

บทที่ 3

พัฒนาการของการเทศบาลในช่วง พ.ศ.2476 – 2489

กระบวนการสร้างรัฐสมัยใหม่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ก่อให้เกิดการจัดวางรูปแบบองค์กรและกลไกของรัฐใหม่ เพื่อให้เข้ากับลักษณะรัฐธรรมนูญการปกครองของประเทศ การตราพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายสำคัญอันหนึ่งที่สร้างกลไกการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ ด้วยการแบ่งส่วนการบริหารประเทศออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหาร ราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในส่วนของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นประเทศไทยได้นำเอารูปแบบของ “เทศบาล” มาใช้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นรูปแบบที่นิยมจัดทำในนานาประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย¹ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 จึงถือกำเนิดขึ้น แต่อย่างไรก็ตามข้อกำหนดในพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากแนวความคิดของผู้นำเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในแต่ละสมัย และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นภายในเทศบาลเอง ทำให้ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลถึงสองครั้ง

ในบทนี้จึงเป็นการศึกษาถึงกำเนิดของเทศบาลในประเทศไทย ภายใต้กระบวนการปฏิวัติสยาม พ.ศ.2475 และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการจัดรูปแบบองค์กรเทศบาลที่เกิดขึ้นในช่วง พ.ศ.2476 – 2489 ซึ่งถือว่าเป็นช่วงที่คณะราษฎรยังมีบทบาททางการเมืองอยู่ในการเมืองขณะนั้น

3.1 จุดกำเนิดการเทศบาลไทยภายใต้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476

3.1.1 แนวคิดในการจัดตั้งเทศบาลภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

เมื่อคณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ไปสู่ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปกครองแผ่นดินอย่างเป็นทางการ

¹ หลวงประพันธ์ไพรัชชพากย์, “ปาฐกถาเรื่อง พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล,” ใน ปาฐกถาโฆษณ ภาคที่ 6, พิมพ์แจกในงานพระกรุณาพระราชทาน จัดทำโดย คณะกรรมการจังหวัดลพบุรี พ.ศ.2477, หน้า 62.

เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 แล้ว คณะราษฎรก็ได้เริ่มจัดวางรูปแบบและระเบียบบริหารราชการของประเทศไทย เพื่อให้เป็นไปตามลักษณะการปกครองที่นิยมใช้กันในต่างประเทศ และ "เพื่อจัดรูปงานให้เข้าลักษณะการปกครองอย่างรัฐธรรมนูญ และเพื่อจะให้การบริหารราชการแผ่นดินรวบรัดและเร็วยิ่งขึ้น"² รัฐบาลจึงได้ดำเนินการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยามขึ้น ในการจัดทำร่างกฎหมายนี้ นายปรีดี พนมยงค์ ถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญอย่างมาก ทั้งในฐานะประธานกรรมาธิการพิจารณากร่าง³ ตัวแทนของรัฐบาลในการแถลงร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และผู้แสดงปาฐกถาเกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฟัง ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม ดังนั้นความคิดของปรีดีต่อการวางรูปแบบการปกครองในระบบใหม่ จึงมีผลต่อการจัดวางระเบียบบริหารราชการบริหารของสยามอย่างมาก

สำหรับแนวความคิดของปรีดีในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนั้น ปรีดีได้ทำการรวบรวมและอธิบายไว้ใน "คำอธิบายกฎหมายปกครอง" อย่างชัดเจน ซึ่งวิชากฎหมายปกครองนี้เป็นวิชาที่มีความเจริญมากในประเทศฝรั่งเศส แต่ยังไม่มีผู้ใดรวบรวมไว้ในประเทศไทย และเมื่อปรีดีสำเร็จการศึกษาและกลับมารับราชการในประเทศไทย ก็ได้นำเอาแนวความคิดนี้กลับมาเผยแพร่ในสังคมไทย ผ่านกระบวนการศึกษาและงานเขียนอย่างเป็นทางการเมื่อประมาณ พ.ศ.2474 วิชากฎหมายปกครองจึงเปิดสอนขึ้นเป็นครั้งแรกที่โรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม ถือได้ว่าแนวความคิดในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของปรีดีนี้ เป็นแนวความคิดใหม่ที่เพิ่งได้รับการสถาปนาในระบบการสอนวิชากฎหมายในประเทศไทย และกลายเป็นแนวความคิดหลักในการวางโครงสร้างและองค์กรในการบริหารงานของรัฐ

หลักการสำคัญของแนวความคิดนี้ได้แก่ การจัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น 3 แบบ⁴ คือ ระเบียบที่ใช้บังคับแก่พลเมืองทั่วๆ ไปในทุกอาณาเขต โดยอำนาจบริหารรวมอยู่ในศูนย์กลางที่รัฐบาลกลาง หรือที่เรียกว่า "การปกครองแบบมัธยภาค (Centralisation)"

² รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 วิสามัญ ครั้งที่ 26/2476 วันที่ 23 พฤศจิกายน 2476, หน้า 684 และ 686.

³ แต่เดิม คณะกรรมาธิการชุดนี้มีหม่อมเจ้า วรณไวทยากร เป็นประธาน มีหลวงประดิษฐมนูธรรมและผู้แทนกระทรวงต่างๆ กระทรวงละ 1 นาย เป็นกรรมาธิการ และนายเดือน นุนาค เป็นเลขานุการ แต่ได้มีการแก้ไขคำสั่งเปลี่ยนให้หลวงประดิษฐมนูธรรม เป็นประธานฯ ดูหนังสือกรมเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี ที่ น.4321/2476 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2476, อ้างถึงใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ - วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2538), หน้า 63.

⁴ ปรีดี พนมยงค์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง โดยหลวงประดิษฐมนูธรรม และพระสารสาสน์ ประพันธ์ (ม.ป.ท., 2475), หน้า 70 - 71.

ระเบียบต่อมาคือ ระเบียบที่ใช้บังคับให้เหมาะสมแก่ท้องถิ่นต่างๆ โดยแยกอำนาจรัฐบาลกลางไปในส่วนต่างๆ แห่งอาณาเขต หรือเรียกว่า “การปกครองแบบมัตยานุภาค (Decentralization)” ซึ่งแม้จะเป็นกิจการที่แยกจากส่วนกลางมาเพื่อให้เหมาะสมแก่ท้องถิ่น แต่การปกครองในส่วนนี้ก็ยังเป็นราชการของรัฐบาลที่แยกไปประจำในส่วนนั้นๆ มิได้เป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐบาลส่วนกลาง และยังคงอาศัยงบประมาณจากรัฐบาล

แบบที่สามคือ การแยกอำนาจบริหารบางอย่างให้แก่คณะที่ราษฎรในท้องถิ่นนั้นได้เลือกตั้งขึ้นเป็นผู้ใช้อำนาจเอง และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้จะมีสภาพเป็นทบวงการเมือง คือ เป็นนิติบุคคลส่วนหนึ่งต่างหากจากรัฐบาลกลาง ซึ่งเมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแล้วก็ย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา คือหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นอาจจะมีทรัพย์สิน สิทธิและหน้าที่ต่างๆ เช่นบุคคลธรรมดา ลักษณะการแยกอำนาจบริหารให้แก่อำนาจท้องถิ่นนี้เรียกว่า “การปกครองแบบมัตยวิภาค (Decentralisation)” ซึ่งในความเห็นของปรีดีการปกครองแบบมัตยวิภาคนั้นเป็นรูปแบบที่มีความจำเป็นเนื่องจาก

“ในประเทศที่มีอาณาเขตกว้างขวางและมีพลเมืองมาก พลเมืองทั้งหมดในประเทศนั้นๆ อาจมีส่วนได้ส่วนเสียเหมือนกันก็มี และกิจการบางอย่างพลเมืองอันอยู่ในท้องถิ่นหนึ่ง อาจมีส่วนได้เสียกับพลเมืองอีกท้องถิ่นหนึ่ง เหตุฉะนั้นจึงมีความจำเป็นอยู่เองที่จะรวมอำนาจบริหารมาไว้ที่ศูนย์กลาง...แห่งเดียวย่อมจะทำได้ เพราะจะเป็นการเพิ่มความติดขัดและไม่สะดวกแก่ราชการ”⁵

การปกครองแบบมัตยวิภาคจึงเป็นสิ่งที่ช่วยให้การจัดการปกครองในท้องถิ่นต่างๆ มีความสะดวก และพัฒนาไปในแนวทางที่เหมาะสมกับสภาพสังคมและการเมืองภายในแต่ละท้องถิ่น แต่การปกครองโดยวิธีแยกอำนาจให้ราษฎรในท้องถิ่นจัดทำเองนี้ก็มีทั้งผลดีและผลเสีย ดังที่ปรีดีได้กล่าวไว้ ดังนี้

“ผลดี

1. กิจการบางชนิดที่แยกออกไป เช่น การสุขภาพ ย่อมเหมาะสมแก่ท้องถิ่นโดยเฉพาะ และกิจการอย่างอื่นซึ่งท้องถิ่นต่างๆ ในพระราชอาณาเขตต์จะ

⁵ ปรีดี พนมยงค์, ปาฐกถาเรื่องพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 (พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2477), หน้า 6.

ปฏิบัติอย่างเดียวกันไม่ได้ เมื่อได้แบ่งแยกเสียเช่นนั้นก็จะเหมาะสมแก่ท้องถิ่นเป็นรายๆ ไป

2. กิจการที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่นก็ควรจะให้ผู้ที่ราษฎรในท้องถิ่นเป็นพนักงานจัดทำ เพราะเป็นผู้ที่รู้จักภูมิประเทศและความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ย่อมดีกว่าบุคคลซึ่งรัฐบาลกลางจะได้แต่งตั้งออกไป ซึ่งจะรู้จักประเทศดีกว่าราษฎรในท้องถิ่นไม่ได้

3. วิธีเลือกตั้งพนักงานโดยราษฎรในท้องถิ่นนั่นเอง ย่อมทำให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเอาใจใส่ในกิจการของท้องถิ่นและจะต้องจัดให้มีโครงการ ซึ่งตนจะปฏิบัติเมื่อได้รับเลือก เพราะการเลือกโดยวิธีเช่นนี้ย่อมมีการแข่งขันในระหว่างผู้ที่ถือลัทธิต่างๆ และย่อมเปิดโอกาสให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งผู้ที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่นและตามความนิยมในลัทธิของตน

4. กิจการของท้องถิ่นย่อมจะสำเร็จไปได้ไวและรวดเร็ว เพราะไม่ต้องเสนอเรื่องขึ้นไปเป็นลำดับเหมือนดังการปกครองที่ได้กล่าวในวิธี ก. (วิธี ก. หมายถึงการปกครองแบบมัฆวานฤคหรือแบบการปกครองส่วนภูมิภาค- ผู้เขียน)

5. และผลดียังมีอีกอย่างหนึ่งสำหรับประเทศที่ราษฎรได้เลือกตั้งผู้แทนในสภาการแผ่นดิน คือ ราษฎรที่อยู่ในท้องถิ่นก็เท่ากับได้รับความฝึกหัดในการเลือกผู้แทนในสภาการแผ่นดิน และสนใจในความเป็นไปของประเทศ

ผลร้าย

1. ทำให้อำนาจรัฐบาลกลางลดน้อยถอยลงไป
2. อาจจะทำให้ผู้ที่ได้รับเลือกปฏิบัติกรลำเอียงเข้าข้างฝ่ายที่เลือกตน คือ เข้าข้างฝ่ายที่ถือลัทธิอันเดียวกัน

ทางแก้

ทางแก้ผลร้ายที่ได้กล่าวมาแล้วอาจจะกระทำได้ดังนี้

1. กิจการที่จะมอบให้แก่ราษฎรในท้องถิ่นนั้น จะต้องเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องแก่ท้องถิ่นโดยตรง สิ่งใดที่ได้มอบหมายไป จะเป็นภัยอันตรายต่อความเป็นอยู่ของประเทศทั้งหมดแล้ว ก็ไม่ควรมอบให้
2. รัฐบาลกลางยังทรงไว้ซึ่งอำนาจควบคุมดูแล เพื่อป้องกันมิให้ราษฎรในท้องถิ่นกระทำการอันเป็นภัยอันตรายต่อประเทศ

ส่วนการป้องกันความล้มเหลยนั้นก็อยู่ในอำนาจรัฐบาลกลางซึ่งจัดควบคุมดูแล เช่น การใดที่พนักงานท้องถิ่นปฏิบัติไม่ชอบก็ควรให้ร้องอุทธรณ์ได้ (ในประเทศฝรั่งเศสจึงมีศาลปกครองต่างหากจากศาลยุติธรรม)⁶

จากคำอธิบายในกฎหมายปกครองนี้ จะเห็นได้ว่าแนวความคิดในการจัดระเบียบบริหารปกครองประเทศของปรีดีนี้มีลักษณะที่คล้ายกับระบบการปกครองของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากอิทธิพลที่เขาได้รับจากการศึกษาแนวความคิด และหลักการของวิชากฎหมายปกครองฝรั่งเศส เมื่อครั้งเป็นนักเรียนกฎหมายจากมหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งแนวคิดและหลักการของกฎหมายฝรั่งเศสนี้ก็เป็นที่แพร่หลายและนิยมใช้กันทั่วไปในประเทศแถบยุโรป ดังเช่น ประเทศเบลเยียม ฮอลแลนด์ อิตาลี สเปน หรือจะเป็นประเทศแถบสแกนดิเนเวีย⁷

แนวความคิดของปรีดีในการจัดวางรูปแบบการบริหารปกครองประเทศเช่นนี้ ส่งผลให้พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม มีการจัดแบ่งราชการบริหารออกเป็น 3 ส่วนเช่นกัน โดยมีการเปลี่ยนชื่อเรียกเสียใหม่ว่า ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งในอดีตก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยามนั้น "ราชการบริหารก็ได้มีการแบ่งแยกไปไว้ในท้องถิ่นแล้วเหมือนกัน แต่การแบ่งนั้น ได้กระทำไปโดยที่ครั้งกระนั้นเราประสงค์ที่จะควบคุมอำนาจในท้องถิ่นและในส่วนภูมิภาคให้ยิ่งไปกว่าในเวลานี้ แต่ในเวลานี้เราได้มีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญแล้ว การแบ่งราชการบริหารไปไว้ในส่วนภูมิภาค หรือแยกราชการบริหารให้ท้องถิ่นจัดทำเอง ย่อมจะนำมาซึ่งผลดีแก่ราชการ"⁸ มากกว่าการรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอย่างในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ฉะนั้นเมื่อมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดวางระเบียบในการบริหารราชการแผ่นดินแบบใหม่ขึ้น กิจการที่เกี่ยวกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 ก็ควรจะมีการจัดรูปแบบขึ้นใหม่เพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการแห่งสมัย⁹ ซึ่งในทัศนะของปรีดีนั้นเห็นว่าการรูปแบบของเทศบาลนั้นเหมาะสมที่จะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จะมีขึ้นภายใต้สภาพการเมืองที่เปลี่ยนไป ถึงแม้ว่าในสมัย

⁶ปรีดี พนมยงค์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง..., หน้า 86 – 87.

⁷ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย, พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายสง ยุวบูรณ์ ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม 31 มีนาคม 2503.

⁸ปรีดี พนมยงค์, ปาฐกถาเรื่องพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476, หน้า 32.

⁹"พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476," ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 46, รวบรวมโดย เสถียร ลายลักษณ์ (พระนคร: โรงพิมพ์เดลิแมร์, 2478).

สมบูรณาญาสิทธิราชย์จะได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลที่ทำหน้าที่คล้ายกับเทศบาล แต่ลักษณะของการจัดการสุขาภิบาลที่มีขึ้นนั้น “มีวัตถุประสงค์ไปในทางบำรุงท้องถิ่นหาใช้ทางปกครองท้องถิ่นไม่... การสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมืองนั้น แม้ว่าจะมีกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้ควบคุมก็จริง แต่ว่าราษฎรไม่มีสิทธิโดยตรงในการเลือกผู้แทนของตนให้มีส่วนมีเสียงในการปกครอง เมื่อเป็นดังนี้แล้วจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลไม่เหมาะสมแก่ความต้องการแห่งสมัยปัจจุบัน คือ สมัยประชาธิปไตยซึ่งนิยมให้ราษฎรมีส่วนมีเสียงในการปกครองท้องถิ่นของตน”¹⁰ ดังนั้นจึงควรที่จะตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่ ซึ่งต่อมาก็คือ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 เพื่อที่จะให้การปกครองท้องถิ่นนั้นเหมาะสมแก่สมัย

“กล่าวคือให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการปกครองและการบำรุง นอกจากนี้ก็มีเหตุที่ว่า การปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องมีส่วนให้ลงรอยกับการปกครองรัฐ เมื่อรัฐได้มีการปกครองตามหลักประชาธิปไตยแล้ว การปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องให้มีการปกครองตามหลักประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน”¹¹

ตามทัศนะของปรีดี การปกครองแบบเทศบาลที่จะมีขึ้นนั้นควรที่จะมีลักษณะ

“ต่อไปนั้น เราจะได้ยกตำบลต่างๆ ตำบลให้มีสภาพเป็นเทศบาลขึ้น มีการปกครองท้องถิ่น คือ อาจมีสภาเทศบาลซึ่งจำลองสภาผู้แทนราษฎรอย่างหนึ่ง และอาจจะมีคณะเทศมนตรี ซึ่งจำลองมาจากคณะรัฐมนตรีอีกอย่างหนึ่ง เพื่อทำราชการอันเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น...และการเทศบาลต่างๆ ในจังหวัดอาจรวมกันตั้งเป็นสหเทศบาล เพื่อประกอบกิจการท้องถิ่นอันรวมกัน โดยวิธีนี้ ราษฎรในท้องถิ่นจะได้ทำประโยชน์แก่บ้านเมืองของตนได้เต็มกำลัง และนอกจากนั้นการปกครองแบบรัฐธรรมนุญซึ่งท่านทั้งหลายประสงค์ช่วยกันปลูกปักให้มั่นคง ก็จะได้แผ่ไปทั่วราชอาณาจักรราษฎรจะรู้สึกเห็นการปกครองชนิดนี้ ทางสภาของเทศบาลและทางคณะเทศมนตรีในท้องถิ่นของตน หรือจะกล่าวโดยย่อๆ ก็คือ การปกครองท้องถิ่นนั้น ราษฎรจะได้เลือกผู้แทนเข้ามาอยู่ในสภานั้น และคงจะมีผู้บริหารหรือ

¹⁰ หลวงประพันธ์ไพรัชชพากษ์, ระบบการเทศบาลในประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษ กับคำอธิบายพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์นิติสาสน์, 2478), หน้า 88.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 89. เน้นโดยผู้อ้าง.

คณะเทศมนตรีในท้องถิ่นนั่นเอง ซึ่งใกล้ชิดติดต่อกับราษฎรเป็นการฝึกซ้อมในการที่จะใช้สิทธิของราษฎรตามกฎหมาย..."¹²

จะเห็นได้ว่าในการจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ปรีดีได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างมาก ในฐานะที่เป็นโครงสร้างและกลไกสำคัญที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐจากสมัชชามบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่สมัชชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเทศบาลสามารถขยายออกไปได้ทั่วทุกตำบลในประเทศ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็ยังคงลดอำนาจในการควบคุมและการบริหารราชการในท้องถิ่นลง และกระจายอำนาจเหล่านี้ออกไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น

กล่าวได้ว่า การเทศบาลที่เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 จึงเกิดขึ้นภายใต้แนวความคิดในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบบใหม่ที่แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และในการจัดการปกครองในส่วนท้องถิ่นนั้นรูปแบบของเทศบาลจะเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกว่ารูปแบบของสุขาภิบาลที่ใช้อยู่ในขณะนั้น โดยเฉพาะเมื่อสภาพการเมืองของสยามได้เปลี่ยนจากสมัชชามบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่สมัชชาธิปไตย ที่นิยมให้ราษฎรมีสิทธิในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ที่ตราขึ้นจึงทำให้การเทศบาลที่จะจัดตั้งต่อไปนั้นมีสถานะเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้น ภายใต้การจัดวางรูปแบบการปกครองประเทศภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

3.1.2 ลักษณะโครงสร้างและกลไกของเทศบาลภายใต้ “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476”

ภายหลังจากการร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 รวมถึงการปรับเปลี่ยนคณะผู้บริหารชุดใหม่ ในวันที่ 10 ธันวาคม 2475 แล้ว รัฐบาลภายใต้การนำของพระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรี ก็ได้แถลงนโยบายต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 20 ธันวาคม 2475 ในการแถลงนโยบายนี้รัฐบาลได้กล่าวถึงการดำเนินการจัดตั้งเทศบาล โดยรัฐบาลเห็นว่า

¹² ปรีดี พนมยงค์, *ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: ข้อความทั่วไปในวิชากฎหมายปกครอง และปาฐกถาเรื่องพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476* (พระนคร: โรงพิมพ์บุญฤกษ์, 2479), หน้า 35 – 36, อ้างถึงใน ทิววรรณ เจียมธีรสกุล, *ปฐมทศวรรษทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์* (กรุงเทพฯ: บริษัทเคสิดไทย, 2531), หน้า 235.

"...วิธีการปกครองโดยรวมอำนาจ และหน้าที่การปกครองทั่วประเทศให้มาอยู่ในจุดศูนย์กลางจุดเดียวอย่างเช่นเดี๋ยวนี้นี้ ไม่ได้ผลดีเท่ากับที่จะแบ่งอำนาจ และหน้าที่ให้ไปอยู่ในเฉพาะท้องถิ่นที่เสียบ้างเพื่อว่าการปกครองในเฉพาะท้องถิ่นหนึ่งๆ จะได้มุ่งอยู่ในผลประโยชน์ของท้องถิ่นนั้นๆ วิธีการจัดให้มีการปกครองเฉพาะท้องถิ่นนั้นก็โดยวิธีจัดให้มีผู้แทนราษฎรในท้องถิ่นนั้นๆ จัดการกันเอง วิธีการเช่นนี้เขาทำกันอยู่แล้วในนานาประเทศ เมื่อครั้งรัฐบาลเก่าความคิดเช่นนี้ก็มิได้อยู่ จนถึงได้ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นฉบับหนึ่ง แต่ว่าด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งการมิได้ลุล่วงไป รัฐบาลนี้เห็นเป็นการสำคัญจะได้เตรียมจัดให้มีเทศบาลหรือการปกครองท้องถิ่นขึ้นในราวต้นปีหน้า"¹³

จากคำแถลงของพระยามโนฯ การเทศบาลน่าจะถูกจัดให้มีขึ้นในต้นปี พ.ศ.2476 (ประมาณเดือนเมษายน พ.ศ.2476 ตามปฏิทินขณะนั้น) แต่จากสภาพความขัดแย้งกันระหว่างความคิดในระบอบเก่ากับระบอบใหม่ ซึ่งเริ่มประทุและค่อยๆ ทวีความขัดแย้งกันมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อปรีดีได้เสนอ "เค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ" ต่อรัฐบาล เพื่อที่จะได้จัดการทางด้านเศรษฐกิจตามที่ได้ประกาศไว้ใน "ประกาศคณะราษฎร" แต่ "เค้าโครงการเศรษฐกิจ" ของปรีดีได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางความคิดภายในคณะรัฐบาล จนนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์และถกเถียงกันทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและในหน้าหนังสือพิมพ์ทั่วไป จากสภาพดังกล่าวเป็นผลให้พระยามโนฯ ประกาศปิดสภาผู้แทนราษฎรและยกเลิกรัฐธรรมนูญบางมาตรา และได้มีพระราชบัญญัติคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2476 ออกมา พร้อมทั้งมีการกล่าวหาว่า เค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดีเป็นวิธีการแบบคอมมิวนิสต์และปรีดีเป็นคอมมิวนิสต์ ปรีดีจึงถูกบีบบังคับให้เดินทางออกนอกประเทศ เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2476 ความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงนี้ ได้นำไปสู่การยึดอำนาจการปกครองจากพระยามโนฯ ในวันที่ 20 มิถุนายน 2476 โดยมีพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นหัวหน้า และต่อมาพระยาพหลฯ ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีชั่วคราวและได้จัดให้มีการเปิดประชุมสภา และใช้รัฐธรรมนูญซึ่งพระยามโนฯ ได้ประกาศดใช้นั้นต่อไป

ในช่วงที่พระยาพหลฯ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีชั่วคราวนี้ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งขึ้นเมื่อเดือนกันยายน 2476 เพื่อดำเนินการพิจารณาพระราชบัญญัติเทศบาลที่จัดทำเมื่อ พ.ศ.2473 โดยคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย¹⁴ พระยาอุดมพงศ์เพ็ญสวัสดิ์ ประธาน (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย), หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ, เจ้าพระยามุข-

¹³ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 47/2475 (สมัยวิสามัญ) วันอังคารที่ 20 ธันวาคม พ.ศ.2475.

¹⁴ ประชาชาติ (19 กันยายน 2476).

มนตรี, พระยามานวราชเสวี, พระยาศรีเสนา, หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ไชยันต์, พระยาจินดารักษ์, นายอาร์.ก๊วยอง และนายเจมส์ แบกชเตอร์ และต่อมาคณะกรรมการชุดนี้ก็ได้ประชุมและจัดตั้ง คณะอนุกรรมการขึ้นมาอีก 4 ชุด¹⁵ จากรายชื่อคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการนั้น หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ เป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างมาก ทั้งนี้สืบเนื่องจากท่านเป็นเคยดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมสาธารณสุขในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งคุ้นเคยกับงานด้านสุขาภิบาลเป็นอย่างดี และยังเป็นประธานกรรมการในการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล เมื่อปี พ.ศ.2473 อีกด้วย จะเห็นได้ว่าความพยายามในการจัดทำร่างกฎหมายเทศบาลในช่วงนี้ เป็นความพยายามในการนำกฎหมายเทศบาลที่ได้เคยจัดทำมาแล้วในสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มาทำการปรับปรุงใหม่เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคมการเมืองที่เปลี่ยนไป

¹⁵ คณะอนุกรรมการทั้ง 4 ชุดประกอบด้วย

1. คณะอนุกรรมการพิจารณาลักษณะของเทศบาล
 1. หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ
 2. หม่อมเจ้าวรรณไททยากร วรวรรณ
 3. นายอาร์.ก๊วยอง
 4. รอเบอร์ต ฮอลแลนด์
 5. พระยาจินดารักษ์
 6. หลวงประพันธ์ไพรัชชพากษ์ (เลขานุการ)
2. คณะอนุกรรมการพิจารณาการปกครองของเทศบาล
 1. พระยามุขมนตรี
 2. พระยาศรีเสนา
 3. พระยาอนุศาสตราจารย์
 4. พระยาบริรักษ์เวชชการ
 5. พระพิศาลสุขุมวิท
 6. หลวงจรัญบุรีกิจ
3. คณะอนุกรรมการพิจารณาการเงินเทศบาล
 1. หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ
 2. หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย
 3. นายเจมส์ แบกชเตอร์
4. คณะอนุกรรมการประสานงานระหว่างอนุกรรมการต่างๆ
 1. หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ
 2. พระยามานวราชเสวี
 3. นายอาร์.ก๊วยอง

พระราชชาติ (23 กันยายน 2476).

อย่างไรก็ตามก่อนที่การพิจารณาพระราชบัญญัติเทศบาลจะดำเนินไป ปรีดีก็ได้เดินทางกลับประเทศและได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2476 และในช่วงนี้ปรีดีก็ได้ถูกแต่งตั้งเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดวางระเบียบในการปกครองหลายฉบับ ดังเช่น พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2476 รวมถึงพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 และปรีดีก็ยังได้เป็นตัวแทนของรัฐบาลแถลงต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ว่าด้วยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเหล่านี้ ซึ่งการที่ปรีดีได้เข้ามาเป็นหนึ่งในคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล ทำให้ร่างกฎหมายเทศบาลฉบับนี้ได้รับอิทธิพลและแบบอย่างจากกฎหมายฝรั่งเศสอยู่พอสมควร นอกเหนือจากอิทธิพลและแบบอย่างจากอังกฤษและในแถบประเทศอาณานิคมอย่างสิงคโปร์หรือฟิลิปปินส์ ดังที่หม่อมเจ้าสกลวรรณากรนำมาใช้ในการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลในปี พ.ศ.2473 ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ซึ่งทั้งปรีดีและหม่อมเจ้าสกลวรรณากรได้เข้ามามีบทบาทในการจัดทำนั้น จึงมีลักษณะที่ผสมแบบอย่างของหลายประเทศเข้ามา เพื่อให้ลักษณะโครงสร้างและกลไกของเทศบาลที่จะเกิดขึ้นนั้นมีลักษณะที่เหมาะสมกับสภาพของสังคมไทยเอง ดังจะกล่าวต่อไป

ภายหลังจากการปราบปรามกบฏวระเดชที่เกิดขึ้นในช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ.2476 เป็นที่เรียบร้อยแล้ว รัฐบาลก็ได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นเป็นครั้งแรก ในวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 และพระยาพหลฯ ก็ได้รับแต่งตั้งเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกวาระหนึ่ง และในสมัยนี้รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ.2476 ในการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล ปรีดีได้ชี้แจงให้เห็นว่า “การเทศบาลนั้น เราจำเป็นที่จะต้องกระทำกิจการหลายอย่าง ไม่ใช่แต่การสุขาภิบาลอย่างในครั้งก่อน ซึ่งทำกันแต่อย่างเดียวเท่านั้น”¹⁶ แต่รัฐบาลจะต้องพิจารณาในเรื่องภาษีอากรที่จะแบ่งส่วนปันส่วนระหว่างรัฐบาลกับเทศบาล พิจารณาเรื่องกิจการที่เทศบาลจะต้องกระทำไม่ว่าจะเป็นเรื่องสาธารณสุข หรือเรื่องความสงบเรียบร้อยในพระราชอาณาจักร ซึ่งการพิจารณาในเรื่องเหล่านี้จะต้องเสียเวลาอีกนาน ในการนี้รัฐบาลจึงได้จัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการวางรูปการของเทศบาลที่จะมีขึ้นเสียชั้นหนึ่งก่อน เพื่อที่จะให้เทศบาลสามารถเริ่มจัดตั้งหรือจัดทำได้ในปีหน้า คือใน พ.ศ.2477¹⁷ ส่วนการที่จะจัดให้สมบูรณ์ตามแบบของเทศบาลโดยทั่วไปนั้นจำเป็นที่จะต้องอาศัยการออกกฎหมายอีกหลายฉบับภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่ว่าจะเป็นพระราช

¹⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 20/2476 (สามัญ) สมัยที่ 2 วันพุธที่ 21 มีนาคม 2476, หน้า 1801.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน.

บัญญัติว่าด้วยภาษีอากร พระราชบัญญัติว่าด้วยการสาธารณสุข พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างต่างๆ และพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่บัญญัติถึงทรัพย์สินชนิดใดที่เป็นของเทศบาล และชนิดใดที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาล เป็นต้น¹⁸ ดังนั้นความมุ่งหมายของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมุ่งถึงวิธีจัดตั้งเทศบาล และการวางโครงสร้างและกลไกของเทศบาลเป็นหลักสำคัญ ซึ่งการจัดวางรูปการของเทศบาลตามร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลนี้ จะดำเนินไปในแนวทางเดียวกับรัฐธรรมนูญพระราชอาณาจักรสยาม ส่วนหนึ่งก็เพื่อ “ให้ราษฎรได้รู้จักวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามไปในตัว”¹⁹ และ “เพื่อประโยชน์แก่การที่จะเข้ามาเป็นผู้แทนราษฎรในสภาฯ นี้ต่อไป”²⁰

ในการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ซักถามในรายละเอียดเพียงเล็กน้อย และมีมติรับหลักการแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อการพิจารณาต่อไป โดยมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ อันประกอบด้วย²¹ หลวงประดิษฐมนูธรรม, หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ, พระสารสาสน์พลขันธ์, หม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ และพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา และยังได้มีการแต่งตั้งให้ มองซิออร์ กียอง เป็นที่ปรึกษา และในวันที่ 31 เดือนเดียวกัน พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ก็ตราออกเป็นกฎหมาย (ปรีดีได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในวันที่ 29 มีนาคม 2476)

ลักษณะโครงสร้าง และการวางรูปแบบขององค์กรและกลไก ในการจัดระเบียบเทศบาลที่ สำคัญภายใต้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 นั้นประกอบด้วย

ส่วนที่หนึ่งในเรื่องของการจัดตั้งเทศบาล ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 นี้มิได้กำหนดให้ท้องที่ทั้งหมดมีฐานะเป็นเทศบาล ดังนั้นการจัดตั้งท้องที่ใดขึ้นเป็นเทศบาลนั้น ให้รัฐบาลเป็นผู้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยได้แบ่งชั้นของเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร การแบ่งชั้นเทศบาลตามลักษณะนี้ยังคงใช้หลักการพิจารณาเดียวกับร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2473 ที่เห็นว่าท้องที่ต่างๆ ย่อมมีสภาพและฐานะที่แตกต่างกัน เพราะฉะนั้นจำเป็นต้องแยกออกเป็นชั้นเป็นพวก เพื่อที่ท้องที่แต่ละแห่งจะได้จัดการปกครองตนเองได้อย่างเหมาะสมตามสถานะของแต่ละท้องที่ ดังนั้นเทศบาลจึงควรที่จะแบ่งออกเป็นลำดับชั้นต่างๆ กัน

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1801 - 1803.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1803.

²⁰ เรื่องเดียวกัน.

²¹ “แจ้งความเรื่องตั้งกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 51 ภาค 1 พ.ศ.2477, หน้า 51.

ในร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2473 ได้จัดแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภทตามจำนวนพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้นและจำนวนรายได้ประจำปี สำหรับทัศนะของปรีดีนั้นเห็นว่าเมื่อสยามได้มีการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นแล้วนั้น การจัดประเภทของเทศบาลก็ควรที่จะสัมพันธ์กับระเบียบการบริหารประเทศด้วย ซึ่งการจัดลำดับชั้นเทศบาลภายในประเทศญี่ปุ่นนั้นอาจนำมาเป็นแบบอย่างได้คือในประเทศญี่ปุ่นได้จัดแบ่งลำดับชั้นเทศบาลโดยแยกออกเป็นเทศบาลสำหรับนครและเทศบาลหัวเมือง ส่วนเทศบาลหัวเมืองยังแยกออกไปอีกเป็นเทศบาลในที่ชุมนุมชนแห่งเมืองและเทศบาลในชนบท²² โดยลักษณะเช่นนี้ถ้านำมาปรับใช้กับการจัดเทศบาลไทย ก็จะทำให้กรุงเทพฯ มีฐานะเป็นเทศบาลนคร ซึ่งตามทัศนะของปรีดีนั้นควรเป็นเทศบาลนครเพียงแห่งเดียวเท่านั้น นอกนั้นตามหัวเมืองหรือจังหวัดและอำเภอต่างๆ เมื่อจัดให้มีเทศบาลขึ้นก็จะมีฐานะเป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลตามสภาพและฐานะของท้องถิ่น²³ ฉะนั้นการจัดแบ่งลำดับชั้นของเทศบาลตามรูปแบบนี้ จะทำให้เมืองหลวงอย่างกรุงเทพฯ มีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่พิเศษกว่าท้องถิ่นอื่นๆ

ดังนั้นการจัดลำดับชั้นของเทศบาลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 จึงเป็นการนำแบบอย่างการจัดลำดับชั้นของเทศบาลในร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2473 มาใช้โดยการเพิ่มเกณฑ์การกำหนดประเภทให้มีลักษณะที่สัมพันธ์กับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบบใหม่ที่เกิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติสยาม พ.ศ.2475 ทั้งนี้เพื่อให้เทศบาลในฐานะที่เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะที่สอดคล้องกับการปกครองทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

การจะยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลประเภทใดนั้น กฎหมายได้กำหนดไว้ดังนี้²⁴

การจัดตั้งเทศบาลตำบล กฎหมายจะยกฐานะตำบลอันเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคทั้งตำบลขึ้นเป็นเทศบาล โดยประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้นจะกำหนดเขตและนามของเทศบาลตำบลไว้ด้วย ส่วนตำบลที่ไม่มีความสมบูรณ์และความหนาแน่นของราษฎรเพียงพอ นั้น รัฐบาลอาจรวมหลายตำบลเข้าด้วยกัน และยกฐานะตำบลเหล่านั้นเป็นเทศบาลตำบลหนึ่งก็ได้

การจัดตั้งเทศบาลเมือง วิธีจัดตั้งท้องที่ใดขึ้นเป็นเทศบาลเมืองนั้น อาจทำได้ตามเกณฑ์ต่อไปนี้คือ

- เขตชุมชนในบรรดาตำบลหรือส่วนของตำบลอันเป็นที่ตั้งศาลาว่าการจังหวัด

²² ปรีดี พนมยงค์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง..., หน้า 115.

²³ เรื่องเดียวกัน.

²⁴ "พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476," ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 46, รวบรวมโดย เสถียร ลายลักษณ์ (พระนคร: โรงพิมพ์เดลิแมล์, 2478).

- ห้องถิ่นที่มีจำนวนราษฎรตั้งแต่ 3,000 คนขึ้นไป และราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่น คือเฉลี่ยได้ไม่ต่ำกว่า 1,000 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

เมื่อรัฐบาลจะยกฐานะของท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะดังได้กำหนดไว้ข้างต้นนี้เป็นเทศบาลเมือง จะต้องประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา

การจัดตั้งเทศบาลนคร ท้องที่ซึ่งอาจจะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนครได้ต้องมีราษฎรตั้งแต่ 30,000 คนขึ้นไป และราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่น คิดเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 1,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร โดยที่การจัดตั้งเทศบาลนครนี้เป็นการจัดตั้งท้องที่มีชุมชนหนาแน่นและขนาดใหญ่ ฉะนั้นการจัดตั้งเทศบาลนครกฎหมายจึงบัญญัติว่าจะทำได้ก็โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งจะต่างกับเทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง

ส่วนที่สองในเรื่องของอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ได้บัญญัติกิจการที่เทศบาลมีอำนาจหน้าที่จัดทำนั้นแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ กิจการที่เทศบาลจำต้องกระทำ และกิจการที่ไม่บังคับให้ต้องทำแต่สามารถจัดทำได้ตามกำลังของตน ซึ่งในเทศบาลแต่ละประเภทจะมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันตามขนาดของเทศบาล ดังนี้²⁵

เทศบาลตำบลมีอำนาจหน้าที่จำต้องกระทำดังนี้

1. จัดการสาธารณสุข
2. จัดการให้ราษฎรได้มีน้ำจืดบริโภค
3. จัดให้มีและบำรุงถนนและทางกับการระบายน้ำในเขตเทศบาล
4. จัดการให้ราษฎรได้มีความสะดวกในการสื่อสาร
5. จัดการแก้ไขและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎรให้ดีขึ้นตามสมควร
6. จัดการให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมชั้นประถมศึกษา
7. จัดการอบรมให้ราษฎรเข้าใจการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ
8. จัดการรักษาความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี อีกทั้งระงับเหตุรำคาญในท้องถิ่น ตลอดจนป้องกันมิให้ผู้ใดละเมิดกฎหมาย
9. จัดให้มีศาลาเทศบาล
10. หน้าที่อื่นๆ ซึ่งจะได้มีกฎหมายบังคับให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล อำนาจหน้าที่ต่างๆ ตามที่ระบุนี้นี้ต่อไปอาจจะต้องเพิ่มอีก ฉะนั้นกฎหมายจึงวางบทบัญญัติไว้อย่างกว้างๆ เพื่อจะให้รัฐบาลได้มีอำนาจที่จะตรากฎหมายอันเกี่ยวกับกิจการอื่นๆ เพิ่มเติมอีกได้

กิจการที่ไม่บังคับให้เทศบาลตำบลจำต้องทำ แต่อาจจัดทำได้ตามกำลังของตน ดังนี้

²⁵ เรื่องเดียวกัน.

1. จัดให้มีการบำรุงตลาด คอกสัตว์ โรงฆ่าสัตว์ ที่อาบน้ำ และชักฟอก ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม สุสานและฌาปนสถานของเทศบาล
2. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนชั้นมัธยมขึ้นไปหรือโรงเรียนวิชาชีพใดๆ
3. จัดให้มีและบำรุงการประปาเพื่อจำหน่ายน้ำสะอาดให้แก่ราษฎรในตำบล
4. จัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บ และปัจจัยสำหรับสาธารณูปโภคประเภทอื่นๆ
5. จัดให้มีเครดิตสถาน
6. จัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายกระแสไฟให้แก่ราษฎรในตำบลหรือให้แสงสว่างโดยวิธีอื่นตามที่ชุมนุมชน
7. จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
8. จัดให้มีและบำรุงสวนสำหรับเดินเล่น
9. จัดให้มีและบำรุงโรงมหรสพ
10. กิจการอื่นๆ ซึ่งไม่เป็นการขัดต่อกฎหมาย

ส่วนอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมืองนั้น นอกจากจะต้องจัดทำกิจการต่างๆ อันบังคับให้เทศบาลตำบลทำทุกประการแล้ว กิจการบางอย่างที่ไม่บังคับสำหรับเทศบาลตำบลก็เป็นกิจการบังคับสำหรับเทศบาลเมือง คือ

1. จัดให้มีการบำรุงตลาด คอกสัตว์ โรงฆ่าสัตว์ ที่อาบน้ำ และชักฟอก ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม สุสานและฌาปนสถานของเทศบาล
2. จัดให้มีและบำรุงการประปาเพื่อจำหน่ายน้ำสะอาดให้แก่ราษฎร
3. จัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บ และปัจจัยสำหรับสาธารณูปโภคประเภทอื่นๆ
4. จัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายกระแสไฟให้แก่ราษฎรในตำบลหรือให้แสงสว่างโดยวิธีอื่นตามที่ชุมนุมชน
5. จัดให้มีและบำรุงกองดับเพลิง

ส่วนข้ออื่นๆ ที่เหลือก็เป็นกิจการที่ไม่บังคับให้เทศบาลเมืองต้องกระทำ แต่สามารถจัดทำได้ตามความสามารถของตนเอง

ในส่วนเทศบาลนคร อำนาจหน้าที่ที่รัฐบัญญัติให้ต้องกระทำก็มากกว่าเทศบาลเมือง โดยเทศบาลนครจะต้องกระทำกิจการต่างๆ อันบังคับให้เทศบาลเมืองทำทุกประการ และยังต้องกระทำกิจการบางอย่างที่ไม่บังคับสำหรับเทศบาลเมือง คือ

1. จัดให้มีและบำรุงสุสานและโรงพยาบาล
2. จัดให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและทารก

3. จัดให้มีและบำรุงการสงเคราะห์คนอนาถา
4. จัดให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
5. จัดให้มีและบำรุงสถานที่สาธารณะสำหรับการกีฬาและพลศึกษา

นอกจากหน้าที่ที่บังคับให้เทศบาลนครจัดทำดังกล่าวแล้ว เทศบาลนครก็อาจจะจัดการอย่างอื่นได้เช่นเดียวกับที่กฎหมายบัญญัติไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่ระบุเป็นรายการไว้ข้างต้นนี้ ผู้ร่างพระราชบัญญัติมุ่งให้เทศบาลมีหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก มุ่งที่จะให้เทศบาลทำหน้าที่ส่วนใหญ่เกี่ยวกับการสาธารณสุขและความปลอดภัยของประชาชน ประการที่สอง มุ่งที่จะให้เทศบาลเป็นองค์กรที่ช่วยเผยแพร่รูปการปกครองทางการเมืองในเวลานั้นแก่ประชาชน ซึ่งการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับต่อๆ มา หน้าที่ในการจัดการอบรมให้ราษฎรได้เข้าใจการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญก็หมดไป คงเหลือเฉพาะหน้าที่ประการแรกเป็นสำคัญ

ส่วนที่สามในเรื่องขององค์กรของเทศบาล จากความมุ่งหมายของเทศบาลที่นอกจากจะให้เป็นระเบียบการปกครองท้องถิ่นแล้ว ยังให้เทศบาลเป็นการศึกษาอย่างหนึ่งด้วย คือเป็นวิธีที่ราษฎรจะได้รับความฝึกหัดอบรมในวิธีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญนั้นด้วย²⁶ รูปแบบขององค์กรเทศบาลทั้ง 3 ประเภทจึงเป็นทำนองเดียวกับองค์กรปกครองของประเทศตามรัฐธรรมนูญ คือ สภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ คอยอนุมัติและควบคุมฝ่ายบริหารเทียบได้กับสภาผู้แทนราษฎร และคณะมนตรีเทศบาลเป็นฝ่ายบริหารกิจการในท้องถิ่น เทียบได้กับคณะรัฐมนตรี

สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งพลเมืองในท้องถิ่นเลือกตั้งขึ้นมา โดยในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 บัญญัติจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละประเภทไว้ดังนี้ คือ

สภาตำบล และสภาเมือง "ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งพลเมืองในหมู่บ้านเป็นผู้เลือกตั้งขึ้นหมู่บ้านละหนึ่งนาย ถ้าหมู่บ้านใดมีราษฎรมากกว่า 200 คน ให้หมู่บ้านนั้นเลือกตั้งสมาชิกเพิ่มขึ้นอีก 1 นาย ทุกๆ 200 คน เศษของ 200 ถ้าถึงครึ่งให้นับเป็น 200 ถ้าต่ำกว่าครึ่งไม่นับ"²⁷

ในส่วนของสภานคร "ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งพลเมืองในตำบลภายในนครนั้นเลือกตั้งตำบลละ 1 นาย ถ้าตำบลใดมีราษฎรมากกว่า 2,000 คน ให้ตำบลนี้เลือกตั้งสมาชิกเพิ่มขึ้นอีก 1 นาย ทุกๆ 2,000 คน เศษของ 2,000 ถ้าถึงครึ่งให้นับเป็น 2,000 ถ้าต่ำกว่าครึ่งไม่นับ"²⁸

²⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2/2476 (สามัญ) สมัยที่ 2 วันจันทร์ที่ 25 ธันวาคม 2476.

²⁷ "พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476," ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 46, รวบรวมโดย เสถียร ลายลักษณ์ (พระนคร: โรงพิมพ์เดลิเมล์, 2478).

²⁸ เรื่องเดียวกัน.

จากการกำหนดหลักเกณฑ์และที่มาของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลมีข้อที่ควรสังเกตในเรื่องของคำที่ใช้ คือคำว่า "พลเมือง" กับ "ราษฎร" ซึ่งในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ บริติได้อธิบายถึงความหมายที่จะให้สำหรับคำทั้งสองไว้ว่า "พลเมือง" ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Citizen และคำว่า "ราษฎร" มีความหมายตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Population²⁹ โดยที่

"คำว่า "พลเมือง" หมายถึงบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พุทธศักราช 2456 เฉพาะมาตรานี้ (มาตราที่ 6 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476-ผู้อ้าง) ผู้ซึ่งมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้แก่ พลเมือง ส่วนคำว่า "ราษฎร" มีความหมายกว้างๆ รวมถึงบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยแลสัญชาติอื่นด้วย"³⁰

จากการกำหนดผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามสัญชาตินี้ จะเห็นได้ว่าในเรื่องของคนต่างด้าวหรือคนจีนไม่เป็นปัญหาสำคัญสำหรับการจะให้สิทธิเลือกตั้งแก่พลเมือง ดังเช่นที่เคยเป็นปัญหาถกเถียงกันอย่างมากในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์

สำหรับการอยู่ในตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี ถ้าสมาชิกว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ จึงให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ขึ้นแทนที่ให้เต็มตามตำแหน่งที่ว่างอยู่ แต่สมาชิกที่ตั้งขึ้นใหม่นั้น มีสิทธิจะอยู่ในตำแหน่งได้ตามวาระของเวลาของผู้ที่ตนแทนเท่านั้น

สมาชิกภาพแห่งสมาชิกสภาตำบลจะสิ้นสุดลงในกรณีดังต่อไปนี้คือ³¹

- 1) เมื่อถึงคราวออกตามวาระ
- 2) เมื่อข้าหลวงประจำจังหวัดมีคำสั่งให้ยุบสภาเทศบาล การขาดจากสมาชิกภาพเพราะเหตุยุบสภาเทศบาลนี้ จะขาดเฉพาะสมาชิกประเภทที่พลเมืองเลือกตั้ง ส่วนสมาชิกที่รัฐบาลแต่งตั้งยังคงดำรงสมาชิกภาพอยู่ หากแต่จะดำเนินการประชุมต่อไปไม่ได้
- 3) ตาย
- 4) ลาออก

²⁹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 36/2476 (สามัญ) สมัยที่ 2 วันเสาร์ที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2476, หน้า 2471.

³⁰ หลวงประพันธ์ไพรัชพากย์, **ระบอบการเทศบาลในประเทศไทยฝรั่งเศสแลอังกฤษ กับคำอธิบายพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476**, หน้า 94.

³¹ "พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476," **ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 46**, รวบรวมโดย เสถียร ลายลักษณ์ (พระนคร: โรงพิมพ์เดลิแมส, 2478).

- 5) ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งผู้แทนตำบล ซึ่งนำมาใช้โดยอนุโลม
- 6) สภาเทศบาลวินิจฉัยให้ออกจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีคุณสมบัติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่สภาเทศบาล แต่มติในข้อนี้จะต้องมีเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้มาประชุม

สภาเทศบาลนั้นจะต้องมีประธานแห่งสภาหนึ่งคน และมีรองประธานหนึ่งคนหรือหลายคนก็ได้ ส่วนการตั้งประธานและรองประธานแห่งสภาเทศบาลนั้น ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้ตั้งตามมติของสภาเทศบาล กล่าวคือ ให้สมาชิกสภาเทศบาลประชุมกันเลือกผู้ที่จะได้รับตำแหน่งเป็นประธานหรือรองประธานนั้น โดยต้องเลือกตั้งจากสมาชิกในสภาเทศบาลนั่นเอง จะเลือกจากบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้

ประธานแห่งสภาเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาให้เป็นไปตามระเบียบของสภา โดยให้นำระเบียบของสภาผู้แทนราษฎรมาใช้โดยอนุโลม ส่วนรองประธานสภาเทศบาลมีหน้าที่ช่วยประธานในกิจการทั่วไป ทำการแทนประธานในเวลาที่ประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และเป็นประธานในที่ประชุมในเมื่อประธานมอบหมาย

คณะเทศมนตรี ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีหนึ่งนาย และเทศมนตรีอีกอย่างน้อย 2 นาย อย่างมาก 4 นาย (ใช้ลักษณะเดียวกันหมดไม่ว่าจะเป็น คณะเทศมนตรีตำบล คณะเทศมนตรีเมือง และคณะเทศมนตรีนคร) การตั้งคณะเทศมนตรีนี้กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของข้าหลวงประจำจังหวัด เมื่อข้าหลวงประจำจังหวัดได้ตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นแล้ว นายกเทศมนตรีจะต้องขอมติความไว้วางใจในคณะเทศมนตรีต่อสภาเทศบาล เมื่อคณะเทศมนตรีได้รับความไว้วางใจแล้ว จึงจะบริหารการเทศบาลนั้นได้ ในการเลือกตั้งคณะเทศมนตรีนั้น นายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีไม่มีบทบังคับว่าจะต้องเลือกตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาลหรือบุคคลอื่นที่มีได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลก็ได้ แต่มีบทบังคับเพียงว่าบุคคลนั้นจะต้องมีวิทยฐานะตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ คือ มีความรู้เทียบประถมศึกษาและไม่มีส่วนได้เสียในการรับเหมาทำการของเทศบาล

สิทธิของเทศมนตรีที่จะเข้าไปประชุมและแสดงความเห็นในสภาตำบลนั้นมีดังนี้คือ ถ้าเทศมนตรีเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาล ก็มีสิทธิแสดงความเห็นและออกเสียงลงคะแนนได้ แต่ถ้าเทศมนตรีเป็นผู้ซึ่งมิได้รับเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาล ก็มีสิทธิแต่เพียงแสดงความเห็นเท่านั้น ไม่หาสิทธิออกเสียงลงคะแนน

การออกจากตำแหน่งเทศมนตรีนั้น แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ การออกจากตำแหน่งเทศมนตรีทั้งคณะอย่างหนึ่ง และการออกจากตำแหน่งเทศมนตรีเป็นรายบุคคลอีกอย่างหนึ่ง

มนตรีทั้งคณะจะต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุดังนี้³²

- 1) เมื่อสภาเทศบาลลงมติไม่ไว้วางใจในคณะเทศมนตรีตำบลนั้น
- 2) เมื่อสภาเทศบาลที่ให้ความไว้วางใจแก่คณะเทศมนตรีในขณะที่ได้รับหน้าที่นั้นสิ้นสุดลงแล้ว คือครบกำหนดระยะเวลา 4 ปี ตามที่กล่าวไว้แล้ว
- 3) เมื่อมีการยุบสภาเทศบาล

ในกรณีที่คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งทั้งคณะดังกล่าวข้างต้นนั้น คณะเทศมนตรีที่ออกนั้นจะต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการไปจนกว่าคณะเทศมนตรีที่ตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ความเป็นเทศมนตรีอาจจะสิ้นสุดลงเฉพาะรายบุคคลได้ในกรณีดังต่อไปนี้³³

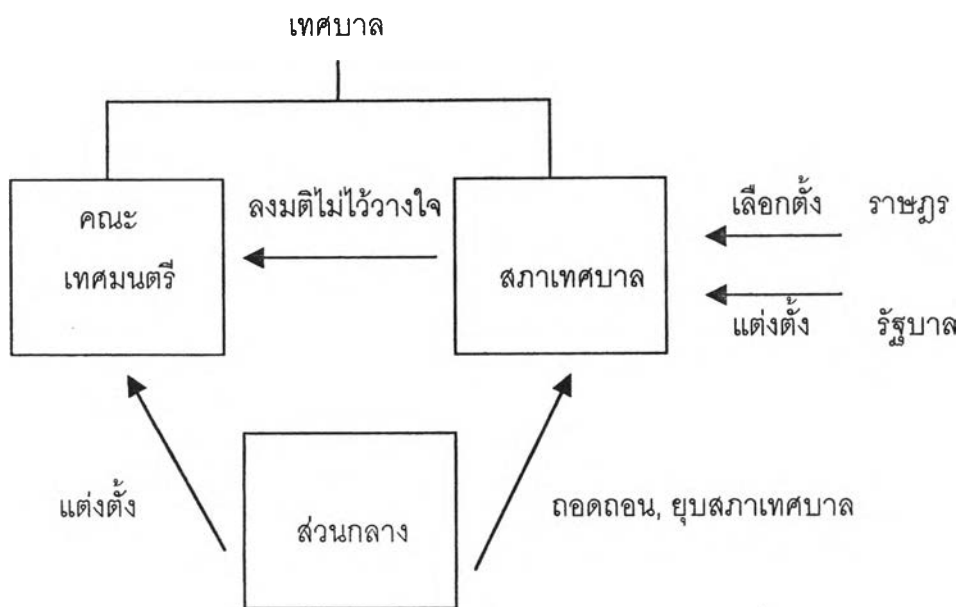
- 1) ตาย
- 2) ลาออก
- 3) ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายการเลือกตั้งซึ่งใช้อยู่ในขณะนั้น
- 4) สภาเทศบาลลงมติไม่ไว้วางใจเฉพาะรายบุคคล

ในความสัมพันธ์ของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี ตามกฎหมายนี้ได้กำหนดให้สภาเทศบาลมีอำนาจควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรีให้เป็นไปตามนโยบาย และมติซึ่งสภาเทศบาลได้รับรองแล้ว กล่าวคือ สมาชิกแห่งสภาเทศบาลทุกคนมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรีในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่คณะเทศมนตรีอาจสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบได้เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของเทศบาลนั้น แต่ถ้าคณะเทศมนตรีไม่ยอมตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาเทศบาลโดยไม่ชี้แจงเหตุผลแล้ว สภาเทศบาลอาจลงมติไม่ไว้วางใจในคณะเทศมนตรีทั้งคณะหรือรายบุคคลก็ได้ ในขณะที่คณะเทศมนตรีไม่มีสิทธิที่จะยุบสภา หรือถอดถอนสมาชิกสภาเทศบาลออกจากตำแหน่ง ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการยุบสภาหรือถอดถอนสภาแห่งเทศบาลนั้น กฎหมายระบุให้อำนาจหน้าที่แก่ส่วนกลางไม่ว่าจะเป็นข้าหลวงประจำจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังจะเห็นได้จากแผนภูมิแสดงความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาล คณะเทศมนตรี และส่วนกลาง

³² เรื่องเดียวกัน.

³³ เรื่องเดียวกัน.

แผนภูมิที่ 3.1 โครงสร้างของเทศบาลภายใต้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476



จะเห็นได้ว่าการจัดวางกลไกในการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีนั้น สภาเทศบาลจะมีอำนาจอย่างมากในการควบคุมคณะเทศมนตรี แต่คณะเทศมนตรีไม่มีอำนาจในการยุบสภาเทศบาลเลย ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานของคณะเทศมนตรีตามนโยบายต่างๆ เกิดผลประโยชน์แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง มากกว่าเป็นการเปิดโอกาสให้คณะเทศมนตรีใช้อิทธิทธิแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตน รูปแบบของเทศบาลภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีลักษณะแบบ สภา – นายกเทศมนตรี (the Council – Mayor Form) ที่สภามีอำนาจเข้มแข็ง หลักการเช่นนี้เป็นหลักการเดียวกับที่กำหนดในธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 ที่ปรีดีเป็นผู้ร่างในแง่ที่คณะกรรมการราษฎรต้องปฏิบัติหน้าที่ในความควบคุมของสภาผู้แทนราษฎร แต่คณะกรรมการราษฎรไม่มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร³⁴ จึงทำให้สภาเป็นองค์กรที่มีความสำคัญมากในการปกครองระบอบใหม่ ทั้งการปกครองในระดับชาติและการปกครองในระดับท้องถิ่น หรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การปกครองรูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ให้ความสำคัญกับราษฎรอย่างมากในการเข้ามามีสิทธิมีเสียงในการบริหารงานของรัฐและท้องถิ่น ผ่านองค์กรที่เรียกว่า “สภาผู้แทนราษฎร” และ “สภาเทศบาล”

ส่วนที่สี่ในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น ซึ่งก็คือเรื่องของการควบคุมที่รัฐบาลกลางจะมีต่อการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้น การควบคุมเทศบาลรัฐได้มอบ

³⁴ กัญญา นระชา, “รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง: ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 57.

อำนาจให้เจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง คือ นายอำเภอ ข้าหลวงประจำจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยในส่วนของ การควบคุมดูแลกิจการของเทศบาลนครและเทศบาลเมืองนั้นให้อยู่ในอำนาจของข้าหลวงที่จะชี้แจงแนะนำและตักเตือนเทศบาล ส่วนนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยข้าหลวงประจำจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น ในประเด็นนี้ ทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี ได้เสนอให้นายอำเภอควบคุมดูแลทั้งเทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง "เพราะว่าในจังหวัดหนึ่งๆ อย่างจังหวัดอุบล เราก็ต้องมีเทศบาลเมืองได้ในราว 4 แห่งเท่านั้น ในตำบลที่ตั้งที่ทำการอำเภอที่เราจะเป็นเทศบาลเมืองได้อีกก็น่าจะให้เป็อำนาจของนายอำเภอ"³⁵ ซึ่งปรีดีได้ให้เหตุผลในการบัญญัติกฎหมายไว้ดังนี้

"...คือเรื่องนี้มีข้อที่เราควรจะต้องดำริสำหรับท้องถิ่นที่เป็นเมืองแล้ว เป็นท้องถิ่นที่ราษฎรอยู่หนาแน่น และการที่ท้องถิ่นนั้นจะประกอบเป็นเทศบาลก็มีพลเมืองอยู่มากกว่าเทศบาลตำบล และโดยเหตุนี้เราจึงประสงค์ที่จะให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้ควบคุมเทศบาลนั้นโดยตรง และอีกประการหนึ่งเมื่อเทศบาลเราได้จัดโดยเรียบร้อยแล้ว อำเภอที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ก็อาจจะเปลี่ยนฐานะและสภาพไปเป็นศาลแขวง กล่าวคือ เมื่อเทศบาลเราได้ใช้อยู่เต็มที่แล้ว เราก็ต้องมีเทศบาลที่จังหวัด อำเภอก็อาจมีหน้าที่ในทางศาลแขวงและหน้าที่ในทางที่จะเรียกว่าการรักษาความสงบเรียบร้อย กล่าวคือหน้าที่ตำรวจ ส่วนการอื่นๆ เราก็จะให้พิจารณาอำนาจของอำเภอเช่น การทะเบียนกิติ อะไรก็ดีไปอยู่ในเทศบาล ควรที่จะตั้งอำนาจจากนายอำเภอเข้ามาอยู่ในข้าหลวงประจำจังหวัดให้มาก"³⁶

จะเห็นได้ว่าการจัดวางโครงสร้างการบริหารประเทศตามแนวความคิดของปรีดี เมื่อเทศบาลเกิดขึ้นทั่วประเทศแล้ว มีลักษณะที่จะลดอำนาจในการจัดการปกครองส่วนภูมิภาคลง โดยเฉพาะในระดับของอำเภอที่อำนาจในการบริหารจัดการท้องถิ่นจะถูกโอนให้กับเทศบาล อำเภอคงเป็นเพียงแค่นี้พื้นที่หรือเขตของการเลือกตั้งหรือเขตทางการศาลเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการท้องถิ่น ส่วนจังหวัดจะเป็นองค์กรบริหารส่วนภูมิภาคที่ทำหน้าที่ประสานการบริหารงานระหว่างเทศบาลและการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งการจัดวางโครงสร้างการบริหารประเทศเช่นนี้

³⁵ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 36/2476 (สามัญ) สมัยที่ 2 วันเสาร์ที่ 31 มีนาคม 2476, หน้า 2472.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2472 - 2473.

จะมีลักษณะคล้ายกับประเทศฝรั่งเศส แต่อย่างไรก็ตามโครงสร้างการบริหารตามแนวความคิดของปรีดีนี้ จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่อาจบรรลุผลไปได้ พื้นที่ของการปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังไม่สามารถขยายออกไปได้ทั่วประเทศ ในขณะที่การปกครองในส่วนภูมิภาคกลับขยายตัวออกมาซ้อนทับการให้บริการในพื้นที่เดียวกับส่วนท้องถิ่น เป็นผลให้องค์กรการปกครองในส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเป็นอิสระได้อย่างเต็มที่

นอกจากนี้ในส่วนของการควบคุมองค์การเทศบาลนั้น มีการควบคุมโดยให้รัฐบาลสามารถถอดถอนสภาพของเทศบาลได้ โดยกฎหมายได้ให้อำนาจข้าหลวงประจำจังหวัดที่จะพิจารณาว่าเทศบาลใดไม่ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่จะต้องกระทำ หรือการใดๆ อันจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นแล้ว ข้าหลวงประจำจังหวัดจะแนะนำรัฐบาลให้ตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพเทศบาลนั้นก็ได้ แต่การตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพเทศบาลนี้ จะต้องให้โอกาสแก่เทศบาลได้ชี้แจงแสดงเหตุผลเสียก่อน³⁷ การถอนสภาพเทศบาลนี้ กิจกรรมในเทศบาลนั้นยังคงจะต้องทำอยู่เสมอ ฉะนั้นกฎหมายจึงบัญญัติให้ข้าหลวงประจำจังหวัดจัดตั้งบุคคลขึ้นสำหรับบริหารกิจกรรมในเทศบาลนั้น บุคคลซึ่งจะตั้งขึ้นนี้ จะมีอำนาจนิติบัญญัติและบริหาร เพราะว่าเป็นเวลานั้นไม่มีสภาเทศบาลและไม่มีคณะเทศมนตรี และในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้บัญญัติให้ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจยุบสภาเทศบาลเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมาใหม่ การยุบสภาเทศบาลนี้อาจทำในกรณีที่เห็นว่าสภาเทศบาลปฏิบัติการอันขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือขัดต่อประโยชน์ของท้องถิ่น หรือขัดขวางการดำเนินงานของคณะเทศมนตรีโดยไม่มีเหตุอันสมควร แต่คำสั่งยุบสภานี้ต้องแสดงเหตุผลและกำหนดให้เลือกสมาชิกใหม่ภายใน 90 วัน การยุบสภานี้ในทางปฏิบัติก่อนที่ข้าหลวงประจำจังหวัดจะมีคำสั่งยุบสภา ตามปกติจะต้องขอความเห็นชอบเป็นการภายในจากกระทรวงมหาดไทย แล้วจึงมีคำสั่งให้ยุบสภาเทศบาลได้

ส่วนที่ห้าในเรื่องการคลังของเทศบาล ท้องถิ่นใดเมื่อมีการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนครแล้ว กฎหมายบัญญัติให้มีสภาพเป็นทบวงการเมือง ในการเป็นทบวงการเมืองย่อมมีงบประมาณรายได้และรายจ่ายของเทศบาลเอง โดยมีได้รวมอยู่ในงบประมาณแผ่นดินเหมือนทบวงการเมืองอื่นๆ งบประมาณของเทศบาลต้องทำเป็นเทศบัญญัติ คณะเทศมนตรีเป็นผู้จัดทำงบประมาณเสนอสภา เมื่อสภาลงมติเห็นชอบแล้วก็ต้องนำเสนอต่อข้าหลวงประจำจังหวัดเพื่อขออนุมัติ จึงจะใช้เป็นงบประมาณได้ และในส่วนที่มาของรายได้ พระราชบัญญัติได้ระบุถึงแหล่งที่มาของรายได้ประเภทต่างๆ ไว้อย่างกว้างๆ เท่านั้น ดังนั้นความสมบูรณ์ใน

³⁷ “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476,” ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 46, รวบรวมโดย เสถียร ลายลักษณ์ (พระนคร: โรงพิมพ์เดลิแมร์, 2476).

ด้านการคลังยังต้องมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการปันรายได้ให้แก่เทศบาลออกมาเพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ต่อไป

ส่วนที่หกในเรื่องของสหเทศบาล เป็นการรวมตัวกันของเทศบาล เพื่อที่จัดทำกิจการบางประเภท ซึ่งถ้าพึ่งแต่เทศบาลแห่งเดียวไม่สามารถจะทำได้ โดยจัดตั้งองค์การขึ้นเป็นพิเศษสำหรับกิจการนั้นๆ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง เรียกว่า สหเทศบาล ซึ่งการกำหนดให้สามารถมีการรวมตัวของเทศบาลในการจัดทำกิจการบางประเภทได้นั้น เป็นลักษณะที่ใช้กันโดยทั่วไปในนานาประเทศ ไม่ว่าจะเป็นฝรั่งเศสหรืออังกฤษ การจัดตั้งสหเทศบาลขึ้นนี้ จะมีความเกี่ยวข้องกับเทศบาลหลายแห่ง ไม่ใช่เป็นกิจการของเทศบาลเดียว โดยถือเป็นเรื่องที่สภาเทศบาลทั้งหลายจะพึงคิดกระทำขึ้นเองและตกลงกันเอง เมื่อตกลงกันได้แล้วก็ทำเรื่องเสนอให้รัฐบาลกลางดำเนินการตราสหเทศบาลขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ถือได้ว่าเป็นการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ท้องถิ่นเป็นผู้ริเริ่มขึ้นมาก่อน ซึ่งจะเป็นไปตามแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่ควรเกิดจากความต้องการของท้องถิ่นเองเป็นหลัก

ส่วนที่เจ็ดในเรื่องของสภาจังหวัด ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 นอกจากจะระบุในส่วนของการเทศบาลแล้ว ยังได้บัญญัติถึงองค์กรท้องถิ่นอีกองค์กรหนึ่งคือ สภาจังหวัด ตามความมุ่งหมายของกฎหมายนี้สภาจังหวัดมิใช่สภาเทศบาลโดยตรง และก็ไม่ใช่พนักงานของรัฐบาล แต่เป็นสภาตัวแทนของประชาชนที่เข้ามาควบคุมและให้ข้อเสนอแนะแก่ฝ่ายรัฐบาลและจังหวัด ในกิจการอันเกี่ยวกับจังหวัดและเทศบาล และยังเป็นองค์กรที่คอยไกล่เกลี่ยปัญหาระหว่างเทศบาลต่างๆ ในจังหวัด เนื่องจากเมื่อการเทศบาลได้จัดทำขึ้นกิจการบางอย่างของเทศบาลอาจจะขัดกันได้³⁸ สภาจังหวัดจึงเป็นกลไกในการพิจารณาปัญหาการปกครองระหว่างเทศบาลในจังหวัด

ผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาจังหวัดตามกฎหมายบัญญัติไว้ว่า อย่างน้อยต้องมี 10 นาย ซึ่งพลเมืองในอำเภอเลือกตั้งขึ้นอำเภอละ 1 นาย แต่ถ้าอำเภอใดมีราษฎรมากกว่า 10,000 คน ให้อำเภอนั้นมีผู้แทน 1 คนทุก 10,000 คน เศษของ 10,000 ถ้าถึงครึ่งให้เพิ่มอีก 1 นาย ถ้าต่ำกว่าครึ่งไม่นับ และถ้าคำนวณตามเกณฑ์นี้แล้วยังได้สมาชิกไม่ถึง 10 นาย ให้เอา 10 หารจำนวนราษฎรจังหวัดนั้น อำเภอใดมีราษฎรมากกว่าจำนวนผลัดนั้นก็ให้อำเภอนั้นมีผู้แทนเพิ่มอีก 1 นายทุกจำนวนที่ได้ผลัดหนึ่ง และให้ใช้หลักปิดเศษ³⁹

ส่วนอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัตินี้มีดังนี้⁴⁰

³⁸ เรื่องเดียวกัน.

³⁹ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁰ หลวงประพันธ์ไพรัชชพากย์, ระบบอบการเทศบาลในประเทศไทยฝรั่งเศสและอังกฤษ กับคำอธิบาย

1. ตรวจและรายงานเรื่องงบประมาณ ซึ่งตั้งทางจังหวัด และสอบสวนการคลังทางจังหวัดตามระเบียบ ซึ่งจะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้
2. แบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างบรรดาเทศบาลในจังหวัด
3. เสนอข้อแนะนำรัฐบาลในการจัดกอบ การเงิน และการอื่นๆ ของเทศบาลในจังหวัด อาทิ คือ การเกษตร การตัดถกรม การขนส่ง การค้าขาย ความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดี และกิจการอื่นใดอันจะส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรในจังหวัดนั้น
4. ตั้งกระทู้ถามกรมการจังหวัดในที่ประชุมสภาข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัด
5. ให้คำปรึกษาในปัญหาต่างๆ เมื่อรัฐบาลขอร้อง

จะเห็นได้ว่าสภาจังหวัดเป็นสภาท้องถิ่นที่มีหน้าที่อย่างสำคัญ ทั้งต่อส่วนท้องถิ่นเอง ในการที่จะเป็นผู้จัดสรรเงินรายอุดหนุนให้แก่เทศบาลต่างๆ ภายในจังหวัด และต่อส่วนกลาง ในการที่จะเข้าควบคุม และให้ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานแก่รัฐบาลและจังหวัด

นอกจากในส่วนต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ก็ยังได้บัญญัติบทเฉพาะกาลขึ้น โดยท้องถิ่นใดที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วให้รัฐบาลแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติ และพินความรู้ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ให้เป็นผู้เริ่มการแห่งเทศบาลในสมัยแรก⁴¹ จนเมื่อครบกำหนด 1 ปี นับตั้งแต่วันที่ได้มีการประชุมครั้งแรก ให้สมาชิกสภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่งเป็นพวกที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามา ส่วนประเภทที่สองเป็นผู้ที่รัฐบาลแต่งตั้ง ซึ่งมีจำนวนไม่เกินสมาชิกประเภทแรก และต่อไปเมื่อท้องถิ่นใด มีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มีการศึกษาจบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดแล้ว จึงให้สภาเทศบาลมีสมาชิกเหลือเพียงประเภทเดียว คือ ประเภทที่ได้รับการเลือกตั้ง⁴²

ในแง่ที่พิจารณาได้ว่า ถึงแม้ราษฎรจะได้รับสิทธิในการปกครองตนเองมากขึ้นกว่าในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่สิทธิที่ได้รับนี้ก็ยังไม่สมบูรณ์ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะคณะราษฎรมีความเห็นว่าราษฎรไทยยังไม่มีความรู้พอที่จะปกครองแบบประชาธิปไตยได้โดยทันที จึงกำหนดให้มีการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่สองเข้ามาเป็นที่เลี้ยง และควบคุมการดำเนินงานของเทศบาลในระยะเริ่มแรก ต่อเมื่อราษฎรมีความรู้และประสบการณ์ในระดับประชาธิปไตยตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว

⁴¹ โปรดดูรายละเอียดใน กจช. [3] สร.0201.62/1 เรื่อง โครงการและการปฏิบัติงานกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ.2476 – 2482) และการอธิบายในหัวข้อที่ 3.1.3.

⁴² หลวงประพันธ์ไพรัชพากย์, ระบบการเทศบาลในประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษ กับคำอธิบายพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476, หน้า166 – 170.

ราษฎรก็จะได้รับสิทธิในการปกครองตนเองโดยสมบูรณ์ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายเทศบาลฉบับนี้ ก็ไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง และได้ถูกแก้ไขในภายหลังต่อมาอีกเป็นอันมาก และสมาชิก ประเภทที่ 2 ก็ยังคงมีอยู่ แม้เทศบาลจะตั้งขึ้นมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้วก็ตาม

นอกจากนี้ยังได้บัญญัติให้คงใช้พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 และกฎหมาย อื่นๆ อันว่าด้วยการปกครองท้องที่ และการสุขาภิบาลตามแบบที่ใช้อยู่ในเวลานี้จนกว่าจะได้มีการ ตราพระราชบัญญัติใหม่มาใช้แทน เนื่องจากถึงแม้พระราชบัญญัติฉบับนี้จะได้ตราออกใช้เป็น กฎหมายแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถจัดให้ท้องถิ่นทั้งหมดเป็นเทศบาลได้โดยเร็ว ฉะนั้นจึงคงต้องใช้ พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ตามเดิมไปก่อน ต่อเมื่อใดได้จัดเป็นเทศบาลขึ้นแล้ว จึงให้เลิกใช้ กฎหมายปกครองท้องที่ ซึ่งขัดกับพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลเฉพาะท้องถิ่นนั้นๆ⁴³ การ บัญญัติพิเศษเฉพาะกาลนี้ก็เพื่อประคับประคองการจัดตั้งเทศบาลสมัยเริ่มแรก

จะเห็นได้ว่าจากรูปแบบขององค์กร ภายใต้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ได้จำลองเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามเข้าไปไว้ในท้องถิ่น ด้วยความประสงค์ที่จะให้ การเทศบาลนอกจากจะเป็นการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นแล้ว ยังจะให้ป็นองค์การที่ราษฎร จะได้ฝึกฝนในวิธีการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญด้วย เทศบาลจึงถือเป็นแหล่งสำนักหรือโรงเรียน ขั้นต้นอย่างดีที่พลเมืองจะได้ศึกษาเรียนรู้ในวิถีแห่งรัฐธรรมนูญ⁴⁴ โดยเฉพาะจะได้เป็นที่ป่มเพาะ บุคคลในวงการเทศบาลให้เข้าใจในระเบียบและความคิดในวิถีทางระบอบใหม่ เพื่อเป็นทุนสำหรับ นำตนเองขึ้นไปสู่รัฐสภาได้อย่างดี⁴⁵ การจัดรูปเทศบาลภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้สำหรับรัฐบาล จึงไม่ได้เป็นประโยชน์เฉพาะแต่การบำรุงท้องถิ่นเท่านั้น ยังเป็นประโยชน์แก่การเมืองอีกด้วย พระราชบัญญัตินี้จึงถือได้ว่าเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 โดยแท้ แต่อย่างไร ไรก็ตามเมื่อได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นจริง การดำเนินงานของเทศบาลไม่ประสบผลเท่าที่ควรจะเป็น แนวทางของเทศบาลภายใต้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 จึงถูกนำมาทบทวน ใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความมุ่งประสงค์ในทางการเมืองของเทศบาล ได้เป็นปัญหาโต้เถียงกัน มากกว่า แนวทางของเทศบาลในระยะต่อไปควรจะเดินไปในทางใด ดังจะกล่าวถึงต่อไป

⁴³ พระยาสุนทรพิพิธ, "ปาฐกถาเรื่อง เทศบาลบรรยาย ของ พระยาสุนทรพิพิธ ข้าหลวงประจำจังหวัด พระนครและธนบุรี," ปาฐกถาโฆษณา ภาคที่ 6, พิมพ์แจกในงานพระกรุณาพระราชทาน จัดทำโดย คณะ กรรมการจังหวัดลพบุรี พ.ศ.2477, หน้า 47.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน.

3.1.3 การจัดตั้งเทศบาลในระยะแรก

ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 กระทรวงมหาดไทยยังไม่สามารถดำเนินการจัดตั้งเทศบาลขึ้นได้โดยทันที เนื่องจากการเทศบาลนั้นยังเป็นของใหม่จำต้องมีผู้เข้าใจในระเบียบการเทศบาล เพื่อที่จะได้เข้าไปสนับสนุนการดำเนินงานของเทศบาลที่จะมีขึ้นในจังหวัดต่างๆ ในการนี้กระทรวงมหาดไทยจึงได้เปิดรับสมัครผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง หรือเป็นเนติบัณฑิต หรือสำเร็จการศึกษาจากคณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย⁴⁶ เข้าอบรมเป็นที่ปรึกษาการเทศบาล โดยการอบรมนี้กระทรวงมหาดไทย ซึ่งขณะนั้นบริติชเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ได้ขอให้มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองช่วยเป็นผู้อบรมที่ปรึกษาเทศบาลตามจำนวนที่ต้องการ⁴⁷ เมื่ออบรมและทดสอบเรียบร้อยแล้วก็จะส่งผู้ที่สอบได้ไปประจำตามจังหวัดต่างๆ ทั้งสิ้น 70 จังหวัด โดยให้มีหน้าที่ดังนี้

“(1) เป็นที่ปรึกษาของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล ในจังหวัดนั้น ถ้าจังหวัดใดยังไม่มีเทศบาลให้ที่ปรึกษาการเทศบาล (ต่อมาเปลี่ยนเรียกว่า ผู้ตรวจการเทศบาล) ทำการสำรวจและทำโครงการเสนอต่อข้าหลวงประจำจังหวัดว่าจะจัดการเทศบาลในท้องถิ่นนั้นได้หรือไม่

(2) เป็นเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือข้าหลวงประจำจังหวัดในการเทศบาล

(3) เป็นเลขานุการสภาจังหวัดมีหน้าที่ทำนองเดียวกันกับเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร”⁴⁸

ดังนั้นเมื่อเทศบาลยังไม่ถูกจัดตั้งขึ้น ที่ปรึกษาเทศบาลหรือผู้ตรวจการเทศบาลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งในจังหวัดนั้นๆ ก็มีหน้าที่ในการสำรวจพื้นภายในจังหวัด เพื่อพิจารณาว่าพื้นที่ไหนสมควรยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล ในการสำรวจท้องที่ของผู้ตรวจการเทศบาลนี้ มักจะสำรวจในเรื่องของ

⁴⁶ กจช. [3] สร. 0201.43/4 เรื่อง การอบรมทางเทศบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เรียน นายกรัฐมนตรี ที่ 117/2201 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2477.

⁴⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2477 (สมัยวิสามัญ) สมัยที่ 2 วันพุธที่ 1 สิงหาคม 2477.

⁴⁸ กจช. [3] สร. 0201.62/1 เรื่อง โครงการและการปฏิบัติงานกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ.2476 - 2482) (4 พฤษภาคม 2476 - 19 มิถุนายน 2482).

สภาพท้องถิ่น จำนวนพลเมือง การศึกษา และการทำมาหากินของราษฎร⁴⁹ เพื่อดูสภาพความเหมาะสมในการจัดเทศบาล และส่วนหนึ่งก็จะเป็นข้อมูลในการเสนอโครงการจัดการบำรุงท้องถิ่นที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลต่อข้าหลวงประจำจังหวัดต่อไป นอกจากนี้ที่ในการสำรวจจัดตั้งเทศบาลแล้ว ในระยะแรกนี้ผู้ตรวจการเทศบาลก็จะต้องช่วยในการดำเนินการจัดตั้งสภาจังหวัดด้วย ซึ่งสภาจังหวัดนี้ตามบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดให้มีขึ้นในทุกจังหวัด การจัดตั้งจึงสามารถดำเนินการได้ทันทีที่ผู้ตรวจการเทศบาลเข้ามาประจำแต่ละจังหวัด

การจัดตั้งสภาจังหวัดสมัยแรกตามนัยแห่งพระราชบัญญัติเทศบาลนั้น กฎหมายได้กำหนดให้สมาชิกเริ่มการมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล ในขั้นต้นนี้จึงได้ดำเนินการเลือกสมาชิกสภาจังหวัดโดยการตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำการพิจารณาเลือกสรรบุคคลผู้สมควรเป็นสมาชิกสภาเทศบาล แล้วแนะนำไปยังรัฐบาลเพื่อพิจารณาแต่งตั้งต่อไป คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธานกรรมการ ข้าหลวงยุติธรรมหรือหัวหน้าศาลในจังหวัดนั้น ผู้แทนราษฎรตามจำนวนที่มีอยู่ในจังหวัดนั้น กรมการจังหวัด (นอกเหนือจากข้าหลวงประจำจังหวัด) ซึ่งอยู่ในจังหวัดนานที่สุดมีจำนวนเท่าผู้แทนราษฎร และผู้บังคับการทหาร (ในจังหวัดที่มีกองทหาร) เป็นกรรมการ⁵⁰ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาผู้ที่เข้ามากระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้⁵¹

1. มีความรู้อ่านหนังสือไทยออกและเขียนได้ ทั้งมีความเข้าใจในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ
2. มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
3. ต้องเป็นบุคคลที่ทางราชการได้สอบสวน และพิจารณาโดยถ่องแท้แล้วว่ามิได้เป็นบุคคลอันธพาลหรือเป็นหัวหน้าโจร หรือหัวหน้าช่องกระทำความผิดต่อกฎหมาย
4. มีความเลื่อมใสในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ โดยมีหลักฐานสนับสนุน

นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยยังกำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกจากบุคคลที่มีอาชีพต่างๆ กัน โดยกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดประเภทของอาชีพต่างๆ ที่คณะกรรมการควรพิจารณาดังนี้⁵² คือ ประเภทผู้ประกอบการทำนาและเลี้ยงสัตว์, ผู้ประกอบการทำสวนและทำไร่,

⁴⁹ กจช. มท. 5.16/8 เรื่อง การจัดตั้งเทศบาลจังหวัดตราด (พ.ศ.2477 – 2478).

⁵⁰ กจช. มท. 5.16.3/2 เรื่อง การเลือกตั้งซ่อมสภาการเมือง (พ.ศ.2479)

⁵¹ กจช. [3] สร. 0201.62/1 เรื่อง โครงการและการปฏิบัติงานกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ.2476 – 2482).

⁵² ดู กจช. มท. 5.16.3/68 เรื่อง การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดสมัย 2 (พ.ศ.2479) และ กจช. มท. 5.16.3/2 เรื่อง การตั้งซ่อมสภาการเมือง (พ.ศ.2479).

ผู้ประกอบการโรงสีหรือโรงงานอื่นๆ, พ่อค้าหรือผู้ประกอบการขนส่ง, นายแพทย์และครูซึ่งไม่ใช่ข้าราชการ, ทนายความ, ช่างฝีมือหรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระ, ข้าราชการบำนาญ, กรรมการสุขาภิบาล และผู้มีความช่วยเหลือราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ก็เพื่อให้ผู้ที่มีอาชีพต่างๆ จะได้มีตัวแทนเข้ามาแสดงความคิดเห็นอันเกี่ยวกับอาชีพของตนในที่ประชุมสภาจังหวัดได้⁵³ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาคัดสรรผู้ที่สมควรเป็นสมาชิกสภาจังหวัดสมัยแรกเรียบร้อยแล้ว ก็จะนำเสนอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแต่งตั้งต่อไป ซึ่งการดำเนินการจัดตั้งสภาจังหวัดที่เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปลายปี พ.ศ.2477 จนถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2478 สภาจังหวัดก็ถูกจัดตั้งขึ้นครบถ้วนทั้ง 70 จังหวัด⁵⁴

ในปลายปี พ.ศ.2478 รัฐบาลก็ได้ดำเนินการจัดตั้งเทศบาลขึ้น 45 แห่ง คือ เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 42 แห่ง และเทศบาลตำบล 2 แห่ง โดยในจำนวนนี้เป็นการยกฐานะจากสุขาภิบาลมาเป็นเทศบาล 35 แห่ง และในระหว่างที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลแห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล ที่บัญญัติว่าจะต้องแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติและพื้นความรู้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาจังหวัดดังที่ได้กล่าวมาแล้วให้เป็นสมาชิกสภาเมือง และสภาตำบลในสมัยแรก เพื่อให้เป็นผู้เริ่มการเทศบาลที่จะดำเนินต่อไปนั้น ฉะนั้นจึงได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งซึ่งเป็นคณะเดียวกันกับที่พิจารณาคัดสรรสมาชิกสภาจังหวัดสมัยแรก และในบางจังหวัดอาจจะมีการแต่งตั้งนายอำเภอประจำท้องถิ่นที่จะทำการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเข้าร่วมประชุมด้วย เนื่องจากเป็นผู้ที่ทำงานใกล้ชิดอยู่ในท้องถิ่นย่อมสามารถที่จะแนะนำบุคคลที่เหมาะสมและมีความสามารถเข้ามาดำเนินงานเทศบาลในช่วงเริ่มก่อการได้⁵⁵ สำหรับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาคัดเลือกกระทรวงมหาดไทยก็ให้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกันตามที่กฎหมายกำหนด และได้เพิ่มเติมในส่วนที่ต้องเป็นผู้ที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ในเขตเทศบาลนั้นๆ ลงไปด้วย

นอกจากนี้ตามนโยบายของรัฐบาลในการคัดเลือกสมาชิกเทศบาลสมัยเริ่มการนี้ก็ต้องการคนที่มีความรู้และคุ้นเคยกับงานในด้านนี้มาก่อน ดังนั้นบุคคลที่เคยเป็นกรรมการสุขาภิบาลมาก่อนจึงมีโอกาสที่คณะกรรมการจะพิจารณาคัดเลือกมากกว่า ดังเช่น ในการคัดเลือกบุคคลเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมืองราชบุรีสมัยแรก พ.ศ.2478 กระทรวงมหาดไทยได้ชักชวนให้คณะกรรมการพิจารณบุคคลบางคนใหม่ และให้สอบสวนคุณสมบัติบางประการ ในรายชื่อและคุณสมบัติพิจารณาใหม่ที่กระทรวงมหาดไทยส่งกลับมานั้น ประกอบด้วย นายพร้อม สุทัศน์ เคยต้องคดีในข้อหาทุจริตต่อหน้าที่, ชุนพรรคพานิช เคยถูกฟ้องในทางแพ่งถึงแก่ขายทอดตลาดทรัพย์สินหลายสำนวน,

⁵³ กจช. [3] สร. 0201.62/1 เรื่อง โครงการและการปฏิบัติงานกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ.2476 - 2482).

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁵ กจช. มท. 5.16/15 เรื่อง การยกฐานะท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาล หนังสือจากปลัดกระทรวงมหาดไทย ถึง คณะกรรมการจังหวัดนครพนม ที่ 24095/2478 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2478.

นายสิงโต เพียรสกุล เคยถูกคำสั่งศาลยึดทรัพย์สินขายทอดตลาด, นายลวีน นัยนานนท์ เคยต้องหาในคดีทุจริตต่อหน้าที่ และนายเกียนกู่ ศิลปโอสถ เคยต้องหาในคดีฐานประมาททำให้คนตาย จากการพิจารณาใหม่ของคณะกรรมการให้คัดบุคคลบางคนออก คงเหลือแต่ขุนพรรคพานิช และนายสิงโต เพียรสกุล ไว้เนื่องจากเคยเป็นกรรมการสุขาภิบาลมาก่อน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการทำงานของเทศบาลมากกว่า ส่วนการต้องโทษนั้นเป็นแต่เพียงคดีทรัพย์สินเท่านั้น และโดยเฉพาะในขณะนี้ที่รัฐบาลต้องการบุคคลที่เป็นหัวคิดทำประโยชน์ให้แก่การสร้างรากฐานเทศบาลที่จะเกิดขึ้นมากกว่า⁵⁶ นอกจากนี้ผู้ที่ เป็นสมาชิกสภาจังหวัดก็สามารถถูกคัดเลือกให้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลได้ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดห้ามไว้ และเขตเทศบาลนั้นเป็นเขตที่มีพื้นที่จำกัด การสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติวิริยะฐานะดีและเอาใจใส่ต่อการทำงานนั้นหายาก ดังนั้นในหลายๆ เทศบาลบุคคลที่ถูกคัดเลือกให้เป็นสมาชิกสภาจังหวัดแล้ว ก็อาจถูกคัดเลือกให้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลอีกด้วย⁵⁷

ต่อมาเมื่อกระทรวงมหาดไทยได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในสมัยแรกแล้ว ตามกฎหมายข้าหลวงประจำจังหวัดก็จะแต่งตั้งคณะเทศมนตรี ซึ่งจะมาจากสมาชิกสภาเทศบาลหรือไม่ก็ได้ และเมื่อคณะเทศมนตรีจะเข้ารับหน้าที่ นายกเทศมนตรีก็ต้องแถลงนโยบาย เพื่อสภาจะได้ลงมติไว้วางใจ แต่ถ้าคณะเทศมนตรียังไม่ได้รับความไว้วางใจก็ยอมไม่มีสิทธิและหน้าที่บริหารการเทศบาลแห่งนั้นๆ เมื่อการเลือกสรรบุคคลที่จะเข้ามาดำเนินงานของเทศบาลทั้งในส่วนของสภาเทศบาลและในส่วนของคุณเทศมนตรีเป็นที่เรียบร้อยแล้ว การเปิดประชุมสภาเทศบาลในแต่ละแห่งจึงเริ่มดำเนินงานได้

นอกจากการเลือกบุคคลที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาลสมัยแรกแล้ว ในเรื่องของเงินรายได้ที่จะนำไปดำเนินงานภายในเทศบาลก็เป็นส่วนสำคัญที่รัฐบาลจะต้องจัดเตรียม โดยในปี พ.ศ.2477 รัฐบาลได้จัดเงินอุดหนุนให้เทศบาลเป็นจำนวน 199,000 บาท⁵⁸ แต่เนื่องด้วยขณะนั้นยังมีได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้น จึงได้แบ่งสรรเงินประเภทนี้ให้แก่สุขาภิบาล เพราะสุขาภิบาลเหล่านั้นก็จะเปลี่ยนสภาพเป็นเทศบาลในโอกาสต่อไป และรัฐบาลยังได้อนุมัติให้จัดการออกสลากกินแบ่งบำรุงเทศบาล เพื่อนำเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งมาบำรุงการเทศบาลอีกด้วย เป็นการหารายได้ให้แก่เทศบาลอีกทางหนึ่ง

นอกจากนี้ในปีเดียวกัน รัฐบาลก็ได้ออกพระราชบัญญัติอนุญาตให้กู้ยืมเงินแก่สุขาภิบาลหรือเทศบาลเพื่อทำการไฟฟ้าและประปา พ.ศ.2477 ในกรณีนี้รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณสำหรับเรื่อง

⁵⁶ กจข. มท. 5.16/12 เรื่อง นายพร้อม สุทัศน์ ขอให้ไต่สวนพิจารณาการคัดเลือกสมาชิกสภาเทศบาลเมือง จ.ราชบุรี (พ.ศ.2478).

⁵⁷ คูใน กจข. มท. 5.16.3/71 เรื่อง การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดสมัย 2 (พ.ศ.2479) จ.พิษณุโลก.

⁵⁸ กจข. [3] สร. 0201.62/1 เรื่อง โครงการและการปฏิบัติงานกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ.2476 – 2482) (4 พ.ศ.2476 – 19 มิ.ย.2482).

นี้ไว้เป็นจำนวนเงิน 500,000 บาท ให้สุขาภิบาลหรือเทศบาลกู้ไปลงทุนทำการไฟฟ้าและประปาในเขตพื้นที่ของตน โดยสุขาภิบาลและเทศบาลที่ทำการกู้เงินจะต้องเสียดอกเบี้ยให้แก่รัฐบาลร้อยละ 3.5 ต่อปี มีกำหนดระยะเวลาการใช้คืนให้เสร็จสิ้นภายใน 20 ปี และในส่วนของกิจการไฟฟ้าของรัฐที่สุขาภิบาลหรือเทศบาลได้รับสัมปทานอนุญาตให้จัดทำไฟฟ้าแล้ว รัฐบาลก็ให้สิทธิในการกู้ยืมเงินเพื่อพัฒนากิจการไฟฟ้าในพื้นที่นั้นๆ ได้เช่นกัน ดังในปี พ.ศ.2478 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลให้กู้ยืมเงินแก่สุขาภิบาลหรือเทศบาล 6 แห่ง เพื่อทำการไฟฟ้า พ.ศ.2478 ซึ่งเทศบาลทั้ง 6 แห่งนั้นได้แก่

เทศบาลเมืองจันทบุรี	ให้กู้ไม่เกิน	57,000 บาท
เทศบาลตำบลสองพี่น้อง	"	40,000 บาท
เทศบาลเมืองชลบุรี	"	21,500 บาท
เทศบาลเมืองพิษณุโลก	"	23,000 บาท
เทศบาลเมืองบ้านโป่ง	"	23,000 บาท
เทศบาลเมืองนครนายก	"	8,000 บาท

จะเห็นได้ว่างานในระยะแรกของเทศบาลหลายแห่งก็มุ่งเน้นไปที่กิจการสาธารณูปโภค ดังเช่นไฟฟ้าและประปา ซึ่งก็ตรงกับนโยบายรัฐบาลขณะนั้น ที่ต้องการขยายการไฟฟ้าและประปาออกไปให้มากขึ้น⁵⁹ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติอนุญาตให้กู้ยืมเงินแก่สุขาภิบาลหรือเทศบาลเพื่อทำการไฟฟ้าและประปา พ.ศ.2477 และจัดวางงบประมาณจำนวนนี้ไว้ให้สำหรับเทศบาลที่จะดำเนินการพัฒนาสาธารณูปโภคภายในพื้นที่ของตนต่อไป

นอกจากนี้รัฐบาลก็ยังจะได้เตรียมจัดกิจการต่างๆ เพื่อให้การเทศบาลมีลักษณะและรูปแบบที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการจัดวางระเบียบการทะเบียนราษฎรในเขตเทศบาล การจัดวางระเบียบการแต่งกายสำหรับเจ้าหน้าที่ฝ่ายท้องถิ่น จัดให้มีพระราชกฤษฎีการะเบียบการเบิกจ่ายการรักษาเงิน การตรวจเงินของเทศบาล และยังสามารถประกาศพระราชบัญญัติการสาธารณสุขในเขตเทศบาลต่างๆ อีกด้วย⁶⁰

จะเห็นได้ว่าการก่อตั้งเทศบาลในระยะแรก รัฐบาลไม่ได้ดำเนินการจัดตั้งในพื้นที่ แต่ได้มีการเตรียมการในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดอบรมที่ปรึกษาเทศบาล การดำเนินการเลือกสรรสมาชิกสภาเทศบาลและสภาจังหวัดในสมัยเริ่มการ และการดำเนินการจัดมอบเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาล ตลอดจนการมอบภาระหน้าที่ในด้านต่างๆ ให้ อำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ใน

⁵⁹ วิภาวรัตน์ ดีอ่อง, “พัฒนาการของกิจการไฟฟ้าในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ.2427 – 2488” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534).

⁶⁰ กจช. [3] สร. 0201.62/11 เรื่อง ให้กระทรวงมหาดไทยเสนอโครงการปฏิบัติงาน เพื่อของงบประมาณและประกอบการพิจารณาต่างๆ พ.ศ.2478 (3 ต.ค. 2479 – 2480).

พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 จึงไม่ได้เกิดขึ้นในทันที ขึ้นอยู่กับการดำเนินการจัดการของรัฐบาลที่จะมอบภาระใดให้แก่เทศบาลดำเนินงานก่อน ดังเช่นในเรื่องของประปาและไฟฟ้า ซึ่งเป็นสิ่งที่สุขาภิบาลแต่เดิมดำเนินงานอยู่ ประกอบกับรัฐบาลต้องการขยายกิจการไฟฟ้าและประปาออกไปให้มากขึ้น เมื่อจัดตั้งเทศบาลขึ้นรัฐบาลจึงสนับสนุนให้เทศบาลดำเนินการ

3.1.4 การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นในสมัยที่ 2

ภายหลังจากที่ได้มีการประชุมสภาจังหวัดและสภาเทศบาลสมัยแรกครบ 1 ปี สภาจังหวัดและสภาเทศบาลสมัยที่ 1 ก็จะต้องลงตามนัยแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2476 และกระทรวงมหาดไทยต้องดำเนินการจัดตั้งสภาจังหวัดและสภาเทศบาลสมัยที่ 2 ต่อไป โดยในสมัยที่ 2 นี้ สภาประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 ได้แก่บุคคลที่พลเมืองเลือกตั้ง ประเภทที่ 2 ได้แก่ผู้ที่รัฐบาลแต่งตั้งไม่เกินจำนวนสมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งจะถือได้ว่าเป็นการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นทางตรงครั้งแรกที่เกิดขึ้นในสยาม

ในการนี้สภาจังหวัดจะสิ้นสุดสมัยแรกก่อนสภาเทศบาล คือในประมาณกลางเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2479 กระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดคุณสมบัติและพื้นความรู้ของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัด ตามกฎกระทรวงมหาดไทยตามความในมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ไว้ดังนี้คือ⁶¹

1. มีความรู้อ่านหนังสือไทยออกและเขียนได้ มีความเข้าใจในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ
2. มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ
 - ก. มีสัญชาติเป็นไทยตามกฎหมาย แต่
 - (1) ถ้าบิดาเป็นชาวต่างประเทศ จะได้แต่งงานกับมารดาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ต้องเป็นผู้ที่ได้เรียนหนังสือไทยจนได้ประกาศนียบัตรชั้นมัธยมปีที่ 3 หรือได้รับราชการประจำการตามพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหารแล้ว หรือได้รับราชการประจำแผนกอื่นๆ ในตำแหน่งตั้งแต่เสมียนพนักงานขึ้นไปโดยมีเงินเดือนประจำแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี

⁶¹ กจช. มท. 5.16/32 เรื่อง คำบรรยายเรื่องสภาจังหวัดของผู้ตรวจราชการเทศบาล จ.ลำพูน (พ.ศ.2479).

(2) ถ้าเป็นคนี่แปลงชาติมาเป็นไทย ต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในข้อ (1) หรือได้อยู่ในราชอาณาจักรสยามเป็นเวลาติดต่อกันนับแต่เมื่อได้แปลงชาติมาแล้วไม่ต่ำกว่า 10 ปี

- ข. มีอายุ 23 ปีบริบูรณ์
 - ค. ไม่เป็นบุคคลวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
 - ง. ไม่เป็นบุคคลที่มีความประพฤติเสื่อมเป็นอาชญา หรือติดยาเสพติดให้โทษ
 - จ. ไม่เป็นผู้ต้องคุมขังอยู่โดยหมายศาลในขณะที่มีการเลือกตั้ง
 - ฉ. ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ในขณะที่มีการเลือกตั้ง
 - ช. ไม่ถูกศาลพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิออกเสียง
 - ช. ไม่เป็นบุคคลที่อยู่ในฐานะเหนือการเมืองตามรัฐธรรมนูญมาตรา 11
3. ต้องเป็นบุคคลที่ทางการได้สอบสวนและพิจารณาโดยถ่องแท้แล้วว่ามีได้เป็นบุคคลอันธพาล หรือเป็นหัวหน้าโจร หรือหัวหน้าช่องกระทำการผิดกฎหมาย
4. มีความเลื่อมใสในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญโดยมีหลักฐานสนับสนุน
5. ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องมีภูมิลำเนา หรือถิ่นที่อยู่ หรือมีอสังหาริมทรัพย์ หรือเป็นบุคคลที่เกิดในอำเภอที่ตนสมัครรับเลือกนั้น
6. บุคคลหนึ่งจะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดได้แต่จะเพาะอำเภอเดียวเท่านั้น

ในอำเภอใดมีผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่เกินจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดที่อำเภอหนึ่งๆ จะมีได้ในอำเภอหนึ่งๆ ก็ไม่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้น

สำหรับวิธีในการเลือกตั้งนั้นได้อธิบายตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งผู้แทนตำบล ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งผู้แทนตำบลที่ใช้อยู่ขณะนั้นก็คือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2476 (ฉบับที่ 2) แต่การเลือกตั้งสภาจังหวัดครั้งนี้ลักษณะวิธีการเลือกอาจจะแตกต่างจากเมื่อคราวเลือกตั้งผู้แทนตำบลเมื่อ พ.ศ.2476 อยู่เล็กน้อยก็คือ กระทรวงมหาดไทยได้สั่งให้แจกบัตรออกเสียงแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงเท่าจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดที่อำเภอหนึ่งๆ จะมีได้ตามกฎหมาย ในขณะที่การเลือกตั้งผู้แทนตำบลนั้นผู้มีสิทธิออกเสียงจะได้รับแจกบัตรเพียงคนละ 1 บัตร ทั้งนี้เพราะตามพระราชบัญญัติเลือกตั้งกำหนดให้มีผู้แทนตำบลได้ตำบลละ 1 คน ส่วนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด ผู้แทนของอำเภออาจมีมากกว่า 1 คน ฉะนั้นจึงต้องแจกบัตรเท่าจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดที่อำเภอหนึ่งๆ จะพึงมีได้⁶² ซึ่งลักษณะการเลือกตั้งแบบนี้ถึงจะเคยปฏิบัติมาแล้วครั้งหนึ่ง แต่ก็ยังถือได้ว่าเป็นของใหม่สำหรับราษฎรและข้าราชการของ

⁶² เรื่องเดียวกัน.

ไทย ฉะนั้นความผิดพลาดต่างๆ อาจเกิดขึ้นได้ ไม่ว่าจะเป็นส่วนของการชำระราชการที่ยังไม่เข้าใจระเบียบและหลักการของกฎหมายการดำเนินการเลือกตั้ง

ดังเช่นกรณี การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดพระนครในเขตอำเภอสัมพันธวงศ์ ซึ่งสามารถมีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 8 นาย แต่ทางอำเภอได้จ่ายบัตรเหลือง⁶³ ให้กับผู้มีสิทธิออกเสียงคนละ 1 บัตร และให้นำบัตรนี้ใส่ในหีบบัตรออกเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งหีบใดหีบหนึ่งเพียงหีบเดียว ซึ่งหมายความว่าผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถเลือกสมาชิกสภาจังหวัดได้เพียงคนเดียว ส่วนผลของการเลือกตั้งนั้นทางอำเภอถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งได้คะแนนสูงสุด และรองลงมารวม 8 คน เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดไป ลักษณะเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการรอนสิทธิของผู้มีสิทธิออกเสียงจาก 8 คนเหลือเพียง 1 คน และยังมีผิดไปจากหลักการที่กฎหมายกำหนดด้วย⁶⁴ หรือจะเป็นในส่วนของราษฎรที่ยังไม่ค่อยเข้าใจรูปแบบและวิธีการเลือกตั้งในระบอบใหม่เท่าใด ดังเช่น ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดที่อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จ.ฉะเชิงเทรา ก็มี "ราษฎรที่ไปจำนวนไม่น้อยที่ไม่ทราบว่าจะไปทำไมกัน สงสัยว่าเรื่องปิดและเปิดน้ำเกี่ยวแก่การทำนาบ้าง เรื่องการตัดถนนใหม่บ้าง เกี่ยวแก่การเรียโรสร้างโรงเรียนบ้าง ครั้นถูกเรียกชื่อและแจกบัตรให้ก็ซังกงไม่รู้ว่าจะทำอะไร ต่อเมื่อเขาเตือนให้เอาไปใส่หีบจึงนำไปใส่ บางคนใส่เรียงกันตั้งแต่หีบที่ 1-2-3 โดยไม่มีความหมาย บางคนยัดหีบเดียวทั้ง 3 ใบ"⁶⁵

ส่วนที่จังหวัดนครศรีธรรมราชที่ "ผู้มีสิทธิออกเสียงคนเดียว ออกเสียงลงคะแนนในหีบเดียวกันตั้งหลายๆ ใบ โดยวิธีใส่คราวเดียวซ้อนกันหลายใบบ้าง ใส่ครั้งหนึ่งแล้วเดินวนเวียนๆ แล้วกลับมาใส่อีกบ้าง คนหนึ่งใส่แล้วบัตรยังเหลืออยู่ กลับออกมาแล้วเอาบัตรให้ผู้อื่นที่ใส่มาแล้วหรือผู้ที่ไม่มิสิทธิออกเสียงเข้าไปใส่อีกบ้าง"⁶⁶ เป็นผลให้หีบของผู้รับเลือกคนหนึ่งได้รับบัตรตั้ง 1,624 บัตร ในขณะที่ผู้มาใช้สิทธิมีเพียง 1,500 บัตร⁶⁷ ลักษณะเช่นนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะข้าราชการในอำเภอนั้น ยังไม่มีการประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรได้เข้าใจถึงการเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดที่จะมีขึ้นให้มากพอ การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นครั้งแรกจึงประสบปัญหาความยุ่งยากอยู่บ้าง แต่อย่างไรก็ตามการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดประเภทที่ 1 สมัยที่ 2 ทั้งหมด

⁶³ บัตรชนิดเดียวกับบัตรที่เคยใช้แล้วในการเลือกตั้งผู้แทนตำบล เมื่อ พ.ศ.2476

ดูรายละเอียดใน "ปัญหาการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด," ศรีกรุง (23 มิถุนายน 2479).

⁶⁴ "ปัญหาการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด," ศรีกรุง (23 มิถุนายน 2479).

⁶⁵ กจข. มท. 0201.1.1/105 เรื่อง นายผล โฉมวิงศ์ แกลงถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (พ.ศ.2479).

⁶⁶ กจข. มท. 5.16.3/38 เรื่อง การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดสมัย 2 (พ.ศ.2479) จ.นครศรีธรรมราช.

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน.

ราชอาณาจักรก็เสรีจึลึกลง โดยมีจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดที่มาจากกาเลือกลงตั้งรวมทังลึ 1,315 คน⁶⁸

ต่อมารัฐบาลก็จะได้ทำการเลือกลงสรรแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ชึ้นสมทบไม่เก็นกึงหนึ่งทุก จังหวัด โดยการค้ดเลือกลงสมาชิกประเภทที่ 2 ก็ดำเนินกาเร้นเดียวกับกาเลือกลงสรรสมาชิกสภาจังหวัดในสมัยแรก แต่ในสมัยที่ 2 นี้ กระทรวงมหาดไทยได้สั่งกาเร้นให้คณะกรรมการพิจารณาค้ดเลือกลงนั้นได้พิจารณาถึงคุณสมบัตึอื่น ๆ ประกอบด้วย นอกจากคุณสมบัตึที่กำหนดไว้เมื่อกั้งค้ดเลือกลงสมาชิกในสมัยเร้มีการแล้ว คึอ⁶⁹

1. เป็นผู้ที่ได้ให้ประโยชน์แก่ราชการ
2. เป็นผู้ที่มีใจเสี่ยสละ และเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง
3. ไม่ควรเป็นข้าราชการประจำ
4. ควรเลือกลงผู้ซึ่งมีวิทยฐานะสูง และถ้าได้ผู้ที่มีความรู้กาเร้นเทศบาล และสามารถช่วยเหลือในกิจการของเทศบาลให้ดำเนินไปด้วยดี หรือผู้ที่เคยรับราชการ หรือเคยประกอบอาชีพที่เด่นมาแล้วได้ยึงเป็นการดี เพราะในระหว่างบรรดาผู้ที่มีคุณสมบัตึเท่าเทียมกัน ผู้มีวิทยฐานะสูงอาจช่วยในการปรึษาของสภาจังหวัดได้ดียึงชึ้น

5. ให้พิจารณาผู้ซึ่งรัฐบาลได้แต่งตั้งไว้แล้วในสมัยที่ 1 ก่อน หากผู้ใดเข้าใจระเบียบและหลักกาเร้นของสภาจังหวัดคึดี ทังเป็นผู้สนใจต่อกิจการของสภา และมีความประพฤติเร้ียบร้อยคึดีให้เลือกลงไว้อีก อนึ่ในการเลือกลงนั้น หากจำเป็นจึริง ๆ จะไม่เลือกลงตามประเภทอาชีพคึได้ ถ้ากาเร้นเลือกลงตามประเภทอาชีพนั้นจะไม่ได้บุคคลคึดีที่สุดที่จะทึงเลือกลงได้โดยไม่ค้ดถึงถึงอาชีพ

ฉะนันลักษณะของการเลือกลงสรรสมาชิกสภาจังหวัดในสมัยนี้จึึงเน้นไปที่คุณสมบัตึของบุคคลในอันจะเป็นประโยชน์ต่อกิจการของสภาเทศบาลเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป้นในด้านของกาเร้นดำเนินงานหรือในด้านกาเร้นเมือง ดังเช้นในหลาย ๆ จังหวัดคึได้มีการเลือกลงผู้ที่เป็นนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีหรือเป้นสมาชิกสภาเทศบาลเข้ามาเป้นสมาชิกสภาจังหวัดด้วย เพื่อที่จะได้บุคคลที่มีความรู้และประสบการณ์ในองคึกรกาเร้นปกครองท้งถึนในระบบใหม่ นอกจากนี้ในบางจังหวัดที่อำนาจของรัฐยึงไม่สามารถสถาปนาได้อย่างมั่นคง อย่างจังหวัดชายแดนภาคใต้รัฐบาลคึมีนโยบายตั้งกลุ่มผู้นำอำนาจท้งถึนเก่า และผู้นำชุมชนโดยเฉพาชุมชนศาสนาอื่นให้เข้ามาเป้นส่วนหนึ่งกับระบอบกาเร้นปกครองแบบใหม่ที่เกิดขึ้น ดังเช้นในจังหวัดนราธิวาสคึได้มีการเช้ญพระยาภูผาภักคึ "พระยาเมือง" มาเป้นสมาชิกสภาจังหวัด และคึยงได้เลือกลงตัวนุญมัดชึ้ซึ่งเป้นทายาทของ

⁶⁸ กชข. [3] สร. 0201.62/11 เรือง ให้กระทรวงทบวงกรมเสนอโครงการปฏิบัติงาน เพื่อของบประมาณ และประกอบการพิจารณาต่าง ๆ พ.ศ.2478 (3 ต.ค. 2479 – 2480).

⁶⁹ กชข. มท. 5.16.3/2 เรือง การตั้งช้อมสภาเมือง (พ.ศ.2479).

พระยาเมือง ซึ่งถึงแม้ตัวถูกมัดจะหย่อนคุณสมบัติของการเลือกตั้งอยู่บ้าง แต่ก็ยังเป็นหัวหน้าในศาสนาอิสลาม และเป็นที่ยินยอมของชาวมลายูในท้องถิ่น⁷⁰ ซึ่งก็จะช่วยให้การปกครองของเทศบาลต่อชาวมลายูมีความสะดวกมากขึ้น นอกจากนี้คณะกรรมการก็ยังเลือกนายเจ๊ะหมัด ซึ่งเป็นคนแรกสำหรับจังหวัดนราธิวาสที่ได้ให้แนวความเห็นที่ว่า “รัฐธรรมนูญไม่ขัดกับกบฏ (คัมภีร์ศาสนา) ประสานกันได้เป็นอย่างดี”⁷¹ และยังได้เผยแพร่แนวความคิดนี้ออกไปยังชาวมุสลิมคนอื่นๆ อีกด้วย

ในจังหวัดภาคเหนืออย่างเชียงใหม่ รัฐก็ใช้นโยบายในลักษณะเดียวกันคือ มีการแต่งตั้งเจ้าราชบุตรเป็นสมาชิกสภาจังหวัดด้วย เนื่องจากรัฐบาลยังเห็นว่า “การดำเนินนโยบายการปกครองจังหวัดเชียงใหม่ ในเวลานี้ยังไม่ถึงเวลาสมควรที่จะเลิกไม่เกี่ยวข้องกับตระกูลเชียงใหม่เสียทีเดียว”⁷² นอกจากนี้ลักษณะของความเป็นผู้นำท้องถิ่นเดิมแล้วชุมชนศาสนาที่นอกจากอิสลาม ดังเช่นชุมชนคริสต์ รัฐก็ให้ความสนใจที่จะนำเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองในระบบใหม่ จะเห็นได้จากในจังหวัดนครนายกก็มีเลือกสมาชิกสภาจังหวัดในหมู่ผู้นับถือศาสนาโรมันคาทอลิก ซึ่งในจังหวัดนครนายกมีชุมชนชาวคริสต์อยู่หลายหมู่บ้าน และทางจังหวัดก็ได้ดำเนินการสมาคมติดต่อกับผู้นับถือศาสนาโรมันคาทอลิกในการพัฒนาท้องถิ่นอยู่เสมอ⁷³ บุคคลเหล่านี้รัฐบาลเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญที่เพิ่งจะเกิดขึ้นนี้ได้เป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ตาม การดึงเอากลุ่มอำนาจในท้องถิ่นต่างๆ เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบอบการปกครองแบบใหม่นี้ ก็จะมีลักษณะแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ตามสภาพสังคมการเมืองในจังหวัดนั้น อย่างเช่น ในจังหวัดนครนายกที่กล่าวมาแล้วข้างต้น มีการดึงกลุ่มศาสนาคริสต์เข้ามาเป็นสมาชิกสภาจังหวัด ในขณะที่จังหวัดเชียงใหม่ การนับถือศาสนาคริสต์กลับเป็นคุณสมบัติที่ทำให้ข้าหลวงประจำจังหวัดต้องตัดกลุ่มคนพวกนี้ออกจากรายชื่อที่มีการเสนอเข้ามา⁷⁴

จะเห็นได้ว่าการคัดเลือกสมาชิกประเภทที่ 2 ของรัฐบาลนี้ ส่วนหนึ่งเป็นไปเพื่อการดำเนินกิจการของเทศบาลเองที่ได้ผู้ที่มีความชำนาญในการปกครอง และมีประสบการณ์ในการจัดการปกครองท้องถิ่นมาก่อน อีกส่วนหนึ่งเป็นไปเพื่อสถาปนาการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญให้มีความมั่นคงและหยั่งรากลงไปถึงท้องถิ่นต่างๆ ผ่านองค์กรการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ที่เกิดขึ้นสมาชิกประเภท 2 สมัย 2 ที่รัฐบาลได้แต่งตั้งทั้งสิ้นมีจำนวน 671 คน⁷⁵

⁷⁰ กชข. มท. 5.16.3/53 เรื่อง จังหวัดนราธิวาส การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดสมัย 2 (พ.ศ.2479).

⁷¹ เรื่องเดียวกัน.

⁷² กชข. มท. 5.16.3/50 เรื่อง จังหวัดเชียงใหม่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดสมัย 2 (พ.ศ.2479).

⁷³ กชข. มท. 5.16.3/55 เรื่อง จังหวัดนครนายก การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดสมัย 2 (พ.ศ.2479).

⁷⁴ กชข. มท. 5.16.3/50 เรื่อง จังหวัดเชียงใหม่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดสมัย 2 (พ.ศ.2479).

⁷⁵ กชข. [3] สร. 0201.62/11 เรื่อง ให้กระทรวงทบวงกรมเสนอโครงการปฏิบัติงาน เพื่อของบประมาณ และประกอบการพิจารณาต่างๆ พ.ศ.2478 (3 ต.ค. 2479 - 2480).

เมื่อเสร็จสิ้นจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งสมาชิกสภาจังหวัดสมัยที่ 2 แล้ว ในปลายปี พ.ศ.2479 สมาชิกสภาเทศบาลบางแห่งก็จะสิ้นสุดวาระในสมัยแรกลง ในการนี้รัฐบาลจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ.2479 กำหนดคุณสมบัติของผู้เลือกตั้ง และผู้สมัครรับเลือกตั้ง กับวิธีการเลือกตั้งไว้ โดยเฉพาะสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งคุณสมบัติของผู้เลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้ก็มีลักษณะคล้ายกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2476 ที่กล่าวไปแล้วในส่วนของการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดข้างต้น และสำหรับวิธีการเลือกตั้งนั้นจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด รัฐบาลจึงได้กำหนดให้ใช้วิธีการตีหมายเลขของผู้ที่ต้องการจะเลือกตั้งลงไปในบัตรเลือกตั้งตามจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่จะมีได้ในท้องถิ่นนั้นๆ และให้มีการติดรูปถ่ายและหมายเลขของผู้สมัครไว้ในบริเวณที่เลือกตั้ง เพื่อให้ราษฎรสามารถตรวจสอบรายชื่อและหมายเลขของผู้ที่ตนต้องการจะเลือกให้ถูกต้อง สำหรับในส่วนของการแต่งตั้งสมาชิกประเภท 2 ในสมัยที่ 2 นี้ รัฐบาลก็ดำเนินการเหมือนเมื่อคราวเลือกสรรสมาชิกสภาเทศบาลในสมัยแรก โดยรัฐบาลจะแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลประเภท 2 มีจำนวนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งเมื่อดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้วสภาเทศบาลสมัยที่ 2 ก็จะทำเนืองงานต่อไป

อาจกล่าวได้ว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นในสมัยที่ 2 นี้ ถือได้ว่าเป็นการเลือกตั้งทางตรงครั้งแรกที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์การเมืองไทย และเป็นโอกาสเปิดโอกาสให้กลุ่มคนต่างๆ ในท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองผ่านกระบวนการเลือกตั้งได้เป็นครั้งแรก

3.2 การแก้ไขกฎหมายเทศบาลในสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม (พ.ศ. 2481 – พ.ศ. 2487)

สภาพทางการเมืองภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ในสมัยพระยาพหล-พลพยุหเสนา ปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งดำเนินการตรวจสอบการทำงานและคัดค้านอำนาจของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ⁷⁶ จนทำให้นายกรัฐมนตรีจำเป็นต้องลาออกถึง 3 ครั้ง คือในกรณีเรื่องสัญญาการจำกัดยางพารา (13 กันยายน 2477) กรณีที่ดินพระคลังข้างที่ (27 กรกฎาคม 2480) และกรณีรายละเอียดงบประมาณแผ่นดิน (11 กันยายน 2481) หลังจากนั้น

⁷⁶ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, ประวัติการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2538), หน้า 149 – 151.

พระยาพหลฯ ก็ไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีก เปิดโอกาสให้นายพันเอกหลวงพิบูลสงคราม (ยศในขณะนั้น) ก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งแทน

จากสภาพการณ์เช่นนี้เป็นผลให้รัฐบาลในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม มองว่า ความเข้มแข็งของฝ่ายสภาที่มีมากเกินไปนั้น ในแง่หนึ่งนั้นเป็นสิ่งที่ขัดขวางต่อความเจริญของชาติและท้องถิ่น ดังนั้นจอมพล ป. จึงเร่งสร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหาร เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับรัฐบาลใหม่ ก่อนจะดำเนินนโยบายสร้างชาติเป็นลำดับต่อไป รัฐบาลจอมพล ป. จึงดำเนินนโยบาย 2 ประการ เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับรัฐบาล ประการแรก คือ การจับกุมศัตรูของรัฐบาล เพื่อลดทอนบทบาทของฝ่ายค้านลง และประการที่สอง คือ นโยบายรัฐนิยมและนโยบายสร้างชาติ เพื่อต้องการสนับสนุนจากประชาชนภายในประเทศ ส่วนในการปกครองส่วนท้องถิ่นจอมพล ป. ก็ทำการปรับปรุงองค์กรภายในของเทศบาล เพื่อให้ผู้บริหารมีความเข้มแข็งขึ้นเช่นกัน ประกอบกับสภาพความขัดแย้งภายในระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี ซึ่งเป็นผลให้เทศบาลไม่ก้าวหน้าไปเท่าที่ควรตามทัศนะของรัฐบาลในขณะนั้น การแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 จึงเกิดขึ้น ดังจะกล่าวต่อไป

3.2.1 สภาพปัญหาภายในเทศบาลอันนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายเทศบาลในปี พ.ศ.2481

ภายหลังจากที่เทศบาลได้ถูกจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2478 คณะเทศมนตรีของเทศบาลในหลายๆ แห่งประสบกับปัญหาการขอเปิดอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจของสมาชิกสภาเทศบาลอยู่เสมอ จนบางแห่งในช่วงเวลาไม่กี่ปีก็ต้องเปลี่ยนคณะเทศมนตรีหลายชุด และในแต่ละชุดก็ดำรงตำแหน่งเพียงไม่นาน ซึ่งเป็นผลให้กิจการของเทศบาลไม่เจริญก้าวหน้าและหยุดชะงักอยู่มาก ดังเช่นเทศบาลเมืองนครราชสีมา ในช่วงระยะตั้งแต่มีการจัดตั้งเทศบาล พ.ศ.2478 – 2481 มีคณะเทศมนตรีทั้งสิ้น 6 ชุด ทั้งนี้ไม่นับรวมชุดที่ข้าหลวงประจำจังหวัดได้แต่งตั้งแล้ว แต่ลาออกก่อนที่จะแถลงนโยบาย ซึ่งถ้าคิดโดยเฉลี่ยแล้วชุดหนึ่งบริหารงานอยู่เพียง 6 เดือน 15 วัน⁷⁷ ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 3.1

⁷⁷ กขช. มท. 0201.6.5/35 เรื่อง คำแถลงกิจการประจำปีของคณะมนตรีเมืองนครราชสีมา พ.ศ.2478 – 2481 และข้อสังเกตในเรื่องเทศบาลเมืองฯ ของข้าหลวงประจำจังหวัด.

ตารางที่ 3.1 แสดงระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของคณะเทศมนตรีแห่งสภาเทศบาลเมือง
นครราชสีมาตั้งแต่ พ.ศ.2478 - 2481

สมัยที่	คณะผู้บริหารภายใต้นายกเทศมนตรีในสมัยต่างๆ	ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง
1	ชุดที่ 1 พระยาราชเสนา*	7 เดือน 25 วัน
	ชุดที่ 2 พระยาราชเสนา	6 เดือน 7 วัน
2	ชุดที่ 1 พระยาประสิทธิ์ศีลยการ**	7 วัน
	ชุดที่ 2 ร.ต. ปุ่น สิทธิเวช**	1 เดือน 26 วัน
	ชุดที่ 3 พระอนุบาลสกลเขตต์**	3 เดือน 25 วัน
	ชุดที่ 4 พระยาราชเสนา	25 ธ.ค.2480 - 6 มี.ค.2481

ที่มา: กจช. มท. 0201.6.5/35 คำแถลงกิจการประจำปีของคณะมนตรีเมืองนครราชสีมา พ.ศ.2478 - 2481 และ
ข้อสังเกตในเรื่องเทศบาลเมืองฯ ของข้าหลวงประจำจังหวัด

หมายเหตุ: * หมายถึง พ้นจากตำแหน่งโดยการลาออก

** หมายถึง พ้นจากตำแหน่งโดยสภาไม่ไว้วางใจ

จากตารางจะเห็นได้ว่า เทศบาลเมืองนครราชสีมามีการผลัดเปลี่ยนคณะเทศมนตรีหลายชุดในเวลาอันสั้นนั้น โดยเฉพาะในสมัยที่ 2 ซึ่งเป็นสมัยที่สภาประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คณะเทศมนตรีที่เข้าบริหารงานแต่ละชุดอยู่ในตำแหน่งเป็นเวลาน้อยมาก อย่างในสมัยของพระยาประสิทธิ์ศีลยการนั้นมีระยะเวลาเพียง 7 วัน ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสมาชิกสภาไม่เห็นด้วยกับการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชุดนี้ของข้าหลวงประจำจังหวัด จึงลงมติไม่ไว้วางใจในการแถลงนโยบายของคณะเทศมนตรีชุดนี้ ซึ่งก็เป็นการไม่รับรองบุคคลที่ข้าหลวงประจำจังหวัดเห็นว่าเหมาะสม และในอีก 2 ชุดต่อมาก็เป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี โดยในสมัย ร.ต. ปุ่น สิทธิเวช เป็นนายกเทศมนตรี จบลงด้วยการที่สภาลงมติไม่ไว้วางใจ ส่วนในสมัยพระอนุบาลสกลเขตต์ เป็นนายกเทศมนตรี สภาเกิดความขัดแย้งได้นำไปสู่การที่สภาไม่ยอมผ่านงบประมาณประจำปี ซึ่งการเทศบาลที่ต้องอาศัยงบประมาณก็ไม่สามารถดำเนินงานได้ต้องรั้งรอตามกันไปด้วย และคณะเทศมนตรีเองก็ไม่ยอมลาออกจากตำแหน่ง ความไม่ลงรอยกันของทั้งสองฝ่ายนี้นำไปสู่การที่ข้าหลวงประจำจังหวัดต้องสั่งยุบสภาเทศบาลเมืองนครราชสีมาเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2480⁷⁸ ซึ่งเป็นการยุบสภาเมืองแห่งแรกหลังจากที่มีการจัดตั้งเทศบาลมา ภายหลังจากนั้นอีกหนึ่งปีก็มีการยุบสภาเทศบาลอีก 2 แห่ง คือ สภาเทศบาลเมืองมหาสารคามถูกยุบเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2481 และสภาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดถูกยุบเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคมในปีเดียวกัน จาก

⁷⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 54 ภาค 2 พ.ศ.2480, หน้า 2126.

สภาพความวุ่นวายภายในเทศบาลเมือง และคณะเทศมนตรีไม่สามารถบริหารงานได้ตลอดสมัยของตนนี้ เป็นเหตุให้กิจการงานของฝ่ายบริหารต้องหยุดชะงักอยู่เสมอ

จากสภาพการณ์จะเห็นได้ว่าการที่พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ได้บัญญัติให้สภาควบคุมคณะเทศมนตรีด้วยการให้อำนาจเปิดอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจได้นั้น ทำให้สภามีอำนาจอย่างมากที่จะควบคุมคณะเทศมนตรี โดยเฉพาะเมื่อคณะเทศมนตรีนั้นไม่สามารถหาเสียงสนับสนุนจากบรรดาสมาชิกในสภาได้ เป็นผลให้คณะเทศมนตรีถูกล้มอยู่บ่อยครั้ง การดำเนินงานของฝ่ายบริหารของเทศบาลจึงหยุดชะงักและไม่มีความต่อเนื่องเท่าที่ควร เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้จัดตั้งรัฐบาลในเดือนธันวาคม พ.ศ.2481 จึงมีนโยบายที่จะปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 โดยการแก้ไขปรับเปลี่ยนกลไกและโครงสร้างองค์การบางประการ เพื่อช่วยให้ฝ่ายบริหารสามารถบริหารงานได้เข้มแข็งขึ้น ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 ถูกนำเสนอเข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยมีหลักการ “เพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเทศบาลให้เหมาะสมแก่กาลสมัย และให้ประสานกับการปกครองส่วนภูมิภาคยิ่งขึ้น โดยจัดรูปองค์การใหม่”⁷⁹สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่แถลงในครั้งนั้น คือ

ส่วนที่หนึ่ง ในเรื่องของสภาจังหวัด ได้มีการแยกสภาจังหวัดไว้ในกฎหมายอีกฉบับหนึ่งต่างหาก เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าสภาจังหวัดไม่ใช่เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นโดยตรง

ส่วนที่สอง ในเรื่ององค์การของเทศบาล มีการแก้ไขในประการแรก คือ การแก้ไขจำนวนสมาชิกซึ่งมีอยู่มากเกินไป โดยให้เทศบาลตำบลมีสมาชิก 9 คน เทศบาลเมือง 24 คน และเทศบาลนคร 36 คน การแก้ไขจำนวนสมาชิกนี้สืบเนื่องจากสภาพการเงินของเทศบาลที่มีอยู่อย่างจำกัด เมื่อต้องนำมาใช้จ่ายในเรื่องเบี้ยประชุมของสมาชิกเทศบาล ซึ่งมีอยู่จำนวนมาก เป็นผลให้รายได้ของเทศบาลถูกนำไปใช้ประโยชน์ไม่ได้เต็มที่ ประกอบกับการที่มีสมาชิกจำนวนมาก ทำให้การปฏิบัติงานของบรรดาสมาชิกไม่ค่อยจะมีความพร้อมเพรียงเท่าที่ควร จึงควรที่จะลดจำนวนสมาชิกเทศบาลลงตามความเหมาะสม

ประการที่สอง คือ แก้ไขให้สภาเทศบาลเป็นองค์การบริหารองค์การเดียว มีอำนาจทั้งในทางนิติบัญญัติและในทางบริหาร โดยมีคณะเทศมนตรีเป็นคณะกรรมการบริหารของสภาเทศบาล เพื่อที่จะให้การเทศบาลบริหารกิจการไปได้โดยราบรื่นและรวดเร็วยิ่งขึ้น และเมื่อรวมองค์การเทศบาลเป็นองค์การเดียวแล้วมติการไว้วางใจคณะเทศมนตรีก็ไม่ควรจะมี ฉะนั้นสภาเทศบาลก็ไม่มีอำนาจที่จะถอดถอนคณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้ อำนาจในการถอดถอนคณะเทศมนตรีนี้นี้จึงถูกโอนให้เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย แต่อย่างไรก็ตามสมาชิกสภาเทศบาลก็สามารถที่จะรวม

⁷⁹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 5/2481 (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันอังคารที่ 28 กุมภาพันธ์ 2481.

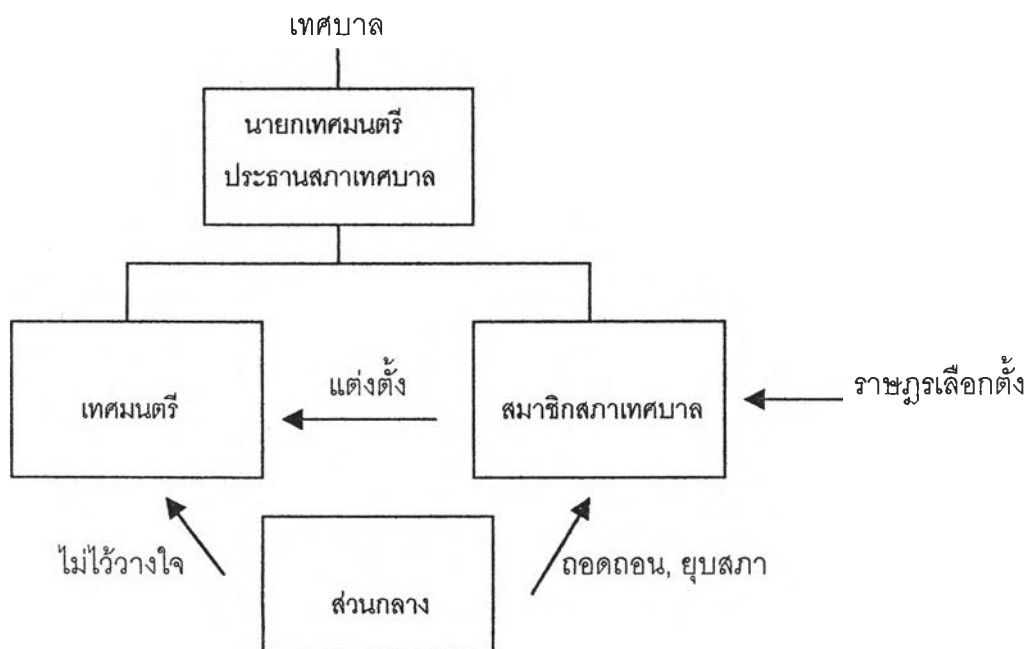
ชื่อกันเสนอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเอาคณะเทศมนตรีออกได้ รวมทั้งข้าหลวงประจำจังหวัดก็สามารถเสนอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาถอดถอนคณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้เช่นกัน ถ้าคณะเทศมนตรีปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล เมื่อสภาเทศบาลไม่มีอำนาจในการถอดถอนคณะเทศมนตรีแล้ว จึงได้มอบอำนาจในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีให้แทนอำนาจที่ถูกแบ่งไป

ส่วนที่สาม ในเรื่องการควบคุมเทศบาล ได้แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจของข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอ ในส่วนที่จะควบคุมฐานะทางการเงินของเทศบาล และรัฐบาลยังได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนจาก กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และกระทรวงธรรมการ ให้มีหน้าที่ในการควบคุมดูแล และช่วยเหลือกิจการของเทศบาลในเรื่องต่างๆ ให้ดียิ่งขึ้นโดยเฉพาะในเรื่องการศึกษา และปัญหาเรื่องการเงิน

ส่วนที่ห้า ในบทเฉพาะกาล ได้แก้ไขให้การดำเนินงานของเทศบาลเหลือเพียง 2 สมัย คือ สมัยที่ 1 และสมัยที่ 3 เพื่อที่จะวางรูปโครงการของเทศบาลให้เป็นการเหมาะสมจึงให้ก้าวเข้าสู่สมัยที่ 3 ที่เดียว คือให้มีสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาแต่ประเภทเดียว ลักษณะเช่นนี้ถือได้ว่าในแง่หนึ่งก็เป็นการเร่งระดับของความประชาธิปไตยให้สมบูรณ์ขึ้น ด้วยการมอบสิทธิในการเลือกผู้แทนท้องถิ่นให้แก่ราษฎรโดยสมบูรณ์ ถึงแม้กฎหมายฉบับนี้จะลดอำนาจในการควบคุมของสมาชิกสภาเทศบาลลงก็ตาม

จะเห็นได้ว่ารัฐบาลในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามนี้ได้แก้ไขการจัดวางโครงสร้างขององค์กรเทศบาลใหม่ โดยปรับเปลี่ยนรูปแบบของเทศบาลเป็นแบบคณะกรรมการ (the Commission Form) ดังจะเห็นได้จากแผนภูมิที่ 3.2 ที่กำหนดให้เทศบาลมีองค์กรเพียงองค์กรเดียวที่มีอำนาจทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติและในฝ่ายบริหาร และกำหนดให้อำนาจของสภาเทศบาลลดน้อยลง คือลดอำนาจในการอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะเทศมตรีลง และยังเพิ่มอำนาจให้แก่คณะเทศมนตรีด้วยการให้นายกเทศมนตรีเป็นประธานของสภาเทศบาล ซึ่งทำให้คณะเทศมนตรีสามารถควบคุมสภาเทศบาลได้มากขึ้น

แผนภูมิที่ 3.2 โครงสร้างของเทศบาลภายใต้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481



แต่อย่างไรก็ตามในการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีสมาชิกบางคนไม่เห็นด้วยในหลักการบางประการ โดยเฉพาะในส่วนของ เรื่องของการเปลี่ยนแปลงองค์การของเทศบาล โดยนายสว่าง สนิทพันธ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จ.สุพรรณบุรี เห็นว่า ปัญหาของการจัดตั้งเทศบาลภายใต้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 นั้นเป็นปัญหาที่ตัวบุคคล เนื่องจาก

“ประการแรกการเทศบาลนั้นยังเป็นของใหม่อยู่ พวกเรายังไม่ค่อยเข้าใจกันดี และยังจับหัวใจของเทศบาลไม่ถูกว่ามีอะไร ประการที่ 2 ในการที่เราเลือกตั้งตัวมนตรีนั้นแล้วได้คนที่เหมาะสมหรือไม่ เท่าที่ได้เคยทำไปแล้วมักเอาคนที่เคยเป็นข้าราชการ ได้กินเบี้ยบำนาญและเป็นผู้ที่มีบรรดาศักดิ์ และเมื่อเป็นเช่นนี้คนเหล่านั้นเคยรับราชการมาในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์เคยคิดว่าตัวเป็นนายคน จะทำอะไรก็คิดว่าคนเหล่านั้นเป็นป่าวของคน สิ่งอะไรไปแล้วจะกลับมาถามหรืออะไรอีกไม่ได้ เป็นการเด็ดขาดเช่นนี้ ก็เมื่อเราได้มีระบอบการเทศบาลเช่นนี้แล้ว เราได้ตั้งคณะมนตรีขึ้นมาบริหารงาน ก่อนจะเข้าบริหารงานนั้นจำเป็นจะต้องขอความไว้วางใจจากสมาชิกเสียก่อน นอกจากนี้ สมาชิกยังมีสิทธิจะตั้งกระทู้ถาม หรือเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อไม่ไว้วางใจได้เหล่านี้เป็นต้น และในการอภิปรายนั้นเองได้พุดกันรุนแรงไปบ้าง เช่นมีการเสียดสีกันอย่างหนัก เป็นการรบกวนเส้นประสาทอย่างแรง เมื่อท่านเหล่านั้นเคยเป็นผู้ที่ได้บริหารการ

งานมาในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว ก็มักจะใจน้อยลาออกเสียบ้าง อะไรบ้าง ต่างๆ นานาเป็นต้น"⁸⁰

นอกจากนี้คณะเทศมนตรีบางคนก็ไม่มีความรู้ความสามารถในการบริหารกิจการของเทศบาลให้เกิดความเจริญก้าวหน้าได้ จนบางเทศบาล "การบริหารการงานของเทศบาลนั้น ผู้ตรวจการโดยมากเกือบทุกคนจำเป็นจะต้องช่วยเหลือกิจการของเทศบาล เปรียบประหนึ่งจะเป็นนายกมนตรีเทศบาลเองก็ว่าได้"⁸¹ และสมาชิกสภาเทศบาลเองบางแห่งก็ไม่ค่อยให้ความสนใจกับการงานของเทศบาลเท่าที่ควรจนบางที่ "ผู้ตรวจการเทศบาลจะต้องให้วุ่นกราบไหว้บุคคลที่จะมาประชุม บางที่ถึงวันประชุมต้องเที่ยวไปตามบ้านช่องขอร้องให้มาประชุมจึงจะครบองค์ประชุม"⁸² ดังนั้นเมื่อเป็นปัญหาที่ตัวบุคคลก็ควรจะต้องแก้ที่ตัวบุคคล ในส่วนของรูปแบบและหลักการของพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ก็ควรจะคงไว้ ถึงแม้ "จะมีการล้มลุกคลุกคลานกันบ้าง รัฐบาลก็ควรจะทำใจหนักแน่นไว้บ้าง เพราะเมื่อแรกเราเข้ามา ก็มีการไม่ไว้วางใจกัน สภาฯ ถูกยุบ แล้วก็เลือกเข้ามาใหม่อีก ต่อๆ ไปก็จะคุ้นกันไปเอง ถ้าเราจะไปแก้ไขใหม่ก็จะใหม่ไปตลอดไม่มีที่สิ้นสุดเลย ยิ่งแก้ก็ยิ่งใหม่จะยิ่งหนักเข้าทุกที"⁸³ โดยเฉพาะยิ่ง "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามเวลานี้เรายังคุ้ยไม่ได้เต็มที่ว่า ราษฎรได้เสื่อมใสอยู่ด้วยความจริงใจ จริงอยู่เรามีสำนักโฆษณาการอยู่เพื่อช่วยเผยแพร่ให้ราษฎรเข้าใจ แต่ว่าก็หาได้เข้าใจอย่างชนิดที่เรียกว่าซาบซึ้งในวิธีการนั้นไม่"⁸⁴ การเทศบาลนั้นก็ควรเป็นรากฐานของการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ เป็นองค์การที่มีรูปแบบจำลองเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามไปไว้ในท้องถิ่น ด้วยการแบ่งแยกสมาชิกสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรีออกเป็น 2 ส่วน เพื่อที่จะให้ราษฎรได้ฝึกฝนในวิธีการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญนอกเหนือไปจากการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นแล้ว ฉะนั้นเมื่อ "ราษฎรยังไม่เข้าใจและไม่มีโอกาสฝึกฝนในระบอบรัฐธรรมนูญเช่นนี้ เราไม่ควรจะทำลายองค์การปกครองในรูปเดิมเสีย"⁸⁵ หลักการและแนวทางของพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 จึงยังคงเหมาะสมกับสภาพของบ้านเมืองในขณะนั้น

⁸⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 5/2481 (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันอังคารที่ 28 กุมภาพันธ์ 2481, หน้า 851 - 852. เน้นโดยผู้อ้าง.

⁸¹ คำอภิปรายของนายเฉลา เตาลานนท์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จ.ตราด, เรื่องเดียวกัน, หน้า 830.

⁸² คำอภิปรายของนายเฉลา เตาลานนท์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จ.ตราด, เรื่องเดียวกัน, หน้า 831.

⁸³ คำอภิปรายของนายสว่าง สนิทพันธ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จ. สุพรรณบุรี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 852 - 853.

⁸⁴ คำอภิปรายของนายถวิล อุดร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จ.ร้อยเอ็ด, เรื่องเดียวกัน, หน้า 838.

⁸⁵ คำอภิปรายของนายถวิล อุดร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จ.ร้อยเอ็ด, เรื่องเดียวกัน, หน้า 838.

ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลได้มองปัญหาของการจัดตั้งเทศบาล ภายใต้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ว่าเป็นเรื่องของรูปแบบขององค์การ ซึ่งแต่เดิมถือว่าสภาเทศบาลกับคณะมนตรีนั้นเป็นละพวก และผลของการเป็นคนละพวกนั่นเองทำให้เกิดความสับสน ดังได้ปรากฏมาแล้ว ถึงแม้ว่าความมุ่งหวังในการที่จะอบรมราษฎรในท้องถิ่นให้เข้าใจวิธีการของระบอบรัฐธรรมนูญจะประสบผลเป็นอย่างดี ภายใต้หลักการของพระราชบัญญัติเดิม แต่ในการปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรีรัฐบาลเห็นว่า ความประสงค์ไปในทางความก้าวหน้าที่ท้องถิ่นนั้น เดินไปช้ามาก หรือเดินเกือบจะไม่ได้ ประกอบกับในการที่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นเวลา 6 ปีแล้ว รัฐบาลได้จัดตั้งสภาเทศบาลและสภาจังหวัด กิจกรรมของสภาทั้งสองนี้ได้แพร่หลายและเผยแพร่ให้ราษฎรได้เป็นที่ซึ่มซาบซึ้งอยู่แล้วความจำเป็นที่จะเผยแพร่การปกครองในระบอบใหม่โดยเร่งร้อนนั้นก็ไม่มี รัฐบาลจึงได้พิจารณาว่า “ในการที่ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญเคร่งครัดในขณะนี้ไม่มีความจำเป็น และด้วยการที่สภาเทศบาลนั้นเป็นการบริหารส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหาร จึงควรจะต้องคำนึงไปถึงในเรื่องการบริหารกิจการให้หนักไปยิ่งกว่าประการอื่น”⁸⁶

จะเห็นได้ว่าในที่ประชุมสภาฯ ขณะนั้นมีความคิดเห็นที่ขัดกันอยู่ในสองแนวทาง แต่อย่างไรก็ดีในที่ประชุมสภาฯ ก็รับหลักการร่างแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ด้วยคะแนนเสียง 78 เสียงต่อ 33 เสียง และได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 ประกอบด้วยหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย), นายเดือน บุนนาค, นายทองม้วน อุตถากร, นายถวิล อุดล, นายอาร์.กียอง, พระยาอรรถการีย์นิพนธ์, หลวงเชวงศักดิ์สงคราม, นายทอง กันทาธรรม และพระพิพิธภักดี ภายหลังจากการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ก็ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดเท่าใดนัก พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 ที่ประกาศใช้ต่อมาจึงคงมีลักษณะสาระสำคัญเดียวกันกับร่างพระบัญญัติที่รัฐบาลเสนอมานี้

แนวทางของเทศบาลในยุคต่อไป ภายใต้นโยบายของจอมพล ป. จึงดำเนินไปในลักษณะขององค์กรเดียวที่มีอำนาจทั้งนิติบัญญัติและบริหาร และยังสามารถลดอำนาจควบคุมของสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อที่จะให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็งขึ้น และกฎหมายก็ยังได้เพิ่มความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารนี้ด้วยการให้เข้าไปอยู่ในการควบคุมดูแลของข้าหลวงประจำจังหวัดให้มากขึ้น ทั้งนี้ก็ด้วยความมุ่งหวังที่จะให้การเทศบาลเป็นองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่ตระหนักถึงหน้าที่ในการบริหารของตนเองอย่างจริงจัง

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 840.

3.2.2 ความขัดแย้งในการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481

จากการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลในปี พ.ศ.2481 โดยการลดอำนาจการควบคุมของสมาชิกสภาเทศบาลไม่ให้อำนาจในการอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจ และเพิ่มอำนาจในการแต่งตั้งนายกเทศมนตรีนั้น ถึงแม้จะสามารถแก้ปัญหาในเรื่องการล้มคณะเทศมนตรีบ่อยๆ แต่สภาพความขัดแย้งระหว่างสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี และความไม่พอใจของสมาชิกสภาบางพวกต่อการทำงานของคณะเทศมนตรีก็ยังคงมีอยู่ เมื่อสมาชิกไม่สามารถแสดงออกด้วยการลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ ความขัดแย้งก็แสดงออกมาในรูปแบบอื่นๆ ดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองสมุทรสาคร ที่เกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่างสมาชิกเทศบาลที่แตกแยกออกเป็น 2 พวก คือ พวกหนึ่งไม่ชอบการบริหารของคณะเทศมนตรีซึ่งโดยมากอยู่ที่ตำบลมหาชัยและโดยมากเป็นพรรคพวกของคณะเทศมนตรีชุดที่แล้ว อีกพวกหนึ่งเป็นพรรคพวกของคณะเทศมนตรีอยู่ตำบลท่าฉลอมและบางหมู่บ้านแพรก กลุ่มสมาชิกในพวกแรกเห็นว่า ตั้งแต่คณะเทศมนตรีชุดนี้ “ได้เข้ามาบริหารงานเพียงไม่กี่วัน ก็พยายามจะเอาเงินของเทศบาลไปบำรุงแต่ในท้องถิ่นของตน คือในตำบลท่าฉลอม มิได้เหลียวแลถึงท้องถิ่นตำบลอื่นๆ เลย ถ้าขึ้นปล่อยให้บริหารต่อไป เทศบาลเมืองสมุทรสาครนี้อาจจะกลายเป็นเทศบาลตำบลท่าฉลอมไป”⁸⁷

ดังนั้นจึงได้มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรีชุดนี้ ผลของการประชุมก็เป็นอันว่าสภาลงมติไม่ไว้วางใจในคณะเทศมนตรีชุดนี้ แต่การประชุมในครั้งนี้ได้มีขึ้นภายหลังการประกาศพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 แล้ว ทำให้ผลของการลงมติไม่ไว้วางใจเป็นโมฆะ เนื่องจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 ได้ระบุไม่ให้สมาชิกสภาเทศบาลเปิดอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรี ดังนั้นคณะเทศมนตรีชุดนี้จึงยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไป จากการที่สมาชิกไม่สามารถทำการควบคุมโดยการขอเปิดอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจได้ สมาชิกก็แสดงความไม่เห็นด้วยกับการดำรงอยู่ของคณะเทศมนตรีชุดนี้ด้วยการไม่เข้าประชุม ตามที่นายกเทศมนตรีได้เรียกประชุมเพื่อตั้งชื่อคณะเทศมนตรีที่ลาออกไป และกิจการอื่นอีกบางประการ ฉะนั้นเมื่อสมาชิกกลุ่มที่ไม่พอใจคณะเทศมนตรีชุดปัจจุบันไม่มาประชุม ประกอบกับขณะนั้นเป็นหน้าหาปลา สมาชิกส่วนมากก็ออกจากบ้านไปทำมาหากินและไปต่างท้องที่⁸⁸ ทำให้สมาชิกมาประชุมไม่ถึงครึ่งหนึ่งไม่ครบองค์ประชุม สภาจึงไม่สามารถดำเนินการประชุมได้ การเรียกประชุมนี้ นายกเทศมนตรีได้เรียกประชุมไปถึง 3 ครั้ง แต่สมาชิกก็ยังมาไม่ครบองค์ประชุม เป็นผลให้คณะเทศมนตรีไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้ นายกเทศมนตรีจึงได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่ง โดยอ้าง

⁸⁷ กขช. มท. 5.16/114 เรื่อง สภาลงมติไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรี จากข้าหลวงประจำจังหวัดสมุทรสาครถึง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ ม. 279/2482 ลงวันที่ 15 เมษายน 2482

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน.

เหตุว่าไม่อาจจะบริหารงานของเทศบาลต่อไปได้ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อข้าหลวงประจำจังหวัดได้เรียกประชุมเพื่อแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชุดใหม่ สมาชิกก็ยังไม่มาประชุมไม่ครบองค์ประชุมอีก ถึงแม้ข้าหลวงประจำจังหวัดจะพยายามไกล่เกลี่ยให้สมาชิกทำความปรองดองกันเพื่อจะช่วยกันจรรโลงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า⁸⁹ แต่เหตุการณ์ก็ยังคงเป็นไปในรูปแบบเดิมคือสมาชิกยังไม่ยอมมาประชุม จากสภาพการณ์เช่นนี้ข้าหลวงประจำจังหวัดได้เสนอให้กระทรวงมหาดไทยถอนสภาพเทศบาลจากท้องถิ่นนั้นเสีย หรือไม่ก็ยกฐานะท้องถิ่นตำบลท่าฉลอมตั้งขึ้นเป็นเทศบาลตำบลท่าฉลอม ต่างหากจากเทศบาลเมืองสมุทรสาคร ซึ่งจากหลักฐานที่มีอยู่ในขณะนั้นยังไม่ปรากฏข้อสรุปถึงการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทยออกมาอย่างชัดเจน

อีกกรณีหนึ่งคือ กรณีของเทศบาลเมืองพระประแดง ที่สมาชิกสภาเทศบาลแบ่งออกเป็น 2 พรรค คือฝ่ายคณะเทศมนตรีพรรคหนึ่ง มีนายชิต ชูแสงศรี นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า พรรคนี้มีสมาชิก 7 คน กับพรรคฝ่ายค้านซึ่งมีสมาชิก 11 คน จากจำนวนสมาชิกทั้งหมด 24 คน เนื่องจากสมาชิกฝ่ายค้านไม่พอใจในการบริหารงานของคณะเทศมนตรี จึงได้พยายามที่จะเสนอญัตติกล่าวโทษ นายชิต ชูแสงศรี เพื่อให้พ้นจากสมาชิกภาพ แต่ในการประชุมแต่ละครั้งนายชิต ได้ใช้อำนาจในฐานะประธานสภาจะจับไม่ให้นำญัตตินี้เข้ามาอภิปรายในสภาได้ เป็นผลให้สมาชิกฝ่ายค้านไม่พอใจจนถึงกับมีการประท้วงด้วยการลุกออกจากที่ประชุมเสียโดยพลการ หรือในบางครั้งก็ไม่มาเข้าประชุมเพื่อไม่ให้ครบองค์ประชุม นอกจากนี้สภาก็ยังไม่ยอมรับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณ พ.ศ.2484 ซึ่งคณะเทศมนตรีได้เสนอสู่สภาถึง 3 ครั้ง จนกว่าที่ประชุมจะได้ลงมติให้ นายชิต พ้นจากสมาชิกภาพเสียก่อน ฉะนั้นเมื่อร่างเทศบัญญัติงบประมาณไม่สามารถผ่านสภาออกมาได้ ก็ทำให้การบริหารงานของคณะเทศมนตรีไม่สามารถดำเนินงานไปได้ จากสภาพความอลเวงที่เกิดขึ้นนี้ ทางข้าหลวงประจำจังหวัดเห็นว่า

“เพราะสมาชิกทั้ง 2 พรรคต่างตั้งใจไม่ยอมที่จะหันเข้าปรองดองปรึกษาหารือเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นให้งานลุล่วงไปตามความประสงค์ของรัฐบาล แต่ต่างฝ่ายต่างถือประโยชน์ส่วนตัว คอยจับผิดกันเสมอ ฝ่ายใดพลาดลงก็ต้องถูกโจมตีหาเรื่องราวฟ้องร้องกันไม่หยุดหย่อน หรือไม่ก็ประกาศโฆษณาประจานกันทางหนังสือพิมพ์เพื่อให้เป็นที่เข้าใจผิดและเกลียดชังแก่บุคคลอื่นๆ ไม่มีเวลาที่จะปรานีปรานอมกันได้”⁹⁰

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน.

⁹⁰ กจข. มท.5.16/177 เรื่อง เทศบาลเมืองพระประแดงขอให้พักข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นสำนักงานเทศบาล (พ.ศ.2484 – พ.ศ.2486).

ฉะนั้นเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายอันจะเกิดแก่เทศบาลเมืองพระประแดง ทางข้าหลวงประจำจังหวัดจึงได้เสนอกกระทรวงมหาดไทยให้ยุบสภาเมืองพระประแดง เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลของตนขึ้นใหม่

จากสภาพความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในเทศบาลเมืองทั้งสองแห่งนี้จะเห็นได้ว่า ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลฝ่ายค้านกับคณะเทศมนตรีนั้นจะยังคงเป็นปัญหาอยู่เสมอ เมื่อฝ่ายหนึ่งไม่พอใจการบริหารของอีกฝ่ายหนึ่ง ถึงแม้ในกฎหมายจะกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภา คือเสียงส่วนใหญ่ในสภาจะต้องให้การสนับสนุนในการเข้ามาดำรงตำแหน่ง ซึ่งการกำหนดกฎหมายเช่นนี้จะช่วยลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลกับนายกเทศมนตรีที่ตนไม่ได้แต่งตั้งได้ แต่สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในช่วงที่สภาการเมืองท้องถิ่นยังไม่มีกรรวมกลุ่มทางการเมืองที่ชัดเจน ประกอบกับบรรดาสมาชิกมีความเป็นอิสระต่อกันสูง การรวมกลุ่มที่เป็นอยู่จึงมีลักษณะหลวมและมีการเปลี่ยนแปลงกันได้บ่อย ทำให้นายกเทศมนตรีไม่สามารถสร้างฐานเสียงที่มั่นคงให้กับตนเองได้ เป็นผลให้นายกเทศมนตรีบางแห่งใช้วิธีการให้สินบนเพื่อเป็นการซื้อเสียงสนับสนุนจากบรรดาสมาชิกเพื่อมาสนับสนุนตน⁹¹ ประกอบกับการที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจในการควบคุมสมาชิกสภาเทศบาลได้อย่างเต็มที่ ดังเช่นอำนาจในการยุบสภา นายกเทศมนตรีจึงไม่มีกลไกที่จะใช้เป็นเครื่องมือต่อรองกับสมาชิกสภาเทศบาล ถึงแม้กฎหมายจะได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีเป็นประธานสภาโดยตำแหน่ง แต่ก็ไม่ช่วยให้นายกเทศมนตรีควบคุมสมาชิกได้มากนัก จึงทำให้นายกเทศมนตรีไม่สามารถควบคุมสมาชิกสภาเทศบาลได้อย่างที่รัฐบาลตั้งความหวังไว้

นอกจากปัญหาความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีแล้ว การบริหารงานของนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีก็ยังคงเป็นปัญหา ทั้งนี้เนื่องจากคณะเทศมนตรีบางคนไม่มีความรู้ความสามารถในการบริหารกิจการของเทศบาลให้เกิดความเจริญก้าวหน้าได้ ดังเช่นที่เทศบาลเมืองชุมแสง มีรายได้อยู่ประมาณหกหมื่นบาท แต่คณะเทศมนตรีก็ไม่ได้ดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นใดๆ ขึ้นเป็นขึ้นเป็นอัน⁹² นอกจากนี้นายกเทศมนตรีบางคนยังใช้อำนาจในการหาผลประโยชน์ส่วนตัว อย่างเช่นที่เทศบาลเมืองบ้านโป่งได้มีการร้องเรียนการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรี โดยเห็นว่านายกเทศมนตรีไม่ดำเนินกิจการตามหน้าที่ หย่อนความสามารถ และยังได้

⁹¹ กจข. มท. 0201.6.5/93 เรื่อง นายโปะ สุขโต กับสมาชิกสภาเทศบาลเมืองบ้านโป่ง จ. ราชบุรี (พ.ศ.2483).

⁹² เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี, "เรื่อง ส่งร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 24.. เพื่อตรวจพิจารณา จาก เลขานุการคณะรัฐมนตรี ถึงเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ด. 7219/2485," 2 ตุลาคม 2485.

อาศัยตำแหน่งหน้าที่ทำการบุกรุกที่ดินสาธารณะสมบัติของเทศบาล เอามาเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนตัว⁹³ จะเห็นได้ว่าแม้จะได้มีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลในปี พ.ศ.2481 แล้ว การเทศบาลตามความคาดหวังของรัฐบาลในสมัย จอมพล ป. ก็ยังไม่ก้าวหน้าไปเท่าที่ควร ดังนั้นในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2483 จอมพล ป. ได้เสนอให้มีการหาวิธีแก้ไขปรับปรุงการเทศบาลให้ดีขึ้น ซึ่งในการอภิปรายในวันนั้น นายพันตรีชวง เศวงศ์ศักดิ์สงคราม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ขอรับเรื่องนี้ไปพิจารณาแก้ไขต่อไป

ต่อมากระทรวงมหาดไทยก็ได้เสนอโครงการปรับปรุงการเทศบาลแก่คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2485 เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาแล้วก็ลงมติเห็นชอบด้วยตามหลักการที่กระทรวงมหาดไทยได้เสนอมานี้ โครงการปรับปรุงการเทศบาลนี้จัดทำโดยหลวงประพันธ์ไพรัชชพากษ์ หัวหน้ากองควบคุมเทศบาลขณะนั้น ในโครงการนี้ได้เสนอถึงสภาพปัญหาต่างๆ ที่ทำให้เทศบาลทั้งหลายยังดำเนินการยังไม่เป็นที่พอใจ ดังนี้ คือ⁹⁴

1. คนซึ่งเกี่ยวข้องกับงานเทศบาลยังไม่มีคุณภาพดีพอ
2. รายได้ของเทศบาลยังไม่มีเพียงพอที่จะทำตามอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล

3. การอบรมศึกษาของประชาชนภายในเขตเทศบาลยังไม่ดีถึงขนาดที่จะให้สำนึกถึงความรับผิดชอบในการปกครองตัวเอง และนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมและร่วมมือกับเทศบาล

จากสภาพปัญหานี้หลวงประพันธ์ไพรัชชพากษ์เห็นว่า การแก้ไขในเบื้องต้นนั้น ปัญหาในเรื่องของคนควรที่จะได้รับการแก้ไขในอันดับแรก โดยได้เสนอให้ปรับปรุงในเรื่องคน ซึ่งคนในโครงการฉบับนี้หมายความถึงบุคคล 3 ประเภท คือ สมาชิกสภาเทศบาล, คณะเทศมนตรี และพนักงานประจำ

ในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกสภาเทศบาลนั้น หลวงประพันธ์ไพรัชชพากษ์ได้ตั้งข้อสังเกตว่าผู้ซึ่งเป็นสมาชิกโดยราษฎรเลือกตั้งขึ้นมาตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ.2482 นั้น⁹⁵ ยังไม่ได้บุคคลที่เหมาะสมเป็นส่วนมาก กล่าวคือ

⁹³ กจข. มท. 0201.6.5/93 เรื่อง นายปิยะ สุขโต กับสมาชิกกล่าวโทษนายเทศมนตรีเมืองบ้านโป่ง จ.ราชบุรี (พ.ศ.2483).

⁹⁴ เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี, "เรื่องโครงการปรับปรุงการเทศบาล," 25 กุมภาพันธ์ 2485.

⁹⁵ การเลือกตั้งภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 นั้นกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลภายหลังจากพ้นสมัยที่ 1 แล้ว 2 ปี ให้ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากเลือกตั้งทั้งหมด คือ มีแต่สมาชิกประเภทที่ 1 ประเภทเดียว ดังนั้นการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ.2482 แล้ว เทศบาลที่จัดการเลือกตั้งส่วนใหญ่จะประกอบด้วยสมาชิกประเภทหนึ่งประเภทเดียวเท่านั้น

"...มีบุคคลซึ่งมีคุณวุฒิและความสามารถอยู่ในเขตต์เทศบาลหลายคน ซึ่งไม่สมัครรับเลือกตั้ง บางคนซึ่งมีคุณวุฒิและความสามารถได้สมัครรับเลือกตั้งแต่ก็ไม่ได้รับเลือก ส่วนผู้ที่ได้รับเลือกนั้นมักจะได้ผู้ซึ่งไม่มีอาชีพเป็นลำสัน แต่ต้องการความเป็นสมาชิกของเทศบาลเพื่อประโยชน์บางประการ จนถึงกับว่าบางคนหวังพึ่งเบี้ยประชุมของการเป็นสมาชิกเป็นอาชีพ เมื่อตั้งนี้แล้วจะเห็นได้ว่าผู้ซึ่งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมีจำนวนมากเหมือนกัน..."⁹⁶

ดังนั้นการแก้ไขปัญหานี้ หลวงประพันธ์ไพรัชพากย์จึงเสนอวิธีการแก้ไขที่จะให้
ได้มาสมาชิกซึ่งเหมาะสม ซึ่งก็คือควรที่จะให้

"...รัฐบาลแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ ๒ ได้มีจำนวนเท่าสมาชิกประเภทที่ ๑ ซึ่งราษฎรเลือกตั้ง ทั้งนี้ เป็นการพบการครึ่งทางระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ในฐานะที่รัฐบาลมีหน้าที่ฯ จะประทับระครองเทศบาลให้ดำเนินการไปได้ด้วยดี แต่ถ้าจะมีสมาชิกประเภทที่ ๒ ขึ้นแล้ว กระทบกล้ารับรองได้ว่า รัฐบาลคงจะเลือกได้บุคคลที่มีคุณภาพดีกว่าที่ราษฎรเลือกตั้ง และสมาชิกประเภทที่ ๒ จะได้เป็นกำลังถ่วงไม่ให้สมาชิกประเภทที่ ๑ ใช้อำนาจโดยพวกมากลากไป..."⁹⁷

ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะเทศมนตรีนั้น โครงการฉบับนี้เห็นว่า เมื่อได้สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมีคุณภาพดีแล้ว ก็ย่อมจะได้คณะเทศมนตรีซึ่งส่วนมากเลือกจากสมาชิกมีคุณภาพดีตามไปด้วย แต่จากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 กำหนดให้การเลือกตั้งคณะเทศมนตรีทำโดยสมาชิกเทศบาลนั้นมีจุดอ่อนอยู่เหมือนกัน กล่าวคือ "บางคราวสมาชิกส่วนมากอาจเลือกบุคคลซึ่งไม่มีคุณวุฒิและความสามารถเข้าเป็นนายกเทศมนตรีได้ โดยที่บุคคลนั้นมีอิทธิพลทางอื่น"⁹⁸ ซึ่งการจะแก้ปัญหานี้ก็ควรที่จะมอบอำนาจให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะเทศมนตรี แล้วขอความเห็นชอบต่อสภา ทั้งนี้อาจจะได้คณะเทศมนตรีซึ่งมีคุณภาพดีเพราะข้าหลวงประจำจังหวัดต้องใช้ความพินิจพิจารณาในการแต่งตั้งเหมือนกัน

ในส่วนของพนักงานเทศบาลที่จำเป็นจะต้องแก้ไขปรับปรุงให้มีสมรรถภาพนั้น ก็ควรจะ
ต้องแก้พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาลซึ่งใช้อยู่เวลานี้ ส่วนหลักของการแก้ั้นโครงการ

⁹⁶ เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี, "โครงการปรับปรุงการเทศบาล," 25 กุมภาพันธ์ 2485.

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน. เน้นโดยผู้อ้าง.

⁹⁸ เรื่องเดียวกัน.

ฉบับนี้ได้เสนอว่า กระทรวงมหาดไทยควรมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายสับเปลี่ยนพนักงานเทศบาลสำหรับตำแหน่งสำคัญได้บ้าง ตำแหน่งสำคัญที่เห็นควรให้กระทรวงมหาดไทยควบคุมอย่างใกล้ชิดก็คือ ปลัดเทศบาล นายแพทย์เทศบาล นายช่างเทศบาล สมุหบัญชี ตลอดจนตำแหน่งอื่นซึ่งเกี่ยวกับวิชาการ และนอกจากนี้จะต้องหาทางที่จะส่งเสริมให้ผู้มีคุณสมบัติอยากไปทำงานทางเทศบาลบ้างเท่าที่จะทำได้ เช่นอาจจะตั้งตำแหน่งนายแพทย์เทศบาลไว้ในงบประมาณของกรมสาธารณสุข โดยถือว่าเป็นตำแหน่งราชการ แล้วสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นไปทำงานทางเทศบาล และเทศบาลจะส่งเงินเดือนสำหรับตำแหน่งนั้นๆ ให้แก่กรมสาธารณสุข เป็นต้น

เมื่อได้มีการแก้ไขให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาเทศบาล คณะเทศมนตรี และพนักงานประจำที่ดีแล้ว หลวงประพันธ์ไพรัชชากษีก็เห็นควรที่จะให้ข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอได้เข้ามาดูแลควบคุมเทศบาลภายในท้องที่ของตนมากยิ่งขึ้น โดยการ “ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอถือว่าเทศบาลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นราชการส่วนหนึ่งของกระทรวงมหาดไทย ถ้าข้าหลวงประจำจังหวัดหรือนายอำเภอคนใดควบคุมดูแลเทศบาลในท้องที่ของตนให้ดำเนินการได้ผลดีแล้ว ก็ยอมถือว่าเป็นความดีความชอบในราชการ”⁹⁹ ซึ่งในอดีตข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอส่วนหนึ่งมักเห็นว่าการเทศบาลเป็นงานฝากส่วนหนึ่งเท่านั้น แม้จะทำให้ดีก็ไม่ได้รับผลตอบแทนเป็นความดีความชอบในราชการ

นอกจากในส่วนของการแก้ไขปัญหาส่วนของสมาชิกสภาเทศบาล คณะเทศมนตรีและพนักงานประจำแล้ว โครงการนี้ก็ยิ่งเสนอให้รัฐบาลช่วยเหลือโดยให้เทศบาลทำการสาธารณูปโภคและการเทศพาณิชย์บางอย่าง เพื่อที่เทศบาลจะได้มีรายได้เพิ่มขึ้น เช่น ให้ทำการไฟฟ้า ประปา เติมน้ำมันประจำทาง สร้างตลาด เป็นต้น และก็ควรจะมีการปรับปรุงให้ภาษีอากรบางอย่างแก่เทศบาลเพื่อที่เทศบาลจะได้มีรายได้เพิ่มอีกส่วนหนึ่งในการดำเนินงานให้เจริญขึ้น

โครงการปรับปรุงเทศบาลฉบับนี้ได้กลายเป็นโครงร่างในการพิจารณาจัดทำร่างแก้ไขกฎหมายเทศบาลเดิมในปี พ.ศ.2481 จากบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติเทศบาลที่รัฐบาลจะจัดทำนี้ได้กล่าวว่า เพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเทศบาลให้เหมาะสมแก่กาลสมัยยิ่งขึ้น และเพื่อให้องค์การเทศบาลเป็นปึกแผ่นแน่นหนามั่นคง และเพื่อให้กิจการของเทศบาลดำเนินไปได้โดยรวดเร็วและรวดเร็ว ทั้งให้เป็นการสอดคล้องต้องตามนโยบายการบริหารแห่งรัฐยิ่งขึ้น¹⁰⁰ โดยสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486 ที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติฉบับก่อนมีดังนี้

⁹⁹ เรื่องเดียวกัน.

¹⁰⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2486 (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันพฤหัสบดีที่ 21 มกราคม 2486, หน้า 108.

ประการที่แรก ได้กำหนดให้มีสมาชิกประเภทที่ 2 กลับมาเหมือนในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่า เทศบาลหลายๆ แห่ง ซึ่งอยู่ไกลๆ นั้น หากคนที่จะมาสมัครเป็นสมาชิกเทศบาลนั้นลำบากมาก “เพราะเหตุว่าเวลานี้ชีวิตจิตใจของคนต่างๆ ได้พยายามทำมาหากินนั้น พวกเหล่านี้ได้พยายามที่จะไปทำมาหากินเป็นส่วนมาก เพราะฉะนั้นเรื่องเกี่ยวกับราชการงานเมืองแล้วก็รู้สึกว่ามี”¹⁰¹ รัฐบาลจึงแก้ปัญหาด้วยวิธีการเกณฑ์ โดย “เกณฑ์ของเรานั้น คือเกณฑ์ด้วยเกียรติยศ คือเราตั้งประเภทที่ 2 ขึ้นมา เราจับตัวให้เหมาะกับเหตุการณ์ คนเหล่านี้แม้แต่จะมีภาระรุงรังเกี่ยวกับการค้าขายอย่างใดก็ตาม แต่เชื่อว่าทางราชการได้เกณฑ์มาเช่นนั้นแล้วเขาก็จะหลีกเลี่ยงได้ยาก”¹⁰²

ประการที่สอง ในเรื่องของการจัดตั้งเทศบาล อัตราของความหนาแน่นของราษฎรนั้นยังคงตามกฎหมายเดิม แต่ให้เพิ่มว่า ที่ใดที่ไม่สามารถจะมีพลเมืองเท่าอัตราที่กำหนดไว้แล้ว แต่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดแล้วก็ยอมให้ตั้งเทศบาลเมืองขึ้นได้

ประการที่สาม ได้แก้ไขในเรื่องจำนวนสมาชิกของเทศบาลต่างๆ ดังนี้คือ สภาเทศบาลตำบลเดิมมี 9 แก้เป็น 12 สภาเทศบาลเมืองเดิมมี 18 แก้เป็น 24 และ สภาเทศบาลนครเดิมมี 36 แก้เป็น 48

ประการที่สี่ กระทรวงมหาดไทยสามารถที่จะเข้าควบคุมเทศบาลบางแห่งโดยตรง ไม่ต้องผ่านข้าหลวงประจำจังหวัด เนื่องจากเทศบาลบางแห่งซึ่งเป็นเทศบาลใหญ่ ดังเช่นเทศบาลนครกรุงเทพฯ มีกิจการหลายอย่างที่พัวพันอยู่กับรัฐบาลโดยใกล้ชิด และได้พึ่งพาอาศัยทางฝ่ายรัฐบาลเป็นอันมาก และตามพหุติฉัยที่กระทรวงมหาดไทยได้แนะนำติดต่อสั่งการโดยตรง จึงเห็นว่าควรให้มีกฎหมายให้อำนาจที่จะประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกาให้เทศบาลใหญ่ๆ มาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยได้โดยตรง เพื่อที่จะมีโอกาสติดต่อกับทางราชการได้สะดวก

ประการที่ห้า ให้อำนาจแก่ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้เลือกตั้งคณะเทศมนตรี โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล เป็นอำนาจร่วมกันระหว่างข้าหลวงประจำจังหวัดและสภาเทศบาล ซึ่งต้องเห็นพ้องด้วยกันทั้งสองฝ่าย ไม่เช่นนั้นแล้วก็จะเกิดปัญหาการขัดกันระหว่างข้าหลวงประจำจังหวัดกับสภาเทศบาล จนถึงขั้นที่ข้าหลวงประจำจังหวัดยุบสภาได้

ประการที่เจ็ด ให้อำนาจในการสั่งพักคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี แก่ข้าหลวงประจำจังหวัด เมื่อเห็นว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีต้องหาว่าปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน และปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ พหุติฉัยดังกล่าวนี้ถ้าข้าหลวงประจำจังหวัดให้คงอยู่ในตำแหน่งระหว่างสอบสวนจะเป็นการเสียหายแก่ท้องถิ่น ข้าหลวง

¹⁰¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 137.

¹⁰² เรื่องเดียวกัน.

ประจำจังหวัดจึงมีอำนาจสั่งพักคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีได้ไม่เกินหนึ่งเดือน ภายหลังจากแจ้งให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา

จากร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486 ประกอบกับโครงการปรับปรุงการเทศบาลของหลวงประพันธ์ไพรัชชพากย์ จะเห็นได้ว่าวิธีการมองปัญหาของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยต่อสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นของเทศบาลนั้น ปัญหาสำคัญอันดับแรกที่ทำให้เทศบาลเกิดสภาพความวุ่นวาย และการดำเนินงานไม่เป็นที่พอใจของรัฐบาลก็เนื่องจากบุคคลในวงงานเทศบาล อันได้แก่สมาชิกสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี โดยเฉพาะสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่ต้องการความเป็นสมาชิกของเทศบาลเพื่อผลประโยชน์บางประการเท่านั้น และเมื่อพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เลือกตั้งนายกเทศมนตรี จากการที่สมาชิกนั้นมุ่งแต่ในทางที่จะหาประโยชน์ใส่ตน ทำให้นายกเทศมนตรีที่เข้ามาจากการเลือกของบรรดาสมาชิก ก็อาจจะเป็นบุคคลที่ไม่มีคุณวุฒิและความสามารถ อีกทั้งยังอาจเป็นบุคคลที่ใช้อิทธิพลเพื่อให้ตนได้เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ดังนั้นเมื่อรัฐบาลมีทัศนะต่อสภาพปัญหาเป็นเช่นนี้ การแก้ไขจึงออกมาในรูปที่รัฐบาลเข้าควบคุมที่มาของสมาชิกสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีมากยิ่งขึ้น

ประกอบกับประสบการณ์ที่เกิดขึ้นของรัฐบาลต่อสภาพการณ์ของเทศบาลในอดีตที่ผ่านมา โดยเฉพาะความคิดในเรื่องการปกครองท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องของการบริหารตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารแผ่นดินที่แบ่งออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่วนต่างๆ เหล่านี้เป็นส่วนของการบริหาร “ซึ่งขึ้นชื่อว่าราชการ”¹⁰³ ดังนั้นการจะให้มีการปกครองเหมือนกับสภาผู้แทนราษฎรนั้นก็อาจจะไม่เหมาะสม เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นสภากการปกครอง ในขณะที่สภาเทศบาลนั้นเป็นส่วนหนึ่งของ “ชั้นบริหาร”¹⁰⁴

ดังนั้นในการอภิปรายต่อที่ประชุมสภาฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486 นายโป – ระ สมหาร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงชี้แจงให้เห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ให้เสรีภาพแก่สมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีอย่างเต็มที่ ทำนองสภาผู้แทนราษฎรตามระบอบประชาธิปไตย แต่ใน “ข้อเท็จจริงที่ไปปฏิบัติกัน..จะแลเห็นว่าการยุ่งยากเกิดขึ้นในเทศบาลหลายแห่ง ที่เกิดยุ่งยากขึ้นเช่นนี้ ถ้า..พิจารณาดูให้ดีแล้วจะเห็นว่าเป็นไปด้วยความเข้าใจผิด เป็นไปด้วยความไม่ยับยั้งในเสรีนั้น บางคนอาจใช้มาก บางคนอาจใช้น้อยลงได้ ก็มีการอลเวงหลายแห่ง และไม่สามารถจะเป็นไปตามที่ฝ่ายรัฐบาลต้องการ”¹⁰⁵

¹⁰³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 129.

¹⁰⁴ เรื่องเดียวกัน.

¹⁰⁵ เรื่องเดียวกัน.

ดังนั้นจึงต้องมีการแก้ไขเพื่อลดเสรีภาพที่มีของบรรดาสมาชิกสภาเทศบาลลง เพื่อที่เทศบาลจะได้ทำหน้าที่ในการบริหารของตนได้ก้าวหน้าขึ้น การปรับเปลี่ยนกลไกของเทศบาลภายใต้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 จึงเกิดขึ้น ด้วยการที่รัฐบาลได้เข้าไปรอนสิทธิที่จะแสดงความไม่ไว้วางใจของสมาชิกสภาต่อคณะเทศมนตรีลง แต่การเทศบาลก็ยังไม่สามารถก้าวหน้าไปตามที่รัฐบาลต้องการได้ ดังนั้นจึงต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายเทศบาลอีกครั้ง เพื่อให้เทศบาลสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นของตนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน "สมัยที่เรากำลังสร้างชาติ ไม่ใช่เป็นสมัยที่ชาติเราบริบูรณ์เต็มที่แล้ว"¹⁰⁶ จำเป็นต้องเร่งการบำรุงท้องถิ่นให้มีความก้าวหน้ากว่าที่เป็นอยู่ จึงควรที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 จะถูกแก้ไข เพื่อให้จะให้การบำรุงท้องถิ่นมีจังหวะที่เร็วขึ้นเหมาะสมแก่ยุคสมัย

ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486 จึงกำหนดให้ข้าหลวงประจำจังหวัดในฐานะข้าราชการจากส่วนกลางที่เข้ามาปฏิบัติอยู่ในท้องที่ต่างๆ มีอำนาจในการเข้ามาควบคุมดูแลเทศบาล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการแต่งตั้งและการถอดถอนสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี

เมื่อรัฐบาลนำร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486 เข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2486 โดยมีนายโป-ระ สมาหาร หรือขุนสมาหารหิตะคดี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้เสนอชี้แจงร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้มีสมาชิกฝ่ายค้านขึ้นอภิปรายคัดค้านในหลายประเด็น สมาชิกฝ่ายที่สำคัญในการแสดงความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติเทศบาลนี้คือ นายโสภณ สุภธีระ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น และนายพิน สุพรรณสาร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งทั้ง 2 ท่านนี้มีความคุ้นเคยกับงานเทศบาลเป็นอย่างดี ทั้งนี้เนื่องจากเคยดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรีมาก่อน จากประสบการณ์ในการทำงานเทศบาลของทั้ง 2 ท่านนี้ทำให้ข้อขัดแย้งและข้อเสนองานของทั้งสองท่านต่อร่างพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้มีความน่าสนใจ กล่าวคือ

ในความเห็นของนายโสภณนั้น ไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐบาลจะมองปัญหาของเทศบาลและพิจารณาแต่ในเรื่องของตัวบุคคลเท่านั้น โดยนายโสภณเห็นว่า สภาพปัญหาของเทศบาลที่เป็นอยู่น่าจะเกิดจากสาเหตุอื่นๆ ด้วย โดยเฉพาะในเรื่องของหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานของเทศบาล อย่างกองควบคุมเทศบาลนั้น ยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะที่จะควบคุม ดูแล และให้คำแนะนำแก่เทศบาลต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง ซึ่งในขณะนั้นจะเห็นได้ว่าเทศบาลที่เกิดขึ้นมีไม่ต่ำกว่า 70 หรือ 80 แห่ง แต่หน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลคนที่ทำงานเทศบาล ก็คือกองควบคุมเทศบาลกลับมีฐานะเป็นกองเท่านั้น ในเรื่องนี้นายโสภณเห็นว่ารัฐบาลควรที่จะขยายฐานะของกอง

¹⁰⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 130.

ควบคุมเทศบาลขึ้นมาเป็นกรม เพื่อที่จะได้มีเจ้าหน้าที่ดำเนินงานต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ และยังเป็นการแก้ไขสภาพปัญหาของเทศบาลได้ตรงจุดมากกว่าการที่รัฐบาลจะมองดูแต่ความบกพร่องของบรรดาสมาชิก

นอกจากนี้ในส่วนของการแก้ไขกฎหมายนั้น นายโสภณก็เห็นว่า ในข้อที่จะให้มีการแต่งตั้งสมาชิกประเภท 2 นั้นอาจจะไม่สามารถนำประโยชน์มาสู่สภาเทศบาลได้อย่างที่สมาชิกประเภท 2 ของสภาผู้แทนราษฎรได้ ซึ่งนอกจากจะไม่ทำประโยชน์แล้ว นายโสภณกลับเห็นว่า

“ถ้าเลือกเจ้ามาแล้วอาจจะทำให้เทศบาลยุ่งใหญ่ เพราะเหตุว่าสมาชิกเกิดแบ่งเป็น 2 พวก คือ พวก 1 ราษฎรเลือกตั้งขึ้น อย่างเทศบาลเมืองมี 24 คน มีประเภทที่ 1 12 คน ประเภทที่ 2 12 คน เป็น 24 คณะเทศมนตรีต้องลำบากใจ ต้องเอาใจคนถึง 24 คน และต้องเอาใจทั้ง 2 ฝ่าย และใน 24 คนนั้นแต่ละคนแต่ละพวกมีจิตใจต่างกัน พวกหนึ่งข้าหลวงประจำจังหวัดเลือกตั้ง.. อีกพวกหนึ่งราษฎรเลือกตั้ง เพราะฉะนั้นความลำบากใจของคณะเทศมนตรีจะหนักใจยิ่งกว่าปัจจุบัน...”¹⁰⁷

ในส่วนของอำนาจข้าหลวงประจำจังหวัดในการควบคุมเทศบาล ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้อำนาจให้กับข้าหลวงประจำจังหวัดอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี โดยเฉพาะอำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรีได้ เมื่อข้าหลวงประจำจังหวัดได้ตักเตือนชี้แจงหรือแนะนำไม่ให้คณะเทศมนตรีปฏิบัติไปในทางอันนำความเสียหายมาสู่เทศบาล แต่คณะเทศมนตรีไม่ปฏิบัติตามนั้น นายโสภณเห็นว่าไม่เหมาะสม เนื่องจาก

“...เราถือว่าเทศบาลเป็นทบวงการอย่างหนึ่งและมีอิสระที่จะดำเนินงานของเทศบาลเอง ตามกฎหมายบัญญัติไว้ ยิ่งกว่านั้นก็มีงบประมาณทั้งรายรับและรายจ่ายเช่นเดียวกับกฎหมายแผ่นดินเหมือนกัน เพราะฉะนั้นเราจะพิจารณาฐานะของเทศมนตรีกับข้าราชการนั้นเปรียบเทียบกันไม่ได้ เทศบาลนั้นคล้ายๆ เป็นทบวงการเมืองอิสระ ดำเนินงานในกรอบของเขาเอง”¹⁰⁸

¹⁰⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 132. เน้นโดยผู้อ้าง.

¹⁰⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 134. เน้นโดยผู้อ้าง.

ดังนั้นจึงเป็นการไม่เหมาะสมที่จะให้ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจสั่งพักการปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรี เหมือนที่ข้าหลวงประจำจังหวัดปฏิบัติต่อข้าราชการชั้นจัตวาหรือชั้นตรีในปกครอง ซึ่งถ้าคณะเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลมีฐานะ หรือถูกปฏิบัติเช่นเดียวกับข้าราชการในปกครองของกระทรวงมหาดไทยแล้ว การเทศบาลที่จะมีขึ้นต่อไปก็คงจะมีลักษณะไม่ต่างไปจากหน่วยราชการที่เป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น

สำหรับความเห็นของนายพิน สุพรรณสาร เห็นว่าการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486 ของรัฐบาลนั้นไม่ได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นเท่าใดนัก ดังจะเห็นได้จากการแก้ไขกฎหมายเทศบาลในปี พ.ศ.2481 นั้นเป็นการตัดอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารของสภาเทศบาลมิให้เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ จะทำได้ก็เพียงแค่นำคำร้องต่อกระทรวงมหาดไทยให้เป็นผู้พิจารณา ซึ่งแม้จะเป็นการแก้ไขความอลเวงที่เกิดขึ้นภายใต้กฎหมายเทศบาลฉบับเก่าได้ก็จริง แต่ “ทว่าในทางจิตใจของบรรดาสมาชิกสภาเทศบาลนั้น ถึงแม้ที่สุดจะเป็นการให้เกียรติก็ตาม เมื่อเขาได้ไปเป็นสมาชิกแล้วเขาทำอะไรไม่ได้เลย นอกจากจะให้เขาแต่งตั้งยื่นคำร้องพวกมนตรีเท่านั้น”¹⁰⁹ และจากประสบการณ์ในเทศบาลที่ผ่านมานายพินจึงเห็นว่า “สมาชิกไม่พอใจในพระราชบัญญัติ พ.ศ.2481”¹¹⁰ ซึ่งก็นำมาสู่ปัญหาที่เกิดขึ้นหลายประการไม่ว่าจะเป็นเรื่องไม่มีสมาชิกมาประชุม ต้องเรียกต้องเชิญกันมาประชุม ดังนั้นรัฐบาลควรจะต้องมองหาคำจริงของข้อบกพร่องต่างๆ อันเกิดจากจิตใจของบรรดาสมาชิกอย่างหนึ่ง และอันเกิดจากหลักการของกฎหมายเทศบาลที่เป็นมาอีกอย่างหนึ่ง เพื่อที่จะให้องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นมีหลักที่ดีที่เหมาะสมกับจิตใจของประชาชน การเทศบาลจึงจะดำเนินการไปได้โดยเรียบร้อย

แต่อย่างไรก็ตามในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วยคะแนนเสียง 51 เสียงต่อ 2 เสียง และก็มี การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486 อันประกอบด้วย นายสิทธิ จุณณานนท์, นายเชย สุทรพิพิธ, นายโกวิท ป. ประพันธ์ไพรัชชพากย์ (หัวหน้ากองควบคุมเทศบาล), นายโป-ระ สมานหาร (รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย), นายถวิล อุดล, นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์, นายโสภณ สุภธีระ, นายพิน สุพรรณสาร และร.ต. เนตร พูนวิวัฒน์ จาก การพิจารณาของคณะกรรมการพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486 ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญไปจากร่างเดิมเลย พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486 ที่ประกาศใช้ต่อมาจึงคงมีลักษณะสาระสำคัญเดียวกับที่ได้กล่าวไปแล้วในร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอมาน

¹⁰⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 140.

¹¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

ภายใต้การแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลในสองฉบับที่ผ่านมา ทำให้เห็นว่ารัฐบาลในสมัยจอมพล ป. นี้พยายามที่จะจัดการเทศบาลให้มีลักษณะเป็นองค์กรที่มุ่งเน้นในเรื่องการบริหารกิจการของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น แนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตยของการกระจายอำนาจในรูปแบบของเทศบาล ที่เกิดขึ้นในช่วงต้นของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 เริ่มที่จะถูกลดฐานะลง ทั้งนี้เพราะรัฐบาลเห็นว่าสมาชิกมีความตื่นตัวในการใช้สิทธิเสรีภาพในการควบคุมคณะเทศมนตรีอย่างมาก เป็นผลให้คณะเทศมนตรีถูกล้มบ่อยครั้ง การดำเนินงานของเทศบาลจึงไม่มีความต่อเนื่องและเกิดความล่าช้า ดังนั้นกฎหมายเทศบาลในปี พ.ศ.2476 จึงต้องถูกจัดระบบและโครงสร้างใหม่เพื่อให้กิจการในการบำรุงท้องถิ่นก้าวหน้าไปพร้อมกับการสร้างชาติ แต่เมื่อการแก้ไขระบบกลไกและโครงสร้างในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 ยังไม่อาจทำให้การเทศบาลมีการบริหารงานที่เจริญก้าวหน้าตามที่รัฐบาลพอใจได้ สภาพปัญหาของเทศบาลที่เกิดขึ้นจึงไม่ได้อยู่ที่ระบบเพียงอย่างเดียวดังตอนที่แก้ไขกฎหมายในปี พ.ศ.2481 แล้ว รัฐบาลจึงได้หันไปมองในเรื่องของคนในวงงานเทศบาล โดยเฉพาะคนที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎร น่าจะเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้เทศบาลไม่อาจบริหารงานได้เท่าที่ควรจะเป็น ดังนั้นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486 จึงถือกำเนิดขึ้น ด้วยการให้อำนาจในการควบคุมแก่ข้าหลวงประจำจังหวัดและกระทรวงมหาดไทยมากยิ่งขึ้น เพื่อที่จะได้ประทับประคองให้เทศบาลเดินไปในแนวทางที่ถูกต้องและเหมาะสมตามความต้องการของรัฐบาล และในฐานะที่เทศบาลเป็นราชการส่วนท้องถิ่นอันถือว่าเป็นงานบริหารราชการอย่างหนึ่งของรัฐบาล

3.2.3 การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับสภาจังหวัด

จากการที่ข้อกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับสภาจังหวัดได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 นั้น ทำให้กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดไว้อย่างกว้างๆ เท่านั้น โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 55 อนุมาตรา 3 ที่กำหนดให้สภาจังหวัดมีอำนาจ "เสนอข้อแนะนำรัฐบาลในการจัดกอบ การเงิน และการอื่นๆ ของเทศบาล และกิจการในจังหวัด อาทิคือ การเกษตร การหัตถกรรม การขนส่ง การค้าขาย ความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดี และกิจการอื่นๆ อันจะส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรในจังหวัดนั้น"¹¹¹ เป็นผลให้สภาจังหวัดต่างๆ จัดทำข้อเสนอแนะมายังรัฐบาลเป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากเมื่อมีการจัดตั้งสภาจังหวัดได้เพียง 1 ปี คือตั้งแต่ พ.ศ.2477 - 2478 มีข้อเสนอแนะเรื่องต่างๆ เข้ามาเฉพาะกระทรวง

¹¹¹ "พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476," ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 46, รวบรวมโดย เสถียร ลายลักษณ์ (พระนคร: โรงพิมพ์เดลิแมร์, 2482), หน้า 831.

มหาดไทยถึง 182 เรื่อง¹¹² ในบรรดาข้อเสนอแนะที่ส่งเข้ามานั้นก็มีทั้งที่เป็นประโยชน์บ้างและไม่เป็นประโยชน์บ้าง ซึ่งในทัศนะของรัฐบาลขณะนั้นหลายเรื่องที่สภาจังหวัดได้แนะนำมานั้นก็เป็นเรื่องซึ่งไม่ลึกซึ้งอะไร ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า

“...ราษฎรของเราเพิ่งจะเริ่มรู้สิทธิในทางการเมืองเช่นนี้ คำแนะนำซึ่งมีมายังรัฐบาลนั้นท่านก็ย่อมจะทราบ พวกสมาชิกสภาจังหวัดไม่มีเครื่องมือคือหมาย ความว่าไม่มีตัวเลขและเครื่องหมายอะไรมากมายกว่ารัฐบาล และในเรื่องพื้น ความรู้ของเขาก็มีอยู่น้อย...”¹¹³

การที่ข้อเสนอแนะของสภาจังหวัดที่มายังรัฐบาลมีปริมาณมาก จึงเป็นการสร้างภาระและความยุ่งยากให้เกิดขึ้นกับกระทรวงต่างๆ ในการต้องมาพิจารณาเรื่องที่เป็นสาระบ้างและไม่เป็นสาระบ้าง และในหลายเรื่องเป็นเรื่องที่เกินขอบเขตอำนาจของสภาจังหวัด ซึ่งกระทรวงต่างๆ ไม่สามารถจะนำขึ้นพิจารณาตามความต้องการของสภาจังหวัดได้ และในบางเรื่องก็เป็นเรื่องทั่วๆ ไปที่รู้กันอยู่แล้ว ดังเช่นข้อเสนอแนะในเรื่องกำลังตำรวจเท่าที่มีอยู่เวลานี้ไม่เป็นการเพียงพอ ควรจะเพิ่มเติม หรือจะเป็นเรื่องเช่นพระราชบัญญัติสาธารณสุขก็เป็นเรื่องที่จะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทางกระทรวงก็มักจะไม่ต้องกลับไป¹¹⁴ และลักษณะเช่นนี้เมื่อเกิดมากขึ้นก็ส่งผลให้บรรดาสมาชิกสภาจังหวัดรู้สึกว่าการกระทรวงต่างๆ ไม่อาจจะดำเนินการใดๆ ตามที่สภาจังหวัดเสนอไปนั้นให้เป็นผลสำเร็จได้¹¹⁵ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านเองก็รู้สึกว่ารัฐบาลไม่ใส่ใจกับกิจการของสภาจังหวัดเท่าที่ควร จนถึงกับเสนอให้มีการยกเลิกสภาจังหวัด เพื่อที่จะได้นำเงินในส่วนนี้ไปใช้พัฒนาระบบบริหารมณฑลที่เพิ่งเกิดในทางอื่นๆ ต่อไป¹¹⁶

¹¹² จำนวนข้อเสนอแนะที่ปรากฏนี้เป็นข้อเสนอแนะของสภาจังหวัดที่ผ่านการกลั่นกรองจากคณะกรรมการจังหวัดแล้วถึงนำเสนอเข้ามายังส่วนกลาง ซึ่งข้อเสนอแนะของสภาจังหวัดที่จัดทำนั้นอาจจะมีจำนวนที่มากกว่านี้แต่ทางคณะกรรมการจังหวัดเห็นว่าไม่ใช่เรื่องในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ดู รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 7/2480 (วิสามัญ) สมัยที่ 2 วันเสาร์ที่ 10 กรกฎาคม 2480, หน้า 139.

¹¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 140.

¹¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.

¹¹⁵ กจช. [3] สง 0201.43/12 เรื่อง รายงานประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 62/2479 วันพุธที่ 18 พฤศจิกายน 2479.

¹¹⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 7/2480 (วิสามัญ) สมัยที่ 2 วันเสาร์ที่ 10 กรกฎาคม 2480, หน้า 134.

ดังนั้นเมื่อคราวประชุมคณะรัฐมนตรี ในวันที่ 18 พฤศจิกายน 2479 จึงได้มีการพิจารณาหาวิธีควบคุมและกลั่นกรองข้อเสนอแนะของสภาจังหวัดต่างๆ ก่อนที่จะส่งไปยังกระทรวงต่างๆ โดยในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเห็นว่า ควรจะมีการตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาข้อเสนอแนะของสภาจังหวัด โดยให้ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และผู้แทนจากกระทรวงต่างๆ เป็นกรรมการ ซึ่งกรรมการคณะนี้จะมียอำนาจและหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อเสนอแนะของสภาจังหวัดว่าอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสภาจังหวัดตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 หรือไม่ ถ้าอยู่ในอำนาจและหน้าที่ก็ให้ส่งไปยังกระทรวงเจ้าหน้าที่เพื่อชี้แจงตอบกลับไปยังคณะกรรมการจังหวัด แต่ถ้าอยู่นอกอำนาจหน้าที่ ก็ให้พิจารณาข้อเสนอแนะว่ามีสาระหรือไม่ ถ้าไม่มีก็ให้ระงับเสียแล้วแจ้งไปยังกรมการจังหวัดว่า ข้อเสนอแนะของสภาจังหวัดนั้นเลยขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของสภาจังหวัด และถ้าข้อเสนอแนะใดอยู่นอกอำนาจหน้าที่ก็ให้แจ้งไปยังคณะกรรมการจังหวัดว่าเลยขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด แต่ถ้าข้อเสนอแนะมีสาระสำคัญที่น่าสนใจก็นำเรื่องส่งกระทรวงให้พิจารณาต่อไป¹¹⁷

แต่อย่างไรก็ตามเมื่อคณะกรรมการชุดนี้ได้ดำเนินการปฏิบัติจริงก็เห็นว่า ลักษณะการทำงานนี้จะเป็นการยุ่งยาก ซักช้า และหมดเปลืองเงินอยู่มาก เนื่องจากกรรมการทุกท่านแม้จะมาจากกระทรวงต่างๆ ก็ตาม “แต่ทุกคนก็เป็นเพียงเจ้าหน้าที่ในราชการส่วนหนึ่งๆ หากมีความรอบรู้ในนโยบายและข้อเท็จจริงในราชการของกระทรวงนั้นๆ โดยตลอดไม่ ฉะนั้นกรรมการแต่ละคนจะไม่ออกความเห็นเด็ดขาดได้ เรื่องโดยมากก็ต้องได้ปรึกษากับเจ้าหน้าที่แห่งกระทรวงนั้นๆ และเสนอรับบัญชาเจ้ากระทรวงในที่สุด”¹¹⁸ นอกจากนี้การดำเนินการพิจารณากลั่นกรองข้อเสนอแนะของสภาจังหวัดที่มีจำนวนมากและมีเข้ามาเป็นประจำ ก็จำเป็นต้องอาศัยคณะกรรมการที่จะเข้ามาทำงานนี้ได้เต็มที่ ซึ่งคณะกรรมการที่มีอยู่ทั้งหมดเป็นข้าราชการประจำที่มีราชการในหน้าที่ด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้นคณะกรรมการชุดนี้จึงเห็นควรที่จะให้กลับไปใช้ตามแบบวิธีเดิม และให้คณะกรรมการจังหวัดควบคุมและกลั่นกรองข้อเสนอแนะต่างๆ อย่างรอบคอบมากขึ้น ซึ่งในปี พ.ศ.2479 ข้อเสนอแนะของสภาจังหวัดเฉพาะกระทรวงมหาดไทยก็ลดลงจากปีก่อนเหลือเพียง 79 เรื่อง¹¹⁹ นอกจากนี้ก็เห็นควรให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความข้อความในมาตรา 55 อนุมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 เพื่อที่จะได้นำมาเป็นระเบียบแบบแผนในการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการเสนอข้อเสนอแนะของสภาจังหวัดต่อไป

¹¹⁷ เรื่องเดียวกัน.

¹¹⁸ เรื่องเดียวกัน.

¹¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.

ในการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แบ่งอำนาจหน้าที่ในการเสนอข้อแนะนำของสภาจังหวัดออกเป็น 2 เรื่อง คือ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล ซึ่งในกฎหมายนั้นคณะกรรมการเห็นว่าข้อความตอนนี้ชัดเจนแล้ว และอีกส่วนคือส่วนที่เกี่ยวข้องกับจังหวัด ซึ่งส่วนนี้กฎหมายได้ให้อำนาจอย่างกว้างขวาง มีขอบเขตทั้งในทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ในการเกษตร การหัตถกรรม การขนส่ง การค้าขาย และในทางจัดการบ้านเมืองโดยทั่วไป ซึ่งได้แก่ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี และกิจการอันจะส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎร แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายก็ไม่ได้ให้อำนาจแสดงความเห็นในทางการเมือง ซึ่งถ้าพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยการเทศบาลของต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส ก็จะได้เห็นว่ามีความคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ “สภาจังหวัด (conseil general du departement) ตามกฎหมายลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ.1871 มาตรา 51 มีอำนาจหน้าที่ที่จะเสนอข้อแนะนำต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเศรษฐกิจและการปกครองของจังหวัด นอกจากข้อแนะนำในทางการเมือง ทั้งนี้ก็เป็นเพราะข้อแนะนำในทางการเมืองนั้นเป็นเรื่องเลยขอบเขตต์ของจังหวัด”¹²⁰ ซึ่งก็จะเป็นการยุ่งยากที่จะมีการวางขอบเขต และชี้ชัดได้ว่าข้อเสนอแนะของสภาจังหวัดใดเป็นข้อเสนอแนะทางเศรษฐกิจหรือข้อเสนอแนะทางการเมืองที่ต้องห้าม ดังนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีความเห็นว่า การวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดว่าจะมีเพียงใดนั้นก็ควรกระทำเป็นเรื่องๆ ไป¹²¹

จากสภาพปัญหาของสภาจังหวัดนี้ ภายหลังจากที่มีการแยกกฎหมายเกี่ยวกับสภาจังหวัดออกจากกฎหมายของเทศบาล และมีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481 รัฐบาลก็แก้ไขให้มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ในส่วนนี้เสียใหม่ โดยบัญญัติให้การเสนอข้อแนะนำต่างๆ ของสภาจังหวัดเสนอต่อคณะกรรมการจังหวัดแทนรัฐบาล และลักษณะของเรื่องที่จะทำข้อเสนอได้นั้นก็ได้มีการกำหนดที่ชัดเจนว่าสามารถเสนอข้อแนะนำใดๆ ได้บ้าง

จะเห็นได้ว่าการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับสภาจังหวัดนี้ ได้เปลี่ยนความมุ่งหมายการจัดตั้งสภาจังหวัดที่เคยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ในการที่จะให้ “สภาจังหวัดเป็นเครื่องมือติดต่อระหว่างรัฐบาลกับเทศบาลและติดต่อระหว่างราษฎรกับรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อที่จะให้แต่ละฝ่ายได้ปรึกษาและมีความเข้าใจซึ่งกันและกัน และจะได้ช่วยเหลือต่อกัน”¹²² ออกไปเสียเพื่อลดปัญหาต่างๆ ที่จะตามมาจากข้อเสนอแนะของสภาจังหวัดที่เข้ามาอย่างมากมาย

¹²⁰ กจช. [3] สร. 0201.43/12 บันทึก เรื่อง การตีความมาตรา 55 อนุมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 กรกฎาคม 2480.

¹²¹ เรื่องเดียวกัน.

¹²² หลวงประพันธ์ไพรัชพากย์, **ระบอบการเทศบาลในประเทศไทยและอังกฤษ กับคำอธิบายพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476**, หน้า 169.

3.3 การขยายเวลาในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลในภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2

การประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486 เป็นช่วงที่ประเทศไทยกำลังเผชิญหน้ากับสงคราม พระราชบัญญัติฉบับนี้ออกมาเพียงปีเดียว ก็มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2487 ความว่า

“...ถ้ามีพฤติการณ์สำคัญอันทำให้เป็นการพ้นวิสัย หรือเป็นการขัดข้องที่จะให้มีการเลือกตั้งในขณะกำหนดเวลาที่สืบสิ้นสุดลง จะตราเป็นพระราชกฤษฎีกาขยายกำหนดเวลานั้นออกไปอีกคราวละไม่เกิน 2 ปีก็ได้ หากภายในกำหนดเวลาเช่นนั้นพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป จะตราพระราชกฤษฎีกาให้ดำเนินการเลือกตั้งในเวลาหนึ่งเวลาใดก็ได้...”¹²³

เพื่อที่จะได้ขยายเวลาดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลออกไป เนื่องจากในขณะนั้นประเทศกำลังอยู่ในภาวะของสงคราม ดังนั้นการจัดการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นในระดับใดๆ ยังไม่เป็นการสมควร เห็นได้จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีการขยายกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งเช่นกัน และเมื่อพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2487 ออกมา รัฐบาลก็ได้ตราพระราชกฤษฎีกาขยายกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ.2487 โดยให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งต่อไปอีกจนถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ.2489¹²⁴ แต่อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ.2489 ถึงแม้สงครามจะยุติลงแล้ว สภาพบ้านเมืองก็ยังไม่พร้อมที่จะให้เทศบาลจัดการเลือกตั้งได้ เนื่องจากค่าครองชีพที่สูงขึ้น ข้าวของราคาแพง ประกอบกับภายหลังสงครามฐานะทางการเงินของเทศบาลไม่อยู่ในสภาพคล่องตัว ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาขยายกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ.2489 โดยขยายเวลาให้คงอยู่ในตำแหน่งต่อไปอีกจนถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ.2490 และได้มีการขยายเวลาอีกจนถึง เดือนมีนาคม พ.ศ.2491 จึงจะเปิดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้น

โดยสรุปกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 เป็นการปกครองท้องถิ่นที่เป็นสิทธิของประชาชนในการเลือกผู้แทนของตนเองเข้ามาดู

¹²³ “พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2487”, *ราชกิจจานุเบกษา* แผนกฤษฎีกา เล่มที่ 61 พ.ศ.2487.

¹²⁴ “พระราชกฤษฎีกาขยายกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ.2487”, *ราชกิจจานุเบกษา* แผนกฤษฎีกา เล่ม 61 พ.ศ.2487.

แลและจัดการผลประโยชน์ในท้องถิ่น ผ่านองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ “เทศบาล” ตามแนวความคิดของปรีดี พนมยงค์ โดยในระยะแรก เทศบาลได้จัดรูปแบบขององค์กรที่ดำเนินไป ในทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ด้วยการจัดให้มีสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี ตามอย่างระบอบการปกครองของประเทศในขณะนั้นที่เป็นระบอบรัฐสมภามีสภาผู้แทนราษฎร และ คณะรัฐมนตรี เพื่อที่จะให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นที่ที่ประชาชนสามารถฝึกหัดและศึกษาการ ปกครองในระบอบใหม่ด้วย รูปแบบของเทศบาลในระยะนี้จึงมีลักษณะแบบสภา – นายกเทศ มंत्री ที่สภามีอำนาจเข้มแข็ง

แต่จากการกำหนดโครงสร้างที่ให้อำนาจแก่สภาเทศบาลอย่างมากในการควบคุมคณะ เทศมนตรี เป็นผลให้คณะเทศมนตรีไม่สามารถควบคุมสภาเทศบาลได้ คณะเทศมนตรีจึงถูกล้มอยู่ บ่อยครั้ง เมื่อรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เข้ามาบริหารประเทศ จากการที่รัฐบาลมีนโยบาย อำนาจนิยม จึงประสงค์ให้การปกครองท้องถิ่น ได้มีการนำนโยบายอำนาจนิยมเข้ามาใช้ในการจัด การปกครองท้องถิ่น เพื่อให้เทศบาลมีความเป็นปึกแผ่น และมีการบริหารงานที่เข้มแข็งขึ้น จอมพล ป. จึงได้แก้ไขโครงสร้างองค์กรของเทศบาลใหม่ โดยให้มีลักษณะเป็นแบบคณะกรรมการ ที่สภา เทศบาลมีอำนาจทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ลดอำนาจของสภาในการควบคุมคณะ เทศมนตรีลง และกำหนดให้นายกเทศมนตรีเป็นประธานสภาเทศบาลโดยตำแหน่ง เพื่อในการ ประชุมสภาเทศบาลนายกเทศมนตรีจะได้ควบคุมสมาชิกสภาเทศบาลได้ จากลักษณะพระราช บัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 นี้จะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นภายใต้รัฐบาลจอมพล ป. มีการปรับ เปลี่ยนโครงสร้างของเทศบาลบางประการ จากรูปแบบเดียวกับการปกครองของรัฐดังเช่นที่เกิดขึ้น ในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ใหม่ๆ กลายเป็นการ ปกครองท้องถิ่นจะมีรูป แบบใดก็ได้ที่จะทำให้การบริหารงานเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อการปรับ เปลี่ยนโครงสร้างของเทศบาลไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีและ สมาชิกสภาเทศบาลได้ จอมพล ป. ก็เปลี่ยนวิธีแก้ปัญหาใหม่ โดยออกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486 เพื่อให้ส่วนกลางสามารถควบคุมเทศบาล ผ่านข้าหลวงประจำจังหวัดและกระทรวง มหาดไทยได้มากยิ่งขึ้น และต่อมาภายหลังการรัฐประหาร 2490 ข้าราชการประจำได้เริ่มเข้ามา มี บทบาทหลักในการควบคุมและดำเนินงานขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ดังจะกล่าวถึงในบทต่อไป