

ความ เป็นมาของการปกครองท้องถิ่น ไทยและที่มาของพระราชดำริการปกครอง  
ท้องถิ่น ในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

เพื่อที่จะ เข้าใจถึงแนวพระราชดำริทางการ เมืองของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎ  
เกล้าเจ้าอยู่หัวในเรื่องของการปกครองท้องถิ่น ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ในเบื้องต้นมีความจำเป็น  
ที่จะต้องกล่าวถึงความเป็นมาของพระราชดำรินี้เสียก่อน เรื่องที่สำคัญที่จะขอกกล่าวถึงใน  
บทนี้มี ๒ เรื่องด้วยกันคือความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่น ไทย และที่มาของพระราช  
ดำริการปกครองท้องถิ่นของพระมหากษัตริย์พระองค์นี้

### ๓.๑ ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้เริ่มมี เป็นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กล่าวคือในปี พ.ศ. ๒๔๔๐ ได้มีพระราชบัญญัติสุขาภิบาลกรุง  
เทพ ร.ศ. ๑๑๖ บังคับใช้ในกรุงเทพฯ สุขาภิบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นมีหน้าที่ในการทำลายขยะ  
มูลฝอย ทำส้วม ควบคุมอาคารสิ่งก่อสร้าง การขนย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งก่อความรำคาญ  
แก่ประชาชน พนักงานสุขาภิบาลมีเพียงสองตำแหน่งคือ แพทย์ และนายช่างใหญ่ ซึ่ง  
เสนานติกระทรวงนครบาล เป็นผู้คัดเลือก เงินที่ใช้ในการดำเนินงานตามหน้าที่ เป็น เงินจากงบประมาณแผ่นดิน เพราะฉะนั้นการสุขาภิบาลกรุงเทพฯจึงมิใช่การปกครองท้องถิ่นอัน เกิดจากการกระจายอำนาจ

\*

มีหลักฐานเอกสารยืนยันอย่างชัดเจนว่า พระราชบัญญัติสุขาภิบาลกรุงเทพฯ  
ร.ศ. ๑๑๖ เกิดจากความคิดริเริ่มของเจ้าพระยาอภัยราชา (โรแลนด์ ยัคคินส์)  
โปรดพิจารณารายละเอียดในกองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.๕ น.๒/๒๑ พระราชบัญญัติตั้ง  
สมุหนครบาล นคราภิบาล

ในปี พ.ศ. 2448 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งสุขาภิบาล ตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาครขึ้น ซึ่งถือกันว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นในหัวเมืองแห่งแรกในประเทศไทยต่อมาได้ขยายการตั้งสุขาภิบาลออกไปในท้องถิ่นต่าง ๆ โดยการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ขึ้น<sup>\*</sup> จุดประสงค์และแนวทางในการดำเนินงานสุขาภิบาลหัวเมืองนั้นจะเห็นได้จากพระดำรัสของสมเด็จพระยาบรมราชานุภาพต่อที่ประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลในปี ร.ศ. 125 ว่า :

"...การสุขาภิบาลว่าโดยย่อก็คือที่จะให้ประชุมนับรรดาตั้งบ้านเรือนอยู่ในท้องที่มีเมืองแห่งหนึ่งคือในบริเวณเมืองก็ดี หรือในท้องที่ตลาดตำบลหนึ่งก็ดี ช่วยกันรักษาความสะอาดและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ ต้องอาศัยใช้สอยด้วยกัน ซึ่งมีอยู่ในท้องที่อื่นนั้น คือถนนหนทางเป็นต้น ด้วยความขวนขวายและทุนทรัพย์ของประชุมนั้นเอง หรือถ้าจะว่าอีกอย่างหนึ่งก็คือให้คนเหล่านั้น เรียกรักกันตามกำลังมากและน้อย รวมเงินที่ได้ เป็นกองกลางสำหรับให้คนพวกนั้นใช้สอยในการรักษาความสะอาดในท้องที่แห่งหนึ่งในสิ่งซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ประชุมนั้นในทันทีทั่วไป เช่น การรักษาถนนหนทางในละแวกบ้านนั้นในเวลากลางคืน เป็นต้นว่าโดยย่อ เงินเก็บที่ใดมาใช้เป็นประโยชน์ในที่นั้นสำหรับประโยชน์ของคน ที่เสียเงินนั้น ไม่เอาไปใช้ที่อื่นและเพื่อประโยชน์คนอื่น นี่แหละคือการสุขาภิบาล"<sup>1</sup>

\*

การสุขาภิบาลหัวเมืองก็เกิดจากความคิดริเริ่มของเจ้าพระยาอภัยราชาเช่นกัน โปรดพิจารณาจากจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ค.2/13 เล่ม 2 เรื่องหนังสือเจ้าพระยาอภัยราชา และมิสเตอร์ริเวตคาร์แนค ทูลเกล้าฯ ถวาย และพระราชหัตถ์ตอบด้วยข้อราชการต่าง ๆ

<sup>1</sup>

กระทรวงมหาดไทย, "รายงานการประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล ร.ศ. 125" เทศาภิบาล, ปีที่ 4 เล่ม (ตุลาคม-มีนาคม ร.ศ. 125), หน้า 20. อ้างถึงใน จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระยาบรมราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506), หน้า 282.

การจะจัดตั้งสุขาภิบาลในท้องที่แห่งใดแห่งหนึ่ง ข้าหลวงเทศาภิบาลจะต้องปรึกษาหารือกับกำนันผู้ใหญ่บ้านผู้เป็นหัวหน้าราษฎรในท้องที่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมแล้วก็ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมีใบบอกเข้ามากราบบังคมทูลพระราชทานพระบรมราชาอนุญาตจัดการสุขาภิบาลในท้องที่แห่งนั้น ในใบบอกจะต้องมีข้อความว่าขอบเขตของสุขาภิบาลจะกว้างแค่นี้มีจำนวนบ้านเรือนและราษฎรอยู่ในเขตนั้นเท่าใด ภาษีโรงเรือนที่รัฐบาลเก็บได้เป็นเงินปีละเท่าใดและจะจัดเป็นสุขาภิบาลเมืองหรือสุขาภิบาลตำบล<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตามการสุขาภิบาลทั่วเมืองก็มีใช้เป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพราะผู้บริหารงานสุขาภิบาลมีผู้ใช้ที่มาจาก การเลือกตั้ง หากแต่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งสำหรับสุขาภิบาลเมืองซึ่งประกอบด้วยกรรมการรวมทั้งสิ้น 11 คนนั้น มีผู้ว่าการเมืองเป็นประธานกรรมการ ปลัดเมืองเป็นเลขานุการ และทำหน้าที่ประธานแทนผู้ว่าการเมืองในกรณีที่มาทำการในสุขาภิบาลไม่ได้ ส่วนกรรมการอื่น ๆ ประกอบด้วยนายอำเภอท้องที่ พนักงานการศึกษาในเมือง นายแพทย์สุขาภิบาล นายช่างสุขาภิบาล และกำนันนายตำบลซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาลอีก 5 คน ถ้ามีกำนันไม่ครบ 5 คน ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจเลือกบุคคลซึ่งอยู่ในเขตท้องที่นั้น และเป็นผู้ที่มีส่วนเสียภาษีโรงเรือนในท้องที่นั้น เป็นกำนันพิเศษ จนได้จำนวนกำนันสำหรับกรรมการสุขาภิบาลครบ 5 คน แต่กำนันพิเศษอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี แล้วเลือกใหม่แต่จะเลือกคนเดิมซ้ำอีกก็ได้<sup>2</sup>

สำหรับสุขาภิบาลตำบลซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็นสุขาภิบาลท้องที่นั้น มีกรรมการจำนวน 5 คน คือกำนันนายตำบลเป็นประธาน รองกำนัน แพทย์ประจำตำบล ครูประจำตำบล และผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการ และถ้าหากว่าเขตของสุขาภิบาลตำบลรวมพื้นที่หลายตำบลด้วยกันก็ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้เลือกกำนันคนหนึ่งเป็นประธาน รองกำนัน แพทย์และครูเป็นกรรมการส่วนผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งซึ่งอยู่ในตำแหน่งกรรมการด้วยนั้น ให้ข้า

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 284.

<sup>2</sup> โปรดพิจารณารายละเอียดในพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลทั่วเมือง ร.ศ. 127.

หลวงเทศาภิบาล เป็นผู้เลือกกำนันที่ไม่ได้เป็นประธานหรือผู้ใหญ่บ้านคนใดคนหนึ่ง เป็นกรรมการก็ได้ และให้บรรดากำนัน รองกำนัน แพทย์ประจำตำบล และผู้ใหญ่บ้านที่เหลือในเขตสุขาภิบาลนั้นดำรงตำแหน่ง เป็นกรรมการที่ปรึกษา<sup>1</sup>

ถึงแม้การสุขาภิบาลหาพระราชาธิบดีจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 จะมีข้อบกพร่องที่เกิดจากการกระจายอำนาจ เพราะประชาชนไม่มีสิทธิโดยตรงในการเลือกผู้แทนของตนให้มีส่วนในการดำเนินกิจการของสุขาภิบาล แต่ก็เห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่ดีอย่างมากสำหรับเมืองไทยในเวลานั้น และเป็นก้าวที่สำคัญก้าวหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นไทย เพราะอาจจะพัฒนาไปสู่การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น (Local-self Government) ได้ในเวลาต่อไป\*

การจัดการสุขาภิบาลหัวเมืองในระยะเริ่มแรกประสบอุปสรรคหลายประการที่สำคัญก็คือความไม่เข้าใจในจุดประสงค์ว่าตั้งขึ้นมาเพื่อประโยชน์อะไร สุขาภิบาลที่ตั้งขึ้นภายหลังมักจะเลียนแบบกิจกรรมของสุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นก่อน โดยเข้าใจว่าถ้าเป็นการสุขาภิบาลแล้วก็ต้องดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ โดยครบถ้วน เป็นค้นว่าเรื่องการจุดโคม

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน.

\* ดังตัวอย่างความเห็นของ เซอร์ เอ็ดเวิร์ด กูก (Sir Edward Cook)

ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติในรัชกาลที่ 7 ได้กล่าวในบันทึก "Municipalities in Siam" ตอนหนึ่งว่า การปกครองท้องถิ่นนั้นต้องกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป ในระยะแรกเริ่มข้าราชการในท้องถิ่นจะต้องเป็นตัวเรี่ยวตัวแรงในการดำเนินงาน ระยะต่อมาก็จะต้องค่อย ๆ ฝึกหัดให้ประชาชนเข้ารับหน้าที่แทน โดยได้เปรียบหน้าที่ของข้าราชการในขั้นนี้ว่า เหมือนกับไม้ค้ำยันต้นไม้ ส่วนประชาชนนั้น เปรียบเหมือนต้นไม้เล็ก ๆ ที่เพิ่งงอกและไม้แข็งแรง ดังข้อความที่ว่า "...ความเข้าใจในหน้าที่และความรับผิดชอบแห่งความเป็นพลเมืองในประเทศสยามนั้น เปรียบเหมือนต้นไม้เล็ก ๆ ที่ไม่แข็งแรงและเพิ่งจะงอกขึ้น ซึ่งต้องการไม้ค้ำยันเหมาะสมและอยู่ใกล้พอที่จะค้ำจุนและประคองไว้ แต่ต้องไม่ใกล้เกินไปจนทำให้ต้นไม้ไม่เจริญเติบโต" กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.7 ข.7 5/1 บันทึก "Municipalities in Siam" โดย Sir Edward Cook ลงวันที่ 16 สิงหาคม ค.ศ. 1927.

ไฟตามถนนหนทาง ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต่อการศุขาภิบาลอย่างกรุงเทพฯ เพราะเป็นเมืองใหญ่มีผู้คนอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก มีการค้าขาย ตลอดจนการสัญจรไปมาในเวลาค่ำคืนมาก แสงสว่างในเวลาพลบค่ำจึงเป็นสิ่งจำเป็น ในขณะที่ทั่วเมืองเรื่องแสงสว่างในเวลาค่ำคืนมีความจำเป็นน้อย เพราะการสัญจรไปมาในเวลามืดค่ำไม่ค่อยมี แต่การศุขาภิบาลทั่วเมืองก็ยังให้ความสำคัญในเรื่องแสงสว่างมาก แทนที่จะนำเงินไปใช้ทางอื่น ๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นได้มากกว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงเคยมีพระราชหัตถเลขาถึงสมเด็จกรมพระยาดำรงฯ เพื่อพระราชทานคำแนะนำในเรื่องนี้ว่า :

"...ทั่วเมืองทั้งปวงจะหลงเรื่องโคมไฟจุดตามทางมาก จนเลยรักเป็นเสาะงที่แท้ทั่วเมืองนอก ๆ เช่นนั้น การไปมาเวลากลางคืนไม่มีใครจะมี พอพลบค่ำก็เข้านอนเจียบหมด การจุดโคมตามทางไม่สู้เป็นสำคัญอะไรนัก เหมือนอย่างเมืองฝรั่งที่บ้านนอกชอกนา ถนนยาวเพียง 20-30 เส้น บ้านเรือนติดกัน ก็มีไฟในถนน 3 ดวง 4 ดวงเท่านั้น บางทีก็ไม่มีเพราะพลบค่ำก็เข้านอนอย่างเมืองเราเอง มีไฟแค่ที่โรงหมอ โรงโปลิศ ซึ่งต้องใช้เวลากลางคืนสังเกตดูตามหัวเมืองที่มีใบบอกรจัดการถนน ตลอดจนศุขาภิบาลสมุทรสาครเป็นห่วงบ่วงใยด้วยไฟตามถนนมากซัก เรี่ยไรได้เงินมาก็มักจะไปซื้อน้ำมันจุดตะเกียงบูชาเทวดาตามถนนเสียมาก ด้วยเหตุถ่ายสำเนาไปจากกรุงเทพฯ กรุงเทพฯแลทั่วเมืองไม่เหมือนกัน ไม่ควรจะถ่ายสำเนาในเรื่องโคมไฟ ถ้าตักเตือนให้คิดใช้เฉพาะที่ควรใช้เป็นประโยชน์ ดูเหมือนจะได้เงินไปใช้ในการอื่นอีก ข้อสำคัญของศุขาภิบาลควรจะต้องเอาท่อไขน้ำหรือรางน้ำเป็นสำคัญอย่างหนึ่ง ชำระขยะมูลฝอยอย่างหนึ่ง ทำถนนให้แข็งแรงทนทานอย่าต้องให้อาฮิสฐานเป็นสะพานเดิน คิดหาน้ำบริโศคให้แก่ราษฎรนี้เป็นหลักของศุขาภิบาลยิ่งกว่าอย่างอื่น..."<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ลายพระราชหัตถเลขาทรงสั่งราชการในรัชกาลที่ 5 และ 6 กับเรื่องประกอบ, ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์พระราชทานในงานพระราชทานเพลิงศพ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2507), หน้า 235-236.

ตัวอย่างอีกอันหนึ่งที่แสดง ให้เห็นถึงความไม่เข้าใจของ เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงาน ก็คือศุขาภิบาลแห่งหนึ่งมีข้อห้ามมิให้เอาของ เร่ขายให้ขายอยู่กับที่ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงอ่านพบในรายงาน พระองค์ก็ได้ทรงมีพระราชทัณฑ์ลง เลขาถึงกรมพระยาดำรงราชานุภาพว่า

"...ที่ความคิดนั้นจะตรงกันกับยิวินิซีเปอลในวัง ที่ได้จัดขึ้น เมื่อเวลาเสด็จไปยุโรปคราวก่อน เพื่อจะไม่ให้ตั้งใบไม้ใบผองเประอะเปื้อน แต่ความคิดอันนี้เองสำแดงให้เห็นว่าผู้จัดไม่รู้ ก. ข. น โย ในงานยิวินิซีเปอลเลย เป็นการคิดเดาขึ้นผายที่สติปัญญาจะคิดแล่นไปได้ เมื่อแล่นไปในทางซึ่งไม่จำเป็นก็คงหลงทาง..."

ด้วยเหตุนี้การขยายการจัดตั้งการศุขาภิบาลออกไปในหัวเมืองต่าง ๆ จึงต้องบินแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยพระองค์จะทรงตรวจตราหนังสือกราบบังคมทูลขอจัดตั้งการศุขาภิบาลแห่งใหม่ และหนังสือรายงานการดำเนินงานของศุขาภิบาลที่ได้จัดตั้งไปแล้วอย่างใกล้ชิด พร้อมทั้งพระราชทานคำแนะนำถึงกิจการที่ศุขาภิบาลในแต่ละแห่งควรจะทำเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นนั้น ๆ การศุขาภิบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นในสมัย รัชกาลที่ 5 ภายหลังจากที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการศุขาภิบาล ร.ศ. 127 นอกจากศุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร (ต่อมาเปลี่ยนเป็นศุขาภิบาลเมืองสมุทรสาคร เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2459) ก็มีอีกเพียง 6 แห่งเท่านั้นคือ ศุขาภิบาลเมืองจันทบุรี จัดตั้งในปี พ.ศ. 2451 ศุขาภิบาลเมืองสงขลาจัดตั้งในปี พ.ศ. 2452 ศุขาภิบาลเมืองนครศรีธรรมราช ศุขาภิบาลเมืองชลบุรี และศุขาภิบาลเมืองพิชัย จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2453

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ คงมิได้ทรงพอพระราชหฤทัยการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปของการศุขาภิบาล ด้วยปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2452 (ร.ศ. 128) อันเป็นปลายรัชกาล และเป็นหัวงเวลาปีหนึ่งหลังจากที่ทรงโปรดฯ ให้ตราพระราชบัญญัติจัดการศุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 ก็ได้ทรงมีพระราชดำริที่จะปรับปรุงการศุขาภิบาลทั้งในกรุงเทพฯ และในหัวเมืองให้เป็นการปกครองตนเองในรูปเทศบาล ซึ่งในสมัยนั้นเรียกทับศัพท์ภาษาอังกฤษว่ามิวนิซีปาลิตี (Municipality) ให้มากขึ้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการศุขาภิบาลกรุงเทพฯ นั้นได้ทรงมีพระราชทัณฑ์ลง เลขา ฉบับลงวันที่ 8 กรกฎาคม

ร.ศ. 128 พระราชทานคำแนะนำแก่เจ้าพระยาบวรราช (ปิ่น สุภุม) เสนาบดีกระทรวงนครบาล ให้เห็นถึงความจำเป็นในการฝึกฝนคนไทยให้เข้าใจในเรื่องของผลประโยชน์ส่วนรวมโดยใช้การสุขาภิบาล ทรงแนะนำวิธีที่จะให้ราษฎรเห็นถึงความสำคัญของการนี้ตลอดจนรูปของการสุขาภิบาลที่ควรจะเป็น พระราชทัตถ เลขาฉบับนี้จึง เป็น เอกสารที่สำคัญฉบับหนึ่งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ (Public Policy) และการปกครองท้องถิ่นไทย เพื่อเป็นการรักษาพระราชทัตถ เลขาฉบับนี้มิให้สูญหายไปใช้อีกทางหนึ่ง จึงขอเชิญพระราชทัตถ เลขาฉบับนี้มาลงพิมพ์ทั้งหมด ดังต่อไปนี้ :

\* 1. ต้องพยายามให้คนไทยเข้าใจ เข้าใจธรรมอันหนึ่งซึ่ง เรียกคอมมอนอินเตอร์เรส คือประโยชน์เพื่อจะบีบตัวถึงกันไป เป็นการเอาใคร่กันและกัน ลงแรงกันคนละน้อยแต่ทำการใหญ่ ซึ่งถ้าสำเร็จลงอาจจะเป็นประโยชน์ทั่วกันมาก ๆ ซึ่งคน ๆ เดียวถ้า 4-5 คนจะทำสำเร็จไม่ได้ ผู้ซึ่งมิได้เกี่ยวข้องลุดหนุนในการที่ทำนั้นเลย ขารับประโยชน์เปล่า ๆ ย่อมไม่เป็นธรรม ถึงว่าไม่เป็นโจรก็เป็นอันถือประโยชน์ของผู้อื่นเอาเป็นประโยชน์คนโดยไม่ชอบธรรม

การที่พาให้ใจไทยไม่เข้าใจก็ด้วยประเพณีเรื่องทำทานเอาบุญ ถ้าเอาคำเขียนย่อแลด้วยความตระหนี่ของผู้ที่จะต้องให้ แกล้งทำไม่เข้าใจไม่รู้เสีย ถึงจะรู้แต่ได้เปล่านั้นก็ยังไม่ดีเช่นนี้ เป็นต้น จึงไม่เข้าใจคอมมอนอินเตอร์เรสเสียเลย การสุขาภิบาลทั่วไปเป็นการคอมมอนอินเตอร์เรสแท้ การสุขาภิบาลเป็นแต่เจ้าแก้มจัดการให้เป็นสุขสำราญในเขตรอันหนึ่ง ซึ่งได้กำหนดไว้ว่าจะจัดการ แลเป็นผู้เรียรายประโยชน์จากคนที่ได้อาไศรยในท้องถิ่นมาทำงานให้เป็นประโยชน์ทั่วกัน

ถ้าหากว่าเพาะให้คนไทยเข้าใจโดยหนังสือพิมพ์ ซึ่งพอใจจะอ่านอยู่เมือง ๆ ไม่ค่อยรู้ซิมทราบ ธรรมดาคนพวกนี้ต่างคนต่างอยากจะมีปัญญา แต่มันไม่มีความรู้ ถ้า

ค่อย ๆ ขยายความรู้ให้เขาเข้าใจขึ้นแต่อย่าไปสอน เพราะธรรมชาติคนไทยเป็นแนวยิ่ง  
เรียกยิ่งเดินหนี ถ้าลูกข้าวทั้งไว้คงจะยากินเองฉันใด ด้อยคำอันใดที่จะเพาะต้องให้เขา  
ล้ม ๆ นึกไปว่าตรัสรู้ขึ้นมาเอง ถ้าเช่นนั้นแล้วคอยคอย ใจจะนึกอย่างหนึ่งปากคงยัง  
ต้องพูดตามทางที่ถูกด้วยหาไม่จะไม่เป็นคนมีปัญญา เพราะฉะนั้นจึงเห็นว่าการแต่งด้อยคำ  
ลงพิมพ์เป็นกำลังสำคัญของทุก ๆ ประเทศ ที่จะช่วยนำคนมาก ๆ ให้คิดถูก ฝ่ายเมืองไทย  
เราไม่ต้องพูดถึงการแผ่นดินแผ่นดินทราย แต่เพียงการศุขาภิบาลเท่านั้นเชื่อว่าจะเป็นประโยชน์  
มากจริง ๆ ถ้าไม่มีภารงานมากอยากจะได้รับจ้างเจ้าพระยาบรมราช แควงอาร์ดิเคอลลงหนังสือพิมพ์ให้  
เนื่อง ๆ ไปเชื่อว่าจะสำเร็จได้เป็นแน่ ความมุ่งร้ายหมายเกลียดเฉพาะตัวจะทุ  
เลาลง เป็นอันมาก

อีกอย่างหนึ่งซึ่งเป็นทางที่จะแก้ไขได้ แต่มันหมิ่นเหม่อยู่กับ เมืองเรายู่สักนิด  
ด้วยธรรมชาติการศุขาภิบาลประเทศอื่น ๆ เขาเลือกเอาผู้ที่จะต้องเสียเงินมาก ๆ เข้ามา  
เป็นที่ปรึกษาให้ได้ข้อแสดงความคิดเห็นในการที่จะใช้เงินนั้นด้วย เมื่อเข้ามาประชุมพูดกัน  
เช่นนั้น ความเห็นทั้งฝ่ายดีฝ่ายชอบคงเป็นผู้ข้างชนะ ผู้ที่เห็นเพื่อน ๆ คงมาเผยอปาก  
ไม่ขึ้นถาแท้ไป ที่เขาถูกๆจริงถึงไม่เกี่ยวแก่รัฐบาล แต่เมืองเราทำไม่ได้ถึงเช่นนั้น  
เหตุด้วยผู้ที่จะมาประชุมไปมีความรู้ฤาความคิด ถ้าถือเอาคำไว้ดของพวกนั้นก็จะเป็น  
ปาลิเมนต์เมืองเปอรเซียไปนั้นอย่างหนึ่ง อีกอย่างหนึ่งคนไทยเราย่อมมีทุนรอนน้อย ผู้ที่  
มีทุนรอนมากเป็นคนต่างประเทศที่สุดก็จนแจ็ก ถ้าถือเอาแบบประเทศอื่นที่ปรึกษาในศุขาภิบาล  
น่าจะเป็นคนต่างประเทศทั้งนั้น แต่เพียงนั้นก็ไม่พอเป็นไรเพราะรัฐบาลอาจดึงที่ปรึกษาไป  
เท่าใด ๆ ให้ไว้ดคนต่างประเทศล่มเสวยก็ได้ เว้นแต่มันมีขีดข้อสำคัญที่รัฐบาลจะเลือก  
เอาใครที่มีความรู้พอไปได้ฝรั่งเขาได้ไป ๆ ฆา ๆ ก็จะไปพลอยหยักตามฝรั่งเท่านั้น การ  
ศุขาภิบาลของเราจะกลายเป็นอยู่ในมือฝรั่งอย่างเช่น เมืองเซียงไฮ้ ข้อสำคัญขีดข้อมันมี  
อยู่เช่นนี้ จึงเห็นว่าเราควรจะเดินอย่างไรให้ได้กำลังที่ปรึกษาหาหรืออย่างนี้สำหรับกันปาก  
เสียง แต่อย่าให้มีอำนาจมากลบลบเจ้าพนักงานให้เจ้าพนักงานมีอำนาจเต็ม จัดการเป็น  
งานของรัฐบาล แต่เอาใครยควารู้ความเห็นของพ่อค่านายห้างผู้ใหญ่เป็นทางความคิดที่มัน  
จะไปทางข้างพ่อค้าที่ปรึกษาซึ่งมีอยู่ในหัวเมือง อันเจ้าพระยาบรมราชก็จะเคยมีมาแล้ว ขอ  
ให้ถูกรอรองดูในทางนั้น ความเห็นที่จะแก้กันคนถือเอาตัวเจ้าพระยาบรมราชเป็นเป้าสำหรับ  
ยังมีอยู่ 2 ทางอันที่ว่ามานี้"



คอมมอนอินเตอร์เรสหรือสาธารณะประโยชน์ ตามที่พระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงทรงพระราชดำริว่า เป็นธรรมอันหนึ่งที่ต้องพยายามให้คนไทยเข้าใจโดยใช้การศุขาภิบาล เป็น เครื่องยี่อนั้น เป็นคุณธรรมสำคัญที่จะต้องมีในพลเมืองของประเทศประชาธิปไตย ของเดสกีเออได้กล่าวไว้เป็นเวลากว่า 300 ปีมาแล้วว่า "ปราศจากคุณธรรมเช่นว่านี้เสียแล้วระบอบประชาธิปไตยก็จะดำรงอยู่ไม่ได้"<sup>1</sup>

เจ้าหน้าในกรณีของศุขาภิบาลหัวเมือง สมเด็จพระมหาธรรมราชาเจ้าเมืองเชียงใหม่ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระกระแสพระราชดำริเช่นเดียวกัน ซึ่งสรุปใจความได้ว่าความคิดเรื่องมิวนิซิแพลิตี หรือคอมมอนยูเนียน เช่นที่ปกครองกันในทวีปยุโรปย่อมจะเข้าถึงเมืองไทยแน่นอน เพราะเป็น เรื่องที่มีคุณประโยชน์ เราจะคิดจัดอย่างไร ๆ ในที่สุดก็ต้องเลียนแบบนั้น มิวนิซิแพลิตีอย่างสมบูรณ์จะมีการเลือกตั้งเทศมนตรี (แมร์) เพื่อจัดการเรื่องไฟฟ้า น้ำประปา โรงเรียนประถมศึกษา โรงพยาบาลสามัญ บางแห่งถึงกับบังคับบัญชาตำรวจด้วย ถ้าเราพยายามจะให้มันดีก็ไม่งั้นที่จะต้องเอาอย่างเขา แต่ปัญหาขึ้นอยู่กับว่าถึงเวลาที่ควรจะเอาอย่างหรือยังเท่านั้น<sup>2</sup>

แนวทางการปรับปรุงการศุขาภิบาลทั้งในกรุงเทพฯ และในหัวเมืองคงจะออกมาในรูปของการให้มีสภาท้องถิ่นและให้สิทธิแก่ประชาชนในการเลือกผู้แทน เข้าไปควบคุมการดำเนินงานศุขาภิบาลได้บ้าง ดังจะเห็นได้จากพระราชปรารภที่ปรากฏในพระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยาযন্ত্রราช ฉบับลงวันที่ 11 มิถุนายน ร.ศ. 129 (พ.ศ. 2453) ดังนี้ :

<sup>1</sup> Bernard Lavergne, สิทธิทั่วไปในการออกเสียงเลือกตั้งและอำนาจของรัฐแปลโดยพงศ์เพ็ญ ศกุนตลาภย์ งานแปลของสภาวิจัยแห่งชาติ อดัณฑ์ 24 (กรุงเทพฯ : สภาวิจัยแห่งชาติ, 2513), หน้า 71.

<sup>2</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ข 12.2/6 ร่างพระราชหัตถ์เลขที่ 211/1860 ลงวันที่ 30 มิถุนายน ร.ศ. 127 พระราชทานพระกระแสพระราชดำริเรื่องจัดการมุนินชิปอลดามหัวเมือง

"ไหน ๆ ตั้งเค้าว่าด้วยเรื่องปาเลียมেন্টเมืองไทยแล้ว ต้องเถียงต่อเสีย  
 \*  
 \*\*  
 หน่อยว่าจีนที่จะเข้าในปาเลียมেন্টได้ ต้องเป็นคนที่แนชชวลไลส์ เป็นไทย ถ้าเป็นจีน  
 จีนมาแค่ เมืองจีนทวนครจีนตายที่เป็นอยู่เดี๋ยวนี้เรากันไว้ไม่ให้เข้า จะเข้าได้แต่หลานจีน  
 การที่ผิดกันอยู่กับ เดอร์ก็คือ เมือง เดอร์ก็ในยุโรป พลเมือง เป็นชาติกรีก เดอร์ก็ เป็นผู้ไป  
 \*\*\*  
 จาก เอเชียไปก็ได้ เข้าครอบครอง เพราะฉะนั้นกรีกจึงเป็นสปีเชกต์ เดอร์ก็ ไม่เป็น  
 คนต่างประเทศ เข้าไปจึงมีอำนาจที่จะ เลือกเข้า เป็น เมม เบร์ออฟปาเลียมেন্টได้ทุกคน  
 \*\*\*\*  
 การผิดกันอยู่เช่นนี้เรายังทวนใจกลอง แต่ถึงดังนั้นก็รวางให้ตีเถิด อินฟลวนส์ มากนัก"<sup>1</sup>

พระราชทัตถ เลขาธิบดีนั้นนอกจากจะแสดงให้เห็นถึงแนวพระราชดำริที่จะปรับปรุง  
 การศุขาภิบาลแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงพระวิถกที่มีต่ออิทธิพลของชาวจีนอีกด้วย ขอให้สังเกต  
 ปัญหาข้อนี้ไว้ เพราะเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งต่อดำริในการขยายสิทธิทางการเมือง  
 ในสมัยรัชกาลที่ 6 ดังจะได้อธิบายถึงต่อไป

อย่างไรก็ตามพระพุทธเจ้าหลวงก็มิได้ทรงมีโอกาสปรับปรุงการศุขาภิบาลให้  
 สำเร็จลุล่วงไปตามที่ทรงมีพระราชปณิธาน เพราะอีกเพียง 4 เดือนต่อมา พระองค์ก็ได้  
 เสด็จสวรรคต พระราชภาระในการบริหารประเทศทั้งปวงรวมทั้งเรื่องการปรับปรุงการ  
 ศุขาภิบาลจึงตกอยู่กับพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ คือพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้า  
 อยู่หัว

---

\*  
 มีความหมายว่ารัฐสภา (Parliament)

\*\*  
 มีความหมายว่าโอนสัญชาติ (Nationalize)

\*\*\*  
 มีความหมายว่าคนในบังคับ (Subject)

\*\*\*\*  
 มีความหมายว่าอิทธิพล (Influence)

<sup>1</sup>  
 พระราชทัตถ เลขาธิบดีรัชกาลที่ 5 พระราชทานเจ้าพระยามรราช ลงวันที่ 11

มิถุนายน ร.ศ. 129 ใน สำเนาพระราชทัตถ์, หน้า 212.

ในสมัยรัชกาลที่ 6 การปกครองท้องถิ่นก็ยังคงจัดในรูปแบบของการสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 127 โดยจัดตั้งเป็นจำนวน 20 แห่ง กล่าวคือในปี พ.ศ. 2453 (ร.ศ. 129) จัดตั้งสุขาภิบาลเมืองนครปฐม ปี พ.ศ. 2454 (ร.ศ. 130) จัดตั้งสุขาภิบาลเมืองภูเก็ต พ.ศ. 2456 จัดตั้งสุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่ พ.ศ. 2458 จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้น 4 แห่งคือ สุขาภิบาลเมืองราชบุรี สุขาภิบาลท้องที่โพธาราม สุขาภิบาลเมืองพิษณุโลก และสุขาภิบาลเมืองนครสวรรค์ ปี พ.ศ. 2459 จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้น 3 แห่งคือสุขาภิบาลเมืองพระนครศรีอยุธยา สุขาภิบาลท้องที่สองพี่น้อง และสุขาภิบาลท้องที่บ้านโป่ง พ.ศ. 2460 ได้ประกาศจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้น 10 แห่งคือ สุขาภิบาลเมืองสมุทรปราการ สุขาภิบาลเมืองลพบุรี สุขาภิบาลเมืองสระบุรี สุขาภิบาลเมืองนครนายก สุขาภิบาลเมืองปราจีนบุรี สุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรี สุขาภิบาลเมืองสิงห์บุรี สุขาภิบาลเมืองระยองสุขาภิบาลเมืองตราด และสุขาภิบาลท้องที่บางขุนนาถ เมื่อรวมกับที่ได้ตั้งขึ้นในรัชกาลที่ 5 อีก 7 แห่ง จึงเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น 27 แห่ง

ข้อที่น่าสังเกตก็คือหลังจากปี พ.ศ. 2460 แล้วไม่ปรากฏว่าโปรดให้จัดตั้งสุขาภิบาลเพิ่มขึ้นอีกเลยจนสิ้นรัชกาล ทั้งนี้เพราะทรงมีพระราชดำริที่จะปรับปรุงการสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาล ดังปรากฏหลักฐานหลายประการซึ่งแสดงให้เห็นว่าได้มีการเตรียมการดังกล่าว ซึ่งจะได้อธิบายถึงในบทต่อไป

### 3.2 ที่มาของพระราชดำริการปกครองท้องถิ่น

ข้อที่น่าคิดก็คือพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงได้รับแนวความคิดการปกครองท้องถิ่นมาจากไหน เรื่องนี้เข้าใจว่าน่าจะเป็นผลเนื่องมาจากการที่ทรงได้รับการศึกษาในลักษณะที่แตกต่างไปจากการศึกษาของพระราชบุตร พระราชธิดา ตามราชประเพณีมาแต่โบราณเพื่อที่จะเห็นถึงข้อแตกต่างในเรื่องนี้ จะขอกล่าวถึงการศึกษาของเจ้านายแต่โบราณเป็นอันดับแรก ต่อจากนั้นจะได้กล่าวถึงการศึกษาของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาที่ประเทศอังกฤษ เพราะช่วงระยะเวลาที่น่าจะมีผลต่อพระราชดำริในเรื่องของการปกครองท้องถิ่นในเวลาต่อมาเป็นอย่างมาก

การศึกษาของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวในเบื้องต้นมีลักษณะคล้าย

คลึงกับการศึกษาของพระราชโอรสและพระราชธิดา ตามราชประเพณีแต่โบราณ ดัง  
ความตามพระนิพนธ์ของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพตอนหนึ่งว่า :

"...จำเดิมแต่ยังทรงพระเยาว์อยู่ในพระราชวัง พอรู้ความก็ต้องเริ่มทรง  
ศึกษาอักษรสมัยแต่เมื่อรัชกาลที่ ๕ ยังไม่ได้ตั้งโรงเรียนชั้นประถมศึกษา  
สำหรับเจ้านายจึงเรียนในสำนักเจ้านายพระองค์หญิง ซึ่งเป็นผู้ใหญ่พระองค์  
ใดพระองค์หนึ่งเป็นอาจารย์.....เจ้านายที่ยังทรงพระเยาว์ทรงศึกษาเบื้องต้น  
กันไปจนได้ความรู้ขึ้นอ่านเขียน หรือถ้าจะเรียกอย่างปัจจุบันนี้ก็คือสำเร็จชั้น  
ประถมศึกษาก่อนพระชันษาได้ 10 ปี ค่อนั้นถึงเวลาเรียนชั้นมัธยมคือเรียน  
ภาษาไทยชั้นสูงขึ้นไปแลเริ่มภาษาขอม เรียนในสำนักอาจารย์เดิมบ้าง ไป  
เรียนต่ออัสสัมชัญหรือราชบัณฑิตเป็นอาจารย์บ้าง จนพระชันษาถึงกำหนด  
ไล่กันคือพระราชกุมารเมื่อพระชันษาได้ 13 ปี พระกุมารีเมื่อชันษาได้  
11 ปี"<sup>1</sup>

การศึกษาของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มีผิดแผกไปจากนี้บ้าง  
ก็แต่เพียงทรงศึกษาภาษาอังกฤษเพิ่มขึ้นอีกวิชาหนึ่ง ซึ่งเป็นวิชาที่บรรดาพระเจ้าลูกเธอทั้ง  
ชายหญิงได้ทรงศึกษานับตั้งแต่รัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา

พระอาจารย์ที่ถวายการศึกษาภาษาไทยในเบื้องต้นนี้คือ พระยาศรีสุนทร  
โวหาร (น้อย อาจารย์ยางกูร) พระยาอิศรพันธ์โสภณ (หนู อิศรางกูร ณ อยุธยา)  
และเจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม ขณะเป็นขุนวิจิตรวรรคานัน) ส่วนภาษาอังกฤษทรงศึกษา  
กับนายโรเบิร์ต มอแรนต์\* (Robert Morant) ทรงศึกษาวิชาเบื้องต้นนี้จนถึง พ.ศ.  
2436 เมื่อมีพระชนมายุได้ 12 พรรษาเศษ การศึกษาในชั้นต่อไปของพระราชกุมารตาม  
ประเพณีแต่โบราณจะดำเนินต่อไปในลักษณะดังนี้คือจะ "ทรงผนวชเป็นสามเณร เล่า  
เรียนศีลธรรมแลพระศาสนาในสำนักอุปัชฌาย์อาจารย์ ตามสมควรแก่พระชันษาแล้วลาผนวช  
มาประทับอยู่ฝ่ายหน้า แต่จะไปทรงศึกษาวิชาเฉพาะอย่างตามพระอัธยาศัยคือศิลปศาสตร์ เช่น

1

สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, "ลักษณะการศึกษาของเจ้านายแต่โบราณ"  
ประชุมนิพนธ์เบ็ดเตล็ด (กรุงเทพฯ : ศึกษาภักตพินิจ, 2504), หน้า 117-118.

\*

นายโรเบิร์ต มอแรนต์ ค่อยมาได้ดำรงตำแหน่งเป็นปลัดกระทรวงศึกษาธิการ  
ของประเทศไทย

หัตถทรงข้างม้าแลใช้เครื่องคัสตราวุธก็ดี หัตถกรรมทำการช่างต่าง ๆ ก็ดี นิติศาสตร์  
ราชประเพณี และวรรณคดี ชั้นนี้ทรงศึกษาในสำนักเจ้าหน้าที่หรือผู้เชี่ยวชาญในการนั้น ๆ  
ไปจนพระชันษาได้ 21 ปี ออกทรงผนวชเป็นพระภิกษุ เทียบตรงกับ เข้ามหาวิทยาลัยทรง  
ศึกษากิจในพระศาสนาชั้นสูงขึ้นไปจนถึงสมณภวามาแล้ววิชาวรรณคดีถึงชั้นสูงสุด หรือวิชาอื่น  
อันไม่ขัดแก่สมณสาธมฺพจน เสร็จการศึกษาอาพาษก็เข้ารับราชการได้ตามคุณวิชา"<sup>1</sup>

การศึกษาของพระบาทสมเด็จพะมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวในชั้นนี้มีลักษณะที่แตกต่าง  
ต่างจากประเพณีโบราณเป็นอันมาก กล่าวคือ สมเด็จพระบรมชนกนาถทรงพระกรุณาโปรด  
เกล้าฯ ให้เสด็จไปทรงศึกษาต่อ ณ ประเทศอังกฤษ มีผู้โดยเสด็จ 4 ท่านคือ พระองค์  
เจ้าสวัสดิโสภณ (พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระสวัสดิวัฑฒนวิศิษฏ์) พระองค์เจ้าอาภากร  
เกียรติวงศ์ (พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์) ม.ร.ว.สิทธิ สุทัศน์  
(นายพลโทพระยาริษิตวงษ์วิจิตร) และพระมหันตริพจนกิจ (ม.ร.ว.เปีย มาลากุล ต่อ  
มาได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นพระยาริษิตสุริยศักดิ์ และเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรน  
ทราธิบดี ตามลำดับ) ได้ทำหน้าที่พระอภิบาลและถวายพระอักษร

เมื่อเสด็จถึงประเทศอังกฤษแล้วได้ประทับที่ไมรดันราว เดือนเศษ หลังจากนั้น  
เสด็จไปประทับที่ นอร์ธ ลอดจ์ (North Lodge) คาบิลแอสคอต (Ascot) การ  
ศึกษาในขณะนี้เป็นการจ้างอาจารย์พิเศษมาสอน ณ ที่ประทับ พระอาจารย์คือ เซอร์  
เบซิล ทอมสัน (Sir Basil Thompson) ถวายความรู้เบื้องต้น มีวิชาประวัติศาสตร์  
ภูมิศาสตร์ คณิตศาสตร์ ไวยากรณ์อังกฤษ ภาษาฝรั่งเศส ภาษาลาติน คำบอก (Dictation)  
และแปล ทรงใช้เวลาศึกษาอยู่ 4 ปีจึงเสด็จเข้ารับการศึกษาวิชาทหารเบื้องต้นที่เมือง  
แคมเบอร์ลี (Camberley) เป็นเวลา 1 ปี ต่อจากนั้นเสด็จเข้าศึกษาวิชาทหารที่โรงเรียน  
นายร้อยทหารบกแซนด์เฮ็ทวิชทหารปืนใหญ่ที่โรงเรียนวูลลิช (Woolwich) ที่โรงเรียน  
นี้ทรงศึกษาวิชาทหารช่างเพิ่มเติมด้วยใน พ.ศ. 2442 เสด็จเข้ารับราชการประจำ

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 118.

กรมทหารรายเขาเคอร์รัม(Durham Light Infantry) ในกองพันที่ 1 ที่นอร์ทแคมป์ (North Camp) เมืองแอดเดอร์ชอร์ต (Aldershort) ในปีเดียวกันนั้นเสด็จไปประจำหน่วยภูเขาค่ายฝึกทหารปืนใหญ่เมืองไอล์คแฮมป์ตัน (Okehamton) ต่อมาได้ทรงเข้าศึกษาวิชาปืนเล็กยาวที่เมืองไฮท (School of Royal Musketry at Hythe) ซึ่งทรงได้รับประกาศนียบัตรพิเศษและ เจริญญ่แม่นปืน<sup>1</sup>

ในระหว่างปี พ.ศ. 2443-2445 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เสด็จไปทรงศึกษาวิชารัฐศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และกฎหมาย ที่วิทยาลัยไครซเชิช (Christ Church) มหาวิทยาลัยออกฟอร์ด (Oxford) ซึ่งนายเวอเนย์ (Mr. Verney) พระอาจารย์ชาวอังกฤษได้แนะนำแก่พระยาวิสุทธสุริยศักดิ์และเมื่อได้รับพระบรมราชานุญาตจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้วจึงได้เสด็จเข้าศึกษาเป็นกรณีพิเศษ โดยไม่ได้ทรงเข้าสอบถามกฎข้อบังคับของมหาวิทยาลัย เหมือนกับนักศึกษาทั่วไป ทรงศึกษาอยู่เป็นเวลา 2 ปีก็เสด็จกลับประเทศไทย รวมเวลาที่ทรงศึกษาอยู่ในประเทศอังกฤษ 9 ปี

การศึกษาของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ณ ประเทศอังกฤษเป็นสาเหตุที่ทำให้ทรงนิยมอังกฤษนั้นไม่เป็นที่น่าสงสัย เพราะมีพระบรมราโชบายหลายสิ่งหลายประการที่แสดงให้เห็นว่าทรงได้รับแนวความคิดหรือแบบอย่างมาจากอังกฤษ เป็นต้นว่าการประกาศสงครามเข้าข้างฝ่ายสัมพันธมิตรในสงครามโลกครั้งที่ 1 การที่ทรงคิดแปลงคำขวัญของกองทัพอังกฤษที่ว่า "God, King, Nation" มาเป็น "ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์" หรือการที่ทรงตั้งโรงเรียนข้าราชการตามแบบอย่าง Public School ของอังกฤษ ฯลฯ แต่ความนิยมในอังกฤษคงไม่มากถึงกับที่มีบางท่านกล่าวว่าทรงเป็นพระเจ้าแผ่นดินที่นิยมอังกฤษยิ่งเสียกว่าพระเจ้าแผ่นดินอังกฤษเอง เพราะพระองค์ทรงมีส่วนสำคัญในการฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรมไทย ตลอดจนค่านิยมของไทย ดังปรากฏ

<sup>1</sup> กรมศิลปากร, สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมงกุฎราชกุมาร

(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรมศาสนา, 2515), หน้า 21.

ในพระราชนิพนธ์และพระบรมราโชวาท ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก

ในที่นี้จะกล่าวถึง เฉพาะแต่ที่น่าจะมีอิทธิพลต่อพระราชดำริ เรื่องการปกครอง  
ท้องถิ่น ซึ่งเห็นว่าขึ้นอยู่กับสองข้าง หัวงเวลาแรกก็คือในขณะที่ทรงศึกษาวิชาความรู้  
เมืองฉินที่แอสคอตกับเซอร์ เบซิล ทอมสัน ในบรรดาวิชาต่าง ๆ ที่เซอร์เบซิล ได้  
ถวายพระอักษรมีวิชาหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าพระองค์ท่านได้เรียนรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น  
ถึง วิชานั้นคือประวัติศาสตร์ วิชาี้ตามคำบรรยายของเซอร์เบซิล มีเนื้อหาครอบคลุม  
กว้างขวางมาก ดังตัวอย่างคำถามข้อสอบวิชานี้ได้ทรงสอบในวันที่ 4 พฤษภาคม 1896  
ดังนี้<sup>1</sup>

- I Classify the different kinds of British Colonies, illustrate your answer by describing the Government of India, Canada, and North Borneo.
- II Give some account of the Constitution & Government of Egypt.
- III Give an account of the reigning family of Russia, together with the account of the government of the country, what is meant by "Local Government?"
- IV Write out a brief history of Italy since 1849, the accession of Vittoris Emanuele II
- V Write everything you know of the Argentine Republic, & Venezuela.
- VI What you know of the Transvaal and the present difficulties there.
- VII Write notes on the British Army, the Russian Navy,

---

<sup>1</sup> ทอวชิราวุธานุสรณ์, ว. ๐196๐/ป ๓ Examinations, May, 1896

the French Army, and the Army of the United States.  
VIII Write briefly all you can of two of the following  
countries : Japan Turkey.

ในคำถ้อยข้อที่สองเป็นคำถามที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศ  
รัสเซีย คำถ้อยนั้นถ้อยว่า what is meant by "Local Government?" พระองค์  
ได้ทรงมีพระราชพิสดารเลขาคอย ดังนี้ :

"The Local Government is the government of provinces,  
Cantons, and districts. In European Russia the Local  
Government is vested in the people. Each Canton has an  
elder chosen by the people, and a meeting house. There  
is also a judicial council in each Canton, Composed of  
judges elected by votes of the people. Each Canton is  
again under a district, which is governed by a governor  
or elder and there is a judicial council, dealing with  
affairs of more importance than the Cantonal Councils.  
Then several districts together are under a Governor  
appointed by the Czar"<sup>1</sup>

คำตอบที่อ้างขึ้นมาแสดงในข้างต้นนี้น่าจะเป็นการปกครองท้องถิ่นของประเทศ  
รัสเซียตามพระราชบัญญัติการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Self-Government)  
ปี ค.ศ. 1890 ซึ่งมีชื่อในภาษารัสเซียว่า Zemstvo Act 1890 พระราชบัญญัติ  
ฉบับนี้ได้แก้ไขมาจากกฎหมาย ปี ค.ศ. 1864 (The Statute of 1864) ซึ่งเป็น  
กฎหมายฉบับแรกที่นำการปกครองตนเองของท้องถิ่นมาสู่ประเทศรัสเซีย โครงสร้างของ  
การปกครองตนเองของท้องถิ่นตามกฎหมายฉบับปี ค.ศ. 1864 ได้แบ่งการปกครองท้องถิ่น



ออกเป็น 2 ระดับคือ ระดับ district\* และระดับ gubernia โดยเหตุที่ P.A.Valuev (1814-1890) เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยรัสเซียในขณะนั้น ไม่สู้จะศรัทธาในความพร้อมของชาวนา จึงกำหนดให้ชนชั้นผู้ดีรวมทั้งกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจเหนือสถาบันการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง เป็นคนว่าผู้เลือกตั้งสมาชิกของท้องถิ่นนั้นแบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ พวกเจ้าของที่ดิน อยู่ระดับบนสุดชาวเมืองอยู่ในระดับกลาง ส่วนชาวนาอยู่ในระดับล่าง สำหรับประเภทเจ้าของที่ดินนั้นยังแบ่งเป็นประเภทต่าง ๆ โดยถือจำนวนที่ดิน เป็นเกณฑ์ ผู้เป็นเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่จะมีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนในระดับ district โดยตรง ในขณะที่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินขนาดเล็กย่อมลงมาจะเลือกโดยทางอ้อม สำหรับชาวเมืองนั้นพ่อค้าที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบการค้า (licensed merchants) และพ่อค้าที่ร่ำรวยจะมีสิทธิออกเสียงโดยตรงในสภาเมือง (township assemblies) ผู้มีทรัพย์สินสมบัติลดลงลงมาจะใช้สิทธิการออกเสียงเลือกตั้งโดยทางอ้อมในประเภทชาวนาสิทธิการออกเสียงเลือกตั้งไม่ได้กำหนดโดยที่ดิน หัวหน้าครอบครัวทุก ๆ ครอบครัวในฐานะที่สมาชิกของสภาหมู่บ้าน (village assembly) ได้รับสิทธิที่จะมีส่วนในการเลือกตั้งสภาเมือง (township assembly) โดยกำหนดให้เป็นตัวแทนชาวนาในองค์คณะผู้เลือกตั้ง (electoral college) ทำการเลือกผู้แทนเข้าไปนั่งในสภาการปกครองท้องถิ่นระดับ district และสมาชิกสภาระดับ district จะทำหน้าที่เลือกสมาชิกสภาการปกครองท้องถิ่นระดับ gubernia อีกต่อหนึ่งกระบวนการเลือกตั้งผู้แทนชาวนาเข้าเป็นสมาชิกสภาการปกครองท้องถิ่นระดับ district โดยทางอ้อมนี้มีวัตถุประสงค์ที่ให้รัฐบาลมีอิทธิพลต่อผลการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามที่ชาวนามีผู้แทนของตน เช่นเดียวกับชนชั้นอื่น ๆ ของ รัสเซียก็นับได้ว่าเป็นก้าวที่สำคัญและเป็น เรื่องที่ธรรมดาที่ผู้แทนของชาวนาจะเป็นปากเสียงและปกป้องพิทักษ์ผลประโยชน์ของชนชั้นตน ในหลาย ๆ กรณีความเห็นของชาวนาได้รับการรับฟัง ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าว เป็น เรื่องที่

---

\* หนังสือบางเล่ม เรียกชื่อระดับ district ว่า County (uezd) โปรดดู Michael T. Florinsky, Russia A Short History Second Edition (U.S.A. : The Macmillan Company, 1969), p. 304.

ใหม่สำหรับชนบทรัสเซีย<sup>1</sup>

จำนวนผู้แทนของชนชั้นผู้ดี ชาวเมือง และชาวนาในสภาการปกครองตนเองระดับท้องถิ่นระดับ district จะผันแปรไปตามขนาดของที่ดินและทรัพย์สินของแต่ละชนชั้นครอบครองอยู่ใน district จากสถิติแสดงให้เห็นว่าชนชั้นผู้ดีมีจำนวนมากกว่าชนชั้นอื่นราวปี ค.ศ. 1865 จำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นระดับ district ปรากฏว่ามาจากชนชั้นผู้ดี 42% ชนชั้นชาวนา 38% ชาวเมืองและพ่อค้าในเมือง 11% ในสภาท้องถิ่นระดับ gubernia ได้แสดงให้เห็นว่าชนชั้นผู้ดีมีจำนวนที่มากกว่าชนชั้นอื่น ๆ เป็นอันมาก กล่าวคือมีจำนวนถึง 74% นอกจากนั้นทั้งสภาท้องถิ่นระดับ district และระดับ gubernia ยังได้กำหนดให้หัวหน้าของเหล่าขุนนาง (marshals of the nobility) เป็นประธาน

เมื่อพิจารณาถึงสภาพความล้าหลังทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของชาวนาในเวลานั้นจะเห็นว่า เป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ควรจะต้องกำหนดให้ชนชั้นผู้ดี เป็นผู้นำในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของการปกครองตนเองระดับท้องถิ่น การริเริ่มนำความคิดใหม่ ๆ และเทคนิคใหม่ ๆ เข้าไปในชนบทของรัสเซีย เมื่อไม่สามารถที่จะดำเนินการโดยรัฐบาล ก็เป็นเรื่องที่เกือบจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ภาระนั้นจะตกอยู่กับชนชั้นผู้ดี<sup>2</sup>

การปกครองตนเองของท้องถิ่นมีหน้าที่ที่เกี่ยวกับกิจกรรมทางสังคมและ เศรษฐกิจ โดยเหตุที่ Valuev ไม่เชื่อมั่นในตัวชาวนา จึงมีความปรารถนาที่จะให้กระทรวงมหาดไทยเข้าควบคุมวิธีชีวิตทางสังคมในทุก ๆ ด้านให้มากที่สุด กระทรวงมหาดไทยพยายามที่จะไม่ให้สภาของการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น เข้าไปมีส่วนทางการเมืองไม่ว่าใน

<sup>1</sup> Edward C. Thaden, Russia Since 1801 (New York : John Wiley and Sons, Inc., 1971) pp.184-185.

<sup>2</sup> Ibid., p. 185.

เรื่องใด ๆ และในหลาย ๆ ครั้งในห้วงระยะเวลาส่วนที่สองของศตวรรษที่ 19 ผู้นำขององค์กรปกครองตนเอง ในระดับท้องถิ่นได้ถูกดำเนินเรื่องมาจากความพยายามที่จะใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขต กระทรวงมหาดไทยมักจะพิจารณาว่าการขยับขยายเรื่องการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา เป็นเรื่องที่มีความสำคัญในระดับชาติหรือในลักษณะที่เป็น เรื่องของการเมืองว่าเป็น เรื่องที่ผิดกฎหมาย ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงไม่ยอมให้สถาบันการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นมีอำนาจโดยตรงใด ๆ ในเรื่องของการบริหารและกิจการตำรวจ<sup>1</sup>

กิจกรรมและความสำเร็จของการปกครองตนเองของท้องถิ่นมีอาทิเช่น การก่อสร้างถนนหนทาง การปรับปรุงการคมนาคม การก่อสร้างโรงพยาบาลและโอสถสถาน การสร้างโรงเรียนและวัดวาอาราม การนำเทคนิคใหม่ ๆ ทางเกษตรกรรมมาใช้ การออกบทบัญญัติให้หลักประกันคุ้มครองทรัพย์สิน การส่งเสริมการค้าและอุตสาหกรรมในท้องถิ่น การยกระดับมาตรฐานของการสาธารณสุข ฯลฯ กิจกรรมเหล่านี้เป็น เรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งหลวงต่อการพัฒนาชนบทของรัสเซียให้มีความทันสมัย และเป็น เรื่องที่ส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าและยกระดับทางสังคม ความจำเป็นของการพัฒนาสังคม เป็นเรื่องที่ตระหนักกันโดยทั่วไปในหมู่ข้าราชการรัสเซีย และเป็นพลังผลักดันที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการรัสเซียคิดจัดตั้งการปกครองตนเองของท้องถิ่นขึ้นมา ในปี ค.ศ. 1856 มีโรงเรียนชั้นประถมอยู่ 8,000 โรงเรียนในรัสเซีย ปี ค.ศ. 1880 มี 22,700 โรงเรียน ในจำนวนนี้ 18,000 โรงเรียนเป็นของท้องถิ่น โรงเรียนของท้องถิ่นจำนวน 18,000 โรงเรียนนี้ตั้งขึ้นด้วยการริเริ่มและเงินทุนของท้องถิ่น<sup>2</sup>

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่กฎหมายการปกครองตนเองของท้องถิ่น ฉบับปี ค.ศ. 1864 ก่อให้เกิดและถือว่าเป็นก้าวสำคัญของการปกครองในประเทศรัสเซียก็คือ ได้นำคุณสมบัติทางด้านทรัพย์สิน เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง

1

Ibid.

2

Ibid. pp. 185-186.

หลักเกณฑ์นี้ เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในยุโรปสมัยคริสตศวรรษที่ 19<sup>1</sup>

การจัดการปกครองท้องถิ่นมิได้ดำเนินการทั่วทั้งจักรวรรดิในทันทีทันใด หากแต่ค่อย ๆ ดำเนินการ ในระยะเริ่มแรกจำกัดอยู่เฉพาะใน 19 จังหวัดของรัสเซียที่อยู่ในทวีปยุโรปในปี ค.ศ. 1914 ได้ขยายออกไปเป็น 43 จังหวัดของรัสเซียในยุโรป ยกเว้นจังหวัดในโปแลนด์ ฟินแลนด์ ไซบีเรีย คอเคซัส เอเชียกลาง และบัลติค เหตุที่ไม่จัดตั้งสถาบันการปกครองท้องถิ่นขึ้นในบัลติคและโปแลนด์ก็เพราะรัฐบาลมีความเกรงกลัวว่าขุนนางเยอรมันและขุนนางโปแลนด์จะมีอิทธิพลเหนือสถาบันนี้ และใช้สถาบันนี้ต่อต้านนโยบายต่าง ๆ ที่รัฐบาลเห็นว่าควรดำเนินการ<sup>2</sup>

แม้รัฐบาลรัสเซียพยายามจะป้องกันมิให้การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการเมืองและการบริหาร แต่ก็ประสบปัญหา เพราะเป็นการยากที่จะกำหนดแน่นอนตายตัวลงไปว่ากิจกรรมใด เป็นเรื่องของการบริหารและการเมือง กิจกรรมใด เป็นเรื่องของเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในทางตรงกันข้ามความสำเร็จของการปกครองตนเองของท้องถิ่นในการยกระดับมาตรฐานของเกษตรกรรมในชนบท ในการพัฒนาการศึกษาชั้นประถมศึกษาในด้านการศึกษาสาธารณสุข และความเจริญก้าวหน้าของสวัสดิการทางเศรษฐกิจของชุมชนในท้องถิ่นมีผลทำให้ผู้นำของการปกครองตนเองของท้องถิ่นมักเกิดความเชื่อมั่นในตนเอง และเกิดความตื่นตัวในอันที่จะได้สิทธิของความเป็นพลเมือง และมีสิทธิมีเสียงบางประการในการกำหนดนโยบายของประเทศ<sup>3</sup>

1  
Michael T. Florinsky, Russia A Short History op. cit., p. 305.

2  
Edward C. Thaden, Russia Since 1801 op. cit., p. 186.

3  
Ibid.

ในสมัยพระเจ้าอเล็กซานเดอร์ที่ ๑ ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการปกครองตนเองของท้องถิ่น ฉบับปี ค.ศ. 1864 โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติการปกครองตนเองของท้องถิ่น ฉบับปี ค.ศ. 1890 ขึ้นแทน ทั้งนี้ เนื่องจากเสนาบดีมหาดไทยของรัสเซียในเวลานั้น เห็นว่าสถาบันการปกครองตนเองของท้องถิ่นมีความอิสระยากเกินไป และสามารถที่จะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยลำพังตนเอง ซึ่งไม่เหมาะกับการปกครองในระบอบอัคราธิปไตยและจารีตประเพณีดั้งเดิมของรัสเซีย พระราชบัญญัติการปกครองตนเองของท้องถิ่นแม้จะคงไว้ซึ่งโครงสร้างของสถาบันตามพระราชบัญญัติ ฉบับปี ค.ศ. 1864 แต่ก็ได้ปรับปรุงในเรื่องของสิทธิการออกเสียงเลือกตั้ง โดยยกถือชนชั้นเป็นเกณฑ์ และให้อำนาจการควบคุมการปกครองท้องถิ่นแก่ราชการมากยิ่งขึ้น ภายใต้ข้อกำหนดใหม่ขุนนางเท่านั้นที่มีสิทธิ์ออกเสียงในองค์คณะผู้เลือกตั้งประเภทแรก อีกทั้งยังมีจำนวนสมาชิกกว่าครึ่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังคงไว้ซึ่งบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติปี ค.ศ. 1864 ที่ว่าหัวหน้าขุนนางใน district และจังหวัด เป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาท้องถิ่นระดับ district และประธานสภาท้องถิ่นระดับจังหวัดตามลำดับมาบัญญัติไว้ด้วย เหตุนี้ขุนนางจึงมีอำนาจเหนือสภาท้องถิ่นอย่างเด็ดขาด พระราชบัญญัติปี ค.ศ. 1890 ยังได้ขยายขอบเขตอำนาจการควบคุมของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการ (Crown officials) ตลอดจนหน่วยงานราชการอื่น ๆ ต่อการดำเนินกิจการของสถาบันท้องถิ่นในทุก ๆ ด้าน ภายใต้เงื่อนไขบางประการ เสนาบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถหยัก เลิกการตัดสินใจของหน่วยการปกครองตนเองระดับท้องถิ่นและเสนอแนวทางของตนให้กับท้องถิ่นแทน<sup>1</sup>

ข้อที่พึงสังเกตร่วมคือการปกครองท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติปี ค.ศ. 1864 ถ้าพิจารณาตามหลักเกณฑ์ปัจจุบันแล้วก็จะเห็นได้ว่า เป็นเพียงการปกครองท้องถิ่น (Local Government) เท่านั้นยังไม่อาจถือว่าเป็นการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local

<sup>1</sup> Michael T. Florinsky, Russia A Short History op. cit., p. 306.

\*  
 self Government) ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุหลาย ๆ ประการ ที่สำคัญก็คือในเรื่อง  
 ของสิทธิการออกเสียงเลือกตั้งมิใช่เป็นสิทธิโดยทั่วไป (universal suffrage) หาก  
 แต่ยึดถือคุณสมบัติทางด้านทรัพย์สิน เป็นเกณฑ์ แต่การที่อ้างว่าการปกครองท้องถิ่นของรัสเซีย  
 ตามพระราชบัญญัติปี ค.ศ. 1864 เป็นการปกครองตนเองของท้องถิ่น เนื่องจากพิจารณา  
 ตามมิติของเวลา การถือคุณสมบัติทางด้านทรัพย์สินเป็นเกณฑ์ในการเข้าไปมีส่วนร่วมทาง  
 การเมืองนั้น เป็นหลักเกณฑ์ที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในยุโรปในสมัยศตวรรษที่ 19<sup>1</sup> ประเทศ  
 อังกฤษซึ่งถือกันว่าเป็นแม่บทของประชาธิปไตยในสมัยปัจจุบันในยุคนั้นได้กำหนด  
 คุณสมบัติทางด้านทรัพย์สินของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เช่นเดียวกัน คุณสมบัตินี้เพิ่งจะยก  
 เลิกไปเมื่อปี ค.ศ. 1894 นี้เอง โดยพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ฉบับปี ค.ศ. 1894

\*  
 การปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ  
 ประเภทที่มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น (Local representative  
 bodies) ซึ่งผู้ปกครองมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และมีอำนาจในการ  
 ตัดสินใจและกำหนดนโยบายเกี่ยวกับกิจการของท้องถิ่น ซึ่งอาจเรียกการปกครองท้องถิ่น  
 ประเภทนี้ให้ชัดเจนลงไปว่าการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local self-government)  
 กับอีกประเภทหนึ่งซึ่งหน่วยการปกครองนั้นมิได้มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน (non-  
 representative bodies) ผู้ปกครองมาจากการแต่งตั้งของส่วนกลางหรือในกรณีที่มา  
 จากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ผู้ปกครองนั้นก็ไม่มีความเป็นอิสระในการปกครอง  
 ซึ่งอาจเรียกการปกครองประเภทนี้ว่าการปกครองท้องถิ่น (Local government)

1

Dilys M. Hill, Democratic Theory and Local Government  
 (London : George Allen & Unwin Ltd., 1974), p.57.

(Local Government Act of 1894) แต่การปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษก็ยังไม่อาจจะเรียกว่าเป็นประชาธิปไตย (หากพิจารณาตามเงื่อนไขในปัจจุบัน) จนกระทั่งอีก 50 ปีต่อเมื่อได้มีการปฏิรูปการเลือกตั้งโดย Representation of the People Act ปีค.ศ. 1945<sup>1</sup>

สำหรับพระราชบัญญัติการปกครองระดับท้องถิ่นของรัสเซีย ฉบับปี ค.ศ. 1890 นั้น แม้จะถูกริกลอนลักษณะของการปกครองตนเองลงไปเป็นอันมาก แต่ก็ยังคงมีลักษณะของการปกครองตนเองอยู่บ้าง ซึ่งถ้าหากพิจารณาตามมิติของเวลาแล้วก็พอจะกล่าวอ้างว่าเป็นการปกครองตนเองได้

เมื่อย้อนกลับไปพิจารณาคำตอบข้อสอบของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องการปกครองท้องถิ่นรัสเซียที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น จะเห็นว่าแม้คำตอบของพระองค์จะไม่สู้มีความชัดเจนนัก แต่อย่างน้อยที่สุดก็แสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงทราบ (ขณะที่มีพระชนมายุเพียง 15 พรรษาเศษ) ว่าการปกครองท้องถิ่นมีหลายแบบและสามารถที่จะสถาปนาขึ้นได้ในประเทศที่มีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เช่นในกรณีของประเทศรัสเซีย ซึ่งความเข้าใจนี้น่าจะมีผลต่อพระราชดำริทางการเมืองของพระองค์ในเวลาต่อมาอยู่บ้างไม่มากก็น้อย

การศึกษาอีกช่วงเวลาที่น่าจะมีผลต่อพระราชดำริทางการเมืองก็คือ การศึกษา ณ วิทยาลัยไครเซอ มหาวิทยาลัยออกฟอร์ด ซึ่งทรงศึกษาเป็นเวลา 2 ปี เป็นต้นว่าในภาคการศึกษาที่ชื่อ Easter and Trinity Term ปี ค.ศ. 1900 พระองค์ได้ทรงศึกษาวิชาต่าง ๆ รวม 3 วิชาคือ ประวัติศาสตร์ยุโรป ภาษาฝรั่งเศสและประวัติรัฐธรรมนูญ ทางด้านกีฬาทรงฝึกฝนฟันดาบกับสโมสฟันดาบของออกฟอร์ด วิชาที่เห็นได้ชัดว่าเป็น เรื่องของประชาธิปไตยและการปกครองท้องถิ่นก็คือ วิชาประวัติรัฐธรรมนูญ\*

<sup>1</sup> Ibid, p. 58.

\* วิชานี้ Mr. F.C. Montague, M.A. at Oriel เป็นผู้บรรยาย

ก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๑ นั้น เมื่อกล่าวถึงคำว่ารัฐธรรมนูญก็เป็นทีที่เข้าใจกันว่าหมายถึง รัฐธรรมนูญเสรีนิยม ซึ่งถือกันว่าเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน<sup>1</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการมีรัฐธรรมนูญหมายถึงมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเมื่อกล่าวถึง ประวัติความเป็นมาของระบอบประชาธิปไตยอังกฤษ ก็ไม่อาจละเว้นที่จะกล่าวถึงการ ปกครองท้องถิ่นไปได้ เพราะ เป็น เรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด<sup>2</sup>

ในภาคการศึกษาต่อ ๆ มาพระองค์ก็ได้ทรงศึกษาวิชาต่าง ๆ อีกหลายวิชา ส่วนใหญ่เกี่ยวกับประวัติศาสตร์และการเมือง วิชาหนึ่งที่น่าจะกล่าวถึงก็คือการปฏิบัติ สร้างเศส วิชานี้คงจะให้ข้อคิดแก่พระองค์ในฐานะที่จะทรง เป็นพระมหากษัตริย์ระบอบ ราชาธิปไตยในอนาคตไม่น้อย นอกจากนั้นยังน่าจะให้บทเรียนในเรื่องของการปกครอง ท้องถิ่นอีกด้วย เพราะ เนื้อหาของวิชานี้อย่างน้อยที่สุดน่าจะครอบคลุมถึงประเด็น เหล่านี้คือ สาเหตุของการปฏิวัติ ผู้นำปฏิวัติและระบอบซึ่งได้สถาปนาขึ้นภายหลังการปฏิวัติ สำหรับ

---

<sup>1</sup> ไพรตพิจารณารายละเอียดในเรื่องความหมายของรัฐธรรมนูญใน พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, "ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ" การเมืองและสังคม (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519)

<sup>2</sup> ตัวอย่างเช่น Dilys M. Hill ได้กล่าวไว้ในหนังสือชื่อ Democratic Theory and Local Government (London : George Allen & Unwin Ltd., 1974), หน้า 20 ตอนหนึ่งว่า :

"In England local government has long been defended as a vital and integral part of democracy. Local self-government is valued because it is just; it safeguards and enhances the citizen's rights, and it is an important setting for political education. Local representative institutions enable a larger number of people to take an active part in democracy. Local self-government is also a part of the state through which services are brought to people in their home communities, subject to local public opinion and with the benefit of local knowledge"



ประ เค้นสุดท้ายก็คงจะมี เนื้อหาส่วนหนึ่งที่กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้ปรับปรุงภายหลังจาก การปฏิวัติให้มีลักษณะที่คล้ายคลึงรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือทุกท้องถิ่นมี ลักษณะการปกครองแบบ เดียวกัน หน่วยการปกครองท้องถิ่น เรียกว่า "คอมมูน" คอมมูน หนึ่ง ๆ มีพื้นที่และจำนวนราษฎรแตกต่างกัน บางคอมมูนเป็นเพียงตำบลเล็ก ๆ บางคอมมูน เป็นเมืองหรือนครใหญ่ เช่น ลีออนอร์ หรือปารีส เป็นต้น การปกครองท้องถิ่นในสมัย การปฏิวัตินี้ราษฎรทุกคนมีสิทธิที่จะออก เสียง เลือกตั้งผู้แทนของตน เข้าไปนั่งในสภา เทศบาล กิจการของ เทศบาลดำเนินไปโดยอิสระปราศจากการควบคุมของรัฐบาล ทั้งนี้เพราะความ นึกคิดทางการเมืองในสมัยปฏิวัติโน้นก้าวไปในทางที่จะให้สภาพและ เสรีภาพแก่ราษฎรโดย ไปได้คำนึงถึงเหตุผลอื่น ๆ ในทางสังคม นโยบายทางการเมืองนี้จึงไม่ได้ผลสมความมุ่ง หมาย เพราะราษฎรฝรั่งเศสในสมัยนั้นไม่มีความเคยชินต่อการปกครองท้องถิ่น นอกจาก นั้นการให้อำนาจแก่ท้องถิ่น เท่า เทียบกันไม่ว่า ใหญ่หรือ เล็กโดยมิได้คำนึงถึงความ ต้องการของ ท้องถิ่น และปัญหาอันเกิดจากชุมชนต่างกัน คือชุมชนเมืองกับชุมชนชนบท ฯลฯ ในที่สุดการ ปกครองท้องถิ่นตามกฎหมายเทศบาล ค.ศ. 1789 ก็ต้องเปลี่ยนแปลงไปพร้อม ๆ กับระบอบ การปกครองของประเทศในปี ค.ศ. 1795 กล่าวคือ เมื่อการปกครอง เปลี่ยนไปในรูป คณะ กรรมการ เรียกว่า Directory ก็ได้มีการแก้ไขการปกครองท้องถิ่นใหม่หมด โดยรวม คอมมูนหลาย ๆ คอมมูนเข้าเป็น "กังตอง" (Canton) ให้กังตองเป็นหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นโดยมีคณะกรรมการ Directory เป็นผู้บริหารทำนองเดียวกับการปกครองประเทศ รัฐบาล เป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนคณะกรรมการนี้ การปกครองท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย จึงสิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 1800 เมื่อพระเจ้านโปเลียนมีอำนาจการปกครองฝรั่งเศสในฐานะ เป็นกงสุลที่ 1 ก็ได้แก้ไขกฎหมายเทศบาลใหม่ โดยรัฐ เป็นผู้แต่งตั้งผู้บริหารและความคุม กิจการของท้องถิ่นอย่างเข้มงวด ลัทธิประชาธิปไตยในการปกครองท้องถิ่นจึงสูญไปอย่างสิ้น เสงิ ภายหลังจากที่พระเจ้านโปเลียนหมดอำนาจไปแล้ว การปกครองท้องถิ่นของประเทศ ฝรั่งเศสจึงได้ เริ่มต้นมีแนวโน้มไปทางประชาธิปไตยอีกครั้งหนึ่ง<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ซาดิ เศรษฐะทัตต์, ความเป็นมาแห่งการ เทศบาลในประเทศไทย พิมพ์แจก ในงานฌาปนกิจศพ นางพริ้ง เศรษฐะทัตต์, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ประยูรวงศ์, 2495), หน้า 4-6.

ตัวอย่างจากกรณีการปกครองท้องถิ่นในวิชาปฐพีวิทยาฝรั่งเศส และวิชาอื่น ๆ ที่  
ได้ทรงศึกษา ตลอดจนการที่ทรงประทับอยู่ในประเทศอังกฤษเป็นเวลาถึง 9 ปี ซึ่งในช่วง  
เวลานั้นนอกจากจะทรงใช้ไปในการศึกษาแล้ว พระองค์ก็ยังได้ทรงใช้ไปในทางสมาคมกับคน  
อังกฤษซึ่งอยู่ในฐานะต่าง ๆ ได้ทรงเข้าสังเกตการณ์เมืองการปกครองของอังกฤษซึ่งดำเนิน  
ไปในขณะนั้นและในบางโอกาสพระองค์ยังเสด็จไปฟังการประชุมปาลิเมนต์ เช่นครั้งหนึ่งได้  
เสด็จไปภายหลังจากที่ได้เสด็จทอดพระเนตรการแสดง ณ โรงยโพรสพโนรอบค้ำแล้ว\* พระ  
องค์จึงน่าจะทรงเข้าพระทัยในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างดียิ่ง อีกทั้งคงจะทรงตระหนัก  
ดีว่าการปกครองท้องถิ่น เป็นพื้นฐานที่สำคัญและจำเป็นต่อการสถาปนาระบอบประชาธิปไตย  
ด้วยเหตุนี้เมื่อทรงมีพระราชดำริที่จะพัฒนาระบอบประชาธิปไตย พระบรมราชโอรสองค์โต  
ประการหนึ่งที่ทรงกระทำคือการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม ในรูปของการสภา  
ภิบาลให้มีลักษณะที่เป็นเทศบาลมากขึ้น โดยทรงมีพระราชดำริที่จะพัฒนาการนี้้อย่างค่อย เป็น  
ค่อยไป ไม่ทรงโปรดให้มีการปกครองตนเองโดยสมบูรณ์ขึ้นโดยทันทีทันใด เพราะทรงเห็น  
ตัวอย่างต่าง ๆ อาทิเช่น ความล้มเหลวของระบอบเทศบาลฝรั่งเศสที่จัดขึ้น ภายหลังจาก  
ปฏิวัติปี ค.ศ. 1789 โดยอาศัยเหตุผลทางการเมืองแต่ประการเดียวดังที่ได้กล่าวมาแล้ว  
นั่นเอง

ในห้วงเวลาที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จไปทรงศึกษา ณ  
ประเทศอังกฤษ ซึ่งอยู่ในระหว่างปี ค.ศ. 1893-1906 (พ.ศ. 2436-2445) นั้น โครงการ  
สร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษเพิ่งจะมีรูปแบบ เช่นที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน<sup>1</sup> และ

\* การประชุมปาลิเมนต์ของอังกฤษตามปกติจะเริ่มตั้งแต่ 15 นาฬิกา ไปจน  
ถึง 23 นาฬิกา ถ้ามีเรื่องพิเศษอาจเลยไปถึง 3 นาฬิกา โปรดดูรายละเอียดการประชุ  
มปาลิเมนต์ในสมัยก่อนปี ค.ศ. 1928 ในพระราชารวรงค์เธอรหมื่นพิทยาลงกรณ์ "สมัยโ  
พนียกถาใน เรื่องปาลิเมนต์" ชุมนุมปาฐกถา (กรุงเทพฯ : ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์, 2516),  
หน้า 65-113.

<sup>1</sup> For details, see P. STONES, Local Government for Students  
Third Edition (London : Macdonald & Evans LTD, 1968) Chapter 2, 3.

เพียงจะมีลักษณะที่เป็นการปกครองตนเอง (ภายหลังจากปี ค.ศ.1894) ทั้งนี้เพราะสถาบันการปกครองท้องถิ่นทั่วทั้งประเทศอังกฤษนั้นมาจากการเลือกตั้ง<sup>1</sup> ข้อที่ควรทำความเข้าใจที่นี้ก็คือแม้สถาบันการปกครองท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้ง แต่สิทธิการออกเสียงเลือกตั้งก็มิใช่เป็นสิทธิโดยทั่วไป ผู้ที่จะมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งการปกครองท้องถิ่นได้แก่ผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ที่ครอบครองอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ซึ่งคุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งการปกครองท้องถิ่นประการนี้ได้คงอยู่มาจนกระทั่งปี ค.ศ. 1945<sup>2</sup> แต่ถึงกระนั้นก็ยังคงไว้ซึ่งสิทธิพิเศษในการออกเสียงเลือกตั้งของการปกครองท้องถิ่น (special local government franchise)<sup>\*</sup> ในกรณีที่ผู้เป็นเจ้าของหรือมีสถานที่ตั้งการดำเนินธุรกิจอยู่ในเมือง ๆ หนึ่ง ก็สามารถที่จะได้รับสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจากกรณีดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง<sup>3</sup> นอกจากนั้นหญิงก็ยังมิได้รับสิทธิการออกเสียงเลือกตั้งของท้องถิ่นที่เท่าเทียมกับชายจนกระทั่งปี ค.ศ. 1928 ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคตไปแล้วประมาณ 3 ปี หญิงอังกฤษจึงได้รับสิทธิการออกเสียงเลือกตั้งภายใต้เงื่อนไขเดียวกับชายเมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ชื่อว่า Representation of the People (Equal Franchise) Act.<sup>4</sup>

ไม่เฉพาะแต่สิทธิออกเสียงเลือกตั้งการปกครองท้องถิ่นอังกฤษเท่านั้นที่เป็นสิทธิจำกัด สิทธิออกเสียงเลือกตั้งในระดับชาติก็เป็นสิทธิจำกัดเช่นกัน ตลอดศตวรรษที่ 19 และ

1

Hill, Democratic Theory and Local Government, p. 55.

2

Ibid.

\*

special local government franchise คือสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งได้มากกว่าหนึ่งครั้ง นอกจากการออกเสียงแบบนี้แล้วยังเคยมีการออกเสียงเลือกตั้งแบบอื่น ๆ อีกในการเลือกตั้งของสถาบันในท้องถิ่นของอังกฤษ เป็นต้นว่า cumulative voting และ plural voting.

<sup>3</sup>Ibid., p.58.

4

Ibid.

แม้แต่ภายหลังปี ค.ศ. 1900 ต่อไปอีกหลายปี ประเทศอังกฤษก็ยังคงยึดมั่นอยู่ในระบอบ  
 สิทธิจำกัดในการออกเสียงเลือกตั้ง หากแต่ว่าภาษีหรือรายได้ที่กำหนดไว้เพื่อการมีสิทธิ  
 ออกเสียงเลือกตั้งได้ลดลงมาความลำดับ<sup>1</sup> จนกระทั่งปี ค.ศ. 1918 (อันเป็นระยะเวลา  
 ภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จขึ้นครองราชย์สมบัติต่อแล้ว ๑ ปี)  
 อังกฤษจึงได้มีระบอบสิทธิทั่วไปในการออกเสียงเลือกตั้ง เป็นครั้งแรกโดยพระราชบัญญัติ  
 Representation of the People Act 1918 และด้วยพระราชบัญญัติฉบับนี้ พหุ  
 อังกฤษก็ได้รับสิทธิในการออกเสียงโดยมีเงื่อนไข เฉพาะแต่หญิงที่สมรสแล้วหญิงที่เป็นเจ้าบ้าน  
 และหญิงที่สำเร็จการศึกษาชั้นมหาวิทยาลัยที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี หลังจากนั้น เล็กน้อยได้  
 มีพระราชบัญญัติให้สิทธิหญิง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในปี ค.ศ. 1928 หญิงจึงได้มีสิทธิ  
 ออกเสียงเลือกตั้งที่เท่าเทียมกับชาย ทั้งนี้โดยกำหนดอายุของหญิงที่จะมีสิทธิออกเสียงเลือก  
 ตั้งไว้ 21 ปีเช่นเดียวกับชาย<sup>2</sup>

การพิจารณาถึงการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนความหมายและแนวทางการปก  
 ครองระบอบประชาธิปไตยที่จะกล่าวถึงต่อไปในวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะยึดตามความหมายของ  
 อังกฤษสมัยก่อนปี ค.ศ. 1925 (อันเป็นปีที่พระบาทสมเด็จพระมหาธีรราชเจ้า เสด็จสวรรคต)  
 เป็นหลัก ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุที่ว่าการศึกษาอยู่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่  
 หัว เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นต้องใช้บัณฑิตฐานและค่านิยมในสมัยนั้น เป็นหลักในการศึกษา  
 ส่วนสาเหตุที่ใช้ประเทศอังกฤษเป็นหลักนี้ เพราะแนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่น  
 ไม่ว่าจะเป็นกรณีของเมืองจำลอง "คูสิตธานี" บทความในหน้าหนังสือพิมพ์ ตลอดจนพระ  
 ราชบัณฑิตเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ฯลฯ มักจะอ้างอิงถึงการปกครองท้องถิ่นของประเทศ  
 อังกฤษเป็นหลัก ดังรายละเอียดที่จะกล่าวถึงต่อไป

<sup>1</sup> Bernard Lavergne, สิทธิทั่วไปในการออกเสียงเลือกตั้งและอำนาจของรัฐ  
 แปลโดยพงศ์เพ็ญ ศุภนาถัย (กรุงเทพมหานคร : สภาวิจัยแห่งชาติ, 2513), หน้า 76.

<sup>2</sup> Encyclopaedia Britannica, Vol. 23 (Chicago : Encyclopaedia  
 Britannica, Inc., 1966), p.711.

อันที่จริงพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวน่าจะทรงมีส่วนในการปรับปรุง การศุขาภิบาลให้เป็นการปกครองตนเองในรูปของเทศบาล ตั้งแต่ครั้งยังทรงดำรงพระ- อิศริยยศสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมกุฎราชกุมาร กล่าวคือพระราชดำริในรัชกาล ที่ 5 ที่จะทรงปรับปรุงการศุขาภิบาลในตอนปลายรัชกาลดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น น่าจะเป็น ผลเนื่องมาจากการกราบบังคมทูลถวาย เฝ้าของสมเด็จพระบรมฯ หลักฐาน เอกสารฉบับ หนึ่งซึ่งอาจนำมาเป็น เครื่องยืนยันก็คือ ร่างพระราชหัตถเลขา (รัชกาลที่ 5) ตอบสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เรื่องจัดการศุขาภิบาลหัว เมือง มีข้อความตอนหนึ่งว่า :

"...มีข้อความในศุขาภิบาลข้อหนึ่งซึ่งจะว่าสมเหตุสมดีก็ตามว่ามีข้อห้ามว่าไม่ให้เอา ของเทียรวเนาขายให้ขายอยู่แต่กับที่ ที่ความคิดนั้นจะตรงกันกับมิวนิชิเปอลในวัง ที่ได้จัดขึ้นเมื่อเวลาเสด็จไปยุโรปคราวก่อน เพื่อจะไม่ให้ทั้งไปไม้ใบตองเปราะอะ เบือน..."<sup>1</sup>

"มิวนิชิเปอลในวังที่ได้จัดขึ้นเมื่อเวลาเสด็จไปยุโรปคราวก่อน" นั้น น่าจะ หมายถึง เรือนแถวที่สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงโปรดฯ ให้สร้างขึ้นเพื่อเป็นการทดลองวิธีการ ปกครองตนเอง ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน (วังปารุสกวัน) ในขณะที่ทรงเป็นผู้สำเร็จ ราชการแผ่นดิน เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เสด็จประพาสทวีปยุโรปครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2450 โดยโปรดเกล้าฯ ให้มหาดเล็กชั้นเด็ก ๆ อยู่ห้องแถวดังกล่าวห้องละ 2 คนสมมติเป็นหมู่บ้านและเจ้าของบ้านซึ่งจะต้องรักษาความสะอาด ดูแลบ้านเรือนให้เรียบร้อยสวยงาม มีเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ที่มาจากการเลือกตั้ง นอกจากนั้นยังมีหนังสือพิมพ์ ชนาคาร สโมสร รวมทั้งการเก็บภาษีด้วย<sup>2</sup>

หนึ่งในช่วงเวลาซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ยังทรงเป็นสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ

<sup>1</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 5 ม. 12.2/6 ร่างพระราชหัตถเลขา ถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ที่ 8/49 ลงวันที่ 10 เมษายน ร.ศ. 128.

<sup>2</sup> โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับ เมืองทดลองนี้ใน จมื่นอมรรตุมารักษ์ (เรียบเรียง) ดุสิตธานี เมืองประชาธิปไตยในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2513), หน้า 25-26.

พระองค์ก็ได้ทรงมีส่วนในการกำหนดและดำเนินงานตามพระบรมราชโองบายที่สำคัญหลายประการ โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมาย เป็นต้นว่าได้ทรงเรียบเรียงพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ขึ้นด้วยพระองค์เอง<sup>1</sup> พระองค์ยังได้ทรงทำรายงานทูลเกล้าถวายในเรื่องต่าง ๆ อยู่เสมอ ๆ อาทิเช่น เรื่องการศึกษาในหัวเมือง เป็นต้น เพราะฉะนั้นจึงเป็นไปได้อย่างมากที่พระองค์จะทรงมีส่วนสำคัญในการปรับปรุงสุขภาพพลานามัยในชนมลายุทธราชที่ 5 ด้วยพระองค์หนึ่ง

<sup>1</sup> ตามพระลิขิตของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลพรหมมหาราช ทรงเรียบเรียงพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วยพระองค์เอง ในขณะที่ทรงดำรงตำแหน่งจเรทหารบก และเป็นที่ปรึกษาหารือของกรมหลวงนครไชยศรีสุรเดช อ้างถึงใน ศึกษานุกรม สุธงษิ สุธงษิสงคราม, พระประวัติและงานสำคัญของจอมพลกรมหลวงนครไชยศรีสุรเดช (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แพรงการช่าง, 2514), หน้า 202. ขจร สุขพานิช ได้ตีความพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหารว่าเป็นการปลดปล่อยไพร่ทำให้คนไทยมีอิสระในแรงงาน พ้นจากการพันธนาการ "เข้าเวร" รัชราชการหรือรับใช้เจ้าสังกัดขุนนาง โปรดพิจารณารายละเอียดเรื่องนี้ใน ขจร สุขพานิช, ฐานันดรไพร่ (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมนศาสตร์, 2519), เกษข สิริสัมพันธ์ และ นีออน สนิทวงศ์ ได้ตีความต่อจาก ขจร สุขพานิช ว่าการปลดปล่อยไพร่ให้เป็นเสรีชนเป็นการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการปฏิรูปการปกครองในขั้นต่อไป โปรดพิจารณารายละเอียดใน เกษข สิริสัมพันธ์ และ นีออน สนิทวงศ์, "แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" ประวัติศาสตร์และการเมือง (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519)

"ในทางรัฐประหารณ์, ผู้เป็นนักการเมืองดีจำเป็นจะต้อง เป็นผู้เล็งเห็นการไกล, และ  
 ต้องหาพอที่จะคิดคำนึงการซึ่งรู้แน่แล้วว่าจะมาถึง เสียก่อนที่การอันนั้นจะมายังคัมแล้วจึง  
 คิดทำ " ไม่ตกก็อาจจะเข้า เกินไป เสียแล้ว... เหตุฉนี้ข้าพเจ้าจึง เห็นว่าควรดำริ  
 เรื่องจัดนิวัติเสียทีเดียว, และถ้าแม้ว่ายังคิดขัดอยู่จะทำขึ้นไม่ได้เป็นการใหญ่ทั้งอัน  
 ก็ควรคิดทำเป็นการทดลองแต่ส่วนน้อยส่วน ๑ ก่อน ดีกว่าที่จะไม่เริ่มคิดและลองทำเสียเลย"

พระบาทสมเด็จพะพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

กองจดหมายเทศุแห่งชาติ, ร.๖ น.๗ 1/23 พระราชบัณฑิตก  
 ความเห็นประกอบความเห็นของเจ้าพระยาบวรราชเรื่องจัด  
 ด้งนิวัติเสียทีเดียว ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2465