบียนออกจากโรงพยาบาลกลับสู่ทะเบียนบ้านของ ผู้ปกครอง เช่น เขตป้อมปราบฯ ปทุมวันและพญาไท เป็นต้น

ในเขตชั้นกลาง จะพบว่าผู้ย้ายเข้ามีปริมาณสูงกว่าผู้ย้ายออก ตลอดมาทุกปีและความต่างกันคิดเป็นจำนวนที่สูงมาก คือนับเป็นหมื่น รายในแต่ละเขตแต่ละปี โดยเฉพาะในเขตบางเขนและบางกะปิ ผู้ ย้ายเข้ามากกว่าผู้ย้ายออกถึงปีละประมาณสองหมื่นคนอย่างต่อเนื่อง มาตลอด และสูงถึงเกือบสามหมื่นคนในบางปี และเช่นเดียวกับเขต ชั้นใน ความต่างของจำนวนผู้ย้ายเข้าย้ายออกในแต่ละเขตแต่ละปี สอดคล้องและเป็นจำนวนพอๆกับอัตราเพิ่มของประชากร ในเขตชั้น

กลางแต่ละปี ดังแสดงไว้ในตารางที่ 2.2 ในเขตชั้นนอกของฝั่งพระนครและทุกเขตของฝั่งธนบุรีก็จะพบว่าแนวโน้มจำนวนประชากรเป็นผลจากการย้ายเข้า-ออกเป็นสำคัญ เช่นเดียวกัน

ดังนั้น หากพิจารณาจำนวนบ้านซึ่งจะเป็นดัชนีแสดงการโยกย้ายที่อยู่อาศัยและการขยายตัวของครัวเรือนและชุมชนว่าเพิ่มขึ้นในบริเวณใด จะเห็นการขยายตัวของชุมชนออกสู่เขตชั้นกลางฝั่งพระนครอย่างเห็นได้ชัด โดยมีเขตชั้นนอกเฉพาะบางแห่ง เป็นแหล่งที่เกิดการขยายตัวสูงมากเช่นกัน (ดูตารางที่ 2.5)

ในเขตชั้นในมีจำนวนบ้านระหว่างปี 2525-2530 เพิ่มขึ้นต่ำมาก คือโดยส่วนใหญ่อยู่ระหว่างต่ำกว่า 1% ถึง 7% เฉพาะเท่านั้น ซึ่งคิดเฉลี่ยเป็นเพียงปีละไม่ถึง 1.5% โดยมีเขตดุสิตและทวีปขวางเท่านั้นที่เพิ่มขึ้นถึง 14 และ 22.5% ตามลำดับ คิดเป็นเฉลี่ยปีละ 2.8-4.5% ในขณะที่เขตพญาไทและตัวพื้นที่วงศักรั้วมีจำนวนบ้านลดลงถึง 23 และ 38% ซึ่งคิดเป็น 4.6-7.6% ตามลำดับ

ทางด้านเขตชั้นกลางจะเห็นได้ว่าเขตพระโขนง บางเขน และบางกะปิ เป็นพื้นที่สามเขตที่ชุมชนของกรุงเทพมหานคร ขยายออกไปอย่างรวดเร็ว โดยมีอัตราเพิ่มถึงระหว่าง 21-44% ซึ่งคิดเฉลี่ยเป็นปีละ 4-9% ทางด้านฝั่งธนบุรี เขตภาษีเจริญและบางกอกน้อยก็มีอัตราเพิ่มพอสมควรคือเฉลี่ยปีละระหว่าง 4-6% คงมีเพียงเขตยานนาวาเท่านั้นที่อัตราเพิ่มต่ำเฉลี่ยปีละไม่ถึง 2% นอกจากนี้หากพิจารณาจากจำนวนบ้านจะพบว่าสามเขตฝั่งพระนครดังกล่าว มีจำนวนบ้านสูงที่สุดสามอันดับแรก กล่าวคือ ในปี 2525 มีจำนวนระหว่าง 76,000-116,000 หลังคาเรือนและเพิ่มเป็น 1-1.5 แสนหลังคาเรือนในปี 2530 โดยเขตที่มีจำนวนบ้านสูงเป็นอันดับรองลงมายังคงได้แก่เขตชั้นกลาง คือ ยานนาวาและ บางกอกน้อย

ส่วนในเขตชั้นนอกนั้นก็มีเฉพาะเขตบางขุนเทียนและราษฎร์บูรณะเท่านั้นที่มีจำนวนบ้านพอสมควรและยังมีอัตราเพิ่มสูงถึง เกือบ

30% หรือคิดเป็นเฉลี่ยปีละ 5.5% นอกนั้นจะเห็นจากอัตราเพิ่มของบ้านได้ว่าการขยายตัวของชุมชนสู่เขตชั้นนอกยังไม่แน่นอน ซึ่งตามความเป็นจริงก็มีการขยายตัวตามถนนสายสำคัญที่ตัดใหม่หรือเขตอุตสาหกรรมเฉพาะแห่งเท่านั้น จึงทำให้สถิติของจำนวนบ้านในเขตมีนบุรี ดุสิตชั้น ลาดกระบังและหนองแขมเพิ่มขึ้นในช่วงปี 2525 - 2530 อย่างน่าตกใจถึง 30,50 และ 100% หรือคิดเป็นปีละ 7 - 20% ในขณะที่เขตหนองจอกกลับมีอัตราเพิ่มเพียงปีละประมาณ 1.5% เท่านั้นเอง นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงจำนวนบ้านที่เป็นจริงด้วยว่าในเขตที่มีอัตราเพิ่มสูงมากเหล่านี้มีจำนวนบ้านเมื่อปี 2525 ไม่ถึง 10,000 หลังคาเรือน และถึงปี 2530 ก็เพิ่มเป็นเพียงประมาณ 13,500 หลังคาเรือนเท่านั้น

กราฟในภาพที่ 10 จะแสดงให้เห็นแนวโน้มการขยายตัวของชุมชนดังกล่าวมาอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

ลักษณะทางสังคมของประชากรกรุงเทพมหานครฝั่งตะวันออก

การสำรวจสำมะโนประชากรครั้งหลังสุดกระทำขึ้นในปี 2523 ซึ่งมีความเปลี่ยนแปลงทางประชากรเกิดขึ้นหลังจากนั้น มากพอสมควร ดังนั้นในที่นี้จะพิจารณาลักษณะการใช้พื้นที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีการสำรวจล่าสุดเมื่อ พ.ศ. 2529 เป็นแนวทางทำความเข้าใจกับสภาพทางสังคมของประชากรในแถบชานเมือง โดยประกอบกับการวิจัยของสถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งทำการสำรวจลักษณะประชากรและการใช้พื้นที่ในเขตชานกรุงเทพมหานครเป็นรายเขตระหว่างปี 2525-2530

พื้นที่ชานกรุงเทพมหานครฝั่งตะวันออก หรือฝั่งพระนคร ซึ่งประกอบด้วยเขตชั้นกลางและชั้นนอกรวม 6 เขต ได้แก่ บางเขน บางกะปิ พระโขนง มีนบุรี หนองจอกและลาดกระบังมีอาณาบริเวณรวมกัน 996.623 ตารางกิโลเมตร ซึ่งคิดเป็น 63.53% ของพื้นที่กรุงเทพมหานครทั้งหมด(ดูตารางที่ 2.7) ในเขตต่างๆเหล่านี้ มี

ประชากรอาศัยอยู่เป็นแหล่งๆและมีแนวโน้มว่าประชากรจะย้ายจากเขตชั้นในออกมาอย่างรวดเร็วกลายเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของกรุงเทพฯดังได้กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากการใช้พื้นที่ตามการสำรวจเมื่อปี 2529 จะพบว่าพื้นที่ชานเมืองส่วนใหญ่ยังเป็นพื้นที่ว่างหรือพื้นที่เกษตรกรรมและประชากรจำนวนไม่น้อย ยังคงมีอาชีพอยู่กับเกษตรกรรม (โปรดดูตาราง 2.8) ในที่นี้เราจะมาพิจารณาสภาพทางสังคมเกี่ยวกับเขตต่างๆพลเป็นสังเขป โดยจะกล่าวถึงเฉพาะเขตบางเขน บางกะปิ มีนบุรีและหนองจอกซึ่งเกี่ยวข้องกับเขตเลือกตั้งที่ 12 และ 13 ในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2530 และกล่าวถึงเขตลาดกระบังและพระโขนงแต่เพียงเล็กน้อย

เขตบางเขน มีพื้นที่ 109.31 ตารางกิโลเมตร เป็นอันดับ 4 ของกรุงเทพฯ แต่นับว่าใหญ่ที่สุดในบรรดาเขตชั้นกลางด้วยกัน มีประชากรเมื่อปี 2530 เป็นอันดับที่ 2 รองจากพระโขนง เขตบางเขนครอบคลุมอาณาบริเวณตั้งแต่บริเวณสวนจตุจักรและปากทางถนนลาดพร้าวทางทิศใต้ ขาวตลอดตามแนวถนนวิภาวดีรังสิต พหลโยธิน และทางรถไฟสายเหนือ ไปจนจรดเขตอำเภอเมือง และอำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ทางทิศเหนือ ซึ่งได้แก่บริเวณที่ถนนพหลโยธินและวิภาวดีรังสิตบรรจบกัน ทางตะวันตกเป็นแนวยาวต่อกับอำเภอเมืองและอำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ส่วนทางตะวันออกต่อกับเขตบางกะปิและมีนบุรี (ดูภาพที่ 11)

เขตบางเขนแบ่งเขตปกครองออกเป็น 9 แขวง ได้แก่ แขวงลาดยาว อนุสาวรีย์ คลองถนน ท่าแร่ ออเงิน สายไหม ตลาดบางเขน สีกัน และทุ่งสองห้อง แขวงลาดยาวซึ่งจัดได้ว่าอยู่ในย่านตัวเมือง คือ ตอนใต้สุดของเขตเป็นเพียงแขวงเดียวที่ไม่มีการแบ่งออกเป็นหมู่บ้าน และไม่มีกำนันผู้ใหญ่บ้าน นอกนั้นยังคงมีอยู่

เขตบางเขนแต่เดิมเป็นชานเมืองที่ประชากรประกอบอาชีพเกษตรกรรมและตั้งถิ่นฐานตามแนวคลอง การพัฒนาการคมนาคม

ทางบก โดยเฉพาะถนนสายหลักๆสู่ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทำให้เขตบางเขนกลายเป็นทำเลที่ชุมชนเวียงของกรุงเทพฯขยายตัวออกมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งอยู่ในระยะทางที่ไม่ไกลจากใจกลางเมืองนัก จึงทำให้เกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็วมากจนกลายเป็นชุมชนเวียง เป็นศูนย์กลางทางการค้า และธุรกิจและย่านที่อยู่อาศัยที่ใหญ่โตแห่งหนึ่ง

ประชากรในเขตนี้จะตั้งถิ่นฐานอยู่อย่างไม่สม่ำเสมอ กล่าวคือมีประชากรหนาแน่นมากทางใต้และตะวันตก ได้แก่แขวงลาดยาว ทุ่งสองห้อง และตามแนวถนนพหลโยธิน โดยเฉพาะบริเวณด้านตะวันตกของแขวงคลองถนน แขวงลาดยาวมีประชากรหนาแน่นที่สุดคือเกือบ 2 แสนคนเมื่อปี 2530 รองลงมาได้แก่แขวงคลองถนน และทุ่งสองห้อง ส่วนแขวงทางตะวันออกต่อกับเขตมีนบุรีจะมีประชากรน้อยที่สุด ทั้งๆที่มีอาณาบริเวณกว่า $\frac{1}{3}$ ของพื้นที่เขตทั้งหมด กล่าวคือแขวงสายไหม ออเงินและท่าแร่ มีประชากรรวมกันไม่ถึง 5 หมื่นคน (คิดเป็น 8.4% ของทั้งเขต) จากจำนวน 6,717 ครอบครัว แขวงที่มีประชากรต่ำสุดคือออเงิน มีประชากรไม่ถึง 4,000 คน จาก 428 ครอบครัวเท่านั้น (ดูตารางที่ 2.9)

เมื่อพิจารณาประกอบกับภาพแผนที่แสดงการใช้อาคาร และที่ดินเมื่อ พ.ศ. 2529 จะเห็นได้ชัดเจนว่าย่านที่อยู่อาศัยจะหนาแน่นมากในแขวงลาดยาวซึ่งยังจัดว่าอยู่ใกล้ใจกลางกรุงเทพฯ ในแขวงอื่นๆประชากรจะอยู่อาศัยมากตามแนวสองฟากถนนสายสำคัญ โดยเฉพาะถนนพหลโยธิน รามอินทรา งามวงศ์วานและแจ้งวัฒนะ แนวถนนวิภาวดีรังสิตจะเป็นสถานที่ราชการและแนวทางรถไฟ นอกจากนั้นประชากรยังอยู่อาศัยมากตามแนวคลองซึ่งเป็นแนวการตั้งถิ่นฐานแต่ดั้งเดิมก่อนการตัดถนน ที่สำคัญคือคลองเปรมประชากร ซึ่งขนานกับทางรถไฟตลอด และเป็นแนวการตั้งถิ่นฐานของประชาชนในแขวงทุ่งสองห้องและสีกัน โดยเฉพาะบริเวณตรงข้ามท่าอากาศยาน

คอนเมือง อีกคลองหนึ่งคือคลองบางเขนซึ่งเป็นบริเวณที่มีประชากรหนาแน่นตลอดตั้งแต่บริเวณแยกอนุสาวรีย์หลักสี่ขึ้นไปจนถึงบริเวณที่ตั้งกองทัพอากาศ ทำให้ประชากรแขวงคลองถนนหนาแน่นมาก ในบริเวณระหว่างคลองบางเขนกับถนนพหลโยธิน และตามแนวคลองย่อยและถนนซอยในบริเวณแถบตะวันตกเฉียงใต้ของแขวง (ภาพ 12)

ดังนั้นจะพบว่าเขตบางเขนยังคงมีลักษณะทั้งที่เป็นแบบชุมชนเมืองทางใต้และตามแนวถนนดังกล่าวแล้วและที่ยังคงเป็นแบบชนบทซึ่งยังเป็นพื้นที่เกษตรกรรมขนาดใหญ่ การสำรวจเมื่อปี 2529 พบว่าที่ดินซึ่งยังคงจัดอยู่ในกลุ่มพื้นที่การเกษตร มีอยู่ถึง 27.45% ของเขตทั้งหมด หรือเท่ากับ 29,052 ไร่ ซึ่งเกือบทั้งหมดคือพื้นที่ในแขวงออเงิน สายไหม ท่าแร่ และดอนเหนือสุดของแขวงสีกัน นอกจากนี้ยังมีที่ว่างซึ่งยังไม่ได้รับการพัฒนายู่ถึง 39.17% เท่ากับ 41,452.4 ไร่ซึ่งมีการขายในทุกเขตทางตะวันตกและตะวันออก แต่ส่วนใหญ่อยู่ในสามแขวงทางตะวันออกเช่นกัน พื้นที่เกษตรและที่ว่างรอกการพัฒนาที่กำลังลดน้อยลงอย่างรวดเร็ว โดยการรุกคืบของชุมชนเมือง

เขตบางเขนเป็นย่านที่อยู่อาศัยแหล่งใหญ่ เป็นศูนย์รวมของหมู่บ้านจัดสรรที่สำคัญเขตหนึ่ง ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ประมาณ พ.ศ. 2524 ประมาณกันว่าโครงการหมู่บ้านจัดสรรต่างๆ ในเขตบางเขนมีปริมาณคิดเป็น $\frac{1}{4}$ ของโครงการทั้งหมดในกรุงเทพฯ และปริมณฑล โดยมากเป็นโครงการบ้านจัดสรรแก่ผู้มีรายได้ปานกลาง รวมพื้นที่ที่เป็นที่อยู่อาศัยทั้งหมด 10,251 ไร่ หรือเท่ากับ 0.60% ของพื้นที่เขตทั้งหมด ทั้งนี้ไม่นับรวมพื้นที่พาณิชย์กรรมซึ่งโดยมากเป็นห้องแถวสองฟากถนน อีก 844.8 ไร่ หรือ 0.8% แนวโน้มการก่อสร้างที่อยู่อาศัยในรูปแบบต่างๆ ในเขตนี้อย่างมีอยู่สูงมาก

นอกจากนี้เขตบางเขนยังเป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการ ขนาดใหญ่ ที่สำคัญคือกองทัพอากาศ ท่าอากาศยานดอนเมือง และที่ตั้งกรมทหารราบที่ 1 รักษาพระองค์ นอกจากนี้ก็มีกรมยุทธโยธาทหาร

บก โรงเรียนนายเรืออากาศ โรงเรียนตำรวจนครบาล กองบินตำรวจ กรมการขนส่งทางบก การปิโตรเลียม ฯลฯ โดยมากอยู่ตามแนวถนนพหลโยธินและวิภาวดีรังสิต และแต่ละแห่งมักใช้พื้นที่กว้างขวางมาก

เขตบางกะปิ มีพื้นที่รวม 93,301.875 ไร่ หรือ 149.283 ตารางกิโลเมตร ซึ่งเป็นลำดับรองลงมาจากเขตบางเขน และมีประชากรในปี 2530 มากเป็นลำดับรองลงมาจากเขตบางเขนเช่นกัน เขตบางกะปิครอบคลุมอาณาบริเวณกว้างขวางตอนกลางของกรุงเทพฯ ฝั่งพระนคร มีเขตบางเขน มีนบุรี พระโขนง และห้วยขวางล้อมรอบในทิศเหนือ ตะวันออก ใต้ และตะวันตกตามลำดับ (ภาพ 13)

เขตบางกะปิแบ่งเขตปกครองออกเป็น 8 แขวง ได้แก่ หัวหมาก วังทองหลาง คลองจั่น สะพานสูง คลองกุ่ม คันนายาว จรเข้บัว และลาดพร้าว ในจำนวนนี้มีแขวงหัวหมากเพียงแห่งเดียวที่ไม่มีการแยกออกเป็นหมู่บ้าน นอกนั้นยังคงมีค่านันผู้ใหญ่บ้านอยู่

เช่นเดียวกับที่อื่นๆ เขตบางกะปิแต่เดิมเป็นชานเมือง เจ้าของตำนานหรือเรื่องราวลูกทุ่งที่นิยมกันมากเมื่อกว่า 30 ปีก่อนขึ้นไป อาทิ เช่นทุ่งบางกะปิ คลองแสนแสบ พื้นที่เต็มไปด้วยคูคลองน้อยใหญ่จำนวนมากถึง 34 คลอง ในจำนวนนี้เป็นคลองขนาดใหญ่ 5 คลองคือ คลองแสนแสบ คลองวังหิน คลองลาดพร้าว คลองบางชัน คลองหัวหมาก แต่เดิมประชากรอาศัยตามแนวคลองเหล่านี้ โดยเฉพาะ คลองแสนแสบ คลองจั่น คลองบางเตย คลองหัวหมาก และคลองลาดพร้าว เป็นเส้นทางขยายตัวของตัวเมืองกรุงเทพฯ ออกมาแต่สมัยโบราณ แนวคลองแสนแสบจัดว่าเป็นแหล่งชุมชนสำคัญที่สุด ที่มีอายุนับร้อยปี เป็นที่อยู่อาศัยของชาวมุสลิมจำนวนมากตลอดแนวจนกระทั่งทุกวันนี้ จัดเป็นกลุ่มประชากรสำคัญของแขวงหัวหมาก คลองจั่น คลองกุ่ม สะพานสูง และของเขตบางกะปิโดยรวม

การพัฒนาการคมนาคมทางบกเกิดขึ้นมากทางตอนใต้ของเขต

ได้แก่ถนนรามคำแหง ถนนสุขาภิบาล 2 และ 3 ซึ่งเทียบแนวคลองแสนแสบ ถนนลาดพร้าวซึ่งตัดผ่านจากเขตบางเขน เข้ามาทางฝั่งกลางแนวตะวันตกของเขตบางกะปิจนบรรจบกับถนนรามคำแหง ต่อกับถนนใหม่อย่าง ถนนสุขาภิบาลทั้งสามสาย ถนนสายหลักที่ผ่ากลางเขตออกสู่ทิศเหนือมีเพียงถนนสุขาภิบาล 1 ซึ่งไปจรดถนนรามอินทราทางด้านตะวันออกเฉียงเหนือของเขต ทั้งสองสายเป็นถนนสายใหม่แต่กลับทวีความสำคัญอย่างรวดเร็ว เนื่องจากเป็นถนนสายหลักเท่าที่มีอยู่ในบริเวณนั้นๆ จึงกลายเป็นแนวที่ชุมชนและที่อยู่อาศัย ขยายออกไปอย่างรวดเร็ว

ประชากรในเขตนี้จะตั้งถิ่นฐานไม่สม่ำเสมอเช่นเดียวกับเขตชั้นกลางและชั้นนอกอื่นๆ กล่าวคือส่วนใหญ่อยู่ทางตะวันออกและตอนใต้ของเขต เป็นแหล่งๆตามแนวถนนลาดพร้าวในแขวงวังทองหลางและคลองจั่น ซึ่งเต็มไปด้วยถนนซอยขนาดใหญ่ไม่น้อยจำนวนมากกลายเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและเขตพาณิชย์กรรมสำคัญ และตามแนวคลองแสนแสบกับสองฟากถนนรามคำแหง ซึ่งเป็นที่ตั้งชุมชนเก่าและย่านพาณิชย์กรรมใหม่ในแขวงหัวหมาก กล่าวได้ว่าพื้นที่ทาง ตะวันตกเฉียงใต้ระหว่างถนนสองสายหลักนี้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและพาณิชย์กรรมใหญ่ที่สุดของเขต รวมประชากรในสามแขวงดังกล่าวคิดเป็น 45.63% ของประชากรทั้งเขตในพื้นที่ 34% ของทั้งเขต นอกจากนี้ได้แก่แขวงลาดพร้าว ซึ่งกลายเป็นย่านที่อยู่อาศัยแหล่งใหญ่ ตามแนวถนนแยกจากลาดพร้าวไปทางทิศเหนือที่เรียกว่าโชคชัย 4 และแขวงคลองกุ่มซึ่งในช่วงไม่ถึง 10 ปีที่ผ่านมา มีประชากรเพิ่มอย่างรวดเร็วจากแขวงที่มีประชากรมากเป็นอันดับสามกลายเป็นอันดับหนึ่ง เนื่องจากการขยายตัวของบ้านจัดสรรและที่อยู่อาศัยประเภทอื่นๆตามแนวถนนสุขาภิบาล 1 และ 2 ซึ่งเป็นย่านที่มีโครงการสร้างที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นมากที่สุดในกรุงเทพฯ ในช่วงดังกล่าว (ดูภาพที่ 14 ประกอบ) แขวงสะพานสูง คันนายาวและจรัญฯ ซึ่ง เป็นบริเวณต่อกับ

เขตมีนบุรีทางทิศตะวันออก และต่อกับแขวงอนุสาวรีย์กับท่าแร่ของเขตบางเขนตามลำดับ เป็นบริเวณที่มีประชากรเบาบางกล่าวคือมีประชากรรวมกันคิดเป็น 22% ของทั้งเขต ในพื้นที่ 35.7% ของทั้งเขต โดยเฉพาะแขวงคันนายาวและสะพานสูง ยังเป็นที่ว่าง และพื้นที่เกษตรกรรมอยู่มาก ถนนหลักสองสายคือสุขาภิบาล 3 และรามอินทรา (ช่วงคันนายาวคือระหว่าง กม. 8-มีนบุรี) ยังไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร

หากจะแบ่งเขตบางกะปิเป็นสองส่วนตามแนวตะวันออก-ตก จะยังเห็นภาพการกระจายตัวของประชากรอย่างน่าสนใจ กล่าวคือแขวงลาดพร้าว วังทองหลาง คลองจั่น และหัวหมาก มีพื้นที่รวมกัน 45.1% มีประชากรรวมกัน 60.42% ส่วนเขตที่เหลือมีพื้นที่รวมกัน 54.9% มีประชากรรวมกัน 39.58 %

พิจารณาจากการใช้ที่ดินทั้งเขต จะพบว่า เป็นที่อยู่อาศัย 13,465.6 ไร่ หรือคิดเป็น 14.43% เป็นเขตพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรมและคลังสินค้ารวมกัน 1,350.3 ไร่ หรือคิดเป็นเพียง 1.46% ในขณะที่ยังคงเป็นพื้นที่เกษตรกรรมอยู่ 4,868.725 ไร่ หรือคิดเป็น 5.22% และเป็นที่ว่างรอการพัฒนาอีกถึง 66,664.63 ไร่ หรือ 71.45% เขตบางกะปิจัดได้ว่ามี "ที่ว่าง" สูงมาก ในขณะที่พื้นที่เกษตรกรรมลดลงอย่างรวดเร็ว ปรากฏการณ์นี้แสดงถึงรอยต่อระหว่าง พื้นที่ชานเมืองซึ่งเคยมีที่ดินกว้างขวางแต่ประชากรเบาบาง กับแนวโน้มการขยายตัวของตัวเมือง ไปตามเส้นทางคมนาคมใหม่ๆ ทำให้สะดวกต่อการเข้าถึงบริเวณเหล่านี้ เขตบางกะปิจึงมีที่ว่างเกิดขึ้นมาก เนื่องจากความสะดวกของการคมนาคมทำให้พื้นที่เกษตรกรรมถูกคว้านซื้ออย่างรวดเร็ว เพื่อรอการพัฒนาที่ดินเป็นโครงการที่อยู่อาศัย หรือประกอบการอื่นๆ เขตบางกะปิจึงกลายเป็นย่านที่หืออาศัยสำคัญของชนชั้นกลางในกรุงเทพฯ ประมาณกันว่าโครงการที่อยู่อาศัย ชนิดต่างๆเกิดขึ้นในเขตบางกะปิมากที่สุดคือ 40% ของโครงการทั้งหมดใน

ปี 2527 และยังคงมีอัตราสูงมากตลอดมาทุกปีจนกลายเป็นเหตุรวมนบ้านจัดสรรใหญ่ที่สุดของกรุงเทพฯ

เขตมีนบุรี จัดเป็นเขตชั้นนอกของกรุงเทพมหานคร มีพื้นที่รวม 174.331 ตารางกิโลเมตร หรือ 108,956.875 ไร่ หรือคิดเป็น 11.11% ของพื้นที่ทั้งกรุงเทพฯ พื้นที่ของเขตทางตอนเหนือติดต่อกับอำเภอสาธุการ จังหวัดปทุมธานี ทางตะวันออกติดกับเขตหนองจอก ตอนใต้ติดกับเขตลาดกระบัง ส่วนทางตะวันตกนั้น ตอนบนติดต่อกับแขวงท่าแร้ง ออเงินและสายไหมของเขตบางเขน ส่วนตอนล่างติดต่อกับแขวงคันนายาวและสะพานสูงของเขตบางกะปิ (ดูภาพที่ 15)

เขตมีนบุรีแบ่งการปกครองเป็น 7 แขวง ประกอบด้วยหมู่บ้านในทุกแขวงรวม 107 หมู่บ้าน มีกำนันผู้ใหญ่บ้านปกครองในทุกแขวงและหมู่บ้าน ตามประวัติเขตมีนบุรีแต่เดิมเป็นเมืองต่างหากแยกออกจากจังหวัดพระนคร แต่ยังคงอยู่ใต้ปกครองของมณฑลกรุงเทพฯ ในรัชกาลที่ 5 จนกระทั่งในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำสมัยรัชกาลที่ 7 คือประมาณ พ.ศ. 2473-2474 จึงต้องประหยัดงบประมาณค่าใช้จ่ายและลดจำนวนข้าราชการลง มีนบุรีจึงถูกยุบรวมเข้ากับจังหวัดพระนครในปี พ.ศ. 2475

สภาพโดยทั่วไปเป็นที่ราบลุ่มเหมาะแก่การเพาะปลูก มีลำน้ำสำคัญซึ่งกลายเป็นคลองชลประทานส่งน้ำถึง 6 สายใหญ่ได้แก่คลองแสนแสบ คลองสามวา คลองสองต้นนุ่น คลองบางชัน คลองลาดบัวขาว คลองบึงพระยาสุเรนทร์ ซึ่งช่วยในการเพาะปลูกจนกลายเป็นพื้นที่เกษตรที่สำคัญของกรุงเทพฯ แต่ในปัจจุบันคลองเหล่านี้และพื้นที่ราบลุ่มค่อนข้างต่ำของเขตมีนบุรี ได้กลายเป็นพื้นที่รับน้ำเพื่อป้องกันน้ำท่วมเขตชั้นในของกรุงเทพฯ ตามโครงการระบายน้ำทุ่งฝั่งตะวันออก จนทำให้เกิดน้ำท่วมพื้นที่ของเขตจนเกิดความเสียหายต่อการเกษตร โดยเฉพาะในแขวงทรายกองดิน แสนแสบและสามวาตะวันออก หรือฝั่งตะวันออกของเขตทั้งหมด

เขตมีนบุรีมีประชากรค่อนข้างเบาบาง คือเมื่อปี พ.ศ. 2530 มีเพียง 81,110 คนหรือคิดเป็น 1.47% ของประชากรทั้งกรุงเทพฯ ดินที่อยู่อาศัยแต่ดั้งเดิมจนถึงปัจจุบันยังคงเป็นตามแนวคลองสำคัญดังได้กล่าวมาแล้ว และแนวคลองซอยคลองย่อยอีกจำนวนหนึ่ง การตัดถนนใหม่ๆ ในระยะไม่ถึงสิบปีมานี้ทำให้ประชากรตามแนวถนนใหม่ได้แก่รามอินทรา สุขุมวิท 2 และ 3 ทหนาแน่นขึ้นบ้างโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการขยายตัวของถนนและบ้านจัดสรรมายังเขตมีนบุรีตามแนวถนนที่กล่าวมา ทำให้พื้นที่ทางตะวันตกเฉียงใต้ของเขตถูกจับจองและเตรียมการเป็นที่ว่างรอการพัฒนาขึ้นมาอย่างรวดเร็ว เป็นจำนวนมาก ครอบคลุมอาณาบริเวณของแขวงมีนบุรีทั้งแขวง แขวงบางชัน เฉพาะส่วนล่าง และแขวงแสนแสบบริเวณรอยต่อกับแขวงมีนบุรี หรือที่รู้จักกันว่าถนนร่มเกล้า อย่างไรก็ตาม ตามสถิติ พ.ศ. 2529 พบว่าพื้นที่ที่เป็นที่อยู่อาศัยคิดรวมทั้งเขตได้เพียง 8.15% เท่านั้น

ปรากฏการณ์ที่น่าสนใจคือจากสถิติการใช้ที่ดิน พบว่า 87% จัดเป็นที่ว่างและคงเป็นพื้นที่เกษตรกรรมเพียง 4.27% เท่านั้น ในขณะที่จะพบว่าพื้นที่สีเขียวยังคงเป็นลักษณะเด่นของเขต ทั้งนี้เนื่องจากเขตมีนบุรีถูกควบคุมโดยกฎหมายผังเมือง ให้รักษาเป็นพื้นที่สีเขียว ห้ามสิ่งปลูกสร้างชนิดอื่นยกเว้นที่อยู่อาศัยของชาวบ้านแต่เดิม จนทำให้เกิดปัญหาขึ้นเมื่อชาวบ้านต้องการเพิ่มรายได้โดยอาศัยบ้านเรือนเป็นที่ทำการค้า ก็จะถูกจัดว่าผิดกฎหมาย เพราะทำให้กลายเป็นอาคารพาณิชย์ไป แต่พื้นที่สีเขียวที่ได้รับการสงวนรักษาไว้ กลับถูกจัดเป็นพื้นที่รองรับน้ำที่ระบายออกจากเขตชั้นกลาง และชั้นในของกรุงเทพฯ และอีกจำนวนมหาศาลกลายเป็นที่ปลูกหญ้าขาย รองรับบ้านจัดสรรในเขตชั้นกลางของกรุงเทพฯ นั้นเอง ถนนทั้งสามสายได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อเชื่อมต่อกับมีนบุรี ในระยะปัจจุบันนี้และคาดว่า จะใช้เวลาอีกเพียงไม่กี่ปีก็จะเสร็จสิ้นโครงการ ทำให้โครงการบ้านที่อยู่อาศัยเกิดขึ้นมากมายในเวลารวดเร็ว แล้วในขณะนี้

ดังนั้นบริเวณที่มีประชากรหนาแน่นที่สุดจึงได้แก่ บริเวณที่ตั้งเขตมินบุรี ในแขวงมินบุรี ทางตะวันตกเฉียงใต้ของเขต นั่นเอง เพราะเป็นจุดที่คลองสำคัญสามสายคือ แสนแสบ สามวาและสองต้นนุ่น มาบรรจบกัน จึงเป็นที่ตั้งของเมืองมินบุรีแต่เดิม และปัจจุบันยังเป็นจุดที่ถนนสายสำคัญดังกล่าวมาแล้วมาบรรจบและสิ้นสุดลง ที่นี้ประชากรในแขวงมินบุรีมีมากถึง 40% ของประชากรทั้งเขต (ดูตารางที่ 2.11) นอกจากบริเวณตัวเมืองแล้วยังกระจายอยู่ตาม แนวถนนใหม่ๆ และนิคมอุตสาหกรรมบางชั้น ซึ่งตั้งอยู่ในแขวงนี้บริเวณรอยต่อกับเขตบางกะปิ แขวงที่มีประชากรมากรองลงมาคือ แขวงแสนแสบ และบางชั้น มีประชากรคิดเป็น 17% และ 10% ของทั้งเขตตามลำดับ ซึ่งในความเป็นจริงจะพบว่าในสองแขวงนี้ บริเวณที่มีประชากรมากคือบริเวณที่เชื่อมต่อกับแขวงมินบุรีนั่นเอง หากดูแผนที่ประกอบ (ดูภาพที่ 18) เราอาจกล่าวได้ว่าบริเวณตะวันตกเฉียงใต้ของเขต มีประชากรอยู่รวมกันถึง เกินกว่า 70% ของประชากรทั้งเขต ในจำนวนนี้ส่วนใหญ่อยู่ในบริเวณตัวเมืองหรือตัวอำเภอตนเอง นอกจากนี้หากจะพิจารณาสถิติย้อนหลังกลับไปในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาจะพบว่าสัดส่วนของประชากรในแขวงที่ตัวอำเภอตั้งอยู่ ต่อประชากรทั้งเขตมีสูงขึ้นอย่างช้าๆ ในขณะที่แขวงรอบนอกมีสัดส่วนประชากรลดลง ลักษณะเช่นนี้คล้ายกับหัวเมืองในต่างจังหวัดอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามอีกบริเวณหนึ่งซึ่งมีประชากรอาศัยเพิ่มขึ้น ก็ตามแนวถนนรามอินทรา ช่วงต่อกับเขตบางกะปิ (เรียกกันว่ากิโลเมตรแปดรามอินทรา) ซึ่งจัดอยู่ในแขวงบางชั้น นอกจากนั้นแล้วถิ่นที่อยู่อาศัยของประชากรยังคงเป็นตามแนวคลองต่างๆ เช่นที่เคยเป็นมาแต่อดีต มีชุมชนเล็กๆ เป็นระยะๆ ที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ มีประชากรเป็นชาวมุสลิมเป็นจำนวนมาก มีมัสยิดทั้งหมดประมาณ 20 แห่ง

เขตหนองจอก เป็นเขตชั้นนอกที่มีสภาพเป็นชนบท ของกรุงเทพมหานคร มีประชากรน้อย ความหนาแน่นต่อพื้นที่ต่ำ และประ

ชากรทำการเกษตรเป็นอาชีพหลัก เขตหนองจอกมีพื้นที่ 236.261 ตารางกิโลเมตร ซึ่งนับว่าเป็นเขตใหญ่ที่สุดของกรุงเทพฯ หรือคิดเป็น 15.06% ของพื้นที่ทั้งกรุงเทพฯ แต่มีประชากรเมื่อปี 2530 เพียง 60,142 คนหรือคิดเป็น 1.09% ของประชากรกรุงเทพฯ ทิศเหนือของเขตติดต่อกับอำเภอสาธุการ จังหวัดปทุมธานี ทิศตะวันออกติดต่อกับจังหวัดฉะเชิงเทรา ทิศใต้ติดต่อกับเขตลาดกระบัง และทิศตะวันตกติดต่อกับเขตมินบุรี (ดูภาพที่ 17)

เขตหนองจอกเป็นที่ราบลุ่ม เต็มไปด้วยลำคลองสายใหญ่หน้อยจำนวนมากกระจายไปทั่วทั้งเขต ประชาชนทำการเกษตร และตั้งถิ่นฐานอยู่ตามแนวลำคลองสายต่างๆ มาแล้ว ที่สำคัญได้แก่ คลองแสนแสบ สองเก้า สิบ สิบเอ็ด สิบสอง สิบสาม สิบสี่ คลองหลวงแห้งและลำปลาข้าว โดยเฉพาะคลองแสนแสบเป็นที่ ที่ทางการสยามแต่โบราณ ให้ชาวมุสลิมจาก 7 หัวเมืองภาคใต้ (แขกปัตตานี 7 หัวเมือง) ไปตั้งถิ่นฐาน ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 และปัจจุบันเป็นแนวการตั้งถิ่นฐานสำคัญที่สุดพาดผ่านกลางเขต มีถนนสำคัญเลียบบดลดแนว บรรจบกับลำคลองและถนนหลักสายอื่นๆ ณ บริเวณที่ตั้งอำเภอ ซึ่งอยู่ในแขวงกระทุ่มรายต่อกับหนองจอก (ดูภาพที่ 18) ลำคลองต่างๆ ยังใช้เป็นทางคมนาคมและเป็นเส้นแบ่งเขตด้วย จนถึงปัจจุบันอย่างไรก็ตามถนนเริ่มมีบทบาทมากขึ้น และลำคลองมีบทบาทลดลงตามการขยายตัวของชุมชนเมืองและความสะดวกของ ทางรถยนต์ ปัจจุบันเขตหนองจอกมีถนนหลักเพียงสามสายเท่านั้น และมีถนนรองอีก 18 สาย

ประชากรของเขตหนองจอกกระจุกตัวอยู่บริเวณ ตัวอำเภอ เช่นเดียวกับมินบุรี ทำให้ประชากรแขวงกระทุ่มราย รวมกับแขวงหนองจอกแล้วคิด เป็น 38% ของประชากรทั้งเขต โดยมีประชากรเพียง 23,000 คนเท่านั้น ส่วนเขตอื่นๆ มีประชากรเบาบางมาก เมื่อเทียบกับขนาดพื้นที่ (ดูตารางที่ 2.12) ประชากรส่วนใหญ่ยังทำการ

เกษตร เขตหนองจอกมีพื้นที่ทำการเกษตรอยู่ถึง 77.7% ส่วนใหญ่เป็นการทำนา เป็นแหล่งปลูกข้าวใหญ่แห่งเดียว ของกรุงเทพฯ อย่างไรก็ดีตาม กฎหมายสงวนรักษาพื้นที่สีเขียว กับการเป็นทุ่งรับน้ำที่ระบายออกมาจากกรุงเทพฯ เขตชั้นในและชั้นกลาง ทำให้เขตหนองจอกมีปัญหาคล้ายๆกับเขตมีนบุรีในแง่ดังกล่าว

เขตลาดกระบังและพระโขนง เขตลาดกระบังเป็นพื้นที่ชนบทนอกเขตหนึ่งของกรุงเทพฯ มีพื้นที่รวม 123.86 ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็น 7.9% ของพื้นที่ทั้งกรุงเทพฯ แต่มีประชากรเมื่อปี 2530 จำนวน 3,875 คน คิดเป็น 1.16% ของประชากรกรุงเทพฯ พื้นที่ส่วนใหญ่เต็มไปด้วยโครงข่ายลำคลองใหญ่น้อยเช่นเดียวกับมีนบุรี และหนองจอก มีประชากรอาศัยอยู่ตามแนวลำคลองเป็นระยะๆ ที่สำคัญที่สุดคือคลองประเวศบุรีรมย์ ซึ่งพาดผ่านแนวเขตด้านใต้ ขนานกับเขตจังหวัดสมุทรปราการ ตลอดแนวคลองประเวศมีถนนสายสำคัญ คือถนนลาดกระบัง ถนนหลวงแพ่ง ซึ่งต่อมาจากซอยอ่อนนุช(สุขุมวิท 71 ซึ่งเรียกกันทั่วไปว่าถนนอ่อนนุชมากกว่า) ดังนั้นตามแนวคลองและถนนจึงเป็นที่ตั้งถิ่นฐาน โดยมีจุดสำคัญคือที่ตั้งตัวอำเภอ และตลาดเฉพาะแขวงลาดกระบังแขวงเดียวจึงมีประชากร เกือบครึ่งหนึ่งของจังหวัด(ดูตารางที่ 2.13) อย่างไรก็ดีตาม สัดส่วนของประชากรในเขตนี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามการขยายตัวของชุมชน มาตามแนวถนนสายสำคัญนี้ ประชากรในเขตนี้ส่วนใหญ่ทำการเกษตรกรรม

ส่วนเขตพระโขนงเป็นเขตกึ่งเมืองกึ่งชนบทคล้ายกับเขตบางเขนและเขตบางกะปิ เป็นเขตชั้นกลางที่มีประชากรมากที่สุด ของกรุงเทพฯ คือเมื่อปี 2530 มีประชากร 650,572 คน คิดเป็น 11.82% ของทั้งกรุงเทพฯ มีพื้นที่ 143.559 ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็น 15% ของกรุงเทพฯ เขตพระโขนงแบ่งออกเป็น 9 แขวง ได้แก่ คลองเตย คลองตัน พระโขนง บางนา บางจาก สวนหลวง หนองปรือ และคลองประเวศและคลองใหม่ เฉพาะสองแขวงหลังยังจัดเป็นชั้นนอกซึ่ง

แบ่งเป็นหมู่บ้าน มีกำนันผู้ใหญ่บ้านปกครองอยู่

ประชากรของเขตพระโขนงกระจายตัวไม่สม่ำเสมอคล้ายกับเขตชั้นกลางอย่างบางเขนและบางกะปิ กล่าวคือแขวงซึ่งติดต่อกับเขตห้วยขวาง บางกะปิ ปทุมวันและยานนาวา ได้แก่แขวงที่อยู่ทางตะวันตกเฉียงเหนือสามแขวงคือ คลองเตย คลองตันและพระโขนง มีพื้นที่รวมกันคิดเป็นไม่ถึง 10% ของทั้งเขต แต่มีประชากรรวมกันคิดเป็น 43.13% ของทั้งเขต(เมื่อปี 2530 ดูตารางที่ 2.14) ส่วนแขวงทางตะวันออก ได้แก่ประเวศ หนองบอนและคลองไม้ มีพื้นที่ถึง 38.5% ของทั้งเขต แต่มีประชากรเพียง 15% เท่านั้น แขวงซึ่งอยู่ตอนกลางของเขต ได้แก่บางนา สวนหลวง เป็นบริเวณที่ชุมชนเมืองขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว ทั้งที่อยู่อาศัยและสถานประกอบการ อาคารพาณิชย์ รวมถึงเขตอุตสาหกรรมใหม่ๆ

แต่เดิมประชากรในเขตนี้ก็ตั้งถิ่นฐานตามแนวคลองสายเล็กๆ ในเขตนี้เช่นคลองตัน คลองเตย คลองพระโขนง คลองห้วยหมาก คลองบางนา และคลองใหญ่อย่างคลองแสนแสบ แต่ปัจจุบันบริเวณชุมชนหนาแน่นจะอยู่ตามแนวถนนสายสำคัญต่างๆแทน โดยเฉพาะบ้านจัดสรรเกิดขึ้นมากมายตามแนวถนนและซอยสำคัญต่างๆ ซึ่งในปัจจุบันมีถนนสำคัญรวม 32 สาย

ลักษณะการใช้ที่ดินของเขตพระโขนงสะท้อนความเป็นเขตกึ่งเมืองกึ่งชนบทอย่างชัดเจน กล่าวคือที่อยู่อาศัยและพาณิชย์กรรมจะหนาแน่นมากในแขวงทางตะวันตกและน้อยลงในแขวงทางตะวันออก ในทางกลับกันแขวงทางตะวันตกเป็นพื้นที่ทำการเกษตรน้อยมากและไม่มีเลยในบางแขวง ในขณะที่พื้นที่ส่วนใหญ่ของแขวงทางตะวันออกเป็นพื้นที่ทำการเกษตร พื้นที่เพื่อการพาณิชย์กรรมมักอยู่ในรูปของตึกแถวเป็นสำคัญ แขวงที่เป็นที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะที่มีการขยายตัวสูงมากคือแขวงสวนหลวง ในขณะที่แขวงบางนาและบางจากกลายเป็นพื้นที่ที่อุตสาหกรรมขยายตัวเข้าไป โดยเฉพาะตามแนวถนนบางนา-

ตราด ลักษณะที่น่าสนใจประการสุดท้ายคือ เขตพระโขนงก็เหมือนกับเขตชั้นกลางอื่นๆ คือมีพื้นที่ว่างรอการพัฒนาอีกเป็นจำนวนมากคิดเป็น 60 % ของพื้นที่ทั้งหมด

ลักษณะทางสังคมที่น่าสนใจของประชากรในเขตเหล่านี้

ในที่นี้จะอาศัยการสำรวจวิจัยซึ่งจัดทำโดยสถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทำการสำรวจเกี่ยวกับลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจของหัวหน้าครัวเรือน ในเขตบางกรวย กรุงเทพมหานคร โดยในปี 2524 ทำการสำรวจเกี่ยวกับเขตพระโขนง ลาดกระบัง และหนองจอก และในปี 2526-2527 ทำการสำรวจในเขตบางเขน บางกะปิ และมีนบุรี รายงานการสำรวจวิจัยดังกล่าวได้ให้ข้อมูลที่น่าสนใจบางประการ เป็นพื้นฐานแก่การเข้าใจประชากรของบริเวณดังกล่าว แม้ข้อมูลจะห่างจากการเลือกตั้ง พ.ศ. 2530 ถึง 3-6 ปี และแม้ว่าจะกระทำคนละเวลาในระหว่างเขตต่างๆ เหล่านี้ แต่ดังจะเห็นต่อไปว่าข้อมูลบางประการที่จะหยิบยกออกมา จากงานวิจัยดังกล่าว จะช่วยให้เราเข้าใจสภาพทางสังคมเศรษฐกิจของประชากรได้ไม่น้อยทีเดียว

หัวหน้าครัวเรือนในเขตบางเขน บางกะปิ และพระโขนง มีภูมิลำเนาได้รับการศึกษาอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างสูง ในเขตบางกะปิ หัวหน้าครัวเรือนที่ได้รับการศึกษาระดับ มศ. 5 ขึ้นไปรวมกันถึงประมาณ 62% ในเขตบางเขน 37% และพระโขนง 30% หากรวมถึงระดับมศ 3 ขึ้นไป เขตบางกะปิจะคิดเป็น 72% เขตบางเขน 57% และเขตพระโขนง 42% ในขณะที่หัวหน้าครัวเรือนในเขตชั้นนอกได้รับการศึกษาอยู่ในเกณฑ์ภาคบังคับเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือเขตมีนบุรี 66% เขตหนองจอก 89.5% และเขตลาดกระบัง 88% อย่างไรก็ตาม หัวหน้าครัวเรือนในเขตพระโขนงที่ได้รับการศึกษาเพียงภาคบังคับก็มีสูงถึง 47% ซึ่งสะท้อนลักษณะของเขตที่เป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ในขณะเดียวกับที่เป็นแหล่งของชุมชนแออัดและกึ่งชนบทในเวลาเดียวกัน



ในด้านการนับถือศาสนา ส่วนใหญ่ของทุกเขตเป็น ชาวพุทธ กล่าวคือเกินกว่า 90% โดยเฉพาะเขตบางเขนสูงถึง 97.5% สิ่งที่น่าสนใจคือหัวหน้าครัวเรือนในเขตมีนบุรีและหนองจอก เป็นชาวมุสลิมสูงถึง 37% และ 30% ตามลำดับ ดังได้กล่าวมาแล้วว่า แนวคลองแสนแสบเป็นที่ตั้งถิ่นฐานของชาวมุสลิมมาในอดีต และปัจจุบันยังเป็นเส้นชีวิตสำคัญของประชากรทั้งสองเขต นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าในเขตบางกะปิและพระโขนงซึ่งมีประชากรจำนวนมาก ก็เป็นชาวมุสลิมสูงถึงเขตละประมาณ 4.5 %

ในด้านการประกอบอาชีพของหัวหน้าครัวเรือน ก็สะท้อนถึงลักษณะของแต่ละเขตดังได้กล่าวมาอย่างเห็นได้ชัด เขตหนองจอกยังเป็นครอบครัวเกษตรกรรมจำนวนมากสูงถึง 68.5% ในขณะที่ทำการค้าเพียง 6% และเป็นนักบริหารหรือจัดการเพียง 3.5% อยู่ในระบบราชการหรือในภาคบริการเพียงประเภทละไม่ถึง 1% ลักษณะนี้ตรงข้ามอย่างมากกับเขตบางเขนและเขตบางกะปิซึ่งมีหัวหน้าครัวเรือนรับราชการสูงถึง 38% และ 41% ตามลำดับ และมีอาชีพทางการบริหารและจัดการอีก 13% และ 6% ตามลำดับ หากพิจารณาจากลักษณะของการใช้พื้นที่ของทั้งสองเขตนี้ คงจะนึกถึงการขยายตัวของแหล่งที่อยู่อาศัยในรูปของบ้านจัดสรรดังได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลด้านอาชีพที่ปรากฏ เขตบางกะปิและบางเขนมีผู้ทำเกษตรกรรม เพียง 1.5% และ 0.3% ดังเราจะเห็นว่าพื้นที่ที่กว้างขวางของทั้งสองเขตกลับอยู่ในประเภทที่ว่างรอการพัฒนา มากเสียยิ่งกว่าพื้นที่ทำการเกษตร อย่างไรก็ตาม หัวหน้าครัวเรือนในสองเขตนี้ประกอบอาชีพในกลุ่มอื่นๆ กระจายกันพอสมควร โดยเฉพาะทำการค้า มีมากถึง 14% และ 16% ตามลำดับ

เขตมีนบุรีสะท้อนลักษณะของสังคมที่ยังทำการเกษตร แต่เริ่มแปรเปลี่ยนกลายเป็นชุมชนเมืองที่อยู่อาศัยและอุตสาหกรรมบางส่วน มีหัวหน้าครัวเรือนทำการเกษตรอยู่ 26.8% แต่ผู้มีอาชีพรับราชการก็

มีถึง 18.5% และผู้มีอาชีพการค้า เสมียนพนักงาน อาชีพทางการบริหารและจัดการ รวมกันอีก 16% เศษ ที่น่าสนใจคือเป็นช่าง และกรรมกรอีกถึง 16.5% ลักษณะคล้ายๆกันปรากฏในเขตที่อุตสาหกรรมเริ่มขยายตัวเข้าไปอย่างเขตลาดกระบังซึ่งมีผู้ทำการเกษตรอยู่สูงถึง 38% ในขณะที่มีช่างและกรรมกรมากถึง 21.7% ในขณะที่หัวหน้าครัวเรือนที่ทำการสำรวจเมื่อปี 2524 ไม่มีผู้ใดรับราชการเลย นอกนั้นกระจายตัวอยู่ในอาชีพอื่นๆ

ลักษณะที่น่าสนใจของเขตพระโขนงก็สอดคล้องกับ ภาพสะท้อนจากการใช้พื้นที่ดังได้กล่าวมาซึ่งเราเห็นได้ว่าเป็นเขตใหญ่โต เป็นทั้งที่อยู่อาศัยแหล่งใหญ่ในบางแขวง เป็นเขตอุตสาหกรรมในบางแขวง และมีพื้นที่กว้างขวางในแถบตะวันออกเป็นที่ว่างหันจากสภาพการเป็นเขตเกษตรกรรม ลักษณะเด่นคือเป็นผู้ประกอบการค้า และเสมียนพนักงานสูงกว่าเขตอื่นคือ 29% เป็นช่างและกรรมกรเกิน 20% และมีอาชีพบริหารและจัดการอีกถึง เกือบ 19% มีผู้ประกอบการอาชีพด้านบริการมากเช่นกันคือ 10% แต่มีเกษตรกรเพียง 1% เท่านั้น อาจกล่าวได้ว่าลักษณะอาชีพกระจายตัวอย่างมาก แต่เน้นหนักไปทางการประกอบการ กับการค้า อุตสาหกรรมและบริการ

พิจารณาจากรายได้ต่อเดือนของหัวหน้าครัวเรือน จะพบว่าส่วนใหญ่ของเขตกิ่งชนบทอย่างมีนบุรี หนองจอกและลาดกระบัง มีรายได้ต่อเดือนอยู่ในช่วงต่ำกว่าห้าพันบาทลงไป กล่าวคือคิดเป็น 70% ของเขตมีนบุรี, 81.2% ของเขตหนองจอก และ 78.3% ของเขตลาดกระบัง โดยเฉพาะในเขตหนองจอกและลาดกระบังมีรายได้ต่ำกว่าสามพันบาทถึง เกือบ 60% (เมื่อปี 2524) ในเขตเหล่านี้ผู้มีระดับรายได้สูงกว่าหกพันบาทมีอยู่เพียง 12.6% ในเขตมีนบุรี, 10.5% ของเขตหนองจอก และ 4.7% ของเขตลาดกระบัง

สำหรับเขตกิ่งเมืองกิ่งชนบทที่กำลังขยายตัวเป็นชุมชน เมืองอย่างอีกสามเขตที่เหลือ จะพบปรากฏการณ์ที่น่าสนใจ กล่าวคือ ประ

การแรก ระดับรายได้ของหัวหน้าครัวเรือนกระจายตัว อยู่ในระดับต่างๆกัน แต่ประการต่อมาเรากลับจะเห็นได้ว่าผู้มีรายได้สูงมากคือเกินกว่าหนึ่งหมื่นบาทต่อเดือน กลับมีจำนวนมากโดดเด่นกว่าระดับอื่นๆ กล่าวคือ 22.6% ของเขตบางกะปิ, 14.3% ของเขตบางเขนและ 20.5% ของเขตพระโขนง ประการที่สาม กรณพิจารณากระดับรายได้เป็นกลุ่มจะพบว่าผู้มีรายได้สูงคือเกินกว่าเก้าพันบาทขึ้นไป ในเขตบางกะปิมีจำนวนคิดเป็น 31.2% ผู้มีรายได้ระดับถัดลงมาคือระหว่าง 5,000-9,000 บาทคิดเป็น 24% ส่วนผู้มีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาทลงไปคิดเป็น 40.5% ของเขตบางกะปิ สำหรับเขตบางเขน ผู้มีรายได้ 9,000 บาทขึ้นไปคิดเป็น 20.8% รายได้ระหว่าง 5,000-9,000 บาทคิดเป็น 29.8% และต่ำกว่า 5,000 บาทคิดเป็น 41.9% สำหรับเขตพระโขนง ผู้มีรายได้เกิน 9,000 บาทคิดเป็น 24% รายได้ระหว่าง 5,000-9,000 บาทคิดเป็น 15.1% และผู้มีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาทคิดเป็น 54.2% ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในทั้งสามเขตชั้นกลางนี้ ปริมาณผู้มีรายได้สูงและต่ำและปานกลางมีสัดส่วนไม่ต่างกันอย่างลิบลับ แต่กลุ่มใหญ่สุดจะเป็นผู้มีรายได้ต่ำ รองลงมาคือเป็นผู้มีรายได้สูงมาก ผู้มีรายได้ปานกลางกลับมีจำนวนน้อยกว่า ปรากฏการณ์เช่นนี้สะท้อนลักษณะทางสังคมของประชากรในเขตเหล่านี้ได้เป็นอย่างดีว่า มีทั้งผู้มีรายได้สูงที่มีที่พักอาศัยในเขตเหล่านี้ และผู้มีรายได้ต่ำมากอย่างเกษตรกร กรรมกรรับจ้างและชาวสลัมเป็นจำนวนมากด้วยกัน ทั้งสองระดับ

ข้อมูลประการสุดท้ายเกี่ยวกับลักษณะอากาศที่พักอาศัย จะพบว่าส่วนใหญ่ของครัวเรือนในเขตเหล่านี้เป็นบ้านที่มีบริ เวณทั้งสิ้น ในกรณีนี้ เราไม่สามารถแยกแยะได้ระหว่างบ้านพักอาศัยมีบริเวณ สวยงามล้อมรอบของชนชั้นกลางและสูง กับบ้านพักอาศัยของเกษตรกร อย่างไรก็ตามข้อมูลนี้กลับสะท้อนลักษณะเดิมของเขตเหล่านี้ว่า ยังมีพื้นที่กว้างขวางเพียงพอ คงมีเพียงเขตบางเขนและพระโขนง เท่านั้น

พื้นที่มีดึกแคว เป็นสัดส่วนถึง 26.8% และ 17.5% ตามลำดับ และเป็นบ้านพัก ไม่มีบริเวณสูงถึง 14.7% และ 25.9% ตามลำดับ ซึ่งคงเป็นบริเวณชุมชนแออัดและอาคารพาณิชย์ริมถนน ลักษณะเด่นเรื่องอาคารที่พักของ เขตชั้นกลางและชั้นนอก เช่นนี้มีความสำคัญต่อรูปแบบวิธีการของการหาเสียงดังจะกล่าวถึง ในบทต่อไป และที่สำคัญ คือ เป็นลักษณะ เด่นที่ต่างกับเขตชั้นใน

ลักษณะทางสังคม เศรษฐกิจ ประการสุดท้ายที่จะยกมาในบท นี้คือชุมชนแออัดในเขตเหล่านี้ ตารางที่ 2.16 แสดงถึงจำนวนและลักษณะบางประการของชุมชนแออัดในเขตชานกรุง เทพฯ ข้อมูลดังกล่าวแตกต่างจากสถิติของทางราชการกรุงเทพมหานคร เพราะรวมเอาชุมชนแออัดที่ยังไม่ได้รับการรับรองจากทางราชการเข้าไปด้วย และทำการสำรวจอย่างละเอียดโดยหน่วยงานพัฒนาของเอกชน ถึงลักษณะด้านอื่นๆ ของชุมชนแออัดเหล่านี้ด้วย จะสังเกตเห็นได้ว่าในเขตชั้นนอกที่มีลักษณะกึ่งชนบท แทบจะไม่มีชุมชนแออัดเลย คงมีเพียง เล็กน้อยในบริเวณตลาดหรือตัวเมืองใหญ่เท่านั้น แต่เขตชั้นกลางอย่างบาง เชนและพระโขนง ซึ่งเป็นย่านที่อยู่อาศัยหนาแน่น ย่านการค้าพาณิชย์กลับมีชุมชนแออัดจำนวนมาก

ในเขตบาง เชนมีชุมชนแออัดถึง 63 แห่ง ในปี 2528 ส่วนใหญ่มีขนาดต่ำกว่า 200 หลังคาเรือน และมีขนาดใหญ่เกินกว่า 500 หลังคาเรือนเพียง 5 แห่ง (4 ใน 5 เกินกว่า 600 หลังคาเรือน สูงสุดคือ 770 หลังคาเรือน) ในจำนวนนี้มีฐานะที่ทางการยอมรับว่าเป็นชุมชนแออัด 34 แห่ง และอยู่ในระหว่างถูกผลักดันขับไล่ 34 แห่ง เขตบางกะปิมีชุมชนแออัดเพียง 33 แห่ง ซึ่งทางการยอมรับเพียง 22 แห่ง กว่าครึ่งหนึ่งมีขนาดต่ำกว่า 100 หลังคาเรือน และเกือบทั้งหมดมีขนาดต่ำกว่า 200 หลังคาเรือน นอกจากนี้ส่วนข้างมากมีอายุต่ำกว่า 20 ปี และถูกขับไล่อยู่เพียง 6 แห่ง

เขตพระ โขนงมีชุมชนแออัดสูงสุดคือ 111 แห่ง ส่วนข้างมากมี

ขนาดต่ำกว่า 200 หลังคาเรือน แต่มีชุมชนแออัดขนาดใหญ่จำนวนไม่น้อยเช่นกัน เฉพาะสลัมคลองเตยแห่งเดียวมีจำนวนผู้อยู่อาศัย ถึง 7,300 หลังคาเรือน จำนวน 86 จาก 111 แห่งอยู่ในภาวะที่ ทางราชการยอมรับฐานะเป็นชุมชนแออัด และส่วนข้างมากมีอายุเกินกว่า 20 ปี อย่างไรก็ตามในจำนวนนี้กำลังอยู่ระหว่างถูกขับไล่เพียง 37 แห่ง

ลักษณะของชุมชนแออัดดังกล่าวมานี้คงช่วยให้เราเห็น ความซับซ้อนหลากหลายของพื้นที่ได้ดียิ่งขึ้น เช่น เขตพระโขนงมีลักษณะต่างๆ ภายในเขตเดียวกันและแตกต่างกันอย่างมาก รายละเอียดเกี่ยวกับที่ตั้งของสลัมแต่ละแห่งจะช่วยให้เราสามารถระบุ ลักษณะของประชากร ณ จุดต่างๆ ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น แต่เกินกว่าจะนำมาบรรยายโดยละเอียดในที่นี้ได้

ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะทางสังคม เศรษฐกิจ เท่าที่แสดงมาคงไม่สามารถให้รายละเอียดแก่เราได้ถึงขนาดว่าในแขวงใดบริเวณใดมีลักษณะอย่างไร ทั้งลักษณะต่างๆ จนถึงบัดนี้อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างตามการขยายตัวอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจและชุมชนเมืองในระยะไม่กี่ปีที่ผ่านมาจนถึงขณะนี้ อย่างไรก็ตาม ภาพที่เราได้จากข้อมูลดังกล่าวคงทำให้เราเข้าใจถึงองค์ประกอบและ ความหลากหลายแห่งมุมของประชากร ในเขตชั้นกลางและชั้นนอก ได้พอสมควร

ประเด็นสำคัญกว่าในที่นี้ก็คือ ในเมื่อเขตเลือกตั้ง คือการกำหนดขอบข่ายพื้นที่จำนวนหนึ่งให้กลายเป็นหน่วยเดียวกับ ในการเลือกตั้ง ก็ย่อมหมายถึงการจัดสรรพื้นที่ที่มีสภาพสังคม เศรษฐกิจของประชากร ในลักษณะต่างๆ ออกเป็นหน่วยๆ แม้ว่าโดยหลักเกณฑ์ของทางราชการจะพิจารณาเพียงจำนวนประชากรและ เขตปกครอง เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาจัดแบ่ง แต่ในความเป็นจริงย่อมหมายถึงการจำแนกแยกแยะและรวมกันเข้าของประชากรในสภาพต่างๆ อาจรวมเอาสภาพคล้ายกันเข้าด้วยกันหรือตรงข้ามก็เป็นได้ ลักษณะของสังคม เศรษฐกิจของประชากรที่ถูกจัดสรรโดยเขตเลือกตั้ง ย่อมมีผล

ต่อการเลือกตั้งอย่างแน่นอน ตัวอย่างง่ายๆเช่น หากรวมเอาเขต
ชั้นนอกถึงชนบทเข้าด้วยกันหมดอย่างมีนบุรี หนองจอก และลาดกระ
บัง ความต้องการของประชากรในเขตเหล่านี้ย่อมแตกต่างกับเขต
เลือกตั้งที่ประกอบด้วยเขตบางกะปิด้านตะวันตกและใต้ หรือเขต
เลือกตั้งที่ประกอบด้วยแขวงคลองตัน คลองเตยและสวนหลวง ซึ่ง
เป็นชุมชนแออัดในเมือง เขตเลือกตั้งที่ประกอบด้วยพื้นที่ ที่มีสภาพ
แตกต่างกันผสมรวมกันในเขตเดียว ก็ย่อมมีสภาพปัญหาทางออกและ
พฤติกรรมของผู้เลือกผสมปนเปกันระหว่างหลายลักษณะกัน

สภาพทางสังคม เศรษฐกิจกับคุณภาพของความเป็นตัวแทน

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทก่อนว่าการแบ่ง เขตเลือกตั้งของไทย
เท่าที่ผ่านมา ไม่เคยนำปัจจัยอื่นใดนอกจากจำนวนและเขตปกครอง
มาใช้ในการพิจารณา จากที่แสดงให้เห็นในบทนี้เราย่อมเห็นแล้วว่า
ประชากรในเขตหนึ่งๆมีสภาพทางสังคม เศรษฐกิจที่หลากหลายเพียง
ใด โดยเฉพาะในแถบชานเมืองหรือเขตชั้นกลางและชั้นนอก ของ
กรุงเทพมหานคร การแบ่งเขตเลือกตั้งจึงอาจมีผลให้คะแนนเสียง
จากประชากรในลักษณะต่างๆมีน้ำหนักมากน้อยต่างกัน สมมติว่า
เกษตรกรในเขตชั้นนอกมีความต้องการหรือปัญหาที่แตกต่างจากประ
ชากรในเขตเมือง เช่นต้องการแก้ไขภาวะที่ที่ทำกินของตน กลาย
เป็นแหล่งระบายน้ำออกจากใจกลางกรุง เทพมหานคร ในขณะที่
ประชากรในเขตเมืองต้องการให้แก้ไขปัญหาน้ำท่วมด้วยการระบาย
น้ำออกไปโดยเร็ว เมื่อเกิดการเลือกตั้งขึ้น ประชากรสองส่วนนี้
ย่อมต้องการนโยบายและผู้แทนที่จัดการปัญหาของตน สวนทางกัน
หากเขตเลือกตั้งรวมเอาเขตชั้นนอกถึงชนบทไว้ด้วยกัน น้ำหนักของ
คะแนนเสียงจากประชากรส่วนนี้ก็จะมีมาก ผู้แทนในเขตนั้นย่อมต้อง
รักษาผลประโยชน์ของผู้ลงคะแนนที่เป็นเกษตรกร ในทางกลับกัน
หากเขตชั้นนอกถูกแยกกระจายออกไปรวมกับเขตเมืองที่มีประชากร
มากกว่าและต้องการให้ผู้แทนแก้ปัญหาไปอีกแบบ น้ำหนักเสียงของ

ประชากรเขตเมืองย่อมมีมากกว่า ผู้แทนที่ได้รับเลือกย่อมรักษาผล
ประโยชน์ของประชากรเขตเมืองมากกว่า ความเป็นตัวแทนของ
ประชากรเขตชั้นนอกย่อมสำคัญน้อยลงไปหรือกระทั่งถูกละเลย

ในทางทฤษฎีแล้ว การแก้ปัญหาที่กระทำได้โดยจัดระบบการ
ลงคะแนนเสียงอย่างที่เรียกว่า การมีตัวแทนแบบเป็นสัดส่วน
(Proportional representation) คือจัดสัดส่วนของประชา
กรที่มีสภาพทางสังคม เศรษฐกิจต่างกันอย่างสิ้นเชิง ออกเป็นคะแนน
ส่วน แล้วให้สิทธิแก่ประชากรที่เสียเปรียบในการมีผู้แทนของตนโดย
เฉพาะ โดยวิธีการลงคะแนน นับคะแนนที่กำหนดขึ้น แต่ระบบดัง
กล่าวคงจะเป็นเรื่องยากเย็นมากในประเทศไทย การแบ่งเขต
เลือกตั้งจะเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยได้บ้าง หากการแบ่งเขต คำนี้ถึง
ความแตกต่างทาง เศรษฐกิจสังคมท่านองนี้

ตัวอย่างกรณีเขตชั้นกลางและชั้นนอกของกรุงเทพฯ มีปัจจัย
หลายประการที่ควรคำนึงถึง อาทิเช่น สภาพสังคม เศรษฐกิจแบบถึง
ชนบท ชุมชนชาวมุสลิมและประชากรในชุมชนแออัด เป็นต้น การแบ่ง
เขตเลือกตั้งโดยแยกแขวงต่างๆตามแนวคลองแสนแสบ ออกจากกัน
ด้วยเหตุผลว่าอยู่คนละเขตปกครองนั้น ในด้านหนึ่งชอบธรรมอย่าง
ยิ่งหากพิจารณาจากเกณฑ์ที่ปัจจุบันใช้กันอยู่ แต่ในอีกด้านหนึ่งทำให้
เสียงของชาวมุสลิมไม่มีทางได้รับการรับฟัง เท่าที่ควร เพราะชาวมุส
ลิมาศัยเรียงรายอยู่ตามแนวคลองมาแต่ดั้งเดิม แต่กลายเป็นกลุ่ม
คะแนนเสียงที่ถูกแยกออกจากกันด้วยเขตเลือกตั้งเสมอมา ในภาวะ
เช่นนี้ความต้องการของประชากรเหล่านี้จะบรรลุผลมากน้อยฝากไว้
กับความเอาใจใส่ของผู้แทนเป็นรายบุคคล เพราะระบบการเลือก
ตั้ง ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการรวมกลุ่มของประชากรขึ้นมาสนับสนุนตัว
แทนของตนอย่างจริงจังและเป็นไปได้ ข้อตั้ง เถื่อนนี้คงจะยังเป็น
เรื่องยากที่จะเสนอทางออกใดๆในแง่ระบบวิธีลงคะแนน หรือแม้แต่
การแบ่งเขต แต่เป็นสิ่งที่ถูกมองข้ามตลอดมาจึงเห็นว่าควรที่จะฝาก
ไว้ให้คำนึงถึงมากขึ้นในโอกาสต่อไป

บทที่ 3
เขตเลือกตั้งกับการหาเสียง

โดยพื้นฐานแล้ว เขตเลือกตั้ง เปรียบเสมือนยุทธภูมิของนักการเมืองนั่นเอง นักการเมืองจึงตระหนักดีว่าตนจะต้องรู้จักพื้นที่ที่ตนจะต้องทำการต่อสู้ให้ดีอยู่ตลอดเวลา ซึ่งหมายถึง รู้จักสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในเขตนั้นอย่างละเอียดพอสมควร จนถึงรู้จักกับประชาชนเป็นรายบุคคลอีกจำนวนไม่น้อย ผู้ที่เตรียมตัวจะเป็นนักการเมืองจึงต้องใช้เวลาทำความเข้าใจกับพื้นที่ของตนเสียก่อน และผู้ที่คือนักการเมืองอยู่แล้วต่างรู้ดีว่าการ "เกาะติดพื้นที่" มีความสำคัญเพียงใด นักการเมืองเก่าแก่ในพื้นที่หนึ่งๆ จึงรู้จักสภาพสังคมวิทยาและชีวิตผู้คนในเขตพื้นที่ของตนเป็นอย่างดี จนแทบจะเรียกได้ว่าอยู่ในใจตลอดเวลา โดยไม่ต้องอาศัยสถิติ ตัวเลขอย่างที่เราเห็นมาด้วยซ้ำไป บางครั้งแทบจะสามารถพูดถึง ปัญหาและเรื่องเล็กน้อยๆของบุคคลในพื้นที่นั้นๆทีเดียว¹

ปกติแล้วนักการเมืองจะทำงานเกาะติดพื้นที่ของตน ตลอดเวลาทั้งในและนอกฤดูหาเสียงเลือกตั้ง สุดแต่แต่ภารกิจและความขยันขันแข็งของแต่ละคน นักการเมืองหน้าใหม่ของสภากรุงเทพมหานคร รายหนึ่งซึ่งเตรียมตัวจะสมัคร สส. ในคราวหน้า ใช้เวลาทุกเสาร์อาทิตย์มาเป็นเวลาสามปีเศษแล้ว ในการออกเดินตระเวนพบปะประชาชนในเขตของตน² นอกเหนือจากวิธีการหาประสบการณ์ โดยตรงด้วยตัวเองแล้ว นักการเมืองยังรู้จักพื้นที่ โดยอาศัยหัวหน้าและ การร้องเรียนจากชาวบ้าน ซึ่งจะมีเป็นประจําน้อยเพียงใด ในช่วงนอกฤดูหาเสียงเลือกตั้ง ย่อมขึ้นอยู่กับระบบฐานมวลชนของพรรคและนักการเมืองคนหนึ่งๆเอง แต่ในช่วงฤดูหาเสียงนับเป็นวิธีการที่ช่วยให้ นักการเมือง รู้จักสภาพเฉพาะแต่ละส่วนของเขตของตนในเวลาอันรวดเร็ว

ในฤดูหาเสียงเลือกตั้ง แผนการหาเสียงจะถูกกำหนดวางขึ้น โดยสองปัจจัยใหญ่ประกอบกัน ประการแรกคือการกำหนดเครือข่าย หัวคะแนนและบุคคลที่จะเป็นฐานคะแนนเสียง ปัจจัยนี้ยังเป็นกลไกหลักสำคัญที่สุด ในการระดมคะแนน ประการที่สอง นักการเมืองจะกำหนดประเด็นการหาเสียง โดยคำนึงถึงปัญหาของพื้นที่นั้นๆ ในชื่อนักการเมืองในเขตกรุงเทพฯ เชื่อกันว่า การเลือกตั้งในกรุงเทพฯ อาศัยเงินซื้อเสียงกันโดยตรงไม่ได้ผลเท่าในต่างจังหวัด ดังนั้นสิ่งที่นักการเมืองต้องสนใจมากกว่าคือประเด็นการหาเสียง แม้จะเป็นเขตกรุงเทพฯก็มิใช่ว่าผู้คนจะสนใจปัญหาการเมืองระดับชาติ หรือปัญหาโยกย้ายใหญ่ๆไปเสียหมด ตรงกันข้าม คนกรุงเทพฯส่วนใหญ่ยังต้องการเห็นนักการเมืองที่รู้จักปัญหาที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน ปัญหาเฉพาะหน้าทั้ง เล็กและใหญ่ของพื้นที่หนึ่งๆ จากการติดตามการหาเสียงของนักการเมืองจำนวนหนึ่งจะพบว่า เฉพาะในการปราศรัยใหญ่ของพรรคเท่านั้นที่ปัญหาโยกย้ายระดับชาติจะถูกหยิบยกมาพูดถึงกัน ส่วนในการปราศรัยย่อย ณ จุดต่างๆทุกวันในเขตเลือกตั้งของนักการเมืองแต่ละคน และในการตระเวนพบปะประชาชนซึ่งเป็นวิธีการหาเสียงหลักของนักการเมืองนั้น จะเน้นอภิปรายปัญหาของพื้นที่และปัญหาระดับชีวิตประจำวันแทบทั้งสิ้น

แม้กรุงเทพฯจะได้ชื่อว่าเป็นนครขนาดใหญ่ เป็นสังคมเมืองที่ทันสมัย แต่ในความเป็นจริงกลับเป็นสังคมที่มีความแตกต่าง หลากหลายกันอย่างมากระหว่างประชากรในส่วนต่างๆ เช่นระหว่างเขตชั้นใน ชั้นกลางและชั้นนอกดังได้กล่าวมาแล้วในบทก่อน และยังมี ความแตกต่างทางสังคมอีกมากระหว่างประชาชนในเขตหนึ่งๆ เช่นระหว่างแถบย่านการค้า เขตที่อยู่อาศัยสมัยใหม่(บ้านจัดสรร) กับเขตเก่าแก่ของชุมชน เช่นรอบวัดเก่า หรือริมทางน้ำเก่า เป็นต้น นักการเมืองต้องรู้จักยุทธภูมิของตน โดยรู้จักภูมิศาสตร์และสังคมวิทยาของเขตเลือกตั้งของตน เพื่อกำหนดประเด็นการหาเสียงขึ้นมา

ในกรณีที่ทำการศึกษาในคราวนี้ ซึ่งจัดเป็นเขตชั้นกลางและชั้นนอก หรือตั้งที่นัการเมืองเรียกกันว่าเป็นเขตกิ่งเมืองกิ่งชนบทของกรุงเทพฯนั้น นักการเมืองต่างกล่าวตรงกันว่ามีสภาพที่ยากลำบากพอสมควร เพราะทันทีที่เข้าเขตหนึ่งจะมีสภาพเป็นชนบท ครั้นพอเข้าอีกเขตจะกลับกลายเป็นเมืองใหญ่ ซึ่งมีปัญหาแตกต่างกันมากจนถึงขนาดตรงข้ามและขัดแย้งกันในหลายๆเรื่อง อาทิเช่นระหว่างเขตตลาดบางเขนกับมีนบุรี, ตลาดกระบังกับพระโขนง และคลังชั้นกับบางกอกน้อย ตัวอย่างของประเด็นที่ขัดแย้งตรงข้ามกันก็มี เช่นในการเลือกตั้งปี 2531 ประชาชนในเขตรอบนอกต่างเดือดร้อนหนักกับการที่ กทม.กำหนดให้ตลาดกระบัง หนองจอก มีนบุรี เป็นเขตระบายน้ำออกจากเขตชั้นกลางและชั้นใน จนทำให้ระดับน้ำในเขตรอบนอกสูงเกินไปเกิดความเสียหายต่อการเกษตร ซึ่งยังเป็นอาชีพหลักของประชาชนในเขตเหล่านั้น ในกรณีมีนบุรีและหนองจอก เกิดน้ำท่วมตั้งแต่ประมาณเดือนพฤษภาคม 2531 เรื่อยมา ประชาชนจำนวนไม่น้อยต้องเปลี่ยนอาชีพหรือเปลี่ยนชนิดพืชผล ผู้สมัครจึงได้รับการร้องเรียนให้เจรจากับทาง กทม. เพื่อขอผ่อนคลายนโยบายด้วยการเปิดประตูน้ำให้ไหลเข้า กทม. เขตในได้เป็นระยะๆ ในทางกลับกัน ประชาชนในเขตที่อยู่อาศัย ซึ่งขยายตัวมากในเขตชั้นกลางอย่างบางเขน บางกะปิและพระโขนง ต่างต้องการให้นักการเมืองดูแลการป้องกันน้ำท่วมให้ดี ให้ตรวจสอบการสูบน้ำ และการสร้างเขื่อนกันน้ำระบายน้ำออกไปจาก กทม. ให้มีประสิทธิภาพ เป็นต้น (โปรดสังเกตุว่าสำหรับประชาชนในเขตที่อยู่อาศัยเหล่านี้ เขตกทม. หมายถึง เขตที่มีคนอยู่อาศัยหนาแน่นและเขตตัวเมือง โดยมักจะไม่มีการแผนที่ กทม. ซึ่งรวมถึงพื้นที่ทำการเกษตรรอบนอก อยู่ด้วยแต่อย่างไร)

นักการเมืองที่มีประสบการณ์ท่านหนึ่งของเขตกิ่งเมือง กิ่งชนบทเปิดเผยว่า นอกจากการแบ่งตามภูมิศาสตร์ดังกล่าวแล้ว เขายัง



แบ่งประเภทประชากรตามลักษณะความเป็นอยู่ออกเป็นชาวดิน ชาวฟ้า บ้านมีรั้ว และชนบท³ ชาวดินคือพวกสลัม ชาวฟ้าคือชาวแฟลต บ้านมีรั้วคือผู้มีอันจะกินและบ้านจัดสรร เป็นต้น แต่ละกลุ่มจะต้องมีวิธีการเข้าหาต่างกัน และมีปัญหาเฉพาะแตกต่างกัน หลักการของเขาที่ต้องเอาใจทุกฝ่าย แม้แต่ในกรณีความต้องการตรงข้ามกันดังที่กล่าวมาแล้ว ก็ต้องพยายามหาจุดพอดีที่จะสนองความต้องการของทุกฝ่าย สำหรับชาวสลัมมักจะต้องการโรงเรียน ศูนย์บริการสาธารณสุขและทะเล่เย็นบ้าน ซึ่งนักการเมืองจะต้องสร้างผลงาน เหล่านี้ นอกฤดูหาเสียง เป็นสำคัญ และการเป็นฝ่ายรัฐบาลจะได้เปรียบมาก เพราะสามารถจัดสรรงบประมาณมาให้ได้ นักการเมืองเพียง แต่เป็นผู้ประสานงานให้ นอกนั้นเพียงแต่สนใจทุกข์สุขและเข้าร่วมงานบุญประเพณีต่างๆของชาวสลัมอย่างสม่ำเสมอ ในกรณีที่ไม่ได้เป็นฝ่ายรัฐบาลจึงอาจจะลำบากสักหน่อยในการจัดหาสิ่งที่ชาวสลัม ต้องการเหล่านั้น ทั้งในแง่เงินทุนและการดำเนินงานซึ่งต้องอาศัยบรรพราชการตลอดเวลา ตรงกันข้าม สำหรับพวกบ้านมีรั้วแล้ว แทบไม่ต้องการการพบปะเยี่ยมเยียนของนักการเมืองเลย คนพวกนี้จะฟังหนังสือพิมพ์และข่าวสารทางอ้อมมากกว่าฟังสส.ที่แวะไปพบปะ การไปหาเสียงก็เพียงเพื่อให้เขาได้รู้จักและไม่วิจารณ์ว่า ไม่เคยเห็นผู้สมัครในเขตของตนเลยสักครั้งเท่านั้นเอง แต่ไม่สามารถพูดจาจูงใจหาคะแนนเสียงได้เท่าใดนัก พวกนี้บางทีก็ไม่ต้อนรับนักการเมือง ไม่ค่อยสนใจจะพูดคุยด้วย และมีจำนวนมากที่ชีวิตประจำวัน มิได้ผูกพันกับพื้นที่ที่ตนอาศัยเลย ในการติดตามการหาเสียงคราวหนึ่ง ผู้สมัครสองคนเดินตระเวนไปตามตรอกซอกซอยทั้งที่เป็นสลัม ริมน้ำ และบ้านจัดสรรตั้งแต่เช้าจรดเย็น ครั้นตกเป็นผู้สมัครคนหนึ่งถึงกับบ่นออกมาว่า “เสียเวลาไปเยอะกับแถบ(บ้านจัดสรร) คงไม่มีประโยชน์เท่าไร”⁴

ในแง่ระบบหวัคะแนนและวิธีการสร้างฐานคะแนนเสียงก็เช่น

กัน ในเขตเลือกตั้งที่มีสภาพกึ่งเมืองกึ่งชนบทของกรุงเทพฯ ผู้สมัครต้องรู้จักใช้วิธีที่แตกต่างกัน ในขณะที่แถบที่เป็นกึ่งชนบท การเข้าหาผู้ใหญ่บ้านและบุคคลสำคัญของท้องถิ่นเช่นครู ผู้เฒ่าผู้สาว ยังมีความสำคัญมาก วิธีการดังกล่าวนี้กลับไม่ได้ผลนักในแถบที่เป็นเมือง เป็นที่ทราบกันดีว่าพรรคการเมืองที่มีฐานเสียงอย่างหนาแน่นในเขตกทม ในระยะสิบปีเศษที่ผ่านมา ประสบความสำเร็จในการจัดตั้งฐานมวลชนของตน ก็เพราะอาศัยการจัดตั้งในเขตชั้นกลางและชั้นนอกเป็นหลัก ในขณะที่ประสบความสำเร็จน้อยกว่าโดยเปรียบเทียบ ในเขตชั้นในของ กทม. การจัดตั้งในเขตชั้นกลางและชั้นนอกของพรรคนี้ อาศัยทั้งความศรัทธาเชื่อมั่นในตัวหัวหน้าพรรค และความผูกพันในเชิงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สำหรับเขตชั้นนอกยังอาศัยวิธีการคล้ายกับระบบหัวคะแนนในต่างจังหวัด รวมทั้งการเสนอสิ่งตอบแทนในรูปแบบๆ อีกด้วย ในการเลือกตั้งปี 2531 ที่ผ่านมา ก็เช่นกัน การประเมินคะแนนของผู้สมัครแต่ละทีมและแต่ละคน ในเขตเลือกตั้งกึ่งเมืองกึ่งชนบท มักปรากฏว่าแต่ละคนมีฐานคะแนนดี อยู่ในพื้นที่ประเภทใดประเภทหนึ่งเท่านั้น ความสำเร็จจึงขึ้นอยู่กับขนาดของฐานคะแนนที่มีอยู่เดิม บวกกับเครือข่ายของพรรคที่หาไว้เดิม (ซึ่งมีเพียงพรรคเดียวที่ได้ประโยชน์จากข้อนี้) หากยังไม่พอ จะต้องขึ้นอยู่กับการประสานวิธีการดึงคะแนนเสียงจากพื้นที่อีกประเภทให้ได้

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ สส. ของเขตพระโขนง ลาดกระบัง ท่านหนึ่ง เคยเป็นกำนันใหญ่ของเขตลาดกระบัง ที่มีธุรกิจก่อสร้างใหญ่โตกว้างขวางนับจากรุ่นบิดาของเขา เขามีฐานคะแนนในเขตลาดกระบังหนาแน่นจนมั่นใจได้ ดังนั้นในการเลือกตั้งที่ผ่านมา 2 ครั้ง (พ.ศ. 2529 และ 2531) เพียงแต่อาศัยฐานเสียงของพรรคและหัวคะแนนช่วยหาคะแนนในเขตพระโขนงอีกเพียงพอให้ตนเอง ไม่ถูกทิ้งห่างมากนักโดยไม่จำเป็นต้องคิด 1 ใน 3 ด้วยซ้ำไป ในการเลือกตั้งปี 2531 ที่ผ่านมา จำนวนผู้มีสิทธิและใช้สิทธิในเขตลาดกระบัง คิดเป็น

เพียง 11.9% และ 10.7% ของทั้งเขตเลือกตั้งตามลำดับ แต่เขาสามารถชนะการเลือกตั้งได้ โดยได้คะแนนจากเขตลาดกระบังสูงกว่าผู้ได้ที่สอง (ซึ่งอยู่พรรคเดียวกัน) ถึงสองเท่า และสูงกว่าผู้สมัครพรรคอื่นหลายเท่า นอกจากนี้สัดส่วนคะแนนของเขาจากเขตลาดกระบังคิดเป็นประมาณ 28% ของคะแนนรวมทั้งเขาได้รับ ในขณะที่ผู้สมัครคนอื่นต้องอาศัยคะแนนในเขตพระโขนงเป็นหลัก โดยมีสัดส่วนคะแนนจากเขตลาดกระบังต่ำกว่านั้นมาก (โปรดดูตารางที่ 3.1 และ 3.2) น่าสังเกตว่าปรากฏการณ์เช่นนี้ ส่วนหนึ่งมาจากปัจจัยที่เขตคลองตัน คลองเตย ซึ่งมีประชากรหนาแน่น ไม่ถูกจัดรวมอยู่ในเขตเลือกตั้งนี้ด้วย

ตัวอย่างอีกกรณีหนึ่งซึ่งอยู่ในสภาพคล้ายคลึงกันคือ เสียงจากพื้นที่กึ่งชนบทเป็นสัดส่วนข้างน้อยของทั้งเขตเลือกตั้ง แต่นักการเมืองที่มีฐานเสียงดีในเขตกึ่งชนบท กลับไม่สามารถทิ้งห่างคู่แข่งในเขตกึ่งชนบทได้มากนัก ในขณะที่กลับไม่สามารถหาคะแนนจากเขตเมืองได้มากเท่าไรนัก จึงต้องพ่ายแพ้ไปอย่างขาดลอย ในกรณีเขต 13 ของการเลือกตั้งปี 2531 สัดส่วนผู้มีสิทธิและผู้ใช้สิทธิ ของเขตมีนบุรีและหนองจอก ต่อทั้งเขตเลือกตั้งคิดเป็นประมาณ 21-25 และ 14-15% ตามลำดับ (ดูตารางที่ 3.3) ซึ่งสูงกว่าในกรณีเขตลาดกระบังที่เพิ่งกล่าวถึงไปข้างต้นเสียอีก แต่ผู้ที่ได้คะแนนเสียงสูงในเขตกึ่งชนบทอย่างมีนบุรีและหนองจอก หากคะแนนทิ้งห่างจากคู่แข่งได้ไม่ถึงสองเท่า ตรงกันข้าม คะแนนของเขาในเขตบางเขนกลับถูกทิ้งห่างจากคู่แข่งถึงสิบเท่าตัว ผลจึงปรากฏว่าผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดในสองอำเภอของกรุงเทพมหานครกลับต้องพ่ายแพ้ไป (ดูตารางที่ 3.4)

ในช่วงการหาเสียง ผู้สมัครท่านนี้เกาะพื้นที่ของตนอย่างดี ทำงานหนักในเขตของตนจนมั่นใจ เขาทุ่มเตในเขตบางเขนเพียงประมาณ 10 วันสุดท้ายก่อนวันเลือกตั้ง และคาดหวังว่าจะอาศัยผู้ร่วมทีมและฐานเสียงของพรรคในเขตบางเขนช่วยหาคะแนน ให้เกาะ

กลุ่มไว้ (ประมาณ 1 - 1.5 หมื่นคะแนน) ก็จะชนะอย่างไม่มีปัญหา แต่การณี่ไม่ได้เป็นไปดังคาด ตรงกันข้าม พรรคอื่นในเขตนี้ต่างทุ่มเทหาเสียงที่เขตบางเขนเป็นหลัก แล้วอาศัยเครือข่ายพรรคในเขตกิ่งชนบท ทางานรักษาคะแนนเดิมไปก่อน จากนั้นจะอาศัยการให้สิ่งตอบแทนต่างๆ ในช่วงจังหวะสุดท้ายก่อนการลงคะแนนไม่กี่วัน เพียงเพื่อดึงเสียงให้เกาะกลุ่มติดตามมาไม่ห่างนัก ก็ประสบความสำเร็จในที่สุด นักการเมืองผู้พ่ายแพ้กล่าวว่า เขาเจาะเขตบางเขนไม่เข้า ในขณะที่เขตของเขาถูกเจาะอย่างหนักในช่วงวันท้ายๆ ที่แรกเขาเกร็งว่าคู่แข่งจะต้องพะวงกับเขตมีนบุรีซึ่งเขาจองคะแนนได้ก่อนแล้ว แต่การณี่กลับกลายเป็นว่า ในวันท้ายๆ เขาเองกลับต้องพะวงกับ การถูกเจาะ โดยพรรคคู่แข่งอาศัยการหาเสียงแบบ "ขอแทรก" หนึ่งคนคือยอมให้ชาวบ้านเลือกเขาหนึ่งคน แต่ทิ้งคู่แข่งร่วม และขอให้เลือกคนจากพรรคคู่แข่งแทนสักหนึ่งคน⁵

ในแง่วิธีการหาคะแนนและระบบหัวคะแนน ในพื้นที่กิ่งชนบทนั้น ทุกพรรคพยายามอาศัยบุคคลที่เป็นผู้มีบทบาทหรือมีอิทธิพลในชุมชน พรรคหนึ่งอาศัยกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นเครือข่ายที่ตน สร้างไว้ อย่างต่อเนื่อง พรรคใหม่ที่เพิ่งเข้าร่วมการเลือกตั้งพยายามอาศัยครูและเจ้าหน้าที่ของเขตซึ่งตนพอจะหึงพาได้ ตามความสัมพันธ์ในระบบราชการที่มีอยู่ ส่วนนักการเมืองมุสลิมที่ได้คะแนนสูงอาศัยการเกาะติดผู้นำศาสนามุสลิมในท้องที่ นักการเมืองผู้นี้ใช้เวลาส่วนมากของการหาเสียงตระเวนไปตามแหล่งชุมชนทางศาสนา อาศัยความเป็นปัญญาชน เป็นมุสลิมที่เคร่งครัด เข้าร่วมพิธีทางศาสนา แล้วอภิปรายปัญหาต่างๆ ไปทีละแห่งๆ ประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาบ่อยครั้งจัดเป็นปัญหาของพื้นที่ อาทิเช่น การถูกจัดเป็นพื้นที่สีเขียว ห้ามมีโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเขาเห็นว่าเป็นการถ่วงรั้งความเจริญงอกงามไป ควรเปิดโอกาสให้มีการจัดสรรสัดส่วนให้เหมาะสม ปัญหาการเป็นแหล่งระบายน้ำจากเขตชั้นกลางและชั้นในของ กทม. ซึ่ง



ควรให้ชาวบ้านในเขตรอบนอกมีส่วนร่วมพิจารณา ไปจนถึงปัญหาที่แสดงถึงความล้มเหลวว่าส่วนอื่นๆของ กทม. เช่น ปัญหาขาดบริการสาธารณสุขและโรงเรียน นอกจากนี้บางครั้งจะเสนอปัญหาที่ชาวมุสลิมประสบอยู่ เช่น โรงเรียนสอนศาสนา ยังไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร กฎหมายไม่เป็นธรรมที่เกี่ยวกับศาสนา และการบังคับให้ประดิษฐานพระพุทธรูปในโรงเรียนมุสลิม เป็นต้น นอกนั้นก็จะเป็นการอภิปรายความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการเมืองและการเลือกตั้ง หน้าที่ของ สส. และโจมตีการใช้เงินซื้อเสียง

แต่เมื่อพิจารณาการหาเสียงในเขตบางเขน กลับพบว่าพรรคที่มีฐานเสียงใน กทม. เกือบทั้งหมด มีเครือข่ายหัวคะแนนในเขตบางเขนค่อนข้างดีที่สุดในยุคนี้ พรรคใหม่อาศัยซื้อเสียงคะแนนนิยมพรรค และความศรัทธาในตัวหัวหน้าพรรคเป็นปัจจัยชูโรง ประกอบกับผู้สมัครเป็นนายทหารอากาศเก่า จึงหวังคะแนนจากหมู่ทหารอากาศซึ่งอยู่ในเขตนั้นเป็นจำนวนมาก ตรงกันข้าม พรรคของผู้สมัครมุสลิมดังกล่าวข้างต้น กลับแทบไม่มีฐานเสียงที่ติดพอเลยสักพื้นที่เดียว ผู้สมัครพรรคนี้อีกคนกล่าวว่าตนมีหัวคะแนนในเขตนี้ราว 400 คน แต่ยังตรวจสอบไม่ได้ว่าเป็นหัวคะแนนจริงหรือปลอมก็คน (กล่าวคือ เป็นหัวคะแนนของพรรคอื่นด้วยในเวลาเดียวกัน) เขากล่าวว่า เขตบางเขนตอนบนซึ่งเป็นเขต 13 ในคราวนี้ ต้องอาศัยระบบหัวคะแนน ที่มีอิทธิพลในท้องที่ซึ่งพรรคของเขาเสียเปรียบอยู่มาก เพราะพรรคคู่แข่งทำงานมาตลอดนานกว่า ในการปราศรัยในเขตนี้ เท่าที่ติดตามดูก็พบว่า มีผู้สนใจฟังน้อยมาก แม้แต่ในเขตตลาดและแฟลค ก็ไม่สามารถหาผู้สนับสนุนมานั่งฟังได้อย่างเป็นกอบเป็นกำ และเมื่อพิจารณาประเด็นหาเสียงก็พบว่า ไม่มีประเด็นเด่นๆ ที่เป็นปัญหาของท้องที่ขึ้นมาเสนอได้อย่างกรณีเขตมีนบุรี หนองจอก เท่าที่ติดตามดูการเดินพบปะประชาชนหรือดักพบประชาชนตามชุมชนทาง หรือป้ายรถเมล์ ผู้สมัครจะแวะคุยกับประชาชนแต่เพียงสั้นๆ โดยมากเป็นการ

แนะนำตัวแล้วแจกบัตรระบุเบอร์ของตน โดยไม่สามารถหาประเด็นปัญหาพูดคุยจนใจเท่าใดนัก หัวคะแนนที่พรรคนี้มีอยู่เป็นผู้ไม่มีบารมีต่อผู้ลงคะแนนเท่าใดนัก เป็นเพียงผู้นำทางแก่ผู้สมัครไปตาม ขอกขอยต่าง ๆ มากกว่า การปราศรัยก็กล่าวได้แต่เพียงคุณสมบัติการเป็น สส. ปัญหาของกรุงเทพฯ โดยกว้างๆ ซึ่งรู้กันอยู่ทั่วไป เช่น ปัญหาการจราจร เฉพาะบางพื้นที่เท่านั้นที่สามารถหาประเด็นมาอภิปรายแก้ท้องถื่นได้ เช่น ปัญหาการขยายสนามบินดอนเมืองกับผลกระทบต่อชุมชนรอบๆ เป็นต้น น่าสังเกตด้วยว่าพรรคคู่แข่งไม่เห็นการปราศรัยหาเสียงเท่าใดนัก

เห็นได้ชัด เจนว่าลักษณะของยุทธภูมิมิผลอย่างมาก ต่อการหาเสียง ทั้งในระดับการวิเคราะห์เข้าใจปัญหา ความคุ้นเคยพื้นที่และถนน ระบบหัวคะแนน ตลอดจนถึงกลยุทธ์การหาเสียงของแต่ละพรรค คุณ ส. นักการเมืองคนสำคัญของเขตบางเขน ได้กล่าวเสริมในเรื่องนี้อีกว่า นอกจากจะต้องรู้จักปัญหาเฉพาะพื้นที่ และกำหนดแผนการหาเสียงให้สอดคล้องกับปัญหาแล้ว สำหรับเขาจะมีแผนที่คะแนนเสียงของเขตบางเขนซึ่งปรับปรุงทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง ไม่ว่าระดับใด แผนที่คะแนนเสียงของเขาคือแผนที่เขตบางเขน ซึ่งแต้มด้วยสัญลักษณ์สีชนิด ซึ่งแทนหน่วยเลือกตั้งที่พรรคของเขาชนะมาก ชนะน้อย แพ้น้อย และแพ้มาก โดยปกติที่ตั้งของหน่วยเลือกตั้งจะไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก ดังนั้นเขาสามารถประเมินสถานการณ์ของคะแนนของพรรคเขาได้ถึงระดับหน่วยเลือกตั้ง ซึ่งมีความสำคัญมากต่อการวางแผนการหาเสียง⁷

อย่างไรก็ตาม จากการสอบถามนักการเมืองในคราวนี้ ทุกคนให้ข้อสังเกตไปในทางเดียวกันว่า แม้สภาพของยุทธภูมิ จะมีผลอย่างมากต่อการหาเสียง แต่ชัยชนะหรือความพ่ายแพ้ ยังขึ้นอยู่กับ การวางแผนและยุทธวิธีที่เหมาะสมกับยุทธภูมินั้นๆ ไม่มีใครได้เปรียบหรือเสียเปรียบอย่างเด็ดขาดแต่เริ่มแรก กลวิธีการหาเสียงรวมถึง

การทุ่มเงิน เป็นปัจจัยที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อชัยชนะหรือความพ่ายแพ้ มากกว่า

เชิงอรรถ

1. สัมภาษณ์นาย ม. และ น. ซึ่งเป็นนักการเมืองเก่าในเขตพระโขนงและเขตชั้นในของ กทม. ตามลำดับ ทั้งคู่จะบรรยายถึงปัญหาละเอียด ถึงระดับตรอกซอยและเฉพาะเรือน ได้หลายกรณี คุณ ด. เจ้าหน้าที่ กทม. ถึงกับยอมรับว่าผู้ที่รู้จักพื้นที่ กทม. ดีที่สุดมีสามพวกคือบุรุษไปรษณีย์, เจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎร เก่าแก่บางคน และนักการเมือง
2. คือนาย จ. สส. กทม. ท่านหนึ่ง จากการเลือกตั้งกรุงเทพมหานครเมื่อปี 2528 ซึ่งมีภาพปรากฏทางหนังสือพิมพ์เป็นประจำ ปัจจุบันเป็นเลขานุการรัฐมนตรีกระทรวงหนึ่ง
3. สัมภาษณ์นาย ม. นักการเมืองเขตพระโขนง 15 มิ.ย. 2531
4. จากการติดตามนาย ย. และ ฉ. ผู้สมัครเขต 13
5. สัมภาษณ์ ฉ. ผู้สมัครเขต 13 เมื่อ 19 กรกฎาคม 2531
6. สัมภาษณ์ ย. ผู้สมัครเขต 13 เมื่อ 19 กรกฎาคม 2531
7. สัมภาษณ์ ส. ผู้สมัครเขต 12 เมื่อ 9 มิถุนายน 2531 คุณ ม. นักการเมืองเขตพระโขนงก็อาศัยวิธีการคล้ายๆ กันนี้ด้วยในการวางแผนหาเสียง, สัมภาษณ์ ม. เมื่อ 15 มิถุนายน 2531

การเปลี่ยนแปลง เขตเลือกตั้งและผลกระทบต่อโอกาสการเมือง

การประกาศเขตเลือกตั้งโดยทางราชการมักจะไม่เป็นหัวข้อที่ประชาชนทั่วไปให้ความสนใจนัก คนส่วนใหญ่อาจไม่สนใจรู้ด้วยซ้ำไปว่าเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิในคราวหนึ่งๆ มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรหรือไม่ จึงไม่น่าแปลกใจแต่อย่างใดที่กระบวนการกำหนดเขตเลือกตั้งดังบรรยายมาในตอนต้นจะไม่เคยถูกตรวจสอบ หรือสงสัยจากสาธารณชนเลย แต่สำหรับนักการเมืองแล้ว การกำหนดเขตเลือกตั้งแต่ละครั้ง เป็นสิ่งที่อาจส่งผลกระทบต่อโอกาส ของตน ตั้งแต่เริ่มต้นการต่อสู้ที่เคียว การเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้ง แต่ละครั้งอาจหมายถึงความได้เปรียบหรือเสียเปรียบมากน้อยตั้งแต่ยังไม่ได้ลงมือหาเสียง

การกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งเพื่อให้เกิดคุณ หรือโทษแก่ผู้สมัครเฉพาะราย หากเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือเป็นไปอย่างมีแผนการ มีศัพท์เรียกพฤติกรรมเช่นนี้ว่า เจอร์รี่แมนเดอริง (Gerrymandering) ประวัติความเป็นมาของพฤติกรรมและศัพท์คำนี้มาจากการเลือกตั้งในมลรัฐแมสซาชูเซตของสหรัฐอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. 1812 ในคราวนั้นนักการเมืองผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการรัฐคือ นาย Elbridge Gerry ต้องการให้พรรคของตนได้เปรียบในการเลือกตั้งอย่างเต็มที่ จึงจัดการกำหนดเขตเลือกตั้งขึ้นเพื่อเอื้ออำนวยประโยชน์แก่ตน โดยไม่คำนึงถึงเหตุผลทางภูมิศาสตร์ หรือความเหมาะสมของพื้นที่ที่ประกอบเป็นเขตเลือกตั้งเดียวกัน จนเกิดเป็นเขตเลือกตั้งรูปร่างประหลาดคล้ายสัตว์ในนิยายตะวันตกที่เรียกกันว่า ซาลาแมนเดอร์ (Salamander) ซึ่งมีคุณสมบัติทนน้ำไฟ พฤติกรรมที่เจตนาเอาเปรียบโดยอาศัยการกำหนดเขตเลือกตั้ง ให้ตนเองอยู่รอด หรือเพื่อกลั่นแกล้งคู่แข่งเช่นนี้จึงเป็นที่รู้จักกันต่อมา

ว่า เจอร์รี่แมนเดอริง (ดูภาพที่ 20) แม้จะมีความพยายามตั้งกฎเกณฑ์ต่างๆ ขึ้นมาอีกเพื่อป้องกันพฤติกรรมที่วุ่นนี้ แต่ก็ยังไม่สามารถป้องกันได้สิ้นเชิง ยังคงมีปรากฏในประเทศต่างๆ ต่อมา

ในประเทศไทย สาธารณชนทั่วไปยังไม่มีความสนใจจับตามองในเรื่องนี้ เพราะทางราชการเปรียบเสมือนผู้ทำตัวเป็นกรรมการ หรือผู้รักษากติกาในการแข่งขันกันเองระหว่างนักการเมือง นอกจากนี้ยังไม่เคยมีประสบการณ์ที่การกำหนดเขตเลือกตั้งถูกพิสูจน์ว่าเป็นการเจอร์รี่แมนเดอริงขึ้น แม้ว่าจะเคยมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องนี้อยู่บ้างก็ตาม การกำหนดเขตเลือกตั้งจึงยังคงเป็นเรื่องที่ทำกันเองเงียบๆ โดยกระบวนการของทางราชการตลอดมา

แต่นักการเมืองต่างทราบดีว่าการปรับเปลี่ยนเขตเลือกตั้งแต่ละครั้งมีผลต่อเขาเพียงใด จากการสัมภาษณ์นักการเมืองในการวิจัยคราวนี้ ทุกคนตอบตรงกันหมดว่าการกำหนดและเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้ง มีผลให้คู่แข่งให้โทษแก่ผู้สมัครอย่างมาก แม้ว่าจะอาจจะไม่มีผลถึงขนาดซัดซัดชนะหรือความพ่ายแพ้ก็ตาม (ยกเว้นเพียงนักการเมืองจากเขตชั้นในของกรุงเทพมหานครเพียงรายเดียวเท่านั้นที่เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงเขตชั้นในคงไม่มีผลเปลี่ยนแปลงใดๆ ต่อเขานัก อย่างไรก็ตามเขายอมรับว่านอกเหนือจากเขตชั้นใน ของกรุงเทพฯ แล้ว การเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งในที่อื่นๆ มีผลกระทบต่อสมการ)¹

การเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งส่งผลกระทบต่อผลการเลือกตั้งได้ด้วยสาเหตุสำคัญก็คือ โดยปกตินักการเมืองจะทำงาน อย่างต่อเนื่องในพื้นที่ที่เป็นเขตเลือกตั้งของตน การเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งย่อมหมายถึงการทำให้พื้นที่บางส่วนของนักการเมืองผู้นั้นมีเสียงอยู่ ถูกตัดแบ่งออกไปอยู่เขตอื่นและ / หรือทำให้พื้นที่ที่นักการเมืองผู้นั้นไม่ได้ทำงานมาอย่างต่อเนื่องหรือขาดความคุ้นเคย เข้ามารวมอยู่ในเขตเลือกตั้งของเขา หรืออาจกล่าวอย่างสั้นๆ ได้ว่า ทำให้พื้นที่

ที่ที่เป็นฐานคะแนนของเขาแตกออกจากกันและ / หรือรวมเอาพื้นที่ที่เขาขาดฐานคะแนนเข้ามา

ยิ่งไปกว่านั้น ความผูกพันระหว่างนักการเมืองกับพื้นที่หนึ่งๆ นอกจากจะเป็นผลมาจากการทำงานอย่างต่อเนื่องแล้ว ในหลายกรณียังเป็นผลสืบเนื่องมาจากความสัมพันธ์พิเศษต่างๆ ระหว่างนักการเมืองกับท้องถิ่นนั้น อาทิ เช่นการมีภูมิฐานะเดิมในท้องถิ่นนั้น มีเครือข่ายญาติพี่น้องในท้องถิ่นนั้น มีขอบข่ายธุรกิจหรือมีอิทธิพลผลประโยชน์ในท้องถิ่นนั้น หรือมีความผูกพันทางศาสนา เชื้อชาติความเชื่อกับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เป็นต้น การที่พื้นที่ซึ่งมีความสัมพันธ์พิเศษอยู่ถูกแบ่งแยกจากกันเป็นคนละเขตเลือกตั้งและ/หรือรวมเอาพื้นที่ที่ตนไม่คุ้นเคยเข้ามาใหม่ จึงมิใช่เรื่องที่จะแก้ไขได้ ในเวลาสั้นๆ หรืออาจกลายเป็นจุดอ่อนไปเลย เนื่องจากไม่มีความสัมพันธ์พิเศษใดๆเป็นรากฐาน กล่าวกันว่ากรณี พ.อ. ประจักษ์ สว่างจิตร อดีต สส. กรุงเทพฯ ปี 2529 ไม่ลงสมัครอีกในปี 2531 เพราะไม่พอใจที่เขตบางเขนของตนถูกแยกออกเป็นสองส่วน โดยส่วนหนึ่งถูกยกเอาไปรวมกับมีนบุรีและหนองจอก เขาจึงไม่มั่นใจว่า จะได้รับเลือกตั้ง และทำให้ไม่พอใจ กทม. มาก²

ในทางตรงข้าม การเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งที่เป็นคุณแก่นักการเมืองย่อมหมายถึงการรวมเอาท้องถิ่นที่นักการเมืองที่หนึ่งๆมีฐานเสียงหนาแน่น เข้ามาอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกันให้มากที่สุด และจัดสรรท้องถิ่นที่เป็นจุดอ่อนไปอยู่เขตเลือกตั้งอื่นเสีย อย่างไรก็ตาม ในหลายกรณีการให้คุณแก่ผู้หนึ่งผู้ใด อาจหมายถึงเพียงการทำให้ฐานเสียงของผู้ต่อสู้อ่อนลงหรือแยกออกจากกันดังกล่าวมาแล้ว เพื่อให้ผู้ได้รับประโยชน์มีโอกาสมากขึ้นในเขตนั้น โดยอาจจะมิได้มีฐานเสียงหนาแน่นในเขตที่จัดแบ่งใหม่ก็เป็นได้

ดังได้กล่าวมาแล้วว่ายังไม่เคยมีการฟ้องร้องหรือพิสูจน์กันอย่างจริงจังว่าเกิดการเจอรีแมนเคอร์ริงขึ้นในกรณีประเทศไทย แต่



จากการสัมภาษณ์นักการเมืองและลองตรวจสอบดู พบว่ามีหลายกรณีที่เป็นปัญหากล่าวขวัญกันจนรู้กันดีในหมู่นักการเมือง ตัวอย่าง เช่นนักการเมืองอาวุโสท่านหนึ่งของจังหวัด อ. ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตกที่นั่งลำบากตั้งแต่ประกาศเขตเลือกตั้งในคราวปี 2531 นี้ เนื่องจากพื้นที่ที่เป็นฐานเสียงของท่านถูกแบ่งแยกออกจากกัน โดยส่วนที่มีผู้สนับสนุนท่านอยู่หนาแน่นที่สุด ถูกนำไปรวมกับอำเภอที่ท่านไม่คุ้นเคยและมีสภาพแตกต่างกันมาก นักการเมืองท่านนี้ได้เล่าให้ฟังว่าเคยคัดค้านการแบ่งเขตเลือกตั้งที่ทำให้ตนเสียเปรียบถึง 2 ครั้ง รวมทั้งคราวปี 2531 นี้ด้วย โดยไปพบกับรัฐมนตรีมหาดไทย แล้วยื่นข้อเสนอการแบ่งเขตแบบใหม่ซึ่งพบว่าสามารถทำได้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ทุกประการ แต่ยังไม่ทำให้จำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้งใกล้เคียงกันมากกว่าการแบ่งแบบที่ทางกระทรวงมหาดไทยประกาศใช้เสียอีก รัฐมนตรีมหาดไทยจึงส่งเรื่องไปให้กรมการปกครองพิจารณา ซึ่งจากการตรวจสอบพบว่ามีกรณีนำเรื่องมาพิจารณาถึงในระดับกองการเลือกตั้งจริง แต่ในที่สุดกระทรวงมหาดไทยกลับยืนยันประกาศที่ออกไปแล้ว โดยให้เหตุผลว่า หากยอมให้มีการแก้ไขเสียแล้ว อีก 70 จังหวัดก็จะขอแก้ไขด้วยกันหมด³ ในที่สุดนักการเมืองท่านนี้ก็พ่ายแพ้ในการเลือกตั้งคราวที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม ท่านให้เหตุผลว่าเป็นเพราะผู้อิทธิพลการใช้เงินซื้อเสียงไม่ได้มากกว่าเนื่องจากเขตเลือกตั้ง

ปรากฏการณ์ท่านองนี้เคยเกิดขึ้นมาแล้วในการเลือกตั้ง ครั้งก่อนๆด้วย นักการเมืองดาวรุ่งท่านหนึ่งจากจังหวัด บ. ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้เล่าให้ฟังว่า ภายหลังจากตนชนะการเลือกตั้งได้เป็นครั้งแรกในปี 2526 ก็ทำงานต่อเนื่องในเขตเลือกตั้งของตนมาตลอด แต่แล้วในปี 2529 ทางจังหวัดกลับเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้ง โดยแบ่งอำเภอที่ท่านมีฐานเสียงออกจากกันไปอยู่คนละเขตเลือกตั้ง ส่วนที่มีฐานคะแนนดีถูกนำไปรวมกับอำเภอเมือง ซึ่งมี

ประชากรมาก แต่คนไม่เคยทำงานในท้องถื่นนั้นมาก่อนเลย นอก
จากนี้ เขตใหม่นี้มีพื้นที่ติดต่อกันในแผนที่จริงแต่ที่ว่าเส้นทางคมนาคม
ในความเป็นจริงไม่สะดวกนัก เพราะต้องเดินทางอ้อม ข้ามอีกอำ
เภอหนึ่งเป็นหนทางหลัก ซึ่งคิดเป็นระยะทางนับร้อยกิโลเมตร เขา
เชื่อว่าเขาถูกกลั่นแกล้ง เนื่องจากมีความขัดแย้งกับผู้ว่าราชการอำ
เภอที่อาศัยว่าพรรคของเขาเป็นพรรคร่วมรัฐบาลพลเอกเปรม ในขณะที่
เขาจึงวิ่งเต้นถึงพลเอกเปรม ทำแฟ้มเสนอเป็นการส่วนตัว ให้จัด
แบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ โดยคำนวณตัวเลขประชากร อธิบายความ
เหมาะสมสภาพทาง เศรษฐกิจสังคมว่า เหตุใดสองอำเภอที่เขาบริหารงาน
เสี่ยงดีจึงควรอยู่ด้วยกันตามเดิม พลเอกเปรมฝากเรื่องต่อให้
กระทรวงมหาดไทยพิจารณา ซึ่งต่อมาก็ยืนยันตามที่ผู้ว่าราชการจัง
หวัดเสนอมานักการเมืองท่านนี้ยอมรับว่าวิ่งเต้นเรื่องนี้อยู่ที่กรุง -
เทพฯจนถึงวันรับสมัครจึงรู้ว่าไม่มีทางสำเร็จ และค่อยกลับไปหา
เสียงในเขตเลือกตั้งใหม่ อย่างไรก็ตามนักการเมืองรายนี้ยังได้รับ
เลือกตั้งในปี 2529 ทว่าพลาดท่าพ่ายแพ้ในปี 2531⁴

ในทางตรงข้าม การแบ่งเขตเลือกตั้งให้เป็นคุณก็อาจเกิดขึ้น
ได้ อาทิเช่น ในการเลือกตั้งเมื่อปี 2529 พรรคการเมืองใหญ่ที่
ประสบความสำเร็จทางภาคใต้มาตลอด วางแผนจะกวาดชัยชนะใน
ทุกเขตของจังหวัด น. ซึ่งจัดเป็นจังหวัดใหญ่และเป็นภาพพจน์ ของ
พรรค ทางพรรคจึงมอบหมายให้ สส. เดิมท่านหนึ่งย้ายเขตเข้าไป
เป็นผู้นำทีมในอีกเขตหนึ่ง เนื่องจากมันใจชัยชนะในเขตเดิมแล้ว
และเปิดโอกาสให้ผู้สมัครหน้าใหม่ที่มีอนาคตดีลงสมัคร ในเขตที่มันใจ
แล้วนี้แทน แต่สส. ที่ต้องเข้าไปบุกเบิกในเขตใหม่ ได้รับประโยชน์
จากการแบ่งเขตเลือกตั้งที่ทำให้ฐานคะแนนส่วนสำคัญของตน จาก
เขตเดิมถูกจัดแบ่งใหม่ให้มารวมอยู่ในเขตที่ตนจะต้องบุกเบิกใหม่นั้น
ด้วย ทำให้โอกาสที่พรรคนี้จะกวาดที่นั่งจากทั้งสองเขต มีมากขึ้น
และทำได้สำเร็จในที่สุด

ในกรณีกรุงเทพมหานคร มีการเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งใน
การเลือกตั้งทุกครั้ง เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากร
เป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้จำนวนสส. มีเพิ่มมากขึ้น และต้องจัด
แบ่งเขตให้ได้สส. ตามจำนวนที่ต้องการ อย่างสอดคล้องกับจำนวน
ประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้ง นอกจากนี้ ดังได้ชี้ให้เห็นมาแล้วใน
ตอนต้นว่า แนวโน้มการเคลื่อนย้ายของประชากรในกรุงเทพฯ มี
ลักษณะเคลื่อนออกจากเขตชั้นใน สู่เขตชั้นกลางและชั้นนอก ทำให้
การแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตรอบนอกเกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ
ถูกแบ่งเป็นเขตเลือกตั้งต่างๆจำนวนมากขึ้น เปลี่ยนไปทุกครั้ง หาก
พิจารณาเฉพาะฝั่งพระนคร ในปี 2518 และ 2519 เขตชั้นกลางและ
ชั้นนอกแบ่งออกเป็นเพียง 2 เขตเลือกตั้ง ซึ่งแต่ละเขตกินอาณา
บริเวณกว้างขวางมากคือ เขตเลือกตั้งที่ 3 ประกอบด้วยเขตพระ
โขนง ลาดกระบังและหนองจอก เขตเลือกตั้งที่ 4 ประกอบด้วย
เขตบางเขน บางกะปิ มีนบุรีและห้วยขวาง

ในปี 2522 เขตห้วยขวางและบางกะปิรวมเป็นเขตเลือกตั้ง
เดียวกัน พระโขนงแยกเป็นเขตต่างหากในตัวเอง ส่วนบางเขน
มีนบุรี หนองจอกและลาดกระบังรวมเป็นอีกเขตหนึ่ง รวมมี 3 เขต
เลือกตั้ง

ในปี 2526 เขตห้วยขวาง บางเขนและพระโขนง ถูกจัดเป็น
เขตเลือกตั้งแต่ละเขตเอง ในขณะที่บางกะปิ มีนบุรี หนองจอกและ
ลาดกระบัง ถูกรวมกันเข้าเป็นเขตเดียวกันเขตหนึ่ง รวมมี 4 เขต
เลือกตั้ง

ในปี 2529 บางส่วนของเขตพระโขนง (คลองตัน สวนหลวง)
ถูกรวมเข้ากับเขตห้วยขวาง ส่วนที่เหลือรวมกับลาดกระบังเป็นเขต
เลือกตั้งหนึ่ง บางเขนเป็นเขตเลือกตั้งในตัวเอง ส่วนบางกะปิ
มีนบุรีและหนองจอก รวมกันเข้าเป็นอีกเขตเลือกตั้งหนึ่ง รวมมี 4
เขตเลือกตั้ง

ในปี 2531 เขตห้วยขวางยังคงรวมเอาคลองตันคลองเตยไว้ เขตพระโขนงที่เหลือยังคงรวมกับลาดกระบัง แต่บางกะปิถูกจัดเป็นเขตเลือกตั้งต่างหากในตัวเอง เขตบางเขนจึงถูกแบ่งออกเป็นสองส่วนแทน คือส่วนบนถูกรวมเข้ากับมีนบุรี หนองจอก เป็นเขตเลือกตั้งที่ 13 และบางเขนส่วนล่างจัดเป็นอีกเขตเลือกตั้งในตัวเอง คือเขตเลือกตั้งที่ 12 อาณาบริเวณที่เคยเป็น 2 เขตเลือกตั้งเมื่อปี 2518-2519 จึงกลายเป็น 5 เขตเลือกตั้งไปในปี 2531

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการเมืองหลายฝ่าย ในหลายครั้งด้วยกัน ตัวอย่างแรกคือกรณีเขตพระโขนง เขตนี้ถูกจัดรวมกับเขตลาดกระบังและหนองจอกตั้งแต่ปี 2518 และ 2519 โดยที่เขตพระโขนงมีสัดส่วนประชากรและผู้มีสิทธิมากกว่าอีก 2 เขต รวมกันถึง 5 เท่าครึ่ง อีกทั้งเขตลาดกระบังและหนองจอกเป็นเขตรอบนอกที่มีประชากรไม่หนาแน่น และสภาพยังเป็นพื้นที่ทำการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ ผู้สมัครในเขตเลือกตั้งนี้จึงทุ่มเทหาคะแนนในเขตพระโขนงเป็นหลัก สิบปีต่อมาเขตพระโขนงกลายเป็นเขตเลือกตั้งโดดๆในตัวเอง โดยไม่รวมกับเขตอื่น ผู้สมัครในเขตนี้จึงทำงานอย่างต่อเนื่องเฉพาะในเขตพระโขนงเอง แต่แล้วในปี 2529 เขตลาดกระบังถูกนำมารวมกับเขตพระโขนง เป็นเขตเลือกตั้งเดียวกัน อีกทั้งแขวงคลองตันและคลองเตยถูกแยกออกไปรวมกับเขตห้วยขวาง พรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคหนึ่งซึ่งทำงานมาอย่างตงเนื่องในเขตนี้ โดยเฉพาะในแหล่งชุมชนแออัดคลองเตย แต่ประชาธิปัตย์ไม่เคยทำงานในเขตลาดกระบังเลย ตรงกันข้าม พรรคประชากรไทยเป็นพรรคเดียวที่สร้างเครือข่ายฐานมวลชนในเขตรอบนอก มาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งพรรค รวมทั้งในเขตลาดกระบังนี้ด้วย การแบ่งเขตเลือกตั้งเช่นนี้โดย กทม. ในปี 2529 ไม่ว่าจะโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม จึงเป็นการแยกฐานเสียงที่แข็งของประชาธิปัตย์ และเพิ่มจุดอ่อนเข้าไป เปิดโอกาสแก่คู่แข่งที่จะแทรกตัวได้ง่ายขึ้น นักการ

เมืองพรรคประชาธิปัตย์ท่านหนึ่งให้ข้อสังเกตว่า ลาดกระบังควรรวมกับหนองจอกและมีนบุรี ตามสภาพภูมิประเทศ การแบ่งแบบนี้เพื่อให้พรรคประชากรไทยเข้าแทรกในส่วนของพรรคประชาธิปัตย์^๖ ผลก็คือทำให้พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งกำลังได้รับความนิยมจากชาวกรุงเทพฯ อย่างดีว่าการเลือกตั้งในคราวก่อนหน้านั้น ต้องเสียหนึ่งที่นั่งในเขตนี้ให้แก่พรรคประชากรไทย ทั้งๆที่หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์เองเป็นหัวหน้าทีม และคาดว่าจะกวาดได้หมดทั้งสามที่นั่ง การคาดการณ์ผิดในกรณีนี้มาจากการประเมินฐานเสียงของคู่แข่งในเขตลาดกระบังต่ำไป ประชาธิปัตย์จึงไม่ได้สนใจอีก เช่นเคยและคะแนนถูกทิ้งห่างมากในเขตลาดกระบัง ในขณะที่พรรคประชากรไทยอาศัยคะแนนจากเขตลาดกระบัง เป็นฐานที่แน่นอนแล้วหาคะแนนเพิ่มจากเขตพระโขนงให้ได้มากที่สุด

ผลที่ออกมาผิดพลาดถึงขนาดหัวหน้าพรรคนำทีมเอง ก็ยังถูกแทรกเข้ามาหนึ่งที่นั่งในคราวนั้น มีส่วนให้ประชาธิปัตย์ไม่แน่ใจตนเองในเขตเลือกตั้งนี้ในปี 2531 ซึ่งยังคงแยกเขตคลองตันคลองเตยออกไป ในขณะที่ยังรวมลาดกระบังไว้อยู่ อีกทั้งในปี 2531 ความนิยมของพรรคกลับตกต่ำลงกว่าเดิมเสียอีก ในที่สุดหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์จึงตัดสินใจย้ายเขตไปยังเขตยานนาวาซึ่งพรรคมั่นใจกว่าว่าจะสามารถเข้ามาได้ทั้งทีม และนับเป็นครั้งแรกที่หัวหน้าพรรคผู้นี้ ลงสมัครในเขตอื่นนอกเขตพระโขนง^๗ แต่การพลิกตัวของหัวหน้าพรรคออกจากเขตนี้ ยิ่งทำให้โอกาสของประชาธิปัตย์ในเขตนี้ลดลงไปอีก แม้ผู้สมัครจะปรับแผนการ โดยทุ่มเทหาเสียงอย่างหนักในเขตลาดกระบังตั้งแต่ภายหลังการเลือกตั้งปี 2529 เป็นต้นมาก็ตาม ผลการเลือกตั้งชี้ให้เห็นว่าผู้สมัครประชาธิปัตย์บางคนได้คะแนนดีขึ้นมากในเขตลาดกระบัง แต่ยังไม่เพียงพอ และกลับพลาดท่าเสียทีมากกว่าเดิมในเขตพระโขนงเอง เนื่องจากฐานคะแนนของประชาธิปัตย์ถูกแบ่งออกไปโดยผู้สมัครพรรคประชาชนและพลังธรรม^๘ ในขณะที่

พรรคประชากรไทยยังรักษาฐานคะแนนของตนไว้ได้พอๆกับครั้งก่อน ทั้งในเขตพระโขนงและลาดกระบัง⁹

✕ แต่การเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งในเขตชั้นกลาง และชั้นนอก ในการเลือกตั้งปี 2531 ที่สำคัญที่สุดและมีผลอย่างมาก ต่อนักการเมืองคือเขตเลือกตั้งที่ 7, 12 และ 13 เขต 7 คือเขตบางกะปิทั้งเขต เขต 12 คือเขตบางเขนส่วนล่าง ได้แก่ แขวงลาดยาว อนุสาวรีย์ หวังสองห้อง ท่าแร่ และออเงิน เขต 13 คือเขตมีนบุรี เขตหนองจอก และเขตบางเขนส่วนบน ได้แก่ แขวงตลาดบางเขน สายไหม ลีกัน และคลองถนน

เมื่อเปรียบเทียบกับการเลือกตั้งก่อนหน้านี้จะพบว่า เขตบางกะปิถูกแยกออกมาเป็นเขตเลือกตั้งโดดๆ ไม่ต้องรวมกับมีนบุรี เขตหนองจอกหรือเขตใดๆอย่างการเลือกตั้งก่อนหน้านี้ เขตบางเขนถูกแยกออกเป็นสองส่วนเป็นครั้งแรกนับจากการเลือกตั้งปี 2518 เป็นต้นมา และเขตมีนบุรี เขตหนองจอกถูกรวมเข้ากับเขตบางเขนตอนบน เป็นเขตเลือกตั้งเดียวกัน

ในกรณีเขตบางเขน พรรคประชากรไทยเคยได้รับชัยชนะในเขตบางเขนมาหลายสมัย แต่นับจากการเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. ปี 2528 ที่กลุ่มรวมพลังกวาดที่นั่งในสภาฯ ของเขตนี้นี้ได้หมด จนถึงการเลือกตั้งซ่อมสภาฯ ครั้งล่าสุดก่อนการเลือกตั้งใหญ่ในปี 2531 คือเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2531 พรรคอื่นสามารถแทรกตัวเข้ามาหรือทำให้พรรคประชากรไทยปราชัยเด็ดขาดได้ ดูเหมือนว่าโอกาสของพรรคประชากรไทยจะลดลงทุกที โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากคู่แข่งคือกลุ่มรวมพลัง ซึ่งต่อมากลายเป็นพรรคพลังธรรม¹⁰

นักการเมืองระดับกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย ท่านหนึ่งจึงให้ความเห็นว่า การแบ่งเขตเลือกตั้งในปี 2531 ดูเหมือนว่าจะเป็นความพยายามของพรรคการเมืองที่มีบทบาทใน กทม. ที่จะสร้างปัญหาให้แก่พรรคประชากรไทย เพื่อเปิดโอกาสให้พรรคของ

คนแทรกตัวเข้าไปได้ กล่าวคือ แม้ว่าพรรคประชากรไทยจะได้รับชัยชนะในเขตบางเขนในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2529 (ซึ่งเขตบางเขนทั้งหมดจัดเป็นเขตเลือกตั้งที่ 7) แต่เสียที่นั่งให้แก่ผู้สมัครพรรคชาติไทยไปหนึ่งที่นั่ง ยิ่งกว่านั้นหากพิจารณาผลการเลือกตั้งคราวนั้นเป็นรายแขวง ตามสถิติแบบที่พรรคประชากรไทยสรุปไว้เอง (คือสรุปจำนวนหน่วยเลือกตั้งในแต่ละแขวง แล้วกำหนดมาตรฐานคะแนนขึ้นมาเพื่อสรุปผลแต่ละหน่วยว่า ชนะมาก ชนะน้อย แพ้น้อย แพ้มาก) จะพบว่าในแขวงซึ่งจัดเป็นเขตเลือกตั้งที่ 12 พรรคประชากรไทยพ่ายแพ้ถึง 44 หน่วย จากจำนวนทั้งหมด 120 หน่วย คิดเป็น 27.5% ในจำนวนนี้เป็นการแพ้มากถึง 32 หน่วย ซึ่งคิดเป็น 20% ส่วนในแขวงซึ่งจัดเป็นเขตเลือกตั้งที่ 13 นั้น พรรคประชากรไทยพ่ายแพ้เพียง 9 หน่วย จากจำนวนเต็ม 108 หน่วย หรือคิดเป็น 8.3% เท่านั้น (ดูตารางที่ 4.11) ยิ่งกว่านั้น ในการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภา กทม. ที่ผ่านมาก่อนการเลือกตั้งสส. ทั่วไปไม่นาน ปรากฏว่าพรรคประชากรไทยยังแพ้มากขึ้นกว่าเดิมในเขตลาดยาวซึ่งเป็นแขวงสำคัญที่สุดของเขต 12

การแบ่งเขตบางเขนออกเป็นสองส่วนเช่นนี้จึงส่งผลควบคู่กันสองประการ ประการแรกทำให้หนักการเมืองที่มีโอกาสมากอยู่แล้วอย่างคุณศ. แห่งพรรคประชากรไทย จะต้องตัดสินใจเลือกลงเพียงเขตเดียว ดังนั้นโอกาสของพรรคอื่นจึงมีมากขึ้นในอีกเขตหนึ่ง ประการที่สองหากพิจารณาจากผลการเลือกตั้งปี 2529 ดังกล่าวข้างต้นจะพบว่าส่วนซึ่งจัดเป็นเขต 13 นั้นเป็นฐานเสียงสำคัญของพรรค ประชากรไทย ถูกนำไปรวมกับมีนบุรีและหนองจอก ซึ่งผู้สมัครจากพรรค ประชาธิปัตย์ชนะท่วมท้นในคราวก่อน ส่วนเขตบางเขนที่เหลือก็เป็นจุดอ่อนของพรรคประชากรไทยดังกล่าวมาแล้ว ในขณะที่ทางเลือกของสส. เก่าและมีฐานคะแนนดีอย่างคุณศ. ดูจะไม่สดใสนัก ไม่ว่าจะออกมาในรูปใด หากต้องการประกันชัยชนะอย่างมั่นใจก็ต้องทิ้งเขต 12 ซึ่งอ่อนกว่า แล้วรักษาเขต 13 ไว้ โดยที่ทางพรรคคาดว่าถ้าหาก

หากจะแนบจากประชาชนในส่วนนี้ให้ได้มากพอก็มีสิทธิ์ชนะแล้ว แต่อาจหมายถึงการเสียที่นั่งเขต 12 ไปทั้งหมด แต่หากต้องการต่อสู้เพื่อรักษาเขต 12 ไว้ ก็ยังไม่แน่ว่าจะสามารถครองได้ทั้งสองที่นั่งและต้องมั่นใจว่าจะสามารถโอนฐานคะแนนที่มีอยู่ในเขตบางเขนส่วนที่เป็นเขต 13 ให้แก่ผู้สมัครคนอื่นของพรรคตนได้ ในที่สุดคุณส. ก็เลือกหนทางหลัง โดยคาดหวังว่าพรรคประชากรไทยยังน่าจะสามารตรักษาสองที่นั่งในเขต 13 ได้ โดยโอนคะแนนเดิมของตนไปให้แก่ผู้สมัครรายใหม่ แต่ในเขต 12 นั้นคู่ต่อสู้ที่ได้ประโยชน์คือพรรคพลังธรรม ซึ่งพรรคประชากรไทยคาดการณ์ไว้ว่าคุณส. น่าจะรักษาที่นั่งไว้ได้ แต่อาจจะไม่สามารถพาลูกทีมเข้าสภาได้ รวมแล้วประชากรไทยน่าจะได้อีกจาก 4 ที่นั่งของสองเขตนี้ ซึ่งหากเลือกทางแรกแล้วอาจได้เพียงสองที่นั่ง และแพ้ในเขต 12 ทั้งสองที่นั่ง

ผลการเลือกตั้งในเวลาต่อมา เป็นไปตามที่กรรมการบริหารพรรคประชากรไทยท่านนี้คาดไว้ โดยพรรคพลังธรรมได้ 1 ที่นั่งในเขต 12 ส่วนเขต 13 ยังคงเป็นของพรรคประชากรไทยทั้ง 2 ที่นั่ง

ในกรณีเขต 13 และเขตบางกะปิซึ่งในการเลือกตั้งปี 2531 จัดเป็นเขต 7 นั้น ผู้สมัครหลายรายต่างมีความเห็นว่าเป็นการจัดแบ่งเขตที่ให้ประโยชน์แก่พรรคการเมืองใหม่แทรกตัวเข้ามาได้ ง่ายขึ้น เขตมีนบุรีและหนองจอกในการเลือกตั้งทั่วไปนับตั้งแต่ปี 2522 เป็นต้นมารวมอยู่กับเขตบางกะปิ นักการเมืองในเขตนี้จึงทำงานต่อเนื่องกันมาเป็นเวลานานโดยไม่เกี่ยวข้องกับเขตบางเขนเลย พรรคประชาธิปัตย์ได้เปรียบกว่าเล็กน้อยในเขตมีนบุรีและหนองจอก ในขณะที่พรรคประชากรไทยได้เปรียบในเขตบางกะปิ ผลการเลือกตั้งเมื่อปี 2529 ปรากฏว่าพรรคประชากรไทยได้มาสองที่นั่ง หลังจากมีปัญหาในการนับคะแนน เนื่องจากผู้สมัครพรรคประชาธิปัตย์อีกคน ได้รับการประกาศว่าเป็นอันดับสามภายหลังการนับคะแนนเสร็จ แต่แล้วกลับมีการรวมคะแนนใหม่ และปรากฏว่าผู้สมัครพรรคประชาธิปัตย์พ่ายแพ้ไปเพียง 116 คะแนน¹²

การจัดแบ่งเขตใหม่ในปี 2531 อาจไม่เป็นปัญหาหนักใจนักสำหรับพรรคประชากรไทย แต่เป็นปัญหาใหญ่ของพรรคประชาธิปัตย์ กล่าวคือคะแนนเสียงของพรรคประชาธิปัตย์มาจากเขตมีนบุรี และหนองจอก รวมกับอีกบางแขวงของเขตบางกะปิซึ่งมีชาวมุสลิมอยู่กันหนาแน่นพอสมควร (หัวหมาก คันนายาว สะพานสูง เป็นต้น) และอาจจัดได้ว่ามีความสัมพันธ์กับเขตมีนบุรีอยู่ในแง่ เศรษฐกิจสังคมและการคมนาคม การตัดเขตบางกะปิออกไปเป็นเขตเลือกตั้งต่างหาก ทำให้คะแนนเสียงในส่วนนั้นถูกแยกออกไปโดยปริยาย ในทางตรงกันข้าม เขตมีนบุรีไม่มีความเกี่ยวข้องใดๆนักกับส่วนบนของเขตบางเขนซึ่งถูกจัดให้รวมเข้าด้วยกันเป็นเขต 13 แต่จำนวนประชากรผู้มีสิทธิในเขตบางเขนส่วนบนกลับมีมากกว่าเขตมีนบุรีและ หนองจอก รวมกันอย่างมากดังได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งจะกลายเป็นส่วนที่ชี้ขาดการเลือกตั้งในเขต 13 นี้ พรรคประชากรไทยจึงประสบปัญหาน้อยกว่า เพราะมีฐานคะแนนเสียงในส่วนนั้นดีกว่าพรรคอื่น อย่างไรก็ตาม จากทัศนคติของพรรคประชากรไทยแล้ว การที่บางเขนส่วนบนรวมกับมีนบุรีหนองจอก ก็ย่อมเป็นปัญหาดังกล่าวมากกว่าการรวมอยู่กับบางเขนส่วนล่างอยู่ดี การแบ่งเขตบางกะปิออกไปเป็นเขตเลือกตั้งต่างหาก เป็นผลดีต่อพรรคพลังธรรมที่สุด เพราะเขตบางเขนและบางกะปิเป็นสองเขตที่พรรคนี้มีผู้สนับสนุนหนาแน่นที่สุด จนกวาดที่นั่งในการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เมื่อปี 2528 ได้หมดทั้งสองเขต¹³ และดังที่ทราบกันคืออยู่แล้วว่า พรรคพลังธรรมยังอาศัยกำลังสำคัญจากสำนักปฏิบัติธรรมสันติโสภณซึ่งตั้งอยู่ที่แขวงคลองกุ่มเขตบางกะปิ และมีมวลชนสนับสนุนในบริเวณรอบๆ หนาแน่นพอสมควร¹⁴ โอกาสที่พรรคพลังธรรมจะได้รับความช่วยเหลือหรือแทรกตัวเข้าไปแข่งกับพรรคประชากรไทยจึงมีมากขึ้น เพราะนักการเมืองพรรคประชากรไทยในเขตนี้ ก็ถูกแบ่งคะแนนเสียงในเขตมีนบุรีหนองจอกที่ตนทำงานมา อย่างต่อเนื่องออกไปด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ผู้สมัครพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งดูเหมือนว่าจะได้รับความเสียหายที่สุดจากการแบ่งเขตแบบนี้ ยังให้ข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า เขต 13 ตามที่แบ่งใหม่นี้มีพื้นที่ติดต่อกันระหว่างเขตบางเขน ตรงแขวงสายไหม กับเขตมีนบุรีตรงแขวงสามวาตะวันตก ตรงตามทิวเขาดูในรัฐธรรมนูญก็จริง แต่พื้นที่ตรงนั้นเป็นทุ่งนา มีประชากรเบาบางและไม่มีถนนสายใหญ่ติดต่อกันเลย มีเพียงถนนราดยาง 2 ช่องทางเล็กๆสายเดียวเท่านั้น ซึ่งโดยปกติแทบไม่มีคนสัญจร หน่วยเลือกตั้งในบริเวณที่เป็นเส้นต่อกันนั้นมีเพียงสองหน่วย โดยหน่วยใกล้ที่สุดอยู่ในแขวงสายไหม ห่างออกไปจากเส้นแบ่งเขตประมาณ 10 กิโลเมตร หมายความว่าบริเวณติดต่อกันระหว่างสองเขตไม่มีชุมชนใหญ่ ไม่มีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจสังคมที่สำคัญใดๆ นอกจากประชากรเบาบางในบริเวณนั้น เขตมีนบุรีกับบางเขน แท้ที่จริงแล้วมีเขตบางกะปิทั้งเขตคั่นกลาง การหาเสียงของนักการเมืองเขต 13 ซึ่งต้องเข้าหาชุมชน จึงต้องเดินทางผ่านทางถนนรามอินทรา หรือสุขาภิบาล 2 ทั้งสาย ผ่านเขตบางกะปิทั้งเขตเพื่อจะหาเสียงในส่วนที่เป็นบางเขนหรือมีนบุรี¹⁵ (ดูภาพที่ 10 ประกอบ)

จึงไม่น่าประหลาดใจที่ผู้สมัครพรรคประชาธิปัตย์หยิบยกปัญหา "การแบ่งเขตเลือกตั้งไม่เป็นธรรม" ขึ้นเป็นหัวข้อหนึ่งในการปราศรัยบ่อยครั้ง และโดยเฉพาะในการพบปะผู้นำชุมชนในเขต มีนบุรีและหนองจอก รวมทั้งในสิ่งตีพิมพ์ที่แจกจ่าย โดยเน้นประเด็นว่าการแบ่งเขตเช่นนี้เป็นการตัดและทำลายคะแนนเสียงกลุ่มมุสลิม ทำให้ชาวมุสลิมในเขตมีนบุรี หนองจอกและบางแขวงของเขตบางกะปิไม่สามารถลงคะแนนรวมกันให้แก่ผู้สมัครประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นชาวมุสลิมที่ได้รับความนิยมจนเกือบชนะในการเลือกตั้งครั้งก่อน¹⁶

เจ้าหน้าที่กกท. ผู้รับผิดชอบการจัดการเลือกตั้งให้ข้อมูลว่าในการเลือกตั้งครั้งก่อนๆ เคยเสนอแบบการแบ่งเขตให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณามากกว่าหนึ่งแบบ แต่คราวนี้แบ่งได้เพียงแบบเดียว ไม่



มีทางอื่นอีกแล้ว จึงเสนอไปเพียงแบบเดียว¹⁷ แต่ทางผู้สมัครที่เห็นว่าตนได้รับความเสียหาย ต่างมีข้อเสนอว่าสามารถแบ่งแบบอื่นได้ ซึ่งจะไม่ดูแปลกประหลาดอย่าง เขต 13 ที่กกท. กำหนด ทางพรรคประชากรไทยให้ความเห็นว่าหากจะยังยืนยันเอาบางเขนต่อกับเขตมีนบุรีและหนองจอก ก็น่าจะแบ่งเขตบางเขนออกเป็นสองส่วน และตะวันตก โดยมีถนนพหลโยธินเป็นแนวการแบ่ง แต่ทางออกที่คิดว่าน่าจะเป็นการแบ่งเขตบางกะปิออกเป็นสองส่วน ส่วนหนึ่งอยู่กับเขตบางเขน อีกส่วนอยู่กับเขตมีนบุรีหนองจอกซึ่งจะเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งเดิมให้ออกกว่าการแบ่งเขตแบบที่ กกท. เสนอออกมาในปี 2531 ผู้สมัครพรรคประชาธิปัตย์ให้ความเห็นในทำนองเดียวกัน และแสดงความเชื่อมั่นว่าหากเขตมีนบุรีและหนองจอกถูกจัดรวมเข้ากับเขตบางกะปิบางแขวง (ที่ติดต่อกับมีนบุรี) โอกาสและผลการเลือกตั้งอาจเปลี่ยนแปลงไป

ผู้วิจัยได้ทดลองนำข้อมูลสถิติประชากรเป็นรายแขวง กกท. และกระทรวงมหาดไทยใช้เป็นเกณฑ์ในการแบ่งเขตเลือกตั้งปี 2531 มาจัดแบ่งเขตใหม่ตามข้อเสนอของผู้ที่เสียหายจากการแบ่งเขตที่เป็นอยู่ และตามความเป็นไปได้ โดยยึดหลักเกณฑ์ทุกอย่าง เช่น เดียวกับทางกกท. และเพิ่มหลักเกณฑ์สำหรับการทดลองนี้อีก สองประการคือ

1. ในทางปฏิบัติของกกท. ที่ผ่านมาน่าจะไม่มีเขตปกครอง เขตใดเขตหนึ่งถูกจัดสรรออกเป็นเขตเลือกตั้งต่างกันเกินกว่า สองเขตเลือกตั้งในคราวเดียวกัน เพื่อป้องกันความสับสนของผู้เลือก

2. จะอาศัยการแบ่งเขตตามแบบที่เป็นอยู่ในการเลือกตั้ง ปี 2531 เป็นหลัก แล้วทดลองแบ่งใหม่เฉพาะเขตบางเขน บางกะปิ มีนบุรี หนองจอก ลาดกระบังและพระโขนง ส่วนเขตอื่นๆคงไว้ตามเดิมที่เป็นจริงในการเลือกตั้งปี 2531

ผลการทดลองแบ่งเขตใหม่พบว่าข้อเสนอให้แบ่งเขตบางเขน

ออกเป็นสองส่วนโดยอาศัยแนวถนนวิภาวดีฯ (ได้แก่แขวงสีกัน หุ่นสองห้องและลาดยาวเป็นส่วนตะวันตก และแขวงตลาดบางเขนสายใหม่ ออเงิน ท่าแร่และอนุสาวรีย์เป็นส่วนตะวันออก) จากนั้นให้ฟากตะวันออกรวมเป็นเขตเลือกตั้ง เดียวกันกับมีนบุรี หนองจอก โดยคงเขตบางกะปิทั้งเขตไว้เป็นอีกเขตเลือกตั้งหนึ่งตามเดิม ไม่สามารถทำได้ เพราะประชากรในเขตบางเขนตะวันออก+มีนบุรี+หนองจอก จะเกินกว่าที่จะมีสส. ได้เพียงสามคน แต่กลับพบว่ามีความเป็นไปได้ที่จะแบ่งเขตเลือกตั้ง เฉพาะในเขตเหล่านี้ในแบบอื่นได้อีกอย่างน้อยถึงสองแบบดังต่อไปนี้

ทดลองแบ่งใหม่แบบที่ 1

- แบ่งเขตบางเขนเป็นสองส่วนตามแนวถนนวิภาวดีฯ ดังกล่าวมา
- แบ่งเขตบางกะปิออกเป็นสองส่วนคือ ส่วนตะวันตกและเหนือ ได้แก่แขวงจรเข้บัว ลาดพร้าว วังทองหลาง คลองจั่น ส่วนตะวันออกและใต้ ได้แก่แขวงคลองกุ่ม หัวหมาก คีรีนาถยาว สะพานสูง
- ให้บางเขนส่วนตะวันออกรวมกับเขตบางกะปิ ส่วน ตะวันตกและเหนือจะมีสส. ได้สามคน
- ให้บางกะปิส่วนตะวันออกและใต้รวมกับเขตมีนบุรี-หนองจอก จะมีสส. ได้สองคน
- ให้เขตบางเขนส่วนตะวันตกเป็นเขตเลือกตั้งหนึ่งมีสส. ได้สองคน
- รวมหมคทม. จะมีสส. 37คนดังรายละเอียดในตารางที่ 4.2 และภาพที่ 21

ทดลองแบ่งใหม่แบบที่ 2

- แบ่งเขตบางเขนเป็นสองส่วนตามแนวถนนวิภาวดีฯ ดังกล่าวแล้ว
- แบ่งเขตพระโขนงเป็นสองส่วนคือแขวงคลองตัน คลองเตย และพระโขนงเป็นส่วนตะวันตก ส่วนที่เหลือเป็นพระโขนงส่วนตะวันออก
- ให้เขตบางเขนส่วนตะวันตกเป็นเขตเลือกตั้งหนึ่งมีสส. ได้สองคน

- รวมเขตบางเขนส่วนตะวันออกกับเขตมีนบุรี เข้าเป็นเขตเลือกตั้ง เดียวกัน จะมีสส. ได้สองคน
- รวมเขตบางกะปิกับแขวงสามเสนนอก เขตห้วยขวาง เข้าเป็นเขตเลือกตั้งเดียวกัน จะมีสส. ได้สามคน
- รวมเขตห้วยขวาง(ยกเว้นแขวงสามเสนนอก) กับพระโขนงส่วน ตะวันตกเข้าเป็นเขตเลือกตั้งเดียวกัน จะมีสส. ได้สามคน
- รวมเขตพระโขนงส่วนตะวันออกกับเขตลาดกระบังและหนองจอก เข้าเป็นเขตเลือกตั้งเดียวกัน จะมีสส. ได้สามคน
- รวมหมคทม. จะมีสส. 37คนดังรายละเอียดในตารางที่ 4.3 และภาพที่ 22

หากงดเว้นไม่ใช้หลักเกณฑ์สองประการที่ดั่งข้างเอง สำหรับการทดลองนี้ เราจะสามารถทดลองแบ่งใหม่ได้อีกอย่างน้อย 1แบบ (นับเป็นแบบที่สาม) ซึ่งค่อนข้างสับสนและเปลี่ยนไปจากการแบ่งเขตจริงในปี 2531 มากพอสมควร ดังนี้

ทดลองแบ่งใหม่แบบที่ 3

- แบ่งเขตบางกะปิออกเป็นสองส่วนอย่างเดียวกับแบบที่ 1
- แบ่งเขตบางเขนออกมาเฉพาะแขวงท่าแร่ ออเงินและลาดยาว
- ให้เขตมีนบุรี หนองจอก ลาดกระบัง รวมกับเขตบางกะปิส่วน ตะวันออกและใต้ กับแขวงท่าแร่ ออเงิน เป็นเขตเลือกตั้ง เดียวกัน จะมีสส. ได้สามคน
- ให้เขตบางกะปิส่วนตะวันตกและเหนือรวมกับเขตห้วยขวาง เป็นเขตเลือกตั้งเดียวกัน จะมีสส. ได้สามคน
- ให้เขตบางเขน(ยกเว้นแขวงลาดยาว ท่าแร่ ออเงิน)เป็นเขตเลือกตั้งหนึ่ง จะมีสส. ได้สองคน
- ให้เขตปทุมวันรวมกับแขวงคลองตัน คลองเตยของเขตพระโขนง เป็นเขตเลือกตั้งเดียวกัน จะมีสส. ได้สองคน
- ให้เขตพระโขนงส่วนที่เหลือเป็นเขตเลือกตั้งหนึ่งมีสส. ได้สามคน

- ให้แขวงลาดยาวของเขตบางเขน รวมกับแขวงบางซื่อของเขตดุสิตเป็นเขตเลือกตั้งเดียวกัน จะมีสส. ได้สามคน
- ให้เขตพญาไทรวมกับแขวงนครไชยศรีของเขตดุสิตเป็นเขตเลือกตั้งเดียวกัน จะมีสส. ได้สามคน
- ให้เขตพระนคร สัมพันธวงศ์ ป้อมปราบ บางรัก รวมกับแขวงวชิระ สวนจิตรลดา ดุสิตและสี่แยกมหานาคของเขตดุสิตเป็นเขตเลือกตั้งเดียวกัน จะมีสส. ได้สามคน
- รวมสส. กทม. 37 คน ดังรายละเอียดในตารางที่ 4.4 และภาพที่ 23 หากแบ่งเขตเลือกตั้งตามแบบที่ 1 จะใกล้เคียงกับข้อเสนอของผู้สมัครพรรคประชาธิปัตย์และประชากรไทย ความแตกต่างจากการแบ่งเขตที่ใช้ในการเลือกตั้งปี 2531 ที่สำคัญคือ เขตบางกะปิถูกแบ่งออกเป็นสองส่วน ส่วนหนึ่งรวมกับเขตบางเขน อีกส่วนหนึ่งรวมกับเขตมีนบุรี หนองจอก ซึ่งอาจมีผลต่อพรรคการเมืองใหม่และเก่าต่างกับที่เป็นจริงในการเลือกตั้งปี 2531 มากพอสมควร ยิ่งกว่านั้น การแบ่งแบบนี้ยังใกล้เคียงกับการแบ่งเขตในการเลือกตั้งปี 2529 ไม่มากไม่น้อยไปกว่าการแบ่งเขตที่ใช้จริงในปี 2531 เลย

อย่างไรก็ตาม การทดลองแบ่งเขตดังกล่าวมาทั้งหมด เพื่อแสดงให้เห็นว่า จากตัวเลขประชากรที่กระทรวงมหาดไทยใช้เป็นเกณฑ์ในการเลือกตั้งปี 2531 สามารถแบ่งแบบอื่นๆ ได้ แต่การแบ่งแบบที่ทดลองทั้งสามจะส่งผลต่อการเลือกตั้ง เปลี่ยนไปจากที่เป็น อยู่จริงมากขึ้นเพียงใด ย่อมยากแก่การพิสูจน์ ยิ่งไปกว่านั้น นักการเมืองเกือบทุกท่านที่ได้สอบถามในการศึกษาคร่าวนี้ ต่างให้ความเห็นว่า แม้การแบ่งเขตจะมีผลกระทบต่อโอกาสและวิธีการหาเสียงของตน แต่มีใช้ปัจจัยชี้ขาด ปัจจัยสำคัญยังอยู่ที่ความนิยมที่มีต่อพรรคฐานคะแนนเสียง วิธีการหาเสียง และปัจจัยใหม่ที่สำคัญมากคือเงินซึ่งในเขตกิ่งเมืองกิ่งชนบท เงินยังมีบทบาทสำคัญอยู่มาก

เชิงอรรถ

1. สัมภาษณ์ จ. สส. กทม. เมื่อ 7 ก.ค. 2531
2. องอาจ คล้ามไพบูลย์, มติชน อังคาร 4 ก.ค. 2532
3. คำอภิปรายของคุณ ค. นักการเมืองอาวุโส อดีตสส. จังหวัด อ. เมื่อ 1 ต.ค. 2531 และสัมภาษณ์คุณ ณ. กองการเลือกตั้งกรรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เมื่อ 6 มิ.ย. 2531
4. สัมภาษณ์คุณ ร. อดีตสส. จังหวัด บ. เคยเป็นผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีกระทรวงนี้
5. สถิติในการเลือกตั้งปี 2518

เขตพระโขนง	มีประชากรผู้มีสิทธิ	215,561 คน
เขตหนองจอก	มีประชากรผู้มีสิทธิ	22,188 คน
เขตลาดกระบัง	มีประชากรผู้มีสิทธิ	17,110 คน
6. สัมภาษณ์ ม. อดีตสส. เขตนี้ เมื่อ 15 มิ.ย. 2531
7. สัมภาษณ์ ม. อดีตสส. เขตนี้ เมื่อ 22 ส.ค. 2531
8. สัมภาษณ์ ม. อดีตสส. เขตนี้ เมื่อ 22 ส.ค. 2531 เขาเล่าว่า เขาทุ่มเทกับเขตลาดกระบังตลอดระยะเวลาหาเสียง จนเหลือเพียงไม่กี่วันจึงค่อยกลับมาระดมคะแนนที่ฐานเสียงเดิมในเขตพระโขนง โปรดดูผลคะแนนของผู้สมัครเขตนี้บางคนในการเลือกตั้งปี 2531 ในตารางที่ 3.2
9. เปรียบเทียบคะแนนของผู้สมัครพรรคประชากรไทยในการเลือกตั้ง

	ปี 2529	และ	ปี 2531
มงคล	กิมสุนจันทร์	45,368	41,590
สมาน	ใจปราณี	43,253	37,624
พิศาล	ไชยชาญ	42,602	35,655
10. ในการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเมื่อปี 2528 เขตบางเขนตกเป็นของกลุ่มรวมพลังทั้งสามที่นั่ง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปี 2529 พรรคประชากรไทยได้สองที่

นี้ โดยมิ พ.อ.ประจักษ์ สว่างจิตร แห่งพรรคชาติไทยมาเป็น
อันดับสาม กลุ่มรวมพลังไม่ได้ส่งผู้สมัคร ในการเลือกตั้งซ่อม
สมาชิกสภาทม.เขตบางเขน 2 ครั้งในปี 2531 พรรคประชา
กรไทยพ่ายแพ้ต่อกลุ่มรวมพลังอย่างเด็ดขาดทั้ง 2 ครั้ง

11. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คุณ ส.กรรมการบริหารพรรค และ สส.
กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2531
12. ผลการเลือกตั้งเขต 8 ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ 27 ก.ค. 2529
 1. สุภชัย พานิชภักดิ์ ปชป. 45,385 คะแนน
 2. เย็นจิตต์ รพีพัฒน์ ปชท. 42,568 คะแนน
 3. พิภพ อະสิริรัตน์ ปชท. 40,261 คะแนน
 4. สมัย เจริญช่าง ปชป. 40,145 คะแนน
13. ดู สมบัติ จันทรวงศ์, การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
กรุงเทพมหานครนิเทศเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา, 2530
14. สมบัติ จันทรวงศ์, วิวัฒนาการและแนวโน้มของพรรคการเมือง
ใหม่: ศึกษาเฉพาะกรณีพรรคพลังธรรม, กรุงเทพฯ มูลนิธิเพื่อ
การศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา, 2532
15. สัมภาษณ์ ญ.ผู้สมัครพรรคประชาธิปัตย์ เขต 13 เมื่อ 4 ก.ค. 2531
16. ดูภาคผนวก เอกสารหมายเลข 1
17. สัมภาษณ์คุณ ด.เจ้าหน้าที่ระดับสูงของศูนย์เลือกตั้งกรุงเทพมหานคร เมื่อ 1 มิถุนายน 2531

บทส่งท้าย
ความเปลี่ยนแปลงในปี 2532

ในปี 2531-2532 มีความเคลื่อนไหวของนักการเมือง และ
ทางราชการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการกำหนดเขตเลือกตั้งอยู่ 2 กรณีคือ
กรณีแรก สส.หลายพรรครวมทั้งคณะรัฐมนตรี เสนอร่างพระราชบัญญัติ
ยุติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฉบับใหม่เพื่อใช้แทนฉบับ ปี
พ.ศ. 2522 โดยเรื่องการกำหนดเขตเลือกตั้งเป็นประเด็นใหญ่ข้อ
หนึ่งที่ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลง กรณีที่สองคือการที่กระทรวงมหาดไทย
ประกาศจัดแบ่งเขตการปกครองของกรุงเทพมหานครใหม่ โดยแบ่ง
เขตที่มีประชากรมากและพื้นที่กว้างขวาง ออกเป็นหลายเขต จาก
นั้นมีการเลือกตั้งตามเขตปกครองใหม่เป็นครั้งแรกใน การเลือกตั้ง
สมาชิกสภาเขตของกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2532 และต่อ
มาในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ใน
วันที่ 7 มกราคม 2533

กรณีแรก ร่างพระราชบัญญัติยุติการเลือกตั้งฉบับใหม่

เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติยุติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรฉบับใหม่นั้น อันที่จริงร่างในเนื้อหาทำนองเดียวกันจำนวน 4
ฉบับ ได้ถูกนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรชุดก่อน โดย สส.พรรคประ
ชาธิปัตย์ ประชากรไทย กิจสังคมและชาติไทย ในระหว่างเดือน
กันยายนถึงพฤศจิกายน 2530 แต่ร่างดังกล่าวยังไม่ทันได้รับการ
พิจารณา ก็กลับตกไปตามการยุบสภาของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์
เมื่อเดือนเมษายน 2531 สภาชุดต่อมาซึ่งมีนายใหญ่จะ เกสรทองเป็น
ประธาน ร่างดังกล่าวก็ถูกเสนอเข้ามาอีกครั้งในระหว่าง เดือน
สิงหาคม-ตุลาคม 2531 คือก่อนการประชุมสมัยแรกในปีแรกของสภา
ชุดนี้ คราวนี้ผู้เสนอได้แก่พรรคชาติไทย ราษฎร และคณะรัฐมนตรี
เอง โดยมีสาระบางประการต่างไปจากคราวก่อน และยังมีอีกร่าง

หนึ่งของพรรคประชากรไทยซึ่งเสนอขอแก้ไขในประเด็นซึ่งต่างออกไปอย่างมากจากร่างทั้งสามฉบับดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แสดงให้เห็นว่านักการเมืองไม่ว่าพรรคใด ต่างตระหนักร่วมกันถึงความสำคัญของปัญหาที่ต้องมีการแก้ไข ซึ่งประเด็นสำคัญที่สุดข้อหนึ่งคือเกี่ยวกับการกำหนดเขตเลือกตั้ง

เนื้อหาสาระสำคัญที่ถูกลงเสนอให้แก้ไขในร่างฉบับใหม่ พอดีจัดได้เป็น 2 ประการใหญ่ๆคือ

ประการแรก เกี่ยวกับผู้มีอำนาจจัดการการเลือกตั้ง ซึ่งแบ่งออกเป็นประเด็นต่างๆดังนี้

(1) ร่างฉบับใหม่เสนอตรงกันหมดทุกฉบับ ให้เปลี่ยนคำจำกัดความในมาตรา 4 ของพ.ร.บ. เดิม ซึ่งจะยังคงเป็นมาตรา 4 ของร่างใหม่ทุกฉบับ เฉพาะคำว่า "ผู้ว่าราชการจังหวัด" ซึ่งพ.ร.บ. ที่ใช้อยู่ปัจจุบันให้หมายความรวมถึง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่ร่างใหม่ทุกฉบับแก้ไขเป็นให้หมายความรวมถึง ปลัดกรุงเทพมหานคร ความมุ่งหมายข้อนี้เห็นได้ชัดว่า เพื่อจำกัดอำนาจและโอกาสของผู้ว่ากทม. ซึ่งเป็นนักการเมืองมาจากการเลือกตั้ง เช่นกัน ที่จะมีส่วนได้เสียกับการเลือกตั้งของกรุงเทพมหานคร และกลับยกอำนาจส่วนนี้กลับไปให้แก่ข้าราชการประจำ ซึ่งดูเหมือนว่าจะเป็นคนกลางระหว่างพรรคการเมืองต่างๆในกรณีนี้

ร่างฉบับใหม่ที่พรรคประชากรไทยเสนอ เมื่อปี 2531 (และ จนถึงปี 2533 ก็ยังรอการพิจารณาอยู่) มีสาระเน้นที่อำนาจของผู้ว่ากทม. โดยตรง กล่าวคือเสนอให้แก้ไขมาตรา 15 ของพ.ร.บ. ที่ใช้อยู่ในขณะนี้ ซึ่งระบุห้ามข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงผู้ว่า รong ผู้ว่ากทม. นายกเมืองพัทยา นายกเทศมนตรี เทศมนตรี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าหน้าที่ปกครองระดับตำบล และสุขาภิบาลต่างๆ "ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด" พรรคประชากรไทยเสนอให้

แก้ไขข้อความดังกล่าวเป็นว่า ห้ามบุคคลเหล่านั้น "กระทำการใด ๆ เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ในการเลือกตั้ง เว้นแต่เป็นการกระทำตามหน้าที่" เห็นได้ชัดว่าขอบข่ายความหมายของข้อความที่ถูกลงเสนอใหม่ กินความกว้างขวางกว่าเดิมมาก ในขณะที่พ.ร.บ. 2522 ห้ามการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งก่อให้เกิดคุณโทษแก่ผู้สมัคร ร่างฉบับใหม่ถูกลงเสนอมิให้กระทำการใดๆที่อาจก่อให้เกิดคุณโทษแก่ผู้สมัคร โดยเปิดช่องให้เพียงการกระทำตามหน้าที่เท่านั้น หรืออาจแปลความหมายได้ง่ายๆว่าข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ควรจะต้องลาออกจากตำแหน่งเสีย ก่อนจะกระทำการใดๆที่ก่อให้เกิดผลต่อผู้สมัครนั่นเอง¹

(2) ในร่างฉบับใหม่ที่เสนอโดยที่พรรคเมื่อปี 2530 และที่เสนอโดยพรรคชาติไทยและพรรครวมไทยในคราวหลัง (และจนถึงปี 2533 ก็ยังรอการพิจารณาอยู่) มีสาระสำคัญมาก เพิ่มขึ้นมาเป็นมาตรา 6 และ 7 ซึ่งไม่ปรากฏในพ.ร.บ. ฉบับปี 2522 เลย ดังนี้

มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการอำนาจการเลือกตั้งซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง ประกอบด้วยประธานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการรัฐสภา เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้อำนวยการสำนักงานประมวล อธิบดีกรมอัยการ อธิบดีกรมตำรวจ เป็นกรรมการ อธิบดีกรมการปกครอง เป็นกรรมการ และเลขาธิการ และรองอธิบดีกรมการปกครอง เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขาธิการ

มาตรา 7 ให้คณะกรรมการอำนาจการเลือกตั้งตามมาตรา 6 มีหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งทุกระดับและรายงานต่อนายกรัฐมนตรี

ความมุ่งหมายของการมีคณะกรรมการชุดนี้ดู เหมือนว่าจะเป็น ความพยายามหา "คนกลางที่สุจริต" มาทำหน้าที่ดูแล การเลือกตั้งและ ใ้มีตัวแทนจากหลายสถาบันหลายหน่วยงานประกอบกันเข้ามา เป็น กลไก ดูแลการเลือกตั้ง โดยที่ยังยินยอมให้กระทรวงมหาดไทยและ กรมการปกครองมีบทบาทสูง ในทางปฏิบัติเช่นเคย แต่อยู่ในฐานะกลไกปฏิบัติงานแก่คณะกรรมการชุดนี้ ในขณะที่ตามแบบเดิมนั้นกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะรัฐมนตรีและกรมการปกครอง ทำหน้าที่ เป็น "คนกลาง" เสียเองมาตลอด ดูเหมือนจะสะท้อนว่านักการเมือง ยังไว้ใจให้ระบบราชการ เป็นตัวกลางจัดการเลือกตั้ง แต่พยายาม กระจายอำนาจความเป็นผู้รักษากติกาหรือคนกลาง ออกไปให้ผู้มีอำนาจหน้าที่หลายฝ่ายพร้อมๆกัน เพื่อความมั่นใจว่าจะได้คนกลาง จริงๆที่มีภาพพจน์ของความสุจริต มีอำนาจสูงสุดในการควบคุมดูแล และเป็นการดึงอำนาจออกจากพรรคและนักการเมืองที่เป็นรัฐมนตรี มหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพรบ. เดิมอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ไม่มีการกำหนดแน่ชัดว่า อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการดังกล่าวอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม เกี่ยวข้องกับการ กำหนดเขตเลือกตั้งหรือไม่เพียงใด หรือเป็นเพียงผู้รับข้อร้องเรียน ต่างๆในระหว่างการเลือกตั้งครั้งหนึ่งๆเท่านั้น

แต่ที่ว่า ในร่างของคณะรัฐมนตรีซึ่ง เสนอในคราวหลัง (และ จนถึงปี 2533 ก็ยังรอการพิจารณาอยู่) กลับตัดทั้งสองมาตรา ที่ถูก เสนอให้เพิ่มเข้ามาใหม่นี้เสียหมด แล้วกลับเสนอเพิ่มข้อความใหม่ อีกหนึ่งหมวดใหญ่กว่าด้วย "คณะกรรมการอำนวยความสะดวกเลือกตั้ง" ซึ่งไม่ เคยมีอยู่ในพรบ. ปี 2522 และไม่มีในร่างฉบับอื่นใดเลย ข้อความ ใหม่นี้จัด เป็นหมวดที่แฉ่ล้วนับหมวดอื่นๆแต่เดิมทยอยร่นลง ไปตามลำดับ

ในหมวดอที่ถูกร่างเสนอเพิ่มเข้ามานี้ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง คณะกรรมการอำนวยความสะดวกเลือกตั้งขึ้นมา 6-8 คน โดยไม่ระบุว่าเป็น ผู้ใดแน่ เว้นแต่ระบุว่าเป็นปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ และ



เลขาธิการ จากนั้นมีการระบุคุณสมบัติประธาน รองประธาน และ กรรมการอื่นๆของคณะกรรมการชุดนี้ ที่สำคัญคือไม่เป็นข้าราชการ ประจำ ข้าราชการการเมือง หรือผู้บริหารส่วนท้องถิ่นใดๆ ทั้งสิ้น และต้องไม่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดๆ ร่างของกรม. กัง ระบุอำนาจหน้าที่ของกรรมการชุดนี้ไว้ชัดเจนว่ามีอำนาจหน้าที่ สอดส่องดูแลให้เกิดความสุจริตยุติธรรม ตรวจสอบการปฏิบัติงาน ของ เจ้าหน้าที รับและพิจารณาข้อร้องเรียนต่างๆ และส่งเรื่องให้ ผู้มี อำนาจดำเนินการ นอกจากนี้ก็ระบุถึงวาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การแต่งตั้งเพิ่มเติม การตั้งอนุกรรมการ และ องค์การประชุม และการลงมติในที่ประชุม

ร่างของกรม. กัง เท่ากับยอมรับหลักการของร่างอื่น ที่จะหา "คนกลาง" มาสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง แต่แทนที่จะระบุ องค์ประกอบอย่างชัดเจนตายตัว กลับปล่อยให้ เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี และยังเพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับกรรมการชุดนี้ ซึ่งในร่างอื่นๆ ไม่มี "คนกลาง" ตามร่างฉบับอื่นๆ ยังคงเป็นข้าราชการประจำ หลายฝ่ายดังกล่าวมาแล้ว แต่ "คนกลาง" ตามร่างของกรม. กลับจะ ต้องไม่ใช่ข้าราชการประจำหรือข้าราชการการเมือง ในระดับใดทั้ง สิ้น ดูเหมือนว่าจะเหลือแต่ภาคเอกชนและข้าราชการบำนาญเท่านั้น ที่มีสิทธิ์จะเป็นกรรมการอำนวยความสะดวกเลือกตั้ง แต่ประการสำคัญจะ ต้องเป็น "คนกลาง" ตามที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง

ประการที่สอง ของสาระสำคัญที่ถูกแก้ไข เกี่ยวข้องกับเรื่อง การกำหนดเขตเลือกตั้งโดยตรง กล่าวคือ ในร่างทุกฉบับ ของทุก พรรคที่เสนอทั้งสองคราว รวมทั้งของกรม. ด้วย (แต่ยกเว้นของ พรรคประชากรไทยคราวหลัง) เสนอให้มีการกำหนดจำนวน เขต เลือกตั้ง ในแต่ละจังหวัด จำนวนสส. ที่จะมิได้ในแต่ละเขต และท้อง ที่ที่ประกอบเป็นเขตเลือกตั้งหนึ่งๆทุกปี ไม่ว่าจะมีการเลือกตั้งหรือ ไม่ก็ตาม แทนที่จะเป็นการกำหนดและประกาศเฉพาะในช่วง ก่อน

การเลือกตั้งเท่านั้นดังที่เคยเป็นมา ดังปรากฏในมาตรา 8 ของร่าง พรบ. ฉบับใหม่ และมาตรา 6 ในร่างของกรม. ซึ่งเทียบได้กับมาตรา 8 ของพรบ. ฉบับปี 2522 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงวรรค(ย่อหน้า)สุดท้าย ดังนี้คือ พรบ. ปี 2522 มาตรา 6 วรรคสุดท้าย มีว่า

เมื่อได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ถ้าการเลือกตั้งนั้นเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดจำนวนเขตเลือกตั้ง ในแต่ละจังหวัด และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะทำการเลือกตั้ง ในแต่ละเขตเลือกตั้ง รวมทั้งท้องที่ที่ประกอบเป็นเขตเลือกตั้ง ของแต่ละเขตเลือกตั้ง การกำหนดดังกล่าวนี้ให้กระทำโดยไม่ชักช้า และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ร่างใหม่ทุกฉบับตรงกัน แก้ไขข้อความตรงนี้เป็น ให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดจำนวนเขตเลือกตั้ง ในแต่ละจังหวัด และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะทำการเลือกตั้ง ในแต่ละเขตเลือกตั้ง รวมทั้งท้องที่ที่ประกอบกันเป็นเขตเลือกตั้งของ แต่ละเขตเลือกตั้ง ภายในวันที่ 30 เมษายนของทุกปี และประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ไม่ให้มีการกำหนดดังกล่าวหลังจากมีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว²

นอกจากนี้ การแก้ไขนี้มีผลต่อมาตราที่เกี่ยวข้องคือ มาตรา 27 ของพรบ. เดิม ถูกเปลี่ยนแปลงโดยมาตรา 31 ของร่างใหม่ ในวรรคสุดท้าย “ให้มีการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ เป็นประจำและแก้ไขให้ถูกต้องทุกปี แล้วให้ปิดประกาศบัญชีชื่อดังกล่าวภายในวันที่ 30 เมษายนของทุกปี” ทั้งนี้ในพรบ. เดิมกำหนดแต่เพียงว่าให้จัดทำบัญชีชื่อดังกล่าวทุกปี เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสีย ยื่นคำร้องขอตรวจสอบแก้ไขให้ถูกต้องได้เท่านั้น³ ยิ่งไปกว่านั้น ในร่างของกรม. มาตรา 103 ในบทเฉพาะกาลถึงกับเสนอให้มีการประกาศเขตเลือกตั้งทันทีที่พรบ. ฉบับใหม่ได้รับการประกาศใช้

ดังนั้นการกำหนดเขตเลือกตั้งและจำนวนสส. ในแต่ละเขตจะเป็นกิจกรรมที่ประกาศเป็นปกติประจำปี รวมทั้งบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย ประโยชน์ตกอยู่กับนักการเมืองเพราะสามารถเตรียมพร้อมรับกับความเปลี่ยนแปลงได้เร็วขึ้น หากมีการเลือกตั้งในปีนั้นๆ แทนที่จะต้องคอยใจหายใจกลัวว่าพื้นที่ที่ตนคุ้นเคยทำงานมาตลอดจะถูกจัดอยู่ในเขตเลือกตั้งที่เราคาดหรือถูกจัดแบ่งไปอย่างอื่น

อย่างไรก็ตาม นี่เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างประณีประนอมกับบทบาทของทางราชการ ร่างใหม่ทุกฉบับมิได้พาดพิงแม้แต่น้อย ถึงหลักการสำคัญที่สุดในปัญหานี้ คือ การมีส่วนร่วมในการกำหนดเขตเลือกตั้ง หรือทำให้การกำหนดเขตเลือกตั้ง เป็นกิจกรรม ที่มีได้สูดขาดอยู่ในมือของจังหวัดร่วมกับกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น ดังเช่นที่เป็นมา ร่างใหม่ทุกฉบับยังคงยินยอมให้กระทรวงมหาดไทยและระบอบราชการ เป็นผู้มีบทบาทในการกำหนด แทนที่จะเป็นคนกลาง หรือหน่วยงานกลาง หรือผู้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาเอง นอกจากนี้ไม่มีร่างฉบับใดกล่าวถึงแม้แต่น้อยถึงช่องทาง หรือวิธีการร้องเรียน หรือขอให้มีการแก้ไขการกำหนดเขตเลือกตั้งที่ กระทรวงมหาดไทยประกาศออกมา ยิ่งในกรณีที่การประกาศเขตเลือกตั้งจะเป็นกิจกรรมปกติประจำปี โดยไม่ขึ้นต่อการเลือกตั้งว่าจะมีในปีนั้นๆหรือไม่ ก็ยิ่งน่าจะเป็นไปได้ที่จะยอมให้มีการร้องเรียนแก้ไข โดยหลักเกณฑ์และผู้รับผิดชอบซึ่งกำหนดขึ้นมาอย่างรอบคอบ

ข้อเสนอใหม่เกี่ยวกับการกำหนดเขตเลือกตั้ง จึงเป็นการแก้ไขอย่าง เป็นฝ่ายรับ นั่นคือแก้ไขเพียงเพื่อลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นเท่านั้น เหตุผลของการเปลี่ยนแปลงเพียงระดับนี้อาจวิเคราะห์ได้หลายประการ ซึ่งสะท้อนทัศนคติของนักการเมืองต่อระบอบราชการด้วย กล่าวคือ ประการแรก โดยปกตินักการเมืองไม่ปรารถนาจะมีความขัดแย้งกับข้าราชการประจำโดยไม่จำเป็น หากเสนอหลักการการมีส่วนร่วมในการกำหนดเขตเลือกตั้ง หรือถึง

อำนาจนี้ผู้องค์กรที่รัฐสภามอบหมาย ย่อมเป็นการลดทอนอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดและกระทรวงมหาดไทยลง ซึ่งอาจมีผลให้นักการเมืองตกเป็นเป้าในการเลือกตั้ง ประการที่สอง ระบบราชการยังถูกมองว่าเป็นคนกลางหรือผู้รักภาคีมาก มากกว่าจะยอมให้นักการเมืองด้วยตนเองซึ่งอาจเป็นฝ่ายตรงข้ามของตน เข้าไปมีส่วนจัดการกำหนดเขตเลือกตั้ง ทักษะเช่นนี้ในระหว่างนักการเมืองด้วยกันเอง ทำให้ระบบราชการมีบทบาทสำคัญอยู่ แทนที่จะเปิดโอกาสให้รัฐสภาหรือกระบวนการใดๆ ทำให้พรรคการเมืองมีบทบาทมากขึ้น ประการสุดท้าย ในเมื่อการเป็นรัฐบาลยังคง เป็นความได้เปรียบอย่างมากในหลายๆแง่ การประนีประนอมกับระบบราชการ ย่อมหมายถึงความคาดหวังว่าตนจะอาศัยความได้เปรียบดังกล่าวเช่นกัน หากโอกาสมาถึง อำนาจของทางราชการ โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย คงเป็นสิ่งที่หลายพรรคปรารถนาที่จะใช้ ให้เห็นประโยชน์ต่อตนได้เมื่อถึงคราวของตน การประนีประนอมยอมรับบทบาทของทางราชการ แต่ปรับปรุงมิให้นักการเมืองตกเป็นฝ่ายถูกกระทำจนเกิดความได้เปรียบเสียเปรียบจนเกินไป จึงเป็นทางออกที่พอเหมาะในที่สุด⁴

กล่าวโดยสรุป ผลกระทบอันเกิดจากการแบ่งเขตเลือกตั้ง เป็นปัญหาที่นักการเมืองทุกฝ่ายตระหนัก จึงเป็นสาระสำคัญ ที่ถูกเสนอให้มีการแก้ไขในร่าง พรบ.การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฉบับใหม่ ซึ่งจะลดการได้เปรียบเสียเปรียบของนักการเมืองลงไป โดยมีการประชุมสภาแบ่งเขตใหม่ทุกปี เพื่อให้นักการเมืองได้เตรียมตัวล่วงหน้านั่นเอง

กรณีที่สอง การจัดแบ่งเขตปกครองของกรุงเทพมหานครใหม่
การขยายตัวอย่างรวดเร็วของกรุงเทพมหานคร ทั้งในแง่จำนวนประชากรและการเติบโตของตัวเมือง ทำให้การดูแล และให้บริการประชาชนโดยสำนักงานเขตต่างๆ ต้องแบกรับงานปริมาณ



มากขึ้นอย่างรวดเร็วในขอบข่ายพื้นที่ที่กว้างขวางมาก ดังนั้นกรุงเทพมหานครในยุคพลตรีจำลอง ศรีเมือง จึงริเริ่มการเปิดสาขาสำนักงานเขตขึ้นในท้องที่ที่มีประชากรมากและพื้นที่ที่กว้างขวาง เพื่อแบ่งเบาภาระงานและบริการประชาชนได้ทั่วถึงขึ้นในสัดส่วนปริมาณประชากรต่อแต่ละสำนักงานเขตลดน้อยลง ในเวลาไม่นานต่อมากรุงเทพมหานครจึงเสนอจัดแบ่งเขตปกครองของกรุงเทพฯใหม่ บนหลักการเดียวกัน กล่าวคือให้แต่ละเขตรองรับการบริการประชาชนในสัดส่วนที่พอเหมาะและในขอบข่ายพื้นที่ที่ไม่กว้างขวางจนเกินไป ในที่สุดกระทรวงมหาดไทยมีประกาศจัดแบ่งเขตปกครองของกรุงเทพฯเสียใหม่เมื่อวันที่ 4 กันยายนและ 9 พฤศจิกายน 2532 ทำให้เขตปกครองเดิม 24 เขตถูกจัดสรรใหม่เป็น 30 เขต (ดังแสดงในตารางที่ 5.1 และภาพที่ 24)

หากพิจารณาประกอบกับตาราง 5.2 ซึ่งแสดงพื้นที่และความหนาแน่นของประชากรที่เปลี่ยนไปใน 10 ปีที่ผ่านมา จะพบว่าเขตที่ไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงใดๆมีทั้งสิ้น 16 เขต โดยมากเป็นเขตชั้นในซึ่งมีพื้นที่ไม่กว้างขวางนัก ความหนาแน่นของประชากรพอประมาณแต่มีแนวโน้มลดลง เป็นส่วนใหญ่หรือเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก ได้แก่ เขตพระนคร ปทุมวัน ป้อมปราบฯ สัมพันธวงศ์ บางรัก ธนบุรี คลองสาน บางกอกใหญ่ เป็นต้น เขตเหล่านี้มีพื้นที่ไม่ถึง 10 ตารางกิโลเมตร ในเขตที่ประชากรหนาแน่นที่สุดคือป้อมปราบฯและสัมพันธวงศ์ ก็เป็นเพราะพื้นที่เล็กเพียงไม่ถึง 2 ตารางกิโลเมตร และแนวโน้มประชากรลดลงอย่างมากในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา หรือมีประชากรเพิ่มในอัตราต่ำมาก ใน 10 ปีที่ผ่านมาเช่นเขตธนบุรี คลองสาน บางกอกใหญ่ เขตที่ไม่เปลี่ยนแปลงนอกจากนี้ ได้แก่ เขตชั้นนอกซึ่งพื้นที่กว้างขวางมาก แต่จำนวนประชากรต่ำ แม้อัตราเพิ่มในรอบ 10 ปีที่ผ่านมาจะเป็นตัวเลขที่สูงพอสมควร แต่หากพิจารณาตัวเลขจำนวนประชากร และความหนาแน่น จะเห็นได้ว่ายังต่ำอยู่มาก ได้แก่เขตหนองจอก มีนบุรี

ลาดกระบัง ภาษีเจริญ ดลิ่งชั้น ราชบุรีบูรณะ หนองแขม เป็นต้น เขตเหล่านี้มีพื้นที่กว่า 50 ตารางกิโลเมตร ไปจนถึงมากกว่า 200 ตารางกิโลเมตร แต่มีประชากรเพียงประมาณแสนคนเศษเป็นอย่างสูง (ยกเว้นเขตภาษีเจริญ)

เขตที่มีการเปลี่ยนแปลงมากที่สุด คือเขตที่มีพื้นที่กว้างขวาง ตั้งแต่ประมาณ 20 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป และมีประชากรหนาแน่นพอสมควร กล่าวคือจำนวนประชากรในแต่ละเขตระหว่าง 300,000 คน ถึงเกินกว่า 650,000 คน เมื่อสิ้นปี 2531 อาทิเช่น เขตดุสิต ยานนาวาและพญาไท ซึ่งมีพื้นที่กว้างขวางเกิน 20 ตารางกิโลเมตร (ยกเว้นพญาไท) และประชากรสูงถึง 3-5 แสนคน อีกทั้งอัตราเพิ่มของประชากรก็สูงพอสมควร(ยกเว้นพญาไท) แต่ที่สำคัญกว่า คือเขตชั้นกลางซึ่งมีพื้นที่กว้างขวางเกินกว่า 100 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรหนาแน่น กล่าวคือมีประชากรสูงถึง 4-6 แสนคน อีกทั้งอัตราเพิ่มของประชากรสูงมาก เนื่องจากเป็นเขตที่ตัวเมืองขยายออกไปอย่างรวดเร็ว และเป็นที่พักอาศัยจำนวนมาก ซึ่งประชากรจากเขตชั้นในย้ายออกไปอาศัยอยู่ ได้แก่เขตพระโขนง บางเขน และบางกะปิ เป็นต้น รวมทั้งเขตบางขุนเทียนซึ่งประชากรไม่หนาแน่นนักหากพิจารณาพื้นที่ทั้งหมด แต่จะพบว่าจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นรวดเร็วมากในแขวงซึ่งใกล้เส้นทางคมนาคมจึงต้องแยกออกเป็นอีกเขตต่างหาก

ความเปลี่ยนแปลงทั้งหลายเหล่านี้ดูจะเป็นที่พอเข้าใจได้และดูเหมือนว่าได้กระทำอย่างมีหลักการและเหตุผลอย่างดี อย่างไรก็ตาม นักการเมืองจำนวนไม่น้อยที่มีฐานอยู่ในกรุงเทพมหานคร ก็ตั้งข้อสังเกตต่าง ๆ นานา อาทิเช่น นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย วิจารณ์การแบ่งเขตใหม่ว่า มีความไม่ชอบมาพากล อาทิเช่น การแบ่งเขตดุสิตออกเป็นสองเขตใหม่ ในขณะที่แบ่งเขตบางเขนและบางกะปิออกเป็นเขตใหม่รวมกัน 6 เขต ทั้งๆที่ประชากร

ของดุสิตมากกว่าบางกะปิถึงแสนคน และน้อยกว่าบางเขนเพียงเล็กน้อย⁵

หากจะพิจารณาเปรียบเทียบเขตอื่นๆในทำนองเดียวกันก็อาจมีข้อวิจารณ์หรือข้อสงสัยได้อีกเช่นกัน อาทิเช่น พื้นที่และประชากรเขตห้วยขวางกับบางกอกน้อยใกล้เคียงกันมาก อีกทั้งแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของประชากรก็ใกล้เคียงกันในช่วงปีหลังๆ⁶ แต่เขตบางกอกน้อยกลับถูกแบ่งออกเป็น 2 เขตใหม่ ในขณะที่เขตห้วยขวางไว้มีการเปลี่ยนแปลง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ยังไม่อาจวิเคราะห์ถึงผลกระทบของการแบ่งเขตปกครองใหม่ดังกล่าว ที่จะมีต่อการเลือกตั้งได้ชัดเจนนัก นายสมัคร สุนทรเวชเท่านั้น ซึ่งถึงผลได้เสียต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต กล่าวคือ สมาชิกสภาเขตท่ามกลใต้ให้มีได้ 7 คนต่อประชากรรวมทั้งแสนคนแรก จากนั้นให้มีเพิ่มอีก 1 คนต่อประชากรแสนคน ทำให้เขตดุสิตเดิมแบ่งใหม่แล้วจะมีสมาชิกสภาเขตได้ 18 คน ในขณะที่บางกะปิเดิมแบ่งใหม่แล้วสามารถมีได้ถึง 22 คนทั้งๆที่ประชากรน้อยกว่า เขตบางเขนเดิมเมื่อแบ่งใหม่แล้วมีสมาชิกสภาเขตได้ถึง 24 คนทั้งๆที่ประชากรมากกว่าดุสิตอยู่เพียง 3 หมื่นกว่าคน ส่วนเขตพระโขนงเดิมซึ่งมีประชากรมากกว่าบางเขน 6 หมื่นกว่าคน แบ่งใหม่แล้วมีสมาชิกสภาเขตได้เพียง 25 คน⁷ แต่ทว่าจำนวนสมาชิกสภาเขตไม่มีผลต่อสภาวะระดับอื่นแต่อย่างใด และจำนวนมาน้อยของแต่ละเขตไม่มีผลต่อเขตอื่นด้วยซ้ำไป ในระดับสภา กทม. กำหนดให้มีสมาชิกสภาได้ 1 คนต่อประชากรแสนคนในแต่ละเขตปกครอง ซึ่งจากการตรวจสอบดูการเลือกตั้งที่มีขึ้นในวันที่ 7 มกราคม 2533 จะพบว่าการแบ่งเขตใหม่มีผลให้เขตยานนาวาเดิม ซึ่งควรมีสส.กทม. ได้ 4 คน เมื่อแบ่งใหม่แล้วจะมีได้เพียง 3 คน เช่นเดียวกับเขตบางกะปิซึ่งควรมีสส.กทม. ได้ 5 คน แต่เมื่อแบ่งเขตใหม่แล้วจะทำให้มีได้เพียง 4 คน นอกนั้นจำนวนยอดรวมของสมา

ชิกสภา กทม. ในเขตใหม่รวมกันไม่แตกต่างจากจำนวนที่ควรมีได้ในเขตแบบเดิม⁸

ในระดับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลับเป็นเรื่องที่น่าสนใจ เพราะการจัดเขตเลือกตั้งไม่ถูกกำหนดโดยเขตปกครองอย่างสภาเขตและสภา กทม. ในเขตที่แบ่งใหม่นี้มีจำนวนประชากรเขตละประมาณ 1-2 แสนคนเป็นส่วนใหญ่ คงมีเขตที่มีประชากรสูงกว่านั้นเพียง 4 เขตคือ ภาษีเจริญ คลองเตย ดุสิตและบางซื่อ ซึ่งประชากรมากที่สุดคือประมาณ 3 แสนคน ส่วนเขตที่มีประชากรต่ำกว่าแสนคนมีอยู่ 7 เขตคือ ป้อมปราบฯ ลี้พินธวงศ์ บางรัก หนองจอก มีนบุรี ลาดกระบังและหนองแขม ซึ่งล้วนแต่เป็นเขตชั้นในขนาดเล็กและเขตชั้นนอกสุดทั้งสิ้น เขตเลือกตั้งหนึ่งๆจะต้องมี สส. 3 คน จึงต้องรวมเขตปกครองเข้าด้วยกันอย่างแน่นอน เพื่อให้ได้จำนวนประชากรอยู่ระหว่าง 375,000-525,000 คนในแต่ละเขตเลือกตั้ง การจัดสรรเขตปกครองใหม่ที่มีขนาดเล็กมารวมกัน ย่อมสามารถมีได้หลายแบบมากขึ้น โดยประชาชนคงสับสนน้อยกว่าการแบ่งเฉพาะบางแขวงของเขตหนึ่งๆออกไปสังกัดเขตเลือกตั้งต่างกัน

สิ่งที่จะเกิดขึ้นอย่างแน่นอนคือการแบ่งเขตเลือกตั้ง ที่เปลี่ยนไปจากเดิมมากพอสมควร โดยอาศัยเขตปกครองใหม่ เป็นพื้นฐาน อาทิเช่น เขตยานนาวา ไม่เคยถูกแบ่งออกเป็นคนละเขตเลือกตั้งมาก่อนเลย ก็อาจเกิดขึ้นได้ในคราวต่อไป เนื่องจากขณะนี้ถูกแบ่งเป็นสามเขตต่างหากจากกัน หรือเขตดุสิตถูกแบ่งออกเฉพาะแขวงสี่แยกมหานาคและสวนจิตรลดาหลายครั้ง เนื่องจากเขตดุสิตทั้งเขตเดิมใหญ่เกินไป คราวต่อไปแขวงดังกล่าวอาจจะอยู่กับเขตดุสิตตามปกติก็เป็นได้ เพราะแขวงใหญ่อย่างบางซื่อถูกแยกเป็นเขตใหม่ไปเสียแล้ว เป็นต้น เขตชั้นกลางที่มีพลเมืองมาก และพื้นที่กว้างขวางอย่างบางเขน บางกะปิ พระโขนง บางกอกน้อย ซึ่งในการเลือกตั้งครั้งหลังๆต้องแบ่งออกเป็นส่วนย่อยๆ สังกัดเขตเลือกตั้งที่

ต่างกัน โดยมีเขตปกครองที่ใหญ่โตเป็นกรอบบังคับอยู่ ก็จะมีโอกาสแบ่งออกเป็นเขตเลือกตั้งต่างๆ กันอย่างสะดวกขึ้น เพราะเขตปกครองใหม่มีขนาดเล็กและแยกออกเป็นเขตละ 3 เขตใหม่ ตัวอย่างเช่นการแบ่งเขตแบบที่ทำการทดลองในบทก่อนแบบที่ 2 และ 3 ในระบบเขตเดิมคงจะสับสน เนื่องจากมีเขตปกครองถูกแบ่งออกเป็นส่วนๆ มาก แต่จากที่ทำการทดลองแบ่ง กลับเข้ากันได้พอดีกับเขตปกครองใหม่ เช่นการแยกแขวงบางซื่อออกมาจากดุสิต การแยกพระโขนง คลองตัน คลองเตย ออกเป็นเขตเฉพาะ และการแยกลาดยาวออกจากบางเขนที่เหนือ เป็นต้น

ข้อน่าสังเกตประการต่อมา เขตปกครองที่กำหนดขึ้นใหม่มีผลให้เขตปกครองซึ่งแต่เดิมประกอบด้วยสภาพพื้นที่ สี่แควดล้อม และสังคมวิทยาของประชากรหลายแบบผสมรวมในเขตเดียวกัน ถูกจัดแบ่งออกเป็นเขตใหม่ที่มีสภาพทางสังคมวิทยาและกายภาพใกล้เคียงกัน แต่ละเขตมีลักษณะเด่นเห็นได้ชัดและมีขนาดพอเหมาะ อาทิเช่นการแบ่งเขตบางขุนเทียนเดิมออกเป็นสองส่วน ให้ส่วนที่เป็นชุมชนเมืองซึ่งอยู่คู่ขนานกับทางรถไฟและอยู่ติดกับถนนใหญ่ มีประชากรหนาแน่น แยกออกเป็นเขตจอมทอง แล้วให้ส่วนที่เหลือซึ่งเป็นพื้นที่การเกษตรและที่ว่างเป็นเขตต่างหาก การแบ่งเขตบางเขนออกเป็นสามส่วนก็ทำให้เขตบางเขนเดิมซึ่งมีสภาพต่างกันลิบลับกับแต่บริเวณใจกลางเมืองอย่างสวนจตุจักรจนถึงกลางทุ่งนาที่แทบไม่มีประชากรอาศัยอย่างแขวงสายไหม ถูกแบ่งออกเป็น ส่วนที่เป็นชุมชนเมือง ผู้คนหนาแน่นมากอย่างแขวงลาดยาวซึ่งกลายเป็นเขตจตุจักร ส่วนอีกสอง เขตถูกแบ่งโดยแนวถนนพหลโยธินเป็นหลัก ซึ่งทำให้ฟากตะวันตกเป็นที่พักอาศัยและสถานที่ราชการ(กองทัพอากาศ) มีความหนาแน่นของประชากรพอประมาณ ในขณะที่ฟากตะวันออกมีประชากรมากตามแนวถนนพหลโยธินเท่านั้น ลึกเข้าไปเป็นที่ว่างและพื้นที่ทำการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ การแบ่งเขตพระโขนง เดิมออกเป็น 3

เขตใหม่ ก็ทำให้ส่วนที่เป็นชุมชนเมืองย่านที่อยู่อาศัยและชุมชนแออัดขนาดใหญ่อยู่ในเขตเดียวกัน บริเวณที่อยู่อาศัยตามแนวถนนสุขุมวิท เลี้ยวแขวงพระโขนงออกไป และแนวการขยายตัวของย่านอุตสาหกรรมย่านบางนาบางจากต่อกับสมุทรปราการ เป็นอีกเขตหนึ่ง และเขตสุดท้ายคือพื้นที่ชั้นนอกต่อกับเขตลาดกระบังซึ่งเป็นพื้นที่กว้างใหญ่ ยังไม่ได้พัฒนา หรือพื้นที่ทำการเกษตรมีประชากรเบาบางตามแนวถนนและคลอง เหล่านี้เป็นต้น ผลที่อาจจะเห็นไปได้คือทำให้การจัดสรรเขตเลือกตั้งสามารถประกอบด้วยพื้นที่ที่มีสภาพเฉพาะเด่นชัดไปในแบบต่างๆ ซึ่งหมายถึงสภาพทางสังคมของผู้ลงคะแนนในพื้นที่นั้น ลักษณะของคะแนนเสียง และมีผลต่อการคัดเลือกคุณสมบัติของผู้สมัครให้เหมาะสมกับสภาพที่ยิ่งที่และประชากรในเขตนั้นๆ อย่างไรก็ตามขึ้นอยู่กับการจัดสรรเขตปกครองเข้าเป็นเขตเลือกตั้งอยู่ดี

สำหรับการแบ่งเขตชั้นในได้แก่ดุสิต พญาไทและบางกอกน้อย ดูเหมือนว่าเป็นเพียงการแบ่งประชากรออกเพื่อประสิทธิภาพของการปกครอง โดยสภาพของเขตที่ถูกแบ่งออกจากกันไม่มีลักษณะทางกายภาพหรือสภาพแวดล้อมแตกต่างกันเด่นชัดแต่อย่างใด แต่อาจมีผลได้ในบางกรณีเช่น สัดส่วนของทหารในเขตดุสิตเมื่อตัดแขวงข้างชื่อออกไป ย่อมนับเป็นเปอร์เซ็นต์สูงขึ้นทันที เพราะที่ตั้งกองทหารทั้งหมดในย่านนั้นถูกจัดอยู่ในเขตดุสิตที่แบ่งใหม่ทั้งสิ้น เป็นต้น

สิ่งที่ไม่อาจชี้ชัดได้ในขณะนี้คือปัญหาที่ว่า การแบ่งเขตใหม่นี้ มีความมุ่งหมายให้เกิดคุณ-โทษต่อพรรคการเมืองต่างๆ ดังที่กล่าวมาแล้วในบทก่อนๆ เพียงใด เพราะสิ่งนี้ขึ้นอยู่กับการจัดสรรเขตเลือกตั้งตามเขตปกครองใหม่ซึ่งยังไม่เกิดขึ้น การจัดสรรแขวงต่างๆ ซึ่งเคยอยู่ในเขตปกครองเดียวกัน ให้แยกออกสังกัดเขตปกครองใหม่ ก็อาจมีผลต่อฐานคะแนนของพรรคต่างๆบ้างแล้ว การรวมเขตปกครองเข้าด้วยกันในแบบต่างๆเพื่อเป็นเขตเลือกตั้ง ก็ยังจะมีผลต่อฐานคะแนนของนักการเมืองและพรรคของตนและคู่ต่อสู้อย่างแน่นอน

ไม่ว่าจะเจตนาให้เกิดผลดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม ดังนั้นปัญหานี้จึงยังคงคาใจไม่ได้ในขณะนี้ แต่เป็นเรื่องน่าติดตามอย่างยิ่ง

การที่เขตปกครองมีขนาดเล็กลงจนต้องรวมกันเป็นเขตเลือกตั้งหนึ่ง และทำให้รูปแบบการจัดสรรเขตเลือกตั้งมีได้หลายแบบมากขึ้น สะดวกขึ้น ย่อมหมายความว่าโอกาสการจัดสรรเขตเลือกตั้งให้เป็นประโยชน์แก่ตน และทำให้คู่ต่อสู้เสียเปรียบ เป็นไปได้ง่ายขึ้นเช่นกัน ในเบื้องต้นฐานะคะแนนเสียงของพรรคต่างๆ ย่อมถูกประเมินเจ้าแยกแยกแยะอย่างละเอียดลออขึ้น จากนั้น การรวมฐานคะแนนของพรรคคนไว้ด้วยกัน หรือแบ่งแยกฐานคะแนนของ คู่ต่อสู้ ออกจากกัน ย่อมเป็นไปได้อย่างเหมาะสมขึ้น โดยไม่ก่อความเสียหายแก่ผู้เลือกตั้ง เหมือนการแบ่งเขตปกครองหนึ่งๆ ออกเป็นหลายส่วนเกินไปดังที่เคยเป็นมา ตัวอย่างเช่น การแบ่งบางเขนเดิมเป็นสามส่วน อาจมีผลต่อฐานคะแนนของสองพรรคที่ชิงชัยกันในเขตบางเขนเดิมนี้อาจหมดในระยะเวลาหนึ่ง เพราะดูเหมือนว่าพรรคหนึ่งได้เปรียบในเขตจัดจักรใหม่ซึ่งเป็นตัวเมือง ส่วนอีกพรรคหนึ่งยังมีคะแนนนิยมดีในส่วนอื่นๆของเขตบางเขนเดิม

การแบ่งเขตใหม่ของบางเขนเดิม กับการแบ่งเขตบางกะปิ ยังอาจเป็นโอกาสให้พรรคต่างๆช่วงชิงความได้เปรียบใน เขตบางกะปิเดิมได้ดีขึ้น เพราะเขตใหม่มีโอกาสถูกจัดแบ่งร่วมกับเขตบางเขนบางส่วนก็ได้ รวมกับส่วนที่เคยเป็นบางกะปิเดิมก็ได้ หรือจะรวมเข้ากับห้วยขวางหรือมีนบุรีก็ย่อมได้ ทั้งๆที่พรรคต่างๆเคยมีฐานในเขตบางกะปิไปคนละส่วน อาทิเช่นในเขตบึงกุ่มใหม่ส่วนบนจนถึงแขวงจรเข้บัวตามแนวถนนรามอินทราส่วนหนึ่ง ในเขตบึงกุ่มใหม่ส่วนล่างมาตามแนวคลองแสนแสบตลอดแขวงหัวหมาก อีกส่วนหนึ่งและในแขวงวังทองหลางตลอดแนวถนนลาดพร้าวกับแขวงลาดพร้าว ซึ่งต่อกับบางเขนฝั่งตะวันออกอีกส่วนหนึ่ง เป็นต้น

การแบ่งเขตยานนาวาและดุสิตออกเป็น ๓ และ ๒ เขตใหม่

ตามลำดับ ก็เป็นสิ่งน่าสนใจ เพราะทั้งสองเขตเป็นเขตใหญ่ที่พรรคการเมืองใหญ่ได้รับชัยชนะทั้งเขตมาตลอด หากฐานคะแนนเสียงของแต่ละพรรคในแต่ละเขตมีอยู่หนาแน่นตลอดทั่วทั้งเขต การจัดสรรเขตเลือกตั้งใหม่ หากแยกเขตใหม่ออกจากกันก็เท่ากับเป็นการตัดคะแนนเสียงที่เคยมีอยู่เป็นคนละส่วนกันอย่างแน่นอน ในทางกลับกันหากฐานคะแนนเสียงมีอยู่เฉพาะแขวงใหญ่ๆของเขตนั้นๆและมีจุดอ่อนในบางแขวง การแบ่งเขตใหม่ย่อมจะมีผลให้คะแนนเสียงดีขึ้น หากได้ไปรวมกับเขตที่ตนได้เปรียบเช่นกัน แต่อาจทำให้ฐานคะแนนที่มีอยู่หมดความหมาย หากถูกนำไปรวมกับเขตใหม่ที่ตนเสียเปรียบ การแบ่งเขตใหม่ก็จะทำให้เป็นการถูกแทรกในเขตที่เคยชนะทั้งเขตมาแต่เดิม

กล่าวโดยสรุป การกำหนดเขตปกครองใหม่ มีผลต่อการกำหนดเขตเลือกตั้งใน กทม. คราวต่อไปอย่างแน่นอน เพราะจะเปิดโอกาสแก่การจัดสรรเขตเลือกตั้งกันใหม่ที่อาจต่างจากเดิมได้ มากบนพื้นฐานเขตปกครองใหม่ และมีความเป็นไปได้ที่รูปแบบของการจัดสรรเขตเลือกตั้งจะมีให้เลือกมากขึ้น เพราะเขตปกครองเดิมซึ่งต้องยึดถือเป็นกรอบในการแบ่งเขตเลือกตั้งตามธรรมเนียมปฏิบัติที่มีมา ถูกแบ่งย่อยลงไปแล้ว ทำให้โอกาสที่จะจัดสรรเขตเลือกตั้งจากเขตปกครองที่มีสภาพทางเศรษฐกิจสังคมใกล้เคียงกัน เป็นไปได้มากขึ้น แต่ในขณะที่เดียวกันก็ทำให้โอกาสที่จะจัดสรรเขตเลือกตั้งซึ่งมีผลดี-เสีย ต่อพรรคคนและคู่ต่อสู้ เป็นไปได้มากขึ้น เช่นกัน

เชิงอรรถ

1. ร่างใหม่ของพรรคประชากรไทยที่เสนอคราวหลัง และรอการพิจารณานี้มีข้อเสนออีกประเด็นคือ ให้เพิ่มระยะเวลาประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งของแต่ละหน่วย ณ ที่ว่าการอำเภอหรือที่สาธารณะ จากเดิมไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนการเลือกตั้ง เป็น 30 วันก่อนการเลือกตั้ง แต่ประเด็นนี้ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เรา

กำลังพิจารณาในขณะนี้

2. เห็นข้อความโดยผู้เขียนเอง
3. ร่างอื่น ๆ มิได้ เสนอขอขยายเวลาในมาตรา 11 ในวรรคแรกจาก 15 วัน เป็น 30 วันตามอย่างร่างใหม่ของพรรคประชากรไทย (ดูเชิงอรรถ 1) แต่อย่างไร ในขณะที่ย่างใหม่ของพรรคประชากรไทย มิได้ขอแก้ไขให้มีการประกาศเขตเลือกตั้งและบัญชีรายชื่อทุก ๆ 30 เมษายนของทุกปีแต่อย่างใด
4. ยังมีความแตกต่างในสาระของร่างต่าง ๆ อีกเล็กน้อยซึ่งไม่เกี่ยวกับประเด็นของงานวิจัยชิ้นนี้ จึงไม่ขอกล่าวถึง อาทิเช่น การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่มีบิดาเป็นคนต่างด้าว ที่จะมิสิทธิเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งร่างต่าง ๆ เสนอไว้แตกต่างกัน เล็กนัยกหรือในเรื่องการเสนอชื่อกรรมการตรวจคะแนนประจำ หน่วยเลือกตั้งก่อนนายอำเภอ ซึ่งมีการเสนอแก้ไขให้ลดระยะเวลาลงจาก 30 วัน เป็น 20 วัน ก่อนการเลือกตั้ง เป็นต้น
5. ข่าวโทรทัศน์ค่ำวันที่ ๑๖ พย. 2532 และ มติชน 10 พย. 2532 อย่างไรก็ดีตามนายสมัครมิได้กล่าวถึงขนาดพื้นที่ของเขตเหล่านั้นเลย
6. เปรียบเทียบประชากรเขตบางกอกน้อยกับห้วยขวาง ปี

ปี พ.ศ.	2527	2528	2529	2530	2531
บางกอกน้อย	285,265	291,035	294,938	297,324	278,390
ห้วยขวาง	239,742	247,274	255,774	262,262	265,164

 สถิติประชากรของเขตบางกอกน้อยลดลงชวบสามในระหว่าง ปี 2525-2526 คือจาก 388,325 คน เป็น 283,296 คน ทำให้อัตราเปลี่ยนแปลงในรอบ 10 ปี ลดลงถึง 27% การลดชวบสามเช่นนี้น่าจะเป็นผลจากความบกพร่องทางสถิติบางอย่างด้วย
7. ดูเชิงอรรถที่ 5
8. ดู ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดเขตเลือกตั้ง และจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่จะทำการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2532



เอกสารอ้างอิง

เอกสารที่ยังไม่ได้รับการตีพิมพ์

กรุงเทพมหานคร, บัญชีแสดงจำนวนราษฎรและจำนวนบ้าน

วันที่ 31 ธันวาคม 2531

, สถิติประชากรรายตำบลประจำเดือนธันวาคม

พ.ศ. 2530

, ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่องผลการเลือกตั้ง

ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2531

มหาดไทย, กระทรวง, ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนด

จำนวนเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละจังหวัด

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้ง และท้องที่
ที่ประกอบเป็นเขตเลือกตั้งของแต่ละเขตเลือกตั้ง,

ลงวันที่ 6 พฤษภาคม 2531

, ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดเขต

เลือกตั้งและจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่จะทำการ

เลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง, ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2532

, รายงานสถิติการเลือกตั้ง สส. กทม. 24 กรกฎาคม

2531 (เรียงตามลำดับทุกหน่วยเลือกตั้ง ทุกแขวง ทุกเขต)

, สถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่

24 กรกฎาคม 2531 แยกตามรายเขต

ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.

รวม 8 ฉบับ ดังต่อไปนี้

1. เสนอโดยนายไกรสร ตันติพงศ์และคณะ, พรรคประชาธิปัตย์,
30 ก.ย. 2530
2. เสนอโดยนายพิภพ อะสีติรัตน์และคณะ, พรรคประชากรไทย,
13 ต.ค. 2530
3. เสนอโดย ดร.เกษม ศิริสัมพันธ์และคณะ, พรรคกิจสังคม,

4 พ.ย. 2530

(สภาชุดเก่าสิ้นสุดโดยการยุบสภา ร่างฯทุกฉบับจึงตกไป)

4. เสนอโดยพล.ท. เอนก บุญยติและคณะ, พรรคชาติไทย,
28 พ.ย. 2530
5. เสนอโดยคณะรัฐมนตรี, 2531
6. เสนอโดยนายสมศักดิ์ ชาญด้วยกิจและคณะ, พรรคชาติไทย,
30 ส.ค. 2531
7. เสนอโดยนายวิศัลย์ ไชยิดานนท์และคณะ, พรรครวมไทย,
31 ส.ค. 2531
8. เสนอโดยนายสัญญา สติรบุตรและคณะ, พรรคประชากรไทย,
26 ต.ค. 2531

หนังสือ

กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, หนังสือสั่งการและข้อหารือ

เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, กรุงเทพมหานคร

กรมการปกครอง, 2529

กรุงเทพมหานคร, แผนที่แสดงการใช้ที่ดินรายเขตของกรุงเทพมหานคร

พ.ศ. 2529, ม.ป.ป.

, รายละเอียดเกี่ยวกับเขตในกรุงเทพมหานคร,

ม.ป.ป.

ชาติชาย เข็มบำรุง และธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์(บก.),

บันทึกการเมืองไทย, กรุงเทพฯ มูลนิธิเอเซีย, 2530

มนุชญ์ วัฒนโกเมร, ข้อมูลพื้นฐานของพรรคการเมืองปัจจุบัน และ

พรรคการเมืองกับการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2522-2529, กรุงเทพฯ

สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529

สมบัติ จันทร์วงศ์, การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร,

กรุงเทพฯ มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา,

๒๕๓๐

สมบัติ จันทร์วงศ์, การเมืองเรื่องการเลือกตั้ง ศึกษาเฉพาะกรณี การเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. ๒๕๒๑, กรุงเทพฯ มุขนิธิเพื่อการศึกษา ประชาธิปไตยและการพัฒนา, ๒๕๓๐

, วิวัฒนาการและแนวโน้มของพรรคการเมืองใหม่ ศึกษาเฉพาะกรณีพรรคพลังธรรม, กรุงเทพฯ มุขนิธิเพื่อการศึกษา ประชาธิปไตยและการพัฒนา, ๒๕๓๒

สุนันทา สุวรรณโณม และคณะ, ลักษณะทางประชากรและการใช้พื้นที่ ในเขตชานกรุง เทพมหานคร (เขตพระโขนง, เขตหนองจอก, เขตลาดกระบัง), กรุงเทพฯ สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๕

, ลักษณะทางประชากรและการใช้พื้นที่ในเขตชาน กรุง เทพมหานคร (เขตบางเขน เขตบางกะปิและเขตมีนบุรี), กรุงเทพฯ สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๐

เสถียร วิชัยลักษณ์, ร.ท., พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้ แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒, กรุงเทพฯ นิติเวชช์, ๒๕๓๑

สำนักงานสถิติแห่งชาติ, แผนที่แสดงเขตอำเภอ ตำบล เทศบาลและ ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัด พ.ศ. ๒๕๒๘, ๒๕๒๘

, สมุดแผนที่สถิติประชากรและการเกาะ พ.ศ. ๒๕๒๓

, รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. ๒๕๒๑ - กรุงเทพมหานครและปริมณฑล, ๒๕๓๑

สำนักนโยบายและแผน, กรุงเทพมหานคร, สถิติรายปีกรุง เทพมหานคร ๒๕๒๖, ๒๕๒๗

, สถิติรายปีกรุง เทพมหานคร ๒๕๒๘, ๒๕๒๙

, สถิติรายปีกรุง เทพมหานคร ๒๕๒๙, ๒๕๓๐

, สถิติรายปีกรุง เทพมหานคร ๒๕๓๐, ๒๕๓๑

, ข้อมูลกรุงเทพมหานครฉบับย่อ ๒๕๒๘

, ข้อมูลกรุงเทพมหานครฉบับย่อ ๒๕๒๙

โสภณ พรโชคชัย, ๑๐๒๐ สลัม, กรุงเทพฯ : ศูนย์อาสาสมัครชาวญี่ปุ่น ในประเทศไทย, ๒๕๒๘

Books

Lakeman, Enid, Power to Elect : The Case of Proportional Representation, London : Heinemann, 1982

Mackenzie, W.J.M., Free Elections, London : George Allen and Unwin, 1964

Supanee Chalothorn, Greater Bangkok : An Analysis of Electoral Geography 1975-1976, Bangkok : Social Science Association of Thailand, 1986



3.1 תוצאות

מחלקת המס הכנסה והמס הערך המוסף, ת.ש. 5717-5750

שנה	5717	5718	5719	5720	5721	5722	5723	5724	5725	5726	5727	5728	5729	5730
הכנסות	130,785	126,118	137,664	126,373	126,713	124,864	123,109	121,935	117,649	113,370	112,332	114,124	111,875	104,791
הוצאות	199,903	201,226	200,316	196,170	196,464	194,399	190,480	190,093	189,207	184,980	189,930	184,539	87,955	83,412
היתרון	223,445	227,413	231,898	232,555	234,212	233,050	235,647	232,984	233,978	114,820	187,330	155,606	143,199	145,110
הוצאות	80,258	80,298	81,314	80,674	79,536	78,151	77,112	76,559	75,581	53,504	52,816	52,397	51,121	60,089
הכנסות	103,692	109,990	118,006	117,076	122,187	126,467	131,542	138,673	141,667	88,969	86,197	81,088	90,672	88,554
הוצאות	285,915	354,984	364,214	368,034	371,609	375,213	380,410	382,585	386,543	392,279	396,420	410,288	415,703	414,235
היתרון	404,824	409,747	415,392	431,077	446,678	482,210	479,669	525,367	546,808	550,389	568,832	585,339	602,990	591,970
הוצאות	490,623	625,487	627,058	647,619	697,899	614,177	619,869	620,143	620,507	640,310	657,726	660,603	669,604	650,760
היתרון	87,841	83,706	87,627	100,863	167,321	195,112	201,334	206,129	231,069	235,739	239,742	247,274	256,774	262,362
הוצאות	421,000	446,483	461,843	474,842	466,028	602,287	623,631	645,926	659,812	675,541	694,902	614,554	629,369	650,572
היתרון	234,372	249,220	264,998	342,303	357,314	367,402	366,333	408,720	429,977	457,544	483,717	520,861	546,078	561,508
הוצאות	187,866	143,862	161,869	184,714	191,989	216,703	256,656	291,484	314,780	335,171	356,033	366,008	409,785	442,420
היתרון	46,197	46,939	47,666	48,404	49,330	50,136	51,224	52,131	51,798	54,011	54,952	58,663	58,704	60,142
הוצאות	46,309	46,349	47,115	48,373	50,016	52,579	56,369	58,451	61,349	64,286	66,266	70,288	74,062	81,110
היתרון	33,959	34,961	36,066	37,554	39,271	40,986	42,597	45,990	46,303	48,336	50,541	56,023	59,070	61,876
הוצאות	231,407	235,738	240,724	246,026	251,241	256,740	262,097	267,398	268,692	267,787	267,616	273,542	274,176	274,949
היתרון	143,085	144,101	144,064	144,016	142,934	140,943	140,249	139,425	139,310	139,730	139,444	142,390	143,719	148,781
הוצאות	318,605	347,219	366,878	372,356	376,356	376,817	382,621	385,286	388,325	388,286	386,285	391,035	394,939	397,324
היתרון	91,970	93,316	94,822	90,305	98,006	100,051	101,108	102,719	103,305	104,024	104,716	107,436	108,732	109,171
הוצאות	142,831	150,379	157,152	163,045	170,179	176,282	183,365	180,108	186,138	207,409	211,125	219,506	226,236	236,572
היתרון	118,370	124,791	176,448	183,473	189,270	197,042	204,434	213,440	223,368	232,532	240,835	254,397	265,465	286,166
הוצאות	53,770	55,049	57,435	60,303	62,494	65,299	67,746	70,591	72,468	74,225	81,349	85,559	90,131	98,552
היתרון	83,777	87,871	93,251	98,447	103,909	109,447	113,769	118,090	122,614	127,756	131,560	140,245	146,166	154,177
הוצאות	30,519	32,308	34,015	35,752	37,991	40,228	42,366	45,100	47,497	50,246	52,940	57,303	60,426	65,822
היתרון	4,129,008	4,349,494	4,546,008	4,712,774	4,870,508	4,999,515	5,153,902	5,221,402	5,409,529	5,468,529	5,618,529	5,774,529	5,929,529	6,084,529

ตารางที่ 2.4

อัตราการเพิ่ม-ลดลงของประชากรในกรุงเทพมหานคร จำนวนเป็นรายเดือน
พ.ศ. 2526-2530

เขต	จำนวนประชากร 2526	อัตราการเพิ่ม		อัตราการเพิ่ม		จำนวนประชากร 2530	อัตราการเพิ่ม เฉลี่ย X
		2527 %	2528 %	2529 %	2530 %		
พระนคร	113,376	-0.92	1.60	-1.97	-6.33	104,791	-1.99
ปทุมวัน	92,950	-3.89	0.23	-1.77	-5.16	83,412	-2.57
ป้อมปราบ	114,820	37.02	-0.93	-8.13	1.33	145,110	6.90
สัมพันธวงศ์	53,504	-1.29	-0.79	-2.14	-2.02	50,089	-1.60
บางรัก	88,889	-0.76	3.28	-0.16	-2.34	88,554	-0.09
สนามหลวง	392,279	1.06	3.50	1.32	-0.35	414,235	1.40
ดุสิต	550,369	1.54	1.10	-0.42	-0.18	561,978	0.53
พญาไท	346,319	3.29	0.80	-0.28	-2.45	350,780	0.32
ห้วยขวาง	236,739	1.70	3.14	3.44	2.54	262,262	2.91
พระโขนง	578,541	2.83	3.35	2.36	3.37	650,572	3.11
บางเขน	457,544	5.72	7.68	5.23	6.10	581,508	6.77
บางกะปิ	336,171	6.22	6.42	6.16	7.96	442,420	8.00
หนองจอก	54,011	1.74	3.45	1.48	4.23	60,142	2.84
มีนบุรี	64,266	4.20	4.96	5.35	9.53	81,110	6.55
ลาดกระบัง	48,836	3.49	10.55	5.44	8.13	63,975	7.70
ธวัช	267,767	-0.06	2.21	0.23	0.28	274,949	0.67
คลองสาม	139,736	-0.21	2.26	0.79	2.13	149,791	1.26
บางกอกน้อย	283,296	0.70	2.02	1.34	0.91	297,324	1.24
บางกอกใหญ่	104,024	0.67	2.65	0.70	1.35	108,171	0.99
ภาษีเจริญ	207,409	1.79	4.02	3.91	3.67	236,572	3.52
บางขุนเทียน	232,532	3.57	5.71	4.26	7.80	286,165	5.77
คลองตัน	76,995	2.98	6.18	5.35	9.40	98,552	6.19
ราษฎร์บูรณะ	127,726	0.08	6.61	5.65	4.06	154,177	5.18
หนองแขม	50,245	6.37	8.23	9.49	8.93	65,822	7.75
รวม	5,019,327	3.12	3.67	1.97	0.65	5,504,561	2.42

ตารางที่ 2.5

จำนวนย้ายเข้า-ย้ายออก ในกรุงเทพมหานคร จำนวนเป็นรายเขต
พ.ศ. 2518-2529

เขต	ปี											
	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526	2527	2528	2529
พระนคร	+ 11,310	11,308	11,438	11,700	12,000	12,108	12,104	7,968	7,268	7,190	6,607	3,486
- 13,549	11,437	10,325	12,978	13,542	13,468	12,941	11,918	11,140	9,393	6,603	5,475	4,348
ปทุมวัน	+ 9,609	9,404	9,068	6,530	8,095	6,190	8,263	6,197	8,227	4,369	5,296	4,348
- 24,802	26,240	26,729	22,922	21,319	19,946	18,721	17,824	17,113	16,954	12,009	13,176	13,176
ป้อมปราบ	+ 8,301	8,372	8,354	13,286	10,240	9,303	8,869	7,886	48,439	43,230	6,282	8,063
- 16,658	18,557	22,773	28,681	29,913	24,900	27,402	24,510	162,378	28,581	23,095	23,497	23,497
สัมพันธวงศ์	+ 5,547	4,737	5,005	4,888	4,196	3,993	4,179	3,943	3,195	3,411	2,429	3,335
- 6,562	3,649	5,051	5,846	5,464	4,821	4,562	4,724	4,906	3,903	2,853	4,397	4,397
บางรัก	+ 9,129	9,719	8,925	7,998	7,638	7,317	6,727	6,416	6,077	5,553	6,666	4,447
- 9,198	9,739	9,703	8,865	9,483	8,917	7,968	7,550	63,998	12,760	10,779	11,806	11,806
สนามหลวง	+ 31,456	29,941	29,708	33,067	34,491	35,149	33,279	31,661	34,206	31,350	30,575	22,667
- 27,066	27,330	27,929	32,338	32,795	32,806	32,524	30,019	31,216	29,539	20,151	20,667	20,667
ดุสิต	+ 22,717	24,006	31,734	34,959	30,877	33,643	69,867	38,787	28,661	27,253	26,668	25,123
- 27,844	26,322	30,088	30,819	28,201	27,369	31,074	29,148	32,249	25,409	28,295	31,104	31,104
พญาไท	+ 39,518	41,234	41,918	36,760	34,888	29,758	25,029	24,664	36,524	19,398	20,207	16,238
- 58,204	54,087	56,420	119,825	53,879	52,988	54,697	57,508	245,332	37,372	51,052	53,128	53,128
ห้วยขวาง	+ 9,737	10,275	11,064	18,507	33,963	29,918	30,357	55,843	26,796	24,051	19,634	21,830
- 4,148	6,683	7,792	13,972	28,210	23,818	23,740	32,993	22,294	20,293	13,780	14,187	14,187
พระโขนง	+ 58,838	52,194	52,221	53,034	57,163	73,526	82,890	58,022	58,501	54,989	53,227	45,332
- 38,842	38,823	40,178	42,298	42,103	52,864	61,718	44,947	40,109	39,796	38,198	37,269	37,269
บางเขน	+ 26,981	31,364	31,236	36,906	34,522	52,543	44,646	42,225	66,333	45,681	64,930	49,512
- 12,391	16,166	18,577	22,186	28,139	30,394	27,791	26,092	33,299	25,210	22,194	29,262	29,262
บางกะปิ	+ 22,302	28,542	33,630	36,967	41,917	53,930	59,096	47,189	45,521	47,642	49,141	41,646
- 6,664	9,030	11,040	12,358	16,268	17,087	23,236	24,162	25,707	27,392	30,293	30,955	30,955
หนองจอก	+ 1,134	1,128	1,448	1,700	4,073	3,813	3,573	2,876	4,160	3,996	2,592	1,539
- 1,241	1,120	1,492	1,590	3,962	3,027	3,112	2,356	3,374	3,121	1,127	1,009	1,009
มีนบุรี	+ 1,220	1,753	1,997	3,921	4,779	5,086	5,977	6,413	5,668	5,292	5,062	5,265
- 921	1,685	1,306	2,806	2,777	2,778	3,386	3,910	2,979	2,677	1,757	1,436	1,436
ลาดกระบัง	+ 1,972	1,960	2,475	3,557	4,104	4,054	4,031	4,002	6,296	4,996	7,114	4,577
- 1,371	1,177	1,242	2,187	2,606	2,734	2,599	2,996	3,050	3,318	1,917	1,710	1,710
ธวัช	+ 16,008	17,482	17,224	22,345	15,213	15,175	16,331	15,499	14,994	15,245	15,900	15,900
- 15,438	15,910	16,023	21,582	14,329	14,467	15,341	19,358	20,646	22,463	19,233	20,124	20,124
คลองสาม	+ 9,372	9,390	10,346	10,441	12,562	14,695	13,517	13,239	12,828	11,712	9,931	8,906
- 10,991	10,810	13,973	15,010	17,992	19,532	16,569	17,983	17,532	17,130	11,793	12,852	12,852
บางกอกน้อย	+ 40,306	41,515	34,615	32,192	30,458	31,864	30,596	29,098	31,969	28,171	22,935	22,902
- 31,335	43,872	49,113	49,830	50,241	50,198	48,377	45,623	155,577	41,946	33,897	26,124	26,124
บางกอกใหญ่	+ 9,255	10,278	10,547	13,021	13,402	13,286	12,263	10,336	9,983	8,968	8,498	8,099
- 7,682	8,571	8,763	10,518	11,873	11,768	10,402	9,344	8,965	7,919	5,899	8,879	8,879
ภาษีเจริญ	+ 14,951	14,591	14,879	16,008	19,734	20,152	20,241	18,949	23,736	16,947	17,807	19,101
- 6,996	6,077	5,922	13,499	11,287	11,110	10,717	1,903	12,242	12,820	8,990	10,313	10,313
บางขุนเทียน	+ 12,709	15,888	12,513	16,896	19,006	18,613	19,946	22,190	21,783	21,345	22,621	20,309
- 7,410	8,095	8,401	12,314	13,762	12,850	13,402	12,691	14,158	12,623	8,099	8,779	8,779
คลองตัน	+ 4,061	4,295	4,663	6,056	6,308	7,067	7,317	6,643	14,566	6,621	7,099	7,824
- 3,066	2,071	1,997	3,163	3,689	4,481	4,799	4,096	6,025	4,094	2,784	2,980	2,980
ราษฎร์บูรณะ	+ 10,933	12,948	13,202	13,689	12,964	14,748	13,122	12,932	14,446	14,833	13,894	14,681
- 7,137	7,728	8,086	8,186	8,458	9,279	8,596	8,170	9,090	10,709	5,401	6,674	6,674
หนองแขม	+ 3,104	3,130	3,142	3,812	4,305	3,983	4,859	4,271	4,960	5,371	6,996	5,134
- 1,507	1,648	1,540	1,846	2,062	1,778	2,017	1,880	2,023	2,149	2,296	1,874	1,874

หมายเหตุ + = ย้ายเข้า
- = ย้ายออก

ตารางที่ 2.6
เปรียบเทียบจำนวนและอัตราเงินของบ้านในเขตกรุงเทพมหานคร
ปี 2525 กับปี 2530 จำแนกเป็นรายเขต

เขต	2525	2530	เพิ่มขึ้น	%	เฉลี่ยปีละ %
พระนคร	22,407	22,457	50	0.22	0.04
ป้อมปราบ	16,341	17,053	712	4.36	0.87
ปทุมวัน	26,400	26,466	66	0.33	0.07
สัมพันธวงศ์	23,521	14,546	-8,975	-38.16	-7.63
บางรัก	23,622	23,947	325	1.38	0.28
ยานนาวา	66,153	71,393	5,240	7.92	1.58
ดุสิต	50,374	57,389	7,015	13.93	2.79
พญาไท	56,594	43,754	-13,020	-23.01	-4.60
ห้วยขวาง	37,807	46,294	8,487	22.45	4.49
พระโขนง	116,162	140,865	24,703	21.27	4.25
บางเขน	76,196	98,194	21,998	28.87	5.77
บางกะปิ	76,322	110,218	33,896	44.41	8.88
หนองจอก	7,462	8,024	562	7.53	1.51
มีนบุรี	9,878	13,598	3,720	37.66	7.53
ลาดกระบัง	6,685	13,542	6,857	102.57	20.51
ทลบุรี	38,836	40,971	2,135	5.50	1.10
คลองสาน	25,082	26,865	1,783	7.11	1.42
บางกอกน้อย	53,154	63,542	10,388	19.54	3.91
บางกอกใหญ่	20,018	21,081	1,063	5.31	1.06
ภาษีเจริญ	37,365	48,646	11,281	30.19	6.04
บางขุนเทียน	40,524	51,707	11,183	27.60	5.52
คลองตัน	13,425	18,421	4,996	37.21	7.44
ราชบุรีบูรณะ	22,489	28,515	6,026	26.79	5.36
หนองแขม	9,002	13,629	4,627	51.40	10.28
รวม	675,819	1,021,137	345,318	51.10	9.32

ตารางที่ 2.7
ขนาดของพื้นที่กรุงเทพมหานครจำแนกเป็นรายเขต

เขต	พื้นที่(ตร.กม.)	คิดเป็น %
พระนคร	6,536	0.33
ป้อมปราบ	1,931	0.12
ปทุมวัน	8,368	0.53
สัมพันธวงศ์	1,416	0.09
บางรัก	6,536	0.35
ยานนาวา	36,900	2.35
ดุสิต	22,210	1.42
พญาไท	17,429	1.11
ห้วยขวาง	22,679	1.45
พระโขนง	143,559	9.15
บางเขน	169,310	10.79
บางกะปิ	149,283	9.52
หนองจอก	236,261	15.06
มีนบุรี	174,331	11.11
ลาดกระบัง	123,859	7.90
ทลบุรี	8,226	0.55
คลองสาน	6,051	0.39
บางกอกน้อย	23,304	1.49
บางกอกใหญ่	6,180	0.39
ภาษีเจริญ	53,947	3.44
บางขุนเทียน	181,166	11.55
คลองตัน	79,696	5.08
ราชบุรีบูรณะ	42,874	2.73
หนองแขม	48,283	3.08
รวม	1,568,737	100.00

ตารางที่ 2.10

การกระจายตัวของประชากรเขตบางกะปิ พ.ศ. 2530

แขวง	พื้นที่ (ตร.กม.)	คิดเป็น %	ประชากร(คน)	คิดเป็น %	บ้าน	ครอบครัว
คลองจั่น	13.68	9.2	75,138	16.98	18,150	19,015
วังทองหลาง	21.36	14.3	80,702	18.24	18,812	18,303
ลาดพร้าว	16.60	11.1	66,434	14.79	14,803	16,000
คลองจั่น	24.69	19.2	77,291	17.47	18,444	18,808
สะพานสูง	16.68	11.2	26,063	5.89	7,068	7,042
คันนายาว	20.52	13.7	26,984	6.10	6,089	6,000
จตุจักร	16.10	10.8	44,726	10.11	10,322	11,387
ห้วยขวาง	15.63	10.5	46,078	10.41	16,028	12,219
รวม	149.28	100.00	442,420	100.00	110,218	108,774

ตารางที่ 2.11

การกระจายตัวของประชากรเขตมีนบุรี พ.ศ. 2530

แขวง	พื้นที่ (ตร.กม.)	คิดเป็น %	ประชากร (คน)	คิดเป็น %	บ้าน	ครอบครัว
มีนบุรี			31,906	39.34	8,053	4,791
แสนสุข			13,685	17.12	2,008	1,930
บางชัน			13,210	16.29	2,496	1,743
ทรายกองดิน			3,457	4.28	480	440
ทรายกองดินใต้			6,135	7.66	803	662
สามวาตะวันออก			7,803	9.82	1,114	1,001
สามวาตะวันตก			4,714	5.81	639	578
รวม			81,110	100.00	13,586	10,945

ตารางที่ 2.12

การกระจายตัวของประชากรเขตหนองจอก พ.ศ. 2530

แขวง	พื้นที่ (ตร.กม.)	คิดเป็น %	ประชากร (คน)	คิดเป็น %	บ้าน	ครอบครัว
กระทุ่มราย	38.132	16.14	14,244	23.68	1,905	1,937
บางกอก	29.992	12.69	8,746	14.58	1,173	1,044
คลองสิบ	30.849	13.06	5,854	9.73	725	754
คลองสิบสอง	38.867	16.44	5,987	9.28	777	770
โขนนาบ	22.624	9.68	8,945	14.87	1,187	1,154
คู้งเหนือ	17.750	7.51	3,253	6.73	670	661
สามกษี	33.355	14.12	6,132	10.19	897	789
สามกษีตั้ง	24.789	10.49	5,381	8.94	690	692
รวม	238.261	100.00	60,142	100.00	8,024	8,028

ตารางที่ 2.13

การกระจายตัวของประชากรเขตลาดกระบัง พ.ศ. 2530

แขวง	พื้นที่ (ตร.กม.)	คิดเป็น %	ประชากร (คน)	คิดเป็น %	บ้าน	ครอบครัว
ลาดกระบัง	10.823	8.74	26,366	41.28	5,778	5,049
คลองสองต้นนุ่น	14.297	11.54	11,503	18.01	2,879	2,249
คลองสามประเวศ	17.458	14.10	3,648	6.02	693	639
ลำปลายทิว	33.752	27.25	7,624	11.94	1,567	1,149
คันนายาว	25.834	20.86	9,387	14.69	1,706	1,553
ขุนทอง	21.895	17.52	5,145	8.06	919	819
รวม	123.859	100.00	63,873	100.00	13,542	11,459

ตารางที่ 2.14

การกระจายตัวของประชากรเขตพระโขนง พ.ศ. 2510

แขวง	พื้นที่ (ก.ว.กม.)	คิดเป็น %	ประชากร (คน)	คิดเป็น %	บ้าน	ครอบครัว
คลองเตย	7.878	5.49	100,440	15.14	23,063	16,598
คลองตัน	8.332	5.80	90,557	15.30	24,749	15,400
พระโขนง	6.615	4.60	80,545	12.30	17,038	12,035
บางนา	32.989	22.98	88,730	13.64	17,757	13,552
บางจาก	12.934	9.01	94,180	14.48	19,547	14,882
สวนหลวง	19.539	13.61	88,718	13.64	18,547	14,322
หนองบอน	12.989	9.05	30,049	4.61	5,532	4,538
ประเวศ	27.849	19.40	67,956	8.91	11,577	9,619
ลอดไม้	14.434	10.05	10,357	1.59	2,111	1,668
รวม	143.554	100.00	650,512	100.00	140,945	102,806

ตารางที่ 2.15

ลักษณะทางสังคมเศรษฐกิจบางประการของหัวหน้าครัวเรือนในเขตกรุงเทพมหานครฝั่งตะวันออก
(คิดเป็นร้อยละของหัวหน้าครัวเรือนที่ทำการศึกษา)

	สำรวจปี บางกะปิ	2526-7 บางเขน	(%) มีบุตร	สำรวจปี 2524 หนองจอก	ตากกระบัง	(%) พระโขนง
การศึกษา						
ต่ำกว่า ป.4	0.4	1.6	3.7	12.6	16.7	9.2
ป.4-ป.6	20.0	29.5	63.0	76.9	71.7	37.9
ป.7-ม.ศ.2	4.6	7.5	6.2	0.7	1.7	8.0
ม.ศ.3-ม.ศ.4	10.4	20.0	9.1	4.9	6.7	12.7
ม.ศ.5 ขึ้นไป แต่ต่ำกว่าปริญญาตรี	32.7	26.6	10.3	2.8	3.4	15.3
ปริญญาตรีขึ้นไป	29.2	11.1	4.9	0.7	0.0	14.6
ไม่ทราบ ไม่ตอบ	2.7	3.6	2.9	1.4	0.0	2.2
ศาสนา						
พุทธ	92.9	97.5	62.6	60.1	91.7	89.3
อิสลาม	4.5	0.9	37.0	39.2	6.7	4.4
ศาสนาอื่นและอื่นๆ	1.9	0.6	0.0	0.0	0.0	3.2
ไม่ทราบ ไม่ตอบ	0.8	0.9	0.4	0.7	1.7	3.1
อาชีพ						
วิชาชีพบริหารและจัดการ	12.8	6.2	5.1	3.5	6.7	18.4
การค้า เสนอพนักงาน	14.3	16.6	10.6	6.3	6.7	28.8
เกษตรกรรม	1.5	0.3	26.8	68.5	38.3	0.9
ขนส่งและสื่อสาร	3.4	2.5	1.6	3.5	6.7	9.9
ช่าง กรรมกร	7.5	6.2	16.5	4.2	21.7	21.2
บริการ	3.0	3.1	2.6	0.7	3.3	10.1
รับราชการ	38.0	41.0	18.5	0.7	-	3.9
อื่นๆ	4.5	9.6	11.4	12.6	16.7	5.6
ไม่ได้ทำงาน	7.5	8.4	1.6	-	-	(ไม่ตอบ
ขอวัยแรงงาน	7.5	6.2	5.1	-	-	1.2)
รายได้ต่อเดือนของครอบครัว						
ไม่มีรายได้	1.1	0.9	1.2	-	-	...
ต่ำกว่า 1,000 บาท	1.6	1.6	7.1	13.3	10.0	1.5
1,001-2,000	8.6	8.8	16.1	32.2	25.0	9.2
2,001-3,000	8.6	9.3	17.3	13.3	21.7	13.9
3,001-4,000	10.2	12.7	15.7	14.7	6.3	17.3
4,001-5,000	10.5	10.6	11.8	7.7	13.3	12.3
5,001-6,000	8.6	11.5	6.3	4.9	11.7	6.7
6,001-7,000	6.6	9.3	2.0	3.6	3.3	3.1
7,001-8,000	5.3	5.9	3.1	0.7	0.0	2.5

ตารางที่ 2.15 (ต่อ)

รายได้ที่ต่อเดือนของครอบครัว(ต่อ)	บางกะปิ		(X)		(X)	
	บางกะปิ	บางเขน	มีบุรี	หนองจอก	ลาดกระบัง	พระโขนง
7,001-8,000	5.3	5.9	3.1	0.7	0.0	2.5
8,001-9,000	4.5	3.1	0.8	2.8	0.0	2.8
9,001-10,000	5.6	6.5	2.0	0.0	0.0	3.3
10,000 บาทขึ้นไป	22.6	14.3	4.7	3.5	1.7	20.5
ไม่สามารถระบุได้แน่นอน	1.1	3.7	6.3	-	-	...
ไม่ทราบ ไม่ตอบ	3.0	3.7	3.6	3.5	5.0	6.9
ลักษณะอาคารที่พักอาศัย						
เรือนแถวไม้ ไม่มีบริเวณ	8.4	9.6	6.0	-	0.7	7.3
เรือนแถวไม้ มีบริเวณ	3.4	1.9	10.8	1.7	0.7	3.1
ตึกแถว ไม่มีบริเวณ	8.0	26.8	2.4	-	-	17.5
ตึกแถว มีบริเวณ	3.4	5.8	0.8	-	-	1.0
บ้านทุกลักษณะ ไม่มีบริเวณ	6.8	14.7	5.6	3.3	5.6	23.9
บ้านทุกลักษณะมีบริเวณ	70.0	41.2	73.9	86.7	91.6	38.3
อื่นๆ	0.0	0.0	0.4	8.3	1.4	6.9

หมายเหตุ ... ไม่มีหัวข้อนี้อในการสำรวจปี 2524

ที่มาของข้อมูล ตารางนอก ตารางโขนง และคณะ
 ลักษณะทางประชากรและการใช้พื้นที่ในเขตชานกรุงเทพระเทศนคร
 เขตพระโขนง เขตหนองจอก และเขตลาดกระบัง, กรุงเทพฯ
 สถาบันประชากรศาสตร์, ภาควิชาประชากรวิทยา, 2525, น.51,52,60,61,61.
 ลักษณะทางประชากรและการใช้พื้นที่ในเขตชานกรุงเทพระเทศนคร
 เขตบางเขน เขตบางกะปิ และเขตมีบุรี, กรุงเทพฯ
 สถาบันประชากรศาสตร์, ภาควิชาประชากรวิทยา, 2530, น.50,51,55,74.

ตารางที่ 2.16
 จำนวนลูกแรกเกิดในเขตที่กลางและริมเขตของกรุงเทพมหานคร

เพศ	จำนวน รวม	จำนวนเด็กแรกเกิดตามขนาด โดยพิจารณาจากพื้นที่การถือ					สถานะตามสุขภาพ		จำนวนเด็กแรกเกิดตามอายุ		อยู่ใน ระหว่าง ช่วงวัย (จำนวน)	ไม่อยู่ใน ระหว่าง ช่วงวัย (จำนวน)
		น้อยกว่า 100	100- 200	200- 300	300- 400	มากกว่า 400	ดี	ป่วย	น้อยกว่า 20 ปี	มากกว่า 20-40 ปี		
บางเขน	63	20	10	7	5	5	34	29	34	-	34	29
บางกะปิ	33	15	12	6	1	-	22	11	26	5	6	27
มีบุรี	3	1	1	1	-	-	3	-	3	-	-	3
หนองจอก	ไม่ทราบ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ลาดกระบัง	2	1	1	-	-	-	2	-	1	1	-	2
พระโขนง	111	33	43	11	10	5	85	25	40	70	1	37

ที่มาของข้อมูล : โขนง พรโชนก, 1020 คน, กรุงเทพฯ : ศูนย์กลางวิจัยและวิจัย, 2528, น.189-195.
 หมายเหตุ : 1 ใน 9 แห่งมีเด็กแรกเกิด ซึ่งคิดเป็น 7,390 แห่งการถือ

ตารางที่ 3.1
ผู้สมัครและผู้ใช้สิทธิในเขตเลือกตั้งที่ 4 พระโขนง (ไม่รวมแขวง
คลองตันและคลองเตย) และเขตลาดกระบัง ในทวารเลือกตั้งปี 2531

เขต	ผู้สมัคร		ผู้ใช้สิทธิ	
	คิดเป็นร้อยละเขต	คิดเป็นร้อยละเขต	คิดเป็นร้อยละเขต	คิดเป็นร้อยละเขต
พระโขนง (ไม่รวม คลองตัน คลองเตย)	268,331	88.084	97,926	83.293
ลาดกระบัง	36,300	11.916	19,624	16.707
รวม	304,631	100	117,563	100

ตารางที่ 3.2
ตัวอย่างผลการเลือกตั้งและคะแนนของผู้สมัครบางท่านในเขต 4
พระโขนง (ไม่รวมคลองตัน คลองเตย) และลาดกระบัง ในทวารเลือกตั้งปี 2531

ผู้สมัคร (พรรค)	คะแนนรวมที่ได้รับ	จำนวนเป็นคะแนนจากเขต			
		พระโขนง	คิดเป็น ร้อยละ ของคะแนนรวม	ลาดกระบัง	คิดเป็นร้อยละคะแนนรวม
มงชู่อ กิมตุนตันท์	41,590	29,955	72.025	11,636	27.975
พิศาล ไชยราชย์	35,655	30,713	86.139	4,942	13.861
สมาน ไชยราชย์ (ปรท.)	37,624	31,965	84.959	5,659	15.041
สมศักดิ์ โปษยานนท์	32,950	29,737	90.249	3,213	9.751
ฮันนาย ฮินทสอน	30,537	27,666	90.598	2,871	9.402
วิฑธา วิเทศน์ (หลังธรรม)	27,356	25,247	92.291	2,109	7.709
อาคม สุวสุชาติ	23,655	18,174	76.829	5,481	23.171
สมัย เลวานัด	11,098	10,175	91.683	923	8.317
ประวิง เกตตอย (ปรป.)	10,056	9,826	93.528	680	6.472

ตารางที่ 3.3
ผู้สมัครและผู้ใช้สิทธิ ในเขตเลือกตั้งที่ 13
เมืองรี นครธน บางระจัน (สีกัน สายโฆษ นครธน สมลาบางระจัน)
ในการเลือกตั้งปี 2531

เขต	ผู้สมัคร		ผู้ใช้สิทธิ	
	คิดเป็นร้อยละเขต	คิดเป็นร้อยละเขต	คิดเป็นร้อยละเขต	คิดเป็นร้อยละเขต
เมืองรี	48,547	21.639	22,238	25.969
นครธน	33,471	14.920	13,489	15.752
บางระจัน	142,329	63.441	49,905	58.279
(แขวงนครธน)	51,553	22.972	16,366	21.473
สมลาบางระจัน	36,491	17.157	15,263	14.321
สีกัน	37,125	16.545	15,797	14.944
สายโฆษ	15,179	6.766	6,457	7.540
รวมเขต 13	224,347	100.00	85,632	100.00

ตารางที่ 4.2 ทดลองแบ่งเขตใหม่แบบที่ 1

เขตเลือกตั้ง	พื้นที่ประกอบเป็นเขตเลือกตั้ง	จำนวนประชากร(คน)	มีส. (คน)
1.	เขตคูสิต(ยกเว้นแขวงที่แยกภาคและแขวงสวนจิตรลดา)	521,381	3
2.	เขตพระนคร ป้อมปราบฯ สัมพันธวงศ์ บางรัก ปทุมวัน	471,956	3
3.	เขตญาโณและแขวงที่แยกภาค แขวงสวนจิตรลดา	391,378	3
4.	เขตพระโขนง(ยกเว้นแขวงคลองตัน แขวงคลองเตย)และเขตลาดกระบัง	514,450	3
5.	เขตห้วยขวางและแขวงคลองตัน แขวงคลองเตย	462,259	3
6.	เขตยานนาวา	414,235	3
*7.	เขตบางเขน(เฉพาะแขวงตลาดบางเขน, สายไหม, อนุสาวรีย์, ท่าแร้ง, คลองถนน, อนุสาวรีย์)และเขตบางกะปิ(เฉพาะแขวงลาดพร้าว, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคลองตัน)	514,044	3
8.	เขตธนบุรี คลองสาน	421,730	3
9.	เขตบางขุนเทียน ราชบุรีบูรณะ	410,342	3
10.	เขตบางกอกน้อย คลิ่งชัน	395,876	3
11.	เขตภาษีเจริญ หนองแขม บางกอกใหญ่	410,565	3
*12.	แขวงลาดยาว, ตีกัน, ห้วยสองห้อง(เขตบางเขน)	331,446	2
*13.	เขตสัมบุรี หนองจอกและแขวงห้วยขวาง คลองจั่น วัฒนาสูง (เขตบางกะปิ)	317,470	2
	รวม	5,002,352	37

หมายเหตุ - เขตที่แบ่งใหม่ นอกนั้นคงเดิมตามการแบ่งเขตในการเลือกตั้งปี 2531



ตารางที่ 4.3 ทดลองแบ่งเขตใหม่แบบที่ 2

เขตเลือกตั้ง	พื้นที่ประกอบเป็นเขตเลือกตั้ง	จำนวนประชากร(คน)	มีส. (คน)
1.	เขตคูสิต(ยกเว้นแขวงที่แยกภาคและแขวงสวนจิตรลดา)	521,381	3
2.	เขตพระนคร ป้อมปราบฯ สัมพันธวงศ์ บางรัก ปทุมวัน	471,956	3
3.	เขตญาโณและแขวงที่แยกภาค แขวงสวนจิตรลดา	391,378	3
*4.	เขตหนองจอก ลาดกระบังและเขตพระโขนง(ยกเว้นแขวงคลองตัน คลองเตย พระโขนง)	494,007	3
*5.	เขตห้วยขวาง ยกเว้นแขวงสามเสนนอก และแขวงคลองตัน คลองเตย พระโขนง (เขตพระโขนง)	506,776	3
6.	เขตยานนาวา	414,235	3
*7.	เขตบางกะปิ และแขวงสามเสนนอก(เขตห้วยขวาง)	474,444	3
8.	เขตธนบุรี คลองสาน	421,730	3
9.	เขตบางขุนเทียน ราชบุรีบูรณะ	410,342	3
10.	เขตบางกอกน้อย คลิ่งชัน	395,876	3
11.	เขตภาษีเจริญ หนองแขม บางกอกใหญ่	410,565	3
*12.	เขตบางเขนเฉพาะแขวงตีกัน ห้วยสองห้อง ลาดยาว	331,446	2
*13.	เขตสัมบุรีและเขตบางเขนที่เหลือ(อนุสาวรีย์, ท่าแร้ง, อนุสาวรีย์, สายไหม, ตลาดบางเขน, คลองถนน)	331,172	2
	รวม	5,002,352	37

หมายเหตุ - เขตที่แบ่งใหม่ นอกนั้นคงเดิมตามการแบ่งเขตในการเลือกตั้งปี 2531

ตารางที่ 4.4 วัตถุประสงค์แบ่งเขตใหม่แบบที่ 3

เขตเลือกตั้งที่	พื้นที่ที่ประกอบเป็นเขตเลือกตั้ง	จำนวนประชากร(คน) มีศ.(คน)	
*1.	เขตพระนคร ที่ดินขวางที่ ปิ่นปรายฯ บางรัก และแขวงวชิระ		
*2.	เขตดุสิต ที่แยกสนามกบ สุจิต (เขตดุสิต)	437,250	3
*3.	เขตสวนหลวง และแขวงนครไชยศรี (เขตดุสิต)	605,112	3
4.	แขวงบางซื่อ(เขตดุสิต)และแขวงลาดยาว(เขตบางเขน)	496,269	3
*5.	เขตพระโขนง(อกเใหม่แขวงคลองตัน คลองเตย)	450,573	3
6.	เขตทวีสุขและแขวงวังทองหลาง ลาดพร้าว จรเขี้ยว(เขตบางกะปิ)	453,126	3
*7.	เขตบางนา	414,233	3
8.	เขตบางกะปิ(ยกเใหม่แขวงวังทองหลาง ลาดพร้าว จรเขี้ยว) และเขต		
9.	มีนบุรี หนองจอก ลาดกระบัง และแขวงท่าแร้ง ออเงิน(เขตบางเขน)	480,397	3
10.	เขตธนบุรี คลองสาน	421,730	3
11.	เขตบางขุนเทียน ราชบุรีบูรณะ	440,342	3
12.	เขตบางกอกน้อย คลิ่งชัน	395,976	3
13.	เขตภาษีเจริญ หนองแขม บางกอกใหญ่	410,595	3
14.	เขตปทุมวันและแขวงคลองตัน คลองเตย(เขตพระโขนง)	345,107	2
15.	เขตบางเขน อกเใหม่แขวงลาดยาว ท่าแร้ง ออเงิน	358,768	2
รวม		5,609,352	37

หมายเหตุ 1. * เขตที่แบ่งใหม่ นอกในวงเล็บตามการแบ่งเขตในการเลือกตั้งปี 2531
 2. การรวมเขตเลือกตั้งใหม่ มีการแบ่งเขตปกครองออกเป็นเขตเลือกตั้งต่างพื้นที่

เขตดุสิต แบ่งออกเป็น 3 เขตเลือกตั้ง
 เขตบางเขน แบ่งออกเป็น 3 เขตเลือกตั้ง
 เขตบางกะปิ แบ่งออกเป็น 2 เขตเลือกตั้ง
 เขตพระโขนง แบ่งออกเป็น 2 เขตเลือกตั้ง

ตารางที่ 6.1
 แสดงการแบ่งเขตปกครองของกรุงเทพมหานครใหม่
 (ตัวเลขในวงเล็บคือจำนวนประชากรจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2531)

เขตปกครองเดิม	ท้องที่ที่ประกอบเป็นเขตปกครองใหม่ (แสดงรายละเอียดเฉพาะที่มีการเปลี่ยนแปลง)	เขตปกครองใหม่
1. พระนคร	เดิมเช่นเดิม	พระนคร 1.
(102,382)		(102,382)
2. ปิ่นปรายฯ	เดิมเช่นเดิม	ปิ่นปรายฯ 2.
(81,440)		(81,440)
3. ปทุมวัน	เดิมเช่นเดิม	ปทุมวัน 3.
(146,499)		(146,499)
4. ที่ดินขวางที่	เดิมเช่นเดิม	ที่ดินขวางที่ 4.
(48,377)		(48,377)
5. บางรัก	เดิมเช่นเดิม	บางรัก 5.
(87,175)		(87,175)
6. ทวีสุข	เดิมเช่นเดิม	ทวีสุข 6.
(265,164)		(265,164)
7. ธนบุรี	เดิมเช่นเดิม	ธนบุรี 7.
(269,975)		(269,975)
8. คลองสาน	เดิมเช่นเดิม	คลองสาน 8.
(145,901)		(145,901)
9. หนองจอก	เดิมเช่นเดิม	หนองจอก 9.
(61,417)		(61,417)
10. มีนบุรี	เดิมเช่นเดิม	มีนบุรี 10.
(66,558)		(66,558)
11. ลาดกระบัง	เดิมเช่นเดิม	ลาดกระบัง 11.
(65,311)		(65,311)
12. หนองแขม	เดิมเช่นเดิม	หนองแขม 12.
(70,491)		(70,491)
13. ภาษีเจริญ	เดิมเช่นเดิม	ภาษีเจริญ 13.
(243,195)		(243,195)
14. บางกอกใหญ่	เดิมเช่นเดิม	บางกอกใหญ่ 14.
(107,540)		(107,540)
15. ราชบุรีบูรณะ	เดิมเช่นเดิม	ราชบุรีบูรณะ 15.
(157,124)		(157,124)
16. คลิ่งชัน	เดิมเช่นเดิม	คลิ่งชัน 16.
(104,534)		(104,534)
17. บางกอกน้อย	แขวงศิริราช แขวงบ้านช่างหล่อ แขวงบางขุนศรี แขวงบางขุนนนท์	บางกอกน้อย 17. (153,018)
(278,390)		
18. บางขุนเทียน	แขวงบางพิงค์ แขวงบางก้อ แขวงบางปี่ แขวงบางยี่ขัน	บางขุนเทียน 18. (145,372)
(300,858)		
	แขวงบางบอน แขวงท่าข้าม แขวงแถมคำ	บางขุนเทียน 19. (118,609)
	แขวงบางขุนเทียน แขวงบางก้อ แขวงจอมทอง แขวงบางเขน	จอมทอง 20. (162,240)

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

ท้องที่ที่ประกอบเป็นเขตปกครอง
(แสดงรายละเอียดสำหรับการเปลี่ยนแปลง)

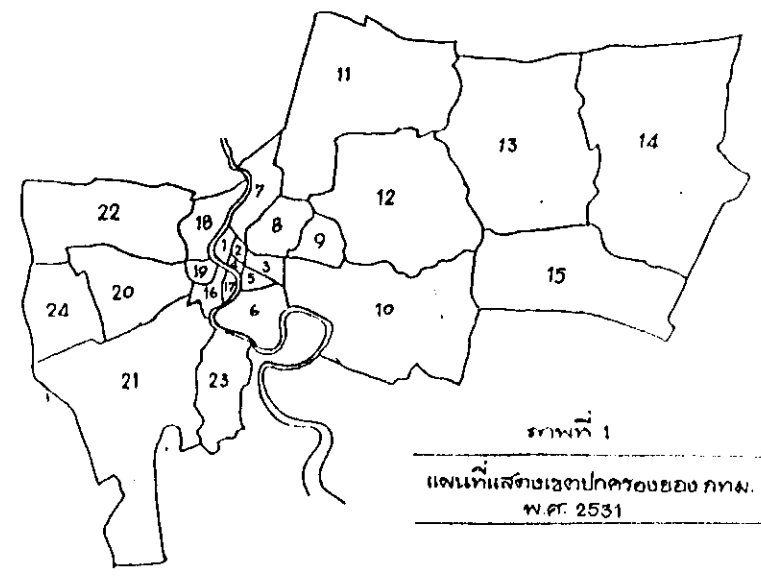
เขตปกครองเดิม	เขตปกครองใหม่
19. เขตพญาไท (340,473)	พญาไท 21. (228,234)
20. คูสิต (572,455)	ราชเทวี 22. (112,238)
21. ขานนาวา (412,211)	คูสิต 23. (287,801)
22. พระโขนง (854,248)	บางซื่อ 24. (304,854)
23. บางเขน (606,201)	บางซื่อ 25. (115,172)
24. บางกะปิ (478,748)	บางกอกเหนือ 26. (148,897)
	บาง 27. (148,242)
	พระโขนง 28. (190,044)
	ประเวศ 29. (197,226)
	คลองเตย 30. (276,978)
	บางเขน 31. (198,670)
	ดอนเมือง 32. (206,825)
	จตุจักร 33. (188,608)
	บางกะปิ 34. (214,518)
	ลาดพร้าว 35. (116,595)
	บึงกุ่ม 36. (147,834)
	รวม 38 เขต

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

- สรุป 1. คงเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลง รวม 10 เขต ได้แก่
- | | | | |
|-----------|-----------|----------|-------------|
| พระนคร | ป้อมปราบฯ | ปทุมวัน | สัมพันธวงศ์ |
| บางรัก | ห้วยขวาง | ทองหล่อ | วิฑูริย์ |
| ลาดกระบัง | ธนบุรี | คลองสาน | บางกอกใหญ่ |
| หนองแขม | ภาษีเจริญ | ตลิ่งชัน | ราษฎร์บูรณะ |
2. เขตปกครองเดิมที่ถูกแบ่งเป็นเขตละ 2 เขตใหม่ รวม 4 เขต ได้แก่
- | | |
|-------------|-----------------------|
| บางกอกน้อย | (บางกอกน้อย, บางพลัด) |
| บางขุนเทียน | (บางขุนเทียน, จอมทอง) |
| พญาไท | (พญาไท, ราชเทวี) |
| คูสิต | (คูสิต, บางซื่อ) |
3. เขตปกครองเดิมที่ถูกแบ่งเป็นเขตละ 3 เขตใหม่ รวม 4 เขต ได้แก่
- | | |
|---------|------------------------------|
| ขานนาวา | (ขานนาวา, บางคอแหลม, สาทร) |
| พระโขนง | (พระโขนง, ประเวศ, คลองเตย) |
| บางเขน | (บางเขน, ดอนเมือง, จตุจักร) |
| บางกะปิ | (บางกะปิ, ลาดพร้าว, บึงกุ่ม) |

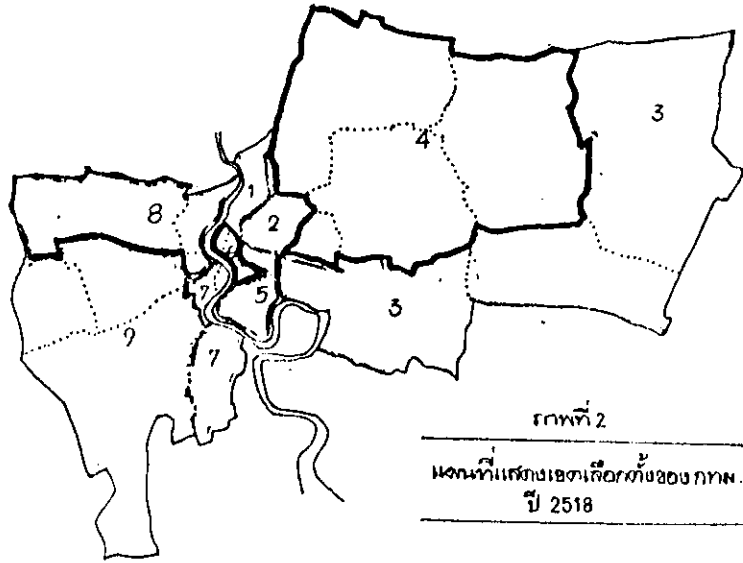
ตารางที่ 5.2
แสดงพื้นที่และความหนาแน่นของประชากรในแต่ละเขตของ กทม.
ก่อนการจัดแบ่งเขตปกครองใหม่
และเปรียบเทียบความหนาแน่น พ.ศ. 2522 กับ พ.ศ. 2531

เขต	พื้นที่ (ตร.กม.)	ประชากร ปี 2522	ความหนาแน่น ปี 2522 (คน/ตร.กม.)	ประชากร ปี 2531	ความหนาแน่น ปี 2531 (คน/ตร.กม.)	ความเปลี่ยนแปลง (%)
พระนคร	5,536	124,854	22,553	102,382	18,404	-18
เมืองปทุมมา	1,931	194,299	100,620	81,440	42,175	-58
ปทุมวัน	8,369	233,050	27,847	146,499	17,505	-37
สัมพันธวงศ์	1,416	78,151	55,191	48,377	34,195	-34
บางรัก	5,536	126,487	22,848	87,175	15,747	-32
ยานนาวา	36,909	375,213	10,165	412,311	11,171	+10
ดุสิต	22,210	462,210	20,810	572,455	25,774	+24
พญาไท	17,429	614,177	29,501	340,473	19,534	-34
วิชัยขวาง	22,679	195,112	8,603	265,164	11,692	+36
พระโขนง	143,559	602,287	3,499	664,248	4,627	+32
บางเขน	169,310	367,402	2,170	606,201	3,580	+65
บางกะปิ	149,283	218,703	1,465	478,748	3,208	+119
หนองจอก	238,261	50,136	212	61,417	260	+23
มีนบุรี	174,331	62,579	302	86,558	497	+65
ลาดกระบัง	123,859	40,996	331	65,311	527	+59
สวนวิ	6,926	256,740	29,764	269,975	31,298	+5.1
คลองสาน	6,051	140,943	23,293	145,901	24,112	+3.5
บางกอกน้อย	23,301	378,817	16,258	278,390	11,948	-27
บางกอกใหญ่	6,180	100,051	16,189	107,546	17,402	+7.5
ภาษีเจริญ	63,947	176,282	3,268	243,195	4,508	+38
บางขุนเทียน	181,156	197,082	1,088	300,858	1,661	+53
ตลิ่งชัน	79,098	65,269	819	104,538	1,312	+60
ราษฎร์บูรณะ	42,874	108,447	2,529	157,124	3,665	+45
หนองแขม	48,283	40,228	833	70,491	1,460	+75



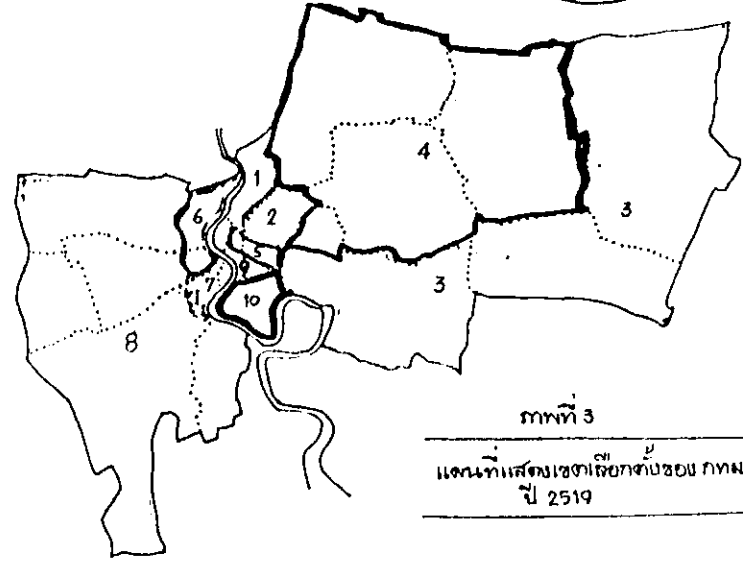
ภาพที่ 1
แผนที่แสดงเขตปกครองของ กทม.
พ.ศ. 2531

1 พระนคร	9 หนองแขม	17 ดลสังขิน
2 ป้อมปราบศัตรูพ่าย	10 พระโขนง	18 บางกอกน้อย
3 ปทุมวัน	11 บางเขน	19 บางกอกใหญ่
4 สัมพันธวงศ์	12 บางกะปิ	20 ภาษีเจริญ
5 บางรัก	13 มีนบุรี	21 บางขุนเทียน
6 ยานนาวา	14 หนองจอก	22 ตลิ่งชัน
7 ดุสิต	15 ลาดกระบัง	23 ราษฎร์บูรณะ
8 พญาไท	16 ธนบุรี	24 หนองแขม



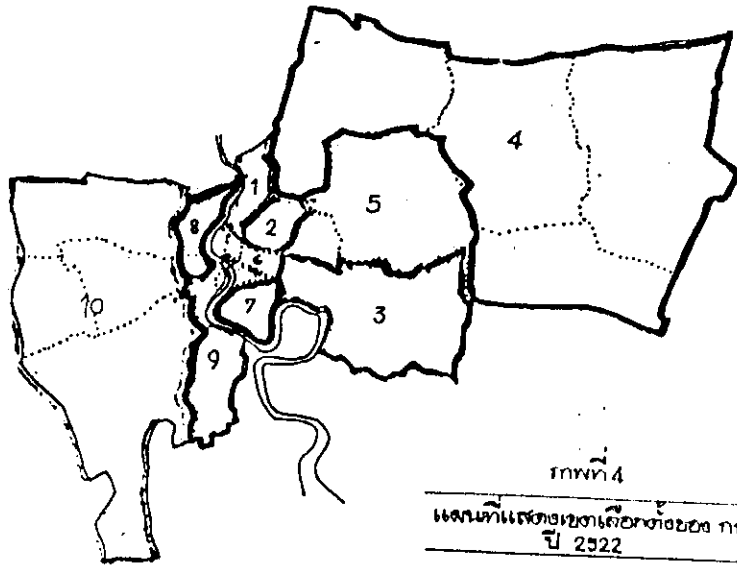
ภาพที่ 2
แผนที่แสดงเขตเลือกตั้งของ กทม.
ปี 2518

เขต	เขตปกครอง	มี ส.ส. (คน)	เขต	เขตปกครอง	มี ส.ส. (คน)
1	ดุสิต	3	6	พระนคร ป้อมปราบฯ บางรัก สัมพันธวงศ์	3
2	พญาไท	3	7	ธนบุรี ศาลหลวงวิมาน ราชบุรีบูรณะ	3
3	พระโขนง บางนาจตุรทิศ ลาดกระบัง	3	8	บางกอกน้อย บางกอกใหญ่ ตลิ่งชัน	3
4	บางเขน นวมินทร์ บางปะอิน มีนบุรี	3	9	บางขุนเทียน ภาษีเจริญ นวมินทร์	2
5	ยานนาวา ปทุมวัน	3			
<u>รวม ส.ส. 26 คน</u>					



ภาพที่ 3
แผนที่แสดงเขตเลือกตั้งของ กทม.
ปี 2519

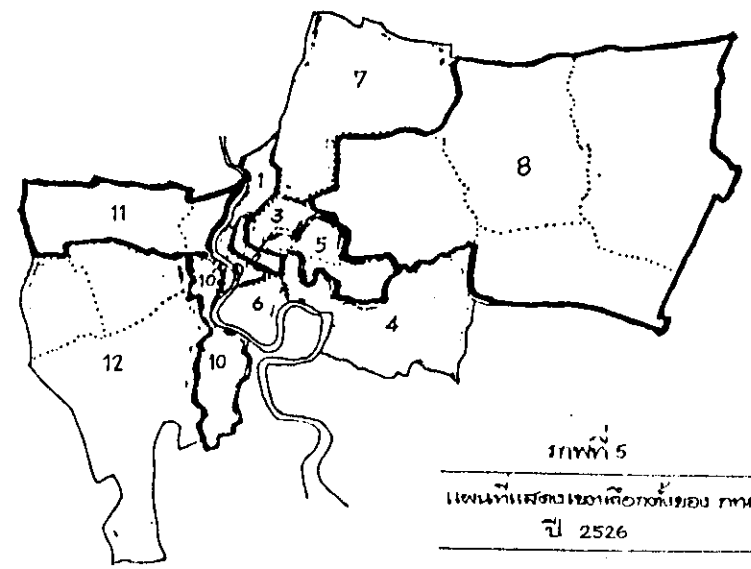
เขต	เขตปกครอง	มี ส.ส. (คน)	เขต	เขตปกครอง	มี ส.ส. (คน)
1	ดุสิต	3	6	บางกอกน้อย บางกอกใหญ่	3
2	พญาไท	3	7	ธนบุรี ศาลหลวงวิมาน	3
3	พระโขนง นวมินทร์ ลาดกระบัง	3	8	ตลิ่งชัน ภาษีเจริญ นวมินทร์ บางขุนเทียน ราชบุรีบูรณะ	3
4	บางเขน นวมินทร์ บางปะอิน มีนบุรี	3	9	พระนคร สัมพันธวงศ์ บางรัก	2
5	ยานนาวา ปทุมวัน	3	10	ยานนาวา	2
<u>รวม ส.ส. 28 คน</u>					



ภาพที่ 4
แผนที่แสดงเขตเลือกตั้งของ กทม.
ปี 2522

เขตที่	เขตปกครอง	มี ส.ส. (คน)	เขตที่	เขตปกครอง	มี ส.ส. (คน)
1	ดุสิต	3	7	ยานนาวา	3
2	พญาไท	3	8	บางกอกน้อย บางกอกใหญ่	3
3	พระโขนง	3	9	ธนบุรี คลองสาน ราชบุรีรัษฎะ	3
4	บางกอก มีนบุรี หนองจอก ลาดกระบัง	3	10	บางขุนเทียน ภาษีเจริญ หนองแขม ตลิ่งชัน	3
5	ห้วยขวาง บางกะปิ	3	11	พระนคร สัมพันธวงศ์ บางรัก	2
6	ป้อมปราบฯ ปทุมวัน	3			

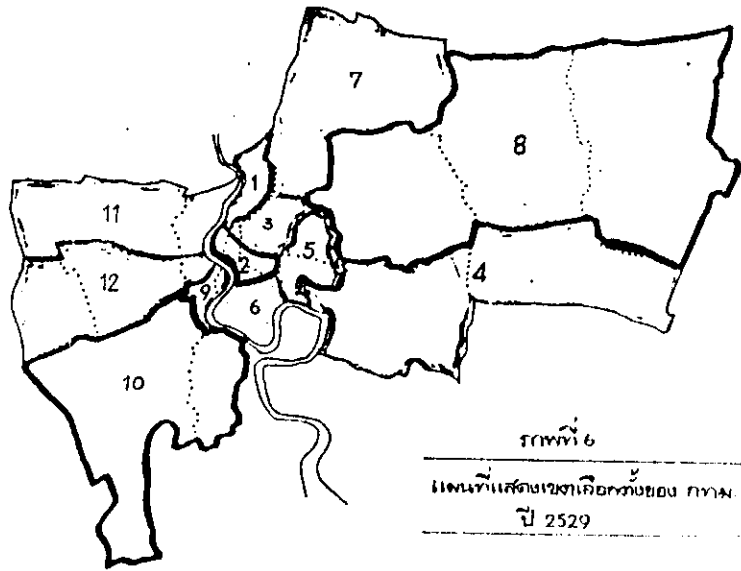
รวม ส.ส. 32 คน



ภาพที่ 5
แผนที่แสดงเขตเลือกตั้งของ กทม.
ปี 2526

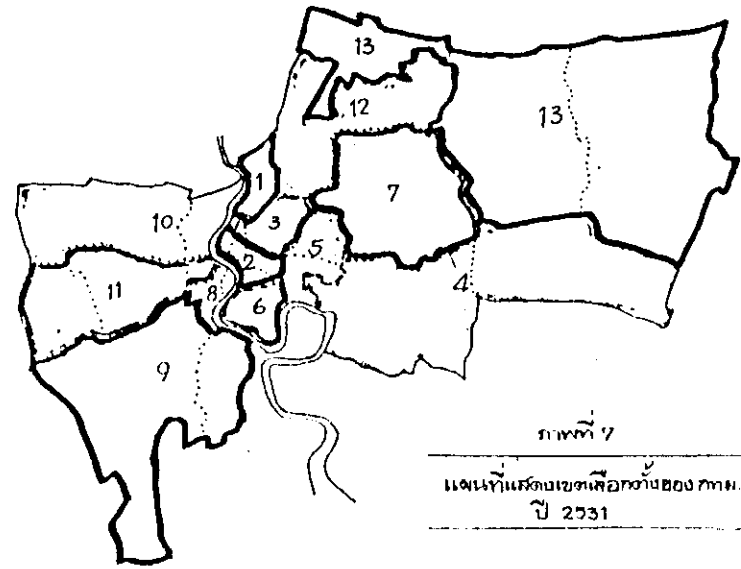
เขตที่	เขตปกครอง	มี ส.ส. (คน)	เขตที่	เขตปกครอง	มี ส.ส. (คน)
1	ดุสิต (บริเวณแขวงมีนบุรีบางกอกน้อย และแขวงสวนจิตรลดา)	3	7	บางเขน	3
2	ป้อมปราบฯ ปทุมวัน และแขวงสีแยก มหาพฤฒารามและสวนจิตรลดาของดุสิต	3	8	บางกะปิ มีนบุรี หนองจอก ลาดกระบัง	3
3	แขวงสามเสนใน แขวงถนนเพชรบุรีและ แขวงทุ่งกัญญาภิ - เขตพญาไท	3	9	พระนคร สัมพันธวงศ์ บางรัก คลองสาน	3
4	พระโขนง (ไม่รวมแขวงคลองตันและ สวนหลวง)	3	10	ธนบุรี บางกอกใหญ่ ราชบุรีรัษฎะ	3
5	ห้วยขวาง แขวงคลองตันและสวน หลวงของพระโขนง และแขวงถนน พญาภิ และสีกันของพญาภิ	3	11	บางกอกน้อย ตลิ่งชัน	3
6	ยานนาวา	3	12	ภาษีเจริญ หนองแขม บางขุนเทียน	3

รวม ส.ส. 36 คน



ภาพที่ 6
แผนที่แสดงเขตเลือกตั้งของ กทม.
ปี 2529

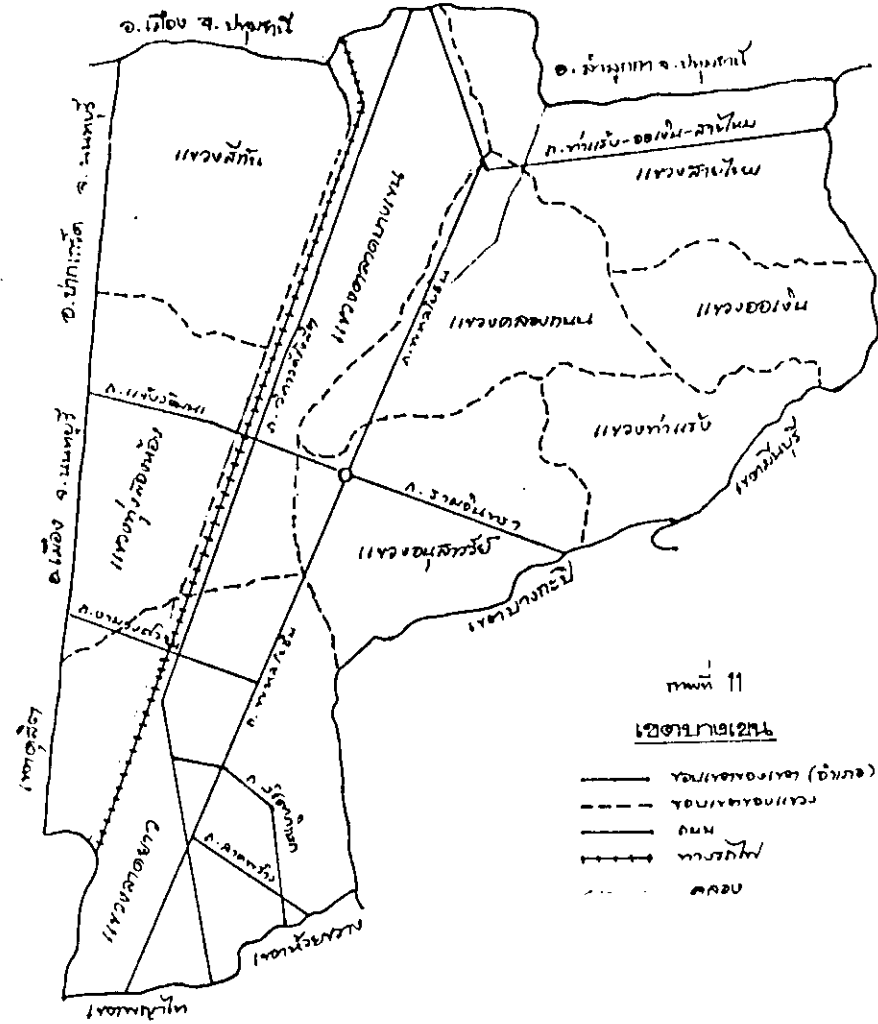
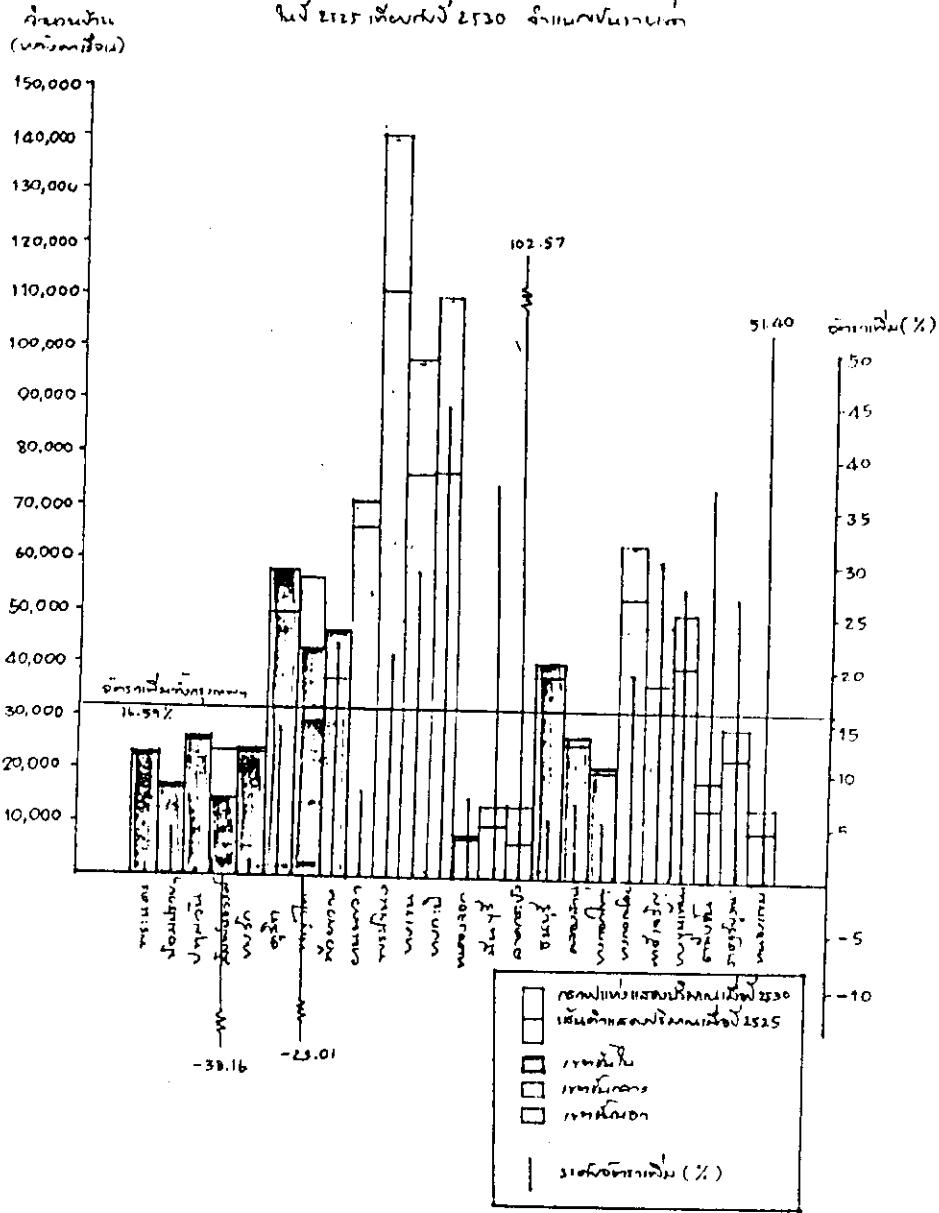
เขตปกครอง	มี ส.ส.(คน)	เขตที่	เขตปกครอง	มี ส.ส.(คน)
ดุสิต (ไม่รวมแขวงสีเบกมณฑลและแขวงสวนจิตรลดา)	3	7	บางเขน	3
พระนคร ป้อมปราบ ปทุมวัน สัมพันธวงศ์ บางรัก	3	8	บางกะปิ มีนบุรี หนองจอก	3
พญาไท และแขวงสีเบกมณฑลและสวนจิตรลดา รวมเขตดุสิต	3	9	จตุจักร ดอนเมือง	3
พระโขนง (ไม่รวมแขวงคลองตันและคลองเตย) และลาดกระบัง	3	10	บางขุนเทียน ธาตุราชบุรี	3
ปทุมวัน และแขวงคลองตันและคลองเตยของพระโขนง	3	11	บางกอกน้อย ดุสิต	3
ปทุมวัน และแขวงคลองตันและคลองเตยของพระโขนง	3	12	ภาษีเจริญ บางกอกใหญ่ หนองแขม	3
ยานนาวา				
รวม ส.ส. 36 คน				



ภาพที่ 7
แผนที่แสดงเขตเลือกตั้งของ กทม.
ปี 2531

เขตที่	เขตปกครอง	มี ส.ส.(คน)	เขตที่	เขตปกครอง	มี ส.ส.(คน)
1	ดุสิต (ไม่รวมแขวงสีเบกมณฑลและแขวงสวนจิตรลดา)	3	7	บางกะปิ	3
2	พระนคร ป้อมปราบ ปทุมวัน สัมพันธวงศ์ บางรัก	3	8	มีนบุรี ดอนเมือง	3
3	พญาไท และแขวงสีเบกมณฑลและสวนจิตรลดา รวมเขตดุสิต	3	9	บางขุนเทียน ธาตุราชบุรี	3
4	พระโขนง (ไม่รวมแขวงคลองตันและคลองเตย) และลาดกระบัง	3	10	บางกอกน้อย ดุสิต	3
5	ปทุมวัน และแขวงคลองตันและคลองเตยของพระโขนง	3	11	ภาษีเจริญ บางกอกใหญ่ หนองแขม	3
6	ยานนาวา		12	บางเขน (ไม่รวมแขวงคลองตันและคลองเตยของพระโขนง) สัมพันธวงศ์	2
			13	มีนบุรี หนองจอก และแขวงคลองตัน ดอนเมือง ธาตุราชบุรี และพื้นที่ของเขตบางเขน	2
รวม ส.ส. 37 คน					

หน้า 10
 ตารางเปรียบเทียบจำนวนและอัตราเงินเฟ้อของเงินบาทกับทองคำ
 ในปี 2525 เทียบกับปี 2530 จำนวนเงินบาทบาท



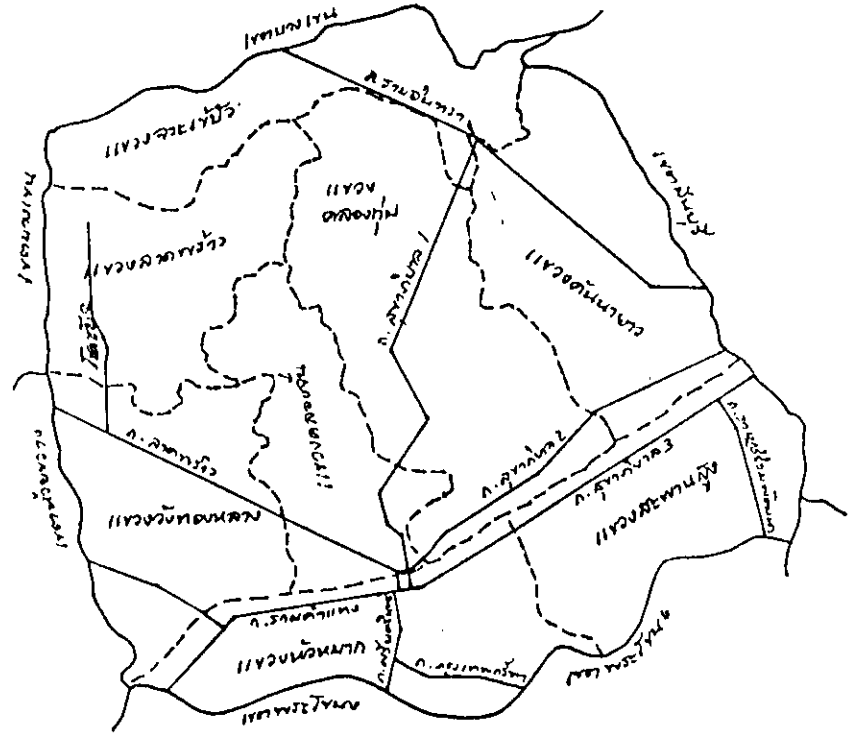


กรมแผนที่ทหาร
กองช่าง

แผนที่แสดงการปิดทาง
จังหวัด อุบลราชธานี
เขตที่ ๒

เขตเทศบาล

	ถนน
	ถนน
	ถนน
	ทางรถไฟ
	คลอง
	คูน้ำ
	น้ำ
	อาคาร
	สวนสาธารณะ
	โรงเรียน
	อาคารราชการ
	อาคารศาสนา
	เขตอุตสาหกรรม
	เขตชุมชน
	ป่า
	น้ำ
	ถนน



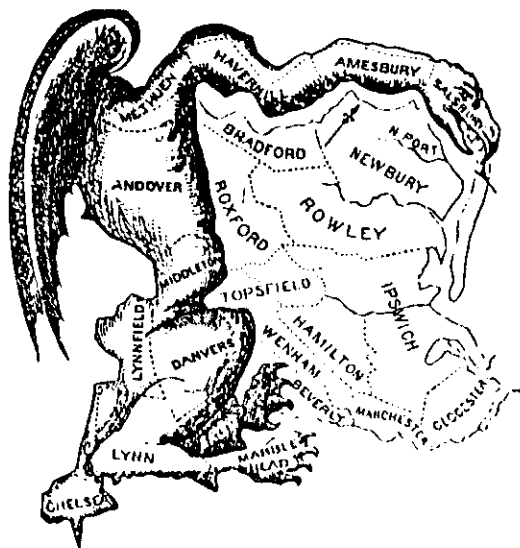
หน้า 13

การปิดทาง

ถนน

ถนน

ถนน

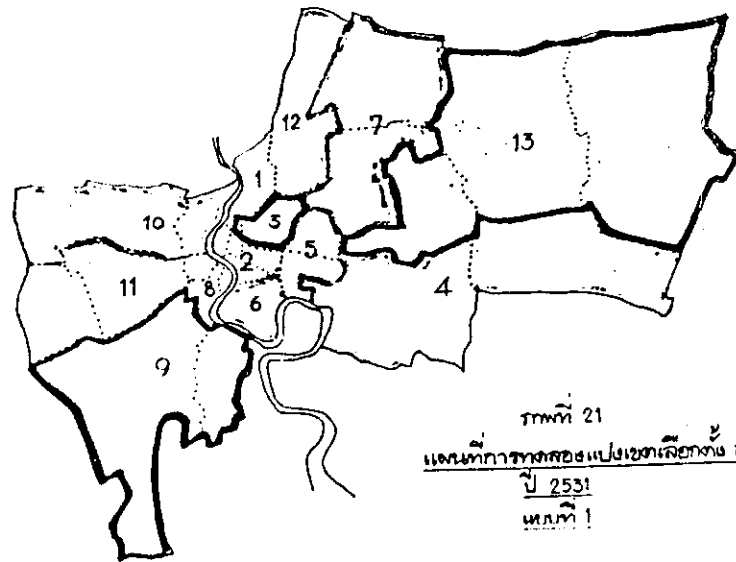


NEW YORK PUBLIC LIBRARY

ภาพที่ 20 Gerrymander.

เขตเลือกตั้ง Essex มลรัฐแมสซาชูเซตในสหรัฐอเมริกา เมื่อปี 1812 ซึ่งผู้ว่าการรัฐคือ นาย Elbridge Gerry เจตนาแบ่งเขตเลือกตั้งเพื่อผลประโยชน์ของพรรคตน โดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมของสภาพทางภูมิศาสตร์ โดยพื้นที่ย่อยของเขตเลือกตั้งนี้อยู่ห่างจากกันจนแทบไม่มีความเกี่ยวข้องกันเลย เขตเลือกตั้งนี้รูปร่างคล้ายสัตว์ในเทพนิยายที่เรียกว่า ซาลาแมนเดอร์ จึงมีผู้เปรียบเปรยการรวมเช่นนี้ว่า เจอร์แมนเดอร์ ภาพข้างบนนี้เป็นการเปรียบเทียบการแบ่งเขตในครั้งนั้น

จาก : The Encyclopedia Americana, Vol.12, 1975, p.702

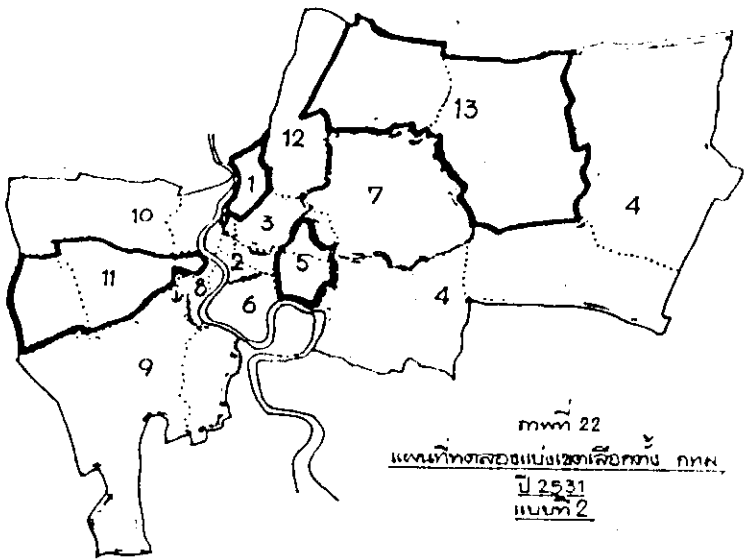


ภาพที่ 21

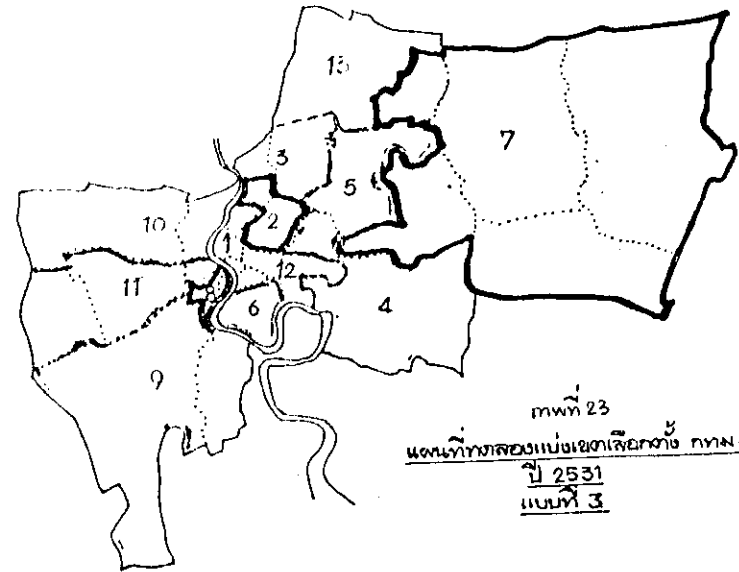
แผนที่การทดของแบ่งเขตเลือกตั้ง กทม.

ปี 2531

หน้า 1



ภาพที่ 22
แผนที่ทางสองฝั่งทะเลเมืองกาญจน์ กทพ.
ปี 2531
แบบที่ 2



ภาพที่ 23
แผนที่ทางสองฝั่งทะเลเมืองกาญจน์ กทพ.
ปี 2531
แบบที่ 3

