

## สุขาภิบาลในรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์

การศึกษาในบทนี้ จะเป็นการศึกษาถึงแนวความคิดและการจัดการสุขาภิบาลที่เกิดขึ้น ภายใต้คติและรูปแบบการปกครองในรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือรัฐสมัยใหม่ ที่เกิดขึ้นในสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื้อหาในบทนี้จะแสดงให้เห็นถึง แนวความคิดในการ จัดตั้งสุขาภิบาลตามคติการปกครองแบบใหม่ของรัฐสมัยใหม่ พัฒนาการจัดตั้งสุขาภิบาลที่เกิดขึ้น ในช่วง พ.ศ.2448 – 2476 และความพยายามในการปรับปรุงสุขาภิบาลไปสู่เทศบาลในช่วงปลาย ของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การศึกษาในประเด็นเหล่านี้จะเป็นพื้นฐานที่จะช่วยทำความเข้าใจ การเข้าใจการเทศบาลที่เกิดขึ้น ในฐานะที่เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ ภายใต้ ภาระบวณการปฏิวัติสยาม พ.ศ.2475 ต่อไป

### 2.1 แนวความคิดในการจัดตั้งสุขาภิบาล

ความคิดในการจัดการบำรุงเมือง ไม่ว่าจะเป็นการรักษาความสะอาดหรือการจัดสร้าง สาธารณูปโภคต่างๆ ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการปรับปรุงประเทศให้ทันสมัยและมีความศิวิไลซ์ ทัดเทียมกับอารยประเทศต่างๆ ความคิดในการจัดการบำรุงเมืองนี้เริ่มมีขึ้นในสมัยพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อของสยามยุคเก่ากับสยามยุคใหม่ ครั้น ถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีการปฏิรูปการปกครอง เศรษฐกิจและสังคม ของไทย เพื่อนำสยามเข้าสู่รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือรัฐสมัยใหม่ที่มีลักษณะรวมศูนย์ ความ คิดในการบำรุงบ้านเมืองก็เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของแนวนโยบายการปฏิรูปการบริหารและการ ปกครอง ดังจะเห็นได้จากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวดังนี้

“...เขตแดนเราแต่ก่อนย่อมติดต่อกันอยู่กับหลายประเทศ ซึ่งมีธรรมเนียมบ้าน เมืองและมีกำลังคล้ายคลึงกันโดยรอบ แต่บัดนี้ ข้างฝ่ายทิศตะวันตกโดยโอบขึ้น เหนือ เมืองเหล่านั้นตกเป็นของอังกฤษ ข้างฝ่ายตะวันออกโดยโอบขึ้นไปเหนือตกเป็น ของฝรั่งเศส เมืองเราตั้งอยู่ในท่ามกลางประเทศซึ่งมีการปกครองอย่างกวัดขัน และมีกำลังมากกว่าเจ้าของเดิมโดยรอบ ย่อมมีการที่เกี่ยวข้องในปลายเขตแดน อยู่เสมอ ไม่เป็นต่างคนต่างอยู่ได้เหมือนอย่างแต่ก่อน การซึ่งจะรักษามิให้มี อันตรายทั้งภายในภายนอกได้ มีอยู่สามประการ คือพูดจากันโดยทางไมตรีอย่าง

หนึ่ง มีกำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างหนึ่ง การปกครองให้เสมอกันอย่างหนึ่ง ถ้าจะรักษาโดยทางไมตรีไม่มีกำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้ ไมตรีก็น่าจะไม่สำเร็จได้เสมอ ถ้าไม่จัดการปกครองให้เรียบร้อย ทุนซึ่งจะเป็นที่ตั้งให้มีกำลังพอรักษาความสงบเรียบร้อยได้นั้นก็จะไม่พบ การซึ่งจะให้กำลังบริบูรณ์ได้ต้องอาศัยความปกครองให้ราษฎรได้ทำมาหากินโดยสะดวก ได้รับผลประโยชน์อันเกิดขึ้นจากแผ่นดิน ซึ่งจะได้มาเสียภาษีอากรจึงจะเป็นกำลังบ้านเมืองได้ เพราะฉะนั้น การที่จะปกครองบ้านเมืองให้แข็งแรงเรียบร้อย และบำรุงประโยชน์ในทางทำมาหากินค้าขายของราษฎรพลเมือง จึงเป็นหัวใจ เป็นยอดของความตั้งมั่นแห่งพระราชอาณาเขตรนี้..."<sup>1</sup>

จากพระราชดำรินี้เราจะเห็นได้ว่า การจัดการบำรุงเมืองนี้ถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะนำมาใช้ในการบำรุงทางทำมาหากินและสุขภาพอนามัยของราษฎร เพื่อที่ราษฎรเหล่านี้จะได้เป็นกำลังสำคัญในการปกครองบ้านเมืองได้ โดยเฉพาะในส่วนของภาษีอากรที่รัฐจะนำมาใช้ในการป้องกันและปรับปรุงบ้านเมืองให้มีความทันสมัยทัดเทียมกับชาติตะวันตกทั้งหลาย

การบำรุงเมืองจึงเริ่มเข้ามาเป็นหน้าที่หลักของรัฐควบคู่ไปกับการรักษาความสงบในบ้านเมือง และก่อให้เกิดคติใหม่บางอย่างในการปกครองโดยกลุ่มผู้นำในกรุงเทพฯ<sup>2</sup> ดังที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงกล่าวไว้ว่า

"...ข้าพเจ้าคิดเห็นว่าความมุ่งหมายของการปกครองทั้งอย่างใหม่และอย่างเก่าก็อยู่ในจะให้ "บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข" ด้วยกัน แต่เข้าใจอธิบายคำ "อยู่เย็นเป็นสุข" นั้นผิดกัน อย่างเก่าถือว่า "ถ้าบ้านเมืองปราศจากภัยต่างๆ" เช่น โจรผู้ร้ายเป็นต้น "ก็เป็นสุข" ข้อนี้สังเกตได้ในบานแผ่นที่แก้กฎหมายในการปกครอง

<sup>1</sup> พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ), "เรื่องมหาดไทย," ใน กระทรวงมหาดไทย, **อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปีบริบูรณ์** (กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย, 2495), หน้า 194 – 195, อ้างถึงใน เดช บุณนาค, **การปกครองระบบเทศบาลของประเทศสยาม พ.ศ.2435 – 2458**, แปลโดย ภรณ์ กาญจนะฐิติ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 126 – 127. เน้นโดยผู้อ้าง.

<sup>2</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, "มณฑลนครสวรรค์: อำนาจรัฐกับการปกครองท้องถิ่น," ใน **นครสวรรค์: รัฐกึ่งกลาง**, รายงานการสัมมนาประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมท้องถิ่น จังหวัดนครสวรรค์, 2528, หน้า 207.

แต่โบราณ มักอ้างเหตุที่เกิดใจผู้ร้ายชุกชุมแทบทั้งดินนั้น...ความคิดที่ว่าจะให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข ต้องจัดการทำนุบำรุงในเวลาบ้านเมืองเป็นปกติ เป็นคติที่เกิดขึ้นใหม่ ดูเหมือนจะเริ่มเกิดขึ้นแต่ในรัชกาลที่ 4 และมาถือเป็นข้อสำคัญในรัฐสภาภิบาลนโยบายต่อรัชกาลที่ 5 ต่อมา...”<sup>3</sup>

ตามคติใหม่นี้รัฐได้เพิ่มหน้าที่ในการบำรุงบ้านเมืองขึ้นมาควบคู่กับหลักการรักษาความสงบเรียบร้อย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการส่งเสริมการทำมาหากิน การปรับปรุงการคมนาคม การรักษาความสะอาดและความเจ็บไข้ของประชาชน การจัดตั้งสุขาภิบาลก็เป็นส่วนหนึ่งของคติแบบใหม่นี้ แต่ลักษณะของการจัดสุขาภิบาลจะแตกต่างจากหน่วยงานอื่นของรัฐที่ทำหน้าที่ในด้านการบำรุงเมือง คือการจัดสุขาภิบาลเป็นความพยายามของรัฐที่จะดึงเอาคนและทุนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงท้องถิ่นของตนเอง ด้วยรัฐเห็นว่าวิธีการเช่นนี้จะเป็นการช่วยผ่อนภาระในเรื่องค่าใช้จ่ายของรัฐลง โดยเฉพาะในช่วงเวลานี้ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงต้องใช้จ่ายเงินในการพัฒนาประเทศในหลายๆ ด้าน อย่างไรก็ตามแม้รัฐจะเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบำรุงเมือง แต่ก็ยังเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในเรื่องของการออกเงินและแรงในการบำรุงท้องถิ่นเท่านั้น การบริหารจัดการยังคงมีข้าราชการของรัฐเป็นหลักในการดำเนินการอยู่ สุขาภิบาลที่เกิดขึ้นจึงมีลักษณะเป็นการบำรุงท้องถิ่นที่อาศัยทุนและคนที่มีอยู่ในท้องถิ่นเอง ภายใต้การดำเนินงานของรัฐ

จะเห็นได้ว่าลักษณะของการจัดสุขาภิบาลคล้ายกับการจัด Municipal ที่ทำกันในประเทศตะวันตกที่รายได้ในการจัดการบำรุงเมืองมาจากทุนทรัพย์ที่หามาได้ในท้องถิ่น แต่ในรูปแบบของการดำเนินการจะมีลักษณะที่แตกต่างกัน โดยในต่างประเทศการจัด Municipal เป็นการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยการเลือกตั้งผู้แทนเข้ามาบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง สำหรับสุขาภิบาลผู้นำไทยได้รับเอารูปแบบมาจากประเทศอาณานิคม ซึ่งมีรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพสังคมการเมืองของไทยมากกว่า ดังจะกล่าวถึงต่อไป

### 2.1.1 ความคิดในการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ

ความคิดในการจัดตั้งสุขาภิบาล เป็นความคิดที่เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ.2436 (ร.ศ.112) ดังจะเห็นได้จากคำกราบบังคมทูลของ พระยาอภัยราชา (โรลังค์ ยัคมินส์) ที่ปรึกษาราชการทั่วไปว่า พวกชาวต่างประเทศมักจะติเตียนว่ากรุงเทพฯ สกปรก และไม่มีถนนหนทางสมกับฐานะเมืองราช

<sup>3</sup> สมเด็จพระยาตำราภานุภาพ, **เทศาภิบาล** (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2537), หน้า 19. เน้นโดยผู้อ้าง.

ธานีของกรุงเทพฯ จึงได้ทูลแนะนำพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้ทรงจัด “มุนิชิเปอล” (Municipal) ขึ้นในกรุงเทพฯ เช่นเดียวกับที่ทำในประเทศยุโรป<sup>4</sup> ซึ่งการจัด “มุนิชิเปอล” ก็คือ การจัดการปกครองท้องถิ่นที่จะรับผิดชอบในการปกป้องชีวิต และทรัพย์สินของพลเมืองให้ปลอดภัย โดยให้บริการในด้านป้องกันโรคภัยไข้เจ็บของประชาชน ทำถนน ป้องกันอัคคีภัย และจัดการศึกษา<sup>5</sup> ด้วยทุนทรัพย์ที่จัดหาได้ในท้องถิ่นนั่นเอง รูปแบบของการจัด “มุนิชิเปอล” ตามแบบตะวันตกคือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยการเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจในการบริหารจัดการท้องถิ่น

แต่คำกราบบังคมทูลนี้ไม่สัมฤทธิ์ผลในขณะนั้น เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า แนวความคิดเรื่องจัดการ “มุนิชิเปอล” เป็นเรื่องใหม่ยังไม่เหมาะที่จะเข้ามาใช้ในสังคมไทยได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะรูปแบบของการจัด “มุนิชิเปอล” ที่พระยาอภัยราชาเสนอ ให้มีการเลือกตั้งตัวแทนของราษฎรเข้าร่วมบริหารงานกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการจัดกิจการสาธารณะให้กับราษฎร<sup>6</sup> ทั้งนี้เพราะในประการแรก สภาพสังคมการเมืองไทยที่เป็นอยู่ไม่เหมือนกับในประเทศแถบยุโรป ที่การจัดการแบบ Municipal เกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชนที่เรียกร้องให้จัดตั้งขึ้น ส่วนในสังคมไทยนั้นประชาชนยังไม่เข้าใจหลักการปกครองในรูปแบบนี้ โดยเฉพาะคนไทยยังไม่ค่อยเข้าใจ “ธรรมเนียมหนึ่งซึ่งเรียกว่า “คอมมอนอินเตอร์เรส” คือ ประโยชน์เพื่อจะให้มิทั่วถึงกัน ให้มีอาไศรยกันและกัน โดยลงแรงกันคนละน้อยแต่ทำการใหญ่ ซึ่งถ้าสำเร็จ ก็จะเป็นประโยชน์ได้ทั่วกันมาก”<sup>7</sup> และอีกประการหนึ่งคือคนไทยมีทุนรอนน้อย ผู้ที่มีทุนรอนมากมักจะเป็นคนต่างประเทศและคนจีน ซึ่งถ้าจะให้มิตัวแทนจากประชาชนที่เลือกเอาผู้ที่เสียเงินในการบำรุงท้องถิ่นเข้ามาช่วยบริหารอย่างที่ทำกันในต่างประเทศ Municipal ของสยามก็คงตกอยู่ในมือฝรั่งหรือจีน อย่างเช่นเมืองเซียงไฮ้<sup>8</sup> ดังนั้นรูปแบบ Municipal ที่จะให้มีตัวแทนประชาชนเข้ามา

<sup>4</sup> กจช. เอกสารพระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ภาคที่ 1 ตอน 2 การสุขาภิบาล), หน้า 1.

<sup>5</sup> Edwin R. A. Saligman, (Editor - in Chief), “Municipal Finance Municipal Government,” Encyclopedia of Social Science, II (1962), อ้างถึงใน ประภัสสร อินธิเสน, “บทบาทของสุขาภิบาลที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นระหว่างปี พ.ศ.2441 – 2476” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2523), หน้า 14.

<sup>6</sup> กจช. ร.5 ต.2/11 เรื่อง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตอบเจ้าพระยาอภัยราชา วันที่ 16 มีนาคม 1898.

<sup>7</sup> พระราชหัตถเลขาที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงเจ้าพระยามรราช วันที่ 8 กรกฎาคม ร.ศ.128, อ้างถึงใน ประสงค์ สุขุม, จาก “สมรราช” ถึง “สุขุมวิท” เหตุการณ์ใน 4 รัชกาล (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 217 - 218.

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 219.

ส่วนร่วมในการบริหารนั้น จึงยังคงไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย ไม่ว่าจะป็นกรุงเทพฯ หรือตามหัวเมืองต่างๆ ซึ่งรูปแบบของการจัด “มุขนิชเปอล” ที่เหมาะสมสำหรับเมืองไทยนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า ควรจะให้ “เจ้าพนักงานมีอำนาจเต็มจัดการเป็นงานของรัฐบาล แต่อาศัยความรู้ความเห็นของพ่อค้านายห้างใหญ่เป็นทางความคิดที่จะไปทางข้างพ่อค้าปฤกษา”<sup>9</sup> ตามแบบอย่างที่ได้จัดกันในประเทศอาณานิคม จะเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทยมากกว่าที่เจ้าพระยาอภัยราชาเสนอมา

แต่อย่างไรก็ตามถ้าจะจัด “มุขนิชเปอล” ขึ้นในกรุงเทพฯ ตามรูปแบบที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสนอนี้ ก็ยังมีปัญหาสำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ ในเรื่องของคนในบังคับต่างประเทศ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลไทยกำลังเผชิญในขณะนั้น การที่ไทยตกลงทำสัญญาทางไมตรีและพาณิชย์กับรัฐบาลอังกฤษใน พ.ศ.2398 และต่อมาก็ได้ทำสัญญาในลักษณะเดียวกันกับอีกหลายชาติ ตามข้อความที่ระบุในสัญญา รัฐบาลไทยยอมให้คนในบังคับต่างชาตินั้นขึ้นศาลกงสุลของตนโดยไม่ต้องขึ้นศาลไทย และเมื่อมีชาวเอเชียเดินทางจากดินแดนอาณานิคมและรัฐในอารักขาของชาติยุโรปซึ่งเป็นคู่สัญญาเดินทางเข้ามาสู่สยาม จึงได้มีการตีความรวมชาวเอเชียเหล่านั้นว่าเป็นคนในบังคับต่างชาติด้วย ตลอดทั้งมีคนจำนวนไม่น้อยที่ตั้งรกรากอยู่ในเมืองไทยก่อนมีสนธิสัญญา โดยเฉพาะคนจีนที่ได้ขึ้นทะเบียนกับกงสุลต่างประเทศเป็นคนในบังคับของชาตินั้นๆ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความพยายามของกงสุลชาติต่างๆ ที่จะขยายอิทธิพลของตนด้วยการเพิ่มจำนวนคนในบังคับ รัฐบาลไทยจึงต้องคอยระวังไม่ให้มีปัญหาเกิดขึ้นกับคนในบังคับต่างชาติ เพราะเกรงว่าจะนำไปสู่ความยุ่งยากทางการเมือง

ฉะนั้นถ้าหากมีการจัด “มุขนิชเปอล” ในกรุงเทพฯ ขึ้น จะต้องมีเงินทุนเพียงพอที่จะเลี้ยงตนเอง โดยแสวงหาจากแหล่งผลประโยชน์ที่เรียกเก็บจากราษฎรในเขตที่จัด “มุขนิชเปอล” ซึ่งต้องเรียกเก็บจากคนในบังคับทั้งไทยและต่างประเทศ รายได้ที่รัฐบาลเก็บในรูปของภาษีในเขตกรุงเทพฯ ต้องประสบปัญหามากมายในการเรียกเก็บ ยกตัวอย่างเช่น เงินภาษีโรงเรือน เจ้าภาษีจะเก็บได้เฉพาะคนในบังคับไทยเท่านั้น คนจีนที่อยู่ในบังคับต่างชาตินั้นมักจะหลีกเลี่ยงภาษี ถ้าหากเจ้าภาษีไปร้องเรียนกับกงสุลเป็นการส่วนตัวอาจจะได้ แต่โดยมากเจ้าภาษีก็น่าจะผ่อนผันไป<sup>10</sup> ทำให้เงินรายได้จากภาษีโรงเรือนเก็บได้ไม่เต็มที่ ปัญหาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า คนในบังคับต่างชาติพยายามรักษาผลประโยชน์ส่วนตน จึงมีผลกระทบต่อการจัดหาเงินทุนของการจัด “มุขนิชเปอล”

จากสภาพปัญหาในเรื่องของเงินทุนนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงเห็นว่า ยังไม่ควรที่จะจัดตั้ง “มุขนิชเปอล” ขึ้นในกรุงเทพฯ แต่อย่างไรก็ตามพระองค์ก็ทรงเห็นถึงความ

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 219 – 220.

<sup>10</sup> กชช. ร.5 ม.2.11/10 เรื่อง รายงานการประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล เมื่อวันที่ 9 กันยายน ร.ศ.120.

จำเป็นที่รัฐจะต้องดูแลรักษาความสะอาด และการจัดสาธารณูปโภคภายในกรุงเทพฯ พระองค์จึงทรงจัดตั้งกรมสุขาภิบาลขึ้นในปี พ.ศ.2440 สังกัดกระทรวงนครบาล เพื่อดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้แก่ชุมชน ป้องกันโรคภัยไข้เจ็บให้แก่ราษฎร และให้บริการด้านสาธารณูปโภค เช่น น้ำประปา และไฟฟ้า เป็นต้น ดังพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตอบพระยาอภัยราชา ความว่า

“...ถ้าจะสั่งเปนคราวๆ ดังนี้ไม่มีประโยชน์ ควรจะจัดเป็นมิวนิซีเปอลเสียทีเดียว เพราะเงินรายได้นั้นไม่ได้เก็บเฉพาะคนไทย คนต่างประเทศก็ต้องเสียด้วย เอาปะปนกับภาษีอากรรายอื่นก็ไม่ควร ควรจะจ่ายในการมิวนิซีเปอลกรุงเทพฯ เปิดเผยแพร่ให้ปรากฏ การคิดที่จะจัดมิวนิซีเปอลนี้ก็คิดกันมานานแล้ว แต่ยังไม่เห็นไม่มีทุน ถ้าจะจัดก็ต้องรอเงินแผ่นดิน จึงได้แต่ทดลองจัดสุขาภิบาลแต่ในพระนครก่อน...”<sup>11</sup>

เมื่อตั้งกรมสุขาภิบาลขึ้นแล้ว ได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (พ.ศ.2440) กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ 4 ประการ คือ “การทำลายขยะเยื่อมูลฝอย การกำจัดที่ถ่ายอุจจาระปัสสาวะของประชาชนทั่วไป การจัดห้ามต่อไปภายในหน้าอย่าให้ปลูกสร้างหรือซ่อมโรงเรือนที่จะเป็นเหตุให้เกิดโรคได้ ขนย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งรำคาญของมหาชนไปให้พ้นเสีย”<sup>12</sup> โดยการกำกับดูแลของเจ้าพนักงานสุขาภิบาลที่เสนาบดีกระทรวงนครบาลเป็นผู้เลือก คือ เจ้าพนักงานแพทย์สุขาภิบาล และเจ้าพนักงานนายช่างใหญ่ และมีเงินทุนอุดหนุนในการดำเนินงานจากเงินงบประมาณแผ่นดิน

จะเห็นได้ว่าจากสภาพความไม่เหมาะสมทั้งทางสังคมและการเมืองของกรุงเทพฯ เป็นผลให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า การจัด “มิวนิซีเปอล” ขึ้นในกรุงเทพฯ ยังคงไม่เหมาะสมในขณะนั้น แต่ความต้องการให้บ้านเมืองมีความศิวิไลซ์ สภาพความสกปรกโสโครกที่ถูกตำหนิติเตียนขายหน้าชาวต่างชาติ ก็เป็นสิ่งที่ต้องเร่งแก้ไข และเพื่อประโยชน์สุขในสุขภาพพลานามัยของราษฎร พระองค์จึงทรงตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นดำเนินงานในด้านนี้แทน เรียกว่า สุขาภิบาล ซึ่งคำนี้จะถูกนำไปเรียกการจัดการบำรุงเมืองที่คล้ายการจัดมิวนิซีเปอลด้วย แต่ลักษณะของ

<sup>11</sup> กข. ร.5 ต.2/8 เรื่อง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตอบเจ้าพระยาอภัยราชา ลงวันที่ 3 เมษายน ร.ศ.119.

<sup>12</sup> พระบาราคคนราดูร, การรักษาความสะอาดของบ้านเมือง (พระนคร: โรงพิมพ์แพร่การช่าง, 2505), หน้า 15.

สุขาภิบาลกรุงเทพฯ นี้จะมีลักษณะแตกต่างจากสุขาภิบาลที่จะเกิดขึ้นในหัวเมืองต่างๆ ดังจะกล่าวต่อไป

### 2.1.2 ความคิดในการจัดตั้งสุขาภิบาลหัวเมือง

สำหรับความคิดในการจัดสุขาภิบาลในหัวเมืองนั้น ในช่วงเวลาที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ กำลังจัดวางโครงสร้างทางการเมืองปกครองในระบบเทศาภิบาลลงสู่ท้องถิ่น พระองค์ก็มีแนวความคิดในการจัด “มุขิเปอล”<sup>13</sup> ตามหัวเมืองต่างๆ ไปด้วยในขณะเดียวกัน โดยการจัด “มุขิเปอล” ของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพนี้ส่วนที่สำคัญก็คือ เรื่องของเงินทุนที่จะนำมาใช้ในการจัดการบำรุงเมือง เพื่อที่จะได้เป็นการลดภาระในการใช้จ่ายของรัฐบางส่วนลง ในการประชุมเทศาภิบาลปี พ.ศ.2439 (ร.ศ.115) พระองค์จึงได้ทรงเสนอแนวทางในการจัดหาเงินทุนไว้ว่า “...ตามหัวเมืองทุกแห่งยังต้องเช่าเอกชนอยู่เป็นอันมาก คือ โรงบ่อน เปนต้น และโรงบ่อนตามหัวเมืองยังมีธรรมดาเปนที่อาไศรยของตลาด อันเปนของเกิดค่าเช่าด้วย อีกอย่าง 1 นอกจากนี่ยังมี โรงอากรสุรา และโรงทำภาษีอากรต่างๆ ย่อมเช่าถือจากเอกชนอยู่ทุกๆ ปี ถ้าจะคิดรวมเงินค่าเช่าเหล่านี้ ปีหนึ่งก็นับเมืองละหลายๆ ลิบซัง ถ้าเมืองใหญ่ก็ถึงหลายร้อยซัง”<sup>14</sup> ดังนั้นจึงควรจัดทำโรงบ่อน และโรงภาษีอากรต่างๆ ของเอกชนให้เป็นของหลวง เพื่อที่จะได้นำเงินค่าเช่าต่างๆ นี้มาใช้เป็นทุนในการบำรุงเมือง และสำหรับเมืองใดที่ยังไม่มีโรงภาษีอากรเหล่านี้ ก็ให้ขอพระราชทานเงินคลังให้เป็นทุนในการปลูกสร้างก่อน<sup>15</sup> เพื่อหัวเมืองต่างๆ เหล่านี้จะได้มีแหล่งเงินทุนที่จะนำมาใช้ในการจัด “มุขิเปอล” ต่อไป

อย่างไรก็ดี ตามแนวทางในการหาเงินทุนของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพนี้ จำเป็นต้องอาศัยเวลาในการดำเนินการไปที่ละขั้นตามกำลังทุนภายในท้องถิ่น ประกอบกับเป็นช่วงเวลาที่มีการจัดวางระบบเทศาภิบาลในหัวเมืองต่างๆ ยังไม่เป็นที่เรียบร้อยดี การจัด “มุขิเปอล” ในหัวเมืองต่างๆ จึงยังไม่ได้มีการดำเนินการปฏิบัติอย่างจริงจัง

---

<sup>13</sup> การจัด “มุขิเปอล” ตามแนวความคิดของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพนี้ เป็นการจัดการในเรื่องของการทำถนนหนทาง การขุดคลอง การทำตลาด และทำทางค้าขาย การก่อสร้างโรงเรียนสำหรับราชการต่างๆ ตลอดจนการที่จะทำนุบำรุงความสุขในประชุมนั้น ซึ่งพระองค์ทรงเรียกเป็นภาษาไทยว่า “นคราภิบาล” ส่วนคำว่า “สุขาภิบาล” นั้น เป็นคำที่นำมาเรียกการจัดการด้านนี้ในภายหลังจากการจัดตั้งกรมสุขาภิบาลขึ้นแล้วในปี พ.ศ.2411

ดู กจช. ร.5 ม.2.11/1 เรื่อง ประชุมเทศาภิบาล ร.ศ.115.

<sup>14</sup> กจช. ร.5 ม.2.11/1 เรื่อง ประชุมเทศาภิบาล ร.ศ.115.

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน.

จนกระทั่งได้มีรายงานจากที่ปรึกษาชาวต่างประเทศและข้าราชการบางคนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อบกพร่องของความพยายามในการโยกอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางของรัฐที่มีมากเกินไป เป็นผลให้เกิดความรู้สึกว่า รัฐมีความสนใจในการบำรุงท้องถิ่นรองจากระดับชาติ และก็อาจจะเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการต่อต้านในลักษณะที่รุนแรง ดังเช่นเมื่อปี พ.ศ.2445 นายลิล (Lyle) รองกงสุลอังกฤษประจำจังหวัดน่านได้เสนอความเห็นว่าการที่ชาวแพร่สนับสนุนการจลาจลของชาวนาน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะชาวแพร่โกรธเคืองที่ต้องเสียภาษีต่างๆ ที่รู้สึกว่าเป็น "มิได้ทำอะไรให้แก่ชนบทเลย กลับรีดเงินไปกรุงเทพฯ หหมด บัดนี้ได้สถาปนาการปกครองแบบใหม่มากกว่าสองปีแล้ว แต่ยังมีได้ดำเนินงานในด้านสาธารณูปโภคเลย"<sup>16</sup> และต่อมาอีกสี่ปี นายเจ. ไอ. เวสเตนการ์ด (J.I. Westengard) ที่ปรึกษาทั่วไปของรัฐบาล และพระยาศรีสหเทพ (เส็ง วิริยศิริ) ปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทยได้รายงานต่อรัฐบาลว่า ได้มีการร้องทุกข์ทำนองเดียวกันคัดค้านการปกครองแบบนี้ขึ้นที่มณฑลภูเก็ต ทั้งสองท่านรายงานว่า "รัฐบาลเก็บเงินราชการประจำปีจากภูเก็ตกว่าสี่ล้านบาท แต่เห็นได้ชัดว่าใช้จ่ายเงินเพื่อการสาธารณูปโภคในมณฑลนั้นเพียงปีละ 100,000 บาท เท่านั้น"<sup>17</sup>

สมเด็จพระบิดาสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าการที่ทรงพยายามที่จะขจัดให้หมดไป และส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหานั้น ก็คือการที่พระองค์ทรงสนับสนุนให้มีการจัดสุขาภิบาลขึ้นในหัวเมือง ดังจะกล่าวต่อไป

ขณะเดียวกันพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า หัวเมืองต่างๆ ควรเริ่มที่จะมีการจัดการในเรื่องของการรักษาความสะอาด และการจัดสาธารณูปโภคอย่างที่ดีทำในเขตสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ขึ้นบ้าง แต่พระองค์ก็ทรงเห็นว่าลักษณะของสุขาภิบาลที่จะจัดตามหัวเมืองนี้ น่าจะสามารถจัดตามอย่าง "มูนิซิเปอล" ได้ เนื่องจากขนาดของสุขาภิบาลที่จะจัดทำในหัวเมืองนั้นมีขนาดที่เล็กกว่าในกรุงเทพฯ<sup>18</sup> และสภาพปัญหาของคนในบังคับต่างชาติ ซึ่งเป็นปัญหาต่อการเก็บรายได้ให้กับสุขาภิบาลในรูปของภาษีต่างๆ ก็ไม่มากเท่ากับในกรุงเทพฯ การจัดการสุขาภิบาลในหัวเมืองซึ่งมีขอบเขตไม่กว้างขวางนัก ย่อมง่ายต่อการควบคุมและทำความเข้าใจกับราษฎรในท้องถิ่น และประกอบกับสมเด็จพระบิดาสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

<sup>16</sup> กจข. ม.117/13 เรื่อง โธบิสต์ ถึงเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี, 30 กันยายน 2445, อ้างถึงใน เดช บุญนาค, การปกครองระบบเทศบาลของประเทศสยาม พ.ศ.2435 – 2458, หน้า 347.

<sup>17</sup> กจข. ม.2/13 เรื่อง เวสเตนการ์ด และพระยาศรีสหเทพ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ, 255/33946, 24 ธันวาคม 2449, อ้างถึงใน เดช บุญนาค, การปกครองระบบเทศบาลของประเทศสยาม พ.ศ.2435 – 2458, หน้า 347.

<sup>18</sup> กจข. ร.5 ยธ.5.1/26 เรื่อง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงเจ้าพระยาเทเวศวงษ์วิวัฒน์ ลงวันที่ 10 สิงหาคม ร.ศ.118.



และมีแนวโน้มสนับสนุนการจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่างๆ และเป็นที่ยืนยันไว้ว่าพระทัยว่าจะเป็นกำลังที่สำคัญที่จะจัดให้มีการก่อตั้งสุขาภิบาลในหัวเมืองได้<sup>19</sup>

ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระราชดำริให้สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ดำเนินการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้น โดยรูปแบบของสุขาภิบาลที่จะจัดนี้ พระองค์ก็ได้เสนอให้มีการเลือกพ่อค้ามาเป็นที่ปรึกษา โดยให้ข้าหลวงและผู้ว่าราชการเมืองเป็นหลักในการดำเนินงาน ดังพระราชหัตถเลขาของรัชกาลที่ 5 ถึงเจ้าพระยาเทววงษ์วิวัฒน์ ความว่า

“...แต่ในการประชุมเทศาภิบาลปีนี้ ได้ส่งกรมหมื่นดำรงให้ปรึกษาจัดการสุขาภิบาลหัวเมืองคล้ายลักษณะมิวนิซิเปอล กล่าวคือให้มีการเลือกพ่อค้าเป็นที่ปรึกษาแลเก็บเงินค่ารักษาถนนค่าตามไฟ แต่ให้ข้าหลวงผู้ว่าราชการเมืองเป็นหัวหน้าในหน้าที่ประชุม จัดเป็นมิวนิซิเปอลหลวง ถ้าหากว่าที่ประชุมเช่นนี้ตั้งขึ้นได้ทุก เมือง เหนว่าจะมีผู้ทำการให้เป็นประโยชน์ทั่วไป...”<sup>20</sup>

ดังนั้นในปี พ.ศ.2448 สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงทดลองจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรก ที่ตำบลตลาดท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร เนื่องจากความไม่พอพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับความสกปรกของนครเขื่อนขันธ์ และทรงรับสั่งว่า “สกปรกเหมือนตลาดท่าจีน”<sup>21</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพจึงมีหนังสือไปถึงพระยาพิไชยสุนทร ผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาครให้จัดการรักษาความสะอาดภายในชุมชน ดังมีใจความว่า

“...ฉันนั่งอยู่ในที่ประชุมรู้สึกละอายใจมากที่เมืองนครเขื่อนขันธ์จะสกปรกหรือสะอาดก็ไม่รู้ฐานะของเรา แต่ความสกปรกของตลาดท่าจีนซึ่งสกปรกจริงสำหรับเป็นที่ยกตัวอย่างเทียบที่อื่นที่ไม่พอพระราชหฤทัยเช่นนี้ ก็เสมือนกับวัดตลาดท่าจีนด้วยเหมือนกัน การเป็นเช่นนี้จึงรู้สึกร้อนใจมากเห็นว่า ถ้าไม่คิดอ่านปิดกวาดจัดถนนในตลาดท่าจีนให้หายโสโครกแล้ว จะเสียชื่อตั้งแต่ฉันตลอดผู้ว่าราชการเมือง และกำนันผู้ใหญ่บ้านในตลาดท่าจีน ซึ่งเป็นคนดี ๆ ที่ฉันรู้จักแทบทุกคน

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน. เน้นโดยผู้อ้าง.

<sup>21</sup> กจช. ร.5 ม.12.2/1 เรื่อง สุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร (16 ส.ค.124 – 27 ส.ค.127).

ถ้าตลาดทำจีนยังสกปรกอยู่อย่างนี้ แม้ปีนี้เสด็จอีกก็เห็นจะไม่เสด็จตลาด และ จะให้กำนันผู้ใหญ่บ้านที่นั่นเฝ้าก็เห็นจะไม่ได้...”<sup>22</sup>

ภายหลังจากได้รับสารตราของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ พระยาพิไชยสุนทร ได้เชิญบรรดากำนันผู้ใหญ่บ้านตำบลตลาดทำจีน ตลอดจนชนชั้นนำของชุมชนมาช่วยกัน พิจารณาถึงสภาพของปัญหาและวิธีปรับปรุงชุมชนให้สะอาดและเป็นระเบียบ โดยได้มีการเรียกรายเงินจากราษฎรในชุมชน และเงินที่ได้เรียกรวมมาได้ทำให้สามารถซื้ออิฐปูถนน ทำร่องน้ำสองข้างทาง แจกจ่ายถังขยะไปตามที่ต่างๆ และกำจัดขยะมูลฝอยในบริเวณนั้น การที่ราษฎรได้เสียสละเงินในการช่วยเหลือในครั้งนี้ สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงเห็นว่าควรรักษาผลงานที่ดีนี้ไว้ และเป็นโอกาสที่จะทดลองจัดการอย่างสุขาภิบาลขึ้นในตำบลตลาดทำฉลอม

ในการจัดสุขาภิบาลตำบลทำฉลอมนี้ สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้กราบบังคมทูลขอเงินภาษีโรงเรือนที่เรียกเก็บจากตึก เรือน โรงร้าน ห้องแถว และแพที่อยู่ในเขตสุขาภิบาลให้เป็นรายได้ของสุขาภิบาล<sup>23</sup> โดยเรียกเก็บจากราษฎรทุกคนตลอดจนถึงคนในบังคับต่างชาติที่อาศัยในเขตสุขาภิบาล ซึ่งสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงเห็นว่า ถ้าหากราษฎรในหัวเมืองเห็นพ้องถึงประโยชน์ของการสุขาภิบาลว่าเงินที่ตนเสียสละไปนั้น จะกลับมาสร้างประโยชน์ให้กับท้องถิ่น คนในบังคับต่างชาติก็ควรจะให้ความร่วมมือ<sup>24</sup> ดังนั้นใน ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) จึงได้มีการประกาศแก่ภาษีโรงเรือนจัดสุขาภิบาลตลาดทำฉลอม เพื่อยกเงินภาษีดังกล่าวไว้เป็นเงินทุนสำหรับใช้สอยรักษาซ่อมแซมถนนหนทาง การจุดโคมไฟ และรักษาความสะอาดภายในเขตสุขาภิบาล

ลักษณะของการดำเนินงานของสุขาภิบาลตลาดทำฉลอมนั้น เป็นการบริหารงานโดยคณะกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย กำนันเป็นหัวหน้า ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วย นอกจากนี้ยังมีพ่อค้าในเขตสุขาภิบาลเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ โดยให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการทำงานของคณะกรรมการสุขาภิบาล และตรวจสอบบัญชี

ภายหลังจากการดำเนินงานได้ระยะหนึ่ง ผลปรากฏว่า สุขาภิบาลดำเนินไปได้เรียบร้อยทั้งในด้านการหารายได้และการสร้างความเจริญให้กับชุมชน ไม่ว่าจะเป็น ทำถนนเชื่อมตลาดในเขตสุขาภิบาล หรือจุดโคมไฟ<sup>25</sup> ซึ่งผลจากการทดลองจัดตั้งสุขาภิบาลตำบลตลาดทำฉลอมนี้ สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเห็นว่าได้รับความร่วมมือจากราษฎรเป็นอย่างดี จึงเห็นควรที่จะ

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>25</sup> กจช. ร.5 ม.12.2/1 เรื่อง รายงานของคณะกรรมการสุขาภิบาลตำบลตลาดทำฉลอม เมืองสมุทรสาครเสนอมายังกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ.2449 – 2452).

ให้มีการขยายออกไปในหัวเมืองมณฑลอื่นๆ แต่สุขาภิบาลที่ได้ทดลองจัดตั้งขึ้นนั้นมีลักษณะโครงสร้างการจัดการเพียงในเขตตำบลเท่านั้น ควรที่จะได้วางแบบการสุขาภิบาลสำหรับเมือง โดยเฉพาะเมืองที่เป็นที่ตั้งของศาลว่าการมณฑลควรจะมีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นก่อน เนื่องจากอยู่ใกล้ข้าหลวงเทศาภิบาล จะได้สามารถตรวจตราได้ง่าย<sup>26</sup> ในปี พ.ศ.2451 จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดลักษณะสุขาภิบาลที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่เรียกว่า “พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ.127” ภายใต้จุดมุ่งหมายที่ต้องการจะตั้งเขตสุขาภิบาลเพื่อส่งเสริมการสาธารณสุขและการสาธารณสุขูปโภคในเขตที่กำหนดให้ ดังจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

## 2.2 การจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง พ.ศ.2448 – 2476

ภายหลังจากการประกาศจัดสุขาภิบาลที่ตำบลตลาดท่าฉลอม เมืองสมุทรสาครขึ้นระยะหนึ่งแล้ว ข้าหลวงเทศาภิบาลในหลายมณฑลก็ประสงค์ที่จะให้มีการจัดสุขาภิบาลขึ้นในท้องที่ของตนบ้าง ซึ่งสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพก็เห็นควรที่จะให้ขยายการสุขาภิบาลออกไปยังท้องที่อื่นๆ แต่การที่จะจัดตามอย่างสุขาภิบาลที่ตำบลท่าฉลอมนั้น สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงเห็นว่าไม่เหมาะสม เนื่องจากสภาพของชุมชนในแต่ละท้องที่ไม่เหมือนกัน ท้องที่บางแห่งเป็นตำบลดังเช่นท่าฉลอม บางแห่งก็เป็นชุมชนเมืองใหญ่ดังเช่นเมืองที่เป็นที่ตั้งที่ว่าการมณฑล ดังนั้นจึงควรมีการจัดระเบียบให้เหมาะสมกับลักษณะของท้องที่ทั้งสองแบบ พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ.127 จึงถือกำเนิดขึ้นเพื่อจัดระเบียบสุขาภิบาลที่จะจัดตั้งขึ้นต่อมา และภายหลังในปี พ.ศ.2458 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้บริหารในขณะนั้น

การศึกษากิจการสุขาภิบาลในหัวเมืองนี้จึงแบ่งออกเป็น 2 ช่วง ในช่วงแรกคือ การจัดการสุขาภิบาลหัวเมืองภายใต้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) และอีกช่วงหนึ่งคือ การแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ในปี พ.ศ.2458

### 2.2.1 การจัดการสุขาภิบาลภายใต้ “พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ.127”

ในที่ประชุมเทศาภิบาลเมื่อ ร.ศ.125 พระยารัษฎานุประดิษฐ์ได้เสนอร่างข้อบังคับเกี่ยวกับการสุขาภิบาลที่จะดำเนินการในภูเก็ต ซึ่งในร่างข้อบังคับฉบับนี้สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงเห็นว่าเป็นข้อบังคับที่ดี แต่ก็มีข้อที่ควรแก้ไขเล็กน้อย จึงให้กระทรวงมหาดไทยรับข้อบังคับฉบับนี้ไว้แก้ไข แล้วนำขึ้นกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตสำหรับใช้ในเมือง

<sup>26</sup> กจช. ร.5 ม.2.11/11 เรื่อง รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ.125.

อื่นๆ ด้วย<sup>27</sup> ต่อมาในที่ประชุมเทศบาล พ.ศ.2450 ก็ได้มีการพิจารณาถึงร่างระเบียบข้อบังคับของสุขาภิบาล ซึ่งในร่างฉบับนี้ได้กำหนดหน้าที่ของสุขาภิบาลไว้อย่างกว้างขวางคือ กำหนดที่เผาศพ จัดหาน้ำบริโภค รักษาความสะอาดตามบ้านเรือน ทำถนน สะพาน และร่องน้ำ ให้การรักษาพยาบาล ให้มีการศึกษาและมีเครื่องดับเพลิง เพื่อป้องกันอัคคีภัยภายในท้องถิ่น อย่างไรก็ตามร่างระเบียบนี้ก็มีการแก้ไขอีกเล็กน้อย จนในปี พ.ศ.2451 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ.127 อย่างเป็นทางการ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเรื่องของการจัดระเบียบสุขาภิบาล โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ สุขาภิบาลเมืองสำหรับท้องที่ที่ตั้งเมือง และสุขาภิบาลตำบลสำหรับท้องที่ที่ตั้งตำบล ดังจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

หน้าที่หลักของสุขาภิบาล เดิมนั้นสุขาภิบาลตำบลตลาดท่าฉลอมเมืองสมุทรสาครทำหน้าที่เพียงรักษาความสะอาด ทำถนนและจุดโคมไฟตามเขตชุมชน พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมืองได้เพิ่มหน้าที่ขึ้นอีก คือ ให้มีการรักษาพยาบาล ได้แก่การปลูกฝี ทำลายแหล่งเพาะเชื้อโรค และจัดหาน้ำสะอาดไว้ให้ราษฎรใช้ เพราะท้องที่บางแห่งเกิดโรคระบาดทุกปี คือ อหิวาตกโรคและกาฬโรค ซึ่งในปีหนึ่งๆ ได้ทำลายชีวิตของราษฎรไปเป็นจำนวนมาก ถ้าหากปรับปรุงชุมชนให้สะอาดและเป็นระเบียบย่อมเป็นวิถีทางหนึ่งที่ป้องกันไม่ให้เกิดโรคระบาดได้

แต่ในทางปฏิบัติ เนื่องจากสุขาภิบาลมีรายได้มาจากภาษีโรงเรือนเพียงอย่างเดียว ทำให้สุขาภิบาลมีรายได้ไม่น้อยไม่สามารถให้บริการได้ครบถ้วนตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติ สิ่งที่จะทำได้คือรักษาความสะอาดในเขตชุมชน ทำถนน จุดโคมไฟตามถนน ซึ่งการจุดโคมไฟนี้เป็นหน้าที่ที่นิยมปฏิบัติกันมาก จนคล้ายกับว่าเป็นหน้าที่หลักที่เมื่อจัดตั้งสุขาภิบาลก็ต้องดำเนินการจัดการในเรื่องการจุดโคมไฟก่อน เป็นผลให้เงินงบประมาณซึ่งมีน้อยอยู่แล้วเมื่อนำไปใช้ในการจุดโคมไฟก็เหลือไม่พอที่จะนำไปดำเนินการด้านอื่นๆ ในเรื่องนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าสุขาภิบาลควรจะนำเงินไปใช้อย่างอื่นที่สร้างประโยชน์ให้แก่ชุมชนมากกว่า ดังในพระราชหัตถเลขาที่มีไปถึงสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพความว่า

“...อีกเรื่องหนึ่งนั้นให้เลิกสงสัยไปว่าหัวเมืองทั้งปวงจะหลงเรื่องโคมไฟจุดตามทางมากจนเลยรักเป็นเสาชิงช้า ที่แท้หัวเมืองนอกๆ เช่นนั้น การไปมาเวลากลางคืนไม่มีใครจะมี พอพลบค่ำก็เข้านอนเรียบหมด การจุดโคมไฟตามทางไม่สู้เป็นสำคัญอะไรนักเหมือนอย่างเมืองฝรั่งที่บ้านนอกคอกนาถนนยาวเพียง 20 - 30 เส้น บ้านเรือนติดกันก็มีไฟในถนน 3 ดวง 4 ดวงเท่านั้น บางทีก็ไม่มี เพราะพลบค่ำก็เข้านอนอย่างเมืองเราเอง มีโคมแต่ที่โรงหมอโรงโปลิส ซึ่งต้องใช้เวลา

<sup>27</sup> กจข. ร.5 ม.2.11/11 เรื่อง รายงานการประชุมเทศบาล กระทรวงมหาดไทย (ร.ศ.123 - 127).

กลางคืน สังกัดดูตามหัวเมืองที่มีใบบอกจัดการถนน ตลอดจนสุขาภิบาลสมุทรสาคร เป็นห่วงบ่วงใยด้วยไฟตามถนนมากนัก เร็ยรายได้เงินมากก็มักจะไปซื้อน้ำมันจุดตะเกียงบูชาเทวดาตามถนนเสียมาก เหตุด้วยว่าถ่ายสำเนาในเรื่องโฉมไฟถ้าตกเดือนให้คิดใช้แต่เฉพาะที่ควรให้เป็นประโยชน์เหมือนจะได้เงินไปใช้การอื่นอีก ข้อสำคัญของสุขาภิบาลควรถือเอาท่อไชน้ำ ธารางน้ำเป็นสำคัญอย่างหนึ่ง ข้ำระขยะมูลฝอยอย่างหนึ่ง ทำถนนให้แข็งอย่างน่าฝนต้องให้อาอิฐวางเปนสะพานเดิน คัดหาน้ำบริโภคให้แก่ราษฎร นี่เป็นหลักของการสุขาภิบาลยิ่งกว่าอย่างอื่น...”<sup>28</sup>

สำหรับสุขาภิบาลบางแห่งที่กรรมการสามารถหารายได้เพิ่มมากขึ้น การจัดบำรุงสุขาภิบาลก็ทำได้กว้างขวางยิ่งขึ้น ดังเช่นที่สุขาภิบาลเมืองภูเก็ต ได้จัดให้มีกองดับเพลิง โรงพยาบาล และมีตลาดขายของสด สุขาภิบาลเมืองนครราชสีมาได้มีการจัดตั้งโรงพยาบาลขึ้น 2 แห่งเพื่อป้องกันโรคระบาด สุขาภิบาลเมืองจันทบุรีก็ได้ให้บริการด้านการศึกษาขั้นต้นร่วมกับคณะกรรมการตำบล การรักษาพยาบาลและจดทะเบียนราษฎรในเขตท้องที่<sup>29</sup> กล่าวได้ว่าหน้าที่ของสุขาภิบาลแต่ละแห่งจะปฏิบัติไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดหารายได้ให้แก่สุขาภิบาล และความสนใจของกรรมการในแต่ละแห่งว่าจะสนับสนุนให้เกิดการดำเนินงานในด้านใดขึ้นมาก่อน ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดขอบเขตหน้าที่ของสุขาภิบาลไว้อย่างกว้างขวาง

กรรมการสุขาภิบาล (หรือพนักงานของสุขาภิบาล) ตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ.127 ระบุให้คณะกรรมการสุขาภิบาลเมืองมีกรรมการรวม 9 คน ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการเมืองเป็นประธานโดยตำแหน่ง, ปลัดเมืองฝ่ายสุขาภิบาลเป็นเลขานุการ และเป็นประธานแทนเวลาประธานไม่สามารถทำหน้าที่ได้, นายอำเภอท้องที่นั้น, นายแพทย์สุขาภิบาล, นายช่างสุขาภิบาล และกำนันนายตำบลซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาล 4 คน<sup>30</sup> ส่วนกรรมการสุขาภิบาลตำบลประกอบด้วย กำนันเป็นประธานโดยตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านในเขตท้องที่เป็นกรรมการ<sup>31</sup>

<sup>28</sup> กจช. เอกสารพระราชหัตถเลขานในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ภาคที่ 1 ตอน 2 การสุขาภิบาล).

<sup>29</sup> กจช. ร.5 ม.12.2/3 เรื่อง พระราชบัญญัติสุขาภิบาลหัวเมือง (21 ส.ค.127 – 5 ก.ย.127).

<sup>30</sup> ในกรณีที่มีกำนันไม่ครบจำนวน ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจเลือกผู้เสียภาษีโรงร้านในเขตนั้นเป็นกำนันพิเศษให้ครบ 4 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี

“ประกาศพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ.127,” ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 21, รวบรวมโดย เสถียร ลายลักษณ์ (พระนคร: โรงพิมพ์เดลิแมส, 2478), หน้า 352.

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน.

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการสุขภาพนี้ เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างข้าราชการและบุคคลในท้องถิ่น แต่อำนาจในการตัดสินใจและการบริหารนั้นจะตกอยู่ในมือของข้าราชการ เป็นต้นว่า การกำหนดเงินงบประมาณรายได้รายจ่ายประจำปี สุขภาพบาลจะต้องได้รับความเห็นชอบจากข้าหลวงเทศาภิบาลจึงจะนำไปใช้จ่ายได้ ส่วนสุขภาพบาลตำบลก็ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการเมืองจึงจะให้ได้เช่นกัน<sup>32</sup> และในส่วนการควบคุมการทำงานของสุขภาพบาลนั้นจะเป็นหน้าที่ของข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมือง ที่จะคอยตรวจตรา แนะนำ และแก้ไขการทำงานของสุขภาพบาลหัวเมืองให้เรียบร้อย

หน้าที่ของคณะกรรมการสุขภาพ แยกได้ดังนี้

1. ก่อนตั้งสุขภาพบาล กรรมการจะต้องปรึกษาถึงลักษณะของสุขภาพบาลที่จะตั้งภายในท้องที่ คือ จะต้องกำหนดขอบเขต และทราบถึงจำนวนพลเมือง จำนวนภาษีโรงเรือนที่รัฐบาลเคยเก็บได้ในแต่ละปี และลักษณะสุขภาพบาลที่จะจัดตั้งขึ้นนั้นเหมาะสมที่จะจัดเป็นสุขภาพบาลเมืองหรือสุขภาพบาลตำบล ซึ่งรายละเอียดเหล่านี้ข้าหลวงเทศาภิบาลจะระบุไปในใบบอกที่จะขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจัดตั้งสุขภาพบาลด้วย

2. กรรมการจะปรึกษาอัตราการเก็บภาษีโรงเรือนเพื่อให้เพียงพอสำหรับใช้จ่าย และผู้ว่าราชการเมืองจะนำข้อตกลงเสนอมายังเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ส่วนการจัดเก็บภาษีนั้นถ้าทางสุขภาพบาลไม่สะดวกในการจัดเก็บเองสามารถที่จะให้พนักงานสรรพากรเป็นผู้จัดเก็บแทน แต่จะต้องหักเงินค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลต้องเสียไปในการเก็บส่งพระคลังฯ เหลือเท่าใดจึงเป็นของสุขภาพบาล

3. กรรมการจะต้องคอยควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ คือ คอยดูแลท้องที่ให้สะอาดอยู่เสมอ ให้บริการด้านการรักษาพยาบาลแก่ประชาชน เช่น ปลูกฝี ฉีดวัคซีน เวลาที่เกิดโรคระบาด จัดหายารักษาโรค และน้ำสะอาด อีกหน้าที่หนึ่งคือ การรักษาดินน สะพาน และติดตั้งโคมไฟตามเส้นทางต่างๆ

4. กรรมการจะต้องพิจารณางบประมาณรายรับรายจ่ายประจำปี ถ้าหากพิจารณาเห็นว่ารายได้ไม่พอกับรายจ่าย คณะกรรมการจะต้องหาช่องทางเพิ่มรายได้ เช่น คณะกรรมการสุขภาพเมืองนครศรีธรรมราช ประกาศขอแก้อัตราภาษีโรงเรือนใหม่ เพราะถ้าเก็บตามวิธีเก่ารายได้จะไม่พอกับรายจ่าย<sup>33</sup> และคณะกรรมการสุขภาพบาลเมืองเชียงใหม่ขอโอนรายได้จากกระทรวงพระคลัง

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 354.

<sup>33</sup> ภาษีโรงเรือนเก็บตามอัตราเดิมได้ 942 บาท งบประมาณรายจ่าย 3,754 บาท ถ้าแก้ไขอัตราการเก็บใหม่จะได้ 4,000 บาท หักค่าใช้จ่ายแล้วคงเหลือ 246 บาท

โปรดดูรายละเอียดใน กจช. ร.5 ม.12.2/10 เรื่อง จัดการสุขภาพบาลที่อำเภอเมือง เมืองนครศรีธรรมราช ร.ศ.129 (4 ส.ค.129 – 18 ก.ค.129).

มหาสมบัติเพิ่ม เพราะเงินจากภาษีโรงเรือนเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ เพราะฉะนั้นใน พ.ศ.2465 ทางรัฐบาลจึงโอนเงินค่าอาชญาบัตรไปให้<sup>34</sup>

5. คณะกรรมการจะต้องแจ้งบัญชีค่าใช้จ่ายให้ประชาชนทราบเสมออย่างน้อย 3 เดือนต่อครั้ง เพื่อให้ราษฎรได้เข้าใจว่าเงินที่เสียไปนั้นทุกบาททุกสตางค์ได้ใช้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาชุมชนอย่างแท้จริง และเกิดความไว้วางใจการทำงานของคณะกรรมการ

คณะกรรมการจะเป็นกำลังสำคัญของการทำงานของสุขาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการประจำ เพราะเป็นผู้ที่เข้าใจการทำงานของสุขาภิบาลและเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการวางนโยบายการบริหารงานเกือบทั้งหมด การทำงานของสุขาภิบาลจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของข้าหลวงเทศาภิบาลหรือผู้ว่าราชการเมือง ว่าเป็นผู้ที่มีความสนใจและตั้งใจจริงที่จะปรับปรุงงานสุขาภิบาลให้มีความก้าวหน้าเพียงใด ดังจะเห็นได้จากสุขาภิบาลภูเก็ตที่ประสบความสำเร็จทั้งในด้านหาทุนและการบริหาร โดยมีพระยารัษฎานุประดิษฐ์ข้าหลวงเทศาภิบาลขณะนั้น เป็นผู้มึบทบาทอย่างมาก ท่านสามารถดึงรายได้จากแหล่งผลประโยชน์หลายแห่งภายในเขตสุขาภิบาลมาเป็นเงินทุน เมื่อมีรายได้มากการดำเนินการในหน้าที่ก็ย่อมทำได้อย่างกว้างขวางเช่นกัน

ที่มาของรายได้สุขาภิบาล รายได้หลักของสุขาภิบาลมาจากเงินภาษีโรงเรือนที่เรียกเก็บจากตึก เรือน โรงเรือน ห้องแถวหรือแพ ทั้งประเภทที่ให้เช่าและไม่ให้เช่า ทั้งที่เป็นร้านค้าและที่อยู่อาศัยในเขตของสุขาภิบาลนั้น ถ้าพิกัดอัตราภาษีโรงเรือนในสุขาภิบาลใดไม่เพียงพอที่จะนำมาจัดการสุขาภิบาลได้ กรรมการอาจเสนอขอปรับพิกัดหรืออัตราภาษีให้สูงขึ้นได้ อย่างเช่นที่สุขาภิบาลเมืองสงขลา เดิมเก็บภาษีได้ 2,046 บาท 64 สตางค์ เมื่อขอปรับอัตราการเก็บภาษีโรงเรือนปรากฏว่ารายได้เพิ่มขึ้นเป็น 4,509 บาท<sup>35</sup> สุขาภิบาลเมืองนครศรีธรรมราชเดิมเก็บได้ 942 บาท ถ้ามีการประกาศตามอัตราภาษีใหม่จะเก็บได้ประมาณ 4,000 บาท<sup>36</sup> เป็นต้น การแก้ปัญหาระเบิดเงินของสุขาภิบาล คณะกรรมการจะต้องวางแนวทางแก้ไขตั้งแต่ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจัดตั้งสุขาภิบาล เพื่อป้องกันการขาดแคลนรายได้ของสุขาภิบาล

<sup>34</sup> รายได้จากเงินภาษีโรงเรือนปีหนึ่งประมาณ 12,342 บาท รายจ่ายประมาณ 17,812 บาท เมื่อโอนค่าอาชญาบัตรไปเพิ่มจะมีรายได้ประมาณ 50,000 บาท

ดู กจข. ร.6 ม.12.2/9 เรื่อง สุขาภิบาลอำเภอเมืองเชียงใหม่ (29 เม.ย. - 29 ก.ค.2468).

<sup>35</sup> กจข. ร.5 ม.12.2/7 เรื่อง สุขาภิบาลตำบลตลาดเมืองสงขลา ร.ศ.128 (25 ส.ค.128 - 26 ส.ค.128).

<sup>36</sup> กจข. ร.5 ม.12.2/10 เรื่อง จัดการสุขาภิบาลที่อำเภอเมือง เมืองนครศรีธรรมราช ร.ศ.129 (4 ส.ค. 129 - 18 ก.ค.129).

ในระยะแรก สุขาภิบาลส่วนใหญ่มีรายได้มาจากเงินภาษีโรงเรือนเพียงอย่างเดียว ซึ่งเมื่อพิจารณาจากค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานของสุขาภิบาล รายได้จากภาษีโรงเรือนเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ คณะกรรมการจึงต้องหารายได้จากแหล่งผลประโยชน์อื่นเพิ่ม ดังเช่น

ค่าภาษีเรือจ้างและค่าท่าเรือ ในเขตสุขาภิบาลที่แม่น้ำลำคลองเป็นเส้นทางคมนาคมและค้าขาย คณะกรรมการจะเก็บภาษีจากค่าท่าเรือและเรือที่แล่นผ่านไปมาตามลักษณะของเรือ

ค่าภาษีล้อเลื่อน เก็บจากยวดยานพาหนะ เช่น รถยนต์ เกวียน รถสี่ล้อ รถสองล้อ รถลาก รถม้า รถยนต์ทั้งที่รับจ้างและไม่รับจ้าง

ค่าเช่าที่พัสดู หมายถึงรายได้จากการเก็บผลประโยชน์ของรัฐบาลภายในเขตสุขาภิบาล เช่น ค่าเช่าที่ดิน ค่าเช่าที่ตลาดแผงลอย ซึ่งในรายได้ประเภทนี้แต่ละสุขาภิบาลจะเก็บได้ไม่เหมือนกัน ดังเช่น สุขาภิบาลเมืองนครสวรรค์จะมีรายได้จากค่าเช่าโรงเล่นการพนัน ค่าที่ตั้งหาบเร่ขายของ หรือที่สุขาภิบาลท้องที่อำเภอทับเที่ยง จังหวัดตรัง ก็จะมีรายได้จากตลาดนัดทับเที่ยง ตลาดกันตัง และโรงฆ่าสัตว์ทับเที่ยง เป็นต้น

ภาษีสุกรและค่าอาชญาบัตร การฆ่าสุกรตามกฎหมาย ผู้ฆ่าจะต้องมารับค่าอาชญาบัตรเสียเงินค่าตรวจแก่รัฐบาลเป็นรายตัวจึงจะฆ่าได้ เพราะฉะนั้นภาษีสุกรและค่าอาชญาบัตรจึงเก็บจากโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาลภายในเขต

ภาษีหรือเงินผลประโยชน์ดังกล่าวข้างต้นจัดให้ใช้เฉพาะในเขตสุขาภิบาล โดยรัฐบาลได้แยกออกต่างหากจากเงินผลประโยชน์แผ่นดิน เงินภาษีโรงเรือนจัดเป็นรายได้หลักที่สำคัญของสุขาภิบาล ในส่วนของภาษีอื่นๆ ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของคณะกรรมการที่จะดึงจากแหล่งต่างๆ ภายในท้องที่มาเป็นเงินทุนของสุขาภิบาล และสภาพของภูมิเศรษฐกิจของเมืองแต่ละแห่งด้วย ดังเช่น สภาพภูมิศาสตร์ของเมืองภูเก็ตที่อุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ที่สำคัญคือ แร่ดีบุก ซึ่งก่อให้เกิดการขยายตัวของอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ทำให้ราษฎรมีฐานะความเป็นอยู่ดีโดยเฉพาะนายเหมือง และเกิดการขยายตัวของชุมชนเนื่องจากราษฎรอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานเป็นจำนวนมาก จึงทำให้มีแหล่งที่มาของรายได้สุขาภิบาลหลายแห่งและบางส่วนมาจากเงินบริจาคของนายเหมือง<sup>37</sup> เพราะฉะนั้นรายได้ของสุขาภิบาลแต่ละแห่งจึงไม่เหมือนกัน

การใช้จ่ายของคณะกรรมการสุขาภิบาล จากใบบอกของข้าหลวงเทศาภิบาลที่มีมายังสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เพื่อขอพระบรมราชานุญาตประกาศตั้งสุขาภิบาล ส่วนใหญ่

<sup>37</sup> พรหมณี อวนสกุล, "กิจการเหมืองแร่ดีบุกกับการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจทางภาคใต้ของประเทศไทย พ.ศ.2411 – 2475" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 277.



มักจะมีรายละเอียดของงบประมาณรายรับรายจ่ายไว้ด้วย ปรากฏว่ารายจ่ายส่วนใหญ่ของ สุขาภิบาลนั้นเป็นเงินเดือนของพนักงาน อันดับรองลงมาคือค่าใช้จ่ายในการซื้อวัสดุให้สุขาภิบาล และค่าเบ็ดเตล็ดอื่นๆ ดังเช่น สุขาภิบาลเมืองนครสวรรค์ รายได้ทั้งหมดมี 5,200 บาท ใช้จ่ายเป็น เงินเดือนพนักงาน 3,096 บาท<sup>38</sup> คิดเป็นร้อยละ 59.4 ของรายได้ทั้งหมด สุขาภิบาลเมืองราชบุรี มี รายได้ทั้งหมด 4,665 บาท ใช้จ่ายเป็นเงินเดือนพนักงาน 2,460 บาท<sup>39</sup> คิดเป็นร้อยละ 52.73 และ สุขาภิบาลเมืองพิษณุโลก มีรายได้ 6,221 บาท ใช้จ่ายเป็นเงินเดือนพนักงาน 2,520 บาท<sup>40</sup> คิดเป็น ร้อยละ 40.51 บาท เป็นต้น จากตัวอย่างข้างต้นค่าใช้จ่ายประมาณครึ่งหนึ่งใช้ไปในส่วนของการ จ้างพนักงานและเสมียน เช่น จ้างพนักงานทำความสะอาด ค่าจ้างช่างทำถนน ค่าจ้างคนพยาบาล ส่วนเงินที่เหลือจะนำไปใช้เป็นค่าวัสดุ ค่าก่อสร้างหรือค่ายา เงินที่สิ้นเปลืองในการใช้จ่ายประเภท นี้คือค่าจุดโคมไฟ เพราะต้องจ้างพนักงาน เสียค่าน้ำมัน และค่าจุดหลอดไฟ เมื่อรายจ่ายส่วนใหญ่ เป็นเงินเดือนของพนักงานและค่าจุดโคมไฟ เงินที่จะนำไปบำรุงท้องถิ่นในส่วนอื่นๆ จึงมีน้อย ยัง ผลให้งานในสุขาภิบาลไม่ก้าวหน้าไปเท่าที่ควร

ภายหลังจากออกพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) แล้วก็ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นมาอีกหลายแห่ง ซึ่งในระยะแรกสุขาภิบาลที่เกิดขึ้นมักจะเกิดขึ้นจาก ข้าหลวงเทศาภิบาลที่มีความรู้และเคยมีส่วนเกี่ยวกับงานสุขาภิบาลมาก่อน อย่างเช่น พระยาจำ แสนบดิอดีตเจ้ากรมพลำภังค์ ซึ่งควบคุมดูแลการจัดการสุขาภิบาลหัวเมืองขณะนั้น เมื่อย้ายมา ดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครราชสีมา ด้วยความที่คุ้นเคยกับการดำเนินงานของ สุขาภิบาลตำบลตลาดท่าฉลอมมาก่อน จึงคิดดำเนินการให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นที่ตำบล โปกกลาง นครราชสีมา ในปี ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) และสุขาภิบาลอีกหลายแห่งภายใต้พระราช บัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ.127 ก็ถูกจัดตั้งขึ้นต่อมาเป็นลำดับดังนี้ สุขาภิบาลเมือง จันทบุรี (พ.ศ.2451), สุขาภิบาลเมืองสงขลา (พ.ศ.2452), สุขาภิบาลเมืองชลบุรี (พ.ศ.2452), สุขาภิบาลเมืองพิไชย (พ.ศ.2453), สุขาภิบาลเมืองนครศรีธรรมราช (พ.ศ.2453), สุขาภิบาลเมือง นครปฐม (พ.ศ.2453), สุขาภิบาลเมืองภูเก็ต (พ.ศ.2454), สุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่ (พ.ศ.2455), สุขาภิบาลเมืองราชบุรี (พ.ศ.2458), สุขาภิบาลตำบลโพธาราม เมืองราชบุรี (พ.ศ.2458), สุขาภิบาลเมืองพิษณุโลก (พ.ศ.2458) และสุขาภิบาลเมืองนครสวรรค์ (พ.ศ.2458) รวมสุขาภิบาล

<sup>38</sup> กขช. ร.6 ม.12.2/17 เรื่อง สุขาภิบาลเมืองนครสวรรค์ (5 พ.ย.2458 – 10 มิ.ย.2466).

<sup>39</sup> กขช. ร.6 ม.12.2/15 เรื่อง จัดการสุขาภิบาลเมืองราชบุรี แลบ้านโป่ง (6 ก.ย.2458 – 15 พ.ย.2459).

<sup>40</sup> กขช. ร.6 ม.12.2/16 เรื่อง จัดการสุขาภิบาลเมืองพิษณุโลก (20 – 28 ก.ย.2458).

ที่จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีทั้งหมด 13 แห่ง\* เป็นสุขาภิบาลเมือง 12 แห่ง และสุขาภิบาลตำบล 1 แห่ง

เมื่อสมเด็จพระยาตากษานันทบุรีทรงลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ.2458 ก็ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างและหน่วยงานภายในกระทรวงมหาดไทยเป็นผลให้งานของการสุขาภิบาลหัวเมืองซึ่งเคยอยู่ในการบังคับดูแลของกรมพลำภัก์ถูกโอนไปขึ้นอยู่กับกรมพยาบาล ซึ่งเป็นกรมที่ตั้งขึ้นมาใหม่ และได้มีการเปลี่ยนแปลงหน้าที่บางประการให้สอดคล้องกับความต้องการของรัฐบาลในขณะนั้น

## 2.2.2 การจัดการสุขาภิบาลภายหลังการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมืองในปี พ.ศ.2458

ภายหลังจากที่สมเด็จพระยาตากษานันทบุรีทรงลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้รื้อถอนระบบราชการภายในกระทรวงมหาดไทยที่สมเด็จพระยาตากษานันทบุรีทรงจัดไว้ เกือบจะทันทีที่พระองค์ทรงทราบถวายบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งเสนาบดี พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดฯ โยกย้ายกรมกองต่างๆ โดยส่วนหนึ่งให้โอนกลับไปยังกระทรวงที่กรมเหล่านั้นควรจะสังกัดโดยลักษณะงาน หรือโดยเป็นเจ้าของสังกัดเดิม ด้วยวิธีนี้จึงโอนแผนกเรือนจำในกรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ และกรมตำรวจภูธรไปขึ้นกับกระทรวงนครบาล โอนกรมตำรวจภูบาลไปขึ้นกับกระทรวงยุติธรรม โอนกรมป่าไม้และกรมสรรพากรนอกกลับคืนไปยังกระทรวงเกษตรธิการ เป็นต้น<sup>41</sup> การสุขาภิบาลหัวเมืองก็เป็นหน่วยงานที่ถูกโอนย้ายในช่วงนี้ โดยมีการโอนย้ายจากกรมพลำภัก์<sup>42</sup> ไปขึ้นอยู่กับกรมพยาบาล ที่ตั้งขึ้นใหม่ในปี พ.ศ.2455 และเป็นกรมที่ถูกแยกออกมาสถาปนาเป็นกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นกระทรวงใหม่และเป็นอิสระต่อไป<sup>43</sup>

การโอนย้ายนี้ พระยามหาอำมาตยาธิบดี รองเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้ให้ความเห็นไว้ว่า เนื่องจากสุขาภิบาลส่วนใหญ่รายได้ดี ควรแบ่งไปค้าฐานะของกรมพยาบาลในการ

---

\* ในที่นี้ไม่ได้รวมสุขาภิบาลตำบลตลาดท่าลอมที่จัดตั้งขึ้นในปี ร.ศ.124 ก่อนการออกพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ.127.

<sup>41</sup> เตช นุนนาค, การปกครองระบบเทศบาลของประเทศไทย พ.ศ.2435 – 2458, หน้า 333.

<sup>42</sup> ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นกรมการปกครอง ทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการปกครองท้องที่ สุขาภิบาล และการทะเบียนสำมะโนครัว

ดู กจช. ร.6 ม.1/21 เรื่อง ความเห็นจัดราชการกระทรวงมหาดไทย (22 เม.ย.2456 – 19 ธ.ค.2459).

<sup>43</sup> เตช นุนนาค, การปกครองระบบเทศบาลของประเทศไทย พ.ศ.2435 – 2458, หน้า 333.

ขยายบริการด้านการแพทย์และเวชภัณฑ์ในหัวเมือง ซึ่งขณะนั้นเงินค่าใช้จ่ายของแพทย์ปีหนึ่งประมาณปีละ 494,970 บาท แต่มีรายได้เพียงปีละ 240,000 บาท<sup>44</sup> และประกอบกับงานในหน้าที่ของสุขาภิบาลก็มีเรื่องของการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บให้กับราษฎร ซึ่งงานในด้านนี้สุขาภิบาลในบางท้องที่ไม่มีควมก้าวหน้าเท่าที่ควร จึงควรที่จะมีการขยายงานทางการแพทย์และยารักษาออกไปให้มากที่สุด<sup>45</sup> โดยอาศัยทุนรอนส่วนหนึ่งจากสุขาภิบาล ซึ่งในขณะนั้นถ้าหักรายจ่ายออก สุขาภิบาลจะเหลือเงินส่วนหนึ่ง ดังจะแสดงให้เห็นในตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 ภาวะเงินรายรับรายจ่ายสุขาภิบาล พ.ศ.2458

เลขที่	เมืองที่จัดการสุขาภิบาล	เงินรายได้		เงินรายจ่าย		กำไร/ขาดทุน		หมายเหตุ
		บาท	ส.ต.	บาท	ส.ต.	บาท	ส.ต.	
1	ตำบลที่ฉลอมเมืองสมุทรสาคร	3,164	30	2,640	-			
2	เมืองนครราชสีมา	8,385	93	8,340	-			
3	เมืองจันทบุรี	3,562	-	2,760	-			
4	เมืองสงขลา	11,508	-	9,764	-			
5	เมืองชลบุรี	4,117	25	850	-			
6	เมืองนครราชสีมา	3,464	30	4,735	-			
7	เมืองนครปฐม	3,164	30	2,640	-			
8	เมืองภูเก็ต	84,680	-	57,720	-			
9	เมืองนครเชียงใหม่	10,721	-	10,721	-			
10	เมืองพิษณุโลก	6,221	-	6,221	-			
11	เมืองนครสวรรค์	5,200	-	3,736	-			
12	เมืองราชบุรี	6,090	-	6,090	-			
13	ตำบลโพธาราม	1,295	-	1,295	-			
	รวมทั้งสิ้น	151,543	77	117,512	-	+44,031	77	

ที่มา: กจช. ร.6 ม.12.2/18 เรื่อง ประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง (20 – 28 ธ.ค. 2458).

จากจำนวนเงินคงเหลือของสุขาภิบาลนี้คงจะสามารถช่วยในการจ้างแพทย์สำหรับท้องที่อำเภอ และเจ็จงานให้เป็นผลประโยชน์แก่แพทย์ประจำตำบลในการจัดหายาและฝืนองสำหรับ

<sup>44</sup> กจช. ร.6 ม.12.2/18 เรื่อง พระยามหาอำมาตยาธิบดีกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ 91/8156 ลงวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ.2458.

<sup>45</sup> ประภัสสร อินธิแสน, “บทบาทของสุขาภิบาลที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นระหว่างปี พ.ศ.2441 – 2476” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2523).

ราษฎร การที่กรมพยาบาลได้รวมเอางานด้านสุขาภิบาลเข้ามาดูแลนี้ ทำให้หน้าที่ของกรมพยาบาลขยายตัวออกไปมากขึ้น ดังนั้นชื่อกรมพยาบาลที่ใช้อยู่คงไม่ตรงกับกิจการในกรมนี้ จึงมีการเปลี่ยนชื่อเรียกใหม่ว่า กรมประชาภิบาล (Department of Public Welfare)<sup>46</sup> และก็รับแผนกงานด้านสุขาภิบาลหัวเมืองขึ้นเป็นกอง เรียกว่า กองบุรุษภิบาล และต่อมาในปี พ.ศ.2461 ได้มีการรวมกระทรวงนครบาลเข้ามาอยู่กับกระทรวงมหาดไทย และรวมงานของสุขาภิบาลที่แยกหลายกระทรวงมารวมในกรมประชาภิบาล เรียกชื่อใหม่ว่า กรมสาธารณสุข แต่ในส่วนของกรมสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ก็ยังคงสังกัดอยู่กับกรมสุขาภิบาลตามเดิม จนกระทั่ง พ.ศ.2468 ได้มีการจัดราชการภายในระหว่างกรมสาธารณสุขและกรมสุขาภิบาลใหม่ โดยได้แบ่งแยกหน้าที่แผนกป้องกันความป่วยไข้ (public health) คือ กองแพทย์สุขาภิบาล เข้ามาอยู่ในกรมสาธารณสุข ในส่วนของงานกรมสุขาภิบาลที่เหลืออยู่ก็จะเป็นเรื่องของ การตรวจตรา อำนวยการสร้าง และซ่อมแซม รักษาถนนหนทาง การบำรุงรักษาความสะอาดและการกำจัดสิ่งโสโครกทั่วไป รวมทั้งการตรวจตรา การฆ่าสัตว์ และโรงฆ่าสัตว์บางคอแหลม และก็ได้เปลี่ยนชื่อเรียกใหม่ว่า กรมนคราทร (Department of Municipal Affairs)<sup>47</sup>

การย้ายสังกัดของสุขาภิบาลนี้ ถ้าพิจารณาในเรื่องของหลักการหรือหัวใจของการสุขาภิบาลที่เกิดขึ้นในระยะแรกที่ว่า “เงินที่เก็บที่ไหนใช้ประโยชน์ในที่นั้น” สำหรับประโยชน์ของ

<sup>46</sup> งานในหน้าที่ของกรมประชาภิบาลนี้แบ่งออกเป็น 4 แผนก คือ

1. กองบัญชาการเบ็ดเสร็จ มีหน้าที่ควบคุมดูแลทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดิน
2. กองบุรุษภิบาล มีหน้าที่จัดการปรุงแต่งตั้ง บรรดาเมืองแลท้องที่ เพื่อคุ้มกันอันตรายแก่ชีวิตแลทรัพย์สินสมบัติ และเพื่อทวีความสุข และความสะอาดของประชาชน โดยควบคุมการแผนผัง การนวรรรม การประปา และการบุรุษภิบาลอื่นๆ ในเมืองและท้องถิ่นเหล่านั้น
3. กองพยาบาล ทำหน้าที่บำรุงความสุขของประชาชน โดยรวบรวมหลักฐาน เรื่อง ความเกิด ความตาย และโรคต่างๆ วินิจฉัยเหตุการณ์และปัญหา ซึ่งเกี่ยวเนื่องด้วยโรคภัยทั้งปวง จัดการป้องกันรักษาโรคระบาดทั่ว และพยายามหาทางที่จะตัดทอนมรณภัยของทารก ในหัวเมืองตามแต่จะทำได้
4. กองเวชวัสดุ มีหน้าที่หาซื้อ หรือทำยา และเครื่องพยาบาลให้แก่กระทรวง ทบวงการ กับ โรงพยาบาลและโสตสภากหัวเมือง และทดลองสรรพคุณยาในพื้นที่ประเทศ เพื่อใช้ยาเหล่านั้นแทนยาต่างประเทศ และเพื่อจะได้เรียบเรียงผลแห่งการชันสูตรนั้นขึ้นเป็นตำราสืบไป จัดตั้งแลบำรุงโสตสภาก และโรงพยาบาลตามหัวเมือง

โปรดดูรายละเอียดใน กจช. ร.6 ม.1/21 เรื่อง ความเห็นจัดราชการกระทรวงมหาดไทย (22 เม.ย.2456

- 19 ต.ค.2459).

<sup>47</sup> กจช. ร.6 ม.1/56 เรื่อง เจ้าพระยามรราชจัดราชการกระทรวงมหาดไทย (8 ต.ค.2465 - 2 พ.ค. 2468).

คนที่เสียเงินนั้น ไม่เอาไปใช้ที่อื่น และเพื่อประโยชน์คนอื่น นี่แหละคือการศุขาภิบาล"<sup>48</sup> จะเห็นได้ว่าการย้ายมาสังกัดในกรมพยาบาล และนำเงินรายได้ส่วนหนึ่งไปจุนเจืองานของกรมพยาบาล ดูจะขัดกับหลักการของศุขาภิบาลที่มีมา ถึงแม้งานในด้านนี้จะเป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งของศุขาภิบาลก็ตาม นอกจากนี้ยังทำให้สถานะของศุขาภิบาลมีลักษณะคล้ายกับหน่วยบริการสาธารณสุขูปโภคและสาธารณสุขของรัฐ ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมพยาบาล แต่จะมีลักษณะพิเศษอยู่บ้างก็ตรงที่สามารถจะมีรายได้เป็นของตนเอง ลักษณะงานของศุขาภิบาลเดิมที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสมเด็จพระยาธรรมยาธิบดีราชานุภาพ จึงถูกปรับเปลี่ยนให้มีลักษณะที่เน้นไปที่การกระจายการสาธารณสุขออกไปสู่หัวเมืองต่าง ในปี พ.ศ.2458 จึงมีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการศุขาภิบาล ร.ศ.127 เพื่อให้ตรงกับแนวนโยบายที่เกิดขึ้น

การแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดการศุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 มีการแก้ไขในสาระสำคัญดังนี้

1. การแก้ไขในวิธีจัดการศุขาภิบาล ในพระราชบัญญัติจัดการศุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ.127 ได้ระบุไว้เป็น 2 ประเภท คือ ศุขาภิบาลเมือง และศุขาภิบาลตำบล ซึ่งการจัดการตามพระราชบัญญัตินี้ ราษฎรจะได้รับประโยชน์ไม่ทั่วถึง จะได้รับประโยชน์ก็เฉพาะราษฎรซึ่งตั้งบ้านเรือนในเขตศุขาภิบาลเพียงพวกเดียวเท่านั้น<sup>49</sup> ควรจะมีการขยายการศุขาภิบาลออกไปตามท้องที่หัวเมืองอื่นๆ เท่าที่จะทำได้ เพื่อให้ราษฎรในท้องที่เหล่านั้นได้รับประโยชน์บ้างตามสมควร ดังที่พระยามหาอำมาตยาธิบดี ได้กราบบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ความว่า

"...การที่ศุขาภิบาลได้จัดมาแล้วนั้น จัดแต่ในที่ประชุมชนมากๆ อย่างที่เรียกว่า มิวนิซิเปอลิตี้ ถึงว่าหากจะจัดต่อไปแล้ว แม้จะจัดทั่วไปก็ได้ประโยชน์แก่ราษฎรไม่มากนัก เพราะราษฎรในพระราชอาณาจักรแยกย้ายกันอยู่ตามสายน้ำและทางหลวงไม่มีใครจะได้ด้วยกันเป็นหมู่อย่างใกล้ชิด ถ้าจะจัดการป้องกันรักษาโรคภัยให้ทั่วถึง เห็นด้วยเกล้าว่าจะต้องวางศุขาภิบาลให้ถึงตามท้องที่มีราษฎรแยกย้ายกันอยู่นั้นจะได้ประโยชน์ทั่วไป ในเวลานี้มีพระราชบัญญัติสำหรับจัดการศุขาภิบาลในท้องที่มีประชุมชนมากอยู่แล้ว เห็นควรด้วยเกล้าว่า ควรขยายออกไปในท้องที่กว้างอีกอย่างหนึ่งที่ละอำเภอๆ หรือที่ละเมือง แล้วแต่จะสะดวกแก่การเดินทาง..."<sup>50</sup>

<sup>48</sup> กษ. ร.5 ม.2.11/11 เรื่องรายงานการประชุมเทศาภิบาล กระทรวงมหาดไทย (ร.ศ.123 – 127).

<sup>49</sup> กษ. ร.6 ม.12.2/18 เรื่อง พระยามหาอำมาตยาธิบดีกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ 91/8156 ลงวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ.2458.

<sup>50</sup> เรื่องเดียวกัน.

ดังนั้นจึงมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดการสุขภาพ โดยเปลี่ยนจากสุขภาพตำบลเป็นสุขภาพท้องที่ เพื่อที่ท้องที่อื่นๆ ที่เหมาะสมจะได้จัดตั้งเป็นสุขภาพได้ ไม่จำกัดเฉพาะแต่ตำบลเท่านั้น

2. การเพิ่มหน้าที่ของสุขภาพ ภายใต้พระราชบัญญัติจัดการสุขภาพหัวเมือง ร.ศ.127 นั้นหน้าที่ของสุขภาพถูกกำหนดไว้อย่างกว้างๆ คือ การที่เกี่ยวกับการรักษาความสะอาดในท้องที่ การป้องกันและรักษาโรคภัยไข้เจ็บในท้องที่ และการบำรุงรักษาถนนหนทาง ซึ่งในการดำเนินงานจริงๆ นั้นสุขภาพส่วนใหญ่นิยมในเรื่องการจุดคอมไฟกันมาก ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าหน้าที่ของสุขภาพควรจะเปลี่ยนจากรูปแบบเดิมไปเป็นแบบใหม่ คือ

"...ก. ให้มีแพทย์มียาประจำไว้สำหรับรักษาพยาบาลโรคภัยธรรมดาและป้องกันโรคระบาดเป็นครั้งเป็นคราว ข. ให้มีการเทศาภิบาล คือ เวจและของโสโครก ค. ให้มีที่เก็บที่ขังน้ำไว้บริโภค ง. ให้มีเครื่องสูบน้ำไว้ป้องกันอัคคีภัย จ. ให้มีตำรวจภูธรไว้รักษาความเรียบร้อย ฉ. ให้มีการเล่าเรียน คือ (โรงเรียนประชาบาล) ช. ให้มีการทำถนนหนทาง ฎ. ให้มีการจุดคอมไฟ โครงที่กะไว้นี้ยังไม่จำกัดจะต้องทำให้เหมือนกันทุกแห่ง แล้วแต่ทุนรอนแลความต้องการที่จำเป็นและเลือกทำเว้นแต่การทำถนนแลจุดคอมไฟกันเอาไว้ทำทีหลัง เพราะเป็นเครื่องประกอบความสำราญ..."<sup>51</sup>

หน้าที่ของสุขภาพถูกเปลี่ยนมาเน้นในเรื่องของการแพทย์และความสะอาดมากขึ้น ในขณะที่การทำถนนและจุดคอมไฟมีความสำคัญในลำดับรองลงมา จึงควรจะทำเมื่อสุขภาพนั้นมีเงินทุนเหลือจากการจัดการสาธารณสุขในท้องที่แล้ว ฉะนั้นเมื่อมีการจัดตั้งสุขภาพขึ้น เงินทุนตั้งต้นที่มีส่วนหนึ่งควรจะไปใช้ใน "การจ้างแพทย์สำหรับท้องที่อำเภอ แลเจ้อจานให้เป็นผลประโยชน์แก่แพทย์ประจำตำบลที่ดีได้อย่าง 1 ใช้เป็นค่ายาแลค่านอนงูสำหรับรักษาราษฎรในตำบลนั้นอย่าง 1 จัดรักษาความสะอาดในท้องที่เท่าที่จะทำได้อย่าง 1"<sup>52</sup> ซึ่งถ้าสุขภาพจัดการทั้ง 3 อย่างนี้ได้ก็คงทำให้ "ปรากฏเป็นผลแก่ราษฎรได้โดยเร็ว"<sup>53</sup> และ "ปัญหาแลความขัดข้องเรื่องจะ

<sup>51</sup> กช. ร.6 ม.1/21 เรื่อง ความเห็นจัตราชการกระทรวงมหาดไทย, มีเรื่องตั้งตำแหน่งและกรมกองต่างๆ (22 เม.ย.2456 – 19 ธ.ค.2459).

<sup>52</sup> กช. ร.6 ม.12.2/18 เรื่อง พระยามหาอำมาตยาธิบดีกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ 91/8156 ลงวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ.2458.

<sup>53</sup> เรื่องเดียวกัน.

หาแพทย์และยา ก็คงจะสำเร็จไปตามกัน”<sup>54</sup> การจัดการสุขาภิบาลจึงมีลักษณะที่เรียกว่า “ชะนิตอริบอร์ด์ (Sanitary Board)”<sup>55</sup> มากขึ้น

3. การเปลี่ยนแปลงบุคคลที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการสุขาภิบาล จากเดิมเมื่อครั้งยังเป็นสุขาภิบาลตำบล คณะกรรมการจะประกอบด้วย กำนันเป็นประธานโดยตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านในเขตท้องที่เป็นกรรมการ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนเป็นสุขาภิบาลท้องที่ ซึ่งขอบเขตไม่ได้จำกัดเฉพาะตำบลใดตำบลหนึ่งแล้ว การที่จะให้กำนันคงตำแหน่งประธานคงจะไม่เหมาะสม ประกอบกับงานในหน้าที่ของสุขาภิบาลก็มีการขยายด้านการแพทย์พยาบาลให้กลายเป็นหน้าที่หลัก คณะกรรมการในรูปแบบเดิมนั้นอาจจะไม่มีความรู้ความสามารถพอที่จะทำให้งานในหน้าที่ประสพผลสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้นจึงได้มีแต่งตั้งข้าราชการเข้ามาช่วยในการดำเนินงาน คณะกรรมการสุขาภิบาลท้องที่จึงประกอบด้วย นายอำเภอเป็นประธานโดยตำแหน่ง แพทย์สุขาภิบาล ปลัดอำเภอ และกำนันในท้องที่เป็นกรรมการ<sup>56</sup> การแต่งตั้งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการปกครองท้องที่ตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ไม่ว่าจะเป็น นายอำเภอ ปลัดอำเภอ หรือกำนันผู้ใหญ่ เข้ามาเป็นคณะกรรมการนั้น ก็เพื่อที่จะให้งานทั้งในส่วนของการปกครองท้องที่และงานสุขาภิบาลมีความเกี่ยวเนื่องและเกิดประโยชน์ด้วยกันทั้งสองส่วน

จะเห็นได้ว่าเมื่อรัฐพยายามขยายงานทางด้านการแพทย์และพยาบาลออกไป จนใน พ.ศ.2455 ได้มีการจัดตั้งกรมพยาบาลขึ้น งานในด้านนี้เป็นงานใหม่ที่ต้องกรงบประมาณและหน่วยงานในการสนับสนุนอยู่มาก ในปี พ.ศ.2458 เมื่อพระยามหาอำมาตยาธิบดี ขึ้นมารั้งตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จึงได้เสนอให้มีการโอนงานด้านสุขาภิบาลหัวเมืองเข้ามาสังกัดอยู่กับกรมพยาบาล เพื่อที่สุขาภิบาลหัวเมืองจะได้เป็นหน่วยงานที่จะช่วยขยายงานด้านการสาธารณสุขออกไปยังหัวเมืองต่างๆ โดยใช้เงินทุนที่หาได้ในท้องถิ่นเอง และงานในด้านสุขาภิบาลก็จะได้เจริญขึ้นกว่าแต่ก่อน ที่มักจะนิยมจัดทำกันแต่ในเรื่องการจุดโคมไฟ การแก้ไขงานสุขาภิบาลหัวเมืองในปี พ.ศ.2458 จึงถือได้ว่าเป็นการปรับเปลี่ยนลักษณะงานไปตามอย่างที่เรียกว่า ชะนิตอริบอร์ด์ (Sanitary Board) มากขึ้น

ภายหลังจากแก้ไขพระราชบัญญัติสุขาภิบาลหัวเมืองใน พ.ศ.2458 และการพยายามที่จะขยายงานด้านสุขาภิบาลให้กว้างออกไป เป็นผลให้เกิดการจัดตั้งสุขาภิบาลหัวเมืองอีกเป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากจำนวนสุขาภิบาลที่ตั้งขึ้นภายหลังประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติ มีจำนวน 22 แห่งดังนี้คือ สุขาภิบาลเมืองกรุงเก่า (พ.ศ.2459), สุขาภิบาลท้องที่อำเภอสองพี่น้อง จังหวัด

<sup>54</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>55</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>56</sup> กจช. ร.6 ม.12.2/18 เรื่อง พระยามหาอำมาตยาธิบดีกราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 28 ธันวาคม 2458.

สุพรรณบุรี (พ.ศ.2459), สุขาภิบาลท้องที่อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี (พ.ศ.2459), สุขาภิบาลท้องที่อำเภอสมุท จังหวัดสมุทรปราการ (พ.ศ.2460), สุขาภิบาลเมืองลพบุรี (พ.ศ.2460), สุขาภิบาลเมืองสระบุรี (พ.ศ.2460), สุขาภิบาลเมืองนครนายก (พ.ศ.2460), สุขาภิบาลเมืองปราจีนบุรี (พ.ศ.2460), สุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรี (พ.ศ.2460), สุขาภิบาลเมืองสิงห์บุรี (พ.ศ.2460), สุขาภิบาลท้องที่อำเภอบางมูลนาค จังหวัดพิจิตร (พ.ศ.2460), สุขาภิบาลเมืองระยอง (พ.ศ.2460), สุขาภิบาลเมืองตราด (พ.ศ.2460), สุขาภิบาลท้องที่ตำบลหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา (พ.ศ.2471), สุขาภิบาลเมืองเพชรบุรี (พ.ศ.2473), สุขาภิบาลเมืองอำเภอน้ำขมิ้น จังหวัดอุทัยธานี (พ.ศ.2473), สุขาภิบาลท้องที่อำเภอชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ (พ.ศ.2473), สุขาภิบาลเมืองอำเภอบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานี (พ.ศ.2473), สุขาภิบาลท้องที่อำเภอทับเที่ยง จังหวัดตรัง (พ.ศ.2473), สุขาภิบาลท้องที่อำเภอบ้านเช่า จังหวัดลพบุรี (พ.ศ.2474), สุขาภิบาลเมืองอำเภอบางโพ จังหวัดอุดรธานี (พ.ศ.2474) และสุขาภิบาลเมืองฉะเชิงเทรา (พ.ศ.2474) มีสุขาภิบาลท้องที่ 8 แห่ง และสุขาภิบาลเมือง 14 แห่ง

โดยสรุปจะเห็นได้ว่าการจัดตั้งสุขาภิบาลหัวเมืองในช่วง พ.ศ.2448 – 2476 สามารถแบ่งได้เป็น 2 ระยะใหญ่ๆ คือระยะแรกเป็นการจัดการภายใต้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) ซึ่งเป็นระยะที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพยังดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยอยู่ และระยะที่สอง คือระยะที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงลาออกจากตำแหน่งเสนาบดี และได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลใน พ.ศ.2458

ในระยะแรกนั้น การจัดตั้งสุขาภิบาลเป็นไปเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการจัดการทำนุบำรุงท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการทำถนนหนทาง การขุดคลอง การทำตลาด การก่อสร้างโรงเรียนต่างๆ ตลอดจนงานที่จะทำนุบำรุงความสุขในประชาชน ซึ่งการทั้งหลายเหล่านี้รัฐบาลยังขาดแคลนเงินทุนและแรงงานอย่างมากในการดำเนินการ จึงต้องอาศัยท้องถิ่นในการจัดการบำรุงท้องถิ่นเองด้วยรายได้ที่ได้ในท้องถิ่น หรือถ้าจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือให้คนในท้องถิ่น

“...เรียกรายกันตามกำลังมากน้อยรวมเงินไว้เป็นกองกลางสำหรับให้คนพวกนั้นใช้สรอยในการรักษาความสะอาดในท้องที่แห่งนั้น และในสิ่งซึ่งจะเปนประโยชน์แก่ประชุมชนทั่วไป เช่น รักษาถนนหนทางในละแวกบ้านนั้น แลจุดโคมไฟให้สว่างตามถนนหนทางในละแวกบ้านนั้นในเวลากลางคือ เปนต้น ว่าโดยย่อ เงิน



เก็บที่ไหนใช้เป็นประโยชน์ในที่นั้น สำหรับประโยชน์ของคนที่เสียเงินนั้น  
ไม่เอาไปใช้ที่อื่น แลเพื่อประโยชน์คนอื่น นี่แหละคือการศุขาภิบาล...”<sup>57</sup>

ความคิดในเรื่องนี้ถือได้ว่าเป็นเรื่องใหม่สำหรับราษฎรในขณะนั้น การจัดตั้งศุขาภิบาลใน  
ระยะแรกจึงไม่อาจที่จะตั้งขึ้นได้ทุกแห่ง ต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของเมืองว่าสามารถที่จะจัด  
เก็บรายได้เพียงพอที่จะเลี้ยงตนเองได้หรือไม่ และความเห็นชอบและศรัทธาของประชาชน การ  
ขยายตัวของศุขาภิบาลในระยะแรกจึงเป็นไปอย่างจำกัด เพราะในบางท้องที่ก็มีตลาด โรงบ่อน  
หรือโรงภาษีอากรที่พร้อมจะเป็นแหล่งเงินทุนให้การศุขาภิบาลอยู่แล้ว แต่ในบางท้องที่ก็ต้องมี  
การจัดสร้างตลาดให้เป็นของรัฐเพื่อจะได้เก็บค่าเช่าเป็นทุนรอนในการจัดศุขาภิบาลต่อไป สมเด็จฯ  
กรมพระยาดำรงราชานุภาพ จึงเลือกตั้งศุขาภิบาลในท้องที่ที่มีความพร้อมก่อน

ในระยะที่สอง ภายหลังจากการลาออกของสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ  
ศุขาภิบาลได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการโดยมุ่งไปที่การรักษาพยาบาล การแพทย์ การป้องกันโรค  
ระบาดมากขึ้น ดังนั้นการศุขาภิบาลหัวเมืองจึงได้ถูกโอนไปขึ้นกับกรมพยาบาล และได้มีการแก้ไข  
พระราชบัญญัติจัดการศุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ.127 ในปี พ.ศ.2458 ในระยะนี้จึงได้มีนโยบายที่จะ  
ขยายการจัดตั้งศุขาภิบาลไปตามหัวเมืองและท้องที่ต่างๆ เพื่อกระจายการสาธารณสุขและการ  
อนามัยออกไปตามท้องถิ่น ซึ่งลักษณะของงานและฐานะที่เปลี่ยนไปนี้ได้กลายเป็นประเด็นที่ถูก  
ตั้งคำถามมาก โดยเฉพาะเมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงต้องการที่จะปรับปรุง  
ศุขาภิบาลให้เป็น Municipality ดังจะกล่าวต่อไป

### 2.3 ความพยายามในการปรับปรุงศุขาภิบาลไปสู่เทศบาลในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ พระองค์ต้องประสบกับปัญหาอย่าง  
มากไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางการเมืองที่รุนแรง และปัญหาทางเศรษฐกิจที่เริ่มพอกพูนมากขึ้น โดย  
เฉพาะอย่างยิ่งความตกต่ำของระบอบราชาธิปไตย ที่พระองค์ทรงเองก็ทรงตระหนักว่า ความคิด  
เห็นของราษฎรที่เคลื่อนไหวอยู่ในประเทศนี้ เป็นสัญญาณบ่งชี้ว่าการปกครองระบอบราชาธิปไตย  
ใกล้ถึงจุดจบเต็มที ถ้าจะให้ราชวงศ์ดำรงอยู่ต่อไปจะต้องทำให้ฐานะของกษัตริย์มั่นคงกว่านี้<sup>58</sup>

<sup>57</sup> กจข. ร.5 ม.2.11/11 เรื่อง รายงานการประชุมเทศบาล ร.ศ.125. เน้นโดยผู้อ้าง.

<sup>58</sup> ดู เบนจามิน เอ. บัทสัน, *อวสานสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสยาม* แปลโดย พรรณงาม

และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และมีความจำเป็น แต่อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่เกิดขึ้นก็ต้องเป็นไปเพื่อรักษาสถาบันกษัตริย์ไว้ การเปลี่ยนแปลงภายหลังจากการครองราชย์ของพระองค์ก็มุ่งที่จะสร้างความทันสมัย และสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันกษัตริย์ โดยการปรับเปลี่ยนกลไกของสถาบันไปสู่การมีส่วนร่วมในการปกครองที่กว้างขึ้น แต่การเข้ามามีส่วนร่วมนี้จะต้องไม่กระทบถึงเสถียรภาพทางการเมืองของสถาบันกษัตริย์ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์<sup>59</sup> ความพยายามในการจัดการปกครองเทศบาลก็เป็นส่วนหนึ่งของการปรับตัวของสถาบันทางการเมือง เพื่อที่จะได้เป็นขั้นทดลองของการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น และเพื่อนำไปสู่ประชาธิปไตยจากเบื้องล่าง<sup>60</sup>

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสนพระทัยที่จะปรับปรุงสุขาภิบาลให้มีลักษณะเป็นการจัด “มูนิซิเปอล” แบบตะวันตกมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากภายหลังที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงครองราชย์ พระองค์ทรงปรึกษากับสมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยขณะนั้น ถึงความคิดที่จะจัดการจัดการประชาภิบาล หรือ Municipality (ซึ่งต่อมาจะใช้คำว่า เทศบาล) ซึ่งสมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมหลวงลพบุรีฯ ทรงเห็นว่าควรที่จะให้กระทรวงมหาดไทยจัดการงานภายในกรมนคราทรให้เป็นที่ยอมรับเสียก่อน จึงค่อยดำเนินการในเรื่องประชาภิบาล การในเรื่องนี้จึงเงียบหายไป จนเมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลัง เกี่ยวกับการขอโอนเงินค่าอาชญาบัตรเป็นรายได้เพิ่มให้แก่สุขาภิบาลบางท้องที่ โดยกระทรวงการคลังเห็นว่าจากสภาพปัญหาของสุขาภิบาลที่เป็นอยู่ในขณะนั้นยังไม่สมควรที่จะมีการโอนเงินรายได้แผ่นดินใดๆ ให้ ดังจะเห็นได้จากบันทึกของ เซอร์ เอ็ดเวิร์ด คูก (Sir Edward Cook) ที่ปรึกษากระทรวงการคลัง ได้ทำบันทึกเสนอเสนาบดีกระทรวงการคลังลงวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ.2470 เกี่ยวกับปัญหาของสุขาภิบาลที่เป็นอยู่ในประเทศสยาม และหนทางในการแก้ไข

ในบันทึกฉบับนี้ได้แสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหาของสุขาภิบาลที่เป็นอยู่ จากการที่กระทรวงการคลังมักไม่ค่อยจะมอบรายได้แผ่นดินให้แก่สุขาภิบาล ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการใช้จ่ายเงินของสุขาภิบาลที่เป็นอยู่ไม่ได้รับการควบคุมอย่างแท้จริง ทั้งจากราษฎรในเขตสุขาภิบาลและข้าราชการในท้องที่ เป็นผลให้รายได้ที่กระทรวงการคลังโอนให้ไม่ได้ถูกนำมาใช้ในการบำรุงท้องที่อย่างจริงจัง และรายได้ส่วนใหญ่ของสุขาภิบาลก็ถูกใช้ไปในเรื่องของเงินเดือนพนักงานมากเกินไป จนไม่

---

เง้าธรรมสาร สดใส ชันติวรพงศ์ และศศิธร รัตน์ ณ ออยุธยา ( กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2543), หน้า 183 – 185 และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การปฏิวัติสยาม พ.ศ.2475 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อมรินทร์วิชาการ, 2540).

<sup>59</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>60</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 198.

สามารถที่จะนำรายได้ไปใช้จ่ายในส่วนอื่นๆ ได้ ดังเช่น สุขาภิบาลตำบลสองพี่น้อง จากรายจ่ายทั้งหมด 1,568 บาท ตกเป็นเงินเดือนเสีย 1,412 บาท, สุขาภิบาลตำบลบ้านโป่งจากรายได้ทั้งหมด 2,733 บาท ตกเป็นเงินเดือนเสีย 2,018 บาท, สุขาภิบาลเมืองสิงห์บุรี มีรายได้ 584 เป็นเงินเดือน 526 บาท และสุขาภิบาลเมืองตราด มีรายได้เพียง 136 บาท แต่จ่ายเป็นเงินเดือนถึง 120 บาท เป็นต้น<sup>61</sup> นอกจากนี้ในสุขาภิบาลบางแห่งก็ไม่สามารถแสดงรายรับรายจ่ายออกมาได้ อย่างเช่นที่สุขาภิบาลเมืองระยองไม่ได้แสดงยอดบัญชีรายรับรายจ่ายต่อกระทรวงการคลังเลยตั้งแต่ปี พ.ศ.2465<sup>62</sup> ซึ่งลักษณะการเงินเช่นนี้ก็ทำให้สุขาภิบาลไม่สามารถดำเนินงานในการบำรุงท้องถิ่นได้ตามหน้าที่และความมุ่งหมาย ประกอบกับสภาพของสุขาภิบาลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ไม่มีหลักการและแนวทางที่ชัดเจนว่าจะจัดขึ้นเป็นทำนอง Municipality ที่มุ่งจะให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ รู้จักปกครองตนเอง หรือจะให้เป็นเพียงหน่วยงานในด้านการรักษาอนามัย และไม่ว่าจะมีแนวทางไปทางใด สุขาภิบาลที่เป็นอยู่ก็ไม่ได้มีการจัดการใดๆ ให้เป็นประโยชน์แก่ ชุมชนอย่างใด ควรจะเป็นเลย<sup>63</sup> ดังนั้นจึงควรที่จะมีการวางหลักการให้ชัดเจนก่อนว่าจะจัดสุขาภิบาลไปทางใด และสุขาภิบาลแห่งใดที่รายได้ไม่เพียงพอที่จะจัดการบำรุงท้องถิ่นได้ก็ให้ลดฐานะลง และควรให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการจัดการสุขาภิบาลให้มากขึ้น

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงอ่านบันทึก ทรงมีพระราชกระแสว่าทรงเห็นด้วยกับ เซอร์ เฮดเวิร์ด ค็อก ทุกอย่าง โดยเฉพาะในเรื่องที่ควรจะให้ให้มี Municipality จริงๆ มากขึ้น และรับสั่งที่จะให้มีการพิจารณาเรื่องนี้โดยเร็ว ต่อมาในการประชุมอภิรัฐมนตรีสภาเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ.2470 ได้มีมติเห็นควรที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง พิจารณาตรวจการประธาภิบาลทั้งในและต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นข้อมูลเปรียบเทียบการจัดวางโครงการขั้นต้นของการประธาภิบาลต่อไป คณะกรรมการตรวจการประธาภิบาล (Municipal Commission) นี้ประกอบไปด้วย นายอาร์.ดี.เครก (R.D.Craig) ที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเป็นประธานกรรมการ อำนวยการเอก พระกฤษณามรพันธ์ ผู้ชำนาญบัญชี กระทรวงการคลัง พระยาจินดารักษ์ ผู้ว่าราชการนครปฐม เป็นกรรมการ และนายบุญเชย ปิตรชาติ รับราชการกรมอัยการ เป็นเลขานุการ

คณะกรรมการคณะนี้เริ่มการทำงานด้วยการออกไปสำรวจสุขาภิบาลในประเทศ โดยเลือกสำรวจเฉพาะสุขาภิบาลที่มีขนาดใหญ่ ได้แก่ สุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่ นครราชสีมา ภูเก็ต นครศรีธรรมราช และสงขลา ซึ่งในการสำรวจครั้งนี้ นายอาร์.ดี.เครก ได้ตั้งข้อสังเกตว่า การงานในสุขาภิบาลที่ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย โดยเฉพาะที่เมืองสงขลานั้นเป็นเพราะมี

<sup>61</sup> กจช. ร.7 ม.7.5/1 เรื่อง บันทึกเรื่อง Municipalities in Siam ของ เซอร์ เฮดเวิร์ด ค็อก 16 สิงหาคม 2470.

<sup>62</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>63</sup> เรื่องเดียวกัน.

นครศรีธรรมราช และสงขลา ซึ่งในการสำรวจครั้งนี้ นายอาร์.ดี.เครก ได้ตั้งข้อสังเกตว่า การงานใน  
 สุขาภิบาลที่ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย โดยเฉพาะที่เมืองสงขลา นั้นเป็นเพราะมี

"..กรมการพิเศษเชื้อจีนมีบรรดาศักดิ์กันมาหลายชั่วคน เอาใจใส่ช่วยเหลืออยู่  
 เหมาะแก่การนี้ ...แต่ไม่มีปลัดประชาภิบาล ส่วนโรงพยาบาลเป็นของบุคคล  
 สร้างขึ้นโดยอิสระ แปลกกับวิธีอย่าง Bureaucratic และการประชาภิบาลในที่  
 แห่งอื่น ซึ่งพยายามจะกระทำให้เรียบร้อย และมีพนักงานหลายพวกหลายเหล่า  
 กันนักจึงทำให้การดำเนินไม่เรียบร้อย กลายเป็นแผนกการปกครองเมือง ซึ่งเข้า  
 ไปเกี่ยวข้องกับการปกครองเมืองโดยปรกติตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่"<sup>64</sup>

บางที่การที่มีข้าราชการท้องที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการงานสุขาภิบาลมากเกินไป ก็อาจจะเป็น  
 ส่วนที่ทำให้งานสุขาภิบาลดำเนินไปไม่เรียบร้อย และเข้าไปเกี่ยวข้องกับการปกครองท้องที่มาก  
 เกินไป ในรายงานของคณะกรรมการที่นำเสนอจึงมีเรื่องการพยายามลดความคุมของสมุห-  
 เทศาภิบาล และให้ประชาภิบาลมีลักษณะที่ขึ้นตรงกับหน่วยงานของส่วนกลางเองมากขึ้น ดังจะ  
 กล่าวในรายละเอียดต่อไป

ภายหลังจากการสำรวจงานสุขาภิบาลตามหัวเมืองเรียบร้อย คณะกรรมการก็เดินทางดู  
 งานต่อยังประเทศในอาณานิคมต่างๆ คือ ฮวา ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และฮ่องกง ภายหลังจากดูงาน  
 ที่ฮ่องกงแล้วนายอาร์.ดี.เครก ก็ได้กราบถวายบังคมลาไปเยี่ยมบ้านในทวีปยุโรป และศึกษาดูงาน  
 Municipality ในประเทศแถบนี้ด้วย ส่วนอำมาตย์เอก พระกฤษณามรพันธ์ และพระยาจินดารักษ์  
 ได้เดินทางกลับเข้ากรุงเทพฯ และได้นำรายงานซึ่งได้มีการเขียนลงนามกันที่ฮ่องกง ลงวันที่ 30  
 พฤษภาคม 2471 มาทูลเกล้าฯ ถวาย รายงานดังกล่าวแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วนคือ<sup>65</sup> ในส่วนแรกเป็น  
 รายงานจากการที่เดินทางไปดูงานสุขาภิบาลในหัวเมืองใหญ่ๆ ดังเช่น นครราชสีมา ภูเก็ต  
 เชียงใหม่ นครศรีธรรมราช และสงขลา ส่วนที่สองเป็นรายงานเกี่ยวกับการจัดการเทศบาลใน  
 ประเทศอาณานิคมที่เดินทางไปดูงาน เพื่อนำมาใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดการเทศบาลใน  
 สยาม และส่วนที่สามจะเป็นรายงานเกี่ยวกับโครงการสำหรับนโยบายในอนาคตของเทศบาล

<sup>64</sup> กจช. ร.7 ม.7.5/1 เรื่อง แจ้งความมายังมหาเสวกเอก เจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ ที่ 452/12264  
 ลงวันที่ 24 มกราคม พ.ศ.2470.

<sup>65</sup> I. The function of municipalities in Siam

II. The functioning of municipalities in the other Countries which we have visited, and

III. Proposals for future policy

ดูรายละเอียดใน กจช. ร.7 ม.7.5/1 เรื่อง การจัดการประชาภิบาล

ในที่นี้จะขอกล่าวเฉพาะในรายละเอียดส่วนที่สาม เนื่องจากเป็นส่วนที่กล่าวถึงโครงการ  
 ประชาภิบาลที่จะให้มากขึ้น และก็เป็นส่วนที่จะมีการถกเถียงในรายละเอียดมากในที่ประชุม  
 อภิรัฐมนตรีสภา

ข้อเสนอของคณะกรรมการในการจัดประชาภิบาลสามารถแบ่งเป็นประเด็นต่างๆ ดังนี้<sup>66</sup>

1. ควรจะให้ มีผู้ตรวจสอบบัญชีภาค เพื่อที่จะทำงานตรวจสอบการใช้จ่ายเงินที่ไม่เป็น  
 ประโยชน์ และควรจะมีการรายงานเป็นประจำทุกเดือน

2. การจัดการประชาภิบาล ไม่ควรจะสังกัดอยู่ในกรมสาธารณสุข (Department of  
 Health) แต่ควรจะมีการตั้งกรมขึ้นมาใหม่มีลักษณะเป็น Local Government Board ทำหน้าที่ดู  
 แลและช่วยเหลือสนับสนุนงานประชาภิบาลในแต่ละแห่ง ซึ่งกรมนี้คงให้สังกัดอยู่กับกระทรวง  
 มหาดไทย

3. ประเภทของประชาภิบาล ควรจะให้เกณฑ์แบ่งตามจำนวนรายได้และจำนวนประชากร  
 โดยแบ่งออกเป็น 3 ชั้น คือ

ชั้นที่หนึ่ง ควรจะมีรายได้ตั้งแต่ 30,000 บาท และประชากร 8,000 คน

ชั้นที่สอง ควรจะมีรายได้ตั้งแต่ 10,000 บาท และประชากร 4,000 คน

ชั้นที่สาม ควรจะมีรายได้ตั้งแต่ 5,000 บาท และประชากร 2,000 คน

นอกจากนี้ท้องที่ใดที่มีจำนวนรายได้และจำนวนประชากรไม่ถึงที่กำหนดไว้ให้อยู่ภายใต้  
 การควบคุมและดำเนินงานของข้าราชการท้องที่ ลักษณะของผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ใช้ในหลักเกณฑ์  
 แบบเดียวกันคือ บุคคลที่อยู่อาศัยในท้องที่นั้นๆ ตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป และเป็นผู้เสียภาษีบำรุงการ  
 ประชาภิบาลด้วย

4. จำนวนสมาชิก ได้กำหนดให้ชั้นที่ 1 มีสมาชิกทั้งสิ้น 9 คน ประกอบด้วย ประธาน ควร  
 เป็นบุคคลที่คัดเลือกมาจากผู้ที่ไม่ได้รับราชการแล้วในท้องที่ ส่วนกรรมการอีก 8 คน จะมีข้าราชการ  
 4 คน (ปลัดจังหวัด, ตัวแทนจากกระทรวงสาธารณสุข, นายอำเภอ และกำนันในท้องที่) และไม่เป็น  
 ข้าราชการ 4 คน โดยกรรมการ 4 คนนี้อาจจะมาจากการเลือกตั้ง หรือไม่ก็แต่งตั้งคนที่ไม่ใช่ข้าราชการ  
 เข้ามาดำรงตำแหน่ง ส่วนในชั้นที่สองและสาม จำนวนของสมาชิกจะลดลงตามจำนวน  
 กรรมการที่ไม่ใช่ข้าราชการ คือ 2 และ 1 คนตามลำดับ

5. ในเรื่องอำนาจหน้าที่ การประชาภิบาลที่จะเกิดขึ้นควรมีอำนาจในการออกกฎหมาย  
 ท้องถิ่น เช่น การควบคุมตลาด, กฎจราจร, กำหนดระยะเวลาในการขายเหล้า เป็นต้น แต่ต้องอยู่  
 ในความควบคุมของ Local Government Board และควรมีหน้าที่ในการจัดการในด้านต่างๆ

<sup>66</sup> โปรดดูรายละเอียดใน กชข. ร.7 ม.7.5/1 เรื่อง "Proposals for future policy" ของคณะกรรมการ  
 ตรวจสอบการประชาภิบาล ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2471.

ไม่ว่าจะเป็นการกำจัดขยะ ประปา ไฟฟ้า หรือการทำถนน ซึ่งการทำถนนนี้เห็นควรที่จะให้มีการร่วมมือกับกรมทาง แต่สำหรับงานด้านโรงพยาบาลคณะกรรมการมีความเห็นว่าควรจะให้รัฐบาลเป็นผู้จัดทำมากกว่าจะให้เป็นที่ขององค์กรท้องถิ่น เนื่องจากงานทางด้านการแพทย์และพยาบาลไม่ควรจะจำกัดที่จะรักษาเฉพาะคนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเท่านั้น คือเมื่อมีคนไข้ไม่ว่าจะมาจากที่ไหนก็ต้องรักษา ฉะนั้นการบริหารและค่าใช้จ่ายในเรื่องของโรงพยาบาลก็ควรที่รัฐบาลจะเป็นผู้รับผิดชอบและดำเนินงานมากกว่าที่จะให้ท้องถิ่นจัดทำ

6. ประธานกรรมการควรที่จะมีบทบาทมากกว่านี้ในการผลักดันการดำเนินงานของการประชาภิบาล เนื่องจากในอดีตงานสุขภาพจะอยู่ในความควบคุมดูแลของข้าหลวงเทศาภิบาลอย่างมาก ทำให้ท้องถิ่นไม่เป็นอิสระในการจะดำเนินงานด้วยตนเอง ดังนั้น Local Government Board ควรทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานงานระหว่างท้องถิ่นและส่วนกลาง เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้การประชาภิบาลดำเนินงานได้โดยสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นการแบ่งแยกงานของประชาภิบาลออกจากงานปกครองท้องถิ่นที่มีความชัดเจนและไม่ก้าวก่ายกัน

เมื่อสมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ทรงอ่านรายงานฉบับนี้ ได้ทรงมีหนังสือกำกับรายงานฉบับนี้ว่า

“...รายงานส่วนที่ 3 นั้น, เปรียบอันว่ายังไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากระเบียบการปัจจุบันอย่างผาดโผนเท่าไรนัก, เพราะกรรมการมีความเห็นว่าตามฐานแห่งพฤติการณ์ในเวลานี้จะแก้ไขได้ดีทีเดียว เช่น จะลบล้างลักษณะที่อยู่ในราชการให้พ้นไปในทันใดนั้น ยังเป็นการพันวิสัย หรือจะวางนโยบายอย่างอื่นใด ก็ย่อมกอรปรัดด้วยอันตราย ข้าพเจ้ามีความเห็นว่า กรรมการดำริการนี้ และวางทางดำเนินการเป็นอย่างระมัดระวังมาก, ประสงค์ต่อความมั่นคงยิ่งกว่าที่จะเปลี่ยนแปลงโดยเร่งรีบ, ซึ่งข้าพเจ้าก็เห็นว่า น่าจะเป็นความคิดที่ถูกต้อง...”<sup>67</sup>

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงอ่านรายงานนี้ พระองค์ก็ทรงมีทัศนะที่ไม่แตกต่างกันนัก กล่าวคือ

“...รายงานนี้เห็นว่าทำดีมากเรื่องที่จะแนะนำให้จัดการฉันมีความเห็นพ้องด้วยเป็นส่วนมาก และในขั้นต้นนี้ก็หาได้มีความประสงค์ให้ทำอะไรไปมากกว่าที่

<sup>67</sup> กข. ร.7 ม.7.5/1 เรื่อง เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึงราชเลขาธิการ ที่ 162/3723 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2471.

กรรมการเสนอขึ้นมา ที่จริงไม่ได้จะให้มีการโหวตเลยด้วยซ้ำ แต่ถ้าให้มีได้ สำหรับเมืองใดๆ ก็อาจเป็นประโยชน์ สำหรับกรุงเทพนั้นน่าจะคิดไว้เหมือนกัน เห็นว่าทำตามรูปคล้ายสิงคโปร์และฮ่องกงเลือกกระเปียบที่เหมาะสมระหว่างสอง เมืองนั้นก็น่าจะทำได้..."<sup>68</sup>

จะเห็นได้ว่าทั้งสองพระองค์ทรงเห็นด้วยกับโครงการที่เสนอมานี้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสถาบันทางการเมืองใดๆ ที่จะเกิดขึ้น ไม่ควรจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่จะเป็นอันตรายและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของสถาบันกษัตริย์และระบอบการปกครองที่เป็นอยู่ แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้รายงานฉบับนี้จะมีลักษณะการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป แต่เมื่อนำเข้าไปพิจารณาในที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภาเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ.2471 ก็มีความคิดเห็นที่ขัดแย้งในรายละเอียดอยู่บางประการ กล่าวคือ<sup>69</sup>

ในเรื่องของการจัดตั้งกรมใหม่ เพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับการประชาภิบาลนั้น ในที่ประชุมมีความเห็นต่างกันออกไป คือ สมเด็จเจ้าฟ้าฯ กรมพระนครสวรรค์วรพินิตและพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าควรจะให้มีการแยกออกจากกรมสาธารณสุข ในขณะที่เสด็จส่วนใหญ่มองเห็นว่าควรที่จะให้อยู่อย่างเดิม โดยเฉพาะหม่อมเจ้าสกลวรรณากร วรวรรณ อธิบดีกรมสาธารณสุข ทรงยกตัวอย่างเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษที่ "Ministry of Health ควบคุม Municipality"<sup>70</sup> หรือกระทรวงสาธารณสุขเป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมการปกครองท้องถิ่นในประเทศ ทั้งนี้เนื่องจาก

"...มาตรฐานการสาธารณสุขของประเทศหนึ่งประเทศใด ย่อมเป็นคู่ขนานไป กับความรุ่งเรืองของชาวเมือง (ซึ่งเป็นความหมายเดิมของคำว่า "สิทธิโดยเสชั้น") เหตุฉะนั้นระเบียบการสาธารณสุขของประเทศใด ซึ่งจัดเป็นต่างแผนกกับการปกครองท้องถิ่น ย่อมได้ชื่อว่าเป็นลักษณะการอันห่างเหินจากภาวะของราษฎร คือ เปนแต่เพียงการคั่นคว่าและรวบรวมตำรับตำราวิชาแพทย์ และในขั้นที่สุดมีผล แต่เพียงการบำบัดโรค คือไม่ใช่เป็นการป้องกันแต่การแก้..."<sup>71</sup>

<sup>68</sup> กจข. ร.7 ม.7.5/1 เรื่อง พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ.2471.

<sup>69</sup> กจข. ร.7 ม.7.5/1 เรื่อง รายงานการประชุมเสนาบดีสภา วันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ.2471.

<sup>70</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>71</sup> กจข. ร.7 ม.26.4/142 เรื่อง การปกครองโดยลักษณะเทศบาลซึ่งอธิบดีกรมสาธารณสุขแสดงในที่ประชุมเทศา พ.ศ.2472 (19 – 28 พ.ย. 2472).

ฉะนั้นของไทยเองก็ไม่แปลกที่การประชาภิบาลจะรวมอยู่ในกรมสาธารณสุข

ในส่วนของความเป็นอิสระของประชาภิบาลนั้น ที่ประชุมส่วนใหญ่ก็ไม่ค่อยเห็นพ้องด้วย เพราะถ้ามีการตั้งกรมใหม่ขึ้นมา และให้ประชาภิบาลเป็นอิสระจากการควบคุมของสมุหเทศาภิบาลแล้วอาจเกิดความยุ่งยากได้ โดยเฉพาะ "กรรมการที่เป็นคนหัดดีไม่มี Public spirit ถ้าสมุหเทศาไม่เกี่ยวข้องด้วยจะมีอันตราย"<sup>72</sup> ซึ่งความเห็นนี้จะแตกต่างจาก นายอาร์.ดี.เครอก ที่มองเห็นว่าสุขาภิบาลที่ประสบสำเร็จอยู่ขณะนั้น ส่วนหนึ่งก็เป็นผลมาจากการดำเนินงานของพ่อค้าคนจีนในท้องถิ่น ในขณะที่ถ้ามีข้าราชการท้องถิ่นเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยหลายฝ่ายก็จะทำให้งานสุขาภิบาลไม่ค่อยจะเดินไปข้างหน้ามากนัก ซึ่งในประเด็นนี้ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว

จะเห็นได้ว่าสมาชิกอภิรัฐมนตรีสภาหลายท่านก็ยังมีความเห็นที่ขัดแย้งกับรายงานฉบับนี้อยู่ในบางประเด็น ซึ่งเป็นผลให้การประชุมปรึกษาพิจารณาลักษณะการประชาภิบาลตามรายงานที่กรรมการได้เสนอนั้น ยังไม่สามารถหาข้อยุติหรือวางหลักการและแนวการดำเนินการร่วมกันได้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงสรุปว่า "รายงานของกรรมการนี้ไปแต่ preliminary report เท่านั้น จะต้องทดลองกันต่อไปอีก ถ้าทดลองทำได้ในเมืองใหญ่ เช่น นครปฐม จะดี เพื่อเป็นการฝึกหัดข้าราชการและประชาชน"<sup>73</sup> และพระองค์ก็ทรงสรุปทิ้งท้ายต่อการประชุมในเรื่องนี้ว่า

"ถ้าเรายังมี Municipal Government ไม่ได้ จะมี Parliamentary Government อย่างไม่ได้ ถ้าหากว่าต่อไปภายหน้าเราจำเป็นต้องมี Parliamentary Government แล้ว เราต้องพยายามจัดให้มี Municipal Government ขึ้นให้ดีกว่า"<sup>74</sup>

ต่อมา นายอาร์.ดี.เครอก ได้กลับจากการดูงานในยุโรป และได้จัดทำรายงานเสนอต่อกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 16 เมษายน 2472 เป็นรายงานเกี่ยวกับ Memorandum on Municipality และมีความเห็นเกี่ยวกับการจัดกรุงเทพฯ เป็นเทศบาล ในรายงานนี้อาร์.ดี.เครอก เห็นว่าการจัดการปกครองกรุงเทพฯ เป็นเทศบาลนั้นมีปัญหาที่แตกต่างจากท้องที่อื่น ซึ่งควรจะต้องพิจารณาเป็นพิเศษ และให้ข้อสังเกตว่า

<sup>72</sup> กจข. ร.7 ม.7.5/1 เรื่อง รายงานการประชุมเสนาบดีสภา วันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ.2471.

<sup>73</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>74</sup> เรื่องเดียวกัน.



"พึงระลึกไว้ด้วยว่า ระเบียบการอย่างไรอย่างหนึ่งเกี่ยวกับให้ราษฎรมีส่วนในการปกครอง ซึ่งแต่ไหนแต่ไรมาอยู่ในมือของรัฐบาลนั้น นับว่าเป็นบันไดขั้นหนึ่งแห่งลัทธิประชาธิปไตย...ประวัติศาสตร์ของโลกได้สอนให้เรา รู้ ทำให้เราก้าวหน้าเร็วเกินควรไป และเหลือความสามารถจะควบคุมบังคับบัญชาได้ ฯลฯ"

สำหรับกรุงเทพฯ มีข้อสำคัญอยู่อย่างหนึ่ง คือ พลเมืองมีปะปนหลายชาติ หลายภาษา ฉะนั้น มติในการคัดเลือกกรรมการประจำสภา จึงน่าจะได้แก่ชนชาติจีนเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ย่อมนับว่า เป็นการทดลองที่เป็นภัยอย่างร้ายแรงอย่างยิ่งแก่การปกครองและประชาชนทั่วไป"<sup>75</sup>

ฉะนั้นการจัด Municipalities ในกรุงเทพฯ ตามความเห็นของนายอาร์.ดี.เครก จึง "ไม่ควรมอบให้สภากรรมการ ซึ่งเลือกตั้งขึ้นดำเนินการภายในกรุงเทพฯ เพราะกรรมการที่มีเชื้อชาติการธรรมดา มักเป็นคนทักท้วงเก่งที่สุด โดยถือตนว่าเป็นผู้ชำนาญการพิเศษ ชอบตำหนิติเตียนอย่างรุนแรงอันมีลักษณะเป็นการเสื่อมประโยชน์" แต่ควรที่จะมีการจัดในรูปแบบของคณะกรรมการที่ปรึกษา มากกว่า ซึ่งจะประกอบด้วยผู้แทนของรัฐบาลและผู้แทนของสมาคมต่างๆ เป็นกรรมการ โดยมีอธิบดีกรมนคราทรเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง<sup>76</sup>

ในการนี้กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งหม่อมเจ้าสกลวรรณากร วรวงศ์ อธิบดีกรมสาธารณสุข เจ้าพระยามุขมนตรี สมุหพระนครบาล และพระยาสุรินทราชา อธิบดีกรมนคราทร เป็นกรรมการพิจารณารายงานของนายอาร์.ดี.เครก ในเรื่องนี้ โดยการพิจารณาคณะกรรมการได้หยิบยกปัญหาบางประการของรายงานขึ้นมาวินิจฉัย ดังนี้<sup>77</sup>

1. ในเรื่องที่ว่าชาวจีนที่เสียภาษีจะได้รับเลือกเป็นกรรมการเทศบาลโดยส่วนใหญ่ นั้น เห็นว่าควรที่จะให้มีการกำหนดลักษณะของผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งให้ชัดเจน ดังเช่น ต้องสามารถพูดและอ่านภาษาไทยได้ดี เสียภาษี ไม่ไร้ความสามารถตามกฎหมาย ไม่เคยต้องโทษจำคุก เป็นผู้ไม่

<sup>75</sup> กจช. ร.7 ม.7.5/2 เรื่อง รายงาน Memorandum on Municipality ของนายอาร์.ดี.เครก ลงวันที่ 16 เมษายน 2472.

<sup>76</sup> กรรมการที่ปรึกษานี้ จะประกอบด้วยตัวแทนของผู้เสียภาษีจากชาติต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นตัวแทนจากสภาพาณิชย์ของชาวยุโรป สภาพาณิชย์ของชาวจีน คณะแขกฮินดู และผู้เสียภาษีชาวไทย ซึ่งที่ปรึกษานี้ไม่มีอำนาจในทางปฏิบัติงานหรือทางการเงิน

โปรดดูรายละเอียดใน กจช. ร.7 ม.7.5/2 เรื่อง รายงาน Memorandum on Municipality ของนายอาร์.ดี.เครก ลงวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ.2472.

<sup>77</sup> กจช. ร.7 ม.7.5/2 เรื่อง สำเนา ความเห็นของกรรมการพิจารณารายงานของนายอาร์. ดี. เครก เรื่อง เทศบาลในกรุงเทพฯพระมหานคร ลงวันที่ 30 มกราคม พ.ศ.2472.

มีส่วนได้ส่วนเสียในการทำสัญญาหรือรับจ้างของเทศบาล และมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาล การกำหนดกฎเกณฑ์เช่นนี้ก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาคนจีนหรือคนต่างด้าวอื่นๆ ที่ไม่เหมาะสมที่จะเรียกเข้าเป็นกรรมการ

2. การตั้งกรรมการที่ปรึกษาที่นายอาร์.ดี.เครก เสนอ ให้ประกอบด้วยอธิบดีกรมนคราทรเป็นประธาน และตัวแทนชาวจีนหรือชาวต่างประเทศที่เสียภาษีเป็นกรรมการนั้น คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ควรจะประกอบด้วยตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการเทศบาล มากกว่าที่จะเป็นตัวแทนของชาติใดชาติหนึ่ง และควรให้มีข้าราชการเข้ามาร่วมด้วย

3. เทศบาลมีรายได้จากภาษีโรงเรือนเพียงอย่างเดียวอาจไม่พอ ควรเพิ่มเงินภาษีค่าอาชญาบัตรและรายได้อื่นอีก เพื่อให้เพียงพอสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นนั้นๆ และเลี้ยงตนเองได้

จากรายงานของนายอาร์.ดี.เครก และความเห็นของกรรมการ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริเห็นด้วยเป็นส่วนใหญ่ โดยมีพระราชกระแสรับสั่งว่า

“...ความเห็นของกรรมการข้าพเจ้าเห็นด้วยเป็นส่วนมาก และถ้าจะจัดขึ้นอย่างนั้นได้จริง ข้าพเจ้าจะพอใจมาก ที่จะพิจารณาเรื่องกรุงเทพมหานครไว้ก่อนจนกว่าจะทำพระราชบัญญัติสำหรับนั้นก็ดีแล้ว แต่ควรคิดไปพลางๆ บ้าง เพราะข้าพเจ้าอยากเห็นกรุงเทพฯมี Municipality และเลี้ยงตัวเองได้ก่อนข้าพเจ้าสิ้นชีวิต”<sup>78</sup>

อย่างไรก็ดีรายงานของนายอาร์.ดี.เครก ก็ยังเป็นเพียงส่วนเดียวของโครงการใหญ่แห่งเทศบาลเท่านั้น ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า “การปรุ่่งแต่งชุมชนขึ้นเป็นเทศบาล (Municipality) จะเป็นในพระมหานครหรือหัวเมืองก็ตาม ย่อมต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่าง และมีทางการกระทบถึงหน้าที่ของกระทรวงทบวงการต่างๆ เพราะฉะนั้น ควรตั้งรูปการขึ้นเป็นพระราชบัญญัติเพื่อปรึกษาหารือกันก่อน”<sup>79</sup> ดังนั้นจึงได้มีการตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นประกอบด้วย หม่อมเจ้าสกลวรรณกร เป็นประธาน พระยาราชนุกุล พระยาจำแสนยบดี พระยามานวราชเสวี และพระยาอธิกรณ์ประกาศ เป็นกรรมการ เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขึ้นเป็นตัวพิมพ์แล้ว ก็ได้มีการนำเสนอขุมมุนสมุหเทศาภิบาล เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2473 ซึ่งใน

<sup>78</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>79</sup> กจช. ร.7 ม.7.5/2 เรื่อง เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึงราชเลขาธิการ ที่ 452/10905 ลงวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ.2473.

การประชุมได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบางแห่ง และได้อนุมัติเป็นร่างฉบับสุดท้าย เพื่อที่กระทรวงมหาดไทยจะได้นำทูลเกล้าฯ ถวาย และนำเข้าพิจารณาในที่ประชุมเสนาบดีสภาต่อไป

ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2473 นี้กล่าวถึงลักษณะและแนวทางของการตั้งเทศบาลอย่างละเอียด พร้อมทั้งพิจารณาสิทธิของประชาชนในการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหาร เรียกว่า คณะเทศมนตรี ซึ่งมีจำนวนมากน้อยตามฐานะเทศบาล ซึ่งจัดแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ชั้น คือ

เทศบาลชั้นเอก มีพลเมืองไม่ต่ำกว่า 8,000 คน และมีเงินรายปีเป็นจำนวนมาก

เทศบาลชั้นโท มีพลเมืองประมาณ 2,000 – 8,000 คน รายได้ปานกลาง

เทศบาลชั้นตรี มีพลเมืองน้อยกว่า 2,000 คน รายได้น้อย

นอกจากนี้ยังมีเทศบาลอีกประเภทหนึ่งเรียกว่า เทศบาลชนบท ซึ่งกระทรวงมหาดไทยจะประกาศตั้งในราชกิจจานุเบกษาได้

รูปแบบของเทศบาลภายใต้ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2473 นี้ เป็นรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งมีลักษณะตามอย่างประเทศอังกฤษ และคณะกรรมการนี้จะมีอำนาจทั้งในส่วนนิติบัญญัติและบริหาร คือ สามารถออกเทศบัญญัติกำหนดรายได้รายจ่ายเอง และก็มีหน้าที่ในการบริหารและให้บริการประชาชนในเรื่องน้ำ อาหาร ยา และการวางผังเมือง<sup>80</sup>

เมื่อมีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเข้าสู่ที่ประชุมเสนาบดีสภาในเดือนมกราคม พ.ศ.2473 ก็มีการแสดงความเห็นคัดค้านในหลักการบางอย่าง โดยเฉพาะความเห็นในเรื่อง "qualification for right of vote (คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง-ผู้เขียน)"<sup>81</sup> ที่กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและคณะเทศมนตรี โดยการใช้อนุสัญญา (resident) และทรัพย์สิน (property right) มาเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้ที่จะมาเป็นคณะเทศมนตรี ซึ่งความคิดของผู้ร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยเฉพาะหม่อมเจ้าสกลวรรณากร ซึ่งมีบทบาทอยู่มากนั้น เห็นว่า โดยทั่วไปในประเทศต่างๆ หลักเกณฑ์ในการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกของสภาเทศบาลแม้จะแตกต่างกันไป แต่ลักษณะที่เป็นหลักการสำคัญที่มีร่วมกันคือ จะต้องเป็นตัวแทนของผู้เสียภาษีหรือจังกอบ และต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับการทำสัญญาหรือค้าขายกับเทศบาล<sup>82</sup> ซึ่งถือได้ว่าเป็นข้อกำหนดพื้นฐานที่ในทุกๆ ประเทศใช้ปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตามในความเห็นของหม่อมเจ้าสกลวรรณากร นอกจากคุณสมบัติเหล่านี้แล้วความเป็นพลเมืองของสยามก็เป็นคุณสมบัติอย่างหนึ่งที่สำคัญด้วย โดยกำหนดให้ผู้ที่เข้ามาเป็นคณะกรรมการ

<sup>80</sup> โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน กจข. ร.7 ม.5/2 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2473.

<sup>81</sup> กจข. ร.7 ม.7.5/2 เรื่อง คัดค้านจากรายงานเสนาบดีสภาที่ 34/2473 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2473.

<sup>82</sup> กจข. ร.7 ม.26.4/142 เรื่อง การปกครองโดยลักษณะเทศบาลซึ่งอธิบดีกรมสาธารณสุขแสดงในที่ประชุมเทศา พ.ศ.2472 (19 – 28 พ.ย. 2472)..

ต้องพูดและอ่านภาษาไทยได้ ซึ่งวิธีการเช่นนี้ก็จะเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่รัฐจะสามารถชักชวนให้ชาวต่างด้าวรู้สึกถึงความเป็นพลเมืองของสยามได้ และลักษณะของการกำหนดทางภาษานี้ก็ “เป็นวิธีหนึ่งซึ่งสหปาลีรัฐอเมริกาใช้อยู่ในการให้ฐานะเป็นพลเมืองโดยสมบูรณ์แก่ชนต่างด้าว และเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเรียกว่า ‘อเมริกันไอเซชัน’ ซึ่งสงวนภูมิธรรมของชนชาติแองโกลแซกสัน ซึ่งมีจำนวนข้งน้อยไว้ในอเมริกาทุกวันนี้”<sup>83</sup> จะเห็นได้ว่าในความเห็นของหม่อมเจ้าสกลวรรณการคนจีนและคนต่างด้าวไม่ได้เป็นอุปสรรคสำคัญที่จะดำเนินการจัดการเลือกตั้งขึ้นในสังคมไทย ถ้าคนต่างด้าวเหล่านั้นสามารถพูดและอ่านภาษาไทย ก็สามารถที่จะเข้ามาบริหารงานภายในเทศบาล ซึ่งวิธีการนี้น่าจะเป็นการรวมเอาคนต่างด้าวกลุ่มต่างๆ เข้ามาเป็นพลเมืองที่ดีของสยามได้อีกด้วย

ในขณะที่สมเด็จพระยาเทววงศวิโรทัย เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ ได้แสดงความไม่เห็นด้วยอย่างมากกับหลักการในเรื่องนี้ ทั้งนี้เนื่องจาก

“...เทศบาลซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยพระราชบัญญัตินั้น มีสภามนตรีซึ่งบุคคลที่สำนักอยู่ในเขตนั้นๆ เลือกตั้ง เป็นผู้ควบคุม และไม่มีบทบังคับจำกัดสิทธิในการเลือกหรือเป็นเทศมนตรีให้แก่เฉพาะคนพื้นเมือง ไม่ว่าบุคคลใด สักแต่ว่าได้ตั้งภูมิลำเนาอยู่ในกรุงสยามไม่น้อยกว่า 15 ปี และมีทรัพย์สินมีค่าที่จะเก็บจังกอบของเทศบาลได้ ฯลฯ ...เป็นผู้เลือก และเป็นเทศมนตรีได้ทั้งสิ้น หลักการนี้ประเทศที่เป็นเอกราชย่อมไม่ใช้กันเลย ทั้งเป็นภัยแก่กรุงสยามโดยเฉพาะ ด้วยสิทธิทางการเมืองนั้น รัฐบาลย่อมไม่ให้แก่ใครนอกจากคนพื้นเมือง ในกรุงสยาม ตามจังหวัดและเมือง มีบุคคลที่เป็นจีนอยู่เป็นจำนวนมากและในจำนวนนี้ คงจะมีจีนหลายคนที่จะเป็นผู้เลือกและเป็นเทศมนตรีได้ ตามเกณฑ์ที่มีทรัพย์สิน และมีภูมิลำเนาในกรุงสยามไม่น้อยกว่า 15 ปี ... ผลที่จะได้รับก็คืออนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งมีความสวามิภักดีต่อประเทศอื่น มามีอำนาจใหญ่ยิ่งในกิจการเทศบาลของกรุงสยาม บางแห่งอาจมีอำนาจควบคุมกิจการเทศบาลอย่างสมบูรณ์ เช่นกับที่มณฑลภูเก็ต เป็นต้นซึ่งมีคนต่างด้าวตั้งภูมิลำเนาอยู่เป็นอันมาก ในปรัตยุบนี้ จีนมีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงสยามเป็นจำนวนมาก ทั้งอำนาจการเศรษฐกิจก็อยู่ในมือเขาเกือบจะหมดแล้ว ฉะนั้นถ้าฝ่ายเราจะออกพระราชบัญญัติตามหลักการที่กล่าวข้างบนนี้ ก็เท่ากับเราให้อำนาจในการเมืองแก่จีนด้วย

เท่าที่กระทรวงการต่างประเทศทราบดูเหมือนมีน้อยรายที่อนุญาตให้ทั้งคนต่างด้าวและคนพื้นเมือง มีสิทธิในการเลือก จะมีอยู่ก็แต่เทศบาลของเมืองขึ้น

<sup>83</sup> เรื่องเดียวกัน.

เช่นกับฮ่องกง, สิงคโปร์, เซียงไฮ้ และมะนิลา เป็นต้น แต่ลักษณะการของเมืองเหล่านี้ ผิดกับที่เป็นอยู่ในกรุงสยามเป็นอันมาก."<sup>84</sup>

ฉะนั้นถ้าจะมีการจัดตั้งเทศบาลตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้ ก็จะทำให้ชาวไทยไม่สามารถเข้ามาอยู่ใน Municipal governing bodies ได้เลย"<sup>85</sup> อย่างไรก็ตามสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการก็ทรงเข้าพระทัยถึงความมุ่งหมายที่คณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เช่นนั้น "ก็เพื่อให้การเทศบาลได้รับความช่วยเหลือจากคนต่างด้าวบางคณะ ซึ่งอยู่ในฐานะที่จะช่วยกระทำให้การเทศบาลเป็นผลสำเร็จเจริญขึ้นได้"<sup>86</sup> แต่พระองค์ก็ทรงเห็นว่ายังมีหนทางอื่นที่จะให้คนต่างด้าวเข้าช่วยเหลือในการนี้ได้โดยไม่ต้องเปิดให้คนทั่วไปมีสิทธิเป็นผู้เลือก และเป็นเทศมนตรีได้โดยไม่ต้องเลือกสัญชาติ<sup>87</sup> ซึ่งพระองค์ก็เสนอให้ใช้วิธีดังนี้ คือ

"...ผู้เลือกมนตรีในเทศบาลแห่งหนึ่งแห่งใด ควรเป็นคนพื้นเมืองที่มีสัญชาติไทยทั้งสิ้น และมนตรีแห่งสภาเทศบาลที่จะได้เลือกนี้ ก็ควรเป็นคนพื้นเมืองที่มีสัญชาติไทยทั้งสิ้นเหมือนกัน แต่ให้มีมนตรีจำนวนน้อย ซึ่งให้เสนาบตีกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจตั้งเป็นมนตรีได้อีกส่วนหนึ่ง ซึ่งจะเป็นคนมีสัญชาติใดก็ได้ ดังนี้ ประโยชน์ของไทยก็จะเป็นใหญ่อยู่ในเทศบาลของไทยโดยที่ได้ควบคุมกิจการอย่างสมบูรณ์..."<sup>88</sup>

ในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่เองก็ทรงเห็นถึงปัญหา ทรงเห็นว่า "การโหวตและตั้งเทศมนตรีก็เป็นการสำคัญมาก

<sup>84</sup> กจข. ร.7 ม.7.5/2 เรื่อง เสนาบตีกระทรวงการต่างประเทศ เรียบน ราชอาณาจักร ที่ ก. 456/18921 ลงวันที่ 31 มกราคม พ.ศ.2473. (เน้นโดยผู้อ้าง)

<sup>85</sup> กจข. ร.7 ม.7.5/2 เรื่อง คัดจากสำเนารายงานเสนาบตีสภาที่ 34/2473 วันจันทร์ที่ 26 มกราคม พ.ศ.2473.

<sup>86</sup> อย่างเช่นที่เซียงไฮ้ ดกเตอร์ แฮริส ก็เป็นกรรมการสุขภาพผู้หนึ่ง ซึ่งคนนิยมนับถือ และได้ช่วยเหลือให้กิจการดำเนินไปเป็นประโยชน์อันมาก

กจข. ร.7 ม.7.5/2 เรื่อง เสนาบตีกระทรวงการต่างประเทศ เรียบน ราชอาณาจักร ที่ ก. 456/18921 ลงวันที่ 31 มกราคม พ.ศ.2473.

<sup>87</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>88</sup> เรื่องเดียวกัน.

แต่มีข้อควรคำนึงถึงพวกเสียภาษี เพราะคงมีชาวต่างประเทศที่เป็นเจ้าของห้างร้านต้องเสียมาก”<sup>89</sup> ดังนั้นถ้าจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้น ก็จะมีชาวต่างประเทศจำนวนหนึ่งที่มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ด้วย สำหรับการแก้ปัญหาในเรื่องนี้ พระองค์เห็นว่าควรจะมอบสิทธิในการเลือกตั้งผู้ที่จะเข้ามาบริหารงานในเทศบาลแก่รัฐบาลแทน อย่างที่จัดทำกันในชวา<sup>90</sup> ถึงแม้พระองค์จะทรงมีแนวทางแก้ไขสำหรับเรื่องนี้ แต่การเปลี่ยนแปลงแก้ไขใดๆ ที่จะเกิดขึ้นจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากหลายฝ่าย การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2473 จึงต้องยืดเวลาออกไปอีก

ดังนั้นเมื่อมีเสียงคัดค้านในหลักการบางแห่งของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สมเด็จพระยาตมจัตราธิบดีจึงเห็นควรที่จะให้นำร่างนี้เข้าปรึกษาและพิจารณาในที่ประชุมองคมนตรี ก่อน ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเกรงว่าถ้าเรื่องนี้นำเข้าพิจารณาในที่ประชุมองคมนตรีแล้ว และมีการทบทวนในเรื่องหลักการของร่างพระราชบัญญัติกันใหม่ก็ทำให้การพิจารณาเกี่ยวกับกฎหมายเทศบาลนี้ต้องล่าช้าออกไป พระองค์จึงทรงดำริให้กรมร่างกฎหมายพิจารณาเทียบเคียงหลักการกับประเทศที่เป็นอิสระ เช่น ฝรั่งเศสและญี่ปุ่น เพื่อดูว่า “หลักการของเราเป็นอย่างไร เหมาะสมกับฐานะแห่งประเทศสยามหรือไม่”<sup>91</sup> และทำบันทึกทูลเกล้าฯ ถวาย

ในเดือนสิงหาคม พ.ศ.2474 กรมราชเลขาธิการก็ได้มีหนังสือไปยังกรมร่างกฎหมาย เพื่อสอบถามเรื่องความคืบหน้าเกี่ยวกับการพิจารณาเทียบเคียงหลักการกฎหมายเทศบาลของประเทศญี่ปุ่นและฝรั่งเศส ซึ่งกรมร่างกฎหมายก็ตอบว่ายังมีปัญหาเกี่ยวกับการแปลกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น<sup>92</sup> ทำให้การพิจารณายังไม่สามารถดำเนินการได้เต็มที่ และต่อมาในเดือนมีนาคม พ.ศ.2474 ก็ได้มีการสอบถามถึงเรื่องนี้อีก กรมร่างกฎหมายก็ตอบชี้แจงว่ามีร่างภาษีอากรอยู่หลายฉบับ ซึ่งต้องรีบดำเนินการจัดทำเป็นการด่วน ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลจึงต้องระงับไปก่อนจนกว่าจะทำร่างพระราชบัญญัติภาษีอากรเสร็จ<sup>93</sup> จนสิ้นสุดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลก็ยังไม่ได้มีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอีก

ในเรื่องนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเองก็ไม่ได้ทรงใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพอื่นๆ เพื่อเร่งเรื่องนี้ พร้อมๆ กันนั้นความสนใจอย่างจริงจังในประเด็น

<sup>89</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>90</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>91</sup> กจข. ร.7 ม.7.5/2 เรื่อง เจ้าพระยามหิธร เริยน พระยาจินดาภิรมย์ ที่ 160/6513 ลงวันที่ 25 มกราคม พ.ศ.2473.

<sup>92</sup> กจข. ร.7 ม.7.5/2 เรื่อง เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมถึงเจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ ที่ 60/1328 ลงวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ.2474.

<sup>93</sup> กจข. ร.7 ม.7.5/2 เรื่อง เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมถึงเจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ ที่ 164/3531 ลงวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ.2474

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนหลังๆ ก่อนที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ.2475 ก็หันกลับมาสู่ประเด็นทางการเมืองในระดับชาติอีกครั้ง<sup>94</sup> ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศที่รัฐบาลต้องเผชิญอยู่ในขณะนั้น ก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่ทำให้การจัดตั้งเทศบาลยังไม่เหมาะที่จะเกิดขึ้น ดังที่หนังสือพิมพ์ได้แสดงความเห็นในเรื่องนี้ว่า

“ถ้าใช้เทศบาลไม่รัฐบาลก็พลเมืองจะแย  
จึงลือกันหนาหูว่าเทศบาลออกไม่ได้แน่  
เกี่ยวกับเศรษฐกิจตกต่ำและกำลังพลเมืองที่จะเสียภาษี

..... มีข่าวลือกันหนาหูเต็มที่ว่าอย่างไรเสียพระราชบัญญัติเทศบาลจะออกไม่ได้  
เป็นเด็ดขาด ในระหว่างความยุ่งยากทางเศรษฐกิจนี้ เพราะรายได้จากผู้เสียภาษี  
แก่เทศบาลจะกระทบกระเทือนไปถึงรัฐบาลอย่างน่าวิตกทีเดียว”<sup>95</sup>

จะเห็นได้ว่าความพยายามในการปรับปรุงสุขาภิบาลไปสู่เทศบาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงแม้จะได้มีการเตรียมการมาโดยตลอดตั้งแต่เมื่อพระองค์ทรงขึ้นครองราชย์ แต่ก็ไม้อาจจะเป็นผลในทางปฏิบัติได้ เนื่องจากสภาพปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาในเรื่องหลักการที่เน้นเงื่อนไขในด้านกรำหนักอาศัยและการเสียภาษีมากกว่าสถานภาพของความเป็นประชาชนตามกฎหมายของอาณานิคม ซึ่งความเป็นพลเมืองในรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่เสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้กับชาติตะวันตก ยังเป็นสิ่งที่คลุมเครือและยังไม่มี ความชัดเจนเท่าใดนัก<sup>96</sup> ซึ่งหลักการนี้ถ้านำมาปฏิบัติใช้ในสภาพสังคมการเมืองสยามที่เป็นอยู่ขณะนั้น จะเป็นผลให้คนจีนและคนต่างด้าวเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และก็จะกลายเป็นกลุ่มคนที่มีโอกาสเข้ามาบริหารปกครองเทศบาลที่จะมีขึ้น ปัญหานี้เป็นปัญหาที่ผู้นำสยามตระหนักมาตลอดตั้งแต่ครั้ง

<sup>94</sup> โปรดดูรายละเอียดใน เบนจามิน เอ. บัทสัน, *อวสานสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสยาม* แปลโดย พรพนงาม เสงี่ยมสาร สดใส ขันติวรพงศ์ และศศิธร รัชนี้ ณ อยุธยา (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2543).

<sup>95</sup> *บางกอกการเมือง* (16 พฤษภาคม 2474), อ้างถึงใน วาณี พนมยงค์ - สายประดิษฐ์, บรรณาธิการ, *แนวความคิดประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์* (กรุงเทพฯ: มูลนิธิปรีดี พนมยงค์, 2535), หน้า 55.

<sup>96</sup> สมเกียรติ วันทะนะ, “รัฐสมบูรณาญาสิทธิในสยาม 2435 – 2475,” บทความประกอบปาฐกถาทางวิชาการ จัดโดยสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย สถาบันวิจัยสังคม และคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2525 ณ ห้องประชุม ตึก 3 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงจัดตั้งสุขาภิบาล จนมาถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งก็เป็นผลให้ชนชั้นนำในขณะนั้นหลายท่านคัดค้านร่างพระราชบัญญัติเทศบาลนี้ และประกอบกับสภาพเศรษฐกิจที่สยามประสบอยู่ในขณะนั้น โดยเฉพาะวิกฤตการณ์เศรษฐกิจตกต่ำตอนต้นรัชกาล ที่เป็นผลกระทบมาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ทำให้รัฐบาลมุ่งแก้ไขปัญหาด้านการคลังของประเทศมากกว่าที่จะสร้างสรรค์สถาบันทางการเมืองใหม่ๆ เมื่อจัดตั้งเทศบาลขึ้นมารัฐบาลก็ไม่สามารถจะให้เงินสนับสนุนได้ เพราะรัฐบาลเองก็ต้องเผชิญกับรายได้ที่ลดลงและการขาดดุลที่เพิ่มขึ้น<sup>97</sup> จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในเดือนมิถุนายน พ.ศ.2475 การเทศบาลภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้

กล่าวโดยสรุปจะเห็นว่า การเข้าสู่รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ก่อให้เกิดคติใหม่บางอย่างในทางการเมืองการปกครองขึ้น ซึ่งคติใหม่นี้ได้เพิ่มหน้าที่ในการบำรุงบ้านเมืองขึ้นมาควบคู่กับหลักการรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นผลให้รัฐจำเป็นต้องสร้างกลไกและองค์กรใหม่ๆ ขึ้นมารับผิดชอบการจัดการบำรุงเมืองเหล่านี้ การสุขาภิบาลที่เกิดขึ้นจึงเป็นกลไกอย่างหนึ่งที่รัฐจะนำมาใช้จัดการบำรุงเมือง แต่หลักการสำคัญของสุขาภิบาลที่รัฐจัดตั้งนั้นจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบำรุงเมืองด้วยทุนทรัพย์ที่หาได้ในท้องถิ่นเอง หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ “ถ้าเงินได้เมืองไหนใช้บำรุงเมืองนั้น”<sup>98</sup> ซึ่งจะทำให้สุขาภิบาลมีลักษณะที่แตกต่างจากหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ ที่ตั้งเอารายได้และความร่วมมือของคนในท้องถิ่นเข้ามาใช้ในการบำรุงท้องถิ่นนั้น ภายใต้การดำเนินงานของข้าราชการเป็นหลัก ทั้งข้าราชการที่ส่งมาจากส่วนกลางและข้าราชการในท้องถิ่น และการควบคุมจากรัฐส่วนกลาง

การจัดการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดของผู้นำในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้ จึงเป็นเพียงการมอบภาระในการบริหารปกครองบางประการให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น หรืออาจกล่าวได้ว่าการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ดีไม่จำเป็นต้องเป็นผลมาจากความเป็นประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในประเทศนั้นๆ ดังเช่น ในประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มอบภาระให้แก่ท้องถิ่นมากที่สุด แต่มีลักษณะการปกครองเป็นราชาธิปไตย ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศส รวมภาระไว้ในการปกครองส่วนกลางมากที่สุดประเทศหนึ่งในยุโรป กลับมีลักษณะการปกครองเป็นประชาธิปไตย<sup>99</sup> ซึ่งแนวความคิดนี้จะมี

<sup>97</sup> โปรดดูรายละเอียดใน เบนจามิน เอ. บัทสัน, *อวสานสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสยาม* แปลโดย พรรณงาม เก้าธรรมสาร สดใส ชันติวรวงศ์ และศศิธร รัชนิ ณ อยุธยา ( กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2543).

<sup>98</sup> กช. ร.5 ม.2.11/1 เรื่อง รายงานการประชุมเทศบาล ร.ศ.115.

<sup>99</sup> กช. ร.7 ม.26.4/142 เรื่อง การปกครองโดยลักษณะเทศบาลซึ่งอธิบดีกรมสาธารณสุขแสดงในที่ประชุมเทศา พ.ศ.2472 (19 – 28 พ.ย. 2472).



ลักษณะแตกต่างจากแนวคิดของผู้นำในคณะราษฎรที่ การเกิดการปกครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ที่รัฐจำเป็นต้องกระจายอำนาจออกไปสู่ท้องถิ่นให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง การปกครองท้องถิ่นจึงถือได้ว่าเป็นความจำเป็นส่วนหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย “เทศบาล” ที่เกิดขึ้นภายใต้กระบวนการปฏิวัติสยาม 2475 จึงเป็นสิ่งที่ต้องเกิดขึ้น เพื่อความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์

สุขาภิบาลที่เกิดขึ้นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้จึงมีลักษณะแตกต่างจากการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ “เทศบาล” ที่เกิดจากกระบวนการกระจายอำนาจของรัฐไปสู่ท้องถิ่น เพื่อพัฒนาประชาธิปไตยภายหลังการปฏิวัติสยาม 2475 ดังจะกล่าวในบทต่อไป