



วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
ได้รับการประเมินคุณภาพวารสารวิชาการอยู่ในฐานข้อมูล TCI กลุ่ม 1

State of Knowledge on The Origin of Thai Local Government: The Local Government under the Royal Initiative of King Prajadhipok Nattapoll Chaiching¹

¹Local Government Faculty of Humanities and Social Science Suan Sunandha Rajabhat University

ABSTRACT

The state of knowledge on Thai local government emerged, along with a rise of the modern state, in the reign of King Chulalongkorn. Although King Chulalongkorn was the first to introduce and impose the idea of the local government by establishing the sanitary board, King Prajadhipok was the one who raised up the board to municipal through the Municipal (draft) Act B.E.2473 (1930). However, both missions were set up only for public services without providing administrative autonomy for them. Therefore, the opportunities for the citizens to participate in politics based on democratic principles were constrained.

Keywords : state of knowledge, Thai local government, King Prajadhipok



วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
ได้รับการประเมินคุณภาพวารสารวิชาการอยู่ในฐานข้อมูล TCI กลุ่ม 1

สถานะทางความรู้ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นไทย: พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับแนวพระราชดำริ ด้านการปกครองท้องถิ่น ณัฐพล ใจจริง¹

¹ สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

บทคัดย่อ

สถานะทางความรู้ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นไทยถือกำเนิดขึ้นมาในรัฐไทยสมัยใหม่ (modern state) อันตรงกับรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แม้ว่า พระองค์ทรงสถาปนา (state created) การปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลให้กับรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในรัชสมัยของพระองค์ ผนวกกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริในการยกระดับสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลผ่าน(ร่าง)พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2473 ก็ตาม แต่ภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานทั้งสองถูกกำหนดขึ้นในทางกฎหมายนั้นกลับมีขอบเขตจำกัดเพียงแค่การบำรุงบ้านเมืองด้วยการจัดบริการสาธารณะ (public services) ให้ราษฎรอยู่ดีมีสุข และปราศจากโรคภัยไข้เจ็บเท่านั้น หาได้มีเป้าหมายให้หน่วยงานดังกล่าวมีอิสระในการบริหาร (autonomy) และการเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่นตามวิถีทางประชาธิปไตย (democracy) แต่อย่างใด

คำสำคัญ: สถานะทางความรู้, การปกครองท้องถิ่นไทย, พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว



บทนำ

การศึกษาสถานะองค์ความรู้เกี่ยวกับกำเนิดการปกครองท้องถิ่นไทยได้รับความสนใจในหลากหลายแง่มุมจากนักประวัติศาสตร์ นักรัฐศาสตร์และนักนิติศาสตร์ ที่ได้ศึกษาค้นคว้าอย่างต่อเนื่องและมีงานที่การถกเถียงกันมาอย่างยาวนานอันสามารถจำแนกการให้คำอธิบายเกี่ยวกับกำเนิดการปกครองท้องถิ่นไทยออกเป็น 2 แนวทาง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2547: 137-138) ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

แนวทางแรก คำอธิบายแบบจารีตนิยม (Traditionalist Perspective) มีการให้คำอธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยมีมายาวนานถือกำเนิดสืบเนื่องมาตั้งแต่สมัยโบราณนับตั้งแต่มนุษย์จัดตั้งการอยู่ร่วมกันเฉกเช่นเดียวกับการจัดการปกครองของไทยในสมัยโบราณที่อาณาจักรไทยหรือรัฐไทยแบบจารีต (Traditional State) มีการจัดรูปแบบการปกครองอันมีราชธานีเป็นศูนย์กลางอำนาจ อันมีเมืองลูกหลวง เมืองหลานหลวง หัวเมืองในระดับต่างๆ และหัวเมืองเมืองประเทศราชเรียงตามลำดับความสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างราชธานีกับหัวเมืองต่างๆ ที่กระจายตัวไปทั่วในท้องถิ่นของอาณาจักร โดยรูปแบบการจัดความสัมพันธ์ดังกล่าวมีพัฒนาการที่สืบเนื่องไม่ขาดสายจวบจนปัจจุบัน กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ คำอธิบายแบบจารีตนิยมนี้เห็นว่าการปกครองแบบจารีตนิยมนี้เห็นว่าการปกครองแบบจารีตนิยมหัวเมืองและหัวเมืองประเทศราชของรัฐไทยแต่โบราณมีความสืบต่อเนื่องมาสู่การจัดระเบียบการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในรูปแบบเทศาภิบาล และสุขาภิบาล ซึ่งสุขาภิบาลถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่นไทยและได้มีการคลี่คลายไปสู่เทศบาลในเวลาต่อมา

สำหรับแนวทางแบบที่สอง คำอธิบายแบบ

สมัยใหม่นิยม (Modernist Perspective) พิจารณาว่าการปกครองท้องถิ่นจะเกิดและพัฒนาได้ในรัฐสมัยใหม่ (Modern State) เท่านั้นโดยรัฐสมัยใหม่มีลักษณะของความเป็นรัฐ คือ การมีประชาชนของรัฐที่อาศัยอยู่ในดินแดนที่มีสำนึกถึงความเป็นพวกเดียวกัน การที่รัฐมีขอบเขตดินแดนที่ชัดเจน การมีศูนย์กลางของอำนาจรัฐเพียงแห่งเดียวและการที่รัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนและประชาชน โดยการปกครองท้องถิ่นจะถือกำเนิดขึ้นมาจาก 1) ความยินยอมของรัฐให้จัดตั้งขึ้น (state created) ด้วยกฎหมาย 2) การปกครองท้องถิ่นนั้นจะมีอิสระในการบริหาร (autonomy) ภายใต้กฎหมายหรือความยินยอมของรัฐ 3) การปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่แบ่งเบาภารกิจของรัฐในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน (public services) และ 4) การปกครองท้องถิ่นจะมีกระบวนการแบบประชาธิปไตย (democracy) ที่เปิดกว้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งคณะผู้บริหาร และมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่น

ทั้งนี้ คำอธิบายแบบสมัยใหม่นิยมอธิบายว่า กำเนิดของการปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับการเป็นรัฐสมัยใหม่และการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ การปกครองตนเอง (self-government) การมีส่วนร่วมในทางการเมือง รวมถึงความเชื่อในสิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียม กล่าวอีกอย่างหนึ่ง คือ คำอธิบายกำเนิดการปกครองท้องถิ่นตามแนวทางนี้หาได้เริ่มต้นจากการปกครองแต่โบราณที่สืบเนื่องกันมาอย่างไม่ขาดสายจวบจนปัจจุบันแต่อย่างใดไม่ แต่การปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ภายใต้บริบทใหม่ของรัฐสมัยใหม่



วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
ได้รับการประเมินคุณภาพวารสารวิชาการอยู่ในฐานข้อมูล TCI กลุ่ม 1

ภายใต้การปกครองที่เอื้ออำนวยต่อการถือกำเนิดของการปกครองท้องถิ่น

กล่าวอีกอย่าง คือ คำอธิบายแบบสมัยใหม่นิยมอธิบายกำเนิดการปกครองท้องถิ่นว่า การปกครองท้องถิ่นต้องถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐสมัยใหม่ และการปกครองท้องถิ่นมีภารกิจหน้าที่ 2 ประการควบคู่กัน คือ ประการแรก หน้าที่ “การบำรุง” ด้วยการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น และประการที่สอง หน้าที่ “การปกครอง” โดยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องมีอิสระในการตัดสินใจในการบริหาร มีอิสระในออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติมอบอำนาจให้มา โดยที่มาของคณะผู้บริหารและการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นจะมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกระบวนการประชาธิปไตย ทั้งนี้ความเป็นอิสระและการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการปกครองนั้นอันถือเป็นภารกิจสำคัญของการปกครองท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย

จากการสำรวจงานวิชาการพบว่า มีกลุ่มงานเขียนที่อธิบายตามแนวทางแบบจารีตนิยม (Traditionalist Perspective) ดังนี้ คำบรรยายกฎหมายการปกครองท้องถิ่น (พระวรภักดีพิบูลย์, 2500), ที่มาแห่งเทศบาล (พระยาสุนทรพิพิธ, 2506), แผนพัฒนาการเมืองไทยไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2469-2475) (สนธิ เตชานันท์, 2519), การปกครองท้องถิ่นไทย (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2520), บทบาทของสุขาภิบาลที่มีต่อการปกครองตนเองในท้องถิ่นระหว่างปีพ.ศ. 2441-2476 (ประภัสสร อินธิแสน, 2523), วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปสุขาภิบาล (วิจนาถ วิงตาล, 2536), รวมบทความกฎหมาย

การปกครองท้องถิ่น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2539) และ 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540 (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540) เป็นต้น

ทั้งนี้ งานเขียนที่อธิบายตามแนวทางแบบจารีตนิยมนั้นล้วนมีคำอธิบายร่วมกันว่า การปกครองท้องถิ่นไทยมีพัฒนาการมาจากรูปแบบการปกครองของประเทศไทยในสมัยโบราณ เช่น หัวเมืองและหัวเมืองประเทศราช จวบกระทั่งการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ตามแนวพระราชดำริและพระบรมราโชบายของพระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระองค์ทรงเป็นปรีชาธิปไตยเพื่อใช้การปกครองท้องถิ่นฝึกฝนการปกครองแบบประชาธิปไตยให้กับราษฎร อันมีผลทำให้สุขาภิบาลได้กลายเป็นรากฐานของการปกครองท้องถิ่นไทยที่ชื่อว่าเทศบาล ในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจงานเขียนทางวิชาการยังพบว่า มีงานเขียนทางวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งที่อธิบายกำเนิดการปกครองท้องถิ่นไทยที่แตกต่างไปจากแนวทางข้างต้น คือ กลุ่มงานเขียนที่อธิบายตามแนวทางแบบสมัยใหม่นิยม (Modernist Perspective) เช่น กฎหมายเทศบาล: คำบรรยายในการอบรมที่ปรึกษาเทศบาล พ.ศ. 2477 (หลวงประพันธ์ไพรัชพากย์, 2477), คำอธิบายการเทศบาล (ขุนจรรยาวิเศษ และทองหล่อ บุญยนิทย์, 2478), ปรีดี พนมยงค์กับการปกครองท้องถิ่นไทย (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2542), การปกครองท้องถิ่นในอุดมคติของปรีดี พนมยงค์ (ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข, 2543), เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น (สุวัสดิ โกชนพันธ์, 2543) และพัฒนาการการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ (อลงกรณ์ อรรคแสง, 2547) เป็นต้น โดยงาน

เน้นความเป็นวัง ปลุกฝังองค์ความรู้ ยึดมั่นคุณธรรมให้เชิดชู เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้สู่สากล



วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
ได้รับการประเมินคุณภาพวารสารวิชาการอยู่ในฐานข้อมูล TCI กลุ่ม 1

กลุ่มนี้อธิบายว่าสุขภาพกับเทศบาลที่เกิดขึ้น
ภายหลัง พ.ศ. 2475 มิได้มีอะไรที่เชื่อมต่อกัน
เนื่องจากการบริหารกิจการสุขภาพในยุค
สมบูรณาญาสิทธิราชย์อยู่ในอำนาจของรัฐบาล
อย่างสิ้นเชิงซึ่งแตกต่างจากเทศบาลที่ตั้งขึ้นตาม
แนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่
มุ่งเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองใน
ระดับท้องถิ่นเป็นสำคัญ

กระนั้นก็ดี แม้จะว่า แนวคิดและการจัดตั้ง
สุขภาพจะถือกำเนิดขึ้นในรัชสมัยของ
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ อีกทั้งมี
พัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องก็ตาม แต่กระนั้นก็ดี
ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
ย่อมถือว่าเป็นช่วงเวลาอันรอยต่อที่สำคัญของ
การศึกษาพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทย
เนื่องจากพระองค์ได้ทรงมีแนวพระราชดำริด้าน
การปกครองท้องถิ่นผ่านโครงการจัดตั้งเทศบาล
(Municipality) ขึ้นในสยาม โดยพระองค์ทรงมี
พระราชประสงค์ให้มียกระดับสุขภาพให้
รับผิดชอบภารกิจให้เพิ่มขึ้น จนนำไปสู่การร่าง
พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2473 อันสะท้อน
แนวพระราชดำริเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของ
พระองค์แต่ด้วยข้อจำกัดทางการเมืองของรัฐ
สมบูรณาญาสิทธิราชย์กับปัญหาเศรษฐกิจใน
ช่วงเวลาดังกล่าวทำให้การประกาศใช้ร่าง
พระราชบัญญัติเทศบาลดำเนินไปอย่างล่าช้า
จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ
วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475

ดังนั้น คำถามวิจัยสำคัญเกี่ยวกับสถานะ
ทางความรู้ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นไทย
คือ ประการแรก การปกครองท้องถิ่นของไทยถือ
กำเนิดขึ้นเมื่อใดระหว่างการปกครองท้องถิ่นไทย
มีวิวัฒนาการสืบเนื่องมาอย่างยาวนานนับแต่
โบราณจวบจนปัจจุบัน หรือ การปกครองท้องถิ่น

ไทยที่กำเนิดขึ้นในรัชสมัยใหม่ และประการที่สอง
คือ ลักษณะองค์กรเทศบาลที่จะถูกจัดตั้งขึ้นตาม
(ร่าง) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2473 ที่
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีแนว
พระราชดำริให้จัดตั้งขึ้น มีลักษณะเช่นไร
ด้วยเหตุนี้ การตอบคำถามการวิจัยข้างต้น
งานวิจัยชิ้นนี้จึงกำหนดขอบเขตของการศึกษาวิจัย
ตั้งแต่แนวความคิดในการจัดตั้งสุขภาพใน
รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว จวบกระทั่งแนวพระราชดำริของ
พระ ปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในการให้ร่าง
พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2473 ขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาพัฒนาการของการปกครอง
ท้องถิ่นไทยตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าฯ จวบจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
ปกเกล้าฯ
2. ศึกษาแนวพระราชดำริด้านการปกครอง
ท้องถิ่นของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ในการ
ยกร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2473

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ครั้งนี้เป็นการศึกษาเรื่อง
สถานะทางความรู้ว่าด้วยการปกครอง
ท้องถิ่นของไทย: พระบาทสมเด็จพระปกเกล้า
เจ้าอยู่หัวกับแนวพระราชดำริด้านการปกครอง
ท้องถิ่นผู้วิจัยใช้วิธีการในการศึกษาเชิง
ประวัติศาสตร์ (historical approach) ด้วย
วิธีการพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (descriptive
analysis) จากแหล่งข้อมูลขั้นต้น (primary
source) ในหอจดหมายเหตุแห่งชาติและเอกสาร

เน้นความเป็นวัง ปลุกฝังองค์ความรู้ ยึดมั่นคุณธรรมให้เชิดชู เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้สู่สากล



วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
ได้รับการประเมินคุณภาพการศึกษารายการอยู่ในฐานข้อมูล TCI กลุ่ม 1

ชั้นรองต่างๆ(secondary source) ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อตอบคำถามการวิจัย

กรอบแนวคิดในการศึกษา

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับเกณฑ์ในการพิจารณาการปกครองท้องถิ่นในรัฐสมัยใหม่ (Modern State) มีหลักในการพิจารณา 4 ประการดังต่อไปนี้ กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นถือกำเนิดขึ้นโดย 1) ความยินยอมของรัฐให้จัดตั้งขึ้น (state created) ด้วยกฎหมาย 2) การปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่แบ่งเบาภารกิจของรัฐในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน (public services) 3) การปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องมีอิสระในการบริหาร (autonomy) ภายใต้กฎหมายหรือความยินยอมของรัฐเป็นสำคัญ และ 4) การปกครองท้องถิ่นจะมีกระบวนการแบบประชาธิปไตย (democracy) ที่เปิดกว้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งคณะผู้บริหาร และกระบวนการนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่น

กล่าวอีกอย่าง คือ การปกครองท้องถิ่นต้องถูกรัฐจัดตั้งขึ้น (state created) ภายใต้รัฐสมัยใหม่โดยการปกครองท้องถิ่นจำต้องมีภารกิจหน้าที่ 2 ประการควบคู่กันไป คือ ประการแรกหน้าที่ “การบำรุง” ด้วยการจัดบริการสาธารณะให้ประชาชนในท้องถิ่น (public services) และประการที่สอง หน้าที่ “การปกครอง” โดยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องมีอิสระในการการบริหาร (autonomy) มีอิสระในออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติมอบอำนาจให้มา โดยที่มาของคณะผู้บริหารและการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นจะมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกระบวนการประชาธิปไตย

(democracy) ทั้งนี้ความเป็นอิสระและการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองการปกครองนี้ถือเป็นภารกิจสำคัญของการปกครองท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาสถานะทางความรู้ว่าด้วยการกำเนิดการปกครองท้องถิ่นของไทย : พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับแนวพระราชดำริด้านการปกครองท้องถิ่น พบว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยซึ่งเรียกว่าสุขาภิบาลถือกำเนิดขึ้นรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolutists State) ที่มีองค์พระมหากษัตริย์มีอำนาจสูงสุด และในช่วงเวลาดังกล่าวกำหนดภารกิจหน้าที่ของสุขาภิบาลให้ทำหน้าที่ “การบำรุง” อีกทั้งมีการปรับปรุงหน้าที่การบำรุงให้เพิ่มขึ้นตามลำดับให้เพิ่มขึ้น จวบกระทั่งรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริจะยกสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลในท้ายที่สุด โดยมีสาระสำคัญที่แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. สุขาภิบาลกับบทบาท “การบำรุง” บ้านเมืองในยุครัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์
2. พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับแนวพระราชดำริคิดด้านการปกครองท้องถิ่น
3. (ร่าง) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2473 กับการควบคุมโดยรัฐ: “การบำรุง” ที่ปราศจาก “การปกครอง”

จากการศึกษาสถานะทางความรู้ว่าด้วยการกำเนิดการปกครองท้องถิ่นของไทย : พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับแนว



วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
ได้รับการประเมินคุณภาพการศึกษาระดับ TCI กลุ่ม 1

พระราชดำริด้านการปกครองท้องถิ่นนั้น ผู้วิจัยขอ
นำเสนอในแต่ละส่วน ดังต่อไปนี้

**1. สุขาภิบาลกับบทบาท “การบำรุง”
บ้านเมืองในยุครัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์** ผู้วิจัย
พบว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ทรงมีพระราชดำริปฏิรูปการปกครองให้สยามมี
ความทันสมัยทัดเทียมกับอารยประเทศ และนำ
สยามเข้าสู่ยุคสมัยใหม่ด้วยการสถาปนารัฐสมัย
ใหม่ (Modern State) ประเภทที่เรียกว่า
รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolutist State)
อันมีการปกครองที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจสูงสุด
ในลักษณะรวมศูนย์อำนาจการปกครอง และ
ในช่วงดังกล่าว ได้ปรากฏเหตุผลแห่งรัฐ (reason
d’etate) แบบใหม่ที่แตกต่างไปจากเดิม กล่าวคือ
รัฐแบบจารีตจะให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้นำ
ในการพาผู้ใต้ปกครองไปสู่การพ้นทุกข์และไปสู่
ชีวิตในโลกหน้า ในขณะที่ รัฐสมัยใหม่อย่างรัฐ
สมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นกลับให้ความสำคัญกับ
การมีชีวิตในโลกนี้ (ทวีศักดิ์ เผือกสม, 2550 : 5)
ด้วยเหตุนี้ หน้าที่สำคัญของผู้ปกครองในรัฐ
สมบูรณาญาสิทธิราชย์จะต้องบำรุงบ้านเมือง และ
นำพาราษฎรไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองควบคู่กับ
การรักษาความสงบเรียบร้อย อาทิ การส่งเสริม
การทำมาหากิน การปรับปรุงการคมนาคม
การรักษาความสะอาด การรักษาโรคภัยไข้เจ็บ
ยังผลให้รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์จำต้องสร้าง
กลไกและองค์กรใหม่ๆ ขึ้นมารับผิดชอบ
การจัดการบำรุงบ้านเมือง เช่น การรถไฟ การประปา
การสาธารณสุข รวมถึงการจัดตั้งสุขาภิบาลเพื่อ
รับผิดชอบในการกิจบางส่วนข้างต้นด้วยเช่นกัน

สุขาภิบาล ตำบลท่าฉลอม จังหวัด
สมุทรสาคร ได้ถูกจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2448 ในรัช
สมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
เป็นสุขาภิบาลหัวเมืองแห่งแรก อันมีจุดมุ่งหมาย

เริ่มแรกเพื่อบำรุงชุมชนให้สะอาดและเป็นระเบียบ
หน่วยงานนี้ถือเป็นองค์กรที่รัฐ
สมบูรณาญาสิทธิราชย์สร้างขึ้น (state created)
เพื่อทำหน้าที่แบ่งเบาภารกิจของรัฐในการจัดการ
บำรุงท้องถิ่น เช่น การดูแลรักษาความสะอาด
การป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ และจัดสาธารณูปโภค
ให้กับราษฎร เป็นต้นกล่าวได้ว่า สุขาภิบาลแต่
แรกเริ่มจึงมีหน้าที่แบ่งเบาภารกิจของรัฐในการ
ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน (public services)
โดยการบริบาลยังอยู่ภายใต้การควบคุมของ
ส่วนกลางผ่านข้าราชการมหาดไทยและมณฑล
เทศาภิบาล (สุวิสถิติ โกชนพันธ์, 2547: 5-8)

หลังจาก การจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมได้
ระยะหนึ่งแล้ว จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ
จัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 (พ.ศ.
2452) เพื่อวางหลักการเกี่ยวกับการจัดตั้ง
สุขาภิบาลและกำหนดอำนาจหน้าที่ทั่วไปของ
สุขาภิบาลในการบำรุงหรือการจัดบริการ
สาธารณะ เช่น 1) การรักษาความสะอาดในท้องที่
เช่น การทำลายขยะมูลฝอยและของโสโครก 2)
การป้องกันและรักษาความเจ็บไข้ในท้องที่ เช่น
การปลูกฝี การจัดหาหน้าสะอาดบริโภค และ
การจำหน่ายยารักษาโรค 3) การบำรุงรักษาทาง
ในท้องที่ เช่น การซ่อมแซมถนนและสะพาน และ
การจัดทำโคไฟส่องสว่าง เป็นต้น¹

ต่อมาในปี พ.ศ. 2458 ในรัชสมัยของ
พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มี
การแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัว
เมือง ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2452) ตลอดจนปรับ
โครงสร้างของคณะกรรมการสุขาภิบาลท้องที่ให้

¹“พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127” ใน ราช
กิจจานุเบกษา เล่ม 25 (13 กันยายน ร.ศ. 127), น. 669-672.



เทศบาลควบคุมการบริหารงานสุขาภิบาลให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

2. พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับแนวพระราชดำริด้านการปกครองท้องถิ่น
ผู้วิจัย พบว่า เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์สมบัติในปี พ.ศ. 2468 รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์สยามต้องเผชิญกับปัญหาหนักหน่วงหลายประการ ทั้งปัญหาด้านเศรษฐกิจที่งบประมาณการเงินและการคลังร่อยหรออย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา

ด้วยเหตุนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชประสงค์ให้พระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่มาทรงช่วยบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยการตั้งอภิรัฐมนตรีสภาขึ้นเพื่อให้ปรึกษาในการบริหารราชการแผ่นดินแก่พระองค์ ในขณะเดียวกันการเติบโตของคนรุ่นใหม่ที่ได้รับการศึกษาตะวันตกในระบบราชการ พร้อมกับกระแสแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยที่แพร่หลายเข้ามาในประเทศได้ท้าทายรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์มากขึ้น ส่งผลให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริที่จะปรับโครงสร้างสถาบันการเมืองของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้มีสภาพนิติบัญญัติและตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีขึ้นเพื่อแบ่งเบาภารกิจในการบริหารราชการแผ่นดินบางประการจากพระองค์ อย่างไรก็ตาม การปกครองในช่วงดังกล่าวยังคงสงวนรักษาพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เอาไว้ รวมถึง การที่พระองค์มีแนวพระราชดำริในการให้ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองหรือรัฐธรรมนูญที่กระชับอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ตลอดจนการสร้างคามเข้มแข็งให้สถาบันพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ ในต้นรัชสมัยของพระองค์ทรงมี

พระราชดำริด้านการปกครองท้องถิ่นด้วยเช่นกัน โดยพระองค์ทรงมีพระราชดำริยกสถานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลเพื่อให้ราษฎรท้องถิ่นต่างๆมีส่วนช่วยรัฐในการบำรุงท้องถิ่นของตนเอง เพื่อลดภาระด้านการงบประมาณลงด้วย

สำหรับแนวพระราชดำริด้านการปกครองท้องถิ่นของพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นเริ่มปรากฏหลักฐานนับตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2469 เมื่อพระองค์ทรงมีแนวพระราชดำริปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นด้วยการจัดตั้งประชาภิบาล (Municipality) (ต่อมาเรียกว่า เทศบาล) และทรงมีพระราชประสงค์ให้มิศึกษาเปรียบเทียบการจัดเทศบาลกับประเทศใกล้เคียงของสยามด้วย² อย่างไรก็ตาม ขณะนั้น สุขาภิบาลต้องเผชิญหน้ากับปัญหาการบริหารจัดการ ระบบงบประมาณทำให้สุขาภิบาลไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ³ พระองค์จึงทรงมีพระราชดำริให้ยกฐานะของสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล⁴

ไม่นานมานั้น ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษาการจัดตั้งเทศบาลขึ้น และต่อมาได้มีการจัดทำรายงานชื่อ “Report of Municipal Commission” (พ.ศ.2471) เสนอต่อที่ประชุมเสนาบดีสภาขึ้นอันมีข้อเสนอให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นในสยาม แต่ข้อเสนอดังกล่าวได้ถูกวิจารณ์จากพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูงอย่างมากดังมีรายละเอียดต่อไปนี้ ประการแรก การให้สิทธิ

²“ที่ 9/301 ลงวันที่ 12 สิงหาคม 2469” ใน หจข. ๖.7 ม.7.5/1 เรื่องจัดการประชาภิบาล (เทศบาล) (12 สิงหาคม 2469 – 11 กันยายน 2471).

³“Municipalities in Siam ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2470” ใน หจข. ๖.7 ม.7.5/1 เรื่องจัดการประชาภิบาล (เทศบาล) (12 สิงหาคม 2469 – 11 กันยายน 2471).

⁴“ที่ 388/3531 ลงวันที่ 27 ตุลาคม 2470” ใน หจข. ๖.7 ม.7.5/1 เรื่องจัดการประชาภิบาล (เทศบาล) (12 สิงหาคม 2469 – 11 กันยายน 2471).



วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
ได้รับการประเมินคุณภาพการศึกษารองอยู่ในฐานข้อมูล TCI กลุ่ม 1

การเลือกตั้งแก่ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ตามระยะเวลาที่กำหนดและมีความสามารถในการจ่ายภาษี (tax qualification) ตามที่รัฐกำหนดโดยไม่พิจารณาสัญชาติ และประการที่สอง คือ กำหนดขอบเขตความเป็นอิสระของเทศบาล (independence municipal boundaries) ในการออกกฎหมายท้องถิ่นได้⁵ อย่างไรก็ตาม แม้ข้อเสนอจากรายงานจะถูกท้วงติงจากพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูงก็ตาม แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ยังคงทรงมีพระราชดำริในการยกระดับสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลต่อไป ด้วยการทรงมีพระราชกระแสให้ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2473 เพื่อจัดตั้งเทศบาลขึ้นตามพระราชประสงค์⁶

3. (ร่าง)พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2473 กับ การควบคุมโดยรัฐ: “การบำรุง” ที่ปราศจาก “การปกครอง” ผู้วิจัย พบว่า (ร่าง)พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2473 เป็นร่างกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับ “การบำรุง” ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง หรืออาจกล่าวได้ว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวอาจถือเป็นประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการเทศบาลได้ เนื่องจากมีจำนวนบทบัญญัติถึง 246 มาตรา เริ่มตั้งแต่หลักการเกี่ยวกับเทศบาลและคำอธิบายวิธีดำเนินการของเทศบาลโดยละเอียด เช่น การจัดตั้งเทศบาล การคลัง การจัดเก็บเงินรายได้ การจัดการสาธารณสุข รวมถึงการโยธาของเทศบาล เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์จำนวนบทบัญญัติจำนวนมากที่ถูกร่างขึ้นนี้ ย่อม

สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดของรัฐบาลที่ต้องการควบคุมเทศบาลอย่างเข้มงวดทั้งนี้ (ร่าง)พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2473 จำนวน 246 มาตราสามารถแบ่งออกได้เป็น 18 หมวด ดังนี้⁷

หมวด 1 บทบัญญัติเบื้องต้น (3 มาตรา) มีเนื้อหาเกี่ยวกับการยกเลิกกฎหมายสุขาภิบาลและการอธิบายคำศัพท์ใน(ร่าง) พ.ร.บ. เทศบาล

หมวด 2 นิติฐานะและการปรุงแต่งเทศบาล (21 มาตรา) มีเนื้อหาเกี่ยวกับการลำดับชั้นเทศบาล การตั้งเทศบาล สภาเทศบาล และการเลือกมนตรี

หมวด 3 ทรัพย์สินและทุนเทศบาล (4 มาตรา) มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดให้เทศบาลถือกรรมสิทธิ์ในถนน คลอง และสะพานสาธารณะ รวมถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับทุนเทศบาล

หมวด 4 วัตถุประสงค์แห่งเทศบาล (4 มาตรา) มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้ 36 ประเภท

หมวด 5 กิจธุระเทศบาล (13 มาตรา) เนื้อหาเป็นการกำหนดระเบียบการประชุมของสภาเทศบาลหรือคณะกรรมการของสภาเทศบาลไว้อย่างละเอียด

หมวด 6 เทศบัญญัติ (3 มาตรา) กำหนดให้สภาเทศบาลมีอำนาจออกเทศบัญญัติได้ รวมถึง การให้อำนาจพิเศษแก่เสนาบดีในการออกเทศบัญญัติให้แก่เทศบาลอีกได้ด้วย

หมวด 7 จังกอบ ภาษี และเงินอุดหนุนเทศบาล (22 มาตรา) มีเนื้อหาเกี่ยวกับเงินรายได้ของเทศบาล

⁵“Report of Municipal Commission 1928” ใน หจข. ร.7 ม. 7.5/1 เรื่องจัดการประชาภิบาล (เทศบาล) (12 สิงหาคม 2469 – 11 กันยายน 2471).

⁶“ที่ 222/5538 ลงวันที่ 12 สิงหาคม 2473”ใน หจข. ร.7ม.7.5/2 เรื่องพระราชบัญญัติเทศบาล (16 เมษายน 2472 – มิถุนายน 2475).

⁷โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน “ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พระพุทธศักราช 24.. (พ.ศ. 2473) ฉบับซึ่งขุมนุมสมุเทศาภิบาลได้อนุมัติแล้ว” ใน หจข. ร.7ม.7.5/2 เรื่องพระราชบัญญัติเทศบาล (16 เมษายน 2472 – มิถุนายน 2475).



วสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
ได้รับการประเมินคุณภาพการศึกษารายงานข้อมูล TCI กลุ่ม 1

หมวด 8 การกู้เงินเทศบาล (10 มาตรา) มีเนื้อหาเกี่ยวกับการให้สภาเทศบาลสามารถกู้เงินโดยวิธีจำนอง ออกหุ้นกู้ และออกสลากกู้ได้ เป็นต้น

หมวด 9 สาธารณสุข (7 มาตรา) มีเนื้อหาเกี่ยวกับหน้าที่ด้านสาธารณสุขของเทศบาล

หมวด 10 น้ำ อาหาร และยา (28 มาตรา) กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่จัดการน้ำ ตลาดสาธารณะ และโรงฆ่าสัตว์

หมวด 11 สุขาภิบาลและการป้องกันเหตุรำคาญ (31 มาตรา) กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ควบคุมการค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตราย การดูแลความสะอาดของเทศบาล รวมทั้งสวมใส่หน้ากากอนามัยและสิ่งปกคลุม การควบคุมอาคารและเคสสถานที่ผิดสุขลักษณะ เป็นต้น

หมวด 12 ถนน (15 มาตรา) มีเนื้อหา กำหนดหน้าที่ให้เทศบาล สร้างและบำรุงรักษาถนน

หมวด 13 อาคาร ตรอกด้านหลัง และที่โล่ง (25 มาตรา) กำหนดหน้าที่ของเทศบาลในการควบคุมอาคาร ตรอกหลังอาคาร และที่โล่ง

หมวด 14 แผนผังเมืองและโครงการการเจริญ (15 มาตรา) มีเนื้อหาเกี่ยวกับการให้อำนาจเทศบาลในการวางแผนผังเมืองและดำเนินโครงการตามผังเมืองที่กำหนดได้

หมวด 15 การป้องกันและระงับอัคคีภัย (5 มาตรา) กำหนดให้เทศบาลจัดตั้งกองดับเพลิง และจัดหาอุปกรณ์ดับเพลิง รวมถึงให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการสืบสวนเหตุอัคคีภัยและเรียกสอบสวนพยานได้

หมวด 16 หน้าที่เบ็ดเตล็ด (8 มาตรา) มีเนื้อหาเกี่ยวกับหน้าที่เบ็ดเตล็ดของเทศบาล ได้แก่ การจำหน่ายไฟฟ้า การตั้งโรงเรียนประชาบาล

การตั้งโรงรับจำนำเทศบาล และการควบคุมเครื่องชั่ง ตวง วัด เป็นต้น

หมวด 17 เทศบาลชนบท (1 มาตรา) มีเนื้อหาเกี่ยวกับการให้อำนาจเสนาบดีในการตั้งเทศบาลชนบท

หมวด 18 บทบัญญัติประกอบ (30 มาตรา) เป็นบทบัญญัติประกอบ (ร่าง) พระราชบัญญัติเทศบาล เช่น การเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล อำนาจการถือครองที่ดินของเทศบาล อำนาจการบริหารจัดการทรัพย์สินของเทศบาล รวมถึงการกำหนดโทษในกรณีต่างๆได้ เป็นต้น

จากกรวิเคราะห์ (ร่าง) พระราชบัญญัติเทศบาลเทศบาล พ.ศ. 2473 พบประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้ ประการแรก กฎหมายกำหนดให้อำนาจในการขอจัดตั้งเทศบาลเป็นอำนาจของข้าราชการเป็นสำคัญมิใช่เป็นความต้องการของราษฎร (มาตรา 6) ประการที่สอง การจัดโครงสร้างของเทศบาลไม่สะท้อนหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) เนื่องจาก ร่างกฎหมายดังกล่าวได้จัดรูปแบบองค์กรของเทศบาลว่า ให้เทศบาลทุกชั้นมีสภาเทศบาลเป็นองค์กรที่รวมอำนาจบริหารและนิติบัญญัติรวมไว้อยู่ในเพียงองค์กรเดียว

ประเด็นถัดไปในประการที่สาม คือ การขาดความเป็นอิสระในการบริหารเทศบาล ในกฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดว่า แม้สภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการออกเทศบัญญัติได้ แต่ต้องดำเนินการตามข้อกำหนดควบคุมเทศบาลอย่างเคร่งครัด (มาตรา 46) และหากสภาเทศบาลจะออกเทศบัญญัตินอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด จะต้องได้รับ การ อนุมัติ จาก เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยก่อน (มาตรา 47) รวมถึงรัฐบาลมีอำนาจแทรกแซงการแต่งตั้ง ผู้บริหาร

เน้นความเป็นวัง ปลุกฝังองค์ความรู้ ยึดมั่นคุณธรรมให้เชิดชู เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้สู่สากล



วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
ได้รับการประเมินคุณภาพการศึกษารายงานอยู่ในฐานข้อมูล TCI กลุ่ม 1

เทศบาล หรือโยกย้ายบุคลากรภายในเทศบาลได้ โดยรัฐบาลมีอำนาจออกกฎหมายควบคุมอำนาจหน้าที่ผู้บริหารเทศบาลได้ (มาตรา 45) รัฐบาลมีอำนาจแทรกแซงออกเทศบัญญัติได้ (มาตรา 48) เป็นต้น และประการที่สี่ การกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารเทศบาลที่ไม่คำนึงถึงหลักความเสมอภาคและการคำนึงถึงหลักสัญชาติ ทั้งนี้ ในกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ คณะผู้บริหารเสียงข้างมากต้องเป็นบุคคลที่ชำระภาษีให้กับเทศบาลด้วย (มาตรา 8) และบุคคลที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารเทศบาลนั้นจะต้องสามารถพูดและอ่านภาษาไทย ตลอดจนมีภูมิลำเนาในประเทศเกินกว่า 15 ปีโดยไม่จำเป็นต้องมีสัญชาติสยาม ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายฉบับนี้ให้สิทธิกับคนต่างชาติในการเป็นผู้บริหารเหนือกว่าคนสัญชาติสยาม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมา เมื่อที่ประชุมเสนาบดีสภาได้พิจารณา (ร่าง) พระราชบัญญัติเทศบาลดังกล่าวในปลายเดือน มกราคม พ.ศ. 2473 ประเด็นการริเริ่มการให้อำนาจทาง “การปกครอง” ทำให้ที่ประชุมเสนาบดีสภาและพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูงเกิดความกังวลและวิพากษ์วิจารณ์ร่างกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น การกำหนดให้ราษฎรมีสิทธิในการเลือกตั้งผู้บริหารเทศบาลโดยพิจารณาเพียงแค่การอาศัยในภูมิลำเนา (resident) กับการถือครองทรัพย์สิน (property rights) เท่านั้นทำให้ที่ประชุมเสนาบดีพิจารณาว่า การกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวถือเป็นการรอนสิทธิคนสัญชาติสยามทำให้คนสัญชาติสยามหมดโอกาสเป็นคณะเทศมนตรี (municipal councillors) เพราะไม่มีคุณสมบัติเท่าชาวคนต่างชาติการกำหนดเช่นนี้จะทำให้คนจีนและคนตะวันตกมีสิทธิทางการเมืองมากกว่าคนสยาม

⁸ และประการที่สอง การที่กฎหมายไม่คุ้มครองสิทธิคนในชาติแต่ให้สิทธิแก่คนต่างชาติมากจะมีผลกระทบความมั่นคงของประเทศทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ⁹ ข้อวิพากษ์วิจารณ์เหล่านี้ทำให้การประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นไปได้ไม่อย่างล้าช้า

ต่อมาต้นเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2473 ที่ประชุมเสนาบดีสภาได้พิจารณา (ร่าง) พระราชบัญญัติเทศบาลดังกล่าวอีกครั้ง โดยที่ประชุมเสนาบดีสภาได้ขอการประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวออกไป เนื่องจากที่ประชุมมีความกังวลในประเด็นความอ่อนไหวที่กฎหมายมีการเพิ่มหน้าที่ทาง “การปกครอง” ให้กับเทศบาล ที่แต่เดิมหน่วยงานเหล่านี้มีหน้าที่แต่เพียง “การบำรุง” เท่านั้น¹⁰ ส่งผลให้การประกาศใช้ร่างกฎหมายดังกล่าวดำเนินไปอย่างล่าช้าแม้ว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชกระแสติดตามเรื่องดังกล่าวหลายครั้ง แต่ไม่มีความคืบหน้าอันใด¹¹ จบกระทั้งอีก 3 เดือนถัดมาในปลายเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2475 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นในไทยส่งผลให้ระบอบประชาธิปไตยถูกสถาปนาขึ้น และจากนั้นการสถาปนาเทศบาลให้เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่สามารถบรรลुरुภารกิจหน้าที่พร้อมกันทั้ง “การบำรุง” และ “การปกครอง” ได้กำเนิดขึ้น

⁸ “รายงานเสนาบดีสภาที่ 34/2473 วันที่ 26 มกราคม 2473” ใน หจข. 7.7ม.7.5/2 เรื่องพระราชบัญญัติเทศบาล (16 เมษายน 2472 – มิถุนายน 2475).

⁹ “ที่ ก.456/18921 ลงวันที่ 31 มกราคม 2473” ใน หจข. 7.7ม.7.5/2 เรื่องพระราชบัญญัติเทศบาล (16 เมษายน 2472 – มิถุนายน 2475).

¹⁰ “รายงานเสนาบดีสภาที่ 35/2473 วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2473” ใน หจข. 7.7ม.7.5/2 เรื่องพระราชบัญญัติเทศบาล (16 เมษายน 2472 – มิถุนายน 2475).

¹¹ “ที่ 164/3531 ลงวันที่ 25 มีนาคม 2474” ใน หจข. 7.7ม.7.5/2 เรื่องพระราชบัญญัติเทศบาล (16 เมษายน 2472 – มิถุนายน 2475).



วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
ได้รับการประเมินคุณภาพการศึกษาระดับ TCI กลุ่ม 1

ผ่านพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ที่ประกาศใช้สมัยที่สยามปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในท้ายที่สุด

สรุปผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์และค้นพบว่า

1. การปกครองท้องถิ่นไทยถือกำเนิดขึ้นมาในรัฐไทยสมัยใหม่ (modern state) ตรงกับรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากผู้ปกครองในรัฐสมัยใหม่จะมีเหตุผลแห่งรัฐ (reason d'etate) ที่แตกต่างไปจากผู้ปกครองในยุครัฐแบบจารีต โดยผู้ปกครองในรัฐสมัยใหม่จะมีหน้าที่ในการบำรุงและนำพาบ้านเมืองและราษฎรไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองทางโลกตามแบบอารยประเทศ ยังผลให้รัฐจำต้องสร้างหน่วยงานใหม่ๆ ขึ้น เช่น การจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเพื่อรองรับภารกิจดังกล่าว และต่อมาได้มีการปรับปรุงการบริหารหน่วยงานดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง จวบจนรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระองค์ทรงมีแนวพระราชดำริในการยกระดับสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลผ่าน(ร่าง)พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2473

2. สำหรับ(ร่าง)พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2473 ที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีแนวพระราชดำริให้ร่างขึ้นนั้น มีสาระสำคัญในการยกระดับสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาลและขยายภารกิจหน้าที่ “การบำรุง” ด้วยการจัดบริการสาธารณะให้ประชาชนอย่างกว้างขวางที่สุดอย่างไม่เคยมีมาอย่างใดก็ตาม ความเป็นอิสระในการ

บริหารของเทศบาลและกระบวนการประชาธิปไตยในการปกครองท้องถิ่นของเทศบาลตาม (ร่าง)กฎหมายข้างต้น ยังไม่สามารถบรรลุได้ เนื่องจากขณะนั้นสยามยังคงมีรูปแบบการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ไม่เอื้อต่อการบรรลุภารกิจดังกล่าวส่งผลให้การประกาศใช้ร่างกฎหมายดังกล่าวดำเนินไปอย่างล่าช้าเนื่องจากการประมวงศานวงศ์ชั้นสูงและขุนนางคัดค้านการประกาศใช้จวบจนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นในเวลาต่อมา

อภิปรายผล

ดังนั้น หากจะอภิปรายถึงความรู้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ในแง่สถานภาพทางความรู้ว่าด้วยการกำเนิดการปกครองท้องถิ่นไทยนั้นจะพบว่า

1. การปกครองท้องถิ่นไทยหาได้มีพัฒนาการคลี่คลายมาจากรัฐไทยแบบจารีต (traditional state) หรือมีการพัฒนาการคลี่คลายจากเมืองลูกหลวง หลานหลวง และเมืองประเทศราชสืบต่อมาจากยุคโบราณจวบจนกระทั่งถึงสุขาภิบาลและเทศบาลตามแนวทางการอธิบายแบบจารีตนิยมแต่อย่างใด เนื่องจาก สุขาภิบาลถือเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยที่ถูกจัดตั้ง (state created) ขึ้นภายใต้รัฐไทยสมัยใหม่ (modern state) ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยพระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ให้สุขาภิบาลมีภารกิจหลัก คือ “การบำรุง” บ้านเมืองและราษฎร ด้วยการให้บริการสาธารณะ (public services) เป็นสำคัญ



วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
ได้รับการประเมินคุณภาพวารสารวิชาการอยู่ในฐานข้อมูล TCI กลุ่ม 1

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบการปกครองท้องถิ่นไทยก่อน พ.ศ. 2475 กับองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นในรัฐสมัยใหม่

การปกครองท้องถิ่น ไทยก่อนพ.ศ.2475	รัฐธรรมนูญ ให้จัดตั้งขึ้น	การบริการ	สาธารณะ	อิสระใน การบริหาร	กระบวนการประชาธิปไตย
1. สุขาภิบาล	✓	✓		-	-
2. เทศบาลตามแนวร่าง พระราชบัญญัติ เทศบาลพ.ศ. 2473	✓	✓		-	-

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงมีแนวพระราชดำริด้านการปกครองท้องถิ่นด้วยการยกระดับสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล โดยพระองค์ทรงมีพระราชดำริให้จัดทำ (ร่าง) พระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ. 2473 ขึ้นก็ตาม แต่จากการวิเคราะห์ร่างกฎหมายฉบับนี้ผู้วิจัยพบว่า สาระสำคัญของร่างกฎหมายมุ่งยกระดับสุขาภิบาลเป็นเทศบาลด้วยความยินยอมของรัฐ (state created) ตามกฎหมายด้วยการขยายภารกิจในการจัดบริการสาธารณะแก่ราษฎร (public services) ให้มากยิ่งขึ้น (โปรดดูตารางที่ 1) ดังนั้น เราย่อมอภิปรายได้ว่า ทั้งสุขาภิบาลและเทศบาลที่จะเกิดขึ้นตามร่างกฎหมายข้างต้น หน่วยงานดังกล่าวมีภารกิจ คือ การบำรุงเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป องค์การปกครองท้องถิ่นของสยามในยุครัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์อันเป็นช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 หรือก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 นั้นยังไม่อาจบรรลุเกณฑ์การพิจารณาการปกครองท้องถิ่นในรัฐสมัยใหม่ได้ทั้ง 4 ประการ กล่าวคือ องค์การปกครองท้องถิ่นในครั้งนั้นสามารถบรรลุหลักเกณฑ์ได้เพียงหลักการจัดตั้งองค์กรโดยรัฐ (state created)

และการจัดบริการสาธารณะ (public services) เท่านั้น แต่อีก 2 ประการ คือหลักความมีอิสระในการบริหาร (autonomy) และการมีกระบวนการประชาธิปไตย (democracy) ที่เปิดกว้างให้ราษฎรมีส่วนร่วมในทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งคณะผู้บริหารเทศบาล สมาชิกเทศบาล และกระบวนการนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่นไม่สามารถบรรลุได้ เนื่องจาก 2 ประการหลังจะเกิดขึ้นได้ภายใต้รัฐประชาชาติ (nation state) ที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยเท่านั้น

ข้อเสนอแนะ

1. ด้านการนำไปใช้ประโยชน์ คือ งานวิจัยชิ้นนี้เป็นประโยชน์ต่อการเรียนการสอนในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา ในหลายรายวิชา เช่น วิชาหลักรัฐศาสตร์ การปกครองท้องถิ่นไทย การเมืองการปกครองของไทย ประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่น วิชาสัมมนาประเด็นคัดสรรทางการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น ในฐานะที่เปิดประเด็นการถกเถียงทางวิชาการให้นักนักศึกษาได้เกิดคำถามถึงสถานะทางความรู้ว่าด้วยการกำเนิดการปกครองท้องถิ่นไทยว่าเป็นเช่นไร



วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
ได้รับการประเมินคุณภาพวารสารวิชาการอยู่ในฐานข้อมูล TCI กลุ่ม 1

2. ข้อเสนอแนะในการทำการวิจัยครั้งต่อไป ควรมีการศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างการปกครองท้องถิ่นไทยก่อน พ.ศ. 2475 กับหลัง พ.ศ. 2475 หรือศึกษาเปรียบเทียบสาระสำคัญใน (ร่าง) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2473 กับ พระราชบัญญัติการจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 อันจะทำให้องค์ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทยขยายพรมแดนให้กว้างขวางและลึกซึ้งต่อไป

References

- Akkarasang,A. (2000). **“Comparative on Development of Structure of Local Government incase Thailand and Other Country”**M.A. Thesis Department of Government, Thammasat University.
- Chanrojanakit,B (2006). **Constitutional Establishing: Life and Destination of Thai Democracy in Cultural Context.** Bangkok: Vi –Bhasa Publishing.
- Dokthaisong,B. (1977). **Thai Politics and Administrative Development.** Bangkok: Odean Store Publishing.
- Mansrisuk, C (2000). **“Pridee Banomyong’s ideal of Local Government.”** Rattasat Sam. vol. 22 no. 1: pp.49-70.
- Chanyawiset, Khun and Thonglor Bunyanit. (1935).**Municipality, Constitution, Election Act, Ministerial rule, Parliamentary rule, Municipality Act and Public Health Act.** Thonburi: Dumrongtham Printing.
- Pruksom, D (2007). **Germes, Body and Hygenic State: history of modern Thai medical.** Bangkok: Chulalongkorn University Publishing.
- Chongworatai, M (2006). **“Sanitary Board: Provincial Administration, B.E. 2440-2476”,** M.A. Thesis Department of history, Chulalongkorn University.
- Mektrirat, N (1997). **“Pridee Banomyong and Thai Local Government.”** Thammasat Journal. vol. 25 no. 1 (January-April): pp. 35-43.
- Mektrirat, N (2002). **State of Knowledge on history of Thai State and Government.** Bangkok: Thammasat University Publishing.
- Mektrirat,N (2010). **The Revolution 1932 in Siam.** Bangkok: Fadewkan Publishing.
- Chaiching,N (2014). **The Impossible Dreams: Political Movement of The counter-revolution 1932 (B.E.1932-1957).**Bangkok: Fadewkan Publishing.
- National Archive, Department of Royal Secreatary , King Prajadhipok.
- Prapanpriratchabrak, Luang. (1934). **Municipality Act and Explanation for Municipality Consultant Training Course (B.E.1934).** Bangkok: Thammasat University Printing.
- Hongthongkam, P (1977). **Thai Local Government.** Bangkok: Social Science Association of Thailand. **“Provincial Sanitary Administration**



วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
ได้รับการประเมินคุณภาพวารสารวิชาการอยู่ในฐานข้อมูล TCI กลุ่ม 1

- Act R.S. 127.”Ratchakitjanubaksa.Vol.
25 (September,13, R.S. 127).
- Lertpitoon, S. (1996). **Collection of the article
on Administrative Law.** Bangkok:
Nititham Publishing.
- Techanan, S (1976). **Political Development
Plan and the road to Democracy.**
Bangkok: Kasetsart University
Publishing.
- Sunthonphipit, Prya. (1963). “**The Birth of
Thai Municipality.**”in **Santhani
Commemoration.** Bangkok: Prachan
Printing.
- Wangtam, W (1993). “**Analysis on Sanitary
Board Act**”, M.A. Thesis Department of
Public Law, Thammasat University.
- Poshaphan, S. (2000). “**Minicipality and
Effects to Local Government**”, M.A.
Thesis Department of history,
Chulalongkorn University.
- Charenmung, T. (1997). **100 Years of Thai
Local Government (B.E. 2440-2540).**
Bangkok: Kobfai Publishing.
- Chantrasorn, V.(1991). **100 Years of Thai
Bureaucracy Reform: Past, Present
and Future.** Bangkok: Thammasat
University Publishing.
- Vorapakhibun, Pra. (1957). **Administration
Law and Explanation.** Bangkok: Thai
Printing.