

สารแห่งของแนวคิดนโยบายการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลของไทย (พ.ศ. 2436 - 2478)



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2563

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A geneology of local government policy in Thailand : The idea of municipality
(Tessaban) during the era of absolute monarchy (1893 - 1935)



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration

Department of Public Administration

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2020

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์	สาเหกรของแนวคิดนโยบายการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ เทศบาลของไทย (พ.ศ. 2436 - 2478)
โดย	นายจิรวุฒิ บุญรัมย์
สาขาวิชา	รัฐประศาสนศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก	อาจารย์ ดร.วอรว พัวพันสวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

----- ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ)

----- อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(อาจารย์ ดร.วอรว พัวพันสวัสดิ์)

----- กรรมการ
(อาจารย์ ดร.ชฎิล โจนานนท์)

----- กรรมการ
(อาจารย์ ดร.วิมลมาศ ศรีจำเริญ)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

จิรัฐมิ บุญรัฐศรี : สาแหรกของแนวคิดนโยบายการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลของไทย (พ.ศ. 2436 - 2478). (A geneology of local government policy in Thailand : The idea of municipality (Tessaban) during the era of absolute monarchy (1893 - 1935)) อ.ที่ปรึกษาหลัก : อ. ดร.วอกร พัวพันสวัสดิ์

การศึกษารั้งนี้ มุ่งศึกษาเบื้องหลังแนวคิดและการก่อตัวของนโยบายการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลของไทย ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 จนกระทั่งเริ่มเผยตัวตนขึ้นในช่วงรัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2436 – 2478) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้คำอธิบายว่าแนวคิดสุขาภิบาลได้คลี่คลายมาเป็นเทศบาลได้อย่างไร โดยใช้วิธีการศึกษาแบบวิธียุทธศาสตร์สาแหรก (Genealogy) ของ Michel Foucault รวมไปถึงตรวจสอบประเด็นปัญหาและข้อจำกัดต่าง ๆ อันเป็นผลให้แนวคิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไม่ถูกนำมาประกาศใช้จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยในเวลาต่อมา

พบว่า ในระยะแรกรัฐบาลของรัชกาลที่ 5 ได้นำรูปแบบบางประการของคณะกรรมการด้านสุขาภิบาล (Sanitary Board) ที่มีตัวอย่างจากดินแดนอาณานิคมของอังกฤษ มาปรับใช้เป็น “สุขาภิบาล” ในไทย อันมีจุดประสงค์เพื่อป้องกันและระงับโรคระบาดตามความเชื่อของทฤษฎีอายพิช (Miasma) แต่ยังคงไว้ซึ่งหลักการบางประการของแนวคิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล (Municipal) อาทิ เงินผลประโยชน์ในท้องถิ่น ซึ่งสมัยนั้นขนานขนานเรียกสุขาภิบาลเหล่านี้ว่า “สุขาภิบาลตามหัวเมืองคล้ายลักษณะมิวนิซิเปอล” ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 แนวคิดรัฐกับการสาธารณสุขได้พัฒนาขึ้นสู่จุดสูงสุดในไทย มีการจัดตั้ง “กรมสาธารณสุข” ขึ้นและให้กรมดังกล่าวกำกับดูแลกิจการสุขาภิบาล จึงทำให้รูปแบบ “สุขาภิบาลตามหัวเมืองคล้ายลักษณะมิวนิซิเปอล” ในรัชกาลก่อนถูกกดทับและเน้นหนักไปที่พันธกิจของการสาธารณสุขมากขึ้น เมื่อล่วงเข้าสู่รัชกาลที่ 7 รัฐบาลโดยพระราชดำริของพระมหากษัตริย์มีพระประสงค์อย่างยิ่งที่จะจัดตั้งเทศบาลขึ้นมาจริง ๆ โดยการปรับปรุงสุขาภิบาลทั่วประเทศเป็นเทศบาลอันมีฐานะเป็นนิติบุคคล จนนำไปสู่การร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเป็นผลสำเร็จ แต่กลับถูกคัดค้านจากเสนาบดีเนื่องจากกฎหมายฉบับดังกล่าวให้สิทธิ์ทางการเมืองแก่ชาวต่างชาติมากเกินไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2475 รัฐบาลคณะราษฎรได้นำพระราชบัญญัติเทศบาลของรัชกาลที่ 7 มาแก้ไขปรับปรุงจนกระทั่งประกาศใช้เป็นผลสำเร็จ จึงกล่าวได้ว่าสาแหรกแนวคิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในไทยใช้เวลากว่าที่จะเผยตัวกว่า 4 ทศวรรษ อีกทั้งระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไม่ได้เป็นอุปสรรคในการพัฒนาแนวคิดการปกครองท้องถิ่นแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลของประเทศไทยเป็นการอนุญาตและจัดให้มีขึ้นโดยรัฐบาล (State-created)

สาขาวิชา	รัฐประศาสนศาสตร์	ลายมือชื่อนิสิต
ปีการศึกษา	2563	ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6181049924 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORD: local government, Thailand's municipality

Jeerawut Boonratsamee : A geneology of local government policy in Thailand : The idea of municipality (Tessaban) during the era of absolute monarchy (1893 - 1935). Advisor: Vong-on Phuaphansawat, Ph.D.

This study traces the policy ideas to establish and implement local government in Thailand, namely, the municipality (Tessaban), during the regime of King Rama V to King Rama VII (1893-1935) by using Michel Foucault's concept of Genealogy. It examines how these ideas clashed and were constrained by historical and political forces. The result was that Tessaban was only materialised in 1933 by the Act of Municipality, exceeding the era of absolute monarchy.

The study reveals that the Thai monarchs did have progressive ideas about implementing Tessaban as a means to enhance local autonomy. However, in the absolute monarchy period, the autonomy of the local government was only granted in the domain of public health in the form of the establishment of Sanitary Districts (Sukapibans). During the reign of King Rama V, the royal government had brought some models of 'Sanitary Board' from British Empire to suppress the epidemics. To solve the public health crisis, the government came along with the solution by organising 'the Sanitary Boards' (Sukapibans) in Bangkok and rural districts around the kingdom by launching royal decrees during 1897 - 1908 which were called 'Municipal-like Rural District Sanitary Board' (Sukapiban huameung klai laksana Municipal). During the reign of King Rama VI, The government decided to increase the importance of 'Public Health policy' over the 'Municipal-like Rural District Sanitary Board' resulting in its fading of municipal-like characteristics and becoming branches of the newly-established Department of Public Health. In the reign of King Rama VII, the King had determined to install the 'real' municipal bodies by upgrading all 'Sanitary Board' (Sukapibans) around the kingdom. It led to the process of law-making and the result was the first 'Act of Municipality 1930'. However, the draft Act was rejected by The Council of State due to the fear of granting foreigners in the kingdom too much political power.

Field of Study: Public Administration

Student's Signature

Academic Year: 2020

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

ข้าพเจ้าขอขอบคุณ ดร.วгор พัวพันสวัสดิ์ ผู้เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาหลัก รวมถึงคณะกรรมการ
สารนิพนธ์ทุกท่าน

ที่ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และข้อเสนออันนำไปสู่การปรับปรุงให้งานศึกษาครั้งนี้ให้สมบูรณ์
ยิ่งขึ้น

สารนิพนธ์ชิ้นนี้จะสำเร็จไม่ได้เลย หากขาดซึ่งความช่วยเหลือจากมิตรสหายของข้าพเจ้า
ขอขอบคุณ 'แก๊งค์ฟินเวอร์' และ 'Black Heart' ซึ่งคอยให้กำลังใจกันเสมอ
ขอขอบคุณคณาจารย์ เพื่อน ๆ 'MPA 50' เจ้าหน้าที่หลักสูตร คุณป้าแม่บ้าน รวมทั้งคณะ
รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ขอขอบคุณภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
ที่ทำให้ข้าพเจ้าเกิดความคิดสร้างสรรค์ในวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์

และข้าพเจ้าขอน้อมรำลึกถึง อ.วรชาติ มีชูบท ผู้ล่วงลับที่เป็นเสมือนอาจารย์ผู้ใจดีที่มีแต่ 'ให้'
ลูกศิษย์คนนี้ได้โดยไม่หวังความรู้ใด ๆ

งานศึกษาครั้งนี้จึงนับว่าเป็นดอกผลจากวิทยาทานของท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของ
การศึกษาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวในสารนิพนธ์เล่มนี้

เหนืออื่นใดข้าพเจ้าขอขอบคุณครอบครัว ที่สนับสนุนการศึกษาของข้าพเจ้าอย่างเต็มที่

ท้ายที่สุดแล้ว ข้าพเจ้าขอขอบคุณ 'ใครคนหนึ่ง' ซึ่งข้าพเจ้าไม่สามารถเอื้อนเอ่ยชื่อได้ในที่นี้ ผู้
เป็นแรงบันดาลใจและผลักดันให้ข้าพเจ้าตัดสินใจตัดสินใจหันมาเรียนถึงกรุงเทพฯ

แต่ช่างน่าเศร้าที่สายธารแห่งชีวิตของเราทั้ง 2 ไม่เคยได้มาบรรจบกันเลย ข้าพเจ้าจึงขออุทิศ
การศึกษาในส่วนการสาธารณสุขในสารนิพนธ์เล่มนี้แก่เขา

ซึ่งสิ่งนี้พอจะทำให้ข้าพเจ้า 'ใจชื้น' ขึ้นได้บ้าง

เพราะอย่างน้อยงานศึกษาครั้งนี้ก็มีส่วนของการบรรจบพบเจอระหว่างความถนัดของเขาและ
ข้าพเจ้า อันเป็นทางเดียวที่จะทำให้เราใกล้ชิดกันที่สุด

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....ค	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... ง	ง
กิตติกรรมประกาศ..... จ	จ
สารบัญ..... ฉ	ฉ
สารบัญตาราง..... ช	ช
สารบัญรูปภาพ..... ฌ	ฌ
บทที่ ๑..... 1	1
ที่มาและความสำคัญ..... 1	1
บทที่ ๒..... 5	5
การทบทวนวรรณกรรมและแนวคิดทฤษฎี..... 5	5
บทที่ ๓..... 19	19
ระเบียบวิธีวิจัย..... 19	19
บทที่ ๔..... 20	20
การเผยแผ่ครั้งแรกของมิวนิซิเปอลในสยาม : แนวคิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล (Municipality) ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว..... 20	20
บทที่ ๕..... 54	54
การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล (Municipality) ในช่วงตอนปลายระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ 54	54
บทที่ ๖..... 145	145
ชีวิตของเทศบาล : การปรากฏขึ้นของเทศบาลหลังการปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕..... 145	145
บทที่ ๗..... 164	164
สรุป..... 164	164

บรรณานุกรม 168

ประวัติผู้เขียน 178



สารบัญตาราง

	หน้า
Table ๑.....	29
Table ๒.....	163



สารบัญรูปร่าง

	หน้า
Figure 1.....	18
Figure ๒.....	167



บทที่ ๑

ที่มาและความสำคัญ

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลของประเทศไทยได้ดำรงมาอย่างยาวนาน อันปรากฏข้อเท็จจริงว่าเกิดขึ้นไล่เลี่ยกับการปฏิวัติสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งปัจจุบันนี้มีผลงานทางด้านวิชาการและสื่อจำนวนมากนำเสนอว่า “การจัดตั้งเทศบาล” เป็นผลงานของรัฐบาลประชาธิปไตยของคณะราษฎร ตามระบอบรัฐธรรมนูญภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับแรกสำเร็จในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ อย่างไรก็ตามข้อมูลที่กล่าวกลับขัดแย้งกับข้อเท็จจริงหลายประการ อาทิ เดิมที่ได้ปรากฏความพยายามที่จะศึกษาการจัดตั้งข้อบังคับสำหรับมิวนิซิเปอล ผ่าน *กรรมการวิเศษร่างพระราชบัญญัติจัดการนคราภิบาล* ในวันที่ ๑๕ กันยายน ร.ศ. ๑๑๔ (พ.ศ.๒๔๓๘)^๑ รวมไปถึงการเสนอ “ข้อบังคับการซึ่งตั้งขึ้นจำเภาะรักษาเขตกรุงเทพฯ” หรือ “*Constitution of Organization of the Municipality of Bangkok*” พ.ศ. ๒๔๔๐ อันมีสาระสำคัญคือ “ตั้งกรมรักษาเขตในจังหวัดกรุงเทพฯ” มือธิบดีเป็นผู้บังคับการแต่งตั้งเจ้าพนักงาน เรียกว่า “เจ้าพนักงานสำหรับจัดเขตแขวงในจังหวัดกรุงเทพฯ” หรือ “*Municipal Commissioner*” ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว^๒ หรือการศึกษาการปกครองรูปแบบ “*ประชาธิปไตย*” (*Municipality*) ในปี พ.ศ. ๒๔๗๐ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว อันนำไปสู่กระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลในเวลาต่อมา^๓ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเกิดขึ้นในยุคสมัยที่สยามยังปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

และตัวอย่างอันเป็นรูปธรรมที่สุดในความพยายามผลักดันการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือ ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับที่ยกร่างโดยคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลในช่วง พ.ศ. ๒๔๗๓ และถูกส่งต่อไปยังกรมร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาโดยได้รับการสนพระราชหฤทัยอย่างใกล้ชิดจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ แต่ความคืบหน้าในเรื่องดังกล่าวกลับเงียบหายไปจนกระทั่งเกิดการปฏิวัติในอีก ๒ ปีต่อมา^๔ ข้อเท็จจริงข้างต้นนี้เป็นข้อมูลที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจระบบราชการใน

^๑ เมธีพิชญ์ จงวโรทัย (๒๕๔๔). สุขาภิบาล : การปกครองท้องถิ่นที่สยาม พ.ศ.๒๔๔๐-๒๔๗๖. *ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต.*

หน้า ๑๐๗.

^๒ Ibid.

หน้า ๑๐๘.

^๓ ดู สนธิ เตชานันท์ (๒๕๔๕). *แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว*. นนทบุรี, สถาบันพระปกเกล้า.

^๔ Ibid.

สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่กลับไม่มีผู้ใดให้ความสนใจที่จะศึกษาหรือให้คำอธิบายถึงที่มา ปัญหา อุปสรรค หรือข้อจำกัดของนโยบายการจัดตั้งเทศบาลของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แม้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจะถูกยกย่องว่าประสบความสำเร็จเสร็จสิ้น แต่ไม่สามารถถูกนำมาประกาศใช้และปฏิบัติให้เป็นจริงได้ กลับต้องรอให้ถึงหลังช่วงปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕ พระราชบัญญัติเทศบาลจึงได้ถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการในปีรุ่งขึ้นจากนั้น ซึ่งประเด็นปัญหาดังกล่าว นักประวัติศาสตร์บางท่าน อาทิ ภิญญพันธ์ พจนะลาวัฒน์ (พ.ศ. ๒๕๖๐) อธิบายว่าเป็นเพราะชนชั้นนำสยามในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ยังไม่เข้าใจระบอบประชาธิปไตยในฐานะอำนาจของประชาชนรวมทั้งยังมีความหวาดกลัวฐานะทางเศรษฐกิจของชาวต่างชาติในสยามเวลานั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวยุโรปและพ่อค้าคนจีน^๕ อย่างไรก็ตามคำอธิบายเช่นนี้ยังมีลักษณะเป็นการด่วนสรุปอยู่มาก เพราะไม่ได้ทำการศึกษาที่มา และข้อถกเถียงของชนชั้นนำสยามเกี่ยวกับแนวคิดเทศบาลในทัศนะของชนชั้นนำสยามในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เลย

ในส่วนของการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลก็ไม่ได้เป็นไปโดยง่าย ดังปรากฏว่าในระยะแรก รัฐบาลใหม่ตามระบอบรัฐธรรมนูญสามารถประกาศจัดตั้งเทศบาลใน พ.ศ. ๒๔๗๘ ไปได้แค่ ๔๕ แห่งเท่านั้นจากพื้นที่ทั่วทั้งประเทศ^๖ ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนที่น้อยมากหากเทียบกับจำนวนเมืองและตำบลทั่วทั้งประเทศ และแม้จะมีเทศบาลหลายแห่งเกิดขึ้น แต่ระดับของเทศบาลสำคัญ ๆ บางแห่งกลับไม่ได้แปรผันตามข้อกำหนดขนาดของประชากรในพื้นที่เหล่านั้น และเทศบาลในระยะแรกกลับมีลักษณะเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเป็นเสมือนกระบอกเสียง ในการเผยแพร่ลัทธิรัฐธรรมนูญของรัฐบาลกลางอีกด้วย^๗ เหล่านี้แสดงให้เห็นว่าประเด็นทางด้านความรู้ ความเข้าใจ และข้อจำกัดด้านการเมือง อันส่งผลต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะไม่ว่าจะทั้งในสมัยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือระบอบรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นสิ่งที่ต้องถูกนำมาพิจารณาในการศึกษาครั้งนี้ด้วยเช่นกัน

การศึกษาครั้งนี้ จึงมุ่งศึกษาเบื้องหลังแนวคิดและกระบวนการก่อตัวของนโยบายการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล อันตั้งต้นขึ้นตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ เรื่อยมาจนกระทั่งเริ่มเผยตัวตนขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้คำอธิบายว่าแนวคิดศุขาภิบาลได้คลี่คลายมาเป็นเทศบาลได้อย่างไร โดยใช้วิธีการศึกษาแบบวิธีวิจัยประวัติศาสตร์สาขาแรก (Genealogy) ของ Michel Foucault รวมไปถึงตรวจสอบประเด็นปัญหาและข้อจำกัดต่าง ๆ อันเป็นผลให้แนวคิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ

^๕ ภิญญพันธ์ พจนะลาวัฒน์ เทศบาล : พื้นที่ เมือง และกาลเวลา ภิญญพันธ์ พจนะลาวัฒน์ (๒๕๖๐). เทศบาล : พื้นที่ เมือง และกาลเวลา. กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์สยามปริทัศน์.

หน้า ๓๙.

^๖ ศราวุธ วิสาพรม (๒๕๕๙). ราชภูมิตามสมัยหลังปฏิวัติ ๒๔๗๕. กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์มติชน.

หน้า ๒๔๓.

^๗ ดู กรมโฆษณาการ (๒๔๘๐). คู่มือพลเมือง. ไม่ปรากฏ.

เทศบาลในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไม่ถูกนำมาประกาศใช้จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยในเวลาต่อมา

๑.๑ คำถามในการวิจัย

- ๑.๑.๑ การก่อตัวของนโยบายจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์เกิดขึ้นได้อย่างไร
- ๑.๑.๒ จากแนวคิดสุขาภิบาลได้คลี่คลายมาเป็นเทศบาลได้อย่างไร
- ๑.๑.๓ การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจและพันธกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลในปัจจุบัน มีความแตกต่างกับอดีตหรือไม่ อย่างไร

๑.๒ วัตถุประสงค์การวิจัย

- ๑.๒.๑ เพื่อศึกษาแนวคิดและที่มาของการกำเนิดนโยบายการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในประเทศไทยในช่วง พ.ศ. ๒๔๓๖ - ๒๔๗๘
- ๑.๒.๒ เพื่อศึกษาการคลี่คลายของแนวคิดสุขาภิบาล (สุขาภิบาล) ซึ่งได้ถูกยกระดับเป็นเทศบาลในเวลาต่อมา

๑.๓ ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพ ผ่านการรวบรวมและวิเคราะห์เอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรทั้งขั้นต้นและขั้นรอง จากหนังสือและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยประวัติศาสตร์สาแหรก (Genealogy Theory) ของ Michel Foucault

๑.๔ ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาจากข้อมูลผ่านหนังสือและเอกสารขั้นต้น ได้แก่ พระราชบัญญัติ กฎหมาย รายงานการประชุม หรือเอกสารราชการที่เกี่ยวข้อง และขั้นรอง ได้แก่ หนังสือ บทความทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษที่ครอบคลุมนโยบายการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. ๒๔๓๖ - ๒๔๗๘

๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๕.๑ เกิดองค์ความรู้ใหม่ ๆ ในการให้คำอธิบายในเรื่องความเป็นมาและการก่อตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทย

๑.๕.๒ เป็นการกลับไปตรวจสอบองค์ความรู้ และความเข้าใจของที่มาแห่งนโยบายเทศบาลในประเทศไทยในอดีต และโฉมหน้าเทศบาลในปัจจุบัน

๑.๕.๓ เพื่อสร้างข้อเสนอแนะต่อการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นในปัจจุบัน



บทที่ ๒

การทบทวนวรรณกรรมและแนวคิดทฤษฎี

ความเป็นมาของแนวคิดการปกครองท้องถิ่น (Local Government) กับเทศบาล (Municipality)

การปกครองท้องถิ่น หรือ Local government ในภาษาอังกฤษนั้น เป็นคำที่ใช้มาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่ปี ค.ศ.๑๘๕๑ โดยมีผู้บัญญัติคือ J. Toulmin Smith นักทฤษฎีการเมืองชาวอังกฤษ ปรากฏในหนังสือของเขาชื่อว่า Local Self-Government and Centralization โดย Smith ได้อธิบายไว้อย่างชัดเจนว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่มีชุมชนเป็นรากฐาน^๔ สำหรับคำว่า Local government นี้ต่อมาได้ปรากฏอยู่ในพจนานุกรมมหาวิทยาลัย Cambridge โดยได้รับความหมายว่า เป็นการควบคุมและจัดการองค์การปกครองของเมือง หรือเขตการปกครองท้องถิ่น โดยมีพันธกิจจัดให้มีบริการสาธารณะ โดยผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมาจากท้องถิ่นนั้น (the control and organization of towns and small areas and the services they provide, by people who are elected by those living in the area)^๕

สารานุกรมทางสังคมศาสตร์ของ William Robson (พ.ศ.๒๔๙๖) ได้อธิบายความหมายของการปกครองท้องถิ่นในบริบทของแนวคิดอังกฤษดั้งเดิมเอาไว้ว่า

โดยทั่วไปกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่มีแนวคิดพื้นฐานมาจากการจัดเขตพื้นที่ในการปกครอง โดยชุมชนผู้จัดการเหล่านี้ไม่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง แต่มีสิทธิจัดตั้งองค์การที่จำเป็นสำหรับจัดกิจกรรมต่าง ๆ เป็นของตนเอง โดยนัยดังกล่าวนี้ การดำรงไว้ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญและมีความจำเป็นต่อการปกครองท้องถิ่นอย่างยิ่ง

อนึ่ง การปกครองท้องถิ่นต้องปลอดจากการควบคุมภายนอก เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่น (Local Community) สามารถบริหารกิจการของตนเองได้อย่างอิสระ โดยความเป็นอิสระนี้จะต้องครอบคลุมไปในทุกกิจกรรมของท้องถิ่นภายใต้เงื่อนไขแห่งกฎหมายของรัฐ และในฐานะที่ท้องถิ่นเป็นผู้ครอบครองอำนาจอธิปไตยส่วนหนึ่งของรัฐเอาไว้ ท้องถิ่นจึงต้องได้รับการดูแลคุ้มครองจากรัฐด้วยอย่างไรก็ดี เนื่องจากเป็นไปไม่ได้ที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมดำเนินกิจการทางปกครองของตนเองตลอดเวลา ดังนั้น การใช้อำนาจของประชาชนในปกครองท้องถิ่นสามารถทำได้โดยผ่านการเลือกตั้งและใช้มติข้างมากเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจกระทำต่าง ๆ ในท้องถิ่นนั้น ๆ (majority vote as

^๔ อุดม ทุมโฆสิต (๒๕๕๓). การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ : บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว. กรุงเทพฯ, แชนท์ โพรฟรินติง.

หน้า ๑๗๔.

^๕ Cambridge Dictionary. "local government." from <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/local-government>.

the only valid criteria of local autonomy would exclude many significant phenomena.)^{๑๐}

โดยทั่วไปแล้ว การปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นคำที่พบได้ทั่วไปในหัวข้อเกี่ยวข้องกับรัฐประศาสนศาสตร์และรัฐศาสตร์ และมีผู้ให้ความหมายไว้เป็นจำนวนมากแล้วในปัจจุบัน อาทิ^{๑๑}

William V. Holloway (พ.ศ.๒๕๐๒) นิยามไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองเป็นของตนเอง มีการคลังเป็นของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน

Deniel Wit (พ.ศ.๒๕๑๐) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจให้หน่วยปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลโดยประชาชนและเพื่อประชาชน เขาเสนอต่อไปว่า การปกครองท้องถิ่นจึงต้องมีองค์การเป็นของตนเอง อันเกิดมาจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์การดังกล่าวมีอำนาจในการตัดสินใจ และบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจตน

Harris G. Momgtagu (พ.ศ.๒๕๒๗) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองที่มีการเลือกตั้งโดยอิสระจากท้องถิ่น เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมรับผิดชอบและเป็นอิสระจากการควบคุมของหน่วยงานส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่อย่างไรก็ดี หน่วยงานท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

จากนิยามของนักวิชาการต่างชาติข้างต้น จึงสามารถสรุปและประมวลหลักการปกครองท้องถิ่น อันมีสาระสำคัญ ๕ ประการ ดังนี้

๑. เป็นการปกครองของชุมชนหนึ่ง ๆ ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร และขนาดของพื้นที่
๒. มีอำนาจเป็นอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม
๓. มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะตราระเบียบหรือข้อบังคับเองได้ และมีอำนาจตามกฎหมายในการบริหารงบประมาณเป็นอิสระ
๔. ประกอบด้วยองค์การฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ

^{๑๐} อุดม ทุมโฮสิต (๒๕๕๓). การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ : บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว. กรุงเทพฯ, แชนท์ โพร่พรีนติ้ง.

หน้า ๒๑๐ - ๒๑๑.

^{๑๑} โกวิท พวงงาม (๒๕๕๙). การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์วิญญูชน.

หน้า ๒๘ - ๓๐.

๕. ประชาชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่นเอง

ดังนั้น สำหรับนิยามและลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นหากยึดตามความเข้าใจโดยทั่วไป การปกครองท้องถิ่นจะวางอยู่บนหลักการที่ว่า องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระ แม้ไม่ถูกควบคุมจากรัฐบาลกลางแต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้รัฐเดียวกันหาใช้รัฐที่แยกออกมาเป็นลักษณะต่างหาก มีการบริหารทางการคลังที่เป็นอิสระ คณะผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งตัวแทนของคนในท้องถิ่น รวมถึงหลักการตระหนักซึ่งสิทธิของคนในท้องถิ่นเอง อันมีรากฐานมาจากความเป็นชุมชน การปกครองท้องถิ่นในแบบนี้จึงเป็นเสมือนรากฐานและหัวใจของรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ เพราะการตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นการศึกษาทางการเมืองก่อนไปสู่การเมืองผู้แทนในระดับชาติในระบบรัฐสภา

อย่างไรก็ดีสำหรับการศึกษาในครั้งนี เพื่อนำไปสู่การกำหนดกรอบแห่งการศึกษาและทำความเข้าใจแนวคิดและที่มาของการปกครองท้องถิ่นในอดีตให้สอดคล้องกับบริบทด้านเทศะและเวลา จึงจำเป็นต้องย้อนกลับไปทบทวนแนวคิดการปกครองท้องถิ่นแบบดั้งเดิม (Traditional Meaning and Characteristic of Local Government) โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวอย่างจากประเทศอังกฤษ ซึ่งถูกเสนอครั้งแรกอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมโดย Sir Edward Cook ที่ปรึกษาการคลังชาวอังกฤษของสยามในทศวรรษที่ ๒๔๗๐

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในประเศอังกฤษ

การปกครองของประเทศอังกฤษก่อนการมาถึงของแนวคิด Municipality ย่อมเป็นสิ่งที่ชี้ชัดได้ว่า ท้องถิ่นในฐานะหน่วย/องค์การ ที่มีการกระจายอำนาจ มีการเลือกตั้งโดยประชาชนทั่วหน้าเสมอกัน และมีอำนาจปกครองตนเองนั้นไม่ได้ดำรงอยู่มาแต่เดิมในอังกฤษ เป็นเพียงแต่หน่วยการปกครองย่อยสังกัดศักตดิษาท้องถิ่น ที่ถูกจัดตั้งหรือถูกรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralisation) โดยพระมหากษัตริย์อันเป็นตัวแทนของรัฐส่วนกลาง และการปกครองรูปแบบศักตดิษาท้องถิ่นนี้ดำรงอยู่ในอังกฤษนานแสนนาน จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงในราว คริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ เริ่มมีการจัดการปกครองบางประการที่นับว่าคล้ายคลึงกับแนวคิด “การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล” ซึ่งได้เริ่มสถาปนาตัวตนขึ้นเป็นลำดับ รัฐบาลกลางอังกฤษไม่ได้ “กระจายอำนาจ” (Decentralisation) ในทันทีทันใด แต่กลับค่อย ๆ กระจายอย่างเป็นลำดับผ่านกฎหมายหรือพระราชบัญญัติตามเชื่อนไขความรู้ และเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป

โดยประสพการณ์ในการริเริ่มการปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเริ่มก่อตัวขึ้นหลังจากที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจของพระองค์

เหนือศักดินาท้องถิ่นและประเพณีเช่นนี้ก็ถ่ายทอดเรื่อยมาเป็นเวลานาน^{๑๒} ทั้งนี้ หน่วยการปกครองอย่าง เคาน์ตี (County) แต่เดิมอาจนับเป็นการปกครองของศักดินาท้องถิ่นที่พระมหากษัตริย์อังกฤษทรงได้จัดตั้งขึ้นตั้งในยุคนอร์มัน อันเป็นพื้นที่สำหรับเขตการปกครองและการเก็บภาษี หน่วยการปกครองดังกล่าวพระมหากษัตริย์ทรงให้ท่านเคาน์ตี (Count-Lord) อันเป็นตำแหน่งศักดินาท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล^{๑๓} เช่นเดียวกับหน่วยการปกครองในเขตเมืองแบบ Borough ที่ได้ตั้งขึ้นในอังกฤษยุคกลาง โดยการตราพระราชโองการของพระมหากษัตริย์ (Royal Charter) ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นให้อยู่ในอำนาจของพระราชสำนักเช่นกัน แต่เดิมการปกครองรูปแบบ Borough นั้นไม่มีการเลือกตั้ง เพียงแต่เป็นการบริหารของขุนนางท้องถิ่นระดับ Lord แห่ง Manor ในเขตนั้น ๆ ^{๑๔}

ส่วนการปกครองรูปแบบ Municipality เริ่มต้นในช่วงที่มีการออกพระราชบัญญัติ Municipal Corporations Act ในปี ค.ศ. ๑๘๓๕ หรือ พ.ศ. ๒๓๗๘^{๑๕} จากรัฐสภาอังกฤษ อันตรงกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๓ ของไทย ด้วยพระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้ประเทศอังกฤษต้องจัดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นให้เหมือนกันทั่วทั้งประเทศ (Standardisation) มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี (Mayor) คณะเทศมนตรี (Alderman) แลกรรมการเทศบาล (Commissioner) เพื่อบริหารกิจการท้องถิ่น โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งคือผู้มีสิทธิเสียภาษี (ratepayers) กรรมการเทศบาลเลือกสรรคณะเทศมนตรี (Alderman) ขึ้นบริหารโดยมีวาระครั้งละ ๖ ปี^{๑๖} พระราชบัญญัติฉบับนี้ส่งผลกระทบต่อให้เกิดการปฏิรูป Borough กว่า ๑๓๘ แห่งในอังกฤษ ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๘๘๒ ได้เกิดการตราพระราชบัญญัติ Municipal Corporations Act ค.ศ. ๑๘๘๒ ขึ้นมาแทนที่ โดยมีความเปลี่ยนแปลงคือให้ Municipal Borough มีอำนาจในการตรากฎหมาย/เทศบัญญัติ (byelaws) ขึ้นมาตัวเอง และสามารถถือครองทรัพย์สิน เช่น ที่ดิน ตึก หรือ อาคารได้^{๑๗}

^{๑๒} อุดม ทุมโฮสิต (๒๕๕๓). การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ : บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว. กรุงเทพฯ, แชน โพธิ์พรินต์.

หน้า ๑๗๙.

^{๑๓} Wikipedia. "County." from <https://en.wikipedia.org/wiki/County>.

^{๑๔} Wikipedia. "Municipal Borough." from https://en.wikipedia.org/wiki/Municipal_borough.

และ Marjorie Bloy. "The ๑๘๓๕ Municipal Corporations Act." from <http://www.historyhome.co.uk/peel/politics/municip.htm>.

^{๑๕} หลวงประพันธ์ไพรัชพากษ์ (๒๕๗๘). กฎหมายปกครองพิศดาร. พระนครฯ, โรงพิมพ์พระจันทร์.

หน้า ๒๗-๓๗.

^{๑๖} Wikipedia. "Municipal Corporations Act ๑๘๓๕." from https://en.wikipedia.org/wiki/Municipal_Corporations_Act_๑๘๓๕.

^{๑๗} Wikipedia. "Municipal Corporations Act ๑๘๘๒." from https://en.wikipedia.org/wiki/Municipal_Corporations_Act_๑๘๘๒.

ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๘๘๘ (พ.ศ.๒๔๓๑) รัฐสภาอังกฤษได้ออกพระราชบัญญัติ Municipal Corporations Act ค.ศ. ๑๘๘๘ ซึ่งเป็นการกำเนิดขึ้นของสมาชิกสภาท้องถิ่น (Councillor) ที่มาจากการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก และถือว่านายกเทศมนตรี คณะที่ปรึกษา และสมาชิกสภาท้องถิ่นนับเป็นทั้งองค์การบริหารและนิติบัญญัติในองค์การเดียว^{๑๘} ทั้งนี้ น่าสนใจว่าในกระแสการการสถาปนาหน่วยองค์การสภาท้องถิ่นนี้ เป็นช่วงเวลาประเทศอังกฤษจำแนกการปกครองท้องถิ่นของเมืองหรือพื้นที่ชนบทนั้น โดยมีเกณฑ์ขึ้นอยู่กับว่ามีการจัดการสุขาภิบาลหรือไม่ (based on existing sanitary districts)^{๑๙} ซึ่งรายละเอียดส่วนนี้จะกล่าวถัดไป

นายเกรก (R.D. Craig) ที่ปรึกษารัฐบาลสยามในรัชกาลที่ ๗ อธิบายถึงการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษว่า ได้ว่าปรากฏขึ้นครั้งแรกผ่านหน่วยการปกครองที่เรียกว่า เคาน์ตี (County) อันปรากฏอยู่ในประวัติศาสตร์อังกฤษมาแต่โบราณแล้ว โดยเคาน์ตีแต่ละแห่งต่างถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยมีลักษณะดูเหมือนกันหมด ทั้งนี้เคาน์ตีต่างก็มีธรรมเนียมเป็นของตนเองเป็นการเฉพาะ เว้นเสียแต่ในเมืองขนาดใหญ่ที่สุดจะถูกเรียกว่า County Boroughs นั้นมีลักษณะแยกออกมาต่างหาก ในส่วนที่เป็นเมืองขนาดใหญ่รองลงมานั้นก็ได้จัดตั้งองค์การท้องถิ่นเรียกว่า Municipal Boroughs และ Urban Districts ส่วนในเขตชนบทนั้นปรากฏหน่วยปกครองท้องถิ่นเรียกว่า Rural Districts อยู่ภายใต้การควบคุมของสภาเคาน์ตี (County Councils) อีกชั้นหนึ่ง^{๒๐}

ในปัจจุบันประเทศอังกฤษไม่มีการปกครองแบบ Municipality หรือ Municipal Borough อีกต่อไปภายหลังการออกพระราชบัญญัติ Local Government Act ในปี ค.ศ. ๑๙๗๒ ส่งผลให้อีก ๒ ปีต่อมา คือ ค.ศ. ๑๙๗๔ การปกครองท้องถิ่นรูปแบบ Municipal Borough ได้เปลี่ยนเป็นเขต Metropolitan และ เขต Non- Metropolitan^{๒๑} ซึ่งในภาษาไทยคงจะหมายถึง เขตมหานคร กับ นอกเขตมหานคร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

^{๑๘} หลวงประพันธ์ไพรัชพากษ์ (๒๔๗๘). กฎหมายปกครองพิศดาร. พระนครฯ, โรงพิมพ์พระจันทร์.

หน้า ๑๐.

^{๑๙} Wikipedia. "Local Government Act ๑๘๘๘." from https://en.wikipedia.org/wiki/Local_Government_Act_๑๘๘๘.

^{๒๐} กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๔๗๓ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ถึง มหาเสวกเอก เจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ เรื่อง ตั้งคณะกรรมการพิจารณาลักษณะการปกครองชุมชนโดยวิธีจัดเป็น Municipality ใน สนธิ เตะขานันท์ (๒๕๔๕). แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. นนทบุรี, สถาบันพระปกเกล้า.

หน้า ๖๖.

^{๒๑} Wikipedia. "Municipal Borough." from https://en.wikipedia.org/wiki/Municipal_borough.

เทศบาล (Municipality) : ที่มาและความหมาย

Municipality มีรากศัพท์มาจากคำว่า *Municipalis* ในภาษาละติน อันมีความหมายว่า duty holder หรือ ผู้จัดการจังกอบ โดยในอดีตชุมชนชาวละตินจะทำการส่งเงินภาษีให้แก่กองทัพโรมัน เพื่อแลกกับความร่วมมือในกิจการต่าง ๆ ในอาณาจักรโรมัน โดยถือว่าชาวละตินเหล่านั้นเป็นพลเมืองของอาณาจักรโรมัน ทั้งนี้โรมันจะต้องถือว่าชุมชนชาวละตินย่อมมีอำนาจในการบริหารเป็นของตนเอง หรือเรียกได้ว่ามีอำนาจในการปกครองตัวเองอย่างจำกัด (Limited autonomy)^{๒๒}

สำหรับความหมายของเทศบาล (Municipality) ในภาษาไทยนั้น ได้มีผู้นิยามไว้จำนวนมาก สำหรับความหมายทั่วไปขององค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลนั้น อาศัยเนื้อความตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งยังคงถูกใช้และแก้ไขเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน บุญศรี ยิมะ (พ.ศ. ๒๕๔๗) นิยามความหมายของเทศบาลไว้ว่า เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นสำหรับพื้นที่เขตเมือง ที่มีประชากรหนาแน่นและมีความเจริญพอสมควร โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลมีการแก้ไขปรับปรุง เปลี่ยนแปลงหลายครั้ง นับตั้งแต่เริ่มแรกที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ทรงมีพระราชประสงค์จะจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล จนกระทั่งปัจจุบันนี้ หลังจากมีการปฏิรูปการกระจายอำนาจทางการเมืองแก่ท้องถิ่นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐^{๒๓}

อย่างไรก็ดี นิยามและความหมายของเทศบาลหาได้ถูกพิจารณาจากหลักการปกครองท้องถิ่นตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์หรือรัฐศาสตร์เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ภิญญพันธ์ พจนะลาวัลย์ (พ.ศ. ๒๕๖๐) นักประวัติศาสตร์ท้องถิ่นล้านนาผู้สนใจประวัติศาสตร์แนวคิดทางการเมือง ได้ใช้แนวคิดพื้นที่ทางสังคม (Social Space) ของ Henri Lefbvre ในการให้ความหมายแก่เทศบาลซึ่งมีความแปลกและแตกต่างไปจากความหมายโดยทั่วไป เขามองว่า เทศะ หรือ พื้นที่ เป็นพื้นที่ที่ไม่ได้มีแต่ความว่างเปล่าแต่เป็นพื้นที่เชิงอำนาจ และจำเป็นต้องรู้เท่าทันความรู้ที่ผลิตซ้ำอำนาจ การกลายมาเป็นพื้นที่ทางสังคมดังกล่าวก็คือผลผลิตทางสังคมนั้น ๆ ดังนั้น ภิญญพันธ์ จึงเชื่อว่าพื้นที่ของเมืองและพื้นที่ของเทศบาลนั้นถูกผลิตและถูกควบคุมด้วยอำนาจของรัฐ เขาจึงมองว่าการศึกษาทางการเมืองเกี่ยวข้องกับ การศึกษาเทศบาลเพราะความเป็นเมืองและเทศบาลล้วนสัมพันธ์กับหน่วยวิเคราะห์ที่เรียกว่าพื้นที่ (space)

ด้วยอิทธิพลของแนวคิดเช่นนี้ ภิญญพันธ์ จึงยืนยันหนักแน่นว่า “เทศบาล” ย่อมไม่ได้มาจากคำว่า เทศะ (space) กับ อภิบาล อันมีความหมายว่า บำรุงรักษา หรือ ปกครอง แต่มาจากคำว่า เทศะ กับ บาล อันไม่มีความหมายของการใช้อำนาจอื่นเข้ามาปกครองเว้นเสียแต่อำนาจจากท้องถิ่น/ท้องถิ่นเอง ต่างกับ “เทศาภิบาล” อันเป็นหน่วยการปกครองในช่วงปฏิรูปการปกครองสมัย สมบูรณาญาสิทธิราชย์ รัชกาลที่ ๕ เทศาภิบาล เป็นการปกครองลักษณะที่จัดให้มีหน่วยบริหาร

^{๒๒} Wikipedia. "Municipality." from <https://en.wikipedia.org/wiki/Municipality>.

^{๒๓} บุญศรี ยิมะ (๒๕๔๕). การปกครองท้องถิ่นไทย. สงขลา, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา.

ราชการอันประกอบด้วยตำแหน่งข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และเป็นหัวใจของรัฐบาลของพระองค์รับแบ่งภาระของรัฐบาลกลาง ซึ่งประจำตำแหน่งอยู่ในเฉพาะราชธานีนั้นออกไปดำเนินการในส่วนภูมิภาค ดังนั้น เทศาภิบาล ย่อมมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า เทศะ กับ อภิบาล ซึ่งแปลว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยส่วนกลางอย่างแท้จริง^{๒๔}

เทศบาล หากเป็นการให้ความหมายผ่านคำในภาษาไทยและบาลี เป็นการผสมระหว่างคำว่า เทศะ และ บาล เนื่องจากคำว่า เทศะแปลว่า ถิ่นที่/ท้องที่ ส่วน บาล หมายถึง เลี้ยง รักษา หรือ ค้ำครอง ดังนั้น เทศบาล จึงแปลความหมายตามรูปคำได้ว่า การบำรุงรักษาท้องที่/ถิ่นที่^{๒๕}

แม้จะเห็นด้วยกับแนวคิดความหมายนัยอำนาจของเทศบาลของภิญญพันธุ์ พงนะลาวัณย์ แต่ทั้งนี้ผู้ศึกษาต้องการเน้นย้ำว่า คำว่า “เทศบาล” ในภาษาไทยนั้น ได้ถูกสถาปนาขึ้นแล้วในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์หาใช่เพิ่งมากำเนิดขึ้นในช่วงหลังปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕ แต่อย่างไร ยิ่งกว่านั้น ข้อถกเถียงของผู้ปกครองสยามรวมถึงพลวัตรแห่งการเลือกใช้คำในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นมีรายละเอียดน่าสนใจมาก และจากคำว่า Municipality ในภาษาอังกฤษ ก่อนถูกถอดรูปมาเป็นคำในภาษาไทย เป็น “เทศบาล” นั้น ก็ได้ปรากฏในบทสนทนาของชนชั้นนำสยามมาก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ มาหลายทศวรรษ ซึ่งประเด็นดังกล่าวน่าสนใจไม่น้อย เพราะเป็นแนวคิดกระจายอำนาจที่สวนทางกับแนวคิดรวมศูนย์อำนาจอย่างระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสมัยนั้น ดังจะกล่าวต่อไปข้างหน้า

สำรวจข้อถกเถียงว่าด้วย “การกำเนิด/จุดกำเนิด” ของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

ในส่วนนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการจำแนกข้อถกเถียงหรือวาทกรรมอันเกี่ยวกับการกำเนิดของการปกครองท้องถิ่นไทย โดยมีจุดเฉพาะสนใจอยู่ที่การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ซึ่งปัจจุบันพบว่าสามารถแบ่งได้ ๒ กระแสหลัก ๆ โดยกระแสแรกเป็นกระแสที่เชื่อว่า การปฏิรูปประเทศให้ทันสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ เป็นรากฐานของการปกครองท้องถิ่นไทย และพระราชประสงค์นี้ได้สืบต่อมาไปยังพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ อาทิ สนธิ เตชานันท์ (พ.ศ.๒๕๑๙)^{๒๖} และเดชบุณนาศ (๒๕๔๙) ยอมรับว่าการปกครองท้องถิ่นในยุคเทศาภิบาล สมัยรัชกาลที่ ๕ คือ สิ่งเดียวกับการ

^{๒๔} Ibid.

หน้า ๒๐ – ๒๑.

^{๒๕} ภิญญพันธุ์ พงนะลาวัณย์ (๒๕๖๐). เทศบาล : พื้นที่ เมือง และกาลเวลา. กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์สยามปริทัศน์.

หน้า ๒๐.

^{๒๖} ดู สนธิ เตชานันท์ (๒๕๔๕). แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. นนทบุรี, สถาบันพระปกเกล้า.

ปกครองท้องถิ่น^{๒๗} อีกทั้ง ประภัสสร อินธิแสน (พ.ศ.๒๕๒๓) ได้ทำการศึกษาบทบาทของสุขาภิบาล ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (พ.ศ. ๒๔๔๑ - ๒๔๗๖) สรุปในงานวิจัยของเธอว่า การจัดตั้งสุขาภิบาล คือการเริ่มต้นเอาแนวคิดปกครองท้องถิ่นเข้ามาในประเทศไทยเป็นครั้งแรก^{๒๘} และที่น่าสนใจยิ่งคือ การเกิดการยอมรับว่า “สุขาภิบาลท่าฉลอม” ที่ตั้งขึ้นในสมัย ร.๕ เป็น “จุดกำเนิด” ของการปกครอง ท้องถิ่นไทย โดยการตีตราประทับรับรองของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ผ่านการกำหนดให้วันท้องถิ่นไทย คือ วันที่ ๑๘ มีนาคมของทุกปีซึ่งตรงกับวันคล้ายวันจัดตั้งสุขาภิ บาลท่าฉลอม นับเป็นการสถาปนาความจริงเชิงอำนาจจากหน่วยงานราชการเสียเอง^{๒๙}

ส่วนอีกกระแสหนึ่ง เป็นกระแสที่มองอยู่บนหลักฐานเชิงประจักษ์หลังจากการประกาศใช้ พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖^{๓๐} และ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.๒๔๗๖^{๓๑} ซึ่งได้วางจุดหมายของ “ราชการส่วนท้องถิ่น” และ “การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล” เอาไว้ แนวคิดนี้มองว่าการปกครองท้องถิ่นย่อมสัมพันธ์ กับการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยหลัง พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยการปฏิบัติ ของคณะราษฎร ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเกิดขึ้นได้จริงในประเทศไทยเพราะมีเงื่อนไข ของการมีอยู่ของ “ประชาธิปไตย” ซึ่งเงื่อนไขนี้ไม่เคยปรากฏขึ้นมาก่อนในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อาทิ งานศึกษาของเมธีพัชัญ จงวโรทัย (พ.ศ.๒๕๔๙) และการไม่ยอมรับว่า “สุขาภิบาล” ที่ถูก สถาปนาขึ้นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นจุดหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่าง ยิ่งในงานวิชาการของ ธเนศวร์ เจริญเมือง (พ.ศ.๒๕๕๐)^{๓๒} หรือกระทั่งความเชื่อที่ว่าชนชั้นนำสยามใน สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไม่เข้าใจแนวคิดประชาธิปไตยเป็นผลทำให้การจัดตั้งเทศบาลไม่ประสบ ความสำเร็จของ ภิญญพันธ์ พจนะลาวัลย์ (พ.ศ.๒๕๖๐)^{๓๓}

^{๒๗} ดู เตช บุนนาค (๒๕๔๘). การปกครองระบบเทศบาลของประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๕๕๘. กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

^{๒๘} ดู ประภัสสร ประภัสสร อินธิแสน (๒๕๒๓). บทบาทของสุขาภิบาลที่มีต่อการปกครองตนเองในท้องถิ่นระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๔๔๑-๒๔๗๖. ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศิลปากร.

^{๒๙} กระทรวงมหาดไทย (๒๕๖๓). ที่ มท. ๐๘๐๑.๓/ว ๕๒๘ เรื่อง สารรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเนื่องใน โอกาส “วันท้องถิ่นไทย” ประจำปี ๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

^{๓๐} ราชกิจจานุเบกษา (๒๔๗๖). พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๖.

^{๓๑} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๑ พ.ศ.๒๔๗๗ (๒๔๗๗). พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๖.

^{๓๒} ดู ธเนศวร์ เจริญเมือง (๒๕๕๐). ๑๐๐ ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. ๒๔๔๐ - ๒๕๔๐ กรุงเทพฯ, โครงการ จัดพิมพ์คบไฟ

^{๓๓} ภิญญพันธ์ พจนะลาวัลย์ (๒๕๖๐). เทศบาล : พื้นที่ เมือง และกาลเวลา. กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์สยามปริทัศน์.

อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษาเห็นว่ากระแสแนวคิดทั้ง ๒ กระแสข้างต้นนี้มีจุดอ่อนในตัวเอง เพราะล้วนเป็นการศึกษาที่ไม่ได้สนใจถึงชุดความคิดหรืออำนาจบางประการที่ครอบงำแนวคิดหรือวิถีศึกษาเหล่านี้อยู่ เช่นกระแสที่เชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นไทยเป็นสิ่งที่สืบทอดมาโดยตรงจากการปฏิรูปของรัชกาลที่ ๕ พวกเขาเชื่ออย่างบริสุทธิ์ใจว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงต้องการ “เตรียมความพร้อมไปสู่ประชาธิปไตย” ดังนั้น การปกครองแบบ “ศุขาภิบาล” ในสายตาพวกเขา คือ “หมุดหมาย-ต้นกำเนิดของการปกครองท้องถิ่นไทย” ซึ่งก็ไม่มีกรอธิบายว่า รัชกาลที่ ๕ ทรงเข้าใจรูปแบบประชาธิปไตยเป็นแบบใด พระองค์ทรงเข้าใจหลักการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลว่าเป็นอย่างไร การจัดการศุขาภิบาลทั้งในกรุงเทพและหัวเมืองวางอยู่บนหลักการใด หรือที่น่าสนใจคือแนวคิดศุขาภิบาลเป็นประดิษฐกรรมของรัฐไทยเองหรือไม่ หรือเป็นการนำรูปแบบเข้ามาจากต่างประเทศ

ทั้งนี้ แนวคิดเรื่องการมีลักษณะสืบเนื่อง/สืบทอดกันของสายธารประวัติศาสตร์ย่อมเป็นสิ่งที่น่ากังขาในสมัยปัจจุบัน เพราะประวัติศาสตร์บางครั้งก็ไม่ได้ดำเนินไปอย่างเป็นเส้นตรงเพราะความเป็นเอกภาพของสิ่ง ๆ หนึ่งย่อมไม่มีอยู่จริง ดังนั้น ประวัติแห่งสิ่ง ๆ หนึ่งย่อมไม่มีภาพรวม ไม่มีเอกภาพหนึ่งเดียว แต่เป็นผลของการปะทะ สรรค์สร้าง หรือการผันแปร^{๓๔}

ส่วนในกระแสตรงกันข้ามที่เชื่อว่าต้องรอให้มีการปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕ เสียก่อน จนเกิดสถาบันการปกครองแบบรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยโดยการนำของคณะราษฎร แล้วจึงเกิดการตรากฎหมายให้อำนาจจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น การวิเคราะห์ “จุดกำเนิด” ผ่านสถาบันกฎหมาย/ประชาธิปไตยเช่นนี้ย่อมมีจุดอ่อน เพราะอำนาจที่เชื่อว่าถูกสถาปนาให้ “การกำเนิดท้องถิ่น” ปรากฏขึ้นนั้น ในความจริงแล้วอำนาจการประกาศใช้กฎหมายอาจไม่ได้แพร่กระจายสม่ำเสมอไปทั่วทุกแห่งในทันที ดังนั้นจึงไม่ควรสนใจหรือจับตาเพียงแต่อำนาจที่เป็นระบบหรือแสดงตัวอย่างมีกฎเกณฑ์ แต่ควรสนใจความสัมพันธ์เชิงอำนาจ อาทิ เหตุการณ์ พลวัตกรรม หรือความสัมพันธ์ย่อยต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ด้วยเช่นกัน^{๓๕}

ดังที่จะพบข้อบกพร่องหากยึดถือความเป็นสังขรณ์จากกระแสดังกล่าว อาทิ แม้ข้อเท็จจริงทางกฎหมายจะชัดเจนว่ามีตราและประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลไปแล้ว ในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ แต่กว่าจะมีเทศบาลเกิดขึ้นอย่างแท้จริง ในประเทศไทยกลับต้องรอให้ถึงปี พ.ศ. ๒๔๗๘ และเทศบาลที่จัดตั้งเหล่านั้นก็ล้วนแล้วแต่เป็นการยกระดับจากศุขาภิบาลเดิมที่จัดตั้งขึ้นมาในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์เกือบทั้งสิ้น^{๓๖} ยังมีพักต้องกล่าวถึงกรณีเทศบาลตำบลบางแห่งที่ควรจะถูกยก

^{๓๔} รัชชัย วินิจจะกุล (๒๕๖๒). ออกนอกขนบประวัติศาสตร์ไทย. นนทบุรี, สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน.

หน้า ๑๘๕-๑๙๐.

^{๓๕} Ibid.

หน้า ๑๘๗.

^{๓๖} ดู ศรารุช วิสาพรม (๒๕๕๙). ราษฎรสามัญหลังปฏิวัติ ๒๔๗๕. กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์มติชน.

ฐานะเป็นเทศบาลเมืองตั้งแต่แรกตามเงื่อนไขจัดตั้ง แต่รัฐบาลคณะราษฎรก็ตัดสินใจให้เป็นเพียงเทศบาลตำบลเท่านั้น ดังจะกล่าวต่อไปในบทวิเคราะห์

การศึกษาประวัติศาสตร์สาแหรก (Genealogy) ของ Michel Foucault

จากประเด็นที่ได้กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าการศึกษา “การเผยตัว” ของแนวคิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ยังคงมีพื้นที่ว่างสำหรับการศึกษาประวัติศาสตร์แบบวงศาวินิจฉัยหรือแบบสาแหรก (Genealogy) ของ Michel Foucault (พ.ศ.๒๔๖๙ - ๒๕๒๗) อันจัดเป็นการศึกษาประวัติศาสตร์หลังสมัยใหม่นิยม (Post Modern) ปฏิเสธประวัติศาสตร์เชิงประจักษ์ที่ได้เปลี่ยนจากโครงเรื่องประวัติศาสตร์ที่พระเจ้าหรือสิ่งเหนือธรรมชาติเป็นแกน-ประธาน (Subject) ไปสู่องค์ประธานที่เป็นมนุษย์ ซึ่งแนวคิดเรื่องมนุษย์เป็นองค์ประธานนี้เริ่มก่อตัวจากยุคแห่งการรู้แจ้ง (Enlightenment) ราวคริสต์ศตวรรษที่ ๑๗-๑๘ ความเป็นวิทยาศาสตร์ถูกสถาปนาอย่างมั่นคงว่าเป็นอภิปรายเดียวที่จะทำให้มนุษย์เข้าถึงและเข้าใจทุกอย่างชัดแจ้ง แม้กระทั่งประวัติศาสตร์ก็ตกอยู่ภายใต้วิธีวิทยาอย่างวิทยาศาสตร์ กล่าวคือ การสร้างกรอบ แนวคิด ทฤษฎี รูปแบบคำอธิบายเพื่อไปสู่การอภิปรายเชิงประจักษ์ต่าง ๆ ได้อย่าง “ครอบจักรวาล” หรือที่ Levi-Strauss (พ.ศ.๒๕๒๓) เรียกว่า “ไวยากรณ์ทั่วไปทางภาษา” ซึ่งการนำมาเปรียบเทียบกับไวยากรณ์ของภาษานี้ ก็เพื่อเป็นการเน้นย้ำว่าในการศึกษาภาษาหนึ่ง ๆ ย่อมมีกฎที่ทางด้านไวยากรณ์ทั่วไปที่มีลักษณะตายตัว เช่น การผันกริยา การเปลี่ยนแปลงรูปแบบประโยค ที่มักจะสร้าง “กฎเกณฑ์/rules” บังคับว่าต้องมีลักษณะเป็นเช่นนั้น

ทั้งนี้ Foucault ปฏิเสธการแสวงหาจุดกำเนิดของสิ่ง ๆ หนึ่ง ไม่ยอมรับการมองประวัติศาสตร์แบบองค์รวม อาทิ การที่ประเทศหนึ่ง ๆ สามารถสืบทอดเอกราชได้มาอย่างยาวนาน เป็นเส้นตรง เขาปฏิเสธการวาดอ้างการมองประวัติศาสตร์ที่ยาวไกลข้ามพันประวัติศาสตร์หรือมองจุดหมายปลายทางของประวัติศาสตร์ ปฏิเสธการวาดอ้างถึงธาตุแท้หรือความเป็นจริงของปรากฏการณ์ใด ๆ และปฏิเสธความต่อเนื่องของสิ่งใดสิ่งหนึ่งอีกด้วย เป็นธรรมดาเมื่อการศึกษาประวัติศาสตร์พยายามมองหา “การกำเนิด” จะต้องระบุถึงสาระที่ถาวรหรือตายตัวของสิ่งหนึ่ง ซึ่งต่อมามีสาระอื่น ลักษณะอื่น หรือองค์ประกอบอื่น ๆ เข้ามาปะปนสืบต่อ การแสวงหาต้นกำเนิดของสิ่งหนึ่งล้วนเกี่ยวข้องกับการยอมรับองค์ประกอบที่เป็นอภิปราย (Metaphysics) แต่การศึกษาประวัติศาสตร์แบบสาแหรกพยายามสืบเสาะร่องรอยของสายพันธ์ต่าง ๆ ที่เข้ามาผสมผสานเข้าจนกลายเป็นสิ่งนั้น ๆ

ดังนั้น ประวัติศาสตร์สาแหรกของ Foucault จึงพยายามหลีกเลี่ยงใช้คำว่า “กำเนิด” แต่จะเรียกว่า “ปรากฏการณ์เผยตัว” (Emergence) และการศึกษาวิเคราะห์การเผยตัว อาทิ การศึกษากระบวนการ ขั้นตอน และช่วงเวลาต่าง ๆ ที่ว่ากรรมประกอบกับปัจจัยทางสังคมมาปะทะประสานจนเกิดเป็นสิ่งใหม่ ประวัติศาสตร์แบบสาแหรกชี้ให้เห็นถึงอุบัติการณ์ ขณะต่าง ๆ ของการผันแปร ความบกพร่อง ความผิดพลาด หรืออะไรก็ตามที่ทำให้กำเนิดเป็นสิ่งต่าง ๆ ที่ดำรงอยู่และมีความหมาย ประวัติศาสตร์แบบสาแหรกจะค้นหาสิ่งจางๆที่ไม่ได้สังเกตเห็นอยู่ ณ รากเหง้าของสิ่งที่เรารู้จัก แต่อยู่ที่ผล

ของอุบัติการณ์ต่าง ๆ ดังนั้น การเผยตัวของอะไรก็ตามจึงไม่ใช่ผลงานสร้างสรรค์หรือความรับผิดชอบของใครทั้งสิ้น เพราะมันเป็นผลงานของการปะทะประสาน สำหรับประวัติศาสตร์แบบสาแหรกจึงไม่มีองค์ประธานที่เป็นปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนเป็นผู้ผลักดันประวัติศาสตร์^{๓๗}

ในการวิเคราะห์ผลแห่งอุบัติการณ์ของสถาบันหนึ่ง ๆ ประวัติศาสตร์แบบสาแหรกปฏิเสธความเป็นเอกภาพหรือความสืบเนื่องของสถาบันเหล่านั้น เพราะอดีต สถาบัน และแม้แต่บุคคลไม่มีเอกภาพเป็นหนึ่งเดียว อาทิ กองทัพทหารในสมัยอยุธยาต่อกองทัพสมัยใหม่ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ย่อมไม่ใช่สิ่งเดียวกัน แม้จะเป็น “การทหาร” เช่นเดียวกัน แต่ในช่วงที่เสียกรุงศรีอยุธยา ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าสถาบันกองทัพของสยามได้ขาดช่วงลงไปแล้ว ทั้งนี้ ประวัติศาสตร์แบบสาแหรกยังเรียกร้องให้เกิดความสนใจสนใจต่อความรู้อยู่ ๆ ที่ไม่ต่อเนื่อง ที่ถูกปฏิเสธหรือมองข้ามไป แทนที่จะสนใจองค์ความรู้หลักหรือวาทกรรมที่ถูกอธิบายอย่างเชิงประจักษ์ อันได้รับการสถาปนาขึ้นโดยอำนาจของวิทยาศาสตร์ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว^{๓๘} เช่น เรื่องเล่าหรือคำให้การของชนชายขอบที่อยู่นอกจุดสนใจของชนชั้นนำในกรุงเทพฯ เป็นต้น

การศึกษาครั้งนี้ จึงถือได้ว่าเป็นการศึกษา “ประวัติศาสตร์แห่งการเผยตัวของเทศบาล” ซึ่งผู้ศึกษาต้องทำการสืบสาแหรกเพื่อค้นหาค้นหาองค์ประกอบต่าง ๆ ที่ก่อตัว ปะทะ ประสาน เลือกรับ หลอมรวมของความรู้ของชนชั้นนำสยามในสมัยต่าง ๆ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นอย่าง “มินิซิเปอล/มิวนิซิแพลิตี/ประชาธิปไตย” ซึ่งความรู้ดังกล่าวเป็นของใหม่ในสยามและต้องรับแนวคิดมาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะในยุโรปและอาณานิคมซึ่งมีการปะทะสรรค์สรรของความรู้จากที่ต่าง ๆ ทำให้เกิดความผันแปรของความรู้ที่มีกำเนิดมาจากหลายทาง^{๓๙} จนเกิดเป็นการก่อรูป/สถาปนา “เทศบาล” ตามแนวทางการศึกษาประวัติศาสตร์สาแหรก (Genealogy) ของ Michel Foucault โดยการสืบเสาะถึงข้อถกเถียงและความเชื่ออันทรงพลังที่ถูกสถาปนาอย่างมั่นคงแล้วในกระแสวิชาการของไทยเกี่ยวกับที่มา-สาแหรกของเทศบาลและการปกครองท้องถิ่นไทย หรือถ้าจะกล่าวให้ชัด การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเพื่อทบทวน ตรวจสอบ และสืบสาวแหวกของปริณทลของความรู้ว่าด้วย “การกำเนิดเทศบาล” และการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั่นเอง

แนวคิดเรื่องรัฐสมัยใหม่กับกิจการด้านสาธารณสุขและสุขาภิบาล

สำหรับที่มาของแนวคิดรัฐกับกิจกรรมด้านสาธารณสุขของไทยนั้น ทวีศักดิ์ เผือกสม (พ.ศ. ๒๕๕๐) ได้ทำการศึกษาประวัติศาสตร์การแพทย์สมัยใหม่ในสังคมไทยตั้งแต่ก่อนรัชกาลที่ ๕ จนถึงหลังปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งท้ายที่สุดรัฐบาลในระบอบรัฐธรรมนูญได้ให้กำเนิดแนวคิด “รัฐเวชกรรม”

^{๓๗} ธงชัย วินิจจะกุล (๒๕๖๒). ออกนอกขนบประวัติศาสตร์ไทย. นนทบุรี, สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน.

หน้า ๑๗๐-๑๗๘.

^{๓๘} Ibid.

หน้า ๑๙๐.

^{๓๙} ธงชัย วินิจจะกุล (๒๕๖๐). คนไทย/คนอื่น : ว่าด้วยคนอื่นของความเป็นไทย. นนทบุรี, สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน.

หน้า ๘๗.

ขึ้นมาในปี พ.ศ. ๒๔๗๗ ทวีศักดิ์อธิบายว่า ความเชื่อเรื่องโรคภัยไข้เจ็บต่าง ๆ ในทัศนะของคนไทยเกิดมาจากการหมักหมมของแร่ธาตุ รากไม้ ใบไม้ ขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลต่าง ๆ จนกระทั่งการสังสมและระเหยไปในอากาศ อันเป็นต้นกำเนิดของแนวคิดทฤษฎี “อายพิช”(Miasma) ที่เชื่อว่ามนุษย์เจ็บไข้ได้ป่วยเหตุเพราะสุดดมอากาศอันเป็นพิษเหล่านั้นเข้าไปในร่างกาย ความเชื่อเช่นแบบนี้เกิดขึ้นมาตั้งแต่ยุคกรีกโบราณ และได้รับความนิยมอย่างมากในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ – ๑๙ กระทั่งเกิดการค้นพบเชื้อจุลินทรีย์ของหลุยส์ ปาสเตอร์ในราวปี พ.ศ. ๒๔๒๔ ทำให้วงการการแพทย์สากลลงความเห็นบางส่วนว่าความเจ็บไข้ได้ป่วยน่าจะเกิดจากสิ่งมีชีวิตตัวเล็ก ๆ เช่น เชื้อโรค (Germ) เช่น เชื้อจุลินทรีย์และแบคทีเรียที่ต้องตรวจหาตัวเชื้อในห้องทดลอง ซึ่งไม่สามารถมองเห็นได้ด้วยสายตาเปล่ามากกว่าจะเกิดตามทฤษฎีอายพิช

อย่างไรก็ดีแนวคิดเรื่องเชื้อโรคนี้ยังไม่ได้รับการยอมรับและแพร่หลายในทันทีแต่อย่างใด และถึงแม้ว่าแนวคิดเรื่องเชื้อโรคได้แพร่เข้ามาในประเทศไทยราวปี พ.ศ. ๒๔๔๔ โดยนายแพทย์ H. Campbell Hight พนักงานรักษาการตำแหน่งแพทย์ในกรมศุขาภิบาล^{๔๐} แต่กระนั้นแนวคิดนี้ก็คงยังไม่ได้รับการยอมรับจากชนชั้นนำสยามและวงการแพทย์และสาธารณสุขของสยามในทันทีแต่อย่างใด ดังสะท้อนได้จากที่ เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) ได้ให้ถวายเป็นความเห็นแก่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า ในขณะที่เริ่มการเปิด “ปาสตรูสกา” (Pasteur Institute) เมื่อวันที่ ๙ เมษายน พ.ศ. ๒๔๕๖ ว่า

ความเห็นแห่งวิธีการรักษาของมหาชนยังต่างกันอยู่ บางพวกก็ว่ามีวิธีอื่นที่รักษาได้ บางคณะก็เห็นว่าวิธีที่เรียกว่าปาสตรูสกาเชื่อได้แน่นอนกว่าวิธีอื่น ไม่ยุติลงได้...^{๔๑}

และเมื่อมีโรคระบาดปรากฏขึ้น ความเชื่อของชนชั้นนำสยามยังคงคล้อยตามไปในทางที่ถือกันว่าอายพิชเป็นสาเหตุทำให้เกิดโรคดังที่ได้ดำเนินมาตรการทางการกฎหมายควบคุมโรคมาตั้งแต่รัชกาลที่ ๔ อาทิ ประกาศพระบรมราชโองาทไม่ให้ทิ้งสัตว์ตายลงในน้ำ เองทอดเตาเพลิง เรื่องทำลิ้มประตูหน้าต่าง พ.ศ.๒๔๐๐^{๔๒} หรือในสมัยต้นรัชกาลที่ ๕ ที่ได้มีการตรา “พระราชบัญญัติธรรมเนียมคลอง ๑๐ ข้อ” ในปี พ.ศ. ๒๔๑๓ การออกกฎหมายโปลิส ใน ปี พ.ศ. ๒๔๑๘ หรือ “ข้อบังคับเปนกฎหมายสำหรับการประพุดิแห่งผู้ที่ตั้งทำนาในคลองนิยามตราเปนการรักษาคลอง พ.ศ. ๒๔๓๒”^{๔๓} เหล่านี้ได้สะท้อนความเชื่อของชนชั้นนำสยามว่าโรคระบาดเป็นผลมาจากอายพิชที่ปนเปื้อนลงในแม่น้ำ

^{๔๐} ทวีศักดิ์ เผือกสม (๒๕๖๑). เชื้อโรค ร่างกาย รัฐเวชกรรม : ประวัติศาสตร์แพทย์สมัยใหม่ในสังคมไทย. กรุงเทพฯ, ILLUMINATIONS EDITIONS.

หน้า ๙๓-๙๖.

^{๔๑} Ibid.

หน้า ๗๓-๗๔.

^{๔๒} Ibid.

หน้า ๖๒.

^{๔๓} Ibid.

หน้า ๗๔-๗๕.

ดังนั้น การควบคุมไม่ให้แม่น้ำ ลำคลอง หรือสถานที่ต่าง ๆ เกิดการหมักหมมจนเกิดความสกปรก โสโครกเป็นแหล่งบ่อเกิดแห่งพิษจึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลให้ความสำคัญมาก ความเชื่อดังกล่าวได้ก้าวถึงจุดสูงสุดในช่วงที่รัฐบาลสยามได้จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ ใน พ.ศ. ๒๔๔๐ ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ซึ่งการตั้งสุขาภิบาลดังกล่าว มีพันธกิจอย่างสำคัญคือการป้องกันโรคระบาด ดังจะกล่าวต่อไปในบทที่ ๔

ในเวลาต่อมาเมื่อวงการการแพทย์และสาธารณสุขสยาม ได้เริ่มยอมรับทฤษฎีเชื้อโรค (Germ) กลายเป็นว่านอกเหนือไปจากความสะอาดเหนือเรือนร่างของพลเมืองแล้ว ความรู้เรื่องพาหะนำโรคชนิดต่าง ๆ เช่น หนู ยุง หมัดและตัวไร ว่าสามารถนำเชื้อโรคมายังคนได้เพราะมันเคลื่อนที่ได้ และอาศัยอยู่ร่วมปะปนกับมนุษย์ อีกทั้งการสัมผัสติดต่อกันโดยตรงของคนใช้กับผู้อื่น ทำให้รัฐจำต้องควบคุมพื้นที่ของบุคคลบางกลุ่ม อาทิ ผู้ป่วยโรคระบาด มิให้ปะปนกับคนทั่วไป ดังจะเห็นได้จาก การตั้งสถานพยาบาลเป็นการเฉพาะ เช่น สถานีพยาบาลโรคเรื้อน เป็นต้น

และเมื่อรัฐไทยเริ่มมีองค์ความรู้มากขึ้นเกี่ยวกับการระงับและจัดการโรคบางชนิดเนื่องจากการรับเอาเทคโนโลยีแลความรู้เกี่ยวกับสาธารณสุขอย่างตะวันตก ทำให้โรคระบาดบางชนิดที่เคยหวาดกลัวกัน กลายเป็นสิ่งที่ไม่น่ากลัวอีกต่อไปเพราะรัฐสยามมีความพร้อมทั้งวิธีการรักษาและยา รักษา^{๔๔} ดังนั้นรัฐบาลจึงเริ่มมีแนวคิดขยายภารกิจบางอย่างให้แก่ภูมิภาคมากขึ้นเพื่อจะได้ป้องกันไม่ให้โรคระบาดขยายวงกว้างจนทำให้พลเมืองในพื้นที่นอกเมืองหลวงต้องล้มตายจำนวนมาก กล่าวคือ เริ่มปรากฏการให้อำนาจแก่แพทย์สาธารณสุขในการควบคุมโรคระบาดในพื้นที่ชนบท เช่น ตามหัวเมือง ซึ่งสะท้อนผ่านการตรา *พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗* (พ.ศ. ๒๔๕๑) และในปีต่อมา พ.ศ. ๒๔๕๘ อันเป็นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้ารัชกาลที่ ๖ ได้ตั้งนายอำเภอเป็นประธานสุขาภิบาล และให้อำนาจแก่แพทย์สุขาภิบาลเหนือกว่ากำนันในท้องที่ รวมทั้งมีลักษณะขยายขอบเขตการให้บริการด้านสาธารณสุขกว้างขวางออกไปให้ครอบคลุมเขตพื้นที่ซึ่งไม่จำเพาะว่าเป็นเขตเมืองเท่านั้นเพราะราษฎรส่วนใหญ่ยังอาศัยกระจัดกระจายตามทางสายน้ำและลำคลอง^{๔๕}

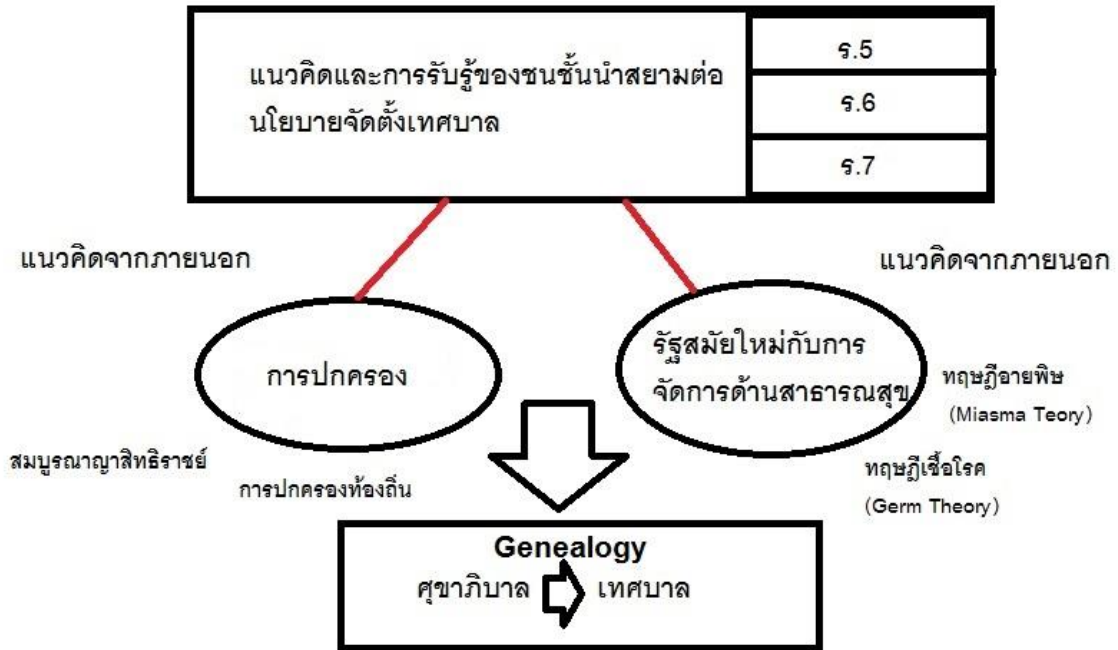
ดังนั้น กิจการของสุขาภิบาลในระยะนี้ (ร.๕ - ร.๖) จึงแยกไม่ขาดกับการสอดส่องและจัดการเรือนร่างความสะอาดของพลเมืองและพื้นที่อยู่อาศัยของพลเมืองโดยรัฐ ที่ได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีอายุพิษปะปนกับอิทธิพลที่เริ่มได้รับการยอมรับมากขึ้นของทฤษฎีเชื้อโรค และน่าสนใจว่าเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับการก่อและปะทะสรรค์สรรค์ของแนวคิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในสยามด้วย ดังจะเห็นต่อไปว่า บทบาทของหน่วยงานด้านสาธารณสุขมีความซ้อนทับกับการดำเนินการของ “สุขาภิบาล” อย่างไร และต่อมาเมื่อแนวคิดด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อปัญหาโรคระบาดได้ลดความสำคัญลง เป็นผลให้ “สุขาภิบาล” ที่ตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๕ เริ่มคลี่คลายไปสู่แนวทางการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลมากขึ้นเช่นกันด้วย รายละเอียดดังจะกล่าวต่อไปในส่วนของบทวิเคราะห์

^{๔๔} Ibid.

^{๔๕} ภิญญพันธ์ พจนะลาวันย์ (๒๕๖๐). *เทศบาล : พื้นที่ เมือง และกาลเวลา*. กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์สยามปริทัศน์.

ภาพแสดงกรอบแนวคิดการวิจัย

Figure 1



บทที่ ๓

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ ผ่านการรวบรวมและวิเคราะห์เอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยประวัติศาสตร์สาขาแรก (Genealogy Theory) ของ Michel Foucault ผ่านเอกสารชั้นต้น อาทิ พระราชบัญญัติ กฎหมาย ราชกิจจานุเบกษา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เอกสารราชการ ปาฐกถา ที่ปรากฏในหนังสือที่ตีพิมพ์แล้ว และจากหลักฐานชั้นรอง อาทิ หนังสือ หรือเอกสารต่าง ๆ อันมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับหรือครอบคลุมนโยบายการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ จนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ (พ.ศ. ๒๔๓๖ – ๒๔๗๘)

โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น ๓ ส่วนดังนี้

๑. ศึกษาและวิเคราะห์แนวคิดมิวนิซิเปอลและการจัดตั้งสุขาภิบาล ก่อนการกำเนิดพระราชบัญญัติเทศบาล ทั้งจากแนวคิดในต่างประเทศ อาทิ อังกฤษ อินเดีย พม่าและสิงคโปร์ และที่ได้แพร่เข้ามาในประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ ๕ โดยการศึกษาจะอยู่ในบทที่ ๔
๒. ศึกษาขั้นตอน ข้อถกเถียง การอภิปราย และข้อสรุปอันนำไปสู่การร่างพระราชบัญญัติเทศบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในสมัยรัชกาลที่ ๖ - ๗ โดยการศึกษาจะอยู่ในบทที่ ๕
๓. ศึกษาขั้นตอน ข้อถกเถียง การอภิปราย และข้อสรุป ในช่วงรัฐบาลใหม่ในระบอบรัฐธรรมนูญ (รัฐบาลคณะราษฎร) ภายหลังการปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยการศึกษาจะอยู่ในบทที่ ๖

บทที่ ๔

การเผยแผ่ครั้งแรกของมิวนิซิเปอลในสยาม : แนวคิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล (Municipality) ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การกลับมาทบทวนองค์ความรู้ของแนวคิด Municipality ก่อนมีคำบัญญัติกฎหมายเป็นภาษาไทยว่า “เทศบาล” นั้นมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องด้วยคำภาษาต่างประเทศเช่น Municipality เป็นคำที่ไม่เคยปรากฏความหมายและภูมิหลังมาก่อนในสังคมไทย ยิ่งไปกว่านั้นการรับเอาแนวคิดตะวันตกเข้ามาสยาม เช่น หลักการปกครองท้องถิ่น (Local Government) หรือต่อมาได้ต่อยอดเป็นแนวคิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ มิวนิซิเปอล/มิวนิซิเปลิตี/Municipality หรือ เทศบาล ในเวลาต่อมา ต่างก็แฝงเบื้องหลังของอิทธิพลแนวคิด โลกทัศน์ และอุดมการณ์ทางการเมืองแบบตะวันตกเอาไว้ เช่น การให้สิทธิ์แก่พลเมือง ทั้งนี้ ชนชั้นนำสยามในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ต่างตระหนักดีว่าภาษาเป็นเรื่องของอำนาจ เมื่อปรากฏคำใหม่ ๆ ขึ้นอย่างรวดเร็วในภาษาที่คนไทยและสังคมไทยใช้สื่อสารกัน การควบคุมความหมายของคำหรือภาษาจึงมีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำที่เกี่ยวข้องกับความรู้สึกร่วมกันและอุดมการณ์ทางการเมือง^{๔๖} พลวัตรและการให้ความหมายของคำ ๆ หนึ่ง ย่อมเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาตรวจสอบเพื่อให้ใกล้เคียงกับบริบทแห่งยุคสมัย ดังนั้น ชะตากรรมของคำว่า Municipality ก็คงไม่ต่างกันที่ต้องถูกตรวจสอบ ชำระ และคลี่คลาย ก่อนที่จะถูกวางหมุดหมายในภาษาไทยเป็น “เทศบาล” ครั้งแรกระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๗๒ - ๒๔๗๓

ปรากฏการณ์เผยแผ่ตัวของ “มิวนิซิเปอล/มิวนิซิเปลิตี/Municipality” ในสังคมไทยนั้นสามารถย้อนกลับถึงรัชสมัยแห่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ นับเวลาได้เป็น ๔ ทศวรรษก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับแรกของไทย แนวคิดนี้ปรากฏขึ้นไล่เลียบกับการปฏิรูปการปกครองของรัชกาลที่ ๕ ที่รวบอำนาจจากเจ้านายและขุนนางท้องถิ่นมาตั้งอำนาจบริหาร การต่างประเทศ การศาล การภาษีอากรและการคลังมาไว้แก่ส่วนกลางที่กรุงเทพฯ โดยมีศูนย์กลางอยู่ที่พระมหากษัตริย์ เสนาบดี และกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่เพิ่งตั้งมาใหม่ได้ไม่นานนักตามรูปแบบระบบราชการอย่างรัฐสมัยใหม่ นับเป็นช่วงเวลาแห่งการรวมศูนย์อำนาจ (Centralisation) โดยแท้จริง^{๔๗}

^{๔๖} สายชล สัตยานุรักษ์ (๒๕๕๘). ประวัติศาสตร์รัฐไทยและสังคมไทย เชียงใหม่, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. หน้า ๑๓๐.

^{๔๗} ดู เตช บุนนาค (๒๕๔๘). การปกครองระบบเทศบาลของประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๕๕๘. กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

โดยศาลากลางแห่งการเผยตัวของ “มิวนิซิเปอล/มิวนิซิเปลิตี/Municipality” ในบทสนทนาของชนชั้นปกครองสยามนั้น ปรากฏหลักฐานว่าเจ้าพระยาอภัยราชา (กุस्ताฟ โรยง ยัคมินส์) ที่ปรึกษากฎหมายชาวเบลเยียมได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเรื่องความจำเป็นที่จะจัดตั้ง “มิวนิซิเปอล” ขึ้นมาให้เหมือนในต่างประเทศในปี พ.ศ. ๒๔๓๖ เพื่อแก้ไขและขจัดปิดเป่าปัญหาความสกปรกโสโครกและปัญหาถนนหนทางในกรุงเทพฯ ต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงขานรับกับข้อกราบบังคมทูลดังกล่าวโดยการนำข้อเสนอของเจ้าพระยาอภัยราชาเข้าในที่ประชุมเสนาบดี แต่อย่างไรก็ดีปรากฏว่าในที่ประชุมเสนาบดีเห็นว่าการปกครองอย่าง Municipal หรือ “มิวนิซิเปอล” เป็นเรื่องใหม่ที่จะนำมาใช้ในสังคมไทยได้อย่างเต็มที่^{๔๘}

แต่ข้อเสนอของเจ้าพระยาอภัยราชาดังกล่าวไว้ว่าจะเปล่าประโยชน์ ในอีก ๒ ปีถัดมาจากการกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาอภัยราชา รัฐบาลได้ตอบสนองข้อเรียกร้องข้างต้นผ่านกระบวนการแต่งตั้ง “กรรมการวิเศษร่างพระราชบัญญัติจัดการนครภิบาล” ในวันที่ ๑๕ กันยายน ร.ศ. ๑๑๔ (พ.ศ. ๒๔๓๘) ซึ่งสาระของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวคือ ให้มีกรมขึ้น ๔ กรมขึ้นกับกระทรวงนครภิบาล (ตั้งขึ้นในวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๕) ประกอบด้วย กรมกองตระเวน กรมรักษาความสะอาด กรมพระสุรัสวดี (เกี่ยวกับการบำรุงศิลปวิทยา) และกรมรักษานักโทษ^{๔๙} ทั้งนี้ เมธีพิชญ์ จงวโรทัย (พ.ศ. ๒๕๔๙) ตั้งข้อสังเกตว่า การตั้งกรมรักษาความสะอาดตามกฎหมายฉบับนี้ มีความเกี่ยวข้องกับหลักการของ Municipality แต่เขายังไม่สามารถหาข้อสรุปได้ว่า “นครภิบาล” มีความสัมพันธ์อย่างไรกับ Municipality^{๕๐} ทั้ง ๆ ที่หากยึดตามรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอย่าง Municipality หรือเทศบาลในต่างประเทศหลายแห่ง ปรากฏว่า ทั้งการรักษาความสะอาด กิจการตำรวจ (พลตระเวน) และการบำรุงศิลปวิทยาเป็นพันธกิจของ Municipality หรือ เทศบาล ทั้งสิ้น และในสมัยรัชกาลที่ ๖ พบว่ามีการแปล Municipality ว่า นครภิบาล ด้วยเช่นกัน^{๕๑}

และอีกกรณีหนึ่ง ได้มีการร่างกฎหมายอีกฉบับ คือ “พระราชบัญญัติลักษณะนครภิบาลสำหรับบังคับแลรักษามณฑลกรุงเทพแลในจังหวัดกรุงเทพ ร.ศ. ๑๑๕” ขึ้นในปีพ.ศ. ๒๔๓๙ สะท้อนลักษณะอันน่าสนใจว่า มีการจัดแยกให้กิจการด้านรักษาความสะอาดและโรคภัยไข้เจ็บไว้ในหน่วย “การสุขาภิบาล” สังกัดกระทรวงนครบาล^{๕๒} เป็นการสะท้อนว่ารูปแบบการปกครองอย่าง “นครภิบาล” นั้นมีความสัมพันธ์แนบแน่นกับแนวคิดการรักษาความสะอาดทั้งในพื้นที่เมืองและการป้องกัน

^{๔๘} ประภัสสร อินธิแสน (๒๕๒๓). บทบาทของสุขาภิบาลที่มีต่อการปกครองตนเองในท้องถิ่นระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๔๑-๒๔๗๖. ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศิลปากร.

หน้า ๑๕.

^{๔๙} http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/๒๔๓๘/๐๒๔/๒๑๖_๑.PDF

^{๕๐} เมธีพิชญ์ จงวโรทัย (๒๕๔๙). สุขาภิบาล : การปกครองท้องถิ่นสยาม พ.ศ. ๒๔๔๐-๒๔๗๖. ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต.

หน้า ๑๐๗.

^{๕๑} Ibid.

หน้า ๑๑๔.

^{๕๒} Ibid.

หน้า ๑๐๗.

โรคภัยไข้เจ็บ ซึ่งได้สะท้อนแนวคิดหน้าที่ในการจัดการสาธารณสุขของรัฐสมัยใหม่อยู่ไม่น้อย อย่างไรก็ตาม ใด “การสุขาภิบาล” ดังกล่าว ก็ยังอยู่ภายใต้สังกัดการปกครองรูปแบบ “นคราภิบาล” อีกทอดหนึ่ง มิใช่หน่วยการปกครองเฉพาะที่แยกขึ้นมาเหมือน “สุขาภิบาลกรุงเทพ” ดังที่จะกล่าวอย่างละเอียดต่อไปข้างหน้า

อย่างไรก็ดีพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับข้างต้นไม่เคยถูกหยิบยกมาใช้ตลอดทั้งรัชกาล แต่กลับมีการเสนอกฎหมายที่มีลักษณะก้าวหน้ากว่าพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับนี้ คือ “ข้อบังคับการซึ่งตั้งขึ้นจำเพาะรักษาเขตกรุงเทพฯ” หรือ “*Constitution of Organization of the Municipality of Bangkok*” พ.ศ. ๒๔๔๐ อันมีสาระสำคัญคือ “ตั้งกรมรักษาเขตในจังหวัดกรุงเทพ” มีอธิบดีเป็นผู้บังคับการแต่งตั้งเจ้าพนักงาน ซึ่งเรียกว่า “เจ้าพนักงานสำหรับจัดเขตแขวงในจังหวัดกรุงเทพฯ” หรือ “Municipal Commissioner”^{๕๓} อันมีหน้าที่

๑. จุดไฟในท้องถนนหลวง ตึกหลวงหรือบ้านหลวง และดูแลเหตุเพลิงไหม้
๒. ปลุกสร้าง ระวังรักษา และตรวจตราตลาดและจัดการสิ่งโสโครกต่าง ๆ
๓. กวาดและรดน้ำถนน และท่อน้ำ
๔. ก่อสร้าง ซ่อมแซม เปลี่ยนแปลงถนนและสะพาน
๕. ก่อสร้าง รื้อและจัดแจงรักษาตึก บ้าน โรงเรือน โรง ร้าน ฯลฯ
๖. การซึ่งต้องการที่จะให้มีความสุขสบายแก่มนุษย์

อย่างไรก็ดี ข้อบังคับการฉบับนี้ก็ไม่ได้ถูกนำมาใช้จริงอีกเช่นกัน กลับกลายเป็นว่ารัฐบาลได้ประกาศใช้ “พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. ๑๑๖” (พ.ศ. ๒๔๔๐) ขึ้นมาทดแทนในปีเดียวกัน^{๕๔}

ถัดมาในปี พ.ศ. ๒๔๔๑ เจ้าพระยาอภัยราชาฯยังคงยืนยันข้อเสนอเดิมที่จะให้กรุงเทพมีการปกครองอย่าง “มิวนิซิเปอล/Municipal” อีก โดยเสนอให้มีการจัดตั้งตัวแทนประชาชนเข้าร่วมบริหารกับเจ้าหน้าที่รัฐด้านสาธารณสุขบุคคลเช่นเดียวกันกับที่กระทำในประเทศแถบยุโรป และ

ท้ายที่สุด หากพระองค์ทรงตัดสินพระราชหฤทัยที่จะจัดตั้งมิวนิซิเปอลกรุงเทพขึ้นนั้นย่อมเป็นประโยชน์ที่จะมอบอำนาจการจัดการเรื่องกิจการสาธารณะแก่องค์การมิวนิซิเปอล ในการบริหารเมืองพระนครของสยาม (Later on if your Majesty decided to institute a Municipality of Bangkok, It might be a useful to give to

^{๕๓} Ibid.

หน้า ๑๐๘.

^{๕๔} Ibid.

Municipal Body the Control of Public Works to the executed in capital of Siam.)^{๕๕}

เมื่อพิจารณาจากบรรดากฎหมายข้างต้นที่ถูกรัฐบาลเพิกเฉยไป รวมทั้งข้อแนะนำของเจ้าพระยาอภัยราชาที่ทักท้วงมาอีกครั้งเป็นคำรบที่สอง นี่เป็นประเด็นที่น่าสนใจมากเพราะต้องไม่ลืมว่า ณ ขณะที่เจ้าพระยาอภัยราชาได้เคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐบาลจัดตั้ง Municipal อีกครั้งนั้น ศุขาภิบาลกรุงเทพได้จัดตั้งขึ้นแล้วตามกฎหมายจัดตั้งพระราชกำหนดศุขาภิบาลกรุงเทพฯ ในวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) นี้ย่อมเป็นที่ประจักษ์ว่าสิ่งที่เจ้าพระยาอภัยราชาเข้าใจและเสนอแก่รัชกาลที่ ๕ นี้ ย่อมไม่ใช่สิ่งที่เกี่ยวข้องกับ “ศุขาภิบาลกรุงเทพ” ที่ได้ถูกจัดตั้งมาทดแทนกันอย่างแน่แท้ และการใช้คำว่า “Municipal Body” ในการเรียกร้องครั้งนี้ ย่อมเป็นระบุถึงรูปแบบ/องค์การคนละอย่างกับศุขาภิบาลกรุงเทพที่ได้จัดตั้งไปแล้วเมื่อปีก่อน และน่าสนใจว่าเขายังได้ถวาย *Outline of Scheme for the Creation Municipality of Bangkok* หรือ *เค้าโครงการจัดตั้งมิวนิชิเปอลกรุงเทพ* แก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอีกด้วย แต่จากการสืบค้นกลับไม่พบเอกสารดังกล่าวอีกต่อไป^{๕๖}

ทั้งนี้ที่น่าสนใจว่า การที่กฎหมายที่เข้ารูป “มิวนิชิเปอลในเขตกรุงเทพ” ก่อนการประกาศตั้งศุขาภิบาลกรุงเทพ ทั้ง ๒ ฉบับ คือ *ร่างพระราชบัญญัติจัดการนคราภิบาล ๑๕* กันยายน ร.ศ. ๑๑๔ (พ.ศ. ๒๔๓๘) และ *ร่างพระราชบัญญัติลักษณะนคราภิบาลสำหรับบังคับแลรักษามณฑลกรุงเทพแลในจังหวัดกรุงเทพ* ร.ศ. ๑๑๕ (พ.ศ. ๒๔๓๙) ต่างก็ถูก “ดองไว้” และไม่ประกาศใช้เสียที จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชกำหนดศุขาภิบาลกรุงเทพฯ ขึ้นแทน ในราวเดือนพฤศจิกายน ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) โดยใน พ.ศ. ๒๔๔๐ นั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกำลังอยู่ในช่วงเสด็จประพาสยุโรปครั้งที่ ๑ ร.ศ. ๑๑๖ (๗ เมษายน – ๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๔๐) และทรงแต่งตั้งให้สมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรี พระอรรคราชเทวี หรือ “สมเด็จพระเจ็ยเอนต์” เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินแทนพระองค์^{๕๗} ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ารัฐบาลผู้สำเร็จราชการแผ่นดินแทนพระองค์นี้เอง ที่ได้ประกาศใช้กฎหมายจัดตั้งศุขาภิบาลกรุงเทพขึ้น และเมื่อในหลวงเสด็จนิวัติถึงพระนคร การ

^{๕๕} หจช., ร.๕ ต.๒/๑๑ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตอบเจ้าพระยาอภัยราชา วันที่ ๑๖ มีนาคม ๑๘๘๘ ใน ประภัสสร อินธิแสน (๒๕๒๓). บทบาทของศุขาภิบาลที่มีต่อการปกครองตนเองในท้องถิ่นระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๔๑-๒๔๗๖. ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศิลปากร.

หน้า ๑๖.

^{๕๖} น่าเสียดายว่าจากการค้นคว้าของประภัสสร ระบุว่าเธอไม่พบเอกสาร Outline of Scheme for the Creation Municipality of Bangkok ปรากฏอยู่ในหอจดหมายเหตุแห่งชาติเลย ทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่า เจ้าพระยาอภัยราชา มีมุมมองเกี่ยวกับ Municipal อย่างไร หรือกำหนดหน้าที่ บทบาท ไว้อย่างไร ดู *ibid.*

หน้า ๑๖.

^{๕๗} Wikipedia. "การเสด็จประพาสยุโรปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว." from <https://th.wikipedia.org/wiki/การเสด็จประพาสยุโรปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว>.

ดำเนินการในด้านศุขาภิบาลกรุงเทพที่เพิ่งถูกจัดตั้งขึ้นไปก่อนหน้านี้ก็ไม่ถูกแตะต้องหรือแก้ไขแต่อย่างใด

กระนั้นก็ดี ผู้ศึกษาไม่ทราบถึงเหตุผลแน่ชัดว่า “เหตุใด” กฎหมายที่ถูกเรียกขานว่าเป็น “มิวนิซิเปอล” ที่ร่างขึ้นมา ๑-๒ ปีก่อน ไม่ถูกนำมาประกาศใช้ ทั้งในช่วงเวลาก่อนรัชกาลที่ ๕ เสด็จประพาสยุโรปหรือหลังเสด็จนิวัตพระนคร เพราะหลังจากนั้นก็ได้มีการนำเสนอกฎหมายอีกฉบับ คือ “ข้อบังคับการซึ่งตั้งขึ้นจำเภาะรักษาเขตทรกรุงเทพฯ” หรือ “*Constitution of Organization of the Municipality of Bangkok* ” พ.ศ. ๒๔๔๐ ซึ่งพิจารณาจากชื่อภาษาอังกฤษแล้วย่อมเข้าใจได้ทันทีว่าเดิมที่ผู้จัดทำกฎหมายมีความตั้งใจจะให้เป็นกฎหมายจัดตั้ง Municipality of Bangkok หรือ มิวนิซิเปอลกรุงเทพ แต่เนื่องจากประสบการณ์ในการเสด็จประพาสยุโรปอาจมีผลในการตัดสินใจพระราชหฤทัยไม่ประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว เพราะ

ที่ความคิดจะตรงกันกับมิวนิซิเปอลในวังที่ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อเวลาเสด็จไปยุโรปคราวก่อน เพื่อจะไม่ให้ไปไม่ไปต้องเประอะเปื้อน แต่ความคิดอันนี้เองสำแดงให้เห็นว่าผู้จัดไม่รู้จัก ก. ข. นโม (หมายถึง ความรู้พื้นฐาน - ผู้ศึกษา) ในงานมิวนิซิเปอลเลย เป็นการคิดเตาขึ้นตามสติปัญญาจะคิดแล่นไปได้ เมื่อแล่นไปในทางไม่จำเป็นก็คงหลงทาง^{๔๔}

เป็นที่ประจักษ์ชัดว่ารัชกาลที่ ๕ ภายหลังกเสด็จประพาสยุโรปทรงได้เรียนรู้และทอดพระเนตรวิธีการจัดการ Municipality จากบรรดาเมืองในยุโรปต่าง ๆ ที่พระองค์ทรงไปเยือนด้วยสายพระเนตรพระองค์เองมาแล้ว พระองค์จึงทรงมีข้อบริภาษอย่างรุนแรงต่อแนวคิด “มิวนิซิเปอลในวังที่ได้จัดตั้งขึ้น” ซึ่งผู้ศึกษาเชื่อว่าเป็นสิ่งเดียวกับ “ข้อบังคับการซึ่งตั้งขึ้นจำเภาะรักษาเขตทรกรุงเทพฯ” หรือ “*Constitution of Organization of the Municipality of Bangkok* ” พ.ศ. ๒๔๔๐ ว่าไม่ตรงกับหลัก “มิวนิซิเปอล” เลย เพราะผู้ร่างกฎหมายไม่มีความรู้และไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องพื้นฐานของมิวนิซิเปอลเสียด้วยซ้ำ ความคิดเช่นนี้อาจเพราะรัชกาลที่ ๕ ต้องการสำแดงความรู้ของพระองค์ในฐานะผู้ที่เคยไปเห็นมิวนิซิเปอลของจริงในต่างประเทศมา แต่ผู้ที่ไม่มีความรู้เลยกลับมาเขียนกฎหมายจัดตั้งมิวนิซิเปอลได้อย่างเป็นตุเป็นตะ และในพระราชนิพนธ์ “ไกลบ้าน” อันเป็นพระราชบันทึกที่กรายวันขณะที่เสด็จประพาสยุโรปครั้งที่ ๑ (พิมพ์ครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๕๐) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรง “ย้า” ถึงหลักมิวนิซิเปอลในประเทศยุโรปและศุขาภิบาลของสยามนั้น “ไม่เหมือนกันเลย” ดังนี้

^{๔๔} ภายพระหัตถเลขาสังราชการในราชการที่ ๕ และ ๖ กับเรื่องประกอบ, ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์พระราชทานในงานพระราชทานเพลิงศพ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (๒๕๐๗) อ้างถึงใน สนธิ เตชานันท์ (๒๕๔๕). แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. นนทบุรี, สถาบันพระปกเกล้า.

บัดนี้เพนอันได้ความว่าการทำงานนี้เพนของคอมมูนนิโล **ตรงกันกับศุขาภิบาล**
อย่างฝรั่งที่เรียกว่ามิวนิซิเปอล (ไม่ใช่ศุขาภิบาลไทย) เพนผู้ทำ ชื่อที่ขยายถนน ทำพนัก ใช้
เงินค่าน้ำ ค่าไฟ เพนต้น^{๕๙}

กระนั้นก็ดี ปรากฏว่าแม้ล่วงมาถึง พ.ศ. ๒๔๔๓ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะ
ยังทรงสนพระราชหฤทัยในการจัดตั้งมิวนิซิเปอลอยู่ โดยทรงสัมพันธ์ว่า การมิวนิซิเปอลนี้จะเป็น
ประโยชน์มาก เพราะองค์การดังกล่าวจะมีเงินทุนเป็นของตนเองอันมาจากการไ้เรียเงินของ
ประชาชนที่อาศัยในเขตจัดการปกครองเป็นทุนไว้ใช้จ่ายในการบำรุง เช่น การรักษาถนน และจุดโคม
ไฟตามถนน^{๖๐} พระองค์ทรงทราบดีว่าการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือ “Municipal Body”
ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องคำนึงถึงประเด็นเงินทุนในการจัดตั้งเป็นองค์การเพื่อเลี้ยงตัวเอง เพราะ
เงินทุนเหล่านี้ต้องเรียกเก็บจากคนในบังคับไทยและต่างประเทศ และในช่วงเวลานั้น รายได้ที่รัฐบาล
เรียกเก็บในกรุงเทพฯได้ประสบปัญหาในการเรียกเก็บ อาทิ ภาษีโรงเรือน ซึ่งเจ้าภาษีสามารถเรียกเก็บ
ได้จากคนในบังคับสยาม แต่คนจีนซึ่งส่วนมากอยู่ในบังคับต่างชาติไม่ต้องเสียนอกเสียจากไปร้องเรียน
กับกงสุลต่างประเทศ ด้วยเหตุนี้ทำให้ภาษีในกรุงเทพฯจึงถูกจัดเก็บได้อย่างไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย^{๖๑}
ประเด็นเงินทุนและรายได้ดังกล่าวสะท้อนความยังไม่พร้อมของรัฐบาลสยามเองที่จะจัดตั้ง “มิวนิซิ
เปอลกรุงเทพฯ” ของรัชกาลที่ ๕ ว่า

ถ้าจะสั่งเพนคราว ๆ ดังนี้ไม่มีประโยชน์ **ควรจะจัดเพนมินิซิเปอลเสียทีเดียว**
เพราะเงินรายได้นั้นไม่ได้เก็บเฉพาะคนไทย คนต่างประเทศก็ต้องเสียด้วย เอาปะปนกับภาษี
อากรรายอื่นก็ไม่ควร ควรจะจ่ายในการมิวนิซิเปอลในกรุงเทพฯ เปิดเผยบาญชีให้ปรากฏ การ
คิดที่จะจัดมิวนิซิเปอลนี้ก็ได้อคิดกันมานานแล้ว แต่ยังไม่มียุทธ ถ้าจะจัดก็ต้องรอเงินแผ่นดิน
จึงได้แต่ทดลองจัดศุขาภิบาลดูแต่ในพระนครก่อน^{๖๒}

แต่ด้วยการไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายไทยกับชาวต่างประเทศและคนในสังกัดต่างชาติใน
พื้นที่กรุงเทพฯและหัวเมือง เนื่องด้วยปัญหาจากสิทธิสภาพนอกอาณาเขตอันเป็นผลจากสนธิสัญญาไม่
เสมอภาค ที่รัฐบาลสยามได้เผชิญและกำลังหาทางคิดแก้ไขอยู่ ด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตนี้ทำให้

^{๕๙} ดู พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (๒๔๕๐). พระราชนิพนธ์เรื่องไถลบ้าน.

^{๖๐} หจช., ร.๕ ต.๒/๘ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตอบเจ้าพระยาอภัยราชา วันที่ ๓ เมษายน ร.ศ.
๑๑๙ ใน ประภัสสร อินธิแสน (๒๕๒๓). บทบาทของศุขาภิบาลที่มีต่อการปกครองตนเองในท้องถิ่นระหว่างปี พ.ศ.
๒๔๔๑-๒๔๗๖. ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศิลปากร.

หน้า ๑๖.

^{๖๑} หจช., ร.๕ ม.๑๒. ๒/๑ คำปรึกษาในที่ประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. ๑๒๔ เรื่องเก็บภาษีโรงเรือน ใน *ibid.*

หน้า ๑๙.

^{๖๒} หจช., ร.๕ ต.๒/๘ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตอบพระยาอภัยราชา วันที่ ๓ เมษายน ร.ศ. ๑๑๙
ใน *ibid.*

รัฐบาลสยามมีอำนาจจำกัดในบางเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกกฎข้อบังคับใด ๆ ต่อคนต่างชาติ โดยเฉพาะชาวยุโรป หรือชาวตะวันออกในบังคับต่างชาติ อาทิ คนจีนสังกัดเจ้าอาณานิคมอังกฤษหรือฝรั่งเศส^{๖๓}

อย่างที่กล่าวไปแล้วว่าการปกครองท้องถิ่นรูปแบบมิวนิซิเปอลหรือเทศบาลนั้น การเก็บรายได้จากบรรดาร้านรวงในพื้นที่เขตเมืองและตลาดย่อมเป็นหัวใจสำคัญที่จะนำมาเป็นเงินทุนบำรุงพื้นที่เขตนั้น ๆ ด้วยข้อจำกัดเหล่านี้ ทำให้แนวคิดที่จะจัดตั้ง “มิวนิซิเปอล” ต้องถูกระงับไว้ก่อน เพราะเบื้องต้นได้ปรากฏการจัดตั้งหน่วยสุขาภิบาลกรุงเทพ เข้ามารจัดการเรื่องความสะอาด สุขอนามัย ความเรียบร้อยของถนนหนทางในเขตพระนครไปพลางแล้ว

ควรต้องกล่าวไว้ด้วยว่า นอกเหนือไปจากแนวคิดการจัดตั้ง “มิวนิซิเปอล” โดยชนชั้นนำสยามแล้ว บทความที่ปรากฏตามหนังสือพิมพ์ภาษาอังกฤษฉบับหนึ่ง คือ Bangkok Times ได้เรียกร้องข้อเสนอให้รัฐบาลจัดตั้ง Municipal / Municipality ขึ้นมาในกรุงเทพอีกด้วย อาทิ บทความ “Possible Improvements in Bangkok” (๒๗ กุมภาพันธ์ ๑๘๘๘), “A Municipal Tax For Bangkok” (๑๖ มิถุนายน ๑๘๘๙), “Wanted, A Municipality” (๓๐ พฤศจิกายน ๑๘๙๒) และ “Municipal Functions” (๗ ธันวาคม ๑๘๙๒) จะเห็นได้ว่ากระแสธารแห่งการเสนอให้จัดตั้ง “มิวนิซิเปอล” ในกรุงเทพ สามารถย้อนไปได้ถึง พ.ศ. ๒๔๓๑ (ค.ศ. ๑๘๘๘) เลยทีเดียว^{๖๔} แต่ก็ถือว่าเป็นเพียงกระแสธาร และเป็นข้อเสนอส่วนบุคคลที่รับรู้กันอย่างแคบ ๆ ในหมู่ชาวต่างประเทศหรือชาวสยามผู้สามารถอ่านหนังสือภาษาอังกฤษได้เท่านั้น

เห็นได้ว่าชนชั้นนำสยามได้เปลี่ยนความสนใจที่จะจัดตั้งมิวนิซิเปอลในกรุงเทพไปชั่วคราว และไปให้ความสนใจกับ “กรมสุขาภิบาลกรุงเทพ” ซึ่งเป็น “หน่วยงานด้านกิจการสาธารณสุข” สังกัดกระทรวงนครบาล ที่ได้ถูกตั้งขึ้นเบื้องต้นเพื่อระงับเหตุความรำคาญและความรู้สึกเสียหายจากความสกปรกในพื้นที่กรุงเทพพระนคร อันเป็นสาเหตุเดียวที่ทำให้เกิดการเรียกร้องให้จัดตั้งมิวนิซิเปอลในพื้นที่กรุงเทพก่อนหน้านี้ ทั้งนี้ สุขาภิบาลทั้งในพื้นที่กรุงเทพและหัวเมือง (ที่ตั้งขึ้นในเวลาต่อมา) เป็นการดำเนินงานโดยข้าราชการจากรัฐส่วนกลางหรือภูมิภาค ไม่ใช่การจัดตั้งเป็นองค์กรตามหลักการปกครองท้องถิ่นหรือมิวนิซิเปอลแต่อย่างใด และข้อควรสังเกตคือ ปัญหาที่เป็นมูลเหตุไปสู่การเสนอจัดตั้ง “มิวนิซิเปอลกรุงเทพ” ของทั้งของเจ้าพระยาอภัยราชาและชุมชนชาวต่างประเทศในกรุงเทพ คือ การตื่นตัวเรื่องปัญหาด้าน “สาธารณสุข” อันเป็นสิ่งสำคัญเร่งด่วนที่รัฐบาลต้องดำเนินการกู้หน้าตากรุงเทพในฐานะเมืองหลวงของสยาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาความสะอาดซึ่ง

^{๖๓} จีรวุฒิ บุญรัศมี (๒๕๖๐). "การแก้ไขสนธิสัญญาไม่เสมอภาคและการสิ้นสุดของสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของสยามในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์" *รพี* ๖๐ วารสารคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่

หน้า ๘๐-๘๕.

^{๖๔} เมธีพิชญ์ จวงโรทัย (๒๕๔๙). สุขาภิบาล : การปกครองท้องถิ่นสยาม พ.ศ. ๒๔๔๐-๒๔๗๖. *ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต.*

หน้า ๑๗.

รัฐสมัยใหม่ต้องมีหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันโรคระบาด ซึ่งขณะนั้นเชื่อว่าเกิดจากสิ่งแวดลอมพิษที่เป็นบ่อเกิดแห่งโรคตามทฤษฎีอายุพิช ดังจะกล่าวต่อไปข้างหน้า

ก่อนศุขาภิบาลกรุงเทพ : พรหมแดนความรู้ของสยามในการเร่งรัดจัดการปัญหาด้านสาธารณสุข

หากสืบค้นความหมายของ ศุขาภิบาล/สุขาภิบาล ในฐานะความหมายทั่วไปที่ไม่ใช่ “หน่วยการปกครองแบบศุขาภิบาล/สุขาภิบาล” จะพบว่า ศุขาภิบาล/สุขาภิบาล มาจากคำว่า Sanitation (คำนาม) ซึ่งพจนานุกรมภาษาอังกฤษของมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด ได้ให้ความหมายว่า

ระบบของการเก็บกวาดสถานที่ให้สะอาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเคลื่อนย้ายของเสียอันเกิดจากมนุษย์ (The equipment and systems that keep places clean, especially by removing human waste.)^{๒๕}

ส่วนความหมายในภาษาไทยนั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ออนไลน์ (พ.ศ. ๒๕๕๔) ได้ให้ความหมายของ สุขาภิบาล ไว้เพียงว่า

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่จัดตั้งขึ้นสำหรับท้องถิ่นที่ยังไม่พร้อมที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาล โดยมีนายอำเภอเป็นประธาน. (ป.สุข + อภิบาล)^{๒๖}

จะเห็นได้ว่าความหมายของ ศุขาภิบาล/สุขาภิบาล ในภาษาอังกฤษและภาษาไทยมีความหมายที่มีจุดเน้นแตกต่างกัน สำหรับสุขาภิบาลในภาษาไทยมีลักษณะแคบกว่า อันหมายถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่พร้อมจะตั้งเป็นเทศบาลเท่านั้นและองค์การดังกล่าวก็ถูกยกเลิกไปแล้ว แต่ความหมายในภาษาอังกฤษกลับมีลักษณะกว้างกว่า และมีความหมายเกี่ยวข้องกับแนวคิดสาธารณสุขและสุขอนามัยที่ยังสืบสาวได้ไปจนถึงที่มาและจุดหมายของการตั้งหน่วยการปกครอง “ศุขาภิบาล” ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ดังจะกล่าวต่อไป

เพื่อให้ง่ายต่อการศึกษาแนวคิดความเชื่อมโยงบางประการระหว่างศุขาภิบาลกับเทศบาล ผู้ศึกษาเชื่อว่าในความเข้าใจของคนในอดีต ทั้ง ศุขาภิบาลและมิวนิซิเปอล(หรือต่อมาคือเทศบาล) ต่างก็มีปริมนทลของความรู้ซ้อนทับกันพอสมควรจนแทบแยกไม่ออก อันเนื่องมาจากการรับเอาความรู้มาจากภายนอกมาปรับใช้ ดังนั้น เพื่อที่จะได้ทำความเข้าใจสถานะของความรู้โดยภาพรวมก่อนการ

^{๒๕} Oxford Learner's Dictionaries. "sanitation." from

https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/american_english/sanitation.

^{๒๖} พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ออนไลน์ (๒๕๕๔). "ศุขาภิบาล." from <https://dictionary.orst.go.th/ศุขาภิบาล> .

เกิดขึ้นของเทศบาลแห่งแรกในไทยในปีพ.ศ. ๒๔๗๘ งานศึกษานี้จึงเสนอว่าเห็นควรต้องทบทวนแนวคิดการจัดตั้งสุขาภิบาลเป็นอันดับแรก และเมื่อได้ตรวจสอบงานวิชาการ อาทิ วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา “สุขาภิบาล/สุขาภิบาล” ในประเทศไทย อย่างน้อย ๒ ชั้นที่สำคัญ ๆ คือ บทบาทของสุขาภิบาลที่มีต่อการปกครองตนเองในท้องถิ่น ระหว่างปี พ.ศ.๒๔๔๑-๒๔๗๖ วิทยานิพนธ์ภาควิชาประวัติศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๒๓ โดย ประภัสสร อินธิแสน และ สุขาภิบาล : การปกครองท้องถิ่นสยาม พ.ศ.๒๔๔๐-๒๔๗๖ วิทยานิพนธ์ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๔ โดย เมธิพัชญ์ จงวโรทัย

ปรากฏว่างานวิชาการข้างต้นนี้ มุ่งสนใจเพียงการศึกษากระบวนการจัดตั้งสุขาภิบาลผ่านเอกสารภาษาไทยโดยเฉพาะเอกสารชั้นต้น โดยใช้การวิเคราะห์ผ่านกรอบการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดประชาธิปไตยสมัยใหม่ รวมถึงการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของสุขาภิบาลเท่านั้น แต่งานเหล่านี้กลับไม่ได้ให้คำตอบว่า “สุขาภิบาล” เป็นประดิษฐกรรมของรัฐไทยเองหรือไม่ หรือหากนำเข้รูปแบบมาจากต่างประเทศแล้ว ในต่างประเทศมีแนวคิดเบื้องหลังการจัดตั้งแบบใด หรือแตกต่างกับไทยอย่างไรบ้าง ซึ่งหากพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ทางกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งของรัฐบาลก่อนการประกาศจัดตั้งเทศบาลขึ้นอย่างเป็นทางการของไทยปี พ.ศ.๒๔๗๘ บรรดากฎหมายหรือคำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสุขาภิบาลและเทศบาลในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๓๘ - ๒๔๗๖ นั้น มีจำนวนมากถึง ๑๓ ฉบับ ดังตารางต่อไปนี้

Table ๑

**ตารางพระราชบัญญัติ ระเบียบ คำสั่ง หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศุขาภิบาลและการ
เทศบาลระหว่าง พ.ศ. ๒๔๓๘ - ๒๔๗๖**

รัชสมัย	ชื่อของระเบียบ คำสั่ง หรือกฎหมาย	เนื้อหาสำคัญ
รัชกาลที่ ๕	๑. ร่างพระราชบัญญัติจัดการนคราภิบาล พ.ศ.๒๔๓๘	เป็นกฎหมายที่กล่าวถึงการปกครองอย่าง municipal ฉบับแรกของสยาม แต่ไม่ได้ประกาศใช้ (เป็นการจัดการโดยรัฐ)
รัชกาลที่ ๕	๒. ร่างพระราชบัญญัติลักษณะนคราภิบาลสำหรับบังคับแลรักษามณฑลกรุงเทพแลในจังหวัดกรุงเทพ พ.ศ.๒๔๓๙	เป็นกฎหมายที่กล่าวถึงการปกครองอย่าง municipal แต่ไม่ได้ประกาศใช้ (เป็นการจัดการโดยรัฐ)
รัชกาลที่ ๕	๓. ร่างข้อบังคับการซึ่งตั้งต้นขึ้นจำเภาะรักษาเขตกรุงเทพฯ พ.ศ. ๒๔๔๐ หรือ Constitution of Organization of the Municipality of Bangkok	ตั้งกรมรักษาเขตในจังหวัดกรุงเทพฯ และมีเจ้าพนักงานที่เรียกว่า municipal commissioner แต่ไม่ได้ประกาศใช้ (เป็นการจัดการโดยรัฐ)
รัชกาลที่ ๕	๔. พระราชกำหนดศุขาภิบาลกรุงเทพฯ พ.ศ.๒๔๔๐ (ประกาศใช้)	ประกาศใช้และจัดตั้งศุขาภิบาลกรุงเทพฯ ขึ้น (เป็นการจัดการโดยรัฐ/กระทรวงนครบาล)
รัชกาลที่ ๕	๕. Outline of Scheme for the Creation Municipality of Bangkok พ.ศ.๒๔๔๐	เสนอให้ตั้ง municipal body ขึ้นมา อันเป็นคนละอย่างกับศุขาภิบาลกรุงเทพฯ แต่ไม่ได้ประกาศใช้ (ไม่ปรากฏข้อมูลเรื่องการรวบรวมอำนาจ)
รัชกาลที่ ๕	๖. ประกาศแก่ภาชิโรงร้าน จัดศุขาภิบาลตลาดท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร พ.ศ.๒๔๔๙	ประกาศใช้และเป็นการจัดตั้งศุขาภิบาลตามหัวเมืองขึ้นครั้งแรกในสยาม (เป็นการจัดการโดยรัฐ/ข้าราชการท้องถิ่น)
รัชกาลที่ ๕	๗. พระราชบัญญัติจัดการศุขาภิบาลตามหัวเมือง พ.ศ.๒๔๕๑	ประกาศใช้และเป็นการจัดตั้งศุขาภิบาลตามหัวเมือง (เป็นการจัดการโดยรัฐ/ข้าราชการท้องถิ่น)
รัชกาลที่ ๖	๘. ประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการศุขาภิบาลตามหัวเมือง พ.ศ.๒๔๕๘	ประกาศใช้และเป็นการจัดตั้งศุขาภิบาลตามหัวเมือง (เป็นการจัดการโดยรัฐ/ข้าราชการท้องถิ่น)
รัชกาลที่ ๖	๙. พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๖๔	ประกาศใช้ และปรากฏรูปแบบโรงเรียนประชาบาล ที่เข้ารูปการปกครองท้องถิ่น
รัชกาลที่ ๖	๑๐. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ ๑ และ ๒ พ.ศ. ๒๔๖๘	ประกาศใช้ และระบุรูปแบบการปกครองอย่างประชาบาล (municipality) ที่เข้ารูปการปกครองท้องถิ่น
รัชกาลที่ ๗	๑๑. ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๗๓	ปรากฏรูปแบบการปกครองอย่างเทศบาล (municipality) ที่เข้ารูปการปกครองท้องถิ่น แต่ไม่ได้ประกาศใช้
รัชกาลที่ ๗	๑๒. พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.๒๔๗๖	ประกาศใช้ และระบุรูปแบบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น
รัชกาลที่ ๗	๑๓. พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.๒๔๗๖	ปรากฏรูปแบบการปกครองอย่างเทศบาล (municipality) ที่เข้ารูปการปกครองท้องถิ่น และถูกประกาศใช้

ดังนั้น เนื้อหาในส่วนหลังจากนี้จึงจำเป็นต้องรื้อฟื้นถึงแนวคิดและที่มาของ “สุขาภิบาลของไทย” อันเป็นผลมาจากการผันแปรของความรู้และประสบการณ์มาจากต่างประเทศเสียก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศอังกฤษภายหลังจากเกิดการปฏิรูปกิจการสุขาภิบาลครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. ๑๘๔๙ จากอิทธิพลของ Edwin Chadwick อันส่งผลกระทึนถึงมาตรการสุขาภิบาล (Sanitary/Sanitory) ทั้งในประเทศอังกฤษเองรวมถึงดินแดนในอาณานิคม อาทิ อินเดีย สิงคโปร์ พม่าและฮ่องกง ซึ่งกระแสการปฏิรูปดังกล่าวส่งผลให้เกิดการจัดตั้งองค์การ/คณะกรรมการสุขาภิบาล ภายใต้อำนาจปกครองท้องถิ่นซึ่งถูกควบคุมโดยรัฐบาลอาณานิคมอีกชั้นหนึ่ง ดังจะกล่าวต่อไป

จากอาชีพสุขาภิบาล : แนวคิดการจัดการสุขาภิบาลของอังกฤษภายใต้อิทธิพลของ Edwin Chadwick

ประเทศอังกฤษในรัชสมัยสมเด็จพระนางเจ้าวิกตอเรีย (ครองราชย์ ค.ศ.๑๘๓๗-๑๘๐๑) เป็นช่วงที่เกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมขึ้น สังคมอังกฤษเปลี่ยนจากสังคมอุตสาหกรรมขนาดเล็กเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เพื่อนำวัตถุดิบจากประเทศอาณานิคมมาแปรรูป และป้อนสินค้าสำเร็จรูปกลับสู่ประเทศในอาณานิคมดังกล่าว ท้ายที่สุดแล้ว ความเป็นเมืองและการหลั่งไหลของประชากรจากชนบทสู่เมืองเพราะผลจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม เป็นผลให้เกิดปัญหาสาธารณสุขขึ้นในเขตเมืองและชนบทต่าง ๆ จากการดำรงชีวิตกันอย่างแออัด การขาดความรู้และการจัดการด้านสาธารณสุขที่ไม่ดีนัก ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา อาทิ ความสกปรกตามถนนหนทาง ของเสียจากมนุษย์ทั้งบนพื้นถนนและรอบ ๆ บ้านเรือน ปัญหากลิ่นจากท่อระบายน้ำเสีย

ทั้งนี้ ความสกปรกจากของเสียและขยะมูลฝอย ณ เวลานั้น เชื่อว่าเป็นแหล่งที่หมักหมมและที่มาของโรคหลายชนิดตามทฤษฎีอายุพิช การระบาดครั้งใหญ่ของอหิวาต์ในปี ค.ศ. ๑๘๕๔ ทำให้พลเมืองลอนดอนเสียชีวิตกว่า ๑๐,๐๐๐ คน นอกจากนั้นยังปรากฏการเกิดการระบาดของโรคอื่น ๆ อาทิ โรคฝีดาษ และรากสาดใหญ่อีกด้วย^{๖๗} โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแพร่ระบาดครั้งใหญ่ของอหิวาต์ทั่วประเทศอังกฤษในปี ค.ศ. ๑๘๔๙ (พ.ศ. ๒๓๙๒)^{๖๘} ทั้ง ๆ ที่คริสต์ศตวรรษก่อนหน้านี้อหิวาต์เป็นสิ่งที่ชาวอังกฤษไม่เคยรู้จักมาก่อนเพราะเป็นโรคที่มีแหล่งกำเนิดมาจากดินแดนโพ้นทะเล คือ จาก

^{๖๗} Michael Youngkin. "HEALTH AND SANITARY CONDITIONS IN VICTORIAN ERA LONDON." from <http://www.michaelyoungkin.com/health-and-sanitary-conditions-in-london/>.

^{๖๘} Chris Wilson (๒๕๖๓). "The cholera outbreak in a Victorian asylum that anticipated the coronavirus crisis in care homes." from <https://medicalxpress.com/news/๒๐๒๐-๐๕-cholera-outbreak-victorian-asylum-coronavirus.html>.

ประเทศอินเดีย^{๖๙} ซึ่งแม้ขณะนั้นชาวอังกฤษจะรู้จักการรับมือกับโรคระบาดตามทฤษฎีระบาดวิทยาของนายแพทย์ John Snow (ค.ศ.๑๘๑๓-๑๘๕๘)^{๗๐} อย่างไรก็ตามก็มีความเชื่อว่าโรคระบาดสามารถติดต่อกันได้ (contagious) นั้นยังไม่ได้รับการยอมรับแต่อย่างใดจนกระทั่งถูกหักล้างด้วยทฤษฎีเชื้อโรค (Germ Theory) ในเวลาต่อมา การอุบัติขึ้นของโรคระบาดที่ไม่รู้จักอันเป็นสาเหตุให้ผู้คนล้มตายจำนวนมากโดยเฉพาะในเขตเมือง ทำให้ช่วงเวลานั้นอังกฤษต้องเร่งแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขในทุก ๆ มิติ แม้กระทั่งเทศบาลตามเมืองต่าง ๆ ก็ต้องเผชิญกับการปรับตัวให้มีพันธกิจด้านสาธารณสุขเช่นกัน อาทิ การจัดตั้งกรรมการด้านสาธารณสุข (Board of Health)^{๗๑}

ทั้งนี้ ความเคลื่อนไหวในช่วงการปฏิรูประบบสาธารณสุขของอังกฤษโดยภาพรวม เกิดขึ้นภายหลังที่ Edwin Chadwick นักกฎหมายชาวอังกฤษ ได้ตีพิมพ์ “*The Report from the Poor Law Commissioners on Inquiry into The Sanitary Conditions Of the Labouring Population of Great Britain*” ในปี พ.ศ. ๒๓๘๕ ซึ่งเอกสารดังกล่าวได้กล่าวถึงสภาพความเป็นอยู่ชนชั้นล่างในอังกฤษที่ต้องเผชิญกับปัญหาด้านสุขภาพ อันเกิดมาจากสภาพความเป็นอยู่ที่ไม่ถูกสุขลักษณะภายหลังจากที่อังกฤษได้เข้าสู่สังคมอุตสาหกรรม รายงานดังกล่าวของ Chadwick ได้ก่อให้เกิดแรงผลักดันไปสู่การตราพระราชบัญญัติสาธารณสุขในปี พ.ศ. ๒๓๙๑ (Public Health Act ๑๘๔๘) โดยรัฐสภาอังกฤษ ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้สะท้อนอิทธิพลของแนวคิดอายุพิชว่าเป็นบ่อเกิดแห่งโรคระบาด ดังนั้นรัฐจึงต้องดำเนินการด้านสุขาภิบาลอย่างเต็มที่^{๗๒} นั้นหมายถึงการรักษาความสะอาดในครัวเรือนและสถานที่ต่าง ๆ ที่จะมีผู้คนสัญจรไปมา การทำลายแหล่งที่อาจเป็นที่หมักหมมชุกชอนของโรค รวมไปถึงสอดส่องและจัดการสถานที่ที่มีกลิ่นไม่พึงประสงค์ (noxious odors) ซึ่งเชื่อกันว่ากลิ่นดังกล่าวคืออายุพิชที่ก่อให้เกิดโรค^{๗๓}

จากการปฏิรูปด้านสาธารณสุขดังกล่าวของรัฐบาลกลางในปี พ.ศ. ๒๓๙๑ อันมีเบื้องหลังจากทฤษฎีอายุพิชนั้น ได้ส่งผลต่อแนวคิดการบำรุงให้ประชาชนมีสุขภาพแข็งแรงสมบูรณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอังกฤษ และการจัดการด้านสาธารณสุขนั้นไม่ควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง

^{๖๙} Ian Morley (๒๕๕๐). "City Chaos, Contagion, Chadwick, and Social Justice." *Yale Journal of Biology and Medicine* ปีที่ ๘๐.

หน้า ๖๖.

^{๗๐} ดู Howard Brody (๒๕๔๓). "Map-making and myth-making in Broad Street: the London cholera epidemic, ๑๘๕๔." *THE LANCET* ฉบับที่ ๓๕๖.

^{๗๑} Ian Morley (๒๕๕๐). "City Chaos, Contagion, Chadwick, and Social Justice." *Yale Journal of Biology and Medicine* ปีที่ ๘๐.

หน้า ๖๗.

^{๗๒} Ian Morley City Chaos, Contagion, Chadwick, and Social Justice ใน *Yale Journal of Biology and Medicine* ๘๐ (๒๐๐๗) *ibid*.

หน้า ๖๑.

^{๗๓} *Ibid*.

หน้า ๗๐.

แต่ควรเป็นหน้าที่ของเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะทราบดีที่สุดเกี่ยวกับเรื่องความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงสถานการณ์ที่กำลังเป็นอยู่ในพื้นที่นั้น ๆ (Municipal governments that would implement schemes given local needs and circumstances.) ทั้งนี้มาตรการต่าง ๆ ในการจัดการนั้นให้ยึดตามที่รัฐสภาของประเทศได้กำหนดมา อาทิ วิธีปฏิบัติในการระงับโรคและการจัดการด้านการเงิน แม้กระทั่งนักการเมืองระดับชาติในอังกฤษก็สนับสนุนแนวคิดนี้ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าอำนาจบางประการของท้องถิ่นในการจัดการปัญหาด้านสาธารณสุขนั้นได้รับการรับรองจากรัฐบาลกลางอย่างแข็งขัน^{๗๔}

ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวได้กำหนดว่า หากพื้นที่ใดมีจำนวนคนเสียชีวิต ๒๓ : ๑,๐๐๐ คน จำต้องเร่งจัดตั้งคณะกรรมการสาธารณสุขท้องถิ่น (Board of Health) ขึ้น อันมีอำนาจหน้าที่ในควบคุมและจัดการถนนหนทางให้สะอาดเรียบร้อย หรือจัดให้มีน้ำประปาที่สะอาด และการกำจัดขยะมูลฝอย รวมไปถึงการควบคุมการก่อสร้างอาคารต่าง ๆ นั้นต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล กล่าวคือ ต้องมีพื้นที่สว่าง และโรงพอกที่จะระบายอากาศที่เป็นพิษออกไปได้^{๗๕} ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายสาธารณสุขอีก คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๔๑๘ (Public Health Act ๑๘๗๕) ได้นำไปสู่การจัดตั้งหน่วยการปกครองอย่างสุขาภิบาลของอังกฤษขึ้นอย่างเป็นทางการ ซึ่งต่างเดิมที่เคยจัดเป็นเพียงคณะกรรมการ (Board) โดยระบุให้มีสถานะเป็นองค์การ คือ Sanitary Districts ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวออกแบบให้ Sanitary Districts มีด้วยกัน ๒ ประเภท คือ Urban Sanitary Districts (สุขาภิบาลเขตเมือง) และ Rural Sanitary Districts (สุขาภิบาลเขตชนบท) เว้นเสียแต่ในเขตเมืองหลวง

กฎหมายฉบับดังกล่าวระบุอย่างชัดเจนว่าให้ Sanitary Districts อยู่ภายใต้การควบคุมขององค์การปกครองท้องถิ่น (Local Governments) โดยในระยะแรกก่อนมีการเลือกตั้ง กฎหมายได้ให้อำนาจคณะกรรมการท้องถิ่น (The Local Board) เป็นผู้บริหารไปพลางก่อน คือ นายก (Mayor) และคณะมนตรี (Aldermen) ของหน่วยงานท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้บริหารโดยตำแหน่ง ก่อนมีการโอนอำนาจไปสู่คณะกรรมการท้องถิ่นที่จะเลือกตั้งขึ้นภายหลัง^{๗๖} ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๔๓๗ (Local Government Act ๑๘๙๔) ได้มีการยกฐานะให้ Urban Sanitary Districts และ Rural Sanitary Districts เป็นสภาเขตเมืองและชนบท (Urban and Rural districts) และให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของของสภาเคาน์ตี (County Councils) ซึ่งเป็นสภาท้องถิ่นขนาดใหญ่กว่า^{๗๗}

^{๗๔} Ibid.

^{๗๕} Ibid.

^{๗๖} UK Legislation. "Public Health Act ๑๘๗๕." from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/๓๘-๓๙/๕๕/part/II/crossheading/constitution-of-districts-and-authorities/enacted?view=plain>.

^{๗๗} UK Legislation. "Local Government Act ๑๘๙๔." from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/๕๖-๕๗/๗๓/contents>.

กล่าวโดยสรุป จากอิทธิพลของกระแสการปฏิรูปสุขาภิบาลของ Edwin Chadwick ดังกล่าว ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ของอังกฤษ ทั้งส่วนกลางและท้องถิ่น ให้ความสำคัญกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เป็นพิษ เพราะเชื่อว่าสิ่งสกปรกโสโครกในเขตเมือง อาทิ น้ำเน่า ของเสียจากมนุษย์ ขยะมูลฝอย ซากต่าง ๆ อาจเกิดการหมักหมม และกลายเป็นบ่อเกิดของโรคร้ายแรงได้ ซึ่งขณะนั้น อหิวาต์เป็นโรคที่น่ากลัวมากในสายตาคนอังกฤษสมัยพระนางเจ้าวิกตอเรีย โรคดังกล่าวมีต้นกำเนิดมาจากอินเดีย เชื่อกันในตอนแรกว่าละอองของอายุพิชปนเปื้อนลงในน้ำแล้วมีผู้คนบริโภคน้ำนั้นเข้าไป และได้ขับถ่ายของเสียที่มีอายุพิชปนเปื้อนลงสู่แม่น้ำ เป็นการแพร่อายุพิชต่อ ๆ ไปแก่คนอื่น^{๗๘} ดังนั้น พันธกิจของรัฐส่วนกลางและท้องถิ่นจึงถือว่าเป็นการจัดการด้านสุขาภิบาล (Sanitary) อาทิ การจัดการถนนหนทางให้สะอาด การกำจัดขยะมูลฝอย การจัดการแหล่งน้ำน้ำเสีย การจัดการคูน้ำและท่อน้ำทิ้ง การจัดการน้ำอุปโภคบริโภคที่สะอาด รวมทั้งการกำหนดให้อาคารก่อสร้างมีพื้นที่โล่งพอที่จะถ่ายเทอากาศอันเป็นพิษได้ ซึ่งการจัดการด้านสุขาภิบาล (Sanitary) ล้วนเป็นอิทธิพลจากทฤษฎีอายุพิช ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

สุขาภิบาลในประเทศอินเดียภายใต้กองทัพจักรวรรดิอังกฤษ

สำหรับประเทศอินเดียซึ่งเป็นประเทศอาณานิคมของอังกฤษ หรือเรียกกันว่า บริติชราช (British Raj) การปกครองในระยะแรกนั้นตกอยู่ภายใต้การควบคุมของบริษัทอินเดียตะวันออก (East India Company) แต่ต่อมาเมื่อเกิดเหตุจลาจลของชนพื้นเมืองอินเดียขึ้นในเขต Barrackpore ปี ค.ศ. ๑๘๒๔ (พ.ศ. ๒๓๖๗) นั้นเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่เกิดการระบาดของโรคอหิวาต์ เจ้าจักรวรรดิอังกฤษหาทางออกโดยการเก็บสะสมสถิติต่าง ๆ ของการระบาดของโรคและจัดทำแผนที่เพื่อประโยชน์ทางการแพทย์ซึ่งศาสตร์นี้ถูกเรียกว่า “ภูมิศาสตร์เพื่อการแพทย์” (Medical topography) เพื่อการสอดส่อง เก็บข้อมูล และควบคุมการขยายพื้นที่ของการแพร่ระบาดของโรคเพื่อประโยชน์สูงสุดในการควบคุมจักรวรรดิและอาณานิคม ต่อมาบริษัทอินเดียตะวันออกเกิดการเปลี่ยนแปลงบทบาทในการบริหารจัดการดินแดนอาณานิคมอินเดียครั้งใหญ่ คือ เพิ่มบทบาทของการบริหารราชการและการทหารมากขึ้น และได้ลดบทบาทของพาณิชย์ลง และต่อมากรมแพทย์ทหารอังกฤษ (The British Army Medical Department) ได้จัดพิมพ์นิตยสาร *Statistical, Sanitary, and Medical Reports* หรือ *Sanitary Reports* ในปี ค.ศ. ๑๘๕๙ (พ.ศ. ๒๔๐๒) เพื่อการสำรวจตรวจสอบและรายงานผลข้อมูลทางสุขาภิบาลในดินแดนอาณานิคม ทั้งในแอฟริกา ออสเตรเลีย จีน ตลอดจนจนถึง

^{๗๘} Romola Jane Davenport (๒๕๖๑). *The History of the Family*. ประเทศสหราชอาณาจักร, Informa UK Limited, trading as Taylor & Francis Group.

ดินแดนที่กองทัพอังกฤษได้เข้าไปตั้งที่มั่นไว้^{๗๙} ซึ่งการใช้วิธีการสำรวจและรายงานผลปัญหาด้านสุขาภิบาล (Sanitary Reports) ดังกล่าวของรัฐบาลอาณานิคมอินเดีย ได้สะท้อนการรับอิทธิพลการจัดการด้านสาธารณสุขของ Edwin Chadwick มาอย่างชัดเจน^{๘๐}

อย่างไรก็ดี เหตุการณ์กบฏครั้งสำคัญในดินแดนบริติชราช ค.ศ. ๑๘๕๗ (พ.ศ.๒๔๐๐) ที่เรียกกันว่า *Indian Mutiny ๑๘๕๗* ซึ่งเป็นการลุกขึ้นสู้ครั้งสำคัญและยิ่งใหญ่ที่สุดในอินเดีย เพราะเกิดการสู้รบฆ่าฟันกันระหว่างชาวอังกฤษเจ้าอาณานิคมและคนพื้นเมืองชาวอินเดียจนมีคนล้มตายจำนวนมาก ไม่เว้นแม้แต่ผู้หญิงและเด็กเล็ก ๆ แต่เหตุการณ์นี้ทำให้บริษัทอินเดียตะวันออกถูกวิจารณ์อย่างหนักว่าไม่สนใจใยดีกับสวัสดิการของกองทัพอังกฤษ เพราะจำนวนของทหารที่ตายเพราะอาการเจ็บป่วยจากโรคนั้นมากกว่าที่ตายเพราะถูกฆ่าในสงครามเสียอีก ท้ายที่สุดอำนาจในการบริหารอาณานิคมของบริษัทได้ถูกราชสำนักอังกฤษยึดคืนไป และเป็นผลให้กองทัพอังกฤษตระหนักได้ว่าปัญหาการสูญเสียทหารจำนวนมากจากโรคภัยไข้เจ็บนั้นควรต้องเร่งแก้ไข ดังนั้น การจัดการด้านสาธารณสุขและสุขอนามัยกองทัพจึงเป็นสิ่งที่ถูกปรับใช้ในเวลาต่อมาเพื่อลดการสูญเสียทหารโดยไม่จำเป็น^{๘๑}

โรคระบาดที่นำกลัวที่สุดในสายตาของกองทัพอังกฤษในอินเดียคือ อหิวาต์ ซึ่งถูกขนานนามกันว่าเป็นดุจ “ปีศาจที่ซ่อนเร้น” (Lurking evils) อยู่ตามสถานที่ต่าง ๆ ที่ไม่ถูกหลักสุขอนามัย อาทิ ตามถนนหนทางในชนบทที่ห่างไกลในเขตมัทราส หรือตามเส้นทางรถไฟไปยังเขตชนบทที่ห่างไกลจากการดำเนินการด้านสาธารณสุขเพื่อรักษาความมั่นคงของกองทัพดังกล่าว สะท้อนแนวคิดของการควบคุมดินแดนอาณานิคม และการนำความรู้และเทคโนโลยีจากตะวันตกมาใช้ในอินเดีย^{๘๒} โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการควบคุมโรคระบาดที่คร่าชีวิตคนผิวขาวจำนวนมากกว่าที่เสียชีวิตในสงคราม ต่อมาในระหว่างปี ค.ศ. ๑๘๗๐ – ๑๘๗๙ (พ.ศ.๒๔๑๓ - ๒๔๑๖) แผนงานสุขาภิบาล (sanitary departments) ได้ถูกจัดตั้งขึ้นทั่วเขตต่าง ๆ ในอินเดีย ทั้งนี้ คณะกรรมการสุขาภิบาลอินเดียและคณะกรรมการสุขาภิบาลในเขตจังหวัด (The Sanitary Commissioner of India and the provincial sanitary commissioners) ไม่มีอำนาจในการบริหาร มีเพียงแต่หน้าที่ในการให้

^{๗๙} Sarah J. Halvorson (๒๕๖๒). "Guarding the Sons of Empire: Military–State–Society Relations in Water, Sanitation and Health Programs of mid-๑๙th-Century India." from <https://www.mdpi.com/๒๐๗๓-๔๔๔๑/๑๒/๒/๔๒๙>.

^{๘๐} Ian Morley (๒๕๕๐). "City Chaos, Contagion, Chadwick, and Social Justice." *Yale Journal of Biology and Medicine* ปีที่ ๘๐.

หน้า ๖๙.

^{๘๑} Sarah J. Halvorson (๒๕๖๒). "Guarding the Sons of Empire: Military–State–Society Relations in Water, Sanitation and Health Programs of mid-๑๙th-Century India." from <https://www.mdpi.com/๒๐๗๓-๔๔๔๑/๑๒/๒/๔๒๙>.

^{๘๒} Ibid.

คำแนะนำแก่รัฐบาลและจังหวัดเท่านั้น^{๘๓} ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๘๘๕ (พ.ศ.๒๔๒๘) เมื่อกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นในแคว้นเบงกอลมีการบังคับใช้ (Bengal Local Self-Government Act ๑๘๘๕) เป็นผลให้องค์การปกครองท้องถิ่นได้ถูกสถาปนาตัวตนขึ้นในเขตนี้ ทั้งนี้องค์การปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมีพันธกิจในกิจการสุขาภิบาลในระดับท้องถิ่นรวมถึงการทำถนน สะพาน และสิ่งก่อสร้าง ได้ถูกถ่ายโอนมาจากคณะกรรมการระดับเขต (the District Board)^{๘๔} อย่างไรก็ตาม กิจการสุขาภิบาลในระดับที่สูงกว่ากว่ายังคงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางในอินเดียจนกระทั่ง ค.ศ. ๑๙๑๒ (พ.ศ. ๒๔๕๕)^{๘๕}

สุขาภิบาลในประเทศพม่าและสิงคโปร์ภายใต้ข้าหลวงอาณานิคมอังกฤษ

สำหรับสิงคโปร์และพม่าในยุคอาณานิคมของอังกฤษนั้นน่าสนใจมาก เพราะเป็นดินแดนที่ปรากฏ “มิวนิซิเปอลแบบอาณานิคม” ซึ่งมีความแตกต่างกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศอังกฤษพอสมควร กล่าวคือ ด้วยประสบการณ์ของอังกฤษในดินแดนอาณานิคมที่ต้องพบเจอกับการแพร่ระบาดของโรคหิวอดไม่ต่างกับในประเทศแม่ และภายหลังการประกาศจัดตั้ง Sanitary Districts ตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๔๑๘ (Public Health Act ๑๘๗๕) ในประเทศอังกฤษ ด้วยเหตุความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ ทำให้ผู้ศึกษาเชื่อว่าทำให้ข้าราชการในพื้นที่อาณานิคมของอังกฤษเริ่มมีการ “รับ” เอารูปแบบบางประการของการบริหารจัดการกิจการสาธารณสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการด้านสุขาภิบาล (Sanitary) ตามอิทธิพลของ Edwin Chadwick มาปรับใช้ในบ้างในดินแดนอาณานิคม โดยเฉพาะในสิงคโปร์และพม่า อันเป็นพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญในดินแดนตะวันออก รัฐบาลอาณานิคมอังกฤษได้จัดตั้ง “มิวนิซิเปอล” ขึ้นก่อนในเขตเมืองใหญ่ของพม่าในปี ค.ศ. ๑๘๗๔ (พ.ศ.๒๔๑๗) โดยการออกกฎหมาย *The British Burma Municipal Act, ๑๘๗๔*^{๘๖}

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

^{๘๓} Muhammad Umair Mushtaq (๒๕๕๒). "Public Health in British India: A Brief Account of the History of Medical Services and Disease Prevention in Colonial India." *Indian Journal of Community Medicine*. ฉบับที่ ๓๔, from <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC๒๗๖๓๖๖๒/>.

^{๘๔} The Lawyers and Jurists. "BENGAL LOCAL SELF-GOVERNMENT ACT, ๑๘๘๕." from https://www.lawyersnjurists.com/lawyer_ci/digest/bengal-local-self-government-act-๑๘๘๕.

^{๘๕} Muhammad Umair Mushtaq (๒๕๕๒). "Public Health in British India: A Brief Account of the History of Medical Services and Disease Prevention in Colonial India." *Indian Journal of Community Medicine*. ฉบับที่ ๓๔, from <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC๒๗๖๓๖๖๒/>.

^{๘๖} Matthew Arnold and Ye Thu Aung (๒๕๕๘). *Municipal Government in Myanmar : An Overview of Development Affairs Organisations*, The Asia Foundation

กฎหมายฉบับนี้ถูกเสนอโดยข้าหลวงใหญ่แห่งพม่า (Chief Commissioner) และได้รับการอนุมัติจากสภานิติบัญญัติแห่งอินเดีย^{๘๗} แต่อำนาจตามกฎหมายของ “มิวนิซิเปอล” ดังกล่าวมีอย่างจำกัดและคับแคบ นอกเสียจากการกำหนดอัตราค่าน้ำ รายได้ของมิวนิซิเปอล และการเก็บค่าธรรมเนียมการจุดไฟตามถนน อย่างไรก็ตามแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัตินี้อีกครั้งในปี ค.ศ. ๑๘๘๔ – ๑๘๘๕ (พ.ศ. ๒๔๒๗-๒๔๒๘) แต่อำนาจในการบริหารกิจการมิวนิซิเปอลก็ตกอยู่กับหัวหน้าชุมชนชาวยุโรปเท่านั้น^{๘๘} และมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายมิวนิซิเปอลอีกครั้งในปี ค.ศ. ๑๘๘๘ (พ.ศ. ๒๔๔๑) ทั้งนี้ กิจกรรมส่วนมากของมิวนิซิเปอลพม่าในยุคอาณานิคมอังกฤษมีดังนี้ คือ การทำถนน น้ำประปา กิจการสาธารณสุข การสุขาภิบาล (Sanitation) คูน้ำ การจุดไฟตามถนน การตลาด ภาษีรถ ทะเบียนคนเกิด ทะเบียนคนตาย และการจัดการศึกษา^{๘๙}

ส่วนทางสิงคโปร์ได้จัดตั้งรูปแบบ/องค์การบางประการขึ้นมาเพื่อบริหารจัดการด้านสุขาภิบาลเช่นกัน น่าสนใจว่าสิ่งที่พวกเขาเลือกกระทำคือการจัดตั้ง “Municipality Commissioners” ขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๘๔๘ (พ.ศ. ๒๓๙๑) โดยมีพันธกิจหลักในเรื่องสุขาภิบาล สาธารณสุข น้ำประปาและถนนหนทาง^{๙๐} ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๘๘๕ (พ.ศ. ๒๔๒๘) รัฐบาลอาณานิคมอังกฤษในสิงคโปร์ได้ผ่าน พระราชกฤษฎีกามิวนิซิเปอล พ.ศ. ๒๔๒๘ หรือ *Municipal Ordinance of ๑๘๘๗* ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นการจัดตั้งองค์การทางการเมืองขึ้นมาและมีพันธกิจคล้ายกับสุขาภิบาลของไทย อาทิ การจัดการท่อระบายน้ำ การจุดโคมไฟข้างถนน เว้นเสียแต่อำนาจในการให้การอนุญาตเกี่ยวกับการปลูกสร้าง แต่ตำแหน่งใน “คณะกรรมการมิวนิซิเปอล” (Municipal Commission) ดังกล่าว ถูกแต่งตั้งขึ้นโดยรัฐบาลอาณานิคมอังกฤษ เพื่อเป็นการรับมือกับการขยายตัวของเมืองและแก้ไขปัญหาสาธารณสุขและสุขาภิบาล (sanitary) ทั้งนี้ ปัญหาด้านสาธารณสุขดังกล่าวเริ่มส่งผลกระทบต่อสังคมในเมืองช่วงท้ายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙^{๙๑}

คณะกรรมการสุขาภิบาลแห่งฮ่องกง

^{๘๗} Myint Tun Oo (๒๕๖๒). "An Evaluation of Myanmar Municipal Laws in Colonial Era." *Mandalay University of Foreign Languages Research Journal* ๒๐๑๙ ฉบับที่ ๑๐.

^{๘๘} Ibid.

^{๘๙} Matthew Arnold and Ye Thu Aung (๒๕๕๘). *Municipal Government in Myanmar : An Overview of Development Affairs Organisations*, The Asia Foundation

^{๙๐} Government of Singapore. "๑๙๔๔ Municipal Commission Election." from https://eresources.nlb.gov.sg/infopedia/articles/SIP_๒๐๑๘-๐๙-๒๕_๑๑๓๐๓๑.html.

^{๙๑} Government of Singapore. "The Municipal Ordinance of ๑๘๘๗." from <https://eresources.nlb.gov.sg/history/events/๙bf๓๕๒๓๐-๘๓๐๓-๔๔๙a-b๒f๓-e๙๕๕๗fc๔๕๕f๗>.

การตั้งหน่วยงานสุขาภิบาลในฮ่องกงสมัยอาณานิคมของอังกฤษ มีจุดประสงค์อันสำคัญเพื่อระงับการระบาดของกาฬโรคซึ่งได้แพร่ระบาดไปทั่วโลก โรคดังกล่าวได้ระบาดขึ้นก่อนในเซเชียนน่านและกวางซีของจีน และได้แพร่เข้ามาถึงฮ่องกงในราวปี ค.ศ. ๑๘๙๔ (พ.ศ.๒๔๓๗) ข้ามไปถึงเซเชียนเก๊าในปี ค.ศ.๑๘๙๕ (พ.ศ.๒๔๓๘) และแพร่เข้าไปถึงซานฟรานซิสโก สหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. ๑๘๙๙ (พ.ศ.๒๔๔๒) และออสเตรเลียในปี ค.ศ. ๑๙๐๐-๑๙๐๓ (พ.ศ.๒๔๔๓ - ๒๔๔๖) เป็นเหตุให้ประชากรโลกกว่า ๒.๒ ล้านคนเสียชีวิต^{๙๒} อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากค้นพบทฤษฎีเชื้อโรค (Germ Theory) ของ หลุยส์ ปาสเตอร์ ในช่วงทศวรรษที่ ๑๘๘๐ ทำให้นักชีววิทยาบางกลุ่มได้ให้ความสนใจแก่การตรวจหาตัวเชื้อโรค (Germs) ว่าเป็นสาเหตุให้เกิดการระบาดโดยการติดเชื้อ และเริ่มปฏิเสธทฤษฎีอายุพิษว่าเป็นสาเหตุของการเกิดโรคระบาดดังกล่าว

ท้ายที่สุดเมื่อมีการค้นพบเชื้อกาฬโรค (Plague bacillus) ในฮ่องกงโดย Alexander Yersin (ค.ศ.๑๘๖๓ - ๑๙๔๓) และ Kitasato Shibasaburo (ค.ศ.๑๘๕๒ - ๑๙๓๑) เป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านวิธีการรักษาและการฉีดวัคซีน เพราะจากเดิมวิธีการระงับโรคแบบเก่านั้นให้ความสำคัญไปกับการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เป็นพิษ แต่เมื่อมีการรับเอาแนวคิดทฤษฎีเชื้อโรคเข้ามา ภายหลังจากการค้นพบเชื้อกาฬโรคดังกล่าว ส่งผลให้มาตรการ อาทิ การตรวจหาเชื้อโรคในห้องทดลองเป็นสิ่งสำคัญที่จำเป็นที่สุด ทั้งนี้จากการแพร่ระบาดของเชื้อกาฬโรคดังกล่าว เป็นผลให้ผู้คนในฮ่องกงกว่า ๒๐,๐๐๐ ชีวิตต้องสังเวยชีวิตแก่การระบาดในครั้งนี้^{๙๓}

ในระยะแรก รัฐบาลอาณานิคมอังกฤษในฮ่องกงได้ดำเนินการระงับโรคระบาดโดยยังยึดถือตามทฤษฎีอายุพิษอย่างแรงกล้า กระแสปฏิรูปสาธารณสุขในประเทศอังกฤษได้ส่งอิทธิพลต่อมาตรการด้านสาธารณสุขถึงดินแดนอาณานิคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการสุขาภิบาลตามแนวอย่าง Edwin Chadwick ซึ่งประเทศอังกฤษและอาณานิคมได้ยึดถือเป็นแม่บทมาตลอดตั้งแต่ ค.ศ. ๑๘๕๑ (พ.ศ.๒๓๙๔) จนถึงช่วงปี ค.ศ.๑๙๐๐ (พ.ศ.๒๔๔๓) ^{๙๔} ทั้งนี้ การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในดินแดนอาณานิคมให้สะอาดและถูกสุขลักษณะไม่ให้เกิดโรค นับเป็นอีกหนึ่งพันธกิจสำคัญของรัฐบาลอาณานิคมที่ได้รับการเน้นย้ำจากรัฐบาลกลางของประเทศอังกฤษ สำหรับในประเทศฮ่องกง รัฐบาลอังกฤษจึงได้ส่ง Osbert Chadwick (ค.ศ.๑๘๔๔ - ๑๙๑๓) บุตรชายของ Edwin Chadwick เพื่อมาดำเนินมาตรการด้านสาธารณสุขและสุขาภิบาลในฮ่องกงตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๘๒ (พ.ศ.๒๔๒๕) ^{๙๕} โดย

^{๙๒} Sihm Kyu-hwan (๒๕๖๐). "Reorganising Hospital Space : The ๑๘๙๔ Plague Epidemic in Hong Kong and The Germ Theory " *Korean Journal Medicine History* ๒๖ April ๒๐๑๗.

หน้า ๖๐.

^{๙๓} Ibid.

หน้า ๖๐-๖๑.

^{๙๔} Ibid.

หน้า ๗๑.

^{๙๕} Ibid.

หน้า ๗๒.

Osbert ได้จัดทำ *รายงานสภาพเงื่อนไขของการสุขาภิบาลในฮ่องกง (The Report on The Sanitary Conditions Of Hong Kong)* ซึ่งเอกสารดังกล่าวได้กล่าวโทษสภาพอันแออัดคับแคบของชุมชนคนจีน และมีการจัดการสุขาภิบาลที่ไม่เหมาะสมของรัฐบาลอาณานิคม ทำให้เสี่ยงที่จะเป็นพื้นที่ระบาดของโรคได้ ท้ายที่สุด รัฐบาลอาณานิคมฮ่องกงได้ขานรับคำท้วงติงดังกล่าวและได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยสาธารณสุข พ.ศ. ๒๔๓๐ (The Public Health Ordinance ๑๘๘๗) เพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารใหม่ให้ที่บจนอับอากาศอับแสง^{๙๖} อันสะท้อนได้ถึงแนวคิดการถ่ายเทอากาศอย่างที่ปรากฏในมาตรการด้านสุขาภิบาลตามทฤษฎีอายุพิช

เมื่อปรากฏการระบาดขึ้นของกาฬโรคในฮ่องกงอย่างเป็นทางการในวันที่ ๑๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๓๗ Sir William Robinson (ค.ศ. ๑๘๓๖ - ๑๙๑๒) ข้าหลวงใหญ่ในฮ่องกงได้เรียกประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล (Sanitary Board) เพื่อกำหนดมาตรการในการระงับโรคระบาดนี้ ทั้งนี้ นายแพทย์ในคณะกรรมการข้างต้น อาทิ นายแพทย์ Phillip Ayres (ค.ศ. ๑๘๔๐ - ๑๘๙๙) และ James A. Lowson เจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงของโรงพยาบาลในดินแดนอาณานิคมฮ่องกง ซึ่งมีความศรัทธาต่อทฤษฎีอายุพิชอย่างแรงกล้า มาตรการแรก ๆ ในการระงับการแพร่กระจายของโรคคือการกักตัว (Quarantine) ผู้ที่แสดงอาการของกาฬโรคไว้บนเรือกลางทะเลเพื่อมิให้โรคดังกล่าวแพร่ลงไปในแหล่งน้ำ หรือฟุ้งไปในอากาศหรืออาหารซึ่งจะทำให้สิ่งแวดล้อมที่รับเอาอายุพิชไปนั้นเกิดการปนเปื้อนโรคไปสู่บุคคลอื่น ๆ นอกจากการกักตัวแล้ว การนำทหารกองเบาดตรวจค้นตามบ้านเรือนเพื่อค้นหาผู้ที่แสดงอาการของกาฬโรค รวมทั้งการแยกฝังศพของเหยื่อ และการทำความสะอาดสถานที่ที่คาดว่าปนเปื้อนโรคให้สะอาดก็ถูกนำมาใช้ด้วย กล่าวกันว่ามาตรการกักตัวและตรวจค้นบ้านคนเช่นนี้ทำให้ชุมชนคนจีนไม่พอใจเป็นอย่างมากเป็นผลไปสู่การไม่ให้ความร่วมมือและแสดงอาการขัดขืนเมื่อเจ้าหน้าที่เข้ามาขอตรวจค้น^{๙๗}

คณะกรรมการสุขาภิบาลฮ่องกง ได้ดำเนินมาตรการสุขาภิบาลตามแบบ Edwin Chadwick คือ การเน้นการรักษาความสะอาดของสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก แม้ภายหลังเมื่อ Alexander Yersin และ Kitasato Shibasaburo ได้ค้นพบตัวเชื้อของกาฬโรคในฮ่องกงว่าอาศัยอยู่ในหมัดของหนูและการติดโรคนั้นก็เกิดจากการโดนหมัดของหนูที่มีตัวเชื้อกาฬโรคกัด อย่างไรก็ตาม สำหรับเจ้าหน้าที่อาณานิคมในฮ่องกงนั้นยังยึดมั่นในแนวคิดอายุพิชอย่างแนบแน่น แม้กระทั่ง James A. Lowson ก็ยังเกิดอาการเชื่อครึ่งไม่เชื่อครึ่งต่อทฤษฎีเชื้อโรค ทั้งที่เขาจะอยู่เป็นจักษุพยานกับการค้นพบตัวเชื้อกาฬโรคในฮ่องกงเป็นครั้งแรกของ Alexander Yersin และ Kitasato Shibasaburo โดยทั้ง ๒ ต้องอาศัยอำนาจและอุปกรณ์ของโรงพยาบาลภายใต้การดูแลของ Lowson สำหรับการค้นคว้าทดลองหาตัวเชื้อโรค ทั้งนี้ James A. Lowson ยังคงเชื่อว่าแม้จะมีการพบตัวเชื้อโรคแล้ว แต่เชื้อโรดังกล่าวจะแพร่ขยายได้ดีขึ้นหากสภาวะแวดล้อมบริเวณนั้น ๆ มีความสกปรกปรก แออัด และไม่มีการระบายน้ำ แสงสว่าง และอากาศที่ตื้นัก หรือสรุปลึ้น ๆ ได้ว่าความสกปรกเป็นตัวกลางที่ดีในการแพร่กระจายของ

^{๙๖} Ibid.

^{๙๗} Ibid.

โรค กลายเป็นว่าการค้นพบตัวเชื้อโรคดังกล่าวยิ่งทำให้ Lawson กลับศรัทธาในทฤษฎีอายพิช ยิ่งขึ้นไปอีก (In conclusion, Lawson believed that Kitasato's germ theory strengthened his miasma theory.)^{๙๘}

จะเห็นได้ว่า แม้อายพิชเชื่อโรคจะได้รับการยอมรับไปบ้างแล้ว แต่เจ้าหน้าที่อาณานิคมในฮ่องกงในเวลานั้นยังคงไม่สนใจว่าเชื้อโรคที่ทำให้เกิดการระบาดของกาฬโรคคืออะไร แต่พวกเขากลับสนใจเพียงว่ามันอาจจะถูกพบพบที่ไหน และจะป้องกันควบคุมไม่ให้เกิดการแพร่ระบาดเป็นวงกว้างได้อย่างไร^{๙๙} มาตรการดังกล่าวได้สะท้อนแนวคิดของชนชั้นนำอังกฤษในฮ่องกงได้ชัดเจนว่ายังคงเชื่อถือในทฤษฎีอายพิช และยังคงดำเนินกิจการสุขาภิบาลในการระงับโรคตามแนวของ Edwin Chadwick อย่างแรงกล้า และกว่าทฤษฎีที่ว่าหมัดหนูเป็นพาหะของเชื้อกาฬโรคจะได้รับการยอมรับโดยรัฐบาลอังกฤษนั้น ต้องรอให้ถึง ค.ศ. ๑๙๐๗ (พ.ศ.๒๔๕๐) จึงเกิดการยอมรับของคณะกรรมการควบคุมกาฬโรคของอังกฤษในเขตบอมเบย์ของอินเดีย^{๑๐๐} นี่นับเป็นตัวอย่างของการปะทะ ผสาน และผันแปรของความรู้ทางการแพทย์ในอดีต ที่แม้กระทั่งชาวตะวันตกผิวขาวเองก็ยังมี ความเข้าใจในทฤษฎีทางการแพทย์ต่างกัน ส่งผลให้การกำหนดมาตรการในการดำเนินการด้านสาธารณสุขในเวลานั้นเป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับมุมมองของผู้กำหนดนโยบายว่าเขาขึ้นอยู่กับทฤษฎีใด

การจัดการสุขาภิบาลในดินแดนอังกฤษและอาณานิคม แม้จะถูกปกครองและบริหารด้วยคนอังกฤษ และอาศัยรูปแบบการจัดการสุขาภิบาลอย่าง Edwin Chadwick เช่นเดียวกัน แต่ทั้งนี้ บางแห่งได้ถูกจัดตั้งเป็นองค์การด้านสุขาภิบาลภายใต้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง เช่น ประเทศอังกฤษ ในปี พ.ศ. ๒๔๑๘ และอินเดีย (พ.ศ.๒๔๑๓ – ๒๔๒๒) และในบางประเทศในแดนอาณานิคม องค์การรูปแบบมิวนิซิเปอล(เทศบาล) กลับเป็นสิ่งที่ถูกสถาปนาขึ้น เช่น สิงคโปร์ (พ.ศ.๒๓๙๑) และพม่า (พ.ศ.๒๔๑๓) ส่วนฮ่องกงนั้นได้รับการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการสุขาภิบาล (Sanitary Board)

ดังนั้น ไม่ว่าจะหน่วยงานที่มีป้ายชานชื่อเป็นสุขาภิบาลหรือเทศบาล แต่จุดประสงค์อันแท้จริงในการจัดตั้งหน่วยเหล่านี้ในแดนอาณานิคม ก็คือเพื่อระงับโรคระบาดที่เชื่อว่าเกิดขึ้นจากความสกปรกจากอายพิชที่เป็นผลมาจากสิ่งแวดล้อมที่ไม่พึงประสงค์ ไม่ถูกตามหลักสุขาภิบาล อันเกิดมาจากความหมักหมมของสิ่งสกปรกจากสภาพสังคมที่แออัดจากการขยายตัวของประชากรอย่างพื้นที่เมือง อันเป็นสาเหตุให้โรคนั้นสามารถระบาดได้ง่ายขึ้น ตามแนวคิดการจัดการสุขาภิบาลอันทรงอิทธิพลของ Edwin Chadwick ที่ขณะนั้นเชื่อว่ากำลังส่งผลกระทบต่อชีวิตและความมั่นคงของจักรวรรดิอังกฤษ

^{๙๘} Ibid.

หน้า ๗๓.

^{๙๙} Ibid.

หน้า ๗๘.

^{๑๐๐} Ibid.

หน้า ๖๙ -๗๐.

ศุขาภิบาลกรุงเทพ : ผลผลิตของการปะทะ-ประสาน ของความรู้จากตะวันตก

เมื่อพิจารณาจากประสบการณ์การจัดตั้งศุขาภิบาลจากต่างประเทศดังกล่าว ไม่เป็นที่สงสัยเลยว่า รัฐบาลสยามในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวคงได้หยิบยืมรูปแบบการจัดตั้งศุขาภิบาลอย่างอังกฤษมาปรับใช้ในสยาม เป็นผลให้ กรมศุขาภิบาล (ศุขาภิบาลกรุงเทพ) สังกัดกระทรวงนครบาล และศุขาภิบาลหัวเมือง สังกัดเทศาภิบาลมณฑล ถูกสถาปนาขึ้นในเวลาต่อมา เนื่องจากปัญหาที่อังกฤษและดินแดนอาณานิคมต้องประสบในช่วงก่อนและหลัง พ.ศ. ๒๔๑๘ กับสยามในเวลานั้น (พ.ศ.๒๔๔๐) เป็นปัญหาเดียวกัน คือ ปัญหาการจัดการด้านสาธารณสุขเพื่อป้องกันโรคระบาด อันเป็นบทบาทหน้าที่อันสำคัญของรัฐสมัยใหม่ที่จะต้องจัดให้มีพันธกิจด้านสาธารณสุขแก่ประชาชน ตามที่ปรากฏในอังกฤษ ซึ่งสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงด้านความรู้ทางการแพทย์และสาธารณสุขของสยามที่ยังคงเชื่อตามทฤษฎีโรคเกิดจากอายุพิช ซึ่งความรู้เรื่องเชื้อโรคได้แพร่เข้ามาในสยามในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ ทำให้สยามเองเริ่มที่จะตระหนักถึงความสำคัญของกิจการสาธารณสุขโดยการควบคุมความสะอาดของพลเมืองตามแนวคิดการจัดการศุขาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาความสะอาดและขจัดปัดเป่าโรคระบาดอาจเกิดขึ้นจากการหมักหมมของสิ่งปฏิกูลในเขตเมืองและตลาดตามอิทธิพลการจัดการศุขาภิบาลของ Edwin Chadwick

ดังพิจารณาได้จากเจตนารมณ์ของของรัฐบาลที่ปรากฏใน พระราชกำหนดศุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.๑๑๖ (พ.ศ.๒๔๔๐) ว่า

เพื่อได้ป้องกันโรคภัยอันตรายของมหาชนนั้น...เพื่อป้องกันโรคภัยอันตรายในกรุงเทพฯ แลให้สืบสวนตรวจตรา การที่เกี่ยวข้องในทางโรคภัยของมหาชนทั่วไป ...รักษาความสะอาด ป้องกันไม่ให้เกิดโรคภัย กับทั้งจะให้เป็นที่เรียบร้อยเรียบร้อยแลงดงาม...^{๑๐๑}

จากข้อความดังกล่าวจะเห็นได้ว่า จุดประสงค์หลักของการจัดตั้งศุขาภิบาลกรุงเทพ คือ “กิจการด้านสาธารณสุข” ในรูปแบบ “ศุขาภิบาล” เหมือนที่ปรากฏในดินแดนอาณานิคมของอังกฤษ อาทิ อินเดียและฮ่องกง หรือกล่าวให้ชัดคือ การจัดตั้งศุขาภิบาลดังกล่าว มีจุดประสงค์สำคัญเพื่อเน้นการป้องกันโรคระบาดและการจัดการความสะอาดเรียบร้อยของสิ่งแวดล้อมอันเป็นพิษในพระนครเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากอาการกระวนกระวายใจของชนชั้นนำสยามต่อการพยายามหามาตรการในการระงับโรคระบาดที่กำลังคืบคลานเข้ามาใกล้ ดังที่ได้ปรากฏหลักฐาน คือการตรา พระราชหัตถเลขาว่าด้วยให้สภารัฐมนตรีนัดชุมนุมรัฐมนตรีเป็นการพิเศษ เพื่อจะได้ปรึกษาพระราชบัญญัติศุขาภิบาลโดยเร็ว ในวันที่ ๓๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๔๐ (ร.ศ.๑๑๖) ซึ่งกระบวนการดังกล่าวกลับเป็นไปอย่างเร่งรีบเป็นผลให้กฎหมายฉบับดังกล่าวถูกประกาศใช้เป็นพระราชกำหนดสอดคล้องกับเหตุการณ์ในเวลาต่อมาที่สมเด็จพระมหันนเรศวรวรฤทธิ เสนาบดีกระทรวงนครบาล มี

^{๑๐๑} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๔ พ.ศ.๒๔๔๐ (๒๔๔๐). พระราชกำหนดศุขาภิบาลกรุงเทพฯ รัตนโกสินทร์ศก ๑๑๖.

ไปยังรัฐบาลรีเเจนต์ของสมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรี วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๔๐ (ร.ศ. ๑๑๖) ได้ปรากฏเจตนาธรรมเนียมอันชัดเจนของการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการรับมือและป้องกันโรคระบาด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “กาฬโรค” มากถึงเพียงไร ดังความว่า

**สุขาภิบาลสำหรับพระนคร จัดขึ้นให้ต่อเนื่องกับการป้องกันกาฬโรคที่กำลัง
ดำเนินการอยู่ในขณะนั้น.... การป้องกันโรคภัยอันตรายของมหาชน... ^{๑๐๒}**

เป็นที่ประจักษ์ว่า ประกาศจัดการสอาดในจังหวัดพระนคร ร.ศ.๑๑๗ (๒๒ พฤษภาคม ๒๔๔๑) ของสุขาภิบาลกรุงเทพ ได้สะท้อนทัศนคติและมุมมองของชนชั้นนำสยาม เกี่ยวกับปัญหาความสกปรกและอากาศที่เหม็นว่าเป็นไปตามทฤษฎีอายุพิช ซึ่งเชื่อว่ากลิ่นเหม็นอันเกิดจากสิ่งปฏิกูลอาจเป็นสาเหตุของโรคบางชนิด ดังข้อความเพิ่มเติมจากประกาศฉบับเดียวกัน ที่ว่า

**ของปฏิกูลต่าง ๆ ซึ่งมีกลิ่นเหม็นอันไม่เป็นที่พึงใจ และซึ่งบางทีจะเป็นเหตุให้เกิด
โรคภัยอันตรายบางอย่างได้... ^{๑๐๓}**

โดยสุขาภิบาลกรุงเทพดังกล่าว รัฐบาลสยามให้ขึ้นอยู่กับการควบคุมดูแลของกระทรวงนครบาลซึ่งเป็นหน่วยงานราชการ ซึ่งแม้จะมีชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า Department of Local Government แต่ก็ไม่ปรากฏความสัมพันธ์ใดกับแนวคิดการปกครองท้องถิ่น (Local Government) เลย

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า “สุขาภิบาล” เป็นของใหม่สำหรับสยาม และไม่ใช่ประดิษฐกรรมของรัฐไทย แต่เป็นการรับเอารูปแบบบางประการจากการบริหารกิจการด้านสุขาภิบาลของ Edwin Chadwick ในประเทศอังกฤษและดินแดนอาณานิคมมาปรับใช้ในบางส่วน จนเกิดขึ้นเป็น “สุขาภิบาลแบบไทย” ข้อสันนิษฐานนี้สอดคล้องกับ ชาญ จารุวัสต์ร์ หัวหน้ากองการเทศบาลกระทรวงมหาดไทย ได้เขียนบทความ *การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย* (พ.ศ.๒๔๙๕) ซึ่งกล่าวไว้ว่าการปกครองของสยามในลักษณะสุขาภิบาลนี้ เขาสันนิษฐานว่านำแบบมาจากอังกฤษเพราะ

^{๑๐๒} สจข. ร.๕ น.๕.๑/๒ เรื่อง พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์กราบบังคมทูลสมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรีพระบรมราชินีนาถ วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ร.ศ.๑๑๖ ใน เมธีพิชญ์ จงวโรทัย (๒๕๔๙). สุขาภิบาล : การปกครองท้องถิ่นสยาม พ.ศ.๒๔๔๐-๒๔๗๖. ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต.

หน้า ๒๐-๒๑.

^{๑๐๓} ศิลปวัฒนธรรมออนไลน์. "ประวัติศาสตร์ของ “กลิ่นเหม็น” ในเมืองกรุงเทพฯ สมัยรัชกาลที่ ๕-๗." from https://www.silpa-mag.com/history/article_๑๔๕๙๓.

กำหนดตำแหน่งนายแพทย์ ได้แก่ Medical officer กับตำแหน่งนายช่างสุขาภิบาล ซึ่งน่าจะตรงกับ Engineer และ Surveyer ของประเทศอังกฤษ^{๑๐๔}

ระบุนั้นก็คือ Sanitary districts และ Urban/Rural districts ของอังกฤษนั้น ถูกดำเนินการในกรอบของหลักการปกครองท้องถิ่น^{๑๐๕} เพราะคณะผู้บริหารของ Sanitary districts ล้วนเป็นผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นแทบทั้งสิ้น และการจัดการด้านสุขาภิบาล (Sanitation) ในเขตเมืองก็ล้วนอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลดังที่กล่าวไปแล้วในตอนต้น ต่างกับสุขาภิบาลกรุงเทพซึ่งถูกจัดตั้งเป็น “กรมสุขาภิบาล” อันเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางสำหรับบำรุงสาธารณสุขในกรุงเทพพระนคร ซึ่งมีเจ้าพระยาเทเวศร์วงวิวัฒน์ (ม.ร.ว.หลาบ กุญชร) เป็นอธิบดีกรมสุขาภิบาลแห่งสยามคนแรก^{๑๐๖} โดยไกรมดังกล่าวนี้สังกัดกระทรวงนครบาลอันเป็นหน่วยงานราชการซึ่งแยกออกจากกระทรวงมหาดไทย และบริหารงานโดยข้าราชการประจำ และ สุขาภิบาลกรุงเทพของสยามนั้น ผู้ศึกษามองว่ามีลักษณะคล้ายกับการจัดตั้งสุขาภิบาลของรัฐบาลอาณานิคมของอังกฤษมากกว่าจะเป็นอย่างอังกฤษแท้ ๆ

สุขาภิบาลหัวเมืองคล้ายลักษณะมิวนิซิเปอล : ขยายกิจการด้านสาธารณสุขของรัฐออกนอกพระนครเพื่อการควบคุมหัวเมือง

ชนชั้นนำสยามในสมัยรัชกาลที่ ๕ เป็นต้นมา ได้ริเริ่มความนิยมในเดินทางดั้นด้นไปยังดินแดนต่าง ๆ ในพระราชอาณาจักร อันเป็นกระแสนิยมที่เกิดขึ้นจากการเสด็จประพาสต้น ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในราวกลางศตวรรษที่ ๑๙ และการเดินทางดังกล่าวเป็นการตอบสนองความอยากรู้อยากเห็น หรือชิมชมนานาสำนึกแห่งความเป็นชาติผ่านการเดินทางไปยังดินแดนต่าง ๆ ที่ตนไม่เคยรู้จักภายในพระราชอาณาจักร รวมไปถึงจนถึงเพื่อเป็นการระงับความเครียดจากการทำงานและเป็นการพักผ่อนชั่วคราวเพื่อมุ่งหาความเป็นอิสระ^{๑๐๗} อย่างไรก็ตามนอกจากการเดินทางที่เป็นการประพาสต้นหรือประพาสเยือนดินแดนในพระราชอาณาจักรอย่างเป็นทางการแล้ว การได้ไปเห็นหรือรับรู้สภาพความเป็นจริงของบ้านเมืองนอกพระนคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการบ้านเมืองของขุนนางต่างพระเนตรพระกรรณด้วยสายพระเนตรพระองค์เอง เพื่อข้ามไปให้พ้นจากการ

^{๑๐๔} กระทรวงมหาดไทย (๒๔๙๕). เทศบาล ปีที่ ๒ เล่มที่ ๑ มกราคม – กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๙๕ พระนครฯ, กระทรวงมหาดไทย.

หน้า ๙.

^{๑๐๕} หลวงประพันธ์ไพรัชชพากษ์ (๒๔๗๘). กฎหมายปกครองพิศดาร. พระนครฯ, โรงพิมพ์พระจันทร์.

หน้า ๓๔.

^{๑๐๖} สนธิ เตชานันท์ (๒๕๔๕). แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. นนทบุรี, สถาบันพระปกเกล้า.

หน้า ๑.

^{๑๐๗} ธงชัย วินิจกุล (๒๕๖๐). คนไทย/คนอื่น : ว่าด้วยคนอื่นของความเป็นไทย. นนทบุรี, สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน.

หน้า ๑๔-๑๕.

ขลุ่ยพระองค์อยู่ก็บรายงานราชการลายมือหวัด ๆ จากข้าราชการภูมิภาคที่ส่งรายงานเข้ามายัง
กรุงเทพ ยิ่งทำให้พระมหากษัตริย์หนุ่ม รัชกาลที่ ๕ ทรงกระตือรือร้นที่จะทรงยลโฉมสภาพความ
เป็นไปของบ้านเมืองนอกพระนคร ดังที่ทรงได้มีพระราชบันทึกขึ้นชมการจัดระเบียบและจัดการ
บ้านเมืองในแขวงเมืองระนอง ขณะเสด็จประพาสหัวเมืองปักษ์ใต้ ร.ศ. ๑๐๘ (พ.ศ.๒๔๓๓) ไว้ว่า

*การรับรองเลี้ยงของพระยาระนองแขวงแรงอย่างยิ่ง... คิดอ่านแต่จะให้เป็นที่สบายทุก
อย่างที่จะทำได้ การทำนุบำรุงรักษาบ้านเมือง เขาบำรุงจริง ๆ รักษาจริง ๆ...^{๑๐๘}*

และทรงกล่าวเมื่อเสด็จถึงเมืองภูเก็ต ว่า

*จะหาเมืองใดมีผู้คนมากมายเหมือนเมืองภูเก็ตไม่มีแล้ว เปนเมืองที่จำต้อง
บำรุงรักษาไว้ อย่าให้ทรุดโทรมลงได้...^{๑๐๙}*

จะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีความสนใจในกิจการของเมือง
ต่าง ๆ ในเขตหัวเมืองมาก ทั้งที่ในช่วง พ.ศ. ๒๔๓๓ นั้น พระองค์ยังไม่ทรงประกาศดำเนินการปฏิรูป
การปกครองเพื่อตั้งกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ อย่างรัฐสมัยใหม่^{๑๑๐} แต่ด้วยความสนใจในกิจการ
บ้านเมืองโดยเฉพาะด้านการปกครอง ทำให้พระองค์ทรงเฟื่องความสนพระราชหฤทัยไปยังรูปแบบการ
จัดการปกครองแบบต่าง ๆ ในดินแดนอาณานิคมใกล้เคียง กระทั่งบันทึกไว้ถึงการมาเยี่ยมเยือนของ
ชาวจีนจากเมืองมริคินพม่า ที่เป็นสมาชิก “มิวนิสีเปอล กอมมิสชันเนอ^{๑๑๑}” ของรัฐบาลอาณานิคม
อังกฤษ ขณะเสด็จประทับที่เมืองระนอง แม้เหตุการณ์เหล่านี้ได้ปรากฏขึ้นก่อนการสถาปนาจัดตั้งศุ
ขาภิบาลท่าฉลอมใน ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ.๒๔๕๒) แต่ก็ได้สะท้อนความสนพระราชหฤทัยเบื้องต้นของ
พระมหากษัตริย์ในการที่จะทำนุบำรุงหัวเมืองต่าง ๆ ให้บังเกิดความเจริญและเรียบร้อย

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. ๒๔๓๕ ไปแล้ว ความต้องการทำนุบำรุง
บ้านเมืองของข้าราชการหัวเมืองนั้นยังคงปรากฏอยู่ ดังจะเห็นได้จากรายงานที่รัฐบาลได้รับว่า
พระเทพสงคราม ผู้ว่าราชการเมืองจันทบุรีขอกราบบังคมทูล (พ.ศ.๒๔๔๓) ว่าเมืองจันทบุรีสามารถ

^{๑๐๘} พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (๒๕๔๙). ถึงท่านกลาง เรื่องเสด็จประพาสแหลมมลายู ร.ศ.
๑๐๘, ๑๐๙, ๑๑๗ รวม ๓ คราว. กรุงเทพฯ, มูลนิธิส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปะไทย.

หน้า ๑๒๗.

^{๑๐๙} Ibid.

หน้า ๑๔๕.

^{๑๑๐} ดู เศษ บุนนาค (๒๕๔๘). การปกครองระบบเทศบาลของประเทศสยาม พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๕๘. กรุงเทพฯ,
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

^{๑๑๑} พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (๒๕๔๙). ถึงท่านกลาง เรื่องเสด็จประพาสแหลมมลายู ร.ศ.
๑๐๘, ๑๐๙, ๑๑๗ รวม ๓ คราว. กรุงเทพฯ, มูลนิธิส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปะไทย.

หน้า ๑๒๗

เรียไธจากเจ้าภาชีสุรา ภาชีผ่น และภาชีอากรบ่อนเบี้ย คนละ ๓๐๐ บาทต่อปีเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการติดโคมไฟกลางถนน^{๑๑๒} หรือกรณีเมืองภูเก็ท เจ้าพระยารัษฎานุประดิษฐ์ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ตเรียกเก็บค่าโสฬย์กับบริษัทสัมปทานต่างชาติที่ทำการร่อนแร่ดีบุกในพื้นที่เมืองภูเก็ต เพื่อนำเงินดังกล่าวมาทำถนนและคลอง (พ.ศ.๒๔๕๓)^{๑๑๓} ด้วยปรากฏการณ์ดังกล่าว ทำให้รัชกาลที่ ๕ มองว่า “มิวนิซีเปอล” อาจเป็นไปได้ในพื้นที่หัวเมือง เพราะ

เมืองอื่น ๆ ซึ่งมีมิวนิซีเปอลเปนนักงานสำหรับเก็บเงินค่าที่ เอาเงินที่เก็บได้จากค่าที่นั้นมาทำถนนหนทางที่เปนนประโยชน์เฉพาะเมืองนั้นตำบลนั้นหัวทุกเมืองไป^{๑๑๔}

ทั้งนี้ “เมืองอื่น ๆ” ดังกล่าว น่าจะหมายถึงประเทศในยุโรปที่พระองค์เคยประพาสเมื่อ ๔ ปีก่อน รวมไปถึงการรับรู้รูปแบบการปกครองอย่างมิวนิซีเปอลของเจ้าอาณานิคมในดินแดนใกล้เคียง ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเกิดแนวคิดจัดตั้ง “*ศุขาภิบาลหัวเมืองคล้ายลักษณะมิวนิซีเปอล*” ขึ้น ดังที่ทรงมีพระราชหัตถเลขาไปยังเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ อธิบดีกรมศุขาภิบาลใน ร.ศ. ๑๑๘ (พ.ศ. ๒๔๔๓) ว่า

ในการประชุมเทศาภิบาลปีนี้ ได้ส่งกรมหมื่นดำรงให้ปลุกษาจัดการศุขาภิบาลหัวเมืองคล้ายลักษณะมิวนิซีเปอล กล่าวคือ ให้มีการเลือกพ่อค้าเปนนที่ปลุกษาแลเก็บเงินค่ารักษาถนนค่าตามไฟ แต่ให้ข้าหลวงผู้ว่าราชการเมืองเปนนหัวหน้าในที่ประชุม จัดเปนมิวนิซีเปอลหลวง

ถ้าหากว่าที่ประชุมเช่นนี้ตั้งขึ้นได้ทุก ๆ เมือง เหนว่าจะมีผู้ทำการให้เปนนประโยชน์ทั่วไปไม่เฉพาะบุคคลสำเร็จได้แล้ว จะคิดให้มีส่วนเงินค่าที่ดินสำหรับให้มีมิวนิซีเปอลนี้ในการสาธารณสุข ประโยชน์สำหรับเมืองแล้วการคงจะเดินได้^{๑๑๕}

แม้ความประสงค์ในเบื้องต้นของชนชั้นนำสยามที่จะสนับสนุนให้มีการปกครองอย่างมิวนิซีเปอลเกิดขึ้นในพื้นที่หัวเมืองห่างไกล เพื่อทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญไม่ทรุดโทรมลงไป โดยการอาศัย

^{๑๑๒} หจข., ร.๕ ม.๔๒/๓ พระเทพสงครามเจ้าเมืองจันทบุรีกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ร.ศ.๑๑๘ ใน ประภัสสร อินธิแสน (๒๕๒๓). บทบาทของศุขาภิบาลที่มีต่อการปกครองตนเองในท้องถิ่นระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๔๑-๒๔๗๖. ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศิลปากร.

หน้า ๓๐.

^{๑๑๓} หจข., ร.๕ ม.๗๒/๒๒ เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ ๔/๔ วันที่ ๓๐ เมษายน ร.ศ. ๑๒๘ ใน *ibid.*

^{๑๑๔} หจข., ร.๕ ยธ. ๕.๑/๒๖ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึง เจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ วันที่ ๑๐ สิงหาคม ร.ศ. ๑๑๘ ใน *ibid.*

^{๑๑๕} *ibid.*

หลักการเก็บรายได้จากท้องถิ่นมาทำการบำรุงท้องถิ่นเอง แต่ข้อเท็จจริงกลับพบว่ารัฐบาลสยามไม่ได้จัดตั้ง “สุขาภิบาลหัวเมืองคล้ายลักษณะมิวนิซิเปอล” ขึ้นอย่างทันทีทันใด ต้องรอนจนกระทั่งอีกใน ๕ ปี ต่อมา คือ วันที่ ๑๘ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๔ (พ.ศ. ๒๔๔๙ ตามปฏิทินใหม่) สุขาภิบาลหัวเมืองแห่งแรกจึงได้ปรากฏโฉมหน้าขึ้นมา ณ ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร กระนั้นก็ดี ข้อเท็จจริงเบื้องต้นของการจัดตั้ง “สุขาภิบาลท่าฉลอม” กลับไม่ใช่ความต้องการให้เกิดการทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญโดยอาศัยรายได้ของท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว แต่กลับกลายเป็น “ข้อกังวลใจ” ของชนชั้นนำสยามยุคเดียวกับที่เคยเกิดขึ้นในกรุงเทพฯ นั่นคือ ปัญหาความสกปรกของเมืองและตลาดในพื้นที่นั้น ๆ อันจะกลายเป็นสาเหตุให้เกิดการอับอายขายหน้าของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการการเมืองเอง หากรัชกาลที่ ๕ เสด็จมาเยือน ซึ่งสะท้อนได้จากพระดำรัสของกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ถึง พระยาพิไชยสุนทร ผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาคร ว่า

ฉันนั่งอยู่ในที่ประชุม รู้สึกละเอียดใจมากที่เมืองนครเขื่อนขันธ์จะสกปรกหรือสะอาด ก็ไม่ใช่ตัวเรา แต่ความสกปรกของตลาดท่าฉลอมด้วยเหมือนกัน การเป็นเช่นนี้จึงรู้สึกร้อนใจมาก จึงคิดเห็นว่าถ้าไม่คิดอ่านปิดกวาดถนนในตลาดท่าฉลอมให้หายโสโครกแล้ว จะเสียชื่อตั้งแต่ฉันตลอดผู้ว่าราชการเมืองและกำนันผู้ใหญ่บ้านในตลาดท่าฉลอม ซึ่งเป็นคนดี ๆ ที่ฉันรู้จักแทบทุกคน ถ้าตลาดท่าฉลอมยังสกปรกอยู่อย่างนี้ แม้ปีนี้เสด็จอีกหน จะไม่เสด็จตลาดและจะให้กำนันที่นั่นเฝ้า^{๑๑๖}

ด้วย “คำขู่” จากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว หากว่าไม่เร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาคความสกปรกโสโครกนี้เสีย จะเป็นเหตุให้ผู้นำในชุมชนตลอดจนผู้ว่าราชการจังหวัดตลอดจนสมเด็จพระหลวงดำรงฯ ผู้เป็นเสนาบดีกระทรวงเอง เกิดอาการขายหน้าต่อพระพักตร์พระมหากษัตริย์ เป็นผลให้พระยาพิไชยสุนทร ผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาคร เร่งเรียกประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้านบริเวณตลาดตำบลท่าฉลอม เพื่อแก้ไขปัญหาคความสกปรกโสโครกดังกล่าว การดำเนินการในขั้นต้นทางผู้ว่าราชการจังหวัดร่วมกับกำนันผู้ใหญ่บ้านและประชาชน ได้เรียกรายเงินได้ถึง ๖,๐๐๐ บาทและนำเงินในส่วนนั้นมาทำการซื้ออิฐซื้อปูนทำร่องน้ำข้างถนน รวมถึงจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับทิ้งขยะมูลฝอย^{๑๑๗}

ด้วยการพร้อมใจกันของบรรดาข้าราชการ กำนันผู้ใหญ่บ้าน และราษฎรในท้องถิ่นนั้น ทำให้สมเด็จพระหลวงดำรงราชานุภาพ ทรงเห็นควรเสนอให้นำรูปแบบ “สุขาภิบาล” มาใช้ที่ตำบลท่า

^{๑๑๖} หจข., ร.๕ ม.๑๒.๒/๑ สมเด็จพระหลวงดำรงราชานุภาพถึงพระยาพิไชยสุนทร ผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาคร วันที่ ๒ สิงหาคม ร.ศ. ๑๒๔. ใน *ibid.*

หน้า ๓๓

และ ดู ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๒๒ พ.ศ. ๒๔๔๙ (๒๔๔๙). ประกาศแก่ภาษีโรงเรือน จัดสุขาภิบาลตลาดท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร ร.ศ. ๑๒๔.

^{๑๑๗} ประภัสสร อินธิแสน (๒๕๒๓). บทบาทของสุขาภิบาลที่มีต่อการปกครองตนเองในท้องถิ่นระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๔๑-๒๔๗๖. ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศิลปากร.

หน้า ๓๔-๓๕.

ฉลอมเป็นแห่งแรกโดยอาศัยรายได้หลักจากภาษีโรงเรือนซึ่งเรียกเก็บจาก โรงเรือน ห้องแถว และแพใน เขตจัดตั้งสุขาภิบาล ท้ายที่สุดเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชดำเนิน ตลาดท่าฉลอมเพื่อประกาศจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ในวันที่ ๑๘ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๔ (พ.ศ.๒๔๔๙ ตามปฏิทินใหม่) โดยอาศัย *ประกาศแก่ภาษีโรงเรือน จัดสุขาภิบาลตลาดท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร ร.ศ. ๑๑๔* และรัชกาลที่ ๕ ได้ทรงถวายเงินภาษีโรงเรือนไว้เป็นรายได้ของสุขาภิบาลอีกด้วย^{๑๑๘} ทั้งนี้ น่าสนใจว่าคณะกรรมการสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอมชุดแรก ๘ คน ประกอบด้วยกรรมการที่เป็นชาวจีน เกินกว่าครึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด^{๑๑๙} ภายหลังจากที่ได้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมไปแล้ว ปรากฏว่าไม่ได้มีการตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองเพิ่มขึ้นอีกจนกระทั่งอีก ๓ ปีต่อมา

ควรกล่าวไว้ตรงนี้ด้วยว่า ณ ขณะที่สุขาภิบาลท่าฉลอม (พ.ศ.๒๔๔๙) และ *พระราชบัญญัติ จัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.๑๒๗ (พ.ศ.๒๔๕๑)* ยังคงไม่ได้ริเริ่มประกาศใช้ในสยาม พื้นที่หัว เมืองปักขีใต้ในช่วงระหว่าง พ.ศ. ๒๔ อาทิมณฑลภูเก็ต อันประกอบด้วยเมืองภูเก็ต ตรัง กระบี่ พังงา ตะกั่วป่า ระนอง และสตูล ได้มีการจัดการความสะอาดในทำนองเดียวกับสุขาภิบาลกรุงเทพฯภายใต้ การบริหารการปกครองโดยข้าหลวงมณฑลเทศาภิบาลชาวจีนเปอรานากัน (Peranakan) นามว่า พระ ยารัษฎานุประดิษฐ์มหิศรภักดี หรือ คอซิมบี๊ ณ ระนอง (ดำรงตำแหน่งระหว่าง พ.ศ.๒๔๔๔ - ๒๔๕๖) จากหลักฐานเอกสารในช่วง พ.ศ. ๒๔๕๕ (ร.ศ.๑๒๑) ได้บ่งชี้ว่า ข้าหลวงสยามในพื้นที่นี้ยังคงมีความ เชื่อว่ากาฬโรคนั้นเกิดมาจากอากุพิษ ดังข้อความ ใน จดหมายเหตุร้ายวันจดรายงานราชการของพระ ยารัษฎานุประดิษฐ์มหิศรภักดี ลงวันที่ ๒๕ เมษายน พ.ศ. ๒๔๔๔ ว่า

เวลา ๑ โมงเช้า ออกจากที่พักมาที่คลังภูเก็ต เห็นว่าฝนตกชุกอากาศร้อนจัด กาก ไรค์บังเกิดขึ้นแล้วบ้าง แล้วน่ากลัวจะมีอีกต่อไป...^{๑๒๐}

การดำเนินการระงับกาฬโรคดังกล่าว ท่านข้าหลวงเทศาฯ มีคำสั่งให้สร้างโรงพยาบาลขึ้นมา เพิ่มเติม ให้มีการจ่ายแจกยา ถ้ามีใครเสียชีวิตก็ให้เผาบ้านของคนตายและข้าวของเครื่องใช้นั้นเสีย^{๑๒๑} อย่างไรก็ดี พระยารัษฎานุประดิษฐ์มหิศรภักดี ได้ลงความเห็นว่

การรักษาความสะอาดที่ได้ลงมือจัดมาแล้วตั้งแต่ปลายปีศก ๑๒๐ แลได้ลงมือ จัดการต่อมาถึงเวลานี้ การที่จัดก็ได้จัดกวาดขั้นขึ้นเปนลำดับ นับว่าค่อยยังชั่วขึ้นกว่าแต่

^{๑๑๘} Ibid.

^{๑๑๙} สถาบันพระปกเกล้า. "สุขาภิบาลท่าฉลอม." from <http://wiki.kpi.ac.th/สุขาภิบาลท่าฉลอม>.

^{๑๒๐} พระยารัษฎานุประดิษฐ์มหิศรภักดี (คอซิมบี๊ ณ ระนอง) (๒๕๕๖). *จดหมายเหตุร้ายวันจดรายงานราชการของ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ต ร.ศ. ๑๒๑* กรุงเทพฯ, กรมศิลปากร.

หน้า ๔๐.

^{๑๒๑} Ibid.

หน้า ๔๐.

ก่อน แต่ยังไม่หมดจดทีเดียว เพราะราษฎรชาวเมืองภูเก็ตไม่ค่อยจะรู้จัก แลอยู่ข้างจะตื้อมาก จะกวาดชั้นเอาให้ถึงที่ในคราวเดียวกันก็เกรงความเดือดร้อนจะเกินไป...^{๑๒๒}

น่าสนใจว่า ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ต ได้จัดการรักษาความสะอาดในลักษณะเดียวกับที่สุขาภิบาลกรุงเทพได้จัดมา โดยเขายังเชื่อว่ากาฬโรคนั้นเป็นผลมาจากอากพิษ ดังจะเห็นได้จากการสั่งให้พวกกำนันผู้ใหญ่บ้าน มารับน้ำมันดินจากการเพื่อนำไปเผาให้ควันลอยฟุ้งในอากาศ ตั้งแต่เวลาเช้าถึงย่ำค่ำทุกวัน^{๑๒๓} หรือการให้ข้าราชการในสังกัด อาทิ ขุนสนิท แนะนำการทำดอกไม้ไฟให้แก่พระสงฆ์และประชาชนเพื่อจะได้จุดเพื่อระงับกาฬโรค เพราะ

เห็นว่าดอกไม้ไฟนี้ให้สุพรรณกลิ่นเหม็นมาก กันกาฬโรคได้...^{๑๒๔}

อย่างไรก็ดีการจัดการความสะอาดเพื่อระงับกาฬโรคในมณฑลภูเก็ตของพระยารัษฎานุประดิษฐ์มหิศรภักดี ในช่วง พ.ศ. ๒๔๔๓-๒๔๔๔ นั้น ก็นับว่าเป็นการดำเนินการคล้ายลักษณะสุขาภิบาลกันเองของข้าราชการในพื้นที่ ถึงแม้ว่ารัฐบาลส่วนกลางจะรับทราบถึงการดำเนินการเช่นนี้ แต่ก็ไม่สามารถนับได้ว่าเป็นนโยบายของรัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ท้ายที่สุด ถึงแม้ว่ากระทรวงมหาดไทยเองจะมีนโยบายจัดตั้ง “สุขาภิบาลหัวเมืองคล้ายลักษณะมิวนิซิเปอล” อย่างที่ได้กระทำเป็นแบบอย่างสำเร็จดังที่ปรากฏ ณ ตำบลท่าฉลอม และต่อมาได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) ขึ้นเพื่อให้เกิดการจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองใหญ่ ๆ ทั่วราชอาณาจักร^{๑๒๕} สมเด็จพระมหาดไทยในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมองว่าความสำเร็จของการจัดตั้งสุขาภิบาลหัวเมืองแห่งแรกดังกล่าว ว่าอาจสามารถพัฒนาไปสู่การพัฒนาเป็นการปกครองรูปแบบมิวนิซิเปอลในอนาคต ตามที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเคยทรงมีพระราชดำริไว้ก่อนหน้านี้ ทั้งนี้ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจึงได้ทรงตรัสเน้นย้ำพระราชดำริดังกล่าวกับรัชกาลที่ ๕ ในวันที่ ๘ เมษายน ร.ศ. ๑๒๘ (พ.ศ. ๒๔๕๒ ตามปฏิทินปัจจุบัน) ว่า

หลักการของมิวนิซิเปอลที่เปนข้อสำคัญมีอยู่ ๒ อย่าง คือ อย่างที่ ๑ นั้นต้องให้ราษฎรมีความนิยมจนถึงขั้นยินดีที่จะเป็นธุระจัดการนั้นเอง อย่างที่ ๒ นั้น ต้องเฉลี่ย

^{๑๒๒} Ibid.

^{๑๒๓} Ibid.

หน้า ๔๒.

^{๑๒๔} Ibid.

หน้า ๔๒.

^{๑๒๕} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๒๕ พ.ศ. ๒๔๕๑ (๒๔๕๑). พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗

เรียกรายเงินจากราษฎรที่ได้รับประโยชน์จากการมุนินสิเปอล ถ้ารัฐบาลจะเริ่มต้นด้วยการตั้งกฎหมายบังคับให้จัดการขึ้น จะมีแต่เสียงร้องบ่นว่าเดือดร้อนที่ต้องเสียเงิน โดยเข้าใจไปว่าเพิ่มเติมภาษีอากรอะไรขึ้นอีกอย่างหนึ่ง

ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องหาโอกาสแลใช้อุปบายอย่างเทศนาให้ราษฎรเกิดศรัทธาแลต้องการมุนินสิเปอลเปนเบื้องต้นก่อน มีตัวอย่างดังเช่นจัดการศุขาภิบาล เช่นที่ตลาดท่าฉลอมเมืองสมุทรสาคร อาไศรยโอกาสที่ราษฎรที่ราษฎรเกิดมานะ จะไม่ให้ทรงติเตียนว่าตลาดนั้นโสโครก เรียกรายกันทำถนนทางขึ้นในตลาดท่าฉลอม เมื่อรัตนโกสินทรศก ๑๒๕ ได้โอกาสชี้แจงแก่ราษฎรว่าจะกราบบังคมทูลขอเงินภาษีโรงเรือนไว้ให้สำหรับใช้สรอยการรักษาสะอาดในตำบลนั้น

ราษฎรพากันนิยมยินดีถึงปลุกษาขึ้นพิกัดภาษีโรงเรือน ได้เงินพอจ่ายในการศุขาภิบาลที่เก็บได้ตลอดจนคนในบังคับต่างประเทศ ไม่มีชาติใดขัดขวาง แลการศุขาภิบาลนั้นราษฎรก็รับเปนธุระจัดการมาตลอดจนทุกวันนี้ด้วยลำกั้งตนเอง เปนตัวอย่างมุนินสิเปอลซึ่งมีขึ้นเปนครั้งแรก

เปนเหตุให้เทศาภิบาลเห็นว่า อาจจะจัดขึ้นได้ในเมือง ในมณฑลอื่น ๆ ต่อไป จึงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้การพระราชบัญญัติจัดการศุขาภิบาลตามหัวเมืองขึ้นเมื่อขณะเดือนกันยายน รัตนโกสินทรศก ๑๒๗ นับว่าความยากในเบื้องต้นในการที่จะจัดมุนินสิเปอลตามหัวเมือง ได้แก้ไขลุล่วงไปได้ครั้งหนึ่งแล้ว^{๑๒๖}

ข้อความดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่า ชนชั้นนำสยามโดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัชกาลที่ ๕ และกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ทรงมีความคาดหวังอย่างบริสุทธิ์พระทัยอย่างมากว่า ผลจากการจัดตั้งศุขาภิบาลตามหัวเมืองนี้ จะส่งผลให้ประชาชนเกิดความนิยมและศรัทธาในหลักการปกครองมิวนิซิเปอลในเวลาต่อมา เพราะเป็นการนำเงินรายได้ในท้องถิ่นมาทำนุบำรุงกิจการท้องถิ่นจริง ๆ

ดังปรากฏหลักฐานที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระราชหัตถเลขา ฉบับลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ร.ศ. ๑๒๘ (พ.ศ. ๒๔๕๒) พระราชทานคำแนะนำให้แก่พระยายมราช (ปั้น สุขุม) เสนาบดีกระทรวงนครบาล ซึ่งได้ระบุถึงพระราชประสงค์ในการดำริที่จะจัดตั้ง “มุนินสิเปอลตามหัวเมือง” โดยพระราชหัตถเลขาดังกล่าวได้ระบุถึงหลักการของการมีประโยชน์ร่วมกัน หรือ คอมมอนอินเตอร์เรส^{๑๒๗} (Common interest) อันเป็นหลักการสำคัญในการบริหารจัดการบริการสาธารณะในรัฐชาติสมัยใหม่ พระองค์ทรงถือว่ากิจการศุขาภิบาลนั้นเข้ารูปบริหารจัดการตามหลักคอมมอนอินเต

^{๑๒๖} สจข. ร.๕ ม.๑๒.๒/๖ เรื่อง กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๘ เมษายน ร.ศ. ๑๒๘ ใน เมธีพิชญ์ จงวโรทัย (๒๕๔๙). สุขาภิบาล : การปกครองท้องที่สยาม พ.ศ.๒๔๔๐-๒๔๗๖. ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต.

หน้า ๑๐๙-๑๑๐.

^{๑๒๗} สนธิ เตชานันท์ (๒๕๔๕). แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. นนทบุรี, สถาบันพระปกเกล้า.

หน้า ๑๑.

อรรถ เพราะเป็นการให้เป็นสุขสำราญในเขตอันหนึ่ง ซึ่งได้กำหนดไว้ว่าจะจัดการ และเรียรายประโยชน์จากคนที่อาศัยในท้องที่นั้นมาทำงานให้เป็นประโยชน์ทั่วกัน^{๑๒๘}

พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) ระบุเพียงว่าภายหลังจากสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอมเกิดเป็นที่นิยมของราษฎรขึ้นมา ทำให้รัฐบาลเริ่มเล็งเห็นที่จะจัดตั้งสุขาภิบาลให้ครอบคลุมพื้นที่มากขึ้นกว่าเดิม แต่ด้วยสภาพความเป็นตำบลและความเป็นเมือง (พื้นที่ประชุมชน) แต่ละแห่งนั้นต่างกัน จึงเห็นสมควรจัดแบ่งสุขาภิบาลเป็น ๒ ประเภท คือ สุขาภิบาลตำบล และสุขาภิบาลเมือง สังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยมีการระบุงบการเงินรายได้ที่จัดเก็บได้ในท้องที่นั้น ควรต้องนำกลับมาใช้เพื่อบำรุงพื้นที่นั้น (หมวดที่ ๔ มาตรา ๑๖)^{๑๒๙} โดยแนวความคิดการคืน “เงินผลประโยชน์” ดังกล่าวจากส่วนกลางให้แก่ท้องที่ ย่อมสะท้อนแนวคิดอย่าง “มิวนิซิเปอล” แบบตะวันตกอยู่บ้าง แต่ทั้งนี้ต้องไม่ลืมว่าอำนาจในการตัดสินใจของคณะกรรมการสุขาภิบาล เป็นของผู้ว่าราชการเมืองหรือข้าหลวงเทศาภิบาล กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นข้าราชการประจำจากส่วนกลาง ไม่ใช่จากตัวแทนของประชาชนแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม นอกจากจุดประสงค์เพื่อต้องการให้ประชาชนในท้องที่ได้ทำนุบำรุงพื้นที่ใช้สอยร่วมกันในท้องที่นั้น ๆ อาทิ ถนนหนทาง ตลาด หรือพื้นที่ประชุมชนอื่น ๆ โดยใช้เงินผลประโยชน์ที่เก็บได้จากท้องที่นั้น ๆ เป็นทุนทรัพย์ในการบำรุงรักษาความสะอาดสถานที่และหนทาง ตลอดทั้งจุดโคมไฟยามถนนยามค่ำคืน น่าสนใจว่ายังมีจุดประสงค์อื่นใดอีกบ้าง ที่ส่งเสริมอิทธิพลต่อการประกาศจัดตั้งสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ เพราะเมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้แล้ว จะพบว่าหน้าที่ของสุขาภิบาลหัวเมืองกลับเป็นอย่างเดียวกับกรมสุขาภิบาลกรุงเทพ คือ เน้นเรื่องการรักษาความสะอาดในท้องที่และความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามแนวคิดพันธกิจในด้านสาธารณสุขของรัฐ ดังที่ปรากฏหน้าที่หลักของสุขาภิบาลหัวเมือง คือ

๑. การทำลายขยะมูลฝอยและของโสโครก อาทิ น้ำคร่ำและอุจจาระ อย่าให้เกิดการหมักหมม ให้นำไปเอาไปเททิ้งทำลายมหาวิทยาลัย
๒. การป้องกันและรักษาความเจ็บไข้ของประชาชน เช่น การเลี้ยงสุกร การปลูกฝิ่น การรักษาความสะอาดของน้ำที่ใช้บริโภค
๓. การบำรุงรักษาทาง เช่น ทำน้ำ การซ่อมแซมถนนและสะพาน การจัดทำโคมไฟส่องสว่างริมถนน^{๑๓๐}

เมื่อพิจารณาจากจุดประสงค์ของการจัดตั้งสุขาภิบาลหัวเมืองดังกล่าวแล้ว ปฏิเสธไม่ได้ว่าอิทธิพลการจัดการสุขาภิบาลแบบ Edwin Chadwick ซึ่งให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมที่สะอาด เลี้ยง

^{๑๒๘} Ibid.

^{๑๒๙} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๒๕ พ.ศ. ๒๔๕๑ (๒๔๕๑). พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗

^{๑๓๐} Ibid.

ไม่ให้เกิดเป็นแหล่งหมักหมมของโรค อาทิ การจัดการขยะมูลฝอย หรือการจัดการคูน้ำ ตามทฤษฎีอายุพิชียังคงมีอิทธิพลต่อแนวนโยบายสาธารณสุขของชนชั้นนำสยามในเวลานั้น^{๑๓๑} แม้ว่าต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ นายแพทย์ H. Campbell Highet รักษาการตำแหน่งพนักงานการแพทย์ในกรมศุขาภิบาลกรุงเทพ ได้จัดทำรายงาน *Report on an Outbreak of Bubonic Plague in Glasgow with special reference to the possibility of such an outbreak in Bangkok ๑๙๐๑* ซึ่งเอกสารดังกล่าวได้ระบุถึงประสบการณ์การระงับการแพร่ระบาดของกาฬโรคในเมืองกลาสโกว์ในอังกฤษว่าไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะการกักกันและตรวจผู้แสดงอาการของโรคนั้นใช้ไม่ได้ผลส่งผลให้ยังมีผู้ที่เป็นพาหะของโรคสามารถรอดพ้นจากการตรวจสอบไปได้ ด้วยเหตุนี้ทำให้เขาเชื่อว่ามาตรการสาธารณสุขในปัจจุบันของสยาม อาทิ การจัดการด้านศุขาภิบาลในกรุงเทพ ไม่น่าจะมีประสิทธิภาพเพียงพอในการระงับกาฬโรคซึ่งเขามั่นใจว่าจะต้องแพร่ระบาดมาถึงกรุงเทพแน่นอน ซึ่งขณะนั้นได้เกิดการระบาดขึ้นแล้วในเมืองภูเก็ต นายแพทย์ Highet ได้เสนอว่า รัฐบาลควรต้องกำจัดซากหนูที่ตายไปพร้อม ๆ กับขยะที่โสโครก เพื่อเป็นการทำลายตัวเชื้อ (Germ) ให้หมดไป และเขาได้เสนอให้รัฐบาลตั้งห้องทดลอง (Laboratory) เพื่อตรวจหาตัวเชื้อโรคดังกล่าว

ในที่สุดกรมศุขาภิบาลกรุงเทพก็ได้จัดตั้ง “โรงทดลองความคชของราษฎร ปับลิกเฮลเลเบอร์เตอรี” (Public Health Laboratory) ขึ้นในปีเดือนกันยายนปีเดียวกันนั้น ทำให้นายแพทย์ Highet ได้ค้นพบ “ตัวสัตว์” ในอุจจาระของศพผู้ติดเป็นกาฬโรคจริง ๆ นับเป็นครั้งแรกที่ชนชั้นนำสยามได้เผชิญกับความรู้นิโม่ในเรื่องเชื้อโรค ตามทฤษฎีเชื้อโรค (Germ Theory) ซึ่งกำลังทำลายความชอบธรรมของทฤษฎีอายุพิชีย โดยการปฏิเสธว่าโรคระบาดเกิดมาจากเชื้อโรคขนาดเล็ก เช่น เชื้อแบคทีเรีย ไม่ใช่จากอายุพิชียที่ปนเปื้อนในน้ำ อากาศ หรืออาหารแต่อย่างใด^{๑๓๒}

ประเด็นนี้ ทวีศักดิ์ เผือกสม (พ.ศ.๒๕๕๐) พบว่า การสาธารณสุขในหัวเมืองหรือในที่นี้ คือ ศุขาภิบาลหัวเมือง เป็นเครื่องมือให้รัฐขยายอำนาจจากศูนย์กลางออกไปสู่หัวเมืองได้มากเดิม และการจัดตั้งศุขาภิบาลหัวเมือง เป็นเสมือนเครื่องมือในการขยายกิจการสาธารณสุขดังกล่าว เพราะแกนกลางสำคัญของนโยบายนี้คือการขยายกิจการด้านสาธารณสุขไปให้ประชาชนเองดูแลกันเองพร้อมทั้งผลักราคาใช้จ่ายแก่พลเมืองด้วย^{๑๓๓} โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการยุบกรมพยาบาล สังกัดกระทรวงธรรมการ และตั้งขึ้นใหม่ในกระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. ๒๔๕๕ มีเหตุผลสำคัญคือเพื่อกระชับงานด้านสาธารณสุขในหัวเมืองให้มาอยู่ภายใต้หน่วยงานเดียวกัน คือ กระทรวงมหาดไทย เพราะเป็นกระทรวงที่รับผิดชอบกิจการในหัวเมืองโดยตรง ต่อมา พ.ศ.๒๔๕๘ กรมพยาบาลกระทรวงมหาดไทย ได้เสนอให้แก้ไข *พระราชบัญญัติจัดการศุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.๑๒๗* (พ.ศ.

^{๑๓๑} ทวีศักดิ์ เผือกสม (๒๕๖๑). เชื้อโรค ร่างกาย รัฐเวชกรรม : ประวัติศาสตร์แพทย์สมัยใหม่ในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : ILLUMINATIONS EDITIONS.

หน้า ๗๔.

^{๑๓๒} Ibid.

หน้า ๙๓-๙๖.

^{๑๓๓} Ibid.

หน้า ๑๖๓.

๒๔๕๒) เพื่อปรับปรุงกิจการสุขาภิบาล กล่าวคือ เปลี่ยนชื่อจาก *สุขาภิบาลตำบล* เป็น *สุขาภิบาล* ท้องที่ ส่วนสุขาภิบาลเมืองยังคงชื่อเดิมไว้ พร้อมกับเน้นงานทางการแพทย์และและสาธารณสุขของสุขาภิบาลมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้การจัดการสุขาภิบาลเป็นแบบ “ชะนิตอริบอร์ต” (Sanitary Board)^{๑๓๔} หรือคณะกรรมการสุขาภิบาล อันเป็นชื่อที่พ้องกับที่ปรากฏในดินแดนอาณานิคมอังกฤษ

และเมื่อพิจารณาจากกระแสโลก นับตั้งแต่ตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ เป็นต้นมา การแพร่ระบาดครั้งใหญ่ของโรคระบาดอาทิ โครคหิวาต์ (Cholera) นับว่าเป็นเรื่องน่าหวงวิตกมาก และเมื่อย่างเข้าคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ การแพร่ระบาดของกาฬโรค (Plague) ทั่วโลกได้กลายมาเป็นสถานการณ์ที่ย่ำแย่กว่า^{๑๓๕} เหตุการณ์เหล่านี้สอดคล้องกับมาตรการในการรับมือการแพร่ระบาดของกาฬโรคในสยามปี ค.ศ. ๑๙๐๖ (พ.ศ.๒๔๔๙) อันเร่งเร้าให้ชนชั้นนำสยามตระหนักถึงพันธกิจในการให้บริการสาธารณสุขแก่ประชาชนให้มากกว่าเดิม^{๑๓๖} และในช่วงเวลานี้ ชนชั้นนำสยามเองก็เริ่มเปิดใจยอมรับทฤษฎีเชื้อโรคว่าเป็นสาเหตุของโรคระบาดที่รุนแรงและคุกคามชีวิตของประชาชนทั้งในเขตเมืองหลวงและหัวเมือง ดังจะเห็นได้จากมาตรการด้านสาธารณสุขที่เริ่มเปลี่ยนไป อาทิ การให้ความสำคัญกับการกำจัดหนูซึ่งเป็นสัตว์พาหะของกาฬโรค (หมายรวมถึงตัวหมัดในหนู) การฉีดวัคซีนเพื่อป้องกันโรคทรพิษ การต้มน้ำที่ดื่มแล้วเมื่อเวลาเกิดอหิวาต์ การปลูกฝีแก่ให้แก่ประชาชน การเผาทำลายเสื้อผ้าของผู้ป่วยจากโรคระบาด หิดหรือกาฬโรคทิ้งเสียเพราะอาจมีเชื้อโรคแฝงอยู่^{๑๓๗}

และด้วยความรู้และมาตรการทางด้านสาธารณสุขของโลกภายนอกที่ได้เปลี่ยนไปโดยการปฏิเสศทฤษฎีอายุพิษและยอมรับทฤษฎีเชื้อโรคงกล่าว ทำให้ภายในสยามเองย่อมเกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับสาธารณสุขครั้งใหญ่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ อันกระทบมาถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลทั้งกรุงเทพฯและหัวเมืองต่าง ๆ โดยการขยายพันธกิจด้านสาธารณสุขออกไปและเข้มข้นกว่าเดิม ดังจะกล่าวในบทถัดไป

จึงกล่าวได้ว่าในสมัยรัชกาลที่ ๕ นี้ สยามได้แบ่งรูปแบบการดำเนินการสุขาภิบาล เป็น ๒ ประเภทหลัก คือ สุขาภิบาลกรุงเทพฯ สังกัดกระทรวงนครบาล และ สุขาภิบาลหัวเมือง สังกัดกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ การกำหนดเกณฑ์มาตรฐาน (Standardisation) ของพื้นที่ประชุมชนของรัฐบาลสยามต่อสุขาภิบาลหัวเมือง ทำให้สุขาภิบาลหัวเมือง สามารถแบ่งย่อยได้อีก ๒ รูปแบบ คือ สุขาภิบาลเมือง และ สุขาภิบาลตำบล ซึ่งมีเกณฑ์แบ่งโดยใช้ความเป็นชุมชนอันหนาแน่น หรือพื้นที่

^{๑๓๔} Ibid.

หน้า ๑๖๔.

^{๑๓๕} Nippaporn Ratchatapattanukul (๒๕๕๖). "Public Health In Modern Siam : Elite Thinking External Pressure, and Popular Attitudes." *Journal of Siam Society*, Vol. ๑๐๑.

หน้า ๑๘๕.

^{๑๓๖} Ibid.

หน้า ๑๗๘. อย่างไรก็ตาม มีข้อเสนอแย้งว่าการจัดให้บริการด้านสาธารณสุขของรัฐในสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นเรื่องของ “การให้ทาน” แบบคติของศาสนาพุทธมากกว่า.

^{๑๓๗} ทวีศักดิ์ เผือกสม (๒๕๖๑). *เชื้อโรค ร่างกาย รัฐเวชกรรม : ประวัติศาสตร์แพทย์สมัยใหม่ในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ , ILLUMINATIONS EDITIONS.

หน้า ๑๓๓.

ประชุมชน ซึ่งสะท้อนความเป็นเมืองในพื้นที่นั้น ๆ เช่นเดียวกับที่อังกฤษใช้กำหนดเขตมิวนิซิเปอลในดินแดนพม่าและสิงคโปร์^{๑๓๘}

เหตุผลในการการจัดตั้งสุขาภิบาลของสยามมีเหตุปัจจัยสำคัญ ๒ ประการ คือ

๑. เพื่อควบคุมปัญหาโรคระบาดโดยเฉพาะโรคอหิวาต์และกาฬโรคซึ่งกำลังแพร่ระบาดไปทั่วโลกในเวลานั้น ทำให้รัฐบาลสยามคิดจัดการแก้ไขด้วยการบริหารจัดการด้านสาธารณสุขด้วยรูปแบบการจัดการสุขาภิบาลตามทฤษฎีอายุพิช โดยจัดตั้งขึ้นก่อนในกรุงเทพ ก่อนจะขยายไปตามหัวเมืองในเวลาต่อมา

๒. หลักการนำเงินในท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์ในท้องถิ่นอันเป็นสิ่งเดียวกับที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเรียกว่า “เงินผลประโยชน์” และนำเงินนั้นที่จัดเก็บได้จากพื้นที่นั้น ๆ มาอุดหนุนกิจการสุขาภิบาล ในที่นี้คือใช้ในการระงับโรคระบาด ผ่านการจัดการสิ่งแวดล้อมให้สะอาด ไม่เป็นแหล่งหมักหมมของโรคตามทฤษฎีอายุพิช ซึ่งต่อมาแม้ว่าทฤษฎีนี้ไม่ได้รับการยอมรับอีกต่อไป แต่การปรากฏแหล่งหมักหมมและสถานที่สกปรกอยู่ยังเป็นสิ่งที่รัฐบาลไม่สามารถยอมรับได้ เพราะตามทฤษฎีเชื้อโรคแล้ว แหล่งสกปรกหมักหมมดังกล่าวเป็นที่อยู่อาศัยพาหะของเชื้อโรค เช่น หนูและหมัดหนู และต่อมาคือลูกน้ำของยุงในกรณีเชื้อมาลาเลีย

ดังนั้น การจัดการสุขาภิบาลให้สถานที่ต่าง ๆ มีความสะอาดจึงย่อมเป็นการระงับไม่ให้โรคระบาดต่าง ๆ แพร่ขยายวงกว้างไปอีกด้วย ซึ่งหลักการนี้ได้ปรากฏในการจัดการด้านสุขาภิบาลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ ซึ่งท้องถิ่นมีบทบาทอย่างสำคัญในการจัดการสาธารณสุข ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว อย่างไรก็ตามแนวคิดเงินรายได้ของท้องถิ่นนี้ เมื่อนำมาใช้ในประเทศสยาม กลับวางอยู่บนหลักเพียงว่าเป็นการลดภาระทางการคลังของรัฐบาลโดยการนำเงินผลประโยชน์ในพื้นที่หนึ่ง มาบำรุงท้องถิ่น ๆ เท่านั้น

จะเห็นได้ว่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ แนวคิด “สุขาภิบาล” (Sanitary Board/Sanitation) กับ “มิวนิซิเปอล” (Municipal/Municipality) มีปริมณฑลของกิจการบางอย่างที่ซ้อนทับกันอยู่ กล่าวคือ เป็นกิจการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสะอาด กำจัดของเสียจากกิจกรรมของมนุษย์ น้ำเสีย ถนนหนทาง ไฟฟ้า ทางเดินและถนนตามรูปแบบการจัดการสุขาภิบาลแบบ Edwin Chadwick และยิ่งปรากฏประเด็นเกี่ยวกับ “เงินผลประโยชน์” หรือ รายได้ที่จัดเก็บได้ในท้องถิ่นเข้ามาเกี่ยวข้อง แนวคิดการใช้เงินของประชาชนในท้องถิ่นบำรุงท้องถิ่น ๆ ได้สะท้อนขอบเขตของแนวคิดมิวนิซิเปอลตามแนวคิดการปกครองท้องถิ่นที่ชนชั้นสยามรับรู้และเข้าใจ และเห็นว่าการเก็บเงินผลประโยชน์นี้สอดคล้องกับหลักมิวนิซิเปอล และเป็นประโยชน์ความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อเตรียมการป้องกันและควบคุมโรคระบาดในหัวเมือง ซึ่งการใช้เงินรายได้ท้องถิ่น (เงินผลประโยชน์) ซึ่งเป็นงบประมาณดังกล่าวจะเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระรายจ่าย

^{๑๓๘} Government of Singapore. "The Municipal Ordinance of ๑๘๘๗." from <https://eresources.nlb.gov.sg/history/events/๙๖f๓๕๒๓๐-๘๓๐๓-๔๔๙๖-b๒f๓-e๙๕๕e๗fc๔๕fe๗>.

ของรัฐบาล ดังที่สะท้อนจากพระดำรัสของสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในคราวประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. ๑๒๔ (พ.ศ. ๒๔๔๙) ในการสนับสนุนให้รัฐบาลจัดตั้งสุขาภิบาลในพื้นที่หัวเมือง ว่า

ถ้าจัดให้มีขึ้นได้ตามหัวเมืองย่อมจะเป็นประโยชน์แลความสุขแก่ประชาชน และเป็นประโยชน์แก่รัฐบาลที่ไม่ต้องจ่ายเงินพระคลังไปใช้ในการสุขาภิบาล....^{๑๓๙}

ด้วยปัจจัยและความต้องการที่พอจะประสานกันได้เหล่านี้ ความเคลื่อนไหวจึงอุบัติขึ้นในลักษณะของการจัดตั้ง “สุขาภิบาลหัวเมืองคล้ายลักษณะมิวนิซิเปอล” ซึ่งเป็นแนวคิดเฉพาะที่ชนชั้นนำสยามได้คิดประดิษฐ์ขึ้นผ่านความเข้าใจและประสบการณ์ของพวกเขา จากตัวอย่างที่ปรากฏเช่นในอังกฤษและดินแดนอาณานิคม และ “สุขาภิบาลหัวเมืองคล้ายลักษณะมิวนิซิเปอล” ดังกล่าว ผู้ศึกษาเชื่อว่ามีความหมายบริเวณอยู่รอบ ๆ หรือ กึ่งกลางของปริมาณพลอันซ้อนทับระหว่างการจัดการแบบ “สุขาภิบาล” และ “มิวนิซิเปอล” อันเป็นผลมาจากการปะทะ ประสาน ของความรู้ว่าด้วยเรื่อง “สุขาภิบาล” และ “มิวนิซิเปอล” ได้อย่างแยกย่อย

แต่ทั้งนี้ ด้วยขีดจำกัดของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งมีหัวใจสำคัญ คือ การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐบาลกลาง และจากการที่รัชกาลที่ ๕ เพิ่งจะทรงปฏิรูปการปกครองโดยการรวบอำนาจมาไว้ที่รัฐบาลกลาง สร้างระบบราชการสมัยใหม่สำเร็จในช่วง พ.ศ.๒๔๓๕ เป็นต้นมาเท่านั้น ทำให้ “แนวคิดการปกครองท้องถิ่น” (Local Government) โดยเฉพาะการให้สิทธิในการปกครองตัวเองของพลเมืองในท้องถิ่นยังไม่เผยตัวขึ้นแต่อย่างใดในรัชกาลนี้^{๑๔๐} กระนั้นก็ดี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ทรงตระหนักในพระราชหฤทัยอยู่เสมอว่า “สุขาภิบาล” ย่อมไม่ใช่การปกครองรูปแบบ “มิวนิซิเปอล” ที่แท้จริง และแม้ว่า “สุขาภิบาลหัวเมืองคล้ายลักษณะมิวนิซิเปอล” นี้จะถูกจัดตั้งขึ้นมาแล้ว แต่ในวันใดวันหนึ่งข้างหน้าสยามจำต้องเอาแบบมิวนิซิเปอลอันสมบูรณ์และแท้จริงในต่างประเทศมาใช้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ พระราชปณิธานของพระองค์ คือ สยามในเวลาที่มีความพร้อมแล้วหรือไม่? ดังพระราชดำรัสว่า

เราจะต้องจัดอย่างไร ๆ ในที่สุดก็ต้องเลียนแบบนั้น มิวนิซิเปอลดีอย่างสมบูรณ์จะมีการเลือกแอมร์ เพื่อจัดการเรื่องไฟฟ้า น้ำประปา โรงเรียนประถมศึกษา โรงพยาบาลสามัญถึงบางแห่งถึงกับบังคับบัญชาตำรวจด้วย ถ้าเราพยายามให้มันดีก็ไม่พินต้องเอาอย่างเขา แต่ปัญหาที่มีอยู่ว่าถึงเวลาที่ควรจะทำอย่างหรือยังเท่านั้น... ”^{๑๔๑}

^{๑๓๙} สจข. ร.๕ ม.๒.๑๑/๑๑ เรื่อง รายงานประชุมเทศาภิบาล (ร.ศ.๑๒๓-๑๒๗) ใน เมธีพิชญ์ จงวโรทัย (๒๕๔๙).

สุขาภิบาล : การปกครองท้องถิ่นที่สยาม พ.ศ.๒๔๔๐-๒๔๗๖. ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต.

หน้า ๓๒.

^{๑๔๐} สอดคล้องกับความเห็นของ เมธีพิชญ์ ดู ibid.

หน้า ๑๕๘.

^{๑๔๑} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.๕ ม. ๑๒.๒/๖ ร่างพระราชหัตถ์เลขที่ ๒๑๑/๑๘๖ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๗ พระราชทานพระกระแสพระราชดำริเรื่องจัดการมิวนิซิเปอลตามหัวเมือง. ใน สนธิ เตชานันท์ (๒๕๔๕).

บทที่ ๕

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล (Municipality) ในช่วงตอนปลายระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์

การบริหารราชการแผ่นดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ทรงเผชิญกับการกบฏโดยกลุ่มทหารกลุ่มหนึ่งตั้งแต่ช่วงปีแรก ๆ ที่ทรงขึ้นครองราชย์ที่รู้จักกันในชื่อ “กบฏ ร.ศ.๑๓๐” (พ.ศ.๒๔๕๔)^{๑๔๒} อีกทั้งด้วยความรู้สึกไม่มั่นพระราชหฤทัยดังในพระราชอำนาจ อาทิ ประเด็นความหมายเหมินระหว่างพระองค์กับพระราชอนุชา ทั้งสมเด็จพระอนุชาธิราช เจ้าฟ้าจักรพงษ์ภูวนาถ กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ และ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต^{๑๔๓} ทำให้มีผู้เชื่อว่าพระองค์มีแนวคิดอนุรักษนิยมอย่างมาก ดังสะท้อนจากพระราชบันทึกหลังจากช่วงเหตุการณ์กบฏคลี่คลายไปแล้ว ใน *จดหมายเหตุนายวัน รัตนโกสินทรศก ๑๓๐ ปีกุน จุลศักราช ๑๒๗๒ พุทธศักราช ๒๔๕๔ เล่ม ๒ วันที่ ๑๓ มกราคม ถึง วันที่ ๓๑ มีนาคม* ซึ่งพระองค์ได้ทรงอภิปรายตามหลักการรัฐศาสตร์ไว้อย่างยาวเหยียดเกี่ยวกับลักษณะให้โทษของการปกครองอย่าง “คอนสตีติวชัน” (ต่อมา หมายถึง รัฐธรรมนูญ) รวมทั้งความพร้อมของการมีรัฐสภา คณะปาร์ตี้ (ต่อมา หมายถึง พรรคการเมือง) ผู้แทน หรือการมีเสียงมีส่วนของประชาชน^{๑๔๔} ผู้สนับสนุนประเด็นดังกล่าวว่ารัชกาลที่ ๖ ทรงเป็นอนุรักษนิยม ทำให้ไม่ปรากฏแนวคิดการปกครองท้องถิ่นและรัฐสภาระดับชาติเลย คือ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์^{๑๔๕}

อย่างไรก็ดี สำหรับนโยบายสุขภาพและสาธารณสุขในสมัยรัชกาลที่ ๖ นับว่ามี การเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง อาทิ ในปี พ.ศ. ๒๔๕๕ รัฐบาลมีความประสงค์จะขยายกิจการด้านสุขภาพ

แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. นนทบุรี, สถาบันพระปกเกล้า.

หน้า ๑๓.

^{๑๔๒} วรชาติ มีชูบท (๒๕๕๓). เกร็ดพงศาวดารรัชกาลที่ ๖. กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์สถาพรบุ๊คส์.

หน้า ๑๖๒-๑๘๒.

^{๑๔๓} Ibid.

หน้า ๑๓๓-๑๔๔.

^{๑๔๔} ธีรพล ใจจริง (๒๕๕๖). ปฏิวัติ ร.ศ. ๑๓๐. กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์มติชน.

หน้า ๒๘๑-๒๙๓.

^{๑๔๕} ดู ข้อโต้แย้งระหว่างความเป็นอนุรักษนิยมของรัชกาลที่ ๖ กับการปกครองท้องถิ่นและระดับชาติ ใน สนธิ เตชานันท์ (๒๕๒๗). แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว : ศึกษาเฉพาะกรณีการพัฒนาการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (๒๔๕๓-๒๔๖๘). คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รัฐศาสตร์ดุสิตบัณฑิต.

บาล และส่งเสริมให้หน่วยงานดังกล่าวมีความคล่องตัวมากขึ้น ทั้งนี้ความเปลี่ยนแปลงที่ปรากฏเด่นชัด คือ มีการกำหนดให้สุขาภิบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจดทะเบียนคนเกิด คนตาย และการทะเบียนต่าง ๆ ในเขตสุขาภิบาล และได้มีการเปลี่ยนจาก “สุขาภิบาลตำบล” เป็น “สุขาภิบาลท้องที่” โดยเป็นการรวมกันจัดตั้งสุขาภิบาลจากพื้นที่ของหลาย ๆ ตำบลรวมกัน และมีนายอำเภอท้องที่เป็นประธาน ส่วนกรรมการยังคงเป็นข้าราชการประจำเช่นเดิม อาทิ แพทย์สุขาภิบาล ปลัดอำเภอ กำนันท้องที่ ส่วนสุขาภิบาลเมืองยังคงไว้ซึ่งหลักการดุดเดิม^{๑๔๖} ดังจะกล่าวต่อไปข้างหน้า

สาธารณสุขใต้เงาสีงห์ : การรวบอำนาจกิจการสาธารณสุขของกระทรวงมหาดไทย

ผลของการเปลี่ยนแปลงบทบาทของกิจการด้านสาธารณสุขให้กว้างขวางของสยามในปลายรัชกาลที่ ๕ และ ๖ เป็นต้นมา น่าเชื่อว่ามีส่วนมาจากการรับรู้และเฝ้าติดตามนโยบายสาธารณสุขระดับโลกตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ เป็นต้นมา หลายประเทศเริ่มให้ความสำคัญกับการระงับป้องกันโรคระบาดที่มักปรากฏขึ้นเป็นละลอก ๆ ความเคลื่อนไหวเพื่อติดตามสถานการณ์โรคระบาดระดับโลกได้เริ่มเกิดขึ้น อาทิ การชุมนุมสุขาภิบาลนานาชาติครั้งแรกของโลกในปี ค.ศ. ๑๘๕๑ แต่การชุมนุมดังกล่าวกลับไม่มีความคืบหน้าใด ๆ จนกระทั่งถึง ค.ศ. ๑๘๘๒ ที่มีการประชุม The International Sanitary Convention ซึ่งข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสาธารณสุขได้เกิดขึ้นครั้งแรก ต่อมาอเมริกาได้จัดตั้ง Sanitary Bureau ในปี ค.ศ. ๑๙๐๒ ในกรุงวอชิงตัน และได้กระจายไปทั่วประเทศ ใน ค.ศ. ๑๙๒๓ สำหรับฝั่งยุโรปภายหลังจากการระบาดครั้งใหญ่ของโรคอหิวาต์ กาฬโรค และไข้เหลือง ได้มีการตั้งองค์การ The Office International d'hygiène Publique (OIHP) ในกรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. ๑๙๐๗ ซึ่งเป็นองค์การความร่วมมือทางด้านสาธารณสุขและการอนามัยร่วมกันระหว่างชาติยุโรป ๑๒ ประเทศ^{๑๔๗} และความเปลี่ยนแปลงกิจการด้านสาธารณสุขสากลดังกล่าวหมายรวมถึงแนวคิดที่ยอมรับว่าโรคระบาดนั้นเกิดจากตัวเชื้อโรคตามทฤษฎีเชื้อโรคไม่ใช่เกิดจากอายุพิษ ดังจะกล่าวต่อไปข้างหน้า

สยามเป็นประเทศที่ตั้งอยู่ในเขตร้อน ทำให้โรคระบาดบางชนิดจัดเป็นโรคระบาดประจำฤดูกาล อาทิ ไข้ดัด และอหิวาต์ ซึ่งมักเกิดการแพร่ระบาดเมื่อฤดูกาลแต่ละปีเวียนมาบรรจบ^{๑๔๘} ดังสะท้อนได้จากการที่ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ตรัสไว้ว่า ในสยามมีโรค

^{๑๔๖} บุษอริ ยีหมะ (๒๕๕๕). การปกครองท้องถิ่นไทย. สงขลา, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา.

หน้า ๖๗-๖๘.

^{๑๔๗} Stefan Hell (๒๕๕๓). Siam and The League of Nations : Modernisation, Sovereignty and Multilateral Diplomacy. ๑๙๒๐-๑๙๔. กรุงเทพฯ, River Books.

หน้า ๑๒๖.

^{๑๔๘} Ibid.

หน้า ๑๒๗.

ระบาดที่น่ากลัวเพียง ๓ ชนิด คือ อหิวาต์ มาลาเรีย (ไข้ป่า) และโรคระบาดในสัตว์เลี้ยง^{๑๔๙} อย่างไรก็ตาม ความคิดเช่นนี้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปเมื่อเกิดการแพร่ระบาดครั้งใหญ่ของเชื้อกาฬโรคในสยาม ค.ศ. ๑๙๐๐ (พ.ศ.๒๔๔๓) ซึ่งโรคระบาดดังกล่าวเป็นโรคที่อุบัติขึ้นใหม่ที่สยามไม่เคยรู้จักมาก่อน ในขั้นต้น มีการรายงานพบผู้ติดเชื้อคนแรกที่ภูเก็ต และต่อมาแพร่ระบาดจากหัวเมืองทางใต้มายังกรุงเทพฯ ในอีก ๔ ปีต่อมา (พ.ศ.๒๔๔๗) โดยผู้ติดเชื้อรายแรกที่พบชาวอินเดียสังกัดชาติอังกฤษ ด้วยสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ ดังกล่าวทำให้รัฐบาลประเทศต่าง ๆ รวมถึงสยามให้ความสนใจแก่กิจการสาธารณสุขมากขึ้นดังได้กล่าวไปแล้วในบทที่ ๔ และต่อมาเมื่อกาฬโรคได้กลับมาแพร่ระบาดในแถบหัวเมืองอีกครั้งในปี พ.ศ. ๒๔๔๙ ทำให้กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้เรียกประชุมข้าราชการสาธารณสุขในเดือนตุลาคมปีเดียวกันนั้นเป็นการด่วนเพื่อหาทางป้องกันกาฬโรค แต่ผลของการประชุมครั้งนั้นกลับไม่ปรากฏทางออกที่เป็นรูปธรรมแต่อย่างใด^{๑๕๐}

และเมื่อกาฬโรคได้ระบาดขึ้นจริง ๆ ทั่วประเทศ ชนชั้นนำสยามเริ่มตระหนักถึงความเป็นจริงของเอกภาพในการบริหารจัดการด้านสาธารณสุขและศุขาภิบาลของสยามว่าไม่มีความเป็นเอกภาพดังที่ Stefan Hell (พ.ศ.๒๕๕๓) ให้ความเห็นว่า หน่วยงานด้านสาธารณสุขของสยามจะถูกจัดตั้งขึ้นอย่างกระจัดกระจายในแต่ละส่วนราชการที่ต่างกัน อาทิ ศุขาภิบาลหัวเมือง สังกัดกระทรวงมหาดไทย และศุขาภิบาลกรุงเทพ สังกัดกระทรวงนครบาล ต้องรอจนกระทั่งรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่เกิดการควมรวมองค์การ/หน่วยงานที่กระจัดกระจายด้านสาธารณสุขเหล่านั้นอยู่รวมอยู่ในส่วนเดียวกัน คือ กรมสาธารณสุข สังกัดกระทรวงมหาดไทย^{๑๕๑} ดังจะกล่าวต่อไป

อย่างไรก็ดีความพยายามในการปรับปรุงกิจการด้านสาธารณสุขของกระทรวงมหาดไทยโดยการควมรวมหน่วยงานมาไว้ในสังกัด ได้เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่กรณีการโอนย้ายกรมพยาบาล ที่แต่เดิมสังกัดกระทรวงธรรมการ มาอยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทยในสมัยรัชกาลที่ ๕ โดยการเสนอของสมเด็จพระกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ในปี พ.ศ.๒๔๕๒ ดังที่พระองค์ทรงให้เหตุผลชี้แจงถึงความจำเป็นดังกล่าวว่า

ที่จริงการป้องกันแลรักษาไข้เจ็บของราษฎร หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่าการทำให้จำนวนคนตายน้อยลงเปนการสำคัญของบ้านเมืองอย่างหนึ่ง... ให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบจัดการป้องกันแลรักษาไข้เจ็บตามหัวเมือง นอกจากมณฑลกรุงเทพฯ อย่างเดียวกับที่กระทรวงนครบาลได้จัดการอยู่ในมณฑลกรุงเทพฯ จะได้ผลดี แลบางที่จะเปลือง

^{๑๔๙} Nippaporn Ratchatapattanukul (๒๕๕๖). "Public Health In Modern Siam : Elite Thinking External Pressure, and Popular Attitudes." *Journal of Siam Society*, Vol. ๑๐๑.

หน้า ๑๘๐.

^{๑๕๐} Ibid.

หน้า ๑๘๔.

^{๑๕๑} Stefan Hell (๒๕๕๓). *Siam and The League of Nations : Modernisation, Sovereignty and Multilateral Diplomacy, ๑๙๒๐-๑๙๔๔*. กรุงเทพฯ, River Books.

หน้า ๑๓๒.

พระราชทรัพย์น้อยกว่าอย่างทุกวันนี้ด้วย ที่คาดว่าจะได้ผลดีนั้น เพราะจะไม่ต้องตักเตือน รังรอ พุดจាក้าวก่ายกันหลายกระทรวง จัดสำเร็จเด็ดขาดได้ทีเดียวนั้นเป็นข้อสำคัญ^{๑๕๒}

จะเห็นได้ว่ากระทรวงมหาดไทย มองว่าตนควรก้าวมามีบทบาทสำคัญในกิจการด้าน สาธารณสุขบริเวณหัวเมืองมากขึ้น เฉกเช่นเดียวกับกระทรวงนครบาลดำเนินกิจการสาธารณสุขในพื้นที่มณฑลกรุงเทพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงเชื่อว่าการดำเนินการอย่างมีเอกภาพภายใต้ การบูรณาการกรมกองต่าง ๆ ในกระทรวงมหาดไทยจะทำให้ประชาชนตามหัวเมืองสูญเสียชีวิต น้อยลงจากอาการเจ็บไข้ อีกทั้งยังจะเป็นการประหยัดงบประมาณแผ่นดินด้วย เพราะเงินที่จะนำมาใช้ ในกิจการด้านสาธารณสุข คือเงินที่เก็บได้จากประชาชนในท้องถิ่นบริเวณสุขาภิบาลนั้น ๆ ไม่ใช่ งบประมาณแผ่นดิน ต่อมาเมื่อกรมหลวงดำรงราชานุภาพลาออกจากตำแหน่งเสนาบดี กระทรวงมหาดไทย ความเปลี่ยนแปลงในเรื่องการควบคุมกิจการสาธารณสุขดังกล่าวจึงดำเนินสืบไป อาทิ ในปี พ.ศ. ๒๔๕๘ มีการโอนย้ายให้ “กองสุขาภิบาล” ซึ่งแต่เดิมสังกัดกรมพลำภักดิ์ (กรมการ ปกครองในปัจจุบัน) ไปสังกัดกรมพยาบาล ซึ่งเป็นข้อเสนอของ พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) โดยให้เหตุผลว่างานของกรมพยาบาลนั้นเป็นงานอันสำคัญ ควรจัดให้มีการบริการให้ทั่วถึง และ รายได้ที่ได้จากการเก็บเงินสุขาภิบาลหัวเมืองดังกล่าวจะช่วยให้งานของกรมพยาบาลเจริญยิ่งขึ้น โดย หน้าที่ของกรมพยาบาลที่ปรับปรุงแก้ไขขึ้นใหม่ ประกอบด้วย

- ๑.ให้มีแพทย์มีญาประจำไว้สำหรับรักษาพยาบาลโรคภัยธรรมดา และป้องกันโรค ระบาดเป็นครั้งคราว
- ๒.ให้มีการถ่ายเท คือ เว็จและของโสโครก
- ๓.ให้มีที่เก็บที่ขังน้ำไว้บริโศก
- ๔.ให้มีเครื่องสูบน้ำไว้ป้องกันอัคคีภัย
- ๕.ให้มีตำราวจูธรไว้รักษาความเรียบร้อย
- ๖.ให้มีการเล่าเรียน คือ โรงเรียนประชาบาล
- ๗.ให้มีการทำถนนหนทาง
- ๘.ให้มีการจุดโคมไฟ^{๑๕๓}

^{๑๕๒} สจข. ร.๕ ม.๒.๑๑/๑๑ เรื่องรายงานประชุมเทศาภิบาล (ร.ศ.๑๒๓-๑๒๗) ใน เมธีพิชญ์ จงวโรทัย (๒๕๔๘).

สุขาภิบาล : การปกครองท้องที่สยาม พ.ศ.๒๔๔๐-๒๔๗๖. ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย. อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต.

หน้า ๔๑.

^{๑๕๓} Ibid.

หน้า ๔๒.

สุขาภิบาลหัวเมืองจึงเปลี่ยนไปสังกัดหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับสาธารณสุขโดยตรง คือ กรมพยาบาล กระทรวงมหาดไทย ซึ่งจุดประสงค์หลักของการโอนย้ายหน่วยงานดังกล่าว คือการนำเอารายได้ของสุขาภิบาลมาเป็นค่าใช้จ่ายแก่เจ้าพนักงานด้านสาธารณสุขที่กำลังขยายอำนาจหน้าที่ไปยังหัวเมืองต่าง ๆ ของสยามมากขึ้นตามจำนวนสุขาภิบาลหัวเมืองที่ได้จัดตั้งไปแล้ว ซึ่งต่อมาเจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ (เชย กัลยามิตร) เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้เสนอให้เปลี่ยนชื่อจาก “กรมพยาบาล” เป็น “กรมประชาภิบาล” และต่อมาปรากฏการเปลี่ยนแปลงชื่อหน่วยงานภายในกรมประชาภิบาลเอง จาก “งานสุขาภิบาลหัวเมือง” เป็น “กองบูรณภิบาล” ในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๔๕๙^{๑๕๔} ทั้งนี้ กรมประชาภิบาล ได้ถูกจัดแบ่งหน้าที่เป็น ๔ แผนก ดังนี้

๑. ควบคุมการ แลรักษาสมบัติของแผ่นดินเฉพาะในกรมนี้กับให้การศึกษาแก่ราษฎรโดยใช้วิธีการต่าง ๆ ในทางสุขวิทยา

๒. จัดการ ปูรองแลตั้งแต่งบรรดาเมืองแลท้องที่เพื่อคุ้มอันตรายถึงแก่ชีวิต แลทรัพย์สินสมบัติและเพื่อทวีความสุขแลความสะอาดของประชาชน โดยควบคุมการวางแผนผัง การนวรรกรรม การประปา แลการบูรณภิบาลอื่น ๆ ในเมืองแลท้องที่เหล่านั้น

๓. บำรุงความสุขของประชาชน โดยรวบรวมหลักถานเรื่องความเกิด ความตาย แลโรคต่าง ๆ แลวินิจฉัยเหตุการณ์แลปัญหาซึ่งเกี่ยวเนื่องด้วยโรคภัยทั้งปวง จัดการป้องกันรักษาโรคระบาดทั่ว แลพยายามหาทางที่จะตัดทอนมรณภัยของทารกในหัวเมืองตามแต่จะทำได้

๔. หาซื้อหรือหาเช่าแลเครื่องพยาบาลให้แก่กระทรวงทบวงกรม กับโรงพยาบาลแลโอสถสภาตามหัวเมือง แลทดลองสรรพคุณยาในพื้นที่ประเทศ

เพื่อใช้ยาเหล่านั้นแทนยาต่างประเทศ แลเพื่อที่จะเรียบเรียงผลแห่งการชันสูตรนั้นขึ้นเปนตำราสืบไป จัดตั้งแลบำรุงโอสถสภาแลโรงพยาบาลตามหัวเมือง กับรักษาคนที่ถูกพิษสุนัขบ้าแลงูขบมนปาสูตรสภากรุงเทพฯ ทำเชื้อป้องกันแลรักษาโรคสำหรับจำหน่ายในกรุงเทพแลหัวเมือง ชันสูตรทดลองเชื้อโรค (แบคเตเรีย) แลโลหิตเพื่อประกอบกับทำนายอาการของแพทย์หลวง แลแพทย์เชลยศักดิ์ทั่วไป^{๑๕๕}

จากข้อความดังกล่าว จะเห็นได้ว่าจุดประสงค์ของกระทรวงมหาดไทยในการดำเนินกิจการด้านสาธารณสุขนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างและหลักการ “สุขาภิบาลหัวเมือง” หรือ “สุขาภิบาลคล้ายลักษณะมิวนิซิเปอล” ของรัชกาลที่ ๕ และกรมหลวงดำรงราชานุภาพอย่างใหญ่หลวง ซึ่งจากเดิมที่แนวคิดระหว่าง “สุขาภิบาล” (Sanitation/Sanitary) และ “มิวนิซิเปอล” (Municipality)

^{๑๕๔} Ibid.

หน้า ๔๒-๔๓.

^{๑๕๕} สจข. ร.๖ ม.๑/๒๑ เรื่อง ความเห็นจัดราชการกระทรวงมหาดไทย (๒๒ เมษายน พ.ศ. ๒๔๕๖ - ๑๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๕๙) ใน Ibid.

หน้า ๔๓.

นั้นปรากฏพื้นที่หรือปริมาตรที่ซ้อนทับกันเพียงบางส่วน แต่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การสุขภาพของกระทรวงมหาดไทยในครั้งนี้ ทำให้รูปแบบมิวนิซิเปอลที่เคยปรากฏอยู่ในสุขภาพหัวเมืองตามหลัก “สุขภาพหัวเมืองคล้ายลักษณะมิวนิซิเปอล” แทบจะสูญสลายไปโดยสิ้นเชิงเนื่องด้วยถูกกดทับด้วยแนวคิดการจัดการด้านสาธารณสุข (Public Health) อย่างเต็มที่ ดังเช่นการตอกย้ำบทบาทของกรมประชาภิบาลให้เน้นหนักไปในด้านการสืบสวน ระบุ/ควบคุมโรคระบาด การจัดตั้งโรงพยาบาล การผลิตยาแจกจ่ายแก่ประชาชนในกรุงเทพและหัวเมือง หรือการวิจัยเชื้อแบคทีเรียอันเป็นวิธีศึกษาตัวเชื้ออันเป็นสาเหตุของโรคระบาดตามแนวคิดทฤษฎีเชื้อโรคที่มีอิทธิพลอย่างสูงเด่นต่อการสาธารณสุขทั้งในสยามและสากล ส่วนบทบาทกิจการด้าน “สุขภาพ” หรือในชื่อใหม่ คือ “บุรุษภิบาล” กลับถูกลดความสำคัญลงมาก เพราะมาตรการด้านสุขภาพไม่สามารถแก้ปัญหาต้นเหตุของโรคระบาดได้อีกต่อไป

ดังนั้น แผนกในกองบุรุษภิบาลดังกล่าว จึงประกอบด้วยหน่วยงาน ๒ แผนก คือ

๑.แผนกอำนวยการ อันเป็นเรื่องของการบริหารและควบคุมความเรียบร้อยของสุขภาพ

๒.แผนกแผนผังและก่อสร้าง ซึ่งมีหน้าที่ในการก่อสร้างถนนหนทาง การประปา และการสร้างโรงเรียนตามหัวเมือง^{๑๕๖}

และกรณีเงินรายได้ของสุขภาพ จากเดิมที่มีจุดประสงค์ไปใช้ในการบำรุงสาธารณูปโภคและการรักษาความสะอาดสถานที่สาธารณะแก่ประชาชนในท้องที่นั้น ๆ กลับกลายเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นตามปริมาณงานด้วย ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอีก โดยรัฐบาลได้ออกระเบียบการย้ายเอาบุคลากรทางการแพทย์ในสุขภาพกรุงเทพ แผนกป้องกันความป่วยไข้ให้มีความสุขแก่ประชาชน ซึ่งเดิมสังกัดกระทรวงนครบาล มาสังกัดใหม่ภายใต้กระทรวงมหาดไทย โดยยุบรวมเข้ากับบุคลากรในกรมประชาภิบาล แล้วตั้งเป็นกรมใหม่ คือ “กรมสาธารณสุข” โดยมีพระเจ้าอนงยาเธอ กรมหมื่นชัชยนาท นเรนทร เป็นอธิบดีกรมสาธารณสุขคนแรก ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๑ ว่า

การสุขภาพพลแผนกป้องกันความเจ็บป่วยไข้ให้มีความสุขแก่ประชาชน คือ (Public Health) ซึ่งบัดนี้ยังแยกกันอยู่ทางกระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทยเป็น ๒ ทางนั้น ทรงพระราชดำริเห็นว่า ควรรวมการอันนี้ทำเสียเป็นแผนกเดียว

จึงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกสุขภาพพลแผนกนี้จากกระทรวงนครบาล มารวมกับกรมประชาภิบาล ในกระทรวงมหาดไทย ตั้งขึ้นเป็นกรมใหม่กรมหนึ่งเรียกว่ากรมสาธารณสุข ในขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทย ส่วนการนครภิบาล (Municipality) ของ

^{๑๕๖} Ibid.

กรุงเทพฯ เช่นการทำสวนและถนนที่เคยรวมอยู่ในกรมศุขาภิบาลนั้น ให้คงไว้ใน กระทรวงนครบาลตามเดิม^{๑๕๗}

การสถาปนากรมสาธารณสุข สังกัดกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ปรากฏข้อดีคือทำให้
เอกภาพในการบริหารจัดการด้านการแพทย์และสาธารณสุขมีมากขึ้น^{๑๕๘} ดังที่หนังสือพิมพ์ *Bangkok
Times* ฉบับวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๒๕ (พ.ศ.๒๔๖๘) ได้กล่าวชมเชยผลงานด้านสาธารณสุข
และศุขาภิบาลในรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่าไม่มีการใดในรัชสมัยของ
พระองค์ ที่ยิ่งใหญ่ไปกว่าความจำเริญรุ่งเรืองในกิจการด้านศุขาภิบาลและสาธารณสุข^{๑๕๙}

อย่างไรก็ดี การควบรวมกิจการด้านสาธารณสุขดังกล่าว กลับสร้างความบาดหมางระหว่าง
เสนาบดีของทั้ง ๒ กระทรวง คือ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาล ดังที่พระบาทสมเด็จพระ
มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชบันทึกไปยังราชเลขาธิการ คือ พระองค์เจ้าธานีนิติ ว่าเสนาบดี
กระทรวงมหาดไทย (เจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์) ได้แสดงกิริยาเย้ยหยัน (ridiculed) เสนาบดี
กระทรวงนครบาล (เจ้าพระยายมราช) ในกรณีการควบรวมกิจการระหว่าง ๒ กระทรวง เป็นผลให้
ต่อมากระทรวงนครบาลจึงปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือใด ๆ ต่อกรมสาธารณสุข และหมายรวมถึง
ความร่วมมือใด ๆ กับกระทรวงมหาดไทยทั้งหมดด้วย^{๑๖๐} ซึ่งความบาดหมางดังกล่าวได้ส่งผลต่อ
นโยบายที่จะดำริจัดตั้งมิวนิซิเปอลกรุงเทพฯของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังที่จะกล่าว
ต่อไปข้างหน้า

ศุขาภิบาลหัวเมืองภายใต้หน่วยงานสาธารณสุข

เมื่อกลับมาพิจารณาความเปลี่ยนแปลงภายในโดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างของศุขาภิบาลหัว
เมืองเป็นการเฉพาะ จะพบว่า ภายหลังรัฐบาลได้ออก *ประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการศุขาภิบาล
หัวเมือง ร.ศ.๑๒๗* เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๕๘ ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างและสาระสำคัญ

^{๑๕๗} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๕ พ.ศ.๒๔๖๑ (๒๔๖๑). ประกาศตั้งกรมสาธารณสุขและตั้งอธิบดีกรมสาธารณสุข.

^{๑๕๘} เมธีพิชญ์ จงวโรทัย (๒๕๔๙). ศุขาภิบาล : การปกครองท้องที่สยาม พ.ศ.๒๔๔๐-๒๔๗๖. ภาควิชาประวัติศาสตร์
คณะอักษรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต.

หน้า ๔๕-๔๙.

^{๑๕๙} Stefan Hell (๒๕๕๓). Siam and The League of Nations : Modernisation, Sovereignty and
Multilateral Diplomacy, ๑๙๒๐-๑๙๔. กรุงเทพฯ, River Books.

หน้า ๑๓๐.

^{๑๖๐} Nippaporn Ratchatattanakul (๒๕๕๖). "Public Health In Modern Siam : Elite Thinking External
Pressure, and Popular Attitudes." Journal of Siam Society, Vol. ๑๐๑.

หน้า ๑๘๕.

ของ “*สุขาภิบาลหัวเมืองคล้ายลักษณะมิวนิซิเปอล*” หลายประการ อาทิ การเปลี่ยนชื่อจาก *สุขาภิบาลตำบล* เป็น *สุขาภิบาลท้องที่* โดยรัฐบาลได้ให้เหตุผลในการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ ว่า

การสุขาภิบาลที่ได้จัดมาแล้วนั้น จัดแต่ในที่ประชุมชนมาก ๆ อย่างที่เรียกว่า มิวนิซิเปอลิตี ถึงว่าหากจะจัดต่อไปแล้ว แม้ว่าจะจัดทั่วไปก็ได้ประโยชน์แก่ราษฎรไม่มากนัก เพราะราษฎรในพระราชอาณาจักรแยกย้ายกันอยู่ตามสายน้ำและทางหลวง ไม่ใคร่จะได้ อยู่กันเป็นหมู่อย่างใกล้ชิด ถ้าจะจัดการป้องกันรักษาโรคภัยให้ทั่วถึง เห็นด้วยเกล้า ๆ ว่า จะต้องวางสุขาภิบาลให้ทั่วถึงตามท้องที่มีราษฎรแยกย้ายกันอยู่นั้นจะได้ประโยชน์ทั่วไป ในเวลานี้มีพระราชบัญญัติสำหรับจัดการสุขาภิบาลในท้องที่มีประชุมชนมากอยู่ แล้ว เห็นด้วยเกล้า ๆ ว่า ควรขยายไปในท้องที่กว้างอีกอย่างหนึ่ง ที่ละอำเภอ ๆ หรือที่ละ เมือง แล้วแต่จะสะดวกแก่การเดินทาง^{๑๖๑}

จะเห็นได้ว่า พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) รองเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย มีความเข้าใจว่า รูปแบบการจัด “*สุขาภิบาลหัวเมืองคล้ายลักษณะมิวนิซิเปอล*” ตามแนวทางแผ่นดินเก่าในสมัยรัชกาลที่ ๕ นั้น มีพื้นที่ครอบคลุมแคบในเขตเมืองที่เป็นชุมชนและตลาด อาทิ ซึ่งท่านเจ้าคุณฯ เรียกว่า “*มิวนิซิเปอลิตี*” ทั้งนี้ความเข้าใจของท่านเจ้าคุณฯ คงไม่ผิดนัก เพราะในประเทศอังกฤษ หรือในดินแดนอาณานิคมของอังกฤษ การจัด “*มิวนิซิเปอล*” นั้น มักถูกจัดตั้งอยู่ในพื้นที่เขตเมืองที่มีประชากรหนาแน่นและมีตลาดอันเป็นที่มาของรายได้ คือ ภาษีจังกอบ ภาษีพาหนะ หรือภาษีโรงเรือน อย่างไรก็ตามในพื้นที่ชนบทของประเทศอังกฤษนั้นมีการจัดตั้งองค์การที่มีลักษณะคล้าย “*สุขาภิบาลหัวเมืองคล้ายลักษณะมิวนิซิเปอล*” ของไทย คือ Rural Districts ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของสภาเคาน์ตี (County Councils) อีกชั้นหนึ่ง ^{๑๖๒}

โดยการประกาศจัดตั้ง “*สุขาภิบาลตามหัวเมือง*” ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๘ - ๒๔๕๘ จะพบว่า มีรูปแบบ “*สุขาภิบาลเมือง*” ถูกจัดตั้งขึ้นจำนวน ๑๒ แห่ง ดังนี้

๑. *สุขาภิบาลเมืองนครราชสีมา* (พ.ศ.๒๔๕๒)
๒. *สุขาภิบาลเมืองจันทบุรี* (พ.ศ.๒๔๕๒)
๓. *สุขาภิบาลเมืองนครศรีธรรมราช* (พ.ศ.๒๔๕๒)

^{๑๖๑} สจข. ร.๖ ม.๑๒.๒/๘ เรื่อง พระยามหาอำมาตยาธิบดีกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๕๘ ใน เมธีพิชญ์ จงวโรทัย (๒๕๔๙). *สุขาภิบาล : การปกครองท้องที่สยาม พ.ศ. ๒๔๔๐-๒๔๗๖. ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต. หน้า ๕๐.*

^{๑๖๒} กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๔๗๓ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ถึง มหาสเวกเอก เจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ เรื่อง ตั้งคณะกรรมการพิจารณาลักษณะการปกครองชุมชนโดยวิธี จัดเป็น Municipality ใน สนธิ เตชานันท์ (๒๕๔๕). แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. นนทบุรี, สถาบันพระปกเกล้า.

๔. ศุขาภิบาลเมืองชลบุรี (พ.ศ.๒๔๕๓)
๕. ศุขาภิบาลเมืองพิชัย (พ.ศ.๒๔๕๓)
๖. ศุขาภิบาลเมืองพระปฐมเจดีย์ (พ.ศ.๒๔๕๔)
๗. ศุขาภิบาลเมืองภูเก็ต (พ.ศ.๒๔๕๔)
๘. ศุขาภิบาลเมืองสงขลา (พ.ศ.๒๔๕๔)
๙. ศุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่ (พ.ศ.๒๔๕๗)
๑๐. ศุขาภิบาลเมืองราชบุรี (พ.ศ.๒๔๕๘)
๑๑. ศุขาภิบาลเมืองพิษณุโลก (พ.ศ.๒๔๕๘)
๑๒. ศุขาภิบาลเมืองนครสวรรค์ (พ.ศ.๒๔๕๘)

และรูปแบบ “ศุขาภิบาลตำบล” ถูกจัดตั้งขึ้นเพียง ๒ แห่ง ได้แก่

๑. ศุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม จ. สมุทรสาคร (พ.ศ.๒๔๔๙)
๒. ศุขาภิบาลตำบลโพธาราม จ. ราชบุรี (พ.ศ.๒๔๕๘)^{๑๖๓}

จากข้อมูลดังกล่าวนี้ น่าสนใจว่า กระทบมหาดไทยในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้เน้นความสำคัญของศุขาภิบาลรูปแบบ “เมือง” มากกว่าแบบ “ตำบล” และถ้าหากตำบลใดจะถูกจัดตั้งศุขาภิบาลตำบลได้นั้น ก็จะต้องกระทำผ่านการประกาศจัดตั้งขึ้นเป็น “ศุขาภิบาลตำบล” โดยต้องปรากฏข้อเท็จจริงก่อนว่าเป็นตำบลที่มีความหนาแน่นของบ้านเรือน มีการค้าขายรุ่งเรือง รวมถึงเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อการแพร่ระบาดของโรคภัย โดยเฉพาะกาฬโรคที่มีพาหะเป็นหนูและหมัดหนู ดังข้อความในประกาศใช้พระราชบัญญัติศุขาภิบาล ตำบลโพธาราม อำเภอโพธาราม เมืองราชบุรี วันที่ ๑๗ กันยายน พ.ศ. ๒๔๕๘ ในปลายสมัยรัชกาลที่ ๕ ดังนี้

ที่ตำบลโพธาราม อำเภอโพธาราม เมืองราชบุรี เปนตลาดที่ประชุมชนมีบ้านเรือนราษฎรตั้งอยู่เปนปีกแผ่น แลมีการค้าขายเจริญมาก แต่ที่ตำบลนี้ปราศจากการบำรุงรักษาพาให้มีเหตุเกิดโรคภัยไข้เจ็บอันตราย เช่น กาฬโรคอยู่เนื่อง ๆ ด้วยเหตุนี้... คิด

^{๑๖๓} เมธีพิชญ์ จงวโรทัย (๒๕๔๙). ศุขาภิบาล : การปกครองท้องถิ่นสยาม พ.ศ.๒๔๔๐-๒๔๗๖. ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต.

จะจัดการศุขาภิบาลขึ้นเพื่อบำรุงความสุขสำราญและป้องกันความไข้เจ็บของราษฎรพลเมือง...^{๑๖๔}

ด้วยเหตุที่ว่าตำบลที่เข้าลักษณะเป็นที่ประชุมชนมีจำนวนไม่มากนัก ทำให้รัฐบาลประกาศจัดตั้งศุขาภิบาลตำบลขึ้นน้อยมาก และได้ให้ความสนใจกับพื้นที่ “ประชุมชน” ในเขตหัวเมืองมากกว่าพิจารณาได้จากจำนวนของการประกาศจัดตั้ง “ศุขาภิบาลเมือง” ตลอดรัชกาล แต่การจัดตั้งศุขาภิบาลตำบล ปรากฏว่ามีการจัดตั้งเพียงแค่ ๒ แห่งเท่านั้น โดยแห่งแรกคือ ศุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตั้งแต่รัฐบาลสยามมีนโยบายจะขยายศุขาภิบาลไปยังหัวเมือง ในปี พ.ศ. ๒๔๔๘ และ แห่งที่ ๒ คือ ศุขาภิบาลตำบลโพธาราม ซึ่งถูกประกาศขึ้นเป็นแห่งสุดท้ายของศุขาภิบาลประเภทตำบล ในช่วงปลายรัชกาลที่ ๕ คือ พ.ศ. ๒๔๕๘ ซึ่งการประกาศครั้งแรกกับครั้งสุดท้ายได้ทิ้งระยะเวลาห่างกันเป็น ๑๐ ปี

ไม่ปรากฏข้อมูลว่า รัฐบาลในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถือว่า “ศุขาภิบาลเมือง” และ “ศุขาภิบาลตำบล” เข้ารูปเป็น “พื้นที่ประชุมชน” อย่าง “มิวนิชิเปอล” ในลักษณะเสมอเหมือนกันได้หรือไม่ แต่เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ ๖ คือ พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) รองเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย กลับมองว่าไม่เหมือนกันทีเดียว ท่านเจ้าคุณย้ำชัดว่า “พื้นที่เมือง/ประชุมชน” กับ “ตำบล/ท้องที่” เป็นคนละอย่างกัน เพราะ

การศุขาภิบาลที่ได้จัดมาแล้วนั้น จัดแต่ในที่ประชุมชนมาก ๆ อย่างที่เรียกว่า มิวนิชิเปอลดี

แต่สำหรับในพื้นที่ชนบทนั้น

ราษฎรในพระราชอาณาจักรแยกย้ายกันอยู่ตามสายน้ำและทางหลวง ไม่ใคร่จะได้อยู่กันเป็นหมู่อย่างใกล้ชิด...^{๑๖๕}

การกำหนดเขตหรือพื้นที่ของศุขาภิบาลให้แน่ชัดเป็นสิ่งที่ยังไม่มีรูปแบบที่แน่นอนในสมัยรัชกาลที่ ๕ ยิ่งเมื่อพิจารณาจากการประกาศจัดตั้งศุขาภิบาลบางแห่ง จะปรากฏการระบุพื้นที่ในส่วน “การกำหนดอาณาเขต” อาทิว่า ทิศเหนือจรดคลองอะไร ทิศใต้ติดกับพื้นที่ใด หรือทิศตะวันออกหรือ

^{๑๖๔} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๒ พ.ศ. ๒๔๕๘ (๒๔๕๘). ประกาศใช้พระราชบัญญัติศุขาภิบาล ตำบลโพธาราม อำเภอโพธาราม เมืองราชบุรี

^{๑๖๕} สจข. ร.๖ ม.๑๒.๒/๘ เรื่อง พระยามหาอำมาตยาธิบดีกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๕๘ ใน เมธีพิชญ์ จงวโรทัย (๒๕๔๙). สุขาภิบาล : การปกครองท้องที่สยาม พ.ศ. ๒๔๔๐-๒๔๗๖. ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต.

ตะวันตกจรดฝั่งแม่น้ำอะไร จรดทางรถไฟอะไร เหล่านี้เป็นการกำหนดพื้นที่หรือเขตเขตโดยคร่าว ๆ เช่นที่ปรากฏใน *ประกาศใช้พระราชบัญญัติศุขาภิบาล ตำบลโพธาราม อำเภอโพธาราม เมืองราชบุรี วันที่ ๑๗ กันยายน พ.ศ. ๒๔๕๘*^{๑๖๖} แต่สำหรับการจัดตั้งศุขาภิบาลเมืองสงขลา พ.ศ. ๒๔๕๒ อันปรากฏข้อความ ใน *พระบรมราชโองการ ประกาศ ใช้พระราชบัญญัติศุขาภิบาลในตำบลตลาดเมืองสงขลา มณฑลนครศรีธรรมราช* นั้น มีการระบุพื้นที่หรือขอบเขตของศุขาภิบาลเมืองสงขลาค่อนข้างละเอียดกว่าเพราะมีการระบุหน่วยความยาวของถนน อาทิ

ด้านทิศตะวันตกถนนนคร ถนนวิเชียรชม ต่อจากถนนพัทลุงไปถนนไทรบุรีที่ป่าสน ยาว ๔๔ เส้น ๑๘ วา กับริมถนนริมน้ำเคืองถนนนคร ยาว ๑๖ เส้น

ด้านเหนือถนนไทรบุรีจากฝั่งทะเลสาบริมโรงตำรวจภูธรไปตามป่าสนนำสงขลา สโมสรเลี้ยวไปทางตะวันออกผ่านหน้าบ้านข้าราชการไปจุดประตูดุ๊ย ได้ยาว ๘๓ เส้น ๑๒ วา^{๑๖๗}

การระบุพื้นที่ดังกล่าวเข้าใจว่าขึ้นกับมาตรฐานของแต่ละที่ทำการเทศาภิบาลมณฑลแต่ละแห่งมากกว่าเป็นข้อกำหนดตายตัวจากกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ น่าสนใจว่าตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๖ เป็นมาการกำหนดพื้นที่หรือขอบเขตของศุขาภิบาลได้เริ่มมีความละเอียดซับซ้อนขึ้น อาทิ การปรากฏการระบุหลักเขต และหลักกิโลเมตร อันปรากฏในศุขาภิบาลท้องที่แห่งหนึ่ง คือ ศุขาภิบาลท้องที่บางมูลนาค ใน *ประกาศจัดตั้งศุขาภิบาล อำเภอบางมูลนาค จังหวัดพิจิตร มณฑลพิษณุโลก (พ.ศ. ๒๕๖๑)* ว่า

ด้านเหนือ ตั้งแต่หลักเขตที่ ๑ มุมเขตที่พักราชการ ข้ามปากแม่น้ำน่านไปถึงหลักเขตที่ ๒... ไปถึงหลักเขตที่ ๓ ผ่านไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือถึงหลักเขตที่ ๔ ริมนนรถไฟ ตรงหลักกิโลเมตรที่ ๒๐๗/๒^{๑๖๘}

ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจเกี่ยวข้องกับการประกาศใช้ *พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗* ในท้ายรัชกาลที่ ๕ ซึ่งปรับปรุงแก้ไขจาก *พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ (๒๔๔๐)* ให้ทันสมัยสอดคล้องกับนโยบายการปกครองมากขึ้น^{๑๖๙}

^{๑๖๖}ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๒ พ.ศ.๒๔๕๘ (๒๔๕๘). ประกาศใช้พระราชบัญญัติศุขาภิบาล ตำบลโพธาราม อำเภอโพธาราม เมืองราชบุรี

^{๑๖๗}ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๒๖ พ.ศ.๒๔๕๒ (๒๔๕๒). พระบรมราชโองการ ประกาศ ใช้พระราชบัญญัติศุขาภิบาล ในตำบลตลาดเมืองสงขลา มณฑลนครศรีธรรมราช.

^{๑๖๘}ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๔ พ.ศ.๒๕๖๑ (๒๕๖๑). ประกาศจัดตั้งศุขาภิบาล อำเภอบางมูลนาค จังหวัดพิจิตร มณฑลพิษณุโลก

^{๑๖๙}กระทรวงมหาดไทย พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗

และการขยายกิจการด้านสาธารณสุขไปสู่หัวเมืองของรัฐบาลข้างต้น นอกเหนือไปจากการขยายพื้นที่ของสุขาภิบาลให้ครอบคลุมยิ่งขึ้นแล้ว ยังสามารถพิจารณาได้จากความสัมพันธ์ของโครงสร้างอำนาจที่ปรากฏอย่างเด่นชัดใน *ประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ วันที่ ๒๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๕๘* โดยแต่เดิม *พระราชบัญญัติสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑)* ที่ประกาศใช้ในสมัยรัชกาลที่ ๕ นั้น ได้ระบุโครงสร้างอำนาจภายในสุขาภิบาล โดยจัดเรียงตำแหน่งพนักงานของคณะกรรมการสุขาภิบาลเมือง ซึ่งให้ผู้ว่าราชการเมืองทำหน้าที่เป็นประธานตามด้วยปลัดเมืองฝ่ายสุขาภิบาลเป็นตำแหน่งเลขานุการ แต่ปลัดเมืองดังกล่าวสามารถทำหน้าที่เป็นประธานในกรณีที่ว่ามาราชการไม่ได้ ตามด้วยการระบุตำแหน่งนายอำเภอและนายแพทย์สุขาภิบาลตามลำดับ ส่วนโครงสร้างของสุขาภิบาลตำบลนั้น ไม่ปรากฏตำแหน่งนายแพทย์สุขาภิบาลในตำบลเลย^{๑๗๐} และแพทย์ประจำตำบลส่วนมากเป็นแพทย์แผนไทยโบราณ ไม่ได้ทำอาชีพแพทย์เป็นหลัก เมื่อถึงเวลาทำนาพวกเขาก็ทำนา ต่อเมื่อเวลามีชาวบ้านมาขอยาจึงค่อยจ่ายยาให้ ดังนั้นการดำเนินกิจการทางการแพทย์ในการป้องกันโรคของแพทย์ประจำตำบลจึงนับว่ายังไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร^{๑๗๑}

แต่เมื่อพิจารณา *ประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ วันที่ ๒๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๕๘* นั้น นับว่าเริ่มปรากฏความเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดในพื้นที่นอกประชุมชนหรือพื้นที่/ท้องที่รอบนอกเมือง เพราะมีการเพิ่มตำแหน่งและอำนาจให้แก่ข้าราชการด้านสาธารณสุขจากส่วนกลางให้ครอบงำกิจการสุขาภิบาลตำบล อาทิ การให้นายแพทย์สุขาภิบาลดูแลสุขาภิบาลท้องที่หนึ่ง ๆ ที่ประกอบด้วยตำบลหลายตำบล ดังข้อความว่า

มาตรา ๑๒ สำหรับสุขาภิบาลท้องที่นั้น ให้นายอำเภอเจ้าของท้องที่เป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง ๑ และให้แพทย์สุขาภิบาล ๑ กับปลัดอำเภอ และกำนันในเขตท้องที่สุขาภิบาลนั้นเป็นกรรมการ...

และได้เน้นความสำคัญของกิจการด้านสาธารณสุขของสุขาภิบาลท้องที่ ว่า

มาตรา ๑๓ สุขาภิบาลท้องที่มีหน้าที่รักษาความสะอาดทุกอย่างในเขตท้องที่สุขาภิบาลอย่าง ๑ จัดการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บของประชาชนในท้องที่สุขาภิบาลอย่าง ๑ จัดทะเบียนคนเกิดคนตาย แลการทำทะเบียนทั้งปวงในท้องที่สุขาภิบาลนั้นอย่าง ๑...^{๑๗๒}

^{๑๗๐} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๒๕ พ.ศ. ๒๔๕๑ (๒๔๕๑). *พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗*

^{๑๗๑} พระยาบริรักษ์เวชชการ (๒๔๗๗). *การสาธารณสุขและสาธารณสุขปกร : คำบรรยายในการอบรมที่ปรึกษาการเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๗*. พระนครฯ, สำนักพิมพ์พระจันทร์.

หน้า ๗ และ ๑๓.

^{๑๗๒} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๒ พ.ศ. ๒๔๕๘ (๒๔๕๘). *ประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗*

และหากประชาชนไม่สนใจในการรักษาความสะอาด ยังปล่อยปละละเลยให้เกิดสิ่งโสโครก และโรคภัยต่าง ๆ กฎหมายจึงได้ให้อำนาจหน้าที่แก่กรรมการสุขภาพในการบังคับให้ประชาชน ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐ คือการ

**ออกคำสั่งเพนลายลักษณอักษร กำหนดเวลาบังคับให้เจ้าบ้านจัดการกระทำให้
สะอาดและเรียบร้อยตามที่กรรมการเห็นสมควร ถ้าเจ้าบ้านไม่ทำตามคำสั่งของกรรมการ มี
ความผิดต้องระวางโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา ๓๓๔ ข้อ ๒...^{๑๗๓}**

จะเห็นได้ว่า การควบคุมพลเมืองในหัวเมืองผ่านการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรักษาความสะอาด ของบ้านเรือนของตนเองดังกล่าวนั้น ถือว่าเป็นการขยายอำนาจรัฐส่วนกลางลงไปในพื้นที่รอบนอก ตามหัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งแต่ก่อนอยู่นอกขอบเขตปริณทลทางอำนาจ ผ่านการบังคับใช้มาตรการด้าน สาธารณสุขและสุขภาพของรัฐสมัยใหม่โดยการสอดส่องจากกรรมการสุขภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อาทิ นายอำเภอและนายแพทย์สุขภาพ ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ สังกัดกระทรวงมหาดไทย การควบคุมรักษาความสะอาดเรือนร่างและพื้นที่อยู่อาศัยของพลเมืองโดย การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดโดยรัฐบาลนี้ ไม่เคยปรากฏมาก่อนไม่ว่าในยุคสมัยใด ๆ ดังที่ พระ ยาบพิริกษ์เวชชการ กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองและการสาธารณสุขในภายหลัง (พ.ศ. ๒๔๗๗) ว่า

**สาธารณสุข... ถ้าพูดในทางรัฐการก็นับว่าเป็นกิจการอันหนึ่งซึ่งต้องอาศัยหลัก
ความรู้ในการวิชาการเพื่อดำเนินการทางปกครอง หรือเป็นกิจการซึ่งเกี่ยวกับการ
ปกครองส่วนหนึ่ง^{๑๗๔}**

สอดคล้องกับ ชำนาญ ยุวบูรณ์ ซึ่งได้กล่าวถึงข้อสังเกตเช่นนี้ในวิทยานิพนธ์ของเขาในปี พ.ศ. ๒๔๙๗ เช่นกันว่าลักษณะทั่วไปของสุขภาพนั้นเป็นการกระจายการปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานรักษา ความสะอาดให้แก่ท้องที่เป็นส่วนใหญ่ และการแก้ไขกฎหมายสุขภาพในสมัยรัชกาลที่ ๖ นั้น มี ความโน้มเอียงไปในทางที่ให้ราชการส่วนกลางเพิ่มอำนาจในการควบคุมมากขึ้น^{๑๗๕} ซึ่งประเด็น ดังกล่าวนี้อสอดคล้องกับแนวคิดรัฐสมัยใหม่กับกิจการด้านสาธารณสุข ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ ๒

^{๑๗๓} Ibid.

^{๑๗๔} พระยาพิริกษ์เวชชการ (๒๔๗๗). การสาธารณสุขและสาธารณสุขการ : คำบรรยายในการอบรมที่ปรึกษาการ เทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๗. พระนครฯ, สำนักพิมพ์พระจันทร์.

หน้า ๑-๒

^{๑๗๕} ชำนาญ ยุวบูรณ์ (๒๕๐๓). การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย พิมพ์ เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายสง ยุวบูรณ์ ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม ๓๑ มีนาคม ๒๕๐๓. พระ นครฯ, โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมมหาดไทย.

หน้า ๒๙-๓๑.

จากสุขาภิบาลสู่สุขาภิบาล : ความหมายแห่งความสุข(สุข)ที่แปรเปลี่ยนไป

เมื่อพิจารณาโดยภาพรวม การดำเนินการด้านสุขาภิบาลในสมัยรัชกาลที่ ๖ นี้ มีผู้ได้กล่าวตำหนิว่าได้ดำเนินการจนเฉไฉไปจากจุดประสงค์ดั้งเดิม คือ จาก “*สุขาภิบาลหัวเมืองคล้ายลักษณะมิวนิซิเปอล*” กลายเป็นอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมเด็จพระดำรงราชานุภาพ (พระอิสริยยศในขณะนั้น) อดีตเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในสมัยรัชกาลที่ ๕ ทรงตรัสรำลึกถึงนโยบายสุขาภิบาลที่ดำเนินไปอย่างผิดพลาดในการในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่า

ขั้นเดิมนั้นจะจัดอย่าง Municipality แต่ภายหลังครั้งพระยามหาอำมาตย์เป็นผู้แทนเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยบำเพ็ญในเรื่องนี้หนัก การจึงกลายเป็น...^{๑๗๖}

และจริงอยู่ที่หลังจาก พ.ศ. ๒๔๕๘ เป็นต้นมา หน่วยงานสุขาภิบาลหัวเมือง จะถูกโยกจากเดิมที่เคยสังกัดโดยตรงต่อเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย^{๑๗๗} ไปบรรจุอยู่ในหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านสาธารณสุข นั่นก็คือ กรมสาธารณสุข (พ.ศ.๒๔๖๑) ทำให้แนวคิดดั้งเดิมของ “*สุขาภิบาลหัวเมืองคล้ายลักษณะมิวนิซิเปอล*” ถูกกดทับลงไป เนื่องด้วยภารกิจทางการแพทย์และสาธารณสุขที่เพิ่มขึ้นในองค์การ เป็นผลให้เส้นแบ่งบาง ๆ แต่เดิมของ “*สุขาภิบาลหัวเมืองคล้ายลักษณะมิวนิซิเปอล*” อันเป็นส่วนประกอบระหว่าง สุขาภิบาล (ที่มีหน้าที่ในเรื่องการบำรุงรักษาความสะอาดถนนหนทาง ท่อน้ำ ขยะ และกิจกรรมสาธารณสุขบางประการ) กับ มิวนิซิเปอล (อันวางอยู่บนหลักการนำเงินผลประโยชน์ที่เก็บได้ในท้องถิ่น ๆ มาบำรุงความสุขของประชาชน เช่น สร้างถนน สร้างสะพาน จุดโคมไฟ) เริ่มกลายเป็นสิ่งที่พัวพัน จึงกล่าวได้ว่าในรัชสมัยนี้ การดำเนินการสุขาภิบาลที่มีอิทธิพลของนโยบายสาธารณสุขเข้มข้นกลับมีบทบาทขึ้นอย่างสูงเด่น ทำให้กระทบถึงรายได้ที่เคยเก็บได้ในพื้นที่ของสุขาภิบาล ซึ่งตามหลักการแล้วควรจะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการบำรุงพื้นที่นั้น ๆ กลับกลายเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับเป็นเงินเดือนของบุคลากรทางการแพทย์และค่าเวชภัณฑ์ไปเสียหมด^{๑๗๘}

^{๑๗๖} รายงานประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ ๒๕ วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๔๗๐ ใน สนธิ เตาชานนท์ (๒๕๔๕).

แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. นนทบุรี, สถาบันพระปกเกล้า.

หน้า ๔๒.

^{๑๗๗} ประภัสสร อินธิแสน (๒๕๒๓). บทบาทของสุขาภิบาลที่มีต่อการปกครองตนเองในท้องถิ่นระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๕๑-๒๔๗๖. ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศิลปากร.

หน้า ๕๒.

^{๑๗๘} รายงานประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ ๒๕ วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๔๗๐ ใน สนธิ เตาชานนท์ สนธิ เตาชานนท์ (๒๕๔๕). แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. นนทบุรี, สถาบันพระปกเกล้า.

หน้า ๔๒.

และ ประภัสสร อินธิแสน (๒๕๒๓). บทบาทของสุขาภิบาลที่มีต่อการปกครองตนเองในท้องถิ่นระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๕๑-๒๔๗๖. ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศิลปากร.

น่าสนใจว่า อิทธิพลของแนวคิดนโยบายสาธารณสุขเหนือการดำเนินการของศุขาภิบาล ดังกล่าว ได้แผ่ขยายไปถึงปริณิถนแห่งการให้ความหมายของคำศัพท์ด้วย ซึ่งแต่เดิม “ศุขาภิบาล” ถูกให้คำอธิบายจากสมเด็จพระมหาลงดำรงราชานุภาพในสมัยที่ยังทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ว่า

การศุขาภิบาลว่าโดยย่อก็คือ ในบริเวณเมืองก็ดี หรือในท้องที่ตลาดตำบลหนึ่งก็ดี ช่วยกันรักษาความสะอาดและสิ่งซึ่งเปนสาธารณประโยชน์ต้องเอาใครยใช้สอยกันด้วย ซึ่งมีอยู่ในท้องที่อันนั้น คือ ถนนหนทางเปนต้น ด้วยความชวนชววยแลทุนทรัพย์ของประชุมนที่นั่นเอง

หรือถ้าจะว่าอีกอย่างหนึ่งก็คือ ให้คนเหล่านั้นเรียรายกันตามกำลังแลมากนักน้อย รวมเงินไว้เปนกองกลางสำหรับให้คนพวกนั้นไว้ใช้สอยในการรักษาความสะอาดในท้องที่แห่งนั้น และสิ่งสิ่งที่จะเปนประโยชน์แก่ชุมชนคนในที่นั้นทั่วไป เช่น รักษาถนนหนทางในละแวกบ้านนั้น และจุดโคมไฟให้สว่างตามถนนหนทางในละแวกบ้านนั้นในเวลากลางคืนเปนต้น

ว่าโดยย่อ เงินเก็บที่ไหนใช้เปนประโยชน์ในที่นั้น สำหรับประโยชน์ของคนทีเสียเงินนั้นไม่เอาไปใช้ที่อื่นและเพื่อประโยชน์คนอื่น นี่แหละคือการศุขาภิบาล....^{๑๗๙}

ซึ่งการดำเนินกิจการของศุขาภิบาล ดังกล่าว ประชาชนจะได้รับ “ความอยู่เย็นเป็นสุข” ดังที่สมเด็จพระยาดำรงฯ (พระอิสริยยศใหม่) ให้ความเห็นในเวลาต่อมาว่า

ข้าพเจ้าคิดเห็นว่า ความมุ่งหมายของการปกครองทั้งใหม่และเก่าอย่างเก่าก็อยู่ที่จะให้ “บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข” ด้วยกัน แต่เข้าใจอธิบายคำว่า “อยู่เย็นเป็นสุข” นั้นผิดกันอย่างเก่าถือว่า “ถ้าบ้านเมืองปราศจากภัยต่าง ๆ ” เช่นโจรผู้ร้าย เป็นต้น “ก็เป็นสุข”

ข้อนี้สังเกตได้ในบานแผนกที่แก้กฎหมายในการปกครองแต่โบราณ มักอ้างเหตุที่เกิดโจรผู้ร้ายชุกชุมแทบทั้งสิ้น..

ความคิดที่ว่าจะให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข ต้องจัดการทำนุบำรุงในเวลาบ้านเมืองเป็นปกติเป็นคติที่เกิดขึ้นใหม่ ดูเหมือนจะเริ่มขึ้นตั้งแต่ในรัชกาลที่ ๔ และมาถือเป็นข้อสำคัญในรัฐสภาภิบาลนโยบายต่อรัชกาลที่ ๕ ต่อมา....^{๑๘๐}

หน้า ๕๔.

^{๑๗๙} สจข. ร.๕ ม.๒.๑๑/๑๑ เรื่องรายงานประชุมเทศาภิบาล (ร.ศ.๑๒๓-๑๒๗) ใน เมธีพิชญ์ จงวโรทัย (๒๕๔๙).
ศุขาภิบาล : การปกครองท้องที่สยาม พ.ศ.๒๔๔๐-๒๔๗๖. ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต.

หน้า ๓๒.

^{๑๘๐} สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (๒๕๔๕). เทศาภิบาล. กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์มติชน.

หน้า ๕๕.

กระทั่งย่างเข้าสู่สมัยรัชกาลที่ ๖ “ความอยู่เย็นเป็นสุข” ดังกล่าวได้ถูกขนานขึ้นนำในรัชกาลใหม่ตีความและขยายความให้กว้างขวางต่อไปไปจนถึงสวมทับกับแนวคิดสาธารณสุข (Public Health) ดังที่มีการถอดความหมายของคำว่า Public Health ว่าคือ “การรักษาความสุขของราษฎร และการแพทย์” และได้นำไปสู่การเสนอรัฐบาลให้จัดตั้ง “กรมรักษาความสุขของประชาชน” (Department of Public Health) โดยกองแพทย์กรมสุขาภิบาล สังกัดกระทรวงนครบาล ช่วงก่อนปี พ.ศ. ๒๔๖๑^{๑๘๑} ทั้งนี้ เมื่อมีการประกาศจัดตั้งกรมสาธารณสุขขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๖๑ โดยการยุบรวมเอากรมประชาภิบาลและกรมพยาบาลมาไว้เข้าด้วยกัน *ประกาศตั้งกรมสาธารณสุขและตั้งอธิบดีกรมสาธารณสุข วันที่ ๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๑* ดังกล่าว ได้ให้ความหมายสวมทับกิจการสุขาภิบาล กรุงเทพฯว่าเข้ารูปการดำเนินการอย่างสาธารณสุข หรือ Public Health ไว้ว่า

การสุขาภิบาลพแนกป้องกันความป่วยไข้ให้ความสุขแก่ประชาชน คือ (Public Health)...^{๑๘๒}

และเมื่อแยกเอาแผนกที่มีความเกี่ยวข้องกับสาธารณสุขออกไปจากสุขาภิบาลแล้ว ทำให้เหลือเพียงแค่ “กิจการนราภิบาล” อาทิ การช่าง การก่อสร้างถนน สะพาน ซึ่งรัฐบาลรัชกาลที่ ๖ เรียกว่าเป็นกิจการ “Municipality” ของกรุงเทพฯ^{๑๘๓} น่าสนใจว่าเมื่อมีการสถาปนา “กรมสาธารณสุข” ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๖๑ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญต่อชื่อของสุขาภิบาลเองมาเป็น “สุขาภิบาล” (พ.ศ.๒๔๗๑) จะเห็นได้ว่าในช่วงก่อตั้งกรมสาธารณสุขไปแล้วนั้น ไม่ปรากฏการตั้ง “สุขาภิบาล” เพิ่มขึ้นอีกเลยตลอดจนสิ้นรัชสมัย^{๑๘๔} และสุขาภิบาลแห่งสุดท้ายที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นก่อนการตั้งกรมสาธารณสุข คือ สุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรี (พ.ศ. ๒๔๖๐) ซึ่งยังคงสะกดแบบเดิมว่า “สุขาภิบาล” ตาม *ประกาศจัดการสุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรี มณฑลนครไชยศรี* วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๐^{๑๘๕}

^{๑๘๑} A report on the present system of Administration as applied to Department of The Medical Officers of Health in The Ministry of Local Government ใน ทวีศักดิ์ เผือกสม (๒๕๖๑). เชื้อโรค ร่างกาย รัฐเวชกรรม : ประวัติศาสตร์แพทย์สมัยใหม่ในสังคมไทย. กรุงเทพฯ, ILLUMINATIONS EDITIONS.

หน้า ๑๗๐-๑๗๑.

^{๑๘๒} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๕ พ.ศ.๒๔๖๑ (๒๔๖๑). ประกาศตั้งกรมสาธารณสุขและตั้งอธิบดีกรมสาธารณสุข.

^{๑๘๓} Ibid.

^{๑๘๔} ประภัสสร อินธิแสน (๒๕๒๓). บทบาทของสุขาภิบาลที่มีต่อการปกครองตนเองในท้องถิ่นระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๔๑-๒๔๗๖. ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศิลปากร.

หน้า ๖๑.

โดยสุขาภิบาลแห่งสุดท้ายที่ได้รับการจัดตั้งก่อนมีกรมสาธารณสุข คือ สุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรี มณฑลนครไชยศรี (พ.ศ.๒๔๖๐)

^{๑๘๕} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๔ พ.ศ.๒๔๖๐ (๒๔๖๐). ประกาศจัดการสุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรี มณฑลนครไชยศรี

ต่อมาหลังจากกรมสาธารณสุขได้รับการจัดตั้งขึ้นมาแล้ว การประกาศจัดตั้ง “สุขาภิบาล” จึงไม่ปรากฏอีกต่อไป และเมื่อได้กลับมาตั้งใหม่อีกครั้งได้เปลี่ยนมาใช้ “สุขาภิบาล” ซึ่งเป็น “สุข” เดียวกับ “สุข” ของกรมสาธารณสุข จะเห็นได้จากการประกาศจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นอีกครั้งหลังจากเว้นช่วงไปกว่า ๑๐ ปี ในสมัยรัชกาลที่ ๗ คือ สุขาภิบาลตำบลหาดใหญ่ พ.ศ. ๒๔๗๑ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ในวันที่ ๒๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๗๑^{๑๘๖}

แม้ว่าหลักแห่งแนวความคิดจัดตั้ง “สุขาภิบาลตามหัวเมือง” จะแฝงทั้งความจำเป็นในการระงับโรคระบาดและการบำรุงสถานที่คล้ายแนวคิดมิวนิซิเปอลดังที่ได้กล่าวไปแล้ว แต่ปริมณฑลของทั้งความหมายและพันธกิจที่ซับซ้อนและเส้นแบ่งอันพร่ามัว ของ “*สุขาภิบาลหัวเมืองคล้ายลักษณะมิวนิซิเปอล*” ทำให้บางครั้งเมื่อข้าราชการในท้องถิ่นเมื่อรับเอานโยบายสุขาภิบาลไปปฏิบัติใช้แล้ว (Implementation) เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนไปตามสติปัญญาและการรับรู้ของตนที่พึงจะมี อาทิ ปัญหาที่สุขาภิบาลหัวเมืองอันห่างไกลบางแห่งได้เน้นจัดการโคมไฟจุดตามหนทางเวลากลางคืนอย่างสิ้นเปลืองงบประมาณโดยไม่จำเป็น เพราะเป็นเพียงหัวเมืองเล็ก ๆ และไม่มีรถยนต์ หรือบางที่ได้นำเงินสุขาภิบาลไปซื้อน้ำมันใส่ตะเกียงบูชาเทวดาตามถนน ดังที่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ทรงเผชิญกับปัญหาความเข้าใจที่แตกต่างกันของการรับแนวคิดสุขาภิบาลหัวเมืองไปปรับใช้ และทรงเน้นย้ำว่า

ข้อสำคัญของการสุขาภิบาลควรถือเอาท่อไขน้ำ ธารางน้ำเป็นสำคัญอย่างหนึ่ง ชำระขยะมูลฝอยอย่างหนึ่ง ทำถนนให้แข็งแรงอย่างน่าฝนต้องเอาอิฐวางเปนสะพานเดิน คิดหาน้ำบริโภคให้แก่ราษฎร นี่เป็นหลักของสุขาภิบาลยิ่งกว่าอย่างอื่น...^{๑๘๗}

แต่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จุดเน้นเรื่อง “ความสุข” ดังกล่าวได้แปรเปลี่ยนไป โดย “ความสุข” (สุข) ในด้านการสุขาภิบาล ได้ถูกเน้นหนักไปที่แนวคิดสาธารณสุขที่กำลังมีบทบาทอย่างสูงเด่นภายในกระทรวงมหาดไทย โดยการจัดการความสุข (สุข) ในสมัยรัชกาลที่ ๖ นี้ รัฐบาลจะทำอยู่ฝ่ายเดียวไม่ได้แต่ต้องกระทำผ่านความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชน โดยรัฐบาลเป็นผู้ออกนโยบายและหน้าที่ของประชาชนคือการช่วยรัฐบาลบำรุงรักษา (ทั้งการจ่ายเงินบำรุงและการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย) ดังที่นาย อาร์ ดับยู เมเนเดลสัน ได้อธิบายชี้แจงเกี่ยวกับปัญหาด้านสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลและประชาชน และควรจัดเป็นความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลและประชาชนในการบำรุงความสุข (สุข) ของประชาชน ดังความว่า

^{๑๘๖}ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๕ พ.ศ. ๒๔๗๑ (๒๔๗๑). ประกาศใช้สุขาภิบาล ตำบลหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา.

^{๑๘๗} สจข. เอกสารพระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ภาคที่ ๑ ตอน ๒ การสุขาภิบาล) ใน เมธีพิชญ์ จงวโรทัย (๒๕๔๙). สุขาภิบาล : การปกครองท้องถิ่นสยาม พ.ศ. ๒๔๔๐-๒๔๗๖. ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต.

การบำรุงความสุขของประชาชนคืออะไร คนธรรมดาโดยมากยังมีความเข้าใจผิดเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาลต้องจัดการทำการนี้เอง **ความสุขสำราญของประชาชนไม่ใช่ความสุขสำราญของรัฐบาล** เป็นความปราศจากไข้เจ็บของประชาชนทั่วไป และบุคคลหนึ่งก็เป็นส่วนหนึ่งของประชาชน เพราะฉะนั้นเป็นหน้าที่ของคนทุกคนที่จะต้องทำหน้าที่ของตนในการบำรุงความสุขของประชาชนทั่วไป แต่ก็ไม่ทำ

เพราะเหตุที่มีประชาชนจึงต้องมีการบำรุงความสุขของประชาชน กล่าวคือ คนเราเททั้งขยะมูลฝอยสิ่งโสโครกลงในถนนหนทางไม่รักษาบ้านช่องให้สะอาด หนูที่ติดเชื้อกาฬโรคอาศัยอยู่ได้ กินน้ำคลองที่โสโครกเกิดเป็นอหิวาตกะโรคตาย ยอมให้เกิดมีฝูงในคูน้ำที่ไม่มีฝาปิด ทำให้ไข้จับสั่น (แมลงเรื้อ) เกิดแพร่หลายไป รัฐบาลบังคับใช้อำนาจบังคับให้ประชาชนรักษาความสะอาดไม่ได้ ถึงดังนั้นก็ดี ถ้าประชาชนเป็นเหตุให้เกิดโรคขึ้นในหมู่ประชาชนนั้นแล้ว ก็โทษเอารัฐบาล

ทั้งนี้หมายความว่า **การบำรุงความสุขของประชาชนนั้นจะจัดทำไม่ได้เว้นแต่ประชาชนจะช่วยจัดทำ** ถ้าเจ้าบ้านทุกบ้านจะรักษาบ้านและบริเวณบ้านให้สะอาด ไม่เททั้งขยะมูลฝอยของโสโครกลงในถนนแล้ว จะทำให้จำนวนคนตายลดน้อยลงได้อีกเท่าหนึ่ง

.....^{๑๘๘}

ความเห็นดังกล่าวนี้มีความสอดคล้องกับการให้ความหมายของกิจการด้านสาธารณสุขและสุขภาพของอธิบดีกรมสาธารณสุขท่านแรกของสยาม คือ สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นชัยนาทนเรนทร ในปาฐกถาของพระองค์เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๗ เรื่อง “สาธารณสุขคืออะไร” โดยพระองค์ทรงมองว่า “สุข” แต่เดิมอาจหมายถึงความสุขภายใน หรือ “สุขใจ” แต่ปัจจุบันความหมายของ “สุข” นี้กว้างขวางยิ่งขึ้น อันรวมถึง สุขกาย ได้เช่นเดียวกัน โดยการสุขกายนั้นหมายถึงการไม่มีโรคคอยเบียดเบียน ดังนั้น “สุข” ตามความหมายของ สาธารณสุขนี้ เป็นไปในทางสุขกายมากกว่าสุขใจ ดังนั้น สาธารณสุข จึงหมายถึง “ความสุขกายของประชาชนทั่วไป” โดยความสุขกายและสุขใจย่อมไปด้วยกันได้ แต่หากถ้าไม่สุขกายเพราะโดนโรคเข้าเบียดเบียนแล้ว จะไม่มีสุขใจเลย แต่หากใครมีร่างกายบริบูรณ์ดี ก็จะมีสุขใจไปด้วย ดังนั้น พระองค์จึงสรุปว่า สุขกายเป็นของสำคัญที่จะต้องบำรุงก่อนอย่างอื่น และการบำรุงสุขทางกายก็เท่ากับเป็นการบำรุงสุขทางใจเช่นกันด้วย^{๑๘๙}

^{๑๘๘} Ibid.

หน้า ๔๘-๔๙

^{๑๘๙} กระทรวงสาธารณสุข (๒๔๙๕). พระกรณียกิจ ของ พลเอกสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาชัยนาทนเรนทร ที่เกี่ยวกับการแพทย์และสาธารณสุข ข้าราชการกระทรวงสาธารณสุข พิมพ์ถวายเป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงพระศพ ณ เมรุวัดเบญจมบพิตรดุสิตวนาราม วันที่ ๒๙ มกราคม พ.ศ. ๒๔๙๕. พระนครฯ, โรงพิมพ์การพิมพ์พาณิชย์.

หน้า ๔๙ - ๕๓ .

และที่น่าสนใจคือ อธิปไตยกรรมสาธารณสุขได้ทรงวิจารณ์ผลงานด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับมาตรการจัดการและป้องกันโรคระบาดของศุขาภิบาลในอดีต ไว้ว่า

การบำบัดโรคนั้นเป็นการแก้ไขเมื่อโรคมาระเบิดเบินแล้ว เป็นการเดินตามหลังโรค และการป้องกันโรคระบาดหรืออย่างเช่นว่ามาแล้วนั้น ก็เป็นการทำได้บางแห่ง แต่ทำไม่ได้ทั่วไป และไม่ใช่ว่าเป็นทางที่ดีที่ถูก.....^{๑๙๐}

ดังนั้น การบำบัดทุกข์ บำรุงสุข (ศุข) อันเป็นผลงานของกระทรวงมหาดไทยในอดีตผ่านหน่วยงานในสังกัดต่าง ๆ โดยเฉพาะ “ศุขาภิบาล” ซึ่งในสมัยรัชกาลที่ ๕ อาจถือกันว่าเป็นหน่วยงานที่มีพันธกิจด้านการบำรุงความสุขของประชาชน แต่เมื่อเทคโนโลยีและความรู้ทางการแพทย์ในสมัยรัชกาลที่ ๖ ก้าวหน้าและทันสมัยมากขึ้น ผนวกกับนโยบายของรัฐบาลที่ได้ให้ความสำคัญแก่กิจการสาธารณสุขมากขึ้น อาทิ การศึกษาค้นคว้าเชื้อโรค การตรวจหาเชื้อโรคจากตัวอย่างในห้องทดลอง และการศึกษามาตรการป้องกันพาหะของโรค เช่น หนู ยุง และแมลงวัน^{๑๙๑} ทำให้มาตรการป้องกันหรือระงับโรคติดต่อเมื่อเกิดการระบาดขึ้นแล้วตามแนวศุขาภิบาล กลับถูกมองว่าเป็นการจัดการปัญหาที่ปลายเหตุและไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ จากความรู้ที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้ เป็นผลให้ “การบำรุงสุข” โดยการ “บำบัดทุกข์” อันเป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งของศุขาภิบาลในสมัยรัชกาลที่ ๕ เป็นสิ่งที่ไม่ประสบผลความสำเร็จเท่าใดในสายตาของรัชกาลที่ ๖

น่าสนใจว่า แนวคิดเรื่องการเน้นเรื่อง “สุขกาย” มากกว่า “สุขใจ” ก็ยังเป็นที่ยึดถือของข้าราชการในกรมสาธารณสุขอีกหลายปีต่อมา จนกระทั่งช่วงการเตรียมการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๗๖-๒๔๗๗ นั้น แนวคิดการให้ความสำคัญกับ “สุขกาย” มากกว่า “สุขใจ” และบำรุงพลเมืองให้มีความแข็งแรงทางร่างกายเพื่อการป้องกันโรคดังกล่าว ยังได้ถูกกล่าวถึงในการอบรมที่ปรึกษาเทศบาลในปี พ.ศ. ๒๔๗๗ เพื่อย้ำถึงพันธกิจทางด้านสาธารณสุขของเทศบาลในฐานะหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย^{๑๙๒}

^{๑๙๐} Ibid.

หน้า ๕๓.

^{๑๙๑} ดู ขาดิชา ย มุกสง (๒๕๖๓). จากปีศาจสู่เชื้อโรค: ประวัติศาสตร์การแพทย์กับโรคระบาดในสังคมไทย. กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์มติชน.

^{๑๙๒} พระยาบริรักษ์เวชชการ (๒๔๗๗). การสาธารณสุขและสาธารณสุขการ : คำบรรยายในการอบรมที่ปรึกษาการเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๗. พระนครฯ, สำนักพิมพ์พระจันทร์.

หน้า ๒.

ถึงแม้งานสุขาภิบาลตามหัวเมืองจะถูกเปลี่ยนเป็นชื่อ “งานบูรณาภิบาล” สังกัดกรมสาธารณสุข ซึ่งรัฐบาลรัชกาลที่ ๖ ถือว่ามีลักษณะคล้าย มิวนิซิพอลิตี้ หรือ Municipality^{๑๙๓} โดยสุขาภิบาลหัวเมืองในรัชกาลที่ ๖ นี้ มีความซับซ้อนในการสังกัดหน่วยงานราชการมาก กล่าวคือ เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กองที่เรียกว่า “งานบูรณาภิบาล” (Municipality) ซึ่งงานดังกล่าวอยู่ภายใต้การควบคุมของ กรมสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทยอีกทอดหนึ่ง และการที่กรมสาธารณสุขมีบทบาทอย่างกว้างขวางในการควบคุมประชาชนในเขตสุขาภิบาลท้องที่ตามหัวเมืองนี้ หนังสือ *ประวัติกับปาฐกถา ของ หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงพระศพ ณ วัดมกุฏกษัตริยาราม วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๙* ได้อธิบายมุมมองของกิจการสาธารณสุขต่อการปกครองท้องถิ่นในสมัยนั้น (รัชกาลที่ ๖-๗) ไว้ที่น่าสนใจ ว่า

*สมัยนั้นบางคนเห็นว่างานสาธารณสุขไม่จำเป็นจัดให้กว้างขวางถึงเพียงนั้น เพราะเป็นงานของแพทย์ เหตุไรจึงไปแย่งหน้าที่ของแพทย์มาปฏิบัติซ้ำ **แท้จริงงานสาธารณสุขเป็นงานสำคัญที่สุดประเภทหนึ่งในการปกครอง...***^{๑๙๔}

อย่างไรก็ดี ความเห็นของสมเด็จพระมหินชัยนาทนเรนทร อธิบดีกรมสาธารณสุข ทรงมองว่างานสุขาภิบาล(สุขาภิบาล)/บูรณาภิบาล โดยพระองค์ใช้ภาษาอังกฤษว่า Municipality นั้น แท้จริงไม่ควรตกอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรมสาธารณสุขเลย และทรงเสนอว่าสมควรออกไปตั้งเป็นกรมใหม่ที่มีความสำคัญไม่แพ้กัน ดังนี้

*การทำงานโดยมากของกรรมการสุขาภิบาลต่าง ๆ ในพระราชอาณาเขตนั้นเป็น**การบำรุงสาธารณสุขประโยชน์อย่างสำคัญ แต่จะว่าตามจริงแล้ว การประเภทนี้จะนับรวมเข้าอยู่ในกรมสาธารณสุขไม่ได้...***

*กองบูรณาภิบาลนี้จึงไม่ควรรวมไว้ในกรมสาธารณสุข ควรตั้งขึ้นเป็นกรมหนึ่งต่างหากในกระทรวงมหาดไทย **แต่จะต้องเป็นกรมสำคัญกรมหนึ่ง เพราะถ้าจะให้การ***

^{๑๙๓} สจข. ร.๖ ม.๑๒.๒/๘ เรื่อง พระยามหาอำมาตยาธิบดีกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๕๘ ใน เมธีพิชญ์ จงวโรทัย (๒๕๔๙). สุขาภิบาล : การปกครองท้องที่สยาม พ.ศ. ๒๔๔๐-๒๔๗๖. ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต. หน้า ๕๐

และ กระทรวงสาธารณสุข (๒๔๙๕). พระกรณียกิจ ของ พลเอกสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาชัยนาทนเรนทร ที่เกี่ยวกับการแพทย์และสาธารณสุข ข้าราชการกระทรวงสาธารณสุข พิมพ์ถวายเป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงพระศพ ณ เมรุวัดเบญจมบพิตรดุสิตวนาราม วันที่ ๒๙ มกราคม พ.ศ. ๒๔๙๕. พระนครฯ, โรงพิมพ์การพิมพ์พาณิชย์.

หน้า ๔๐.

^{๑๙๔} หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ (๒๔๙๙). ประวัติกับปาฐกถาของหม่อมเจ้า สกลวรรณกร วรวรรณ พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงพระศพ ณ วัดมกุฏกษัตริยาราม วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๙, ไม่ปรากฏ.

หน้า ๗.

สาธารณสุขในประเทศไทยดำเนินไปสู่ผลสำเร็จตามความมุ่งหมายแล้ว โดยมากก็จะต้องพึงกรมซึ่งจะตั้งขึ้นใหม่นี้...^{๑๙๕}

อย่างไรก็ดี น่าเชื่อว่าการจะกล่าวเช่นนี้ได้ก็น่าจะเป็นช่วงที่การตั้งกรมสาธารณสุขได้อย่างเป็นปึกแผ่นและมั่นคงแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควมรวบรวมเอาบุคคลากรทางการแพทย์ ที่เดิมเคยสังกัดกระทรวงนครบาลมาไว้ในสังกัดตนสำเร็จในปี พ.ศ. ๒๔๖๕^{๑๙๖} เพราะที่ผ่านมามีความพยายามที่จะยุบรวมหรือควมรวมหน่วยงานจากกระทรวงนครบาลมายังกระทรวงมหาดไทย มักจะมีข้อพิพาทเกิดขึ้นอยู่เสมอ เช่นกรณีความขัดแย้งของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยกับเสนาบดีกระทรวงนครบาล ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

ทั้งนี้ จากที่อธิบดีกรมสาธารณสุขผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลงานบูรณาการหรือสุขาภิบาล (สุขาภิบาล) โดยตรงทรงเห็นควรให้แยกเองงานด้าน “บูรณาการ” (Municipality) ออกไปตั้งเป็นกรมหนึ่งต่างหาก ข้อเสนอดังกล่าวเป็นประเด็นที่น่าตื่นตาตื่นใจมาก แต่ไม่ปรากฏการเคลื่อนไหวใด ๆ ในการจัดตั้ง “มิวนิซิแพลิตีหัวเมือง” ตลอดจนสิ้นรัชสมัย เว้นเสียแต่ท่าทีที่จะให้ตั้งมิวนิซิแพลิตีขึ้นในพื้นที่กรุงเทพของรัชกาลที่ ๖ และเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น

นคราภิบาล กับ บูรณาการ : ว่าด้วยการจัดการมิวนิซิแพลิตีหลังตั้งกรมสาธารณสุข

ภายหลังการดำเนินการโยกย้ายเอาบุคคลากรทางการแพทย์ไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย กระทั่งการสถาปนากกรมสาธารณสุขสำเร็จในปี พ.ศ. ๒๔๖๑ ทำให้การดำเนินกิจการด้านสาธารณสุขเริ่มมั่นคงเป็นปึกแผ่นขึ้น ส่วนการดำเนินการตามกิจการสุขาภิบาลนั้นไม่ได้รับความนิยมนักต่อไป ดังสะท้อนได้จากภายหลังปี พ.ศ. ๒๔๖๐ ไม่มีการตั้งสุขาภิบาลหัวเมืองเพิ่มขึ้นอีกเลย สนธิ เตชานันท์ เชื่อว่าเป็นเพราะรัชกาลที่ ๖ กำลังสนใจที่จะปรับปรุงสุขาภิบาลเป็นเทศบาล^{๑๙๗} ความเห็นข้างต้นนี้สอดคล้องกับความพยายามของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่จะให้มี Municipality ขึ้นในเมืองจำลองดุสิตธานี โดยในวันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๑ พระองค์ได้พระราชทาน *ธรรมนูญลักษณะการปกครองคณะนคราภิบาล (ดุสิตธานี) พ.ศ. ๒๔๖๑* โดยทรงมอบหมายให้พระยาบุรีนว

^{๑๙๕} โครงการตั้งกรมสาธารณสุข ใน หม่อมเจ้าสกลวรรณากร และ พระยาสุนทรพิพิธ (๒๕๔๗). สากลเทศบาล. กรุงเทพฯ, สมาคมมิตรภาพญี่ปุ่น-ไทย.

หน้า ๔๑.

^{๑๙๖} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม๓๙ พ.ศ.๒๔๖๕ (๒๔๖๕). ประกาศรวมการปกครองท้องที่และแบ่งปันหน้าที่ราชการระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงยุติธรรม.

^{๑๙๗} สนธิ เตชานันท์ (๒๕๒๗). แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว : ศึกษาเฉพาะกรณีการพัฒนาการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (๒๔๕๓-๒๔๖๘). คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รัฐศาสตร์ดุสิตบัณฑิต.

หน้า ๙๗.

ราชรัฐ (ชวน สิงหเสนี) แปรจากกฎหมาย Municipality ของประเทศอังกฤษ^{๑๙๘} จากข้อความดังกล่าวจะเห็นได้ว่าได้มีการให้ความหมาย “นคราภิบาล” ว่าเป็น “มิวนิซิเปอลกรุงเทพ” อันเป็นคำเดียวกับที่รัฐบาลสมัยรัชกาลที่ ๕ เคยใช้เรียกมาแล้ว

อย่างไรก็ดี ความพยายามในการเปลี่ยนแปลง “สุขาภิบาล/สุขาภิบาล” ไปเป็น “Municipality” ของรัชกาลที่ ๖ ได้ส่งผลต่อแนวคิดของเจ้าพนักงานบางคนในกระทรวงนครบาล โดยเฉพาะกับชาวต่างประเทศ อาทิ ข้อเสนอของนาย อาร์. เบลโฮม (R. Belhomme) ตำแหน่งนายช่างสุขาภิบาลถึงพระยาประชากรกิจวิจารณ์ (โอ อมาตยกุล) อธิบดีกรมสุขาภิบาล (สุขาภิบาล) กระทรวงนครบาลในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.๒๔๖๑^{๑๙๙} ทั้งนี้ นายเบลโฮม ได้เสนอว่ากรุงเทพควรจะถูกจัดตั้งเป็น Municipal Board จะดีกว่าตั้งเป็น Municipality โดยความแตกต่างระหว่าง ๒ สิ่งนี้ เขาได้อธิบายว่า Municipality คือคณะบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน แต่ Municipal Board นั้นเป็นตัวแทนของข้าราชการส่วนกลางของกระทรวงนครบาลที่มาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการมิวนิซิเปอล^{๒๐๐}

สอดคล้องกับทางด้านกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ได้มีการเคลื่อนไหวในการปรับปรุงสุขาภิบาลหัวเมืองให้เป็นบุราภิบาล สะท้อนได้จากความพยายามในการกำหนดหลักภาษีอากรบุราภิบาล อันเนื่องมาจากความล้มเหลวของกิจการสุขาภิบาลในอดีต เพราะการขาดความเข้าใจในหลักการจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง รวมทั้งการขาดแคลนรายได้เนื่องจากสุขาภิบาลส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก ทำให้เก็บรายได้ได้น้อย และเงินส่วนใหญ่หมดไปกับการเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับเงินเดือนของข้าราชการและพนักงานสุขาภิบาล ทำให้ไม่มีเงินเหลือเพียงพอสำหรับใช้จ่ายในการบำรุงรักษาหรือคิดทำประโยชน์อื่น ๆ^{๒๐๑} สำหรับรูปแบบบุราภิบาลที่กระทรวงมหาดไทยในสมัย

^{๑๙๘} เมธีพัชญ์ จงวโรทัย (๒๕๔๙). สุขาภิบาล : การปกครองท้องที่สยาม พ.ศ.๒๔๔๐-๒๔๗๖. ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต.

หน้า ๑๑๔-๑๑๕.

^{๑๙๙} สจข. ร.๖ รล-พล/๒ เรื่อง (สำเนา) นายอาร์. เบล โฮม ถึง พระยาประชากรกิจวิจารณ์ วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๑ ใน ibid.

หน้า ๑๑๖.

และ ดู ประวัติของพระยาประชากรกิจวิจารณ์ ใน เสฐียรโกเศศ นาคะประทีป (๒๔๘๔). เรื่องเบ็ดเตล็ด พิมพ์แจกในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยาประชากรกิจวิจารณ์ (โอ อมาตยกุล) ณ เมรุวัดไตรมิตรวิทยาราม วันที่ ๑๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๘๔. พระนครฯ, โรงพิมพ์พระจันทร์.

หน้า ๒.

^{๒๐๐} สจข. ร.๖ รล-พล/๒ เรื่อง (สำเนา) นายอาร์. เบล โฮม ถึง พระยาประชากรกิจวิจารณ์ วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๑ ใน เมธีพัชญ์ จงวโรทัย (๒๕๔๙). สุขาภิบาล : การปกครองท้องที่สยาม พ.ศ.๒๔๔๐-๒๔๗๖. ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต.

หน้า ๑๑๖ - ๑๑๗.

^{๒๐๑} สนธิ เตชานันท์ (๒๕๒๗). แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว : ศึกษาเฉพาะกรณีการพัฒนาการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (๒๔๕๓-๒๔๖๘). คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รัฐศาสตร์ดุสิตบัณฑิต.

หน้า ๑๒๖-๑๒๗.

รัชกาลที่ ๖ วางไว้เป็นอย่างไรนั้น สามารถหาคำตอบได้จากในบันทึก “หลักภาษีอากรบูรณาภิบาล” ของหม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ เจ้ากรมพระอภิบาล และพระยาอินทรมนตรีศรีจันทร์กุมาร (Francis Henry Giles) อธิบดีกรมสรรพากร ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๑ (ปฏิทินเก่า) ดังนี้

๑. ลักษณะการบูรณาภิบาลในขณะนี้กระทรวงมหาดไทยกำลังดำริห์ขยายระเบียบการจัดปรุงท้องที่ เพื่อบำรุงความสุขและความสะดวกของราษฎรจากรูปแบบเดิมซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสุขาภิบาล และได้ให้เจ้าหน้าที่ร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ เพื่อขอพระบรมราชานุญาตใช้แทนพระราชบัญญัติเดิม ทั้งกำลังดำริห์ที่จะเพิ่มจำนวนเขตที่ได้ใช้พระราชบัญญัติให้มากแห่งอีกด้วย

โครงการตามดำริห์ของกระทรวงมหาดไทยนี้ลงรอยกับลักษณะการปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งนิยมใช้กันมานานาประเทศซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “บูรณาภิบาล” การเช่นนี้มีลัทธิว่าเป็นการที่ราษฎรได้สามัคคีกันขึ้นเพื่ออุดหนุนตนเอง

และในการปกครองบูรณาภิบาลมีการเป็นผู้ออกข้อบังคับและบงการให้ดำเนินไปตามทางการที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย ประเภทการที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้จัดขึ้นนั้นมีการป้องกันและรักษาโรค การระงับเหตุอันตรายและความรำคาญ การทำแผนผังเมือง การสร้างและการบำรุงถนนหนทาง ระบายน้ำและส้วม การรักษาความสะอาดและการเก็บกฏสารธารณประโยชน์ เช่น จัดการประปา ประทีป ตลาด กีฬาการ และสถานศึกษา เป็นต้น

แต่กรณีเหล่านี้ บูรณาภิบาลทั้งปวงไม่จำเป็นต้องลงมือทำทุกประเภท และอาจเลือกจัดประเภทใดประเภทหนึ่งได้ สุดแต่ความต้องการและความสามารถ

๒. ท้องที่ใดควรตั้งเป็นบูรณาภิบาล การบูรณาภิบาลดังกล่าวนี้นับว่าเป็นการสหกรณ์ชนิดหนึ่ง ตั้งขึ้นเพื่อบำรุงความสุขและความสะดวกของสมาชิก แต่ในเบื้องต้นราษฎรยังไม่รู้จักประโยชน์ซึ่งจะพึงได้รับจากวิธีการเช่นนี้ จึงต้องมีการกำกับและความเกี่ยวข้องระหว่างบูรณาภิบาลและฝ่ายปกครองท้องที่อยู่เป็นอันมาก เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ก็อยู่ในคณะกรรมการบูรณาภิบาลนับว่าเป็นเจ้าหน้าที่ในการแผนกนี้ แต่หากในภายหน้าจะดำริห์ตัดเจ้าหน้าที่พนักงานปกครองออกจากคณะกรรมการการปกครองท้องที่ทั้งหมด ก็ย่อมดำเนินไปนานในเขตบูรณาภิบาลนั่นเอง มีการดูแลความประพฤติของมหาชนและการเก็บภาษีอากรของแผ่นดิน เป็นต้น

เพราะฉะนั้นเมื่อจะตั้งบูรณาภิบาลขึ้นแห่งใด จะต้องวินิจฉัยถึงความสามารถของราษฎรที่จะเสียภาษีสำหรับการอภิบาลฝ่ายหนึ่ง สำหรับการแผ่นดินอีกฝ่ายหนึ่ง ถ้าฝ่ายใดตั้งอัตราให้ราษฎรออกเงินเพื่อประโยชน์ของฝ่ายนั้นโดยไม่ระลึกลึงข้อที่ราษฎรต้องเสียเงินให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งด้วยแล้ว ก็อาจเป็นเหตุให้ปราศจากประโยชน์ด้วยกันทั้ง ๒ ประการ เพราะราษฎรในท้องที่ไม่มีกำลังพอที่จะรับภาระทั้งสองฝ่ายได้ กำลังทรัพย์ของราษฎร จึงนับว่าเป็นหลักสำคัญในการบูรณาภิบาล

ในการเลือกตั้งบุรีบาล จักต้องตกลงเสียในขั้นต้นว่าจะถือสภาพอย่างไรเป็นเกณฑ์ คือ ถือจำนวนราษฎรหรือการตั้งภูมิลำเนาเป็นหมวดหมู่ หรือกำลังทรัพย์ของราษฎรของคณะซึ่งจะจัดปรงขึ้นนั้น อย่างไรจะเป็นการสมควร...^{๒๐๒}

จากบันทึกดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงพระคลังมหาสมบัติต้องการที่จะ “จัดปรง” ให้สุขาภิบาลหัวเมืองเข้ารูปการปกครองลักษณะบุรีบาล (Municipality) ซึ่งการกระทำดังกล่าวคือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสุขาภิบาลต่าง ๆ ให้มีความเป็น “มิวนิชิเปอล” มากขึ้น ดังสะท้อนได้จากหลักการต้องการให้คณะกรรมการบุรีบาลแยกออกจากข้าราชการประจำในสุขาภิบาล อาทิ ผู้ว่า นายอำเภอ ภารกิจต่าง ๆ ของบุรีบาล อาทิ การรักษาความสะอาด การสร้างถนนหนทาง การกีฬา การตลาด และการศึกษา ล้วนมีลักษณะแบบมิวนิชิเปอลทั้งสิ้น ทั้งนี้ “การอุดหนุนตนเอง” ของราษฎร ย่อมสะท้อนแนวคิดการปกครองตนเอง (Self-government) ตามหลักการปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นอย่างมาก เพราะการเก็บภาษีอากรก็ถูกระบุว่าให้จัดเก็บ ๒ ชนิด ชนิดแรกให้แก่รัฐบาล และชนิดที่ ๒ ให้เป็นรายได้สำหรับการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของบุรีบาลนั่นเอง

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าแนวนโยบาย “จัดปรงสุขาภิบาลท้องถิ่นเป็นบุรีบาล” ของกระทรวงมหาดไทยในช่วงที่ได้แยกรวมสาธารณสุขออกไปนี้ มีลักษณะใกล้เคียงกับแนวคิด “สุขาภิบาลหัวเมืองคล้ายลักษณะมิวนิชิเปอล” ในสมัยรัชกาลที่ ๕ อาจถือได้ว่า “สุขาภิบาลหัวเมืองคล้ายลักษณะมิวนิชิเปอล” ที่เคย “หายไป” ในสมัยต้นรัชกาลที่ ๖ ได้เริ่มกลับมาดำเนินในแนวทางที่ไม่เน้นหนักทางด้านสาธารณสุขจนเกินไป กลายเป็นว่าการบุรีบาลนี้ ควรจะจัดตั้งขึ้นด้วยการถือหลักความยินยอมพร้อมใจของราษฎรที่จะอุดหนุนตนเองโดยการนำเงินมาบำรุงประโยชน์ท้องถิ่น มิใช่การปราบปรามโรคระบาดเหมือนเมื่อก่อน ซึ่งหากรัฐจะเน้นกับการปราบปรามโรคระบาดเช่นเดิม วิธีการจัดตั้งบุรีบาลคงไม่ใช่ทางออก ดังข้อความที่ว่า

เมื่อปรากฏว่าหัวใจของบุรีบาลอยู่ด้วยจำนวนของเงินที่จะเก็บตั้งนี้แล้ว ก็ควรวางขีดคั่นลงว่า ถ้าท้องถิ่นใดไม่มีกำลังทรัพย์พอที่จะใช้เป็นทุนทำการอันเป็นประโยชน์ชนราษฎรเกิดความนิยมขึ้นแล้ว ก็ไม่ควรตั้งเป็นบุรีบาล นอกจากจะมีนโยบายที่จะศึกษาให้ราษฎรรู้คุณแห่งการรวมกำลัง หรือนอกจากจะดำริปราบปรามโรคซึ่งประจำกับท้องถิ่น ถ้าตั้งนี้แล้วก็เห็นว่าเป็นคนละปัญหาและทางวินิจฉัยควรให้ต่างหลักกัน...^{๒๐๓}

^{๒๐๒} หนังสือรายงานกรมสาธารณสุข ประจำพุทธศักราช ๒๔๖๕, ๒๔๖๖ และ ๒๔๖๗ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรนิติ, ๒๔๖๘) น. ๕๙ - ๖๐ ใน ibid.

หน้า ๑๒๘-๑๒๙.

^{๒๐๓} หนังสือรายงานกรมสาธารณสุข ประจำพุทธศักราช ๒๔๖๕, ๒๔๖๖ และ ๒๔๖๗ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรนิติ, ๒๔๖๘) น. ๕๙ - ๖๐ ใน ibid.

หน้า ๑๓๐.

สำหรับข้อเสนอ การจัดปรุง/เปลี่ยนแปลงสุขาภิบาลไปเป็นบุรุษภิบาลดังกล่าวของ กระทรวงมหาดไทย กลับมีลักษณะคล้ายแบบ Municipal Board (คณะกรรมการมิวนิซิเปอล) เหมือนกับที่นาย อาร์ เบลโฮม เคยเสนอกับกระทรวงนครบาล เพราะมีเพียงแต่การกล่าวถึง คณะกรรมการบริหารที่มาจากแต่งตั้งในชั้นต้น ซึ่งการจัดตั้งรูปแบบคณะกรรมการมิวนิซิเปอลนี้ นับว่ายังไม่ต้องพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมากนัก สอดคล้องกับ ปัญหาเรื่องราวได้ของบุรุษภิบาลที่ยังไม่ได้รับข้อยุติ ดังที่รัชกาลที่ ๖ ทรงมีพระราชวิจารณ์ในเวลา ต่อมา ว่า

ตามความเห็นของเราเห็นว่าทางที่คิดนั้นมีแต่ทางที่จะร้องขอเอาเงินจากรัฐบาล อย่างเดียว, ไม่เห็นมีคิดในทางที่จะดำเนินการอย่างมิวนิซิเปลดีเลย

ที่จริงนั้นการบำรุงความเจริญในทางสุขาภิบาลจะต้องคิดอาศัยการเก็บภาษีเป็นพิเศษจากผู้ที่ได้รับผลแห่งความเจริญนั้นจึงจะถูก, จะให้รัฐบาลกลางจ่ายเงินอุดหนุนอยู่เสมอไป ที่ไหนจะมีเวลาเพียงพอ....^{๒๐๔}

ทั้งนี้ น่าสนใจว่า ในช่วงปีท้าย ๆ ของรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๔ - ๒๔๖๕ ข้อถกเถียงเกี่ยวกับการจัดตั้ง Municipality เริ่มปรากฏขึ้นตามหน้า หนังสือพิมพ์ อาทิ หนังสือพิมพ์วชิรญาณ ฉบับวันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๔ (ตามปฏิทินเก่า) ผู้ใช้นามปากกาว่า “สารถิ” ได้อ้างว่าเขาได้ทราบข่าวเรื่องนี้มาจากพระราชสำนัก รวมทั้งใน กระทรวงมหาดไทย และที่อื่น ๆ เขาเล่าว่า

มหาดไทยยุคนี้จะจัดราชการมหาดไทยในหัวเมืองเปลี่ยนเข้าเจริญร่อยทางดำเนิน ในดุสิตธานี ซึ่งดูเหมือนคำสามัญจะเรียก “บ้านเล็กเมืองน้อย” กับเจริญร่อยทางดำเนิน ข้างสาธารณสุข ฤฯข้างสุขาภิบาลที่จัดกันมาแล้วในหัวเมืองด้วย...

ที่จัดครั้งนี้ให้เห็นแนวทางหรือเตรียมที่จะให้ความชอบธรรมแก่ราษฎร (ธรรมนุญ ปกครองบ้านเมือง) ด้วยเดี๋ยวนี้ยังถือเอาราษฎรยังไม่สามารถจะรับความชอบธรรม แล ประกอบด้วยหัวน้ามหาดไทยยุคนี้ได้เฝ้าฟังกระแสพระราชดำริให้คิดจัดไป...^{๒๐๕}

^{๒๐๔} สจข. ร.๖ น.๗. ๑/๒๓ เรื่อง พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานเจ้าพระยา ยมราช วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๔ ใน เมธีพัญญู จวงโรทัย (๒๕๔๙). สุขาภิบาล : การปกครองท้องที่สยาม พ.ศ.๒๔๔๐-๒๔๗๖. ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต.

หน้า ๑๑๗

^{๒๐๕} หนังสือพิมพ์วชิรญาณ ฉบับวันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๔ ใน สนธิ เตชานันท์ (๒๕๒๗). แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว : ศึกษาเฉพาะกรณีการพัฒนาการเมืองโดยกระบวนการ ปกครองท้องถิ่น (๒๕๕๓-๒๕๖๘). คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รัฐศาสตร์ดุสิตบัณฑิต.

หน้า ๑๓๐ - ๑๓๑.

ต่อมาในวันที่ ๓๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๕ (ตามปฏิทินใหม่) หนังสือพิมพ์สยามออบเซอร์เวอร์ ได้แสดงความเห็น โดยกล่าวว่าศุขาภิบาลกรุงลอนดอน หรือ “ลอนดอนเคาน์ตี เคาน์ซิล” นั้นได้รับการยกย่องว่าดีที่สุดในนามาเทียบกับศุขาภิบาลของไทย ต่อจากนั้นผู้เขียนได้กล่าวต่อไปว่าการศุขาภิบาลในสยามจะเอาอย่างต่างประเทศไม่ได้ นั่น เพราะมีผู้กล่าวกันว่าเพราะติดปัญหา ๒ ประการ คือ ราษฎรไทยยังไม่มีความรู้เรื่องการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งคณะกรรมการศุขาภิบาลอย่างราษฎรในกรุงลอนดอน และราษฎรไทยยังคงเดือดร้อนเพราะรัฐบาลเก็บภาษีหุยมหิมจนเกินไป ลงท้ายผู้เขียนบทความกลับเห็นแย้งกับปัญหาทั้ง ๒ ประการนี้ และบริษัทรัฐบาลว่ายังไม่เคยทดลองให้ประชาชนเลือกคณะกรรมการเลย จึงไม่สามารถกล่าววว่าราษฎรไทยไม่มีความรู้ไม่ได้ ส่วนประเด็นการเก็บภาษีหุยมหิมนั้น ราษฎรก็ยังไม่เดือดร้อนแต่อย่างใด^{๒๐๖}

๒ วันถัดมา ได้มีบทความชื่อ “โคเรคปอนเดนซ เรื่องศุขาภิบาลกรุงเทพฯ” โดยผู้ใช้นามปากกาว่า “เซียมไต้” ได้เขียนขึ้นเพื่อตอบโต้บทความดังกล่าว โดยเขากล่าวว่า ถ้าราษฎรยังไม่ได้มีการศึกษาสูงและมีความรู้เช่นคนในกรุงลอนดอนแล้ว ก็ยังไม่ควรจะได้ให้มี “มุนิซิเปอล” หรือศุขาภิบาลอย่างเมืองต่างประเทศ ส่วนรายได้ของศุขาภิบาลนั้นไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายแน่นอน อย่างไรก็ตาม “เซียมไต้” ยังได้กล่าวต่อไปว่า แม้จะปรากฏปัญหาทั้งเรื่องการศึกษารัฐบาลและเงินรายได้ แต่ก็ไม่ถึงกับเป็นเหตุผลที่จะขัดไม่ให้มีการจัดการศุขาภิบาลตามเมืองต่างประเทศหรือ “มุนิซิเปอล” ขึ้นได้ โดยจะตัดจัดการอย่างค่อยเป็นค่อยไปจนกว่าราษฎรจะรู้จักการปกครองตนเอง ถ้าคิดจะเปลี่ยนแปลงทันทีคงจะทำให้เกิดผลร้ายแรงอย่างยิ่ง^{๒๐๗}

จากกระทรวงนครบาลสู่นคราภิบาล : พระราโชบายว่าด้วยมุนิซิเปลิตี้แห่งกรุงเทพ

ภายหลังจากกระทรวงนครบาลได้เริ่มสูญเสียบุคลากรด้านสาธารณสุขในกรมศุขาภิบาล เนื่องจากพระราชดำริในการโอนย้ายเอาบุคลากรด้านสาธารณสุขของกระทรวงนครบาล มาสังกัดกรมที่ตั้งขึ้นใหม่ คือ กรมสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทยในวันที่ ๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ ดังข้อความในประกาศจัดตั้งกรมสาธารณสุข ว่า

พแนกป้องกันความป่วยไข้ให้ความสุขแก่ประชาชน... จึงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกศุขาภิบาลพแนกนี้จากกระทรวงนครบาล มารวมกับกรมประชาภิบาล ในกระทรวงมหาดไทย ตั้งขึ้นเป็นกรมใหญ่กรมหนึ่งเรียกว่ากรมสาธารณสุข ในขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทย

ส่วนการนคราภิบาล (Municipality) ของกรุงเทพฯ เช่นการทำสวนและถนนที่เคยรวมอยู่ในกรมศุขาภิบาลนั้น ให้คงไว้ในกระทรวงนครบาลตามเดิม^{๒๐๘}

^{๒๐๖} หนังสือพิมพ์ สยามออบเซอร์เวอร์ ฉบับวันที่ ๓๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๕ ใน ibid.

หน้า ๑๓๒.

^{๒๐๗} ibid.

^{๒๐๘} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๕ พ.ศ. ๒๕๖๑ (๒๕๖๑). ประกาศตั้งกรมสาธารณสุขและตั้งอธิบดีกรมสาธารณสุข.

ด้วยการขาดกำลังคนด้านกิจการสาธารณสุขและสุขภาพ ประกอบกับปัญหาด้านการคลัง และเศรษฐกิจของรัฐบาลสยามและที่เริ่มปรากฏขึ้นทั่วทั้งโลก อันเนื่องมาจากผลกระทบของภาวะเศรษฐกิจซบเซาครั้งใหญ่หลังมหาสงคราม (The Great War) ระหว่างพ.ศ. ๒๔๖๓-๒๔๖๕ ทำให้ประเทศสยามต้องเผชิญหน้ากับปัญหาด้านเศรษฐกิจและการคลังครั้งใหญ่โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดดุลงบประมาณตั้งแต่ช่วงก่อนมาปลายรัชสมัย คือ พ.ศ. ๒๔๖๓ เป็นต้นมา^{๒๐๙} เหล่านี้ส่งผลกระทบมาถึงประสิทธิภาพของกรมสุขภาพกรุงเทพที่ยังเหลือเพียงแค่ “ส่วนการนคราภิบาล” อาทิ การทำสะพานและถนนหนทาง กับเจ้าพนักงานและกุลีเก็บขยะเท่านั้น

และต่อมาเริ่มปรากฏข้อร้องเรียนตามหน้าหนังสือพิมพ์ อาทิ ในเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๔๖๔ (ตามปฏิทินเก่า) ว่า กรมสุขภาพกรุงเทพได้ปล่อยปละละเลยหน้าที่จนทำให้เกิดสิ่งแหวดล้อมที่สกปรก อาทิ ความโสโครกที่เกิดจากขยะมูลฝอยที่เจ้าพนักงานไม่ได้ทำลายตามกฎหมายสุขภาพ และขยะมูลฝอยจากการเลี้ยงหมู เป็ด ไก่ และสวนผัก ทำให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรับสั่งให้พระยายมราช เสนาบดีกระทรวงนครบาลเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาเหล่านี้เสีย^{๒๑๐}

เจ้าพระยายมราชได้ทำหนังสือกราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๖ กลับไปว่า ทางกระทรวงนครบาลหาได้นิ่งนอนใจแต่อย่างใด แต่ติดด้วยปัญหางบประมาณไม่เพียงพอต่อการบริหาร เพราะขยะมูลฝอยเหล่านี้ต้องจ้างแรงงานกุลีขึ้นไปทำลายทิ้ง แต่ขยะก็มากขึ้นทุกทีและพื้นที่สำหรับนำขยะไปทิ้งทำลายก็หายากขึ้นด้วย ท้ายที่สุดสำหรับเรื่องจัดการขยะมูลฝอย เสนาบดีกระทรวงนครบาลได้เสนอว่าควรเจรจากับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเพื่อของบประมาณมาจัดซื้อรถบรรทุกขยะ ส่วนปัญหาขยะจากการเลี้ยงหมู เป็ด ไก่และการทำสวนผักนั้น เจ้าพระยายมราชมองว่าไม่ใช่ปัญหาของคนสยามพื้นเมือง แต่เป็นเรื่องความเห็นแก่ตัวของชาวต่างประเทศ เพราะชาวบ้านได้เลี้ยงสัตว์เช่นนี้มานานแล้ว ณ พื้นที่รอบนอกสุขภาพ ต่อมาชาวต่างประเทศเหล่านี้ได้เริ่มขยับขยายไปยังพื้นที่รอบนอก และรู้สึกว่าการเสียจากการเลี้ยงสัตว์เป็นปัญหาจึงร้องเรียนมา เจ้าพระยายมราชจึงคัดค้านที่จะขยายเขตสุขภาพในพื้นที่เหล่านี้เพื่อบังคับใช้กฎหมายสุขภาพ เพราะจะเป็นการไล่ที่ชาวพื้นเมืองบริเวณนั้น และเป็นการสร้างสุขให้แก่คนมั่งมีที่เพิ่งเข้าไป “แทรก” อยู่ไม่กี่คน แต่ชาวสยามพื้นเมืองบริเวณนั้นจะต้องถูกไล่ที่เพื่อหาพื้นที่อื่นเลี้ยงสัตว์และปลูกผักต่อไป^{๒๑๑}

^{๒๐๙} ดู บทที่ ๔ ใน พรพัญญู อันตระกูล (๒๕๑๗). การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๒๔๖๘) วิทยานิพนธ์แผนกวิชาประวัติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. บัณฑิตวิทยาลัย

^{๒๑๐} สนธิ เตชานันท์ (๒๕๒๗). แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว : ศึกษาเฉพาะกรณีการพัฒนาการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (๒๔๕๓-๒๔๖๘). คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รัฐศาสตร์ดุสิตบัณฑิต.

หน้า ๑๓๙-๑๔๐.

^{๒๑๑} Ibid.

หน้า ๑๔๐.

เมื่อการขยายเขตสุขาภิบาลออกไปอีกไม่ใช่ทางออกที่ดีนัก และการขาดงบประมาณบำรุงสุขาภิบาลก็เป็นสิ่งสำคัญของการบำรุงสุขของคนในท้องที่ ด้วยเหตุนี้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงมีพระราชกระแสตอบมายังเจ้าพระยายมราช ว่า

ตามที่ชี้แจงมานั้นก็เห็นว่าจริงอยู่ แต่ตามความเห็นของเรา เห็นว่าทางที่คิดอยู่นั้นมี แต่ทางที่จะร้องขอเอาเงินจากรัฐบาลอย่างเดียว ไม่เห็นมีคิดในทางที่จะดำเนินการอย่าง มิวนิซิเปิลิตีเลย ที่จริงนั้นการบำรุงความเจริญในทางสุขาภิบาล จำจะต้องคิดอาศัยการเก็บ ภาษีเป็นพิเศษจากผู้ที่ได้รับผลแห่งความเจริญนั้น ๆ จึงจะถูก จะให้รัฐบาลกลางจ่ายเงิน อุดหนุนเสมอไปทีไหนจะมีเวลาได้เพียงพอ ก็ยังขัดข้องอยู่ต่อไปเท่านั้น

ดูเหมือนเจ้าพระยายมราชได้เคยดำริห์ เรื่องตั้งมิวนิซิเปิลิตี มีโครงการครั้งหนึ่ง แล้วไม่ใช่หรือ ถ้าโครงการนั้นยังไม่สำเร็จ ลองคิดต่อไปให้เป็นรูปขึ้นจะเป็นการดี เพราะที่จริงก็ดูออกจะถึงเวลาที่จะมีมิวนิซิเปิลิตีขึ้นในกรุงเทพฯ

ขอให้เจ้าพระยายมราชดำริห์และทูลปรึกษาสมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการด้วย, เพราะเกี่ยวแก่การต่างประเทศอยู่.^{๒๑๒}

จากข้อความดังกล่าวจะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเข้าพระทัยดี ในเรื่องการจัดการปัญหาสุขาภิบาลกรุงเทพดังกล่าว เพราะการสุขาภิบาลกรุงเทพในยุคหลังแยก กิจการด้านสาธารณสุขออกไปแล้ว กลับกลายเป็นเรื่องของการบำรุงความสุขและความเจริญของ ท้องที่นั้นล้วน ๆ อาทิ การดำเนินการก่อสร้างถนน สะพานต่าง ๆ ซึ่งพระองค์ทรงมองว่าการ ดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องใช้เงินบำรุงท้องที่เป็นหลัก (เงินผลประโยชน์) ไม่ใช่เงินของรัฐบาลกลาง เพราะถ้าเมื่อใดที่สุขาภิบาลยังพึ่งงบประมาณจากรัฐบาลอยู่อย่างไรก็เสียก็ไม่มีวันเพียงพอ ท้ายที่สุด รัชกาลที่ ๖ ทรงเตือนความจำเรื่องการจัดตั้งมิวนิซิเปิลิตีซึ่งเจ้าพระยายมราชเคยมีความคิดดังกล่าวไว้ ก่อนหน้านี้ และทรงย้ำว่าถึงเวลาแล้วที่กรุงเทพจะได้รับการ “จัดปรุง” เป็น “มิวนิซิเปิลิตี” เสียที

ต่อมาวันที่ ๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๔ (ตามปฏิทินเก่า) เจ้าพระยายมราชได้ตอบกลับไปยังราช เลขาธิการว่า เรื่องที่คิดจัดจะให้มิวนิซิเปิลิตีในกรุงเทพนั้นกระทรวงนครบาลได้คิดมานานแล้วแต่ ด้วยติดปัญหาขัดข้องหลายประการทำให้ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้ และหากว่าได้คิดหาวิธีการ แก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้เมื่อใด โดยทางกระทรวงจะกราบบังคมทูลสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภายหลัง^{๒๑๓} ต่อมาในวันที่ ๓๑ กรกฎาคมปีเดียวกันนั้น ซึ่งนับได้ว่าเป็นวันสุดท้ายที่กระทรวงนครบาลดำรงอยู่ใน

^{๒๑๒} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.๖ น.๗.๑/๒๓ ลายพระหัตถ์ถึงเจ้าพระยายมราช ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๔ ใน ibid.

หน้า ๑๔๑.

^{๒๑๓} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.๖ น.๗.๑/๒๓ หนังสือราชการของกระทรวงนครบาล ๒๑๐/๖๒๕๙ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๔๖๔ ใน ibid.

หน้า ๑๔๑-๑๔๒.

ฐานะกระทรวง ๆ หนึ่ง ก่อนที่จะต้องถูกยุบรวมกับกระทรวงมหาดไทยในวันถัดมา เจ้าพระยาอมราชเสนาบดีกระทรวงนครบาลคนสุดท้ายได้จัดทำเอกสารที่มีชื่อว่า *บันทึกความเห็นเรื่องการจัดมินิกิแปลิตีของกระทรวงนครบาล* ถวายแก่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทอดพระเนตร โดยเอกสารดังกล่าวสามารถแบ่งได้เป็น ๕ หัวข้อ คือ^{๒๑๔}

๑. ข้อพิจารณาเบื้องต้นแห่งการจัดมินิกิแปลิตี
๒. ว่าด้วยพลเมืองในกรุงเทพ
๓. ว่าด้วยกรรมการสภา การเลือกตั้งสภากรรมการมีลักษณะอย่างไรบ้าง และสำหรับกรุงเทพฯ จะเหมาะแก่วิธีใด
๔. ว่าด้วยการเลือก
๕. ข้อสำคัญของมินิกิแปลิตีเกี่ยวกับเงิน

สำหรับผู้ศึกษาแล้ว เอกสารชิ้นนี้มีความสำคัญมาก เพราะเป็นการถกเถียงและให้เหตุผลในการดำเนินนโยบายจัดตั้ง “มินิกิแปลิตี/มินิกิแปลิตี” อย่างจริงจังที่สุดครั้งแรกของสยาม ชื่อน่าสนใจเบื้องต้นคือการเสนอให้จัดตั้ง “Municipality” อย่างแท้จริง กล่าวคือ ให้มีการเลือกตั้งกรรมการสภา (Municipal Council) ขึ้นมาโดยตรงจากประชาชนไม่ใช่จากการแต่งตั้งของรัฐบาลกลาง ดังปรากฏรายละเอียดว่า

๑. ให้สิทธิในการจัดตั้งสภา มีกรรมการเป็นคณะขึ้น มีสถานที่ทำการเป็นอิสระ ตามธรรมเนียมการเหล่านี้เป็นผู้ที่ราษฎรเลือกสรรจัดตั้งขึ้นเป็นผู้แทน คือหัวนาราชฎ
๒. สภากรรมการมีหน้าที่ในการที่จะบำรุงรักษาความสุภาพแลเพื่อการปราศจากภัยของประชาชน เช่น
 - ก. ดูแลรักษาให้เพิ่มพูนความสุภาพแลป้องกันทุกภัยของประชาชนในเขตท้องที่
 - ข. จัดการคมนาคมทั้งทางบกแลทางน้ำ มีถนนหนทางแลแม่น้ำลำคลองต่าง ๆ
 - ค. ให้ความสะดวกแลจัดการเกี่ยวแก่การน้ำใช้, ไฟ เป็นต้น
 - ฆ. จัดการ ดูแล ควบคุม การปลูกสร้างวางแผนผังเพื่อความสวยงาม แลความสุภาพของประชาชน
 - ง. การป้องกัน แลการระงับดับเพลิง และป้องกันภัยอันตรายต่าง ๆ
 - จ. การบำรุงแลรักษาสิ่งซึ่งเป็นสาธารณกุศล หรือเป็นสาธารณประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป
 - ฉ. ประกาศชี้แจงข้อความหรือคำสั่งของรัฐบาลแก่ผู้อยู่ในเขตท้องที่

^{๒๑๔} Ibid.

ช.จัดระเบียบการทะเบียนใบอนุญาตแลการอนุญาตต่าง ๆ อันควรเปนของมิวนิซีเปิลิตี

ช.ประกาศใบอนุญาตซึ่งรายจ่าย แลกิจการที่ดำดำเนินไป ให้ประชาชนทราบ เปนระยะการ ซึ่งจะได้กำหนดไว้

ฉ.จัดการหาผลประโยชน์แลกำไร อันเปนสิ่งสมควรที่จะได้แก่มิวนิซีเปิลิตี^{๒๑๕}

และที่สำคัญคือมีการออกแบบให้การเลือกตั้ง “กรรมการปกครองสุขาภิบาล” อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบและดูแลของสภามิวนิซีเปิลิตี^{๒๑๖} ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับในประเทศอังกฤษและดินแดนอาณานิคมที่ได้ตั้งให้สุขาภิบาลตามแห่งต่าง ๆ ขึ้นตรงกับหน่วยงานท้องถิ่นอีกที่มาตั้งแต่ช่วงการจัดการสุขาภิบาลแบบ Edwin Chadwick ยังมีอิทธิพลอยู่มาก (ดูบทที่ ๔) แนวคิดดังกล่าวได้สะท้อนว่า เจ้าพระยามรราชมีแนวคิดที่จะถ่ายโอนงานสุขาภิบาลกรุงเทพ ให้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของมิวนิซีเปิลิตีกรุงเทพที่จะตั้งขึ้นนี้ นอกจากนี้ยังมีการเสนอให้สภามิวนิซีเปิลิตีมีอำนาจเด็ดขาดในการใช้จ่ายเงิน โดยไม่เกี่ยวกับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ โดยเงินสำหรับบำรุงการมิวนิซีเปิลิตีในกรุงเทพ สามารถแบ่งได้เป็น ๔ ประเภท ดังนี้

ก.เงินแผ่นดินต้องโอนมาจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเท่างบประมาณสำหรับกรมแลแผนกที่จะโอนมาได้

ข.(เงิน)ผลประโยชน์ซึ่งกรมแลแผนกเหล่านั้น เก็บได้เท่าเวลานี้

ค.ภาษีอากร ฯลฯ ซึ่งสภากรรมการเห็นว่าควรเก็บแลได้รับพระบรมราชานุญาต

ฉ.เงินกู้^{๒๑๗}

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เพื่อให้การจัดมิวนิซีเปิลิตีเป็นไปอย่างเรียบร้อยและประสบผลสำเร็จหากต้องยึดหลักเลือกตั้งหัวหน้าราษฎรขึ้นมาโดยตรงจากประชาชน เจ้าพระยามรราชระบุน่าจะต้องอาศัยเงื่อนไขที่ว่าพลเมืองจะต้องรู้จักหน้าที่ และมีความสามารถที่จะเลือกตั้งผู้แทนของตนได้ และสำหรับผู้ที่ได้รับเลือกเป็นหัวหน้าราษฎรนั้น จะต้องเป็นที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะนำความเจริญมาสู่ท้องถิ่นแห่งนี้ และหากพื้นที่ใด

^{๒๑๕} Ibid.

หน้า ๑๔๓-๑๔๔.

^{๒๑๖} Ibid.

หน้า ๑๔๕.

^{๒๑๗} Ibid.

หน้า ๑๔๖.

พลเมืองมีความสมบูรณ์ด้วยบริโภครักษ์ แลสมบูรณ์แล้วในการอบรม มี การศึกษาถึงซึ่งความจำเริญรู้จักหน้าที่ มีความรู้ที่จะปกครองรักษาตนเอง ก็คงได้รับผลแล ความสามารถที่จะอำนวยผลให้เป็นหลักถาวรมั่นคงไปได้

ที่ใดพลเมืองยังไม่มี ความสมบูรณ์พอในบริโภครักษ์ แลยังต้องการการศึกษา ยัง อยู่ในระหว่างเวลาที่ต้องการเลี้ยงเป็นผู้นำไป ก็คงไม่สามารถดำเนินการด้วยลำพังตนเองให้ เป็นผลได้

...จึงเป็นข้อที่น่าดำริห์หนึ่งข้อหนึ่งสำหรับการเริ่มจัดมิวนิซีแปลตีว่าถึงเวลาหรือ ยัง...^{๒๑๘}

ทั้งนี้ เจ้าพระยายมราชได้แสดงข้อกังวลใจเกี่ยวกับความรู้ของพลเมืองบางส่วนที่ยัง “ครึ่ง ๆ กลาง ๆ ” จนอาจจะนำไปสู่ความวุ่นวายในวิธีการปกครองและการเมืองของรัฐบาลกลาง แม้แต่ใน ประเทศที่เจริญแล้วก็เผชิญกับความยุ่งยากเหล่านี้^{๒๑๙} หรือความวุ่นวายในระดับท้องถิ่นอย่างในมิวนิซี แปลตีเองก็ย่อมเกิดขึ้นได้ เพราะอาจมีบางคนอาศัยการได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าราษฎรเป็นช่องทาง ในการสร้างความนิยม จนอาจทำให้รัฐบาลกลางเกิดความรำคาญได้^{๒๒๐} ยิ่งกว่านั้น เสนาบดีกระทรวง นครบาลยังได้ยื่นเตือนถึงข้อควรพึงระวังตั้งที่รัฐบาลสมัยรัชกาลที่ ๕ เคยประสบ กล่าวคือ บรรดาชาว ต่างประเทศในกรุงเทพฯ พระนครซึ่งมีอยู่จำนวนมาก อาทิ ฝรั่งเศส อังการให้สิทธิแก่ชาวต่างประเทศ ในการเลือกตั้งท้องถิ่นดังกล่าว อาจกระทบกับสิทธิของคนสยามพื้นเมืองได้ในเรื่อง การมีความต้องการ และผลประโยชน์แตกต่างกัน^{๒๒๑} อย่างไรก็ตาม หากจะจัดความยุ่งยากและลำบากใจในการให้สิทธิการ เลือกตั้งแต่ราษฎร เจ้าพระยายมราชขออภิปรายต่อไปว่า คงต้องใช้วิธีการแต่งตั้งโดยรัฐบาลแต่วิธีการนี้

...มีตัวอย่างที่เข้ามาในหัวเมืองประเทศราชหรือเมืองขึ้น เช่น สิงคโปร์ มานีลา ไชงฮอน ฮานอย ฯลฯ เป็นต้น เหตุผลคงเป็นว่าพลเมืองยังไม่ถึงพร้อมที่จะใช้ความปกครองรักษา ตนเองให้ดำเนินไปด้วยดีได้ จำเป็นต้องอาศัยอำนาจในทางการคุ้มครองป้องกันพลเมือง ที่ยากจนขัดสน แลยังมีได้รับความอบรมในการศึกษาพอเพียงนั้น ให้ดำเนินไปด้วยความ ประคับประคอง แต่ก็เป็วิธีการที่ยังคงยึดถืออำนาจอยู่ในมือรัฐบาลนั่นเอง

^{๒๑๘} Ibid.

หน้า ๑๔๗.

^{๒๑๙} Ibid.

หน้า ๑๔๘-๑๔๙.

^{๒๒๐} Ibid.

หน้า ๑๕๐.

^{๒๒๑} Ibid.

หน้า ๑๕๗.

แต่วิธีการนี้ก็ไม่ใช่เหมาะที่จะใช้ในกรุงเทพมหานครอันเป็นราชธานีหลวง แลเปนอันผิดความมุ่งหมายที่จะขยับขยายให้สิทธิแก่พลเมือง ถ้าหากจะใช้วิธีการเช่นนี้ก็เปนวิธีเดียวกับการศุขาภิบาลหัวเมืองซึ่งได้เริ่มลองจัดมาแล้วแต่ พ.ศ. ๒๔๔๑ แต่ไม่เปนผลสำเร็จจนเวลานี้

เพราะเหตุว่าการที่รัฐบาลเลือกตั้งให้ นั้น นอกจากการจะหาคนที่มีความสามารถอันแท้จริงไม่ได้แล้ว ยังไม่สามารถจะจัดหาให้พอใจแก่พลเมืองทุกชาติทุกชั้นที่มีอยู่ในเขตศุขาภิบาลที่จัดขึ้น ล้วนเปนผู้ที่มีความต้องการแต่เพียงจะเสียเงินให้แต่เล็กน้อยแล้ว แลยังพยายามเรียกร้อยเอาสิ่งซึ่งเปนการบำรุงรักษาทุกสิ่งอย่างลงท้ายที่สุดก็เกิดความไม่พอใจ มีการขัดขวางโต้แย้งในวิธีการ ถึงแก่ต้องทำลายล้าง หรือต้องชงกหยุดอยู่ที่ทุกแห่งไป^{๒๒๒}

ลงท้ายเจ้าพระยามรชาโชได้ลงความเห็น ว่า สภามิวนิซิแพลิตีควรจะใช้รูปแบบผสม กล่าวคือ ครึ่งหนึ่งมาจากพลเมืองเลือกเข้ามา อีกครึ่งรัฐบาลแต่งตั้ง และเมื่อพลเมืองมีความรู้ดีพอแล้วจึงค่อย ขยับขยายวิธีให้เป็นอย่าง “ดีโมแครติก” (หรือระบอบประชาธิปไตย-ผู้ศึกษา) มากขึ้น เช่น เพิ่มจำนวน กรรมการที่มาจาก การเลือกตั้งให้มากขึ้น หรือลดจำนวนกรรมการที่มาจาก การแต่งตั้งให้น้อยลง^{๒๒๓}

ข้อกังวลใจอีกประการหนึ่ง คือ เงินสำหรับกิจการมิวนิซิแพลิตี ซึ่งพระยามรชาโชถือว่าเป็น “หัวใจของการมิวนิซิแพลิตี” เพราะถ้ามีเงินไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการแล้ว ก็ไม่สามารถจัดการ ปัญหาใด ๆ ให้ลุล่วงไปได้ และปัจจุบันการเสียเงินบำรุงแก่ศุขาภิบาลก็ไม่ใช้การจ่ายโดยตรง การ ดำเนินการเก็บเงินค่าบำรุงโดยตรงอาจทำให้ราษฎรเกิดความไม่พอใจได้ หากการดำเนินการมิวนิซิแพ ลิตีดังกล่าวไม่ได้รับผลเป็นที่พอใจ^{๒๒๔} อีกทั้งหากมีการเพิ่มภาษี ค่าธรรมเนียมบางอย่างเพื่อให้เป็นไป ตามบทบาทหน้าที่ของมิวนิซิแพลิตีแล้ว อาจทำให้ราษฎรเดือดร้อนไม่มีเงินจ่าย โดยเฉพาะค่าบำรุง จากเนื้อที่และหลังคาเรือน (ภาษีบำรุงท้องที่) และถ้าเป็นเช่นนั้น เสนาบดีกระทรวงนครบาลก็เกรงว่า ราษฎรจะพากันขายที่ดินและหันไปเช่าบ้านอยู่แทนเพราะไม่อยากเสียเงิน ทำให้กรรมสิทธิ์ที่ดินใน กรุงเทพมหานครตกเป็นของชาวต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส จีน และญี่ปุ่นแทน^{๒๒๕}

อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะติดด้วยปัญหาหรือข้อจำกัดทั้งในเรื่องหลักการปกครอง การให้สิทธิแก่ พลเมือง และการติดขัดด้านงบประมาณอย่างไร แต่ถึงกระนั้น เจ้าพระยามรชาโชก็ให้ความเห็นว่า

เมื่อยังรับรู้กันว่า การศุขาภิบาลซึ่งจัดโดยวิธีการมิวนิซิแพลิตีเปนวิธีที่ดี แลเปน ความต้องการของประเทศที่ถึงซึ่งความจำเป็นรุ่งเรืองถึงปรารถนา สำหรับประเทศสยาม

^{๒๒๒} Ibid.

หน้า ๑๕๑-๑๕๒.

^{๒๒๓} Ibid.

หน้า ๑๕๓.

^{๒๒๔} Ibid.

หน้า ๑๕๙-๑๖๒.

^{๒๒๕} Ibid.

หน้า ๑๖๓-๑๖๔.

ถ้าจะไม่ห่วงเรื่องความลำบาก โดยเห็นพร้อมกันว่าถึงเวลาจะสำแดงความก้าวหน้าอันเป
นความมุ่งหมายแห่งวิธีการปกครองในอนาคต เปนทางเผยแผ่ความชอบธรรมอันจะพึงมี
แก่ประชาชนตามนิยมแห่งสมัย

หรือตั้งใจว่าจะเปนการสอนหรือจูงใจให้พลเมืองเดินไปในวิถีที่จะทำให้รู้จักนำที่มี
ความสามารถในการปกครองตนเอง รู้จักค่าแห่งการศึกษานั้นแล้ว ก็ยังสมควรที่จะ
พิจารณารายละเอียดแลวิธีการบางอย่างให้ลุล่วงเสียก่อน...^{๒๒๖}

น้ำเสียงดังกล่าวของเจ้าพระยาอมราชในฐานะเสนาบดีกระทรวงนครบาลที่กำลังจะได้รับการโปรดเกล้าเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในวันย่ำรุ่ง สะท้อนว่าเขาเองก็เห็นถึงความสำคัญและจำเป็นของการจัดตั้งมิวนิซีเปลิตีตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยการจัดการศุขาภิบาลให้เข้ารูปอย่างมิวนิซีเปลิตีอย่างที่เคยปรากฏในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และโปรดสั่งเกล้าว่าเริ่มมีการกล่าวถึงหลักในการปกครองตนเอง (Self-Government) ขึ้นแล้วในรัชสมัยนี้ แต่เจ้าพระยาอมราชยังคงแสดงความกังวลใจและเสนอว่าควรต้องพิจารณารายละเอียดและวิธีการต่าง ๆ ให้ชัดเจนเสียก่อน ดังที่ได้นำเสนอไปข้างต้น

ต่อมาวันที่ ๑๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๕ รัชกาลที่ ๖ ทรงมี พระราชบันทึกประกอบความเห็น เจ้าพระยาอมราชเรื่องจัดตั้งมิวนิซีเปลิตี ซึ่งมีความยาวถึง ๘ หน้ากระดาษพระราชทานแก่เจ้าพระยาอมราช ในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยคนใหม่ พระราชบันทึกนี้มีความน่าสนใจอยู่มาก เนื้อหาส่วนใหญ่เป็นการแลกเปลี่ยนความเห็นส่วนพระองค์กับเจ้าพระยาอมราชในเรื่องพระราชดำริจัดตั้งมิวนิซีเปลิตี/มิวนิซีเปลิตี ว่าควรวางบนหลักการอย่างไร สิ่งไหนควรนำมาคิดคำนึงถึงผลดีและผลร้ายของนโยบายนี้ เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมแล้ว พระราชบันทึกฉบับนี้ได้แก่ต่างและหักล้างข้อข้องใจในบันทึกความเห็นของเจ้าพระยาอมราชในประเด็นสำคัญ ๆ เกือบทุกประเด็น ทั้งนี้ รัชกาลที่ ๖ ทรงให้ความเห็นว่าการตั้งมิวนิซีเปลิตีจะช่วยลดภาระต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางให้น้อยลง เพราะต่อไปการดำเนินการใด ๆ ก็คงจะไปค้างอยู่ที่มิวนิซีเปลิตี และเมื่อมีการวิพากษ์วิจารณ์จากหนังสือพิมพ์ เหล่าคณะกรรมการมิวนิซีเปลิตีคงจะไม่อยู่เฉย ๆ แต่คงจะคิดช่วยแก้ต่างให้ ต่างกับรัฐบาลที่ถือประเพณีว่าจะไม่ลงมาเล่นกับหนังสือพิมพ์ เว้นแต่กรณีหนังสือพิมพ์ลงข่าวผิดพลาดจนเกิดความเสียหายแก่รัฐบาลจริง ๆ ^{๒๒๗}

สำหรับแนวคิดการปกครองตนเองนั้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมองว่าเป็นสิ่งที่เป็นเสมือนการ “ลวง” สาธารณชนให้เชื่อว่าเขาได้ปกครองตนเองจริง ๆ เพราะแต่เดิมการใด ๆ ที่รัฐบาลสั่งหรือแนะนำให้กระทำ มักจะมีการต่อต้านจากประชาชน แต่เมื่อมีการเลือกตั้งมิวนิซีเปลิตีตามหลักการปกครองตนเองแล้ว และประชาชนเหล่านั้นจะเกิดความรู้สึกว่าได้ปกครองตนเอง เมื่อ

^{๒๒๖} Ibid.

หน้า ๑๔๙.

^{๒๒๗} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.๖๓.๗.๑/๒๓ พระราชบันทึกความเห็น ประกอบความเห็นเจ้าพระยาอมราช เรื่อง จัดตั้งมิวนิซีเปลิตี ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๕. ใน Ibid.

หน้า ๑๖๗.

เกิดการใด ๆ ติดขัดก็คงไม่กล่าวโทษรัฐบาลอีก ดังสะท้อนได้จากความรู้สึกส่วนพระองค์ในฐานะผู้นำรัฐบาล ที่ปรารถนาจะหลุดพ้นจากข้อครหา ดังนี้

ในเวลานี้ นักพูดในเมืองเรามีแต่คอยปั้นหัวให้คนโทษรัฐบาลอยู่เสมอ, รัฐบาลจึงอยากออกเวรเสียบ้าง...^{๒๒๘}

รัชกาลที่ ๖ ทรงเห็นพ้องกับเจ้าพระยามรราชในประเด็นที่ว่า สภากรรมการมิวนิซิแพลิตีควรใช้ระบบผสมไปก่อน กล่าวคือ มีทั้งที่รัฐบาลตั้งให้และที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา แต่ถ้าจะให้เสนาบติกระทรวงมหาดไทยดำรงตำแหน่งในนายกสภามิวนิซิแพลิตีคงไม่เป็นการเหมาะสมนัก เพราะสภามิวนิซิแพลิตีกรุงเทพจะเป็นแบบอย่างแก่ที่อื่น ๆ เพราะเป็นไปได้ที่เสนาบติกระทรวงมหาดไทยจะมีที่นั่งในเป็นนายกสภาของสภามิวนิซิแพลิตีทุกแห่งทั่วประเทศ ดังนั้นตำแหน่งนี้ควรจะเป็นของสมุหเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการจังหวัดมากกว่า แต่กระนั้นพระองค์ถือว่าสมุหเทศาภิบาลและผู้ว่าเป็นสมาชิกสภามิวนิซิแพลิตีโดยตำแหน่ง จึงควรมีหน้าที่ในการกำกับการประชุมเท่านั้น ส่วนตำแหน่งนายกสภาหรืออุปนายกสภาควรเป็นคนที่รัฐบาลตั้งขึ้นมาทำหน้าที่นี้จริง ๆ ไม่ใช่ทำหน้าที่โดยตำแหน่งเช่นข้าราชการประจำ แต่ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดความวุ่นวาย ตำแหน่งที่รัฐบาลแต่งตั้งควรเป็นตำแหน่งบริหาร (Executive officers) ส่วนผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้งมาควรมีตำแหน่งเป็นกรรมการที่ปรึกษา (Advisory Councillors)^{๒๒๙} และสำหรับกิจการสุขาภิบาลกรุงเทพในมิวนิซิแพลิตีกรุงเทพในเวลานี้ รัชกาลที่ ๖ ทรงมีพระราชดำริเทียบเคียงกับมิวนิซิแพลิตีของอังกฤษ ว่า

นายช่างสุขาภิบาลและนายแพทย์สุขาภิบาลควรให้เข้าที่ประชุมในตำแหน่งที่ปรึกษาเท่านั้น. นี้ตามมิวนิซิแพลิตีในประเทศอังกฤษ...^{๒๓๐}

จะเห็นได้ว่าการวิเคราะห์และแสดงความเห็นในพระราชบันทึกนี้ พระองค์ทรงยึดถือรูปแบบตามเทศบาลของประเทศอังกฤษตามสมัยนิยมเป็นพื้น ทรงเสนอว่าควรคิดจัดตั้งเป็นสภาเล็ก ๆ หลายสภาโดยการแบ่งปันเขตให้เหมาะสม และจะเป็นการไม่สมควรหากตั้งเป็นมิวนิซิแพลิตีขนาดใหญ่ทั่วกรุงเทพทีเดียว ทรงยกตัวอย่างว่าฝั่งพระนครควรจัดตั้ง ๓ สภา และฝั่งธนบุรีอีก ๑ สภา^{๒๓๑} ซึ่งรูปแบบสภาย่อยเช่นนี้ปรากฏในสภาเทศบาลลอนดอนของอังกฤษและปารีสในฝรั่งเศสด้วย และทรงถือว่ารูปแบบที่คิด ๆ มา

^{๒๒๘} Ibid.

หน้า ๑๖๗ -๑๖๘.

^{๒๒๙} Ibid.

หน้า ๑๖๘๑-๑๖๙.

^{๒๓๐} Ibid.

หน้า ๑๖๙.

^{๒๓๑} Ibid.

หน้า ๑๗๐.

ไม่ใช่ข้อตรีพิศแบบแผนหาไม่ได้...^{๒๓๒}

สำหรับเรื่องคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิ์เลือกตั้งผู้แทนเข้าไปในสภามิวนิซิเปลิตีนี้ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่ ทรงหวั่นยั้งหนักแน่นว่าต้อง

เป็นคนมีสัญชาติไทย, โดยกำเนิดหรือโดยแปลงชาติตามพระราชกำหนด
กฎหมาย^{๒๓๓}

ท้ายที่สุด รัชกาลที่ ๖ ได้ทรงแสดงพระราชประสงค์ในการที่จะดำริให้กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการจัดตั้งมิวนิซิเปลิตีกรุงเทพโดยขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังข้อความในพระราชบันทึกในส่วน
สุดท้าย จึงขอคัดมาทั้งหมดเพื่อแสดงให้เห็นถึงพระราชประสงค์อันหนักแน่นดังกล่าว ดังนี้

สรุปความก็เป็นอันว่า การคิดตั้งมิวนิซิเปลิตีขึ้นนั้น เป็นของที่ควรดำริห์ เพราะ สมัยนี้การศึกษาและสมาคมในกรุงสยามเจริญขึ้นมา และในเมื่อเป็นเช่นนั้น เป็นธรรมดาอยู่
เองที่จะต้องเกิดมีคนบางจำพวกที่มีความปรารถนาที่จะได้มีเสียงในการปกครองบ้าง ความ
ปรารถนาเช่นนี้เป็นเหมือนเงาตายตัวแห่งอารยะธรรม ในเวลานี้จะกตความปรารถนาไว้ก็ยังไม่
ได้อยู่ โดยใช้ความระวังอย่างเข้มแข็ง แต่ที่จะทำให้อันตรายหรือระงับไปทีเดียวนั้น อย่างไร
ๆ ก็พันวิสัยเป็นแน่นอน

ในทางรัฐประศาสน์ ผู้เป็นนักการเมืองดีจำจะต้องเป็นผู้สังเกตเห็นการไกล และต้อง
หาญพอที่จะดำเนินการซึ่งรู้แน่แล้วว่าจะมาถึงเสียก่อนที่การอันนั้นจะมาบังคับให้ทำ ถ้า
รอไว้จนเหตุการณ์มาบังคับแล้วจึงคิดทำ บางทีตรงยังไม่ตกก็อาจจะเข้ากินไปเสียแล้ว

ฉะนั้นจึงควรต้องคิดเตรียมการไว้ให้พร้อมก่อนเวลาที่จำเป็นจริง ๆ เพื่อว่ามี
เหตุการณ์มาบังคับจะได้ลงมือได้ที่เดียวโดยไม่ต้องเปลืองเวลาค่าคิด

....เหตุนี้ข้าพเจ้าจึงเห็นว่าควรดำริเรื่องจัดมิวนิซิเปลิตีเสียทีเดียว และถ้าแม้ว่า
ยังติดขัดอยู่จะทำขึ้นไม่ได้เป็นการใหญ่ทั้งอันก็ควรคิดทำเป็นการทดลองแค่ส่วนน้อยส่วน
๑ ก่อน ดีกว่าที่จะไม่เริ่มคิดและลองทำเสียเลย.^{๒๓๔}

^{๒๓๒} Ibid.

หน้า ๑๗๑.

^{๒๓๓} Ibid.

^{๒๓๔} Ibid.

หน้า ๑๗๕.

ต่อมาเจ้าพระยายมราชได้มีหนังสือกราบบังคมทูล เรื่อง ระเบียบการปกครองที่ได้จัดไปแล้ว และกำลังกระทำอยู่กับกำหนดที่จะจัดต่อไปในภายหน้า ลงวันที่ ๑๓ กันยายน พ.ศ. ๒๔๖๕ หนังสือฉบับดังกล่าวได้มีข้อความตอบสนองพระราชดำริในการจัดตั้งมิวนิซิแพลิตีอย่างสั้น ๆ เพียงว่า

แล้วจะได้ลงมือวางการมิวนิซิแพลิตีให้เห็นผลตามพระราชประสงค์ต่อไป...^{๒๓๕}

ทั้งนี้ พระราชดำริในการจัดตั้งมิวนิซิแพลิตีกรุงเทพฯ ไม่ปรากฏความคืบหน้ามากไปกว่าการถกเถียงและพูดคุยผ่านเอกสารข้างต้น ท้ายที่สุดกระทรวงมหาดไทยไม่ได้ดำเนินการใด ๆ เพื่อสนองพระราชประสงค์นี้เลยจนกระทั่งสิ้นรัชสมัย เว้นเสียแต่การขยายเขตสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ให้มีพื้นที่กว้างขวางออกไปเท่านั้น^{๒๓๖}

อย่างไรก็ดียังมีเรื่องที่น่าขบคิดว่า พระราชดำริในการจัดตั้งมิวนิซิแพลิตีกรุงเทพฯ ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีความเกี่ยวข้องกับประการใดประการหนึ่งของการยุบรวมกระทรวงนครบาลเข้ากับกระทรวงมหาดไทย ในวันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๕ (ตามปฏิทินใหม่) ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานเหตุผลในการยุบรวมแล้วควบบกิจการไว้ว่า

แต่เดิมการปกครองท้องที่แยกย้ายกันอยู่เป็นหลายกระทรวง คือกรมการปกครอง พระนครเป็นหน้าที่ของกระทรวงนครบาล การปกครองหัวเมืองเป็นหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งเมื่อพุทธศักราช ๒๔๓๕ (ร.ศ.๑๑๑) ได้โปรดเกล้าให้รวมมาไว้เป็นหน้าที่กระทรวงมหาดไทย แต่แห่งเดียว

บัดนี้ทรงพระราชดำริเห็นว่า ราชการได้ดำเนินมาถึงขีดค้นอันสมควรแล้วที่จะรวมหน้าที่ปกครองไว้ในกระทรวงเดียวได้ เพราะฉะนั้นจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้รวมหน้าที่ราชการในกระทรวงนครบาล นอกจากที่จะได้กล่าวถึงต่อไปข้างล่างนี้เข้าไว้ในกระทรวงมหาดไทย

ส่วนการปกครองท้องที่พร้อมทั้งงาน ประชาภิบาล นราภิบาล ฯลฯ อันเป็นหน้าที่เฉพาะของกรุงเทพพระมหานครนั้น ให้มีพระสมุหพระนครบาล เป็นหัวหน้ารับผิดชอบอย่างสมุหเทศาภิบาลแห่งมณฑลต่าง ๆ ทั่วพระราชอาณาจักร...^{๒๓๗}

^{๒๓๕} กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.๖ ม.๑/๕๖ เล่ม ๓ หนังสือเจ้าพระยายมราชกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๑๓ กันยายน พ.ศ.๒๔๖๕ . ใน ibid.

หน้า ๑๘๐.

^{๒๓๖} Ibid.

หน้า ๑๘๑.

^{๒๓๗} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม๓๙ พ.ศ.๒๔๖๕ (๒๔๖๕). ประกาศรวมการปกครองท้องที่และแบ่งปันหน้าที่ราชการระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงยุติธรรม.

การจากยุบรวมกระทรวงนครบาลกับกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว เป็นผลให้เจ้าพระยามรราชได้รับพระราชโองการแต่งตั้งเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยแทนเจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ (เชย กัลยามิตร) ที่กราบพูลลาออกจากราชการโดยให้เหตุผลว่าป่วย^{๒๓๘} แต่น่าเชื่อว่าเป็นการเมืองในราชสำนักเสียมากกว่า เนื่องจากเจ้าพระยามรราชกับเจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์นั้นมีเรื่องบาดหมางกันมาตั้งแต่กรณีโยกย้ายพนักงานศุขาภิบาลกรุงเทพ สังกัดกระทรวงนครบาลไปขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว และจะเห็นได้ว่าการควมรวมกระทรวงสำคัญทั้ง ๒ กระทรวงนี้ทำให้บารมีของเจ้าพระยามรราชพุ่งทะยานขึ้นอย่างสูงเด่น

และจากการยุบรวมกระทรวงครั้งนี้ ทำให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับงานศุขาภิบาลทั้งปวง ทั้งศุขาภิบาลกรุงเทพ และศุขาภิบาลหัวเมือง ทั้งนี้ การศุขาภิบาลกรุงเทพได้กลายเป็นหน้าที่รับผิดชอบของสมุหพระนครบาลที่เพิ่งตั้งขึ้นใหม่ คือ พระยาเพ็ชรปาณี (ตัน รักตะประจิตร์)^{๒๓๙} ขึ้นตรงกับกระทรวงมหาดไทย นั่นคืออยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเจ้าพระยามรราชนั่นเอง

การบริหารราชการแผ่นดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗

เพื่อทำความเข้าใจบริบทแห่งการบริหารราชการแผ่นดินและรัฐประศาสนนโยบายในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ จึงจำเป็นต้องทบทวนสภาพแวดล้อมแห่งยุคสมัยของพระองค์ รวมถึงตรวจสอบว่าสยามในยุคนั้นต้องเผชิญกับกระแสธารแห่งความเปลี่ยนแปลงเช่นไร ทั้งนี้มีงานศึกษาและงานวิจัยจำนวนมากได้แบ่งเส้นพรมแดนทางประวัติศาสตร์ระหว่างยุคสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของรัชกาลที่ ๗ คือ ตั้งแต่ช่วงก่อนขึ้นครองราชย์ถัดจากพระเชษฐาในปี พ.ศ. ๒๔๖๙ จนถึงกระทั่งเกิดการปฏิวัติในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ แต่งานศึกษาครั้งนี้ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการแบ่งยุคสมัยเช่นนี้ เพราะในความจริงแล้วแม้จะเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นจริง หากแต่ระบบราชการที่ถูกสร้างขึ้นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ยังคงดำรงอยู่ รัฐประศาสนนโยบายแห่งสยามก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญมากมาย ดังที่มิ้นกวีชากรได้อภิปรายไว้แล้ว อาทิ เรื่องระบบราชการ ศึกษาโดย นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (พ.ศ.๒๕๓๕)^{๒๔๐} นโยบายต่างประเทศของสยามทั้งก่อนและหลัง พ.ศ. ๒๔๗๕ ศึกษาโดย ธีระ นุชเปี่ยม (พ.ศ.๒๕๕๙)^{๒๔๑} หรือ การศึกษายุคสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยรอบด้าน ของ วีรวัลย์ งามสันติกุล (๒๕๕๙)^{๒๔๒}

^{๒๓๘} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๙ พ.ศ.๒๔๖๕ (๒๔๖๕). ประกาศตั้งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย.

^{๒๓๙} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๙ พ.ศ.๒๔๖๕ (๒๔๖๕). ประกาศตั้งอุปราชและสมุหเทศาภิบาล.

^{๒๔๐} ดู นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (๒๕๕๓). การปฏิวัติสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕. นนทบุรี, สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน.

^{๒๔๑} ดู ธีระ นุชเปี่ยม (๒๕๕๙). ตัวตนใหม่ของสยามในโลก : การต่างประเทศในสมัยรัชกาลที่ ๗. กรุงเทพฯ, มูลนิธิประชาธิปไตย.

^{๒๔๒} ดู วีรวัลย์ งามสันติกุล (๒๕๕๙).

จากงานศึกษาดังกล่าว ทำให้ผู้ศึกษาเชื่อว่าการขีดเส้นแบ่งยุคสมัยเป็นก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.๒๔๗๕ โดยการยึดถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันและมหาศาลจากหน้ามือเป็นหลังมือในทันทีนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง การขีดเส้นแบ่งดังกล่าวทำให้ไม่สามารถมองเห็นพัฒนาการแห่งนโยบายจากระบบเก่าสู่ระบบใหม่ ซึ่งบางนโยบายก็เป็นการสืบสานต่อยอดและไม่ได้ถูกทำลายลงหลังจากการสถาปนาระบบใหม่ ดังจะเห็นได้จากการศึกษานโยบายจัดตั้งเทศบาลนี้ ดังนั้น งานศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงศึกษาวางอยู่บนหลักแห่งความเป็นจริง กล่าวคือให้ความสนใจกระบวนการก่อตัวของนโยบายตั้งแต่ต้นรัชกาลจนกระทั่งทรงสละราชสมบัติในปี พ.ศ. ๒๔๗๘^{๒๔๓}

แต่สิทธิพลเมืองเป็นเรื่องยาก ของเราหากไม่มีก็ว่าได้ : ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับแนวคิดสิทธิแห่งพลเมืองในประเทศไทย

รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องเผชิญกับแรงกดดันทั้งจากภายนอกและภายในประเทศจำนวนมาก อาทิ ประเด็นเรื่องการปฏิรูปการปกครองเพื่อให้เกิดความยึดโยงกับสิทธิของประชาชนมากขึ้น อันเป็นกระแสธารที่เกิดขึ้นทั่วโลกประกอบกับเหตุการณ์เศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (The Great Depression) ในยุโรปที่มองว่าเป็นเพราะผลของมหาสงคราม (The Great World War) เริ่มมีการเรียกร้องให้รัฐบาลในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มอบสิทธิบางประการแก่ประชาชน ดังที่เกิดขึ้นในตุรกีหรือญี่ปุ่น เช่น การให้มีกฎหมายคอนสติตูชัน (รัฐธรรมนูญ) รับรองสิทธิประชาชนหรือความพยายามผลักดันให้เกิดระบอบปาลิเมนต์ (รัฐสภา) ที่มีตัวแทนจากชนชั้นล่างให้มากขึ้น^{๒๔๔} แม้กระทั่งประเทศที่เป็นอาณานิคมของชาติตะวันตกบางแห่งยังมีการรับรองเสียงของราษฎร ดังเสียงสะท้อนจากหนังสือพิมพ์ *สยามปริวิว* พ.ศ. ๒๔๗๐ ในบทความ “ราษฎรตื่นแล้ว” ว่า

^{๒๔๒} ดู วีรวัลย์ งามสันติกุล (๒๕๕๙). ประชาธิปไตยในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์. กรุงเทพฯ, มูลนิธิประชาธิปไตย-รำไพพรรณี.

^{๒๔๓} ผู้ศึกษายึดถือตามปฏิทินใหม่ ซึ่งนับการขึ้นปีใหม่แบบสากล คือ ๑ มกราคม มิใช่แบบไทย คือยึดถือวันที่ ๑ เมษายน

^{๒๔๔} สันติสุข โสภณศิริ (๒๕๕๕). สถาบันพระมหากษัตริย์กับประชาธิปไตย : ในทัศนะพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗. รัฐบาลสุวโปริตี พนมยงค์ และม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช. กรุงเทพฯ, โครงการสรรพสาส์นมูลนิธิเด็ก.

ราษฎรได้ตื่นจากการนอนหลับแล้ว ราษฎรกำลังทวงสิทธิซึ่งแท้จริงของราษฎร แม้แต่ประเทศที่เป็นโคลोनียอย่างคานาดา สิงคโปร์ และอินเดีย เขายังมีลีสเชลตีฟ เคาน์ซิล สำหรับปรึกษาการเมือง^{๒๔๕}

ทันทีที่พระองค์ขึ้นครองราชย์สมบัติ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีพระราชดำริที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบรัฐบาล ดังที่ทรงมีพระราชปุจฉา “Problems in Siam” (พ.ศ.๒๔๖๙) ไปถึงพระยากัลยาณไมตรี (Francis B. Sayre) ที่ปรึกษาชาวอเมริกันของรัฐบาลสยาม ในประเด็นที่ว่า สยามควรต้องเปลี่ยนแปลงไปในรูปแบบใดอนาคต ประเด็นคำถามเหล่านั้นมีความน่าสนใจอยู่เสมอ อาทิ สยามพร้อมหรือไม่ที่จะมีการปกครองรูปแบบรัฐสภา การมีผู้แทนประชาชน หรือการมีตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารแทนพระมหากษัตริย์^{๒๔๖}

จากหลักฐานที่ปรากฏจนถึงปัจจุบัน เป็นที่น่าแปลกใจว่ารัชกาลที่ ๗ ทรงเข้าพระราชหฤทัยถึงระบอบ Democracy (ต่อมาแปลว่า ประชาธิปไตย) อย่างดีว่าเป็นสิ่งที่สามารถอยู่ร่วมกับการปกครองที่ยังปรากฏพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญได้ (Mixed constitution) ดังที่พระองค์ทรงมีพระราชบันทึก “Democracy in Siam” (พ.ศ. ๒๔๗๐) ซึ่งเป็นที่ประจักษ์ว่าทรงประสงค์ให้สยามมีการปกครองอย่าง Democratic^{๒๔๗} และทรงมิได้มองว่าระบอบ Democracy เป็นปฏิปักษ์กับการมีพระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในองคาพยพของประเทศ และหากวันหนึ่งต้องรับเอารูปแบบ Democracy มาใช้นั้น ในส่วนการปกครองระดับบนต้องปรากฏการปกครองรูปแบบ Parliament (รัฐสภา) ส่วนระดับท้องถิ่นนั้น พระองค์ทรงบรรยายสืบไปว่า

สำหรับขั้นตอนต่อไปในการศึกษาเพื่อเตรียมการไปสู่ democracy ควรเป็นการจัดตั้ง municipalities นี่อาจเป็นมรรควิธีที่จะสอนให้ประชาชนหัดเลือกตั้ง... ซึ่งน่าจะเป็นสิ่งที่ดีที่สุดในตอนนี้ หากประชาชนเริ่มต้นจากการปกครองตนเองในระดับกิจการท้องถิ่น ก่อนที่พวกเขาจะขับเคลื่อนไปสู่กิจการระดับชาติผ่านรัฐสภา. (The next step in our education towards democracy would be the organization of municipalities. This would be a means of teaching the people how to vote... It will certainly be better for the people first to control local affairs before they attempt to control state affairs through the parliament.)^{๒๔๘}

^{๒๔๕} Ibid.

หน้า ๑๐๕.

^{๒๔๖} Ibid.

ดู ภาคผนวก ข. หน้า ๒๘๙-๓๐๑

^{๒๔๗} Ibid.

หน้า ๑๒๐.

^{๒๔๘} Democracy in Siam ใน สนธิ เตชานันท์ (๒๕๔๕). แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. นนทบุรี, สถาบันพระปกเกล้า.

หน้า ๒๖๖-๒๖๗.

ควรต้องกล่าวไว้ด้วยว่าก่อนการปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น เป็นที่เข้าใจกันทั่วไปว่า Democracy คือการปกครองแบบเดียวกันกับแบบ Republic หรือ ระบอบสาธารณรัฐ อันเป็นระบอบที่ไม่มีกษัตริย์เป็นประมุขปกครองประเทศ ดังสะท้อนจากตำราคำอธิบายกฎหมายปกครอง ที่เขียนโดยหลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) ซึ่งเขาแบ่งรัฐบาลบนโลกไว้ ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ รัฐบาลราชาธิปไตย กับ รัฐบาลประชาธิปไตย ทั้งนี้ รัฐบาล ประชาธิปไตย ในความหมายของหลวงประดิษฐมนูธรรม คือ

ประมุขของประเทศจะเป็นบุคคลสามัญ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้เลือกตั้งขึ้นอยู่ในตำแหน่งตามกำหนดเวลา^{๒๔๙}

ทั้งนี้การปกครองในรูปแบบ “ประชาธิปไตย” ไม่ว่าจะจากระดับบน (รัฐสภา) หรือระดับล่าง (การปกครองท้องถิ่น) ย่อมเป็นสิ่งที่แยกไม่ขาดกับ “สิทธิ” และ “เสียง” ของประชาชน กล่าวกันว่าระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของสยามไม่มีลักษณะเอื้ออำนวยให้ประชาชนมี “สิทธิ” และ “เสียง” มากนัก และความประสงค์ดังกล่าวก็ย่อมขึ้นอยู่กับพระบรมราชานุญาตขององค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งผูกแน่นกับทฤษฎีเจ้าชีวิตที่พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจเบ็ดเสร็จและอาญาสิทธิ์เหนือผู้ใดทั้งประเทศ^{๒๕๐} อย่างไรก็ตาม ด้วยกระแสการต่อต้านระบอบอาญาสิทธิราชย์ของพระเจ้าแผ่นดินที่แผ่กระจายไปทั่วโลกโดยเฉพาะในยุโรปและเอเชียหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ ทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักดีว่าพระราชอำนาจอันเด็ดขาดของพระเจ้าแผ่นดินควรต้องถูกลดน้อยลงเพื่อลดแรงเสียดทานจากคำติฉินนินทาของประชาชน พระองค์ได้หาทางออกเบื้องต้นโดยการมีพระราชดำริจัดตั้งอภิรัฐมนตรีสภาขึ้นมา เพื่อดุลอำนาจกับพระราชอำนาจอาญาสิทธิ์ของพระองค์ดังกล่าว^{๒๕๑}

ถึงกระนั้น การพยายามจัดตั้งอภิรัฐมนตรีสภาขึ้นมามีไม่ได้สะท้อนการเป็นตัวแทนของ “สิทธิ” และ “เสียง” ของประชาชนโดยทั่วไป เพราะสมาชิกของอภิรัฐมนตรีเกือบทั้งหมดเป็นเจ้านายและเชื้อราชวงศ์เกือบทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามการลงมติต่าง ๆ ในช่วงการประชุมอภิรัฐมนตรีสภาเป็นสิ่งที่สะท้อนว่า ระบอบการปกครองของสยามในสมัยปลายสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระเจ้าแผ่นดินแม้จะยังทรงอำนาจอาญาสิทธิ์เด็ดขาด แต่การตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำการใด ๆ

^{๒๔๙} Ibid.

หน้า ๑๔๑ และ ๑๔๕.

^{๒๕๐} เบนจามิน เอ. บัทสัน (๒๕๕๕). อวสานสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสยาม. กรุงเทพฯ, มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

หน้า ๖๗.

^{๒๕๑} สันติสุข โสภณศิริ (๒๕๕๕). สถาบันพระมหากษัตริย์กับประชาธิปไตย : ในทัศนะพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ รัฐบาลประชาธิปไตย พนมยงค์ และม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช. กรุงเทพฯ, โครงการสรรพสาสน์มูลนิธิเด็ก.

หน้า ๒๙๗.

ของรัฐบาล กลับใช้พระราชอำนาจอาญาสิทธิ์ดังกล่าวอย่างน้อยที่สุด^{๒๕๒} ดังที่สมเด็จพระเจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในสมัยรัชกาลที่ ๗ ตรัสยกยอพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวไว้ว่าทรงมีพระราชหฤทัยเสรีนิยมอย่างเอก^{๒๕๓}

อย่างไรก็ดี ราษฎรสยามในระบอบเก่าสามารถส่ง “เสียง” ได้อยู่บ้าง โดยการใช้ “สิทธิ” ผ่านรูปแบบการร้องเรียนในระบอบจารีต นั่นคือการ “การถวายฎีกา” ถึงพระมหากษัตริย์ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (พ.ศ.๒๕๓๕) ได้ทำการศึกษากระบวนการถวายฎีกาของประชาชนในราชอาณาจักรสยามในช่วงก่อนและหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยการถวายฎีกาคือช่องทางเดียวที่ไพร่จะแสวงหาความยุติธรรมให้แก่ตัวเอง ทั้งนี้ ฎีกาที่นครินทร์ให้ความสนใจกว่าฎีการูปแบบอื่นใด คือ “ฎีกาแสดงความเห็น” ซึ่งปรากฏขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากปัญญาชนชาวบ้าน ข้าราชการระดับล่างและผู้นำชาวนา เมื่อมาถึงทศวรรษ ๒๔๗๐ ฎีกาถวายความเห็นในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวบางฉบับ สะท้อนสิ่งที่ราษฎรเหล่านี้ยิ่งยงชัดเจนว่าพวกเขาได้เริ่มมีจิตสำนึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของประเทศชาติบ้านเมืองนี้^{๒๕๔}

ทั้งนี้ นอกจากการสะท้อน “เสียง” ของประชาชนผ่านการถวายฎีกาแล้ว ประชาชนที่มีการศึกษาดีบางกลุ่มยังเลือกใช้นวัตกรรมแห่งยุคสมัย นั่นคือการแสดงความเห็นผ่าน “หนังสือพิมพ์” อันเป็นสื่อที่ชนชั้นกลางและชาวต่างประเทศอ่านกันอย่างกว้างขวางในฐานะกระบอกเสียง ซึ่งการแสดงความเห็น วิจารณ์ หรือโจมตีการทำงานของรัฐบาลราชาธิปไตยเริ่มปรากฏขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๖ เป็นต้นมา การเกิดขึ้นของการบัญญัติคำศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับอุดมการณ์ทางการเมืองทั้งเสรีนิยมและสังคมนิยมเริ่มพบเจออย่างแพร่หลาย ทำให้คำศัพท์ต่าง ๆ ที่ใช้กันตามหน้าหนังสือพิมพ์กลายเป็นคำที่รับรู้และเข้าใจกันทั่วไป อาทิ คำว่า สิทธิ เสรีภาพ อิสระภาพ หรือความเสมอภาค เช่นในหนังสือพิมพ์กรรมกร พ.ศ. ๒๔๖๖ ว่า

ความเจริญของโลกดำเนินขึ้นอยู่ด้วยความวิไลยสูงส่งปานใด เสรีภาพแห่งมนุษย์ก็ดำเนินขึ้นสูงปานนั้น ผลที่สุดของชีวิตนี้ก็คือความเสมอภาคของมนุษย์นั่นเอง^{๒๕๕}

^{๒๕๒} เบนจามิน เอ. บัทสัน (๒๕๕๕). อวสานสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสยาม. กรุงเทพฯ, มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

หน้า ๗๕.

^{๒๕๓} นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (๒๕๕๓). การปฏิวัติสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕. นนทบุรี, สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน.

หน้า ๒๘๑.

^{๒๕๔} นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (๒๕๖๐). ความคิด ความรู้ และอำนาจการเมือง ในการปฏิวัติสยาม ๒๔๗๕ นนทบุรี, สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน.

หน้า ๑๓๔ และ ๑๔๐.

^{๒๕๕} สายชล สัตยานุรักษ์ (๒๕๕๘). ประวัติศาสตร์รัฐไทยและสังคมไทย เชียงใหม่, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

หน้า ๑๓๐.

จนกระทั่งถึงในสมัยรัชกาลที่ ๗ หนังสือพิมพ์ *จีนโนสยามวารศัพท์* ประกาศว่า มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิ์ที่จะแสดงความคิดเห็นใด ๆ ตามอัตโนมติอันใครจะขัดขวางไม่ได้^{๒๕๖} ดังนั้นการเรียกร้อง “สิทธิ์” และ “เสียง” แม้ว่าจะเป็นเรื่องของการแสดงความคิดเห็น ถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์หรือเรียกร้องความยุติธรรม เหล่านี้เป็นสิ่งใหม่ที่เกิดขึ้นจากกระแสการเรียกร้องที่ได้รับอิทธิพลจากการเมืองโลกที่ชนชั้นนำสยามไม่เคยประสบมาก่อน เพราะหลักการของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น การตัดสินใจและการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่จะส่งผลถึงนโยบายของรัฐบาล ล้วนเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียวเท่านั้น

นอกเหนือไปจากการเรียกร้องสิทธิของพลเมืองโดยนักหนังสือพิมพ์หรือปัญญาชนแล้ว ข้าราชการบำนาญอาวูโส อาทิ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (สนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา) อดีตเสนาบดีเสนาบดีกระทรวงธรรมการในสมัยรัชกาลที่ ๖ ได้แต่งกลอน “อเมริกา กับ อเมริกัน” ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๗๑ ซึ่งสะท้อนแนวคิดอย่างเสรีนิยมเป็นอย่างดีว่า ณ ขณะนั้น สยามยังไม่ได้ให้สิทธิทางการเมืองแก่ประชาชนเลย และการไร้ซึ่งสิทธิดังกล่าวทำให้พลเมืองพื้นเมืองชาวไทยแทบจะไม่มีแตกต่างกับชาวต่างประเทศที่อาศัยอยู่ในสยาม ดังนี้

แต่สิทธิพลเมืองเป็นเรื่องยาก ของเราหากไม่มีก็ว่าได้

คนต่างด้าวกับชาวพื้นเมืองไทย ต่างอะไรกันที่ไหนใคร่ทราบเออ

๓๑ กรกฎาคม ๒๕๗๑

แรงกดดันเพื่อเรียกร้องสิทธิจากทั้งการถวายฎีกาของราษฎรชั้นล่าง รวมทั้งการวิจารณ์บนหน้าหนังสือพิมพ์ของปัญญาชนในเมืองหรือข้าราชการ ทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวตระหนักดีว่า พระองค์ควรต้องริเริ่มทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบางประการโดยตั้งต้นจากรัฐบาลเอง เพื่อลดแรงต่อต้านที่การจะเกิดขึ้นอันอาจลุกลามเป็นเหตุใหญ่โตได้ ดังที่ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ตรัสไว้ในที่ประชุมกรรมการองคมนตรี ๑๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๐ ดังนี้

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระมหากษัตริย์พระราชหฤทัย Liberal อย่างเอก ก่อนเสด็จเถลิงถวัลราชย์มาแล้ว ได้ทรงมีพระราชดำริถึง Form of

^{๒๕๖} Ibid.

หน้า ๑๓๑

^{๒๕๗} เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี. "โคลงกลอนของครูเทพ เล่ม ๑." from <https://vajirayana.org/โคลงกลอนของครูเทพ-เล่ม-๑/อเมริกา-กับ-อเมริกัน>.

Government ทรงตระหนักพระราชหฤทัยอยู่ว่า รูปแบบการปกครองอย่างดีนั้นก็คือ ที่เหมาะสมที่สุดสำหรับบ้านเมืองโดยกาละ

ถึงแม้ว่าในเวลาที่ยังจำเป็นต้องใช้รูปแบบการปกครองโดยอาณัติ อาญาสิทธิ ก็ต้องให้เป็นอย่าง Liberal อย่างยิ่ง จึงจะทรงตัวอยู่ได้ แต่วันล่วงไปก็ยังมีคนที่ได้ศึกษามีความรู้มากขึ้น จะต้องคิดการไว้เตรียมรับ emancipation ซึ่งจะเกิดขึ้นโดยลำดับ

เกี่ยวกับเวลาที่จะต้องเปลี่ยนรูปแบบการปกครองนั้น ทรงพระราชดำริว่า เมื่อไรประชาชนมีความรู้พอแก่การแล้วจึงจะใช้ Parliamentary system เป็นผลได้ และก็คงจะต้องถึงเวลาอันควรเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองเช่นนั้นในวันหนึ่งแน่นอน

ในขณะที่รอเวลาจะมานั้น จะต้องคิดว่าจะรอให้ประชาชนเรียกเอาเอง ถ้าจะชิงให้เสียก่อน ถ้าขัดไว้ช้าเกินไปแล้ว ต้องยอมให้ก็ไม่เหมาะสมและอาจมีผลร้าย ถ้าแม้ว่าจะยอมให้เร็วเกินไป ราษฎรยังไม่มีความรู้ก็อาจยังไม่เป็นการเป็นงาน และอาจเป็นผลจลาจลเหมือนดังเช่นได้เห็นตัวอย่างในเมืองอื่น ๆ

การที่จะแก่งเวลาให้เหมาะสมว่าเมื่อใดจะพึงเปลี่ยนรูปการปกครองเป็น Representative Government นั้นเป็นการยากนักหนา ใครสามารถแก่งถูกก็ชื่อว่าเป็น Statesman อันวิเศษทีเดียว

โดยเหตุฉะนี้ จึงควรจะหาทางเข้าหาอย่างใดได้บ้าง ทรงเห็นว่ามีย่างหนึ่งปล่อยให้มีการประชุมขึ้นทีละเล็กทีละน้อยอย่างประเทศอังกฤษ ตั้งแต่ colonies เป็นขั้น ๆ ตามลำดับไป เช่น ด้วย Municipal council, Local Government, Legislative Council เหล่านี้ แสดงให้เห็นถึงพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยที่ทรงจำนงต่อความสุขและผลประโยชน์ของชาติเป็นที่ตั้ง^{๒๕๘}

สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต ทรงเลือกใช้คำว่า “Emancipation” แปลเป็นภาษาไทยได้ว่า “การปลดปล่อยไปสู่เสรีภาพ” ซึ่งเป็นกระแสทางการเมืองโลกที่ชนชั้นนำสยามรับรู้เป็นอย่างดีและพยายามทดลองหาวิธีการต่าง ๆ เพื่อคลี่คลายสถานการณ์และแรงกดดันดังกล่าว อาทิ การมีโครงการเพื่อร่างคอนสติติวชัน (รัฐธรรมนูญ) หรือการดำริที่จะให้มีการปกครองรูปแบบรัฐสภา หรือมีตัวแทนประชาชนดังที่ได้กล่าวมาแล้วเบื้องต้น สมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ ทรงตระหนักดีว่าภายหลังจากการ

^{๒๕๘} นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (๒๕๖๐). *ความคิด ความรู้ และอำนาจการเมือง ในการปฏิวัติสยาม ๒๔๗๕* นนทบุรี, สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน.

หน้า ๑๑๖.

และ เอกสาร ร.๗ รล.๖/๔ เรื่อง พ.ร.บ.องคมนตรี ๑๑ เมษายน ๒๔๗๐-สิงหาคม ๒๔๗๒ ใน สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ (๒๕๒๔). *เทิดพระเกียรติจอมพล สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เนื่องในโอกาสครบรอบร้อยปีแห่งวันประสูติ วันที่ ๒๙ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๕* กรุงเทพฯ, สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ.

หน้า ๒๘-๒๙.

ปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ ๕ ผู้เป็นพระบิดาล่วงมาถึงสมัยพระองค์ คือ ๓๐ ปีมาแล้ว ลักษณะพลเมืองสยามได้เปลี่ยนแปลงไปมาก จำนวนพลเมืองก็เพิ่มขึ้น นิสัยใจคอของพลเมืองก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย และการปกครองในรูปแบบเทศาภิบาลที่ดำรงอยู่ตอนนี้ ข้าราชการประจำจากส่วนกลางประพฤติตนเป็นผู้บังคับบัญชาของราษฎรนั้น ก็คล้ายกับการปกครองในระบบหมู่เลขในแบบเก่า แต่ปัจจุบันการศึกษาก็เจริญขึ้น บทกฎหมายหรือพระราชบัญญัติต่าง ๆ ก็เกิดขึ้นจำนวนไม่น้อย บรรดากฎหมายเหล่านี้ได้ “ให้” ทั้งอำนาจแก่เจ้าพนักงาน/ข้าราชการ และได้ให้

เสรีภาพ หรือ สิทธิแก่ราษฎร สิทธินี้อันที่จริงส่วนมากมีอยู่เดิมแล้ว แต่ถ้าว่าไม่ได้เขียนลงเป็นบทบัญญัติอะไรให้เด่นชัด ราษฎรจึงยังไม่สำนึกในสิทธินั้น....

แต่เมื่อราษฎรสำนึกในสิทธิยิ่งขึ้นด้วยการศึกษา และด้วยพระราชกำหนดกฎหมายที่เขียนลงไว้เด่นชัด ทั้งเสรีภาพของราษฎรก็มียิ่งขึ้น ราษฎรที่จะยอมอยู่ในอำนาจปกครองเด็ดขาดเช่นอย่างแต่ก่อนเมื่อ ๓๐ - ๔๐ ปีแล้ว ก็จะเป็นต่อไปไม่ได้ เกิดแต่ความรู้สึกในใจย่อมเปลี่ยนแปลงไปด้วย^{๒๕๙}

หมายความว่าเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงรับรู้และเข้าใจแนวคิด “สิทธิและเสรีภาพ” ตามแบบสากลเป็นอย่างดี แม้ว่าจะทรงดำรงตำแหน่งผู้บริหารราชการในระบอบอาญาสิทธิ์ แต่ทรงมองถึงความสืบเนื่องของการปฏิรูปราชการครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ว่าผลของการจัดการศึกษาแก่ราษฎรย่อมทำให้ราษฎรตระหนักถึงสิทธิของตนมากขึ้น เพราะแต่เดิมที่ยังไม่ได้จัดให้มีการศึกษาการตระหนักซึ่งสิทธิอันมีแต่เดิมย่อมไม่เกิด และการพัฒนาการต่าง ๆ ของการประกาศใช้กฎหมายที่มีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษร (Written) และอิงกับระบบกฎหมายสากลมากขึ้น เหล่านี้ทำให้เกิดการ “รับรองสิทธิ” ของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม สำนึกเรื่องการมีเสรีภาพก็ย่อมมากขึ้นตามความสำนึกและเข้าใจไปด้วย การเปลี่ยนแปลงแนวคิดมูลฐานของระบอบการปกครองเช่นนี้ทำให้แนวคิดของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เริ่มสั่นคลอนและขาดความชอบธรรม เพราะประชาชนที่มีการศึกษาและตระหนักในสิทธิเสรีภาพย่อมจะไม่ต้องการถูกจำกัดสิทธิและเสียงของตนให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์หรือบรรดาเจ้านายแต่เพียงฝ่ายเดียว

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นอีกหนึ่งวิธีของการ “ปลดปล่อยไปสู่เสรีภาพ” และลดแรงกดดันจากบรรดาผู้ที่เรียกร้อง “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” จึงทำให้แนวคิดมิวนิซิแพลิตี หรือ “Municipality” ถูกยกมากล่าวในพระราชบันทึก “Problems of Siam” (พ.ศ.๒๔๖๙) โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่า

^{๒๕๙} กระแสพระดำรัสเปิดประชุมสมุหเทศาภิบาลของสมเด็จพระนครสวรรค์วรพินิต เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ใน สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ (๒๕๒๔). เทิดพระเกียรติจอมพล สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เนื่องในโอกาสครบรอบร้อยปีแห่งวันประสูติ วันที่ ๒๙ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๕ กรุงเทพฯ, สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ.

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่ข้าพเจ้ากำลังครุ่นคิดในขณะนี้คือ การจัดตั้งสภามินิชิเปอล ข้าพเจ้าคิดว่าในตอนแรกสภานี้ควรจะมาจากการแต่งตั้ง หลังจากนั้นเราจะพยายามจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภามินิชิเปอล ซึ่งคงจะให้แนวความคิดบางประการในเรื่องความเป็นไปได้ของการเริ่มต้นรูปแบบบางประเภทของการปกครองรูปแบบตัวแทนจะทำให้พวกหัวก้าวหน้าในประเทศพอใจ^{๒๖๐}

และอย่างไม่เป็นที่สงสัย รัชกาลที่ ๗ ทรงกำชับส่งท้ายในพระราชบันทึกฉบับนี้ว่าพระองค์ทรงต้องการให้มีการจัดตั้ง “Municipality” เพื่อให้เป็นรัฐบาลตัวอย่างขึ้นก่อน และทรงย้ำเตือนความจำพระยาภิรมย์ภักดีว่านโยบายเช่นเดียวกันนี้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ เคยมีพระราชดำริมาก่อนแล้ว^{๒๖๑} ทั้งนี้ความตระหนักเรื่องการจัดตั้ง “สิทธิ” แก่ประชาชนดังกล่าว รัฐบาลย่อมทราบดีถึงทั้งข้อจำกัดและอันตรายที่จะเกิดหากดำเนินการอย่างผิดพลาด อย่างที่กล่าวไว้ข้างต้นว่าประเทศสยามต้องเผชิญกับการหลั่งไหลมาพักอาศัยทั้งจากคนจีนและชาวยุโรป ทำให้เมื่อรัฐบาลดำรงจะออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการให้สิทธิหรือสิทธิใด ๆ หากไม่กระทำการอย่างรอบคอบและรัดกุมอาจจะส่งผลร้ายลงได้

และสำหรับ “สิทธิ” ในการปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลปลายสมบูรณาญาสิทธิราชย์พึงปรารถนาจะมอบให้แก่พลเมืองของตน ได้ปรากฏอย่างเด่นชัดเป็นรูปธรรมในกระบวนการจัดทำร่าง “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๗๑...” ซึ่งได้ร่างสำเร็จเบื้องต้นในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๔๗๓ ถึงต้นปี พ.ศ. ๒๔๗๔ ในเบื้องต้นกฎหมายฉบับนี้ได้ให้การรับรองสิทธิแห่งการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นไว้ผ่านเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอย่างชัดเจน ว่า

สำหรับเกื้อกูลความสุข ความปลอดภัย และความสะอาดตามชุมชนต่าง ๆ และโดยที่เป็นการพึงปรารถนาที่จักมอบอำนาจปกครองตนเอง ให้แก่ชุมชนเหล่านี้สืบไป^{๒๖๒}

^{๒๖๐} พระราชบันทึก Problems of Siam ใน สันติสุข โสภณสิริ (๒๕๕๕). สถาบันพระมหากษัตริย์กับประชาธิปไตย : ในทัศนะพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ รัฐบาลสุวัทนาโสภณสิริ พนมยงค์ และม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช. กรุงเทพฯ, โครงการสรรพสาสน์ มูลนิธิเด็ก.

หน้า ๓๐๑.

^{๒๖๑} Ibid.

หน้า ๓๑๐.

^{๒๖๒} ร่าง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๗๑... ใน สนธิ เตชานันท์ (๒๕๔๕). แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. นนทบุรี, สถาบันพระปกเกล้า.

หน้า ๓๔.

ดังนั้น ในที่ประชุมสมุหเทศาภิบาล ปีที่ ๓๕ วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๓ สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต ในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้ทรงเสนอ ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๗๓... แก่ที่ประชุม โดยทรงกล่าวถึงความสำคัญว่าเป็นการบำรุงอย่างหนึ่ง คือการบำรุงความสุขและอนามัยของประชาชนเป็นใหญ่ พระราชบัญญัติเทศบาลจึงเป็นเรื่องใหญ่และเป็นเรื่องใหม่อีกด้วย และทรงได้เน้นย้ำความสำคัญของการมอบ “สิทธิ” แก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรรีเริ่มด้วยการตัดสินใจของรัฐบาลในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เองที่จะมอบ “สิทธิ” เหล่านั้นให้ประชาชนเองโดยที่ไม่ต้องให้เกิดการร้องขอ ดังนี้

บัดนี้จะเปิดประชุมในระเบียบวาระเรื่องที่ ๑ แผนกสาธารณสุข คือพระราชบัญญัติเทศบาลของกระทรวงมหาดไทย ร่างพระราชบัญญัตินี้ เมื่อท่านทั้งหลายได้เห็นได้อ่านเข้าคงตกใจและคงจะเห็นพ้องกันว่าเป็นการใหญ่โตมาก ส่วนจะมีปัญหาว่าจะเป็นการบำรุงหรือไม่นั้น

ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็น.....เพราะเหตุว่าเป็นการบำรุงเกี่ยวแก่ความสุขและอนามัยของประชาชนเป็นหลักใหญ่...ด้วยเหตุที่คงจะมีผู้คิดเห็นว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ใหญ่โตเกินการณ์ เกินความจำเป็นในเวลานี้และอาจจะผู้คิดเห็นออกไปว่า เมื่อมีพระราชบัญญัติขึ้นแล้ว ย่อมมีการเปลี่ยนแปลงอันใหญ่หลวงเกี่ยวกับสิทธิของประชาชน

จริงอยู่การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนที่ได้ให้มีเสียงตกลงในกิจการที่จะบำรุงบ้านเมืองอย่างไร จ่ายเงินทองอย่างไร เช่นนี้ นับว่าเป็นของใหญ่โตมาก แต่แท้จริงควรจะระลึกว่า บรรดาความเจริญใด ๆ ในบ้านเมืองเราที่ได้เกิดขึ้นมาแต่หนหลังจนกระทั่งในเวลาบัดนี้รัฐบาลเป็นผู้ช่วยให้ส่วนมาก ถ้าจะว่าไปอีกทีหนึ่งก็คือว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงอวยพระราชทานโดยไม่มีใครเรียกร้องเอาความเจริญเหล่านั้น นับว่าได้มีขึ้นแก่บ้านเมืองแก่ชุมชนและแก่ประชาชน

เพราะเหตุว่าได้มาแต่เบื้องบน ไม่ใช่เพราะประชาชนโหมอ่านหรือเรียกทวงเอา

ยกตัวอย่างเป็นต้นว่า การไปรษณีย์โทรเลข การรถไฟ การทอน้ำ การให้ความสุขแก่ประชาชนอื่น ๆ เหล่านี้ ไม่มีใครได้เรียกร้องเอาเลย รัฐบาลมีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นประธาน ที่ทรงได้เห็นว่าควรจะอวยให้แก่ประชาชน จึงได้จัดการมาแต่เบื้องบนทั้งสิ้น ฐานของกิจการในบ้านเมืองเราที่อวยความเจริญ อวยความก้าวหน้า แก่ประชาชนพลเมืองและประเทศนั้นลงมาแต่เบื้องบนทั้งสิ้น ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการแปลกในโลกสันนิบาต ควรจะนึกว่าเป็นทางการที่ดีอันควรภูมิใจในบ้านเมืองเรา

เพราะฉะนั้น ถ้าพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้ถ้วนถี่ จะเห็นว่าเป็นไปในทางหนึ่งที่เกี่ยวข้องแก่การให้สิทธิแก่ประชาชน แต่อีกฝ่ายหนึ่งก็เป็นการตัดสิทธิเสรีภาพแห่งบุคคลลงไปด้วยบ้างเหมือนกัน ดูจะเหมือนเป็นส่วนมากอยู่ การตัดเสรีภาพเช่นนี้ ก็เพื่อความเจริญที่จะพึงเกิดขึ้น กล่าวคือ ในประเทศทั้งหลายที่มีความเจริญอยู่แล้วพอประมาณ และเมื่อเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป ไม่ใช่ว่าความเสรีของบุคคลจะมีมากขึ้นไปตามลำดับ...

สิ่งเหล่านี้ต้องใช้อำนาจจึงจะเป็นผลสำเร็จอันดี อำนาจนั้นก็เป็อำนาจที่จำเป็นพระราชบัญญัตินี้เมื่อจะคิดถึงอันตรายทั้งหลายที่ว่าจะออกใช้เร็วไปแล้ว มีที่น่าคิดก็เพราะเป็นของใหม่กว่าจะเรียนรู้กันได้ตลอดก็ยาก จำเป็นต้องเล่าเรียน แต่ทว่าในเรื่องนี้เมื่อดูให้ซึ่งแล้ว การที่จะเขยิบให้สิทธิเพียงไรนั้นอยู่ในมือรัฐบาลทุกอย่าง ซึ่งจะปล่อยให้เขยิบขึ้นไปทีละขั้น ๆ เพื่อให้เคยชินต่อสิทธิที่ได้รับเป็นของใหม่.... และในเรื่องเทศบาลนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์นี้ทรงฝึกฝัพระราชหฤทัยมาก เหตุว่า ตั้งแต่ต้นมา ทรงพระราชดำริที่จะพระราชทานสิทธิแก่พลเมืองให้เขยิบขึ้นสู่ความเจริญอยู่เสมอ

ตามแนวทางการนั้นมีความจริงอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งใคร ๆ ก็จะต้องเห็นว่า ถ้าบังเกิดสิทธิอันเกี่ยวแก่การปกครองเช่นนี้เร็วเกินไป น่าจะมีอันตราย เพราะประชาชนยังมีความรู้ไม่พอ ยังไม่ทันหยั่งรู้คิด ใจเร็วทำพลาดขึ้น ก็จะเป็นอันตรายใหญ่หลวงดังปรากฏมาแล้ว แต่ก็อาจมีความจริงเหมือนกันว่า คงจะมีในวันหนึ่งในภายหน้าที่จะต้องให้พลเมืองสิทธิเช่นนี้แน่นอน เมื่อเช่นนั้นแล้ว ทำไมเราจึงไม่ฝึกกันเสียแต่บัดนี้เล่า ถ้าฝึกในทางการดังว่านี้ให้คุ้นทีละเล็กละน้อยไปแล้ว อาจจะเป็นทางที่ดีสำหรับวันข้างหน้า^{๒๖๓}

ทั้งนี้ ผลแห่งการตรากฎหมายรับรองสิทธิและการให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการปกครองตนเองดังกล่าว กลับถูกคัดค้านอย่างรุนแรงโดยเฉพาะจากผู้ที่ได้รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการต่างประเทศ นั่นคือ สมเด็จพระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นเทวงวงศโรทัย เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ ที่ได้ทำการคัดค้านอย่างแข็งขันตั้งแต่เมื่อทรงได้ทอดพระเนตรร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในช่วงกลางเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๔๗๔ ต่อมาในที่ประชุมเสนาบดีสภา ครั้งที่ ๓๔/๒๔๗๓ วันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๓ (ปฏิทินใหม่คือ พ.ศ.๒๔๗๔) เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศได้กราบบังคมทูลข้อท้วงติงต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวอย่างยาวเหยียดถึงอันตรายหากคงไว้ซึ่งหลักการที่จะให้สิทธิแก่คนในต่างประเทศมากกว่าสิทธิของชาวสยาม ว่า

qualification for right of vote ว่าไม่สมควรวางหลักตามร่างกฎหมายเทศบาลนี้เลย เพราะเอา *resident* และ *property rights* เป็นหลัก ถ้าตั้งนั้นชาวไทยจะไม่ได้อยู่ใน *Municipal governing bodies* เลย เพราะไม่มี *qualification* เท่าชาวต่างประเทศ ตอนปลายจะแปลว่าชาวต่างประเทศเช่นจีนและฝรั่งจะมี *political rights* มากกว่าไทย ซึ่งไม่มีธรรมเนียมในประเทศอื่นเลย

เช่นในกฎเกิดเป็นต้น *Municipal councillors* คงเป็นจีนทั้งหมด เมื่อชาวต่างประเทศตั้งต้นมี *political rights* ดังนี้ ตอนปลายคงจะกำเริบอยากได้ *political rights* มากขึ้นต่อไป

^{๒๖๓} สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ (๒๕๒๔). เทิดพระเกียรติจอมพล สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เนื่องในโอกาสครบรอบร้อยปีแห่งวันประสูติ วันที่ ๒๙ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๕ กรุงเทพฯ, สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ.

ทั้งหลักการนี้เสียเกียรติยศแก่ชาวไทย ประเทศสยามไม่ใช่ colony จะเอาอย่าง สหรั้มลาญเป็นการไม่สมควร แม้ในกฎหมายเทศบาลของสหรั้มลาญเขายังมี safe guard clauses ดีกว่าเรา เขาก็มี control ได้^{๒๖๔}

เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศทรงเป็นกังวลเกี่ยวกับสิทธิ์ในการเลือกตั้ง (vote) ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากหากอิงกับสถานภาพของการพักอาศัยในพื้นที่และการถือครอง อสังหาริมทรัพย์แล้ว คนไทยอาจจะเสียเปรียบกับชาวจีนและยุโรปในเรื่องโอกาสในการได้รับเลือกเป็น ฝ่ายบริหารในเทศบาล และหมายความว่ากฎหมายฉบับนี้ให้สิทธิ์ทางการเมืองแก่ชาวต่างประเทศ มากกว่าพลเมืองสยามซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่ไม่สมควร สอดคล้องกับข้อคัดค้านของพระยาจินดาภิรมณ์ราชสภาพดี (จิตร ฌ สงขลา) เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมที่กล่าวเพียงสั้น ๆ ว่า ไม่ควรให้ nationals (พลเมืองสัญชาติไทย) ได้รับสิทธิ์น้อยกว่าชาวต่างประเทศ และขอให้กระทรวงการ ต่างประเทศให้ความเห็นประกอบแก่กระทรวงยุติธรรมเพื่อตรวจทานกฎหมายเทศบาลด้วย เพื่อทาง กระทรวงจะได้พิจารณาหลักการให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน^{๒๖๕}

อย่างไรก็ดี ความกังวลของชนชั้นนำสยามต่อการเข้ามามีอิทธิพลของชาวต่างประเทศที่ถือ ครองทรัพย์สินในท้องถิ่นโดยเฉพาะชาวจีนและชาวยุโรปในสยามนั้น ไม่ใช่ว่าจะเพิ่งปรากฏในเรื่องการ จัดตั้งมิวนิซิแพลิตี/เทศบาล ในสมัยรัชกาลที่ ๖ หรือ ๗ แต่เมื่อหลายทศวรรษก่อนหน้านั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ก็ได้ทรงแสดงความกังวลพระทัยในเรื่องการให้ สิทธิ์แก่ชาวต่างประเทศในการเข้ามาเป็นที่ปรึกษาหรือกรรมการในศุขาภิบาลหากยึดตามหลักเงิน ผลประโยชน์หรือผู้จ่ายภาษีท้องถิ่น และการให้มีการ “ไว้ต” (ลงมติ) อันเกี่ยวเนื่องกับการบริหาร จัดการศุขาภิบาลโดยกรรมการศุขาภิบาลที่เป็นชาวต่างประเทศดังกล่าว อาจขัดกับหลักชาติที่เป็นเอก ราชได้ ดังความในพระราชกระแส พ.ศ.๒๔๕๒ ว่า

ถ้าถือเอาแบบประเทศอื่น ที่ปรึกษาในศุขาภิบาลน่าจะเป็นคนต่างประเทศทั้งนั้น แต่ เพียงนั้นก็พอเป็นไรเพราะรัฐบาลอาจตั้งที่ปรึกษาไปเท่าใด ๆ ก็ให้ไว้ตคนต่างประเทศล้ม เสมอก็เป็นได้ เว้นแต่มันมีขัดข้องสำคัญ ที่รัฐบาลจะเลือกเอาใครที่มีความรู้พอไปได้ฝรั่งเขา ได้ ไป ๆ มา ๆ ก็จะไปพลอยพังกตามฝรั่งเท่านั้น การศุขาภิบาลของเราก็จะกลายเป็นอยู่ ในมือฝรั่งอย่างเช่นเมืองเซียงไฮ้ ข้อสำคัญขัดข้องมันมีอยู่เช่นนี้^{๒๖๖}

^{๒๖๔} รายงานเสนาบดีสภาที่ ๓๔/๒๔๗๓ วันจันทร์ ที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๓ ใน สนธิ เตชานันท์ (๒๕๔๕).

แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า เจ้าอยู่หัว. นนทบุรี, สถาบันพระปกเกล้า.

หน้า ๑๓๖-๑๓๗.

^{๒๖๕} Ibid.

^{๒๖๖} Ibid.

หน้า ๑๒-๑๓.

ต่อมาทางกระทรวงการต่างประเทศได้ทำหนังสือ *ความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศ* ที่ จะคัดค้านหลักการบางแห่งในร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ลงวันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๓ (ปฏิทิน ใหม่ พ.ศ. ๒๔๗๔) แก่ราชเลขาธิการของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อให้ พระมหากษัตริย์ทรงทอดพระเนตรก่อนยื่นให้กรมร่างกฎหมายพิจารณาต่อไป ข้อท้วงติงดังกล่าวคือ ข้อความขยายรายละเอียดที่เสนอบดีกระทรวงการต่างประเทศเคยตรัสในที่ประชุมเสนาบดีสภาเมื่อ วันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๔ โดยทรงอธิบายเพิ่มเติมว่า

เทศบาลซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยพระราชบัญญัตินั้น มีสภามன்றซึ่งบุคคลที่สำนักอยู่ใน เขตต์นั้น ๆ เลือกตั้ง เป็นผู้ควบคุม และไม่มีบทบังคับจำกัดสิทธิในการเลือกหรือเป็น เทศมนตรีให้แก่จะเพาะคนพื้นเมือง ไม่ว่าจะบุคคลใด สักแต่ว่าได้ตั้งภูมิลำเนาอยู่ในกรุง สยามไม่น้อยกว่า ๑๕ ปี และมีทรัพย์สินมีค่าที่จะเก็บจังกอบของเทศบาลได้.... หลักการ นี้ประเทศที่เป็นเอกราชย่อมไม่ใช้กันเลย ทั้งเป็นภัยแก่กรุงสยามโดยจะเพาะ

ด้วยสิทธิทางการเมืองนั้นรัฐบาลย่อมไม่ให้แก่ใคร นอกจากคนพื้นเมืองในกรุง สยาม... ในปรตยบันนี้ จีนมีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงสยามเป็นจำนวนมาก ทั้งอำนาจและ ฐานเศรษฐกิจก็ตกอยู่ในมือเขาเกือบจะหมดแล้ว ฉะนั้น ถ้าฝ่ายเราจะออกพระราชบัญญัติ ตามหลักการที่กล่าวข้างบนนี้ ก็เท่ากับเราให้อำนาจในทางการเมืองแก่จีนด้วย.... สิทธิใน การเมืองนี้ ถ้าปล่อยให้เสียครึ่งหนึ่งแล้ว ก็ยากที่ถอนกลับคืนมาได้

เห็นด้วยเกล้าฯ ว่าจะเป้นอันตรายมากที่จะทดลองให้สิทธิเช่นกล่าวนี้แก่คนต่าง ด้ว^{๒๖๗}

จากข้อคัดค้านเรื่อง “การให้สิทธิ” แก่คนต่างชาติในลักษณะนี้นั้นไม่เป็นการสมควร ความเห็นนี้ลงท่ายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงเห็นชอบด้วย ผลเป็นให้ในที่สุดสมเด็จพระ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ทรงออกมาชี้แจงในที่ประชุมเสนาบดีสภาในต้น เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๗๓ (ปฏิทินใหม่คือ พ.ศ.๒๔๗๔) ว่า ทางกระทรวงมหาดไทยได้มีการ guarantee ไว้บ้างแล้วในสิทธิในการเลือกตั้ง (right of vote) และยินดีที่จะรับฟังความเห็นของ กระทรวงต่าง ๆ^{๒๖๘} อย่างไรก็ตามก็ตีเรื่องความคืบหน้าต่าง ๆ ในกรมร่างกฎหมาย ก็เงียบไปเพราะ พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับดังกล่าวยังคงค้างอยู่ที่กรมเป็นเวลากว่าปีเศษ จนกระทั่งเกิดการปฏิวัติ

^{๒๖๗} หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ที่ ก. ๔๕๖/๑๘๙๒๑ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ.๒๔๗๓ เรื่อง “ความเห็นของ กระทรวงการต่างประเทศ ที่จะคัดค้านหลักการบางแห่งในร่างพระราชบัญญัติเทศบาล” ใน ibid.

หน้า ๑๓๘-๑๓๙.

^{๒๖๘} สำเนารายงานเสนาบดีสภา ที่ ๓๕/๒๔๗๓ วันจันทร์ที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๔๗๓ ใน ibid.

หน้า ๑๔๒.

เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ขึ้น พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับดังกล่าวจึงถูกนำมาปิดผนึกใหม่อีกครั้ง

การปกครองท้องถิ่นในฐานะโรงเรียนทางปกครอง

ดังที่ได้เกริ่นนำมาแล้วว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ทรงมีพระราชดำริเกี่ยวกับการจัดตั้งมunicipality แปลติตั้งแต่ช่วงแรก ๆ ที่ทรงขึ้นครองราชย์ ดังที่มีพระราชปวงฉา “Problems in Siam” (พ.ศ.๒๔๖๙) ไปถึง พระยากัลยาณไมตรี (Francis B. Sayre) ที่ปรึกษาชาวอเมริกันของรัฐบาลสยาม เรื่องที่จะตั้งสภาเมืองแปลติ (Municipality council) ขึ้น ซึ่งพระองค์ถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เพราะจะเป็นการฝึกให้ประชาชนรู้จักการเลือกตั้งผู้แทน^{๒๖๙} หรือกระทั่งพระราชบันทึกลำดับถัดมาอันมีเนื้อหาสืบเนื่องกัน คือ “Democracy in Siam” (พ.ศ.๒๔๗๐) ซึ่งได้กล่าวถึงการจัดตั้งมunicipality แปลติว่าเป็นมรรควิธีที่จะเตรียมการไปสู่ระบอบ Democracy ผ่านการเลือกตั้งผู้แทนท้องถิ่นและเรียนรู้กิจการท้องถิ่น ก่อนที่ประชาชนจะรู้จักการปกครองระดับชาติผ่านรัฐสภา กระบวนการเช่นนี้ต้องกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไปและระมัดระวัง^{๒๗๐}

แนวความคิดทดลองทางการเมืองโดยใช้มunicipality แปลติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว นี้ ได้รับการตอบสนองและเห็นชอบจากสมเด็จพระดำรงราชานุภาพ (พระยศในสมัยนั้น) สมาชิกอภิรัฐมนตรีสภา และอดีตเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย พระองค์ทรงเป็นชนชั้นสูงอาวุโสชาวสยามที่คุ้นชินและมีประสบการณ์กับแนวคิดมunicipality แปลติมากที่สุดที่ยังมีพระชนม์ชีพเหลืออยู่ในสมัยรัชกาลที่ ๗ นี้ ดังที่มีพระบันทึกถึงพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและดร.พราสซิส บี. แซย์ร์ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๙ ว่า

เกี่ยวเนื่องกับการจัดตั้งสถาบันมunicipality แปลติ มีจุดเริ่มต้นเพื่อเป็นรัฐบาลตัวอย่าง
ข้าพเจ้าไม่จำเป็นต้องวิพากษ์วิจารณ์ในบันทึกนี้ เนื่องจากเป็นหัวข้อที่ข้าพเจ้าเห็นด้วย และ
สนับสนุนพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก่อนหน้าพระองค์เสด็จขึ้น
ครองราชบัลลังก์^{๒๗๑}

^{๒๖๙} สันติสุข โสภณศิริ (๒๕๕๕). สถาบันพระมหากษัตริย์กับประชาธิปไตย : ในทัศนะพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ราชบุรุษอาวุโสปริติ พนมยงค์ และม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช. กรุงเทพฯ, โครงการสรรพาสานมูลนิธิเด็ก.

หน้า ๓๐๑.

^{๒๗๐} พระราชบันทึก Democracy in Siam ใน สนธิ เตชานันท์ (๒๕๔๕). แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. นนทบุรี, สถาบันพระปกเกล้า.

หน้า ๒๖๖-๒๖๗.

^{๒๗๑} กจช. สป.๒.๔๗/๓๒ บันทึกของสมเด็จพระดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ.๒๔๖๙ ใน สันติสุข โสภณศิริ (๒๕๕๕). สถาบันพระมหากษัตริย์กับประชาธิปไตย : ในทัศนะพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ราชบุรุษอาวุโสปริติ พนมยงค์ และม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช. กรุงเทพฯ, โครงการสรรพาสานมูลนิธิเด็ก.

หน้า ๓๐๐.

แนวคิดที่จะให้การปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นเสมือนการเรียนรู้หรือการให้การศึกษาแก่ประชาชน (Education) เพื่อเตรียมการไปสู่ระบอบ Democracy (ประชาธิปไตย) ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ เป็นแนวคิดใหม่ในสยาม^{๒๗๒} ที่ผู้ศึกษาคาดว่าได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดการบริหารราชการโดยผู้แทน (Representative Government) ของ John Stuart Mill ผู้เป็นนักคิดและนักการเมืองคนสำคัญของประเทศอังกฤษในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ ๑๙^{๒๗๓} Mill ได้เขียนบทความที่มีชื่อเสียงขนาดยาวเรื่องหนึ่ง คือ *Representative Government* ขึ้นในปี ค.ศ. ๑๘๖๑ (พ.ศ.๒๔๐๔) ซึ่งบทความดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ของระบบราชการและการบริหารโดยผู้แทนประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ทั้งนี้ Mill เชื่อมันว่าหากเมื่อใดที่ประชาชนมีความรู้ (Elite Citizen) สนใจในกิจการสาธารณะ (Public affairs) มีการตื่นตัวในการมีส่วนร่วมในกิจการต่าง ๆ เมื่อนั้นจึงถือได้ว่าสังคมนั้นสามารถปกครองตนเองได้แล้ว (Self-government)^{๒๗๔}

ในส่วนของการปกครองท้องถิ่นโดยผู้แทน (Local Representative Bodies) Mill ได้แสดงความเห็นได้ว่า รัฐบาลกลางได้ควบคุมกิจการในท้องถิ่นมากจนเกินไป ถึงเวลาแล้วที่จะต้อง “คลี่คลายปมปัญหา” (cutting small knots) เพื่อแก้ไขปัญหานั้นที่ภาระหน้าที่ของรัฐบาลมีอย่างมากมายและกระจุกตัว เขาเชื่อว่าควรต้องให้ความสำคัญกับองค์การท้องถิ่นที่มีลักษณะแยกตัวออกมาจากรัฐบาลกลาง แต่ทั้งนี้ก็ยังอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลอยู่ (amount of separations with exists under all governments.) อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การดำเนินกิจการของท้องถิ่นมีลักษณะที่ก่อให้เกิดผลดีที่สุด จำเป็นต้องอาศัยหัวใจสำคัญ คือ “การให้การศึกษาแก่พลเมือง” (The Public education of the citizens) ซึ่งหากทำได้สำเร็จตามดั่งว่านี้จะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นกลายเป็นองค์การบริหารกิจการของท้องถิ่นจริง ๆ (the local administrative institution are the chief instrument.) เว้นเสียแต่อำนาจในการตัดสินใจในศาลเท่านั้น^{๒๗๕}

Mill ให้ความสำคัญกับความรู้มาก เขาเชื่อว่าผู้แทนหรือผู้นำในรัฐบาลท้องถิ่นที่ฉลาดหลักแหลม เป็นผู้ที่มีความสำคัญที่จะทำให้กิจการท้องถิ่นดำเนินไปได้อย่างประสบผลสำเร็จ แต่ความรู้เหล่านี้ไม่ใช่ความรู้ที่ท้องถิ่นสร้างขึ้นมาเองได้ แต่เป็นความรู้ที่ท้องถิ่นต้องเรียนรู้จากความสำเร็จหรือความผิดพลาดทางการบริหารแผ่นดินของรัฐบาลกลาง ดังที่ Mill กล่าวว่า *อำนาจสามารถ*

^{๒๗๒} อันที่จริงในสมัยรัชกาลที่ ๖ ก็ปรากฏแนวคิดนี้อยู่บ้างแต่ไม่ชัดเจนเท่าที่ควร เช่น แนวคิดดุสิตธานี

^{๒๗๓} Beth E. Warner (๒๕๔๔). "John Stuart Mill's Theory of Bureaucracy within Representative Government : Balancing Competence and Participation " *Public Administration Review* July/August ๒๐๐๑ vol. ๖๑ No. ๔.

^{๒๗๔} Ibid.

หน้า ๔๐๕-๔๐๖.

^{๒๗๕} John Stuart Mill (๒๕๔๔). *Representative Government* (๑๘๖๑). ประเทศแคนาดา, Batoche Books หน้า ๑๖๘-๑๖๙.

กระจายแก่ท้องถิ่นได้ แต่ความรู้ทำไม่ได้ (Power may be localised but knowledge must be centralised.)^{๒๗๖} และ

รัฐบาลกลางคือผู้ที่ได้ซึมซับเอาสรรพความรู้ต่าง ๆ จากประสบการณ์ทั่วราชอาณาจักร และจากดินแดนภายนอกราชอาณาจักร... หลักการบริหารกิจการเหล่านี้ก็ควรเป็นเสมือนหลักคำสอนแก่รัฐบาลท้องถิ่นที่นำมาปรับใช้กับกิจการของตน. (whereas the central government has the means of knowing all that is to be learnt from the united experience of the whole kingdom, with the addition of easy access to that of foreign countries.... The principal business of the central authority should be to give instruction, of the local authority to apply it.)^{๒๗๗}

ดังนั้น ตัวอย่างการดำเนินกิจการของรัฐบาลส่วนกลางในสายตาของ Mill จึงเปรียบเสมือน “โรงเรียนการปกครอง” (School) สำหรับให้รัฐบาลท้องถิ่นได้ยึดถือเป็นแบบอย่างอย่าง ดังที่เขาสรุปส่งท้ายไว้ว่า รัฐบาลกลางไม่ควรกระทำการใด ๆ แทนองค์การท้องถิ่น เปรียบเสมือนครูใหญ่ที่ทำการบ้านแทนลูกศิษย์ เขาอาจเป็นที่นิยมในหมู่ลูกศิษย์นั้น ๆ แต่การกระทำเช่นนั้นเขาแทบไม่ได้สอนอะไรแก่ลูกศิษย์เลย (a schoolmaster who does all the pupils’ tasks for them; he may be very popular with the pupils, but he will teach them little.) ดังนั้น การจะสอนผู้ใหญ่ด้วยวิธีการสอนโดยวิธีการทางอ้อม ก็ควรสอนพวกเขาด้วยการบริหารกิจการสาธารณะ (the indirect schooling of grown people by public business.)^{๒๗๘} จะเห็นได้ว่าแนวคิดการปกครองท้องถิ่นของ Mill วางอยู่บนพื้นฐานที่ว่า ท้องถิ่นเองก็ต้องมีผู้แทนประชาชนเป็นของตนเอง มีกิจการที่แยกออกมาจากส่วนกลางต่างหาก แต่ทั้งนี้การดำเนินกิจการของท้องถิ่นย่อมต้องอาศัยประสบการณ์จากส่วนกลางคอยเป็นแบบอย่างเพราะรัฐส่วนกลางมีประสบการณ์มากกว่า ดังนั้น การดำเนินกิจการของรัฐส่วนกลางจึงเปรียบเสมือนเป็นโรงเรียนการปกครองแก่รัฐบาลท้องถิ่น

เมื่อกลับมาพิจารณาแนวคิดจัดการปกครองท้องถิ่น (Local Government) ให้เป็นเสมือนการเรียนรู้หรือการให้การศึกษาแก่ประชาชน (Education) เพื่อเตรียมการไปสู่ระบอบ Democracy (ประชาธิปไตย) ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว นับว่าเป็นความคิดที่แม้จะมีความสอดคล้องกับแนวคิดของ John Stuart Mill เนื่องจากมีความเป็นไปได้มากกว่าพระองค์อาจได้รับแนวคิดของ Mill มาบ้าง เพราะรัชกาลที่ ๗ ทรงสำเร็จการศึกษามาจากประเทศอังกฤษ แต่เมื่อพิจารณาโดยถ่วงถือนักแล้วพบว่ายังมีรายละเอียดที่ต่างกันพอสมควร ผู้ศึกษาเชื่อว่ารัชกาลที่ ๗ คงทรง

^{๒๗๖} Ibid.

หน้า ๑๗๙.

^{๒๗๗} Ibid.

^{๒๗๘} Ibid.

หน้า ๑๘๑.

ดัดแปลงแนวคิดของ Mill ให้เข้ากับบริบทของสยามในเวลานั้น โดยการกลับด้านเสียใหม่ (reverse) กล่าวคือ แทนที่การปกครองโดยรัฐบาลกลางหรือรัฐสภาจะเป็นโรงเรียนการปกครองสำหรับประชาชนในกิจการของรัฐบาลท้องถิ่นแบบที่ Mill เสนอ

กลับกลายเป็นว่า รัชกาลที่ ๗ ได้ยกเอาการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลือกตั้ง สภามิวนิซิเปิลิตี (Municipality council) เป็นเครื่องมือในการทดลองและให้การศึกษาแนวคิด ประชาธิปไตยแก่ประชาชนชาวสยาม เพื่อเตรียมความพร้อมไปสู่การปกครองแบบตัวแทนและรัฐสภา ผู้ศึกษาเชื่อว่าเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นจากการปะทะสรรค์สรร ผันแปร จากการรับแนวคิดมาจาก ตะวันตก แล้วนำเข้ามาทำให้เป็นท้องถิ่นโดยการปรับให้เข้ากับบริบทในประเทศ (localisation) โดย ในหัวข้อต่อไปจะเห็นว่ารัฐบาลในสมัยรัชกาลที่ ๗ เชื่อมโยงว่าพลเมืองสยามในเวลานั้น โดยเฉพาะใน เขตพื้นที่กรุงเทพฯและหัวเมืองใหญ่พร้อมแล้วสำหรับการปกครองท้องถิ่นตามลำพังแห่งตน (Local Self-government) การดำเนินการขับเคลื่อนการจัดตั้งมิวนิซิเปิลิตี จึงเป็นวาระสำคัญสำหรับชนชั้น นำสยามในรัชกาลที่ ๗ ที่มีการถกเถียงตั้งแต่แนวคิด หลักการ และวิธีการปฏิบัติอย่างถึงพริกถึงขิง ที่สุดอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน

โครงการมิวนิซิเปิลิตี : กระบวนการกำหนดนโยบายและพระราชบัญญัติเทศบาลในสมัยรัชกาลที่ ๗

การศึกษาในหัวข้อนี้นี้จะมุ่งเน้นการตรวจสอบเอกสารราชการที่ สนธิ เตชานันท์ ได้รวบรวม เอกสารว่าด้วยนโยบายการจัดตั้งเทศบาลในสมัยรัชกาลที่ ๗ จากหอบจดหมายเหตุแห่งชาติ กรม ศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม โดยไล่เรียงลำดับจากเอกสารที่ปรากฏตามวันเดือนปี ทั้งนี้ การจัดทำ หนังสือ แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ “ประชาธิปไตย” ตามแนวพระราชดำริของ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พิมพ์ครั้งแรก พ.ศ. ๒๕๑๙) ของ สนธิ เตชานันท์ เป็นเพียงแต่ การนำเอาเอกสารชิ้นต้นมาตีพิมพ์รวบรวมโดยคงอักขระดั้งเดิมเท่านั้น^{๒๗๙} แต่ยังคงขาดการอธิบาย เชื่อมโยงให้เห็นถึงพัฒนาการ การคลี่คลายแนวคิดต่าง ๆ ที่ปรากฏมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวตามลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ ให้คำอธิบายถึงแนวคิด “สุขาภิบาลหัวเมืองตามลักษณะมิวนิซิเปอล” ว่ามีความสัมพันธ์หรือเชื่อมโยง อย่างไรกับการเกิดขึ้นของแนวคิดมิวนิซิเปิลิตี/ประชาภิบาล/เทศบาล ในสมัยพระบาทสมเด็จพระ ปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งการศึกษาดังกล่าวเป็นหัวใจของการศึกษาในครั้งนี้

หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวสวรรคตได้เกือบ ๑ ปี พระบาทสมเด็จพระ ปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงนำแนวคิดการจัดตั้งมิวนิซิเปิลิตีในสยามกลับมาปรึกษากับ สมเด็จเจ้า

^{๒๗๙} ดู สนธิ เตชานันท์ (๒๕๔๕). แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามแนวพระราชดำริ ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. นนทบุรี, สถาบันพระปกเกล้า.

ฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ดังที่ปรากฏข้อความในร่างพระราชหัตถเลขา ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๙ ว่า

เรื่องที่จะจัดการประชาภิบาล (Municipality) ตามที่ได้เคยพูดปรึกษาการแล้ว พระองค์ท่านใคร่จะเสาะหาการทำงานในกรมนคราทรเสียให้เรียบร้อยก่อน จึงจะทรงคิดเรื่องประชาภิบาล (Municipality) นี้ต่อไป และต้องประสงค์ให้นาย อาร์. ดี. เครก มาช่วยคิดจัดการนั้น หม่อมฉันได้มาตรวจดูเห็นว่าถ้าดั่งนั้นจะเข้าไป ควรลงมือเริ่มคิดการเสียแต่บัดนี้....

เพราะเหตุว่าจะต้องสอบสวนเปรียบเทียบกับเมืองใกล้เคียง และผู้ใดจะเป็นกรรมการวางโครงการ หม่อมฉันขอให้ทรงพระดำริที่เดียวจะได้ทันกัน มิฉะนั้นถึงเวลาจะทำก็จะชักช้าที่ต้องสอบสวนคิดการอยู่ เมื่อจะต้องประสงค์ผู้ใดบ้าง ขอให้ทรงกะตัวขึ้นมา.^{๒๘๐}

จากข้อความดังกล่าวทำให้เชื่อได้ว่า รัชกาลที่ ๗ ทรงเคยปรึกษาราชการกับเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในเรื่องมีพระราชดำริที่จะจัดตั้งมิวนิซิแพลิตี (ซึ่งขณะนั้นใช้ชื่อภาษาไทยว่าประชาภิบาล) มาก่อนหน้านี้แล้ว กระนั้นก็ดี กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ ทรงมีพระประสงค์ที่จะต้องจัดการความเรียบร้อยในกรมนคราทรที่รับผิดชอบด้านสุขาภิบาล (กองบุรุษภิบาล) เสียก่อน จึงค่อยคิดจัดการเรื่องมิวนิซิแพลิตีต่อไป แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเกรงว่าจะเข้าไปไม่ทันการ จึงทรงเร่งมายังกระทรวงมหาดไทยอีกครั้ง อย่างไรก็ตามก็น่าสนใจว่าในการคิดหาตัวบุคคลหลัก ๆ ที่จะช่วยวางโครงการมิวนิซิแพลิตีในสยาม กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ ได้ทรงมีพระประสงค์ให้นาย อาร์. ดี. เครก (R.D. Craig) นักกฎหมายและที่ปรึกษากรมที่ดินของรัฐบาลสยามชาวอังกฤษ มาเป็นกำลังสำคัญในโครงการนี้ และต่อจากนี้ไปจะเห็นได้ว่านาย อาร์. ดี. เครก (R.D. Craig) ผู้นี้เองจะเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการให้คำปรึกษาและวางรากฐานการจัดตั้งมิวนิซิแพลิตีหรือเทศบาลของสยามเกือบตลอดรัชสมัยเลยทีเดียว

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๐ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ได้มีหนังสือกราบทูลเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ในกรณีที่ที่กระทรวงมหาดไทยมีความประสงค์ให้กระทรวงพระคลังฯ โอนเงินรายได้แผ่นดินประเภทอาชญาบัตรฆ่าสัตว์ ไปเป็นรายได้ของสุขาภิบาล(สุขาภิบาล) บางแห่ง กระนั้นก็ดี พระองค์เจ้าสุภโยคเกษม เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ทรงท้วงติงถึงหลักการในการจัดการสุขาภิบาลว่าจะเน้นการรักษาความสะอาดอย่างเก่าหรือจะจัดแบบ Municipality จริง ๆ ดังข้อความต่อไปนี้

ควรกระทรวงมหาดไทยพิจารณาหลักขึ้นไว้เสียก่อนว่า **สุขาภิบาลท้องถิ่นนั้นจะจัดขึ้นเป็นทำนอง “Municipality”** ด้วยความมุ่งหมายจะให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ รู้จัก

^{๒๘๐} ร่างพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทูลสมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ เรื่อง คิดจะจัดการประชาภิบาล (Municipality) ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๙ ใน ibid.

ปกครองตัวเองในกิจการบางอย่าง หรือจะจัดแค่เพียงกระทำและรักษาความสะอาดในท้องที่เท่านั้น^{๒๘๑}

ในประเด็นนี้ ทางกระทรวงพระคลังฯ ได้ส่งหนังสือกราบบังคมทูลความเห็นกรณีโอนเงินรายได้แผ่นดินประเภทอาชญาบัตรฆ่าสัตว์แก่กระทรวงมหาดไทย พร้อมกับแนบบันทึกความเห็นของที่ปรึกษากระทรวงฯ หัวข้อ *Municipalities in Siam* (พ.ศ.๒๔๗๐) ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๐ แก่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเช่นเดียวกัน โดยทางกระทรวงพระคลังฯ ได้เน้นย้ำเรื่องนโยบายการคิดจัดตั้งมิวนิซิแพลิตี (Municipality) ต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ว่า

เรื่องนี้เป็นเรื่องที่สำคัญอันหนึ่ง เพราะเกี่ยวพันไปถึงโพลิซีของรัฐบาล...การควร
ประการใดสุดแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ^{๒๘๒}

สำหรับบันทึกความเห็นของ Sir Edward Cook ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติชาวอังกฤษ ในหัวข้อ *Municipalities in Siam* (พ.ศ.๒๔๗๐) นั้น มีทั้งฉบับที่เป็นภาษาอังกฤษและฉบับที่แปลแล้วเป็นภาษาไทย โดยบันทึกภาษาไทยใช้ทับศัพท์ว่า *Municipalities ในกรุงสยาม* ทั้งนี้บันทึกฉบับดังกล่าวมีความน่าสนใจมาก เพราะ ณ เวลานั้น ยังไม่ปรากฏการแปลและบัญญัติศัพท์ *Municipalities* ว่า เทศบาล และจากการศึกษาเอกสารราชการในช่วงการก่อน พ.ศ. ๒๔๗๓ ปรากฏมีการใช้คำปะปนกันแต่มีความหมายชัดเจนเกี่ยวกับ *Municipalities* อาทิคำว่า ประชาภิบาล บุราภิบาล หรือ มิวนิซิแพลิตี อย่างไรก็ตามผู้จัดทำบันทึก *Municipalities ในกรุงสยาม* เลือกใช้การทับศัพท์ภาษาอังกฤษจากต้นฉบับเดิม และในต้นฉบับ *Municipalities in Siam* แปล สุขาภิบาล (สุขาภิบาล) เป็นภาษาอังกฤษว่า Local bodies เหล่านี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงระดับความรู้ความเข้าใจส่วนบุคคลในเรื่องรัฐประศาสนนโยบายที่รับมาจากตะวันตก และการยังไม่ตกลึกในแนวคิดการจัดตั้งมิวนิซิแพลิตีในสยาม ซึ่งขณะนั้นยังอยู่ในระยะตั้งไข่

เอกสาร *Municipalities in Siam* Sir Edward Cook ยืนยันหนักแน่นว่า สุขาภิบาลท้องที่ (สุขาภิบาลท้องที่) ถ้าเรียกว่าเป็น *Municipalities* ก็จะเป็นการใช้ศัพท์ที่ผิด^{๒๘๓} เพราะสุขาภิบาล

^{๒๘๑} พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ กราบบังคมทูลสมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ เรื่องความเห็นของกระทรวงพระคลังฯ ในเรื่องที่จะโอนเงินรายได้ของแผ่นดินไปเพิ่มรายได้สุขาภิบาลท้องที่อีก ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๐ ใน *ibid.*

หน้า ๒๐.

^{๒๘๒} พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ขอพระบรมราชวินิจฉัย ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๐ ใน *ibid.*

หน้า ๒๑.

^{๒๘๓} บันทึกความเห็นของ เซอร์ เอ็ดเวิร์ด กุก (Sir Edward Cook) ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังฯ เรื่อง *Municipalities in Siam* ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๐ ใน *ibid.*

หน้า ๒๙.

ท้องที่ที่ได้จัดตั้งขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ร.ศ.๑๒๗) นั้น Cook มองว่า มีหน้าที่เพียงแต่จะรักษาความสะอาดในเขตเมืองทั้งหลายในพระราชอาณาจักร (the purpose was something wider than mere setting up of an organisation to clean the urban areas of the kingdom.)^{๒๘๔} แต่กระนั้นก็ดี เขาก็เชื่อว่าในใจลึก ๆ แล้ว รัฐบาลขณะนั้นก็คงจะวางรากฐานของการปกครองท้องถิ่นตามลำพัง (พละ-กำลัง) ตนเอง (local self-government) แก่ประชาชน โดยจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนรู้สึกมีความรับผิดชอบแห่งความเป็นพลเมืองและเห็นแก่กิจการบ้านเมือง ซึ่งจะเป็นการปูพื้นฐานไปสู่พัฒนาการด้านการเมืองในอนาคต (people might be educated up to a sense of civic responsibility and public spirits, which in its turn might pave the way, both for future political development.) ซึ่งขณะนั้น Cook มองว่ารัฐบาลส่วนกลางมีภาระหนักอึ้งเพราะรวบอำนาจมาไว้จนมากจนเกินไป (centralised machinery of Government)^{๒๘๕}

เช่นเดียวกับ พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม ด้าน Sir Edward Cook ได้ตั้งข้อสงสัยว่า ในการคิดตั้งมิวนิซิแพลิตีนี้จะเน้นไปในด้านการจัดการสาธารณสุขเหมือนที่จัดในสุขาภิบาลท้องที่แบบเก่า หรือจะขยายไปสู่การสร้างจิตสำนึกในความเป็นพลเมือง ดังข้อความว่า

รัฐบาลจะได้มีความประสงค์อย่างไรก็ตาม คือ จะได้มุ่งแต่อย่างแคบ ๆ ว่าจะทำเฉพาะการสาธารณสุข (the restricted one of public health) อันเปนข้อหนึ่งก็ดี หรือมุ่งกว้างไปกว่านั้น คือว่าจะทำให้เกิดความเข้าใจแห่งการเปนพลเมืองอันจะนับเปนข้อหนึ่งก็ดี เห็นได้ชัดว่าท้องที่ซึ่งได้จัดสุขาภิบาลนั้น ได้ก้าวมาให้ข้อแรกแต่เพียงเล็กน้อย ส่วนในข้อสองนั้นนับว่าไม่มีผลเสียเลย..^{๒๘๖}

จากเอกสารชิ้นนี้จึงเป็นหลักฐานขั้นต้นชิ้นหนึ่งที่สะท้อนว่ากระแสการรับรู้แนวคิดในการจัดตั้งมิวนิซิแพลิตีในสยามนั้นเป็นสิ่งที่รับรู้กันในวงราชการ เพราะ Cook ได้กล่าวสลับไปว่า เขาได้ทราบมาว่าอธิบดีกรมสรรพากร และหม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ เคยทำบันทึกในเรื่องนี้อย่างยืดเยื้อถวายให้แก่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทอดพระเนตรมาแล้วเมื่อ ๖ ปีก่อน รวมทั้งยังปรากฏบันทึกย่อยอีกหลาย ๆ ฉบับ แต่การนี้ก็ไม่มีอะไรคืบหน้าทั้งสิ้น ทั้งนี้ Cook จึงเสนอว่ามีความจำเป็นที่จะต้องทำให้ประเด็นเหล่านี้ให้ถูกขยายออกไปอีก กล่าวคือ แทนที่รัฐบาลจะมุ่งสนใจแต่ประเด็นเรื่องเงินผลประโยชน์ในการจัดการสุขาภิบาล (สุขาภิบาล) เพียงอย่างเดียว รัฐบาลควรให้ความสนใจกับหลักการอื่นที่สำคัญยิ่งกว่า คือ

^{๒๘๔} Ibid.

หน้า ๒๒ และ ๒๙.

^{๒๘๕} Ibid.

หน้า ๒๒ และ ๓๐.

^{๒๘๖} Ibid.

พิจารณาหลักการบางข้อที่เป็นรากเงาของวิธีการที่ราษฎรปกครองท้องถิ่นโดยพลละตนอันจะจัดเป็นผลสำเร็จได้..(the roof of any successful scheme of local self-government.)^{๒๘๗}

สำหรับแนวคิดการปกครองท้องถิ่นโดยลำพังราษฎรในเขตเมืองเล็ก ๆ (local self-government in small urban areas) ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังฯ ชาวอังกฤษซึ่ง ณ ขณะนั้นในประเทศอังกฤษเองการปกครองท้องถิ่นอย่างมีวินิฉิปฏิบัติได้เจริญงอกงามไปแล้ว แต่ Cook ก็ยังมองว่าเป็นแนวคิดใหม่เหลือกว่าจะเข้าใจได้ในสยาม (novel and unintelligible) และสำหรับเรื่องการเงินทางคลังของศุขาภิบาลที่สยามได้ดำเนินการมานั้น Cook มองว่าได้ดำเนินการอย่างผิดวิธีเพราะไม่มีการตรวจบัญชีรายรับรายจ่ายตามสมควร ดังนั้น เขาจึงได้กล่าวยกตัวอย่างประสบการณ์ในต่างประเทศ ว่า

การปกครองอย่าง Municipal ได้งอกงามขึ้นได้ก็ด้วยอาศัยการกำกับตรวจตราการเงินอย่างแข็งแรงเป็นชีวิตร์ เรื่องการเงินนั้นแลเป็นข้อสำคัญซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมักปฏิบัติไม่ได้ เว้นไว้จะได้รับความฝึกฝนถึถ้วนมาจากข้างบน (carefully impressed on them from above)

ความเข้าใจปฏิบัติการเงินให้เป็นระเบียบ ย่อมเป็นหัวใจแห่งการปกครองท้องถิ่นโดยลำพังราษฎร ความรับผิดชอบปฏิบัติการเงินนั่นเอง จะให้กำเนิดแก่ความรู้สึกว่าตนเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ของชนทั่วไป.^{๒๘๘}

ในทัศนะของ Cook แล้ว ศุขาภิบาลท้องถิ่นที่ได้จัดตั้งขึ้นมาแล้วในรัชกาลก่อน ๆ บางแห่งไม่ได้กระทำประโยชน์อะไรเลย อาทิ ศุขาภิบาลโพธาราม หรือ ศุขาภิบาลสิงห์บุรี ซึ่งมีรายได้น้อยมาก และปราศจากความตั้งใจให้ข้าราชการและประชาชนสนใจในกิจการศุขาภิบาลเลย เขามองว่าจะมีเพียงแต่เชียงใหม่และภูเก็ตเท่านั้นที่พอจะมีแววแห่งลักษณะพลเมืองปกครองท้องถิ่น (the glimmerings of something in nature of local civic life.)^{๒๘๙}

^{๒๘๗} Ibid.

หน้า ๒๓ และ ๓๐.

^{๒๘๘} Ibid.

หน้า ๒๔ และ ๓๑.

^{๒๘๙} Ibid.

หน้า ๒๔ และ ๓๒.

ทั้งนี้ควรต้องกล่าวไว้ด้วยว่า แม้ในปัจจุบัน Local สามารถถอดความหมายเป็นภาษาไทยได้ว่า ท้องถิ่น^{๒๙๐} แต่ในอดีต คือ รัชกาลที่ ๕ – ๗ มีการแปล Local เป็นภาษาไทยว่า ท้องที่ เพราะในช่วงเวลานั้นยังไม่มีการบัญญัติศัพท์ *ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น* ขึ้นจนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ดังที่ปรากฏขึ้นครั้งแรกใน *พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖*^{๒๙๑} กระไรก็ดี ผู้ศึกษาเชื่อว่า ไม่ว่าจะมีการแปล Local ว่า “ท้องที่” หรือ “ท้องถิ่น” ก็ไม่ใช่สาระสำคัญที่จะเปลี่ยนแปลงนัยหรือความหมายที่จะส่งผลต่อข้อสรุปของการศึกษา เพราะแท้จริงแล้ว นัยที่แฝงไว้เบื้องหลังการใช้คำ Local นี้ ล้วนเป็นสิ่งเดียวกัน คือ “การปกครองตนเองตามหลักการปกครองท้องถิ่น” (local self-government) ซึ่งรัฐบาลในสมบูรณาญาสิทธิราชย์มักถอดความในภาษาไทยไว้ว่า “การปกครองท้องที่โดยลำพังราษฎร” หรือ “วิธีการที่ราษฎรปกครองท้องที่โดยพละตน” ซึ่งมักเขียนลงเล็กกำกับในภาษาอังกฤษว่า “local self-government” ต่างมีความหมายดูเดียวกันกับการปกครองท้องถิ่นตามความเข้าใจในปัจจุบัน และจะเห็นต่อไปว่าแม้ในช่วงหลังปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕ ไปแล้ว แต่คำว่า “ท้องที่” และ “ท้องถิ่น” ก็ยังคงมีความหมายซ้อนทับและถือว่าเป็นสิ่งเดียวกัน ดังจะกล่าวต่อไป

นอกจากนั้น บันทึกความเห็นฉบับนี้ยังได้กล่าวถึงสถานะของสยามว่าเปรียบเหมือนต้นไม้เล็ก ๆ ที่ต้องประดับประดาเพื่อให้บรรลุความเป็นพลเมืองที่สนใจในกิจการบ้านเมืองนั้นบังเกิดผลงอกงามขึ้นได้ รัฐบาลต้องกระทำกรอย่างระมัดระวัง ที่ละเล็กทีละน้อย เพราะหลังจากนี้ ผู้ที่ได้รับการศึกษาจากหลักสูตรที่รัฐบาลได้ปรับปรุงขึ้นใหม่ในสมัยรัชกาลที่ ๖ กำลังเติบโตขึ้น และบุคคลเหล่านี้สืบไปจะเป็นกำลังสำคัญในระบบราชการสยาม และเพื่อเป็นการลดค่าตีเตียนการจากการรวบรวมอำนาจทางการคลังที่รายได้ต่าง ๆ จากทั่วประเทศต้องส่งมายังกรุงเทพฯ การนี้ทำให้เจ้าพนักงานหัวเมืองไม่มีเครื่องมือหรือทุนในการส่งเสริมการปกครองท้องที่ได้เลย (no sufficient incentive at present for local officials to develop initiative or to show what they are capable of in local administration.)^{๒๙๒}

^{๒๙๐} พจนานุกรมแปล อังกฤษ-ไทย อ. สอ เสถบุตร ออนไลน์. "local." from <https://dictionary.sanook.com/search/local>

^{๒๙๑} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๐ พ.ศ.๒๔๗๖ (๒๔๗๖). *พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖*.

^{๒๙๒} บันทึกความเห็นของ เซอร์ เอ็ดเวิร์ด กูก (Sir Edward Cook) ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังฯ เรื่อง *Municipalities in Siam* ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๐ ใน สนธิ เตชานันท์ (๒๕๕๕). *แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว*. นนทบุรี, สถาบันพระปกเกล้า.

ท้ายที่สุด นอกจาก Cook จะชี้ให้เห็นว่าปัญหาทางการเงินกับการปกครอง เป็นสิ่งที่แยก
 ออกจากกันไม่ได้แล้ว (administration and finance are inextricably connected) เขายัง
 ต้องการให้รัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชวินิจฉัยให้เด็ดขาดเสียที่ว่า

*มีความประสงค์หรือไม่ ที่จะใช้สุขาภิบาลเป็นเครื่องมือบอรรถผลเมืองให้มีความคิด
 ความเห็นแลนิสัยอย่างทีพึงเรียกย่อ ๆ ว่า การปกครองท้องถิ่นโดยลำพังราษฎร Local self-
 government*^{๒๙๓}

Cook กล่าวต่อไปว่า หากยังคงดำเนินการต่อไปโดยที่ยังไม่มีพระบรมราชวินิจฉัยหลักการ
 แห่งการจัดตั้งมิวนิซิแพลิตีให้เด็ดขาดเสียตอนนี้ ถึงแม้จะมีการตรากฎหมายหรือพระราชบัญญัติใน
 เรื่องนี้ขึ้นมาแล้ว แต่หากการดำเนินการไม่เป็นไปตามหลักการของกฎหมายนั้น ๆ กิจการเหล่านี้ก็ไม่สู้
 ก้าวหน้าขึ้นได้ ต่อให้มีกฎหมายที่ประเสริฐถึงเพียงใดก็ย่อมไม่เกิดประโยชน์อะไรเลย^{๒๙๔} เรื่องการเน้น
 ย้ำถึงหลักการข้างต้นให้เด็ดขาดนี้ย่อมเป็นสิ่งที่เข้าใจได้ เพราะในปี พ.ศ. ๒๔๗๐ นั้น หน่วยงาน
 ราชการที่มีหน้าที่ในการดูแลกิจการสุขาภิบาล คือ กองบุรีบาล สังกัดกรมสาธารณสุข ซึ่งพันธกิจ
 ของกรมดังกล่าวคงหนีไม่พ้นในด้านการรักษาความสะอาดและสาธารณสุขนั่นเอง

ต่อมาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระราชกระแสตอบกลับมายังเสนาบดี
 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติในวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๐ และเมื่อพิจารณาจากวันที่ของสำเนา
 เอกสารขึ้นต้นแล้ว กรมราชเลขาธิการเพิ่งจะถวายให้รัชกาลที่ ๗ ทอดพระเนตรในวันที่ ๒๐ ตุลาคม
 นั้นเอง และทรงมีพระราชกระแสตอบกลับมาในวันเดียวกันนั้น โดยพระราชกระแสดังกล่าว
 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีลายพระหัตถ์ไว้ว่า

*เรื่องเงินสุขาภิบาล แต่เดิมคงจะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีเงินก้อนใดก้อนหนึ่งหนึ่ง ที่
 เจ้าหน้าที่จะหยิบฉวยได้สำหรับบำรุงบ้านเมือง และเชื่อกันว่าจะไม่ใช่ในสิ่งเหลวไหล ที่กลับ
 เหลวไหลต้องนับว่าเป็น abuse ไม่ใช่ว่าหลักการไม่ดี แต่ปฏิบัติไม่ดี*

*สำหรับการต่อไปฉันเห็นด้วยอย่างยิ่งว่าควรจะให้แก้ไขให้เป็น Municipality จริง
 ๆ มากขึ้น เรื่องนี้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยก็ทรงทราบความประสงค์ฉันอยู่แล้ว ฉันเห็น
 ด้วยกับความเห็นของ Sir Edward Cook ทุกอย่าง ตั้งแต่ข้อ ๑๖ ไปควรสังเกตมาก และ
 ตรงกับความประสงค์ของฉัน*

^{๒๙๓} Ibid.

หน้า ๒๔ และ ๓๓.

^{๒๙๔} Ibid.

หน้า ๓๗.

ส่งสำเนาเรื่องนี้ไปถวายอภิรัฐมนตรี และทูลเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยขอให้ทรงชี้แจงพระดำริห์ของท่านในเรื่องนี้ต่ออภิรัฐมนตรี ถ้าสมเด็จพระราชประพรมเมื่อไร ให้ทำเรื่องอยู่ที่ประชุมอภิรัฐมนตรี

ควรจะได้พิจารณาเรื่องนี้กันเร็วสักหน่อย ภายในเดือนพฤศจิกายนได้จะดี.^{๒๙๕}

จากพระราชกระแสดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า รัชกาลที่ ๗ ทรงมีความสนพระราชหฤทัยมากเกี่ยวกับนโยบายจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล เห็นได้ชัดว่าทรงกระตือรือร้นที่จะให้อภิรัฐมนตรีสภา (สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินที่ตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๗) เร่งพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับนโยบายดังกล่าวในเดือนถัดไปโดยทันที กระนั้นก็ดี สำหรับความเห็นส่วนพระองค์ต่อบันทึก *Municipalities in Siam* ของ Sir Edward Cook รัชกาลที่ ๗ ทรงเห็นด้วยแทบทุกประเด็น เว้นเสียแต่ข้อกล่าวหา (abuse) ที่ว่าที่ผ่านมากิจการสุขาภิบาลใช้เงินอย่างเหลวไหลในกิจการที่ไม่เกี่ยวข้อง โดยพระองค์ทรงบริภาษว่าข้อกล่าวหาเช่นนี้เองคือสิ่งที่เหลวไหล

โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชวินิจฉัยว่าสมควรแก่เวลาแล้วที่จะจัดสุขาภิบาลให้ตรงตามหลักการ Municipality จริง ๆ เสียที และทรงให้กรมราชเลขาธิการ ส่งสำเนาเอกสารกระทรวงพระคลังมหาสมบัติฉบับดังกล่าวรวมทั้งบันทึก *Municipalities in Siam* ของ Sir Edward Cook ให้แก่สมาชิกอภิรัฐมนตรีทุกพระองค์/ท่านได้อ่านไปพลาง ๆ เพื่อเตรียมความพร้อม และจะได้ทรงรับฟังความเห็นในประเด็นนี้ในการประชุมครั้งอภิรัฐมนตรีครั้งถัดไป ที่จัดขึ้นภายในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๐

อย่างไรก็ดี ก่อนถึงวันประชุมอภิมนตรีสภา ๔ วัน สมเด็จพระดำรงราชานุภาพ (พระองค์ยังไม่ฉลองพระราชอิสริยยศ เป็นสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๔๗๒) ในฐานะสมาชิกอภิมนตรีสภา ทรงมีความเห็นกราบบังคมทูลไปยังพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวล่วงหน้าผ่านกรมราชเลขาธิการเป็นการส่วนพระองค์ ว่า

ความคิดเดิมก็จะค่อยจัดขึ้นแต่น้อยแห่งก่อนเหมือนอย่างความเห็นของเซอร์เอ็ดวาร์ดคุก ครั้นต่อมาเมื่อข้าพเจ้าออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยแล้ว กระทรวงมหาดไทยรับตั้งสุขาภิบาลขึ้นแพร่หลายแลพวกเทศาภิบาลก็ไม่มีใครเข้าใจว่าจะดำเนิน

^{๒๙๕} พระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในเรื่อง “เงินสุขาภิบาล” และ เรื่อง “ความเห็นของเซอร์ เอ็ดวาร์ด คุก” ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๐ ใน *ibid.*

การอย่างใด มาถึงขั้นหลังนี้ทั้งหลักการสำคัญที่ชี้แจงให้ราษฎรในท้องที่เข้าใจลักษณะการเสียก่อน จึงกลายเป็นอย่าง (การบังคับ) เช่นปรากฏอยู่ทุกวันนี้...^{๒๙๖}

ข้อความดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า แต่เดิมที่การจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองในสมัยรัชกาลที่ ๕ สมเด็จพระดำรงราชานุภาพ ทรงมุ่งหวังจะให้เหมือนที่ Sir Edward Cook แสดงความเห็นไว้ คือ จัดไปที่ละเล็กละน้อยตามความสมัครใจและความพร้อมเพรียงของราษฎร แต่ต่อมาเมื่อพระองค์ทรงลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในสมัยรัชกาลที่ ๖ แนวทางเดิมที่ทรงวางไว้ก็ถูกข้ามไปเป็นการตั้งโดยการบังคับของรัฐบาล กระนั้นก็ดี จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการจัดตั้งสุขาภิบาลเพิ่มขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๖ นั้น กระทำขึ้นเพื่อขยายการดำเนินมาตรการด้านสุขาภิบาลเพื่อการควบคุมและระงับโรคระบาดในพื้นที่นอกประชุมชน/ชนบทเป็นหลัก และมองว่าความสุข (สุข) ทางกายสำคัญกว่าทางใจ รัฐจึงควรบำรุงความสุข (สุข) ทางกายของประชาชนพลเมืองเป็นหลักผ่านการออกกฎบังคับมาตรการด้านสาธารณสุขต่าง ๆ อาทิ โทษปรับหากไม่ปฏิบัติตาม ดังนั้นเมื่อรัฐบาลในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้ความสำคัญกับกิจการสาธารณสุขเป็นอย่างมาก ทำให้รูปแบบ “สุขาภิบาลหัวเมืองคล้ายลักษณะมิวนิชิเปอล” อันเป็นความคิดดั้งเดิมในสมัยรัชกาลที่ ๕ ซึ่งแม้จะมีกลิ่นอายของการดำเนินกิจการด้านสาธารณสุขอยู่บ้าง ถูกกดทับด้วยแนวคิดด้านสาธารณสุขเข้มข้นมากกว่าหลักมิวนิชิเปอล ดังที่ได้อภิปรายมาแล้ว

โดยในที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภา วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๐ นั้น กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้กราบบังคมทูลถึงประวัติและที่มาของการตั้งสุขาภิบาลหัวเมืองครั้งแรกที่ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร ต่อมากิจการเช่นนั้นก็เกิดเป็นที่นิยมขึ้นมา ถ้าเมืองไหนไม่ตั้งสุขาภิบาลขึ้น ก็จะถูกกล่าวหาต่าง ๆ นานาได้ การคุมสุขาภิบาลเป็นเรื่องของข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนั้น ๆ แต่จะควบคุมได้มากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกัน ทำให้สุขาภิบาลแต่ละแห่งมีเงื่อนไขและสภาพการณ์แตกต่างกัน^{๒๙๗} พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระราชบัญชาแก่กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ว่า ที่เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเสนอว่าควรที่จะจัดสุขาภิบาลหัวเมืองขึ้นเป็น

^{๒๙๖} สจข. สบ.๒.๔๗/๘๖ เรื่อง สมเด็จพระดำรงราชานุภาพประทานพระยามหิธร ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๐ ใน เมธีพิชญ์ จงวโรทัย (๒๕๔๙). สุขาภิบาล : การปกครองท้องที่สยาม พ.ศ.๒๔๔๐-๒๔๗๖. ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต.

หน้า ๑๖๒.

^{๒๙๗} รายงานประชุมอภิรัฐมนตรีสภา ครั้งที่ ๒๕ วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๐ ใน สนธิ เตชานันท์ (๒๕๔๕). แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. นนทบุรี, สถาบันพระปกเกล้า.

หน้า ๔๑.

Municipality นั้น เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นอย่างไร กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ ในฐานะ เสนาบดีฯ จึงกราบบังคมทูลกลับมาว่าไม่ใช่ของง่าย^{๒๙๘}

ต่อมากรมพระดำรงราชานุภาพ ได้กราบบังคมทูลเรื่องการจัดสุขาภิบาลในรัชกาลก่อน ๆ แก่ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอีกครั้ง ว่า

ความตั้งใจในชั้นเดิมก็จะจัดอย่าง Municipality แต่ภายหลังครั้งพระยามหาอำมาตย์เป็นผู้แทนเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย บำเพ็ญในเรื่องนี้หนัก การจึงกลายเป็น ถูกอย่างทีสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีฯกราบบังคมทูล, ในเรื่องจะเก็บภาษีอะไรบ้างนั้น ต้องได้รับพระบรมราชานุญาตก่อน... เรื่องจะตั้ง Auditor สำหรับการตรวจบัญชี, มาชั้นหลังนี้ ความเข้าใจอย่างชั้นเดิมสูญไป ยังเหลือแต่ที่เขียงใหม่กับฎเกิด...^{๒๙๙}

สมเด็จพระนครสวรรค์วรพินิต ในฐานะเสนาบดีกระทรวงกลาโหม กราบบังคมทูลในที่ประชุมโดยทรงคัดค้านหลักการดำเนินกิจการของสุขาภิบาลของไทยอย่างรุนแรงว่าจัดการกันอย่างเลอะเทอะไปหมด เพราะกลับไปให้ความสำคัญกับกิจการด้านสาธารณสุขสุขุมากจนเกินไป และว่ากันจริง ๆ แล้ว กิจการสาธารณสุขควรเป็นส่วนหนึ่งของสุขาภิบาล (ที่ถูกควรจะเป็น Municipality ไม่ใช่ สุขาภิบาล – ผู้ศึกษา) และทรงเสนอว่าควรจะจัดการเสียให้เป็นไปตามหลัก Municipality พร้อมทั้งซื้อเสียใหม่ให้เข้ากัน ดังข้อความที่ทรงตรัสในที่ประชุม ว่า

ที่ทำกันอยู่นี้ ยังเข้าใจผิดอยู่ สุขาภิบาลนั้นต้องเกี่ยวแก่การก่อสร้าง จำหน่ายแรงไฟ ให้น้ำ เปนต้น ที่เอาไปมอบให้แก่สาธารณสุขนั้น ไม่ถูก, ที่จริงสาธารณสุขควรจะเป็นส่วน ๑ ของสุขาภิบาล แต่เข้าใจผิดกันเสียดังนี้ จึงเลอะไปหมด. ทรงรักข้างให้จัดเสียใหม่ เปลี่ยนชื่อเสียให้เข้ารูป..^{๓๐๐}

ด้านสมเด็จพระจันทบุรีนฤนาถ ในฐานะสมาชิกอภิรัฐมนตรีสภา และอดีตเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้ทรงท้วงว่า พระองค์ทรงมีส่วนอยู่มากกับเรื่องการไม่จัดสรรเงินแก่สุขาภิบาล เพราะทรงเห็นว่าสุขาภิบาลท้องที่และหัวเมืองนั้น

^{๒๙๘} Ibid.

หน้า ๔๒.

^{๒๙๙} Ibid.

^{๓๐๐} Ibid.

งานการไม่มีหลัก เรื่องชื่อก็ผิด ไกลไปข้าง Local Government^{๓๐๑}, เรื่องเงินนั้น
ไม่ยาก ถ้าฐานะสมควรก็ให้อำนาจได้...^{๓๐๒}

หลังจากนั้นอดีตเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ผู้นี้ ทรงเสนอว่าที่จะตั้งขึ้นใหม่นี้ ไม่ว่าจะใช้ชื่อ
ว่าอะไรก็ตามตามก็ไม่ควรให้ปนกับสาธารณสุข ทำให้ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
จึงตรัสในที่ประชุมตามความเข้าพระทัยของพระองค์ ว่า

ก็แปลว่ากรมบุรุษบาลสำหรับเป็นที่เลี้ยง เปนกรมอิกกรม ๑ ไม่ขึ้นสาธารณสุข^{๓๐๓}

จากทัศนคติในที่ประชุมดังกล่าว จะเห็นได้ว่าชนชั้นนำสยามในสมัยรัชกาลที่ ๗ เริ่มตระหนักถึง
การเรียกใช้ชื่อ “สุขาภิบาล/สุขาภิบาล” ว่าเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมแก่กาลสมัย และพันธกิจในที่เน้นหลักใน
สาธารณสุขแม้จะดูผ่อนคลายนลงไปมากตั้งแต่ปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
ตั้งแต่แยกตั้งกรมสาธารณสุขออกมาต่างหากในปี พ.ศ. ๒๔๖๑ แต่กระนั้นก็ดี ด้วยสถานะของกองบุ
รุษบาล (ภาษาอังกฤษใช้ Municipality) ที่ควบคุมดูแลกิจการสุขาภิบาลตามหัวเมือง เป็นหน่วยงาน
ที่สังกัดกรมสาธารณสุข (Public Health) ด้วยการจัดวางที่ผิดรูปผิดหลักการนี้ ย่อมทำให้เกิดความ
สับสนเป็นอย่างมากว่า ท้ายที่สุดพันธกิจด้านสุขาภิบาลของกองบุรุษบาลคืออะไรกันแน่ ถ้าไม่ใช่
กิจการด้านสาธารณสุขตามชื่อกรมต้นสังกัด การแยกออกมาตั้งเป็นกรมบุรุษบาลต่างหากจึงน่าจะ
เป็นการแก้ปัญหาความสับสนเบื้องต้นตามความเข้าพระทัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

ต่อมาในที่ประชุมได้มีมติกันว่า สมควรให้ตั้งนาย อาร์. ดี. แครก (R.D. Craig) ที่ปรึกษารม
ทะเบียนที่ดินและคนไทยอีกจำนวนหนึ่งเป็นคณะกรรมการจัดการตามโปรแกรม และสมควรให้ไปดู
กิจการในประเทศใกล้เคียง แม้แต่ที่สิงคโปร์ซึ่งพบว่าแม้จะจัดการจัดมิวนิซิแพลิตีได้ล้มเหลวก็ควรไปดู
ไว้เป็นครู และท้ายที่สุดที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภาก็มีมติมอบหมายหน้าที่รับผิดชอบการเสนอตั้ง
คณะกรรมการศึกษามิวนิซิแพลิตี แก่กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ ในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย
เป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกคณะกรรมการ^{๓๐๔}

การประชุมอภิรัฐมนตรีสภาครั้งถัดมา ครั้งที่ ๒๖ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๐ ที่
ประชุมได้หารือในประเด็นการตั้งคณะกรรมการศึกษามิวนิซิแพลิตีขึ้นอีก เบื้องต้นได้เกิดความเข้าใจ

^{๓๐๑} ในเอกสารสำเนาต้นฉบับใช้คำว่า ไกล ซึ่งผู้ศึกษาเชื่อว่าคงเป็นการสะกดผิด ถ้าใช้ ไกล ดูจะเหมาะสมเข้ากับนัยของ
ข้อความมากกว่า.

^{๓๐๒} สนธิ เตชานันท์ (๒๕๔๕). แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามแนวพระราชดำริของ
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. นนทบุรี, สถาบันพระปกเกล้า.

หน้า ๔๒.

^{๓๐๓} Ibid.

หน้า ๔๓.

^{๓๐๔} Ibid.

ผิดกันว่า จะแต่งตั้งให้นาย อาร์. ดี. แครก (R.D. Craig) ขึ้นเป็นผู้บริหารกองบุงราภิบาล กระนั้นก็ดีที่ประชุมก็รับทราบว่านายแครกกับหม่อมเจ้าสกลฯ (อธิบดีกรมสาธารณสุข) นั้นไม่เป็นที่ชอบพอดต่อกัน และหากนำมาร่วมงานกันอาจทำให้เกิดเรื่องขัดแย้งขึ้นได้ ท้ายที่สุตวรรษกาลที่ ๗ ทรงทักท้วงขึ้นว่าทรงไม่ได้มีพระราชประสงค์จะตั้งให้นายแครกเป็นตำแหน่งบริหารใด ๆ ในกองบุงราภิบาลนี้เลย แต่หวังพระทัยจะให้เพียงหัวหน้าในคณะกรรมการการศึกษา (study) เท่านั้น โดยให้ร่วมกับข้าราชการชาวไทย ๓ คนจากกระทรวงพระคลังฯ ๑ คน กระทรวงมหาดไทย ๑ คน และเลขานุการอีก ๑ คน โดยให้เริ่มเดินทางศึกษาที่เชียงใหม่ก่อนจะเดินทางต่อไปยังยุโรปเพราะนายแครกจะถือว่าการศึกษามิวนิชิแปลติครั้งนี้ เป็นการลากลับบ้านเพื่อพักผ่อนไปในตัว^{๓๐๕}

ท้ายที่สุด กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้ทำหนังสือกราบบังคมทูลผ่านเจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๐ ในเรื่องที่ว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริในการจัด *ประชาภิบาล (Municipality)* โดยให้พระองค์ในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถวายรายชื่อคณะกรรมการให้ทรงทอดพระเนตรก่อนนั้น บัดนี้ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้ทรงเลือกให้นายแครกเป็นประธาน ส่วนข้าราชการจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ได้ทรงเลือกเอา พระกฤษณามรพัทธ ผู้ชำนาญการบัญชี ส่วนในประเด็นเรื่องข้าราชการจากกระทรวงมหาดไทย นั้นจะเลือกเฟ้นจากกองบุงราภิบาลหรือจากกรมสาธารณสุขนั้น กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ ทรงเห็นว่าไม่จำเป็น และสมควรเลือกเฟ้นจากผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านสุขาภิบาลจริง ๆ ดีกว่า ดังนั้นจึงทรงเลือกเอาพระยาจินดารักษ์ (จำลอง สวัสดิ์-ชูโต) ผู้ชำนาญการสุขาภิบาลนครปฐมเป็นตัวแทนของข้าราชการจากกระทรวงมหาดไทย ส่วนเลขานุการนั้นให้เป็นที่ของนายบุญเชย ปิตรชาติ ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ด้านวิชาการปกครองและกฎหมายอันน่าจะเหมาะสมกับหน้าที่เลขานุการดังกล่าว^{๓๐๖} และในวัดถัดมา พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชานุญาตให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งคณะกรรมการศึกษามิวนิชิแปลติตามรายชื่อที่ได้เสนอมาดังกล่าว^{๓๐๗}

จากเอกสารฉบับนี้จะแสดงได้ให้ว่า ชนชั้นนำสยามในสมัยรัชกาลที่ ๗ ได้พยายามบัญญัติคำแปลของคำว่า Municipality เป็น “ประชาภิบาล” อันเป็นการสมานกันของคำว่า “ประชา” กับ “อภิบาล” ซึ่งผู้ศึกษาพบว่าคำดังกล่าวเป็นคำเดียวกับ กรมประชาภิบาล (พ.ศ.๒๔๕๙) ที่ตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๖ ที่ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อใหม่เป็นกรมพยาบาล ก่อนรวมกับหน่วยงานในสุขาภิบาลกรุงเทพฯ

^{๓๐๕} รายงานประชุมอภิรัฐมนตรีสภา ครั้งที่ ๒๖ วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๐ ใน *ibid.*

หน้า ๔๔-๔๕.

^{๓๐๖} กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงมีถึงเจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ เรื่อง “กำหนดตัวผู้ที่จะเป็นกรรมการจัดการประชาภิบาล” (Municipality) ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๔๗๐ ใน *ibid.*

หน้า ๔๖-๔๗.

^{๓๐๗} พระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่อง “กำหนดตัวผู้ที่จะเป็นกรรมการจัดการประชาภิบาล (Municipality)” ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๐ ใน *ibid.*

หน้า ๔๘.

แล้วตั้งขึ้นใหม่เป็นกรมสาธารณสุข (พ.ศ.๒๔๖๑) ในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม น่าเชื่อว่าการบัญญัติคำว่า ประชาภิบาล นี้ยังเป็นคำเล่น ๆ เรียกที่ใช้เรียกกันไปพลางก่อนเพื่อใช้แทนการทับศัพท์ Municipality ว่า มิวนิซิเปิลิตี/มิวนิซิเปอล เพราะเมื่อพิจารณาจากความหมายของ “ประชาภิบาล” ที่แปลว่า “การปกครองโดยประชาชน” (เช่นเดียวกับ รัฐบาล แปลว่า การปกครองโดยรัฐ) การใช้ชื่อ “ประชาภิบาล” นี้จะมีการใช้ต่อไปจนกระทั่งก่อนช่วงพระราชบัญญัติเทศบาล จะได้บัญญัติศัพท์ Municipality ว่า “เทศบาล” ขึ้นมาทดแทนในช่วง พ.ศ. ๒๔๗๒ - ๒๔๗๓

และเมื่อตรวจสอบ พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ และ บรรพ ๒ ที่ได้ตรวจชำระใหม่ ในปี พ.ศ.๒๔๖๘ แล้วนั้น ในมาตรา ๗๓ ได้กล่าวถึงทบวง ทหารการเมือง ไว้ว่า

คือ กระทรวงและกรมในรัฐบาล เทศาภิบาลการปกครองท้องถิ่น และประชาบาลทั้งหลาย^{๓๐๘}

สำหรับ “ประชาบาล” ในประมวลกฎหมายฉบับนี้ เมื่อได้ตรวจสอบกฎหมายฉบับ ภาษาอังกฤษ ได้แปลคำว่า ประชาบาล ไว้ว่า Municipalities ซึ่งแยกออกมาจากกระทรวงและกรม ของรัฐบาล (Minister and Department of the Government) และ เทศาภิบาลปกครองท้องถิ่น (Local Administration) การแบ่งส่วนราชการในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในสมัยรัชกาลที่ ๖ ดังกล่าว นายชำนาญ ยุวบูรณ์ ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ถ้าจะแบ่งอำนาจและส่วนราชการให้ชัดเจน เหตุใดรัฐบาลในสมัยนั้นไม่ระบุหน่วยการปกครองในท้องที่/ท้องถิ่นที่ได้ถูกจัดตั้งไปแล้ว คือ สุขาภิบาล/ สุขาภิบาล ไปเสียเลย แต่กลับไประบุถึงหน่วยการปกครองที่ไม่เคยได้รับการจัดตั้งขึ้นมาจริง ๆ คือ ประชาบาล (Municipalities) ท้ายที่สุด เขาจึงสรุปไว้ว่า

ประชาบาล นั้น นอกจากจะพิเคราะห์จากเหตุผลที่ว่า เป็นหน่วยการปกครองที่แยก สาขา มาดำเนินการเกี่ยวกับการสาธารณสุขของท้องถิ่นโดยเฉพาะ มิใช่เป็นรูปหน่วยการ ปกครองตัวเองเช่นความหมายของ เทศบาล ตามความหมายโดยทั่วไปแล้วจะเห็นได้ว่า ผู้ร่าง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้มีเจตนาบัญญัติให้สุขาภิบาลท้องถิ่นที่เป็นทบวงการเมือง หรือเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า ถ้าผู้ร่างมีเจตนาจะให้สุขาภิบาลเป็นทบวงการเมืองแล้ว ก็ ไม่ควรจะใช้ “ประชาบาล” ควรจะใช้ “สุขาภิบาล” โดยตรง... ยิ่งตามร่างภาษาอังกฤษใช้ คำว่า Municipalities ยิ่งทำให้เห็นชัดว่าผู้ร่างมิได้มุ่งหมายให้คำว่า “ประชาบาล” นี้ แทนคำว่า สุขาภิบาล.^{๓๐๙}

^{๓๐๘} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๒ พ.ศ.๒๔๖๘ (๒๔๖๘). พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ บรรพ ๑ และ บรรพ ๒ ที่ได้ตรวจชำระใหม่.

^{๓๐๙} ชำนาญ ยุวบูรณ์ (๒๕๐๓). การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย พิมพ์ เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายสงฆ์ ยุวบูรณ์ ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม ๓๑ มีนาคม ๒๕๐๓. พระ นครฯ, โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมมหาดไทย.

ข้อสังเกตของนายชำนาญ ยุวบูรณ์ ดังกล่าว นับว่าน่าสนใจมาก เพราะในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐบาลได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๖๔^{๓๑๐} ซึ่งได้ระบุ โรงเรียนประชาบาล ไว้ใน มาตรา ๑๗ ว่า หากประชาชนใน หมู่บ้านหนึ่งหรือตำบลหนึ่งมีความพร้อมใจกันอยากจะตั้งโรงเรียนขึ้นในท้องถิ่นนั้น ๆ ก็ให้แจ้งเรื่องแก่นายอำเภอ เรียนผู้ว่าราชการจังหวัดตามลำดับ เพื่อดำเนินการจัดตั้ง โรงเรียนประชาบาล ดังกล่าว โดยการเรียกเก็บเงินบำรุงการศึกษาในท้องที่/ท้องถิ่นนั้น ๆ เรียกว่า เงินศึกษาพลี ซึ่งเป็นการเรียกเก็บเงินจากชาวบ้านเพศชายอายุ ๑๘ - ๖๐ ปี ในอัตราปีละ ๑- ๓ บาท ตามแต่อุปราคาภาคหรือสมุหเทศาภิบาลจะกำหนดห้วงเวลาชำระเป็นปี ๆ ไป^{๓๑๑} และการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาดังกล่าว ก็ไม่ได้ประกาศใช้พร้อมกันทั่วประเทศ ขึ้นอยู่กับความพร้อมของท้องที่/ท้องถิ่น ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเท่านั้น^{๓๑๒}

จะเห็นได้ว่าการก่อตั้ง “โรงเรียนประชาบาล” และการเรียกเก็บ “เงินศึกษาพลี” มีลักษณะเข้ารูปการนำเงินผลประโยชน์มาจัดการจัดการบำรุงการศึกษาแก่ท้องที่/ท้องถิ่น ตามหลัก “ศุขาภิบาลหัวเมืองลักษณะคล้ายมิวนิชิเปอล” อยู่มาก และการใช้คำระหว่าง “ประชาบาล” และ “ประชาภิบาล” ก็มีความใกล้เคียงกัน แต่การดำเนินการจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลดังกล่าว อยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงธรรมการร่วมกับกระทรวงมหาดไทย ไม่ใช่กรมสาธารณสุขที่ดูแลองบุรุษบาล (ศุขาภิบาล/สุขาภิบาล) ในช่วงเวลาเดียวกัน กระนั้นก็ดี การดำเนินการด้านประชาบาลดังกล่าว ย่อมไม่เกี่ยวข้องกับ กรมประชาภิบาล (กรมพยาบาลเดิม) อย่างแน่นอน นี่คือนอกจากการใช้คำศัพท์ที่ค่อนข้างสับสนปนเปออยู่มาก ซึ่งหากกล่าวถึงเพียงแค่ “ประชาบาล” หรือ “ประชาภิบาล” เฉย ๆ โดยไม่ได้สนใจบริบทโดยรอบประกอบแล้วนั้น จะทำให้ไม่สามารถระบุได้เลยว่า “ประชาบาล” ดังกล่าว คือ “Municipalities” ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือ การจัดการจัดการ “โรงเรียนประชาบาล” ของกระทรวงธรรมการ หรือ “กรมประชาภิบาล” อันเป็นชื่อเดิมของ “กรมพยาบาล” และการปกครองแบบ ประชาภิบาล (Municipalities) ที่ชนชั้นนำสยามสมัยรัชกาลที่ ๗ ช่วงหนึ่งเคยใช้กัน ผู้ศึกษาเชื่อว่าการนำคำว่า “ประชาภิบาล” มาใช้ใหม่นี้ นอกจากความสวยงามในความหมายแล้ว ยังเป็นการแยกไม่ให้อับอายกับคำว่า “ประชาบาล” ที่หมายถึงรูปแบบการจัดการโรงเรียนใน

หน้า ๒๑-๒๓.

^{๓๑๐} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๘ พ.ศ.๒๔๖๔ (๒๔๖๔). พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๔๖๔.

^{๓๑๑} Ibid.

^{๓๑๒} เปรมา สัตยาวิฑูพิงศ์ (๒๕๕๙). การศึกษาในสมัยรัชกาลที่ ๗ : ขยายโอกาส มุ่งคุณภาพ พร้อมคุณธรรม. กรุงเทพฯ, มูลนิธิประชาธิปไตย-ราไพพรรณี.

หน้า ๒๙-๓๐.

ท้องถิ่น/ท้องถิ่น ซึ่ง ณ ขณะนั้น ก็ยังคงมีการดำเนินการจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลหลายแห่งในสมัยรัชกาลที่ ๗ อันเป็นนโยบายต่อเนื่องมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๖^{๓๑๓}

คณะกรรมการศึกษามิวนิซิแพลิตีได้เริ่มเดินทางศึกษาเมื่อใดไม่ปรากฏหลักฐาน แต่จากรายงานผลการศึกษาที่กระทรวงมหาดไทยได้รับนั้น ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๗๑ โดยได้ทำการลงนามเอกสารกันในฮ่องกง ก่อนที่นายเกรกจะเดินทางต่อไปยังยุโรป รายงานฉบับดังกล่าวเขียนเป็นภาษาอังกฤษ มีความยาวทั้งหมด ๔๗ หน้า แบ่งออกเป็น ๓ ส่วน ส่วนแรกคือหัวข้อ *รูปแบบการจัดการมิวนิซิแพลิตีในสยาม (The Functioning of municipalities in Siam)* ส่วนที่ ๒ คือ *รูปแบบการจัดการมิวนิซิแพลิตีในประเทศที่ปวงข้าพระพุทธเจ้าได้ไปถึง (The Functioning of municipalities in the other Countries which we have visited)* และหัวข้อสุดท้าย คือ *ความมุ่งประสงค์ของนโยบายในอนาคต (Proposals for future policy)*^{๓๑๔} โดยประเทศใกล้เคียงที่พวกเขาได้ไปศึกษากิจการมิวนิซิแพลิตี ได้แก่ ชาว สิงคโปร์ ฮ่องกง และฟิลิปปินส์

เมื่อพิจารณาในหัวข้อ *ความมุ่งประสงค์ของนโยบายในอนาคต (Proposals for future policy)* ซึ่งผู้ศึกษามองว่าเป็นหัวใจของรายงานฉบับนี้ เพราะเป็นส่วนที่นำความรู้และประสบการณ์จากต่างประเทศที่คณะกรรมการศึกษาได้ประมวลและสรุปออกมาเป็นแนวทางสำหรับการออกแบบนโยบายมิวนิซิแพลิตีในสยาม คณะกรรมการยังเชื่อมั่นใจว่า ด้วยประชาชนสยามในบริเวณเขตเมืองที่มีความเหมาะสมจะจัดตั้งมิวนิซิแพลิตีในอนาคต ล้วนยังไม่ได้รับการศึกษาในระดับที่สามารถอ่านออกเขียนได้เท่าที่ควร (low degree of literacy and want of enlightenment) ปัญหาดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญต่อการวางรากฐานของความเจริญรุ่งเรืองมาก พวกเขาจึงเชื่อมั่นว่าในระยะที่จะสถาปนามิวนิซิแพลิตีขึ้นในสยามนี้เป็นไปไม่ได้เลยที่จะละทิ้งความเป็นทางการในการบริหารจัดการออกไป (the official aspect of municipalities) ดังนั้นข้อเสนอคือเป็นการประสานกันระหว่างความเป็นทางการและไม่เป็นทางการในมิวนิซิแพลิตี ความซื่อสัตย์ควรถือเป็นนโยบายอันสำคัญ (An “honesty first” policy is clearly indicated) ดังที่พวกเขาพบเห็นมาแล้วในการบริหารจัดการการคลังระหว่างข้าราชการส่วนกลางและพนักงานมิวนิซิแพลิตีในประเทศฟิลิปปินส์ ดังนั้นการให้อิสระภาพทางการคลังในสยาม (independent treasurer of municipality in Siam) ในทันทีที่จัดตั้งมิวนิซิแพลิตีขึ้น จึงเป็นสิ่งที่พวกเขาไม่เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น การคลังในระยะตั้งไข่ของมิวนิซิแพลิตีในสยามนี้ควรอยู่ในการควบคุมดูแลของคลังภาค (Klang Pak)^{๓๑๕}

^{๓๑๓} Ibid.

หน้า ๓๓.

^{๓๑๔} สนธิ เตะขานันท์ (๒๕๔๕). แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. นนทบุรี, สถาบันพระปกเกล้า.

หน้า ๔๙.

^{๓๑๕} Proposals for future policy ใน *ibid.*

หน้า ๕๓.

สำหรับกิจการด้านบุรุษภิบาล/ประชาภิบาล (Municipalities) ของสยามทุกวันนี้ ที่ยังอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมสาธารณสุข คณะกรรมการฯ เห็นว่าเป็นสิ่งที่ไม่ก่อให้เกิดผลอันน่าพึงพอใจได้หากยังดำเนินการเช่นนี้ต่อไป (this arrangement will never work satisfactorily) พวกเขาจึงเสนอให้แยกออกมาตั้งเป็น กรมการปกครองท้องถิ่น (Department of Local Government Board) ออกมาต่างหาก โดยให้สังกัดกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ พันธกิจของกรมใหม่ดังกล่าวคือการควบคุมดูแล การสนับสนุนส่งเสริม และให้ความรู้แก่มิวนิซิแพลิตีต่าง ๆ และสำหรับขนาดของมิวนิซิแพลิตีควรจะจัดขึ้นเป็น ๓ ขนาด โดยยึดตามขนาดของรายได้ที่จัดเก็บได้และจำนวนของประชากรในพื้นที่ การเลือกตั้งสมาชิกมิวนิซิแพลิตีที่ไม่ใช่ข้าราชการเป็นสิ่งที่จำเป็น และกระบวนการเลือกตั้งท้องถิ่นดังกล่าวจะจัดอย่างไม่เป็นทางการ (the election might be informal) หรือจะโดยใช้บัตรลงคะแนนเลือกตั้งก็ได้ (ballot papers)^{๓๑๖}

สำหรับมิวนิซิแพลิตีชั้นเอกนั้น (the first class) สมาชิกในสภามิวนิซิแพลิตีควรประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ตัวแทนของกรมสาธารณสุข (นายแพทย์สุขาภิบาล) นายอำเภอ และกำนันในเขตมิวนิซิแพลิตีนั้น ๆ และสมาชิกที่ไม่ได้เป็นข้าราชการ (unofficial members) ที่มาจากการเลือกตั้งอีก ๔ คน รวมเป็น ๙ คน และสำหรับมิวนิซิแพลิตีชั้น ๒ และ ๓ ให้คงจำนวนสมาชิกข้าราชการในสภามิวนิซิแพลิตีไว้ แต่ให้ลดจำนวนสมาชิกสภาที่ไม่ใช่ข้าราชการเหลือเพียง ๒ หรือ ๑ คนตามลำดับ^{๓๑๗}

แม้จะเห็นความพยายามในการถืบตัวให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแบบมิวนิซิแพลิตีให้หลุดพ้นออกจากการควบคุมดูแลของหน่วยงานสาธารณสุขอย่างที่กล่าวไปแล้ว ทางคณะกรรมการฯ ได้ยืนยันหนักแน่นว่าความสำคัญของการรักษาสุขอนามัยของชาตินั้นเป็นสิ่งที่สำคัญ (health of the nation) พวกเขาจึงให้ความสำคัญกับการจัดการน้ำอุปโภคบริโภค การรักษาความสะอาดตามมาตรฐานสุขาภิบาล (Sanitation) และการจัดการทอระบายน้ำยังเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังคำที่กล่าวที่ว่า “การไม่มีโรคคือลาภอันประเสริฐ” (health is the best from of wealth) ทั้งนี้พวกเขายังเสนอด้วยอีกว่าการผลิตไฟฟ้า (the supply of electricity) ควรเป็นพันธกิจอีกอย่างหนึ่งของมิวนิซิแพลิตีด้วย^{๓๑๘}

นอกเหนือไปจากไฟฟ้าแล้ว ประเด็นการตั้งโรงพยาบาลขึ้นในท้องที่/ท้องถิ่นที่เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจ เพราะการที่ได้ไปเยี่ยมชมกิจการโรงพยาบาล ทำให้พวกเขาปฏิเสธไม่ได้เลยว่าโรงพยาบาลจะดำเนินการได้อย่างดีเยี่ยมหากอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลกลาง เพราะ

^{๓๑๖} Ibid.

หน้า ๕๔.

^{๓๑๗} Ibid.

^{๓๑๘} Ibid.

หน้า ๕๕.

รัฐบาลมีกรมสาธารณสุขที่มีหน้าที่ความเชี่ยวชาญในกิจการนี้ (expert knowledge) ยิ่งกว่านั้นพวกเขายังมีความเห็นว่าโรงพยาบาลไม่ว่าจะตั้งอยู่นอกหรือในเขตมิวนิซิแพลิตีก็ไม่ควรมีความแตกต่างกันใดในมาตรฐานของการรักษาพยาบาล (Hospitals cannot differentiate between patients inside and outside municipal areas.) ทางคณะกรรมการฯ จึงตั้งคำถามกลับไปว่า แล้วเหตุใดบรรดามิวนิซิแพลิตีจึงไม่จ่ายเงินอุดหนุนกิจการโรงพยาบาลแก่รัฐบาลเสียเลยเล่า เพราะในกรณีนี้เงินจากท้องที่/ท้องถิ่น ย่อมถูกบริหารจัดการได้ดีกว่าในมือของรัฐบาลกลาง^{๓๑๙}

นอกเหนือไปจากนั้น คณะกรรมการฯ ยังยืนยันหนักแน่นว่ามิวนิซิแพลิตีควรจะมีอำนาจในการตรากฎหมายท้องถิ่นเป็นของตนเอง (bye-laws - ต่อมาแปลว่า เทศบัญญัติ) โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ อาทิ ขยะมูลฝอย ตลาด การจราจร หรือ ร้านจำหน่ายเครื่องดื่ม พนักงานในมิวนิซิแพลิตีในช่วงแรกอาจเป็นข้าราชการ ก่อนเปลี่ยนรูป (side-tracked) มาเป็นเจ้าพนักงานสังกัดมิวนิซิแพลิตี^{๓๒๐}

ท้ายที่สุด คณะกรรมการศึกษามิวนิซิแพลิตี ได้เขียนข้อความเพื่อเป็นการให้กำลังใจแก่รัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในอุปสรรคต่าง ๆ เกี่ยวกับนโยบายจัดตั้งมิวนิซิแพลิตีที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ว่าต้องเผชิญในอนาคต ว่า

กรุงโรมไม่ได้สร้างเสร็จสิ้นภายในวันเดียว แลปวงข้าพระพุทธเจ้า หวังใจอย่างสุดซึ้งว่า ณ ขณะนี้ แม้แนวคิดมิวนิซิแพลิตีจะยังเป็นเพียงแค่ความฝัน (now only a dream) แต่มันสามารถเป็นจริงได้โดยการริเริ่มไปที่ละเล็กละน้อย

...ความจำเริญสถาพร จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเกิดขึ้นอย่างช้า ๆ และจากทีละแล้ว ๆ มาจะเห็นได้ว่า มักจะปรากฏปัจจัยบางประการเข้ามาสอดแทรกให้เฉไฉอยู่เสมอ (discouraging factors)

ดังที่ประวัติศาสตร์แห่งมิวนิซิแพลิตีของทุก ๆ ชาติ ได้เป็นเครื่องพิสูจน์ในเรื่องนี้มาแล้ว^{๓๒๑}

อย่างไรก็ดี ได้ปรากฏข้อนำสังเกตบางประการในรายงานฉบับนี้ กล่าวคือ แม้จะเป็นการลงนามร่วมกันของคณะกรรมการศึกษาฯ ทั้ง ๓ คนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐจากกระทรวงมหาดไทย กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ แต่รายงานฉบับดังกล่าวกลับถูกประทับรับรองสำเนาลงวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๗๑ โดย Khun Vuthi Voravej หรือ ขุนวุฒิวรเวช (เจริญ สุภา

^{๓๑๙} Ibid.

หน้า ๕๖.

^{๓๒๐} Ibid.

^{๓๒๑} Ibid.

หน้า ๕๗.

โสดก) ซึ่งเป็นข้าราชการประจำกรมสาธารณสุข ย่อมแสดงว่าเอกสารชิ้นนี้ถูกจัดทำขึ้นภายใต้ความดูแลรับผิดชอบของกรมสาธารณสุขเจ้าของพันธกิจด้านประชาภิบาล (Municipality) ทั้งนี้ รายงานฉบับดังกล่าวถูกเสนอต่อเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยคนใหม่ คือ สมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ซึ่งทรงย้ายจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงกลาโหมมารับตำแหน่งนี้แทนสมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ ในวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๑

ต่อมาทางกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือแจ้งไปยังกรมราชเลขาธิการ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๗๑ เพื่อถวายแก่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทอดพระเนตรต่อไป โดยทางกระทรวงฯ ได้แนบรายงานฉบับดังกล่าวพร้อมความเห็นเพิ่มเติมของ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ความว่า

เปนอันว่ายังไม่มีย่อเปลี่ยนแปลงไปจากระเบียบการปัจจุบันอย่างผาดโผนเท่าไรนัก, เพราะ...ตามฐานแห่งพฤติการณ์ในเวลานี้จะแก้ไขให้ทีเดียว เช่น จะลบล้างลักษณะที่อยู่ในอำนาจราชการให้พ้นไปในทันใดนั้น ยังเป็นการพันวิสัย หรือจะวางนโยบายอย่างอื่นใด ก็ย่อมก่อปรัดด้วยอันตราย.

ข้าพเจ้ามีความเห็นว่า กรรมการดำริการนี้ และวางทางดำเนินไปอย่างระมัดระวังมาก, ประสงค์ต่อความมั่นคงยิ่งกว่าจะเปลี่ยนแปลงโดยเร่งรีบ ซึ่งข้าพเจ้าก็เห็นว่า น่าจะเปลี่ยนความคิดที่ถูกต้อง, เพราะได้เพียงนี้แล้ว ก็อาจก่อการสืบไปอีกได้โดยลำดับ, แต่หากบางทีจะไม่ทันพระราชประสงค์ที่จะทรงจำนงพระราชหฤทัย.

อนึ่ง การเรื่องนี้อยู่เกี่ยวไปถึงหน้าที่ทบวงการหลายกระทรวงด้วยกัน. โดยความคาดหมายว่า อาจจะทรงปรึกษาในที่ประชุมเสนาบดีสภาสักวันหนึ่ง, จึงได้พิมพ์สำเนา รายงานนี้เป็นจำนวนมากฉบับ และส่งมาพร้อมหนังสือนี้รวม ๑๘ ฉบับ.^{๓๒๒}

จากข้อความข้างต้นสะท้อนว่า เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงเห็นพ้องกับข้อเสนอต่าง ๆ ที่คณะกรรมการศึกษาฯ ได้เขียนรายงานส่งมอบมา และข้อเสนอดังกล่าวก็ไม่ได้ผิดจากความคาดหมายที่พระองค์เคยทรงคาดการณ์ไว้เท่าใด และยิ่งเป็นการตอกย้ำไปด้วยว่า การคิดอ่านกระทำการอย่างค่อยเป็นค่อยไปในเรื่องการจัดประชาภิบาล คือหนทางที่ดีที่สุด เพื่อป้องกันความผิดพลาดที่จะพาไปสู่อันตราย แต่ทั้งนี้กรมพระนครสวรรค์ก็ทรงแจ้งแก่พระทัยดีว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์เร่งรัดให้ดำเนินการเรื่องนี้ให้สำเร็จเพียงใด ด้วยเหตุนี้พระองค์ได้ทรงเตือนสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวว่าเรื่องการตั้งประชาภิบาลนี้เป็นเรื่องใหญ่ ที่มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันในหลายส่วนราชการ จึงต้องนำมาหารือกันในที่ประชุมเสนาบดีสภาเสียก่อน

^{๓๒๒} กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ถึงเจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ เรื่อง “โครงการประชาภิบาลตามความเห็นของกรรมการ” ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๗๑ ใน ibid.

เป็นอันว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นพ้องกับข้อเสนอของรายงานฉบับดังกล่าวของคณะกรรมการศึกษามิวนิซิเปิลิตี ตลอดจนข้อเสนอเพิ่มเติมของกรมพระนครสวรรค์วรพินิต ดังที่ปรากฏพระราชหัตถเลขา ความว่า

รายงานนี้เห็นว่าทำดีมาก เรื่องที่แนะนำให้จัดการ ฉันมีความเห็นพ้องด้วยเป็นส่วนมาก และในขั้นต้นนี้ก็หาได้มีความประสงค์ให้ทำอะไรไปมากกว่าที่กรรมการเสนอขึ้นมาที่จริงไม่ได้ว่าจะให้มีการโหวตเลยด้วยซ้ำ แต่ถ้าให้มีได้สำหรับเมืองโต ๆ ก็อาจเป็นประโยชน์ดี.

สำหรับกรุงเทพนั้น น่าจะคิดไว้เหมือนกัน เห็นว่าทำตามรูปคล้ายอย่างที่สิงคโปร์และฮ่องกง เลือกระเบียบที่เหมาะสม ระหว่างวิธีของสองเมืองนั้น ก็น่าจะทำได้.

เรื่องนี้ควรเสนอเสนาบดีสภา ให้ส่งสำเนาให้แต่บัดนี้ แต่การประชุมเห็นจะต้องรอไว้จนกว่ากรมหลวงกำแพงเพชรจะเสด็จกลับจากเกาะสุมาตรา..^{๓๒๓}

ข้อความดังกล่าวได้สะท้อนความเป็นเสรีนิยมของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอย่างมาก แม้ว่าจะทรงพระอำนาจอย่างอาญาสิทธิราชย์ แต่กลับไม่ทรงใช้อำนาจเด็ดขาดนั้นในทันที การจัดประชาธิปไตยจึงเป็นการตกลงและหารือร่วมกันของชนชั้นนำสยามที่ดำรงตำแหน่งสำคัญในราชการกระทรวงต่าง ๆ ทั้งนี้ การรับฟังความเห็นและอ่านรายงานราชการที่ถูกเสนอขึ้นตามลำดับชั้นอย่างละเอียดด้วยพระองค์เอง จึงเป็นทั้งข้อดีและข้อจำกัดอย่างหนึ่ง อันทำให้นโยบายการจัดตั้งประชาธิปไตยหรือมิวนิซิเปิลิตีในสมัยรัชกาลที่ ๗ ดำเนินไปอย่างเชื่องช้าไม่ต่างต่างกับรัชกาลก่อน ๆ

ทั้งนี้ ก่อนที่การประชุมเสนาบดีสภาจะเริ่มขึ้น ทางกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ได้ยื่นข้อเสนอทักท้วงรายงานของคณะกรรมการฯอันปรากฏใน *บรรณที่กความเห็น เรื่องที่จะจัดสุขาภิบาลตามหัวเมือง* ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๑ ซึ่งบันทึกฉบับดังกล่าว ได้รับการอ่านและนำเสนอในที่ประชุมเสนาบดีสภาในวันเดียวกันนั้นด้วย กระทรวงพระคลังฯให้ความเห็นเรื่องที่จะตั้งกรมขึ้นใหม่เพื่อควบคุมดูแลสุขาภิบาลหัวเมืองนั้น ว่า

การที่จะมีกรมขึ้นใหม่จะเพาะการ คงจะดีกว่าที่รวมอยู่ในกรมสาธารณสุขเปนแน่ แต่ทว่าคิดถึงการที่จะไม่ให้เปลืองเงินแล้ว ถึงแม้จะรวมอยู่ ก็ไม่เห็นเปนปัญหาขัดข้องอันใด เพราะตามรายงานของกรรมการได้ความว่า กรมสาธารณสุขไม่เอาใจใส่ในการทำงานของ

^{๓๒๓} พระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อความเห็นของกรรมการ เรื่อง การจัดการสุขาภิบาล (ประชาธิปไตย) ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๗๑ ใน *ibid.*

สุขาภิบาล...(เพราะ)...กรมต่าง ๆ ที่มีงานหลายแผนกรรมอยู่ก็มีอยู่มาก ในกรมสาธารณสุข
จะรวมงานของสุขาภิบาลอีกแผนกหนึ่งก็ไม่เห็นจะมากเกินไป...^{๓๒๔}

ความกังวลใจในประเด็นงบประมาณนี้ เป็นสิ่งที่รัฐบาลทุกประเทศทั่วโลกหลังจากมหา
สงคราม (สงครามโลกครั้งที่ ๑) ต้องประสบพบเจอกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก สยามจำเป็นต้อง
ดำเนินนโยบายการคลังแบบอนุรักษ์นิยมอย่างเคร่งครัดตามคำแนะนำของที่ปรึกษาชาวอังกฤษ คือ
Sir Edward Cook และ Edmund Leo Hall-Patch จนกระทั่งวิกฤตดังกล่าวได้ไปถึงจุดสุดยอดใน
สยามในช่วงปี พ.ศ. ๒๔๗๓^{๓๒๕} ด้วยนโยบายทางการคลังอันรัดกุมดังกล่าว ทำให้ความพยายามใด ๆ
ที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงินจำนวนมากในช่วงเวลานี้ จึงเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์อย่างยิ่งในสายพระเนตร
ของ พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ

ทางกระทรวงฯได้ชี้แจงต่อไปว่า สำหรับเงินภาษีที่รัฐบาลจะยกให้แก่สุขาภิบาล ได้แก่ ภาษี
โรงเรือน ภาษีโรงฆ่าสัตว์ และภาษีค่าล้อเลื่อนนั้น ภาษีทั้ง ๓ ประการนี้นับว่าเหมาะสมเพียงพอต่อการ
บริหารจัดการสุขาภิบาลแล้ว ไม่สมควรจะเพิ่มเติมอีก^{๓๒๖} สำหรับกรณีโรงพยาบาลของสุขาภิบาลที่มี
อยู่แล้วนั้น ตามที่คณะกรรมการฯ เสนอว่าควรยกให้รัฐบาลบริหารจัดการ เสนาบดีกระทรวงพระคลัง
มหาสมบัติ ทรงเห็นว่า

ควรเปนของประชาชนมากกว่าเปนของรัฐบาล เพราะการโรงพยาบาลยังมีมากแห่งก็
ยิ่งดี รัฐบาลจะทำเช่นนั้นไม่ได้ ถ้าให้ประชาชนเขารวมกันทำ ในต่อไปเมื่อบ้านเมืองเจริญ
ก็คงจะมีมากขึ้นได้^{๓๒๗}

จะเห็นได้ว่าทางกระทรวงพระคลังฯ มีความเห็นว่าการบริหารจัดการโรงพยาบาลในท้องที่/
ท้องถิ่น ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลท้องที่เป็นสิ่งที่เหมาะสมแล้ว เพราะเงินรายได้ที่จัดเก็บได้
จากท้องที่/ท้องถิ่นแห่งนั้น ควรจะใช้กับกิจการอันจะก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ
อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษาไม่สามารถทราบได้เลยว่า ในประเด็นเรื่องโรงพยาบาลควรเป็นหน้าที่ของท้องที่/

^{๓๒๔} บรรทัดความเห็น เรื่องที่จะจัดสุขาภิบาลตามหัวเมือง ตามพระดำริของเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ลง
วันที่ ๑๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๑ ใน ibid.

หน้า ๖๑.

^{๓๒๕} วีรวัลย์ งามสันติกุล (๒๕๕๙). ประชาธิปไตยสมัยใหม่ในระบอบการปกครองประเทศไทย. กรุงเทพฯ, มูลนิธิประชาธิปไตย-
รำไพพรรณี.

หน้า ๑๔๘-๑๔๙.

^{๓๒๖} บรรทัดความเห็น เรื่องที่จะจัดสุขาภิบาลตามหัวเมือง ตามพระดำริของเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ลง
วันที่ ๑๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๑ ใน สนธิ เตะขานันท์ (๒๕๕๕). แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ
ประชาธิปไตย ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. นนทบุรี, สถาบันพระปกเกล้า.

หน้า ๖๑.

^{๓๒๗} ibid.

หน้า ๖๑-๖๒.

ท้องถิ่นนี้เป็นความพยายามที่จะ “ผลักดัน” ออกไปจากหน้าที่รับผิดชอบด้านงบประมาณและการคลังของรัฐบาล หรือว่า เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ หวังใจจะให้เป็นไปตามหลักการปกครองท้องถิ่นที่โดยลำพังราษฎร (Local self – government หรือ ในความหมายปัจจุบัน คือ การปกครองตนเองตามหลักการปกครองท้องถิ่น) อย่างแท้จริง

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตรัสในที่ประชุมเสนาบดีสภาว่า พระองค์ทรงไม่เห็นด้วยกับการตั้งกรมใหม่ขึ้นมาเพื่อควบคุมดูแลสุขาภิบาล และการให้อิสระภาพ (independence) แก่สุขาภิบาลอาจทำให้เกิดความยุ่งยากขึ้นได้^{๓๒๘} ส่วนการกำหนดอาณาเขตของประชาภิบาล (Municipal boundaries) เป็นสิ่งที่ทรงเห็นว่าสำคัญ เพราะเมื่อขยายพื้นที่ของไปมากเท่าใดก็จะจัดเก็บเงินรายได้ได้มากขึ้นเท่านั้นเป็นเงาตามตัว ทั้งนี้ การให้อำนาจแก่ประชาภิบาลในการตราบทกฎหมายของท้องถิ่น อาทิ กฎหมายว่าด้วยการหาบแร่ (hawkers) หรือกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้างอาคาร (building law) อาจทำให้เกิดปัญหายุ่งยากตามมาได้อีกเช่นกัน ในขั้นนี้จึงทรงเห็นว่าให้อำนาจของรัฐบาลไปก่อน และรัชกาลที่ ๗ ได้ตรัสทิ้งท้ายไว้อย่างน่าสนใจ ว่า

รายงานของกรรมการนี้เป็นเพียงแต่ preliminary report เท่านั้น จะต้องทดลองกันต่อไปอีก ถ้าทดลองทำได้ในเมืองใหญ่ ๆ เช่น นครปฐม จะดี เพื่อฝึกหัดข้าราชการและประชาชน

...ถ้าเรามี Municipal Government ไม่ได้ จะมี Parliamentary Government อย่างไรได้ ถ้าหากว่าต่อไปภายหน้าเราจำจะต้องมี Parliamentary Government แล้ว เราต้องพยายามจัดให้มี Municipal Government ขึ้นให้ดีกว่าก่อน.^{๓๒๙}

ข้อความในวรรคสุดท้ายที่ยกมาข้างต้น ย่อมยืนยันได้ว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชประสงค์อย่างแรงกล้าที่จะให้สภาประชาภิบาล (สภามินิซิเปิลิตี) ที่จะเร่งจัดขึ้นนี้เป็นเสมือนการทดลอง หรือ โรงเรียนการปกครอง เพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่ประชาชนไปสู่การปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary Government) ซึ่งเป็นนโยบายที่นับว่ามีความก้าวหน้าอย่างยิ่ง เพราะเป็นความพยายามที่จะก้าวข้ามการปกครองรูปแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระองค์ทรงสืบทอดอยู่ไปสู่แนวคิดประชาธิปไตย (Democracy) ที่พระองค์เคยทรงวางแนวนโยบายไว้ตั้งแต่ช่วงต้นรัชกาล และแนวคิดการทดลองผ่าน “โรงเรียนการปกครอง” นี้ ผู้ศึกษาเชื่อว่าเป็นการนำแนวคิดของ John Stuart Mill มาดัดแปลงให้เข้ากับงานองกับสภาพแวดล้อมในสยามเสียใหม่ ตามที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเข้าพระราชหฤทัยว่าการณ์เป็นเช่นนั้น นับว่าเป็นการรับ

^{๓๒๘} รายงานเสนาบดีสภา ที่ ๑๘/๒๔๗๑ วันเสาร์ที่ ๑๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๑ ใน ibid.

หน้า ๖๔.

^{๓๒๙} Ibid.

และปรับให้แนวคิดจากตะวันตกกลายเป็นท้องถิ่น (localisation) ซึ่งเป็นแนวทางเดียวกับที่รัฐบาลในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ได้เคยกระทำมาแล้วในการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ และสุขาภิบาลท้องที่ตามหัวเมือง เมื่อ ๓ ทศวรรษก่อนหน้านี้อย่างนี้

จากประชาภิบาล สู่ เทศบาล : การเผยตัวของเทศบาลในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

หลังจากการประชุมเสนาบดีสภาครั้งที่ ๑๘/๒๔๗๑ พ.ศ. ๒๔๗๑ ไม่ปรากฏหลักฐานเกี่ยวกับการนำเรื่องประชาภิบาล (มิวนิซิแพลิตี) ขึ้นมาพิจารณาอีกเลยตลอดปี พ.ศ.๒๔๗๒ กระนั้นก็ดี หลังจากที่นายเครก (R. D. Craig) ได้เดินทางกลับมาจากยุโรปถึงสยามในปี พ.ศ. ๒๔๗๓ เขาได้นำส่งรายงานเกี่ยวกับการจัดการประชาภิบาลอีกฉบับ โดยปรากฏเนื้อหาเน้นเฉพาะในประเศยุโรป อาทิ ประเทศอังกฤษ เยอรมัน ฝรั่งเศส อิตาลี และท้ายที่สุดได้กลับมาพูดถึงประเด็นการจัดตั้งมิวนิซิแพลิตีในกรุงเทพฯ อีกครั้ง รายงานฉบับดังกล่าว คือ *Memorandum on Municipality* (๑๙๒๙) โดยเขาได้จัดทำขึ้นเพียงคนเดียว ทั้งนี้ เอกสารชุดนี้จะทำในช่วงราว ๆ พ.ศ. ๒๔๗๒ เพราะได้ถูกเสนอต่อกรมสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทยในวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๒ (ปฏิทินใหม่ พ.ศ.๒๔๗๓)

และในอีกเกือบ ๕ เดือนถัดมา กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือเรื่อง *ตั้งคณะกรรมการพิจารณาลักษณะการปกครองชุมชนโดยวิธีจัดเป็น Municipality* ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๓ (ปฏิทินใหม่) ถึงเจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ โดยกรมพระนครสวรรค์วรพินิต เสนาบดีกระทรวงฯ ได้ทรงแจ้งว่า เมื่อได้รับเอกสาร *Memorandum on Municipality* (๑๙๒๙) จากนายเครกมาแล้ว ทางกระทรวงมหาดไทยได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณำบันทึกฉบับนี้ ประกอบด้วย อธิบดีกรมนคราทร (พระยาสุรินทรราชา) สมุหพระนครบาล (เจ้าพระยามุขมนตรี) และอธิบดีกรมสาธารณสุข (หม่อมเจ้าสกลฯ) โดยทางกระทรวงฯ ได้แนบ เอกสาร *Memorandum on Municipality* (๑๙๒๙) พร้อมทั้ง *บันทึกความเห็นของกรมการพิจารณารายงานของนาย อาร์. ดี. เครก เรื่องเทศบาลในกรุงเทพฯพระมหานคร* ลงวันที่ ๓๐ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๒ (ตามปฏิทินเก่า) เพื่อวิจารณ์ถึงความเป็นไปได้ของแนวคิดที่จะตั้ง “เทศบาลในกรุงเทพฯพระมหานคร” ที่นายเครกได้นำเสนอ^{๓๓๐}

จากเอกสารชุดนี้เป็นที่ประจักษ์ว่า สาแทรกของแนวคิดเทศบาลในประเทศไทยได้ “เผยตัวตน” ขึ้นแล้วในที่สุด อันเป็นผลมาจากการบัญญัติคำว่า “เทศบาล” ขึ้นมาครั้งแรกในช่วง พ.ศ. ๒๔๗๒ - ๒๔๗๓ นี้ อ้างอิงจากการที่คณะกรรมการได้ให้ความเห็นต่อบันทึก *Memorandum on*

^{๓๓๐} กรมพระนครสวรรค์วรพินิตฯ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ถึงมหาเสวกเอก เจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ เรื่อง “ตั้งกรรมการพิจารณาลักษณะการปกครองชุมชนโดยวิธีจัดเป็น Municipality” ซึ่งมีนาย อาร์. ดี. เครก เป็นประธาน” ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม พ.ศ.๒๔๗๓ และ *Memorandum on Municipality* ของนาย อาร์. ดี. เครก ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๓ ใน *ibid.*

Municipality (๑๙๒๙) ในหัวข้อ “Bangkok” โดยใช้ชื่อว่า *บันทึกความเห็นของกรมการพิจารณา* รายงานของนาย อาร์.ดี.เครก เรื่องเทศบาลในกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๓๐ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๒ (ตามปฏิทินเก่า) ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เท่ากับว่า คณะกรรมการฯ ดังกล่าว ได้แปลคำว่า “Municipality” ว่า “เทศบาล” ไม่ใช่ “ประชาภิบาล” อีกต่อไป

สำหรับเหตุผลที่คณะกรรมการฯ ได้บัญญัติศัพท์คำว่า “เทศบาล” ขึ้นแทน “ประชาภิบาล” ผู้ศึกษาพบว่าคณะกรรมการฯ ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการบัญญัติศัพท์ดังกล่าว คือ หม่อมเจ้า สกลวรรณกร วรวรรณ อธิบดีกรมสาธารณสุข ดังที่ทรงบรรยายใน *โครงปฐฐ เรื่องการป้องกันผู้ร้าย ด้วยวิธีการบำรุง ณ ที่ประชุมสมุหเทศาภิบาล* ปีที่ ๑๕ พ.ศ.๒๔๗๓ ว่า “ประชาภิบาล” คือ “ปับลิก เว็ลแฟร์” (Public welfare) ซึ่งโครงการดังกล่าวมีกันด้วย ๔ ประการ คือ นิคมโรคจิต ทัศนนิคม อนาณานิเคราะห์ และการสงเคราะห์ผู้หญิงและเด็ก^{๓๓๑} และคำว่า “เทศบาล” นั้น ได้ทรงอธิบายไว้ใน เอกสารของกรมสาธารณสุขฉบับพิเศษ ปี พ.ศ. ๒๔๗๒ ว่า

เทศบาล คืออะไร คำว่า เทศบาล ประกอบขึ้นด้วยคำสันสกฤต ๒ คือ คือ “เทศ” แปลว่าถิ่นและ “บาล” แปลว่าปกครอง ในที่นี้จะจำกัดความให้แคบกว่าการปกครองท้องที่ โดยเบ็ดเสร็จ คือหมายเฉพาะถึงการปกครองชุมชน

กล่าวในทางกฎหมาย เทศบาล คือ การปรุงแต่งราษฎรในท้องที่แห่งหนึ่งแห่งใด ขึ้นเป็นนิติบุคคลโดยอำนาจรัฐบาล และในฐานะเป็นนิติบุคคลตั้งว่านี้ รัฐบาลอนุญาตให้ใช้อำนาจซึ่งระบุไว้โดยกฎหมาย ในอันที่จะออกอนุบัญญัติเกี่ยวกับกิจการภายในเขตท้องที่ของตน ในทางการปกครอง เทศบาลเป็นระเบียบปกครองซึ่งบริหาร หรือควบคุมกิจการโดยใช้สติปัญญาของบุคคลจำนวนมากที่สุด...

ในทางการเงิน อาจเปรียบเทศบาลกับสมาคมอันหนึ่งซึ่งเรียกรวมสมาชิกเพื่อบำรุงตนเอง คือเก็บภาษีอากรจากราษฎรในเขตโดยอนุมัติของรัฐบาล สำหรับใช้จ่ายเพื่ออนุวรรตน์ตามวัตถุประสงค์ ฐานะตามกฎหมายรวมทั้งวิธีการปกครองและการเงินลำพังตั้งว่านี้ จึงเป็นลักษณะโดยเฉพาะของสภาผู้ปกครองเมืองใหญ่น้อย หรือแม้ชุมชนขนาดย่อมในชนบท ซึ่งจะเรียกโดยสามัญนามว่า เทศบาล^{๓๓๒}

^{๓๓๑} โครงปฐฐ เรื่อง การป้องกันผู้ร้ายด้วยวิธีการบำรุง โดย หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ พ.ศ. ๒๔๗๓ ใน หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ (๒๔๙๙). *ประวัติกับปฐฐฎาของหม่อมเจ้า สกลวรรณกร วรวรรณ พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ณ วัดมกุฏกษัตริยาราม วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๙*, ไม่ปรากฏ.

หน้า ๓๖.

^{๓๓๒} Ibid.

หน้า ๙-๑๑.

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าหม่อมเจ้าสกุลฯ อธิบดีกรมสาธารณสุข ในฐานะผู้บังคับบัญชาของบูรพาภิบาล อันมีอำนาจหน้าที่ต้องดูแลและควบคุมสุขาภิบาลทั่วประเทศ เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการบัญญัติศัพท์คำว่า “เทศบาล” ขึ้นแทนการใช้ “ประชาภิบาล” ดังที่ปรากฏการยืนยันหลักฐานในหนังสือพระราชทานเพลิงพระศพของพระองค์เอง^{๓๓๓} และทรงจำกัดความหมายของคำว่า “ประชาภิบาล” ว่าเป็น “ปับลิก เว็ลแฟร์” (Public welfare) ซึ่งในความหมายของพระองค์คือ การสงเคราะห์ประชาชนโดยรัฐ โดยที่รัฐบาลจัดให้มีนิคมโรคจิต ทัศนนิคม อนามัยนคร และ การสงเคราะห์ผู้หญิงและเด็ก และในปัจจุบันมีความหมายเพียงว่า “สวัสดิภาพ/สวัสดิการของประชาชน” เท่านั้น

ดังนั้น จากรายงานประชุมของเสนาบดีสภา ครั้งที่ ๑๘/๒๔๗๑ ที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบในหลักการ “อาณาเขตของประชาภิบาล” หรือ “Municipal Boundaries” ว่าเป็นสิ่งที่สำคัญมาก เพราะเมื่อขยายเขต Municipality ออกไปให้กว้างขวางขึ้นเท่าไร ก็ย่อมหมายถึงรายได้ที่จะสามารถจัดเก็บได้มากขึ้นเท่านั้น^{๓๓๔} ทั้งนี้ “อาณาเขต” คือสิ่งเดียวกันกับคำว่า “พื้นที่” หรือ “เทศะ” (space) โดยนัยแล้ว “เทศบาล” จึงหมายถึงหน่วยการปกครองท้องถิ่นเชิงพื้นที่ในท้องถิ่น/ท้องที่ และการปกครองท้องถิ่นเชิงพื้นที่ในท้องถิ่น/ท้องที่ (โดยนัยคือ เทศบาล) ย่อมมีความหมายครอบคลุมมากกว่าคำว่า “ประชาภิบาล” ที่ถอดความเดิมตรงตัวได้ว่าเป็นเพียง “การปกครองโดยประชาชน” (ประชา+อภิบาล) หรือความหมายใหม่โดยหม่อมเจ้าสกุลฯ ให้ไว้คือ “การสงเคราะห์ประชาชนโดยรัฐ” (Public welfare)

ในประเด็นการบัญญัติศัพท์คำว่า “เทศบาล” ขึ้นแทน “ประชาภิบาล” ดังกล่าว จึงเป็นเสมือนหมุดหมายอันสำคัญที่ได้ก่อร่างสร้างตัวตนของเทศบาลขึ้นมาในฐานะองค์การหรือนิติบุคคลหรือหน่วยการปกครองในเขตท้องที่/ท้องถิ่น ที่แยกออกจากกระทรวงทบวงกรมของราชการ และคำว่า “เทศบาล” นี้จะถูกนำไปใช้ประโยชน์อีกหลายครั้งในพระราชบัญญัติเทศบาลทุกฉบับตลอดจนสืบเนื่องต่อมาจนถึงปัจจุบัน และในอีกข้อสังเกตประการหนึ่ง ผู้ศึกษาพบว่าการประกาศจัดตั้งสุขาภิบาล/สุขาภิบาลในอดีตก่อนการปรากฏขึ้นของ *ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๑* นั้น ไม่มีการแนบ “ผังเมือง” อันแสดงอาณาเขตของสุขาภิบาล/สุขาภิบาล ลงในประกาศจัดตั้งแต่อย่างใด แต่เป็นเพียงแต่การกล่าวถึงพื้นที่ว่าเริ่มต้นจากจุดใด ไปสิ้นสุดที่จุดใด บริเวณหลักกิโลเมตรที่เท่าไรอย่างคร่าว ๆ เท่านั้น แต่สำหรับแนวคิดเทศบาลในสมัยรัชกาลที่ ๗ ใน *ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๑*...

^{๓๓๓} Ibid.

หน้า ๑๑.

^{๓๓๔} รายงานเสนาบดีสภา ที่ ๑๘/๒๔๗๑ วันเสาร์ที่ ๑๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๑ ใน สนธิ เตะขานันท์ (๒๕๔๕).

แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. นนทบุรี, สถาบันพระปกเกล้า.

หน้า ๖๔.

นี้ ได้ระบุหัวข้อ “การสำรวจรังวัดและกำหนดโครงการ” อยู่ในส่วนของหัวข้อ “การจัดตั้งเทศบาล” อีกด้วย

โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดให้การจัดตั้งเทศบาลใด ๆ จะต้องมีแผนผังและการจำกัดเขตของเทศบาล^{๓๓๕} ซึ่งแนวความคิดการแนบ “แผนผัง” หรือ “ผังเมือง” ของเทศบาลดังกล่าว ไม่เคยมีขึ้นเลยในช่วงการจัดตั้งสุขาภิบาล/สุขาภิบาลในอดีต ยิ่งกว่านั้น ผู้ศึกษาเชื่อว่าแนวคิดเรื่องการแนบ “แผนผัง/ผังเมือง” ของเทศบาลนี้ มาจากแนวคิดเรื่องการจัดการผังเมืองของหม่อมเจ้าสกลวรรณากร วรวรรณ ด้วย ดังที่มีหลักฐานว่าทรงผลักดันการจัดการผังเมืองมาตลอดที่ทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมสาธารณสุข^{๓๓๖} และพระประสงค์ดังกล่าวทรงกระทำสำเร็จเบื้องต้นผ่านการที่ *ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗...* ได้ระบุเรื่องแผนผัง/ผังเมืองของเทศบาล เอาไว้และแนวคิดดังกล่าวได้ปรากฏสืบเนื่องมาถึงพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับปัจจุบันเช่นกัน

อย่างไรก็ดี ควรต้องกล่าวไว้ด้วยว่าแม้จะมีแนวความคิดการจัดตั้ง “เทศบาล/มิวนิซิแพลิตี” มาตั้งแต่ต้นรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ก็ยังคงปรากฏการประกาศตั้งสุขาภิบาลขึ้นมาในพื้นที่ใหม่อีก ๙ แห่งในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๗๑ - ๒๔๗๔ หลังจากไม่ได้จัดตั้งขึ้นมาอีกเลยกว่า ๑๐ ปี (ครั้งสุดท้ายในปี พ.ศ. ๒๔๖๐)^{๓๓๗} และน่าสังเกตด้วยว่ามีการเปลี่ยนการสะกดจาก “สุขาภิบาล” เป็น “สุขาภิบาล” อย่างเป็นทางการทางการในรัชกาลนี้เอง

ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗... และเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนปกครองตนเองของรัฐ สมบูรณาญาสิทธิราชย์

สำหรับบันทึก *ความเห็นของกรรมการพิจารณา* รายงานของนาย อาร์.ดี.เครก เรื่องเทศบาลในกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๓๐ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๒ (ปฏิทินใหม่ พ.ศ. ๒๔๗๓) นั้น กรรมการฯ ส่วนมากเห็นพ้องกับนายเครก อย่างไรก็ตาม ยังมีบางประเด็นที่คณะกรรมการฯ ได้เห็นแย้งบ้าง อาทิ การที่นายเครกมีน้ำเสียงหวาดเกรงอิทธิพลของชาวจีนมาก เพราะถ้าหากมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลกรุงเทพฯ ขึ้น ด้วยความที่กรุงเทพฯ มีความหลากหลายของประชาชนชาติมาก (the

^{๓๓๕} ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗... ใน *ibid.*

หน้า ๙๓.

^{๓๓๖} หม่อมเจ้าสกลวรรณากร วรวรรณ (๒๔๙๙). *ประวัติกับปาฐกถาของหม่อมเจ้า สกลวรรณากร วรวรรณ พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ณ วัดมกุฏกษัตริยาราม วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๙*, ไม่ปรากฏ.

หน้า ๑๑-๑๒.

^{๓๓๗} ประภัสสร อินธิแสน (๒๕๒๓). *บทบาทของสุขาภิบาลที่มีต่อการปกครองตนเองในท้องถิ่นระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๔๑-๒๔๗๖. ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศิลปากร.*

หน้า ๖๑-๖๒.

composition of the population) อาจทำให้คนจีนมีที่นั่งในสภาเป็นจำนวนมากกว่าคนสยามพื้นเมืองได้^{๓๓๘} แต่ทางคณะกรรมการฯ เห็นว่า

ผู้เสียจังกอบหรือภาษีหาควรเป็นตัวแทนของชาติหนึ่งชาติไม่ เพราะฉะนั้นการตั้งกรรมการจึงควรให้อยู่ในความวินิจฉัยของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย^{๓๓๙}

ส่วนในประเด็นการห้ามไม่ให้ข้าราชการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลนั้น พวกเขาเห็นด้วยว่าไม่สมควร เพราะถึงแม้จะเป็นข้าราชการ แต่บุคคลเหล่านี้ก็ย่อมเสียภาษีหรือจังกอบเช่นเดียวกับผู้ที่ไม่ใช่ข้าราชการ และการที่มีข้าราชการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลอาจเกิดประโยชน์แก่เทศบาลได้ เพราะย่อมรู้หนทางในการปฏิบัติราชการมากกว่าคนที่ไม่ได้เป็น แต่ก็ควรจำกัดไม่ให้สมาชิกที่เป็นข้าราชการมีจำนวนมากเกินไปกว่าครึ่งเป็นพอ^{๓๔๐} และในข้อเสนอของนายเกรกที่ว่าประชาชนไม่ควรเข้าไปในที่ประชุมสภาเทศบาล คณะกรรมการฯ เห็นว่าไม่เหมาะสม เพราะประชาชนคือผู้เสียจังกอบหรือภาษี ผู้เสียจังกอบจึงควรมีสหสิทธิ์เข้ามาฟังการปรึกษาหารือของสภาเทศบาลได้เป็นบางครั้งคราวแล้วแต่กรณี

ประเด็นสุดท้าย นายเกรกมองว่ายังไม่เห็นวิ้วว่ากรุงเทพฯ สมควรจะถูกจัดตั้งเป็นเทศบาลและเลี้ยงตัวเองได้ (there would be no hope of Bangkok being self supporting as regards civic amenities.)^{๓๔๑} การตั้งเป็นสุขาภิบาลจึงยอมเพียงพอแล้ว แต่ทางคณะกรรมการของกระทรวงมหาดไทยกลับยืนยันหนักแน่นว่ากรุงเทพฯ อันเป็นพระนครราชธานี (เมืองหลวง) ควรจะต้องมีกิจการบำรุงมากกว่าสุขาภิบาลตามพื้นที่หัวเมือง ดังนั้นจึงควรจัดตั้งกรุงเทพฯ พระนครเป็นเทศบาลดังเช่นที่ประเทศใกล้เคียงได้กระทำกันอยู่ แต่ปัญหาก็ย่อมมีอยู่ว่าจะมีกำลังทรัพย์หรือเงินทุนในการจัดตั้งและจัดการเพียงพอหรือไม่^{๓๔๒}

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

^{๓๓๘} Memorandum on Municipality (๑๙๒๙) ใน สนธิ เตะขานันท์ (๒๕๔๕). แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. นนทบุรี, สถาบันพระปกเกล้า.

หน้า ๗๑.

^{๓๓๙} ความเห็นของกรรมการพิจารณารายงานของนาย อาร์.ดี.เกรก เรื่องเทศบาลในกรุงเทพฯ พระมหานคร ลงวันที่ ๓๐ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๒ ใน *ibid.*

หน้า ๗๕.

^{๓๔๐} *Ibid.*

หน้า ๗๖.

^{๓๔๑} Memorandum on Municipality (๑๙๒๙) ใน *ibid.*

หน้า ๗๓.

^{๓๔๒} ความเห็นของกรรมการพิจารณารายงานของนาย อาร์.ดี.เกรก เรื่องเทศบาลในกรุงเทพฯ พระมหานคร ลงวันที่ ๓๐ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๒ ใน *ibid.*

หน้า ๗๗.

ท้ายที่สุดกระทรวงมหาดไทยได้เสนอว่าทางที่รัฐบาลควรจะชะลอเรื่องการจัดตั้งเทศบาลใน กรุงเทพมหานครไปก่อน จนกว่าการวินิจฉัยพระราชบัญญัติเทศบาลที่กำลังร่างอยู่แล้วเสร็จ เพราะนโยบายการจัดตั้งเทศบาลนี้ย่อมมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับอำนาจหน้าที่และพันธกิจของหน่วยงานราชการหลายกระทรวง^{๓๔๓} ซึ่งข้อเสนอดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชกระแสรับสั่งกลับมา ว่า

ที่คิดร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นก็คิดแล้ว หวังว่าจะแล้วในไม่ช้านัก. เมื่อได้อ่านรายงานบันทึกความเห็นของกรรมการที่กระทรวงมหาดไทยได้ตั้งขึ้นพิจารณาความเห็นของนายเศรคแล้ว มีความยินดีที่จะสังเกตว่า กรรมการไม่ใช่แต่เห็นควรมี Municipality ในกรุงเทพเท่านั้น ยังเห็นว่าจะเลี้ยงตัวเองได้ด้วย. ความเห็นของคณะกรรมการนั้น ข้าพเจ้าเห็นด้วยเป็นส่วนมาก และถ้าจัดขึ้นได้อย่างนั้นจริง ข้าพเจ้าจะพอใจมาก.

ที่จะรอการพิจารณาเรื่องกรุงเทพไว้ก่อน จนกว่าจะทำพระราชบัญญัติสำหรับนั้นก็ดีแล้ว แต่ควรคิดไปพลาง ๆ บ้าง เพราะข้าพเจ้าอยากเห็นกรุงเทพมี Municipality และเลี้ยงตัวเองได้ ก่อนข้าพเจ้าสิ้นชีวิต.^{๓๔๔}

พระราชกระแสดังกล่าวเป็นหลักฐานยืนยันว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงติดตามความคืบหน้านโยบายการจัดตั้งเทศบาลมาโดยตลอด แม้จะทรงคล้อยตามความเห็นของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องที่ว่าควรร่างพระราชบัญญัติเทศบาลให้แล้วเสร็จก่อนแล้วจึงคิดเรื่องจัดตั้งเทศบาลในกรุงเทพพระนครต่อไป แต่ก็ทรงยืนยันว่าทรงมีพระราชประสงค์ที่จะเห็นกรุงเทพได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาล และมีรายได้เลี้ยงตัวเองได้ก่อนที่พระองค์จะเสด็จสวรรคต การที่พระองค์ทรงมีพระราชกระแสเกี่ยวกับเรื่องคอขาดบาดตายเช่นนี้ ไม่ใช่เรื่องที่จะปราศจากมูลความจริงแต่อย่างใด เป็นที่ทราบกันดีว่ารัชกาลที่ ๗ ทรงมีพลานามัยที่ไม่สมบูรณ์นักตั้งแต่ทรงพระเยาว์ และมีกษัตริย์เรือร้างอยู่เสมอ^{๓๔๕} ด้วยเหตุนี้อาจเป็นเหตุผลสนับสนุนว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเชื่อว่าพระองค์จะทรงมีพระชนมายุไม่ยืนนัก ดังนั้น การที่ทรงหวังพระราชหฤทัยว่า จะทันได้ทอดพระเนตรกรุงเทพได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลในเร็ววัน จึงน่าจะเป็นหลักประกันในความสำเร็จที่ทรงพยายามผลักดันพระราชดำริในการจัดตั้งเทศบาลมาตั้งแต่ต้นรัชกาลก็เป็นได้

^{๓๔๓} กรมพระนครสวรรค์วรพินิตฯ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ถึงมหาเสวกเอก เจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ เรื่อง “ตั้งกรรมการพิจารณาลักษณะการปกครองชุมชนโดยวิธีจัดเป็น Municipality ซึ่งมีนาย อาร์. ดี. เศรค เป็นประธาน ” ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม พ.ศ.๒๔๗๓ ใน ibid.

หน้า ๖๕.

^{๓๔๔} พระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อความเห็นของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเห็นควรตั้งรูปการขึ้นเป็นพระราชบัญญัติก่อน ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๓ ใน ibid.

หน้า ๗๘-๗๙.

^{๓๔๕} วีรวัลย์ งามสันติกุล (๒๕๕๙). ประชาธิปไตยสมัยในกระแสธารประวัติศาสตร์. กรุงเทพฯ, มูลนิธิประชาธิปไตย-ราไพพรรณี.

หน้า ๓๕.

ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๗... ที่จัดทำขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ คณะกรรมการร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว ประกอบด้วย หม่อมเจ้าสกลวรรณกร อธิบดีกรมสาธารณสุข เป็นประธาน ส่วนกรรมการที่เหลือ คือ พระยาราชนกุล ปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทย พระยามานวราชเสวี (ปลอด วิเชียร ณ สงขลา) ข้าราชการจากกระทรวงยุติธรรม และ พระยาอธิกรณ์ประกาศ (หลุยส์ จาติกวณิช) อธิบดีกรมตำรวจ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติเทศบาลดังกล่าว ได้ถูกเสนอผ่านที่ประชุมสมุหเทศาภิบาลพิจารณาก่อนแล้วในวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๓^{๓๔๖} และต่อมาในวันที่ ๒๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๓ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชกระแส ว่า

แจกเสนาบดีและเสนอที่ประชุม... บอกไปให้เสนาบดีทราบว่าจะประชุมกันเมื่อไรเสียทีเดียวก็ดี จะได้รับตรวจกัน.^{๓๔๗}

ราวต้นปี พ.ศ.๒๔๗๔ (ตามปฏิทินใหม่) กรมราชเลขาธิการ จึงได้ทำสำเนา ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๗... แจกแก่เสนาบดีและผู้ที่เกี่ยวข้องตามรับสั่ง อาทิ สมเด็จพระยาตำราญราชานุภาพ อภิรัฐมนตรีสภา ได้ทรงรับเอกสารดังกล่าวในวันที่ ๓ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๔^{๓๔๘} ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๗... ฉบับดังกล่าว มีจำนวนมาตราอย่างละเอียดถึง ๗๐ มาตรา ซึ่งนับว่าเป็นกฎหมายที่มีความยาวมากฉบับหนึ่ง และที่น่าสนใจคือเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้ ได้สะท้อนแนวคิดที่รัฐบาลของสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ต้องการให้เกิดการปกครองท้องถิ่นโดยลำพังราษฎร (Local self-government) ขึ้นมาแทนที่สุขาภิบาลกรุงเทพและสุขาภิบาลท้องที่ตามหัวเมือง โดยการตราบทบัญญัติทางกฎหมายขึ้นมาเป็นการเฉพาะเพื่อสถาปนาหน่วยการปกครองท้องถิ่น/ท้องถิ่นเป็นเทศบาล ดังข้อความว่า

โดยที่ทรงพระราชดำริเห็นว่า พระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพฯ รัตนโกสินทรศก ๑๑๖ และพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง รัตนโกสินทรศก ๑๒๗ นั้นยังมีวัตถุประสงค์และบทบัญญัติจำกัดไว้ในวงแคบ ไม่พอเพียงแก่ความเป็นอยู่ในปัจจุบันกาล

^{๓๔๖} กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ทรงมีถึงเจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ เรื่อง “ที่ชุมนุมสมุหเทศาภิบาล ได้พิจารณารับพระราชบัญญัติเทศบาลและได้อนุมัติให้เป็นร่างฉบับสุดท้าย” ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๓ สนธิเทศานันท์ (๒๕๔๕). แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. นนทบุรี, สถาบันพระปกเกล้า.

หน้า ๘๐.

^{๓๔๗} พระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ซึ่งที่ชุมนุมสมุหเทศาภิบาลได้อนุมัติแล้ว ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๓ ใน *ibid.*

หน้า ๘๑.

^{๓๔๘} เจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ กราบทูล สมเด็จพระยาบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตำราญราชานุภาพ เรื่อง “โครงการและวัตถุประสงค์แห่งการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล” ลงวันที่ ๓ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๓ ใน *ibid.*

หน้า ๘๒-๘๓.

โดยยังที่ไม่มีบทบัญญัติ เพื่อครอบงำกิจการบางประเภทอันจำเป็นสำหรับเกื้อกูล
ความสุข ความปลอดภัย และความสะดวกตามชุมชนคนต่าง ๆ

และโดยที่เป็นการพึงปรารถนาที่จักมอบอำนาจปกครองตนเอง ให้แก่ชุมชน
ชนเหล่านี้สืบไป

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ดังต่อไปนี้...^{๓๔๙}

สำหรับเนื้อหาภายใน ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๗... นี้ในส่วนการศึกษาครั้งนี้จะ
ขอยกเฉพาะบางประเด็นที่มีความน่าสนใจ เพราะหลักการสำคัญในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แทบไม่
มีความแตกต่างกับ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.๒๔๗๖ ที่ออกโดยรัฐบาลคณะราษฎร
หลังการปฏิวัติ พ.ศ.๒๔๗๕ มากมายเท่าใดนัก เว้นเสียแต่การปรับเปลี่ยนคำและหลักการบางอย่าง
อันเป็นรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น

ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๗... ได้วางจุดหมายสำคัญซึ่งได้แผ้วถางหนทางแก่การ
ปกครองท้องถิ่นไทยรูปแบบเทศบาลเอาไว้อย่างยิ่ง อาทิ กฎหมายฉบับนี้ได้ปรากฏความมุ่งหมายว่า
จะยกฐานะสุขาภิบาลต่าง ๆ เป็น “เทศบาล” ดังปรากฏใน หมวด ๑ บทบัญญัติเบื้องต้น มาตรา ๒
(๑) และ (๒) ว่า

(๑) ตั้งแต่วันที่ตราพระราชบัญญัตินี้เป็นต้นไปในเขตต์ชุมชนที่ได้รับราชการบำรุงขึ้น
แล้วโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง รัตนโกสินทรศก ๑๒๗
และประกาศแก้ไขพระราชบัญญัตินั้น ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๕๘ และซึ่งอยู่ในระหว่าง
ดำริประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ และประกาศเดิมอยู่ต่อไปจนกระทั่งจะได้ประกาศใช้
พระราชบัญญัตินี้ เมื่อได้ใช้พระราชบัญญัตินี้ทั่วกันแล้ว จึงให้ยกเลิกพระราชบัญญัติและ
ประกาศเดิมนั้นเสีย

(๒) เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ในเขตต์สุขาภิบาลกรุงเทพฯ แล้ว ให้ยกเลิก
พระราชกำหนดสุขาภิบาล รัตนโกสินทรศก ๑๑๖^{๓๕๐}

จะเห็นได้ว่าจุดประสงค์ของการเขียนร่างพระราชบัญญัติเทศบาลนี้ มีจุดประสงค์เพื่อยก
ฐานะสุขาภิบาลทั้งที่เป็นสุขาภิบาลท้องที่ตามหัวเมืองและสุขาภิบาลกรุงเทพ ขึ้นเป็น “เทศบาล” โดย
การเลือกที่จะประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นที่ ๆ ไปตามความเหมาะสม โดยระบุงการขออนุญาต
จัดตั้งเทศบาลไว้ใน หมวด ๒ นิติฐานะและการปรังแต่งเทศบาล ในหัวข้อ การจัดตั้งเทศบาล มาตรา
๖ (๑) – (๔) ว่าหากจะจัดตั้งที่พื้นที่ใดเป็นเทศบาลนั้น ให้เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้
เริ่มเอง หรือ โดยการที่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อันมีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเลือกตั้งผู้แทน (มนตรี)

^{๓๔๙} ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗.... ใน ibid.

หน้า ๘๔.

^{๓๕๐} Ibid.

หน้า ๘๔-๘๕.

ไม่น้อยกว่า ๑๕ คน รวมตัวกันยื่นเสนอต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อขอให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบให้จัดตั้งเทศบาล โดยในระยะแรกจะมีการแต่งตั้งจากเสนาบดีให้บุคคลกลุ่มหนึ่งทำหน้าที่เป็น “กรรมการประเดิม” เพื่อดำเนินการสำรวจและจัดตั้งเทศบาล อาทิ การทำแผนผังเทศบาล การสำรวจจำนวนประชากรและมูลค่าทรัพย์สินในพื้นที่ ประเภทของภาษีหรือจังกอบที่จะจัดเก็บได้ในพื้นที่ จำนวนเทศมนตรีที่จะมีได้ ตลอดจนการพิจารณาลำดับชั้นของเทศบาลด้วย เมื่อสิ้นสุดการสำรวจแล้ว จึงนำความกราบทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อประกาศจัดตั้งในราชกิจจานุเบกษาต่อไป^{๓๕๑}

ในส่วนของลำดับชั้นของเทศบาลนั้น *ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๗...* กำหนดให้มี ๓ ชั้น คล้ายกับที่นายเกรกเคยได้นำเสนอในรายงานของเขา คือ เทศบาลชั้นเอก (First class) อันมีพลเมืองมากกว่า ๘,๐๐๐ คน หรือสามารถจัดเก็บรายได้ตลอดปีได้เป็นจำนวนมาก เทศบาลชั้นโท (Second class) มีพลเมืองระหว่าง ๒,๐๐๐ - ๘,๐๐๐ คน หรือมีการจัดเก็บรายได้ตลอดปีเป็นจำนวนปานกลาง และ เทศบาลชั้นตรี (Third class) อันมีพลเมืองน้อยกว่า ๒,๐๐๐ คน หรือมีรายได้ตลอดปีเป็นจำนวนน้อย^{๓๕๒} สำหรับเงินรายได้ท้องถิ่น กฎหมายฉบับนี้เรียกว่า “จังกอบ” นั่นก็คือจำนวนเงินหรือภาษีที่สภาเทศบาลมีอำนาจเก็บได้เพื่อการบำรุงท้องที่^{๓๕๓}

สำหรับสมาชิกสภาของเทศบาล (คนละอย่างกับสมาชิกสภาเทศบาล หรือ ส.ท. ในความหมายทุกวันนี้) ลำดับชั้นต่าง ๆ ของเทศบาลย่อมส่งผลต่อจำนวนของมนตรีในสภาเทศบาลนั้น ๆ ด้วย แม้กฎหมายฉบับนี้ได้ระบุว่าอำนาจการแต่งตั้งนายก (ประมุข/ผู้บริหารของเทศบาล) เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่สมาชิกสภาหรือมนตรีนั้นให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนที่มีคุณสมบัติตามที่พระราชบัญญัตินี้ได้ระบุในหัวข้อ *การเลือกมนตรี* ข้อ ๑๙ โดยสภาเทศบาลชั้นแรก มีจำนวนมนตรีได้ ๘ - ๑๐ คน สภาเทศบาลชั้นโท มีได้ ๖ คน (รวมนายกด้วยเป็น ๗ คน) และสภาเทศบาลชั้นตรี มีได้ ๔ คน (รวมนายกด้วยเป็น ๕ คน)^{๓๕๔} และคุณสมบัติของการเป็นเทศมนตรีนั้นไม่มีข้อห้ามว่าจะต้องเป็นคนสยามเท่านั้น ขอเพียงแต่มีภูมิลำเนาในสยามเกิน ๑๕ ปี รวมทั้งพูดและเขียนไทยได้ก็ตรงตามคุณสมบัติ และไม่มีข้อห้ามข้าราชการพลเรือนหรือทหารชั้นประทวนเป็นเทศมนตรี ยกเว้น นายทหารชั้นสัญญาบัตร หรือนักบวชในทุก ๆ ศาสนา (หัวข้อ *สภาเทศบาล มาตรา ๑๐*)

^{๓๕๑} Ibid.

หน้า ๙๓-๙๔

^{๓๕๒} Ibid.

หน้า ๙๑-๙๒.

^{๓๕๓} Ibid.

หน้า ๘๗.

^{๓๕๔} Ibid.

หน้า ๙๕.

ด้วยการที่กฎหมายฉบับนี้มีความประสงค์จะจัดตั้งให้เทศบาลเป็นนิติบุคคลต่างหากแยกจากกระทรวงและหน่วยงานราชการ จึงมีการอนุญาตให้เทศบาลแต่ละแห่งมีดวงตราหรือสัญลักษณ์เทศบาลเป็นของตนเองได้ด้วย (หัวข้อ *สภาเทศบาล มาตรา ๙*)^{๓๕๕} นอกจากนี้ *ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗...* ยังได้บัญญัติคำว่า “เทศบาล” ซึ่งหมายถึงบทบัญญัติหรือกฎระเบียบที่เทศบาลสามารถตราขึ้นได้เองและหมายรวมถึงแผนงบประมาณของเทศบาลด้วย โดยคำนี้ได้ใช้ต่อมาจนถึงปัจจุบัน^{๓๕๖} รวมทั้ง “เจ้าพนักงานเทศบาล” และ “ลูกจ้างเทศบาล” ซึ่งก็คือพนักงานและลูกจ้างเทศบาลตามความหมายของข้าราชการท้องถิ่นในทุกวันนี้ อันได้ตัดสถานความเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดส่วนกลางออกไป (แต่ยังถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ) เจ้าพนักงานเทศบาลดังกล่าวได้รับการคัดเลือก บรรจุ รับเงินเดือนและบำเหน็จบำนาญโดยใช้งบประมาณของเทศบาลนั้น ๆ เอง^{๓๕๗} แต่ทั้งนี้ กระบวนการคัดสรรและบำเหน็จบำนาญเจ้าพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล รัฐบาลอนุญาตให้เทศบาลแต่ละแห่งดำเนินการโดยอาศัยหลักการเดียวกับข้าราชการพลเรือนอย่างอนุโลมคือการยึดเอาระเบียบวิธีของ *พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑* และ *พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญสำหรับข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑* ซึ่งรัฐบาลเพิ่งประกาศใช้ไปได้ไม่นานเป็นแนวปฏิบัติในการบริหารทรัพยากรบุคคลของเทศบาล^{๓๕๘}

อำนาจและหน้าที่ของเทศบาลอันปรากฏตาม *ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗...* ประกอบด้วยพันธกิจมากมายถึง ๓๖ ประเภท ดังต่อไปนี้

ก. ตั้งและจัดการโสตสถาน หรือโรงพยาบาลสำหรับโรคติดต่อ โรคทั่วไป หรือโรคเฉพาะชนิด เพื่อบำบัดโรคให้แก่ราษฎร

ข. สงเคราะห์มารดาและทารก

ค. รวบรวมสถิติพยากรณ์ชีพ กล่าวโดยฉะเพาะ คือ จำนวนคนเกิดคนตาย รวมทั้งเหตุแห่งความตาย

ฅ. ให้อุปกรณ์แก่สถานการแพทย์ ในการควบคุมการประกอบโรคศิลป์

ง. จัดการป้องกันและระงับโรคระบาดและโรคติดต่อต่าง ๆ

^{๓๕๕} Ibid.

หน้า ๙๖.

^{๓๕๖} Ibid.

หน้า ๘๖.

^{๓๕๗} Ibid.

หน้า ๑๐๕.

^{๓๕๘} วีรวัลย์ งามสันติกุล (๒๕๕๙). *ประชาธิปไตยสมัยในกระแสธารประวัติศาสตร์*. กรุงเทพฯ, มูลนิธิประชาธิปไตย-รำไพพรรณี.

หน้า ๙๐ - ๙๑.

จ. ป้องกันและระงับเหตุรำคาญ กับทั้งตรวจตราควบคุมและกำจัดเหตุภัยอันตรายในบริเวณอาคารและกิจการต่าง ๆ

ฉ. ควบคุมลักษณะอาการซึ่งราษฎรในเขตเทศบาล กำจัดอุจจาระ ปัสสาวะ เศษอาหาร มูลฝอย มูลค้ำ มูลสัตว์ ซากสัตว์ และสิ่งปฏิกูลต่าง ๆ

ช ควบคุมการทำศพ เผาศพ ฝังศพ และเก็บศพ

ซ. จัดตั้งและบำรุง฼าปนีสถานหรือสุสาน

ณ. คุ้มครองและตรวจทานน้ำซึ่งมหาชนบริโภคและอุปโภค

ญ. ควบคุมและตรวจตราอาหารและเครื่องดื่ม ตลอดทั้งวิธีจับต้องและรักษาอาหารและเครื่องดื่ม

ฎ. ควบคุม ตรวจตรา และกำหนด ที่ตั้งหรือเขตต์การค้าและอุตสาหกรรมอันยอมเป็นเหตุรำคาญ ที่เลี้ยงสัตว์ โรงฆ่าสัตว์ ตลาดและสถานที่สำหรับประกอบและจำหน่ายอาหาร

ฏ. ควบคุมและตรวจตราโรงแรม โรงมหรสพ และสถานที่อื่น ๆ สำหรับประชุมชนและการพิพิธภัณฑ์

ฐ. สร้างและบำรุง รังน้ำ การระบายน้ำ ส้วมและที่ปัสสาวะ กับทั้งการกำจัดอุจจาระ ปัสสาวะ และมูลฝอย

ฑ. สร้างและบำรุง ประปา ที่ขังน้ำ หรือบ่อน้ำ กับที่อาบน้ำ ชักฟอก ขำระล้าง ที่รับน้ำหรือค้มน้ำสำหรับมหาชน

ฒ. จัดการควบคุมแผนผังของเขตต์เทศบาลหรือของเมือง กับทั้งกำหนดระดับถาวร

ณ. สร้าง ซ่อม เปลี่ยนแปลง และรักษา ตรอก ถนน คลอง สะพาน ทางน้ำ ร่องน้ำ หรือกิจการอื่น ๆ ในประเภทนี้

ด. ควบคุมและเข้าเป็นเจ้าของถนนและตรอกของเอกชน

ต. ให้ชื่อถนนและทำเลขลำดับประจำเคหะ

ถ. ปลุกและบำรุงต้นไม้ตามถนนและสถานที่สาธารณะ กับทั้งสร้าง บำรุง ควบคุม และตรวจตราสนาม สวนหรือวนะ สำหรับมหาชน

ท. จัดการกู่พื้นที่อันมีลักษณะบกพร่อง หรือกิจการอย่างอื่นในประเภทนี้

ธ. ควบคุมการปลูกสร้าง กล่าวคือ แผนผัง ทำเล ระดับพื้น ที่โล่ง วัตถุที่ใช้ และลักษณะอื่น ๆ ของอาคาร

น.ควบคุมการจำแนกเขตต์สำหรับคนอยู่ สำหรับประกอบกิจธุระ อุตสาหกรรม และ การค้าประเภทต่าง ๆ ตามสมควร

บ.จัดตั้ง สร้าง และบำรุง กิจการหรือปัจจัยเพื่อสาธารณูปโภค เช่น การให้แสง การ ไฟฟ้า รถราง รถยนต์โดยสาร ตลาด โรงฆ่าสัตว์ โรงมหรสพ หรือเคหะที่อยู่ เป็นต้น

ป.ป้องกันและกำจัดสิ่งกีดขวางตามถนน และสถานที่สาธารณทั่วไป

ผ.ควบคุมการใช้อยู่วยาน และจราจรทางบกหรือทางน้ำ

ฝ.ควบคุมและตรวจตราการกระทำและลักษณะอาการอันอาจเป็นเหตุให้เกิดอัคคีภัย เช่น อาคารอันเป็นเชื้อเพลิง หรือการสะสมวัตถุต่าง ๆ อันเป็นเชื้อเพลิง เป็นต้น

พ.จัดการปรุงแต่งปัจจัยขึ้นไว้สำหรับป้องกันหรือระงับอัคคีภัย หรือสำหรับช่วยเหลือ ผู้ที่อยู่ในอันตรายขณะเกิดอัคคีภัย

ฟ.จัดให้มีตำรวจสำหรับรักษาเหตุการณ์หรือสำหรับควบคุมจราจร

ภ.สร้าง บำรุง และจัดการโรงเรียน หรือสถานที่ต่าง ๆ อันเป็นอุปกรณ์แก่สาธารณ ศึกษ เช่น หอสมุด พิพิธภัณฑ์ สวนสัตว์ หรือรุกขชาติ เป็นต้น

ม.สร้างและบำรุงศาลาเทศบาล สำหรับใช้เป็นที่ประชุมชน และที่ทำงานของ เทศบาล

ย.สงเคราะห์คนอนาถา คนชรา หรือทุพพลภาพ หรือผู้ที่เป็นโรคจิต หรือโรคเรื้อรัง ชนิดอื่น และจัดตั้งโรงจำนำ เพื่อเป็นอุปกรณ์แก่คนอนาถา

ร.ให้อุปกรณ์เกื้อหนุนในการพิธีหรือต้อนรับในการสร้างและบำรุงอนุสรณ์ ในการ นักชัตฤกษ์หรือกีฬาของมหาชน

ล.เข้าเป็นเจ้าของหรือเข้าครอบครองสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ เพื่อ อนุวรรตน์ตามบทบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้

ว.กิจการบางประเภทอันจำเป็นหรือเป็นอุปกรณ์แก่นามัยความปลอดภัย หรือ ประโยชน์ของมหาชน

ศ.กิจการหรือหน้าที่ซึ่งมอบหมายไว้ โดยบทพระราชบัญญัตินี้ หรือพระราชกำหนด กฎหมายอื่น ๆ ในบัดนี้และในภายหน้า^{๓๕๙}

^{๓๕๙} ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๗... ใน สนธิ เตชานันท์ (๒๕๔๕). แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครอง ระบอบประชาธิปไตย ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. นนทบุรี, สถาบัน พระปกเกล้า.

นอกจากนี้แล้ว กฎหมายฉบับนี้ได้ระบุความเชื่อมโยงในหลักการ “ปรุงแต่ง” หรือยกระดับ สุขาภิบาลนั้น ๆ ขึ้นเป็น “เทศบาล” ผ่านการยกกรรมสิทธิ์ต่าง ๆ อาทิ อสังหาริมทรัพย์และ สังหาริมทรัพย์ หรือทรัพย์สินที่เป็นของสุขาภิบาล อีกทั้งหนี้สินและพันธะต่าง ๆ ที่สุขาภิบาลเคยก่อไว้ นั้นให้ออนมาเป็นของสภาเทศบาล ตามที่ระบุไว้ใน *หมวด ๓ ทรัพย์สินและทุนเทศบาล* นี้อยู่เป็นการ สะท้อนเจตนารมณ์ในการต่อยอดการปรุงแต่ง “สุขาภิบาลหัวเมืองลักษณะคล้ายมิวนิชิเปอล” ให้ เข้ารูป “มิวนิชิเปอล” หรือ “มิวนิชิเปอไลตี” ขึ้นมาจริง ๆ อย่างที่ชนชั้นนำสยามในรัชกาลก่อนหน้าเคย คาดหวังกันไว้แต่ก็มีได้กระทำการให้ลุล่วงเสียที

ต่อมาในที่ประชุมเสนาบดีสภา ครั้งที่ ๓๓/๒๔๗๓ วันที่ ๑๙ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๔ (ตาม ปฏิทินใหม่) พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและคณะเสนาบดีได้ทำการพิจารณา ร่าง *พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๗๓...* ดังที่เคยได้กล่าวไปแล้วว่าในการประชุมครั้งนี้ เสนาบดีกระทรวง ต่างประเทศได้ทรงทำการคัดค้านหลักการ (principle) บางแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการที่ กฎหมายฉบับดังกล่าวให้สิทธิ์ทางการเมืองแก่คนในบังคับต่างประเทศเท่ากับคนสยามพื้นเมืองนั้นเป็น สิ่งที่ไม่เหมาะสม เพราะประเทศเอกราชย่อมไม่ทำกัน และในการประชุมครั้งนี้ปรากฏว่า สมเด็จพระเจ้า ฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงไม่ได้ประทับในที่ประชุมด้วย สมเด็จพระ ปรมาธิบดีดำรงราชานุภาพจึงกราบบังคมทูลสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า ควรนำร่างกฎหมาย ฉบับนี้หารือกันในที่ประชุมสภากรรมการองคมนตรีจะเป็นการดีกว่า ท้ายที่สุดเสนาบดีกระทรวง ต่างประเทศและกระทรวงยุติธรรมจึงได้เห็นชอบตามข้อเสนอของกรมพระยาดำรงฯ รัชกาลที่ ๗ จึง โปรดเกล้าให้นำ *ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๗๓...* พิจารณาต่อไปในสภากรรมการองคมนตรี ซึ่งเป็นเป็นองค์การที่ปรึกษาส่วนพระองค์อีกองค์การหนึ่ง^{๓๖๐}

แม้จะปรากฏมติในที่ประชุมเสนาบดีที่ได้ตกลงกันว่าให้สภากรรมการองคมนตรีพิจารณา กฎหมายฉบับนี้ต่อไป แต่ระหว่างนี้ปรากฏว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงคงไม่ประวิง เวลาให้ล่องไปอย่างเปล่าประโยชน์ จึงทรงมีพระราชหัตถเลขาไปยังพระยาจินดาภิรมย์ราชสภาบดี (จิตร ณ สงขลา) เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ว่า ตามที่ได้ทรงมีพระบรมราชโองการให้

ส่งร่างพระราชบัญญัติไปให้กรรมการองคมนตรีพิจารณาปรึกษากันก่อนหน้านี้ บัดนี้ ทรงพระราชดำริเห็นว่า ถ้าหากว่าปรากฏขึ้น...ว่าหลักการที่วางไว้ในร่างไม่เหมาะสม จะต้องแก้วาง หลักใหม่แล้ว ก็จะต้องทำให้ทบทวนซึกเข้าไป

ทรงพระราชดำริให้เห็นควรให้กรมร่างกฎหมายพิจารณาเทียบเคียงหลักการกับ ประเทศที่เป็นอิสระ เช่น ฝรั่งเศสและญี่ปุ่นดูก่อน ว่าหลักการของเราเป็นอย่างไร เหมาะสม

^{๓๖๐} รายงานเสนาบดีสภา ที่ ๓๓/๒๔๗๓ วันจันทร์ที่ ๑๙ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๓ ใน *ibid.*

หน้า ๑๓๔.

กับฐานแห่งประเทศสยามถ้าไม่ การโหวตและตั้งเทศมนตรีก็เป็น การติดอยู่มาก (ข้อความตรงนี้อ่านยาก แต่เข้าใจว่าน่าจะอ่านว่า “ติดอยู่” - ผู้ศึกษา) แต่มีข้อควรคำนึงถึงพวกเสียภาษี เพราะคงมีชาวต่างประเทศที่เป็นเจ้าของห้างร้านต้องเสียมาก

ถ้าฉะนั้นก็ควรให้เปนรัฐบาลเลือกตั้งอย่างทีชะวา โปรดเกล้าให้กรมร่างกฎหมาย พิจารณาตรวจทำบรรทัดข้อความเห็นในส่วนหลักการทูลเกล้าถวายขึ้นมาก่อน^{๓๖๑}

แม้ว่าในการประชุมเสนาบดีครั้งถัดมา ครั้งที่ ๓๔/๒๔๗๓ ในวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๔ (ตามปฏิทินใหม่) พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงไม่ได้เสด็จประทับในที่ประชุมด้วย แต่การประชุมกลับดำเนินไปอย่างดุเดือดและเผ็ดร้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมหมื่นเทววงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ ที่ได้ทรงคัดค้านหลักการใน ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๗... เรื่องการให้สิทธิทางการเมืองแก่คนในบังคับต่างชาติเท่ากับคนสยามพื้นเมืองมาตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนท้องถิ่น/ท้องถิ่นแก่ชาวต่างชาติที่มีถิ่นฐานพำนักในไทยนั้น

หลักการนี้เสียเกียรติยศแก่ชาวไทย ประเทศสยามไม่ใช่ colony จะเอาอย่าง สหรัลรัฐมาอยู่เป็นการไม่สมควร แม้แต่ในกฎหมายเทศบาลของสหรัลรัฐมาอยู่เขายังมี safe guard clauses ดีกว่าเรา เขายังมี control ได้^{๓๖๒}

ทางด้านของพระยาจินดาภิรมย์ฯ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ได้กราบเรียนว่าขณะนี้กรมการ ร่างกฎหมายกำลังพิจารณาเทียบเคียงหลักการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กับกฎหมายเทศบาลของ ต่างประเทศอยู่ แต่จำเป็นต้องใช้เวลานานเพราะต้องตรวจสอบเทียบเคียงให้รอบคอบ และทางที่ดีถ้าหาก กระทรวงการต่างประเทศส่งความเห็นเข้ามาประกอบ จะเป็นการสะดวกแก่การพิจารณาเทียบเคียง ของกรมร่างกฎหมายมาก^{๓๖๓} ท้ายที่สุดพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทอดพระเนตร รายงานการประชุมเสนาบดีสภาครั้งนี้ และทรงเห็นชอบตามมติที่ประชุมดังกล่าว รวมทั้งทรงเห็นชอบ กับข้อคัดค้านในหลักการเรื่องสิทธิทางการเมืองของชาวต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศ ด้วย^{๓๖๔}

ในเวลาต่อมาได้มีการหยิบ ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๗... ขึ้นมาเพื่อหารือและ ติดตามความก้าวหน้าอีกครั้ง ณ การประชุมเสนาบดีสภา ครั้งที่ ๓๕/๒๕๗๓ วันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ.

^{๓๖๑} หนังสือเจ้าพระยามหิธร ถึง พระยาจินดาภิรมย์ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ.๒๔๗๓ ใน ibid.

หน้า ๑๓๕.

^{๓๖๒} รายงานเสนาบดีสภา ที่ ๓๔/๒๔๗๓ วันจันทร์ที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ.๒๔๗๓ ใน ibid.

หน้า ๑๓๖-๑๓๗.

^{๓๖๓} Ibid.

หน้า ๑๓๗.

^{๓๖๔} พระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อบันทึกเรื่องร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ที่กรม หมื่นเทววงศ์วโรปการทูลเกล้าถวายฯ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๗๓ ใน ibid.

หน้า ๑๔๑.

๒๔๗๔ (ตามปฏิทินใหม่) โดยสมเด็จพระนครสวรรค์วรพินิต เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ตรัสในที่ประชุมว่าทางกระทรวงฯยินดีรับฟังทุกความเห็นจากทุกกระทรวง ด้านกรมหมื่นเทววงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศทรงยืนยันจุดยืนเดิมเรื่องไม่ควรให้สิทธิ์ทางการเมืองแก่ชาวต่างประเทศ กระนั้นก็ดี สำหรับหน้าที่ในการตรวจสอบและเปรียบเทียบกฎหมายเทศบาลไทยกับประเทศต่าง ๆ นั้น เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ได้กราบบังคมทูลความคืบหน้าว่าขณะนี้ยังหาค่าแปลของกฎหมายเทศบาลของประเทศญี่ปุ่นไม่พบ และหากกระทรวงการต่างประเทศยินดีจะแปลให้เป็นภาษาไทยจะเป็นการดี และทางกระทรวงยุติธรรมยินดีจะจ่ายเงินค่าแปลให้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงมีพระราชดำริให้กรมร่างกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม ตรวจสอบหลักการของกฎหมายเทศบาลญี่ปุ่นดังกล่าวเพื่อจะได้พิจารณาเทียบเคียงกันต่อไป^{๓๖๕}

กาลได้ล่วงเลยไปกว่า ๖ เดือน จนกระทั่งวันที่ ๑๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๔ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรง “ทวง” พระราชบัญญัติเทศบาลที่กรมร่างกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม รับหน้าที่ทำการศึกษาเทียบเคียงและทำบันทึกความเห็นถวายนั้น รัชกาลที่ ๗ ทรงมีรับสั่งอยากทราบว่ บัดนี้การได้ดำเนินคืบหน้าไปเพียงใด^{๓๖๖} ๓ วันถัดมา ทางกระทรวงยุติธรรมส่งหนังสือกราบบังคมทูล ชี้แจงว่า เพิ่งได้รับร่างพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับภาษาอังกฤษจากกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๔ ซึ่งขณะนี้กรมร่างกฎหมายกำลังตรวจพิจารณาร่วมกับกฎหมายเทศบาล ประเทศอื่น ๆ อยู่ อนึ่ง สำหรับกฎหมายเทศบาลของญี่ปุ่นนั้น ทางกระทรวงยุติธรรมอ้างว่าเพิ่งจะได้รับหนังสือจากกระทรวงการต่างประเทศลงวันที่ ๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๔ ว่ากระทรวงการ ต่างประเทศจะรับหน้าที่ทำการแปลกฎหมายเทศบาลของญี่ปุ่นให้ แต่คงใช้ระยะเวลาในการแปล ประมาณ ๔ เดือน^{๓๖๗}

เรื่องการตรวจทานร่างพระราชบัญญัติเทศบาลของกรมร่างกฎหมายนี้ ได้เสียบไปจนกระทั่ง ผ่านไปอีก ๗ เดือน จนกระทั่งวันที่ ๒๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ (ตามปฏิทินใหม่) พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง “ทวง” ไปยังกระทรวงยุติธรรมอีกรอบว่า

^{๓๖๕} รายงานเสนาบดีสภา ที่ ๓๕/๒๔๗๓ วันจันทร์ที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๗๓ ใน *ibid.*

หน้า ๑๔๒.

^{๓๖๖} เจ้าพระยามหิธร ถึง พระยาจินดาภิรมย์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม เรื่อง “ขอทราบว่การร่างกฎหมายได้ ดำเนินการพิจารณาตรวจบันทึกความเห็นในส่วนหลักการแห่งพระราชบัญญัติเทศบาลไปได้เพียงใด” ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๔ ใน *ibid.*

หน้า ๑๔๓.

^{๓๖๗} พระยาจินดาภิรมย์ ถึง พระยามหิธร ราชเลขาธิการ แจ้งให้ทราบว่ การกรมการกำลังตรวจพิจารณา เรื่อง “เทียบเคียงกับบทกฎหมายประเทศอื่น ๆ ” ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๔ ใน *ibid.*

หน้า ๑๔๔.

เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศกราบบังคมทูลพระกรุณาว่า กฎหมายเทศบาล (ของประเทศญี่ปุ่น- ผู้ศึกษา) นั้นได้มาแล้ว พระราชบัญญัตินี้มีพระราชประสงค์ให้เสร็จไปโดยเร็ว จึงโปรดเกล้าฯ ให้เรียนถามว่า การได้ดำเนินไปเพียงใด.^{๓๖๘}

เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ (บรรดาศักดิ์ใหม่ของพระยาจินดาภิรมย์ราชเสภาบดี) เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม จึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ (ตามปฏิทินใหม่) เพื่อกราบบังคมทูลชี้แจงเหตุผล่าช้า ว่า

กรรมการร่างกฎหมายได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และทำการศึกษากฎหมายของประเทศอื่น ๆ เปรียบเทียบไว้บ้างแล้ว แต่ยังมีทันมีโอกาสประชุมหารือกัน ก็เผชิญต้องตรวจพิจารณาและร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับอันเกี่ยวกับเรื่องภาษีอากรซึ่งต้องดำเนินการด่วน จำเป็นต้องระงับเรื่องนี้ไว้จนกว่าจะทำร่างพระราชบัญญัติภาษีอากรให้เสร็จเสียก่อน จึงจะดำเนินการต่อไป.^{๓๖๙}

“คำแก้ตัว” ของกระทรวงยุติธรรมดังกล่าว คงเป็นเหตุให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงไม่สบพระทัยมากนัก ดังจะเห็นได้จาก พระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อหนังสือสนองพระราชกระแส เรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ของเจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม” ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ (ตามปฏิทินใหม่) ซึ่งพระราชกระแสดังกล่าว ทรงพระอักษรอย่างสั้น ๆ แต่แฝงไปด้วยความรู้สึกตัดพ้อว่า

ทราบ, เรื่องนี้รอมานาน จนคนบางคนว่าเราเอาเข้าลิ้นชักไปเสียแล้ว.^{๓๗๐}

ต่อมาในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้เกิดประเด็นอื้อฉาวเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเทศบาลที่กำลังพิจารณากันอยู่ขึ้นอีกครั้ง สาเหตุเนื่องจากหนังสือพิมพ์ บางกอกการเมือง ฉบับ วันพฤหัสบดี ที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๗๔ (ตามปฏิทินใหม่ คือ พ.ศ. ๒๔๗๕) ได้ลงหัวข่าวว่า “ถ้าใช้เทศบาลไม่รัฐบาลก็พลเมืองจะแยء” จึงลือกันหนาหูว่าเทศบาลออกไม่ได้แน่ เกี่ยวด้วยเศรษฐกิจตกต่ำและกำลังพลเมืองที่จะเสียภาษี” โดยหนังสือพิมพ์อ้างว่า พวกเขาได้ทราบข้อมูลเรื่องนี้มาจาก

^{๓๖๘} เจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ ถึง เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม เรื่อง “โปรดเกล้าฯ ให้เรียนถามว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาลได้ดำเนินไปเพียงใด” ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๔ ใน ibid.

หน้า ๑๔๕.

^{๓๖๙} เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ถึง เจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ สนองพระราชกระแส เรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล” ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๔ ใน ibid.

หน้า ๑๔๖.

^{๓๗๐} พระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อหนังสือสนองพระราชกระแส เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ของเจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ ใน ibid.

หน้า ๑๔๗.

เลขานุการของพระยาราชนกุลฯ ปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทย และทางกระทรวงฯ ได้แจ้งว่าร่างพระราชบัญญัติเทศบาลนั้น ได้ออกมาจากกระทรวงมหาดไทยไปยังกรมราชเลขาธิการ (ขณะนั้นยกฐานะเป็นกระทรวงมรุธาธร) และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงส่งเรื่องไปให้กรมร่างกฎหมายพิจารณาเทียบเคียงกับกฎหมายเทศบาลในต่างประเทศต่อ และหนังสือพิมพ์ได้อ้างแหล่งข่าวต่อไป ว่า

เราได้ทราบว่า กรมร่างกฎหมายได้ตรวจร่างเทศบาลเรียบร้อยแล้ว และส่งกลับคืนไปยังกระทรวงมรุธาธรประมาณสักเดือน ๑ ได้แล้ว แต่ต่อจากนั้นจะไปอยู่ที่ใดข่าวยังเงียบอยู่

อย่างไรก็ดี มีข่าวลือกันหนาหูเต็มทีว่า อย่างไรเสียพระราชบัญญัติเทศบาลจะออกใช้ไม่ได้เป็นเด็ดขาด ในระหว่างความยุ่งยากทางเศรษฐกิจนี้ เพราะรายได้จากผู้เสียภาษีแก่เทศบาล จะกระทบกระเทือนไปถึงรัฐบาล อย่างน่าวิตกทีเดียว.^{๓๗๑}

ข่าวจากหน้าหนังสือพิมพ์ดังกล่าวได้ถูกเจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการส่วนพระองค์ ตัดมาแนบกับคำกราบบังคมทูลเพื่อถวายแก่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทอดพระเนตรในวันรุ่งขึ้น ซึ่งเจ้าพระยามหิธรนำเรียนว่าเป็น “ข่าวเท็จ” เพราะกรมกระทรวงมรุธาธร (กรมราชเลขาธิการเดิม) ยังไม่ได้รับร่างพระราชบัญญัติเทศบาลดังกล่าวจากกรมร่างกฎหมายเลย^{๓๗๒} ประเด็นนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชกระแสกลับมาเพียงสั้น ๆ อย่างเย็นชืดเช่นเดิมว่า

ทราบ. เห็นจะทำไม่รู้ไม่ชี้เสียได้.^{๓๗๓}

ท้ายที่สุดแล้ว หนังสือราชการของรัฐบาลสยามในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อันเกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดตั้งเทศบาลได้สิ้นสุดลงใน “ร่างหนังสือเตือนให้พิจารณาพระราชบัญญัติเทศบาล” ที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง “ทวง” ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลที่ได้ค้างค้ำมานานต่อเจ้าพระยาศรีธรรมาธิเบศ ในช่วงเดือนสุดท้ายของระบอบเก่า ดังข้อความว่า

เรื่องนี้ได้รอกันมานาน ถึงกับมีเสียงจากคนบางคนที่เรา “เอาเข้าลิ้นชัก” เสียแล้วนั้น บัดนี้การทำร่างพระราชบัญญัติภาษีอากรต่าง ๆ ก็ได้เสร็จและซาไปแล้ว.

จึงขอเรียนเตือนมาตามนัยแห่งพระราชกระแสข้างต้นนี้.^{๓๗๔}

^{๓๗๑} หนังสือพิมพ์ บางกอกการเมือง ฉบับวันพฤหัสบดี ที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๗๔ ใน ibid.

หน้า ๑๔๙

^{๓๗๒} คำกราบบังคมทูล ของเจ้าพระยามหิธร เสนาบดีกระทรวงมรุธาธร (กรมราชเลขาธิการ) เรื่อง “ข่าวเท็จเกี่ยวกับพระราชบัญญัติเทศบาลในหนังสือพิมพ์ บางกอกการเมือง” ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ ใน ibid.

หน้า ๑๔๘.

^{๓๗๓} Ibid.

อย่างไรก็ดี “ร่างหนังสือ” ฉบับดังกล่าวไม่ได้รับการส่งไปถึงมือเจ้าพระยาศรีธรรมวิเศษ เพราะปรากฏลายพระหัตถ์กำกับให้ยกเลิกหนังสือนี้ในท้ายกระดาษ ว่า

เรื่องนี้ได้สนทนากับใต้เท้าศรีธรรมวิเศษเมื่องานสมเด็จชาย เบนเชิงปรารภเดือนแล้ว เห็นควรระงับหนังสือไว้พลาง^{๓๗๔}

จึงกล่าวได้ว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงหมดความอดทนกับการที่ต้องรอคอยการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลอย่างไร้จุดหมายเต็มทีแล้ว และเมื่อพระองค์มีโอกาสมพบกับเจ้าพระยาศรีธรรมวิเศษในงานเลี้ยงจึงทรง “ทวง” ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเสียต่อหน้าเสนาบดี เนื่องจากกระบวนการตรวจทานและเทียบเคียงกฎหมายเทศบาลที่กรมร่างกฎหมายกระทรวงยุติธรรมรับหน้าที่ไปนี้ ได้กินระยะเวลาเนิ่นนานมาก กล่าวคือ ตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. ๒๔๗๔ จนกระทั่งเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ อันเป็นเวลากว่า ๑ ปีทีเดียว ที่ความหวังแห่งการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ได้ถูกชะลอให้ยืดยาวออกไป แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรง “เร่ง” และ “ทวง” มาหลายครั้งแล้วก็ตาม หรือกระทั่งว่าเกิดข่าวลือต่าง ๆ นา ๆ ให้ชวนปวดพระเศียร อาทิ ข่าวเท็จจากหนังสือพิมพ์ *บางกอกการเมือง* ที่ระบุว่ารัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ยอมประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลเพราะเกรงว่ารายได้ของรัฐบาลจะน้อยลงเพราะคนต้องจ่ายภาษีแก่เทศบาลแทน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากการโต้ตอบเอกสารราชการและพฤติกรรมส่วนพระองค์ในการการติดตามนโยบายการจัดตั้งเทศบาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ย่อมเป็นที่ชัดเจนว่า รัชกาลที่ ๗ ทรงมีพระราชประสงค์จะมอบสิทธิ์ให้แก่ประชาชนชาวสยาม ดังที่ทรงมีพระราชประสงค์จะประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลให้เร็วที่สุด และทรงเลือกที่จะไม่ใช่ “อำนาจอย่างสมบูรณ์อำนาจอธิปไตย” ประกาศใช้กฎหมายตามพระราชหฤทัย ในการนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมอบให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงและหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ ดำเนินการแทนแต่กลายเป็นว่าการณ์กลับไม่เป็นดังพระราชประสงค์ เป็นเวลานานกว่าปีเศษที่ *ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๗๓...* ยังคงถูก “ดอง” ไว้ในความรับผิดชอบของกระทรวงยุติธรรม และไม่ขยับคืบหน้าไปไหนเสียที นี่จึงจัดเป็นข้อจำกัดอย่างสำคัญในสมัยรัชกาลที่ ๗ ที่ทรงไม่สามารถผลักดันให้นโยบายจัดตั้งเทศบาลเกิดขึ้นจริงได้ เพราะทรง “ไม่ใช่อำนาจอย่างสมบูรณ์อำนาจอธิปไตย” แต่กลับปล่อยให้ไปตามกระบวนการทางราชการตามปกติแทน

^{๓๗๔} (ร่างหนังสือ) เจ้าพระยามหิธร เสนาบดีกระทรวงมูรธาธร ถึง เจ้าพระยาศรีธรรมวิเศษ เรื่อง “เดือนให้พิจารณาพระราชบัญญัติเทศบาล” (ไม่ระบุวันที่) มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ใน *ibid.*

หน้า ๑๕๐.

^{๓๗๕} *ibid.*

บทที่ ๖

ชีวิตของเทศบาล : การปรากฏขึ้นของเทศบาลหลังการปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕

หลังจากรัชกาลที่ ๗ ทรง “ทวง” พระราชบัญญัติเทศบาลต่อหน้าเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ที่งานเลี้ยงครั้งหนึ่งราวต้นเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้ไม่นาน และในอีกไม่กี่วันต่อมาการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ระบอบรัฐธรรมนูญโดยกลุ่มผู้ก่อการที่เรียกตัวเองว่า “คณะราษฎร” ก็ได้อุบัติขึ้น ณ เช้ามีดของวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ และเป็นผลให้ “อำนาจอย่างสมบูรณาญาสิทธิ” ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ สิ้นสุดลงเมื่อพระองค์ทรงตอบรับข้อเสนขอของคณะราษฎรโดยทรงตัดสินพระทัยยอมเป็นพระมหากษัตริย์ใต้รัฐธรรมนูญพระองค์แรกของสยาม รัฐบาลใหม่โดยคณะราษฎรก็ได้รับการจัดตั้งขึ้นแทนที่ ทั้งนี้ องค์กษัตริย์ที่เคยทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในระบอบเก่าได้ถูกสับเปลี่ยนเป็นผู้เล่นคนใหม่ โดยคณะราษฎรได้ทำการทำการปลดพระบรมวงศานุวงศ์และเจ้านายชั้นสูง ออกจากตำแหน่งหน้าที่อันสำคัญ ๆ ในระบบราชการสยาม อาทิ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ สมเด็จพระนครินทรานุวัตติวงศ์ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต พลเอกพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระกำแพงเพชร อัครโยธิน ดังที่นักการทูตชาวเนเธอร์แลนด์ผู้หนึ่ง ได้เขียนในรายงาน ว่า

ไม่มีเจ้านายพระองค์ใดทรงได้รับการแต่งตั้งให้เข้าร่วมในคณะรัฐบาล เพราะ รัฐบาลมิได้สนับสนุนสถานะของเจ้านายในราชวงศ์^{๓๗๖}

สอดคล้องกับรายงานสถานอัครราชทูตของอังกฤษที่ได้กล่าวถึงในรายงานเช่นกันว่า เมื่อ รัฐบาลใหม่ได้ประกาศรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๒๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ สิ่งแรกที่ สะดุดแก่สายตาคนทั่วไปคือไม่ปรากฏพระนามของเจ้านายรวมอยู่ด้วยเลย^{๓๗๗} ทั้งนี้ รัฐบาลในระบอบ ใหม่ได้แต่งตั้งบุคคลนอกกลุ่มคณะราษฎรเข้ามาดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ในรัฐบาลที่เพิ่งได้รับการจัดตั้ง ขึ้นมาใหม่ด้วย อาทิ พระยาธรรมศักดิ์มนตรี อดีตเสนาบดีกระทรวงธรรมการในสมัยรัชกาลที่ ๖ ได้รับตำแหน่งเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรคนแรกของสยาม พระยามโนปกรณนิติธาดา ข้าราชการ ตุลาการ กระทรวงยุติธรรม ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกของสยาม และพระยาศรีวิสาร

^{๓๗๖} Piece: C. ๖๑๒/๑๐๔, date: June ๓๐ th ๑๙๓๒ ใน *ธีระ นุชเปี่ยม (๒๕๕๙). ฝรั่งมองไทยในสมัยรัชกาลที่ ๗ : ตะวันออกที่ศิริไลซ์ ?* กรุงเทพฯ, มูลนิธิประชาธิปไตย-รำไพพรรณี.

หน้า ๑๕๑-๑๕๒.

^{๓๗๗} F ๕๙๒๐/๔๒๖๐/.๔๐ “Mr. Johns to Sir Johns Simon, ๓๐ June ๑๙๓๒ th”, British Documents ใน *ibid.*

หน้า ๑๕๓.

วจา ปลัดทูลฉลองกระทรวงการต่างประเทศ ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ^{๓๗๘}

ดังนั้น รัฐบาลในระบอบรัฐธรรมนูญชุดแรกของสยาม ได้แต่งตั้งตำแหน่งนายกรัฐมนตรี คือ พระยามโนปกรณนิติธาดา (ขณะนั้นยังใช้ว่าชื่อ ประธานคณะกรรมการราษฎร จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ.๒๔๗๕ ได้รับการประกาศใช้) และรัฐบาลชุดแรกดังกล่าวได้ดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินสืบเนื่องต่อจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แบบในทันที

จากท้องที่สู่ท้องถิ่น : ว่าด้วยข้อถกเถียงของการสถาปนา “การปกครองท้องถิ่น” ในประเทศไทย

สำหรับนโยบายการจัดตั้งเทศบาลที่ยังค้างค้ำในกรมร่างกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม มาตั้งแต่ระบอบเก่า ก็ได้รับการเอื้อนเอ่ยขึ้นอีกครั้งตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ ใน คำแถลงนโยบายของรัฐบาล นำสนใจว่านโยบายจัดตั้งเทศบาลเป็นนโยบายที่รัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา เลือยกยกขึ้นมากล่าวเป็นประเด็นแรก ๆ โดยเขากล่าวว่า

เทศบาล รัฐบาลนี้เห็นว่าวิธีการปกครองโดยรวมอำนาจและหน้าที่การปกครองทั่วประเทศให้มาอยู่ในจุดศูนย์กลางจุดเดียวอย่างเช่นเดิวนี้นี้ ไม่ได้ผลดีเท่ากับที่จะแบ่งอำนาจและหน้าที่ไปให้อยู่ในเฉพาะท้องที่เสียบ้าง เพื่อว่าการปกครองในเฉพาะท้องที่หนึ่ง ๆ จะได้มุ่งอยู่ในผลประโยชน์ของท้องที่นั้น ๆ

วิธีการจัดให้มีการปกครองเฉพาะท้องที่ เกิดขึ้นก็โดยวิธีจัดให้ผู้แทนราษฎรในท้องที่นั้น ๆ จัดการกันเอง วิธีการเช่นนี้เขาทำกันอยู่แล้วในนานาประเทศ เมื่อครั้งรัฐบาลเก่าความคิดเช่นนี้ก็มิได้อยู่ จนถึงได้ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นฉบับหนึ่ง แต่ว่าด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งการนี้ได้ลุล่วงไป

รัฐบาลนี้เห็นเป็นการสำคัญจะได้เตรียมจัดให้มีเทศบาล หรือมีการปกครองท้องถิ่นขึ้นในราวต้นปีหน้า^{๓๗๙}

จากคำแถลงนโยบายเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดา จะเห็นได้ว่า แม้แต่ชนชั้นนำสยามในระบอบใหม่ยังคงมีการรับรู้ถึงกระแสธารของแนวคิด “เทศบาล” ว่าได้เริ่มก่อตัวขึ้นบ้างแล้วตั้งแต่ในระบอบเก่าแต่ไม่ประสบความสำเร็จ และนี่นับเป็นครั้งแรกที่คำว่า “การ

^{๓๗๘} ibid.

หน้า ๑๕๑.

^{๓๗๙} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๔๗๕). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (วิสามัญ) ครั้งที่ ๔๗/๒๔๗๕. พระนครฯ, กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

หน้า ๖๘๘-๖๘๙.

ปกครองท้องถิ่น” (Local Government) ได้รับการกล่าวถึงในเอกสารราชการของไทยในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จากเดิมที่เคยเข้าใจกันว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่น” ปรากฏครั้งแรกโดยการถือเอาคำว่า “ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น” ใน พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖^{๓๘๐} นั้นเป็นหมุดหมายของการบัญญัติศัพท์ “การปกครองท้องถิ่น” (Local Government) ในประเทศไทย ดังที่ เมธีพัชย์ จงวโรทัย (พ.ศ.๒๔๔๙) ได้สรุปไว้ว่าการปรากฏขึ้นของ “รัฐธรรมนูญ” และ “ประชาธิปไตย” ภายหลังการปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นเงื่อนไขที่จะทำให้ “การปกครองท้องถิ่น” และ “เทศบาล” เกิดขึ้นเป็นจริงได้^{๓๘๑}

แต่อันที่จริงแล้วพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงแค่สถาปนา “หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น” ในฐานะ “ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น” ขึ้นอย่างเป็นทางการเท่านั้น ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเชื่อว่า แนวคิดการแบ่งส่วนราชการออกเป็น ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นของรัฐบาลคณะราษฎร ดังกล่าว น่าจะได้รับแบบอย่างมาจาก พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ และ บรรพ ๒ มาตรา ๗๓ ที่ได้ประกาศใช้และแก้ไขในรัชกาลที่ ๖ (พ.ศ.๒๔๖๖ - ๒๔๖๘) ซึ่งประมวลกฎหมายฉบับนี้ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น ๓ ส่วนเช่นกัน คือ กระทรวงและทบวงในรัฐบาล เทศบาลปกครองท้องที่ และประชาบาล^{๓๘๒} ซึ่งในประเด็นนี้ชำนาญ ยุวบูรณ์ ได้ทำการศึกษาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฉบับรัชกาลที่ ๖ ภาคภาษาอังกฤษในงานวิทยานิพนธ์ของเขาในปี พ.ศ. ๒๔๙๗ พบว่ามีการแปลกระทรวงและทบวงในรัฐบาล ว่า Ministries and Department of Government เทศบาลปกครองท้องที่ ว่า Local Administration และประชาบาล ตรงกับคำว่า Municipalities^{๓๘๓}

อย่างไรก็ดีจากที่ได้อภิปรายไว้แล้วในบทที่ ๕ รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในสมัยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ถือว่า “การปกครองท้องที่โดยลำพังของราษฎร”

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๓๘๐} ราชกิจจานุเบกษา (๒๔๗๖). พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๖.

^{๓๘๑} เมธีพัชย์ จงวโรทัย (๒๕๔๙). สุขาภิบาล : การปกครองท้องที่สยาม พ.ศ.๒๔๔๐-๒๔๗๖. ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต.

หน้า ๑๖๕ -๑๖๖.

^{๓๘๒} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๒ พ.ศ.๒๔๖๘ (๒๔๖๘). พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ และ บรรพ ๒ ที่ได้ตรวจชำระใหม่.

^{๓๘๓} ชำนาญ ยุวบูรณ์ (๒๕๐๓). การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย _____ พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายสงฆ์ ยุวบูรณ์ ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม ๓๑ มีนาคม ๒๕๐๓. พระนครฯ, โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมมหาดไทย.

หน้า ๒๑. และ กระทรวงยุติธรรม (๒๔๖๘). Translation of Civil and Commercial Code Book I and II ไม่ระบุ, ไม่ระบุ.

หน้า ๑๙.

(Local self-government) คือ การปกครองอย่างมีวินิฉิแปลติ (Municipality) /ประชาภิบาล/เทศบาล ดังนั้น ไม่ว่าเอกสารราชการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะใช้คำว่า “การปกครองท้องถิ่น” ในความหมายรวมถึงการปกครองรูปแบบเทศบาล แต่ “ท้องถิ่น” ในความเข้าใจในสมัยนั้น ก็เป็นการถอดความมาจากคำว่า “Local” อันแปลเป็น “ท้องถิ่น” ในสมัยปัจจุบัน ประเด็นนี้สามารถยืนยันได้จากหลักฐานที่ได้มีการระบุชื่อของเสนาบดีกระทรวงนครบาลในสมัยปลายรัชกาลที่ ๕ คือ พระยาสุขุมนิวินิต (ปั้น สุขุม) เป็นภาษาอังกฤษ ว่า H.E. Phya Sukhum Nayvinit (Minister for Local Government) ในหนังสือ *Twentieth century impressions of Siam ค.ศ. ๑๙๐๘* (พ.ศ. ๒๔๕๑)^{๓๘๔} จึงเป็นการยืนยันได้ว่าความเข้าใจของชนชั้นนำสยามช่วงก่อน พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงช่วงเวลาที่ครอบคลุมการศึกษาครั้งนี้ (พ.ศ.๒๔๗๘) “การปกครองท้องถิ่น/การปกครองท้องถิ่น” คือสิ่งเดียวกัน และสามารถ interchangeable ได้อย่างไม่มีปัญหา^{๓๘๕}

แม้แต่ในหนังสือ *สากลเทศบาล* ที่ได้จัดพิมพ์ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๗๘ นั้น ในส่วนของภาคต้นของหนังสือดังกล่าว คือ *หลักเทศบาลในนานาประเทศ* ซึ่งนายเลียม จันทรรัตน์ ผู้ที่ได้รับการจัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้จากกระทรวงมหาดไทย อ้างว่าเป็นคำบรรยายของ หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ อดีตอธิบดีกรมสาธารณสุขในระบอบเก่าและหัวหน้าร่างพระราชบัญญัติเทศบาลถวายแก่รัชกาลที่ ๗ ซึ่งในรัฐบาลระบอบใหม่นี้ หม่อมเจ้าสกลฯ ได้รับตำแหน่งหน้าที่ราชการใหม่เป็นที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทย^{๓๘๖} ผู้ศึกษาพบว่าคำบรรยายเกี่ยวกับเทศบาลทั้ง ๓ หัวข้อของหม่อมเจ้าสกลฯ คือ *หลักเทศบาลในนานาประเทศ เทศบาลในประเทศฝรั่งเศส และเทศบาลในประเทศญี่ปุ่น* น่าจะทรงบรรยายขึ้นผ่านวิทยากรกระจายเสียงในช่วงก่อนวันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ.๒๔๗๗ (ตามปฏิทินใหม่) เพราะปรากฏบทความเนื้อหาหลักขณะเดียวกันนี้ในหนังสือ *การบรรยายเรื่องการเทศบาล โดย หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ กระทรวงมหาดไทยพิมพ์แจกในงานพระกฐินพระราชทาน ณ วัดอนงคาราม วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๗* ซึ่งหนังสือดังกล่าวระบุหัวข้อ *เทศบาลในประเทศญี่ปุ่น* อัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

^{๓๘๔} Wright Arnold (๒๔๕๑). "Twentieth century impressions of Siam ๑๙๐๘ ". from <http://seasiavisions.library.cornell.edu/catalog/sea:๓๖๓/>.

^{๓๘๕} ดู ขุนจรรยาวิเศษ (บุญเที่ยง บุญนิศย์) (๒๔๗๘). *คำอธิบายการเทศบาล* ธนบุรี, บริษัทโรงพิมพ์ดำรงธรรมจำกัด.

หน้า ๒-๓. ทั้งนี้ ขุนจรรยาวิเศษ ได้ขยายความ “พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๔๕๗” ว่ามีความเกี่ยวข้องกับท้องถิ่น ในหัวข้อ “การปกครองท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๔๕๗” หนังสือดังกล่าวตีพิมพ์ครั้งแรกในปี พ.ศ.๒๔๗๗ และพิมพ์อีกครั้งในปี พ.ศ. ๒๔๗๘.

^{๓๘๖} หม่อมเจ้าสกลวรรณกร และ พระยาสุนทรพิพิธ (๒๕๔๗). *สากลเทศบาล*. กรุงเทพฯ, สมาคมมิตรภาพญี่ปุ่น-ไทย.

หน้า ข.

เป็นหัวข้อบรรยายหัวข้อสุดท้ายของพระองค์เกี่ยวกับการเทศบาลเหมือนกันเพียงแต่ได้ลงเวลาที่ทรงบรรยายไว้ คือ วันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๗ ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว^{๓๘๗}

ยิ่งกว่านั้น ผู้ศึกษาเชื่อว่า คำบรรยายเกี่ยวกับเทศบาลทั้ง ๓ บทความของหม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ มีความเกี่ยวข้องกันกับพระราชประสงค์ในการเทียบเคียงหลักกฎหมายเทศบาล ซึ่งแต่เดิมพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำริให้กรมร่างกฎหมายกระทรวงยุติธรรม ไปทำการเปรียบเทียบหลักการ (principle) กับเทศบาลในประเทศที่เป็นเอกราช เช่น ฝรั่งเศสและญี่ปุ่น ในปีพ.ศ. ๒๔๗๔ ดังมีพระราชดำริ ว่า

เห็นควรให้กรมร่างกฎหมายพิจารณาเทียบเคียงหลักการกับประเทศที่เป็นอิสระ เช่น ฝรั่งเศสและญี่ปุ่นดูก่อน ว่าหลักการของเราเป็นอย่างไร เหมาะสมกับฐานแห่งประเทศสยามหรือไม่... โปรดเกล้าให้กรมร่างกฎหมายพิจารณาตรวจทำบรรทัดข้อความเห็นในส่วนหลักการทุกเกล้าถวายขึ้นมาก่อน^{๓๘๘}

และเมื่อพิจารณาโครงสร้างของบทความหรือคำบรรยายทั้ง ๓ เรื่องซึ่งได้ตั้งต้นขึ้นด้วยชื่อประเทศ อาทิ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น^{๓๘๙} เป็นที่สอดคล้องตรงกับเนื้อหาตามพระราชดำริของที่รัชกาลที่ ๗ ที่ทรงประสงค์ให้กรมร่างกฎหมายไปทำการศึกษาเทศบาลของประเทศข้างต้นอย่างไม่มีผิดเพี้ยน และยิ่งเมื่อได้ตรวจสอบเนื้อความในหนังสือ *สากลเทศบาล* และ *การบรรยายเรื่องการเทศบาล* โดยละเอียดแล้ว พบว่า มีการใช้คำว่า “การปกครองท้องถิ่น” ในความหมายเดียวกับ “การบำรุงท้องถิ่น” ดังที่ หม่อมเจ้าสกลฯ ทรงบรรยายไว้ว่า

คำว่า เทศบาล... หมายความว่า การปกครองท้องถิ่นโดยประการที่ราษฎรในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตามลักษณะ ซึ่งอาจเรียกว่าการปกครองท้องถิ่นโดยอิสระ^{๓๙๐}

และ

ลักษณะของเทศบาล คือ การปกครองท้องถิ่นโดยราษฎร^{๓๙๑}

^{๓๘๗} หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ (๒๔๗๗). การบรรยายเรื่องการเทศบาล กระทรวงมหาดไทยพิมพ์แจกในงานพระกฐินพระราชทาน ณ วัดอนงคาราม วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๗ พระนครฯ, กระทรวงมหาดไทย.

หน้า ๒๖.

^{๓๘๘} หนังสือเจ้าพระยามหิธร มีถึง พระยาจินดาภิรมย์ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๓ ใน สนธิ เตชานันท์ (๒๕๔๕). แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. นนทบุรี, สถาบันพระปกเกล้า.

หน้า ๑๓๕.

^{๓๘๙} หม่อมเจ้าสกลวรรณกร และ พระยาสุนทรพิพิธ (๒๕๔๗). *สากลเทศบาล*. กรุงเทพฯ, สมาคมมิตรภาพญี่ปุ่น-ไทย.

หน้า ๑๒ และ ๓๙.

^{๓๙๐} Ibid.

หน้า ๑.

จะเห็นได้ว่าแม้แต่หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ ผู้บัญญัติคำว่า “เทศบาล” ขึ้นในสยาม รวมทั้งทรงเป็นหัวแรงอันสำคัญในการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นมาตั้งแต่สมัย สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ก็ยังทรงใช้คำว่า “การปกครองท้องที่” และ “การปกครองท้องถิ่น” สลับไปมาโดยไม่ได้มีนัยของการแบ่งแยกความหมายให้มีความแตกต่างอย่างชัดเจนแต่อย่างใด ยิ่งไปกว่านั้น หนังสือเล่มเดียวกันนี้ ในส่วนของหัวข้อ *เทศบาลประเทศไทย* ที่บรรยายโดย พระยาสุนทรพิพิธ อธิบดีกรมมหาดไทย ท่านอธิบดีก็ยังใช้คำว่า “การปกครองท้องที่” ในความหมายเดียวกับ “การบำรุงท้องถิ่น” ว่า

เทศบาล คือการบำรุงรักษาท้องถิ่น แต่เมื่อก้าวตามนิตินัยแล้ว ย่อมหมายถึง การปกครองท้องที่ชนิดหนึ่ง ซึ่งเกิดขึ้นด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย... มอบหมายให้มี อำนาจหน้าที่จัดดำเนินการ เพื่อบำรุงรักษาท้องถิ่นโดยพลเมืองในเขตต์นั้น ๆ เอง

ดังนั้น การที่รัฐบาลสยามออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๖ ก็เป็นการสำแดงว่ารัฐบาลให้ใช้ลักษณะปกครองบำรุงท้องถิ่นในวิธีให้สิทธิอำนาจ และหน้าที่แก่พลเมือง ได้ปกครองบำรุงท้องถิ่นของตนโดยตนเอง^{๓๙๒}

นอกจากนั้น หลวงประพันธ์ไพรัชชพากษ์ (บุญเชย ปิตรชาติ) หัวหน้ากองคุ้มครองเทศบาล กระทรวงมหาดไทย ได้ให้ความหมายแก่คำว่าเทศบาลนั้นเป็นการปกครองท้องที่หรือท้องถิ่น ดังปรากฏในปาฐกถาของเขาช่วงปี พ.ศ.๒๔๗๗ ดังนี้

คำว่า “เทศบาล” นั้น เป็นศัพท์ที่เราคิดขึ้นใหม่ โดยใช้คำสองคำมาสนธิกันเข้า คือ “เทศะ” แปลว่า “ท้องถิ่น” และ “ปาละ” แปลว่า “รักษาหรือปกครอง” ฉะนั้นคำว่า “เทศบาล” จึงมีความหมายตามศัพท์ว่า “การปกครองท้องถิ่นหรือท้องที่”^{๓๙๓}

การปกครองท้องที่และการปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลในระบอบใหม่พยายามสร้างให้เกิดความแตกต่างจากสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แม้พวกเขาจะมองว่าการปกครองท้องที่หรือการบำรุงท้องที่ในอดีตแท้จริงมีมาตั้งแต่เดิม แต่เป็นการบริหารจัดการโดยข้าราชการจากรัฐบาลส่วนกลาง (Local Administration) อาทิ สุขาภิบาลกรุงเทพฯ สุขาภิบาลตามหัวเมืองภายใต้พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๔๐ และฉบับแก้ไขในปี พ.ศ. ๒๔๕๗ ภายใต้การควบคุมดูแลของข้าราชการส่วนกลาง และจัดการสุขาภิบาล นี้

^{๓๙๑} Ibid.

หน้า ๑๒

^{๓๙๒} Ibid.

หน้า ๑๕๗ - ๑๕๘ .

^{๓๙๓} สภาจังหวัดพระนคร (๒๔๗๙). ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง สภาจังหวัดพระนคร พิมพ์แจกในงาน พระกฐินพระราชทานแก่สภาจังหวัดพระนคร วัดสังเวชวิศยาราม พ.ศ. ๒๔๗๙. พระนครฯ, ไม่ระบุ.

หน้า ๗๐.

**อำนาจตลอดจนการปฏิบัติ ยังอยู่ในความอำนาจการของพนักงานรัฐบาล รัฐบาลได้
มอบหน้าที่ให้พลเมืองมีส่วนร่วมด้วย แต่โดยจำกัด ^{๓๙๔}**

ดังนั้น รัฐบาลใหม่จึงถือว่าการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ หรือการปกครองรูปแบบเทศบาล ซึ่งถือได้ว่าเป็นกิจการที่ราษฎรจัดทำเพื่อราษฎรเอง ^{๓๙๕} คือ “การปกครองท้องถิ่น” (Local Government) อย่างสมบูรณ์ หรืออาจกล่าวได้ว่าในช่วงเวลานั้น ไม่ว่าจะเป็นการใช้คำว่า “ท้องถิ่น” หรือ “ท้องถิ่น” ก็ล้วนไม่มีนัยหรือความหมายแตกต่างกันอย่างใด การปกครองท้องถิ่นที่สามารถเป็นได้ทั้งรูปแบบสุขาภิบาลและเทศบาล แต่สุขาภิบาลไม่สามารถจัดเป็นการปกครองท้องถิ่น (Local Government) ได้ เพราะการบริหารจัดการเป็นอำนาจของข้าราชการส่วนกลางที่ใช้อำนาจในการบริหารจัดการกิจการในท้องถิ่น (Local Administration) ดังนั้น จึงมีแต่เทศบาลเท่านั้นที่จะกล่าวได้อย่างเต็มปากเต็มคำว่า คือ “การปกครองท้องถิ่น” อย่างแท้จริง ดังที่หนังสือ *หลักการสังเขปแห่งเทศบาลในสยาม* (พ.ศ.๒๔๘๐) เรียบเรียงโดย นายประสงค์ กาญจนดุล บรรยายไว้ว่า

“เทศบาล” เป็นศัพท์ที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้ตรงกับคำว่า Local Government ของต่างประเทศ กล่าวคือ เทศ แปลว่า ท้องถิ่น และ บาล แปลว่า การปกครอง เมื่อรวมกันเป็น เทศบาล ก็แปลว่า การปกครองท้องถิ่น แต่ความเข้าใจนี้ยังไม่เพียงพอ

คำ “เทศบาล” จะต้องหมายความถึงการปกครองท้องถิ่น โดยให้พลเมืองในท้องถิ่นนั้น มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และอยู่ในความควบคุมของรัฐบาล ^{๓๙๖}

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

กระบวนการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖

ภายหลังจากที่รัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดาได้กล่าวแถลงนโยบายของรัฐบาลในระบอบใหม่ ที่จะต้องดำเนินการจัดตั้งเทศบาลที่ค้างค้างอยู่ตั้งแต่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้ปรากฏขึ้น

^{๓๙๔} หม่อมเจ้าสกลวรรณกร และ พระยาสุนทรพิพิธ (๒๕๔๗). *สากลเทศบาล*. กรุงเทพฯ, สมาคมมิตรภาพญี่ปุ่น-ไทย.

หน้า ๑๕๘-๑๕๙.

^{๓๙๕} Ibid.

หน้า ๒๐๗.

^{๓๙๖} ประสงค์ กาญจนดุล (๒๔๘๐). *หลักการสังเขปแห่งเทศบาลในสยาม พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในฉาปนกิจ นางยงใจยุทธ (เปรม ทยานนท์) วันเสาร์ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๘๐ พระนครฯ, ไม่ระบุ*.

หน้า ๑.

เป็นจริงได้โดยเขาได้คาดหมายว่าพระราชบัญญัติเทศบาลดังกล่าว คงจะดำเนินการแล้วเสร็จและทันประกาศใช้ในปรีวต้นปี พ.ศ. ๒๔๗๖ อย่างไรก็ตาม พระยามโนปกรณนิติธาดาที่ไม่สามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้นานพอจนทันเห็นพระราชบัญญัติเทศบาลประกาศใช้เป็นผลสำเร็จได้ อันเนื่องมาจากปัญหาทางด้านการเมืองและความขัดแย้งกับแกนนำคณะราษฎรบางส่วน ทำให้เขาถูกบีบออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของสยามในวันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นผลให้พระยาพหลพลพยุหเสนา สมาชิกคณะราษฎรระดับสูงจากปีกข้าราชการทหาร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ ๒ สืบต่อมา^{๓๑๙๗}

รัฐบาลใหม่ภายใต้การนำของพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี ได้กล่าวแถลงนโยบายของรัฐบาลแก่รัฐสภา ในวันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยเขาได้กล่าวถึงนโยบายในการจัดตั้งเทศบาลไว้ว่า

เทศบาล คือระเบียบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งราษฎรมีเสียงในการดูแลและจัดการผลประโยชน์ในท้องถิ่นนั้น รัฐบาลนี้จะได้จัดตั้งและขยายเทศบาลออกไปตามตำบลต่าง ๆ ทั่วราชอาณาจักรโดยเร็วที่สุด จะอบรมเจ้าหน้าที่ในการใหม่นี้ได้

เทศบาลเป็นการศึกษาอย่างหนึ่งด้วย คือ เป็นวิธีที่ราษฎรจะได้รับความฝึกอบรมในวิธีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญด้วย^{๓๑๙๘}

จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลพระยาพหลฯดังกล่าว เป็นที่ชัดเจนว่ารัฐบาลจะเร่งตราพระราชบัญญัติเทศบาลออกมาให้เร็วที่สุด และจะจัดการอบรมเจ้าหน้าที่ (ต่อมาคือ ที่ปรึกษาเทศบาล) เกี่ยวกับกิจการเทศบาลนี้ และรัฐบาลยังถือว่าเทศบาลจะเป็นแหล่งการเรียนรู้และฝึกอบรมให้ประชาชนเข้าใจการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งยังอยู่ในระยะตั้งใหญ่ในสยามเพราะเพิ่งสถาปนาได้เพียง ๑ ปีหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเท่านั้น

เมื่อกลับมาพิจารณากระบวนการจัดทำ *พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖* ดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้พยายามผลักดันกฎหมายเทศบาลฉบับนี้ตามลำดับและเท่าที่วาระจะอำนวยได้ ดังที่ปรากฏหลักฐานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๕ สมัยสามัญ สมัยที่ ๑ วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ พระยาประมวญวิชาพูล ตำแหน่งรัฐมนตรีทั่วไป ได้ตั้งกระทู้ถามแก่รัฐบาลว่าพระราชบัญญัติเทศบาลที่กำลังจัดทำอยู่นั้นได้มีความคืบหน้าไปเท่าใดแล้ว พระยาพหลพลพยุหเสนาจึงตอบกลับไปว่า กำลังจะนำเข้าพิจารณาในที่ประชุมสภาในวันจันทร์ที่จะถึงนี้

^{๓๑๙๗} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๐ พ.ศ. ๒๔๗๖ (๒๔๗๖). ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี.

^{๓๑๙๘} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๔๗๖). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓/๒๔๗๖ (วิสามัญ). กรุงเทพฯ, กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

อย่างไรก็ดีก่อนปิดการประชุมสภาในวันนั้น นายมังกร สามเสน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ลุกขึ้นเพื่อกล่าวเร่งรัดให้รัฐบาลรีบประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลเสียที่เพราะประชาชนรอมานานหลายปีแล้ว ว่า

ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ราษฎรได้คอยแล้วคอยคอยเล่า คอยมา ๕ ปี ๘ ปีแล้ว เพราะฉะนั้นขอให้เร่งเร็วสักหน่อย^{๓๙๙}

เพื่อให้เกิดความสะดวกต่อการจัดระเบียบอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ชัดเจนขึ้น รัฐสภาจึงได้ตรา พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ ขึ้นมาในวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจัดได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น ๓ ส่วน คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น^{๔๐๐}

ทั้งนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในกฎหมายฉบับนี้ พิจารณาตามความในมาตรา ๒๗ ระบุว่า หน่วยงานท้องถิ่นดังกล่าว ประกอบด้วย

๑. เทศบาลตำบล (เดิมจะใช้ชื่อ เทศบาลชนบท) และหมายรวมถึงตำบลทุกตำบล
๒. เทศบาลเมืองและนครบาล (ต่อมาเมื่อตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ แล้วจึงเปลี่ยนชื่อเป็น เทศบาลนคร)
๓. สหเทศบาล หมายถึงเทศบาลต่าง ๆ ที่รวมตัวกันเพื่อประกอบกิจการบางชนิด

น่าสนใจว่าใน มาตรา ๒๖ นั้นได้ระบุว่า เมื่อใดที่พระราชบัญญัติเทศบาลประกาศใช้เป็นผลสำเร็จ ให้มอบอำนาจและหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล จากเดิมที่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ตาม พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๔๕๗ ให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นภายหลังที่กฎหมายเทศบาลได้ประกาศใช้แล้ว^{๔๐๑} ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้จะปรากฏชัดขึ้นเมื่อมีการกล่าวถึงการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลใน พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ดังจะกล่าวต่อไป

ต่อมาพระราชบัญญัติเทศบาลได้ถูกนำกลับมาพิจารณาอีกครั้งในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๙ สมัยสามัญ สมัยที่ ๒ ในวันพุธที่ ๒๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๗ (ตามปฏิทินใหม่) เพื่อที่รัฐสภาจะได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก่อนที่จะเสนอต่อรัฐสภา

^{๓๙๙} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๔๗๖). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ กรุงเทพฯ, กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

หน้า ๔๓๐.

^{๔๐๐} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๑ พ.ศ. ๒๔๗๗ (๒๔๗๗). พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๖.

^{๔๐๑} Ibid.

ลงมติประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้อีกครั้ง โดยหลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) ตำแหน่ง รัฐมนตรีทั่วไป และเขาเคยทำงานในกรมร่างกฎหมายในระบอบเก่าด้วย โดยหลวงประดิษฐ์ฯ ได้กล่าว ชี้แจงว่า

รัฐบาลได้มอบให้คณะกรรมการพิจารณาและยกร่างพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการนี้พิจารณาเรื่องนี้เห็นว่า มีข้อที่ควรคำนึงอยู่หลายอย่าง ด้วยว่าการเทศบาล นั้น เราจำเป็นที่จะต้องกระทำกิจการหลายอย่าง ไม่ใช่แต่การสุขาภิบาลในครั้งก่อน ซึ่งทำ กันแต่อย่างเดียวเท่านั้น กล่าวคือ เราจะต้องพิจารณาตลอดจนกระทั่งในเรื่องภาษีอากรที่จะแบ่งสันปันส่วน ในระหว่างรัฐบาลกับเทศบาลอย่างหนึ่ง เราจะต้องพิจารณาถึงในเรื่อง กิจการที่เทศบาลจะต้องกระทำเช่นเดียวกัน กับในเรื่องสาธารณสุขก็ดี ในเรื่องรักษาความ สงบเรียบร้อยในพระราชอาณาจักรก็ดี และในกรณีอื่น ๆ ดังที่ได้เห็นในร่างพระราชบัญญัติ ฉบับนี้

แต่การที่เราจะทำพระราชบัญญัติให้ครบถ้วนเช่นนั้น ก็จะต้องเสียเวลาอีกนาน เหตุ ฉะนั้น กรรมการของรัฐบาลจึงได้หยิบเอารูปการของเทศบาลนั้นขึ้น ร่างเป็น พระราชบัญญัติและเสนอรัฐบาลเสียชั้นหนึ่งก่อน ขอให้เทศบาลได้มีโอกาสที่จะเริ่มจัดตั้งทำ ขึ้นได้ในปีหน้า คือในพ.ศ.๒๔๗๗ และในต้นปี ๒๔๗๗ นี้ก็คงได้เริ่มการได้บ้าง แต่ว่าการที่จะ กระทำกิจการมาให้ได้ครบถ้วนบริบูรณ์ เราก็จำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายอีกหลายฉบับ^{๔๐๒}

หลวงประดิษฐมนูธรรมได้กล่าวสืบไปว่า กฎหมายที่จะต้องออกเพื่อให้กิจการเทศบาลเป็นไป ด้วยความเรียบร้อยและสมบูรณ์ อาทิ กฎหมายว่าด้วยภาษีอากร กฎหมายว่าด้วยการรักษาความสงบ เรียบร้อยภายในพระราชอาณาจักร พระราชบัญญัติว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยวิธีการ ของโรงรับจำนำ กฎหมายเกี่ยวกับวิธีการของเทศบาล และกฎหมายการควบคุมอาคาร เป็นต้น^{๔๐๓} และเขายังกล่าวต่อไปว่า เทศบาลที่จัดตั้งขึ้นภายในระบอบใหม่นี้ จะ

ดำเนินตามคล้าย ๆ กับรัฐธรรมนูญพระราชอาณาจักรสยามเหมือนกัน กล่าวคือ จะเห็นได้ว่าเทศบาลตำบล คณะมนตรีตำบล และสภาตำบล เพื่อให้ราษฎรได้รักรักกิจวิถีทาง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามไปในตัว คือราษฎรจะได้ฝึกการปกครองใน ตำบลย่อย ๆ ของตน และเพื่อประโยชน์แก่การที่จะเข้ามาเป็นผู้แทนราษฎรในสภานี้ ต่อไป^{๔๐๔}

^{๔๐๒} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๔๗๗). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๙ สมัยสามัญ สมัยที่สอง วันพฤหัสบดีที่ ๒๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ พระนครฯ, กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

หน้า ๑๘๐๐-๑๘๐๑.

^{๔๐๓} Ibid.

หน้า ๑๘๐๑-๑๘๐๓.

^{๔๐๔} Ibid.

จากข้อความดังกล่าวจะเห็นได้ว่ารัฐบาลใหม่ในระบอบรัฐธรรมนูญ ต้องการให้เทศบาลที่กำลังจะจัดตั้งขึ้นนี้ เป็นเสมือน “โรงเรียนการปกครอง” ของการเมืองระดับชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบอบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งแนวคิดดังกล่าว นับว่าเป็นแนวคิดเดียวกับที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเคยทรงมีพระราชดำริไว้อย่างไม่มีผิดเพี้ยน จึงกล่าวได้ว่ารัฐบาลของคณะราษฎรหวังใจจะใช้เทศบาลเป็นเครื่องมือในการให้ประชาชนศึกษาเรียนรู้ระบอบรัฐธรรมนูญให้ดีขึ้น

ขุนวรสิทธิคุณเวทย์ ผู้แทนราษฎรจากจังหวัดหนองคาย ได้กล่าวว่า รัฐบาล คือ “รัฐบาลกลาง” การจัดตั้งเทศบาลนี้ก็เหมือนการแบ่งรัฐบาลกลางออกเป็นส่วนย่อย ๆ ^{๔๐๕} กระนั้นก็ดี เขาก็อดเป็นกังวลใจไม่ได้ว่า ผู้ที่จะมาเป็นตัวมนตรีหรือสมาชิกผู้บริหารเทศบาลจะต้องเป็นคนที่มีความรู้ความสามารถพอสมควร ในประเด็นนี้หลวงประดิษฐมนูธรรมได้ชี้แจงว่า ต่อไปรัฐบาลจะรวบรวมข้อมูลและเอกสารเพื่อให้ผู้ที่สนใจในกิจการเทศบาลนี้ได้ทำการฝึกฝนอบรมตนเอง และต่อไปเขาเองก็ต้องการให้รัฐบาลจัดการอบรมเกี่ยวกับการเทศบาลขึ้นด้วย ^{๔๐๖} ผู้แทนราษฎรบางคน อาทิ ดร.เทียมศรีพิสิฐ จากจังหวัดนครปฐม ถือว่าพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้เป็นเสมือน “หัวแก้วหัวแหวน” เลยทีเดียว เพราะเป็นการจัดสรรปันส่วนภาษีอากรให้แก่เทศบาลในจังหวัดต่าง ๆ เพื่อจะได้ทำการบำรุงความเจริญแก่จังหวัดของตน ^{๔๐๗}

ท้ายที่สุดรัฐสภาได้ลงมติตั้งกรรมาธิการวิสามัญเพื่อทำการพิจารณาพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้ ซึ่งที่ประชุมตกลงเลือกไว้ ๕ คน ได้แก่ หลวงประดิษฐมนูธรรม หม่อมเจ้าสกลวรรณการ วรวรรณ พระสารสาสน์พลขันธ์ หม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ และพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา ^{๔๐๘} ทั้งนี้ น่าสนใจว่าหลวงประดิษฐมนูธรรม ได้รับการแต่งตั้งจากตำแหน่งรัฐมนตรีทั่วไป เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในวันเดียวกันนั้นด้วย คือ ๒๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๗

๑๐ วันต่อมา สภาผู้แทนราษฎรได้นำร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเข้าสู่วาระการประชุมเพื่อพิจารณาลงมติประกาศใช้ และควรต้องกล่าวไว้ด้วยในที่นี้ว่า พระราชบัญญัติเทศบาลที่กำลังพิจารณากันอยู่นี้ หลวงประดิษฐมนูธรรมเองก็แสดงท่าทียอมรับว่าเป็นฉบับเดียวกันกับที่รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ยกร่างขึ้น และเคยเสนอต่อที่ประชุมองคมนตรีสภามา

หน้า ๑๘๐๓.

^{๔๐๕} Ibid.

หน้า ๑๘๐๓-๑๘๐๕.

^{๔๐๖} Ibid.

หน้า ๑๘๐๕.

^{๔๐๗} Ibid.

หน้า ๑๘๐๖.

^{๔๐๘} Ibid.

หน้า ๑๘๑๘.

ก่อน^{๔๐๙} กระนั้นก็ปรากฏสาระัตถะบางประการที่ได้เปลี่ยนแปลงไปบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อความสำคัญบางส่วนในร่างกฎหมาย อาทิ มีการเปลี่ยนผู้มีสิทธิเลือกตั้งท้องถิ่น จาก “ราษฎร” เป็น “พลเมือง” เพราะต้องต้องการให้คำว่า พลเมือง ตรงกับคำว่า Citizen แทนที่ Inhabitant หรือ Population อันหมายถึง ราษฎร^{๔๑๐} ดังที่ หลวงประดิษฐมนูธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ชี้แจงว่า

คำ ๆ นี้ อยากจะขอสงวนไว้ ๒ อย่าง คำว่า “พลเมือง” อยากให้ตรงกับคำว่า “ซิทีเซนต์” ในภาษาอังกฤษ คำว่า “ราษฎร” นั้นหมายความว่า “ปอปปูเลชัน” ความคนละอย่าง พลเมืองหมายถึงผู้มีสิทธิออกเสียงการเลือกตั้ง หรือผู้มีสิทธิในฐานะที่ใช้สิทธิของพลเมือง ราษฎรนั้นหมายความว่าผู้มีบ้านเมือง ดังอยู่ในกฎหมายเลือกตั้งเช่นนั้น หมายความว่าคนละอย่างกัน^{๔๑๑}

การเลือกมาใช้คำว่า “ราษฎร” แทน “พลเมือง” นี้ คือการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญที่ชวนให้คิดได้ว่า รัฐบาลคณะราษฎรไม่ประสงค์จะให้ชาวต่างประเทศที่อาศัยในสยามมีสิทธิในการการเมือง แม้ว่าพวกเขาจะอาศัยอยู่ในสยามมาเนิ่นนานกว่า ๑๕ ปี หรือมีความสามารถในการจ่ายภาษีแก่ท้องถิ่นด้วยการเป็นเจ้าของห้างร้านหรือบ้านเรือนในเขตเทศบาล ซึ่งในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิทางการเมืองของชาวต่างชาตินี้ เคยเป็นปัญหาถกเถียงอย่างเผ็ดร้อนมาแล้วในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ท้ายที่สุดแล้ว การที่รัฐบาลคณะราษฎรได้กำหนดให้ผู้อยู่จะมีสิทธิในการเทศบาล คือ “พลเมือง” เท่ากับว่าเป็นการตัดหนทางชาวต่างชาติไม่ให้มีสิทธิทางการเมืองเท่าคนสัญชาติสยาม อันทำให้ปัญหาดังกล่าวเป็นอันหมดสิ้นไป กระนั้นก็ดี การยืนยันที่จะใช้ “พลเมือง” แทน “ราษฎร” ดังกล่าวเป็นการอ้างอิงจากกฎหมายที่ประกาศใช้ไปก่อนหน้านี้แล้ว คือ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ ซึ่งได้ตราขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๖ อันได้วางหลักไว้ว่า พลเมือง คือ Citizen ไม่ใช่ Inhabitant หรือ ราษฎร ซึ่งมีความหมายที่กว้างกว่ามาก^{๔๑๒}

กระนั้นจากการที่ พระยาวิเศษสิงหนาท ผู้แทนราษฎรจากจังหวัดนครนายก ได้ขอให้กรรมาธิการวิสามัญพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลวินิจฉัยว่า “ท้องถิ่น” ควรถูกกำหนดให้ชัดเจนว่า

^{๔๐๙} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๔๗๗). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๖ สมัยสามัญ สมัยที่สอง วันเสาร์ที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ กรุงเทพฯ, กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

หน้า ๒๔๒๙.

^{๔๑๐} Ibid.

หน้า ๒๔๒๔.

^{๔๑๑} Ibid.

หน้า ๒๔๗๑.

^{๔๑๒} ชำนาญ ยุวบูรณ์ (๒๕๐๓). การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายสง ยุวบูรณ์ ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม ๓๑ มีนาคม ๒๕๐๓. พระนครฯ, โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมมหาดไทย.

หน้า ๘๕-๘๖.

หมายถึงหน่วยใดบ้าง ผลสรุปเป็นอันว่าในปี พ.ศ. ๒๔๗๗ นั้น “ท้องที่” และ “ท้องถิ่น” ก็ยังมีความหมายคู่เคียงกัน ดังที่กรมการวิสามัญฯ ได้ให้ความเห็นว่า

เห็นว่า “ท้องถิ่น” ในที่นี้หมายถึง “พื้นที่” หรือ “ท้องที่”^{๔๑๓}

จะเห็นได้ว่าในปี พ.ศ. ๒๔๗๗ การใช้ “ท้องที่” และ “ท้องถิ่น” สลับกันไปมายังเป็นสิ่งที่ปรากฏอยู่ และการศึกษาครั้งนี้ไม่ได้ขยายต่อไปว่าการแยกขาดกันระหว่าง “ท้องที่” กับ “ท้องถิ่น” หรือ “ท้องที่” ไม่ใช่ “ท้องถิ่น” นั้นเกิดขึ้นเมื่อใด เพราะประเด็นดังกล่าวอยู่นอกเหนือจากขอบเขตการศึกษาในครั้งนี้ และนอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนจาก “นครบาล” เป็น “เทศบาลนคร” เพื่อให้สอดคล้องกับ “เทศบาลตำบล” และ “เทศบาลเมือง” ด้วย^{๔๑๔}

ส่วนในประเด็นอื่น ๆ ที่มีความน่าสนใจ อาทิ การที่คณะผู้บริหารของเทศบาล หรือ นายก และมนตรี ที่รัฐบาลแต่งตั้งขึ้นให้บริหารกิจการในเทศบาลนั้น นายเนย สุจิมา ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี ได้ตั้งข้อสงสัยว่า หากว่าเทศบาลใดปรากฏว่าบิดาได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกมนตรีตำบล และลูกหรือบุตรได้รับการแต่งตั้งเป็นมนตรีตำบลด้วยแล้ว เช่นนี้จะเป็นการ “ไม่สู้จะดี” ดังนั้นเขาจึงเสนอว่าควรเขียนกฎหมายใช้ชัดว่าให้ห้ามไว้^{๔๑๕} อย่างไรก็ตาม สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรโดยมากไม่เห็นว่าจะเป็นปัญหา เพราะการที่รัฐบาลแต่งตั้งให้บิดาหรือบุตรให้ดำรงตำแหน่งนายกมนตรีหรือมนตรี ก็เท่ากับว่ารัฐบาลได้มอบความไว้วางใจให้เขาแล้ว^{๔๑๖} กระทั่งว่า นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ผู้แทนราษฎรจากจังหวัดอุบลราชธานี ได้ยืนยันหนักแน่นว่า หลักการแต่งตั้งให้บิดาและบุตรร่วมกันเป็นคณะบริหารในเทศบาล (นายกมนตรีและมนตรี) นี้

ในเมื่อฝรั่งเศสเขาเป็นอารยประเทศเช่นนั้น เราก็ควรจะเรียน (เลียน) แบบเขาบ้าง^{๔๑๗}

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

^{๔๑๓} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๔๗๗). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๖ สมัยสามัญ สมัยที่สอง วันเสาร์ที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ กรุงเทพฯ, กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

หน้า ๒๔๗๕.

^{๔๑๔} Ibid.

หน้า ๒๔๗๐.

^{๔๑๕} Ibid.

หน้า ๒๔๔๔-๒๔๔๕.

^{๔๑๖} Ibid.

หน้า ๒๔๔๕.

^{๔๑๗} Ibid.

หน้า ๒๔๔๖.

ท้ายที่สุดประเด็นของการแต่งตั้งคณะกรรมการเทศบาลว่าไม่ควรให้บิดา บุตร หรือคนในครอบครัวเดียวกันทำงานในคณะกรรมการเทศบาลร่วมกัน ปรากฏว่าที่ประชุมสภาฯ ได้มีมติให้ปิดตกไป^{๔๑๘}

นอกจากนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ชี้แจงต่อไปว่า สำหรับท้องถิ่นที่มีความเจริญเป็นเมืองมากกว่าที่จะตั้งเป็นเทศบาลตำบลนั้น

สำหรับท้องถิ่นที่เป็นเมืองแล้ว เป็นท้องถิ่นที่ราษฎรอยู่หนาแน่น และการที่ท้องถิ่นนั้นจะประกอบขึ้นเป็นเทศบาล ก็มีพลเมืองอยู่มากกว่าเทศบาลตำบล และโดยเหตุนี้เราจึงประสงค์ที่จะให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้ควบคุมเทศบาลนั้นโดยตรง และอีกประการหนึ่งเมื่อเทศบาลเราได้จัดโดยเรียบร้อยแล้ว อำเภอที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ก็อาจเปลี่ยนฐานะและสภาพไปเป็นศาลแขวง กล่าวคือ เมื่อเทศบาลเราได้ใช้เต็มที่แล้ว เราก็คงมีเทศบาลที่จังหวัดอำเภออาจมีหน้าที่ในทางศาลแขวงและหน้าที่ในทางที่จะเรียกว่าการรักษาความสงบเรียบร้อย กล่าวคือหน้าที่ตำรวจส่วนการอื่น ๆ ก็ดี เราก็จะพิจารณาอำนาจของอำเภอ เช่น การทะเบียนก็ดี อะไรก็ดีให้ไปอยู่ในเทศบาล^{๔๑๙}

นี่คือความคาดหวังที่รัฐบาลคณะราษฎรตั้งประสงค์ไว้เมื่อการเทศบาลในประเทศไทยได้เจริญก้าวหน้าและมีเทศบาลเกิดขึ้น “เต็มที่” อาทิ การมีเทศบาลอยู่ที่ตัวจังหวัด หลังจากนั้นคงจะมีการลดฐานะของหน่วยราชการภูมิภาค อาทิ อำเภอ ลงเป็นเพียงแค่ศาลแขวงหรือมีหน้าที่ของการรักษาความสงบเรียบร้อย เช่น ตำรวจ ส่วนการทำทะเบียนก็ให้โอนมาเป็นหน้าที่ของเทศบาลทำแทนเสีย ดังนั้นการควบคุมเทศบาลในเขตปกครองของจังหวัดหนึ่ง ๆ จึงจะเหมาะสมกว่าหากเป็นอำนาจหน้าที่ของข้าหลวงประจำจังหวัด (หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในเวลาต่อมา) เพราะหน่วยการปกครองอำเภอนั้นแคบกว่าและไม่ครอบคลุมเท่าหน่วยการปกครองแบบจังหวัด ในประเด็นดังกล่าวเป็นผลให้มีการตั้ง “สภาจังหวัด” ขึ้นมาจากการเลือกตั้งผู้แทนสภาจากอำเภอต่าง ๆ เพื่อถ่วงดุลการบริหารจัดการและการคลังของ “ข้าหลวงจังหวัด” รวมทั้งเป็นที่ปรึกษา ควบคุม และดูแลการจัดสรรงบประมาณของจังหวัดและเทศบาลอีกด้วย^{๔๒๐} โดยสภาจังหวัดดังกล่าว จัดเป็น “สภาท้องถิ่น” รูปแบบหนึ่ง เช่นเดียวกับ “สภาตำบล” (เทศบาลตำบล) และ “สภาเมือง” (เทศบาลเมือง)

ประเด็นดังกล่าวนับว่าเป็นความเปลี่ยนแปลงอันหนึ่งอย่างสำคัญจากร่างพระราชบัญญัติเทศบาลสมัยรัชกาลที่ ๗ เพราะพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้ ได้เพิ่มเติมองค์การที่เรียกว่า “สภา

^{๔๑๘} Ibid.

หน้า ๒๔๔๗.

^{๔๑๙} Ibid.

หน้า ๒๔๗๒-๒๔๗๓.

^{๔๒๐} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๑ พ.ศ.๒๔๗๗ (๒๔๗๗). พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๖.

ท้องถิ่น” คือ สภาตำบล สภาเมืองและ สภาจังหวัด เข้าไปในกฎหมายเทศบาลด้วย ซึ่งจากเดิมร่างพระราชบัญญัติเทศบาลในสมัยรัชกาลที่ ๗ กำหนดให้มีเพียงแค่องค์การเดียว คือ สภาเทศบาล อันประกอบด้วย นายกมนตรี (ที่มาจากการโปรดเกล้าฯแต่งตั้ง) และคณะมนตรี (ที่มาจากเลือกตั้งโดยประชาชนจำนวนเกินครึ่งและที่เหลือส่วนกลางแต่งตั้ง) ซึ่งหลวงประดิษฐมนูธรรมได้ให้ความเห็นไว้ว่ารูปแบบเทศบาลที่มีนายกมนตรีเป็นประธานสภาเทศบาลนี้ ตรงกับเทศบาลตำบล (Commune) ของฝรั่งเศส และหลวงประพันธ์ไพรัชชพากษ์เองก็มองว่าตรงกับรูปแบบสภาเทศบาลของอังกฤษเช่นกัน^{๔๒๑}

แต่การที่ประเทศสยามกำหนดให้สภาท้องถิ่นมีลักษณะเป็นองค์การ “แยก” ออกมาจากคณะผู้บริหารเทศบาลนั้น หลวงประดิษฐมนูธรรมอธิบายว่า เพื่อที่จะให้เทศบาลเป็นการจำลองการปกครองอย่างระบอบรัฐธรรมนูญในการเมืองระดับชาติที่เพิ่งจะมีขึ้นหลังจากการปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕^{๔๒๒} ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการยอมรับกลาย ๆ ว่าเป็นรูปแบบการปกครองของสภาท้องถิ่นที่สยามได้คิดค้นปรับปรุงขึ้นมาใหม่นั้น จัดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองระดับชาติ^{๔๒๓} ต่อมาแนวคิดเช่นนี้ นายประสงค์ กางจตุล (พ.ศ. ๒๔๘๐) ได้ให้คำอธิบายอย่างละเอียด ว่า

(การ) จำแนกองค์การปกครองของเทศบาลออกเป็น ๒ ส่วน คือ สภาท้องถิ่น กับ คณะมนตรี องค์การเช่นนี้ อนุโลมตามระบอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม กล่าวคือ มีสภาท้องถิ่นเป็นองค์การนิติบัญญัติ และคณะมนตรีเป็นองค์การบริหาร ทำนองเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี

สภาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ เพื่ออำนวยการตามกฎหมาย... และนอกจากนี้ สภาท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารของคณะมนตรี ทำนองเดียวกันกับสภาผู้แทนราษฎร...^{๔๒๔}

พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ หมวดที่ ๕ บทเฉพาะกาล กำหนดว่า เมื่อท้องที่ใดได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลขึ้นแล้วนั้น สำหรับสภาท้องถิ่นในสมัยที่ ๑ หรือสมัยประเดิม

^{๔๒๑} หลวงประพันธ์ไพรัชชพากษ์ (๒๔๗๘). กฎหมายปกครองพิศดาร. พระนครฯ, โรงพิมพ์พระจันทร์.

หน้า ๘.

^{๔๒๒} ดู คำนำของหลวงประดิษฐมนูธรรม ใน หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ (๒๔๗๗). การบรรยายเรื่องการศึกษาเทศบาล กระทรวงมหาดไทยพิมพ์แจกในงานพระถือนพระราชนิพนธ์ในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ๖๖ พรรษา วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๗ พระนครฯ, กระทรวงมหาดไทย.

^{๔๒๓} หลวงประพันธ์ไพรัชชพากษ์ (๒๔๗๘). กฎหมายปกครองพิศดาร. พระนครฯ, โรงพิมพ์พระจันทร์.

หน้า ๘.

^{๔๒๔} ประสงค์ กางจตุล (๒๔๘๐). หลักการสังเขปแห่งเทศบาลในสยาม พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในฉบบนกิจ นางยงใจยุทธ (เปรม ขยนาท) วันเสาร์ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๘๐ พระนครฯ, ไม่ระบุ.

หน้า ๗-๘.

(สมาชิกผู้เริ่มการ) รัฐบาลจะเป็นผู้แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอยู่ได้ไม่เกิน ๑ ปี และภายในสมัยที่ ๒ (หลังจากสมัยแรกไม่เกิน ๑ ปี) ให้มีสมาชิกสภาท้องถิ่น ๒ ประเภท กล่าวคือ ประเภทแรกเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาทั้งจากหมู่บ้าน (สภาตำบลและสภาเมือง) และจากอำเภอต่าง ๆ (สภาจังหวัด) ส่วนสมาชิกประเภทที่ ๒ คือสมาชิกสภาท้องถิ่นที่รัฐบาลแต่งตั้งเข้ามา จนกระทั่งท้องถิ่นใดเมื่อปรากฏว่ามีผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งที่ได้รับการศึกษาจากระดับประถมศึกษาสามัญมีมากกว่าจำนวนของผู้มีสิทธิ์ทั้งหมดแล้ว สภาท้องถิ่นจะประกอบเพียงแค่มหาชิกสภาท้องถิ่นประเภทที่ ๑ เท่านั้น (ทั้งสภาตำบล สภาเมือง และสภาจังหวัด)^{๔๕}

รูปแบบของสภาท้องถิ่นดังกล่าว เป็นแนวทางเดียวกับที่ปรากฏในเงื่อนไขการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ หมวด ๗ การใช้รัฐธรรมนูญและบทเฉพาะกาล อนึ่ง มาตรา ๖๕ ซึ่งมีการกำหนดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ ๒ ประเภท และได้วางเงื่อนไขให้ประชาชนสำเร็จการศึกษาชั้นประถมศึกษาหนึ่งครึ่งหนึ่งของทั้งประเทศ เช่นเดียวกันจึงจะสามารถยกเลิกการมีอยู่ของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งได้^{๔๖} การกำหนดให้เงื่อนไขของการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นให้ตรงกับสภาผู้แทนราษฎรนี้ นับเป็นการสะท้อนแนวคิดการเมืองระดับชาติหรือระบอบรัฐธรรมนูญ ที่ส่งอิทธิพลถึงนโยบายการจัดตั้งเทศบาลอย่างชัดเจน ดังที่ พระยาสุทรพิพิธ อธิบดีกรมมหาดไทย อธิบายไว้ว่า

เทศบาลจึงเป็นแหล่งสำนักหรือโรงเรียนชั้นต้นอย่างดี ที่พลเมืองจะได้ศึกษาเรียนรู้ในวิธีการแห่งระบอบรัฐธรรมนูญ... จึงกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ นี้ ไม่เพียงแต่เป็นผลให้พลเมืองได้รับอำนาจ สิทธิ และหน้าที่สมบูรณ์ตามหลักประชาธิปไตยเท่านั้น ยังเป็นทางศึกษาให้แก่พลเมืองอันจะให้บังเกิดความรู้ ความเข้าใจของในระบอบรัฐธรรมนูญสมบูรณ์ขึ้นด้วย^{๔๗}

นอกจากนี้ ยังคงปรากฏความสับสนแก่บรรดาผู้แทนราษฎรบางคนอยู่บ้างในประเด็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “เทศบาลเมือง” กับ “เทศบาลนคร” โดยหลวงประดิษฐมนูธรรมได้ชี้แจงแถลงไขอย่างละเอียดว่า การแบ่งเทศบาลออกเป็น ๓ ระดับนี้ ไม่มีความเกี่ยวข้องกับ “เมือง” หรือ “จังหวัด” อย่างคำในสมัยเก่าก่อนเปลี่ยนจาก “นคร” “เมือง” มาเป็น “จังหวัด” ในสมัยรัชกาลที่ ๖ ทั้งนี้เทศบาลใดก็ตามที่ได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลนคร ไม่ใช่เป็นการรวมตัวของเทศบาลเมืองในเขต

^{๔๕} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๑ พ.ศ. ๒๔๗๗ (๒๔๗๗). พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๖.

^{๔๖} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๙ พ.ศ. ๒๔๗๕ (๒๔๗๕). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ๑๐ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๗๕

^{๔๗} หม่อมเจ้าสกลวรรณกร และ พระยาสุทรพิพิธ (๒๕๔๗). สากลเทศบาล. กรุงเทพฯ, สมาคมมิตรภาพญี่ปุ่น-ไทย.

จังหวัดนั้น ๆ รวมกัน แต่เป็นเพราะพื้นที่ความเจริญ/พื้นที่ความเป็นเมืองของเทศบาลนั้นมีขนาดใหญ่เกินเงื่อนไขที่จะเป็นเทศบาลเมือง จึงต้องจัดขึ้นเป็นเทศบาลนคร และการตั้งเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครนี้ ก็ไม่จำเป็นต้องตั้งขึ้นเป็นเทศบาลตำบลก่อน สามารถพิจารณาจากเกณฑ์รายได้และประชากรภายในเขต แล้วตั้งขึ้นเป็นเทศบาลเมืองหรือนครได้เลยทีเดียว^{๔๒๘} ส่วน “จังหวัด” ตามพระราชประสงค์ดั้งเดิมของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น หลวงประดิษฐมนูธรรมอธิบายว่า คือ “อาณาเขตต์การปกครองส่วนภูมิภาค” อันเป็นคนละอย่างกับ “พื้นที่เมือง” (ศัพท์เก่าสมัยรัชกาลที่ ๕-๗ คือ ชุมชน และ พื้นที่ประชุมชน) ดังนั้น เขาจึงตัดความสับสนในประเด็นดังกล่าวโดยการขอร้อง ว่า

ในเรื่องที่เราเข้าใจผิดมาแต่ปางก่อน เราก็คควรกลับเข้าใจเสีย คือให้เข้าใจตามที่กล่าวมานี้ให้ถูกเสียใหม่ คือถือเสียว่าจังหวัดเป็นเขตที่ใหญ่ และเมืองเป็นส่วนเล็ก^{๔๒๙}

ท้ายที่สุด รัฐสภาได้ลงมติรับรอง พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ดังกล่าวอย่างพร้อมเพียงและมีผลการประกาศใช้ในวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๗ (ตามปฏิทินใหม่) และได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๔ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๗^{๔๓๐} หรือเกือบ ๑ เดือนหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบ ผลจากการประกาศใช้ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ นี้ ส่งผลให้ในอีก ๑ ปีต่อมา คือ พ.ศ. ๒๔๗๘ เทศบาลได้ “เผยตัว” ขึ้นมาเป็นตัวเป็นตนเสียทีหลังจากที่ว่ายวนอยู่ในกระแสธารแห่งแนวคิด “มิวนิซิเปอล” “บุรุษภิบาล” “ประชาภิบาล” และ “มิวนิซิเปลิตี” มานานกว่า ๔ ทศวรรษ ซึ่งในระยะเวลากว่า ๔๐ ปีดังกล่าว ได้บังเกิดการปะทะประสาน ผันแปรของแนวคิด Municipality จากตะวันตกต่อทัศนคติและรัฐประศาสนนโยบายของชนชั้นนำสยามอยู่ตลอดเวลาในแต่ละช่วงรัชสมัย

ในปี พ.ศ. ๒๔๗๘ มีเทศบาลปรากฏขึ้นทั้งสิ้น ๔๕ แห่ง มี ๓๕ แห่งได้รับการยกฐานะ (จัดปรุง) จากสุขาภิบาลตามหัวเมืองที่ได้จัดตั้งขึ้นในระบอบเก่า โดยมีเทศบาลนครเพียง ๑ แห่ง คือเทศบาลนครเชียงใหม่ ส่วนสุขาภิบาลท้องที่ตามเมืองที่เหลือ ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองนั้นมีด้วยกัน ๓๓ แห่ง ยกเว้นเทศบาลตำบลหาดใหญ่เพียงแห่งเดียว ที่แม้จะยกฐานะจากสุขาภิบาลมาเป็นเทศบาล แต่รัฐบาลอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นเป็นเพียงเทศบาลตำบลเท่านั้น ทั้งนี้หาดใหญ่ในเวลานั้นมีความสามารถพอจะยกเป็นเทศบาลเมืองเสียเลยก็ได้^{๔๓๑} และสำหรับพื้นที่ที่ได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาล

^{๔๒๘} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๔๗๗). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๖ สมัยสามัญ สมัยที่สอง วันเสาร์ที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ กรุงเทพฯ, กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

หน้า ๒๔๗๖-๒๔๗๘ และ ๒๔๙๖.

^{๔๒๙} Ibid.

หน้า ๒๔๗๘.

^{๔๓๐} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๑ พ.ศ.๒๔๗๗ (๒๔๗๗). พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๖.

^{๔๓๑} ศรีสุพร ปิยรัตน์วงศ์ (๒๕๕๕). ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเมืองหาดใหญ่ (รายงานฉบับสมบูรณ์). สงขลา, ไม่ปรากฏ.

ขึ้นใหม่โดยไม่ผ่านการยกฐานะจากสุขาภิบาลเดิมมีด้วยกัน ๑๐ แห่ง ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๗๙ มีการตั้งเทศบาลขึ้นมาอีก ๓๒ แห่ง พ.ศ. ๒๔๘๐ อีก ๑๖ แห่ง^{๔๓๒} ส่วนหน่วยงานราชการเดิมที่เกี่ยวข้องกับกิจการสุขาภิบาล อาทิ กรมนคราทร (เดิมสังกัดกรมสุขาภิบาลกรุงเทพฯ) ได้เปลี่ยนฐานะเป็น กรมโยธาเทศบาล สังกัดกระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. ๒๔๗๖^{๔๓๓}

อย่างไรก็ดี ใ้ว่าการสถาปนาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลผ่าน *พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖* จะเป็นไปได้ด้วยความราบรื่นดังที่รัฐบาลในระบบรัฐธรรมนูญวาดหวังไว้ในขั้นต้น เพราะหลังจากนี้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่า เทศบาลในระยะตั้งขึ้นนี้ได้เผชิญกับปัญหาติดขัดนาน ๆ นับประการตลอดช่วงทศวรรษแรก ๆ อันเป็นสิ่งที่ทำให้การเทศบาลทั่วประเทศสยามไม่ปรากฏความคืบหน้าหรือได้สร้างความเจริญไปได้อย่างราบรื่นเสียเท่าใด สาเหตุเนื่องมาจากการออกแบบให้สภาท้องถิ่น (ฝ่ายนิติบัญญัติ) มีความเข้มแข็งกว่าคณะมนตรี (ฝ่ายบริหาร) ทำให้เมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งกันขึ้น ฝ่ายสภาเทศบาลจึงไม่อนุมัติงบประมาณให้แก่ฝ่ายคณะมนตรี ทำให้การบริหารจัดการใด ๆ ของเทศบาลต้องหยุดชะงักลงเพราะไม่มีงบประมาณสำหรับบริหาร เป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเทศบาลขึ้นอีกในเวลาต่อมา^{๔๓๔} ดังปรากฏข้อเท็จจริงว่า รัฐสภาได้ตัดสินใจประกาศใช้ *พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๑*^{๔๓๕} ขึ้นเพื่อใช้แทน *พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖* ซึ่งได้บังคับใช้มาแล้ว ๕ ปี

ถึงกระนั้น หนทางของเทศบาลในประเทศไทย ณ ภายหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับพ.ศ. ๒๔๘๑ (หากนับตามปฏิทินใหม่ คือ พ.ศ.๒๔๘๒) ก็ยังคงไม่ราบรื่นเท่าใดนัก การเทศบาลทั่วประเทศยังต้องเผชิญการล้มลุกคลุกคลานอีกครั้ง จนเป็นผลไปสู่การตรา *พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖*^{๔๓๖} ขึ้นใช้แทนอีกภายในระยะเวลา ๕ ปีต่อมา ซึ่งประเทศไทยสมัยนั้นอยู่ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ พอดิบพอดี กระทั่งกลุ่มคณะราษฎรได้หมดอำนาจทางการเมืองลงอย่างสิ้นเชิง หลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. ๒๔๙๐

หน้า ๖๓.

^{๔๓๒} ศราวุธ วิสาพรม (๒๕๕๙). *ราษฎรสมัยหลังปฏิวัติ ๒๔๗๕*. กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์มติชน.

หน้า ๒๔๓-๒๔๔.

^{๔๓๓} พระยาบริรักษ์เวชชการ (๒๔๗๗). *การสาธารณสุขและสาธารณสุขการ : คำบรรยายในการอบรมที่ปรึกษาการเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๗*. พระนครฯ, สำนักพิมพ์พระจันทร์.

หน้า ๖.

^{๔๓๔} ภิญญพันธ์ พจนะลาวัฒน์ (๒๕๖๐). *เทศบาล : พื้นที่ เมือง และกาลเวลา*. กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์สยามปริทัศน์.

หน้า ๕๑-๕๒.

^{๔๓๕} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๖ พ.ศ.๒๔๘๑ (๒๔๘๒). *พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๑*.

^{๔๓๖} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๐ พ.ศ.๒๔๘๖ (๒๔๘๖). *พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖*.

Table ๒

ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับ ร.๗ กับ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๖

ประเด็น	ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับรัฐบาลพระปกเกล้าฯ	พระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาล พ.ศ.๒๔๗๖
๑. กำหนดให้เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล	เหมือนกัน	เหมือนกัน
๒. การให้สิทธิ์เลือกตั้งแก่ชาวต่างประเทศในสยาม	ให้สิทธิ์	ไม่ให้สิทธิ์
๓. นายกมนตรี (นายกเทศมนตรี) มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลกลาง	เหมือนกัน แต่ให้เจ้าหน้าที่ปกครอง (สมุหเทศาภิบาล หรือ คณะกรรมการควบคุมเทศบาล) เสนอชื่อนายกเพื่อโปรดเกล้าฯแต่งตั้ง	เหมือนกัน แต่ให้ข้าหลวงประจำจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) แต่งตั้งนายกขึ้น โดยให้สภาท้องถิ่นลงนามรับรอง
๔. คณะมนตรีมาจากการเลือกตั้ง	กำหนดให้มนตรีจำนวนเกินครึ่งหนึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนที่เสียรายได้แก่ท้องถิ่น (คล้าย Councillor ของอังกฤษ) ที่เหลือมาจากการแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ปกครอง (คล้าย Alderman ของอังกฤษ)	คณะมนตรีทั้งหมดมาจากการแต่งตั้งจากข้าหลวงประจำจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด)
๕. การห้ามมิให้ผู้บริหารมีผลประโยชน์กับการรับเหมาของเทศบาล	เหมือนกัน	เหมือนกัน
๖. การจัดตั้งสภาท้องถิ่น	ไม่มี แต่มีสภาเทศบาลซึ่งหมายถึงคณะมนตรี (รวมนายก) ทำหน้าที่ทั้งบริหารและนิติบัญญัติ	อนวัตติตามรัฐธรรมนูญ มีด้วยกัน ๓ ประเภท คือ สภาตำบล สภาเมือง และสภาจังหวัด
๗. เจ้าหน้าที่เทศบาลมีสถานะเป็นพนักงานท้องถิ่น	เหมือนกัน	เหมือนกัน
๘. เทศบาลสามารถจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเองได้	เหมือนกัน	เหมือนกัน
๙. แนวคิดให้เทศบาลเป็นโรงเรียนการปกครอง	เหมือนกัน แต่ระบุเพียงว่าเป็นการปูทางไปสู่ระบอบรัฐสภา	เหมือนกัน แต่ระบุให้ปูทางไปสู่ระบอบรัฐสภาตามระบอบรัฐธรรมนูญ
๑๐. แบ่งเทศบาลออกเป็น ๓ ระดับ	เหมือนกัน แต่แบ่งออกเป็น เทศบาลชั้นเอก เทศบาลชั้นโท และเทศบาลชั้นตรี	เหมือนกัน แต่แบ่งเป็น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร
๑๑. เทศบาลมีอำนาจในการตรากฎหมายท้องถิ่น หรือ เทศบัญญัติ	เหมือนกัน	เหมือนกัน
๑๒. อำนาจแก่ผู้บริหารในการยุบสภาท้องถิ่น	ไม่มีปรากฏ เพราะไม่มีการจัดตั้งสภาท้องถิ่น และสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ หมายถึงคณะผู้บริหาร (นายกและเทศมนตรี)	ไม่มีปรากฏ เพราะตั้งใจออกแบบให้คณะมนตรี (ฝ่ายบริหาร) และสภาแยกเป็นคนละองค์การกัน ฝ่ายบริหารจึงไม่มีอำนาจยุบสภาท้องถิ่นได้

บทที่ ๗

สรุป

แนวคิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล เป็นแนวคิดที่แพร่เข้าสู่สยามจากต่างประเทศ โดยเฉพาะรูปแบบเทศบาล (Municipality) ของประเทศอังกฤษและดินแดนอาณานิคม ทั้งนี้ เทศบาลและสุขาภิบาลหาใช่ประดิษฐกรรมโดยตรงของรัฐไทย และแนวคิดนี้เริ่มแพร่เข้ามาในสยามช่วงสมัยรัชกาลที่ ๕ ภายหลังจากปฏิรูปการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๓๖ ผ่านความกังวลใจของชาวต่างประเทศในสยามเรื่องความสกปรกของพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานคร ด้วยยังมีความเชื่อว่าความสกปรกของกรุงเทพฯ จะเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการหมักหมมเกิดเป็นอายพิช (Miasma) อันเป็นความเชื่อทางการแพทย์อย่างสากลในสมัยนั้น และเมื่ออายพิชได้แพร่ไปสู่ทางน้ำและอากาศ จะทำให้การเกิดการระบาดของโรคได้ เจ้าพระยาอภัยราชาสยามานุกุลกิจ (โรลัง ยัคมินส์) ได้เสนอต่อรัฐบาลสยามว่าควรจัดตั้ง “มิวนิซิเปอล” (Municipal body) ขึ้นมาเพื่อมุ่งเน้นภารกิจทำความสะอาดแบบสุขาภิบาล (Sanitation) เพื่อสุขอนามัยและป้องกันการระบาดของโรค

แต่ท้ายที่สุดชนชั้นนำสยามก็นำเพียงแต่รูปแบบสุขาภิบาล (สุขาภิบาล) ตามรูปแบบที่จัดตั้งขึ้นในดินแดนอาณานิคมของอังกฤษมาจัดปรุงและปรับใช้เท่านั้น (Sanitary Board/Sanitary Board) และเกิดเป็น สุขาภิบาลกรุงเทพฯ (พ.ศ.๒๔๔๐) และ สุขาภิบาลตามหัวเมือง (เริ่มจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๔๘) ตามลำดับ ซึ่งรูปแบบสุขาภิบาล (สุขาภิบาล) ดังกล่าว เป็นการจัดตั้งรูปแบบคณะกรรมการของข้าราชการประจำ (Board) ภายใต้อำนาจควบคุมดูแลของรัฐบาลกลางอีกชั้นหนึ่ง ไม่ใช่การตั้งเป็นหน่วยงานสุขาภิบาลภายใต้สังกัดองค์กรปกครองท้องถิ่น (Local Government/Local body) เหมือนในประเทศอังกฤษแต่อย่างใด และถึงแม้จะมีความพยายามดัดรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นบางประการมาใช้อยู่บ้าง อาทิ การใช้เงินผลประโยชน์ท้องถิ่นในการอุดหนุนการสุขาภิบาลหัวเมือง และการให้ประชาชนร่วมใจกันเสนอยกให้ท้องถิ่นนั้น ๆ ขึ้นเป็นสุขาภิบาลตามใจสมัคร ซึ่งแนวคิดเรื่องสุขาภิบาลตามแบบของสยามดังกล่าว ชนชั้นสยามเรียกว่า “สุขาภิบาลหัวเมืองคล้ายลักษณะมิวนิซิเปอล”

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๖ ประเทศไทยเริ่มตระหนักถึงบทบาทของตนเกี่ยวกับการสาธารณสุขมากขึ้น สอดคล้องกับสถานการณ์การแพร่ของโรคระบาดต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งแนวคิดเรื่องอายพิชได้ถูกท้าทายและแทนที่โดยทฤษฎีเชื้อโรค (Germ Theory) มาตั้งแต่ช่วงปลายรัชกาลก่อน รัฐบาลในสมัยรัชกาลที่ ๖ จึงได้เพิ่มอำนาจกิจการด้านสาธารณสุขแก่หน่วยงานสุขาภิบาลมากขึ้นตามลำดับ ส่งผลให้สุขาภิบาลกรุงเทพฯ และสุขาภิบาลตามหัวเมือง จากเดิมที่เงินผลประโยชน์อาจนำไปใช้ในการสร้างถนน สะพาน หรือการบำรุงท้องที่ กลับถูกใช้จ่ายเป็นเงินเดือนของพนักงานสาธารณสุขแทบทั้งสิ้น เช่น แพทย์สุขาภิบาล แพทย์ประจำตำบล ที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นตามนโยบายรัฐบาล ทำให้หลักการ

“สุขาภิบาลหัวเมืองคล้ายลักษณะมิวนิซิเปอล” โดยเฉพาะลักษณะของการปกครองท้องถิ่นที่ถูกวางไว้ในสมัยรัชกาลที่ ๕ นั้นถูกกดทับจนเป็นเรื่องของกิจการด้านสาธารณสุขล้วน ๆ อย่างไรก็ตาม แม้สมัยรัชกาลที่ ๖ เริ่มปรากฏแนวคิดที่จะออกแบบการปกครองท้องถิ่นอย่าง “มิวนิซิแพลิตี” (Municipality) ขึ้นมาทดแทนสุขาภิบาลทั้งกรุงเทพฯและหัวเมือง ดังที่ปรากฏหลักฐานในเอกสารราชการช่วงระหว่างปี พ.ศ.๒๔๖๔ - ๒๔๖๕ แต่แนวคิดดังกล่าวกลับไม่มีการดำเนินการหรือความคืบหน้าจนจบสิ้นรัชสมัย

ล่วงเข้าสู่รัชกาลที่ ๗ แนวคิด “มิวนิซิเปอล/มิวนิซิแพลิตี/ประชาภิบาล” ได้กลับมาเป็นนโยบายที่ควรดำริอีกครั้ง เนื่องจากกระแสเรียกร้องสิทธิในทางการเมืองของประชาชน สอดคล้องกับพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์เอง ที่ทรงต้องการให้ประชาชนได้ทดลองการมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านการมีสภาท้องถิ่น ก่อนจะพัฒนาไปสู่ระบบตัวแทนรัฐสภาในอนาคต กระบวนการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลดังกล่าวจึงมีความเป็นรูปธรรมและคืบหน้าไปมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี พ.ศ.๒๔๗๒ - ๒๔๗๔ อย่างไรก็ตาม แม้จะถูกร่างจนสำเร็จ แต่กลับถูกต่อต้านจากเสนาบดีเพราะเห็นว่าให้สิทธิ์แก่ชาวต่างประเทศมากเกินไป เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลต้องถูกส่งไปแก้ไขภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงยุติธรรม และยังคงค้างค้ำอยู่ที่กระทรวงฯจนกระทั่งเกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ขึ้น รัฐบาลใหม่ในระบอบรัฐธรรมนูญของคณะราษฎรจึงนำกฎหมายฉบับดังกล่าวมาปิดฝุ่นและแก้ไขหลักการใหม่ในบางส่วน จนประกาศใช้สำเร็จได้ในปี พ.ศ. ๒๔๗๗ (นับตามปฏิทินใหม่) และเทศบาลแห่งแรก ๆ ในประเทศไทยได้ถูกจัดตั้งขึ้นทั่วกันทั้งประเทศในอีก ๑ ปีต่อมา (พ.ศ.๒๔๗๘)

กล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลของไทยไม่ได้ถูกจำกัดกรอบว่าต้องถูกพัฒนาขึ้นในเงื่อนไขของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น ดังที่งานศึกษาในครั้งนี้ได้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ทรงพยายามผลักดันอย่างยิ่งที่จะให้การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลเกิดขึ้นเป็นจริงให้ได้ จนเกิดเป็นร่างพระราชบัญญัติเทศบาลในสมัยปลายสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ต่อมาถูกนำมาปรับแก้หลักการบางส่วนแต่ยังคงสาระสำคัญไว้ และประกาศใช้สำเร็จในยุครัฐบาลระบอบประชาธิปไตยในเวลาต่อมา และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลนี้ เป็นการสถาปนาและอนุญาตให้มีการปกครองท้องถิ่นขึ้นโดยรัฐ (State-created) ผ่านกระแสแรกแห่งแนวคิดการจัดตั้ง “มิวนิซิเปอล” มาเป็นเวลาถึง ๔ ทศวรรษ (พ.ศ.๒๔๓๖ - ๒๔๗๘) จนนำไปสู่การคลี่คลายและเผยตัวในที่สุด

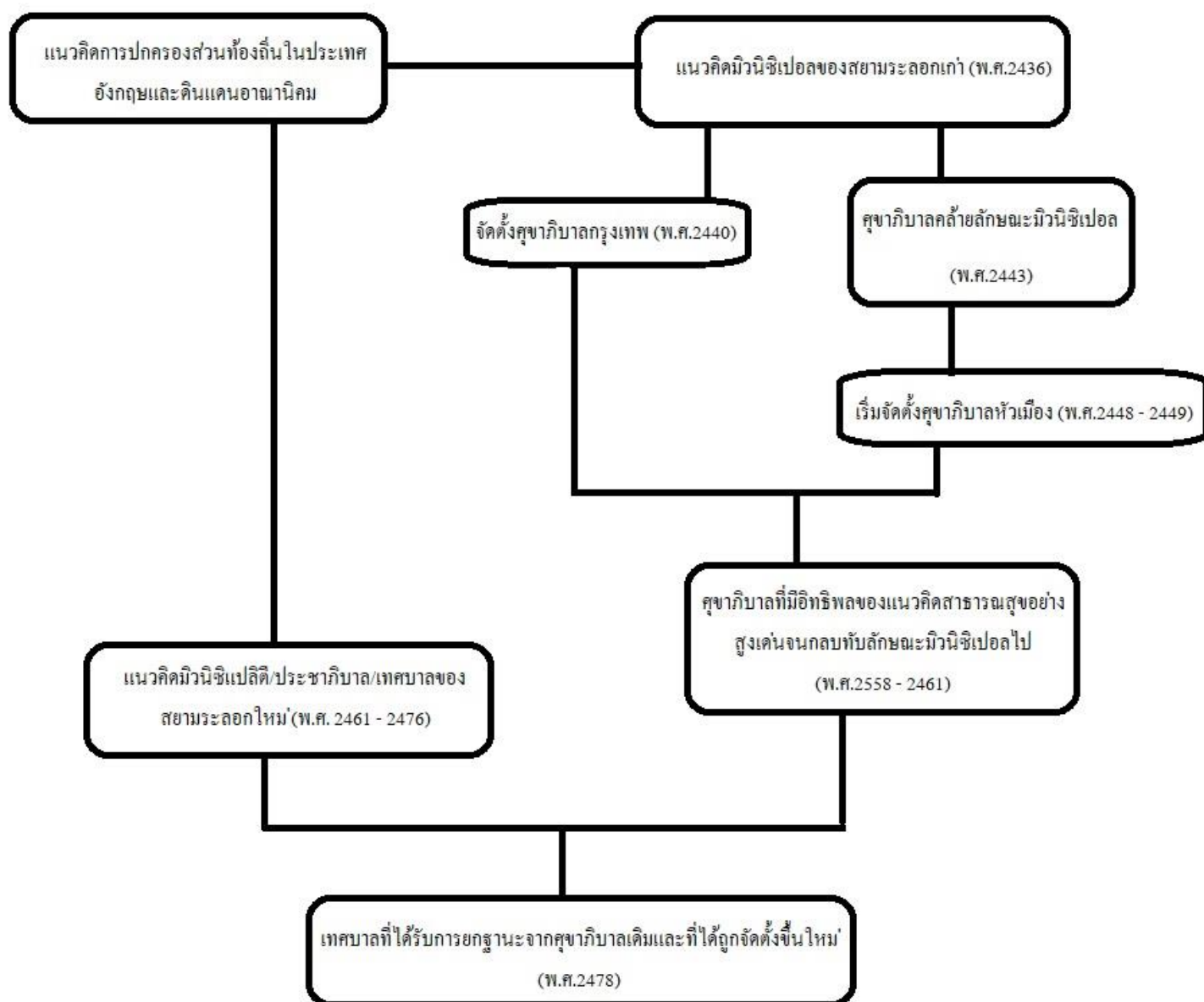
จึงกล่าวได้ว่าพัฒนาการหรือสายธารแห่งสาแหรกการเทศบาลของไทย ยังต้องเผชิญกับปัญหาในเรื่องการบริหารจัดการ อากาศแกว่งไปมา (oscillation) ที่เกิดจากขั้วการเมืองทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น รวมถึงค่านิยม (values) แนวโน้ม (trends) และความท้าทายใหม่ ๆ จากภายนอกที่ทยอยไหลบ่าเข้าสู่ประเทศไทยในช่วงเวลาหลังจากนั้น อาทิ การให้ความสำคัญกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (participation) และภาคประชาสังคม จนนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเทศบาลและสิทธิของประชาชนในท้องถิ่นอีกหลายครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับ

สถานการณ์ที่แปรเปลี่ยนไปและซับซ้อนขึ้นเรื่อย ๆ และจากประสบการณ์ของเทศบาลไทยดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นว่า การกระจายอำนาจ (Decentralisation) และ การรวมอำนาจ (Centralisation) มีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันอย่างยิ่ง ดังที่งานศึกษาชิ้นนี้ได้พยายามอภิปรายว่า เมื่อใดที่รัฐบาลกลางรวบอำนาจการปกครองก็ย่อมส่งกระทบถึงท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อาทิ เช่นในสมัยรัชกาลที่ ๖ เมื่อรัฐบาลตัดสินใจขยายอำนาจการปกครองและสาธารณสุขเหนือ “สุขาภิบาลคล้ายลักษณะมิวนิซิเปอล” ทำให้สุขาภิบาลต้องสูญเสียลักษณะบางประการของการปกครองท้องถิ่น (มิวนิซิเปอล) ไป จนกระทั่งสมัยรัชกาลที่ ๗ สืบเนื่องถึงช่วงปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐบาลได้ตัดสินใจผ่อนคลายนโยบายการปกครองและสาธารณสุขลงทำให้เทศบาลสามารถมีตัวแทนประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งได้ หรือการอนุญาตให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณสุขได้

กระทั่งปัจจุบัน (พ.ศ.๒๕๖๓) เมื่อบรรดาประเทศทั่วโลกรวมถึงประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด-๑๙ (Corona ๒๐๑๙) รัฐบาลไทยได้ตัดสินใจ “รวบอำนาจด้านสาธารณสุข” กลับไปสู่ส่วนกลาง ผ่านการจัดตั้ง “ศูนย์บริหารสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙” (ศบค.) ขึ้น ดังที่เห็นได้จากกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมโรคระบาดของรัฐบาล อาทิ พฤติกรรมของประชาชน การเดินทาง และการกักตัวโดยอาศัยระบบกลไกราชการของกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงมหาดไทย แต่องค์กรปกครองท้องถิ่นกลับมีอำนาจอยู่อย่างจำกัด เช่น ในด้านการสนับสนุนอุปกรณ์ กำลังคน และให้ความรู้เรื่องโรคระบาดเท่านั้น รูปแบบดังกล่าวนี้คล้ายกับสถานการณ์ในยุคสุขาภิบาลในสมัย ร. ๕- ๖ นั้นหมายความว่า การกระจายอำนาจของไทยกำลังเดินถอยหลังสู่อดีต และหากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะพัฒนาต่อไปได้นั้น หน่วยงานท้องถิ่นเองจะต้องพัฒนาองค์ความรู้และการจัดการด้านสาธารณสุขให้เทียบเท่าหรือก้าวหน้ากว่ารัฐบาลกลาง เพื่อว่ารัฐบาลจะได้คลายความกังวลใจและเชื่อมั่นว่าท้องถิ่นมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะรับมือกับสถานการณ์โรคระบาดเองได้ ผู้ศึกษาเชื่อว่าไม่ใช่แค่เพียงด้านการสาธารณสุขเท่านั้นที่ท้องถิ่นสามารถพัฒนาความรู้เพื่อการจัดการด้วยตนเองโดยพึ่งรัฐส่วนกลางให้น้อยที่สุด แต่ยังรวมถึงด้านการรักษาความปลอดภัย อาทิ ตำรวจสังกัดหน่วยงานท้องถิ่น หรือการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นเอง เป็นต้น

Figure ๒

แผนผังแสดงสาแหรกแนวคิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลของไทย
พ.ศ. ๒๔๓๖-๒๔๗๘



บรรณานุกรม

Beth E. Warner (๒๕๔๔). "John Stuart Mill's Theory of Bureaucracy within Representative Government : Balancing Competence and Participation " Public Administration Review July/August ๒๐๐๑ vol. ๖๑ No. ๔.

Howard Brody (๒๕๔๓). "Map-making and myth-making in Broad Street: the London cholera epidemic, ๑๘๕๔." THE LANCET ฉบับที่ ๓๕๖.

Ian Morley (๒๕๕๐). "City Chaos, Contagion, Chadwick, and Social Justice." Yale Journal of Biology and Medicine ปีที่ ๘๐.

John Stuart Mill (๒๕๔๔). Representative Government (๑๘๖๑). ประเทศแคนาดา, Batoche Books

Matthew Arnold and Ye Thu Aung (๒๕๕๘). Municipal Government in Myanmar : An Overview of Development Affairs Organisations, The Asia Foundation

Myint Tun Oo (๒๕๖๒). "An Evaluation of Myanmar Municipal Laws in Colonial Era." Mandalay University of Foreign Languages Research Journal ๒๐๑๙ ฉบับที่ ๑๐.

Nippaporn Ratchatapattanakul (๒๕๕๖). "Public Health In Modern Siam : Elite Thinking External Pressure, and Popular Attitudes." Journal of Siam Society, Vol. ๑๐๑.

Romola Jane Davenport (๒๕๖๑). The History of the Family. ประเทศสหราชอาณาจักร, Informa UK Limited, trading as Taylor & Francis Group.

Sihn Kyu-hwan (๒๕๖๐). "Reorganising Hospital Space : The ๑๘๙๔ Plague Epidemic in Hong Kong and The Germ Theory " Korean Journal Medicine History ๒๖ April ๒๐๑๗.

Stefan Hell (๒๕๕๓). Siam and The League of Nations : Modernisation, Sovereignty and Multilateral Diplomacy, ๑๙๒๐-๑๙๔๕. กรุงเทพฯ, River Books.

กรมโฆษณาการ (๒๔๘๐). คู่มือพลเมือง. ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์.

กระทรวงมหาดไทย พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗

กระทรวงมหาดไทย (๒๔๙๕). เทศบาล ปีที่ ๒ เล่มที่ ๑ มกราคม – กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๙๕ พระนครฯ, กระทรวงมหาดไทย.

กระทรวงมหาดไทย (๒๕๖๓). ที่ มท. ๐๘๐๑.๓/ว ๕๒๘ เรื่อง สารรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

- เนื่องในโอกาส “วันท้องถิ่นไทย” ประจำปี ๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓
 กระทรวงยุติธรรม (๒๕๖๘). Translation of Civil and Commercial Code Book I and II ไม่ระบุปี,
 ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์.
- กระทรวงสาธารณสุข (๒๕๕๕). พระกรณียกิจ ของ พลเอกสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา
ชัยนาทนเรนทร ที่เกี่ยวกับการแพทย์และสาธารณสุข ข้าราชการกระทรวงสาธารณสุข พิมพ์
ถวายเป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงพระศพ ณ เมรุวัดเบญจมบพิตรดุสิตวนาราม วันที่
๒๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕. พระนครฯ, โรงพิมพ์การพิมพ์พาณิชย์.
- โกวิท พวงงาม (๒๕๕๙). การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต กรุงเทพฯ,
 สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ขุนจรยาวิเศษ (บุญเที่ยง บุญนิตย์) (๒๕๗๘). คำอธิบายการเทศบาล ธนบุรี, บริษัทโรงพิมพ์ดำรงธรรม
จำกัด.
- จิรวุฒิ บุญรัมย์ (๒๕๖๐). "การแก้ไขสนธิสัญญาไม่เสมอภาคและการสิ้นสุดของสิทธิสภาพนอกอาณาเขต
 ของสยามในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ " รพี' ๖๐ วารสารคณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่
- ชาติชาย มุกสง (๒๕๖๓). จากปีศาจสู่เชื้อโรค: ประวัติศาสตร์การแพทย์กับโรคระบาดในสังคมไทย.
 กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์มติชน.
- ชำนาญ ยุวบูรณ์ (๒๕๐๓). การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย
พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายส่ง ยุวบูรณ์ ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยา
ราม ๓๑ มีนาคม ๒๕๐๓. พระนครฯ, โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมมหาดไทย.
- ณัฐพล ใจจริง (๒๕๕๖). ปฏิวัติ ร.ศ. ๑๓๐ กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์มติชน.
- เดช บุณนาค (๒๕๔๘). การปกครองระบบเทศบาลของประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๕๔๘.
 กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ทวีศักดิ์ เผือกสม (๒๕๖๑). เชื้อโรค ร่างกาย รัฐเวชกรรม : ประวัติศาสตร์แพทย์สมัยใหม่ในสังคมไทย.
 กรุงเทพฯ, ILLUMINATIONS EDITIONS.
- ธงชัย วินิจกุล (๒๕๖๐). คนไทย/คนอื่น : ว่าด้วยคนอื่นของความเป็นไทย. นนทบุรี, สำนักพิมพ์ฟ้า
 เดียวกัน.
- ธงชัย วินิจกุล (๒๕๖๒). ออกนอกขอบประวัติศาสตร์ไทย. นนทบุรี, สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง (๒๕๕๐). ๑๐๐ ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. ๒๔๔๐ - ๒๕๔๐ กรุงเทพฯ,
 โครงการจัดพิมพ์คบไฟ
- ธีระ นุชเปี่ยม (๒๕๕๙). ตัวตนใหม่ของสยามในโลกา : การต่างประเทศในสมัยรัชกาลที่ ๗. กรุงเทพฯ,
 มูลนิธิประชาธิปไตย-รพีไพบรณีย์.

- ธีระ นุชเปี่ยม (๒๕๕๙). ฝรั่งมองไทยในสมัยรัชกาลที่ ๗ : ตะวันออกที่ศิริไลซ์ ? กรุงเทพฯ, มูลนิธิ ประชาธิปก-รำไพพรรณณี.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (๒๕๕๓). การปฏิวัติสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕. นนทบุรี, สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (๒๕๖๐). ความคิด ความรู้ และอำนาจการเมือง ในการปฏิวัติสยาม ๒๔๗๕ นนทบุรี, สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน.
- บุษอริ ยีหมะ (๒๕๕๕). การปกครองท้องถิ่นไทย. สงขลา, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา.
- เบนจามิน เอ. บัทสัน (๒๕๕๕). อวสานสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสยาม. กรุงเทพฯ, มูลนิธิโครงการตำรา สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ประภัสสร อินธิแสน (๒๕๒๓). บทบาทของสุขาภิบาลที่มีต่อการปกครองตนเองในท้องถิ่นระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๔๑-๒๔๗๖. ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- ประสงค์ กาญจนดูล (๒๕๘๐). หลักการสั่งเขบแห่งเทศบาลในสยาม พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในฉาปนกิจ นาง ยงใจยุทธ (เปรม ชยานนท์) วันเสาร์ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๘๐ พระนครฯ, ไม่ระบุ.
- เปรมมา สัตยาวิมลพงศ์ (๒๕๕๙). การศึกษาในสมัยรัชกาลที่ ๗ : ขยายโอกาส มุ่งคุณภาพ พร้อมคุณธรรม. กรุงเทพฯ, มูลนิธิประชาธิปไตย.
- พรเพ็ญ อ้นตระกูล (๒๕๑๗). การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๒๔๖๘) วิทยานิพนธ์แผนกวิชาประวัติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. บัณฑิตวิทยาลัย
- พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (๒๔๕๐). พระราชนิพนธ์เรื่องไกลบ้าน.
- พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (๒๕๔๙). ถึงท่านกลาง เรื่องเสด็จประพาสแหลมมลายู ร.ศ. ๑๐๘, ๑๐๙, ๑๑๗ รวม ๓ คราว. กรุงเทพฯ, มูลนิธิส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปะไทย.
- พระยาบริรักษ์เวชชการ (๒๔๗๗). การสาธารณสุขและสาธารณสุขการ : คำบรรยายในการอบรมที่ปรึกษา การเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๗. พระนครฯ, สำนักพิมพ์พระจันทร์.
- พระยารัษฎานุประดิษฐ์มหิศรภักดี (คอซิมบี๊ ณ ระนอง) (๒๕๕๖). จดหมายเหตุรายวันจดรายงาน ราชการของข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ต ร.ศ. ๑๒๑ กรุงเทพฯ, กรมศิลปากร.
- ภิญญพันธ์ พจนะลาวัฒน์ (๒๕๖๐). เทศบาล : พื้นที่ เมือง และกาลเวลา. กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์สยามปริทัศน์.
- เมธีพัชญ์ จงวโรทัย (๒๕๔๙). สุขาภิบาล : การปกครองท้องถิ่นสยาม พ.ศ. ๒๔๔๐-๒๔๗๖. ภาควิชา ประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต.
- ราชกิจจานุเบกษา (๒๔๗๖). พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๖.

- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๙ พ.ศ. ๒๔๖๕ (๒๔๖๕). ประกาศรวมการปกครองท้องที่และแบ่งปันหน้าที่ราชการระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงยุติธรรม.
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๐ พ.ศ. ๒๔๗๖ (๒๔๗๖). ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี.
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๔ พ.ศ. ๒๔๔๐ (๒๔๔๐). พระราชกำหนดศุขาภิบาลกรุงเทพฯ รัตนโกสินทร์ศก ๑๑๖.
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๒๒ พ.ศ. ๒๔๔๙ (๒๔๔๙). ประกาศแก่ภาษีโรงเรือน จัดศุขาภิบาลตลาดท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร ร.ศ. ๑๑๔.
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๒๕ พ.ศ. ๒๔๕๑ (๒๔๕๑). พระราชบัญญัติจัดการศุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๒๖ พ.ศ. ๒๔๕๒ (๒๔๕๒). พระบรมราชโองการ ประกาศ ใช้พระราชบัญญัติศุขาภิบาลในตำบลตลาดเมืองสงขลา มณฑลนครศรีธรรมราช.
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๒ พ.ศ. ๒๔๕๘ (๒๔๕๘). ประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติศุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๒ พ.ศ. ๒๔๕๘ (๒๔๕๘). ประกาศใช้พระราชบัญญัติศุขาภิบาล ตำบลโพธาราม อำเภอพือธาราม เมืองราชบุรี
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๔ พ.ศ. ๒๔๖๐ (๒๔๖๐). ประกาศจัดการศุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรี มณฑลนครไชยศรี
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๔ พ.ศ. ๒๔๖๑ (๒๔๖๑). ประกาศจัดตั้งศุขาภิบาล อำเภอบางมูลนาก จังหวัดพิจิตร มณฑลพิษณุโลก
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๕ พ.ศ. ๒๔๖๑ (๒๔๖๑). ประกาศตั้งกรมสาธารณสุขและตั้งอธิบดีกรมสาธารณสุข.
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๘ พ.ศ. ๒๔๖๔ (๒๔๖๔). พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๔๖๔.
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๙ พ.ศ. ๒๔๖๕ (๒๔๖๕). ประกาศตั้งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย.
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๙ พ.ศ. ๒๔๖๕ (๒๔๖๕). ประกาศตั้งอุปราชและสมุหเทศาภิบาล.
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๒ พ.ศ. ๒๔๖๘ (๒๔๖๘). พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ และ บรรพ ๒ ที่ได้ตรวจชำระใหม่.
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๕ พ.ศ. ๒๔๗๑ (๒๔๗๑). ประกาศใช้ศุขาภิบาล ตำบลหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา.
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๙ พ.ศ. ๒๔๗๕ (๒๔๗๕). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ๑๐ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๗๕

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๐ พ.ศ.๒๔๗๖ (๒๔๗๖). พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่ง
ราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๑ พ.ศ.๒๔๗๗ (๒๔๗๗). พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช
๒๔๗๖.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๖ พ.ศ.๒๔๘๒ (๒๔๘๒). พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๑.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๐ พ.ศ.๒๔๘๖ (๒๔๘๖). พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖.

วรชาติ มีชูบท (๒๕๕๓). เกร็ดพงศาวดารรัชกาลที่ ๖. กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์สถาพรบุ๊คส์.

วีรวัลย์ งามสันติกุล (๒๕๕๙). ประชาธิปไตยปกกาลสมัยในกระแสธารประวัติศาสตร์. กรุงเทพฯ, มูลนิธิ
ประชาธิปไตย-รำไพพรรณี.

ศราวุธ วิสาพรหม (๒๕๕๙). ราษฎรสามัญหลังปฏิวัติ ๒๔๗๕. กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์มติชน.

ศรีสุพร ปิยรัตน์วงศ์ (๒๕๕๕). ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเมืองหาดใหญ่ (รายงานฉบับสมบูรณ์). สงขลา, ไม่
ปรากฏ.

สนธิ เตชานันท์ (๒๕๒๗). แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว :
ศึกษาเฉพาะกรณีการพัฒนาการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (๒๔๕๓-๒๔๖๘). คณะ
รัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รัฐศาสตร์ดุสิตบัณฑิต.

สนธิ เตชานันท์ (๒๕๔๕). แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามแนว
พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. นนทบุรี, สถาบันพระปกเกล้า.

สภาจังหวัดพระนคร (๒๔๗๙). ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง สภาจังหวัดพระนคร พิมพ์แจกในงาน
พระกฐินพระราชทานแก่สภาจังหวัดพระนคร วัดสังเวชวิศยาราม พ.ศ. ๒๔๗๙. พระนครฯ, ไม่
ระบุ.

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (๒๕๔๕). เทศาภิบาล. กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์
มติชน.

สันติสุข โสภณสิริ (๒๕๕๕). สถาบันพระมหากษัตริย์กับประชาธิปไตย : ในที่คณะพระบาทสมเด็จพระ
พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ รัฐบุรุษอาวุโสปริติ พนมยงค์ และม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช.
กรุงเทพฯ, โครงการสรรพสาสน์ มูลนิธิเด็ก.

สายชล สัตยานุรักษ์ (๒๕๕๘). ประวัติศาสตร์รัฐไทยและสังคมไทย เชียงใหม่, สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๔๗๕). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (วิสามัญ) ครั้งที่
๔๗/๒๔๗๕ พระนครฯ, กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๔๗๖). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓/๒๔๗๖
(วิสามัญ). กรุงเทพฯ, กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๔๗๖). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ กรุงเทพฯ, กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๔๗๗). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๙ สมัยสามัญ สมัยที่สอง วันพุธที่ ๒๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ พระนครฯ, กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๔๗๗). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๖ สมัยสามัญ สมัยที่สอง วันเสาร์ที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ กรุงเทพฯ, กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ (๒๕๒๔). เทิดพระเกียรติจอมพล สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เนื่องในโอกาสครบรอบร้อยปีแห่งวันประสูติ วันที่ ๒๙ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๕ กรุงเทพฯ, สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ.
- เสฐียรโกเศศ นาคะประทีป (๒๔๘๔). เรื่องเบ็ดเตล็ด พิมพ์แจกในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยาประชารกิจวิจารณ์ (ไอ อมาตยกุล) ณ เมรุวัดไตรมิตรวิทยาราม วันที่ ๑๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๘๔. พระนครฯ, โรงพิมพ์พระจันทร์.
- หม่อมเจ้าสกลวรรณกร และ พระยาสุนทรพิพิธ (๒๕๔๗). สากลเทศบาล. กรุงเทพฯ, สมาคมมิตรภาพญี่ปุ่น-ไทย.
- หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ (๒๕๗๗). การบรรยายเรื่องการศึกษาเทศบาล กระทรวงมหาดไทยพิมพ์แจกในงานพระกฐินพระราชทาน ณ วัดอนงคาราม วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๗๗. พระนครฯ, กระทรวงมหาดไทย.
- หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ (๒๕๙๙). ประวัติกับปาฐกถาของหม่อมเจ้า สกลวรรณกร วรวรรณ พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ณ วัดมกุฏกษัตริยาราม วันที่ ๑๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๙๙, ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์.
- หลวงประพันธ์ไพรัชชพากษ์ (๒๕๗๘). กฎหมายปกครองพิศดาร. พระนครฯ, โรงพิมพ์พระจันทร์.
- อุดม ทุมไชสิต (๒๕๕๓). การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ : บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว. กรุงเทพฯ, แชน โพร์ พรินติ้ง.

Cambridge Dictionary. "local government." from <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/local-government>. (สืบค้นเมื่อตุลาคม พ.ศ.๒๕๖๓)

Chris Wilson (๒๕๖๓). "The cholera outbreak in a Victorian asylum that anticipated the coronavirus crisis in care homes." from <https://medicalxpress.com/news/๒๐๒๐-๐๕->

cholera-outbreak-victorian-asylum-coronavirus.html. (สืบค้นเมื่อตุลาคม พ.ศ.๒๕๖๓)

Government of Singapore. "๑๙๔๙ Municipal Commission Election." from https://eresources.nlb.gov.sg/infopedia/articles/SIP_๒๐๑๘-๐๙-๒๕_๑๑๓๐๓๑.html. (สืบค้นเมื่อตุลาคม พ.ศ.๒๕๖๓)

Government of Singapore. "The Municipal Ordinance of ๑๘๘๗." from <https://eresources.nlb.gov.sg/history/events/๘bf๓๕๒๓๐-๘๓๐๓-๔๔๙a-b๒๖๓-e๙๕๔๗fc๔๕๕fe๗>. (สืบค้นเมื่อตุลาคม พ.ศ.๒๕๖๓)

Marjorie Bloy. "The ๑๘๓๕ Municipal Corporations Act." from <http://www.historyhome.co.uk/peel/politics/municip.htm>. (สืบค้นเมื่อตุลาคม พ.ศ.๒๕๖๓)

Michael Youngkin. "HEALTH AND SANITARY CONDITIONS IN VICTORIAN ERA LONDON." from <http://www.michaelyoungkin.com/health-and-sanitary-conditions-in-london/>. (สืบค้นเมื่อตุลาคม พ.ศ.๒๕๖๓)

Muhammad Umair Mushtaq (๒๕๕๒). "Public Health in British India: A Brief Account of the History of Medical Services and Disease Prevention in Colonial India." *Indian Journal of Community Medicine*. ฉบับที่ ๓๔, from <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC๒๗๖๓๖๖๒/>. (สืบค้นเมื่อตุลาคม พ.ศ.๒๕๖๓)

Oxford Learner's Dictionaries. "sanitation." from https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/american_english/sanitation. (สืบค้นเมื่อตุลาคม พ.ศ.๒๕๖๓)

Sarah J. Halvorson (๒๕๖๒). "Guarding the Sons of Empire: Military–State–Society Relations in Water, Sanitation and Health Programs of mid-๑๙th-Century India." from <https://www.mdpi.com/๒๐๗๓-๔๔๔๑/๑๒/๒/๔๒๙>. (สืบค้นเมื่อตุลาคม พ.ศ.๒๕๖๓)

The Lawyers and Jurists. "BENGAL LOCAL SELF-GOVERNMENT ACT, ๑๘๘๕." from https://www.lawyersnjurists.com/lawyer_ci/digest/bengal-local-self-government-act-๑๘๘๕. (สืบค้นเมื่อตุลาคม พ.ศ.๒๕๖๓)

UK Legislation. "Local Government Act ๑๘๙๔." from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/๕๖-๕๗/๗๓/contents>. (สืบค้นเมื่อตุลาคม พ.ศ.๒๕๖๓)

UK Legislation. "Public Health Act ๑๘๗๕." from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/๓๘-๓๙/๕๕/part/II/crossheading/constitution-of-districts-and-authorities/enacted?view=plain>. (สืบค้นเมื่อตุลาคม พ.ศ.๒๕๖๓)

Wikipedia. "County." from <https://en.wikipedia.org/wiki/County>. (สืบค้นเมื่อตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓)

Wikipedia. "Local Government Act ๑๘๘๘." from https://en.wikipedia.org/wiki/Local_Government_Act_๑๘๘๘. (สืบค้นเมื่อตุลาคม พ.ศ.๒๕๖๓)

Wikipedia. "Municipal Borough." from https://en.wikipedia.org/wiki/Municipal_borough. (สืบค้นเมื่อตุลาคม พ.ศ.๒๕๖๓)

Wikipedia. "Municipal Corporations Act ๑๘๓๕." from https://en.wikipedia.org/wiki/Municipal_Corporations_Act_๑๘๓๕. (สืบค้นเมื่อตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓)

Wikipedia. "Municipal Corporations Act ๑๘๘๒." from https://en.wikipedia.org/wiki/Municipal_Corporations_Act_๑๘๘๒. (สืบค้นเมื่อตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓)

Wikipedia. "Municipality." from <https://en.wikipedia.org/wiki/Municipality>. (สืบค้นเมื่อตุลาคม พ.ศ.๒๕๖๓)

Wikipedia. "การเสด็จประพาสยุโรปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว." from <https://th.wikipedia.org/wiki/การเสด็จประพาสยุโรปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว>. (สืบค้นเมื่อพฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๖๓)

Wright Arnold (๒๔๕๑). "Twentieth century impressions of Siam ๑๙๐๘ ". from <http://seasiavisions.library.cornell.edu/catalog/sea:๓๖๓/>. (สืบค้นเมื่อพฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๖๓)

เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี. "โคลงกลอนของครูเทพ เล่ม ๑." from <https://vajiravana.org/โคลงกลอนของครูเทพ-เล่ม-๑/อเมริกา-กับ-อเมริกัน>. (สืบค้นเมื่อพฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๖๓)

พจนานุกรมแปล อังกฤษ-ไทย อ. สอ เสถบุตร ออนไลน์. "local." from <https://dictionary.sanook.com/search/local> (สืบค้นเมื่อพฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๖๓)

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ออนไลน์ (๒๕๕๔). "สุขาภิบาล." from <https://dictionary.orst.go.th/สุขาภิบาล>. (สืบค้นเมื่อพฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๖๓)

ศิลปวัฒนธรรมออนไลน์. "ประวัติศาสตร์ของ “กลิ่นเหม็น” ในเมืองกรุงเทพฯ สมัยรัชกาลที่ ๕-๗." from https://www.silpa-mag.com/history/article_๔๑๕๙๓. (สืบค้นเมื่อตุลาคม พ.ศ.๒๕๖๓)

สถาบันพระปกเกล้า. "สุขาภิบาลท่าฉลอม." from <http://wiki.kpi.ac.th/สุขาภิบาลท่าฉลอม>. (สืบค้นเมื่อตุลาคม พ.ศ.๒๕๖๓)



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	จิรวุฒิ บุญรัมย์
วัน เดือน ปี เกิด	18 กรกฎาคม 2537
สถานที่เกิด	หาดใหญ่ จังหวัดสงขลา
วุฒิการศึกษา	รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่
ที่อยู่ปัจจุบัน	58 หมู่ 5 ตำบล คลองแห อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา 90110
ผลงานตีพิมพ์	1.บทความเรื่อง “การแก้ไขสนธิสัญญาไม่เสมอภาคและการสิ้นสุดสภาพนอกอาณาเขตของสยามในสมัย สมบูรณาญาสิทธิราชย์” ตีพิมพ์ใน วารสาร “รพี ๖๐” ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (พ.ศ.2560) 2.บทความเรื่อง “กรีซในจุฬาลงกรณ์สมัย” ตีพิมพ์ใน วารสาร “มหาวิทยาลัย ฉบับ ปิยมหาญวชิรย์” ของ องค์การบริหารสโมสรนิสิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (พ.ศ.2562) 3.บทความเรื่อง “ปา-ตา-นี” : ประวัติศาสตร์แห่งตัวตนที่เพิ่งสร้าง ตีพิมพ์ใน วารสาร “ฟ้าเดียวกัน” ปีที่ 18 ฉบับที่ 1 ม.ค.-มิ.ย. (พ.ศ.2563)