

บทที่ 1

บทนำ



ที่มาและความสำคัญของปัญหา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ศึกษา "เทศบาล" ในฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นภายใต้กระบวนการปฏิวัติสยาม พ.ศ.2475 โดยจะแสดงให้เห็นถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของผู้นำไทยและบริบททางการเมืองในแต่ละสมัย ที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในของเทศบาล ในช่วงตั้งแต่ พ.ศ.2476 – 2500 ประกอบกับปฏิริยาตอบสนองของท้องถิ่นที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

ผลงานทางวิชาการที่ได้ทำการศึกษาถึงเทศบาลในช่วงเวลาดังกล่าว สามารถแบ่งการศึกษาได้ออกเป็น 2 ช่วงใหญ่ๆ คือ ในช่วงทศวรรษ 2490 – พ.ศ.2510 ซึ่งถือได้ว่าเป็นระยะแรกของการศึกษาการปกครองท้องถิ่นในทางวิชาการ งานศึกษาส่วนใหญ่จะเป็นงานศึกษาในหมู่นักรัฐศาสตร์และนักนิติศาสตร์ ที่พยายามสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับเทศบาลว่า มีลักษณะของการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจเพียงใด ผ่านการแก้ไขกฎหมายเทศบาลที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น เพื่อองค์ความรู้นี้จะนำไปสู่การตอบปัญหาของนักรัฐศาสตร์ว่า ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างเทศบาลกับรัฐส่วนกลางควรมีระดับของการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจมากน้อยเพียงใด จึงจะเหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นไทยที่เป็นอยู่

งานชิ้นสำคัญที่เป็นส่วนหนึ่งในการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับเทศบาลในช่วงนี้ได้แก่ งานของชำนาญ ยุวบูรณ์ เรื่อง "การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย" (2497) งานดังกล่าว ชำนาญ ได้วิเคราะห์ให้เห็นว่า การแก้ไขกฎหมายเทศบาลในแต่ละฉบับที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขในปี พ.ศ.2481, 2486 และ 2496 มีความโน้มเอียงที่จะกลับไปสู่ระบบรวมอำนาจด้วยการขยายอำนาจของส่วนกลางเพื่อการควบคุมเทศบาลมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องมาจากปัญหาของการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ที่การปกครองในรูปแบบเทศบาลยังเป็นของใหม่ ราษฎรยังไม่เข้าใจการปกครองในรูปแบบนี้ดีพอ การใช้อำนาจของราษฎรจึงส่งผลให้เกิดความวุ่นวายในการดำเนินกิจการของเทศบาลที่ก่อตั้งขึ้น ดังนั้นจึงมีการแก้ไขกฎหมายเทศบาล เพื่อให้การดำเนินงานของเทศบาลประสบผลราบรื่น แต่อย่างไรก็ดีงานชิ้นนี้เห็นว่า การแก้ไขกฎหมายเทศบาลในแต่ละฉบับมุ่งไปที่การแก้ไขเกี่ยวกับการแต่งตั้งและควบคุมบุคคลดำเนินงานเป็นประการสำคัญ ซึ่งการแก้ไขในส่วนนี้ไม่สามารถแก้ไขสภาพปัญหาของเทศบาลทั้งหมดได้ โดยเฉพาะปัญหาในเรื่องของการขาดอำนาจหน้าที่ของ

เทศบาล และการขาดเงินทุนที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่น ดังนั้นการแก้ไขกฎหมายเทศบาลที่ผ่านจึงไม่ช่วยให้การปกครองในรูปแบบเทศบาลประสบผลสำเร็จและเป็นที่ยอมรับของราษฎรเท่าที่ควร ลักษณะของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับเทศบาลที่ผ่านมา จึงไม่สามารถส่งผลให้การบริหารงานของเทศบาลเกิดผลได้อย่างจริงจัง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะการกระจายอำนาจและการรวมอำนาจในการจัดการเทศบาลยังคงไม่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นที่เป็นอยู่

งานศึกษาที่สำคัญอีกชิ้นหนึ่งคือวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกของ ชูบ กาญจนประกร เรื่อง "Municipal Government in Thailand as an Institution and Process of Self – Government" เสนอต่อมหาวิทยาลัยอินเดียนา ประเทศสหรัฐอเมริกา พ.ศ.2502 งานชิ้นนี้ได้อธิบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการรวมอำนาจในการแก้ไขกฎหมายของเทศบาลในลักษณะเดียวกับคำอธิบายของชำนานู โดยชูบเห็นว่ายังมีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลมากเท่าไร เทศบาลก็ยิ่งถูกควบคุมหนักขึ้นเท่านั้น แต่การอธิบายถึงสาเหตุของการแก้ไขนั้น ชูบได้อธิบายไว้ว่าเป็นผลมาจาก "ทัศนคติ" ทางารปกครองของรัฐบาลกลาง และส่วนภูมิภาคของไทยที่ต้องการให้เทศบาลทำงานในขอบเขตที่จำกัด และทำหน้าที่ตรงตามความประสงค์ของส่วนกลางและภูมิภาค มากกว่าจะให้เทศบาลมีความคิดริเริ่ม และมีความเป็นอิสระโดยตนเอง ซึ่งคำอธิบายนี้มีลักษณะแตกต่างจากงานของชำนานู ที่วิเคราะห์ว่า เป็นผลมาจากปัญหาของการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นจากการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 การวิเคราะห์ที่แตกต่างก็น่าจะเป็นผลมาจากการมองภาพของเทศบาลที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ชำนานู มองภาพของเทศบาลในฐานะที่เป็นองค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่เกิดขึ้นจากความจำเป็นในการขยายตัวของรัฐ ไม่ใช่เกิดจากความต้องการของระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่ ชูบ มองภาพของเทศบาลในฐานะองค์กรการปกครองท้องถิ่นที่ควรจะเป็นอิสระจากการควบคุมของส่วนกลางในระดับหนึ่ง และควรจะเป็นองค์กรที่สามารถริเริ่มงานต่างๆ ได้ด้วยตนเอง

งานศึกษาในช่วงทศวรรษ 2490 – พ.ศ.2510 ส่วนใหญ่มุ่งตอบคำถามว่า รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมนั้นควรเป็นอย่างไร โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยตัวแบบจากตะวันตก แต่อย่างไรก็ดีงานศึกษาในระยะนี้ก็ได้รับอิทธิพลในการมองปัญหาเทศบาลตามแบบกระทรวงมหาดไทยและการศึกษาแบบอเมริกัน และส่วนหนึ่งเป็นงานของนักวิชาการและนักปกครองที่ต้องการนำผลการศึกษาไปใช้ในการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นโดยตรงด้วย การมองปัญหาของเทศบาลตามความต้องการของรัฐในงานศึกษาช่วงทศวรรษ 2490 ทำให้ประเด็ขของการศึกษาขาดแง่มุมของท้องถิ่นที่มีต่อปัญหาของเทศบาลที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามก็เห็นได้ว่างานส่วนใหญ่ได้เสนอภาพความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับเทศบาลไว้ในลักษณะเดียวกัน คือ ส่วนกลางได้ทำการควบคุมเทศบาล หรืออาจกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาล มีการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางในระดับที่สูงขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งคำอธิบายนี้แม้ว่าจะศึกษาวิจัยเมื่อ 30 – 40 ปีที่

แล้ว แต่ก็ยังเป็นคำอธิบายที่ใช้ได้กับการวิเคราะห์สภาพปัญหาของเทศบาลในงานศึกษาในระยะหลังๆ

ต่อมาภายหลังจาก พ.ศ.2510 – พ.ศ.2520 มีการผลิตงานศึกษาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นออกมาน้อยมาก ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการศึกษาทางรัฐศาสตร์ได้หันความสนใจไปสู่การอธิบายการเมืองในแนวพัฒนาการทางการเมือง แนวพฤติกรรมศาสตร์ และการศึกษาความคิดทางการเมือง¹ จนอาจกล่าวได้ว่าการศึกษากการปกครองท้องถิ่นในช่วงเวลานี้ตกอยู่ในสภาวะของความเสื่อมคลายและถดถอย

ผลงานวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญอีกช่วงหนึ่ง คือ ช่วงหลัง พ.ศ.2520 ซึ่งเป็นช่วงที่การศึกษากการปกครองท้องถิ่นกลับมารุ่งเรืองอีกครั้งหนึ่ง การศึกษากการปกครองท้องถิ่นในช่วงที่สองนี้ ส่วนใหญ่ยังคงเป็นงานศึกษาในทางรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์เช่นเดิม แต่การศึกษาในช่วงนี้พยายามที่จะศึกษาองค์การปกครองท้องถิ่นในฐานะที่เป็นสถาบันการเมืองที่จะช่วยในการปฏิรูปและเสริมสร้างประสิทธิภาพของระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการศึกษากการปกครองท้องถิ่นจึงมุ่งตอบคำถามว่า เราจะปรับปรุงสถาบันการเมืองระดับท้องถิ่นอย่างไร เพื่อให้การปรับปรุงดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งที่จะสนับสนุนการปฏิรูปการเมืองในระดับภาพรวม จากสภาพปัญหาของเทศบาลที่เป็นอยู่ ไม่ว่าจะเป็นความไม่มีอิสระในการบริหารจัดการ และไม่มีความเป็นอิสระทางด้านนครคลัง หรือการไม่สามารถขยายบริการต่างๆ ตลอดจนปัจจัยพื้นฐานต่างๆ ให้ทันกับความต้องการทางเศรษฐกิจและปัญหาสังคมที่เปลี่ยนไป

การจะตอบคำถามเหล่านี้นำไปสู่การมองปัญหาของการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมา ว่ามีผลต่อสภาพปัญหาที่เป็นอยู่อย่างไร ซึ่งจากองค์ความรู้ในช่วงทศวรรษ 2490 – พ.ศ.2510 ได้สร้างคำตอบหลักต่อปัญหานี้ไว้แล้ว ว่าส่วนหนึ่งของความล้มเหลวและการพัฒนาที่ล่าช้า เป็นเพราะการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมา มีสภาพของการดึงอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางมากขึ้นเรื่อยๆ ภาพของเทศบาลในช่วง พ.ศ.2476 – 2500 จึงเป็นเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่งของการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นที่มีแนวโน้มจะถูกรวมศูนย์มากขึ้น การศึกษาเทศบาลในช่วงระยะเวลาดังกล่าว จึงไม่มีพลวัตและความเปลี่ยนแปลงใดๆ เกิดขึ้นแก่เทศบาลเลย จะมีก็เพียงแต่การควบคุมของส่วนกลางที่มากขึ้นเท่านั้น

ลักษณะเช่นนี้ได้ทำให้คำอธิบายและข้อมูลการเปลี่ยนแปลงของเทศบาลบางส่วนในช่วงนี้ขาดหายไปจากการศึกษาในช่วงทศวรรษ 2490 ดังเช่น การอธิบายว่าเทศบาลที่ผ่านมาในช่วง พ.ศ.2476 – 2500 มีรูปแบบเพียงรูปแบบเดียว คือ แบบสภา – นายกเทศมนตรี ทั้งที่ในความเป็น

¹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, รายงานวิจัยเรื่อง สถานภาพของความรู้ทางประวัติศาสตร์เรื่องรัฐและรัฐบาลไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2542). (เอกสารอัดสำเนา).

จริง เทศบาลในช่วงเวลาดังกล่าวได้เคยมีการทดลองเปลี่ยนไปใช้รูปแบบของคณะกรรมการอยู่ระยะหนึ่ง การขาดข้อมูลเหล่านี้ไปทำให้งานศึกษาการปกครองท้องถิ่นในช่วงทศวรรษนี้ มีการอธิบายถึงความล้มเหลวของเทศบาลที่ผ่านมาว่า ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่เทศบาลไม่เคยมีการเปลี่ยนโครงสร้างของเทศบาลไปใช้ในรูปแบบอื่นเลย ดังเช่นงานศึกษาของ อมร รัชศาสตร์ ในงานชุด “เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย” และ ธเนศวร์ เจริญเมือง ในเรื่อง “100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440 – 2540” เป็นต้น

ภาพของเทศบาลตั้งแต่ พ.ศ.2476 – 2500 ในงานศึกษาการปกครองท้องถิ่นในระยะที่สองนี้ จึงมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นภาพนิ่ง และเป็นแต่คำอธิบายส่วนหนึ่งของพัฒนาการการปกครองท้องถิ่นที่ล้มเหลวและล่าช้า โดยรายละเอียดบางอย่างที่ไม่มีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับข้อสรุปหลักของพัฒนาการทั้งหมดของการศึกษาเทศบาลในช่วงเวลานี้ถูกมองข้ามไป เพื่อให้การอธิบายเทศบาลในช่วง 24 ปีนี้สอดคล้องกับคำอธิบายของพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยที่ผ่านมาตลอดระยะเวลากว่า 60 ปี ที่ประสบความล้มเหลวและไม่มีความเป็นอิสระ

จะเห็นได้ว่าการศึกษาเทศบาลในช่วง พ.ศ.2476 – 2500 ที่ผ่านมา มีลักษณะเป็นการศึกษาในเชิงโครงสร้างสถาบัน ที่มุ่งตอบคำถามในเชิงรัฐศาสตร์ ว่าความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างท้องถิ่นและส่วนกลางควรจะเป็นอย่างไร และโครงสร้างกลไกภายในของเทศบาลเององค์ใดควรมีอำนาจในการควบคุมมากกว่ากัน โดยการตอบคำถามเหล่านี้ งานศึกษาที่ผ่านมา มักจะมองปัญหาของเทศบาลจากสายตาของส่วนกลางเท่านั้น การศึกษาเทศบาลในช่วงเวลาดังกล่าวจึงขาดการมองปัญหาจากแง่มุมของท้องถิ่น

งานศึกษาชิ้นนี้จึงเป็นความพยายามที่จะศึกษาเทศบาลในช่วง พ.ศ.2476 – 2500 ด้วยวิธีการทางประวัติศาสตร์ ที่ศึกษาในแง่ของเหตุการณ์ และกลุ่มที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับเทศบาล ไม่ว่าจะเป็นราษฎร ข้าราชการ หรือนักการเมือง แต่อย่างไรก็ดีในงานศึกษาชิ้นนี้ก็ไม่ได้โต้แย้งในประเด็นของหลักของการศึกษาการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมาที่ว่า เทศบาลที่ผ่านมามีแนวโน้มที่จะถูกดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากขึ้นเรื่อยๆ แต่ในงานชิ้นนี้ผู้เขียนเน้นอธิบายแนวความคิดที่อยู่เบื้องหลังของการกระจายอำนาจและการดึงอำนาจที่เกิดขึ้น ว่ามีผลต่อการดำรงอยู่และการเปลี่ยนแปลงของเทศบาลที่ผ่านมา และการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มีความสัมพันธ์กับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมืองโดยรวมของประเทศ และอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลแต่ละชุด ที่มีนโยบายปรับเปลี่ยนไปอยู่ตลอดเวลา นอกจากนี้งานชิ้นนี้ยังศึกษาปฏิกิริยาของท้องถิ่น ที่มีต่อการจัดการปกครองท้องถิ่นของรัฐบาลในแต่ละช่วงว่า คนในท้องถิ่นเข้าไปเกี่ยวข้องและมีบทบาทปฏิกิริยาอย่างไร เมื่อท้องถิ่นหรือเทศบาลถูกปรับเปลี่ยนไปด้วยการกระจายอำนาจและการดึงอำนาจ ซึ่งทั้งหมดนี้จะมีผลต่ออำนาจการเมืองของท้องถิ่น ความอ่อนแอและความเข้มแข็งตราบจนถึงปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาที่มาและแนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นของไทยในรูปแบบของเทศบาล
2. เพื่อศึกษาพัฒนาการของการจัดองค์กร กลไกของเทศบาล และการปรับตัวในบริบททางสังคมในช่วง พ.ศ.2475 – 2500
3. เพื่อศึกษาถึงผลกระทบของการจัดการเทศบาลและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่ออำนาจท้องถิ่นในบริเวณชุมชนเมืองภายใต้การจัดการเทศบาล

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้เน้นถึงพัฒนาการของการจัดรูปแบบของเทศบาลที่เกิดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 จนถึงการรัฐประหารในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปี พ.ศ.2500 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่พัฒนาการของการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นหยุดชะงักลง เนื่องจากการไม่ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นใดๆ ขึ้นอีก จนถึงปี พ.ศ.2508 จึงได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นอีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้ในเรื่องของผลกระทบที่เกิดขึ้นต่ออำนาจท้องถิ่นที่ในการจัดการเทศบาลนี้ จะทำศึกษาเฉพาะอำนาจท้องถิ่นที่เข้ามาอยู่ในกลไกและโครงสร้างของเทศบาลที่จัดขึ้นเท่านั้น โดยเฉพาะกลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่ปรับตัวเข้ามาสู่เทศบาลทั้งที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งและการแต่งตั้งจากรัฐบาล

แนวความคิดสำคัญของการศึกษา

การจัดการปกครองแบบเทศบาล เป็นการจัดองค์กรและกลไกการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างรัฐไทยสมัยใหม่ ภายหลังจากการปฏิวัติสยาม พ.ศ.2475 และยังสามารถส่งผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่นในบริเวณชุมชนเมือง

วิธีดำเนินการศึกษา

ใช้วิธีการศึกษาทางประวัติศาสตร์ (Historical approach) โดยการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (Documentary research) ทั้งที่เป็นเอกสารชั้นต้นและชั้นรอง และนำเสนอโดยใช้การพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (Analytical description)

ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับที่มา แนวความคิด และพัฒนาการของการจัดองค์กรและกลไกของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล
2. ทำให้เข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐส่วนกลาง และอำนาจท้องถิ่นในบริเวณชุมชนเมืองได้ดียิ่งขึ้น
3. เป็นพื้นฐานในการเข้าใจโครงสร้างการบริหารการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน