

สุขขภิบาล: การปกครองท้องถิ่นสยาม พ.ศ. 2440-2476



นายเมธีพิชญ์ จงวโรทัย

สถาบันวิทยบริการ

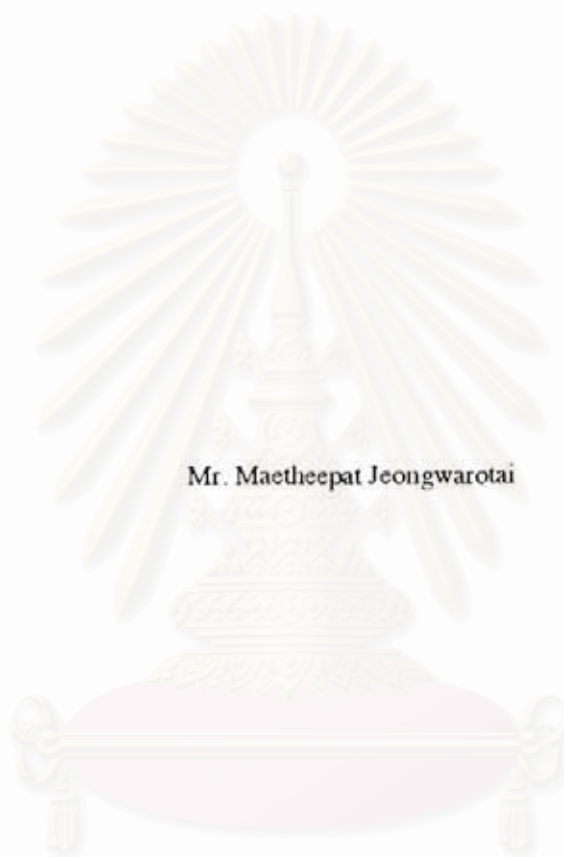
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์

คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2549

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

SUKHAPHIBAN: LOCAL ADMINISTRATION IN SIAM, 1897-1933



Mr. Maetheepat Jeongwarotai

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts Program in History

Department of History

Faculty of Arts

Chulalongkorn University

Academic Year 2006


Copyright of Chulalongkorn University

491136

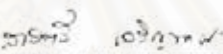
หัวข้อวิทยานิพนธ์
โดย
สาขาวิชา
อาจารย์ที่ปรึกษา


สาขาวิชา: การปกครองท้องถิ่นสยาม พ.ศ. 2440-2476
นายเมธิพัชญ์ จงวโรทัย
ประวัติศาสตร์
รองศาสตราจารย์ฉลอง สุนทราวาณิชย์

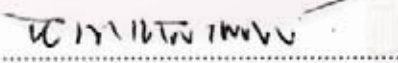
คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาค้นคว้าตามหลักสูตรปริญญาโท



..... คณะบดีคณะอักษรศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร. ชีระพันธ์ เหลืองทองคำ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาวิตรี เจริญพงศ์)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ฉลอง สุนทราวาณิชย์)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. เอนก เหล่าธรรมทัศน์)


..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุวิมล รุ่งเจริญ)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เมธีพัชญ์ จงวโรทัย: สุขาภิบาล: การปกครองท้องถิ่นสยาม พ.ศ. 2440-2476.
(SUKHAPHIBAN: LOCAL ADMINISTRATION IN SIAM, 1897-1933) อ. ที่ปรึกษา:
รศ. จลอง สุนทรวาณิชย์, 210 หน้า

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาความเปลี่ยนแปลงของสุขาภิบาลระหว่างปี พ.ศ. 2440-2476 โดยในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลัทธิล่าอาณานิคมเป็นภัยที่ชนชั้นปกครองให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริเห็นความสำคัญของลัทธิ “สึวิลไลซ์” ว่าจะเป็นวิถีทางที่นำพาสยามออกจาก “ภาวะของคนผิวดาว” ด้วยเหตุนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ให้ตั้ง “สุขาภิบาล” ขึ้น เพื่อพัฒนา “คน” กับ “เมือง” ให้เจริญควบคู่กันไป โดยอาศัยแบบแผน “การปกครองท้องถิ่น” ซึ่งข้าราชการมีบทบาทนำ เข้ามาจับเคลื่อนการดำเนินงานของสุขาภิบาล

ล่วงเข้าสู่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สังคมการเมืองในสยามได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยเป็นมา ราษฎรเรียกร้องต้องการสิทธิและส่วนร่วมในการปกครองเพิ่มมากขึ้น ชนชั้นปกครองในช่วงเวลาดังกล่าวพิจารณาเห็นว่าสุขาภิบาลแต่เดิมจัดในลักษณะที่เป็นราชการ จึงไม่สอดคล้องกับความต้องการของยุคสมัย ดังนั้นจึงมีแนวความคิดที่จะจัดตั้ง Municipality ขึ้น อย่างไรก็ตาม แนวความคิดดังกล่าวได้มีการนำมาปฏิบัติใช้เป็นครั้งแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 โดยจัดในรูป “การปกครองท้องถิ่น” ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้ง “เทศบาล” เพื่อให้ราษฎรได้ปกครองตนเองอย่างแท้จริง

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา.....ประวัติศาสตร์..... ลายมือชื่อนิสิต.....
สาขาวิชา.....ประวัติศาสตร์..... ลายมืออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ปีการศึกษา.....2549.....

468 01949 22: MAJOR: History

KEY WORD: Sukhaphiban / local administration / Siam

MAETHEEPAT JEONGWAROTAI: SUKHAPHIBAN: LOCAL ADMINISTRATION
IN SIAM, 1897-1933. THESIS ADVISOR: ASSOC. PROF. CHALONG SOONTRAVANICH,
210 pp.

The objective of this thesis is to study the evolution of "Sukhaphiban" during 1897-1933. Starting from the reign of King Rama V when Western Colonialism became the most serious threat, the king believed that the promotion of civilization was the only way to prevent the nation from being subjected to 'the White Man's Burden'. Thus he launched "Sukhaphiban", local administration systems led by bureaucrats, to 'civilize' his subjects and towns.

During the reigns of King Rama VI and Rama VII, the political situations changed significantly. People in increasing number demanded their basic rights and political participation. Soon, Siamese elites realized that "Sukhaphiban" no longer matched the demand. There was a wide discussion among the elites about the idea of "Municipality", a system that would allow local citizens to elect their own representatives. Nevertheless, it was only after the 1932 revolution that this system was truly introduced and implemented.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Department.....History.....

Field of study.....History.....

Academic Year.....2006.....

Student's signature.....

Advisor's signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ถูกลงได้ด้วยความกรุณาของบุคคลหลายๆฝ่าย ผู้เขียนขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ จลอง สุนทราวณิชย์ ที่ได้กรุณาเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และสนับสนุน ผู้เขียนมา โดยตลอด ขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาวิตรี เจริญพงศ์ ประธานกรรมการสอบ วิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. เอนก เหล่าธรรมทัศน์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุวิมล รุ่งเจริญ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งกรุณาช่วยชี้แนะให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ที่กรุณาเป็นผู้วิจารณ์ วิทยานิพนธ์ฉบับความก้าวหน้า

ขอขอบพระคุณคณาจารย์ และบุคลากรภาควิชาประวัติศาสตร์ ซึ่งมีส่วนอย่างมากในการ สนับสนุนให้ผู้เขียนก้าวหน้าในสาขาวิชาประวัติศาสตร์

ขอขอบพระคุณบรรณารักษ์และห้องสมุดต่างๆ ที่เอื้อเฟื้อและอำนวยความสะดวกแก่ ผู้เขียน

“ขอขอบคุณ” เพื่อนๆ ซึ่งไม่เฉพาะความช่วยเหลือทางวิชาการ

ขอขอบคุณ “ทุกคน”

ท้ายสุด ขอขอบพระคุณ “พ่อ” กับ “แม่” สำหรับความรัก และเมตตาที่มอบให้เสมอมา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	9
กรอบความคิดและสมมติฐานการวิจัย.....	10
ขอบเขตการวิจัย.....	10
วิธีดำเนินการวิจัย.....	10
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	11
บทที่ 2 สุขภิบาลสยาม พ.ศ. 2440-2476.....	12
2.1 สุขภิบาลกรุงเทพ.....	12
2.1.1 ข้อเรียกร้องให้ปรับปรุงสภาพของกรุงเทพฯ.....	13
2.1.2 พระราชกำหนดสุขภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116.....	18
2.2 สุขภิบาลหัวเมือง.....	30
2.2.1 โครงการจัดตั้งสุขภิบาลหัวเมือง.....	31
2.2.2 พระราชบัญญัติจัดการสุขภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127.....	35
2.2.3 ประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127.....	41
บทที่ 3 สุขภิบาลกับการปกครองท้องถิ่น.....	57
3.1 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแก้ไขการปกครองแผ่นดิน.....	57
3.2 การปกครองท้องถิ่น.....	68
3.2.1 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ร.ศ. 116.....	70
3.2.2 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457.....	88
3.3 สุขภิบาลกับการปกครองท้องถิ่น.....	95
บทที่ 4 สุขภิบาลกับการปกครองท้องถิ่น.....	102
4.1 แนวคิดในการจัดตั้ง Municipality.....	102

	หน้า
4.1.1 แนวคิดในการจัดตั้ง Municipality ในสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.....	104
4.1.2 แนวคิดในการจัดตั้ง Municipality ในสมัย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว.....	110
4.1.3 แนวคิดในการจัดตั้ง Municipality ในสมัย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว.....	123
4.2 เทศบาล: การปกครองท้องถิ่น.....	141
4.2.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร แห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476.....	142
4.2.2 พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476.....	146
4.3 สุขภิบาลกับการปกครองท้องถิ่น.....	157
บทที่ 5 บทสรุป.....	171
รายการอ้างอิง.....	178
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก. ลำดับกฎหมายและประกาศสำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องกับ “สุขภิบาล”.....	201
ภาคผนวก ข. ลำดับกฎหมายและประกาศสำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องกับ “การปกครองท้องถิ่น”.....	208
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	210

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ความรู้เกี่ยวกับ “การปกครองท้องถิ่น” เป็นสิ่งที่ถูกผลิตออกมาอย่างต่อเนื่องในยุคปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบสิ่งพิมพ์พื้นฐาน เช่น วารสารรายสัปดาห์หรือหนังสือพิมพ์ ตลอดจนการศึกษาทางวิชาการ “การปกครองท้องถิ่น” ได้รับความสนใจในหลายๆ มิติทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม นอกเหนือจากมิติทางการเมืองที่มีความสนใจกันมาก่อนหน้านั้นพอสมควรแล้ว ซึ่งจะพิจารณาได้จากรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หรือที่เรียกกันว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการขยายขอบเขตของท้องถิ่นให้ครอบคลุมทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม จากเดิมที่มีเพียงบทบาทผู้ดำเนินการเมืองเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในทางประวัติศาสตร์ ประวัติศาสตร์ “การปกครองท้องถิ่น” เป็นสิ่งที่ถูกอ้างอิงอย่างกว้างขวาง และมีการศึกษาเป็นหัวข้อเฉพาะอยู่เป็นจำนวนมาก การศึกษาของธนสวรรค์ เจริญเมือง ใน “100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540” กล่าวว่า สุขุมภิบาล กรุงเทพฯ เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เก่าแก่ที่สุดในสังคมไทย นับแต่ได้มีการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2435¹ ข้อเสนอดังกล่าวนี้แม้ว่าจะไม่ใช่ประเด็นใหม่ ในแบบเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย วิชาสังคมศึกษา² ในส่วนที่เกี่ยวกับประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทย หรือในงานวิชาการอีกจำนวนมาก ต่างมีความเห็นสอดคล้องกับข้อเสนอดังกล่าว ทั้งพรชัย เทพปัญญา³

¹ธนสวรรค์ เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540 (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2540), หน้า 136.

²ตัวอย่างเช่น

ประยัด หงษ์ทองคำ, แบบเรียนสังคมศึกษา ราชวิชา ๓032 การปกครองท้องถิ่นของไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2530).

ทินพันธุ์ นาคะตะ, การปกครองของไทย: ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์, 2546).

³พรชัย เทพปัญญา, รายงานการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาประชาธิปไตย สักนแดพะกรณัเทศบาลและสุขุมภิบาล (กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541), หน้า 29.

โกวิทย์ พวงงาม⁴ อุทัย หิรัญโค⁵ ชูศักดิ์ เทียงตรง⁶ ประทาน คงฤทธิศึกษากร⁷ พรชัย รัชมีแพทย์⁸ ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว⁹ ชูวงศ์ ฉายะบุตร¹⁰ กิตติ ประทุมแก้ว¹¹ สนธิ บางชี้ขัน¹² วิทยา นภาศิริกุลกิจ¹³ หรือในเอกสารการสอนต่างๆ¹⁴ ฯลฯ ซึ่งต่างก็เห็นตรงกันว่า การปกครองท้องถิ่นเริ่มต้นใน พ.ศ. 2440 โดยการตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ตามประกาศ “พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116” ซึ่งตรงกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

อย่างไรก็ตาม ความเห็นเกี่ยวกับจุดเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยยังคงมีความเห็นที่แตกต่างกัน ดังเช่น ประหยัด หงษ์ทองคำ ใน “การปกครองท้องถิ่นไทย” เห็นว่า “การปกครองท้องถิ่นของไทยมีวิวัฒนาการมาจากการปกครองรูปสุขาภิบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ

⁴โกวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2544), หน้า 158.

⁵อุทัย หิรัญโค, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเคียนสโตร์, 2523), หน้า 159-160.

⁶ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่น (Local Government and Administration in Thailand) (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 20.

⁷ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การบริหารและการจัดระเบียบบริหารราชการไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเคียนสโตร์, 2529), หน้า 233.

⁸พรชัย รัชมีแพทย์, หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย (Principles of Thai Local Government Law), พิมพ์ครั้งที่ 3 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2538), หน้า 82.

⁹ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย (กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529), หน้า 23.

¹⁰ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ป.ป.), หน้า 164.

¹¹กิตติ ประทุมแก้ว, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลเรื่อง ความสำคัญทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองนครศรีสุทธยา (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2529), หน้า 73-74.

¹²สนธิ บางชี้ขัน, การเมืองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 102.

¹³วิทยา นภาศิริกุลกิจ, กำเนิดราชการเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย (PS 205) เล่ม 1 (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 7-8.

¹⁴ตัวอย่างเช่น

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชา 12301 วิวัฒนาการการเมืองไทย (Evolution of Thai Politics) (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532).

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชา 80202 สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย (Thai Political Institutions and Processes) (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษากองทัพ, 2528).

พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อปี พ.ศ. 2448”¹⁵ ชีวภูมิ โสภณจุฑา ใน “การเมืองการปกครองของไทย” ก็เห็นเช่นเดียวกันว่า “การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในรูปแบบที่เรียกว่า “สุขาภิบาล” โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบให้จัดตั้งขึ้นปี พ.ศ. 2448 ที่ตำบลท่าลอม อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร”¹⁶

จากที่กล่าวมา แม้ว่าจะมีความเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับ “เวลา” เริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่น แต่จะสังเกตได้ว่า การศึกษาดังๆ ข้างต้นต่างก็เห็นสอดคล้องกันว่า การปกครองท้องถิ่น เริ่มต้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยยึด “สุขาภิบาล” เป็นองค์กรเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่น

ดังนั้น หากจะเริ่มสืบค้นประวัติศาสตร์ “การปกครองท้องถิ่น” ก็ควรจะเริ่มต้นที่การพิจารณา “สุขาภิบาล”

ประธาน คณะนิติศึกษากร ซึ่งว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชดำริให้มีการทดลองจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้น เพื่อให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง¹⁷ สอดคล้องกับ อรรถ แพทยังกุล¹⁸ และเอกสารชุดวิชา 12301 วิวัฒนาการการเมืองไทย¹⁹ ซึ่งตั้งข้อสังเกตไว้ในลักษณะเดียวกัน ขณะที่ชูศักดิ์ เทียงตรง เห็นว่า เป้าหมายแรกของสุขาภิบาลก็คือ การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นตามลักษณะของ “Local Self Government”²⁰ เช่นเดียวกับวิรัช วิรัชนิภาวรรณ ที่เห็นว่า “วัตถุประสงค์ของสุขาภิบาล คือ ส่งเสริมการบริหารของประชาชนในท้องถิ่น ตามลักษณะของ Local Government”²¹

ในส่วนของสุขาภิบาลกรุงเทพฯ โกวით พวงงาม เสนอว่า การตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้กรุงเทพฯ มีการปกครองท้องถิ่นของตนเอง และได้ตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า

¹⁵ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 28.

¹⁶ชีวภูมิ โสภณจุฑา, การเมืองการปกครองของไทย (กรุงเทพฯ: จตุรรม, 2541), หน้า 134.

¹⁷ประธาน คณะนิติศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2524), หน้า 125.

¹⁸อรรถ แพทยังกุล, “วิวัฒนาการของการบริหารกรุงเทพมหานคร,” ใน การบริหารเมือง: กรุงเทพมหานคร (กรุงเทพฯ: มูลนิธิปริยญาโทนักบริหารรัฐกิจ ธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 5.

¹⁹มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชา 12301 วิวัฒนาการการเมืองไทย (Evolution of Thai Politics), หน้า 277.

²⁰ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่น (Local Government and Administration in Thailand), หน้า 20.

²¹วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น: สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่นและไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทร์เพช, 2545), หน้า 213.

“ผู้บริหารของสุขาภิบาลในระยะแรกๆ กลับเป็นข้าราชการทั้งหมด เช่น สุขาภิบาลเมืองแบบกรุงเทพฯ”²² ความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับกิดดี ประทุมแก้ว²³ และประหยัด หงษ์ทองคำ ซึ่งมองว่า ผู้บริหารสุขาภิบาลกรุงเทพฯ เป็นข้าราชการประจำทั้งสิ้น เนื่องจากประกอบด้วยเสนาคีกระทรวงนครบาล นายช่างและนายแพทย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ จึงตั้งข้อสังเกตว่า กิจการนี้ยังไม่มีลักษณะเป็นการปกครองตนเอง (Autonomy) และกำเนิดของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ไม่ว่าจะในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือสมัยประชาธิปไตย มีลักษณะเบื่องบนหยิบยื่นให้ (Devolution) โดยที่ราษฎรมิได้เรียกร้อง²⁴

ทั้งนี้ ธเนศวร์ เจริญเมือง ได้ตั้งข้อสังเกตในรายละเอียดว่า

“การจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2440 เป็นไปตามกฎหมายที่เรียกว่า พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 แต่แทนที่การปกครองท้องถิ่นดังกล่าวจะเป็นแบบการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (Local Self Government) เช่นในตะวันตกที่สมาชิกสภาและฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน สุขาภิบาลกรุงเทพฯ กลับมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ (Local Government by Government Officials) ที่ผู้บริหารสุขาภิบาลกรุงเทพฯ เมื่อแรกตั้งกลับเป็นข้าราชการประจำทั้งสิ้น คือ เเสนาคีกระทรวงนครบาล นายช่าง และนายแพทย์”²⁵

ส่วนสุขาภิบาลท่าลอมนั้น โกวิทช์ วงศ์สุวรรณ เห็นว่า สุขาภิบาลท่าลอมเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบปกครองดูแลกันเองอย่างเต็มที่²⁶ ขณะที่วิฑิตา นภาศิริกุลกิจนำเสนอว่า สุขาภิบาลท่าลอมเป็นการกระจายอำนาจให้ราษฎรให้มีส่วนในการบริหารงานท้องถิ่นเป็นครั้งแรก และ “เป็นการริเริ่มนำวิธีการกระจายอำนาจมาใช้ ซึ่งในระยะเริ่มแรกนี้ ส่วนใหญ่เป็น

²²โกวิทช์ หวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมติใหม่ในอนาคต, หน้า 158-159.

²³กิดดี ประทุมแก้ว, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลเรื่อง ความสำนึกทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองนครศรีอยุธยา, หน้า 74.

²⁴ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 31.

²⁵ธเนศวร์ เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540, หน้า 89.

²⁶โกวิทช์ วงศ์สุวรรณ, การเมืองการปกครองไทย: หลายมิติ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 43.

การกระจายอำนาจในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดในท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ส่วนมากก็เป็นข้าราชการ”²⁷

สุขุม นวลสกุล, วิทยา นภาศิริกุลกิจ และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์ใน “การเมืองการปกครองไทย” สรุปว่า

“ประเทศไทยได้เล็งเห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองเช่นเดียวกับนานาอารยประเทศ ซึ่งได้เริ่มนำเอาระบบการปกครองท้องถิ่นเข้ามาใช้เป็นส่วนหนึ่งของการจัดระเบียบบริหารราชการตั้งแต่รัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา ทั้งนี้เป็นรัฐศาสตร์นโยบายของพระมหากษัตริย์ไทยที่ทรงเล็งเห็นการณ์ไกลและมีพระบรมราชประสงค์อย่างแน่วแน่ที่จะให้ประชาชนไทยมีสิทธิในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย”²⁸

ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกับธีรวุฒิ ไศภิชญกุล ที่มองว่า “การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลเป็นการเริ่มต้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง อันเป็นรากฐานของการปกครองแบบประชาธิปไตย และการปกครองท้องถิ่นแบบต่างๆ ในเวลาต่อมา”²⁹

น่าสังเกตว่า การศึกษาเกี่ยวกับสุขาภิบาลที่มีในปัจจุบันเกือบทั้งหมดให้ความสนใจในสุขาภิบาลสมัยใหม่ กล่าวคือ เลือกศึกษาประเด็นสุขาภิบาล-เทศบาลตั้งแต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา การศึกษาในลักษณะดังกล่าวมักมีการอ้างอิงถึงประวัติศาสตร์สุขาภิบาลเป็นปฐมบทของการศึกษา ซึ่งไม่เน้นให้ความสำคัญ อีกทั้ง เกือบทั้งหมดเป็นงานในลักษณะการศึกษาทางรัฐศาสตร์เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ หรือกล่าวได้ว่าเป็นการศึกษาในแขนงวิชา รัฐศาสตร์ที่เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ซึ่งงานในลักษณะดังกล่าวจะให้ความสำคัญกับวิธีการทางประวัติศาสตร์ค่อนข้างน้อย

²⁷ วิทยา นภาศิริกุลกิจ, กำเขรราชเขการเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย (PS 205) เล่ม 1, หน้า 9-10.

²⁸ สุขุม นวลสกุล, วิทยา นภาศิริกุลกิจ และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์, การเมืองการปกครองไทย (Thai Government and Politics), พิมพ์ครั้งที่ 5 (ม.ป.ท., 2524), หน้า 299.

²⁹ ธีรวุฒิ ไศภิชญกุล, การเมืองการปกครองของไทย, หน้า 135.

จากการสืบค้นการศึกษาเกี่ยวกับสุขาภิบาลในสาขาวิชาประวัติศาสตร์ พบว่า มีเพียงวิทยานิพนธ์ “บทบาทของสุขาภิบาลที่มีต่อการปกครองตนเองในท้องถิ่นระหว่างปี พ.ศ. 2441-2476”³⁰ ของประภัสสร อินธิแสน ที่ศึกษาสุขาภิบาลโดยตรงและใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์เป็นหลักในการศึกษา วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสนอว่า มีการนำเอาความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเข้ามาปฏิบัติในประเทศไทย อันนำไปสู่การตั้งสุขาภิบาลหัวเมืองขึ้นในปี พ.ศ. 2448 ณ ตำบลท่าลอม จังหวัดสมุทรสาคร กิจการสุขาภิบาลได้ดำเนินต่อมาจนถึง พ.ศ. 2476 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลฐานะของสุขาภิบาลจึงต้องเปลี่ยนเป็นเทศบาล

ในการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้เน้นถึงประเด็นสำคัญคือ วัตถุประสงค์และการดำเนินงานของสุขาภิบาลในหัวเมืองนั้นมุ่งปฏิบัติงานด้านบริการ และส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักปกครองตนเองควบคู่กันไป เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงรับเอาแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเข้ามาเป็นพื้นฐานในงานด้านบริการและการบริหารงาน ต่อมาสุขาภิบาลเริ่มมีบทบาทลดลง เพราะไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเท่าที่ควร โดยเน้นในด้านบริการมากกว่า ประกอบกับประสบปัญหาในหลายๆ ด้าน ความมุ่งหวังทางด้านการปกครองท้องถิ่นจึงไม่บรรลุผลนัก แต่สุขาภิบาลก็นับได้ว่ามีส่วนสำคัญต่อการขยายบริการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้กว้างขวาง และเป็นแรงกระตุ้นที่ช่วยให้มีการพัฒนาท้องถิ่นในรูปแบบที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอของประภัสสรสามารถพิจารณาได้ว่า ยังไม่ถูกต้องและรัดกุมเพียงพอ เพราะหากพิจารณาตามวิทยานิพนธ์ “เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500”³¹ ของสุวัศดี โภชน์พันธุ์ ซึ่งมีข้อสังเกตว่า การเข้าสู่รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ก่อให้เกิดคดีใหม่บางอย่างในทางการปกครองขึ้น ซึ่งคดีใหม่นี้ได้เพิ่มหน้าที่ในการบำรุงบ้านเมืองขึ้นมาควบคู่กับหลักการรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นผลให้รัฐจำเป็นต้องสร้างกลไกและองค์กรใหม่ๆ ขึ้นมารับผิดชอบการจัดการบำรุงเมืองเหล่านี้ การสุขาภิบาลที่เกิดขึ้นจึงเป็นกลไกอย่างหนึ่งที่รัฐจะนำมาใช้จัดการบำรุงเมือง แต่หลักการสำคัญของสุขาภิบาลที่รัฐจัดตั้งนั้นจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบำรุงเมืองด้วยทุนทรัพย์ที่หาได้ในท้องถิ่นเอง การจัดการสุขาภิบาลจึงเป็นเพียงการมอบภาระในการบริหารปกครองบางประการให้แก่ท้องถิ่น สุขาภิบาลที่เกิดขึ้นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงมีลักษณะแตกต่างจากการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ

³⁰ประภัสสร อินธิแสน, “บทบาทของสุขาภิบาลที่มีต่อการปกครองตนเองในท้องถิ่นระหว่างปี พ.ศ. 2441-2476,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเซียตะวันออกเฉียงใต้ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2523).

³¹สุวัศดี โภชน์พันธุ์, “เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543).

“เทศบาล” ที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจของรัฐไปสู่ท้องถิ่น เพื่อพัฒนาประชาธิปไตย ภายหลังจากปฏิวัติสยาม 2475 และหากพิจารณาประกอบกับวิทยานิพนธ์เรื่อง “ชีวิตประจำวันของชาวสยามในกรุงเทพฯ พ.ศ. 2426-2475”³² ของจิรวัดน์ แสงทอง จะยังเห็นได้ว่าข้อเสนอในงานของประภัสสรยังขาดความเชื่อมโยงกับบริบท โดยการศึกษาของจิรวัดน์ได้เสนอว่า ปี พ.ศ. 2426 คือช่วงเวลาที่มีชีวิตของผู้คนเมืองกรุงเทพฯ กำลังเปลี่ยนผ่านจากวิถีชีวิตใน “สังคมน้ำ” ไปสู่ “สังคมบก” มีการคิดถนนมากขึ้น รองรับการตั้งบ้านเรือนและกิจกรรมต่างๆ ทางสังคมที่ย้ายไปสู่ถนน ข้อเสนอดังกล่าวนี้มีความน่าสนใจมาก เนื่องจากสุขาภิบาลเกิดขึ้นในเวลาใกล้เคียงกัน และภารกิจต่างๆ ในการเปลี่ยนจากสังคมน้ำเป็นสังคมบก ไม่ว่าจะเป็นการตัดถนน การกำหนดที่ตั้งชุมชน การสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณสุข ล้วนแต่เป็นหน้าที่ของสุขาภิบาล ดังที่ปรากฏงาน เช่น “การรักษาความสะอาดของบ้านเมือง”³³ ของพระปาราสนราคร “ประวัติศาสตร์สังคม-ว่าด้วยส้วมและเครื่องสุขภัณฑ์ในประเทศไทย”³⁴ ของมนฤทัย ไชยวิเศษ วิทยานิพนธ์ “บทบาทของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาชัยนาทนเรนทรต่อการแพทย์และการสาธารณสุข (พ.ศ. 2456-2468)”³⁵ ของสุรวิรัตน์ สวัสดิ์ วิทยานิพนธ์ “วิวัฒนาการทางการแพทย์ไทยตั้งแต่สมัยเริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว”³⁶ ของชวดี คปนิยากร “พรมแดนความรู้ประวัติศาสตร์การแพทย์และการสาธารณสุขไทย”³⁷ ของนพ.โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์และชาติชาย มุกสง เป็นต้น

ดังนั้น หากพิจารณาจากการศึกษาของประภัสสร อินธิแสนซึ่งสามารถยกเป็นกรณีศึกษา และเป็นงานชิ้นเดียวที่ศึกษาประวัติศาสตร์สุขาภิบาล โดยตรงจะเห็นได้ว่า สุขาภิบาล โดยเฉพาะ

³²จิรวัดน์ แสงทอง, “ชีวิตประจำวันของชาวสยามในกรุงเทพฯ พ.ศ. 2426-2475,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546).

³³พระปาราสนราคร, การรักษาความสะอาดของบ้านเมือง (พระนคร: โรงพิมพ์แพร่การช่าง, 2505).

³⁴มนฤทัย ไชยวิเศษ, ประวัติศาสตร์สังคม-ว่าด้วยส้วมและเครื่องสุขภัณฑ์ในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2545).

³⁵สุรวิรัตน์ สวัสดิ์, “บทบาทของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาชัยนาทนเรนทรต่อการแพทย์และการสาธารณสุข (พ.ศ. 2456-2468),” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวชิวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531).

³⁶ชวดี คปนิยากร, “วิวัฒนาการทางการแพทย์ไทยตั้งแต่สมัยเริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522).

³⁷โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ และชาติชาย มุกสง (บรรณาธิการ), พรมแดนความรู้ ประวัติศาสตร์การแพทย์และการสาธารณสุขไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2545).

ในช่วงเริ่มต้นยังคงขาดความชัดเจนและครอบคลุมในหลายๆ ประเด็น ดังตัวอย่างเช่น ความสัมพันธ์ระหว่างสุขาภิบาลกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคมดังที่กล่าวมาข้างต้น หรือแม้แต่ข้อสรุปที่งานจำนวนไม่น้อยเห็นตรงกันว่า สุขาภิบาลเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่น ก็ยังมีงานเช่น “สากลเทศบาล”³⁸ ของหม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณและพระยาสุนทรพิพิธ ซึ่งให้ข้อโต้แย้งว่า สุขาภิบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ เทศบาลจึงจะเป็นการปกครองท้องถิ่น ขณะที่ “การปกครองท้องถิ่นในประเทศต่างๆ สหราชอาณาจักร สวีเดน ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และไทย” ของสมาน รังสิโยกฤษญ์ ก็ได้ชี้ว่า “ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบบประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. 2475 ก็ได้จัดให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรก โดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น กำหนดให้ตั้งเทศบาลขึ้นเป็นองค์กรปกครองตนเองของประชาชน มีลักษณะเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบคามเป้าหมายของการปกครองประเทศในระบบประชาธิปไตย”³⁹ สอดคล้องกับ กิจจา วัฒนสินธุ์ ที่เห็นว่า “จนกระทั่งปี พ.ศ. 2476 จึงได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลขึ้นเป็นการรับรองให้ราษฎร ได้มีสิทธิในการปกครองท้องถิ่นเป็นครั้งแรก”⁴⁰ หรือใน “หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย” ของพรชัย รัชมิแพทย์ ซึ่งตั้งข้อสังเกตเชิงนิติศาสตร์ว่า “เหตุที่ในระยะก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 ไม่ถือว่ามีกฎหมายท้องถิ่น คงมีแต่กฎหมายว่าด้วยการจัดการท้องถิ่นเท่านั้น เพราะมีลักษณะไม่แตกต่างจากกฎหมายเรื่องอื่นๆ เนื่องจากในสมัยนั้น ไม่ได้นำหลักการกระจายอำนาจบริหารมาใช้”⁴¹ หรือในคำบรรยายในหัวข้อ “ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย” บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ตั้งข้อสังเกตว่า

“เป็นที่แน่นอนว่าสภาวะประวัติศาสตร์สังคมไทยและฝรั่งเศสนี้
กิจการในท้องถิ่นถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐกิจหรือกิจการของรัฐ (State
affairs) ที่ส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ที่ทั้งปวง หากให้ประชาชนเข้ามามี

³⁸หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ และพระยาสุนทรพิพิธ, สากลเทศบาล, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สมาคมมิตรภาพญี่ปุ่น-ไทย, 2547).

³⁹สมาน รังสิโยกฤษญ์, การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ สหราชอาณาจักร สวีเดน ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์และไทย (กรุงเทพฯ: เอกลักษณ์หนังสือ, 2543), หน้า 85.

⁴⁰กิจจา วัฒนสินธุ์, “ประวัติความเป็นมาของเทศบาลและเชิงเทรา,” ใน หนังสืออนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายกิจจา วัฒนสินธุ์ วันที่ 17 มีนาคม 2523 (บ.ป.ท., บ.ป.ป.), หน้า 2.

⁴¹พรชัย รัชมิแพทย์, หลักกฎหมายปกครองท้องถิ่นไทย (Principles of Thai Local Government Law), หน้า 1 (เชิงอรรถ 1).

ส่วนร่วมบริหารจัดการได้ในบางเรื่อง (deconcentration) ซึ่งเป็นเพียง
 ข้อยกเว้น เช่น การจัดตั้งสุขาภิบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
 พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อฝึกให้ประชาชนร่วมกันรักษาความสะอาด
 และสุขอนามัยของชุมชน ดังนั้น วัตถุประสงค์หลักจึงไม่ได้อยู่ที่ราษฎร
 ปกครองตนเอง ดำเนินกิจการในชุมชนได้เอง แต่เป็นไปเพื่อการให้
 การเรียนรู้ความเป็นพลเมืองและประชาธิปไตย (civic education) ด้วย
 การลงมือทำเท่านั้น การปกครองท้องถิ่นในประวัติศาสตร์สยามเช่นนี้ จึง
 เป็นเพียงราชการส่วนท้องถิ่น (Local Administration) ซึ่งเป็นศัพท์ใน
 ภาษาอังกฤษไทยและฝรั่งเศส ไม่ใช่รัฐบาลท้องถิ่น (Local Government)
 อย่างในอเมริกา หรืออังกฤษ”⁴²

ในแง่นี้ ประวัติศาสตร์สุขาภิบาลจึงมีความน่าสนใจ เนื่องจากมีการศึกษาน้อย มีข้อถกเถียง
 ที่ยังไม่ยุติ และว่างเว้นจากการศึกษามาเป็นเวลานาน งานศึกษาชิ้นนี้จึงเป็นความพยายามที่จะศึกษา
 สุขาภิบาลในช่วง พ.ศ. 2440-2476 โดยอาศัยวิธีการทางประวัติศาสตร์ ซึ่งศึกษาเหตุการณ์ที่สัมพันธ์
 กับบริบทแวดล้อมในขณะนั้น เพื่อความเข้าใจต่อพัฒนาการของสุขาภิบาล และบทบาทของ
 สุขาภิบาลที่มีต่อสังคมไทย ซึ่งจะเชื่อมโยงให้เห็นความสำคัญของสุขาภิบาลที่มีต่อประวัติศาสตร์
 การเมืองไทย แม้ว่า จะไม่มีสุขาภิบาลแล้วในปัจจุบัน เนื่องจากสุขาภิบาลต้องเปลี่ยนสถานะ ไปตาม
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่การศึกษาประวัติศาสตร์สุขาภิบาลจะช่วยเติมเต็ม
 และสร้างข้อถกเถียงเกี่ยวกับประวัติศาสตร์การเมืองไทยได้ไม่มากนักน้อย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงที่มาและแนวความคิดในการจัดการสุขาภิบาลขึ้นในสยาม
2. เพื่อศึกษาถึงลักษณะการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาล
3. เพื่อศึกษาถึงความเปลี่ยนแปลงของสุขาภิบาลสยามในบริบททางประวัติศาสตร์ระหว่าง

พ.ศ. 2440-2476

⁴² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย,” ใน การ
 กระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันประชาธิปก, 2545), หน้า 14.

กรอบความคิดและสมมติฐานการวิจัย

การปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน โดยการปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่รัฐจัดขึ้นเพื่อประชาชน จึงเป็นงานราชการอย่างหนึ่ง ตรงกันข้ามกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่ประชาชนร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อประชาชน

สุขาภิบาลเป็นส่วนหนึ่งของแนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในการปฏิรูปการปกครองประเทศและสร้างความเจริญ เพื่อให้สยามเป็นที่ยอมรับของชาติตะวันตก จึงเป็นองค์กรในการจัดการปกครองท้องถิ่น

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาเน้นถึงพัฒนาการของการจัดการสุขาภิบาลในสยาม ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) จนถึงการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 (ตรงกับ พ.ศ. 2477 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ซึ่งมีผลให้สุขาภิบาลต้องเปลี่ยนสถานะ ไปเป็นเทศบาลทั้งหมด ในการศึกษาจะศึกษาการจัดการสุขาภิบาลในพระนคร และการจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมืองควบคู่กันไป นอกจากนี้จะศึกษาสุขาภิบาลในลักษณะที่เป็นองค์รวม คือ ครอบคลุมทั้งมิติทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เพื่อเชื่อมโยงเข้ากับบริบทแวดล้อม

วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการศึกษาใช้วิธีการศึกษาทางประวัติศาสตร์ (Historical approach) และการวิเคราะห์ความคิดและทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ (Political thought & theory) โดยการศึกษาเอกสาร (Documentary research) ทั้งที่เป็นเอกสารชั้นต้น ได้แก่ พระราชหัตถเลขากฎหมายและประกาศต่างๆ รายงานการประชุม หนังสือโต้ตอบทางราชการ ตลอดจนข่าวและบทความในหนังสือพิมพ์ที่เผยแพร่ในช่วงเวลาดังกล่าว และเอกสารชั้นรอง ได้แก่ หนังสือ บทความ งานวิจัย และวิทยานิพนธ์

สถานที่ค้นคว้าเอกสารที่สำคัญ ได้แก่

สำนักจดหมายเหตุแห่งชาติ

ห้องสมุดประจำคณะและห้องสมุดประจำมหาวิทยาลัย เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร มหาวิทยาลัยศิลปากร

ห้องสมุดอื่นๆ เช่น หอสมุดแห่งชาติ ห้องสมุดค่างวราชนาภาพ
การนำเสนอใช้การพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (Analytical description)

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษารูปทรงห้องที่อยู่ในรูปแบบสุขาภิบาล ทำให้เข้าใจที่มา แนวความคิด ลักษณะ
การปกครองห้องที่และความเปลี่ยนแปลงของสุขาภิบาลสยาม เป็นการเพิ่มเติมองค์ความรู้เกี่ยวกับ
ประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทยในประเด็นการปกครองห้องที่ รวมถึงเป็นพื้นฐาน
ในการทำความเข้าใจกำเนิดและพัฒนาการของการปกครองห้องในที่ในเวลาต่อมา



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

สุขาภิบาลสยาม พ.ศ. 2440 – 2476

อิทธิพลของชาติตะวันตกที่มีต่อสยามได้ทวีความสำคัญขึ้นเรื่อยมา ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การที่ชาติตะวันตกมีอาณาเขตอยู่รายรอบสยามประกอบกับสนธิสัญญาทางการค้าทำให้สยามต้องติดต่อด้านสัมพันธ์กับชาติตะวันตกเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มชนชั้นปกครองรุ่นใหม่ที่มีพิจารณาว่า การเปิดรับชาติตะวันตกเป็นหนทางหนึ่งซึ่งจะช่วยให้สยามสามารถอยู่รอดได้ในทางการเมือง และเพื่อหลีกเลี่ยงจาก “ภาระของคนผิวขาว” การสร้างความสำเร็จก้าวหน้าตามอย่างตะวันตกหรือ “ลิวไอส์” จึงเป็นเป้าหมายหนึ่งของผู้ปกครองในช่วงเวลานั้น ตลอดรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นหลายสิ่งหลายอย่างเพื่อให้บ้านเมืองเจริญก้าวหน้า สุขาภิบาลก็เป็นหนึ่งในความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว สุขาภิบาลได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นทั้งในกรุงเทพฯ และเมืองใหญ่ๆ หลายเมือง อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2475 เมื่อคณะราษฎรทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ จึงมีการประกาศใช้กฎหมายใหม่ๆ ในเวลาต่อมา ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2477 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 อันมีผลให้สุขาภิบาลที่มีอยู่ต้องยกฐานะขึ้นเป็น “เทศบาล”

การศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาที่มา และแนวความคิดในการจัดการสุขาภิบาลขึ้นในสยาม รวมถึงพัฒนาการของสุขาภิบาล ตั้งแต่การเกิดขึ้นของสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2440 และขยายตัวออกไปสู่เมืองหัวเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2451 จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476

2.1 สุขาภิบาล กรุงเทพฯ

ตั้งแต่ต้นกรุงรัตนโกสินทร์ กรุงเทพฯ เป็นเมืองที่มีความสำคัญทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเรื่อยมา และเมื่อสยามทำสนธิสัญญากับชาติตะวันตกในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กรุงเทพฯ ก็ทวีความสำคัญยิ่งขึ้นในฐานะศูนย์กลางกิจกรรมระหว่างประเทศ ในช่วงเวลาดังกล่าวสังคมสยามเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เมื่อเข้าสู่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ด้วยมีพระราชดำริที่จะพัฒนาสยามไปสู่ความ “ลิวไอส์”

จึงอาศัยกรุงเทพฯ เป็นฐานในการดำเนินการ เบื้องต้นแนวพระราชดำริส่วนใหญ่ทรงริเริ่มจัดขึ้นใน กรุงเทพฯ ก่อน ดังเช่น สุขาภิบาลกรุงเทพฯ ซึ่งเกิดขึ้นตามพระราชดำริดังกล่าว การดำเนินงานของ สุขาภิบาลกรุงเทพฯ ส่งผลให้ในปลายรัชกาลลักษณะทางกายภาพของกรุงเทพฯ เปลี่ยนแปลงไป จากเดิมมาก กรุงเทพฯ เป็นเมืองที่เจริญที่สุดในสยาม และเป็นหน้าตาของประเทศ การที่กรุงเทพฯ เจริญขึ้น นอกจากประโยชน์ที่มีต่อสยาม โดยตรงแล้ว ในภาวะที่สยามถูกคุกคามจากการล่าอาณานิคม กรุงเทพฯ เมืองที่มีชาวตะวันตกอยู่อาศัยและเดินทางเข้ามามากที่สุด จึงมีความสำคัญต่อชนชั้น ปกครองสยามในการแสดงความศรัทธาของสยามให้ชาวตะวันตกได้ประจักษ์

สุขาภิบาล กรุงเทพฯ จึงถูกจัดขึ้นเพื่อสนองพระบรมราโชบายดังกล่าว โดยความมุ่งหมาย ในการสร้างความเจริญและมั่งคั่งให้กับกรุงเทพฯ ขณะเดียวกันก็แฝงนัยยะที่ต้องแสดงให้เห็นถึงความศรัทธาของสยาม โดยรวมด้วย

2.1.1 ข้อเรียกร้องให้ปรับปรุงสภาพของกรุงเทพฯ

เมื่อสยามยินยอมทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับอังกฤษในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และได้ทำสัญญาในลักษณะเดียวกันกับประเทศอื่นๆ อีกในเวลาต่อมา ส่งผลให้การค้าของสยามขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ผลสืบเนื่องจากการเปิดกว้างขึ้นในทางการค้าทำให้มีพ่อค้าชาวตะวันตกในสยามเพิ่มมากขึ้นด้วยเช่นกัน¹ นอกจากกลุ่มพ่อค้าแล้ว ยังมีนายช่าง นักสำรวจ

¹ในบ้านที่กของนายแพทย์ แคน บิช บลัดเลย์ มีชำนานาวิชาอเมริกัน ซึ่งเดินทางเข้ามาในสยาม เมื่อ พ.ศ. 2378 (ตรงกับสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว) ได้สะท้อนให้เห็นภาพความเปลี่ยนแปลงของการค้าบางส่วนในกรุงเทพฯ โดยบันทึกถึงการค้ากับชาวต่างประเทศก่อนการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงไว้ว่า

“สมัยที่ข้าพเจ้าเพิ่งมาถึงบางกอก ราชอาณาจักร โปรตุเกสเป็นชาติตะวันตกชาติเดียว ที่มีสถานกงสุลอยู่ ณ ศูนย์กลางการค้าใหญ่แห่งนี้ และ โรเบิร์ต สันเดอร์ เป็นพ่อค้าชาวยุโรปเพียงคนเดียวที่นี่ แต่ยังมีชาวมุสลิมอีกหลายคนอยู่อาศัยได้ร่วมราชอาณาจักรอังกฤษและทำการค้า โดยมีเรือมาจากบอมเบย์ปีละสามหรือสี่ลำ ถ้าจำได้ไม่ผิดสันเดอร์ก็มีเรือจำนวนเท่านี้เดินทางมาจากอังกฤษในปีหนึ่งๆ และจำนวนเท่านี้เช่นกันจากสิงคโปร์และเมืองท่าอื่นๆ ของอังกฤษใน ตะวันออก ในคอนันันสหรัฐค้าขายกับสยามน้อยมาก โดยมีเรือของสหรัฐมาไม่บ่อยกว่าปีหรือสองปีต่อครั้ง นี่เป็นการค้าอย่างมากที่สุดที่สยามทำกับชาติตะวันตกระหว่าง พ.ศ. 2373-2383”

วิลเลียม แอล บลัดเลย์, สยามแต่ปางก่อน 35 ปี ในบางกอกของหมอบลัดเลย์, แปลโดย ศรีเทพ กุสุมา ณ อยุธยา และศรีลักษณ์ สง่าเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2547), หน้า 405.

นักการทูต ฯลฯ รวมถึงบรรดามิชชันนารีซึ่งเป็นชาวตะวันตกกลุ่มใหญ่ที่อยู่มาแต่เดิมในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว กรุงเทพฯ จึงเป็นนิคมใหญ่แห่งหนึ่งของชาวตะวันตก

สยามในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังคงเป็นประเทศที่ไม่ “ศิวิไลซ์” นักในสายตาของชาวตะวันตก โดยเฉพาะกรุงเทพฯ เมืองที่ชาวตะวันตกอาศัยอยู่มากที่สุด หากเปรียบเทียบกับเมืองในตะวันตกหรือเมืองในอาณานิคม เช่น สิงคโปร์ แล้ว กรุงเทพฯ ยังขาดลักษณะของความศิวิไลซ์ตามแบบตะวันตกอยู่มาก^๑ เนื่องจากเป็นสังคมที่พึ่งพาสาหร่ายน้ำเป็นหลัก เว็วจึงเป็นพาหนะที่สำคัญ ถนนหนทางจึงมีไม่มากนัก บ้านเรือนส่วนใหญ่ใช้วัสดุธรรมชาติในการก่อสร้างและก่อสร้างอย่างง่าย ๆ ไม่มีระบบสาธารณูปโภค ไม่มีระบบสาธารณสุข ฯลฯ ชาวตะวันตกจึงเริ่มเรียกร้องกันมากขึ้นเพื่อให้พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรับปรุงสภาพของกรุงเทพฯ ให้ดีขึ้น ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงรับฟังและพยายามแก้ไขปัญหาค่างของกรุงเทพฯ อย่างไรก็ตาม ต้องเข้าใจว่า การที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้ความสำคัญกับข้อเสนอแนะและวิพากษ์วิจารณ์ของชาวตะวันตก เป็นสถานการณ์ที่แตกต่างไปจากรัชกาลก่อนๆ

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แม้ว่าความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างสยามกับชาติตะวันตกจะรุ่งเรืองขึ้น แต่ในขณะเดียวกันความสัมพันธ์ทางการเมืองกลับมีลักษณะที่ตรงกันข้าม ชาติตะวันตกแข่งขันกันยึดครองอาณานิคมรายรอบสยามและรุกใกล้สยามเข้ามาทุกขณะ สถานการณ์ดังกล่าวนี้อยู่ในความสนพระทัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตั้งแต่ครั้งดำรงพระยศเป็นเจ้าฟ้ามงกุฎ ทรงเห็นความสำคัญของความรู้แบบตะวันตกว่าสามารถนำมาพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าได้ และหากเป็นดังพระราชดำริ สยามก็อาจรอดพ้นการตกเป็นอาณานิคมของตะวันตก ด้วยเหตุนี้ ขณะที่ทรงผนวชอยู่จึงทรงศึกษาภาษาต่างประเทศ วิทยาการและเทคโนโลยีของตะวันตก นอกจากพระองค์แล้วในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังมีชนชั้นนำร่องหนุ่มของสยามเปิดรับความรู้แบบตะวันตกอย่างกว้างขวาง ซึ่งต่อมาคนในกลุ่มนี้ได้ขึ้นมามีอำนาจในการปกครอง บุคคลสำคัญๆ ในกลุ่มนี้ เช่น เจ้าฟ้าจุฑามณีหรือพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว และช่วง บุนนาคหรือสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หลายคอนในบันทึกของนายแพทย์ แคน บิช บลัดเลย์ ได้สะท้อนให้เห็นว่า ในช่วงเวลาประมาณ 35 ปี ที่นายแพทย์ แคน บิช บลัดเลย์ ทำนิกอยู่ในสยาม การค้าขายระหว่างสยามกับต่างประเทศเจริญรุ่งเรืองขึ้นเป็นลำดับมา

โปรดดู เรื่องเดียวกัน และประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 12 เรื่องจดหมายเหตุของราชทูตฝรั่งเศส โปรดุเตอเข้ามาในแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์ แสดงจดหมายเหตุของหมอบลัดเลย์ (พระนคร: โรงพิมพ์เจตนาศล, 2474).

^๑วิลเลียม แอล บลัดเลย์, สยามแต่ปางก่อน 35 ปี ในเบงกอกของหมอบลัดเลย์, หน้า 31 และ 77.

การที่กลุ่มเจ้านายและขุนนางเปิดรับความรู้แบบตะวันตกเพิ่มมากขึ้น เป็นการเปิดโอกาสให้ชาวตะวันตกสามารถเข้าสู่สังคมของชนชั้นปกครองสยามได้มากขึ้น ตลอดช่วงเวลาแห่งการพัฒนาให้สยามก้าวไปสู่ความทันสมัยทันโลกบทบาทของชาวตะวันตกก็ได้เพิ่มขึ้นตามไปด้วย

การปรับปรุงสภาพของกรุงเทพฯ ให้สะอาดและเรียบร้อยเป็นข้อเรียกร้องที่ชาวตะวันตกมีต่อรัฐบาลสยาม ตั้งแต่ปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว มีชำนนารีคณะอเมริกันบอร์ดี (American Board of the Foreign Missions) ซึ่งสมาชิกหลายคนมีความรู้ทางแพทย์ ได้ออกเผยแพร่วิทยาการแพทย์สมัยใหม่ แม้ว่า การเผยแพร่วิทยาการจะเป็นไปอย่างจำกัด เนื่องจากกลุ่มผู้ปกครองในขณะนั้น ไม่ได้ให้การสนับสนุนมากนัก แต่ในหมู่ชนชั้นนำสยามเริ่มรับรู้ถึงความสกปรกโสมนั้นเป็นที่มาของเชื้อโรคและโรคระบาด ฉะนั้น ความสกปรกจึงไม่เพียงแสดงให้เห็นความไม่ศิวิไลซ์เท่านั้น ความสกปรกยังเป็นอันตรายต่อชีวิตอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ความไม่พอใจของคณะมิชชันนารีต่อสภาพการอยู่อาศัยในกรุงเทพฯ ไม่ได้ได้รับความสนใจจากผู้มีอำนาจแต่อย่างใด³ ข้อเรียกร้องมาเริ่มปรากฏชัดเจนตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใส่พระราชหฤทัยในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังกล่าวจะเห็นได้จากในปี พ.ศ. 2399 ทรงออกประกาศตักเตือนเรื่อง ไม่ให้ทิ้งซากสัตว์ลงในน้ำ ความว่า

“บัดนี้ทราบข่าวคนนอกประเทศแลคนนอกกรุงฯ เป็นลาวแลเขมร แลหัวเมืองคอนไชน้ำบ่ออื่นๆ หลายพวก ย่อมติเตียนว่าชาวกรุงเทพฯ นี้ ทำโสมนักในแม่น้ำลำคลอง ด้วยทิ้งซากศพสัตว์ตายไปให้ลอยไปๆ มาๆ น่าเกลียดน่าชัง แล้วก็ใช้กินใช้อาบอยู่เป็นนิจเป็นที่น่ารังเกียจเสียดพระเกียรติยศพระนคร”⁴

³โปรดดู ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 12 เรื่องจดหมายเหตุของราชทูตฝรั่งเศส โปรดดูตลขเข้ามาในแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์ แลจดหมายเหตุของหมอบลัดเล. และประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 31 จดหมายเหตุเรื่องมิชชันนารีอเมริกันเข้ามาประเทศไทย, พิมพ์ในงานศพพระยาสารสินสวามิภักดิ์ (เทียนสี สาระสิน) ตุลาคม 2468 (พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2468).

⁴ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4, จัดพิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระมหาโพธิวงศาจารย์ อินทโชดณะ ฌเนรุวิคหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2511 (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 182, อ้างถึงใน มนฤทัย ไชยวิเศษ, ประวัติศาสตร์สังคม-ว่าด้วยส้วมและเครื่องสุขภัณฑ์ในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2545), หน้า 129.

นอกจากนี้ ทรงออกกฎและข้อบังคับต่างๆ เช่น การเก็บกวาดขยะมูลฝอยตามถนนหลวง บังคับให้พวกที่อยู่ทึม (ห้องแถว) ในพระราชวังทำความสะอาดภายในพระราชวังให้เรียบร้อย⁵ หรือ พระราชบัญญัติธรรมเนียมคลอง⁶ เป็นต้น และด้วยการที่ชาวตะวันตกมีโอกาสมาศมาพบกับชนชั้นปกครองสยามทั้งในทางราชการและเป็นส่วนตัว ชาวตะวันตกย่อมสามารถเสนอข้อเรียกร้องถึงชนชั้นปกครองโดยตรงได้ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า หนังสือพิมพ์เริ่มเข้ามามีบทบาทในการส่งผ่านข้อเรียกร้องสู่ชนชั้นปกครองผ่านพื้นที่สาธารณะ ดังเช่น หนังสือพิมพ์ The Bangkok Recorder ของหมอบลัดเลย์ ในบทความเรื่อง “การจัดแจงในกรุงเทพเพื่อจะแก้โรคคลงราก” เป็นบทความให้ความรู้เกี่ยวกับสุขภาพอนามัย ในขณะที่เดียวกันก็เรียกร้องให้รัฐบาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าว⁷ หรือจะเป็นข้อเรียกร้องเรื่อง “ตลาดสำเพง” ซึ่งร้องเรียนว่าถนนชำรุดทรุดโทรมและ “เหนียวจะไม่ทราบถึงในหลวง”⁸ ข้อความดังกล่าวพิจารณาได้ว่า ผู้เขียนต้องการส่งผ่านข้อเรียกร้องโดยตรงถึงพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (เพราะพระองค์ทรงบอกรับหนังสือพิมพ์ฉบับนี้เช่นกัน) น่าสังเกตว่า หนังสือพิมพ์ฉบับถัดมาในบทความชื่อเดียวกันปรากฏว่า ปัญหาถนนในตลาดสำเพงได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้นแล้ว⁹ หนังสือพิมพ์ The Bangkok Recorder จึงนับเป็นจุดเริ่มต้นของการนำเสนอปัญหาของกรุงเทพฯ สู่สาธารณะ แม้ว่าบทบาทของหนังสือพิมพ์ในระยะแรกจะจำกัดอยู่กลุ่มชนชั้นปกครอง (ดังเช่นกรณีหนังสือพิมพ์ The Bangkok Recorder ซึ่งผู้ที่บอกรับส่วนใหญ่เป็นชนชั้นปกครอง) แต่สังคมที่เปลี่ยนแปลงไปประกอบกับกิจการหนังสือพิมพ์มีการพัฒนาเพิ่มขึ้น บทบาทของหนังสือพิมพ์จึงมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นตามลำดับ

รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเริ่มขึ้น โดยที่พระองค์ทรงไม่มีพระราชอำนาจในการบริหารมากนัก เนื่องจากอำนาจในการบริหารตกอยู่กับสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน แม้ว่าจะมีพระราชนิยมในการสร้างความเจริญตามแบบสากลนิยมดังเช่นในรัชกาลก่อน แต่เนื่องจากไม่มีพระราชอำนาจจึงไม่สามารถจัดการปัญหาต่างๆ

⁵พระบาราศนราศูร, การรักษาความสะอาดของบ้านเมือง (พระนคร: โรงพิมพ์แพร่การช่าง, 2505), หน้า 12-13.

⁶โปรดดู เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-13.

⁷“การจัดแจงในกรุงเทพเพื่อจะแก้โรคคลงราก,” หนังสือจดหมายเหตุ (11 สิงหาคม 2409): 134. ในหนังสือจดหมายเหตุ (The Bangkok Recorder), ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้พิมพ์พระราชทานในงานพระราชทานเพลิงศพ นายสมหมาย สุนทรกุล ป.จ., ม.ป.ช., ม.ว.ม. ณ เมรุหลวงหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันเสาร์ที่ 25 ธันวาคม พุทธศักราช 2536 (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 427.

⁸“ตลาดสำเพง,” หนังสือจดหมายเหตุ (5 ตุลาคม 2408): 125. ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 193.

⁹“ตลาดสำเพง,” หนังสือจดหมายเหตุ (19 ตุลาคม 2408): 142. ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 210.

ได้ตั้งพระราชประสงค์ในทันที ดังเช่นกรณีปัญหาในกรุงเทพฯ ซึ่งยังคงมีอยู่เช่นที่เคยเป็นมา การแก้ไขปัญหายังจัดการในลักษณะเดิม กล่าวคือ แก้ไขเป็นกรณีๆ อย่างไม่รู้ที่มา กรุงเทพฯ ที่เจริญขึ้น ประชากรที่เพิ่มขึ้น ทำให้กรุงเทพฯ มีปัญหาเพิ่มมากขึ้น กระทั่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นบริหารประเทศโดยพระองค์เอง ปัญหาในกรุงเทพฯ ก็มีเป็นจำนวนมาก หนังสือพิมพ์ลงข่าววิพากษ์ปัญหาดังกล่าวอยู่เสมอ ดังเช่น หนังสือพิมพ์ Bangkok Times มีคอลัมน์ประจำชื่อ Correspondence รับผิดชอบมาบรรยายปัญหาต่างๆ ซึ่งจดหมายส่วนใหญ่เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ ในกรุงเทพฯ นอกจากนี้หนังสือพิมพ์ Bangkok Times ยังมีการลงบทความเสนอแนะการปรับปรุงสภาพกรุงเทพฯ อยู่เสมอๆ เมื่อมีการเสนอข่าวในลักษณะดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใส่พระราชหฤทัยในการเร่งแก้ไขปัญหา¹⁰ ด้วยทรงเห็นว่า ปัญหาความสกปรกและไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพฯ จะนำความเสื่อมเสียมาสู่ประเทศ ด้วยเหตุนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงออกกฎและข้อบังคับเพื่อใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าว อย่างไม่รู้ที่มา การแก้ไขปัญหายังคงไม่มีระบบแต่อย่างใด

ในปี พ.ศ. 2431 หนังสือพิมพ์ Bangkok Times เริ่มมีการนำเสนอบทความเกี่ยวกับ Municipality อย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น บทความ "Possible Improvements In Bangkok"¹¹ "A Municipal Tax For Bangkok"¹² "Wanted, A Municipality"¹³ "Municipal Functions"¹⁴ "Municipal Revenue"¹⁵ ซึ่งต่างก็เสนอแนะให้รัฐบาลนำระบบ Municipality มาใช้ในกรุงเทพฯ โดยรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเอง

ในเรื่องการ Municipality พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชดำริอยู่แล้ว เช่นเดียวกัน โดยมีพระราชดำรัสถึงในหลายที่หลายคราว¹⁶ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2436 ฝั่พระยาอภัยราชา (Gustave Rolin Jacquemyns)¹⁷ ได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

¹⁰ สจข. ร.5 น.12/22 เรื่อง ทรงโปรดเกล้าพระราชทานข่าวในหนังสือพิมพ์เรื่องการโสโครกในที่ว่างหลังคอกหน้าวัดราชบูรณะขอพระดำริให้ตั้งกองตรวจรักษาว่ากล่าวจับกุมต่อไปแล้ว (10-18 เม.ย. 121).

¹¹ โปรดดู "Possible Improvements In Bangkok," Bangkok Times (29 February 1888): 2.

¹² โปรดดู "A Municipal Tax For Bangkok," Bangkok Times (16 June 1889): 3-4.

¹³ โปรดดู "Wanted, A Municipality," Bangkok Times (30 November 1892): 2.

¹⁴ โปรดดู "Municipal Functions," Bangkok Times (7 December 1892): 2.

¹⁵ โปรดดู "Municipal Revenue," Bangkok Times (17 December 1892): 2.

¹⁶ ตัวอย่างเช่น เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม ร.ศ. 110 (ตรงกับ พ.ศ. 2434 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชดำริว่า ประเด็นเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินควรที่ออกพร้อมกับการค้า "บุญนิสิปิล" สจข. ร.5 รล. 2/6 เรื่อง รายงานการประชุมเสนาบดี ร.ศ. 110 (ฉบับร่าง) (3 ต.ค.-31 มี.ค. 110).

¹⁷ กุสตาฟ โรลิ่ง ยักมีนส์ (Gustave Rolin Jacquemyns) ที่ปรึกษาราชการทั่วไป พ.ศ. 2324-2344.

เสนอให้จัด Municipality สำหรับกรุงเทพฯ ขึ้น โดยยึดตามแบบแผนที่ใช้ในอาณานิคม เพื่อลดการวิพากษ์วิจารณ์ของชาวต่างประเทศ¹⁸ และสร้างความเจริญอย่างเป็นระบบ แต่เนื่องจากที่ประชุมเสนาบดีเห็นว่า ข้อเสนอของเจ้าพระยาอภัยราชายังเป็นเรื่องใหม่จึงไม่ควรจะนำมาใช้ในทันที

2.1.2 พระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพฯ ร.ศ. 116 [ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตมระบบปฏิทินปัจจุบัน]¹⁹

“ด้วยการสุขาภิบาล กรุงเทพมหานครนั้น เป็นการสมควรที่จะเตรียมการขึ้นไว้ และได้จัดการให้สำเร็จบริบูรณ์เป็นแบบต่อไป เพื่อได้ป้องกันภัยอันตรายของมหานครนั้น ทรงพระราชดำริเห็นว่า สมควรที่จะตั้งเจ้าพนักงานสุขาภิบาลขึ้น อยู่ในบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงนครบาล สำหรับให้ได้รับลงมือจัดการรักษาความสะอาดอย่างขึ้นในทันที เพื่อที่จะป้องกันภัยอันตราย ในกรุงเทพฯ แลให้สืบสวนตรวจตราการที่เกี่ยวในทางโรคภัยของมหานครทั่วไป เพื่อที่จะได้ดำริห์ทำข้อบังคับ แลทำการต่างๆ ความสมัคตามควรอันสมควรแก่การรักษาความสะอาด ป้องกันไม่ให้เกิด

¹⁸สงข เอกสารพระราชกำหนดในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ภาคที่ 1 ตอน 2 การสุขาภิบาล).

¹⁹การระบุนปี รัตนโกสินทรศก (ร.ศ.) หรือ พุทธศักราช (พ.ศ.) อ้างอิงตามเอกสารหลักฐาน เนื่องจากใน การศึกษามีการใช้กฎหมายและประกาศราชการเป็นจำนวนมาก

ทั้งนี้ รัตนโกสินทรศก (ร.ศ.) เริ่มใช้ครั้งแรกตาม “ประกาศให้ใช้วันอย่างใหม่” ซึ่งได้ประกาศมาแต่วัน 5 เดือน 4 ขึ้น 12 ค่ำ ปีมะจตุศก จุลศักราช 1250 โดยมีสาระสำคัญของประกาศคือ

1. เปลี่ยนแปลงวิธีการนับวันจากแบบจันทรคติกาลเป็นสุริยคติกาล
2. ให้เดือนเมษายนเป็นเดือนแรกของปี
3. เปลี่ยนวัน 2 เดือน 5 ขึ้น 1 ค่ำ ปีมะจตุศก จุลศักราช 1250 เป็นวันที่ 1 เมษายน รัตนโกสินทรศก 108

รัตนโกสินทรศก (ร.ศ.) ซึ่งประกาศใช้มาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังคงใช้ เป็นแบบแผนเรื่อยมา จนกระทั่งในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ รัตนโกสินทรศก (ร.ศ.) 131 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า เจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ออก “ประกาศวิธินับวันเดือนปี” โดยให้ตั้งแต่วันที่ออกประกาศ เป็นปี พระพุทธศักราช 2455

โปรดดู เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), “ประกาศให้ใช้วันอย่างใหม่,” ประชุมกฎหมายประจำศกเล่ม 11: กฎหมาย จ.ศ. 1248, 1249, 1250 (พระนคร: โรงพิมพ์เคลิเมนต์, 2478), หน้า 202–210. และ “ประกาศวิธินับวัน เดือนปี,” ประชุมกฎหมายประจำศกเล่ม 25: กฎหมาย ร.ศ. 131 (ม.ป.ท., 2477), หน้า 243–247.

โรคภัย กับทั้งจะให้ได้เป็นระเบียบเรียบร้อยแลงคางม ให้เป็นที่เจริญทั่วไป
ตลอดเขตรแขวงพระนคร”²⁰

ข้อความข้างต้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของ “พระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพฯ ร.ศ. 116 [ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน]” ใจความสำคัญของพระราชกำหนดฉบับนี้ ชี้ให้เห็นว่าการสุขาภิบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองต่อปัญหาโรคระบาดที่อาจเกิดขึ้นในกรุงเทพฯ โดยมุ่งเน้นที่การป้องกันโรค หากนำพระราชกำหนดฉบับนี้มาเปรียบเทียบกับฉบับร่างของพระราชกำหนดฉบับดังกล่าว ก็จะได้ใจความตรงกัน อย่างไรก็ตาม ในฉบับที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีการแก้ไขเพิ่มเติมจาก “พระราชบัญญัติ สุขาภิบาล กรุงเทพฯ รัตน โกสินทรศก 116” เป็น “พระราชกำหนด สุขาภิบาล กรุงเทพฯ ร.ศ. 116” และ “สำหรับให้ได้รับลงมือจัดการรักษาความสะอาดให้ดีขึ้น”²¹ เป็น “สำหรับให้ได้รับลงมือจัดการรักษาความสะอาดบางอย่างขึ้นในทันที” ซึ่งในส่วนที่เพิ่มเติมเข้ามานี้ แสดงถึงความสำคัญของพระราชกำหนดที่ผูกพันกับบริบทในช่วงเวลานั้นอย่างมาก

ตั้งแต่ต้นรัตน โกสินทร์เป็นต้นมา ปัญหาโรคระบาดเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่ง ความเจ็บไข้ด้วยโรคไข้ทรพิษ อหิวาตกโรค และกาฬโรคเป็น โรคสำคัญที่นำมาซึ่งความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินตลอดมา” หากนับเฉพาะในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจำนวนผู้ที่ตายด้วยโรคไข้ทรพิษปีละหลายหมื่นคน รองลงมาคืออหิวาตกโรค ซึ่งแม้จะ ไม่มีการระบาดทุกปีเหมือนไข้ทรพิษ แต่หากระบาดขึ้นครั้งใดก็จะทำให้คนล้มตายเป็นจำนวนมาก”²² ในส่วนของโรค

²⁰เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), “พระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพฯ ร.ศ. 116,” ประชุมกฎหมายประจำศกเล่ม 16: กฎหมาย ร.ศ. 116 -117 (พระนคร: โรงพิมพ์เคลิมส์, 2478), หน้า 128.

²¹ตจข. นร.5 น.2/16 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาล กรุงเทพฯ รัตน โกสินทรศก 116.

²²พระยาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) ผู้รั้งตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย นำความกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว คอนหนึ่งว่า

“...ราษฎรพลเมืองในสยามมีผู้น้อยนัก...การที่ราษฎรพลเมืองเจ็บตายปีละมาก ๆ นั้นสืบสวนได้ความว่า โรคสำคัญ 4 อย่างคือ โรคฝีดาษหรือไข้ทรพิษอย่าง 1 อหิวาตกโรคอย่าง 1 ไข้กาฬโรคอย่างหนึ่ง ไข้พิษมีอย่าง 1 เพราะฉะนั้นการป้องกันการป่วยตายของพลเมืองควรตั้งคั้งป้องกัน โรคสำคัญเหล่านี้ก่อน”

สมบัติ จำปาเงิน, ประวัติความเป็นมาจากอดีตถึงปัจจุบัน กระทรวง ทบวง กรม ในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: ชมรมเด็ก, 2544), หน้า 192.

²³ตจข. ร.5 น.2.11/14 เรื่อง รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 124.

กาฬโรคนั้นเป็นโรคที่มีอันตรายรุนแรง การระบาดแต่ละครั้งทำให้คนตายเป็นจำนวนมาก เช่นเดียวกัน สำหรับในสยามกาฬโรคเพิ่งพบการระบาดในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่จริงแล้วก่อนที่การระบาดจะเข้าสู่สยาม ได้มีการป้องกันมาก่อนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2440 เช่น ออกประกาศห้ามเรือมาจากชวเดา²⁴ เป็นต้น แต่การระบาดก็ยังเข้ามาสู่สยามในที่สุด โดยมีรายงานครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2444 แต่ในความเป็นจริงกาฬโรคระบาดเข้าสู่สยามอยู่ก่อนแล้ว²⁵ ชูวดี คปนิยากร จึงสรุปว่า

“จากการที่กาฬโรคมีสาเหตุมาจากเชื้อโรคที่เกิดบริเวณที่สกปรก โสโครก ทำให้กระทรวงนครบาลมองเห็นความจำเป็น ที่จะจัดการรักษา ความสะอาดของบ้านเรือนของประชาชน และตามสถานที่ต่างๆ เพื่อป้องกัน ไม่ให้เกิดกาฬโรคขึ้นได้ การตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดการรักษา ความสะอาดของบ้านเมือง โดยเฉพาะกรุงเทพฯ นั้น มีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2440 เมื่อสมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรีพระบรมราชินีนาถ ขณะดำรง ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน โปรดให้กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ จัดการ สุขาภิบาล เพื่อให้ต่อเนื่องกับการจัดการป้องกัน โรค”²⁶

สมมติฐานนี้สอดคล้องกับการประกาศใช้พระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) กล่าวคือ วันที่ 31 สิงหาคม ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) มี “พระราชหัตถเลขาว่าด้วยให้สภารัฐมนตรีรับผิดชอบรัฐมนตรีเปนาการ พิเศษ เพื่อจะได้ไปฤกษาพระราชบัญญัติสุขาภิบาลให้แล้ว โดยเร็ว”²⁷ ต่อมาในวันที่ 16 พฤศจิกายน ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) จึงมีการประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา จะ เห็นได้ว่า กระบวนการตราพระราชกำหนดเป็นไปอย่างเร่งรีบ และไม่ได้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ตามเจตนารมณ์เดิม หากพิจารณารายงานที่พระเจ้านั่งยาเชอ กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ เสนาบดี กระทรวงนครบาล กราบบังคมทูลสมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรีพระบรมราชินีนาถ เมื่อวันที่

²⁴“ประกาศห้ามเรือมาจากชวเดา,” ราชกิจจานุเบกษา 14 (24 เมษายน ร.ศ. 116): 55.

²⁵ชูวดี คปนิยากร, “วิวัฒนาการทางการแพทย์ไทยตั้งแต่สมัยเริ่มค้นจนถึงสิ้นสุดรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาประวัติศาสตร์ แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 268-279.

²⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 279.

²⁷“รายวันรัฐมนตรีสภาไปฤกษาราชการ,” ราชกิจจานุเบกษา 14 (21 พฤศจิกายน ร.ศ. 116): 516-517.

21 พุทธศักราช ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) จะเห็นได้ถึงบริบทในช่วงเวลาดังกล่าว โดยรายงานฉบับนี้ปรากฏข้อความว่า “สุขาภิบาลสำหรับพระนคร จัดขึ้นให้ค่อเนื่องกับการป้องกันกาฬโรค” ที่ดำเนินการอยู่ในขณะนั้น²⁸ และในรายงานฉบับนี้ยังให้รายละเอียดการสุขาภิบาลไว้ว่า การสุขาภิบาล มีความมุ่งหมายอันเป็นหลักคือ “การป้องกันโรคโหยงคฺรยของมหาชน”²⁹ และก่อนที่จะมีการบัญญัติคำว่า “สุขาภิบาล” อย่างเป็นทางการ ก็มีการใช้คำว่า “รักษาความสะอาดป้องกันโรคภัย” ในความหมายเดียวกัน โดยปรากฏอยู่ใน “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการตั้งเจ้าพนักงานสำหรับจัดการรักษาความสะอาดป้องกันโรคภัย และจัดการนั้นให้มีขึ้นเป็นการคว่นในชั้นแรก สำหรับกรุงเทพฯ”³⁰ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติที่ใกล้เคียงกับพระราชกำหนด สุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) เพียงแต่หากประกาศใช้จะใช้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยรักษาความสะอาดป้องกันโรคภัย ร.ศ. 116” และมีกรมรักษาความสะอาดป้องกันโรคภัยเป็นหน่วยงานรองรับ

การประกาศใช้พระราชกำหนดจัดการสุขาภิบาล กรุงเทพฯ สะท้อนให้เห็นความสำคัญของคนกับเมือง ซึ่งในแง่นี้ หากพิจารณาตามแนวทางในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศตามคติการปกครองสมัยใหม่แล้ว จะเห็นได้ว่า สาระสำคัญในพระราชกำหนดสะท้อนให้เห็นบทบาทของคนกับเมืองในการเป็นฐานแห่งความเจริญ ที่ต้องควบคู่กัน ไป เพราะหากผู้คนเจ็บป่วยคย แต่บ้านเมืองเป็นระเบียบเรียบร้อย เมืองก็จะเป็นเมืองแห่งโรค หรือหากผู้คนสุขภาพสมบูรณ์แข็งแรง แต่บ้านเมืองทรุดโทรม เมืองก็จะด้าหลัง เพื่อให้เกิดผลสมบูรณ์ทั้งสองสิ่งจึงต้องเจริญไปพร้อมกันกลับมาพิจารณาถึงกรณีกรุงเทพฯ ดังที่กล่าวแล้วว่า กรุงเทพฯ ถูกวิจารณ์ว่าเป็นเมืองที่สกโครกไม่มีระบบระเบียบ เมื่อมีโรคระบาดเกิดขึ้นเป็นระยะๆ ภาพของกรุงเทพฯ จึงเป็นเมืองที่ห่างไกลจากความเจริญยิ่งขึ้น ซึ่งแน่นอนว่าภาพดังกล่าวย่อมเป็นภาพสะท้อนของสยามในสายตาชาวต่างประเทศอีกด้วย สถานการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้เข้าใจได้ถึงความจำเป็นเร่งรีบที่ชนชั้นปกครองพยายามแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการจัดการปัญหาให้ลุล่วง

²⁸ สจช. ร. 5 น. 5.1/2 เรื่อง พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นนเรศวรฤทธิกราบบังคมทูลสมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรีพระบรมราชินีนาถ วันที่ 21 พุทธศักราช ร.ศ. 116.

²⁹ เรื่องเดียวกัน.

³⁰ สจช. นร. 5 น. 2/17 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการตั้งเจ้าพนักงานสำหรับจัดการรักษาความสะอาดป้องกันโรคภัย และจัดการนั้นให้มีขึ้นเป็นการคว่นในชั้นแรก สำหรับกรุงเทพฯ.

กรมสุขาภิบาลจึงได้ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)³¹ ตามการประกาศใช้พระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) โดยขึ้นกับกระทรวงนครบาล เพื่อบังคับการจัดการสุขาภิบาลให้เป็นไปตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนด โดยมีหน้าที่ ดังนี้

1. การทะเลาะขยาะเยื้อมุดฝอย
2. การจัดเวียงที่ถ่ายอุจระและปัสสาวะของมหาชนทั่วไป
3. จัดการห้ามค่อไปในภายหน้าอย่าให้ปลูกสร้าง หรือซ่อมเรือนโรงที่จะเป็นเหตุให้บังเกิดโรคได้
4. ขนย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งทีร่าคาญของมหาชนไปให้พ้นเสีย³²

โครงสร้างของกรมสุขาภิบาลมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชากรม มีเจ้าพนักงานสุขาภิบาล 2 ตำแหน่งคือ แพทย์สุขาภิบาลและช่างใหญ่ (แอนธิเนีย) สุขาภิบาล รับผิดชอบหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามพระราชกำหนด โดยตำแหน่งทั้งสองนี้ เสนาบดีกระทรวงนครบาลเป็นผู้เลือก ส่วนงบประมาณในการจัดการสุขาภิบาลกรุงเทพฯ นั้นรัฐบาลจัดสรรจากเงินงบประมาณ โดยส่วนหนึ่งมาจากภาษีโรงเรือนในกรุงเทพฯ ซึ่งจัดเก็บในจำนวน 12 ซัก 1 รายได้ครึ่งค่อครึ่งแบ่งเป็นค่าบำรุงการสุขาภิบาลกับค่าพลตระเวน³³

การออกกฎหมายบังคับของการสุขาภิบาลเป็นอำนาจของเสนาบดีกระทรวงนครบาลปรึกษาพร้อมกับเจ้าพนักงานแพทย์และช่างใหญ่สุขาภิบาลในการตั้ง เปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติม หรือเลิกถอนกฎหมายบังคับ รวมถึงการขยายจังหวัด ทั้งนี้ เสนาบดีกระทรวงนครบาลจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต³⁴

ในชั้นต้นเขตสุขาภิบาลกำหนดเอาแนวฝั่งตะวันออกแม่น้ำเจ้าพระยา ตั้งแต่ปากคลองบางลำภูลงไปถึงปากคลองสะพานหัน แล้วเลี้ยวเข้าไปตามแนวคลองฝั่งข้างกำแพงพระนคร

³¹ สจช. ร. 5 น. 5.1/2 เรื่อง พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 20 มกราคม ร.ศ. 116.

³² เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), "พระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพฯ ร.ศ. 116," ประชุมกฎหมายประจำศกเล่ม 16: กฎหมาย ร.ศ. 116-117, หน้า 132-139.

³³ "เรื่องเก็บเงินภาษีโรงเรือน," รายงานประชุมสมุหเทศาภิบาล ปีที่ 21 พระพุทธศักราช 2458 กระทรวงมหาดไทย (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 33.

³⁴ เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), "พระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพฯ ร.ศ. 116," ประชุมกฎหมายประจำศกเล่ม 16: กฎหมาย ร.ศ. 116-117, หน้า 128-141.

ตลอดไปจนออกปากคลองบางลำพู บรรจบแนวฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา เรียกว่า “จังหวัดพระนคร”³⁵ กระทั่งในปี พ.ศ. 2459 จึงมีการขยายเขตสุขาภิบาลออกไป คือ ตามแนวฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา ตั้งแต่ปากคลองผดุงกรุงเกษมตอนเหนือลงไป ถึงปากคลองผดุงกรุงเกษมตอนใต้ เลี้ยวเข้าไปตามแนวคลองฝั่งข้างถนนกรุงเกษม ตลอดไปจนออกปากคลองผดุงกรุงเกษมตอนเหนือ บรรจบแนวฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา โดยรอบ เรียกว่า “เขตรัฐจังหวัดจัดการสุขาภิบาล”³⁶ การขยายเขตสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ครั้งสุดท้ายเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2466 โดยกำหนดเขตสุขาภิบาลตามแนวฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาดังแต่ปากคลองสามเสนลงไปถึงถนนสาทรฝั่งใต้ เลี้ยวไปตามถนนสาทร ถนนวิสุทธิดศกรไปถนนสามเสน เลี้ยวไปตามคลองสามเสนฝั่งใต้จนออกปากคลองบรรจบแนวฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา โดยรอบ กับให้มีอาณาเขตห่างจากถนนสาทรฝั่งใต้ ถนนวิสุทธิดศกร ไปคลองสามเสนออกไปทางทิศใต้ อีก 15 เส้น³⁷

การดำเนินงานสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ระยะเวลาดำเนินงานตามหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ในพระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) อย่างไรก็ดี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2441 เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินกลับจากการเสด็จประพาสยุโรป ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ปรากฏว่างานสุขาภิบาลได้ขยายออกไปอีกมาก ทั้งนี้ ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวน่าจะเป็นผลสืบเนื่องจากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จทอดพระเนตรความเจริญของประเทศต่างๆ ในยุโรป ด้วยเหตุนี้ บทบาทของฝ่ายโยธาในกรมสุขาภิบาลจึงเพิ่มขึ้นเป็นลำดับเรื่อยมา

ในชั้นแรก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า หน้าที่การทำถนนของกองเวรทางบกกรมโยธาธิการแต่เดิมงานก้าวก่ายหลายหน่วยงาน การทำถนนจึงไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ย้ายโอนกองเวรทางบกไปรวมอยู่ในกรมสุขาภิบาล เพื่อให้กรมสุขาภิบาลมีบุคลากร เช่น นายช่างก่อสร้างสามารถปฏิบัติงานซ่อมและสร้างถนนในพื้นที่กรุงเทพฯ ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลให้ระบบถนนในกรุงเทพฯ อยู่ในความดูแลของกรมสุขาภิบาล ระยะเวลา กรมสุขาภิบาลแบ่งหน้าที่การดูแลรักษาถนนออกเป็น การดูแลรักษาถนนในเขตพระนคร มีนายงานดูแลการซ่อมแซมถนน ส่วนการรักษาความสะอาดใช้การเหมาจ้างกวาด

³⁵เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), “ประกาศจัดการสอาดในจังหวัดพระนคร,” ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 16: กฎหมาย ร.ศ. 116-117, หน้า 369.

³⁶เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), “ประกาศขยายเขตรัฐสุขาภิบาล,” ประชุมกฎหมายประจำศกเล่ม 29: กฎหมาย พ.ศ. 2459 (ม.ป.ท., 2477), หน้า 20.

³⁷หลวงประดิษฐมนูธรรม, “ประกาศขยายเขตรัฐสุขาภิบาล,” ประชุมกฎหมายไทย ภาค 8-9-10-11-12 (พระนคร: โรงพิมพ์หนังสือสารานุกรม, ม.ป.ป.), หน้า 2331.

และรณาดอนน ทั้งนี้ โดยมีเจ้าหน้าที่ทำการตรวจตราในหน้าที่ของนายงาน ส่วนนอกเขตพระนคร มีนายงานตรวจงาน กับนายงานควบคุมกุฎีจีนคูแลร์รักษาถนน และยังมีพนักงานทำความสะอาด เก็บกวาดขยะมูลฝอย³⁶ นอกจากนี้ งานคูแลร์รักษาถนนยังรวมถึงการปลูกและตัดแต่งต้นไม้ริมทางเท้า และคันคลอง เช่น ถนนสนามไชย หน้าวัดชนะสงคราม ถนนสนามหลวงถึงท่าพระจันทร์ ริมปากคลองตลาดถึงปากคลองหลอด ถนนกรุงเกษมฟากข้างริมคลอง เป็นต้น ซึ่งต้นไม้นิยมปลูก ได้แก่ ต้นประดู่ ทุกราบ มะขามและ โสก³⁷ งานเกี่ยวกับถนนยังรวมถึงการจุดโคมไฟริมถนน³⁸ อีกด้วย นอกจากนี้ที่กล่าวมาข้างต้น กรมสุขาภิบาลยังมีหน้าที่ขุดและคูแลร์รักษาคลอง ซ่อมสร้าง และดูแลสะพาน ตัวอย่างเช่น สะพานที่สร้างในวโรกาสเฉลิมพระชนมพรรษา เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการวางระบบสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า³⁹ และประปา⁴⁰ งานที่เพิ่มขึ้นส่งผลให้กรมสุขาภิบาลต้องขยายหน่วยงาน โดยในปี พ.ศ. 2447 ส่วนราชการภายในกรม ประกอบด้วย กองบัญชาการ กองบัญชาการ กองสุขาภิบาลเหนือ กองสุขาภิบาลใต้ กองตรวจการสะอาด กองแพทย์สุขาภิบาล กองช่างสุขาภิบาล และแผนกการไฟฟ้า⁴¹ ในส่วนของบุคลากร กรมสุขาภิบาลมีการว่าจ้างชาวต่างประเทศที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน เช่น ช่างก่อสร้าง ช่างเขียนแบบ ช่างไฟฟ้า ช่างประปา แพทย์ สัตวแพทย์ มาประจำทำการ ทั้งนี้ ข้าราชการชาวต่างประเทศมีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้น⁴² ตามปริมาณงานและความหลากหลายของงานที่เพิ่มขึ้น⁴³

³⁶ตจข. ร.5 น.5.1/6 เรื่องยกเวรทางบกไปรวมในกรมสุขาภิบาล (30 เมษายน-13 สิงหาคม ร.ศ. 117).

³⁷ตจข. ร.5 น.5.8/3 เรื่อง ต้นไม้ริมถนนแลริมคลอง (14 พฤษภาคม ร.ศ.117-9 สิงหาคม ร.ศ.118). และ ตจข. ร.5 น.5.1/25 เรื่อง ต้นไม้ที่ส่งมาจากชาวแลขอซื้อต้นไม้ (3-5 เมษายน ร.ศ. 119).

³⁸พระราชหัตถเลขาทรงสั่งราชการในรัชกาลที่ 5 และ 6 กับเรื่องประยอม, พิมพ์พระราชทานในงานพระราชทานเพลิงศพ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 17 มีนาคม 2507 (พระนคร: กรมศิลปากร, 2507), หน้า 235-236.

³⁹กิจการไฟฟ้าเริ่มมีขึ้นก่อนที่จะมีการตั้งสุขาภิบาล โดยระยะแรกจำกัดอยู่ภายในเขตพระราชฐาน

โปรดคุณ วิภาวรัตน์ คีออง, "พัฒนาการของกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2427-2488," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534).

⁴⁰เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), "ประกาศสร้างการประปา," ประชุมกฎหมายประจำศกเล่ม 23: กฎหมาย ร.ศ. 128-129 (พระนคร: โรงพิมพ์เคลิมส์, 2477), หน้า 32-34.

⁴¹กรมโยธาธิการ, หนังสือร้อยเก้าปีกรมโยธาธิการ (กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์, 2541), หน้า 44.

⁴²สังเกตได้จาก เมื่อแรกตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ในปี ร.ศ. 116 มีการตั้งข้าราชการชาวต่างประเทศคือ คอกเคอร์ บี. เฮซ. ในคิงเกลกับกับตัน เฮ. คาลอง เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายแพทย์และฝ่ายช่าง ในปี ร.ศ. 123 ตำแหน่งข้าราชการชาวต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นเป็น

กองแพทย์ ได้แก่ คอกเคอร์ เฮซ. แคมเบลไฮเอด (เจ้ากรมแพทย์สุขาภิบาล), มิสเคอร์ บี. เคลนิริค (ผู้ช่วย), มิสเคอร์ บี.เฮ.กบขัน (สารวัคใหญ่)

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2441 เป็นต้นมา เมื่อสุขาภิบาลขยายหน้าที่ฝ่ายโยธามากขึ้น บทบาทของฝ่ายโยธาก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว งบประมาณจำนวนมากถูกใช้จ่ายไปในกิจการของฝ่ายโยธา ซึ่งผลที่ชัดเจนคือ สภาพกรุงเทพฯ ชั้นในเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว สังคมน้ำลคความสำคัญลงเรื่อยมา กิจกรรมที่ยกขึ้นมามีอยู่ทางบกมีมากยิ่งขึ้น เช่น ถนนกลายเป็นเส้นทางคมนาคมที่ใช้เป็นหลักแทนที่

กองช่าง	ได้แก่ มองซิเออร์ เคอร์ ลาม โสเดีย (เจ้ากรมช่างใหญ่), มองซิเออร์ คีดีเอ (ช่างรอง), มองซิเออร์ เค โดเน (ช่างเขียน), มิสเตอร์ เซมเฟลค (ล่าม)
หนังกการไฟฟ้า	ได้แก่ มิสเตอร์ อี. พี. ออสกูด (นายช่างไฟฟ้า)
และในปี ร.ศ. 130	ช่วงเปลี่ยนผ่านจากระบบสมเด็จพระเจ้าจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไปสู่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว สักส่วนข้าราชการชาวต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก
กองแพทย์	ได้แก่ คอกเคอร์ เอช. แคมเบล โสเดค (เจ้ากรมแพทย์สุขาภิบาล), คอกเคอร์ เอ็ม. กาทิว (แพทย์รอง), คอกเคอร์ เฮมส์ ซี. ฟิช (แพทย์รอง), คอกเคอร์ แอลแลน ซี. แรนกิน (แพทย์รอง), มิสเตอร์ เอช. แอสเลียวนาค (ทำการแทนแพทย์ตรวจสัตว์)
หนังกค่านตรวจโรค	ได้แก่ มิสเตอร์ เอปีเวส (พนักงานค่านตรวจโรคที่ค่านเกาะพระ)
กองช่าง	ได้แก่ มองซิเออร์ แอล. ฮาร์. เคอลาเม โสเดีย (เจ้ากรมช่าง), มองซิเออร์ แอฟ. คีดีเอ (ช่างรอง), มองซิเออร์ อาร์. เบลโสม (ช่างรอง), มองซิเออร์ อี. เลวี (ช่างรอง), มองซิเออร์ แอฟ. กราซี (ช่างรอง), มองซิเออร์ อี. มารโก (ช่างรอง), มองซิเออร์ เวยเลีย (ช่างรอง), มองซิเออร์ บี. เลโกเนค (ช่างแบบ), มองซิเออร์ แอล. เคอลอน (ช่างเขียนแบบ), มองซิเออร์ แอฟ. เคอร์ฟอรันเนล (สำรวจ), มองซิเออร์ อี. อี. เคอลินวิล (พนักงานรังวัด)
หนังกการไฟฟ้า	ได้แก่ มองซิเออร์ เอ. โอคางค์ (ช่างไฟฟ้า), มิสเตอร์ อี. แอซซอ (ผู้ช่วย), มิสเตอร์ เอช. เฟร์เคอวิกค์ (ผู้ช่วย)
หนังกช่างกล	ได้แก่ มองซิเออร์ แลมปี

“ประกาศตั้งเจ้าพนักงานกรมสุขาภิบาล,” *ราชกิจจานุเบกษา* 14 (21 พฤศจิกายน ร.ศ. 116): 525.
 “ตำแหน่งข้าราชการกระทรวงนครบาล,” *ราชกิจจานุเบกษา* 21 (26 มิถุนายน ร.ศ. 123): 199-200. และ “ตำแหน่งข้าราชการกระทรวงนครบาล,” *ราชกิจจานุเบกษา* 28 (24 กันยายน ร.ศ. 130): 1355-1362.

“อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขในการว่าจ้างชาวต่างประเทศทำราชการในกรมสุขาภิบาล ซึ่งมีมาตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวสืบเนื่องมาจนถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้สร้างความไม่พอใจให้เจ้าพระยาอมราช (ปิ่น สุขุม) เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในส่วนช่างสุขาภิบาล ซึ่งทั้งหมดล้วนแต่เป็นชาวฝรั่งเศส เจ้าพระยาอมราชเห็นว่า สยามควรมีอิสระในการเลือกสรรเจ้าพนักงานตามที่เห็นสมควร แต่การแทรกแซงจากทูตฝรั่งเศสทำให้รัฐบาลสยามยังไม่สามารถจัดการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ด้วยเหตุนี้ เจ้าพระยาอมราชจึงกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรับจัดการปัญหาดังกล่าวต่อไป

ตจช. ร.6 ม.1/56 เรื่อง เจ้าพระยาอมราชจักราชการกระทรวงมหาดไทย (8 ต.ค. 2465-2 พ.ค. 2468).

แม่น้ำลำคลอง การตั้งบ้านเรือนขยายไปตามแนวถนน ฯลฯ ความสำเร็จของสุขาภิบาลฝ่ายโยธาทำให้ภาพของกรุงเทพฯ เปลี่ยนไป กล่าวคือ กรุงเทพฯ เป็นเมืองที่ “เจริญ (ทางกาย)” และขยายตัวเพิ่มขึ้นตลอดเวลา โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับเมืองตามหัวเมือง ความสำเร็จดังกล่าวนี้ เจื้อน ไซส์สำคัญก็เนื่องมาจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนกิจการสุขาภิบาล โยธา ทั้งนี้ การปรับเปลี่ยนสภาพกรุงเทพฯ ส่วนใหญ่เป็นพระราชดำริในพระองค์ ด้วยทรงกะแผนการ วางแบบ ตรวจสอบ เร่งรัด รวมถึงแก้ไข พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีบทบาทอย่างมากต่อกิจการสุขาภิบาลกรุงเทพฯ นอกจากนี้ ด้วยเหตุที่สุขาภิบาลเป็นหน่วยงานราชการงบประมาณค่าใช้จ่ายจึงได้รับจากรัฐบาล แม้ว่าจะมีการช่วยเหลือการสุขาภิบาลในลักษณะที่เป็นทาน ทั้งส่วนที่เป็นเงินและสิ่งของ⁴⁶ แต่งบประมาณจากรัฐบาลยังคงเป็นรายได้หลัก ซึ่งการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสนับสนุนกิจการดังกล่าวมาข้างต้น ทำให้งาน โยธามีงบประมาณในการดำเนินการอย่างค่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ขณะทำงานในฝ่ายโยธาก้าวหน้าไปมาก งานฝ่ายแพทย์กลับไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควรเมื่อเปรียบเทียบกับ แม้ว่า งานฝ่ายแพทย์จะยังคงดำเนินการแต่ก็ไม่ได้มีบทบาทสำคัญมากนัก ซึ่งส่วนหนึ่งน่าจะเป็นด้วยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่ได้ทรงมีส่วนร่วม โดยตรงดังเช่นงานฝ่ายโยธา ประกอบกับงานฝ่ายแพทย์หากจะจัดการให้ดีก็ต้องใช้งบประมาณมากเช่นกัน แต่ในภาวะการณ์ที่ประเทศต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก การจัดสรรงบประมาณตามลำดับความสำคัญอาจเป็นเจื้อน ไซส์การทำงานของ การแพทย์สุขาภิบาล ทั้งนี้ รวมถึงเจื้อน ไซส์ทางประวัติศาสตร์ที่การรักษาพยาบาลที่รัฐจัดขึ้นมักจะจัดในลักษณะที่เป็นทาน ด้วยความเมตตาไม่ใช่ด้วยหน้าที่ (ซึ่งคิดดังกล่าวยังคงดำรงอยู่มาจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว) ดังนั้น การดำเนินการทางการแพทย์จึงจัดแค่พอสมควร

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในส่วนของหน้าที่สุขาภิบาล จากงานที่ขยายเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะงานเกี่ยวกับการสาธารณสุข โภคและการปรับเปลี่ยนภูมิทัศน์ของเมือง ในทางปฏิบัติงานของสุขาภิบาลจึงไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายและอำนาจหน้าที่ในการตั้งพระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2449 เจนส์ ไอ. เวสเดนการ์ด (Jens I. Westengard)⁴⁷ ที่ปรึกษารัฐบาลจึงได้เสนอ “Memorandum on Improvement of Conditions of Public Health and Comfort in Bangkok” โดยกล่าวถึงความจำเป็นที่ต้องปรับปรุงการสุขาภิบาลว่า “ไม่ต้องสงสัยว่าการสุขาภิบาลกรุงเทพฯ นั้น จำจะต้องจัดการให้เจริญดียิ่งขึ้นอีก หนังสือพิมพ์ต่างๆ

⁴⁶โปรดดู แจงความสุขาภิบาล ในราชกิจจานุเบกษา ร.ศ. 116 เป็นคั่นไป

⁴⁷เจนส์ ไอเวอร์สัน เวสเดนการ์ด (Jens Iverson Westengard) ที่ปรึกษาราชการทั่วไป พ.ศ. 2451-2458.

ในกรุงเทพฯ ได้เคยกล่าว คิเดียนถึงความไม่สะอาดซึ่งมีอยู่ในกรุงเทพฯ อยู่เกือบเป็นนิจหลายปีมาแล้ว”⁴⁸ ในรายงานฉบับนี้จึงเสนอแนวทาง 4 ประการคือ

1. ตั้งกรมใหม่ขึ้นรับผิดชอบดูแลเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสุขของคนกรุงเทพฯ
2. ขยายเขตพื้นที่ในการดำเนินงาน
3. เพิ่มเต็มหน้าที่ในการดำเนินงานจากที่บัญญัติในพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
4. เพิ่มบทบัญญัติกฎหมายให้ครอบคลุมยิ่งขึ้น⁴⁹

อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่าข้อเสนอตามรายงานข้างต้น ได้ถูกนำมาปฏิบัติ สุขาภิบาลกรุงเทพฯ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) โดยอาศัยการออกประกาศกรมสุขาภิบาลในการเพิ่มเติมข้อบังคับหรือข้อปฏิบัติเข้าสู่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. 2465 ได้มีการรวมหน้าที่ราชการกระทรวงนครบาลเข้าไว้ในกระทรวงมหาดไทย⁵⁰ กรมสุขาภิบาลจึงย้ายมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เคยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้มีการโอนงานสุขาภิบาลด้านการป้องกันโรคภัย และอนามัย (public health) ไปรวมกับกรมสาธารณสุข ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2461 แต่ขณะนั้นมีเหตุผลความไม่พร้อมด้านบุคลากร จึงต้องรอมัจจนกระทั่งวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2468 จึงได้โอนงานสุขาภิบาลดังกล่าว⁵¹ โดยมีการแยกแผนกป้องกันความป่วยไข้จากกรมสุขาภิบาลเข้าไว้ในกรมสาธารณสุข⁵² และ โอนย้ายงานโรงพยาบาล เช่น โรงพยาบาลกลาง โรงพยาบาลบางรัก โรงพยาบาลคนเสียจริต ที่ทำการตรวจโรคติดต่อ และป้องกันไข้ทรพิษ อหิวาตกโรค กาฬโรค ตรวจจับ และป้องกันโรคภัยทางทะเล ทั้งนี้ ตามประกาศเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2468 ด้วยเหตุนี้ กรมสุขาภิบาลจึงคงเหลือหน้าที่ตรวจตรา สร้างและซ่อมแซมถนน กับบำรุงรักษาความสะอาดและกำจัดสิ่งโสโครกต่างๆ และเปลี่ยนชื่อเป็น “กรมนครบาล”⁵³

⁴⁸ ศจข. ร.5 น. 5.1/120 เรื่อง รายงานความเห็นเรื่องจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 125.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁰ หลวงประดิษฐมนูธรรม, “ประกาศรวมการปกครองท้องที่และแบ่งปันหน้าที่ราชการระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงยุติธรรม,” ประชุมกฎหมายไทย ภาค 8-9-10-11-12, หน้า 2286.

⁵¹ ศจข. ร.6 น. 7.1/41 เรื่อง โอนกองแพทย์สุขาภิบาล ไปขึ้นกรมสาธารณสุข และเปลี่ยนนามกรมสุขาภิบาลเป็นกรมนครบาล กองช่างก่อสร้างเป็นกองช่างสถาปัตยกรรม (21 เมษายน พ.ศ. 2468).

⁵² กรมสาธารณสุขตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2461 สังกัดกระทรวงมหาดไทย

พระราชหัตถเลขาทรงสั่งราชการในรัชกาลที่ 5 และ 6 กับเรื่องประกอบ, หน้า 242.

⁵³ ศจข. ร.6 น.1/56 เรื่อง เจ้าพระยาอมราชจักราการกระทรวงมหาดไทย (8 ส.ค. 2465 – 2 พ.ค. 2468).

กรมนคราทร

ในระยะแรกแบ่งส่วนราชการออกเป็น 7 กอง คือ กองช่างสุขาภิบาล กองช่างแบบ กองช่างก่อสร้างทั่วไป กองประปา และเปลี่ยนชื่อกองช่างก่อสร้างเป็นกองช่าง สถาปัตยกรรม

กรมนคราทรมีหน้าที่คัดถนน ซुकคลอง สร้างสะพาน ท่อน้ำทางเดินคูแลกรักษา ความสะอาด กำจัดสิ่งโสโครก ตรวจคราการก่อสร้าง ซึ่งต้องขออนุญาต เช่น โรงมหรสพ หรือการก่อสร้างต้องห้าม เช่น สิ่งที่เป็นเชื้อเพลิง รวมทั้งตรวจตรา คูแลการสร้างทางรอราง การไฟฟ้าสาธารณะแล โรงฆ่าสัตว์ในเขตนคราทร⁴

ต่อมามีการปรับปรุงราชการให้มีประสิทธิภาพขึ้น เนื่องจาการในกรมหลายกอง มีค่าใช้จ่ายจำนวนมาก โดยเฉพาะการประปาทำให้ต้องมีการตรวจสอบระบบการเบิกจ่าย และ จัดงบประมาณ กรมนคราทรจึงมีการแบ่งส่วนราชการใหม่เป็น 7 กอง คือ กองบัญชี กองถนน กองโรงงานเครื่องกล กองทัสคู กองโรงฆ่าสัตว์ กองช่างและกองประปา⁵

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในรัชกาลพระบาทสมเด็จพะมงกุฎเกล้า เจ้าอยู่หัว คือ การที่พระบาทสมเด็จพะมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้ความสำคัญกับการสาธารณสุข พระองค์มีพระราชดำริว่า การสาธารณสุขเป็นหน้าที่ที่รัฐบาลต้องจัดสรรให้ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงจากคติเดิมที่มองว่า งานอนามัยเป็นทานอย่างหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ จึงทรง รวบรวมหน่วยงานสาธารณสุขเข้าเป็นหน่วยงานเดียวกัน มีการกำหนดมาตรฐานของผู้ที่จะเป็น แพทย์ และที่สำคัญคือ จัดสรรงบประมาณให้กับการสาธารณสุขมากขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา ในทางกลับกัน กับรัชกาลก่อน บทบาทของการ โยธาถลบลดน้อยลง อย่างไรก็ดี การแบ่งงานสุขาภิบาลกรุงเทพฯ จากเดิมเป็น 2 ส่วนแยกจากกัน ได้แก่ การสาธารณสุขส่วนหนึ่ง กับการช่าง โยธาส่วนหนึ่ง มีผลให้ ความเป็น “สุขาภิบาล” แต่เดิมเปลี่ยนไป กล่าวคือ แต่เดิมการสุขาภิบาลตั้งขึ้นเพื่อสร้างความเจริญ ให้กับเมือง โดยมีบทบาทในการส่งเสริมคนกับเมืองให้เจริญควบคู่กันไป แต่เมื่อแบ่งแยกหน้าที่ คติ เปลี่ยนแปลงเป็นการสร้างความเจริญให้กับประชาชนและประเทศ แนวคิดเกี่ยวกับสุขาภิบาลจึง ลบเลือนไปมาก ซึ่งในทางปฏิบัติบทบาทของกรมสุขาภิบาลก็ลดลงมากเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ดี การที่สุขาภิบาลกรุงเทพฯ ไม่ได้มีการปรับปรุงให้ดีขึ้นหรือจัดการคามเจคนารมณเดิม ส่วนหนึ่งอาจ มีผลมาจากการที่พระบาทสมเด็จพะมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริที่จะให้มี “Municipality” ขึ้นใช้ ทดแทนสุขาภิบาล โดยพระองค์มีพระราชดำริจะจัดการ Municipality ขึ้นในกรุงเทพฯ เพื่อทดแทน สุขาภิบาลกรุงเทพฯ อยู่แล้ว โดยทรงทดลองจัดรูปแบบการปกครอง “Municipality” ขึ้น ในเมือง

⁴สงข. ร.6 น.7.1/41 เรื่อง โอนกองแพทย์สุขาภิบาลไปขึ้นกรมสาธารณสุข และเปลี่ยนนามกรมสุขาภิบาล เป็นกรมนคราทร กองช่างก่อสร้างเป็นกองช่างสถาปัตยกรรม (21 เมษายน พ.ศ.2468).

⁵สงข. ร.7 น.6/1 เรื่อง ตรวจการเงินและระเบียบการนคราทร (1 เมษายน พ.ศ.2469-22 กรกฎาคม พ.ศ.2470).

จำลอง “คูสิดธานี” โดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชประสงค์ให้
ในการปกครอง ทั้งนี้ “Municipality” ที่นำมาทดลองใช้ เป็นแบบแผนการปกครองที่ราษฎรใน
ท้องถิ่นมีสิทธิเลือกตั้งตัวแทนเพื่อดำเนินงานบริหารและนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม การทดลอง
ดังกล่าวก็ไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติใช้แต่อย่างใด

ต่อมาในปี พ.ศ. 2464 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชประสงค์ให้
เจ้าพระยามรราช (ปิ่น สุขุม) เสนอแบบติกระทรวงมหาดไทย วางแบบการ Municipality ในกรุงเทพฯ
ด้วยเหตุนี้ในปีต่อมา เจ้าพระยามรราชจึงได้ทูลเกล้าฯ ถวาย “ข้อพิจารณาเบื้องต้นแห่งการมีวินิจิเปิลดี”⁶⁶
รายงานฉบับดังกล่าว เสนอให้กรรมการ Municipality ประกอบด้วยตัวแทนจากการเลือกตั้งของ
ประชาชนส่วนหนึ่งกับข้าราชการอีกส่วนหนึ่งดำเนินงานร่วมกัน ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า
เจ้าอยู่หัว ทรงเห็นชอบด้วยและมีพระราชดำริว่า น่าจะจัด Municipality ขึ้นในกรุงเทพฯ ได้ อย่างไร
ก็ตาม เจ้าพระยามรราชเห็นว่า ยังไม่มีแบบแผนที่เหมาะสม โดยเฉพาะประเด็น “จีนในสยาม” จะ
เป็นอันตรายต่อการปกครองหรือไม่ หากนำ “Municipality” มาใช้ ดังนั้น ความคิดดังกล่าวจึงจะจับ
ไปจนกระทั่งสิ้นสุครีพกาล

เมื่อเข้าสู่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ด้วยปัญหาเศรษฐกิจ ส่งผลให้
สถานะทางการคลังมีปัญหา รัฐบาลจำเป็นต้องลดค่าใช้จ่าย มีการลดฐานะหน่วยราชการลง เช่น
กรมนคราทร ได้รับผลกระทบให้ถูกลดฐานะลงเป็นกรมชั้นสอง⁶⁷ นอกจากนี้พระองค์ก็ได้มี
พระราชดำริที่จะให้มี “Municipality” ขึ้นในกรุงเทพฯ เช่นเดียวกับพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า
เจ้าอยู่หัว โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ รัชกาลที่ 7 รัชกาลที่ 7 ทรงมีพระราชดำริว่า “ประชาธิปไตย” การประชาธิปไตยนี้จะจัดตั้งขึ้นเพื่อทดแทนการ
สุขาภิบาลกรุงเทพฯ ที่มีปัญหาหลายๆ ประการ แต่ต่อมาเห็นควรให้จังหวัดอื่นได้จัดเช่นเดียวกันจึง
มีการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นแทน

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้เกิดขึ้นเสียก่อน โดยที่ยังไม่มี
ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่
โดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลปี พ.ศ. 2476 ที่ออกโดยรัฐบาลใหม่ภายหลังเปลี่ยนแปลง
การปกครอง สุขาภิบาลกรุงเทพฯ จึงยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนครในเวลาต่อมา

⁶⁶โปรดฯ สจข ร.6 น.7.1/23 เรื่อง จัดการสุขาภิบาลให้เป็นวินิจิเปิลดี (12 มกราคม 2460-14 สิงหาคม 2465).

⁶⁷กรม โชธาธิการ, หนังสือร้อยห้าปีกรมโยธาธิการ, หน้า 51.

2.2 สุขภาพิบาลหัวเมือง

“ข้าพเจ้าคิดเห็นว่า ความมุ่งหมายของการปกครองทั้งใหม่และอย่างเก่า ก็อยู่ที่จะให้ “บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข” ด้วยกัน แต่เข้าใจอธิบายคำว่า “อยู่เย็นเป็นสุข” นั้นผิดกัน อย่างเก่าถือว่า “ถ้าบ้านเมืองปราศจากภัยต่างๆ” เช่น โจรผู้ร้าย เป็นต้น “ก็เป็นสุข” ข้อนี้สังเกตได้ในบานแผนกที่แก้กฎหมายในการปกครอง แต่โบราณ มักอ้างเหตุที่เกิด โจรผู้ร้ายชุกชุมแทบทั้งสิ้นนั้น...ความคิดที่ว่า จะให้ บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข ต้องจัดการทำนุบำรุงในเวลาบ้านเมืองเป็นปกติเป็นคดีที่เกิดขึ้นใหม่ ดูเหมือนจะเริ่มขึ้นแต่ในรัชกาลที่ 4 และมาถือเป็นข้อสำคัญใน รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 ต่อมา”⁵⁸

ดังพระนิพนธ์ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลคุณากรที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นำความกราบบังคมทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีใจความว่า “การปกครองในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีเป้าหมายที่จะสร้างความเจริญให้เกิดขึ้นแก่ประเทศสยาม ทั้งนี้ ไม่เพียงแต่ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ประเทศโดยตรง เช่น การค้าเจริญขึ้น เมืองเจริญและคนเจริญขึ้น แต่การการสร้างความเจริญให้เกิดขึ้นยังเป็นหนทางในการรักษา “ความอิสรภาพให้รอดพ้นจากภัยของลัทธิอาณานิคม”⁵⁹

ดังนั้น เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ยกหน้าที่การปกครองหัวเมือง โดยรวมให้แก่ กระทรวงมหาดไทย ภารกิจในการทำนุบำรุงจึงตกเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ดังที่ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลคุณากรทรงพระนิพนธ์ถึงเรื่องนี้ ไว้ว่า

“เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ฉันทเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยแล้ว ต่อมา โปรดให้โอนราชการพลเรือนตามหัวเมือง ซึ่งแต่ก่อนแยกขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทย กล่าโหมกรมท่า มารวมขึ้นกระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียว และรวมหัวเมืองให้เป็นมณฑลเทศาภิบาล จัดการปกครองห้องที่เป็นระเบียบเรียบร้อย แล้วทรงปรารภว่า กระทรวงเสนาบดีอื่นๆ ถ้าถึงจัดระเบียบการกระทรวงที่ในกรุงเทพฯ ยังไม่

⁵⁸ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลคุณากร, เทศาภิบาล (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2537), หน้า 19.

⁵⁹ พระยามหาอำมาตยาธิบดี, “เรื่องมหาดไทย,” ใน สภาพเมื่อแรกสถาปนากระทรวงมหาดไทย, พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระยารามราชภักดี (ม.ล.สวัสดิ์ อิศรางกูร) ณ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2519 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2519), หน้า 62.

สามารถจะจัดการแผนกกระทรวงนั้นๆ ออกไปถึงหัวเมืองได้ แต่ได้มีพระราชดำริเห็นว่า ไม่ควรจะรอกการทำงานบำรุงหัวเมืองไว้จนกว่ากระทรวงการแผนกนั้นๆ จะสามารถจัดการได้เอง จึงดำรัสสั่งว่า การทำงานบำรุงอย่างใด ซึ่งควรจะจัดคามหัวเมืองได้ ให้กระทรวงมหาดไทยลงมือตามนั้น ไปทีเดียว อันนี้เป็นเหตุให้หน้าที่จัดการบำรุงอนามัยตามหัวเมืองมาตกอยู่ในกระทรวงมหาดไทย⁶⁰

ด้วยเหตุนี้ กระทรวงมหาดไทยจึงมีดำริที่จะจัดให้มีการสุขาภิบาลในพื้นที่หัวเมือง ทั้งนี้ โดยมองเห็นว่า งานสุขาภิบาลจะเข้าไปช่วยเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ตามคติใหม่ได้เป็นอย่างดี ดังมีตัวอย่างอยู่ในการสุขาภิบาลกรุงเทพฯ แล้ว อย่างไรก็ตาม การจัดการสุขาภิบาลหัวเมืองนั้น ย่อมแตกต่างจากการสุขาภิบาลในพระนคร ด้วยแบบแผนที่จัดกันในอาณานิคมซึ่งแบ่งงานเป็น 2 ส่วน คือ การแพทย์ส่วนหนึ่ง กับการช่างโยธาอีกส่วนหนึ่ง โดยมีนายแพทย์และนายช่างเป็นหัวหน้าดูแลงานทั้งสองส่วน ซึ่งจะถ่ายแบบสุขาภิบาลกรุงเทพฯ มาใช้ย่อมไม่สามารถนำมาใช้ในหัวเมืองได้ เพราะหัวเมืองมีพื้นที่กว้างขวาง หากจะจัดการต้องใช้งบประมาณและบุคลากรเป็นจำนวนมาก ซึ่งเกินกว่าความสามารถที่รัฐบาลจะดำเนินการได้ ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวการจัดการปกครองท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) เพิ่งเริ่มบังคับใช้ การจัดการปกครองยังไม่ลงตัวสมบูรณ์ ดังนั้น ความคิดเรื่องจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมืองจึงต้องระงับไว้ก่อน

2.2.1 โครงการจัดตั้งสุขาภิบาลหัวเมือง

ในการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 124 (ตรงกับ พ.ศ. 2448 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ทรงหยิบยกประเด็นเรื่องการจัดเก็บภาษีเจ้าहारีอในที่ประชุม โดยทรงไม่สบายพระทัยที่รัฐบาลไม่สามารถจัดเก็บภาษีเรือ โรงร้านจากคนในบังคับต่างประเทศได้ ค่อข้อปัญหานี้พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ ทรงเห็นว่า ทางที่จะแก้ไขคือ ดั้งการสุขาภิบาลขึ้นและเปลี่ยนแปลงการการจัดเก็บภาษีโรงร้าน

ในส่วนการตั้งสุขาภิบาล ทรงอธิบายไว้ว่า

⁶⁰สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, นิทานโบราณคดี (กรุงเทพฯ: ก้าวหน้า, 2505), หน้า 268-269.

“การศุขภิบาลว่าโดยย่อก็คือ ในบริเวณเมืองก็ดี หรือในท้องที่ตลาด ตำบลหนึ่งก็ดี ช่วยกันรักษาความสะอาดและสิ่งซึ่งเปนสาธารณประโยชน์ต้อง อาศัยรายใช้สอยด้วยกันซึ่งมีอยู่ในท้องที่อันนั้น คือ ถนนหนทางแผ่นดิน ด้วย ความชวนชววยแลทุนทรัพย์ของประชุมนที่นั่นเอง หรือถ้าจะว่าอีกอย่างหนึ่ง ก็คือ ให้คนเหล่านั้นเรียรายกันคามากแลน้อย รวมเงินไว้เปนกองกลาง สำหรับให้คนพวกนั้นไว้ใช้สอยในการรักษาความสะอาดในท้องที่แห่งนั้น และในสิ่งที่จะเปนประโยชน์แก่ชุมชนคนในที่นั้นทั่วไป เช่น รักษาถนน หนทางในละแวกบ้านนั้น และจุด โคมไฟให้สว่างตามถนนหนทางในละแวก บ้านนั้นในเวลากลางคืนแผ่นดิน ว่าโดยย่อเงินเก็บที่ไหนใช้เปนประโยชน์ในที่ นั้น สำหรับประโยชน์ของคนที่เกี่ยวข้องเงินนั้น ไม่เอาไปใช้ที่อื่นและเพื่อประโยชน์ คนอื่น นี้แหละคือการศุขภิบาล ถ้าจัดให้มีขึ้น ได้ตามหัวเมืองย่อมจะเปน ประโยชน์แลความสุขแก่ประชาชน และจะเปนประโยชน์แก่รัฐบาลที่ไม่ต้อง จ่ายเงินพระคลัง ไปใช้ในการศุขภิบาล”⁶¹

ส่วนการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีโรงเรือน มีพระดำริ ให้

“1 ภาษีนี้ควรจะเก็บแต่ที่เปนตลาดยี่สาม คือ ในที่ซึ่งจะจัดการศุขภิบาล คือ ทำถนนแลจุด โคมไฟตามถนนแผ่นดิน ว่าโดยย่ออย่างที่พระปฐม ที่บ้านโป่ง ตลาดโพธาราม ดังนี้เปนตัวอย่างที่แห่งใดจะจัดการศุขภิบาล รัฐบาลปักเขตร์ หมายกำหนดท้องที่เสียก่อน เก็บภาษีโรงเรือนแต่ในเขตร์ท้องที่นั้น นอกเขตร์ ท้องที่ศุขภิบาล ถึงที่ใดมี โรงเรือนขายของ ไม่เก็บภาษีโรงเรือน

2 เงินภาษีโรงเรือนเก็บได้ในเขตร์ศุขภิบาลที่ใด จ่ายใช้เฉพาะแต่ในการ ศุขภิบาลในท้องที่นั้น คือ ทำถนน ปัดกวาด โสโครกแลจุด โคมไฟตามถนน แผ่นดิน การที่ทำขึ้นชั้นแรกรัฐบาลจัดทำ แต่ทำมาอุชิเงินรายรับราชจ่ายประกาศ โฆษณา ให้คนที่เสียภาษีทราบว่าเงินเก็บมาได้เท่าใดแลใช้จ่ายในการอย่างใด เท่าใด ค่อเมื่อสามารถเอาจะทำ ได้ จัดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านในที่นั้นเองเป็นผู้เก็บ แลจ่ายเงินภาษีโรงเรือน ตลอดจนจัดการศุขภิบาลในท้องที่นั้นๆ ท่านองมุณีชีพีล

⁶¹ ศจ. ร.5 ม.2.11/11 เรื่อง รายงานประชุมเทศาภิบาล (ร.ศ. 123 – 127).

ในเมืองฝรั่ง ต่างกันแต่เปนมุขินิเปิ้ลเล็กๆ มีเมืองละมากแห่งบ้างน้อยแห่งบ้าง
คามภูมิประเทศ”⁶²

พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ ทรงเห็นว่า หากจัดการได้ทั้งสองประการ
แล้ว จะเก็บภาษีคนในบังคับต่างประเทศได้ด้วย เพราะเหตุที่เงินภาษีที่รัฐบาลเก็บ ไปนั้น จะนำมาใช้
บำรุงประโยชน์สุขของคนในท้องถิ่นเอง จากเหตุผลดังกล่าวจึงทรงเชื่อว่า ชาวต่างประเทศคงจะ
ไม่ขัดขวางการเก็บเงินภาษีโรงเรือนต่อไป ด้วยเหตุนี้ กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีแผนจะทดลอง
จัดการสุขาภิบาลที่ตลาดพระปฐมเจดีย์ขึ้น ก่อนที่จะขยายไปสู่เมืองอื่นต่อไป⁶³ อย่างไรก็ตาม ในปี
เดียวกันนั้น พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย
ทรงมีหนังสือถึงพระยาพิไชยสุนทร ผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาคร แจ้งเรื่องพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงไม่พอพระราชหฤทัยความ โสโครกของนครเขื่อนขันธ์ และมีรับสั่ง
เปรียบเทียบว่า “สกปรกเหมือนตลาดทำเงิน”⁶⁴ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรง
เห็นว่า ที่มีพระราชดำริเช่นนั้นนั้นก็เสมือนกริ้วตลาดทำเงินด้วย ดังนั้น จึงทรงกำชับพระยาพิไชยสุนทร
ว่า “เมื่อได้รับครานี้แล้วให้เรียกกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ตลาดทำเงินมาประชุมอ่านคราฉบับนี้ให้ฟัง
แลปรกษากันดูว่าควรจะทำอย่างไร...”⁶⁵ ในกรณีนี้ พระยาพิไชยสุนทร พร้อมด้วยกรรมการ กำนัน
ผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าแก้วหน้าพวกจีนจึงได้เรียกรายเงินทำถนนและจัดการความ โสโครกที่บ้านตลาด
ท่าลอม⁶⁶ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงเห็นว่า เป็นโอกาสอันดีที่จะทดลอง
จัดการสุขาภิบาลขึ้นในหัวเมือง จึงกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ขอพระราชทานแก่ภาษี โรงเรือนที่ตำบลตลาดท่าลอม เพื่อเป็นทุนในการดำเนินงานสุขาภิบาล⁶⁷
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วยจึงมีพระบรมราชโองการประกาศ

⁶²“เรื่องเก็บภาษีเรือโรงเรือน,” รายงานประชุมเทศบาลบาล รัตนโกสินทร ศก 124 กระทรวงมหาดไทย
(พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, ม.ป.ป.), หน้า 29-31.

⁶³เรื่องเดียวกัน, หน้า 29-31.

⁶⁴สจข. ร.5 ม.12.2/1 เรื่อง พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพประทานพระยาพิไชยสุนทร
วันที่ 2 สิงหาคม ร.ศ. 124.

⁶⁵เรื่องเดียวกัน.

⁶⁶สจข. ร.5 ม.12.2.1 เรื่อง พระยาพิไชยสุนทรกราบทูลพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ
วันที่ 12 สิงหาคม ร.ศ. 124.

⁶⁷สจข. ร.5 ม.12.2/1 เรื่อง พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 6 มีนาคม ร.ศ. 124.

“ประกาศแก้ไขโรงงานจัดการสุขาภิบาลตลาดท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร” เมื่อวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 124 (ตรงกับ พ.ศ. 2449 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)⁶⁸

สุขาภิบาลตลาดท่าฉลอม มีคณะกรรมการประกอบด้วยกำนัน 1 คนเป็นประธาน และผู้ใหญ่บ้านอีก 7 คน⁶⁹ มีหน้าที่คือ ซ่อมและรักษาถนน จุดโคมไฟถนน และกวาดขนขยะมูลฝอยของโสโครก⁷⁰ โดยงบประมาณในการจัดหน้าที่ดังกล่าว มาจากภาษีโรงงานในเขตรัฐบาลตลาดท่าฉลอม ซึ่งกำหนดเป็น 2 ประเภท คือ

- ประเภทที่ 1 บ้าน เรือน โรง ที่ปนที่ไว้สินค้า หรือปนที่ตั้งร้านขายสินค้าให้
เก็บภาษีโรงงานปีหนึ่งห้องละ 3 บาท
- ประเภทที่ 2 บ้าน เรือน โรง ที่ไม่ได้ไว้สินค้า หรือไม่ได้ตั้งร้านขายของให้
เก็บปีหนึ่งห้องละ 6 สลึง

ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่และการจัดการงบประมาณให้อยู่ภายใต้การอนุมัติของเทศบาล หากการจัดการอย่างใดเทศบาลเห็นว่าไม่สมควรสามารถทักท้วงห้ามปรามได้⁷¹

เมื่อกรรมการสุขาภิบาลตำบลตลาดท่าฉลอมจัดการสุขาภิบาลมาครบ 1 ปี จึงได้ทูลเกล้าฯ ถวายรายงานการดำเนินการ ซึ่งปรากฏว่าสุขาภิบาลตำบลตลาดท่าฉลอมดำเนินงานไปได้ด้วยดีเป็นที่พอพระราชหฤทัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชดำรัสตอนหนึ่งว่า “มีความยินดีซึ่งการสุขาภิบาลซึ่งได้จัดให้ทำ โดยลำพังเป็นครั้งแรกในกรุงสยามเช่นนี้ เป็นอันสำเร็จเรียบร้อยได้”⁷² ตัวอย่างจากสุขาภิบาลตลาดบ้านท่าฉลอม ทำให้กระทรวงมหาดไทยมีดำริจะขยายการสุขาภิบาลไปคามหัวเมือง แต่เนื่องจากพระเจ้ายาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงเห็นว่า “ราษฎรซึ่งจะต้องเสียเงินในการสุขาภิบาล ยังไม่รู้ยังไม่เข้าใจแลยังไม่แลเห็นประโยชน์ คือ ยังไม่ต้องการสุขาภิบาล ถ้าจะจัดโดยอุบายตั้งกฎหมาย รัฐบาลบังคับจัดให้มีขึ้น ก็คงจัดได้ แต่เห็นว่า การสุขาภิบาลจะสำเร็จได้ก็ด้วยความพอใจและความนิยมของราษฎรยิ่งกว่าความบังคับของรัฐบาลจึงได้รื้อรอกความคิดเรื่องนี้”⁷³ ไม่ได้จัดการในทันที

⁶⁸เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), “ประกาศแก้ไขโรงงานจัดการสุขาภิบาลตลาดท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร,” ประชุมกฎหมายประจำศกเล่ม 20: กฎหมาย ร.ศ. 124 (พระนคร: โรงพิมพ์เดลิเวอ, 2477), หน้า 499-502.

⁶⁹สจช. ร.5 ม.12/1 เรื่อง รายงานการสุขาภิบาลประจำปี สก 125.

⁷⁰สจช. ร.5.12.2/1 เรื่อง รายงานประชุมเสนาบดี (7 มีนาคม ร.ศ. 124).

⁷¹เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), “ประกาศแก้ไขโรงงานจัดการสุขาภิบาลตลาดท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร,” ประชุมกฎหมายประจำศกเล่ม 20: กฎหมาย ร.ศ. 124, หน้า 499-502.

⁷²สจช. ร.5.12.2/1 เรื่อง สุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร (16 สิงหาคม ร.ศ. 124-27 พฤษภาคม ร.ศ. 127).

⁷³“เรื่องสุขาภิบาล,” เทศาภิบาล เล่ม 2 ร.ศ. 125 (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 20-28.

2.2.2 พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 [ตรงกับ พ.ศ. 2451 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน]

ต่อมาในปี พ.ศ. 2449 พระยารัษฎานุประดิษฐ์ได้เสนอร่างข้อบังคับสุขาภิบาลสำหรับการรักษาถนนหนทางสำหรับเมืองภูเก็ต พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงเห็นว่า เป็นร่างข้อบังคับที่ดีสามารถใช้บังคับกับสุขาภิบาลเมืองอื่นๆ ได้ จึงโปรดให้กระทรวงมหาดไทยรับไว้แก้ไขเพื่อขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตสำหรับประกาศใช้ในเมืองอื่นๆ ด้วย⁷⁴ และทรงเห็นว่า การสุขาภิบาลหัวเมืองที่จะจัดต่อไป ควรจะได้วางแบบสุขาภิบาลสำหรับเมือง โดยเฉพาะเมืองที่เป็นที่ตั้งของศาลว่าการมณฑลควรจะได้จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นก่อน เนื่องจากอยู่ใกล้ข้าหลวงเทศาภิบาล⁷⁵ ข้าหลวงเทศาภิบาลจะได้ช่วยกำกับดูแลและนำให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ด้วยเหตุนี้ ในปี พ.ศ. 2450 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจึงประทาน “ร่างระเบียบวิธีจัดการสุขาภิบาลสำหรับเมือง” ให้ที่ประชุมเทศาภิบาลพิจารณา โดยมีสาระสำคัญดังนี้

“ว่าด้วยเขตร์สุขาภิบาล

(1) เมื่อเห็นสมควรจะจัดสุขาภิบาลณะที่ใด ต้องหมายเขตร์โดยรอบแลจัดการสุขาภิบาลภายในเขตร์นั้น

ว่าด้วยตั้งกรรมการ

(2) ให้มีกรรมการสำหรับอำนวยการสุขาภิบาลในที่นั้น 9 คนคือ ผู้ว่าราชการเมืองหรือปลัดมณฑลเปนประธานยก 1 ปลัดเมืองฝ่ายสุขาภิบาลเปนเลขานุการและเปนผู้แทนสถานายกเวลามาทำการคานาน้ำที่ไม่ได้ 1, นายอำเภอท้องที่นั้น 1, นายแพทย์ 1, นายช่าง 1, กับกำนันในท้องที่เขตร์สุขาภิบาล 4 คนรวม 9 คน ถ้าตำบลที่จัดการสุขาภิบาลนั้นมีกำนันน้อยกว่า 4 คนให้ข้าหลวงเทศาภิบาลเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านหรือราษฎรที่คนนับถือ แม้จะเป็นคนในบังคับต่างประเทศก็ได้ ขึ้นเปนกำนันพิเศษจนครบ 4 คน กำนันพิเศษมีหน้าที่เพียง 1 ปีแล้วต้องเลือกใหม่ การเลือกนั้น จะเลือกคนที่เปนมาแต่เดิมหรือคนใหม่ก็ได้

ว่าด้วยผลประโยชน์

⁷⁴สงข. ร.5 ม.2.11/11 เรื่อง รายงานประชุมเทศาภิบาล (ร.ศ. 123-127).

⁷⁵สงข. ร.5 ม.11/11 เรื่อง รายงานประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 125.

(3) ผลประโยชน์ที่จะใช้สำหรับการศุขาภิบาลนั้น คือ ภาษีโรงเรือน
กีดคลอคนเรือนของรัฐซึ่งเป็นที่อยู่ของข้าราชการ เว้นไว้แต่วัดแลศาลเจ้า
แลที่ทำการรัฐบาลจึงไม่เก็บภาษี แต่ที่อุปจารวัดกัศิ ที่ธรณีสงรมกัศิหรือที่ของ
ศาลเจ้าที่ให้มีผู้เช่าถือหรือทำประโยชน์อยู่ก็ต้องเก็บภาษีด้วยอย่างเดียวกับที่
ของเอกชน

ว่าด้วยหน้าที่กรรมการ

(4) โดยปรกติกรรมการให้ประชุมปรึกษาการงานกันเดือนหนึ่ง
ไม่น้อยกว่าครั้งหนึ่ง เมื่อมีเหตุจำเป็นจะเรียกประชุมเป็นพิเศษก็ได้ แต่ถ้า
จะต้องประชุมเป็นพิเศษเช่นนี้ เป็นหน้าที่เลขานุการจะต้องนัดหมายให้
กรรมการทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 1 วัน

(5) ให้ทำงบประมาณรายได้รายจ่ายประจำปีแลเงินรับจ่ายประจำเดือน
และต้องประกาศให้ราษฎรทราบด้วย

(6) ให้ทำบัญชีสาม โคนครัวคนที่อยู่ในเขตศุขาภิบาล และต้องคอย
แก้ไขเวลามีคนเกิดคนตาย และที่ไปและมาอยู่ในท้องถิ่นนั้น

(7) ให้กำหนดเขตสำหรับเผาและฝังศพให้เรียบร้อย อย่าให้เป็นที่
รังเกียจแก่ประชาชน

(8) ให้จัดหาหน้าที่สอาดสำหรับราษฎรใช้ และจัดสร้างที่เว็จที่ถ่าย
เททิ้งของโสโครกให้เรียบร้อย

(9) ให้รักษาความสะอาดตามบ้านเรือนราษฎร ตลอดถึงที่เลี้ยงสัตว์มี
สุกรและ โคกระบือปนคั้น อย่าให้สกปรกปนที่นำมาแห่งโรคไทยไข้เจ็บ

(10) ให้ตรวจดูการปลูกสร้าง และซ่อมแซมบ้านเรือนของผู้ที่อยู่ใน
เขตศุขาภิบาลให้เรียบร้อย และพ้นจากเหตุไทยอันตราย

(11) ให้ซ่อมแซมแลรักษาถนนหนทางสะพานร่องน้ำ ทางน้ำและ โคมไฟ
ตามถนนให้เรียบร้อยสวดกแก่การไปมาของประชาชน

(12) ให้จัดการรักษาไข้เจ็บ และการจำหน่ายยา ปลูกฝีให้แก่ราษฎร
และป้องกันโรคภัยประจุบันเวลาเกิดมีขึ้นให้ทันท่วงที

(13) ให้จัดการเล่าเรียนสำหรับฝึกหัดสั่งสอนให้ความรู้แก่ราษฎร

(14) ให้มีเครื่องสำหรับดับเพลิงสำหรับป้องกันเวลาเกิดเพลิงไหม้

ว่าด้วยอำนาจกรรมการ

(15) กรรมการมีอำนาจออกข้อบังคับสำหรับการสุขาภิบาลในการที่กล่าวมาแล้วนั้นได้ แต่ข้อบังคับนั้นต้องไม่ขัดด้วยพระราชกำหนดกฎหมาย และโดยข้าหลวงเทศาภิบาลเห็นชอบด้วย ให้วางโทษได้โดยปรับไม่เกิน 20 บาท หรือขังแทน 3 วัน⁷⁶

ที่ประชุมเทศาภิบาลเห็นชอบในร่างดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่ยังไม่มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสุขาภิบาล ยังคงมีการขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจัดการสุขาภิบาลเพิ่มขึ้น เช่น พระยาจำแนบตึกขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจัดการสุขาภิบาลที่ตลาดไทกลาง เมืองนครราชสีมา โดยทูลเกล้าฯ ถวายรายงานถึงความพร้อมในการที่จะจัดการ รวมถึงการสอบถามความเห็นคนในท้องที่ ซึ่งพระยาจำแนบตึกกราบบังคมทูลว่า “ข้าพระพุทธเจ้า ได้เล็งชี้แจงให้พวกพ่อค้าเหล่านั้นทราบว่า สุขาภิบาลนั้นคืออะไร และมีประโยชน์อย่างไร เมื่อฟังเสียงพวกพ่อค้าเหล่านั้นดูเมื่อพวกพ่อค้าเข้าใจความแล้ว พวกเขารับรองว่าเป็นประโยชน์ดีควรจัด”⁷⁷ นอกจากนี้ ในท้องที่ที่ไม่มีความพร้อมเพียงพอแก่การจัดการสุขาภิบาลก็พยายามจัดการบำรุงท้องที่ตามแบบอย่างของสุขาภิบาลตลาดท่าลอม โดยอาศัยการเรียกรายคนในท้องที่จัดการซ่อมสร้างถนน สะพาน รักษาความสะอาด⁷⁸

วันที่ 5 กันยายน ร.ศ. 127 (ตรงกับ พ.ศ. 2451 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) จึงได้มีการตรา “พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127”⁷⁹ ซึ่งมีสาระสำคัญ⁸⁰ คือ

1. การสุขาภิบาลจําแนกได้เป็นการรักษาความสะอาดในท้องที่ การป้องกันและรักษาความเจ็บไข้ในท้องที่ และการบำรุงรักษาทางไปมาในท้องที่
2. สุขาภิบาลมี 2 ประเภทคือ

สุขาภิบาลเมือง ประกอบด้วยคณะกรรมการ 9 คน ได้แก่ ผู้ว่าราชการเมือง (ประธาน) 1 ปลัดเมือง (เลขานุการ) 1 นายอำเภอ 1 นายแพทย์ 1 นายช่าง 1 และกำนันตำบลอีก 4 คน หากกำนันมีไม่ครบ 4 คนข้าหลวงเทศาภิบาลสามารถตั้งกรรมการพิเศษให้ครบตามจำนวนได้

⁷⁶ สจข. ร.5 ม.11/11 เรื่อง รายงานประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 125.

⁷⁷ “รายงานพระยาจำแนบตึก ว่าด้วยเรื่องจัดการทำนุบำรุงเมืองนครราชสีมา,” เทศาภิบาล เล่ม 5 ร.ศ. 127 (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 104-108.

⁷⁸ โปรดดู ราชกิจจานุเบกษา ในส่วนของแจ้งความกระทรวงมหาดไทย ในช่วงปี ร.ศ. 127-130.

⁷⁹ เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), “พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127,” ประชุมกฎหมายประจำทศวรรษ 22: กฎหมาย ร.ศ. 127 (พระนคร: โรงพิมพ์เดลิแมร์, 2477), หน้า 347-355.

สุขาภิบาลตำบล ประกอบด้วยคณะกรรมการคือ กำนันตำบลเป็นประธาน และมีผู้ใหญ่บ้านในท้องที่นั้นเป็นกรรมการ

3. กรรมการสุขาภิบาลมีหน้าที่ปรึกษาหารือในเรื่องการรักษาความสะอาด การป้องกันและรักษาโรค การทำนุบำรุงรักษาถนนหนทาง การจัดงบประมาณ สุขาภิบาล
4. ทนในการสุขาภิบาล ได้รับพระราชทานเงินภาษี โรงเรือนที่เก็บงาเด็ก เรือน โรงร้าน ห้องแถวและแพ เป็นรายได้สำหรับใช้ในการสุขาภิบาล
5. สุขาภิบาลหัวเมืองสังกัดกรมพลำกั้ง^{๓๐} กระทรวงมหาดไทย เสนาบดีมีอำนาจที่จะออกกฎข้อบังคับ

ตามพระคำวิชของพระเจ้านั่งงยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ ทรงเห็นว่าสุขาภิบาลตามหัวเมืองที่เกิดขึ้นนี้มาจากหลักที่ประชาชนต้องเป็นส่วนสำคัญ^{๓๑} เพราะเงินทุนที่ใช้ในการสุขาภิบาลเกิดจากการ

^{๓๐} สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงสันนิษฐานว่า

“คำพลำกั้งมีเค้าเจื่อนในเค้าเจื่อนพจนานุกรมเป็น 2 ศัพท์ คือว่า “พลัม” แปลว่า Strength, Power, Force ถ้วนหมายความว่าการกำลังอย่าง 1 อีกนัยหนึ่งแปลว่า “ทหารบก” Army หรือ “กองทหาร” Troop และในพจนานุกรมมีอีกคำหนึ่งว่า “อัม โภ” Ambho แปลว่า “ก้อนกรวด” Pebble ฉะนั้นคำนี้เจ้าสนธิกันเป็น “พลัม โภ” คู่ออกกับคำพลัมกั้ง ประหลาดอยู่ที่ตามกฎหมายทำเนียบศักดินามีกรมพลัมกั้งอยู่ทั้งในกระทรวงมหาดไทยและในกระทรวงกลาโหม เจ้ากรมพลัมกั้งมหาดไทยเป็นที่พระยาจ่าแสนบดี และเจ้ากรมพลัมกั้งกลาโหมเป็นที่พระยาศรีเสาวราชภักดี ฉะนั้นได้เคยสืบตามท่วงการราชการชั้นเก่าในกระทรวงมหาดไทย ว่ากรมพลัมกั้งนั้นแต่เดิมมีหน้าที่อย่างไร ๗๗ บอกว่า กรมพลัมกั้งนั้นกล่าวกันว่าแต่โบราณเป็นเจ้าหน้าที่สำหรับคุมปืนใหญ่ ฉะนั้นชื่อกรมพลัมกั้งก็อาจจะมาจากคำว่า “พลัม โภ” ที่ในพจนานุกรมแปลว่า “อัม โภ” ว่า “ก้อนกรวด” อาจหมายถึงวัตถุที่ใช้เป็นกระสุนปืนใหญ่ชั้นเดิมก็เป็นได้”

“ลายพระหัตถ์พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงมีไปกราบบังคมทูลพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานวชิรานุวดีวงศ์ ฉบับลงวันที่ 3 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2481,” ศิลปกรรม 6,2 (กรกฎาคม 2505): 11-16, อ้างถึงใน กระทรวงมหาดไทย, ประวัติมหาดไทย ส่วนกลาง ภาคที่ 1 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาดไทย กรมราชทัณฑ์, 2506), หน้า 44-45.

^{๓๑} ศจช. ร.5 ม.12.2/6 เรื่อง พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 8 เมษายน ร.ศ. 128.

“เรียวยาคามกำลังมากน้อยรวมเงินไว้เป็นกองกลางสำหรับให้คนพวกนั้นไว้ใช้สอยในการรักษาความสะอาดในท้องที่แห่งนั้น แลในสิ่งซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ประชุมนทั่ว ไป เช่นการรักษาถนนหนทางในละแวกบ้านนั้น แลจุดโคมไฟให้สว่างตามถนนหนทางในละแวกบ้านนั้นในเวลากลางคืน เป็นต้น ว่าโดยยอเงินเก็บที่โหนใช้เป็นประโยชน์ในที่นั้น สำหรับประโยชน์ของคนที่ยังเงินนั้นไม่เอาไปใช้ที่อื่น แลเพื่อประโยชน์ของคนอื่น”⁸²

สุขาภิบาลจึงเป็นประโยชน์แก่ราษฎร และยังเป็นประโยชน์กับรัฐที่ไม่ต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการ⁸³

อย่างไรก็ดี การมีรายได้จากเงินภาษี โรงงานเพียงอย่างเดียวในช่วงแรก ทำให้สุขาภิบาลบางแห่งมีงบประมาณในการจัดการสุขาภิบาลได้เพียงบางอย่าง เช่น รักษาถนนหนทาง จุดโคมไฟ เท่านั้น แต่ด้วยพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงประทานแนวทางไว้ว่า “เงินภาษีที่พระราชทานนั้น ชันคั้นให้แค่น้อยเฉพาะภาษี โรงงานอย่างเดียวก่อน เมื่อที่ใดใหญ่มีการจะต้องทำมาก และการที่ทำแล้วได้ประโยชน์ดี จึงพระราชทานเงินภาษีอย่างอื่น เช่น ภาษีสุกรและ โรงฆ่าสัตว์ เป็นต้น ให้อีกตามสมควรแก่การ”⁸⁴ ดังนั้น ต่อมาจึงได้มีการพระราชทานเงินภาษีอื่นๆ เพิ่มเติม ได้แก่

- | | |
|----------------------------|--|
| 1. ภาษีล้อเลื่อน | เก็บจากขบวนยานพาหนะต่างๆ |
| 2. ภาษีเรือจ้างและท่าเรือ | เก็บจากท่าเรือและเรือที่สัญจรผ่านแม่น้ำลำคลองในเขตสุขาภิบาล |
| 3. ค่าเช่าที่ราชพัสดุ | เก็บจากการเช่าที่ดิน หรือแผงลอย |
| 4. ค่าใบอนุญาตหญิงโสเภณี | เก็บจากค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติป้องกันสัจจรโรค |
| 5. ภาษีสุกรและค่าอาชญาบัตร | เก็บจาก โรงฆ่าสัตว์เป็นค่าธรรมเนียมในการตรวจโรค ⁸⁵ |

⁸² สจข. ร.5 ม.2.11/11 เรื่อง รายงานประชุมเทศบาล ร.ศ. 125.

⁸³ เรื่องเดียวกัน.

⁸⁴ สจข. ร.5 ม.2.11/11 เรื่องรายงานประชุมเทศบาลทางกระทรวงมหาดไทย (9 ก.ย. 123-23 พ.ย. 127).

⁸⁵ ข้อมูลในส่วนนี้แทรกอยู่ในประกาศจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง และประกาศเกี่ยวกับเงินค่าภาษีสำหรับบำรุงสุขาภิบาล ซึ่งสุขาภิบาลแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน อีกทั้งมีการเพิ่มเติมแก้ไขหลายครั้งตลอดช่วงสมบูรณาญาสิทธิราชย์

รายละเอียดโปรดดู ประกาศจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ตั้งแต่ พ.ศ. 2451-2475.

การดำเนินงานสุขาภิบาลหัวเมืองในระยะแรกยังคงมีปัญหาอยู่บ้าง ด้วยความเข้าใจในการ
สุขาภิบาลยังมีไม่ทั่วถึงกัน ดังพระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความว่า

“อีกเรื่องหนึ่งนั้นให้นึกสงสัยไปว่า หัวเมืองทั้งปวงจะหลงเรื่องโคมไฟ
จุดตามทางมากจนเลขรักมากปนเสาชง ที่แท้หัวเมืองนอกๆ เช่นนั้น การไป
มาในเวลากลางคืนไม่มีใครจะมี พอพลบค่ำก็เข้านอนเรียบหมด การจุดโคมไฟ
ตามถนนไม่สู้เป็นสำคัญอะไรมาก เหมือนอย่างเมืองฝรั่งที่บ้านนอกออกนา
ถนนบางเพียง 20 – 30 เส้น บ้านเรือนติดกันก็มีไฟในถนน 3 ดวง 4 ดวง
เท่านั้น บางที่ก็ไม่มีเพราะพลบค่ำก็เข้านอนอย่างเมืองเราเอง มีโคมแต่ที่
โรงหม้อ ไปลิสา ซึ่งต้องใช้เวลากลางคืน สังเกตดูตามหัวเมืองที่มีโคมบอก
จัดการถนนตลอดจนสุขาภิบาลสมุทรสาคร เป็นห่วงบ่วงโยด้วยไฟตามถนน
มากนัก เรี่ยรายเงินมากก็มักไปซื้อน้ำมันจุดตะเกียงบูชาเทวดาตามถนนเสียมาก
เหตุด้วยด่าเสนาในเรื่องโคมไฟไปจากกรุงเทพฯ ถ้าคิดเดือนให้คิดใช้แค่เฉพาะ
ที่ควรไว้เป็นประ โยชน์ดูเหมือนจะ ให้เงินไปใช้การอื่นอีก ข้อสำคัญของการ
สุขาภิบาลควรถือเอาท่อไชน้ำ ธารางน้ำเป็นสำคัญอย่างหนึ่ง ชำระขยะมูลฝอย
อย่างหนึ่ง ทำถนนให้แข็งอย่างน่าฝนต้องให้เอาอิฐวางเป็น สพานเดิน กีดหา
น้ำบริ โภคให้แก่ราษฎร นี่เป็นหลักของการสุขาภิบาลยิ่งกว่าอย่างอื่น”⁶⁶

ต่อมาภายหลัง สุขาภิบาลต่างๆ จึงได้ดำเนินงานสอดคล้องกับพระราชดำริยิ่งขึ้น โดยเฉพาะ
สุขาภิบาลที่มีรายได้ได้ขยายหน้าที่สุขาภิบาลออกไป เช่น สุขาภิบาลเมืองชลบุรีให้ความช่วยเหลือ
คณะกรรมการตำบลในการหานักเรียนเข้า โรงเรียน สุขาภิบาลเมืองจันทบุรีให้บริการเรือข้ามฟากแก่
นักเรียนโดยไม่คิดค่าโดยสาร⁶⁷ สุขาภิบาลเมืองนครราชสีมาตั้ง โรงพยาบาล 2 แห่งเพื่อป้องกันกาฬโรค
และอหิวาตกโรค⁶⁸ และสุขาภิบาลเมืองภูเก็ตจัดให้มีกองดับเพลิง โรงพยาบาลและตลาด⁶⁹ เป็นต้น

⁶⁶ สจข. เอกสารพระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ภาคที่ 1 ตอน 2 การสุขาภิบาล).

⁶⁷ สจข. ร. 5 ม. 12. 2/3 เรื่อง รายงานสุขาภิบาล (ร.ศ. 128 – 129).

⁶⁸ สจข. ร. 5 ม. 12. 2/15 เรื่อง กรมพระดำรงราชานุภาพประทานกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม วันที่ 14 กรกฎาคม
ร.ศ. 130.

⁶⁹ สจข. ร. 6 ม. 12. 2/7 เรื่อง กรมพระดำรงราชานุภาพทรงบำเพ็ญกุศลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า
เจ้าอยู่หัว วันที่ 5 มีนาคม ร.ศ. 130.

ดังนั้น ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลคามหัวเมือง ร.ศ. 127 การสุขาภิบาลก็ขยายตัวขึ้น หากนับรวมสุขาภิบาลตลาดท่าลอมมีสุขาภิบาลที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลคามหัวเมือง ร.ศ. 127 ทั้งหมด 14 แห่ง แบ่งเป็นสุขาภิบาลเมือง 12 แห่ง ได้แก่

- | | |
|--------------------------------|---|
| 1. สุขาภิบาลเมือง นครราชสีมา | ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 2 ม.ค. ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2452) |
| 2. สุขาภิบาลเมืองจันทบุรี | ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 26 ม.ค. ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2452) |
| 3. สุขาภิบาลเมืองนครศรีธรรมราช | ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 13 ส.ค. ร.ศ. 128 (พ.ศ. 2452) |
| 4. สุขาภิบาลเมืองชลบุรี | ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 6 พ.ค. ร.ศ. 129 (พ.ศ. 2453) |
| 5. สุขาภิบาลเมืองหิซัย | ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 21 พ.ค. ร.ศ. 129 (พ.ศ. 2453) |
| 6. สุขาภิบาลเมืองพระปฐมเจดีย์ | ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 5 ก.พ. ร.ศ. 129 (พ.ศ. 2454) |
| 7. สุขาภิบาลเมืองภูเก็ต | ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 13 ส.ค. ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454) |
| 8. สุขาภิบาลเมืองสงขลา | ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 31 ส.ค. ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454) |
| 9. สุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่ | ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 3 มี.ค. พ.ศ. 2456 (พ.ศ. 2457) |
| 10. สุขาภิบาลเมืองราชบุรี | ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 6 ก.ย. พ.ศ. 2458 (พ.ศ. 2458) |
| 11. สุขาภิบาลเมืองพิษณุโลก | ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 28 ก.ย. พ.ศ. 2458 (พ.ศ. 2458) |
| 12. สุขาภิบาลเมืองนครสวรรค์ | ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 17 พ.ย. พ.ศ. 2458 (พ.ศ. 2458) |

และสุขาภิบาลตำบล 2 แห่ง ได้แก่

- | | |
|--|---|
| 1. สุขาภิบาลตำบลตลาดท่าลอม จ.สมุทรสาคร | ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 18 มี.ค. ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2449) |
| 2. สุขาภิบาลตำบลโพธาราม จ.ราชบุรี | ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 11 ก.ย. พ.ศ. 2458 (พ.ศ. 2458) |

2.2.3 ประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127

ต่อมาภายหลังเมื่อสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพได้กราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2458 แล้ว⁹⁰ มีการปรับเปลี่ยนโยกย้ายกรมกองสุขาภิบาลหัวเมืองจึงถูกโอนย้ายจากกรมปลัดังค์ไปสังกัดกรมพยาบาล⁹¹ ซึ่งเป็นกรมหนึ่งใน

⁹⁰เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), "ประกาศตั้งเสนาบดีที่ปรึกษา และผู้รั้งตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย," ประชุมกฎหมายประจำแคว้น 28: กฎหมาย พ.ศ. 2458 (ม.ป.ท., 2477), หน้า 117-118.

⁹¹เดิมกรมพยาบาลสังกัดในกระทรวงธรรมการ ต่อมาในวันที่ 29 มีนาคม ร.ศ. 127 (ตรงกับ พ.ศ. 2452 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขอพระบรมราชานุญาตโอนกรมพยาบาลมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย ทรงชี้แจงความจำเป็นว่า

กระทรวงมหาดไทย ด้วยเหตุผลว่า งานของกรมพยาบาลเป็นงานสำคัญสมควรจะบริการให้ทั่วถึง หากได้รายได้ที่เหลือจ่ายจากการสุขาภิบาลย่อมจะช่วยให้งานของกรมพยาบาลเจริญยิ่งขึ้น⁹² เมื่อกรมพยาบาลได้รวมเอางานสุขาภิบาลเข้าไว้ จึงมีหน้าที่ดังนี้⁹³

1. ให้มีแพทย์มียาประจำไว้สำหรับรักษาพยาบาล โรคภัยธรรมดาและป้องกันโรคระบาดเป็นครั้งคราว
2. ให้มีการถ่ายเทคือ เวียงและของโสโครก
3. ให้มีที่เก็บที่ขังน้ำไว้บริโภค
4. ให้มีเครื่องสูบน้ำไว้ป้องกันอัคคีภัย
5. ให้มีตำรวจภูธรไว้รักษาความเรียบร้อย
6. ให้มีการเล่าเรียนคือ โรงเรียนประชาบาล
7. ให้มีการทำถนนหนทาง
8. ให้มีการจุด โคมไฟ

และเนื่องจากงานของกรมพยาบาลได้ปรับเปลี่ยนไปมาก ดังนั้น ในวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2459 เจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จึงกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ

“ที่จริงการป้องกันแลรักษาไข้เจ็บของราษฎร หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่าการทำให้จำนวนคนตายน้อยลงเป็นการสำคัญของบ้านเมืองอย่างหนึ่ง จึงได้ทรงมีพระราชดำริและพระราชประสงค์มาเสมอ ปัญหาที่แต่จะจัดการอย่างไรให้ได้ผลดีที่สุด แลเปลี่ยนน้อยที่สุดที่จะเป็นไปได้ เมื่อคิดดูในทางนี้เห็นด้วยเกล้าฯ ว่า ในเวลานี้เครื่องมือสำหรับทำกรทั้งปวงในเรื่องนี้อยู่ในกระทรวงมหาดไทยแล้วทั้งสิ้น ที่ยังอยู่ในกระทรวงธรรมการแต่โรงทำหนองฝักกับโรงผสมยาสองอย่างเท่านั้น ถ้ายกการสองอย่างนี้มาขึ้นในกระทรวงมหาดไทย ให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบจัดการป้องกันแลรักษาไข้เจ็บตามหัวเมือง นอกจากมณฑลกรุงเทพฯ อย่างเดียวกับที่กระทรวงนครบาลได้จัดการอยู่ในมณฑลกรุงเทพฯ จะได้ผลดี แลบางทีจะเปลืองพระราชทรัพย์น้อยกว่าอย่างทุกวันนี้ด้วยที่คาดว่าจะได้ผลดีนั้น เพราะจะไม่ต้องตกเดือนรังโรคเหตุจกั้วกั้วกันหลายกระทรวง จักสำเร็จแก่คนชาติได้ทีเดียวนั้นเป็นข้อสำคัญ”

ตจช. ร.5 ม.2.11/11 เรื่อง รายงานประชุมเทศาภิบาล (ร.ศ. 123 – 127).

⁹²ตจช. ร.6 ม.12.2/18 เรื่อง พระยามหาอำมาตยาธิบดีกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 20 สิงหาคม 2458.

⁹³ตจช. ร.6 ม.1/21 เรื่อง ความเห็นจัตราราชการกระทรวงมหาดไทย (22 เมษายน 2456-19 ธันวาคม 2459).

พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวขอพระบรมราชานุญาตเปลี่ยนชื่อจาก “กรมพยาบาล” เป็น “กรมประชาภิบาล”⁹⁴ และยกงานสุขาภิบาลหัวเมืองยกขึ้นเป็น “กองบูรณาภิบาล”⁹⁵

⁹⁴“ราชการในหน้าที่กรมประชาภิบาลนี้ แยกออกได้เป็น 4 พวกคือ

1. ควบคุมการ แลรักษาสมบัติของแผ่นดินเฉพาะในกรมนี้ กับให้ความศึกษาแก่ราษฎรโดยวิธีต่างๆ ในทางสุขาภิบาล

2. จัดการ ปูรงแลตั้งแต่งบรรดาเมืองแลท้องที่ เพื่อคุ้มอันตรายแก่ชีวิต แลทรัพย์สินสมบัติ และเพื่อทวีความสุขแลความสะดวกของประชาชน โดยควบคุมการแผนผัง การนวรรกรรม การประปาแลการบูรณาภิบาลอื่นๆ ในเมืองแลท้องที่เหล่านั้น

3. บำรุงความสุขของประชาชน โดยรวบรวมหลักถานเรื่องความเกิด ความตาย แลโรคต่างๆ แลวินิจฉัยเหตุการณ์แลปัญหาซึ่งเกี่ยวเนื่องด้วยโรคภัยทั้งปวง จัดการป้องกันรักษาโรคระบาดแลพยายามหาทางที่จะตัดทอนมรดกของทารกในหัวเมืองตามแต่จะทำได้

4. หาซื้อ หรือหาขายแลเครื่องพยาบาลให้แก่กระทรวงทบวงกรม กับโรงพยาบาล แลโอสถสถานตามหัวเมือง และทดลองสรรพคุณยาในที่ในประเทศ เพื่อใช้ยาเหล่านั้นแทนยาต่างประเทศ แลเพื่อจะได้เรียบเรียงผลแห่งการชันสูตรนั้นขึ้นเป็นตำราสืบไป จัดตั้งแลบำรุงโอสถสถานโรงพยาบาลตามหัวเมือง กับรักษาคนที่ถูกพิษสุนัขบ้าแลเวชชนปาสตุรสภาพรุงเทศฯ ทำเชื้อป้องกันแลรักษาโรคสำหรับจำหน่ายในกรุงแลหัวเมือง ชันสูตรทดลองเชื้อโรค (แบคเตเรีย) แล โลหิตเพื่อประกอบกับการทำนายอาการของแพทย์หลวง แลแพทย์เขลยศักดิ์ทั่วไป”

เรื่องเดียวกัน

“กองบูรณาภิบาล ประกอบด้วย

“(1) เหนกอำนาจการ มีตำแหน่งผู้อำนวยการ 1 ผู้ช่วยผู้อำนวยการ 1 สารวัตรบูรณาภิบาล 1 มีหน้าที่ปกครอง ควบคุม บรวรทัภกหลักถาน แนะนำแลได้คอบในการจัดตั้งแลดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง แลพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องด้วยการเช่นนี้

(2) เหนกแผนผังแลก่อสร้าง มีตำแหน่งอำนาจการ 1 นายช่างก่อสร้าง 1 มีหน้าที่ควบคุมดูแลแนะนำในการโยธา แลนวรรกรรมต่างๆ เช่น วางเขตรัณน และระดับพื้นดิน การประปา คลาด แลโรงเรียนที่จะใช้เป็นสาธารณประ โยชน์”

เรื่องเดียวกัน

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2461 มีประกาศรวมกระทรวงนครบาลเข้ากับกระทรวงมหาดไทย ในกรณีนี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2461 ให้ตั้งกรมสาธารณสุขขึ้นด้วย ดังข้อความตอนหนึ่งว่า

“มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าสั่งว่า การสุขาภิบาลพเนก ป้องกันความป่วยไข้ให้ความสุขแก่ประชาชน” คือ (Public Health) ซึ่งบัดนี้ ยังแยกกันอยู่ทางกระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทยเป็น 2 ทางนั้น ทรงพระราชดำริเห็นว่า ควรรวมการอันนี้ทำเสียเป็นพเนกเดียว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกการสุขาภิบาลพเนกนี้จากกระทรวงนครบาล มารวมกับกรมประชาภิบาลในกระทรวงมหาดไทย ส่วนการนครภิบาล (Municipality) ของกรุงเทพฯ เช่น ทำสะพานและถนนที่เคยรวมอยู่ในกรมสุขาภิบาลนั้นให้คงไว้ในกระทรวงนครบาลตามเดิม”^๗

จากประกาศรวมกระทรวงนครบาลเข้ากับกระทรวงมหาดไทย ส่งผลให้การสาธารณสุขรวมเข้าเป็นหน่วยงานเดียวกันภายใต้กระทรวงมหาดไทย ขณะเดียวกันก็มิผลให้การจัดการงาน

^๗แผนกป้องกันความป่วยไข้ให้ความสุขแก่ประชาชน ประกอบด้วย

1. การปกครอง และจัดการเกี่ยวแก่โรงพยาบาลต่างๆ ได้แก่

โรงพยาบาลกลาง

โรงพยาบาลบางรัก

โรงพยาบาลคนเสียจริต

โรงพยาบาลโรคคุดคู้

2. ที่ทำการตรวจหาเชื้อโรคต่างๆ

ตรวจและป้องกัน โรคไข้ทรพิษ

ตรวจและป้องกัน โรคคอตีบโรคไอ

ตรวจและป้องกัน โรคกาฬโรค รวมทั้งการทำลายสัตว์ร้ายต่างๆ

การตรวจศพ

การตรวจและป้องกัน โรคร้ายทางทะเล

สงข. ร.6 น. 7.1/41 เรื่อง ให้โอนกองแพทย์สุขาภิบาลไปขึ้นกรมสาธารณสุข และเปลี่ยนนามกรมสุขาภิบาลเป็นกรมนคราทร กองช่างก่อสร้างเป็นกองสถาปัตยกรรม วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2468.

^๗“ประกาศตั้งกรมสาธารณสุขและตั้งอธิบดีกรมสาธารณสุข,” ราชกิจจานุเบกษา 35 (8 ธันวาคม 2461): 302-303.

สาธารณสุขเริ่มเกิดระบบระเบียบ และสามารถจัดการครอบคลุมทั่วพระราชอาณาจักรเป็นแบบแผนเดียวกัน

ลักษณะการรวบรวมงานเกี่ยวกับสุขภาพเข้ามาไว้ในหน่วยงานเดียวกัน ดังกล่าวมาข้างต้น ส่งผลให้รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นช่วงที่งานสาธารณสุขพัฒนาไปมาก ในอดีตเมื่อครั้งรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว งานด้านสุขภาพอนามัยไม่ได้มีระบบในการจัดการ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การตั้งสถานที่พยาบาลผู้ป่วยมักจะตั้งขึ้นเป็นการชั่วคราวตามการระบาดของโรค ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ยังคงเป็นอยู่ในคอนต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อมา เนื่องจากการสิ้นพระชนม์ของสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้าศิริราชกกุธภัณฑ์ ส่งผลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมี โรงพยาบาลที่ตั้งอยู่ถาวรไม่ขยับเล็กไปเมื่อโรคระบาดสงบลงอย่างที่แล้วๆ มา ดังนั้น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดสร้างโรงพยาบาลศิริราชขึ้นในปี พ.ศ. 2429 ซึ่งแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2431⁹⁸ ในปีเดียวกันนั่นเอง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมพยาบาลขึ้นดูแลการพยาบาลและ โรงพยาบาล ด้วยทรงเห็นว่า “การ โรงพยาบาลซึ่งคอมมิคตีได้จัดการให้เจริญขึ้นได้ถึงกาลเวลาบัดนี้ เป็นที่คอมมิคตีได้จัดบริบูรณ์ ตามพระราชประสงค์แล้ว สมควรที่จะตั้งเป็นกรมพยาบาลขึ้นกรมหนึ่ง มีพนักงานบังคับบัญชาต่อไป”⁹⁹

ตั้งแต่ตั้งกรมพยาบาลขึ้น จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2448 ผลการดำเนินงานของกรมพยาบาลไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ด้วยการดำเนินการบางอย่างล้มเหลว เช่น โอสถศาลา ซึ่งดำเนินงานขาดทุนและขยับเล็กไปในปี พ.ศ. 2445 ส่วน โรงเรียนแพทยากร ไม่สามารถผลิตแพทย์ให้เพียงพอกับความต้องการในขณะนั้นได้¹⁰⁰ นอกจากนี้ยังมีอีกหลายโครงการที่คิดจะทำแต่ไม่สามารถทำได้¹⁰¹ ความสนใจของรัฐในการสร้างโรงพยาบาลในช่วงแรกนี้ จำเพาะอยู่แค่ในปริมณฑลกรุงเทพฯ

⁹⁸ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, “เรื่องตั้ง โรงพยาบาล,” นิทานโบราณคดี, หน้า 163-181.

⁹⁹ สมบัติ จำปา, ประวัติความเป็นมาของอดีตถึงปัจจุบัน กระทรวง ทบวง กรมในประเทศไทย, หน้า 202.

¹⁰⁰ นายแพทย์วิกเตอร์ จี. ไฮเซอร์ ได้เคยกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า โรงเรียนแพทยากรเป็น “โรงเรียนที่เลว”

รายละเอียดโปรดดู วิกเตอร์ จี. ไฮเซอร์, “พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ กับวิกเตอร์ ไฮเซอร์,” ในเฉลิมพระเกียรติพลเอก พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาจันทนเรนทร, แปลโดย อวย เกตุสิงห์, พิมพ์เป็นที่ระลึกในการเสด็จพระราชดำเนินเปิดพระรูปอนุสาวรีย์ ณ กระทรวงสาธารณสุข (กรุงเทพฯ: ไทยเชมม, 2509), หน้า 123-124.

¹⁰¹ ยูดี คปนิยากร, “วิวัฒนาการทางการแพทย์ไทยตั้งแต่สมัยเริ่มต้นจนถึงสิ้นสุริยราชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” หน้า 294.

เท่านั้น เพราะเมื่อมีการเรียกร้องให้สร้างโรงพยาบาลคามหัวเมือง รัฐบาลก็ไม่ได้แสดงความสนใจ และถือว่าเป็นผลประโยชน์และหน้าที่รับผิดชอบของเอกชนหรือท้องถิ่นที่จัดการเอง¹⁰² ด้วยเหตุนี้ กรมพยาบาลจึงถูกเลิกไปในปี พ.ศ. 2448¹⁰³

จากปัญหาในกรมพยาบาล ทั้งการขาดแคลนงบประมาณและบุคลากรที่มีความรู้ หากกลับมาพิจารณาการจัดการสุขาภิบาลหัวเมืองจะเห็นได้ว่า การจัดการสุขาภิบาลหัวเมืองน่าจะเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้บางส่วน โดยเปรียบเทียบกันแล้ว จะเห็นได้ว่า ในขณะที่กรมพยาบาล มุ่งเน้นการรักษาพยาบาล การสุขาภิบาลกลับเน้นการป้องกันโรคภัย งานสุขาภิบาลจึงใช้งบประมาณน้อยกว่า บุคลากรฝึกหัดได้ง่ายกว่าเนื่องจากงานไม่ซับซ้อนนัก สามารถดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น ซึ่งช่วยตัดปัญหาการจ้างแพทย์สมัยใหม่ไปดำเนินการคามหัวเมืองซึ่งมีค่าจ้างสูง และไม่สามารถผลิตให้เพียงพอกับความต้องการได้ ฯลฯ แม้ว่าประสิทธิภาพของการสุขาภิบาลจะต่ำกว่าการมีแพทย์สมัยใหม่ประจำ¹⁰⁴ เนื่องจากมุ่งเน้นการป้องกันโรคอย่างง่าย ๆ แต่ประหยัดงบประมาณและบุคลากรกว่ามาก ยิ่งพิจารณาถึงว่า สุขาภิบาลจัดตั้งขึ้นภายหลังกรมพยาบาล ข้อปัญหาในการดำเนินงานของกรมพยาบาลจึงน่าจะเป็นฐานในการจัดสุขาภิบาลขึ้นในเขตหัวเมือง

อย่างไรก็ดี ปัญหา โรคภัยยังคงเป็นปัญหาที่มีความสำคัญ เพราะหากราษฎรเจ็บป่วยและเสียชีวิตลงก่อนวัยอันควรย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศชาติอย่างมาก ในหนังสือจดหมายเหตุทางการแพทย์กล่าวว่า “ประเทศสยามเรามีดินแดนกว้างใหญ่ มิได้เพิ่มหาอาณาบางแห่ง แต่เหตุไฉนเรายังไม่มีกำลังเท่าเทียมเขาเล่า คอบว่าเพราะจำนวนพลเมืองของเรายังน้อยนัก ยิ่งขึ้นเด็กด้วยแล้ว นับว่าได้ครึ่งเสียครึ่งหรือตายมากกว่ารอดไปเสียอีก จำนวนพลเมืองของเราจึงไม่งอก”¹⁰⁵ การสูญเสียประชากรนำมาซึ่งผลเสียหลายประการ ทั้งไม่มีกำลังป้องกันประเทศ ดังที่สมเด็จพระมหาสมณเจ้า

¹⁰² ทวีศักดิ์ เผือกสม, “รัฐเวชกรรม (Medicalized State): จากโรงพยาบาลสู่สาธารณสุขมูลฐาน,” รัฐศาสตร์สาร 24,1 (2546): 209.

¹⁰³ กรมพยาบาลได้รับพระบรมราชานุญาตให้ตั้งขึ้นใหม่ ในปี ร.ศ. 131 โดยรวมงานในกรมพล่ากัณฑ์ กองโอสถศาลาของรัฐบาล กองท่าพันธุหนองผี กองบังคับบัญชาแพทย์หัวเมือง กองแพทย์ป้องกันโรคและปลูกฝี และการควบคุมสุขาภิบาลเมืองมาอยู่ในกรมพยาบาล

สมบัติ จำปา, ประวัติความเป็นมาของคีตฉิ่งปัจจุบัน กระทรวง ทบวง กรมในประเทศไทย, หน้า 205.

¹⁰⁴ ตำแหน่งแพทย์ประจำตำบล ซึ่งเป็นหนึ่งกรรมการสุขาภิบาลหัวเมืองส่วนใหญ่มักเป็น “หมอเขลยศักดิ์” หรือ “หมอชาวบ้าน” ที่มีความรู้ทางการแพทย์แผนไทย ซึ่งต่างจากแพทย์สุขาภิบาลกรุงเทพฯ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นแพทย์แผนตะวันตก

¹⁰⁵ จดหมายเหตุทางการแพทย์ 1 (สิงหาคม 2461): 95, อ้างถึงใน สุวีริศน์ สวัสดิ์, “บทบาทของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาชัยนาทนเรนทรต่อการแพทย์และการสาธารณสุข (พ.ศ. 2456-2468),” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท บัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 110.

กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ทรงพระนิพนธ์ว่า “... แม้ถึงพวกราษฎรก็เหมือนกัน ถ้าตายไปคนหนึ่ง ก็ไม่สู้กระไรนัก แต่ตายไปมากบ้านเมืองก็เจ็บเหงา ไม่อาจจะป้องกันอันตรายภายในภายนอกได้”¹⁰⁶ นอกจากนี้คนยังเป็นรากฐานของความเจริญ โดยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัชวาทนเรนทร อธิบศกรมสาธารณสุข ทรงปาฐกถาถึงประเด็นนี้ไว้ เมื่อวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2467 ความว่า

“ความเจริญของบ้านเมืองต้องอาศัยสิ่งหนึ่งเป็นปัจจัยสำคัญ สิ่งนี้คือคน, บ้านเมืองเจริญได้เพราะคนเท่านั้น, การป้องกันบ้านเมือง, การเพาะปลูก การค้าและอะไรทั้งสิ้นต้องมีคนทำ, บ้านเมืองจึงยั่งยืนและมั่นคง, ประเทศที่มีพลเมืองน้อยในอาณาเขตกว้างขวาง จะสู้ประเทศที่มีพลเมืองมากในอาณาเขตที่แคบ ไม่ได้เป็นอันตราย, กำแพงของเมืองอยู่ที่พลเมือง, แต่ถือเอาจำนวนเป็นเกณฑ์เท่านั้นไม่ได้, ถึงแม้จะมีคนมาก แต่คนไม่แข็งแรง มีโรคมก, ก็ใช้ไม่ได้ ต้องมีทั้งมากและแข็งแรงด้วย, จึงเป็นกำลังของเมืองจริง, ก็การประเพณีใดเล่า ที่จะทำให้พลเมืองมากขึ้น และแข็งแรง ก็คือการสาธารณสุขนั่นเอง เพราะฉะนั้นข้าพเจ้าเห็นว่าการสาธารณสุขเป็นการสำคัญยิ่งกว่าอื่น”¹⁰⁷

การที่ประชาชนต้องเสียชีวิตจากโรคภัยจึงเป็นการขัดขวางต่อความมั่นคงและเจริญรุ่งเรืองของประเทศ รัฐบาลเองก็ตระหนักถึงปัญหานี้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น ในการประชุมเทศบาลบาลได้มีการหารือถึงความสำคัญของการป้องกันโรค ความว่า

“การจัดการ โดยความมุ่งหมายป้องกัน ไม่ให้คนตายมากเกินไป ข้อนี้เป็นข้อสำคัญ เมืองไทยเรามีอาณาเขตกว้างขวาง แต่มีคนน้อย ย่อมเป็นที่ทราบอยู่แล้วทั่วกันว่า ถ้าจะมีคนสักอีกห้าเท่าหรือหกเท่าของเดี๋ยวนี้ ก็ยังจะมีที่พอกันอยู่ไม่อัคค ความเจริญของบ้านเมืองต้องอาศัยพลเมืองในการทุกอย่าง กำแพงบ้านเมืองฝ่ายทหาร ถ้ามีพลเมืองมากทหารก็ยิ่งมากขึ้น กำแพงฝ่ายโรคภัยของบ้านเมือง ถ้าคนมากการทำไร่นาค้าขาย และกิจการที่จะเกิดโรคภัยก็ย่อมมากมีทวีขึ้น กำลังรัฐบาลที่จะจัดการทะนุบำรุงบ้านเมือง ซึ่งต้องอาศัยเก็บ

¹⁰⁶ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, รัชชะทงสมเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ เสด็จตรวจการ คณะสงฆ์มณฑลฝ่ายเหนือ พ.ศ. 2457 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2504), หน้า 76, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

¹⁰⁷ สมเด็จพระราชชนนันทนเรนทร, “ปาฐกถาเรื่อง “การสาธารณสุขคืออะไร,” ใน เฉลิมพระเกียรติ พลเอกสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาชัยนาทนเรนทร, หน้า 57.

ภาษีอากร เมื่อคนมีเงินมาก เงินภาษีอากร ก็ย่อมจะเกิดมีมากขึ้นเป็นธรรมดา ด้วยเหล่านี้จึงเห็นว่าจำนวนพลเมืองเป็นสิ่งสำคัญแก่ทางบ้านเมืองมาก จะทำอย่างไรให้พลเมืองของเรามีมากขึ้น”¹⁰⁸

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า กลุ่มชนชั้นนำเริ่มให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัญหาสุขภาพอนามัยของประชาชนเพิ่มมากขึ้น ในช่วงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ชนชั้นนำสยามเริ่มเกิดแนวความคิดแบบใหม่กับการปกครองราษฎร ดังที่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพได้มีพระคำรัสว่า “การปกครองแบบใหม่ต้องบำรุงความสุขประชาชน” ซึ่งความสุขนี้แต่เดิมเป็นเพียงความสุขที่เกิดจากความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากโจรผู้ร้าย แต่ความสุขตามคติใหม่นี้กินความหมายกว้างกว่าเดิม เพราะนอกจากจะรวมเอาความหมายเดิมเข้าไว้แล้ว ยังได้รวมแนวความคิดและการอธิบายแบบใหม่เข้าไว้ด้วย ดังที่อาร์ ดับยู เมนเคิลสัน อธิบายไว้ในคำชี้แจงการสาธารณสุขว่า

“การบำรุงความสุขของประชาชนคืออะไร คนธรรมดาโดยมากยังมีความเข้าใจผิด เข้าใจว่าหน้าที่ของรัฐบาลคือจัดการนี้เอง สุขภาพของประชาชนไม่ใช่ความสุขสำราญของรัฐบาล เปนความปราศจากไข้เจ็บของประชาชนทั่วไป และบุคคลหนึ่งก็เปนส่วนหนึ่งของประชาชน เพราะฉะนั้นหน้าที่ของคนทุกคนที่จะต้องทำหน้าที่ของคนในการบำรุงความสุขของประชาชนทั่วไป แต่ก็ไม่ทำ เพราะเหตุที่มีประชาชนจึงต้องมีการบำรุงความสุขของประชาชนกล่าวคือ คนเราเทถึงขยะมูลฝอยสิ่งโสโครกลงในถนนหนทางไม่รักษาบ้านช่องให้สะอาด หนูที่ติดเชื้อกาฬโรคอาศัยอยู่ได้ กินน้ำคลองที่โสโครกเกิดเปนอหิวาตกะ โรคคาง ขอมให้เกิดมีขุมในคุ่มน้ำที่ไม่มีฝาปิดทำให้ไข่จับสัน (แมลงเห็บ) เกิดแพร่หลายไป รัฐบาลบังคับใช้อำนาจบังคับให้ประชาชนรักษาความสะอาดไม่ได้ ถึงดังนั้นก็ดีถ้าประชาชนเปนเหตุให้เกิดโรคขึ้นในหมู่ประชานั้นแล้วก็โทษเอารัฐบาล

ทั้งนี้หมายความว่า การบำรุงความสุขสำราญของประชาชนนั้นจะจัดทำไม่ได้เว้นแต่ประชาชนจะช่วยจัดทำ ถ้าเจ้าบ้านทุกบ้านจะรักษาบ้านและบริเวณบ้านให้สะอาด ไม่เททิ้งขยะ มูลฝอยของโสโครกลงในถนนแล้ว ก็จะทำให้

¹⁰⁸ ศข. ร.5ม.2.11/14 เรื่อง รายงานประชุมเทศาภิบาล ทนถกรรมกร วันที่ 12 กันยายน ร.ศ.125, อ้างถึงใน ยุติ ดปนิยากร, “วิวัฒนาการทางการแพทย์ไทยตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” หน้า 136-137.

จำนวนคนตายลดน้อยลงได้อีกเท่าหนึ่ง กล่าวคือ ใน 1000 คนตาย 30 คน จะลดลงตายประมาณ 15 คน แต่ตัวเจ้าของบ้านเท็กซัสเสียชีวิต เกือบครึ่งไม่ทำหน้าที่ซึ่งเป็นส่วนของคนแล้วก็ผู้ตั้งคนหวังไว้ว่า คนอาจจะเป็นคนหนึ่งในจำนวน 30 คนใน 1000 คนที่ตายทุกปี”¹⁰⁹

จากข้อความข้างต้น พิจารณาได้ว่า การที่รัฐหันมาให้ความสำคัญกับความเจ็บป่วยของประชาชนมากขึ้น ส่วนหนึ่งอาจสัมพันธ์กับการที่ประชาชนได้เปลี่ยนฐานะมาเป็นพลเมืองของรัฐ ดังที่สายชล วรรณรัตน์ อธิบายว่า คติเกี่ยวกับรัฐเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ประชาชนเริ่มมีส่วนร่วมต่อการบริหารประเทศ พระมหากษัตริย์ทรงเริ่มมีความสัมพันธ์กับประชาชนโดยตรง และพลเมืองเริ่มมีฐานะเป็นพลเมืองของรัฐ¹¹⁰ ในแง่นี้ หากพิจารณาจากข้อความของอาร์ คับยู เมนเคสสัน การที่ประชาชนต้องรับผิดชอบต่อตนเองย่อมเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อประเทศ ประชาชนจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของประเทศด้วย อีกด้านหนึ่ง สุวีริศน์ สวัสดิ์มองว่า “แนวความคิดทางมนุษยธรรมของชนชั้นสูงที่มีต่อประชาชนก็เป็นปัจจัยอีกประการหนึ่งของการนำไปสู่การตั้งการแพทย์และการศึกษาแพทย์ และการสาธารณสุขในสังคม โดยการเห็นคุณค่าของชีวิตมนุษย์เพิ่มมากขึ้นพร้อมกับพระพุทธศาสนาแนวมนุษยนิยม ได้มีพลังขึ้นในหมู่ชนชั้นนำ”¹¹¹ การปรับเปลี่ยนความคิดของรัฐที่มีต่อประชาชน หากมองไปในบริบทของอดีต เนื่องจากการปกครองสยามพื้นที่ที่มีมากกว่าคนกิจกรรมในการแสวงหาแรงงานทางหนึ่งก็คือ การตีชิง ย้อนไปในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ยังคงมีการตีชิงพวกข่าในจำปาศักดิ์ แต่เมื่อยุโรปเข้ามาเป็นเจ้าของอาณานิคม การสงครามและการตีชิงไม่อาจทำได้ และอาจประคบด้วยเรื่องมนุษยธรรมความควรไม่ควร ดังความเห็นของสุวีริศน์ สวัสดิ์ ในสภาวะดังกล่าวรัฐไม่สามารถแสวงหาคนในฐานะฐานทางเศรษฐกิจและฐานทางอำนาจจากภายนอกได้ ในจุดนี้เมื่อประคบกับคติในการสร้าง “ความศิวิไลซ์” ในกลุ่มชนชั้นรุ่นใหม่จึงอาจเป็นส่วนหนึ่งซึ่งทำให้รัฐต้องหันมาพุ่มพุกของคนมากยิ่งขึ้น

¹⁰⁹ อาร์ คับยู เมนเคสสัน, *คำชี้แจงการสาธารณสุข, แจกในงานพระราชทานเพลิงศพ อำมาตย์เอก พระยาศุภนทรหิมล (เจ้า วสุวัต) ณ วัดสัมพันธวงศ์ วันที่ 21 พฤศจิกายน พระพุทธศักราช 2465 (ม.ป.ท., ม.ป.ป.)*, หน้า 55-56.

¹¹⁰ สายชล วรรณรัตน์, “ผลกระทบของหมอบลัดเลย์ต่อสังคมไทย,” ใน *เอกสารทรงวิชาการเพื่อประกอบการสัมมนา หมอบลัดเลย์กับสังคมไทย* (กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และโครงการไทยศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 2.

¹¹¹ สุวีริศน์ สวัสดิ์, “บทบาทของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาชัยนาทนเรนทรต่อการแพทย์และการสาธารณสุข (พ.ศ. 2456-2468),” หน้า 126.

และด้วยความสำคัญของการสาธารณสุขดังกล่าวมาข้างต้น พระบรมราโชบายในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงให้ความสำคัญกับการสาธารณสุขเป็นสำคัญ โดยทรงมุ่งเน้นจัดวางการสาธารณสุขให้เป็นระบบระเบียบ ทั้งในส่วนขององค์กรและการวางมาตรฐานทางวิชาชีพ

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งในนโยบายเกี่ยวกับการสาธารณสุข คือ “ประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127” เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2458 ซึ่งสาระสำคัญ คือ¹¹²

1. ยกเลิกสุขาภิบาลตำบลเปลี่ยนเป็นสุขาภิบาลท้องที่

2. สุขาภิบาลท้องที่มีคณะกรรมการประกอบด้วย นายอำเภอเป็นประธาน โดยตำแหน่ง แพทย์สุขาภิบาล ปลัดอำเภอ และกำนันในเขตท้องที่นั้น

3. กรรมการสุขาภิบาลมีหน้าที่รักษาความสะอาดทุกอย่าง จัดการป้องกัน โรคภัยไข้เจ็บของประชาชน และจดทะเบียนคนเกิดคนตายและทำการทะเบียนทุกอย่างในเขตท้องที่สุขาภิบาลนั้น ออกคำสั่งให้เจ้าบ้านรักษาความสะอาดเรียบร้อย ปฏิบัติหาเรือเพื่อทำงบประมาณรายรับรายจ่ายประจำปีขึ้นต่อผู้ว่าราชการเมือง

สาเหตุสำคัญที่มีการปรับรูปแบบสุขาภิบาลหัวเมืองจากแบบสุขาภิบาลเมืองกับสุขาภิบาลตำบล เป็นสุขาภิบาลเมืองกับสุขาภิบาลท้องที่ก็เนื่องจาก

“การสุขาภิบาลที่ได้จัดมาแล้วนั้น จัดแต่ในที่ประชุมชนมากๆ อย่างที่เรียกว่า มิวนิซิเปอลิตี้ ถึงว่าถ้าหากจะจัดต่อไปแล้ว แม้จะจัดทั่วไปก็ได้ประโยชน์แก่ราษฎรไม่มากนัก เพราะราษฎรในพระราชอาณาจักรแยกย้ายกันอยู่ตามสาขาน้ำและทางหลวงไม่มีใครจะได้อยู่กันเป็นหมู่อย่างใกล้ชิด ถ้าจะจัดการป้องกันรักษา โรคภัยให้ทั่วถึง เห็นด้วยเกล้าฯ ว่า จะต้องวางสุขาภิบาลให้ถึงตามท้องที่ที่มีราษฎรแยกย้ายกันอยู่นั้นจะได้ประโยชน์ทั่วไป ในเวลานี้มีพระราชบัญญัติสำหรับจัดการสุขาภิบาลในท้องที่ที่มีประชุมชนมากอยู่แล้ว เห็นด้วยเกล้าฯ ว่า ควรขยายออกไปในท้องที่กว้างอีกอย่างหนึ่งที่ละอำเภอๆ หรือที่ละเมือง แล้วแต่จะสะดวกแก่การเดินทาง”¹¹³

¹¹²เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), “ประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127,” ประชุมกฎหมายประจำศกเล่ม 28: กฎหมาย พ.ศ. 2458 (พระนคร: โรงพิมพ์เคลิเมนต์, 2477), หน้า 388-390.

¹¹³สจข. ร.6 ม.12.2/8 เรื่อง พระยามหาอำมาตยาธิบดีกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ.2458.

สุขาภิบาลท้องถิ่นจึงมีผลในการขยายการบริการสุขาภิบาลให้ครอบคลุมเขตพื้นที่ซึ่งไม่จำเพาะว่าต้องเป็นเขตที่มีคนอยู่อาศัยอย่างหนาแน่นหรือเขตเมืองเท่านั้น

นอกจากนี้ในการประชุมอุปราชและสมุหเทศาภิบาล ปี พ.ศ. 2461 ที่ประชุมได้มีการเสนอความเห็นที่จะเพิ่มเงื่อนไขในการขอพระบรมราชานุญาตตั้งสุขาภิบาล โดยมีการเสนอว่า

“กำลังทรัพย์ของราษฎรในเขตสุขาภิบาล ก็เป็นของสำคัญเหมือนกัน ถึงแม้ราษฎรจะตั้งบ้านเรือนปนหมวคหมู้อยู่มาก แต่ถ้าการทำมาหาเลี้ยงชีพฝืดเคืองก็ต้องคิดนําคิดหลังให้รอบคอบก่อนเพราะเหตุว่าถ้าผลผลิตล้นท่าลงไป ก็ย่อมยังความไม่นิยมการสุขาภิบาลให้เกิดขึ้นได้เหมือนกัน

การจัดสุขาภิบาลนั้น ในแห่งหนึ่งควรจะมีรายได้ไว้สำหรับบำรุงในปีหนึ่งไม่ต่ำกว่า 5000 บาท จึงจะพอเลี้ยงตัวได้ ถ้ารายได้น้อยแล้วจัดให้มีเพียงโอสถสภา พนมียาและแพทย์สำหรับเกื้อกูลแก่ผู้มีโรคภัยไข้เจ็บ จะดีกว่าจัดเป็นสุขาภิบาล เพราะการสุขาภิบาลนั้น มีรายการจ่ายที่จำต้องเพิ่มขึ้นอีกมาก และเงินภาษีที่จะยกพระราชทานบำรุงสุขาภิบาลก็ดี หรือสุขาภิบาลจะเก็บภาษีอะไรเพิ่มขึ้นอีกก็ดี ทั้งนี้จะต้องปฤกษาให้ได้รับความเห็นชอบของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เสียก่อนด้วย เพราะฉะนั้นการ สุขาภิบาลที่จะจัดต่อไป จึงต้องพิจารณาให้ได้เหมาะทั้งท้องที่ๆ ราษฎรในที่นั้น ได้ตั้งถิ่นฐานปนหมวคหมู่ และกำลังทรัพย์ของราษฎรในที่นั้น ไม่ฝืดเคืองพอจะเสียภาษีอากรได้ด้วยดี มีรายได้พอที่จะจัดการดังกล่าวมาแล้ว จึงจะขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลในที่นั้นๆ ความประสงค์อันนี้ก็เพื่อจะให้สุขาภิบาลที่ได้ตั้งขึ้นแล้วตั้งอยู่ถาวรต่อไป”¹⁴

เงื่อนไขที่เพิ่มเติมขึ้นมาปรากฏต่อมาว่า ได้ก่อให้เกิดปัญหาตามมา เพราะ การกำหนดรายได้ขั้นต่ำของสุขาภิบาลให้ไม่น้อยกว่า 5,000 บาท ทำให้หลายท้องถิ่นไม่สามารถตั้งสุขาภิบาลได้ โดยเฉพาะชุมชนเล็ก เช่น ตลาดตามตำบลหมู่บ้าน ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการดูแลไม่ให้สกปรก โสโครก เช่นกัน จึงมีการตั้ง “สุขาภิบาลทดลอง” โดยอาศัยการเรียรายเงินเพื่อใช้จ่ายในกิจการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การเรียรายเป็นประจำเท่ากับเป็นการเก็บภาษีอย่างหนึ่ง “เว้นแต่ว่าภาวะคดอยู่แต่เฉพาะแก่คนใจบุญ ส่วนผู้ที่ไม่เอื้อเพื่อต่อสาธารณประโยชน์นั้น ย่อมพ้นจากหน้าที่ของคนในการบำรุง

¹⁴กระทรวงมหาดไทย, รายงานประชุมอุปราชและสมุหเทศาภิบาล ปีที่ 24 พุทธศักราช 2461 แผนกราชการกระทรวงมหาดไทย (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 8-9.

ทั้งนี้ นับว่ายังไม่สู้เป็นธรรมดา¹¹⁵ กระทรวงมหาดไทยจึงไม่สนับสนุนการตั้งสุขาภิบาลทดลอง ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหามหาโรคระบาดไทยเห็นควรให้ปรับข้อกำหนดรายได้ในท้องที่ขึ้นต่ำจาก 5,000 บาท ลดลงเหลือ 1,000 บาท โดยเห็นว่า หากเป็นดังนี้ก็สามารถตั้งเป็นสุขาภิบาลได้สะดวกขึ้น

แม้ว่า จะได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลคามหัวเมืองแล้ว แต่ในการประชุมสมุหเทศาภิบาลปี พ.ศ. 2459 ปรากฏว่า ที่ประชุมยังคงมีการชี้ถึงปัญหาในการสุขาภิบาล กล่าวคือ

“ตั้งแต่เริ่มใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง รัตน โกสินทรศก 127 มาจนบัดนี้เป็นเวลา 9 ปี มีเมืองแลท้องที่ๆ ในประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลแล้วเพียง 15 แห่ง ที่ไม่ก้าวออกไปได้เท่าที่ควรจะเป็น เพราะเหตุว่า

- 1) ราษฎรยังไม่เข้าใจความประสงค์ของการสุขาภิบาลแจ่มแจ้งจึงไม่สู้นิยม
- 2) วิธีเลือกกรรมการยังไม่สู้ดี จึงยัง ไม่ได้คนที่เหมาะแก่หน้าที่กรรมการ
- 3) สิ่งที่จะต้องจัดตั้งขึ้นก่อน เช่น ให้มีแพทย์, มียา, มีคนรักษาความสะอาด

กลับไปทำทีหลัง สิ่งที่ต้องทำทีหลังได้ประโยชน์น้อยแต่เปลืองเงินมากกลับเอามาทำก่อน เช่น ทำถนนหนทางแลจุดโคมไฟดังนี้เป็นต้น

ทางที่จะแก้ไขข้อบกพร่อง เหล่านี้มีอยู่กล่าวคือ

ก) เมื่อเห็นท้องที่แห่งใดควรจะเป็นสุขาภิบาลได้ จะเป็นท้องที่ประชุมท่าเลหรือชายก็ตาม เป็นหมวดหมู่มีบ้านเรือนตั้งเป็นปึกแผ่นแน่นหนา ก็ตาม เรียกรราษฎรที่อยู่ในท้องที่นั้นมาประชุมชี้แจงให้แลเห็นความเสียหายในสิ่งที่ได้ประสบอยู่ แล้วจึงชี้ผลของการสุขาภิบาลเมื่อตั้งขึ้นแล้ว อาจจะบำบัดแลป้องกันได้อย่างไร ให้แลเห็นทางเสียทางได้จนเป็นที่พอใจดีแล้ว

ข) จึงชี้แจงนำที่กรรมการ ซึ่งถ้าเลือกถูกคนที่ดีแล้วอาจจะช่วยเหลือเป็นปากเสียงแทนผู้ที่อยู่ในท้องที่นั้น ให้ได้รับประโยชน์สมประสงค์ เมื่อความเข้าใจข้อนี้กระจ่างดีแล้ว จึงให้เลือกตั้งกรรมการขึ้นปกครองหาหรือถึงการที่จะจัดตั้งตามหลักที่จะกล่าวต่อไป

- 1) การขยายาล ให้มีแพทย์แลมียา โอสถสภาไว้จำหน่าย
- 2) การรักษาความสะอาด ให้มีคนไว้สำหรับปิดกวาดแลที่สำหรับถ่ายเทขยะมูลฝอย

¹¹⁵“เรื่องสุขาภิบาลทดลองและการเก็บภาษี โรงร้านในท้องที่ซึ่งยังไม่เคยเก็บของกระทรวงมหาดไทย,” รายงานประชุมสมุหเทศาภิบาล ปีที่ 35 พุทธศักราช 2473 (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 335.

- 3) การรักษาความเรียบร้อย ให้มีตำรวจภูธรไว้ป้องกันเหตุการณ์
- 4) การระงับอหังการ ให้มีเครื่องสูบน้ำและเครื่องสำหรับดับเพลิงไว้
- 5) การประปา ให้มีที่ขังน้ำไว้บริโภคน้ำและใช้สอยตามควร
- 6) ความสะดวกคือ ซ่อมแซมถนน สพานและจุดโคมไฟ
- 7) การศึกษา ให้มีโรงเรียนประชาบาลตั้งขึ้น

ทั้งนี้แล้วแต่จะเลือกทำตามกำลังทุนรอนและความต้องการที่จำเป็นให้
เหมาะแก่ท้องที่ แต่อย่างไรก็ดีในข้อ 1-2 ต้องทำก่อนสิ่งอื่น”¹¹⁶

ข้อเสนอข้างต้น ที่ประชุมสมุหเทศาภิบาลรับที่จะแก้ไขพิจารณาตามข้อเสนอนั้นต่อไป จากข้อเสนอดังกล่าวสามารถเห็นได้อย่างชัดเจนถึงแนวโน้มนโยบายที่มุ่งเน้นการสาธารณสุขเป็นหลัก ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชนิยมในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงถือว่า ปัญหาสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่ต้องจัดการดูแลให้ทั่วถึง แตกต่างจากที่เคยเป็นมาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งมุ่งเน้นการสาธารณสุขไปทั่ว ประกอบกับการสาธารณสุขมีความมุ่งหมายในการป้องกันโรคและเสริมสร้างอนามัยของประชาชนส่วนใหญ่ ทั้งนี้ โดยถือหลักว่า “ป้องกันดีกว่าแก้ไข” อันเป็นสากลนิยม อีกทั้ง เป็นช่วงเวลาที่ยุโรปเข้ามาแผ่ดินมีน้อย การใช้งบประมาณเพื่อป้องกันโรคจึงน่าจะ ได้ประโยชน์มากกว่า ขณะที่การบำบัดโรค เช่น การสร้างโรงพยาบาล สุขศาลา (โอสถศาลา) เป็นแค่เพียงสนับสนุนส่งเสริมให้ท้องที่หรือเอกชนจัดสร้างขึ้น¹¹⁷

นับตั้งแต่ประกาศตั้งกรมสาธารณสุข เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2461 ได้เกิดการโยกย้ายหน่วยงานเกี่ยวกับสุขภาพครั้งใหญ่ สุขาภิบาลกรุงเทพฯ (แทนกป้องกันความป่วยไข้) จึงกลายเป็นส่วนหนึ่งของกรมสาธารณสุข ซึ่งในเวลาต่อมาเกิดการสาธารณสุขจึงขยายออกไปสู่การสุขาภิบาลหัวเมือง

ด้วยเหตุนี้ การสาธารณสุขซึ่งมีบทบาทในการดูแลปัญหาสุขภาพของราษฎรส่วนใหญ่ในประเทศ จึงเข้ามาแทนที่บทบาทแต่เดิมของการสุขาภิบาล ซึ่งมุ่งเน้นการจัดการในเขตพื้นที่เมือง

¹¹⁶“เรื่องการบูรณภิบาล,” รายงานประชุมสมุหเทศาภิบาล ปีที่ 22 พระพุทธศักราช 2459 กระทรวงมหาดไทย (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 44-46.

¹¹⁷พระบาราสนราศูร, “ประวัติกระทรวงสาธารณสุข,” ใน อนุสรณ์กระทรวงสาธารณสุขครบรอบ 15 ปี (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อุดมธรรม, 2500), หน้า 11-64, อ้างถึงใน วิชัย โชควิวัฒน์, “ประวัติศาสตร์การปฏิรูปครั้งสำคัญของระบบสุขภาพไทย,” ใน ทรมแดนความรู้และประวัติศาสตร์การแพทย์ไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2545), หน้า 68.

เท่านั้น บทบาทและความสำคัญของสุขาภิบาลจึงเริ่มลบเลือนไป ที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงต้องการให้มี Municipality ขึ้นมาทดแทนสุขาภิบาล ทั้งนี้ทรงเห็นว่า สุขาภิบาลที่เป็นอยู่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป สุขาภิบาลจึงไม่ได้รับการพัฒนาตามแนวพระราชดำริที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงต้องการให้สุขาภิบาลค่อยๆ พัฒนาไปสู่ Municipality ในที่สุด จึงอาจกล่าวได้ว่า สุขาภิบาลเริ่มปรากฏความเสื่อมตั้งแต่สิ้นสุดรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา

เข้าสู่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐบาลของพระองค์ต้องประสบปัญหาหลายๆ ด้าน ด้วยเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้รัฐบาลต้องตัดทอนงบประมาณการใช้จ่ายเงินแผ่นดินลง นอกจากนี้ รัฐบาลยังถูกกดดันจากปัญหาการเมือง โดยเฉพาะความต้องการให้เปลี่ยนรูปแบบทางการเมืองมีมากยิ่งขึ้นจนอาจเป็นอันตรายแก่รัฐบาล และสถาบันพระมหากษัตริย์ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริว่า การให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองจะช่วยผ่อนคลายสถานการณ์ทางการเมืองได้ พระองค์มีพระราชดำริเช่นเดียวกับพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า ควรตั้ง Municipality ขึ้นทดแทนสุขาภิบาล ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีพระราชประสงค์จะจัดการให้มี Municipality ขึ้นใช้ในกรุงเทพฯ เรียกว่า “การประชาภิบาล” โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งกรรมการตรวจการประชาภิบาล (Municipal Commission) ขึ้นในปี พ.ศ. 2470 เพื่อศึกษาและทำรายงานจัดการประชาภิบาลแต่รายงานดังกล่าวไม่ได้รับการตอบสนองมากนัก ต่อมาทรงเห็นควรให้ใช้การประชาภิบาล ครอบคลุมทั้งประเทศ จึงเปลี่ยนชื่อจาก “ประชาภิบาล” เป็น “เทศบาล” ในการนี้ ทรงตั้งกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้น ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้แล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2473 แต่เนื่องจากที่ประชุมเสนาศึกษาค้นคว้ามาก โดยเฉพาะประเด็นที่คนจีนอาจเข้ามาครอบงำเทศบาล ทั้งนี้ สืบเนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าว บทบาทของชาวจีน ไท่หนะเลในสยามมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นการเผยแพร่แนวคิดลัทธิระบอบราชาธิปไตยในประเทศจีนหรือเผยแพร่แนวคิดคอมมิวนิสต์ ซึ่งต่างก็เป็นสิ่งที่ชนชั้นปกครองสยามมองว่า เป็นอันตรายระบอบราชาธิปไตยของสยามด้วยเช่นเดียวกัน การที่คนจีน (รวมถึงลูกจีนที่เกิดในสยาม) ได้มีโอกาสมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงอาจก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ได้ออกใช้กระทันหันมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ในเวลาต่อมา

ท้ายที่สุด เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 แนวนโยบายของรัฐบาลต้องการปรับเปลี่ยนการปกครองให้สอดคล้องกับระบอบรัฐธรรมนูญ จึงได้มีการจัดตั้ง “เทศบาล” ขึ้นในปี พ.ศ. 2476 (ตรงกับ พ.ศ. 2477 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบ

เทศบาล พ.ศ. 2476 เป็นการสิ้นสุดการบังคับใช้กฎหมายสุขาภิบาลที่มีมาในสมัย
สมบูรณาญาสิทธิราชย์

ดังนั้น ตั้งแต่มีประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 ในปี พ.ศ. 2458
จนถึงมีการออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มีการตั้งสุขาภิบาลเพิ่มขึ้น 22 แห่ง
แบ่งเป็นสุขาภิบาลเมือง 14 แห่ง ได้แก่

1. สุขาภิบาลเมืองกรุงเทพฯ	ตั้งขึ้นเมื่อวันที่	25	พ.ศ. พ.ศ. 2459
2. สุขาภิบาลเมืองลพบุรี	ตั้งขึ้นเมื่อวันที่	31	ค.ศ. พ.ศ. 2460
3. สุขาภิบาลเมืองสระบุรี	ตั้งขึ้นเมื่อวันที่	31	ค.ศ. พ.ศ. 2460
4. สุขาภิบาลเมืองนครนายก	ตั้งขึ้นเมื่อวันที่	31	ค.ศ. พ.ศ. 2460
5. สุขาภิบาลเมืองปราจีนบุรี	ตั้งขึ้นเมื่อวันที่	31	ค.ศ. พ.ศ. 2460
6. สุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรี	ตั้งขึ้นเมื่อวันที่	31	ค.ศ. พ.ศ. 2460
7. สุขาภิบาลเมือง ตราด	ตั้งขึ้นเมื่อวันที่	16	ม.ศ. พ.ศ. 2460 (พ.ศ. 2461)
8. สุขาภิบาลเมืองสิงห์บุรี	ตั้งขึ้นเมื่อวันที่	16	ม.ศ. พ.ศ. 2460 (พ.ศ. 2461)
9. สุขาภิบาลเมืองระยอง	ตั้งขึ้นเมื่อวันที่	16	ม.ศ. พ.ศ. 2460 (พ.ศ. 2461)
10. สุขาภิบาลเมืองเพชรบุรี	ตั้งขึ้นเมื่อวันที่	3	ค.ศ. พ.ศ. 2473
11. สุขาภิบาลเมืองสุโขทัยธานี	ตั้งขึ้นเมื่อวันที่	3	ค.ศ. พ.ศ. 2473
12. สุขาภิบาลเมืองสุราษฎร์ธานี	ตั้งขึ้นเมื่อวันที่	19	ช.ศ. พ.ศ. 2473
13. สุขาภิบาลเมืองสุครีดิศค์	ตั้งขึ้นเมื่อวันที่	9	พ.ศ. พ.ศ. 2474
14. สุขาภิบาลเมืองจະเซียงเทร่า	ตั้งขึ้นเมื่อวันที่	18	พ.ย. พ.ศ. 2474

และสุขาภิบาลท้องที่ 8 แห่ง ได้แก่

1. สุขาภิบาลท้องที่อำเภอสองพี่น้อง จ.สุพรรณบุรี	ตั้งขึ้นเมื่อวันที่	12	ค.ศ. พ.ศ. 2459
2. สุขาภิบาลท้องที่ตำบลบ้านโป่ง จ.ราชบุรี	ตั้งขึ้นเมื่อวันที่	15	พ.ย. พ.ศ. 2459
3. สุขาภิบาลท้องที่อำเภอสมุทร จ.สมุทรปราการ	ตั้งขึ้นเมื่อวันที่	20	มิ.ย. พ.ศ. 2460
4. สุขาภิบาลท้องที่อำเภอบางมูลนาค จ.พิจิตร	ตั้งขึ้นเมื่อวันที่	16	ม.ศ. พ.ศ. 2460 (พ.ศ. 2461)
5. สุขาภิบาลท้องที่อำเภอหาดใหญ่ จ.สงขลา	ตั้งขึ้นเมื่อวันที่	25	ก.ศ. พ.ศ. 2471
6. สุขาภิบาลท้องที่อำเภอชุมแสง จ.นครสวรรค์	ตั้งขึ้นเมื่อวันที่	27	พ.ย. พ.ศ. 2473
7. สุขาภิบาลท้องที่อำเภอบ้านเช่า จ.ลพบุรี	ตั้งขึ้นเมื่อวันที่	14	เม.ย. พ.ศ. 2474
8. สุขาภิบาลท้องที่อำเภอหันเหียง จ.ฉะเชิงเทรา	ตั้งขึ้นเมื่อวันที่	29	พ.ศ. พ.ศ. 2474

เมื่อรวมจำนวนสุขาภิบาลหัวเมืองทั้งหมดตลอดช่วงเวลาที่ยังบังคับใช้พระราชบัญญัติ
จัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 มีการตั้งสุขาภิบาลทั้งสิ้น 36 แห่ง แบ่งเป็นสุขาภิบาลเมือง 26
แห่ง สุขาภิบาลท้องที่ 10 แห่ง

การศึกษาในบทนี้ชี้ให้เห็นว่า ภายใต้บริบทที่ชนชั้นปกครองสยามพยายามขับเคลื่อนสังคมไปสู่ความ “ศิวิไลซ์” การเกิดขึ้นของ “สุขาภิบาล” ตามแนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงมีบทบาทในการสร้างความเจริญให้กับ “เมือง” โดยการสร้างระบบสาธารณูปโภค และระบบสาธารณสุข เพื่อให้ทั้ง “เมือง” และ “คน” เจริญควบคู่กันไป อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงของสุขาภิบาลตลอดช่วง พ.ศ. 2440-2476 สะท้อนให้เห็นว่า บทบาทและความสำคัญของสุขาภิบาลสัมพันธ์กับบริบทในช่วงเวลานั้น ดังจะเห็นได้ว่า ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สุขาภิบาลมีบทบาทอย่างมากในการเปลี่ยนรูป “เมือง” ให้มีความทันสมัย โดยเฉพาะในกรณีสุขาภิบาล กรุงเทพฯ

อย่างไรก็ตาม ในรัชกาลต่อมา สุขาภิบาลถูกลดความสำคัญลง สืบเนื่องจากบริบททางการเมืองในขณะนั้นต้องการรูปแบบการปกครองที่ราษฎรสามารถมีส่วนร่วมได้ แต่สุขาภิบาลที่เป็นอยู่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการดังกล่าว ชนชั้นปกครองในขณะนั้นจึงเห็นควรให้มีการปกครองแบบ Municipality ขึ้นทดแทนสุขาภิบาล ด้วยเหตุนี้ บทบาทของสุขาภิบาลจึงลดลงเรื่อยมา กระทั่งถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ในที่สุด

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

สุขาภิบาลกับการปกครองท้องถิ่น

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว บริบททางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปมาก การปกครองที่ใช้มาแต่เดิมไม่สอดคล้องกับยุคสมัย ราชการไม่มีประสิทธิภาพ ขุนนางผู้ใหญ่มีอำนาจมากเกินไป ประกอบกับแรงกดดันจากประเทศมหาอำนาจที่เข้ามามีอำนาจมากขึ้นอยู่ที่ซิดดิกเขตแดนสยาม การปะทะ โดยตรงกับประเทศมหาอำนาจในเรื่องดินแดนทำให้สยามจำเป็นต้องปรับตัว ด้วยเหตุนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีพระราชดำริให้แก้ไขราชการแผ่นดิน โดยมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและหน่วยงานทางการปกครอง มีการตั้งหน่วยงานใหม่ๆ ขึ้นในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกันคือ จัดกระทรวงและเสนาบดี จัดการเทศาภิบาล จัดการปกครองท้องถิ่น จัดการสุขาภิบาล ฯลฯ โดยมากเป็นการทดลองจัด ไปปรับแก้ไปตามลักษณะของการนั้นๆ การปฏิรูปการปกครองดังกล่าวอาจยกต้นแบบที่จัดกันอยู่ในยุโรปหรือประเทศที่เป็นอาณานิคม ด้วยความมุ่งหวังที่จะให้สยามก้าวหน้าทัดเทียมประเทศที่เป็นอารยะ

การศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาล โดยเนื้อหาจะแสดงถึงที่มา และแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นหลักการปกครองที่สำคัญในสมัยสมบูรณ์อาณาจักรราชย์ รวมถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่มีต่อสุขาภิบาล

3.1 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแก้ไขการปกครองแผ่นดิน

กระบวนการนำพาสยามไปสู่การเป็นประเทศที่เจริญก้าวหน้า ซึ่งเริ่มตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลายส่วนของสังคม มีการยกเลิกธรรมเนียมเก่าซึ่งไม่เข้ากับยุคสมัย มีการก่อตั้งและริเริ่มสิ่งใหม่ๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะมีพระราชนิยมในกิจการต่างๆ ซึ่งจะช่วยให้ประเทศเจริญขึ้นทัดเทียมนานาประเทศได้ แต่การปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของประเทศไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่ประการใด ลักษณะดังกล่าวจึงยังคงสืบเนื่องมาจนถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และทั้งที่มีพระราชดำริว่าต้องเปลี่ยนแปลงการปกครองของสยามให้เข้ากับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงไม่สามารถดำเนินการดังพระราชประสงค์ได้ในทันที ดังมีพระราชหัตถเลขาไว้ในหลายๆ ที่ว่า คอนตัน

รัชกาลพระองค์ไม่มีพระราชอำนาจ เพราะอำนาจนั้นตกอยู่กับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์¹ ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ก็สืบเนื่องมาตั้งแต่ก่อนรัชกาลของพระองค์ กล่าวคือ กลุ่มขุนนางชั้นสูงมีอำนาจเหนือกว่าพระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์² กว่าที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะมีพระราชอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการปกครองก็ล่วงเข้าช่วงกลางรัชกาลแล้ว

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชวิจารณ์ การปกครองที่ใช้อยู่เดิมว่าไม่เหมาะสมกับยุคสมัยที่ต้องสร้างความเจริญให้กับประเทศ ด้วยการปกครองสยามแต่เดิม ได้แบ่งเสนาบดีเป็น 6 ตำแหน่ง แบ่งเป็นเสนาบดีจตุสดมภ์ 4 ตำแหน่งว่าการกรมท่า กรมเมือง กรมวังและกรมกรมนา กับเป็นอัครมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่งคือ สมุหนายกและสมุหพระกลาโหม โดยสมุหนายกบังคับกรมฝ่ายพลเรือนทั่วไป ส่วนสมุหพระกลาโหมบังคับฝ่ายทหารทั่วไป ตำแหน่งเสนาบดีทั้ง 2 ตำแหน่งนี้ มีความสำคัญด้วยมีชนเป็นอัครมหาเสนาบดีสูงกว่าเสนาบดีจตุสดมภ์ทั้งสิ้น สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงสันนิษฐานว่า ตำแหน่งอัครมหาเสนาบดี

“ดูเหมือนจะมีหน้าที่ทำนองอย่างเสนาธิการฝ่ายทหารคน 1 ฝ่ายพลเรือนคน 1 เป็นที่ทรงปริกษาราชการ ด้านและราชการฝ่ายทหารเกิดขึ้น สมุหพระกลาโหมก็ได้เป็นประธานที่ประชุมชำระราชการฝ่ายทหารปริกษาข้อราชการนั้น นำมติขึ้นกราบบังคมทูลฯ และเมื่อมีพระราชโองการดำรัสสั่งราชการอันใดด้านการนั้นเป็นฝ่ายทหาร กรมวังผู้ค้นรับสั่งก็หมายบอกมายังกลาโหมฯ หมายสั่งไปยังกรมทหารทั้งปวง ส่วนราชการฝ่ายพลเรือน ก็เป็นหน้าที่ของสมุหนายกมหาคไทยอย่างเดียวกัน การบังคับหัวเมืองมีปรากฏในหนังสือมองสิเออร์เคอลาตูแบร์ ราชทูตฝรั่งเศสแต่งเมื่อครั้งรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์ว่ามหาคไทยบังคับการฝ่ายพลเรือน กลาโหมบังคับการฝ่ายทหารทุกหัวเมือง จึงสันนิษฐานว่าแบบเดิมจะเป็นเช่นนั้น แต่เมื่อภายหลังรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์มา บางทีจะเป็นด้วยหัวเมืองเป็นขอบ

¹โปรดดู พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ วันที่ 8 กรกฎาคม ร.ศ. 112

²ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัคคิตยา กรรณสูต (รวบรวม), “พระบรมราโชวาทในรัชกาลที่ 5 ฉบับที่ 2,” เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ.2417-2477) (กรุงเทพฯ: สถาบันสยามศึกษา สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532), หน้า 62.

³ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัคคิตยา กรรณสูต (รวบรวม), “สงข. 5.5 บ.2/16 เรื่อง พระราชดำรัสตอบความเห็นของคณะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. 1247,” เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

ในรัชกาลสมเด็จพระเพทราชา หรือเป็นด้วยเห็นว่าสังการก้าวก่ายกันนัก จึงเปลี่ยนเป็นให้แบ่งหัวเมืองออกเป็น 2 ภาค หัวเมืองฝ่ายเหนือให้สมุหนายก มหาดไทยบังคับการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน หัวเมืองฝ่ายใต้ก็ให้ สมุหพระกลาโหมบังคับบัญชาเช่นเดียวกัน ครั้นต่อมา (จะเป็นในรัชกาล โทนไม่ทราบแน่) สมุหพระกลาโหมคน 1 มีความผิด โปรดให้เอาหัวเมือง ซึ่งกลาโหมเคยว่ากล่าวนั้น ไปขึ้นในกรมทำคือเสนาบดีพระคลัง มาจนถึง กรุงรัตน โกสินทร์จึง โปรดให้คืนหัวเมืองให้กลาโหม คงให้กรมทำว่าแต่ เหล่าหัวเมืองปากอ่าว หัวเมืองแยกกันขึ้นอยู่ใน 3 กระทรวง³

อย่างไรก็ตาม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระราชดำริว่า

“ก็ไม่เห็นได้ว่าอรรคมหาเสนาธิบดีทั้ง 2 คนนี้ ได้บังคับการทั่วไป ในฝ่ายพลเรือนแลฝ่ายทหารสิทธิ์ขาดดังที่ดั่งขึ้น เปนแต่เหมือนกับสมุหบาญชี ที่จะรวบรวมจำนวนคนฝ่ายพลเรือนคนหนึ่ง ฝ่ายทหารคนหนึ่งเท่านั้น อีก ประการหนึ่ง การซึ่งแบ่งเปนฝ่ายพลเรือนฝ่ายทหารนั้น ถึงว่ากฎหมายจะ รับยกไพร่พลวงฝ่ายทหารแลฝ่ายพลเรือนผิดกันบ้างในที่บางแห่ง แต่การที่ ไซ้ไปทัพจับศึกอันใด ก็ไซ้ทั้งสองฝ่ายเหมือนกันเสมอกัน”⁴

นอกจากนี้ยังทรงเห็นว่า เสนาบดีทั้ง 6 ตำแหน่งนี้

“เมื่อตกลงมาถึงภายหลังตามการที่เปลี่ยนแปลงไปตามลำดับ บางกรม ก็มีการเหลืออันจนทำไม่ไหว บางกรมก็ไม่มีอะไรจะทำ บางกรมก็มี ผลประโยชน์มากเหลืออันจนเกินไป บางกรมก็ไม่มีผลประโยชน์อันใดพอ แก่การที่ต้องทำ เพราะการที่ไม่สมำเสมอทั้งกระบวนราชการแล

³สมเด็จพระมหาธีรราชเจ้า, “ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ,” ใน *ชุมนุมพระนิพนธ์สมเด็จพระมหาธีรราชเจ้า* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2534), หน้า 86-87.

⁴พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, *พระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชธิบายแก่ข้าราชการปกครองแผ่นดิน*, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์พระราชทานแจกเนื่องในงานทรงบำเพ็ญพระราชกุศลสนองพระเดชพระคุณพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง ในวันตรงกับวันเสด็จสวรรคต ที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2470 (พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2470), หน้า 2-3.

ผลประโยชน์เช่นนี้ราชการจึงได้ค้างระสม ด้วยการมากเหลือแรงที่จะทำ แลไม่มีผลประโยชน์พอที่จะมีน้ำใจจะทำ เหตุที่การสิ้นเหลือที่จะทำนั้น จึงได้ทำให้การที่แบ่งไว้แต่เดิมปนฝ่ายทหารแลฝ่ายพลเรือน ที่ดำตั้งใจจัดการ จะให้พรรคมหาเสนาบดีฤๅบังคับบัญชาฝ่ายละคนนั้นเป็นอันไม่คลอด ได้เสียแต่ต้นมือ ฤๅถ้าจะแบ่งให้เสนาบดีทั้ง 6 ตำแหน่งบังคับบัญชาแยก ปน 6 ส่วน ก็บังคับบัญชาไปไม่ไหวได้ จึงต้องแยกกรมลงไปอีกเป็นชั้นๆ จตุสดมภ์ทั้ง 4 ก็มีได้อยู่ในบังคับพรรคมหาเสนาบดีทั้ง 2 กรมต่างๆ ซึ่ง แยกออกไปอีก ก็มีได้อยู่ในบังคับจตุสดมภ์ทั้ง 4 มีอีกเป็นอันมาก แลกรม ซึ่งแยกออกไปอีกนั้น ก็เป็นกรมใหญ่ๆ มีหน้าที่เสมอกับเสนาบดีฤๅยิ่งกว่า เสนาบดี มีอีกหลายกรม ในกรมเหล่านั้นถ้าจะป็นปน หมู่ๆ ก็คู่ปนจะกัน ออกได้ 4 พวก พวกหนึ่งปนราชการฝ่ายพลเรือนแต่แบ่งไว้ในฝ่ายพลเรือน พวกหนึ่งปนราชการฝ่ายทหารแต่แบ่งไว้ในฝ่ายทหาร พวกหนึ่งปน ราชการฝ่ายทหารแต่แบ่งไว้ในฝ่ายพลเรือน พวกหนึ่งปนราชการ ฝ่ายพลเรือนแบ่งไว้ในฝ่ายทหาร”^๑

ลักษณะข้างต้น ทำให้ระบบราชการมีความยุ่งยากซับซ้อน จนขาดประสิทธิภาพใน การทำงาน ขัดขวางความเจริญของประเทศ และอาจมีผลให้ประเทศเป็นอันคราย ดังเหตุผลที่ เจ้านายและข้าราชการกลุ่มหนึ่งกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ พ.ศ. 2427 เสนอความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน หนังสือฉบับดังกล่าวให้ ความสำคัญกับอันครายที่จะมาจากภายนอกประเทศ โดยชี้ให้เห็นว่า

“ชาติยุโรปชาติหนึ่งชาติใด จะต้องประสงค์เมืองหนึ่งเมืองใดแล้ว ต้องมีทางที่ เขาเรียกว่ายุติธรรมที่เขาจะเอาเมืองนั้นๆ ได้ ทางธรรมคาที่ชาติยุโรปใช้อยู่ นั้น มีอยู่เป็นคั่น

1. อ้างว่าเป็นธรรมคาผู้มีความกรุณาต่อมนุษย์ด้วยกันทั่วไป ต้องประสงค์ ที่จะให้มนุษย์มีความสุขความเจริญ แลได้รับความยุติธรรมเสมอทั่วกัน

2. อ้างเอาความเจริญความศิวิไลซ์ของชาวยุโรป แลความไม่เจริญของ ชาติเอเซียแล้ว จึงเห็นค่อไปว่า ไซ้เป็นการกีดขวางความเจริญของเอเซียเท่านั้น

^๑พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชธิบายต่อไขการปกครองแผ่นดิน, หน้า 12-13.

ไม่ แต่ยังเป็นทางทิศขวางของความเจริญแห่งประเทศซึ่งเดินทางศิวิไลซ์ด้วย จึงเป็นช่องทางให้ประเทศหนึ่งประเทศใดในยุโรปคิดเข้าเป็นผู้ปกครองจัดการ บ้านเมืองนั้นให้เจริญเพื่อจะได้ประโยชน์ร่วมกัน

3. ยกเว้นเคเวอนเมนคั้นๆ จัดการบ้านเมืองไม่เรียบร้อย จึงมีโจรผู้ร้าย ทำอันตรายต่อชีวิตแลทรัพย์สินสมบัติทั้งปวง แลอันตรายนั้นมาถึงชาวยุโรป ซึ่งทำผลประโยชน์อยู่ในประเทศนั้นๆ ด้วยจึงเป็นช่องอันหนึ่งของชาวยุโรปที่จะเข้าจัดการบ้านเมืองนั้นได้ เพื่อประโยชน์ที่จะได้ให้ความสุขทั่วไปทั้งชาวยุโรป แลคนในชาตินั้นๆ แลทั้งจะกำจัดคนพาลด้วย

4. ชาติใดๆ ในประเทศยุโรปซึ่งมีความเจริญใหญ่โตมาแล้ว และตั้งอยู่ ได้ต่อไปก็ดี ต้องอาศัยการค้าขายเป็นกำลัง เหตุฉะนั้นบ้านเมืองใดซึ่งมีสินค้า แลทรัพย์สินแผ่นดิน แต่หาได้เปิดแลคิดให้เป็นทางการค้าขาย เพื่อเป็นกำลังแล ประโยชน์ต่อคนแลท่านไม่ ก็เป็นช่องที่ชาวยุโรปจะมาเปิดบ้านเมืองให้เป็น ทางค้าขาย แลทำบ่อแร่บ่อทองให้เป็นประโยชน์ขึ้น”⁶

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำรัสตอบความเห็นดังกล่าวว่า ทรงทราบถึงภัยอันตรายจากการแสวงหาอาณานิคมของตะวันตก และทรงเห็นด้วยว่า จำเป็นต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยทรงเห็นว่า “การต้องการในเมืองเราในเวลานี้ ที่เป็นอย่างนั้น คือ คอเวอนเมนตรีฟอมจำเป็นที่จะให้พนักงานของราชการแผ่นดินทุกๆ กรมทำการให้ได้เนื้อ เด็มหน้าที่ แลให้ได้ประชุมปรึกษาหารือกัน ทำการเดินให้ถึงกัน โดยง่ายโดยเร็ว ทำการรับผิดชอบ ในหน้าที่ของตัว หลีกหนีไม่ได้”⁷

ในพระราชดำรัสที่ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน จะเห็นได้ว่า จากปัญหาที่หน่วยงานต่างมีอำนาจและหน้าที่ที่ไม่เท่าเทียมกัน ผลประโยชน์ที่ได้รับจึงไม่เท่าเทียมกัน หน่วยงานใดที่มีผลประโยชน์มากก็มีการแสวงหาผลประโยชน์เข้าตัวกันมาก หน่วยงานใดมีผลประโยชน์น้อยก็ไม่ใส่ใจทำราชการ ประกอบกับหน่วยงาน และระดับบังคับบัญชาไม่มีความแน่นอน งานจึงล่าช้าเป็นผลเสียแก่ราชการ จึงทรงพิจารณาเห็นว่า

⁶ ไซมอนด์ สมุทวาณิช และซัคคิยา กรรณสูต (รวบรวม), “สงข. 5.5 บ.2/16 เรื่อง เจ้านายและข้าราชการ กราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103,” เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ.2417-2477), หน้า 41.

⁷ ไซมอนด์ สมุทวาณิช และซัคคิยา กรรณสูต (รวบรวม), “สงข. 5.5 บ.2/16 เรื่อง พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. 1247,” เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

“ในการซึ่งจะให้ราชการทั้งปวงเรียบร้อยเปนแบบอย่างคล่องสะดวกได้ตามสมควรที่จะปกครองบ้านเมืองในเวลานี้ จำเปนจะต้องแบ่งราชการให้มีผู้เปนน่าที่รับผิดชอบเปนส่วนๆ ไปพอแก่กำลังที่รักษาการได้นั้นอย่างหนึ่ง จะต้องเลิกการที่กรมทั้งปวงแสวงหาผลประโยชน์ได้โดยลำพังตัว ไม่มีกำหนดเงินกำหนดการ ให้กลับเปนเงินจ่ายให้ตามสมควรแก่การที่ได้ทำนั้นอย่างหนึ่ง การจึงจะเปนไปสะดวกได้ตลอด”^๕

และยังมีพระราชดำริยกเลิกตำแหน่งอัครมหาเสนาบดี และเปลี่ยนแปลงกรมทั้ง 6 ที่เป็นมาแต่เดิม โดยแบ่งส่วนราชการเป็น 12 กรมมีศักดิ์เท่าเทียมกัน ทั้ง 12 กรมมีเสนาบดีกำกับดูแล กรมที่จัดแบ่งใหม่นี้ ได้แก่ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมท่า กรมวัง กรมเมือง กรมนา กรมพระคลัง กรมยุติธรรม กรมยุทธนาธิการ กรมธรรมการ กรมโยธาธิการ และกรมมูรธาธิการ นอกจากนี้ยังมีพระราชดำริที่จะตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและที่ปรึกษาาราชการส่วนพระองค์ และแก้ไขระบบกฎหมายอีกด้วย

แนวคิดในการแบ่งส่วนราชการใหม่ เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2430 โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงเทเวศร์วศิวโรปกรณ์เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ เป็นผู้แทนพระองค์เสด็จไปช่วยงานฉลองรัชกาลสมเด็จพระบรมราชินีวิกตอเรียครบ 50 ปี ณ ประเทศอังกฤษ ในการนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังได้ตรัสสั่งให้พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงเทเวศร์วศิวโรปกรณ์ไปพิจารณาแบบคณะเสนาบดีในยุโรป และทูลรายงานเมื่อเสด็จกลับมาอีกด้วย^๖

ในปี พ.ศ. 2431 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมขึ้นใหม่ 6 กรม รวมกับกรมที่มีอยู่เดิม รวมเป็น 12 กรม ซึ่งต่อมาได้มีการยกฐานะกรมทั้ง 12 กรมขึ้นเป็นกระทรวง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงวัง กระทรวงนครบาล กระทรวงเกษตราธิการ กระทรวงพระคลัง กระทรวงยุติธรรม

^๕พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน, หน้า 56-57.

^๖สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, “สภาพเมื่อแรกสถาปนากระทรวงมหาดไทย,” ใน สภาพเมื่อแรกสถาปนากระทรวงมหาดไทย, พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระยารามราชภักดี (ม.ล.สวัสดิ์ อิศรางกูล) ณ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2519 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2519), หน้า 17.

กระทรวงยุติธรรม การกระทรวงการ กระทรวงโยธาธิการ กระทรวงมุรธาธิการ มี เจ้ากระทรวงเป็นเสนาบดีเสมอกัน ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435¹⁰

เมื่อจัดคณะเสนาบดีเรียบร้อยแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมี พระราชดำริจะจัดการปกครองหัวเมืองให้เรียบร้อย เพราะ “แม้ว่าจะทรงจัดราชการบ้านเมืองได้ เรียบร้อยแล้วก็ดี แต่ทรงจัดการได้แต่ในกรุงและหัวเมืองที่ติดต่อกอง แต่ทางหัวเมืองก็ยังมีแตกแยก เป็นก๊กเป็นเหล่า ขากแก่การที่จะสั่งจะจัดในเรื่องเปลี่ยนแปลงการปกครองให้ทันกาล”¹¹ ไม่เพียงจะ จัดการปกครองหัวเมืองให้เป็นระเบียบเดียวกันจะเป็นปัญหา การปกครองหัวเมืองแต่เดิมที่เรียกว่า “ก๊กเมือง” ยังเป็นอุปสรรคในการปกครองตามแนวพระราชดำริอีกด้วย กล่าวคือ

“การบังคับบัญชาเมื่อก่อนมีเทศาภิบาล เป็นการลำบากแลหนักใจเสนาบดี เปนที่สุด ด้วยต้องคัดเคื่อนแลสั่งการจุกจิกทั่วไปทุกอย่าง แลยากที่จะรู้เห็นการ ในหัวเมืองดั่งแก่ บางการเรื่องเดียวที่เกี่ยวกับหลายเมือง ต่างเมืองต่าง บอกมกกันคนละอย่างก็เปนการยากที่จะสันนิษฐานว่า ความจริงเปนอย่างไร บางทีถูกการที่เปนหัวเมืองขึ้นอยู่ในกระทรวงอื่นก็ต้องพูดจาถกกันยืดยาว เสียเวลาไม่ทันท่วงทีราชการ โดยมาก ยังความลำบากอื่นๆ อีกหลาย ประการ”¹²

อีกทั้งยังมีการหากินด้วยตำแหน่งราชการอยู่ทั่วไป¹³ ในปี พ.ศ. 2434 ที่ประชุมเสนาบดีจึง กราบบังคมทูลความเห็นเรื่อง รวมหัวเมืองเข้าและจัดแบ่งเป็นเมือง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วย เพราะ

“ประการหนึ่งอยากรวมเมืองที่แยกออกไปเป็นเมืองเล็กเมืองน้อยที่เป็นแต่ เหตุสำหรับให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน เพราะเจ้าเมืองกรมการ จำต้อง

¹⁰กระทรวงมหาดไทย, ประมวลพระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของ กระทรวงมหาดไทย เล่มที่ 1 ภาคที่ 1 และ 2 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2513), หน้า 20-21.

¹¹พระยามหาอำมาตยาธิบดี, “เรื่องมหาดไทย,” ใน สภาทเมือแรกสถาปนาระทรวงมหาดไทย, หน้า 62-63.

¹²กระทรวงมหาดไทย, รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 116 (พระนคร: โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, ร.ศ. 116), หน้า 2-5.

¹³สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, “สภาทเมือแรกสถาปนาระทรวงมหาดไทย,” ใน สภาทเมือแรก สถาปนาระทรวงมหาดไทย, หน้า 32.

หาประโยชน์โดยทางค่าธรรมเนียม เป็นเครื่องรักษายศ เมื่อไม่พอก็ต้องหา
นอกธรรมเนียมประกอบช่วยแรง เพราะเมืองมากจึงต้องมีเจ้าเมืองกรมการ
เกินต้องการไปอย่างหนึ่ง แลการซึ่งเจ้าเมืองกรมการ จำเป็นต้องหากิน
ค่าธรรมเนียมซึ่งบ้านเมืองเรียบร้อยเป็นปรกติแล้ว คงจะไม่พอกินอยู่เป็น
ธรรมดาเช่นนี้ ไม่เห็นการเลยที่จะให้เกิดความดีอันใดขึ้นได้ ความไม่ชอบใจ
สองข้อนี้เป็นข้อขัดขวางใหญ่ของการเจริญแห่งบ้านเมือง เมื่อคิดรวมเมือง
แลให้เงินเดือนขึ้นได้ ก็เป็นปลดเปลื้องการซึ่งขัดข้องในใจสองอย่างนั้นได้
หมด"¹⁴

ดังนั้น เพื่อให้การบังคับบัญชาหัวเมืองมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในเดือนธันวาคม ร.ศ. 113
(ตรงกับ พ.ศ. 2437 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) จึงมีพระบรมราชโองการประกาศป็นหน้าที่ระหว่าง
กระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทยขึ้น โดย

“ข้อ 1 บรรดาหัวเมืองชั้นในชั้นนอกและเมืองประเทศราชที่แบ่งเป็น
ปักษ์ได้อยู่ในกระทรวงกลาโหมก็ดี เปนฝ่ายเหนืออยู่ในกระทรวงมหาดไทยก็ดี
และที่อยู่ในกระทรวงต่างประเทศก็ดี ตั้งแต่บัดนี้สืบไปให้อยู่ในบังคับบัญชาตรา
พระราชสิทธิ์กระทรวงมหาดไทย

ข้อ 2 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการภายในพระราชอาณาเขต
ตลอดทั่ว ไป เว้นแต่ในกรุงเทพมหานคร กับเมืองที่ติดต่อกลัเคียงควรเปน
เขตแขวงกรุงเทพฯ ดังจะได้กำหนดไว้ในประกาศฉบับหนึ่งดังหากในภายหน้า
นั้น คงให้อยู่ในหน้าที่กระทรวงนครบาลรักษาการตามเดิม"¹⁵ ให้เสนาบดี
กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับไปบอกจากหัวเมืองทั้งปวงนั้น และมีพระราชสิทธิ์

¹⁴“ไพฑูรย์ มีกุศล (บรรณาธิการ), “ประกาศแบ่งเมืองในพระราชอาณาเขต ร.ศ. 110,” เอกสารชั้นต้น
เกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2428-2465 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2535),
หน้า 65.

¹⁵กระทรวงนครบาลมีเขตปกครองคือ กรุงเทพฯ ธนบุรี สมุทรปราการ นนทบุรี อยุธยา สุพรรณบุรี พระประแดง
มีนบุรี และปทุมธานี

ตามกระแสพระบรมราชโองการ หรือพระบรมราโชวาท เพื่อที่จะได้
บำรุงรักษาความเรียบร้อย แลให้มีความเจริญในเมืองนั้น”¹⁶

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะมีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ให้โอนหัวเมืองทั้งหมดมา
ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยก็พอจะมีการทราบกันอยู่ก่อนแล้ว¹⁷ ดังนั้น จึงมีการเตรียมการเพื่อจัดการ
ปกครองหัวเมืองให้เป็นระเบียบเรียบร้อย และยุบหัวเมืองประเทศราชให้รวมเข้าเป็นระบบ
เดียวกัน¹⁸ ด้วยเหตุนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าจึงทรงเริ่มรวบรวมหัวเมืองชายแดนตั้งเป็น
“มณฑล” ในชั้นแรกมี 6 มณฑล ประกอบด้วย มณฑลลาวเฉียง มณฑลลาวพวน มณฑลลาวกาว
มณฑลลาวกลาง มณฑลเขมรและมณฑลภูเก็ต โดยแต่ละมณฑลข้าหลวงใหญ่ประจำมณฑล รักษา
ราชการ การดำเนินงานในลักษณะมณฑลปรากฏผลว่า ราชการรวดเร็วขึ้น¹⁹ ด้วยคำนึงถึงประ โยชน์
ในราชการ กระทรวงมหาดไทยจึงมีดำริจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล²⁰ในเวลาต่อมา

¹⁶“ประกาศจัดป็นนำที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย,” ราชกิจจานุเบกษา 11
(จันวาคม ร.ศ. 113): 306-307.

¹⁷พระยามหาอำมาตยาธิบดี, “เรื่องมหาดไทย,” ใน สภามือเมื่อแรกสถาปนาระบบกระทรวงมหาดไทย, หน้า 142.

¹⁸“ประจวบกับระยะนี้กระทรวงมหาดไทย กำลังจัดการราชการปกครองหัวเมือง และที่เป็นเรื่องสำคัญ
อย่างเอกนั้น ก็คือพระราชนโบายในการพยายามจะยุบเมืองประเทศราชหรือครึ่งประเทศราชทั้งปวงในอาณาจักร
ไทยให้เป็นอย่างเดียวกับหัวเมืองชั้นใน ให้เป็นไทยด้วยกันทั้งหมด ไม่ใช่เป็นลาวเป็นแขก”

เรื่องเดียวกัน, หน้า 91.

¹⁹กระทรวงมหาดไทย, ประมวลพระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของ
กระทรวงมหาดไทย เล่มที่ 1 ภาคที่ 1 และ 2, หน้า 56.

²⁰ลักษณะการปกครองแบบ “เทศาภิบาล” นั้น พระยาราชเสนาได้อธิบายว่า

“การเทศาภิบาลคือ การปกครอง โดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วยบริหารราชการ
อันประกอบด้วยตำแหน่งข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณของพระบาทสมเด็จพระ
พระเจ้าอยู่หัว และเป็นทีไรว้างใจของรัฐบาลของพระองค์ รับแบ่งภาระของรัฐบาล
กลางซึ่งประจำอยู่แต่เฉพาะในราชธานีนั้น ออกไปดำเนินการในส่วนภูมิภาค เป็น
สื่อกลางระหว่างประชากรของประเทศ ซึ่งอยู่ห่างไกลจากรัฐบาลซึ่งอยู่ในราชธานี
ให้ได้ใกล้ชิดกับอาณาจักรเพื่อให้เขาได้รับความร่มเย็นเป็นสุข และเกิดความ
เจริญทั่วถึงกัน โดยมีระเบียบแบบแผนอันเป็นคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติด้วย จึง
แบ่งเขตการปกครองโดยขนาดลดหลั่นกันเป็นชั้นอันคืบกันดังนี้ คือ ส่วนใหญ่เป็น
มณฑล รองถัดลงไปเป็นเมือง คือ จังหวัด รองลงไปอีกเป็นอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน
จัดแบ่งหน้าที่ราชการเป็นส่วนสัดแทนงานให้สอดคล้องกับทำนองของการของ

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เริ่มจัดการเทศาภิบาลขึ้นในปี ร.ศ. 113 (ตรงกับ พ.ศ. 2437 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)²¹ ในปีถัดมาจึงมีการประชุมเทศาภิบาลเป็นครั้งแรก ซึ่งในการประชุมเทศาภิบาลครั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระราชหัตถเลขาให้แก่ที่ประชุมเทศาภิบาล ข้อความตอนหนึ่งว่า

“เขตแดนเราแต่ก่อนย่อมติดต่อกันอยู่กับประเทศซึ่งมีธรรมเนียมบ้านเมืองแลมีกำลังคล้ายคลึงกัน โดยรอบ แต่บัดนี้ ช้างฝ่ายทิศตะวันตกโดยโอบขึ้นไปเหนือ เมืองเหล่านั้นตกเปนของอังกฤษ ช้างฝ่ายตะวันออกโดยขึ้นไปเหนือตกเปนของฝรั่งเศส เมืองเราตั้งอยู่ในท่ามกลางประเทศซึ่งมีการปกครองอย่างกวัดขันแลมีกำลังมากกว่าเจ้าของเดิม โดยรอบ ย่อมมีการที่เกี่ยวข้องในปลายเขตแดนอยู่เสมอ ไม่เป็นค่างคนค่างอยู่ได้เหมือนอย่างแต่ก่อน การซึ่งจะรักษามิให้มีอันตรายทั้งภายในภายนอกได้มีอยู่ 3 ประการ คือพุดจกกันโดยทางไมตรีอย่างหนึ่ง มีกำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างหนึ่ง การปกครองให้เสมอกันอย่างหนึ่ง ถ้าจะรักษาโดยทางไมตรี ไม่มีกำลังพอที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้ การเจรจาโดยทางไมตรีก็จะไม่สำเร็จไปได้เสมอ ถ้าไม่จัดการปกครองไปให้เรียบร้อยทุนซึ่งจะเป็นที่ตั้งให้มีกำลังพอรักษาความสงบเรียบร้อยได้นั้น ก็จะไม่พบการซึ่งจะให้กำลังบริบูรณ์ได้ต้องอาศัยความปกครองให้ราษฎรได้ทำมาหากินได้โดยสะดวก ได้รับผลประโยชน์อันเกิดขึ้นจากแผ่นดิน ซึ่งจะได้มาเสียภาษีอากรจึงจะเป็นกำลังบำรุงบ้านเมืองได้ เพราะฉะนั้น การที่จะปกครองรักษาบ้านเมืองให้แข็งแรงเรียบร้อยและบำรุงประโยชน์ในทางหากินค้าขาย

กระทรวงมหาดไทยในราชธานี และจัดสรรข้าราชการที่มีความรู้สติปัญญา ความประพฤติดี ให้ไปประจำทำงานตามตำแหน่งหน้าที่มิให้มีการก้าวท้าวสับสนกันดังที่เป็นมาแต่ก่อน เพื่อจะนำมาซึ่งความเจริญเรียบร้อยและรวดเร็วแก่ราชการ และกิจธุระของประชาชนที่ต้ออาศัยทางราชการเป็นที่พึ่งด้วย”

สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ และพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2545), หน้า 168-169.

²¹พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ, “รายงานเทศาภิบาล,” ราชกิจจานุเบกษา 15 (26 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 117): 508.

ของราษฎรพลเมือง จึงเป็นหัวใจ เป็นยอดของความตั้งมั่นแห่ง
พระราชอาณาเขตนี้”²²

พระราชโศกเลขาตั้งกล่าว สะท้อนถึงความจำเป็นและความสำคัญที่ค้องจัดการเทศาภิบาล
ขึ้น อีกทั้งยังสะท้อนความจำเป็นและความสำคัญที่จะค้องปฏิรูปการปกครองอีกด้วย

เมื่อเทศาภิบาลจัดสรรเป็นที่เรียบร้อยแล้ว บทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการปกครอง
ก็เพิ่มขึ้นอย่างมาก กระทรวงมหาดไทย²³ กลายเป็นกระทรวงหลักตามพระบรมราโชบายของ
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการสร้างความเจริญให้แก่การปกครอง และบ้านเมือง

²²พระยามหาอำมาตยาธิบดี, “เรื่องมหาดไทย,” ใน *สภาพเมื่อแรกสถาปนากระทรวงมหาดไทย*, หน้า 167-168.

²³คำว่า “มหาดไทย” สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพมีพระวินิจฉัยว่า

“ในพจนานุกรมนั้นมีอีกคำหนึ่งว่า “มหาย” Mahadaya แปลความว่า “เมตตาอย่างยิ่ง” Very Compassionate
อย่าง 1 “กรุณาอย่างยิ่ง” Very Merciful อย่าง 1 คู่ก็สมกับที่เอามาใช้เป็นชื่อกรมฝ่ายพลเรือน”

“ลายพระหัตถ์พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำรงราชานุภาพทรงมีไปกราบบังคมทูลพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
เจ้าฟ้ากรมพระยานวชิรานุวดีวงศ์ ฉบับลงวันที่ 3 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2481,” ศิลปกรรม 6,2 (กรกฎาคม 2505):
11-16. อ้างถึงใน *กระทรวงมหาดไทย, ประวัติศาสตร์ไทย ส่วนกลาง ภาคที่ 1* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาดไทย
กรมราชทัณฑ์, 2506), หน้า 44.

คำวินิจฉัยอีกกระแสหนึ่ง

“ศัพท์-มหาด=มหา+อัด (โบราณนิยมเขียน “มหาด”)

ตามความแปลในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493

หน้า 699 มหา = โหญ่

หน้า 1010 อัด = ตัวคน หรือลักษณะความเป็นตัวคน หรือบุคคล

เมื่อสนธิคำทั้งสองนี้เข้าด้วยกันตามหลักจะ ได้ศัพท์ว่า “มหาด” หรือ “มหาด” และจะ ได้ความหมาย =
“คนที่ใหญ่” (มหาด ซึ่งเลื่อนเป็น มหาด นี้ เป็นเรื่องปกติของการแปรรูปศัพท์ และอักษรในภาษาไทย เช่น
บิดาเป็นบิดา, ศิษฺร เป็น ศิษฺร ฯลฯ แม้คำว่า “มหาดไทย” โบราณก็นิยมเขียน “มหาดไทย”)

จากความหมายนี้ย่อมเป็นที่เห็นได้ว่า “มหาด” คือ บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่ (ชั้นผู้ใหญ่)
ถ้าจะเทียบกับข้าราชการปัจจุบันก็คงจะเป็นเจ้าหน้าที่เทียบเท่า ชั้นสัญญาบัตร หรือประจำแผนกขึ้นไป จึงพอจะถือ
เป็นผู้ใหญ่มีอำนาจได้ เพราะตามพระราชกฤษฎีกาตั้งกล่าว คู่ประหนึ่งว่าจำเป็นจะต้องมีการแต่งตั้งด้วย

เลหะคำว่า “ไทย” พจนานุกรมแปลว่า เป็นใหญ่ หรือ อิศระ ฉะนั้น มหาดไทยจึงแปลว่า “ข้าราชการผู้ใหญ่
ที่มีอิศระพอที่จะสั่งปฏิบัติงานได้ด้วยอำนาจของตนเอง” (ตามที่ ได้รับมอบหมายไปจากผู้บังคับบัญชา) คือมี
อำนาจสั่งการหรือปฏิบัติการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ทุกกรณีด้วยตนเอง ตามหลักการที่ได้รับมอบหมายไว้ และ
ตนเองจะต้องผูกพันรับผิดชอบในการปฏิบัตินั้นๆ ด้วย คู่ก็จะตรงหน้าที่ของข้าราชการมหาดไทยในปัจจุบัน”

เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

กระทรวงมหาดไทยในระยะแรกจึงมีหน้าที่ในการบุกเบิกการปกครองในหัวเมือง ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว หัวเมืองยังขาดรากฐานการปกครองสมัยใหม่ จึงเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยที่ต้องเข้าไปวางรากฐานทางการปกครอง กระทรวงมหาดไทยโดยพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดี จึงมีพระดำริวางแบบในการปกครองท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ทางการปกครองเป็นลำดับต่อไป

3.2 การปกครองท้องถิ่น

ในการแสดงปาฐกถาเรื่อง “ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ” สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงอธิบายถึงการปกครองท้องถิ่นตามแบบแผนดั้งเดิม ความตอนหนึ่งว่า

“...ลักษณะการปกครอง ซึ่งได้ตั้งเป็นแบบสมบูรณ์ครั้งกรุงศรีอยุธยา พรรณนาที่ละแผนกต่อไป ลักษณะการปกครองอาณาเขตนั้น มีเค้าเงื่อนปรากฏอยู่ในกฎหมายเข็รบาลและทำเนียบศักดินาหัวเมือง ว่าเลิกแบบที่มีเมืองลูกหลวง 4 ด้านราชธานีอย่างแต่ก่อน ขยายเขตการปกครองของราชธานีกว้างขวางออกไปโดยรอบ ... กำหนดบรรดเมืองซึ่งอยู่ในวงราชธานีเป็นเมืองชั้นจัตวา มีผู้รั้งกับกรมการเป็นพนักงานปกครอง ขึ้นอยู่ในอำนาจเจ้ากระทรวงต่างๆ ที่ในราชธานี หัวเมืองซึ่งอยู่ภายนอกราชธานีออกไป คงเป็นเพราะอยู่ไกลจะปกครองจากราชธานีไม่สะดวก หรือเพราะอยู่หน้าด่านชายแดน จึงจัดเป็นเมืองพระยามหานคร ชั้นเอก ชั้นโท ชั้นตรี โดยลำดับกันตามขนาดและความสำคัญของเมือง เมืองชนิดนี้เรียกค้อมว่า “หัวเมืองชั้นนอก” ต่างมีเมืองขึ้นอยู่ในอาณาเขตทำนองเดียวกันกับวงราชธานี และบรรดาเมืองชั้นนอกนั้น สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินทรงตั้งพระราชวงศ์หรือข้าราชการชั้นสูงศักดิ์เป็นผู้สำเร็จราชการเมือง มีอำนาจบังคับบัญชาสิทธิ์ขาดอย่างเป็นผู้ค้ำพระองค์ทุกอย่าง และมีกรมการพนักงานปกครองทุกแผนกอย่างเช่นในราชธานี หัวเมืองค้อมนั้นออกไปซึ่งเป็นหัวเมืองต่างชาติต่างภาษา อยู่ชายแดนต่อประเทศอื่นให้เป็นเมืองประเทศราช มีเจ้านายของชนชาตินั้นเองปกครองตามจารีตประเพณีของชนชาตินั้นๆ เป็นแต่ใครจะเป็นเจ้าเมืองต้องบอกเข้ามาทูลขอให้สมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน

๗ กรุงศรีอยุธยาทรงตั้ง และเมืองนั้นต้องถวายต้นไม้ทอง เงิน กับ เครื่องราชบรรณาการมีกำหนด 3 ปี ครั้ง 1”²⁴

นอกจากนี้ ลักษณะการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองหนึ่งๆ สามารถแบ่งการปกครองออกเป็น ชั้นๆ ได้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ “บ้าน” หรือ “หมู่บ้าน” มีผู้ใหญ่บ้านซึ่งเจ้าเมืองตั้งขึ้นเป็นหัวหน้า หลายบ้านรวมกันเป็น “ตำบล” มีกำนันเป็นหัวหน้า หลายตำบลรวมเป็น “แขวง” มีหมื่นแขวงเป็นผู้ปกครอง หลายแขวงรวมเป็น “เมือง” มีเจ้าเมืองและกรมการเมืองเป็นผู้ปกครอง”

อย่างไรก็ตาม การที่บริบทเปลี่ยนแปลงไป การปกครองท้องถิ่นที่ใช้อยู่นอกจากไม่เกิดผลดีแล้ว ยังส่งผลเสียต่อการปกครองโดยรวม เช่น ระบบ “กินเมือง” สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงพระนิพนธ์ไว้ว่า

“หลักแต่เดิมมาถือว่า ผู้เป็นเจ้าเมืองต้องตั้งกิจธุระของคนมา ประจำทำการปกครองบ้านเมือง ให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุขปราศจากภัยอันตราย ราษฎรต้องตอบแทนบุญคุณเจ้าเมืองด้วยออกแรงช่วยทำงาน ให้บ้าง หรือแบ่งสิ่งของซึ่งทำมาหาได้ เช่น ข้าวปลาอาหาร เป็นต้น อันมีเหลือใช้ให้เป็นของกำนัล ช่วยอุปการะมิให้เจ้าเมืองต้องเป็นห่วงในการหาเลี้ยงชีพ ราษฎรมากด้วยกันคนละเล็กละน้อย เจ้าเมืองก็เป็นสุขสบาย รัฐบาลในราชธานีไม่ต้องเลี้ยงดู จึงให้ค่าธรรมเนียมในการต่างๆ ที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนสำหรับใช้สอย กรมการเมืองเป็นผู้ช่วยเจ้าเมือง ก็ได้รับผลประโยชน์เองเดียวกัน แต่ตกลงตามศักดิ์”²⁵

แต่ต่อมาเจ้าเมืองกลับใช้อำนาจทุจริตเบียดบังหารายให้กับตนเองเป็นผลเสียต่อราชการ อีกทั้งตำแหน่งเจ้าเมืองและกรมการเมืองก็สืบทอดกันในหมู่เครือญาติเจ้าเมือง คนอื่นๆ จึงไม่ใส่ใจที่จะทำราชการ

²⁴สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, “ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ,” ใน ขุมนมพระนิพนธ์สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, หน้า 80.

²⁵โปรดดู พระราชกำหนดวิธีปกครองหัวเมือง ครั้งแผ่นดินพระเจ้าท้ายสระ (พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2470).

²⁶สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, “สภาพเมื่อแรกสถาปนากระทรวงมหาดไทย,” ใน สภาพเมื่อแรกสถาปนากระทรวงมหาดไทย, หน้า 32.

พระปุคะวันบตี กรมการเมืองชั้นเก่า ได้ให้ภาพการปกครองในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ว่า

“การงานอย่างใดก็สิทธิ์ขาดอยู่กับเจ้าเมือง กรมการตำแหน่งนา ก็มีหน้าที่เพียงเก็บเงินมาส่งเจ้าเมือง ได้ผลประโยชน์แค่เพียงส่วนลด ไม่มีเงินเดือนเงินดาวอย่างไร การทำนุบำรุงที่นาดีขึ้นหรือให้คนทำเพิ่มปริมาณขึ้นนั้น ไม่ต้องพูดถึง กรมการตำแหน่งคลังก็มีหน้าที่เพียงเก็บเงินมาส่ง ภาษีอากรหรืออากรค่าน้ำบางอย่าง ก็มีเจ้าภาษีผูกขาดตรงไปจากกรุงเทพฯ กรมการตำแหน่งเมืองก็เพียงชำระผู้ร้าย ได้เงินค่าเกาะกุมและเงินค่าประกัน บ้าง แห่งและศุภมาศราคัเดียวกัน”²⁷

นอกจากนี้ เดิมทีเมืองไม่อยู่ประจำที่แน่นอน เพราะเจ้าเมืองจะว่าการที่ “จวน” จวนอยู่ที่ใดเมืองก็จะตั้งอยู่ที่นั่น แต่เนื่องจากจวนและที่ตั้งจวนเป็นสมบัติของเจ้าเมือง เจ้าเมืองใหม่จึงต้องสร้างจวนขึ้นเอง หากจวนเจ้าเมืองใหม่อยู่ต่างตำบล เมืองก็จะย้ายไปอยู่ตำบลใหม่นั้นด้วย²⁸

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นแต่เดิมนั้นขาดระบบระเบียบ แต่เมื่อมีการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้น การปกครองในระดับมณฑลก็เรียบร้อยเป็นระบบขึ้นมาก แต่การปกครองให้อยู่ในระบบระเบียบเดียวกันทั้งหมดยังคงมีปัญหาอยู่มาก โดยเฉพาะตั้งแต่ระดับอำเภอลงไป

3.2.1 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 [ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน]

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพได้มีพระดำริถึงแบบการปกครองชั้นหมู่บ้าน ตำบล ด้วยทรงเห็นว่าเดิมทีในชั้นหมู่บ้าน “ผู้รักษาเมืองผู้รั้งกรมการเอาคนที่ชื่อสัตย์มั่นคงดี ซึ่งเป็นผู้ใหญ่พอจะว่ากล่าวบังคับบัญชาแก่ชาวบ้านทั้งปวงได้นั้น ให้ตั้งเป็นนายบ้าน

²⁷ พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นอดิศรอุดมศักดิ์, ความทรงจำของข้าทูลเจ้า, จอมพล ป. ทิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีพิมพ์เป็นที่ระลึก เนื่องในงานมงคลดิถีฉลองพระชันษาครบ 6 รอบและเฉลิมพระอิสริยยศ หลเอกพระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นอดิศรอุดมศักดิ์ วันที่ 24 ตุลาคม 2495 (พระนคร: โรงพิมพ์พระจันทร์, 2495), หน้า 7-9.

²⁸ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเดโชฯ, “เรื่อง สร้างศาลากลางสำหรับเมือง,” ใน ขุนนวมพระนิพนธ์สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, หน้า 223.

จงทุกบ้านทุกอำเภอ”²⁹ แต่ครั้งพระองค์เข้ารับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงพบว่าไม่มีการตั้งนายบ้านมานานหรือหากตั้งก็ตั้งคนที่ไม่เหมาะสมอยู่บ้าง จึงทรงเสนอให้แก่ไชระเบียบการปกครองหมู่บ้านและตำบลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ด้วยทรงเห็นว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านมีความสำคัญ “เปรียบประดุจรากแก้วของการปกครองบ้านเมือง”³⁰ เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านจะเป็นตัวกลางประสานรัฐกับประชาชน และเป็นผู้รับเอานโยบายไปปฏิบัติในท้องที่ของคน³¹

ในการนี้หลวงเทศาภิกรวิจารย์ (เส็ง วิริยศิริ) จึงทดลอง (เลือก) ตั้งผู้ใหญ่บ้านกำนันขึ้นใน ร.ศ. 111 (ตรงกับ พ.ศ. 2435 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ที่แขวงบางปะอิน ผลการทดลองครั้งนี้เป็นที่พอพระทัยพระเจ้านั่งอชเชอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ โดยมีพระคำริว่า

“ใครเป็นคนดีในหมู่บ้านใด ราษฎรซึ่งอยู่ในหมู่บ้านนั้น ย่อมจะรู้จักดีกว่าผู้อยู่ที่อื่น อีกประการหนึ่ง ที่ยอมให้ราษฎรเลือกสรรผู้ใหญ่บ้าน ความใจสมัครเช่นนี้ ราษฎรคงจะต้องเลือกคนที่ดีจริงๆ เพราะผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจที่จะควบคุมบังคับบัญชาราษฎร ซึ่งเป็นลูกบ้านได้ โดยตำแหน่ง ถ้าราษฎรไม่เลือกคนดี ราษฎรก็ย่อมจะไม่ได้ได้รับความอุปการะความควรหรือจะต้องรับความเดือดร้อน เพราะเลือกคนผิดนั้น ฝ่ายข้างผู้ที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านนั้นแล้ว เมื่อเห็นได้ว่าราษฎรในหมู่บ้านนั้นพากันเลือกสรรให้เป็นผู้บังคับบัญชาว่ากล่าวด้วยความนิยมนับถือ ก็ย่อมจะยินดีเต็มใจอุปการะแก่ราษฎร ถ้าหากว่าราษฎรโดยมากเลือกสรรให้ผู้ใดเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ผู้ใหญ่บ้านนั้นประพฤติการทุจริตไม่ชอบธรรมประการใด ราษฎรก็มีอำนาจที่จะร้องขอเลือกสรรผู้ใหญ่บ้านใหม่ได้”³²

²⁹พระทีศาลสงคราม, “สำเนาตราพระราชสีห์น้อยของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึงข้าหลวงเทศาภิบาล เรื่องจัดการปกครองท้องที่ ลงวันที่ 21 กันยายน ร.ศ. 115,” ตำราปกครอง เล่ม 1 (พระนคร: โรงพิมพ์พระจันทร์, 2493), หน้า 95-96, อ้างถึงใน จักรกฤษณ์ นรินดีศุภการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2527), หน้า 94.

³⁰สจช. ร.5 ม.2.5/1 เรื่อง พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพประทานข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมือง ร.ศ. 115.

³¹สจช. ร.5 ม.2.8/3 เรื่อง พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 30 กันยายน ร.ศ. 121.

³²พระทีศาลสงคราม, “สำเนาตราพระราชสีห์น้อยของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึงข้าหลวงเทศาภิบาล เรื่องจัดการปกครองท้องที่ ลงวันที่ 21 กันยายน ร.ศ. 115,” ตำราปกครอง เล่ม 1, หน้า 95-96, อ้างถึงใน จักรกฤษณ์ นรินดีศุภการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 95-96.

ในปีต่อมาพระสฤทธิพนจนกรจึงได้เดินทางไปพม่าและสรวุฒลายุเพื่อเรียนรู้วิธีการปกครองของอังกฤษ โดยเฉพาะการปกครองท้องถิ่นแบบมีข้าหลวงเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมืองอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเมื่อพระสฤทธิพนจนกรเดินทางกลับมาได้ทำรายงานทูลเกล้าฯ ถวายในปี ร.ศ. 113 (ตรงกับ พ.ศ. 2437 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)³⁵

ในการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 114 (ตรงกับ พ.ศ. 2438 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) มีหัวข้อการประชุมปรึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่น โดยพระเจ้านั่งยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงชี้แจงว่า แบบการปกครองท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 5 ชั้น³⁶ คือ

- ชั้นที่ 1 การปกครองหมู่บ้าน
- ชั้นที่ 2 การปกครองตำบล
- ชั้นที่ 3 การปกครองอำเภอ
- ชั้นที่ 4 การปกครองจังหวัด
- ชั้นที่ 5 การปกครองมณฑล

จากแบบการปกครองดังกล่าวจะเห็นได้ว่า มีจุดมุ่งหมายที่จะใช้ครอบคลุมทั้งพระราชอาณาจักร หรือกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นที่เป็นแบบแผนในการจัดปกครองพระราชอาณาจักรให้เป็นระบบเดียวกัน

ความคิดในเรื่องจัดการปกครองท้องถิ่น เป็นการวางแนวทางในการสร้างเอกภาพในการปกครองประเทศ ขณะเดียวกันก็มีผลให้รัฐบาลและสถาบันพระมหากษัตริย์เข้มแข็งด้วย เนื่องจากสภาพที่เป็นอยู่ก่อนจัดการปกครองท้องถิ่น อำนาจในการปกครองหัวเมืองตกอยู่กับเจ้าเมือง เจ้าเมืองมีอำนาจตัดสินใจกิจการต่างๆ ภายในเมือง เทียงแต่ส่งหนังสือเข้ามากราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ บ้างตามแต่กรณี ซึ่งในความเป็นจริงเจ้าเมืองจะจัดการปกครองอย่างไรบ้างก็ยากจะรู้ได้ ดังจะเห็นได้จาก ครั้งสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพทรงเข้ารับราชการในกระทรวงมหาดไทยใหม่ๆ มีพระดำริในการเสด็จตรวจหัวเมือง เมื่อบรรดาเจ้าเมืองรู้จักแปลกใจกันมากเพราะเสนาบดีจะออกไปยังหัวเมืองเฉพาะเรื่องสำคัญๆ หรือมีศึกสงครามเท่านั้น³⁷ เจ้าเมืองจึงมีอิสระในการปกครองค่อนข้างมาก

³⁵พระยามหาอำมาตยาธิบดี, "เรื่องมหาดไทย," ใน *สภาพเมื่อแรกสถาปนากระทรวงมหาดไทย*, หน้า 142-143.

³⁶โปรดดู กระทรวงมหาดไทย, *รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 114* (พระนคร: โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, ร.ศ. 114), หน้า 1-7.

³⁷สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ และพระยาราชเสนา, *เทศาภิบาล*, หน้า 47.

ส่วนลักษณะการปกครองหัวเมืองที่แบ่งเป็น หัวเมืองชั้นต่างๆ ส่งผลให้การปกครองไม่มีแบบแผนที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ตัวอย่างเช่นการปกครองหัวเมืองที่เป็นประเทศราช ที่สามารถปกครองตามจารีตธรรมเนียมของตนเองได้

ที่กล่าวมาข้างต้น คือสภาพปัญหาที่มีอยู่ก่อนจัดการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น เมื่อกระทรวงมหาดไทยคิดวางแบบการปกครองท้องถิ่นใหม่ จึงจำเป็นต้องสร้างฐานการปกครองที่สอดคล้องเหมาะสม การสร้างฐานเพื่อวางการปกครองรูปแบบใหม่ เริ่มขึ้นตั้งแต่การทดลองระบบเทศาภิบาล โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้พระราชวงศ์และข้าราชการที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัยดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลออกไปประจำตามมณฑล ทำงานร่วมกับผู้ว่าราชการเมือง ซึ่งทั้งข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมืองต่างได้รับการฝึกหัดทำราชการและรับพระราชทานเงินตามระบบราชการแบบใหม่ จะเห็นได้ว่า ลักษณะการปกครองยังคงอาศัยการนำของข้าราชการ โดยเฉพาะเมื่อการปกครองท้องถิ่นขยายครอบคลุมถึงระดับหมู่บ้าน ในเวลาต่อมา บทบาทของข้าราชการก็ยิ่งมีความสำคัญเพิ่มขึ้น การปกครองเทศาภิบาลปรากฏว่าได้ผลดีในชั้นเมืองและมณฑล แต่ในชั้นอำเภอลงไปจำเป็นต้องวางแบบให้เหมาะสมตามลักษณะพื้นที่และหน้าที่ราชการ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงคิดออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ที่มุ่งเน้นจัดการปกครองในระดับอำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) คราขึ้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) โดยอาศัยรูปแบบที่อังกฤษจัดการปกครองในหม่าเป็นแนวทาง³⁶ โดยทบทวนบัญญัติบังคับใช้ในหัวเมืองทุกมณฑลเทศาภิบาล และมีเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ลักษณะการปกครองแบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ ลักษณะปกครองหมู่บ้าน ลักษณะปกครองตำบลและลักษณะปกครองอำเภอ

1. ลักษณะปกครองหมู่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้าน³⁷ เป็นนายหมู่บ้าน ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เลือกจากชาวบ้านที่ราษฎรชายหญิงในหมู่บ้าน โดยมากเห็นว่าเหมาะสม ในการเลือกนี้มีนายอำเภอเป็น

³⁶“เรื่องการปกครองของหันดา,” ข่าวอำเภอ 1,3 (มิถุนายน 2456): 124.

³⁷ตามพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่นที่ชาวต่างประเทศในสยามไม่มีสิทธิที่จะได้รับเลือกเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน แต่ในทางปฏิบัติแล้วคนจีนรับสิทธิเช่นเดียวกับคนไทย ดังนั้น คนจีนจึงสามารถเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านได้

ประธาน พร้อมด้วยกำนันผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจะ
ได้รับหมายตั้งจากผู้ว่าราชการเมือง ทั้งนี้ หากลูกบ้านส่วนใหญ่เห็นพ้องกันว่า
ผู้ใหญ่บ้านนั้นๆ ไม่เหมาะสมสามารถขอให้ออกจากตำแหน่งได้

หน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านคือ รักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่ง ได้แก่ บอก
เหตุการณ์ต่อกำนัน ปราบปรามคนพาล ตรวจคนจร ตรวจเหตุร้าย จับโจรแลดับไฟ
ให้มีเครื่องสัญญาณเรียกลูกบ้านเมื่อมีเหตุ และทำสาม โนคร้ว

ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจเหนือลูกบ้าน ลูกบ้านที่ไม่กระทำตาม หรือละเมิด
ผู้ใหญ่บ้าน ถือว่ามีความผิดต้องระวางโทษ

2. ลักษณะปกครองตำบล

กำนัน เป็นนายตำบล ตำแหน่งกำนัน มาจากการเลือกกันเองของ
ผู้ใหญ่บ้านทั้งหมดในตำบลนั้น เลือกคนที่เหมาะสม 1 คน โดยในการเลือกนี้มี
นายอำเภอเป็นประธาน ผู้ที่ได้รับเลือกจะได้รับหมายตั้งจากผู้ว่าราชการเมือง
ในทางกลับกัน หากผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญ่เห็นว่า กำนันนั้น ไม่เหมาะสมสามารถ
ขอให้ออกจากตำแหน่งได้

หน้าที่กำนันแบ่งได้เป็น 2 ส่วนคือ

หน้าที่กำนันร่วมกับผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ หน้าที่รักษาความสงบ
เรียบร้อย รับเรื่องร้องเรียนและประกาศข้อราชการ ตรวจและเก็บ
ภาษีอากรในตำบล กำนันสามารถเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านเพื่อ
ปรึกษาหารือได้

หน้าที่เฉพาะตัวของกำนัน ได้แก่ หน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย
สงเคราะห์คนเดินทาง สงเคราะห์คนเดินทาง รักษาขอสาม โนคร้ว
ทำบัญชีสิ่งของต้องภาษี นำเก็บภาษี รายงานเหตุการณ์ต่อ
กรมการอำเภอ

กำนันมีอำนาจเหนือผู้ใหญ่บ้านและราษฎร ดังนั้น ผู้ใหญ่บ้านหรือราษฎร
ที่ไม่กระทำตาม หรือหลอกลวงกำนันประการใดก็ตาม ถือว่ามีความผิดต้องระวางโทษ

3. ลักษณะปกครองอำเภอ

นายอำเภอ เป็นผู้บังคับบัญชาในกรมการอำเภอ โดยตำแหน่งนี้เลือกและ
ตั้งโดยผู้ว่าราชการเมือง กรมการอำเภอยังประกอบด้วย ปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วย

นายอำเภอ สมุห์บัญชีอำเภอ คูแกลงเก็บภาษีอากร เสมียนและสารวัตร ทั้งนี้ ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจเปลี่ยนแปลงตำแหน่งในกรมการอำเภอได้ทุกตำแหน่ง
หน้าที่กรมการอำเภอแบ่งได้ 3 ประเภทคือ หน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่ ตรวจท้องที่ สืบจับโจรผู้ร้าย คุมขังนักโทษ ทำชันสูตร ทำตราสิน หน้าที่จัดการปกครองท้องที่ ได้แก่ คูแกลงำนันผู้ใหญ่บ้าน ประกาศข้อราชการ และหน้าที่ทำหนังสือและทะเบียน ได้แก่ ทำบริคณฑ์หนังสือสัญญาและหนังสือสำคัญ ทับบัญชีต่างๆ

กรมการอำเภอมีอำนาจเหนือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและราษฎร ดังนั้น กรมการอำเภอสามารถให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้หากพบว่ามีความผิด ทั้งนี้ ต้องแจ้งต่อผู้ว่าราชการเมือง โดยคำสั่งผู้ว่าราชการเมืองถือเป็นยุติ³⁸

การปกครองระดับอำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน ถือได้ว่า เป็นงานสำคัญในการสร้างระบบการปกครองให้มีประสิทธิภาพครอบคลุมทั้งพระราชอาณาจักร ทั้งนี้ เพราะแต่ละระดับประกอบด้วยหน่วยการปกครองย่อยๆ จำนวนมาก กล่าวคือ อำเภอประกอบขึ้นจากตำบล ตำบลประกอบขึ้นจากหมู่บ้าน หมู่บ้านประกอบขึ้นจากบ้าน ดังนั้น การปกครองจึงต้องมีบุคลากรจำนวนมากและต้องใช้งบประมาณมากด้วยเช่นกัน จากเงื่อนไขดังกล่าวนี้ กระทรวงมหาดไทยยังคงให้กรมการอำเภอมาจกข้าราชการ เนื่องจากมองว่างานอำเภอเป็นงานสำคัญต้องอาศัยคนที่มีความรู้ ข้าราชการซึ่งมีความรู้และได้การฝึกฝนมาจึงจะมีความเหมาะสม³⁹ ส่วนการปกครองระดับรองลงมา เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงเห็นว่า ตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านให้ราษฎรเลือกเอาในกลุ่มราษฎรตนเองจะเป็นประโยชน์กว่า เพราะ “ในท้องที่ๆ มีบ้านแลเจ้าของบ้านราษฎรเปนอันมาก เช่น จะแต่งเจ้าพนักงาน โดยเฉาะ ไปตรวจตราปกครองก็ไม่อาจสามารถจะเรียกร้อยได้ ด้วยเหตุว่าท้องที่ทั้งหลายยังกว้างขวาง เจ้าพนักงานจะดูแลไม่ทั่วถึงตลอดกันอย่างหนึ่ง เจ้าพนักงานผู้ที่มาปกครองคนเหล่านั้นจะไม่นิยมทั่วไปอย่างหนึ่ง”⁴⁰ แต่เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งน่าจะเป็นด้วยข้อจำกัดของงบประมาณและบุคลากร เพราะหากดูตามสถิติจำนวนกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลต่างๆ รายงานการบังคับใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) เป็นปีแรก ปรากฏว่า

³⁸โปรตุเกส เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116,” ประชุมกฎหมายประกาศก เล่ม 16: กฎหมาย ร.ศ. 116-117 (พระนคร: โรงพิมพ์เคลิเมนต์, 2478), หน้า 22-67.

³⁹พระยาเกรียงไกรกระบวนยุทธ, ปกครอง เล่ม 1 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศิริเจริญ, ร.ศ. 124), หน้า 43.

⁴⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

เทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า	มีกำนัน 479 คน	ผู้ใหญ่บ้าน 4447 คน ⁴¹
เทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช	มีกำนัน 232 คน	ผู้ใหญ่บ้าน 2669 คน ⁴²
เทศาภิบาลมณฑลนครไชยศรี	มีกำนัน 254 คน	ผู้ใหญ่บ้าน 2571 คน ⁴³
เทศาภิบาลมณฑลนครราชสีมา	มีกำนัน 249 คน	ผู้ใหญ่บ้าน 2454 คน ⁴⁴
เทศาภิบาลมณฑลราชบุรี	มีกำนัน 144 คน	ผู้ใหญ่บ้าน 1326 คน ⁴⁵

จากสถิติข้างต้น จะเห็นได้ว่า เทียงปีแรกของการบังคับใช้พระราชบัญญัติก็มีจำนวนกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นจำนวนมาก ดังนั้น การตั้งเงินเดือนหรือการฝึกหัดราชการสำหรับตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นไปได้เลย อย่างไรก็ตาม หน้าที่กำนันผู้ใหญ่บ้านยังคงมีความสำคัญในการจัดการปกครองแบบใหม่ แม้ว่า จะเป็นตำแหน่งที่มีมาในอดีต แต่เนื่องจากเจ้าเมืองไม่สนใจจะตั้งตำแหน่งดังกล่าวบ้างหรือตั้งคนของตนเองบ้าง การปกครองจึงไม่ได้ผลเท่าที่ควร พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพจึงขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ใช้การเลือกตั้งตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่ ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ราชการมาก เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านรู้จักท้องที่ของตนเองเป็นอย่างดี และเป็นที่เคารพเชื่อถือของราษฎรในพื้นที่ นอกจากนี้ยังไม่ต้องตั้งตำแหน่งพระราชทานเงินเดือนให้สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินอีกด้วย

เมื่อมีการวางแบบการปกครองท้องที่ครอบคลุมตั้งแต่ระดับหมู่บ้านจนถึงระดับมณฑลแล้ว การปกครองก็จะมีระดับบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้น ดังนี้

ชั้นหมู่บ้าน	ผู้ใหญ่บ้านปกครองราษฎร
ชั้นตำบล	กำนันปกครองผู้ใหญ่บ้าน
ชั้นอำเภอ	นายอำเภอ (และกรรมการอำเภอ) ปกครองกำนัน
ชั้นเมือง	ผู้ว่าราชการเมือง (และกรรมการเมือง) ⁴⁶ ปกครองกรรมการอำเภอ

⁴¹พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์, "รายงานข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า," ราชกิจจานุเบกษา 15 (5 มีนาคม ร.ศ.117): 533.

⁴²พระยาสุโขมนต์วินิจ, "รายงานข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช," ราชกิจจานุเบกษา 16 (30 เมษายน ร.ศ.118): 70.

⁴³พระยาสุนทรบุรีศรีพิไชยสงคราม, "รายงานข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครไชยศรี," ราชกิจจานุเบกษา 16 (25 มิถุนายน ร.ศ. 118): 163.

⁴⁴พระยาประสิทธิ์ศีลการ, "รายงานข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครราชสีมา," ราชกิจจานุเบกษา 16 (13 สิงหาคม ร.ศ. 118): 259.

⁴⁵เจ้าพระยาสุรพันธ์พิสุทธิ์, "รายงานข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลราชบุรี," ราชกิจจานุเบกษา 16 (29 ตุลาคม ร.ศ. 118): 3.

ชั้นมณฑล ข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลปกครองกรมการเมือง สูงกว่าระดับมณฑลจะเป็นการปกครองในส่วนรัฐบาล ซึ่งเสนาบดีปกครองข้าหลวงเทศาภิบาล และพระมหากษัตริย์ทรงปกครองเสนาบดี ด้วยเหตุนี้ พระมหากษัตริย์จึงทรงเป็นผู้ปกครองสูงสุด และมีพระราชอำนาจในการปกครองทุกระดับชั้น ลักษณะดังกล่าวทำให้การ

“ในปี พ.ศ. 2459 กระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศ ให้ เปลี่ยนคำเรียก “เมือง” เป็น “จังหวัด” และ “ผู้ว่าราชการเมือง” เป็น “ผู้ว่าราชการจังหวัด”

เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), “ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยน คำว่า เมือง เรียกว่า จังหวัด,” ประชุมกฎหมายประจำศกเล่ม 29: กฎหมาย พ.ศ. 2459 (ม.ป.ท., 2477), หน้า 17-18.

น่าสังเกตว่า ในกรณี “เมือง” และ “จังหวัด” ดังกล่าว คคมานจนถึงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ก็ยังปรากฏว่า มีความสับสนอยู่มาก ดังจะเห็นได้จากในการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2476 ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังคงมีความสับสนเกี่ยวกับ “เมือง” และ “จังหวัด” หลวงประดิษฐมนูธรรม จึงได้อธิบายว่า

“คือว่าถึงแม้ว่าตั้งแต่ครั้งพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ท่านได้เปลี่ยนคำว่าเมือง มาเป็นจังหวัดก็ตาม คำว่าเมืองเป็นจังหวัด ความจริงในพระบรมราชประสงค์ของท่านไม่เป็นเช่นนั้นเลย คือจังหวัดนั้นหมายความว่าอาณาเขตการปกครองส่วนภูมิภาค อย่างเช่นจังหวัดร้อยเอ็ด เป็นต้น คือในจังหวัดร้อยเอ็ดนั่นเองจะมีเมืองร้อยเอ็ด คือ ในที่นี้ตั้งศาลว่าการจังหวัดร้อยเอ็ด เท่านั้นเป็นเมืองหนึ่ง หรือบางทีในบางแห่งใน จังหวัดร้อยเอ็ดนั่นเอง แต่ทว่ามีพลเมืองอยู่หนาแน่น และออกไปอีกเป็นเมืองๆ สมมติว่าจะให้เป็นเมืองร้อยสอง ร้อยสาม ร้อยสี่อาจจะ มี แต่ว่ามีอยู่ในเมืองร้อยเอ็ด มีความหมายแตกต่างกัน และในพระบรมราชปรารภในรัชกาลที่ 6 ท่านก็ได้อธิบายไว้เช่นนั้น ที่เมืองนั้นคือที่ตั้งศาลว่าการ เช่นเมืองร้อยเอ็ดก็เป็นเมือง และที่อื่นๆ ก็ไม่เทียบเข้าเกณฑ์เป็นอย่างเดียวกัน ความประสงค์เป็นอย่างนั้น...คำว่า เมือง แต่โบราณ ก็หมายความว่าเขตต์แห่งชุมชน แต่ครั้งก่อนยังไม่ได้เปลี่ยนคำว่า จังหวัด เช่นอำเภอ นี้ขึ้นแขวงเมืองนั้น อย่างนี้เป็นต้น คำว่า จังหวัด เมือง นคร นี้เพื่อจะเปลี่ยนคำว่า เมืองเป็นจังหวัดแล้วทำให้คนเข้าใจผิด เช่นอย่างพวกอำเภอบอกว่า ไปไหน คอบว่า ไปจังหวัด จังหวัดนั้นไม่มีเส้นช่ออะไรเลย จังหวัดก็อยู่ในนั้น ความจริงกับบอกว่า ไปเมืองนั้นนั่นเอง ถึงในต่างประเทศเขาก็เป็นเช่นนั้น...ส่วนในเรื่องที่เราเข้าใจผิด มาแต่ปางก่อน เราก็ควรกลับเข้าใจเสีย คือให้เข้าใจตามที่กล่าวมานี้ให้ถูกเสียใหม่ คือ ถือเสียว่าจังหวัดเป็นเขตต์ใหญ่แล้วเมืองเป็นส่วนเล็ก”

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2 ครั้งที่ 36/2476 (สามัญ) วันเสาร์ที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2476, หน้า 2476-2478.

บริหารราชการก็เกิดประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าที่เป็นมาในอดีต การสั่งการ ดูแลและตรวจสอบมีระบบที่แน่นอน และ ใช้เป็นแบบแผนเดียวกัน และที่สำคัญคือ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดังกล่าวส่งผลให้อำนาจมารวมศูนย์ที่พระมหากษัตริย์และรัฐบาล

การประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ใช้ครอบคลุมทุกมณฑลเทศาภิบาล แต่ไม่ได้ใช้ครอบคลุมท้องที่กรุงเทพฯ ทั้งหมด เฉพาะส่วนอำเภอชั้นนอกและหัวเมืองในมณฑลกรุงเทพฯ ที่จัดการปกครองท้องที่เป็นแบบแผนเดียวกันกับหัวเมืองมณฑลเทศาภิบาล⁴⁷ แต่กรุงเทพฯ ชั้นในยังไม่ใช้แบบแผนการปกครองที่ เนื่องจากกรุงเทพฯ มีความสำคัญมาตั้งแต่อดีตด้วยเป็นพระนครราชธานี เป็นที่ประทับของพระมหากษัตริย์ กรุงเทพฯ จึงเป็นศูนย์กลางอำนาจการปกครอง ด้วยเหตุนี้ กรุงเทพฯ จึงมีกรมเมือง (ต่อมาเปลี่ยนเป็นกระทรวงนครบาล) ดูแลเป็นการเฉพาะ การปกครองเขตท้องที่ในกรุงเทพฯ เดิมใช้วิธีจารีตนครบาล มีอำเภอกำนันร้อยแขวงตั้งขึ้นตามหลักกฎหมายเก่า⁴⁸ โดยแต่ละอำเภอมีสังกัดเฉพาะ เช่น อำเภอจีนขึ้นกรมท่าซ้าย อำเภอไทยขึ้นกรมเมือง มีศาลและสภาตุลาการตั้งพิจารณาอรรถคดีประจำกรม ฯลฯ⁴⁹ ดังนั้น เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) จึงบังคับใช้เฉพาะกรุงเทพฯ ชั้นนอกและเมืองขึ้นกรุงเทพฯ⁵⁰ ไม่ได้ใช้ในเขตกรุงเทพฯ ชั้นในซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญและมีลักษณะเฉพาะทางการเมืองการปกครอง การจัดการปกครองท้องที่ในกรุงเทพฯ นั้น สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงพระนิพนธ์ถึงเรื่องนี้ไว้ว่า

“แรกเจ้าพระยามรราช (เมื่อยังเป็นพระยาสุโขมนัยวินิต) เป็นเสนาบดีกระทรวงนครบาล ทอท่านศึกษาหน้าที่ราชการต่างๆ ในตำแหน่ง และได้สมาคมคุ้นกับข้าราชการในกระทรวงแล้วก็เริ่มจัดการปกครองท้องที่ ให้ใช้วิธีปกครองเมืองต่างๆ ในมณฑลกรุงเทพฯ อย่างเดียวกันกับหัวเมืองขึ้นมหาดไทย

⁴⁷“ประกาศลักษณะปกครองท้องที่สำหรับหัวเมืองมณฑลกรุงเทพฯ,” ราชกิจจานุเบกษา 14 (20 มิถุนายน ร.ศ. 116): 146.

⁴⁸กรมอำเภอด้วยความเห็นชอบของเสนาบดีกระทรวงนครบาลได้ยกเลิกอำเภอชั้นใน เมื่อ ปี ร.ศ. 128 เพราะราชการมีน้อยไม่เป็นประโยชน์ จึงให้คงไว้เพียง 7 อำเภอ

จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๖ กรมพระนครบาลกำหนดโครงการจัดอำเภอในกรุงเทพฯพระมหานคร (ม.ป.ท., 2459), หน้า 2.

⁴⁹เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

⁵⁰“เมืองขึ้นกรุงเทพฯ เมื่อแบ่งหน้าที่กระทรวงการปกครองปี 113 แล้วคงมีเมืองขึ้น คือ สมุทร, พระประแดง, นนทบุรี, ประทุม ในปี ร.ศ. 120 แยกทุ่งหลวงตั้งเป็นเมืองธัญญบุรี 121 ตั้งเมืองมีนบุรี”

“เรื่องการปกครองของหันคา,” ข่าวอำเภอ 1,3: 130.

ควัเสนาบดีรับหน้าที่ผู้บัญชาการมณฑล กำหนดท้องที่ในจังหวัดกรุงเทพฯ เป็น “อำเภอชั้นนอก” และ “อำเภอชั้นใน” อำเภอชั้นนอกให้มีกรรมการอำเภอ และกำนันผู้ใหญ่บ้านปกครองเหมือนอย่างหัวเมืองขึ้นกระทรวงมหาดไทย แต่ อำเภอชั้นใน คือ คัวพระนครและจังหวัดธนบุรี มีกรรมการอำเภอขึ้นตรงต่อ กระทรวง หามีกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่”¹¹

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาความประสงค์ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ก็ไม่มี ความจำเป็นอันใด ที่จะต้องบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่กรุงเทพฯ ชั้นใน เพราะ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) มี เป้าประสงค์หลักในการจัดการปกครองท้องที่ให้เป็นระบบระเบียบเดียวกัน ซึ่งต้องเข้าใจว่า เขตการ ปกครองที่เป็นเป้าหมายของลักษณะปกครองท้องที่ คือ ท้องที่ที่ยังไม่มีระบบระเบียบเรียบร้อย รวมถึงยังไม่มีบุคลากรทางการปกครองที่เพียงพอ โดยเงื่อนไขดังกล่าวนี้ สะท้อนให้เห็นอย่าง ชัดเจนในกรณีของที่มาและหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในขณะที่การปกครองกรุงเทพฯ โดยเฉพาะ เขตกรุงเทพฯ ชั้นในอยู่ในหน้าที่กระทรวงนครบาล ซึ่งเป็นกระทรวงที่มีความพร้อม โดยมีทั้ง งบประมาณและบุคลากร อีกทั้งมีเสนาบดีกำกับ โดยตรงอยู่แล้ว

การปกครองตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตาม ระบบปฏิทินปัจจุบัน) เป็นที่สนใจของทั้งรัฐบาลและสื่อต่างๆ¹² โดยเฉพาะในการปกครองชั้นตำบล ลงไป จุดเด่นของกำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ที่การให้โอกาสราษฎรทำหน้าที่บางประการในการปกครอง ซึ่งเป็นสิ่งใหม่และทำทนายชนชั้นปกครอง เพราะแม้ว่าชนชั้นปกครองจะมอบหน้าที่บางประการให้ ราษฎร แต่ชนชั้นปกครองยังคงมีความเชื่อว่า ราษฎรยังคงไม่มีความรู้ความเข้าใจ ดังนั้น ราษฎรจึง สามารถรับผิดชอบภาระหน้าที่ได้ในขอบเขตที่จำกัด ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงติดตามความเป็น ไปของ กำนันผู้ใหญ่บ้านอย่างใกล้ชิด

ในรายงานที่ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลต่างๆ ส่งเข้ามาทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แสดงให้เห็นว่า การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านในระยะแรกยังคงประสบ ปัญหาอยู่มาก ในรายงานข้าหลวงเทศาภิบาลประจำปี ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทิน ปัจจุบัน) พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ กรณบบังคมทูลรายงานว่า

¹¹สมเด็จพระบรมราชาธิราชราชานุภาพ, “เรื่องประวัติเจ้าพระยาอมราช ภาคที่ 1,” ใน อนุสรณ์ในงาน เสด็จพระราชดำเนินพระราชทานเพลิงศพ พลตำรวจตรี นิศย์ สุขุม ป.ช.,ป.ม.,ท.อ.ว. ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาสวันพฤหัสบดีที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2528 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศิริธรรมสาร, 2529), หน้า 103.

¹²โปรดดู “หน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน โดยลเอียด,” Bangkok Times (26 August 1896): 3.

“ในแผนกมหาดไทยที่ตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ถูกความยากในชั้นแรก เพียงที่คนทั้งหลาย ยังไม่ทราบว่าจะจัดอย่างไร และยังไม่เข้าใจว่าจะมี ประโยชน์อย่างไร ผู้ที่ถูกเลือกเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านมักไม่มีใครจะเต็มใจรัก ข้ำหลวงต้องผ่อนผันด้วยอุบายต่างๆ จนจัดการ ได้ตลอด ครั้นจัดการ ได้ตลอดแล้วก็แลเห็นประโยชน์ได้โดยเร็ว ทั้งในการปราบปรามโจรผู้ร้าย แลที่บังคับบัญชาการอย่างอื่นตลอดจนการเก็บภาษีอากร ก็ได้เอาใสราย กำนันผู้ใหญ่บ้านไปกล่าวถึงราชการสืบมานับว่าเป็นการที่จัดสำเร็จ แลเป็น ประโยชน์ได้มาก”³³

ในรายงานข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน ร.ศ. 117 (ตรงกับ พ.ศ. 2441 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) พระยาสุโขมนัชนินิต ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑล นครศรีธรรมราช ก็กราบบังคมทูลรายงานเช่นกันว่า

“ผู้ใหญ่บ้านครั้งแรกลำบากอยู่หน่อย ผู้ที่ถูกเลือกไม่มีใครจะสมัคร โดยที่ เข้าใจผิดกันเสียว่า จะรวมเป็นนายสิบ นายร้อยเข้าไว้สำหรับใช้ราชการแลอีก อย่างหนึ่งราษฎรถูกเลือก เสมียนทนายแลคนใช้ของเจ้าเมืองกรมการ ก็พากันมา ร้องขอ จะไม่ให้ผู้นั้นรับไปเป็นผู้ใหญ่บ้าน... ข้าพระพุทธเจ้าได้ออกเป็นข้อบังคับว่า ถ้าราษฎรพร้อมใจกันเลือกผู้ใดแล้ว ผู้นั้นต้องรับ จะบิดพลิ้วเสียไม่ได้ ที่สุดถึงว่า ข้าหลวงเทศาภิบาล เป็นผู้ใหญ่บ้าน ข้าหลวงเทศาภิบาลก็มีความยินดีที่จะรับ ปกครองราษฎรหมั่นด้วยเหมือนกัน เมื่อได้จัดการ ไปดังนี้ ก็อุปเป็นเรียบร้อย ตลอดไปได้ เพราะฉะนั้นกำนันผู้ใหญ่บ้านที่เลือกกันไว้แล้ว ที่เป็นผู้พิพากษาที่มี แผนกรมการผู้ใหญ่ก็มี”³⁴

รายงานข้างต้นทั้ง 2 ฉบับ เป็นรายงานชุดแรกเกี่ยวกับการปกครองท้องที่ตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ซึ่ง เริ่มใช้มาได้เพียงประมาณหนึ่งปี รายงานทั้ง 2 ฉบับให้ความสำคัญกับกำนันผู้ใหญ่บ้านอย่างมาก โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับกรปกครองของกรมการอำเภอซึ่งมีกล่าวถึงแต่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

³³พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ, “รายงานเทศาภิบาล,” ราชกิจจานุเบกษา 15: 509.

³⁴พระยาสุโขมนัชนินิต, “รายงานข้าหลวงเทศาภิบาล มณฑลนครศรีธรรมราช,” ราชกิจจานุเบกษา 16: 68.

หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ต่อมามีการออก “ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 [ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน]”^{๕๕} ซึ่งว่าด้วยการปกครองท้องที่ในจังหวัดและมณฑล ทั้งนี้ เพื่อให้

“สาระสำคัญของ “ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง” คือ กำหนดให้ท้องที่หลายอำเภอรวมกันเป็น 1 หัวเมือง การปกครองเมืองมีผู้ว่าราชการเมืองบังคับการ และมีกรรมการเมืองช่วยทำราชการในระดับเมือง ทั้งนี้ กรรมการเมืองมีตำแหน่ง 2 อย่าง

1. กรรมการในท่าเนียบ เช่น ปลัดยกกระบัตรผู้ช่วยราชการ จัดเป็นกรรมการผู้ใหญ่ 3 ตำแหน่ง ได้แก่ จำเมืองสัสดี แห่งศุภมาตราและสารเลข และกรรมการผู้น้อย 5 ตำแหน่ง
2. กรรมการนอกท่าเนียบ คือ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือเป็นคฤหบดีในเมืองนั้น ซึ่งได้มีบรรดาศักดิ์เป็นกรรมการ

หน้าที่ผู้ว่าราชการเมือง ได้แก่

1. บังคับราชการทุกอย่างในเมือง ยกเว้นการพิพากษาคดี
2. เป็นผู้ตรวจตราว่ากล่าวให้ราชการเป็น ไปตามพระราชกำหนดกฎหมายท้องตราเสนาบดี ในกรุงเทพฯ และอนุมติของข้าหลวงเทศาภิบาล
3. ตรวจตราและระงับเหตุความเสื่อมเสียของราชการบ้านเมือง
4. รายงานข้อราชการและความเห็นซึ่งควรทำนุบำรุงหรือแก้ไขต่อข้าหลวงเทศาภิบาลและเสนาบดี
5. เป็นผู้รับกิจทุกข์สุขของไพร่บ้านพลเมืองต่างพระเนตรพระกรรณ
6. เป็นผู้สั่งและอนุญาตให้พนักงานอัยการฟ้องความแผ่นดิน

อำนาจผู้ว่าราชการเมือง

1. มีอำนาจบังคับบัญชากรรมการผู้ใหญ่ผู้น้อยและอาณาประชาราษฎร์ให้ปฏิบัติตามกฎหมายตลอดไปในเมือง
2. ถอดถอนปรับเปลี่ยนแปลงข้าราชการที่ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจสั่ง โดยตำแหน่ง
3. ยกกรรมการคน 1 คนใด โดยเสนาบดีหรือข้าหลวงเทศาภิบาลสั่ง เขาออกจากตำแหน่งและหน้าที่ชั่วคราว ในกรณีที่ยกอนุญาต ไม่ทันประ โยชน์ราชการ และเมื่อได้เขาออกแล้ว ต้องบอกไปยังข้าหลวงหรือเสนาบดีที่ได้ตั้งภายใน 7 วัน
4. อำนาจจะปรับหรือลดเงินเดือน กรรมการผู้ใหญ่ผู้น้อย ซึ่งไม่เป็นใจต่อราชการหรือทำการ คามคำสั่งหัวหน้าของคน
5. เมื่อมีเหตุปัจจุบันทันด่วน และ ไม่มีบรรทัดฐานอยู่ก่อน และขอคำสั่งไม่ทันราชการ ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจที่จะจัดแลส่งการนั้นตามที่คิดว่าดีที่สุด

โปรดดู พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ, ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง รัตนโกสินทรศก 116, พิมพ์ครั้งที่ 2 (พระนคร: โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, ร.ศ. 119).

ระเบียบแบบแผนทางการปกครองสอดคล้องกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) กล่าวได้ว่า การปกครองท้องที่ได้กำหนดระเบียบการปกครองจัดครอบคลุมตั้งแต่ระดับหมู่บ้านถึงระดับมณฑล อย่างไรก็ตาม หัวเมืองทางเหนือและทางใต้ ซึ่งเป็นหัวเมืองประเทศราชและกิ่งประเทศราชมาแต่เดิม ยังคงมีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างจากสยามจึงไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ตามบทบัญญัติทั้งหมดได้ในทันที ดังนั้น จึงได้มีการออกกฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็น “ข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119 [ตรงกับ พ.ศ. 2443 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน]”⁵⁶ และ “กฎข้อบังคับสำหรับปกครอง 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 [ตรงกับ พ.ศ. 2444 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน]”⁵⁷ เพื่อบังคับใช้ในหัวเมืองดังกล่าว ทั้งนี้ ข้อบังคับทั้ง 2 ฉบับเป็นการปรับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) บางส่วนให้เหมาะสมกับประเพณีการปกครองในท้องถิ่นๆ

ตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) บทบาทและความสำคัญของกระทรวงมหาดไทยเพิ่มขึ้นรวดเร็ว จนมีฐานะเป็นกระทรวงใหญ่ต่อมา ทั้งนี้ พิจารณาได้จากบัญชีงบประมาณรายจ่ายกระทรวงมหาดไทย เปรียบเทียบกับกระทรวงกลาโหม ดังนี้⁵⁸

	กระทรวงมหาดไทย	กระทรวงกลาโหม
งบประมาณรายจ่าย สก 111	197,681.32	3,359,588.51
งบประมาณรายจ่าย สก 112	484,230.00	4,275,519.22
งบประมาณรายจ่าย สก 113	205,932.08	2,248,999.28
งบประมาณรายจ่าย สก 114	394,852.08	2,490,375.56
งบประมาณรายจ่าย สก 115	526,406.08	2,968,816.22
งบประมาณรายจ่าย สก 116	1,896,570.28	3,159,181.10

⁵⁶ ข้อบังคับนี้บังคับใช้ในนครเชียงใหม่ นครน่าน นครลำปาง นครลำพูน เมืองแพร่และบรรดาเมืองขึ้นชั้นนอก ไพร่ตูลู เสดียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), “ข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119,” ประชุมกฎหมายประจำศตวรรษ 17: กฎหมาย ร.ศ. 118-119 (พระนคร: โรงพิมพ์เคลิเมนต์, 2478), หน้า 390.

⁵⁷ ข้อบังคับนี้บังคับใช้ในเมืองด่านี เมืองหนองจิก เมืองชะหรั่ง เมืองสาขบุรี เมืองชะลอ เมืองรามัน เมืองระแงะ ไพร่ตูลู เสดียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), “กฎข้อบังคับสำหรับปกครอง 7 หัวเมือง ร.ศ. 120,” ประชุมกฎหมายประจำศตวรรษ 18: กฎหมาย ร.ศ. 120-121, (พระนคร: โรงพิมพ์เคลิเมนต์, 2478), หน้า 198.

⁵⁸ “บัญชีเทียบเงินจ่ายทั่วพระราชอาณาจักรสยาม ตั้งแต่ สก 111 ถึง สก 122,” ราชกิจจานุเบกษา 20 (ร.ศ. 122): ไม่ระบุเลขหน้า.

งบประมาณรายจ่าย สก 117	3,425,836.57	2,968,615.19
งบประมาณรายจ่าย สก 118	3,972,398.45	3,757,154.53
งบประมาณรายจ่าย สก 119	6,384,310.29	4,079,274.11
งบประมาณรายจ่าย สก 120	6,120,469.16	4,199,327.49
งบประมาณรายจ่าย สก 121	10,421,892.00	4,330,467.00
งบประมาณรายจ่าย สก 122	10,580,018.00	6,532,140.00

เมื่อพิจารณาบัญชีรายจ่ายจะเห็นได้ว่า รายจ่ายของกระทรวงกลาโหมก่อนข้างคองที่ ทั้งนี้ ก่อนปีรัตนโกสินทรศก 117 (ตรงกับ พ.ศ. 2441 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) กระทรวงกลาโหมเป็น กระทรวงที่มีรายจ่ายมากที่สุดต่อเนื่องกันมาหลายปี จนกระทั่งในปีรัตนโกสินทรศก 117 (ตรงกับ พ.ศ. 2441 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) กระทรวงมหาดไทยจึงขึ้นมาเป็นกระทรวงที่มีรายจ่ายมากที่สุด โดยหากพิจารณาจากบัญชีจะเห็นได้ว่า กระทรวงมหาดไทยมีรายจ่ายสูงขึ้นเรื่อยมา น่าสังเกตว่า ในปีรัตนโกสินทรศก 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) รายจ่ายของ กระทรวงมหาดไทยเพิ่มขึ้นถึง 3 เท่า ค่อมมาในปีรัตนโกสินทรศก 117 (ตรงกับ พ.ศ. 2441 ตามระบบ ปฏิทินปัจจุบัน) รายจ่ายของกระทรวงมหาดไทยก็เพิ่มขึ้นอีกเกือบเท่าตัว จะเห็นได้ว่า ในช่วงเวลา ดังกล่าวเป็นช่วงที่เพิ่งประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) มาเป็นเวลาเพียงหนึ่งและสองปีตามลำดับ จำนวนรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น สะท้อนให้เห็นถึงความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยที่เพิ่มมากขึ้น บทบาทในการจัดการ ปกครองท้องที่ของกระทรวงมหาดไทยที่ขยายครอบคลุมพระราชอาณาจักรเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ รายจ่ายของกระทรวงมหาดไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ปัญหาและอุปสรรคในการใช้พระราชบัญญัติลักษณปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ในส่วนการปกครองโดยข้าราชการตั้งแต่ข้าหลวงเทศาภิบาล มณฑลลงมาถึงกรมการอำเภอ พบว่า ปัญหางบประมาณ⁹และบุคลากรเป็นปัญหาที่สำคัญ ซึ่ง

⁹จากการศึกษาของสุทธาคา เลขไวจурย์ ได้ชี้ให้เห็นภาพรวมของปัญหางบประมาณในรัชกาล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างปัญหางบประมาณกับระบบราชการที่ ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ หากพิจารณาในส่วนงบประมาณเงินเดือนข้าราชการ สุทธาคา ได้เปรียบเทียบ งบประมาณรายจ่ายในช่วงปี พ.ศ. 2440-2453 ซึ่งผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า สัดส่วนงบประมาณรายจ่าย เงินเดือนต่องบประมาณรายจ่ายทั้งปีมีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 21.28 ในปี พ.ศ. 2440 เพิ่มขึ้นเป็น 41.31 ในปี พ.ศ. 2453 รายจ่ายที่เพิ่มมากขึ้นในส่วนเงินเดือนข้าราชการ ส่งผลให้มีความพยายามในการแก้ไข ปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของวันเทัญ สุจิตบุโด ชี้ให้เห็นว่า จนกระทั่งในช่วงปลายระบอบ

สาเหตุหลักๆ คือ การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เพิ่งประกาศใช้ ประกอบกับเป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลเพิ่งจัดสรรหน่วยงานราชการต่างๆ หน่วยงานใหม่ๆ ก็มีมากขึ้น ดังนั้น จึงต้องใช้งบประมาณในหลายๆ ทาง งบประมาณที่จัดสรรให้กระทรวงมหาดไทยจึงไม่เพียงพอต่อความต้องการ ในระยะแรกจึงมีข้อขัดข้องระหว่างกระทรวงพระคลังกับกระทรวงมหาดไทยที่จะไม่ตั้งข้าราชการตำแหน่งรับเงินเดือนเพิ่มขึ้นเร็วจนเกินไปและกำหนดอัตราเงินเดือนให้ต่ำ ทั้งนี้ หากกระทรวงมหาดไทยสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิมกระทรวงพระคลังก็จะจัดสรรส่วนที่เพิ่มขึ้นให้กับกระทรวงมหาดไทย⁶⁰ ในส่วนบุคลากร มีปัญหามากในชั้นกรรมการอำเภอ เนื่องจากทุกอำเภอต้องมีกรรมการอำเภอ ตำแหน่งกรรมการอำเภอจึงต้องมีเป็นจำนวนมาก ประกอบกับหน้าที่กรรมการอำเภอเป็นหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบสูงจึงไม่สามารถเลือกตั้งขึ้นมาอย่างเช่นกำนันผู้ใหญ่บ้านได้⁶¹ กรรมการอำเภอต้องอาศัยการเลือกสรรและฝึกหัดอย่างดี ซึ่งคนที่มีความสมบัติดังกล่าวนี้ ส่วนใหญ่เป็นคนที่มาจากกรุงเทพฯ แต่ตั้งที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่แล้ว ความต้องการบุคลากรในตำแหน่งกรรมการอำเภอก็เพิ่มขึ้นมากกว่าความสามารถที่ทางกรุงเทพฯ จะฝึกหัดคนได้ทัน⁶² จึงเป็นหน้าที่ข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมืองในการฝึกหัดและเลือกสรรคนในท้องที่มาเป็นกรรมการอำเภอ⁶³

สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ปัญหางบประมาณรายจ่ายเงินเดือนข้าราชการยังคงเป็นปัญหาสำคัญ และมีความพยายามอย่างคด้อยที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะเมื่อประเทศประสบปัญหาทางการคลังในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐบาลยังคงเห็นว่า การลดภาระจากงบประมาณเงินเดือนข้าราชการจะเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

โปรคตุ สุทธาคา เลขไวจุรย์, "การใช้จ่ายเงินเดือนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2435-2453)," (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 64-71. และวันเทีย สุจิตโต, "พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ กับงานด้านการคลัง พ.ศ. 2450-2474," (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526).

⁶⁰สมเด็จพระราชดำริพระราชทานฎีกา, "เรื่องประวัติเจ้าพระยาธรรมาธิราช ภาควิชา 1," ใน ออนุสรณ์ในงานเสด็จพระราชดำเนินพระราชทานเพลิงศพ พลตรี เรืองศรี นิตย์ สุขุม ป.ช., ป.ม., ท.จ. ว. ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาสวันพฤหัสบดีที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2528, หน้า 66.

⁶¹พระยาเกรียงไกรกระบวนยุทธ, ปกครอง เล่ม 1, หน้า 43.

⁶²พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ, "รายงานข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลราชบุรี รัตน โกสินทร สก 116," ราชกิจจานุเบกษา 16 (29 ตุลาคม ร.ศ. 118): 1.

⁶³พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ, "รายงานข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครราชสีมา," ราชกิจจานุเบกษา 16 (13 สิงหาคม ร.ศ. 118): 248.

ในส่วนการปกครองชั้นกำนันผู้ใหญ่บ้าน ปัญหาความไม่เข้าใจในอำนาจและหน้าที่ตามตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านยังเป็นปัญหาที่สำคัญ⁶⁴ ซึ่งในกรณีนี้กระทรวงมหาดไทยเน้นย้ำเสมอให้ข้าราชการในท้องที่ โดยเฉพาะกรมการอำเภอซึ่งดูแลกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยตรงคอยหมั่นให้ความรู้และคำแนะนำเพื่อให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของตนเอง นอกจากนี้ ปัญหาผู้ได้รับเลือกเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่เต็มใจที่จะรับตำแหน่งก็มีอยู่มาก⁶⁵ ซึ่งสาเหตุสำคัญคือผลตอบแทนไม่เป็นที่พอใจของกำนันผู้ใหญ่บ้าน แรกทีเดียวผู้ใหญ่บ้านจะได้รับการยกเว้นจากหน้าที่ไพร่หลวงและการเสียค่าราชการใดๆ⁶⁶ และจะได้รับครุฑกุ่มเงินตลอดเวลาที่เป็นผู้ใหญ่บ้านด้วยฉบับหนึ่ง⁶⁷ ส่วนกำนันนั้นได้รับผลตอบแทนมากกว่าผู้ใหญ่บ้าน ดังรายงานของพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า กราบบังคมทูลรายงานพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความว่า

“การจัดกำนันผู้ใหญ่บ้าน รักษาราชการในท้องที่นั้น จะกวัดขันเอาให้เต็มตามข้อบังคับในพระราชบัญญัติยังไม่ได้ โดยเหตุผู้ใหญ่บ้าน ไม่ได้รับพระราชทานเงินเดือนหรือเบี้ยหวัดเงินเลี้ยงชีพอย่างใด คงได้รับพระราชทานแค่ครุฑกุ่มเงินค่าภาษีอากรปีละ 6 บาท จึงยังมีความหวัวพวนขวนขวายในการทำมาหากิน ไม่ได้ตั้งหน้าเจเพาะแต่จะรักษาราชการทางเดียว ครั้นจะจับเข่าเอาการแข็งแรงเข้า ก็จะทำให้เกิดความทอดอยแก่ผู้ใหญ่บ้านทั่วไป จะพาให้เสื่อมเสียประโยชน์ราชการ จึงต้องรับพระราชทานอนุโลมผ่อนผันแก้ไข ขยายหน้าที่ราชการขึ้นเป็นชั้นๆ ลำดับกันไปทีละน้อย อย่าให้รู้สึกว่าหนักบ่ากว่าแรงจะเป็นที่ท้อใจอดทนระอาใจ แต่กำนันนั้น ได้รับพระราชทานทั้งครุฑกุ่มและส่วนลดภาษีอากรมีผลประโยชน์ก่อกำลังได้บ้างเล็กน้อยห่อค้อยกวัดขันการให้ไปไปตามหน้าที่ได้”⁶⁸

⁶⁴“รายงานพระยาหัตถ์เสนาฯ ไปตรวจราชการทางอำเภอ,” เทศาภิบาล เล่ม 4 ร.ศ. 126 (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 87.

⁶⁵“เรื่องการปกครองของพันดา,” ข่าวอำเภอ 1,3: 131.

⁶⁶“หน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน โดยลเอียด,” Bangkok Times: 3.

⁶⁷เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), “ข้อบังคับแจกครุฑกุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้าน,” ประชุมกฎหมายประกาศ เล่ม 17: กฎหมาย ร.ศ. 118-119, หน้า 190-192.

⁶⁸พระเจ้ายาเธอ กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์, “รายงานข้าหลวงเทศาภิบาล มณฑลกรุงเก่า,” ราชกิจจานุเบกษา 15: 534.

พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ทรงเสนอว่า “ซึ่งจะอุคหนุนชักนำกำนันผู้ใหญ่บ้าน ให้มีน้ำใจตั้งนารักษาราชการก็มีอยู่แต่ทางที่เอาใจ คือกำนันผู้ใหญ่บ้านมีทุกข์ร้อน ที่ควร ผู้ว่าราชการการเมืองจะผ่อนผันช่วยเหลือเกื้อหนุนได้ ก็ช่วยจัดให้ในदानกรุณา แลถ้าผู้ใดรักษา ราชการในหน้าที่เรียบร้อยดี หรือมีเหตุการณ์แคะระงับปราบปรามจับกุมได้ ก็ได้รับพระราชทานให้ รางวัลตามสมควรแก่ความชอบ”⁶⁹ ต่อมาเพื่อแก้ไขปัญหาคอขวดของกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงได้มี ประกาศ “ข้อบังคับขกเว้นภาษีอากรแก่กำนันผู้ใหญ่บ้านและสารวัดแทนตรากรม สก 123 [ตรงกับ พ.ศ. 2447 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน]”⁷⁰ อย่างไรก็ตาม ผลตอบแทนที่น้อยยังเป็นปัญหาเรื่อยมา ดังรายงานของพระยาสุนทรบุรีรักษ์ ซึ่งระบุว่า “กำนันผู้ใหญ่บ้านก็ได้แค่ส่วนลด 100 และ 2 ครั้ง กำนันหนึ่งได้ราว 10 สลึง 3 บาทเท่านั้น”⁷¹ กระทรวงมหาดไทยได้พยายามจูงใจกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้าน ไม่มีเงินเดือน ไม่มีงบค่าใช้จ่าย แต่มีหน้าที่ เช่น จับโจรผู้ร้าย จึงสมควรได้รับ บำเหน็จรางวัลตามแต่กรณี⁷² ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2449 ได้มีประกาศ “ลักษณะการให้รางวัลกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน”⁷³ เพื่อจูงใจกำนันผู้ใหญ่บ้านให้ปฏิบัติตามหน้าที่ แต่ความพยายามของ กระทรวงมหาดไทยดังกล่าวยังไม่ตรงจุดนัก จึงมีความคิดให้ผลตอบแทนกำนันผู้ใหญ่บ้านในรูป เงินเดือน ดังที่พระยาสมันตรัฐบุรินทร์ได้บันทึกไว้ว่า

“วันหนึ่งเวลาเช้า ข้าพเจ้าเฝ้ารับใช้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาธรรมาธิราชานุภาพ อยู่ที่ยัง มีเทศาภิบาลท่านหนึ่งมาเฝ้าทูลเรื่องราชการ เสร็จแล้วทูลถามว่า ถ้า หากว่าเงินส่วนแบ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น จะคิดรวมเอาเงินทั้งหมดแล้วเฉลี่ย

⁶⁹เรื่องเดียวกัน.

⁷⁰เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), “ข้อบังคับขกเว้นภาษีอากรแก่กำนันผู้ใหญ่บ้านและสารวัดแทนตรากรม สก 123,” *ประชุมกฎหมายประจำศกเล่ม 19: กฎหมาย ร.ศ. 122-123* (พระนคร: โรงพิมพ์เคลิมด์, 2478), หน้า 213-217.

⁷¹ไพฑูริย์ มีกุศล (บรรณาธิการ), “เสนอบทคิดกระทรวงมหาดไทยกรบทูลขอลดภาษีอากร เรื่อง รายงานการเดินทาง ของพระยาสุนทรบุรีรักษ์ ร.ศ. 122,” *เอกสารชิ้นต้นที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2428-2465*, หน้า 69.

⁷²“คำอธิบายกฎที่ 1,” *ข่าวอำเภอ 1,8* (2465): 597-598.

⁷³“ลักษณะที่จะรางวัลกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น ควรเอาไพร่พล 3 อย่างๆ ที่ 1 รางวัลผู้มีความชอบป้องกันเหตุร้าย อย่างที่ 2 รางวัลผู้มีความชอบปราบปรามโจรผู้ร้าย อย่างที่ 3 รางวัลผู้มีความชอบรักษาความสะอาดหมคคในท้องที่...

ประเภทที่ 3 หมายถึงการที่รักษาความสะอาดหมคคหรือให้มีการเจริญขึ้นในตำบล เช่นกระทำให้มี ถนนหนทาง หรือบำรุงและซ่อมแซมสิ่งซึ่งมีอยู่แล้วให้ถาวร แลเรียบร้อยเปาประ โยชน์ในตำบลแลแผนสาธารณประ โยชน์ แก่ชนทั่วไป หรือตรวจตรารักษาความสะอาดหมคค มิให้มีสิ่งโสโครกซึ่งเปนเหตุก่อให้เกิดโรคภัยไข้เจ็บหรือให้ เปนที่รังเกียจแก่ฝูงชนได้ดังนี้ เปนความชอบของกำนันรางวัลอย่างนี้ควรได้แก่กำนันนายตำบลนั้นๆ”

“ลักษณะการให้รางวัลกำนันผู้ใหญ่บ้าน,” *เทศาภิบาล เล่ม 1* ร.ศ. 125 (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 301-303.

ออกเท่าจำนวนกำนันผู้ใหญ่บ้านที่มีอยู่ แบ่งเฉลี่ยให้เท่ากันตามฐานะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านความลำดับ จะเป็นธรรมคืออยู่ เรื่องนี้พระองค์ท่านรับสั่งว่า ฉันไม่แน่ใจว่าจะเป็นการเหมาะสม เพราะฉันรู้สึกว่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น รัฐบาลย่อมยกผลประโยชน์แบ่งให้เป็นส่วนลดจากเงินแผ่นดินในท้องถิ่นที่เขาปกครอง คุณมันก็เป็นภาระหน้าใหญ่ใจ โศภาภุมมิมอยู่เป็นอันมาก เพราะว่าเรามีเกียรติและมีเสรีภาพดี ก็ถ้าเราจะแบ่งผลประโยชน์ให้เป็นเงินเดือน ตามที่เจ้าคุณกล่าวว่ นั้น จะเป็นการผิดหวัง เพราะเหตุว่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไปรับเงินเดือนเข้าตามที่เฉลี่ยให้ไปนั้น มันจะเป็นการชักจูงความก้าวหน้าในการบำรุงท้องถิ่น ไปเสียได้ ไม่ต้องใช้ความสามารถอะไรก็ได้เงินมาเป็นประจำเดือน น่าเกรงไปว่ การงานของตำบลจะเฉื่อยชาไป และสิ่งสำคัญที่สุดก็มักกลัวว่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้น จะถูกปิดหูปิดตา ไม่รู้อะไรในท้องถิ่นเสียเลย เพราะราษฎรรู้สึกว่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นข้าราชการได้รับเงินเดือนตามที่รัฐบาลให้ และกำนันผู้ใหญ่บ้านที่กินเงินเดือน กลัวจะไม่สนิทชิดชมกับราษฎรเหมือนแต่ก่อนที่ราษฎรได้เลือกตั้งขึ้น เพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะขาดความไว้วางใจจากราษฎร การเป็นเช่นนี้ ฉันจึงได้กลัวนัก ความประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ก็จะไม่สัมฤทธิ์ผล”⁴

จากที่กล่าวมา การบังคับใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) จึงมีหลายส่วนที่เป็นการทดลองใช้ไปปรับแก้ไปตามความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ที่ส่งผลดีต่อราชการหัวเมืองโดยรวม คือทำให้การปกครองประเทสมิเอกภาพ ในขณะที่เดียวกันพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงมีพระราชอำนาจมากขึ้นในการปกครองหัวเมือง แคลค่างจากที่เคยเป็นมาซึ่งอำนาจปกครองหัวเมืองขึ้นอยู่กับเจ้าเมือง นอกจากนี้การปกครองท้องที่แบบใหม่ยังก่อให้เกิดลักษณะของเมืองสมัยใหม่ขึ้น กล่าวคือ สถานที่ราชการ เช่น ศาลว่าการเมือง จัดสร้างโดยงบประมาณแผ่นดิน สถานที่ราชการจึงเป็นสมบัติของรัฐ ข้าราชการต้องมาประจำทำราชการ ณ สถานที่ราชการนั้นๆ ซึ่งเท่ากับยกเลิกการทำราชการ ณ จวนเจ้าเมือง และเป็นการเลิกรรรมนิยมย้ายเมืองตามจวนเจ้าเมือง

⁴ พระยาสมันตวิบุรินทร์, “ประวัติและความมุ่งหมายแห่งพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ในหน้าที่กำนันผู้ใหญ่บ้าน,” ใน ที่ระลึกคล้ายวันสถาปนาระทรวงมหาดไทย (2435-2508) (พระนคร: โรงพิมพ์มหาดไทย, 2508), หน้า 336-337.

อีกด้วย ในแง่นี้ เมืองในการปกครองสมัยใหม่จึงไม่ย้ายเปลี่ยนที่ไปมาดังเช่นในอดีต ในส่วนราชการ ด้วยการกำหนดระดับบังคับบัญชาและมีระบบระเบียบที่แน่นอนงานราชการจึงรวดเร็วขึ้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ซึ่งคงใช้เรื่อยมา จนกระทั่งมีการออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

3.2.2 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

ในปี พ.ศ. 2457 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชโองการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แทนที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ที่ใช้มาตั้งแต่รัชกาลก่อน โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ประกาศใช้ทั่วทุกมณฑล ยกเว้นจังหวัดกรุงเทพฯ ชั้นใน และมีเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บังคับใช้พระราชบัญญัติ รวมถึงมีอำนาจตั้งกฎข้อบังคับตามพระบรมราชานุญาต ซึ่งสาระสำคัญของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฉบับใหม่⁷⁵ ยังคงเป็นเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติปี ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) แต่มีการเพิ่มเติมรายละเอียด ได้แก่

1. ลักษณะปกครองหมู่บ้าน เปลี่ยนแปลงอำนาจและหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน ดังต่อไปนี้

อำนาจและหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

อำนาจและหน้าที่ในทางปกครองแลรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร ได้แก่ ปรีกษาหาหรือผู้ใหญ่บ้านคนอื่นๆ และกำนันนายตำบล เพื่อรักษาประโยชน์และความสุขของลูกบ้าน แจ่งคือเจ้าพนักงานเมื่อทุกข์ภัยประกาศขอราชการ ทำบัญชีสาม โนครัว รู้เห็นเหตุการณ์แปลกประหลาดต้องแจ่งแก่กำนันนายตำบล ตรวจตราคนจรแปลกหน้า เมื่อเกิดเหตุร้ายเป็นหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านและลูกบ้านร่วมกันระงับเหตุ ว่ากล่าวสั่งสอนลูกบ้าน

อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับความอาญา ได้แก่ เมื่อทราบหรือสงสัยว่าจะมีการกระทำผิดกฎหมายในหมู่บ้านคนต้องแจ่งคือกำนันนายตำบล หรือหากเกิดขึ้นในหมู่บ้านใกล้เคียงต้องแจ่งคือผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นๆ เมื่อพบของกลางให้รับนำส่งกำนันนายตำบล เมื่อพบผู้กระทำผิด

⁷⁵โปรดดู เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457," ประชุมกฎหมายประจำศกเล่ม 27: กฎหมาย พ.ศ. 2457 (ม.ป.ท., 2478), หน้า 210-251.

กฎหมายให้รับคำสั่งกำนันนายตำบล จับบุคคล คั้นหรือยึดตามหมายของ
ทางราชการ

2. ลักษณะปกครองตำบล เปลี่ยนแปลงอำนาจและหน้าที่กำนัน และมีการเพิ่ม ตำแหน่งแพทย์ประจำตำบล

กำนันมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน (ต่างกันแต่กำนันนายตำบล
อยู่ในบังคับกรรมการอำเภอ ดังนั้น การแจ้งเหตุ การจับกุม คุม ยึด ต้องส่งต่อให้
กรรมการอำเภอ) นอกจากนั้น กำนันยังมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้เดินทางด้วยราชการ
กำนันต้องตรวจ จัดการ และรักษาสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประ โยชน์ในตำบลนั้น กำนัน
ต้องทำบัญชีสิ่งของซึ่งต้องภาษีอากรขึ้นต่อกรรมการอำเภอ และนำราษฎร ไปเสีย
ภาษี กำนันสามารถเรียกผู้ใดมาหาหรือก็ได้

แพทย์ประจำตำบล มาจากกำนันและผู้ใหญ่บ้านประชุมพร้อมกันเลือกผู้
ที่มีความรู้ในวิชาแพทย์ ตำแหน่งแพทย์ประจำตำบลอยู่ในสังกัดแพทย์ประจำเมือง
ทั้งนี้ แพทย์ประจำเมืองมีหน้าที่ตรวจตรา และแนะนำการงานในหน้าที่แก่แพทย์
ประจำตำบล

แพทย์ประจำตำบลมีหน้าที่ ช่วยกำนันผู้ใหญ่บ้านจัดการรักษาความสงบ
เรียบร้อยในชุมชน คอยตรวจตรา โรคภัยไข้เจ็บ หากพบ โรคระบาดร้ายแรง เช่น
อหิวาตกโรค กาฬโรค และ ไข้ทรพิษ ต้องแจ้งแก่กรรมการอำเภอทันที และต้อง
แนะนำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านหาทางป้องกัน รวมถึงต้องชี้แจงแก่ราษฎรด้วย ป้องกัน
โรคภัยไข้เจ็บในตำบล และดูแลความ โส โครกที่จะเป็นเหตุแห่งโรค

3. ลักษณะปกครองอำเภอ เปลี่ยนแปลงอำนาจและหน้าที่กรรมการอำเภอ ดังต่อไปนี้

กรรมการอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ ปกครองท้องที่ ป้องกันภัยอันตรายของ
ราษฎร และรักษาความสงบในท้องที่ มีหน้าที่เกี่ยวข้องด้วยความแห่งและความอาญา
ป้องกัน โรคร้าย บำรุงการทำนาค้าขายไปไม้และทางไปมาต่อกัน บำรุงการศึกษา
เก็บภาษีอากร และหน้าที่เบ็ดเสร็จ (คือ หน้าที่อื่นๆ ที่ไม่ได้ระบุผู้บังคับไว้ ให้เป็น
หน้าที่กรรมการอำเภอ)

เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ในปีแรกยังไม่ได้บังคับใช้ในเขตกรุงเทพฯ ชั้นใน¹⁶ ดังนั้น กรุงเทพฯ ชั้นนอกจึงมีกำนันผู้ใหญ่บ้านและกรรมการอำเภอ ปกครองท้องที่ตลอดถึงการปราบปรามโจรผู้ร้าย มีกองตระเวนและกองตรวจตราสมทบ นายอำเภอท้องที่มีหน้าที่ทำการ ได้สวนชั้นต้นแล้วส่งฟ้องศาล คือ ในหัวเมืองสงขลาเมืองพิจิตร ในกรุงเทพฯ ชั้นนอก 8 อำเภอ ส่งศาลโบริสภาพิจิตรได้สวน ถ้าคดีเกินอำนาจศาลโบริสภาฯ นำส่งกรมอัยการฟ้องศาลพระราชอาญาต่อไป ในการปกครองคงเป็นเช่นเดียวกับหัวเมืองทั้งหลายในพระราชอาณาจักร แต่ไม่มีการกะเกณฑ์พลเมืองในกรุงเทพฯ ส่วนกรุงเทพฯ ชั้นใน ไม่มีกำนันผู้ใหญ่บ้าน แต่คงมีกรรมการอำเภอไว้สำหรับทำสัญญาและช่วยเก็บภาษีอากรบางอย่างเท่านั้น ส่วนการปราบปรามโจรผู้ร้ายและอรรถคดีทั้งปวงเป็นหน้าที่กองตระเวนตรวจจับและนำส่งศาลโบริสภาได้สวน หรือส่งกรมอัยการฟ้องศาลพระราชอาญา อย่างไรก็ตาม กรรมการอำเภอทำการตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่แต่เพียงบางอย่างไม่ทั้งหมด” อีกนัยหนึ่งก็คือ เมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2458 จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ในเขตกรุงเทพฯ ชั้นใน¹⁷ ซึ่งในประกาศดังกล่าวนี้กำหนดให้ใช้แบบแผนลักษณะการปกครองในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 บางส่วนบางมาตรา มาตราสำคัญๆ ที่ชัดเจนการใช้บังคับ คือ มาตราที่เกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้ อำนาจในการปกครองท้องที่กรุงเทพฯ ชั้นในยังคงอยู่กับกระทรวงนครบาล

ความพยายามนำการปกครองท้องที่มาใช้ในเขตกรุงเทพฯ ชั้นใน มีผลให้การปกครองในพระราชอาณาจักรเริ่มเข้าสู่ระบบระเบียบอย่างเดียวกัน ซึ่งสอดคล้องกับความคิดในการจัดการปกครองของกระทรวงมหาดไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะเขตกรุงเทพฯ หลังจากประกาศใช้ลักษณะการปกครองท้องที่ในเขตกรุงเทพฯ ชั้นใน ในปี

¹⁶อำเภอชั้นในกรุงเทพฯ เดิมที่มี 7 อำเภอ แต่ในปี พ.ศ. 2458 มีประกาศยกเลิกอำเภอชั้นใน 7 อำเภอ และตั้งอำเภอชั้นในขึ้นใหม่ 25 อำเภอ

เขตชั้นในพระนคร 25 อำเภอ ได้แก่ 1 อำเภอพระราชวัง 2 อำเภอชนะสงคราม 3 อำเภอสำราญราษฎร์ 4 อำเภอหาญวี 5 อำเภอจักรวรรดิ 6 อำเภอสัมพันธวงศ์ 7 อำเภอสามแยก 8 อำเภอป้อมปราบศัตรูพ่าย 9 อำเภอสามยอด 10 อำเภอนางเลิ้ง 11 อำเภอบางขุนพรหม 12 อำเภอสามเสน 13 อำเภอคูสิด 14 อำเภอพญาไท 15 อำเภอประแจจีน 16 อำเภอประทุมวัน 17 อำเภอบางรัก 18 อำเภอสาทร 19 อำเภอบ้านทวย 20 อำเภอบางหลัง 21 อำเภอบางกอกน้อย 22 อำเภอบางกอกใหญ่ 23 อำเภอบางยี่เรือ 24 อำเภอคลองสาน 25 อำเภอบุคโล

“คำอธิบายข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว,” ข่าวอำเภอ 1,8: 578-579.

¹⁷จดหมายเหตุรัชกาลที่ 6 กรมพระนครบาลกำหนดโครงการจัดอำเภอในกรุงเทพฯ พระมหานคร, หน้า 3-5.

¹⁸รายละเอียดโปรดดู เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), “ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ในเขตชั้นในกรุงเทพฯ,” ประชุมกฎหมายประจำศกเล่ม 28: กฎหมาย พ.ศ. 2458 (พระนคร: โรงพิมพ์เคลิเมนต์, 2477), หน้า 247 - 250.

พ.ศ. 2458 แล้ว ในปีเดียวกันยังมีประกาศขยายเขตกรุงเทพมหานคร⁷⁹ ประกาศกำหนดเขตท้องที่การปกครองกรุงเทพมหานคร⁸⁰ ประกาศแบ่งท้องที่อำเภอชั้นในออกเป็น 25 อำเภอ⁸¹ ประกาศเปลี่ยนนามกรมอำเภอเป็นกรมพระนครบาล⁸² ประกาศตั้งนครบาลจังหวัดในกรุงเทพฯ⁸³ ฯลฯ จะเห็นได้ว่า ทิศทางการจัดการปกครองกรุงเทพฯ เริ่ม โน้มเอียงเข้าสู่ระบบเดียวกับกระทรวงมหาดไทย ด้วยเหตุนี้ ในวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2465 จึงมีประกาศรวมการปกครองท้องที่และแบ่งปันหน้าที่ราชการระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีผลให้หน้าที่กระทรวงนครบาลรวมเข้าไว้ในกระทรวงมหาดไทย⁸⁴ นับได้ว่าเป็นการปรับเปลี่ยนปกครองเขตพื้นที่กรุงเทพฯ ครั้งสำคัญ นับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใช้แบบแผนการปกครองสมัยใหม่

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แม้ว่า โดยสาระสำคัญจะคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) แต่ในส่วนของอำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานในพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับมีความแตกต่างกันพอสมควร จุดที่แตกต่างอย่างชัดเจนคือ การเพิ่มหน้าที่เกี่ยวกับงานอนามัยเข้ามาในพระราชบัญญัติทั้งในส่วนหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และกรรมการอำเภอ อีกทั้ง ยังมีการตั้งตำแหน่งแพทย์ประจำตำบลเพื่อมาดูแลงานอนามัยโดยเฉพาะ ความแตกต่างอีกประการหนึ่งคือ การให้ความสำคัญกับการบำรุงท้องที่เพิ่มขึ้น หากเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติปี ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) จะพบว่า ภาพของหน้าที่ส่วนใหญ่จะเน้นไปที่การรักษาความสงบเรียบร้อยของท้องที่ ประการสุดท้ายตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2457 มีการส่งเสริมให้กรรมการอำเภอมิบทบาทน่ายิ่งขึ้น โดยเพิ่มหน้าที่ที่จะสร้างความเจริญแก่ท้องที่ เช่น บำรุงการทำนา บำรุงค้าขาย บำรุงกิจการป่าไม้ บำรุงทางไปมาค่อกัน และบำรุงการศึกษา

การประกาศพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มีความมุ่งหวังโดยหลัก 2 ประการ คือ ประการแรกปรับแก้พระราชบัญญัติให้เหมาะสมกับสภาพการปกครองที่เปลี่ยนแปลง

⁷⁹“ประกาศขยายเขตกรุงเทพมหานคร,” เรื่องเดียวกัน, หน้า 296-298.

⁸⁰“ประกาศกระทรวงนครบาล เรื่อง กำหนดเขตท้องที่การปกครองกรุงเทพมหานคร,” เรื่องเดียวกัน, หน้า 298-306.

⁸¹“ประกาศยกเลิกอำเภอชั้นใน 7 อำเภอ และตั้งอำเภอชั้นในชั้นใหม่ 25 อำเภอ,” เรื่องเดียวกัน, หน้า 307-321.

⁸²“ประกาศเปลี่ยนนามกรมอำเภอเป็นกรมพระนครบาล และตั้งอธิบดีกรมพระนครบาล,” เรื่องเดียวกัน, หน้า 322.

⁸³“ประกาศตั้งนครบาลประจำจังหวัด,” เรื่องเดียวกัน, หน้า 323.

⁸⁴“สจจ. ร. 6 ม. 1/55 เรื่อง ประกาศรวมการปกครองท้องที่และแบ่งปันหน้าที่ราชการระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงยุติธรรม ประกาศ ณ วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2465.

มาระยะเวลาหนึ่งแล้ว และประการที่สองส่งเสริมการปกครองให้เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์เพิ่มมากขึ้น แต่ในความเป็นจริง แม้จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ขึ้นใหม่ก็ตาม ปัญหาบางประการที่ตกค้างมาตั้งแต่บังคับใช้พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ฉบับเก่าก็ยังคงเป็นปัญหาอยู่เช่นเดิม โดยเฉพาะปัญหาค่าตอบแทนของกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยในที่ประชุมสมุหเทศาภิบาล⁸⁶ ได้หยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นหารือ โดยชี้ว่า

“ด้วยผู้ที่รับราชการในตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตร และแพทย์ประจำตำบล เวลานั้น ระบุว่าที่มีหน้าที่ในราชการได้รับยกเว้นภาษีอากร แทนคราภูมิ และเงินรัฐูปการ ซึ่งรวมกันอย่างมากเพียงปีหนึ่งคนละ 12 บาท นอกจากนี้ก็มีส่วนลดภาษีอากรบ้าง ที่พอเป็นหลักอยู่ก็คือส่วนลดค่านา แคน้ำแล้วแต่ทำเลท้องที่ ถ้าท้องที่ใดมีการทำนามาก มีภาษีอากรมาก ก็ได้รับส่วนลดเป็นล้าเป็นสันอยู่บ้าง ท้องที่ใดไม่ไช้ทำแลกรทำนา ภาษีอากรอย่างอื่นมีน้อย ก็ได้รับส่วนลดแค่เพียงเล็กน้อยเอากำหนดไม่ได้ แคน้ำนั้นก็มีส่วนลดภาษีอากร โดยมากที่เป็นส่วนได้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ไม่ใคร่มี ที่มีได้บ้างก็เกี่ยวแก่เงินรัฐูปการภายในหมู่บ้านของคนซึ่งเป็นจำนวนเล็กน้อยที่สุด ส่วนแพทย์ประจำตำบล สารวัตร ไม่มีหน้าที่จะได้ในทางส่วนลด เมื่อพิจารณาโดยทั่วๆ ไปแล้ว ผลที่กำนันผู้ใหญ่บ้าน สารวัตร แพทย์ประจำตำบล โดยมากได้รับตอบแทนอยู่ไม่สมกับความเหน็ดเหนื่อย”⁸⁶

⁸⁶เดิมทีในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตั้งข้าหลวงต่างๆ เพื่อออกไปราชการหัวเมืองเป็นครั้งคราว ครั้นเมื่อทรงปฏิรูปการปกครอง มีการตั้ง “มณฑลเทศาภิบาล” จึงทรงพระกรุณา โปรดเกล้าฯ ให้มี “ข้าหลวงเทศาภิบาล” ทำหน้าที่ราชการต่างพระเนตรพระกรรณอยู่ประจำมณฑลนั้นๆ คงนั้น จึงปรากฏว่ามีทั้ง “ข้าหลวงเทศาภิบาล” ซึ่งอยู่ประจำในหัวเมือง และข้าหลวงที่ออกไปราชการหัวเมืองเพื่อการเฉพาะเป็นครั้งคราว ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้เกื้อกระเบียดและเป็นแบบแผนเดียวกัน พระบาทสมเด็จพระ มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงมีพระบรมราชโองการ “ประกาศเปลี่ยนเรียกนามตำแหน่งที่ประจำและกระเบียดหน้าที่ปกครองเมือง” ยกเลิกการใช้คำว่า “ข้าหลวง” และให้เปลี่ยน “ข้าหลวงเทศาภิบาลเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑล” เป็น “สมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑล”

เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), “ประกาศเปลี่ยนเรียกนามตำแหน่งที่ประจำและกระเบียดหน้าที่ปกครองเมือง,” ประชุมกฎหมายประจำศกเล่ม 26: กฎหมาย พ.ศ. 2456 (ม.ป.ท., 2477), หน้า 53–55.

⁸⁶“เรื่องกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตร และแพทย์ประจำตำบล ซึ่งรับราชการ โดยเวียนร้อยละ 10 ปี เมื่อพ้นจากหน้าที่ไม่มีความเสียหาย ควรยกเว้นเงินรัฐูปการไว้ตลอดจนอายุครบ 60 ปี ของมณฑลพายัพ,” รายงานประชุมสมุหเทศาภิบาล ปีที่ 36 พุทธศักราช 2474 (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 57.

ในการทำรายงานเสนอความเห็น “การปกครองหัวเมือง” ของพระยาเพชรปามี ได้ให้ภาพรวมของปัญหาที่กำนันผู้ใหญ่บ้านว่า

“แต่กำนันผู้ใหญ่บ้านทุกวันนี้ได้ผลประโยชน์น้อยกว่าแต่ก่อน เหตุด้วยกำนันผู้ใหญ่บ้าน ได้รับแต่น้ำที่เพิ่มเติมมากมาย ส่วนอำนาจ, เกียรติยศ, แลผลประโยชน์, ไม่เพียงพอจะเป็นเครื่องหล่อเลี้ยงน้ำใจ ให้คนสมัครใจตำแหน่งหน้าที่ ในส่วนความคุ้มครองแล้วนับว่า ไม่มีเลย และในส่วนน้ำที่นั่นก็ใกล้อันตรายที่สุด เมื่อความรู้สึกเช่นนี้ค่อยๆ บังเกิดขึ้น ก็เป็นธรรมดาอยู่เองที่ต้องเบือนหน้าคิดหลบหลีกเลือกทำแต่ทางที่ง่ายๆ หรือมีมีผลดังนี้จึงบังเกิดความเสื่อมเป็นลำดับมา”^{๕๗}

ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ยังคงมีการเสนอความเห็นเรื่องตั้งเงินเดือนสำหรับกำนันผู้ใหญ่บ้าน แต่ความเห็นดังกล่าวก็ยังคงไม่เป็นที่ยอมรับ^{๕๘} ทั้งนี้ แนวทางแก้ไขปัญหายังอาศัยการจูงใจ เช่น กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน สารวัตร และแพทย์ประจำตำบล ซึ่งรับราชการ โดยเรียบริ้อยมาครบ 10 ปี เมื่อพ้นจากหน้าที่ไม่มีความเสียหาย ควรยกเว้นเงินรัฐอุปการให้ตลอดจนอายุครบ 60 ปี^{๕๙}

^{๕๗} สจข. สบ. 2.28/6 เรื่อง ความเห็น “การปกครองหัวเมือง” ของพระยาเพชรปามี 2468 (26 ม.ค. 2468).

^{๕๘} ตัวอย่างเช่น ในการประชุมอุปราษและสมุหเทศาภิบาล พ.ศ. 2462 มีการเสนอว่า

“ทุกวันนี้กำนันมีหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ทุกกระทรวงต่างก็ต้องอาศัยกำนัน แต่ผลตอบแทนกลับน้อย กำนันที่ได้ส่วนลคเฉลี่ยคน 1 ปีละ 500 บาทนั้น ใน 17 มณฑล จะมีแค่ ๓๗ มณฑลเดียว และมณฑลเดียวก็จะไม่ทั่วทุกตำบลเสียด้วย นอกนั้นจะเฉลี่ยก็ราว 40-50 บาทเป็นอย่างสูง จึงเห็นว่า ควรกำหนดว่า ควรเลือกเอาทหารหรือตำรวจกรมกองหนุน และให้กำหนดเงินเดือนกำนันผู้ใหญ่บ้าน แต่ที่ประชุมเห็นว่า จะผิดหลักความประสงค์ของพระราชนิพนธ์ โดยต้องการให้ราษฎรรับผิดชอบเลือกหัวหน้าปกครองตนเอง และการกำหนดเงินเดือนจะทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านรู้สึกว่าเป็นพนักงาน อาจท่งเงินจากราษฎร”

“เรื่องหลักฐานตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน,“ รายงานประชุมอุปราษและสมุหเทศาภิบาล ปีที่ 25 พุทธศักราช 2462 แผนกราชการกระทรวงมหาดไทย (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 32-35.

^{๕๙} “เรื่องกำนันผู้ใหญ่บ้าน สารวัตร และแพทย์ประจำตำบล ซึ่งรับราชการ โดยเรียบริ้อยมาครบ 10 ปี เมื่อพ้นจากหน้าที่ไม่มีความเสียหาย ควรยกเว้นเงินรัฐอุปการให้ตลอดจนอายุครบ 60 ปี ของมณฑลหายัพ,“ รายงานประชุมสมุหเทศาภิบาล ปีที่ 36 พุทธศักราช 2474, หน้า 59.

หรือให้รางวัลพิเศษกรณีที่ช่วยเหลือราชการ เช่น จับกุมผู้ร้าย รักษาเหตุการณ์^{๙๐} เป็นต้น ซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหาลักษณะดังกล่าวเป็นแนวทางเดิมที่เคยใช้มาก่อน ปัญหาเรื่องผลตอบแทนของกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงยังไม่สามารถแก้ไขได้ นอกจากนี้ยังมีปัญหากำนันผู้ใหญ่บ้านไม่ค่อยมีความรู้ความเข้าใจในการปกครอง ซึ่งเรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยได้กำชับให้กรมการอำเภอหมั่นให้ความรู้ที่มีประโยชน์ต่อราชการแก่กำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่เสมอ โดยเฉพาะในการประชุมประจำเดือนซึ่งกรมการอำเภอสามารถให้ความรู้แก่กำนันทั้งหลายได้ในคราวเดียว แต่ในความเป็นจริงปรากฏว่า

“การประชุมกำนันที่อำเภอตามปกติเดือนละครั้งนั้น ได้สังเกตมมรายงานประจำเดือน โดยมากแห่งกำนันมาไม่ใคร่ครบ ผู้ใหญ่บ้านแลสารวิคมาแทน ส่วนเรื่องที่ประชุมบางเดือนก็ไม่มีอะไร ทั้งนี้ น่าจะเป็นด้วยกรมการอำเภอไม่ใคร่จะหาเรื่องที่จะเป็นประโยชน์ให้เกิดความรู้ความฉลาดในหน้าที่ของกำนันมาชี้แจง เริ่มต้นประชุมก็ทวงถามเร่งรัดการงาน เช่น เงินค่าราชการเมื่อไรจะเก็บเสร็จ เป็นต้น เมื่อเร่งงานแล้วก็ป็นเสร็จประชุมกันเสียดังนี้ โดยมาก ดู

^{๙๐}กรณีนี้มีการหารือกันในการประชุมกรมพระนครบาล พ.ศ. 2465 ความว่า

“เรื่องเจ้าหน้าที่รักษาเหตุการณ์ในโรงมหรสพ (โรงมหรสพที่เก็บเงินแก่ผู้ดู) อำเภอชั้นนอก

พระยานนทบุรี กล่าวว่า เรื่องการรักษาเหตุการณ์ตาม โรงมหรสพอำเภอชั้นนอกนั้น ควรจะให้ตำรวจนครบาลเป็นเจ้าของที่รักษาเหตุการณ์ดี หรือให้กำนันผู้ใหญ่บ้านดี เพราะตามที่ได้เคยสังเกตมาแล้วรู้สึกว่าการผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ทราบเหตุการณ์ชั้นต้นดีกว่าตำรวจฯ แลอาจระงับเหตุร้ายนั้นมิให้เกิดขึ้นได้ ส่วนตำรวจนั้นมุ่งแต่การจับกุมเมื่อมีเหตุเกิดขึ้น ฉะนั้น ขอความเห็นว่าจะ ใช้กำนันผู้ใหญ่บ้านหรือตำรวจเป็นผู้รักษาเหตุการณ์

นายอำเภอต่างๆ มีความเห็นท้วงกันว่า ควรให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้รักษาเหตุการณ์ ที่ประชุมตกลงตามความเห็นนั้นต่างรับรองว่าจะปฏิบัติตามข้อตกลง

หลวงศรีเชครินทร์ หรือว่า การที่จะให้กำนันผู้ใหญ่บ้านรักษาเหตุการณ์นั้นควรให้ได้รับผลประโยชน์จากเจ้าของโรงมหรสพมีอัตราอย่างไร

พระยานนทบุรี กล่าวว่า ผลประโยชน์ที่ควรจะให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน ให้ นายอำเภอเป็นผู้พิจารณาตามความเห็นสมควร แต่อย่างไรก็ตามก็น้อยไม่ควรให้ต่ำกว่าคนหนึ่งวันหรือคืนละ 1 บาท อย่างสูงไม่ควรให้เกินกว่าคนหนึ่งวันหรือคืนละ 2 บาท

นายอำเภอต่างๆ รับรองจะปฏิบัติตาม”

“รายงานประชุมกรมพระนครบาล เดือนธันวาคม พ.ศ. 2465,” ข่าวอำเภอ 1,11 (2465): 834.

ประหนึ่งว่าการเรียกมาประชุมนั้นเท่ากับเรียกมาทวงหนี้ จึงเป็นเหตุให้กำนัน
 เบื่อหน่ายไม่ใคร่มาประชุมเอง”⁹¹

กล่าวได้ว่า ปัญหาเกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นปัญหาหลักของการปกครองท้องถิ่น แม้ว่า
 จะไม่ใช่ปัญหาใหญ่ แต่ก็ เป็นปัญหาที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพูดถึงมากที่สุด แต่ไม่สามารถแก้ไขให้ถูกลง
 ได้ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่บังคับอยู่
 จนกระทั่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติว่าด้วย
 ระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476

3.3 สุขภาพกับการปกครองท้องถิ่น

สุขภาพกลางกรุงเทพฯ ดั้งเดิมพร้อมๆ กับการปกครองท้องถิ่น โดยต่างก็มีเค้ามาจากการ
 ปกครองที่ใช้อยู่ในประเทศตะวันตก ขณะที่การปกครองท้องถิ่นที่มีความมุ่งหมายเบื้องต้นในการสร้าง
 ประสิทธิภาพในการปกครองประเทศ การสุขภาพก็มีความมุ่งหมายที่จะสร้างและบำรุงความสุข
 ของประชาชน และแม้ว่าทั้งการปกครองท้องถิ่นและการสุขภาพต่างก็อยู่ในแนวทางแก้ไขปัญหา
 การเมืองระหว่างประเทศ แต่ต่างก็มีรายละเอียดที่แตกต่างออกไป เฉพาะการสุขภาพสามารถ
 พิจารณาได้ว่า เกิดขึ้นเพื่อสร้างความ “ศิวิไลซ์” ดังนั้น การสุขภาพจึงไม่ได้มีผลโดยตรงต่อ
 ปัญหาการเมืองระหว่างประเทศ แต่มีผลในการสร้างให้เห็นว่า สยามไม่ใช่ประเทศที่ล้าหลังทาง
 อารยธรรม โดยอาจหวังผลต่อทั้งชาวต่างประเทศและผลต่อชาวสยามเอง ซึ่งลักษณะดังกล่าวเห็น
 ได้อย่างชัดเจนในกรณีสุขภาพกรุงเทพฯ

ด้วยคติการปกครองสมัยใหม่ที่เห็นว่า หน้าที่ของการปกครอง คือ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข”
 “การบำรุงความสุข” ของประชาชนถือเป็นหน้าที่อีกอย่างหนึ่งของการปกครอง ดังนั้น ในส่วนของ
 กรุงเทพฯ จึงได้จัดการสุขภาพขึ้นเพื่อดูแลให้ประชาชนปราศจากโรคภัยและได้อยู่ในเมืองที่เป็น
 ระเบียบ ขณะที่สุขภาพกรุงเทพฯ ริเริ่มจัดการบำรุงความสุขประชาชนตามพระราชกำหนดสุขภาพ
 กรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ช่วงเวลาเดียวกันการปกครอง
 ท้องที่ก็ได้เริ่มวางการในส่วนของหัวเมืองตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ร.ศ. 116 (ตรง
 กับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ทั้งนี้ เมื่อแรกดำเนินการตามพระราชบัญญัติลักษณะ
 ปกครองท้องถิ่นนั้น ภารกิจหลักของปกครองท้องถิ่นคือ การ “บำบัดทุกข์” เช่น การป้องกันและ

⁹¹“เรื่องการประชุมกำนันที่อำเภอ,” รายงานประชุมสมุหเทศาภิบาล ปีที่ 22 พระพุทธศักราช 2459
 กระทรวงมหาดไทย (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 9-10.

ปราบปรามโจรผู้ร้าย หรือหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งเป็นหน้าที่ของทั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน กรรมการอำเภอและผู้ว่าราชการเมือง ขณะที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มีแนวโน้มจะให้ความสำคัญกับงานบำรุงความสุข สาเหตุสำคัญที่ทำให้ในระยะแรกของการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ยังไม่ได้จัดการบำรุงความสุขมากนัก ก็น่าจะเป็นด้วยในช่วงเวลาดังกล่าว กระทบวงมหาดไทยเพิ่งจะเข้าไปปฏิบัติงานในส่วนหัวเมือง จำเป็นต้องวางระบบระเบียบแก่การปกครองท้องที่ให้เรียบร้อยเสียก่อน กระทบวงมหาดไทยจึงใช้ช่วงเวลาดังกล่าวในการวางรากฐานการปกครองในส่วนของหัวเมือง

ต่อมาเมื่อการปกครองท้องที่หัวเมืองเริ่มเรียบร้อยเป็นระบบ กระทบวงมหาดไทยจึงมีดำริจะจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง แต่เนื่องจากการสุขาภิบาลหัวเมืองไม่สามารถที่จะจัดอย่างสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ได้ ด้วยข้อจำกัดของขนาดพื้นที่ เงินงบประมาณและบุคลากร ด้วยเหตุนี้ กระทบวงมหาดไทยจึงคิดอาศัยกลไกการปกครองท้องที่ในการดำเนินการ

วันที่ 2 สิงหาคม ร.ศ. 124 (ตรงกับ พ.ศ. 2448 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงมีหนังสือถึงพระยาพิไชยสุนทร ผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาคร แจ้งเรื่องพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงไม่พอพระราชหฤทัยความโสโครกของนครเขื่อนขันธ์⁹² ในการนี้ พระยาพิไชยสุนทร พร้อมด้วยกรมการกำนันผู้ใหญ่บ้าน พ่อค้า และราษฎรจึงได้เรียกรายเงินทำถนนและจัดการความโสโครกที่บ้านตลาดท่าฉลอม⁹³ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ ทรงเห็นว่า เป็นโอกาสอันดีที่จะทดลองจัดการสุขาภิบาลขึ้นในหัวเมืองจึงกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขอพระราชทานให้มีโรงงานที่ตำบลตลาดท่าฉลอม เพื่อเป็นทุนในการดำเนินงานสุขาภิบาล⁹⁴

สุขาภิบาลตำบลตลาดท่าฉลอม นับเป็นสุขาภิบาลหัวเมืองแห่งแรกของสยาม กล่าวได้ว่าเป็นความสำเร็จอีกขั้นหนึ่งของการสุขาภิบาลหัวเมืองหลังมีดำริมาเป็นเวลานาน อย่างไรก็ตาม เมื่อกลับไปพิจารณาถึงที่มาของสุขาภิบาลตลาดท่าฉลอม ก็สามารถกล่าวได้เช่นกันว่า เป็นความสำเร็จอีกขั้นหนึ่งของการปกครองท้องที่ด้วย ทั้งนี้ กระบวนการจัดตั้งสุขาภิบาลตลาดท่าฉลอม ได้อาศัย

⁹²สงข. ร.5 ม.12.2/1 เรื่อง พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพประทานพระยาพิไชยสุนทร ลงวันที่ 2 สิงหาคม ร.ศ.124.

⁹³สงข. ร.5 ม.12.2.1 เรื่อง พระยาพิไชยสุนทรกราบทูลพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ ลงวันที่ 12 สิงหาคม ร.ศ. 124.

⁹⁴สงข. ร.5 ม.12.2/1 เรื่อง พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 6 มีนาคม ร.ศ. 124.

กลไกของการปกครองท้องถิ่นในการดำเนินการ กล่าวคือ มีการส่งผ่านนโยบายจากเสนาบดีไปสู่ราษฎร เริ่มจากเสนาบดีส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการเมือง ผู้ว่าราชการเมืองเรียกประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้านกำนันผู้ใหญ่บ้านแจ้งเรื่องต่อราษฎร ลักษณะดังกล่าวมานี้ จึงสอดคล้องกับแบบแผนการปฏิบัติในการปกครองตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ร.ศ.116

กรณีสุขาภิบาลตำบลลาดท่าหลอม จึงถือเป็นการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลเป็นครั้งแรก

ต่อมาในปี พ.ศ. 2451 จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 (ตรงกับ พ.ศ. 2451 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ซึ่งในรายละเอียดจะเห็นได้ว่า ตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลอิงกับลำดับบังคับบัญชาตามแบบการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ

สุขาภิบาลตำบล	มีกำนันเป็นประธาน และมีผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการ
ส่วนสุขาภิบาลเมือง	มีผู้ว่าราชการเมืองเป็นประธาน ปลัดเมือง นายอำเภอ นายแพทย์ นายช่างและกำนัน เป็นกรรมการ

จากโครงสร้างคณะกรรมการสุขาภิบาลทั้ง 2 ระดับจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า มีลักษณะสอดคล้องกับรูปแบบที่ใช้ในการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ

ลักษณะปกครองตำบล	มีกำนันบังคับบัญชาผู้ใหญ่บ้าน
ลักษณะปกครองเมือง	มีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ปลัดเมือง (กรรมการเมือง) นายอำเภอ (กรรมการอำเภอ) กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ปกครองกันมาโดยลำดับ

เมื่อเปรียบเทียบ โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นกับคณะกรรมการสุขาภิบาล จะเห็นได้ว่า ในระดับการปกครองเดียวกันก็จะมีโครงสร้างอำนาจเหมือนกัน เช่น ในระดับตำบลกำนันเป็นนายตำบลปกครองผู้ใหญ่บ้าน ขณะที่คณะกรรมการสุขาภิบาลตำบลก็มีกำนันเป็นประธานปกครองผู้ใหญ่บ้านซึ่งกรรมการ ในแง่นี้ โครงสร้างกรรมการสุขาภิบาลจึงเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองท้องถิ่นที่อย่างแยกไม่ออก อีกทั้ง แม้ว่าในคณะกรรมการสุขาภิบาลตำบลจะไม่มีข้าราชการดำรงตำแหน่ง แต่เนื่องจากกำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ในอำนาจกรรมการอำเภอตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้วอำนาจข้าราชการท้องถิ่นยังคงครอบคลุมการจัดการสุขาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 (ตรงกับ พ.ศ. 2451 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ในปี พ.ศ. 2457 มีการปรับเปลี่ยนจากสุขาภิบาลตำบลมาเป็นสุขาภิบาลท้องถิ่น และเปลี่ยนแปลงตำแหน่งกรรมการ โดย

สุขาภิบาลท้องถิ่น	มีนายอำเภอเป็นประธาน แพทย์สุขาภิบาล ปลัดอำเภอ และกำนันในเขตท้องถิ่น
-------------------	---

ซึ่งจะเห็นได้ว่า โครงสร้างกรรมการสุขาภิบาลท้องถิ่นถ่ายแบบมาจากลักษณะปกครองอำเภอ หรือ หากพิจารณาหน้าที่ในการทำบัญชีรายรับรายจ่ายประจำปีซึ่งกรรมการสุขาภิบาลต้องยื่นต่อผู้ว่าราชการเมือง เพื่อเสนอต่อสมุหเทศาภิบาล เพื่อขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตต่อไป การดำเนินงานของสุขาภิบาลจึงอาศัยแบบและวิธีราชการเป็นพื้น

อย่างไรก็ตาม ดังที่กล่าวแล้วว่า การสุขาภิบาลหัวเมืองไม่สามารถจะจัดเป็นราชการอย่างเช่นในกรุงเทพฯ ได้ หากสังเกต โครงสร้างคณะกรรมการข้างต้น จะเห็นได้ว่า โครงสร้างคณะกรรมการประกอบด้วยข้าราชการกับราษฎร (ซึ่งเลือกตั้งมา) ซึ่งการจัดสรรในลักษณะนี้เป็นประโยชน์แก่ราชการอย่างมาก เพราะ ประการแรกรัฐไม่ต้องดำเนินการเอง อีกทั้งยังมีราษฎรเข้ามาช่วยแบ่งเบาหน้าที่ ประการที่สองรัฐไม่เสียบทบาทในการนำ ด้วยข้าราชการจะได้ดำรงตำแหน่งสูงสุด ทั้งในสุขาภิบาลและในการปกครองท้องถิ่น บทบาทของราษฎรจึงเป็นผู้ที่ปฏิบัติ ส่วนอำนาจในการริเริ่มนโยบายยังเป็นของฝ่ายราชการ

ลักษณะดังกล่าว สะท้อนความคิดของรัฐที่มีต่อประชาชน ทั้งนี้ แม้ว่ารัฐสยามสมัยใหม่จะเห็นความสำคัญของประชาชนเพิ่มมากขึ้น แต่ชนชั้นนำยังคงเชื่อว่า ความสามารถของ “ชาวบ้าน” มีจำกัดเนื่องจากขาดความรู้ เพราะเชื่อเช่นนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงมีคำริให้มีเอกสารเกี่ยวกับคำสั่งอันเป็นประโยชน์สำหรับกำนันนำออกอ่านให้ลูกบ้านฟังเวลาประชุม “ด้วยกำนัน, ผู้ใหญ่บ้าน, สารวัคกำนัน, แพทย์ประจำตำบล, และราษฎร เวลานั้นเป็นส่วนมากไร้ความรู้ในการดำรงตนให้เป็นพลเมืองดี ในทางอนามัย และการหาเลี้ยงชีพ เพราะไม่มีผู้จะแนะนำสั่งสอน”⁹⁵

จากตัวอย่างข้างต้น กำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนจึงมีบทบาทเป็นฝ่าย “ปฏิบัติ” และ “ตาม” ในแง่นี้ บทบาทระหว่างความเป็นราชการกับความเป็นราษฎรของกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงคลุมเครือตลอดมา

ลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดก็คือ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจัดเป็นชั้นพื้นที่ตามลักษณะการปกครองท้องถิ่น จึงมักกล่าวควบคู่กันแต่ในรายละเอียดที่มาของกำนันและผู้ใหญ่บ้านมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ประชาชนเลือกผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นตัวแทนที่ประชาชนเลือกขึ้นโดยตรง

การปกครองบังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นทั้งฉบับ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) และฉบับ พ.ศ. 2457 ต่างก็กำหนดหลักไว้ว่า “นายอำเภอมีอำนาจบังคับบัญชากำนัน กำนันมีอำนาจบังคับบัญชาผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจบังคับบัญชาลูกบ้าน” ในแง่นี้หากเปรียบกับระบบราชการแล้ว ลูกบ้านก็เปรียบเสมือน

⁹⁵“เรื่องควรมีเอกสารเกี่ยวกับคำสั่งอันเป็นประโยชน์สำหรับกำนันนำออกอ่านให้ลูกบ้านฟังเวลาประชุมของมณฑลจันทบุรี,” รายงานประชุมสมุหเทศาภิบาล ปีที่ 35 พุทธศักราช 2473 (ม.ป.ท., น.ป.ป.), หน้า 384.

ผู้ได้บังคับบัญชาโดยตรงของผู้ใหญ่บ้าน การปกครองโดยอาศัยกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงมีความสำคัญต่อรัฐ แต่เดิมที่แม้ว่าจะมีการตั้ง “นายบ้าน” อยู่ก่อนแล้ว แต่ได้ให้เป็นอำนาจของเจ้าเมืองเป็นผู้ตั้ง ซึ่งกลายเป็นผลเสียเพราะขึ้นอยู่กับเจ้าเมืองแต่ละคนว่าจะจัดการอย่างไร อีกทั้งการให้อำนาจเจ้าเมืองในการตั้งตำแหน่งนายบ้านขึ้นไปถึงระดับกรมการกลายเป็นฐานอำนาจให้แก่เจ้าเมือง ถ้าหากเจ้าเมืองเป็นคนไม่ดีก็ย่อมจะก่อให้เกิดผลเสียมาก และแม้ว่าเจ้าเมืองจะเป็นคนดีก็อาจก่อให้เกิดผลเสียได้ เพราะแต่ละเมืองจัดการอย่างอิสระจึงยากที่ราชธานีจะจัดการให้เป็นระบบระเบียบได้ ดังนั้นในการปฏิรูประบบราชการจึงได้ยกเลิกระบบ “กินเมือง” และเสริมการปกครองให้มีประสิทธิภาพด้วยระบบ “เทศาภิบาล” ซึ่งมีผลให้รัฐบาลสามารถปกครองหัวเมืองอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น เมื่อเปลี่ยนการปกครองเมืองก็ย่อมต้องเปลี่ยนแปลงการปกครองระดับตำบลหมู่บ้าน ในการปกครองเมืองรัฐบาลสามารถใช้ระบบราชการและข้าราชการเพื่อแก้ปัญหาได้ แต่ไม่สามารถทำเช่นนั้นได้ในระดับตำบลหมู่บ้านเพราะไม่มีบุคลากรและงบประมาณที่เพียงพอ ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องหาวิธีจัดการปกครองที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการปกครองที่ได้ดำเนินการไปแล้วในระดับมณฑลและจังหวัด

บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่มีความน่าสนใจ หากพิจารณาจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) จะเห็นได้ว่าหน้าที่หลักของกำนันผู้ใหญ่บ้านคือ การรักษาความสงบเรียบร้อย เช่น การสอดส่องติดตามและจับกุมผู้ร้าย ในแง่นี้หน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงมีความคล้ายคลึงกับหน้าที่พลตระเวนในพระนคร^{๑๖} ซึ่งขาดแคลนมากในท้องที่หัวเมือง กรณีนี้ชี้ให้เห็นว่านอกจากกำนันผู้ใหญ่บ้านจะมีหน้าที่รับนโยบายไปปฏิบัติในท้องที่ กำนันผู้ใหญ่บ้านยังรับเอาหน้าที่ที่รัฐไม่สามารถจัดการได้อย่างเต็มที่มาปฏิบัติซึ่งก็สอดคล้องกับหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นที่เป็นเสมือนตัวแทนรับงานจากหลายๆ กระทรวงไปปฏิบัติตามหัวเมือง ดังนั้นเมื่อระบบราชการก้าวหน้ายิ่งขึ้นหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านก็ต้องเปลี่ยนแปลงไป สังเกตได้จากในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 หน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านมีความโน้มเอียงไปทางบำรุงท้องที่มากยิ่งขึ้น ซึ่งสะท้อนความต้องการของรัฐที่ต้องการจะส่งเสริมการบำรุงท้องที่และการสุขาภิบาลก็เป็นตัวอย่างหนึ่งของคดีดังกล่าว

^{๑๖}ในช่วงแรกของการจัดการปกครองท้องที่ หน่วยงานต่างๆ ยังไม่ได้กระจายงานครอบคลุมหัวเมือง พลตระเวนก็เป็นตัวอย่างหนึ่ง ตัวอย่างเช่น เจ้าพระยาสุรพันธ์พิสุทธิ์ ได้กราบบังคมทูลรายงานตอนหนึ่งว่า “พลตระเวนในมณฑลราชบุรีมีอยู่น้อยนัก ยังหาทดแทนการที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยตามท้องที่ต่างๆ ได้ไม่”

เจ้าพระยาสุรพันธ์พิสุทธิ์, “รายงานข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลราชบุรี รัตนโกสินทร ศก 116,” ราชกิจจานุเบกษา

จากที่กล่าวมาข้างต้น กำนันผู้ใหญ่บ้านจึงมีความสำคัญในฐานะตัวกลางระหว่างรัฐบาลกับราษฎร ขณะเดียวกันสถานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านก็มีลักษณะเป็นกึ่งราชการ แม้จะเลือกมาจากราษฎร ไม่มีเงินเดือนเช่นข้าราชการ แต่ก็มีตำแหน่งประทวนอำเภอ (หมื่นและขุน) ตามทำเนียบยศข้าราชการหัวเมือง⁷⁷ อีกทั้งใช้ศักดินาในการปรับไหมโทษ⁷⁸

การเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นแนวทางที่สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ทรงเห็นว่า ควรจะนำมาใช้ โดยให้ราษฎรเลือกผู้ใหญ่บ้านและผู้ใหญ่บ้านเลือกกำนัน ในแง่นี้ก็มักจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทั้งประชาชนและรัฐบาลกล่าวคือ ราษฎรขอมพอใจเพราะ ได้คนที่รู้จักและคนเป็นผู้เลือกขึ้น อีกทั้งเป็นคนในพื้นที่ขอมจะทราบปัญหาและจัดการได้อย่างเหมาะสม ส่วนรัฐก็ไม่ต้องเปลืองงบประมาณและบุคลากร ผู้ปกครองเมืองก็ไม่มีอำนาจมากเกินไปเช่นแต่เดิมมา อีกทั้งผลที่เกิดแก่ราษฎรก็ขอมเป็นผลดีของรัฐบาลด้วยเช่นเดียวกัน เพราะหากกำนันผู้ใหญ่บ้านช่วยกันปกครองได้เรียบร้อย การปกครองในระดับที่ใหญ่ขึ้นมาก็จะจัดการได้ง่ายยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติปรากฏว่า มีกรณีที่ดำเนินการตรงกันข้ามกับประสงคที่มีมาแต่เดิม

“แต่การต่อมาจะมีผลอย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านหาใครจะดำเนินไปตามพระราชบัญญัติไม่ ผู้เปนประธานมักเลือกเฉพาะบุคคลที่ตนเห็นว่าสมควรแลแนะนำราษฎร ถ้าไม่เปนทางตรงก็ทางอ้อมให้เขาเลือกตามความเห็นชอบของคน จนมีกำนันผู้ใหญ่บ้านแลราษฎรบางคนเกิดเข้าใจผิดว่าการเปนกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดตั้ง ซึ่งเปนการตรงข้ามกับความประสงค์ของพระราชบัญญัติ”⁷⁹

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า สถานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงก้ำกึ่งระหว่างข้าราชการและประชาชน โดยรัฐไม่เคยถือว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นข้าราชการ แต่ในทางปฏิบัติกำนันผู้ใหญ่บ้านก็มีสิทธิบางประการที่ประชาชนไม่มี เช่น สามารถขอพระราชทานบรรดาศักดิ์ได้ แต่งเครื่องแบบ

⁷⁷“ทำเนียบยศข้าราชการหัวเมือง,” เทศาภิบาล เล่ม 1 ร.ศ. 125, หน้า 85.

⁷⁸เกณฑ์ปรับไหม กำนันศักดินา 400 ผู้ใหญ่บ้านศักดินา 300

เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116,” ประชุมกฎหมายประจำศกเล่ม 16: กฎหมาย ร.ศ. 116-117, หน้า 30 และ 43.

⁷⁹“เรื่องตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน,” รายงานประชุมสมุหเทศาภิบาล ปีที่ 22 พระพุทธศักราช 2459 กระทรวงมหาดไทย, หน้า 13-14.

เฉพาะ ได้ ฯลฯ อีกด้านหนึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ภายใต้โครงสร้างการบังคับบัญชาแบบข้าราชการ
วิธีการทำงานจึงเป็นไปในลักษณะดังกล่าว ดังจะเห็นได้ในบทบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่
ที่มีระดับชั้นและขั้นตอนการทำงานตายตัว ประกอบกับการที่กรมการอำเภอและกรมการจังหวัด
สามารถให้คุณให้โทษแก่กำนันผู้ใหญ่บ้านได้ ด้วยเหตุนี้กำนันผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นผู้รับคำสั่งที่ดีแต่
ไม่ใช่ผู้สะท้อนปัญหาในท้องที่ที่ดี จึงไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายในการให้เลือกกำนัน
ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงต้องการให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นคน
ในท้องที่นั้นเองช่วยในการสะท้อนปัญหาในท้องที่เพื่อรัฐบาลจะได้รับทราบและจัดการแก้ไข

กล่าวโดยสรุปได้ว่า เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้จัดการปกครองท้องที่ตามหัวเมืองเป็น
ระบบระเบียบแล้ว จึงได้นำแบบการจัดสุขาภิบาลมาใช้ในหัวเมือง ทั้งนี้ เนื่องจากสุขาภิบาลหัวเมือง
ไม่สามารถจัดการโดยระบบราชการ ดังเช่นสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ได้ ด้วยข้อจำกัดของงบประมาณ
และบุคลากร กระทรวงมหาดไทยจึงได้อาศัยแบบแผนการปกครองท้องที่มาสับสนุนการจัดการ
สุขาภิบาลหัวเมือง กล่าวคือ ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งมาจากการเลือกตั้งเข้ามาเป็นกรรมการ
สุขาภิบาล โดยมีข้าราชการปกครองท้องที่ร่วมเป็นกรรมการด้วย อย่างไรก็ตาม บทบาทของ
ข้าราชการปกครองท้องที่ในคณะกรรมการสุขาภิบาลยังคงมีบทบาทชี้แนะและกำหนดนโยบาย
เนื่องจากข้าราชการปกครองท้องที่จะได้ดำรงตำแหน่งบังคับบัญชาในคณะกรรมการสุขาภิบาล
เสมอ ประกอบกับใน โครงสร้างลักษณะปกครองท้องที่ข้าราชการปกครองท้องที่ก็เป็น
ผู้บังคับบัญชากำนันผู้ใหญ่บ้านโดยตำแหน่ง ดังนั้น ในการจัดการสุขาภิบาลหัวเมืองข้าราชการจึงมี
บทบาทนำ ในขณะที่ราษฎรในท้องที่มีหน้าที่ปฏิบัติตาม จึงเท่ากับว่า สุขาภิบาลหัวเมืองเป็นการ
จัดการปกครองท้องที่รูปแบบหนึ่ง โดยรัฐจัดขึ้นเพื่อประชาชน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

สุขาภิบาลกับการปกครองท้องถิ่น

เมื่อคณะราษฎร ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 และนำการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญมาใช้เป็นแบบแผนในการปกครองประเทศ ได้มีการประกาศหลักการสำคัญที่ ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองในรูปแบบเทศบาล ทั้งนี้ เมื่อรัฐบาล ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ซึ่งมีผล ให้แบ่งการปกครองออกเป็น 3 ระดับ คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของระบอบ รัฐธรรมนูญ จึงมีการออกประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 (ตรงกับ พ.ศ. 2477 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ขึ้นใช้แทนที่พระราชบัญญัติสุขาภิบาลที่ใช้มาในช่วง รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดการ “ปกครองท้องถิ่น” ขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะตั้งขึ้นภายหลังจากสิ้นสุดรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ความคิดเกี่ยวกับ “เทศบาล” หรือที่เรียกทับศัพท์กันในอดีตว่า “มูนิซิเปอล” “มูนิซิเปอล” “มิวนิซิเปอล” “มิวนิซิเปอล” ฯลฯ ซึ่งก็คือ “Municipal” ได้มีมาแต่ครั้งสมัยรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว โดยชนชั้น ปกครองสยามได้ให้ความสนใจแนวความคิดดังกล่าวอย่างมาก แต่เนื่องจากความยังคงเป็นความคิด ที่ยังไม่สามารถเดินทางไปถึงบทสรุป ความคิดดังกล่าวจึงไม่ได้มีการปฏิบัติใช้แต่อย่างใด

การศึกษาในส่วนนี้ จะเป็นการศึกษาแนวความคิดเรื่อง Municipality ที่ดำรงอยู่ในช่วง รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ตั้งแต่ครั้งรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงรัชกาล พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จนกระทั่งพัฒนาไปสู่การมีเทศบาลภายหลังเปลี่ยนแปลง การปกครอง พ.ศ. 2475 ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 (ตรงกับ พ.ศ. 2477 ตาม ระบบปฏิทินปัจจุบัน)

4.1 แนวความคิดในการจัดตั้ง Municipality

กระบวนการที่รัฐสยามเดินทางไปสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ กลุ่มชนชั้นนำได้นำแนวคิด สากลนิยมแบบตะวันตกเข้าไว้เป็นแผนที่นำทางสยามไปสู่ความเจริญก้าวหน้า ความรู้แบบตะวันตก จึงถูกนำเข้ามาใช้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมตั้งแต่กิจกรรมในชีวิตประจำวัน ไปจนกระทั่งการเมือง

การปกครอง ทั้งนี้ หากพิจารณาพระบรมราชาบายเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะเห็นได้ว่า พระราชดำริทางการเมืองส่วนใหญ่อิงกับรูปแบบที่จัดทำกันในประเทศตะวันตก ดังมีพระราชดำริว่า “โดยลักษณะเช่นปกครองกันอยู่ในประเทศยุโรป มันได้ดำเนินมาเสียช้านาน เป็นหลักฐานทดลองแล้วว่า เป็นการสะดวก จะจัดอย่างไรๆ คงต้องหันเหยกลงไปหาลักษณะนั้นนั่นเอง”¹ หรือแม้ในกลุ่มเจ้านายก็เห็นสอดคล้องกันกับพระราชดำริที่ยกมา ดังนั้น ในหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสนอความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103 (ตรงกับ พ.ศ. 2427 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ของเจ้านายและข้าราชการกลุ่มหนึ่ง ได้มีการเสนอ “เปลี่ยนประเพณีเอาโสดูโมนากิให้เป็นคอนสติติวชันแนล โมนากิ”² ซึ่งมีแบบอย่างอยู่ในหลายประเทศในยุโรป ทั้งนี้ แม้แต่ในกลุ่มชนชั้นปกครอง ก็ปรากฏความเห็นในลักษณะดังกล่าว โดยเฉพาะในสื่อหนังสือพิมพ์ที่มักกล่าวอ้างอยู่เสมอว่า ไม่ว่าจะช้าหรือเร็วแบบของสากลนิยมย่อมเข้ามาในสยาม ดังนั้น สื่อหนังสือพิมพ์จึงมักให้ข้อสรุปว่า อย่างไรเสียเมื่อแบบสากลนิยมย่อมต้องเข้ามาสู่สยาม รัฐบาลก็ควรเป็นฝ่ายเดินเข้าหาแบบสากลนิยมนั้นจะเป็นประโยชน์มากกว่า

ในบรรดาสากลนิยมเกี่ยวกับการปกครอง แนวคิด Municipality ก็เป็นส่วนหนึ่งนั้น ทั้งนี้ Municipality เป็นรูปแบบทางการเมืองที่จัดกันอยู่ในประเทศยุโรปมานานแล้ว โดย Municipality เป็นการปกครองที่ให้คนในเขตท้องที่ที่กำหนด ได้ร่วมกันจัดการดูแลท้องที่นั้นๆ ให้เรียบร้อยงดงามและสร้างสาธารณประโยชน์ให้เกิดขึ้นในท้องที่ หรือดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระบรมราชาธิบายว่า

“คอมมอนอินเตอร์เรส” คือประโยชน์เพื่อจะให้มิทัวถึงกัน ให้มีการอาศัยกันและกัน โดยลงแรงกันคนละน้อยแต่ทำการใหญ่ซึ่งถ้าสำเร็จ ก็จะเป็นประโยชน์ได้ทั่วกันมากๆ ซึ่งคนๆ เดียวๆ 4-5 คนจะทำสำเร็จไม่ได้ ผู้ซึ่งมิได้เกี่ยวข้องอุดหนุนในการที่ทำนั้นเลย มารับประโยชน์เปล่าๆ ย่อม

¹ตจข. ร.5 ม.12.2/6 เรื่อง พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เรื่องจะจัดการกรมพยาบาลหัวเมือง วันที่ 31 มีนาคม ร.ศ.127.

²ช้อยนันต์ สมุทวาณิช และชัตติยา กรรณสูต (รวบรวม), “ตจข. ร.5 บ.2/16 เรื่อง เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103,” เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ.2417-2477) (กรุงเทพฯ: สถาบันสยามศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532), หน้า 49.

ไม่เป็นธรรม ถึงว่าไม่เป็น โจรก็เป็นอันถือประโยชน์ของผู้อื่นเอาเป็น
ประโยชน์คนโดยไม่ชอบธรรม”³

ต่อมาเมื่อประเทศยุโรปได้เข้ายึดดินแดนเป็นอาณานิคม มีการนำแนวความคิด Municipality มาปรับใช้
ในพื้นที่เมืองของอาณานิคม โดยปรับเปลี่ยนรูปแบบให้คนพื้นเมืองไม่มีอำนาจทางการเมือง
จนเกินไป ทั้งนี้ ประโยชน์ที่จะได้จากการจัดตั้ง Municipality ในอาณานิคม คือ การที่รัฐบาลใน
อาณานิคมมีหน้าที่รับผิดชอบลดลงส่วนหนึ่ง โดยยกให้เป็นหน้าที่ของคนพื้นเมืองดูแล ทั้งนี้ อำนาจ
ในการตัดสินใจเรื่องสำคัญๆ ยังคงเป็นของรัฐบาลในอาณานิคมนั้นเป็นผู้ดูแล

ณ จุดหนึ่งเมื่อชนชั้นปกครองของสยามเริ่มยอมรับว่า ลักษณะของเมืองในสยามยังมีความด้อย
กว่าเมืองในประเทศอื่นๆ แม้แต่เมืองอาณานิคมซึ่งมีการจัดการดูแลสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อย มี
สาธารณูปโภค มีความเจริญ และด้วยความที่ตระหนักถึงภาระที่สยามต้องเร่งสร้างความเจริญให้มี
ขึ้น ก่อนที่ยุโรปประเทศใดประเทศหนึ่งจะเข้ามาช่วยจัดการให้ กลุ่มชนชั้นปกครองจึงเริ่มมองหา
แบบวิธีการที่เหมาะสมจะนำมาใช้ปรับปรุงสภาพของเมือง เช่น กรุงเทพฯ เป็นลำดับแรก

4.1.1 แนวความคิดในการจัดตั้ง Municipality ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว

กรุงเทพฯ เมื่อต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังคงเป็นเมืองตามลักษณะ
ดั้งเดิมที่เคยเป็นมา ในสายตาของชาวตะวันตกกรุงเทพฯ ปราศจากความเจริญตามแบบเมืองใน
ยุโรปหรือเมืองในอาณานิคม การวิพากษ์วิจารณ์จึงมีอย่างกว้างขวาง พระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใส่พระราชหฤทัยติดตามแก้ไข อย่างไรก็ตาม การแก้ไขที่ได้ทำใน
ขณะนั้น ในระยะแรกเป็นการแก้ไขตามแต่กรณี เช่น เมื่อมีเรื่องร้องเรียนที่ใดก็เข้าแก้ไขที่นั่น แต่
เนื่องจากไม่มีระบบในการจัดการจึงประสบปัญหาไม่สะดวกต่างๆ ความทรุดโทรมโสโครกจึงยัง
คั่งค้าง จนมีเรื่องร้องเรียนอยู่เสมอ ดังเช่นที่ปรากฏในคอลัมภ์ Correspondence ของหนังสือพิมพ์
Bangkok Times

การปรับปรุงสภาพกรุงเทพฯ นั้นมีหลายสิ่งที่ต้องกระทำ ในบทความ “Possible
Improvements In Bangkok” เสนอความเห็นถึงสิ่งที่กรุงเทพฯ ต้องปรับปรุง ความว่า “สิ่งจำเป็นที่

³“พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานเจ้าพระยาบรมราชฯ ลงวันที่ 8
กรกฎาคม ร.ศ. 128.” อ้างถึงใน ประสงค์ สุขุม, จากยมราชถึงสุขุมวิท เหตุการณ์ใน 4 รัชกาล, พิมพ์ครั้งที่ 4
(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 239.

ต้องมีขึ้นในชั้นแรก คือ ถนนสายใหม่ทางด้านตะวันตกของฝั่งแม่น้ำ และถนนใหม่ในเมืองด้านฝั่งตะวันออก ส่วนชาวบ้านควรมีพื้นที่สร้างบ้านและอยู่อาศัยในที่ที่ถูกสุขลักษณะ ในเวลาเดียวกันต้องมีข้อบังคับหรือกฎหมายป้องกันอันตรายและส่งเสริมอนามัยในบริเวณที่มีคนอยู่อาศัยหนาแน่น⁴

ต่อมาเริ่มมีการเสนอแนะให้นำระบบ Municipality เข้ามาจัดการปัญหาในกรุงเทพฯ เช่น ในบทความ “Wanted, A Municipality” มีการตั้งข้อสังเกตว่า เนื่องจากกรุงเทพฯ มีสถานกงสุลและคนในบังคับต่างชาติอยู่เป็นจำนวนมาก ประกอบกับข้ออ้างเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ส่งผลให้คนในบังคับต่างชาติไม่ต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายสยาม ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวทำให้คิดได้ว่า หากมีการตั้ง Municipality กรุงเทพฯ ขึ้น ประกาศต่างๆ ของ Municipality จะไม่สามารถบังคับกับคนในบังคับต่างประเทศได้เช่นเดียวกัน แต่บทความเดียวกันนี้ยังได้ชี้ให้เห็นถึงความเป็นไปได้ที่จะจัด Municipality ขึ้นในกรุงเทพฯ โดยพิจารณาว่า แม้ว่าปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตจะเป็นอุปสรรคในการตั้ง Municipality ขึ้นในกรุงเทพฯ แต่หากถามความเห็นของชาวยุโรป (ที่มีการศึกษาและไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย) ที่มีถิ่นพำนักในกรุงเทพฯ ต่างก็มีความยินดี หากจะมีการจัดการให้กรุงเทพฯ เจริญก้าวหน้าขึ้น ทั้งนี้ กงสุลชาติต่างๆ ก็คงเห็นดีด้วย ดังนั้น การตั้ง Municipality ขึ้นในกรุงเทพฯ จึงน่าจะได้รับการสนับสนุนจากชาวต่างชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หาก “พระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบรรดากงสุลให้เป็นสมาชิก Municipality” ทำงานร่วมกับสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหรือสมาชิกชาวสยามอื่นๆ ในลักษณะ “คณะผู้พิพากษา” เมื่อจัดการในรูปแบบนี้ Municipality กรุงเทพฯ ย่อมสามารถดำเนินการได้โดยไม่ถูกกีดกัน และเชื่อได้ว่า บรรดากงสุลคงไม่ขัดขวาง หากคนในบังคับของคนจะต้องปฏิบัติตาม “Municipality Court”⁵

นอกจากข้อเสนอที่กล่าวมาข้างต้น ยังมีการเสนอว่า กรุงเทพฯ สามารถจัดเก็บภาษีในท้องที่ที่จัด Municipality ได้ อีกทั้งยังสามารถเก็บจากชาวต่างชาติได้โดยมีเงื่อนไขว่า “...ต้องจ่าย หากเมืองได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น”⁶ และเมื่อมีการจัดการ Municipality ขึ้นก็จะเกิดประโยชน์ในการรักษาความสะอาดเรียบร้อยและปลอดภัยจากความเจ็บป่วย⁷

⁴“Possible Improvements In Bangkok,” *Bangkok Times* (29 February 1888): 2.

⁵“Wanted, A Municipality,” *Bangkok Times* (30 November 1892): 2.

⁶“A Municipal Tax For Bangkok,” *Bangkok Times* (16 June 1889): 4.

⁷โปรดดู “Municipal Functions,” *Bangkok Times* (7 December 1892): 2.

ในเรื่องดังกล่าวนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชดำริไว้เช่นกัน⁸ ประจวบกับในปี พ.ศ. 2436 เจ้าพระยาอภัยราชา (Gustave Rolin Jacquemyns) ได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงเสียงคำหึงของชาวต่างประเทศว่า กรุงเทพฯ เป็นเมืองที่สกปรก ไม่มีถนนหนทางสำหรับประชาชนใช้สัญจรไปมา สมควรจะจัด Municipality สำหรับกรุงเทพฯ ขึ้น เช่นเดียวกับที่ทำในประเทศยุโรป⁹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรึกษาความเห็นของเจ้าพระยาอภัยราชาในที่ประชุมเสนาบดี แต่เนื่องจากที่ประชุมเสนาบดีเห็นว่า การจะจัด Municipality อย่างเมืองในตะวันตกสมัยนั้นยังไม่สามารถทำได้ เพราะ

“หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีที่ไทยทำไว้กับต่างประเทศมีอยู่ว่า ถ้ารัฐบาลไทยจะตั้งกฎหมายอันใดที่บังคับถึงชาวต่างประเทศ ต้องบอกให้รัฐบาล (คือกงสุล) ต่างประเทศทราบก่อน ค่อยายินยอมจึงจะตั้งกฎหมายเช่นนั้นได้ แม้ตั้งกฎหมายได้แล้วถ้าชาวต่างประเทศละเมิดกฎหมายก็ดองไปฟ้องร้องต่อศาลกงสุล ความในหนังสือสัญญามีอยู่ดังนี้ แลชาวต่างประเทศในเมืองไทยก็อยู่ในกรุงเทพฯ เป็นพื้น จะจัดเทศบาล¹⁰ คงคิดขัดด้วยพวกกงสุล

⁸พระราชกระแสประกอบรายงานประชุมเสนาบดี ร.ศ. 110

“ทางความเห็นกรมหมื่นเรศวรเริงเรื่องทำถนน รับสั่งถามกรมหมื่นนราธิปว่า ตามที่ไปร ไปสว่าจะไล่เปล่าๆ จะ ไปถูกที่ฝรั่งจะลำบากจะคิดให้เป็นพิศอกให้เป็นราคา หลังคาเรือนเสีย ทรงเห็นว่าเวลานี้ เห็นเราก็กทำให้เปล่าๆ แล้วจะต้องออกค่าที่ดินเปล่าๆ อีก ส่วนเงินค่าจะได้ ส่วนมิวนิสิตัลไม่มีจะเสียเปรียบในราชการๆ ไม่

เห็นพร้อมกันว่าเป็นอยู่จริง กรมหลวงเทเวศย์เห็นควรจะออกพร้อมกับมิวนิสิตัล ทรงเห็นว่าถ้ามิวนิสิตัลจะออกได้เร็วประกาศนี้ก็ออกได้จะรอไว้ออกพร้อมกันจะป่วยการเวลาทำถนน

ตกลงรอประกาศไว้ออกพร้อมกับที่จะได้มิวนิสิตัล การทำถนนเวลานี้ให้ทำไป เมื่อไปคิดที่ใดให้เว้นที่นั้นไว้ ทำที่ไม่ติดต่อไป”

ตจช. ร.5 รล.6/1 เรื่อง รายงานการประชุมเสนาบดี ร.ศ.110 (ฉบับร่าง) (3 ต.ค.-31 มี.ค.110).

⁹ตจช. เอกสารพระราชหัตถเลขานในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ภาคที่ 1 ตอน 2 การตุษาภิบาล).

¹⁰สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงใช้ “เทศบาล” แทน “Municipality” ซึ่งในอดีตมักใช้ทับศัพท์.

ต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องกับป้องกันคนในบังคับของตนให้ขัดข้องได้แย้ง
ต่างๆ ยากที่จะจัดให้สำเร็จได้”¹¹

ท้ายที่สุดที่ประชุมเสนาบดีเห็นว่า ข้อเสนอของเจ้าพระยาอภัยราชายังเป็นเรื่องใหม่จึงไม่ควรจะนำมาใช้ในทันที แต่ในปี ร.ศ. 114 (ตรงกับ พ.ศ. 2438 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) รัฐมนตรีสภา
แต่งตั้งกรรมการวิเศษร่างพระราชบัญญัติจัดการนคราภิบาล¹² สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ
ดังกล่าวคือ การตั้งกระทรวงนคราภิบาล มีกรมขึ้น 4 กรม ได้แก่ กรมกองตระเวน กรมรักษาความสะอาด
กรมพระสุรัสวดี กรมรักษานักโทษ¹³ ในกรณีนี้ น่าสังเกตว่า การตั้งกรมรักษาความสะอาดน่าจะ
สัมพันธ์กับความคิดในเรื่องตั้ง Municipality ที่ยังไม่สามารถหาข้อสรุปได้ เช่นเดียวกับกรณี
“ร่างพระราชบัญญัติลักษณะนครบาลสำหรับบังคับแลรักษามณฑลแลในจังหวัดกรุงเทพ” ที่เป็น
ความพยายามรวมการรักษาความสะอาดและโรคภัยเอาไว้ในหน้าที่ราชการ “การสุขาภิบาล” สังกัด
กระทรวงนครบาล¹⁴ จะเห็นได้ว่ารัฐบาลมีความพยายามจะวางระบบในการจัดการปัญหาความเป็น
ระเบียบเรียบร้อยโดยอาศัยกลไกราชการที่มีอยู่ในการดำเนินการ แต่ผ่านไปหนึ่งปีร่าง
พระราชบัญญัติจัดการนคราภิบาลดังกล่าวก็ไม่กับบหน้าเท่าใดนัก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัวจึงมีพระราชหัตถเลขาถึงเรื่องดังกล่าวว่า “มีความร้อนใจในเรื่องกฎหมายต่างๆ ที่
ปรากฏว่าร่างแล้วค้างๆ อยู่ นั้น เห็นว่ามีแต่ความเสียลงไปทุกทีๆ การที่จะทำอะไร ไม่สำเร็จไปได้นี้
แปลโรคผีในท้องของเราแท้ ถิ่นขอ โดยความเหนแก่พระพุทธศาสนาแลตัวฉันกับทั้งบ้านเกิดเมืองนอน
ได้เร่งในรัฐมนตรีแลกรรมการทั้งปวงให้การสำเร็จลุล่วงไปให้ได้เร็วๆ อย่าให้เกินเวลาที่ควรจะทำ
ได้”¹⁵ ท้ายที่สุดไม่ปรากฏว่า “ร่างพระราชบัญญัติจัดการนคราภิบาล” และ “พระราชบัญญัติ
ลักษณะนครบาลสำหรับบังคับแลรักษามณฑลแลในจังหวัดกรุงเทพ” มีการประกาศใช้แต่อย่างใด

สถาบันวิทยบริการ

¹¹สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาธรรมาธิราชานุภาพ, “เรื่องประวัติเจ้าพระยาอมรราช ภาคที่ 1,” ใน อนุสรณ์ในงาน
เสด็จพระราชดำเนินพระราชทานเพลิงศพ พลตำรวจตรี นิตย์ สุขุม ป.ช.,ป.ม.,ท.จ.ว. ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์
วัดเทพศิรินทราวาสวันพฤหัสบดีที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2528 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศิริธรรมสาร, 2529), หน้า 101-102.

¹²“รัฐมนตรีสภาแต่งตั้งกรรมการวิเศษร่างพระราชบัญญัตินคราภิบาล,” ราชกิจจานุเบกษา 12 (15 กันยายน
ร.ศ. 114): 216. และ สจข. ร.5 น.2/14 พระยาศรีสุนทรโวหารกราบทูลพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์
วันที่ 7 กันยายน ร.ศ. 114.

¹³สจข. ร.5 น.5.2/14 เรื่อง พระราชบัญญัตินคราภิบาล ร.ศ. 115.

¹⁴สจข. ร.5 น.5.2/27 เรื่อง พระราชบัญญัติลักษณะนครบาล ร.ศ. 115.

¹⁵สจข. ร.5 น.2/14 เรื่อง พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทาน
พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดา ลงวันที่ 22 สิงหาคม ร.ศ. 115.

ในปี ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) มีการเสนอ “ข้อบังคับการซึ่งตั้งขึ้นไว้จำเพาะรักษาเขตกรุงเทพฯ” หรือ “Constitution of Organization of the Municipality of Bangkok”¹⁶ สาระสำคัญของข้อบังคับนี้คือ ให้ตั้งกรมรักษาเขตในจังหวัดกรุงเทพฯ มีอธิบดีเป็นผู้บังคับกรมซึ่งอธิบดีมีอำนาจตั้งเจ้าพนักงาน ซึ่งเรียกว่า “เจ้าพนักงานสำหรับจัดการเขตแขวงในจังหวัดกรุงเทพฯ (Municipal Commissioner)”¹⁷

กรมรักษาเขตในจังหวัดกรุงเทพฯ มีหน้าที่ดังนี้

1. จุดไฟในท้องถนนหลวง ตึกหลวงและบ้านหลวง และดูแลเหตุเพลิงไหม้
2. ปลูกสร้าง ระวังรักษาและตรวจตราตลาดและจัดการสิ่งโสโครกต่างๆ
3. กวาดและรดน้ำถนน และท่อน้ำ
4. ก่อสร้าง ซ่อมแซมเปลี่ยนแปลงถนนและสะพาน
5. ก่อสร้าง รื้อและจัดแจงรักษาตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน ฯลฯ
6. การซึ่งต้องการที่จะให้มีความสุขสบายแก่มนุษย์

อย่างไรก็ตาม ข้อบังคับนี้ไม่ปรากฏว่ามีการประกาศใช้แต่อย่างใด แต่มีการประกาศใช้พระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ซึ่งมีความมุ่งหมายในการสร้างความเจริญให้แก่ท้องที่เช่นเดียวกัน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2441 เจ้าพระยาอภัยราชาได้กราบบังคมทูลเรื่องจัดตั้ง Municipality อีกครั้ง โดยเสนอให้มีตัวแทนประชาชนเข้าร่วมบริหารงานกับเจ้าหน้าที่รัฐในการจัดการสาธารณูปโภค เช่นเดียวกับในยุโรป¹⁸ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบตามข้อเสนองของเจ้าพระยาอภัยราชาในส่วนประโยชน์ของการมี Municipality เพราะหน้าที่ของ Municipality เช่น การรักษาถนนและจุดโคมไฟตามถนนจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้อาศัยในเขตที่จัดการปกครอง¹⁹ แต่การให้เลือกตัวแทนของราษฎรนั้น ทรงเห็นว่าไม่เหมาะสมเพราะสภาพสังคมและการปกครองของสยามแตกต่างจากประเทศยุโรป ซึ่งการตั้ง Municipality เกิดจากความต้องการของประชาชน ขณะที่คนส่วนใหญ่ในสยามยังไม่เข้าใจการปกครองรูปแบบดังกล่าว โดยเฉพาะ “คอมมอนอินเตอร์เรส

¹⁶ ราชเลขาธิการ สจข. ร.5 น.5.1/4 เรื่อง จัดการสุขาภิบาล ศก 116 (26 ธันวาคม-15 มกราคม ร.ศ. 116).

¹⁷ เรื่องเดียวกัน.

¹⁸ สจข. ร.5 ค.2/11 เรื่อง พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานเจ้าพระยาอภัยราชา วันที่ 16 มีนาคม 1898.

¹⁹ สจข. ร.5 ค.2/8 เรื่อง พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานเจ้าพระยาอภัยราชา วันที่ 3 เมษายน ร.ศ. 119.

คือ ประโยชน์ที่จะให้มีทั่วถึงกัน ให้มีอาโศรยกันและกัน โดยลงแรงกันคนละน้อยแต่ทำการใหญ่ ซึ่งถ้าสำเร็จก็จะเป่นประโยชน์ได้ทั่วกัน”²⁰ ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ คนต่างชาติและคนในบังคับต่างชาติ เพราะหากตัวแทนของประชาชนมาจากคนที่เสียภาษีเช่นในต่างประเทศแล้ว Municipality ของสยามจะตกอยู่ในมือของฝรั่งหรือจีน เนื่องจากคนไทยมีทุนรอนน้อย²¹ แต่หากจะจัดขึ้นควรให้ “เจ้าพนักงานมีอำนาจเต็มจัดเป่นของรัฐบาล แต่อาโศรยความรู้ความเห็นขอพ่อค้านายห้างใหญ่เป่นทางความคิดที่จะไปทางข้างพ่อค้าปลุกษา”²² จากปัญหาดังกล่าว การจัดตั้ง Municipality กรุงเทพฯ จึงยังไม่ได้สามารถจัดตั้งขึ้นได้

ในช่วงเวลาเดียวกัน กระทรวงมหาดไทยก็มีความคิดเกี่ยวกับ Municipality เช่นเดียวกัน โดยวันที่ 8 เมษายน ร.ศ. 128 (ตรงกับ พ.ศ. 2452 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาไกรสรานุภาพได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับการจัดตั้ง Municipality ตามหัวเมืองความว่า

“หลักของการมุนินสิเปอลที่เป็นข้อสำคัญมีอยู่ 2 อย่างคืออย่างที 1 นั้น ต้องให้ราษฎรมีความนิยมจนถึงขั้นยินดีที่จะเป่นธุระจัดการนั้นเอง อย่างที 2 นั้นต้องเฉลี่ยเรียรายเงินจากราษฎรทีได้รับประโยชน์จากการมุนินสิเปอล ถ้ารัฐบาลจะเริ่มต้นด้วยคั้งกฎหมายบังคับให้จัดการขึ้น จะมีแต่เสียงร้องบ่นว่าเคือรอนทีค้องเสียเงิน โดยเข้าใจไปว่าเพิ่มเติมภาษีอากรอะไรขึ้นอีกอย่างหนึ่ง ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นทีจะต้องหาโอกาสแลใช้อุบายอย่างเทศนาให้ราษฎรเกิดศรัทธาแลค้องการมุนินสิเปอลเป่นเบื้องต้นก่อน มีตัวอย่างคั้งเช่นจัดการสุขาภิบาลเช่นทีตลาดท่าลอมเมืองสมุทรสาคร อาโศรยโอกาสทีราษฎรเกิดมานะจะไม่ให้ทรงคิเคือยว่าตลาดนั้น โสโครก เรียรายกันทำถนนทางขึ้นในตลาดท่าลอม เมื่อรคณโกสินทรศก 125 ได้โอกาสชี้แจงแก่ราษฎรว่าจะกราบบังคมทูลขอเงินภาษี โรงร้านไว้ให้สำหรับใช้สรอยการรักษาความสะอาดในตำบลนั้น ราษฎรพากันนิยมยินดีถึงปลุกษากันขึ้นพิกัดภาษี โรงร้านได้เงินพอจ่ายใช้ในการสุขาภิบาลทีเก็บได้ตลอดจนคนในบังคับต่างประเทศไม่มีชาติใดขัดขวาง แลการสุขาภิบาลนั้นราษฎรก็รับเป่นธุระจัดการมา

²⁰ พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานเจ้าพระยาอมราช วันที่ 8 กรกฎาคม ร.ศ. 128, อ้างถึงใน ประสงค์ ฑูม, จาก “อมราช” ถึง “ฑูมวิท” เหตุการณ์ใน 4 รัชกาล, หน้า 217-218.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 219.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 219-220.

ตลอดจนทุกวันนี้ด้วยลำพังตนเอง เปนตัวอย่างมุขินสิเปอลซึ่งมีขึ้นเปนครั้งแรก เปนเหตุให้เทศบาลแลเห็นว่า อาจจะจัดขึ้นได้ในเมืองในมณฑลอื่นๆต่อไป จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้การพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมืองขึ้น เมื่อขณะเดือนกันยายน รัตนโกสินทรศก 127 นับว่าความยากในเบื้องต้น ใน การที่จะจัดมุขินสิเปอลตามหัวเมือง ได้แก้ไขลุกลงไปได้ครั้งหนึ่งแล้ว”²³

4.1.2 แนวความคิดในการจัดตั้ง Municipality ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์ พระองค์ทรงต้องรับภาระที่ ตกค้างมาตั้งแต่รัชกาลก่อนคือ การนำพาสยามให้ก้าวรุดหน้าทัดเทียมตะวันตก ซึ่งในบริบทที่สังคม สยามเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว สังคมสยามมีกลุ่มคนที่สนใจการเมืองเพิ่มขึ้น กลุ่มคนดังกล่าวต่าง คาดหวังว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ใหม่จะทรงนำพาสยามไปสู่ความเจริญ (แบบสากลนิยม)²⁴ ด้วยเหตุนี้ การปกครองของพระองค์จึงถูกจับจ้องจากสังคมอย่างใกล้ชิด อย่างไรก็ตาม พระราชหัตถเลขาและพระราชนิพนธ์ในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวส่วนหนึ่งชี้ให้เห็น ว่า ช่วงต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงไม่มีอำนาจการปกครองอย่างแท้จริง ด้วยทรงเข้าใจว่า เจ้านายผู้ใหญ่ไม่ทรงเชื่อถือในความสามารถของพระองค์นัก²⁵ การบริหารราชการ ความพระราชประสงค์จึงกระทำได้อย่างยากลำบาก ทั้งนี้ หากพิจารณา “ประวัติต้นรัชกาลที่ 6” พระราชนิพนธ์ในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จะเห็นได้ว่า ปัญหาภายในราชสำนักมี เค็ดกลางมาตั้งแต่ก่อนที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงได้รับราชสมบัติ กล่าวคือ เมื่อ ครั้งยังทรงดำรงตำแหน่งสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ ความเห็นและข้อเสนอของพระองค์ไม่เป็น ที่ยอมรับจากเสนาบดีผู้ใหญ่ในขณะนั้น ในช่วงเวลาเดียวกันพระเจ้าน้องยาเธอ เช่น กรมหมื่น

²³ สจข. ร.5 ม.12.2/6 เรื่อง กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 8 เมษายน ร.ศ. 128.

²⁴ ภูมิหลังของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทำให้ปัญญาชนรุ่นใหม่ต่างก็คาดหมายกันว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์ใหม่ จะทรงเป็นนักปกครองที่มีหัวก้าวหน้า มีแนวพระราชดำริทางการเมือง แบบเสรีนิยม และคงจะพระราชทานรัฐธรรมนูญในไม่ช้า

พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต (พระนคร: คลังวิทยา, 2505), หน้า 587, อ้างถึงใน นัยนา หงส์ทองคำ, “พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและคณะราษฎร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 21.

²⁵ โปรดดู งาม วชิราวุธ, ประวัติต้นรัชกาลที่ 6 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2544).

นครไชยศรีสุรเดช กรมพระนครสวรรค์วรพินิต กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ กรมหลวงชุมพร
เขตอุดมศักดิ์ ล้วนแต่มีตำแหน่งสำคัญในกองทัพ ขณะที่พระองค์ทรงดำรงตำแหน่งนายพลเอก
ราชองครักษ์บัญชาการกรมทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ และตำแหน่งจเรทัพบก ซึ่งทรงเห็นว่า
“หน้าที่ดังกล่าวปรากฏเพียงในหน้ากระดาษเท่านั้น”²⁶ ลักษณะดังกล่าวนี้สืบเนื่องมาจนถึงต้นรัชกาล
ของพระองค์ เสนาบดีส่วนใหญ่ยังคงเป็นเจ้านายที่มีบทบาทมาตั้งแต่รัชกาลก่อน²⁷ ส่วนกองทัพอยู่
ในความควบคุมของพระเจ้าน้องยาเธอหลายพระองค์

ปัญหามีความซับซ้อนยิ่งขึ้น เมื่อ ร.ศ. 130 (ตรงกับ พ.ศ. 2454 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
เกิดมีคณะบุคคลคิดก่อการ โค่นล้มพระราชอำนาจพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งรู้จัก
กันต่อมาในชื่อ “กบฏ ร.ศ. 130”²⁸ โดยคณะผู้ก่อการกำหนดแนวทางปฏิวัติไว้ว่า

“ถ้าตกลงจะให้ประเทศสยามปกครองอย่างลิมิตเด็คมอนากิแล้ว
เมื่อมีกำลังพอจะทำเป็น 2 ประการคือ ทำหนังสือกราบบังคมทูลโดย
ละม่อม หรือมิฉะนั้นจะยกกำลังเข้าล้อมพระราชวังหรือเปลี่ยน
พระเจ้าแผ่นดิน จะทูลเชิญสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวง

²⁶ตจข. ร.6 ต.15.4/1 เรื่อง พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทาน
พระองค์เจ้าจรัญศักดิ์กฤดากร วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2457, อ้างถึงใน ฎภาพร เจือจินดา, “เสือป่า: โครงสร้างของ
องค์กรทางการเมือง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 21.

²⁷ช่วงปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชวงศ์ที่ดำรงตำแหน่งเสนาบดี ได้แก่

1. กระทรวงกลาโหม	สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมพระภาณุพันธุวงศ์วรเดช
2. กระทรวงมหาดไทย	พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ
3. กระทรวงการต่างประเทศ	พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการ
4. กระทรวงวัง	พระเจ้าน้องยาเธอ กรมขุนสรพรพิสุทธิประสงศ์
5. กระทรวงโยธาธิการ	พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์
6. กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ	พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นจันทบุรีนฤนาถ
7. กระทรวงยุติธรรม	พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นนครไชยศรีสุรเดช
8. กระทรวงยุติธรรม	พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจรัญศักดิ์กฤดากร

ฎภาพร เจือจินดา, “เสือป่า: โครงสร้างขององค์กรทางการเมือง,” หน้า 8.

²⁸พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเชื่อว่า กลุ่มกบฏ ร.ศ. 130 เป็นเจ้าของบัตรสนเท่ห์ที่ส่งมาถึง
พระองค์ตั้งแต่ปีที่ทรงขึ้นครองราชย์ บัตรสนเท่ห์ดังกล่าวปรากฏข้อความวิพากษ์วิจารณ์รวมถึงข่มขู่พระองค์
อย่างไรก็ตาม ทรงได้รับบัตรสนเท่ห์ในลักษณะดังกล่าวมาก่อนแล้ว

ราม. วชิราวุธ, ประวัติต้นรัชกาลที่ 6, หน้า 245-249.

นครสวรรค์วรพินิต หรือสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถขึ้นเป็นกษัตริย์อยู่ได้กฎหมาย ถ้าตกลงจะให้ประเทศสยามปกครองอย่างรีบิลิก ก็จะมีลุลเชิญพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ขึ้นเป็นประธานาธิบดี”²⁹

และแม้ว่ากลุ่มบุคคลดังกล่าวจะกระทำการล้มเหลว แต่เหตุการณ์ “ก่อกำเริบ”³⁰ ได้ส่งผลกระทบต่อเนื่องในกลุ่มชนชั้นปกครอง เนื่องจาก คณะผู้ก่อการมีการอ้างพระนามเจ้านายหลายพระองค์ ปึงจยดังกล่าวจึงก่อให้เกิดความระแวงขึ้นหมู่พระราชวงศ์ หากนับรวมข่าวลือที่ว่า “กรมหมื่นชุมพรเขตรอุดมศักดิ์จะก่อการปฏิวัติ และถ้าหากสำเร็จก็จะทูลเชิญสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์วรพินิตเป็นพระเจ้าแผ่นดิน”³¹ แล้ว บรรดาพระราชวงศ์ชั้นสูงต่างอยู่ในข่ายต้องสงสัยว่าจะมีส่วนร่วมในการกบฏ ดังที่สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถทรงตั้งข้อสังเกตว่า พระองค์ไม่ทรงเชื่อว่านายทหารชั้นผู้น้อยเหล่านั้นจะกล้ากระทำการที่ยิ่งใหญ่เช่นนี้ได้ ทรงเชื่อว่าคงจะต้องมีเจ้านายหรือบุคคลที่มีอิทธิพลหรืออำนาจในทางการเมืองสนับสนุนอยู่เบื้องหลังเป็นแน่³² กระนั้น ในท้ายที่สุดก็ไม่ปรากฏว่ามีเจ้านายพระองค์ใดเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ดังกล่าว

²⁹ สจข. ร.6 บ.17/7 เรื่อง คำพิพากษาโทษนายทหารบกนายทหารเรือ และบุคคลพลเรือนซึ่งก่อการกำเริบ ร.ศ. 130, อ้างถึงใน กรรณิรมย์ สุวรรณานนท์, “พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการสร้างชาติไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 87.

³⁰ คำว่า “ก่อกำเริบ” ปรากฏอยู่ในพระราชหัตถเลขาและพระราชนิพนธ์ในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเฉพาะในกรณีกบฏ ร.ศ. 130 นำสังเกตว่า คำว่า “ก่อกำเริบ” สะท้อนให้เห็นถึงพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีต่อสถานะ และบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ รวมถึงความเคลื่อนไหวของสังคมการเมืองในขณะนั้น

ราม. วชิราวุธ, ประวัติต้นรัชกาลที่ 6, หน้า 247.

³¹ หม่อมเจ้าประสงค์สม บริพัตร, บันทึกความทรงจำบางเรื่อง (พระนคร: โรงพิมพ์พระจันทร์, 2499), หน้า 17-18, อ้างถึงใน ยุภาพร เจือจินดา, “เสือป่า: โครงสร้างขององค์กรทางการเมือง,” หน้า 13.

³² Great Britain Foreign Office Papers (F.O.) 371/1473 Mr. Peel to Mr. Grey (13 March 1912), อ้างถึงใน มัทนา เกษมกล, “การวิเคราะห์ในเชิงประวัติศาสตร์เรื่องการเมืองการปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453-พ.ศ. 2468),” (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 104.

อย่างไรก็ตาม แม้จะพิจารณาได้ว่าการกระทำของกลุ่มนายทหารผู้น้อยดังกล่าวเกี่ยวเนื่องกับความขัดแย้งระหว่าง “ทหาร” กับ “เสื่อป่า”³³ แต่ผลสะท้อนของเหตุการณ์กบฏ ร.ศ. 130 น่าจะส่งผลให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงภัยที่อาจจะมาจากสังคมการเมืองสมัยใหม่ของสยาม ซึ่งจะมีการเรียกร้องต้องการในประเด็นทางการเมืองมากขึ้น ทั้งต้องไม่ลืมว่าบริบททางการเมืองของโลกภายนอกสยาม มีการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างต่อเนื่องในหลายๆ ประเทศ

จากบริบทดังกล่าวส่งผลให้แนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแตกต่างไปจากรัชกาลก่อนอย่างมาก ครั้งรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแนวพระราชดำริทางการเมืองมีลักษณะที่มองออกไปภายนอกประเทศ ทั้งนี้ เพราะบริบทในช่วงเวลาดังกล่าว ลัทธิล่าอาณานิคมกลายมาเป็นเงื่อนไขสำคัญในทางการปกครอง จะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชดำรัสในหลายๆ ที่ถึงเงื่อนไขภายนอกดังกล่าว แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และการสร้างความเจริญให้กับประเทศจะมีความสัมพันธ์กันทั้งเงื่อนไขภายในประเทศและภายนอกประเทศ แต่จากการเน้นย้ำโดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าและบรรดาข้าราชการในช่วงเวลาดังกล่าว สรุปได้ว่า เงื่อนไขภายนอกมีความสำคัญมากกว่า เมื่อกลับมาพิจารณาสถานการณ์ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว แนวพระราชดำริทางการเมืองของพระองค์มีลักษณะมองเข้ามาภายในประเทศ ทั้งจากปัญหาภายในพระราชวงศ์และปัญหาความต้องการมีบทบาททางการเมืองของกลุ่มคนในสังคม ซึ่งอาจส่งผลให้สถานะของพระองค์ในฐานะของพระมหากษัตริย์สั่นคลอนได้

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงสนพระราชหฤทัยในความเคลื่อนไหวของสังคม ทรงมีส่วนร่วมในการหนังสือพิมพ์ โดยทรงพระราชนิพนธ์ข้อเขียนหลากหลายแนว ที่เป็นกระตุกตอบโต้ทางการเมืองก็มีมาก ด้วยเหตุนี้ พระองค์จึงมีพระราชดำริที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองบางประการให้เข้ากับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสยาม ซึ่งพระราชดำริประการหนึ่งคือ “คูสิตธานี”

ในปี พ.ศ. 2461 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริที่จะทดลองการปกครองแบบ Municipality ในการนี้จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ทดลองกับเมือง “คูสิตธานี” ซึ่งเป็นเมืองจำลองตั้งอยู่ในบริเวณวังพญาไท โดยองค์ประกอบของเมืองมีบ้านเรือนราษฎร โรงพยาบาล โรงเรียน วัด สวนสาธารณะ ธนาคาร และสถานที่ราชการ จัดแบ่งการปกครองเป็นอำเภอและตำบล การทดลองการปกครองในลักษณะ “คูสิตธานี” นี้ ตามความเข้าใจ

³³โปรดดู อนุภาพ เจือจินดา, “เสื่อป่า: โครงสร้างขององค์กรทางการเมือง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาด้านประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528).

ของจมีนอมรครุณารักษ์เห็นว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระราชดำริและทดลองมาแล้วตั้งแต่ก่อนที่จะทรงขึ้นครองราชย์⁴⁴

วันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2461 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล (คูสิตธานี) พ.ศ. 2461⁴⁵ เพื่อเป็นแนวทางในการทดลองจัดการ Municipality ให้เป็นตามพระราชดำริ ทั้งนี้ ด้วยบทของธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล (คูสิตธานี) นั้น ก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาบุรีนวราษฐ (ชวน สิงหเสนี) แปลจากธรรมนูญการปกครอง Municipality ของอังกฤษ โดยสาระสำคัญของธรรมนูญมีดังนี้

1. ทายนาคร ประชาชนในจังหวัดคูสิต
2. นคราภิบาล มาจากการเลือกตั้งของบรรดาทนายนาคร ทำหน้าที่บริหารราชการทั่วไปในเขตพื้นที่
3. เซษจูบุรุษ มาจากการเลือกตั้ง โดยเป็นผู้แทนทนายนาครในแทนเขตอำเภอ เข้าไปนั่งในสภากรรมการนคราภิบาล หน้าที่ของเซษจูบุรุษเป็นกรรมการที่ปรึกษาในสภานคราภิบาลและนคราภิบาล และเป็นหัวหน้าทนายนาครในเขตอำเภอ

ในการทดลองแบบการใช้ธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล (คูสิตธานี) เป็นการจำลอง Manicipality ที่ใช้กันในประเทศยุโรป ทั้งนี้ โดยบทบาทหน้าที่ของนคราภิบาลไม่แตกต่างจากที่มีอยู่ในสุขาภิบาล กรุงเทพฯ มากนัก แต่บทบาทที่สำคัญของธรรมนูญดังกล่าวคือ บทบาทในส่วนที่เป็นการเมืองคือ การให้มีการเลือกตั้งตรวจสอบ

เกี่ยวกับการทดลองเมือง “คูสิตธานี” นี้ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระราชดำรัสว่า

“การงานฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายนคราภิบาลก็ถ่ายแบบมาจากของเป็นจริง
ทั้งนั้น ...วิธีการดำเนินการในธานีเล็กๆ ของเราเป็นเช่นไร ก็ตั้งใจไว้ว่าจะให้
ประเทศสยามได้ทำเช่นเดียวกัน แต่จะให้เป็นความสำเร็จรวดเร็วทันใจดังธานี
เล็กๆ ก็ยังทำไปได้ทีเดียวยังไม่ได้ โดยมีอุปสรรคบางอย่าง

⁴⁴โปรดดู จมีนอมรครุณารักษ์ (แจ่ม สุนทรเวช), คูสิตธานีเมืองประชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระนคร: หอสมุดแห่งชาติ, 2513), หน้า 24-32.

⁴⁵โปรดดู “ธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล (คูสิตธานี) พ.ศ.2461,” เรื่องเดียวกัน, หน้า 24-32.

เพราะฉะนั้นข้าพเจ้าขอให้ข้าราชการทั้งหลายตลอดจนทวยนาคร จง
ตั้งใจกระทำการกิจการของคนตามหน้าที่ให้สมกับธานีซึ่งได้จัดตั้งขึ้นนี้ ในไม่ช้า
จะได้แลเห็นผลของประเทศสยามว่าจะเจริญไปได้เพียงไร”³⁶

ท้ายที่สุด “คูสิทธิธานี” สดความสำคัญลงอย่างรวดเร็ว ส่วนการเมืองทดลองใน
พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ได้นำไปสู่การจัดการแต่อย่างใด ทั้งนี้ การที่คูสิทธิธานี
สดความสำคัญลงนั้น มีการตั้งข้อสังเกตไว้อย่างหลากหลาย ทั้งในส่วนที่สืบเนื่องกับ
แนวพระราชดำริทางการเมือง³⁷ หรือพระราชนิยมในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว³⁸

³⁶“พระราชดำริพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในวันเปิดศาลารัฐบาล,” เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

³⁷น่าสังเกตว่า การศึกษา “คูสิทธิธานี” เป็นหนึ่งในกรณีที่ข้อสรุปมีความแตกต่างเป็นสองทางเป็นส่วนมาก
กล่าวคือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า คูสิทธิธานีอยู่บนแนวทางของประชาธิปไตย ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นต่างออกไป
ตัวอย่างเช่น

สนธิ เตชานันท์ เห็นว่า โครงการ “คูสิทธิธานี” มีขึ้นเพื่อจะให้ข้าราชการบริหารราชซึ่งพระบรมราชาไชย
การปกครองท้องถิ่นในระบอบเทศบาล

สนธิ เตชานันท์, “แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว: ศึกษา
เฉพาะกรณีการพัฒนาการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (2453-2468),” (วิทยานิพนธ์ปริญญาคุชฎบัณฑิต
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 190.

กรรณิรมย์ สุวรรณานนท์ กลับมองว่า โครงการทดลองใช้ระบอบประชาธิปไตยภายในคูสิทธิธานีถือว่า
ไม่ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้ กรรณิรมย์ สุวรรณานนท์ ตั้งข้อสังเกตว่า

“การสร้างคูสิทธิธานีขึ้นมา ก็เพื่อสร้างความหวังให้กับผู้ต้องการให้มีการ
เปลี่ยนแปลงการปกครองว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ได้ทรงมีพระราชประสงค์
จะปิดกั้นมิให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเสียทีเดียว” และ โครงการดังกล่าว
พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว “ทรงใช้วิธีประชาธิปไตยเพื่อต่อต้าน
ประชาธิปไตยคือ การที่ทรงให้เสรีภาพหนังสือพิมพ์ การสร้างเมืองทดลอง
ประชาธิปไตยคูสิทธิธานี เมื่อพิจารณาให้ลึกซึ้งจะเห็นได้ว่าเป็นการกระทำเพื่อจะได้
ทรงทราบความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนว่าก้าวหน้าไปในทางใดเพียงใดแล้ว
จะได้ทรงสามารถหาวิธีป้องกันให้ถูกทาง และเพื่อเป็นการลดความกดดันที่ต้องการ
จะแสดงออกทางการเมืองด้วยการกระทำที่รุนแรงของพวกหัวก้าวหน้าเป็นต้น”

กรรณิรมย์ สุวรรณานนท์, “พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการสร้างชาติไทย,” หน้า 247-248
และ 280.

อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงประการหนึ่งของโครงการ “คูสิทธานี” คือ ผู้ที่เข้าร่วมโครงการส่วนใหญ่ล้วนเป็นข้าราชการที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงไว้วางพระราชหฤทัย ซึ่งลักษณะดังกล่าวไม่สอดคล้องกับการจัดการปกครองในสภาพที่เป็นจริง ซึ่งในสังคมการเมืองย่อมประกอบด้วยกลุ่มคนที่มีความแตกต่างหลากหลาย ทั้งนี้ หากพิจารณาโครงการทดลองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เช่น การทดลองเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านกำนันแขวงบางปะอิน และการทดลองจัดการสุขาภิบาลตลาดบ้านท่าฉลอม ฯลฯ จะเห็นได้ถึงความสำคัญของการทดลองในสภาพที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริง ด้วยเหตุนี้ หากคำนึงถึงปัจจัยดังกล่าว โครงการ “คูสิทธานี” จึงยังขาดแบบแผนและความชัดเจนเพียงพอแก่การนำไปปฏิบัติใช้ได้จริง

นอกจากที่กล่าวมา ในปี พ.ศ. 2461 ได้มีการรวบรวมข้อเสนอที่สำคัญคือ การเปลี่ยนแปลงรูปของกรมสุขาภิบาลเป็นแบบ Municipality³⁹

ในบันทึกของพระยาภิธานไมตรี⁴⁰ ได้แสดงความเห็นว่า

1. หนังสือพิมพ์ โดยมากเห็นว่าลักษณะของพระนครไม่ได้เป็นไปตามแบบการสุขาภิบาล
2. ประเทศสยามมีความเกี่ยวข้องทางการเมืองอย่างสำคัญที่จะทำให้กรุงเทพเป็นเมืองที่สะอาดงดงามสมสมัยกาล
3. การสุขาภิบาลและ Municipality หากจะจัดต้องมีเจ้าหน้าที่และรายได้ที่พอเพียง เจ้าหน้าที่ต้องมีสิทธิอำนาจเด็ดขาดให้มากที่สุด

อย่างไรก็ตาม นายโพลเรียว (สังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ) ได้คัดค้านการตั้งกรมสุขาภิบาลเป็นสภาพแบบ Municipality เพราะติดขัดเรื่องระเบียบจัดการเงิน

³⁹ ในส่วนสุดท้ายของ “คูสิทธานีกับการเรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตย” มัทนา เกษมกลกล่าวไว้ว่า “...เมื่อพิจารณาจากวิวัฒนาการของการสร้างเมืองจำลองของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จะเห็นว่า ทรงสร้างขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2446 ซึ่งเป็นปีที่เพิ่งเสด็จกลับจากประเทศอังกฤษ ดังนั้น อาจจะเป็นไปได้ว่า การสร้างเมืองจำลองต่างๆ นั้น คงจะเป็นความหวังไปถึงประเทศอังกฤษ ซึ่งพระองค์มีความผูกพันชื่นชมอยู่มากก็ได้”

มัทนา เกษมกล, “การวิเคราะห์ในเชิงประวัติศาสตร์เรื่องการเมืองและการปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453-2468),” หน้า 131.

³⁹ สจข. ร.6 รล-พล/2 เรื่อง (สำเนา) นายอาร์. เบล โฮมถึงพระยาประชารกิจวิจารณ์ วันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2461.

⁴⁰ พระยาภิธานไมตรี (Dr. Francis B. Sayre) ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ขณะที่เจ้าพระยาบรมราช (ปิ่น สุขุม) เสนาบดีกระทรวงนครบาลในขณะนั้น เห็นว่า ปัญหาเรื่อง Municipality นับว่า เป็นเรื่องใหญ่ และกรมสุขาภิบาลกำลังหาวิธีแก้ปัญหาขัดข้องต่างๆ ที่มักเกิดมีขึ้นเสมอ ปัญหาการขัดข้องนี้ราษฎรชั้นสูงมักยกขึ้นกล่าวเสมอ แต่ไม่ใช่ชนชั้นสามัญ จึงเป็นการขัดต่อวิธีดำเนินการตามแบบ Municipality

นอกจากนี้ นายอาร์. เบล โฮม (R. Belhomme) นายช่างสุขาภิบาล กรุงเทพฯ ยังได้วิเคราะห์ศัพท์โดยอธิบายว่า

Municipality	คือ คณะบุคคลคณะหนึ่งซึ่งราษฎรได้เลือกตั้งขึ้นเพื่อจัดการต่างๆ ในพระนคร หรือเมืองที่กำหนด
Municipal Board	คือ คณะบุคคลคณะหนึ่งซึ่งผู้มีอำนาจสูงสุดในประเทศนั้น ได้ตั้งขึ้นเพื่อจัดการต่างๆ ในพระนครหรือเมืองใดๆ

ความแตกต่างกันระหว่างทั้ง 2 คณะนี้ คือ Municipality ราษฎรเท่านั้นที่อาจตั้งผู้แทนของตนได้ ส่วน Municipal Board ผู้ที่มีอำนาจสูงสุดจะได้เลือกและตั้งผู้แทนราษฎรให้เอง

ทั้งนี้ นายอาร์. เบล โฮม สนับสนุนให้กรุงเทพฯ จัดตั้งเฉพาะ Municipal Board โดยเสนอว่า สมาชิกกรรมการสภา มี 2 ประเภทคือ เป็นข้าราชการและราษฎรซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ประกอบด้วย

เสนาบดีกระทรวงนครบาล	นายกสภา
ปลัดทูลฉลองกระทรวงนครบาล	อุปนายกสภา
ข้าราชการ 3 คน	กรรมการ
คนในบังคับสยาม	กรรมการ
คนเชื้อจีน	กรรมการ
คนจากสโมสรพานิชยการต่างประเทศ	กรรมการ
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเลือก	กรรมการ ⁴¹

ต่อมา ปรากฏว่าหนังสือพิมพ์ได้ลงข่าววิเดียนการสุขาภิบาลกรุงเทพฯ บ่อยครั้ง⁴² เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบเรื่อง ได้มีพระราชกระแสว่า

⁴¹ สจข. 5.6 รล-พล/2 เรื่อง (สำเนา) นายอาร์. เบล โฮมถึงพระยาประชากรกิจวิจารณ์ วันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2461.

⁴² โปรดดูข่าวคัด

สจข. 5.6 น. 7.1/23 เรื่อง จัดการสุขาภิบาลให้เป็นมิวนิซิเปิลิตี้ (12 มกราคม 2460-14 สิงหาคม 2465).

“ตามที่ชี้แจงมานั้นก็เห็นจริงอยู่, แต่ตามความเห็นของเราเห็นว่า ทางที่คิดอยู่นั้นมีแค่ทางที่จะร้องขอเอาเงินจากรัฐบาลอย่างเดียว, ไม่เห็นมีคิดในทางที่จะดำเนินการอย่างมีวินิฉิแปลดีเลย. ที่จริงนั้นการบำรุงความเจริญในทางสุขาภิบาลจำเป็นต้องอาศัยการเก็บภาษีเป็นพิเศษจากผู้ที่ได้รับผลแห่งความเจริญนั้นจึงจะถูกต้อง, จะให้รัฐบาลกลางจ่ายเงินอุดหนุนอยู่เสมอไปที่ไหนจะมีเวลาเพียงพอ”⁴³

อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาบวรราชิศวาทกรมวิวินฉิแปลดีขึ้นในกรุงเทพฯ ค่อมเจ้าพระยาบวรราชิศได้จัดทำรายงาน “ข้อพิจารณาเบื้องต้นแห่งกรมวิวินฉิแปลดี”⁴⁴ ขึ้นทูลเกล้าฯ เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2464 (ตรงกับ พ.ศ. 2465 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)

สาระสำคัญของโครงการดังกล่าวคือ

1. การให้สิทธิในการจัดการตั้งสภา
2. สภามกรรมการมีหน้าที่ในการที่จะบำรุงรักษาความสุขสำราญและเพื่อการปราศจากภัยของประชาชน เช่น
 - 2.1 ดูแลรักษาให้เพิ่มพูนความสุขสำราญ แลป้องกันทุกข์ภัยของประชาชนในเขตท้องที่
 - 2.2 จัดการคมนาคมทั้งทางบกและทางน้ำ มีถนนหนทางแลแม่น้ำลำคลองต่างๆ
 - 2.3 ให้ความสะดวกและจัดการเกี่ยวแก่การน้ำ, ไฟ เป็นต้น
 - 2.4 จัดการดูแลควบคุม การปลูกสร้างวางแผนผังเพื่อความสง่างาม และความสุขสำราญของประชาชน
 - 2.5 การป้องกัน และการระงับดับเพลิง แลป้องกันภัยอันตรายต่างๆ
 - 2.6 การบำรุงแลรักษาสิ่งซึ่งเป็นสาธารณกุศล หรือเป็นสาธารณประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป
 - 2.7 ประกาศชี้แจงข้อความหรือคำสั่งของรัฐบาลแก่ผู้ที่อยู่ในเขตท้องที่
 - 2.8 จัดระเบียบการทะเบียนบัญชี และการอนุญาตต่างๆ อันควรเป็นของวิวินฉิแปลดี

⁴³สงข ร. 6 น. 7.1/23 เรื่อง พระราชหัตถ์เลขาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานเจ้าพระยาบวรราชิศ วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2464.

⁴⁴โปรดศุ สงข ร. 6 น. 7.1/23 เรื่อง จัดการสุขาภิบาลให้เป็นวิวินฉิแปลดี (12 มกราคม 2460-14 สิงหาคม 2465).

2.9 ประกาศบัญญัติรายได้รายจ่าย และกิจการที่ดำเนินไป ให้ประชาชนทราบเป็นระยะการซึ่งจะได้กำหนดไว้

2.10 จัดการหาผลประโยชน์ และกำไร อันเป็นสิ่งสมควรที่จะ ได้แก่ มิวนิซิแพลิตี

3. สภามิวนิซิแพลิตี มีอำนาจคือ

3.1 ตรวจสอบครั่งและอนุมัติงบประมาณประจำปี

3.2 วางกฎเกณฑ์ข้อบังคับสำหรับการเลือกกรรมการ และการปฏิบัติทั้งปวงในแผนกต่างๆ ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องแก่การมิวนิซิแพลิตีขึ้นขอพระบรมราชานุญาต

3.3 มีอำนาจเจรจาต่อเจ้ากระทรวงทบวงการ และมีอำนาจในกิจการบางอย่างเกี่ยวกับกรมเจ้าท่า กรมแพทย์ โรงพยาบาล โรงคนเสียดริด โรงนครโสภณี่ ดำรวจศุขาการปลูกหนองฝี่ กรมประปา กรมไฟฟ้า กรมช่าง การก่อสร้าง ถนนและสะพาน ทะเบียบรด กรมหรือกองดับเพลิง การมหรศพการอนุญาตขายสุรา

3.4 มีอำนาจกู้เงินภายในพระราชอาณาจักร เพื่อบำรุงการมิวนิซิแพลิตี และมีอำนาจกู้เงินภายนอกพระราชอาณาจักรต่อเมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต

3.5 มีอำนาจตั้งและกำหนดหักค้อครากน้อกรชนอนคลาด ค่าใบอนุญาต และหาผลประโยชน์ต่างๆ แล้วนำเสนอขออนุญาตต่อรัฐบาล

3.6 มีอำนาจเลือกตั้งอนุกรรมการ หรือกรรมการปกครองการศุขาภิบาล

3.7 มีอำนาจเค็ดขาดในการใช้จ่ายเงิน โดยไม่เกี่ยวข้องกับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

3.8 มีอำนาจในการวางระเบียบและตั้งกรรมการสำหรับตรวจสอบบัญชีใช้จ่าย

การจัด Municipality ก็ด้วยความมุ่งหมาย 2 ประการ คือ

1. พลเมืองต้องรู้จักหน้าที่ และมีความสามารถในการที่จะเลือกตั้งบุคคลขึ้นเป็นหัวหน้าของคนอย่างหนึ่ง

2. ผู้ที่รับเลือกให้เป็นหัวหน้า ข้อมต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถพอเพียงที่จะนำความเจริญให้บังเกิดได้อีกอย่างหนึ่ง

โดยคณะกรรมการมาจากผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้ง เจ้าพระยาบรมราชได้เสนอแบบของกรรมการสภาเป็น 3 แบบคือ

1. รายการเลือกตั้ง โดยความเห็นชอบของตนเอง เจ้าพระยาบรมราชเห็นว่าวิธีนี้ไม่เหมาะเพราะ โดยมากใช้ในท้องที่ที่เจริญแล้ว แต่พลเมืองสยามยังไม่มีความพร้อม อีกทั้งสยามยังมีคนหลายชาติหลายภาษาที่อาจเป็นอุปสรรคหากให้สิทธิในการเลือกตั้งทั้งหมด

2. รัฐบาลเลือกตั้งขึ้นให้เป็นหัวหน้าราษฎร วิธีนี้โดยมากใช้ในหัวเมืองประเทศราชหรือเมืองขึ้น เจ้าพระยาอมราชเห็นว่าไม่เหมาะที่จะใช้ในราชธานี อีกทั้งยังขัดกับความมุ่งหมายที่จะขยายสิทธิให้แก่พลเมือง

3. แบบผสม คือผสมแบบที่ 1 และแบบที่ 2 กล่าวคือ กรรมการครึ่งหนึ่งรัฐเป็นผู้ตั้งขึ้น อีกครึ่งราษฎรเป็นผู้เลือก วิธีนี้เจ้าพระยาอมราชเห็นว่า เป็นวิธีที่ดีคือให้ประชาชนได้ใช้สิทธิ ขณะเดียวกันรัฐก็คอยประคับประคองการจัดการให้ถูกต้อง

สภาที่จะจัดตั้งขึ้นมีหน้าที่ทั้งด้านบริหารและนิติบัญญัติ

ปัญหาที่ความสำคัญคือ ปัญหาเรื่องคนต่างชาติซึ่งเจ้าพระยาอมราชเห็นว่า หากให้เข้ามามีส่วนในการมิวนิซิแพลิตีจะกระทบกระเทือนต่อการปกครองได้

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระราชหัตถเลขา “บันทึกความเห็น”⁴⁶ ประกอบรายงานของเจ้าพระยาอมราช โดยในเรื่อง Municipality ซึ่งเจ้าพระยาอมราชเสนอมานั้น ทรงเห็นชอบด้วยเป็นส่วนใหญ่และทรงเห็นว่าควรเร่งรีบดำเนินการ นำสังเกตว่าไม่ทรงเห็นว่า “คนต่างชาติ” เป็นปัญหาในการจัด Municipality ดังเช่นที่ปรากฏในรัชกาลก่อน โดยทรงให้ความเห็นในเรื่องนี้ไว้ว่า

“ข้อที่พลเมืองกรุงเทพฯมีหลายชาติหลายภาษา, เจ้าพระยาอมราชเกรงว่าจะมีข้อยุ่งยากอยู่บ้างนั้น, ข้าพเจ้ายังไม่เข้าใจชัดว่าจะยุ่งยากอย่างไรๆ บ้าง. ในการตั้งมิวนิซิแพลิตี หรือลักษณะปกครองอย่างประชาธิปไตยอย่างใดๆ ก็ดี, เข้าใจว่าเป็นสิ่งที่คิดสำหรับคนไทยไม่ใช่หรือ? ตามแบบมิวนิซิแพลิตีในประเทศที่มีอยู่แล้ว เขาอนุญาตให้ชาวต่างชาติเป็น กรรมการได้ด้วยหรือ? ข้าพเจ้าเข้าใจว่าเปล่าละกระมัง? ถ้าแม้ว่าที่ประเทศอื่นเขามีได้ยอมให้ชาวต่างชาติเป็นกรรมการในมิวนิซิแพลิตี, เราจะยอมทำไหม?”

ในพระราชหัตถเลขาฉบับนี้นอกจาก พระราชดำริเกี่ยวกับการ Municipality แล้ว ยังมีพระราชดำริน่าสนใจ ซึ่งให้เห็นถึงบริบททางการเมืองในขณะนั้น รวมถึงแนวพระราชดำริเกี่ยวกับ Municipality ในลักษณะที่แตกต่างออกไปไว้อย่างน่าสนใจดังนี้

“...ข้าพเจ้าเห็นอยู่แต่เพียงว่า ความคิดที่จะทำการใดๆ, ถ้าแม้ค้างค้ำอยู่ที่มิวนิซิแพลิตีดีกว่าที่ค้างค้ำอยู่ที่รัฐบาล, เพราะถ้าหากค้างค้ำอยู่ที่

⁴⁶โปรดดู เรื่องเดียวกัน.

รัฐบาลคนมักพูด และหนังสือพิมพ์ไม่ใคร่จะยอมเห็นใจว่าข้างเพราะจำแปนจริงๆ, มักพอใจกล่าวไปในทางว่าแปนเพราะเจ้าน้ำที่ขี้เกียจ ไม่อยากทำจึงไม่สำเร็จ, หรือร้ายกว่านั้นบางทีกล่าวหาแปนน้อยๆ ว่า “มั่ง” เอาเงินไปใช้สุรุ่ยสุร่ายเสียในทางที่ไม่สมควร. แต่ถ้าแม้ว่าการเช่นเดียวกัน ไปข้างอยู่ที่มิวนิซแปลติอาจที่จะมีผู้ให้อภัยได้มากขึ้น, หรืออย่างน้อยก็คงต้องมีผู้แก้แค้นมากขึ้น, เพราะผู้ที่เป่นกรรมการจะมีหลายคนด้วยกันเป่นคนต่างๆ ชนิด, คงไม่ยอมดูนักพูดหรือหนังสือพิมพ์โขกสับเล่นข้างเดียวแปนแน่. ส่วนรัฐบาลมีประเพณีขมว่าต้องไม่เล่นกับหนังสือพิมพ์, และไม่คัดค้าน ได้เถียงนอกจากในข้อที่หนังสือพิมพ์ลงผิดจนพลิกหัวแปนดิน.

ส่วนสาธารณะชนนั้นใครๆ ก็ย่อมรู้อยู่, ไม่ใช่แต่ในกรุงสยามทั้งในประเทศก็เช่นกัน, เป่นเหมือนฝูงแพะฝูงแกะซึ่งแล้วแต่คนฉลาด, หรือโง่ง, จะจูงเอาไป, ขอแต่เพียงให้พูดคล่องไว้เท่านั้น. แต่เสียใจ, ผิดกับฝูงแพะฝูงแกะอยู่ที่มีทิวามานะบ้าง ต่างๆ, และทิวอัน 1 ก็เชื่อใครๆ ทั้งหมดก่อนที่จะเชื่อรัฐบาล. ฉะนั้นถ้าแม้ว่ามีมิวนิซแปลติขึ้น โดยเราถือว่าสาธารณะชนเองเป่นผู้มีส่วนได้เลือกตั้งขึ้นด้วยแล้ว, บางทีจะล่อจูงให้ทำอะไร ก็ได้อีกหลายอย่าง...สาธารณะชนปกครองตนเอง โดยมากก็เป่นการลวงให้สาธารณะชนเข้าใจว่าได้ทำเช่นนั้นจริงเท่านั้น, และเป่นทางที่ปิดปากนักพูดได้ดียิ่งกว่าทางอื่น, เพราะเมื่อสาธารณะชนได้ปกครองตนเองแล้ว แม้มีอะไรคิดขัดหรือไม่สะดวกจะโทษเอาใคร. ในเวลานี้ นักพูดในเมืองเรามีแต่คอยป้อนหัวให้คนโทษรัฐบาลอยู่เสมอ, รัฐบาลจึงอยากออกแวงเสียบ้าง.”

สถาบันวิทยบริการ

และ

“สรุปความก็เป่นอันว่า, การกีดกันมิวนิซแปลติขึ้นนั้น, เป่นของที่ควรตำหนิ, เพราะสมัยนี้การศึกษาและสมาคมในกรุงสยามเจริญขึ้นมาก, และเมื่อเป่นเช่นนั้นก็เป่นธรรมดาอยู่เองที่จะต้องมีคนบางจำพวกที่มีความปรารถนาที่จะได้มีเสียงในการปกครองบ้าง. ความปรารถนาเช่นนี้เป่นเหมือนเงาคามคัวแห่งอารยะธรรม. ในเวลานี้จะกีดความปรารถนาไว้ก็ยังไม่ได้อยู่, โดยใช้ความระมัดระวังอย่างเข้มแข็ง, แต่ที่จะทำอนันครธานเหลือระงับไปที่เดิวนั้นอย่างไรๆ ก็พันวิสัยเป่นแน่นอน. ในทางรัฐประศาสน์,

ผู้เป็นนักการเมืองดีจำเป็นต้องเป็นผู้สังเกตเห็นการ โกล, และต้องหาเหตุผลที่จะคิดดำเนินการ ซึ่งรู้แน่แล้วว่าจะมาถึงเสียก่อนที่การอันนั้นจะมาบังคับให้ทำ. ถ้ารอไว้จนเหตุการณ์มาถึงแล้วจึงคิดทำ บางทีตรงยังไม่คลักก็อาจจะเข้าเกิน ไปเสียแล้ว. ฉะนั้นจึงควรต้องคิดเตรียมการไว้ให้พร้อมก่อนเวลาที่จำเป็นจริงๆ, เผื่อว่ามีเหตุการณ์มาถึงจะได้ลงมือได้ทีเดียวโดยไม่ต้องเปลืองเวลาทำคิด. เปรียบเหมือนแม่ทัพ, ถึงแม้จะเป็นเวลาที่สงบศึกอยู่ก็ต้องเตรียมการ แลวางแผนยุทธศาสตร์ยุทธวิธีที่จะดำเนิน ไว้พร้อม, เพื่อจะได้ไม่ต้องทำการ โดยฉุกเฉินทุกเมื่อเกิดศึกขึ้นแล้ว. เหตุฉะนั้นข้าพเจ้าจึงเห็นว่าการดำริเรื่องจัดมิวนิซิแพลิตีเสียทีเดียว, และถ้าแม้ว่ายังคิดขัดข้องจะทำขึ้นไม่ได้เป็นการใหญ่ทั้งอัน ก็ควรคิดทำเป็นการทดลองแค่ส่วนน้อยส่วน 1 ก่อน, คิดว่าที่จะไม่เริ่มคิดและลองทำเสียเลย."

เมื่อนายอิริก ลอซัน ที่ปรึกษาราชการกระทรวงนครบาล ทราบว่า มีความคิดที่จะตั้ง Municipality ขึ้นในกรุงเทพฯ จึงได้ทำหนังสือถึงเจ้าพระยาอมราชศักดิ์ท่านอย่างรุนแรง โดยให้เหตุผลว่า

“บรรดาประเทศที่มีเหตุประสบคือเหตุเสื่อมเสียโดยใช้แบบระเบียบการปกครองเช่นนั้น เป็นแบบระเบียบการปกครองของรัฐบาล ก็เพราะประชาชนมีความปรารถนาต้องการให้ได้ใช้

ประเทศที่อยู่ทางตะวันออก แลบางประเทศที่อยู่ทางตะวันตก [ถ้านี้สันนิษฐานว่า ที่ถูกต้องควรจะเป็น “ตะวันตก”] ถ้าได้ใช้วิธีการปกครองเช่นนั้น ก็จะเป็นเหตุให้มีการขบถเกิดขึ้น แต่เรื่องนี้ในประเทศสยามไม่มีบุคคลจำพวกใดขอร้องให้ตั้งวิธีการปกครองเช่นนั้น ให้เป็นแบบระเบียบการปกครองของรัฐบาล ฉะนั้นทำไมจึงต้องการให้ได้ใช้วิธีการปกครองของรัฐบาลซึ่งเป็นวิธีการปกครองอันกระทำให้งังเกิดความเสื่อมเสียแก่ประเทศดังประเทศที่ได้เคยใช้มาแล้วนั้น โดยไม่มีผู้ใดต้องการจะใช้”⁴⁶

และแม้ว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงสนับสนุนให้จัดการตั้ง Municipality กรุงเทพฯ แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีการจัดการอย่างใดจบจนสิ้นรัชกาล

⁴⁶สงข 5 6 น 7 1/23 เรื่อง อิริก ลอซันถึงเจ้าพระยาอมราช วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2464.

4.1.3 แนวความคิดในการจัดตั้ง Municipality ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์ ในภาวะที่ประเทศประสบปัญหา รอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ปัญหาการเมืองที่ทวีความรุนแรงขึ้น ปัญหาต่างๆ ทำให้สถานะของรัฐบาลเริ่มสั่นคลอน พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงต้องรับแรงกดดัน ต่างๆ ในฐานะผู้นำรัฐบาลและที่สำคัญคือในฐานะผู้นำของสถาบันกษัตริย์ เค้าวางของปัญหาทาง การเมืองที่พุ่งเป้ามาที่สถาบันกษัตริย์ได้เริ่มปรากฏตั้งรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า เจ้าอยู่หัว ซึ่งในครั้งนั้นพระองค์ก็ทราบถึงปัญหาดังกล่าวนั้นเป็นอย่างดี⁴⁷ แต่เนื่องจากไม่ได้ ดำเนินการแก้ไขอย่างจริงจัง ปัญหาจึงสะสมมาจนกระทั่งเข้าสู่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า เจ้าอยู่หัว

ตั้งแต่ต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐบาลเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่ จะต้องเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเพื่อผ่อนคลายภาวะบีบรัดจากความต้องการของคนกลุ่มต่างๆ ที่ ต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนในการปกครองบ้าง ต้องการให้สวดพระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์ล่อยู่ภายใต้กฎหมายบ้าง และต้องการแนวทางอื่นๆ ที่รุนแรงบ้างก็มี ขณะที่ หนังสือพิมพ์ที่กลบเกลื่อนความวิจารณ์รัฐบาลเป็นปกติ สถานการณ์ที่กล่าวมา ทำให้พระบาทสมเด็จพระ ปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วน

พระราชดำริเกี่ยวกับ Municipality เป็นหนึ่งในพระราชดำริลำดับแรกๆ ที่พระบาทสมเด็จพระ ปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมุ่งหวังว่า จะสามารถบรรเทาปัญหาทางการเมืองลงได้ โดยทรงปรึกษา แนวพระราชดำรินี้กับสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้าฯ กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ เสนาบดี กระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น⁴⁸ ถึงแนวพระราชดำริในการจัดการประชาธิปไตย (Municipality) แต่

⁴⁷ สจข ร.6 น.7.1/23 เรื่อง จัดการสุขาภิบาลให้เป็นมิวนิซิเปิลิตี้ (12 มกราคม 2460-14 สิงหาคม 2465).

⁴⁸ ในปีแรกของรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระยาราช (ปิ่น สุขุม) เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้กราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งเสนาบดี เนื่องจากปัญหาสุขภาพ ในการนี้จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้าฯ กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ เป็นผู้รั้งตำแหน่งเสนาบดี กระทรวงมหาดไทย และในปีถัดมาจึงได้รับ โปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย และ ทรงดำรงตำแหน่งนี้ระหว่าง พ.ศ. 2468-2470.

เสถียร ลาลักษณ์ (รวบรวม), “ประกาศตั้งผู้รั้งตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย,” ประชุมกฎหมาย ประจําปกเล่ม 38: กฎหมาย พ.ศ. 2468 (ม.ป.ท., 2477), หน้า 344. และ “ประกาศตั้งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย,” ประชุมกฎหมายประจําปกเล่ม 39: กฎหมาย พ.ศ. 2469 (ม.ป.ท., 2477), หน้า 125-126.

เนื่องจากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีพระประสงค์จะจัดการงานในกรมนคราทรให้เรียบร้อยเสียก่อน จึงกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวขอผลัดไว้จัดการคราวหลัง⁴⁹ ต่อมา กระทรวงมหาดไทยขอโอนเงินค่าอาชญาบัตรเพื่อให้เป็นรายได้แก่สุขาภิบาล แต่กระทรวงพระคลังเห็นว่า “ในเรื่องการ โอนรายได้ของแผ่นดิน ไปเพิ่มรายได้สุขาภิบาลท้องถิ่นนั้น ควร กระทรวงมหาดไทยวางหลักขึ้นไว้เสียก่อนว่า สุขาภิบาลท้องถิ่นนั้นจะจัดขึ้นเป็นทำนอง “Municipality” ด้วยความมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ รู้จักปกครองตนเองในกิจการบางอย่าง หรือว่าจะจัดแค่เพียงกระทำและรักษาความสะอาดในท้องถิ่นเท่านั้น”⁵⁰ ดังนั้น กระทรวงพระคลังจึงเห็นสอดคล้องกับข้อเสนอ “Municipalities ในกรุงสยาม” ของเซอร์ เอ็ดเวิร์ด คูก⁵¹ (Sir Edward Cook) ที่เห็นว่ายังไม่ควรจะ โอนรายได้ใดๆ เพิ่มให้แก่สุขาภิบาล

กระทรวงพระคลังได้ทูลเกล้าฯ ถวายรายงาน “Municipalities ในกรุงสยาม” เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2470 เพื่อให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพิจารณา ทั้งนี้ ในรายงานฉบับดังกล่าว ได้ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจเกี่ยวกับการสุขาภิบาลดังนี้

1. การจะเรียกสุขาภิบาลว่า Municipality เป็นการใช้ศัพท์ที่ผิด
2. กิจการสุขาภิบาลเป็นการฝักฝืนราษฎรให้รู้สึกรับผิดชอบแห่งการเป็นพลเมือง และเห็นแก่การของบ้านเมืองในวันข้างหน้า
3. สุขาภิบาลท้องถิ่นแท้จริงไม่ต่างจากคณะข้าราชการประจำในท้องถิ่นนั้น มีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอเป็นประธาน แม้ว่า พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 [ตรงกับ พ.ศ. 2451 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน] จะกำหนดไว้ว่า ให้มีราษฎรเป็นคณะกรรมการด้วยนั้น แต่ในบางท้องถิ่นที่จะได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติ แต่ไม่มีผลในการให้ราษฎรได้ทำงานควบคุมเงินของสุขาภิบาลท้องถิ่นอย่างจริงจัง
4. สุขาภิบาลที่ได้จัดมาแล้วมีข้อน่าสงสัย คือ

4.1 เป็นเวลานานเท่าใดจึงจะมีการประชุมขึ้นครั้งหนึ่ง

⁴⁹สนธิ เดชานันท์ (รวบรวม), “พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ วันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2469,” แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย” ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 19.

⁵⁰“พระองค์เจ้าสุภโยคเกษมกราบทูลสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ วันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2470,” เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

⁵¹เซอร์ เอ็ดเวิร์ด คูก (Sir Edward Cook) ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว.

4.2 ได้เลือกผู้ที่ไม่ใช่ข้าราชการเป็นคณะกรรมการสุขาภิบาล และให้โอกาส
ร่วมประชุมจริงหรือไม่

4.3 สมาชิกในข้อที่ 4.2 หากได้เข้าร่วมประชุม กรรมการในส่วนที่ไม่ใช่
ข้าราชการ ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือไม่⁵²

บันทึกดังกล่าวยังแสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหาของการสุขาภิบาลซึ่ง (บางที่) มีรายได้น้อย
รายจ่ายมาก เช่น สุขาภิบาลหลายแห่งใช้เงินประมาณครึ่งจ่ายเป็นเงินเดือนพนักงาน การบริหาร ไม่มี
ประสิทธิภาพ เช่น กรรมการทำงานเฉื่อยชา⁵³ และขาดความชัดเจน⁵⁴ คือความเห็นในรายงาน
ดังกล่าวพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริว่า ทรงเห็นด้วยกับเซอร์ เอ็ดเวิร์ด กู๊ก
ทรงเห็นว่าควรจัดให้มี Municipality ที่แท้จริงขึ้นเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่น⁵⁵ ด้วยเหตุนี้ที่
ประชุมอภิรัฐมนตรีสภา วันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2470 จึงมีมติตั้งคณะกรรมการตรวจการ
ประชาภิบาล (Municipal Commission) ขึ้น ประกอบด้วย

นายอาร์. ดี. เกรก (R.D. Criag)	ที่ปรึกษากรมทะเบียนที่ดิน	ประธานกรรมการ
พระกฤษณามรพัทธ	ผู้ชำนาญบัญชีกระทรวงพระคลัง	กรรมการ
พระยาจินดารักษ์	ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม	กรรมการ
นายบุญเชย ปิตรชาติ	รับราชการกรมอัยการ	เลขานุการ ⁵⁶

กรรมการตรวจการประชาภิบาลมีหน้าที่ตรวจการประชาภิบาลทั้งในและต่างประเทศ เพื่อ
เปรียบเทียบข้อมูลวางการประชาภิบาลต่อไป คณะกรรมการได้เริ่มศึกษาสุขาภิบาลภายในประเทศ
โดยได้ไปตรวจดูสุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่ นครราชสีมา ภูเก็ต นครศรีธรรมราชกร และสงขลา
ต่อมาคณะกรรมการได้เดินทางดูการ Municipality ในประเทศที่เป็นอาณานิคม ได้แก่ ชาว
ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และฮ่องกง

วันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2471 คณะกรรมการตรวจการประชาภิบาลจึงทูลเกล้าฯ ถวาย
รายงาน "Proposals for future policy" ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับแบบแผน Municipality เช่น การ

⁵²โปรคตุ สนธิ เชนานันท์ (รวบรวม), "(คำแปล) Municipalities ในกรุงเทพฯ," แคนพัฒนาการเมืองไปผู้
การปกครองระบอบ "ประชาธิปไตย" ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 27-37.

⁵³ตัวอย่าง โปรคตุ

สงข.ร.7 ม.4.1/11 เรื่อง รายงานข้าหลวงตรวจราชการหัวเมือง บันทึกย่อรายงานที่ข้าหลวงตรวจราชการ
มณฑลนครชัยศรี (8 มกราคม 2469 - 11 พฤษภาคม 2470).

⁵⁴สงข.ร.7 ม.7.5/1 เรื่อง บันทึกเรื่อง Municipalities in Siam ของเซอร์ เอ็ดเวิร์ด กู๊ก วันที่ 16 สิงหาคม
พ.ศ. 2470.

⁵⁵สงข.ร.7 ม.7.5/1 เรื่อง พระราชกระแสในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2470.

⁵⁶สงข.ร.7 ม.7.5/1 เรื่อง รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 25 วันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2470.

จัดการงบประมาณ การจัดเก็บภาษี หน้าที่ต่างๆ ที่ต้องดำเนินการ อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงาน ที่มา และอำนาจหน้าที่กรรมการ ฯลฯ นอกจากนี้รายงานดังกล่าวยังเสนอให้แบ่ง Municipality ออกเป็น 3 ระดับตามสัดส่วนรายได้ต่อจำนวนประชากร ทั้งนี้ ในทั้ง 3 ระดับยังคงประกอบด้วยข้าราชการ และผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งร่วมกันเป็นกรรมการ⁵⁷

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทอดพระเนตรรายงานฉบับดังกล่าว พระองค์ ได้มีพระราชกระแส เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2471 ความว่า

“รายงานฉบับนี้เห็นว่าดีมาก เรื่องที่แนะนำให้จัดการนั้นมีความเห็นห้อง ด้วยเปนส่วนมาก และในชั้นต้นนี้ก็หาได้มีความประสงค์ให้ทำอะไรไป มากกว่าที่กรรมการเสนอขึ้นมา ที่จริงจะไม่ได้จะให้มีการ โหวตเลยด้วยซ้ำ แต่ถ้าให้มีได้สำหรับเมือง โดๆ ก็อาจจะเปนประโยชน์ สำหรับกรุงเทพมหานคร นั้น น่าจะคิดไว้เหมือนกัน”⁵⁸

อย่างไรก็ดี เมื่อที่ประชุมอภิรัฐมนตรีได้ศึกษารายงานฉบับดังกล่าว ปรากฏว่า ที่ประชุมมีความเห็นแย้งในบางประเด็นของรายงานฉบับนี้ ที่สำคัญคือ ประเด็นความเป็นอิสระของ ประชาภิบาลซึ่งที่ประชุมเห็นว่า ถ้าอิสระมากก็จะเป็นอันตราย ดังนั้นที่ประชุมจึงเห็นว่ายังไม่ควร แก่ไขการสุขาภิบาลในทันที⁵⁹

ในช่วงเวลาเดียวกันที่กำลังมีการพิจารณาการประชาภิบาล หนังสือพิมพ์ก็ยังคงข่าว โจมตี รัฐบาลและเรียกร้องให้นำ Municipality มาใช้ ดังเช่น บทความชื่อ “หัวข้อบางประการที่น่าจะเป็น อุปกรณ์ให้กรุงสยามเจริญก้าวหน้าขึ้นสู่ความเจริญสูง” ซึ่งลงเป็นตอนๆ ค่อนข้างบ่อยครั้ง โดย ได้เสนอให้

รัฐบาลรีบตั้ง Municipality ขึ้น เพราะจะได้แบ่งเบาภาระของรัฐบาลไปเสียบ้าง ในเรื่อง

(ก) การศึกษาภายในจังหวัด

(ข) สาธารณสุขภายในจังหวัด

(ค) คมนาคมภายในจังหวัด

โดย Municipality เก็บรายได้จาก

⁵⁷ สจช. ร.7 ม.7.5/1 เรื่อง “Proposals for future policy” ของคณะกรรมการตรวจการประชาภิบาล วันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2471.

⁵⁸ สจช. ร.7 ม.7.5/1 เรื่อง พระราชกระแสพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2471.

⁵⁹ สจช. ร.7 ม.7.5/1 เรื่องรายงานการประชุมเสนอบทคดี วันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ. 2471.

- (ก) รัฐบาล
- (ข) ภาษีรถยนต์ทางหลวง
- (ค) ภาษีโรงเรือน
- (ง) ค่าเช่าตลาดที่คนทำขึ้น
- (จ) ค่าเช่าท่าเรือจ้าง, เรือเมต
- (ฉ) ค่าเช่าโรงมหรสพที่คนทำขึ้น
- (ช) ค่าไฟ
- (ซ) ค่าน้ำ

บทความดังกล่าวยังเสนออีกว่า “ไม่มีเมืองใดในประเทศเจริญ ที่ไม่มีมิวนิซิแพลิตี แม้เพื่อนบ้านเราซึ่งกินน้ำได้สกปรก ก็ยังมีมิวนิซิแพลิตี เช่น สิงคโปร์, ฮ่องกง, กัวลาลัมเปอร์, ไชงอัน, และเมืองอื่นๆ จึงเป็นของขาดไม่ได้.

เหตุใดเราจึงไม่มี ขอเชิญผู้ที่รู้ความใน ขยายมาเล่าสู่กันฟังบ้าง เมื่อรัฐบาลจะตั้งมิวนิซิแพลิตี ขึ้นแล้ว ข้าพเจ้าก็ขอร้องให้

- (1) อนุญาตให้พวกกรมการเลือกพวก Councilors ซึ่งจะ ไปเป็นกรรมการจัดการ มิวนิซิแพลิตีขึ้น อย่าใช้วิธีตั้งคน โน้นคนนี้ขึ้นเป็นตามใจผู้มีอำนาจ
- (2) ให้เป็น Councilors อยู่เพียง 3 ปีแล้วปลดออก เลือกคนใหม่ขึ้นมาเป็นต่อ
- (3) ให้มี Councilors จำนวนตามส่วนของพลเมืองในจังหวัดนั้นๆ
- (4) ให้ Councilors เลือกกันเองขึ้นเป็นเมย์ (Mayor)
- (5) ขอให้เริ่มแต่กรุงเทพฯ, กรุงเทพมหานคร, เชียงใหม่, และจังหวัดอื่นๆ ที่เจริญบ้างแล้ว”⁶⁰

นอกจากนี้ยังได้กล่าวว่า “รัฐบาลของเราที่มีความมุ่งหมายจะฝึกฝนคนไทยให้รู้จักปกครองตนเอง (ป่อปลู่ล่าประเพณี) อยู่แล้ว จึงควรลองให้ทำหน้าที่มิวนิซิแพลิตีนี้ดู และลองกับจังหวัด กรุงเทพฯ ซึ่งเจริญกว่าจังหวัดอื่นๆ จะเห็นได้ว่าคนไทยทำได้ คนไทยก็รู้จักปกครองตนเองเหมือนกัน”⁶¹ ขณะเดียวกันในรายงานประจำปี พ.ศ. 2470 Waterlow ได้วิจารณ์การบริหารงานของกระทรวงมหาดไทยรวมถึงปัญหาของโครงการประชาธิปไตยสยาม โดยตั้งข้อสังเกตว่า ความเป็นไปได้ของการจัดการประชาธิปไตย (Municipality) ในสยามมีน้อยมาก ยกเว้นในที่ซึ่งมีชาวยุโรปอาศัย

⁶⁰ สจข. ร.7 ม.26/18 เรื่อง ข่าวนั่งถือพิมพ์เคลือบ เรื่องหัวข้อบางประการที่น่าจะเป็นอุปสรรคให้กรุงเทพฯ ก้าวหน้าขึ้นสู่ความเจริญสูง ความเห็นเอกชน 555 (3 ก.พ.-25 ค.ศ. 2471).

⁶¹ เรื่องเดียวกัน.

ผู้ที่ไม่เสียงอบ

ผู้ไร้ความสามารถตามกฎหมาย

ผู้เคยต้องโทษจำคุก

ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการทำสัญญาหรือรับจ้างของเทศบาล

ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามอยู่ในเขตเทศบาล

ส่วนเรื่องจำนวนกรรมการประเภทเลือกตั้งและแต่งตั้งเห็นว่า ในชั้นต้นควรวางระเบียบจำกัดให้บุคคลในประเภทที่แต่งตั้งมีจำนวนมากกว่าประเภทที่เลือกตั้ง ทั้งนี้มีเงื่อนไขว่าต้องไม่มีบุคคลซึ่งรับสินจ้างของรัฐบาลหรือเทศบาลเป็นกรรมการมากกว่ากึ่งหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้มีข้อครหาว่ารัฐเข้าครอบงำกิจการของเทศบาล

2. เรื่องคณะกรรมการที่ปรึกษา นายอาร์.ดี.เกรก เสนอว่า ให้อธิบดีกรมนคราทรเป็นนายก และให้มีตัวแทนชาวยุโรป จีน อินเดีย และ ไทยที่เสียภาษีเป็นกรรมการ คณะกรรมการพิจารณาเรียงาน เห็นว่า สมควรให้อธิบดีกรมนคราทรเป็นนายก แต่ควรเพิ่มข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในตำแหน่งอุปนายกเพื่อทำการแทนนายกในกรณีที่จำเป็น ส่วนกรรมการชาติต่างๆ นั้น เห็นว่า ตัวแทนจากผู้ที่ไม่เสียงอบจะมีความเหมาะสมกว่าตัวแทนของชาติใดชาติหนึ่ง และควรให้ข้าราชการเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าตำแหน่งนายกเพียงตำแหน่งเดียว

3. เรื่องรายได้ของเทศบาล เห็นว่า ควรเก็บงอบในกรุงเทพฯ แทนภาษีโรงเรือน ซึ่งเก็บเฉพาะบ้านเรือนที่มีค่าเช่าดังเช่นที่เป็นอยู่ และเพื่อให้มีรายได้พอแก่การดำเนินการ หากทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานค่าอาชญาบัตรและค่าธรรมเนียมต่างๆ เพิ่มเติมแก่เทศบาลแล้ว เชื่อว่าเทศบาลจะสามารถเลี้ยงตัวเองได้

4. เห็นควรเพิ่มประเภทการบำรุงเขตเทศบาล⁶⁶

ส่วนทางกระทรวงมหาดไทยเมื่อได้ศึกษารายงานของนายอาร์.ดี.เกรกแล้ว มีความเห็นว่า “การปรุงแต่งชุมชนขึ้นเป็นเทศบาล (Municipality) จะเป็นในพระมหานครหรือหัวเมืองก็ตาม ย่อมต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่าง และมีทางการกระทบถึงหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ เพราะฉะนั้น จึงควรตั้งรูปการขึ้นเป็นพระราชบัญญัติเพื่อปรึกษาหารือกันก่อน”⁶⁷ ที่สุดกระทรวงมหาดไทยได้ตั้งกรรมการขึ้นเพื่อจัดการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลต่อมา โดยมีกรรมการดังนี้

⁶⁶ สจช. ร.7 ม.7.5/2 เรื่อง (สำเนา) ความเห็นของกรรมการพิจารณาเรียงานของนายอาร์.ดี.เกรก เรื่องเทศบาลในกรุงเทพมหานครพระมหานคร วันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2472.

⁶⁷ สจช. ร.7 ม.7.5/2 เรื่อง สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิตประทานเจ้าพระยามหิธร วันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2473.

หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรบรรณ ประธานกรรมการ

พระยาราชบุถูล กรรมการ

พระยาจำแสนบดี กรรมการ

พระยามานวราชเสวี กรรมการ

พระยาอธิกรณ์ประกาศ กรรมการ

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบว่ กระทรวงมหาดไทยได้ให้ตั้งกรรมการเพื่อร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้น พระองค์มีพระราชดำริเห็นชอบด้วย ส่วนรายงานความเห็นของกรรมการพิจารณารายงานของนายอาร์.ดี.เครก มีพระราชดำริว่า

“... ความเห็นของกรรมการนั้น ข้าพเจ้าเห็นด้วยเป็นส่วนมาก และถ้าจะจัดขึ้น ได้อย่างนั้นจริง ข้าพเจ้าจะพอใจมาก ที่จะรอการพิจารณาเรื่องกรุงเทพไว้ก่อนจนกว่าจะทำพระราชบัญญัติสำหรับนั้นก็ดีแล้ว แต่ควรคิดไปหลวงๆ บ้าง เพราะข้าพเจ้าอยากเห็นกรุงเทพมี Municipality และเลี้ยงตัวเองได้ก่อน ข้าพเจ้าสิ้นชีวิต”^{๘๘}

กระทั่งคณะกรรมการ ได้ยกร่างพระราชบัญญัติแล้วเสร็จในช่วงปลายปี พ.ศ. 2473 จึงได้นำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อพระราชทานให้ที่ประชุมเสนาศึกษาพิจารณาต่อไป

ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล มีสาระสำคัญ คือ

1. ยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับสุขาภิบาล

2. เทศบาล แบ่งออกเป็น 3 ชั้น ได้แก่

ชั้นเอก จัดเป็นเทศบาลซึ่งมีพลเมืองมากกว่า 8,000 คน หรือมีค่ารายปีรวมทั้งสิ้นเป็นจำนวนมาก

ชั้นโท จัดเป็นเทศบาลซึ่งมีพลเมืองระหว่าง 2,000-8,000 คน หรือมีค่ารายปีรวมทั้งสิ้นเป็นจำนวนกลาง

ชั้นตรี จัดเป็นเทศบาลซึ่งมีพลเมืองน้อยกว่า 2,000 คน หรือมีค่ารายปีรวมทั้งสิ้นเป็นจำนวนน้อย

^{๘๘}ตจช. ร.7 ม.7.5/2 เรื่อง พระราชกระแสพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2473.

3. การจัดตั้งเทศบาล มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ริเริ่ม หรือผู้มีสิทธิเลือกมนตรี ไม่น้อยกว่าสิบห้าคน ทำเรื่องราวเสนอต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เทศบาลสามารถจัดตั้งขึ้น เมื่อได้รับพระบรมราชานุญาต
4. สภาเทศบาล มีอำนาจควบคุมกิจการของเทศบาล และออกเทศบัญญัติ โดยสภาเทศบาลประกอบด้วยเทศมนตรีจำนวนข้างมากในเขตเทศบาล ทั้งนี้มนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง
5. รายได้ของเทศบาลมาจากจังกอบ ภาษี เงินอุดหนุนเทศบาล รวมถึงการกู้เงิน⁶⁹

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานร่างพระราชบัญญัติเทศบาล เข้าสู่ที่ประชุมเสนาบดีในเดือนมกราคม พ.ศ. 2473 (ตรงกับ พ.ศ. 2474 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) โดยสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้าฯ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย⁷⁰ ทั้งนี้ทรงนำร่างพระราชบัญญัติเข้าหารือในที่ประชุม และได้มีพระดำริสว่างหลักในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ความว่า

“การที่จะตั้งวิธีการปกครองแบบเทศบาลขึ้นในวันในพรุ่งนี้ให้เต็มครบเต็มพูนนั้น เป็นของที่กอร์ปด้วยอันตรายน่ากลัวมากอยู่ อีกฝ่ายหนึ่งหรืออีกเสียงหนึ่งก็มักกล่าวกันว่า ทำไมเราจึงทำไม่ได้ในเมื่อบ้านใกล้เรือนเคียงเขาทำกันได้ เช่นในแวนแคว้นแหลมมลาของอังกฤษ และอินโดจีนของฝรั่งเศสเขาก็ทำได้ นี่เป็นเรื่องที่ร้องขอเร่งให้ทำ ฝ่ายที่กล่าวก่อนนั้น เป็นฝ่ายที่เห็นว่าควรจะทำไปอย่างช้าๆ ค่อยทำค่อยไปเขยิบสูงขึ้นทีละน้อย นั่นก็นับว่าเป็นทางที่ถูก เหตุว่าการสิ่งใดที่เปลี่ยนแปลงสวบสาบและ โดยเฉพาะเรื่องให้สิทธิแก่ประชาชนทั้งหลายเช่นนี้ อาจจะมีอันตรายได้ แต่ว่าพระราชบัญญัตินี้เอง เมื่อท่านอ่านให้ซึ่ง จะเห็นว่าไม่ได้ปล่อยอะไรมาเลย อีกเสียงหนึ่งกล่าวว่า ทำไมไม่ทำการทดลองดูแต่น้อยก่อน เมื่อเห็นว่าผลอย่างไรถูกทาง จึงค่อยตั้ง

⁶⁹โปรดดู “เรื่องร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ของกระทรวงมหาดไทย,” รายงานประชุมสมุหเทศาภิบาล ปีที่ 35 ประจำปีพุทธศักราช 2473 กระทรวงมหาดไทย (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 28-335.

⁷⁰สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ทรงรับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ต่อจากสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้าฯ กรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ ในปี พ.ศ. 2470 และทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475

เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), “เปลี่ยนแปลงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยและตั้งผู้รั้งตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงกลาโหม,” ประชุมกฎหมายประจักษ์เล่ม 40: กฎหมาย พ.ศ. 2470 (ม.ป.ท., 2477), หน้า 295-296.

โครงการทำให้ใหญ่โตต่อไป ข้าพเจ้าเห็นว่ายังไม่ต้องถูกต้องทีเดียวนัก การทดลองนั้นจริง แต่ถ้าไม่มีหลักการต่างๆ ไปที่จะเป็นแนวดำเนินการให้แน่ชัดแล้ว จะไม่เห็นว่าการทำอะไรบ้าง หรือทำอะไรก่อนหลัง และการทดลองอันไม่มีหลักที่จะใช้อำนาจได้ตามกฎหมาย ก็ดูไม่น่าจะได้ผลจริง เพราะฉะนั้น จำต้องมีหลักการขึ้นให้แน่นอน พระราชบัญญัติสภาภิบาลที่ทำมาแล้ว และไม่ได้ผลเต็มที่นั้น เป็นด้วยเหตุหลายประการ แต่เหตุหนึ่งนั้น เข้าใจว่าเพราะหลักการที่คั้งนั้น ไม่ละเอียดลออพอ ยังไม่มีทางนำสู่ผลที่ดี อำนาจที่มีตามกฎหมายนั้นก็ยังมีน้อยไป ถึงเหล่านี้ต้องใช้อำนาจจึงจะเป็นผลสำเร็จอันดี อำนาจนั้นก็เป็อำนาจที่จำเป็น พระราชบัญญัตินี้ เมื่อคิดถึงอันครายทั้งหลาย ที่ว่าออกใช้เร็วเกินไปแล้ว มีที่น่าคิดก็เพราะเป็นของใหม่ กว่าจะเรียนรู้กันได้ตลอดก็ยาก ผู้จะจัดการก็ยาก จำเป็นต้องเล่าเรียนแต่ทว่าในเรื่องนี้เมื่อคูให้สั่งแล้ว การที่จะเขยิบให้สิทธิเพียงไรนั้นอยู่ในมือรัฐบาลทุกอย่าง ซึ่งจะปล่อยให้เขยิบขึ้นทีละคั้งๆ เพื่อให้เขยิบต่อสิทธิที่ได้รับเป็นของใหม่ เท่านั้นก็เห็นว่า เป็นเรื่องที่จะป้องกันรักษาไว้ไม่ให้เป็อันครายไขว้เขวไปได้⁷¹

ปรากฏว่า เมื่อที่ประชุม ได้พิจารณาร่างพระบัญญัติแล้ว มีความเห็นแตกต่างกันไป โดยเฉพาะประเด็นคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยพระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นเทววงศวโรทัย (พระองค์เจ้าไฉนประพันธ์) เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ กราบทูลว่า

⁷¹กระทรวงมหาดไทย, รายงานประชุมสมุหเทศาภิบาล ปีที่ 35 ประจำปีพุทธศักราช 2473 (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 23-24.

เรื่อง qualification for right of vote⁷² ว่าไม่สมควรวางหลักตามร่างกฎหมายเทศบาลนี้เลย เพราะเอา Resident และ property rights เป็นหลัก ดังนั้น ถ้าชาวไทยจะไม่ได้อยู่ใน Municipal governing bodies เลย เพราะไม่มี qualifications เท่าชาวต่างประเทศ คอนปลาจะแปลว่าชาวต่างประเทศเช่นจีนและฝรั่งจะมี political rights มากกว่าไทย ซึ่งไม่มีธรรมเนียมในประเทศอื่นเลย เช่นใน ภูเก็ต เป็นต้น Municipal councilors คงเป็นจีนทั้งหมด เมื่อชาวต่างประเทศดั้งเดิมมี political rights ดังนี้ คอนปลาคงจะกำเริบอยากได้ political rights มากขึ้นต่อไป. ทั้งหลักการนี้เสียเกียรติยศแก่ชาวไทย ประเทศสยามไม่ใช่ colony จะเอาอย่างสหรัฐมาอยู่เป็นการไม่สมควร แม้ในกฎหมายเทศบาลของสหรัฐมาอยู่เขายังมี safe guard clauses ดีกว่าเรา เขายังมี control ได้.”⁷³

ทั้งนี้ เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศยังได้ทรงทำรายงานความเห็นเกี่ยวกับหลักการของพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2473 (ตรงกับ พ.ศ. 2474 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) โดยยังทรงยืนยันถึงอันตรายที่มีจากการ

⁷²คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติเทศบาล กำหนดไว้ว่า

1. บุคคลซึ่งไม่มีชื่อปรากฏในทะเบียนผู้เลือกตั้ง ไม่มีสิทธิลงมติเลือกมนตรี
2. บุคคลซึ่งจะมีสิทธิลงชื่อในทะเบียนผู้เลือกตั้ง ต้องเป็นผู้บรรลุนิติภาวะ และต้อง
 1. มีกรรมสิทธิ์โดยลำพังตนเอง หรือกรรมสิทธิ์รวม เพื่อการเก็บจังกอบของเทศบาล หรือเป็นผู้ที่เสียค่าเช่าสถานที่ ไม่น้อยกว่า 10 บาท
 2. เป็นหุ้นส่วน ผู้แทน ผู้จัดการ หรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจเป็นผู้แทนห้างหุ้นส่วนหรือสำนักงานซึ่งเสียจังกอบ ไม่น้อยกว่า 50 บาท
 3. เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจ โดยชอบด้วยกฎหมาย ให้เป็นผู้แทนบริษัทหรือสมาคม
 4. อยู่อาศัยในสถานที่ส่วนตัว โรงแรม หรือสโมสร ในเขตเทศบาล และเสียค่าอยู่กินในสถานที่นั้นๆ ไม่น้อยกว่าเดือนละ 20 บาท

ทั้งนี้ ต้องมีคุณสมบัติตามที่ได้กำหนดไว้อย่างน้อยตั้งแต่วันที่ 1 เมษายนก่อนวันที่ทะเบียนผู้เลือกตั้ง

“เรื่องร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ของกระทรวงมหาดไทย,” รายงานประชุมสมุหเทศาภิบาล ปีที่ 35 ประจำปีพุทธศักราช 2473 กระทรวงมหาดไทย (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 43-45.

⁷³ตจข. ร.7 ม.7.5/2 เรื่อง รายงานประชุมเสนาบดีสภา วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2473.

ให้สิทธิทางการเมืองแก่จีนต่างคำ⁷⁴ ซึ่งเกี่ยวกับประเด็นคนจีนในสยาม พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชดำริไว้ “Problem of Siam” ความว่า

“คนจีนมีประโยชน์ในสยามมาก สมัยก่อนชาวจีนแต่งงานกับสตรีสยามและกลายเป็นพลเมืองสยามที่ดี⁷⁵ ทว่านับตั้งแต่การปฏิวัติของคนจีน

⁷⁴สจ. ร.7 ม.7.5/2 เรื่อง พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นเทววงศ ไร้ยศกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2473.

⁷⁵พระราชดำรินพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวตอนนี้ มีความใกล้เคียงกับพระดำริของสมเด็จพระมหาธีรราชเจ้าว่า วิถีการที่รัฐจัดการกับปัญหาคนจีนน่าจะสัมพันธ์กับการเปลี่ยนความรับรู้เกี่ยวกับคนจีนในสมัยหลัง

“การที่จะปรุ้งให้เจริญก็ไม่มีทางอื่นดียิ่งกว่าให้มีคนมากขึ้น เพียงแต่มีจีนเข้าเมืองเท่านั้นเงินภาษีอากรก็งอกขึ้น ได้คิดค้นดูความเปนอยู่ในประเทศต่างๆ บรรดาที่จีนเข้าไปอยู่ ยังไม่มีเมืองใดสู้เมืองไทย ประเทศอื่นเช่นอเมริกาแผ่นดิน จีนที่เข้าไปตั้งท่ามาหากินนั้นมีครอบครัวไปตั้งถึงแม้จะสืบวงศ์ตระกูลกันไปเท่าใดๆ ก็ดี ก็คงเปนจีนอยู่นั่นเอง ทรัพย์สินสมบัติที่หาได้ก็หาไปเมืองจีน หาได้ตั้งภูมิลำเนาสืบวงศ์เปนพลเมืองอยู่ในประเทศนั้นไม่ เพราะเหตุนี้ชาวประเทศนั้น เขาจึงรังเกียจไม่พอใจที่จะให้จีนเข้าเมือง ฝ่ายข้างหัวเมืองขึ้นอังกฤษทางแหลมมลายูนั้น ว่าจะว่ายิ่งหนักไปเสียอีก เพราะจีน ไปได้กรรยชาวเมือง มีบุตรหลานเท่าใดทั้งชายแลหญิง ก็กลายเปนจีนบ้างา ไปหมด แต่เมืองไทยตรงกันข้ามกับเมืองเหล่านั้น เพราะจีนกับไทยถือศาสนาเดียวกัน จีนที่เข้ามาอยู่เมืองไทยมาได้หญิงเปนภรรยา ถ้ามีบุตรหญิงก็เปนไทยทีเดียว บุตรชายยังคงเปนจีนถึงหลานเปนไทยบ้างยังเปนจีนบ้าง ถ้าถึงหลานที่จะคงเปนจีนมีน้อยกลายเปนไทยเสียโดยมาก เพราะฉะนั้นจีนที่เข้ามาเมืองไทยโดยมากจึงตั้งหลักแหล่งสืบเชื้อสายเปนปึกแผ่นอยู่ในเมืองไทย ชาตินี้นานๆ ที่เข้ามาเมืองไทย เข้าใจว่าจีนไทยล้วนเปนชาติที่กลับไปบ้านเมืองมากกว่าชาติอื่นๆ แต่จีนไทยล้วนเมืองไทยก็มีไม่สู้มาก ส่วนจีนชาติเดี๋ยวลูกหลาน นั้นที่กลับบ้านเมืองมีน้อย ผิดกับบ้านเมืองอื่นอยู่ดังนี้ เพราะฉะนั้นการที่จีนเข้ามาเมืองไทยจึงไม่มีโทษ นำรังเกียจเหมือนประเทศอื่นตั้งว่ามาแล้ว แลในเมืองไทยผู้ที่จะต้องการเงินก็มีมาก เช่น โรงสีไฟแลโรงเลื่อยจักรแผ่นดิน การที่จะให้จีนเข้าเมืองมากนั้น รัฐบาลเพียงแต่ทะนุบำรุงให้จีนที่เข้ามาได้รับความสุขเปนต้นว่าให้มีที่อยู่อาศัย อาหารบริโภคนกกว่าจะได้มีการทำ อย่าให้ต้องเที่ยวล่าหาเร่ร่อน กิจศัพท์ลือออกไปจีนก็คงจะเข้ามามาก”

“เรื่องร่างพระราชบัญญัติลักษณะจีนเข้าเมืองใหม่,” รายงานประชุมเทศบาลบาล รัตนโกสินทรน ศก 123 กระทรวงมหาดไทย (พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, น.ป.ป.), หน้า 38-40.

เป็นต้นมาก็เปลี่ยนแปลงไป ขณะนี้ชาวจีนนำภรรยาจากเมืองจีน และ
ตั้งใจคงความเป็นจีนไว้ เขาก่อตั้งโรงเรียนที่สอนด้วยภาษาจีนเพียงภาษา
เดียว ซึ่งก่อนข้างจะก่อให้เกิดความยุ่งเหยิงต่อกิจการของรัฐ เนื่องจากเรา
สูญเสียแหล่งพลเมืองที่ดีและทำงานหนัก และความคิดใหม่ๆ ในจีนที่
แทรกซึมเข้ามาเป็นอันครายที่ซ่อนเร้น”⁷⁶

ต่อคำถามที่ว่า “จะทำอย่างไรจึงจะให้ชาวจีนกลายเป็นชาวสยามเหมือนในอดีตที่ผ่านมา”
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระราชดำริว่า “ทั้งหมดนี้คือปัญหาที่เรายังไม่พบหนทาง
แก้ไขที่น่าพอใจ หรือยังสงสัยเกี่ยวกับวิธีที่เหมาะสม ในการปฏิบัติ ส่วนปัญหาอื่นๆ กำลังแก้ไขอยู่
หรือกำลังจะได้รับการแก้ไข”⁷⁷

น่าสังเกตว่า ปัญหาชาวจีน ทัศนคติในสยาม กลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการตั้ง
Municipality มาตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แม้ว่าในอดีตกระทั่งถึงช่วงต้น
รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ชาวจีนยังไม่ได้ก่อปัญหาแก่รัฐบาลสยามมากนัก
ปัญหาใหญ่ๆ มักจะมาจาก “อั้งยี่” ซึ่งหากพิจารณาตามพระดำริในสมเด็จพระยาเจ้าบรมราชานุภาพ
จะพบว่า ปัญหาดังกล่าว ไม่ได้ยุ่งยากจนเกินกว่าความสามารถที่รัฐบาลจะแก้ไข⁷⁸ ในเวลาต่อมาเมื่อ
สยามเผชิญกับลัทธิล่าอาณานิคม ปัญหาชาวจีนได้ร่วมร่างชาติกลายเป็นปัญหาที่มีความสำคัญ
ยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม สถานการณ์เริ่มเปลี่ยนแปลงไปในช่วงปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อเริ่มมีความ
เคลื่อนไหวทางการเมืองของก๊กมินตั๋งในสยาม โดยการนำของ ดร.ซุนยัตเซ็น ซึ่งเดินทางเข้ามา

น่าสังเกตว่า รัฐบาลสยามให้ความสำคัญกับการที่ “จีน” กลายเป็น “ไทย” อย่างมาก โดยปฏิเสธเปิด
สัมพันธทางการทูตกับประเทศจีน ด้วยเหตุผลประการหนึ่งว่า หากมีความสัมพันธ์ทางการทูต โดยมีทูตประจำสยาม
ด้วยแล้ว การที่ชาวจีนจะได้กลายเป็นชาวไทยโดยอิสระนั้นจะต้องหยุดชะงักไป

สงช. (2) สร. 0201.76/1 Memorandum on Diplomatic Relations with China and Treatment of Chinese
วันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2472, อ้างถึงใน เออิจิ บูราชิม่า, การเมืองจีนสยาม การเคลื่อนไหวทางการเมืองของชาวจีน
ทัศนคติในระบอบไทย ก.ศ. 1924-1941 (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 16.

⁷⁶เบนจามิน เอ. บัทสัน, “ปัญหาในสยาม,” อวสานสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสยาม, แปลโดย พระพรหม
เจ้าธรรมสาร, สดใส ชันฉิวหงส์, ศศิธร รัชนิ ฌ อยุธยา, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์
และมนุษยศาสตร์, 2547), หน้า 426.

⁷⁷เรื่องเดียวกัน.

⁷⁸โปรดดู สมเด็จพระยาเจ้าบรมราชานุภาพ, “เรื่องอั้งยี่,” ใน นิทานโบราณคดี, พิมพ์ครั้งที่ 15
(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณาคาร, 2443), หน้า 212-249.

เคลื่อนไหวกองการเมืองในสยามถึง 4 ครั้ง” และในการเดินทางเข้ามาในสยามครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2451 คร. ชุนยัคเซิน ได้เปิดการอภิปรายขึ้นในชอยแห่งหนึ่งย่านเขาวราช⁸⁰ แม้ว่า ความเคลื่อนไหวของก๊กมินตั๋งในครั้งนั้นจะมีเป้าหมายโค่นล้มระบอบราชาธิปไตยในประเทศจีน แต่รัฐบาลสยามยังคงมีความกังวลเกี่ยวกับชาวจีนรุ่นใหม่ที่มีนิยมในลัทธิการเมือง ซึ่งมีจำนวนมากขึ้นและเคลื่อนไหวรุนแรงยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากเมื่อรัฐบาลเกิดความคิดในการเปลี่ยนแปลงวิธีจัดเก็บเงินรัฐชูปการเพื่อให้สามารถจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้น ซึ่งแต่เดิมชาวจีนโพ้นทะเลจะเสียเงินรัฐชูปการ 3 ปี 1 ครั้ง แต่การจัดเก็บเงินรัฐชูปการใหม่จะเรียกเก็บทุกๆ ปี กรณีดังกล่าว สร้างความไม่พอใจให้แก่ชาวจีนจึงมีการหยุดค้าขายตั้งแต่วันที่ 1-5 มิถุนายน ในครั้งนั้นทางการสงสัยว่า การประท้วงของชาวจีนเกิดจากการ “ยุยงส่งเสริมจากสมัครพรรคพวกของ คร. ชุนยัคเซิน”⁸¹ ต่อมาในเดือนมกราคม พ.ศ. 2453 (ตรงกับ พ.ศ. 2454 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) เกิดข่าวลือการเกณฑ์ลูกจีนเป็นทหาร ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้ชาวจีนเช่นเดียวกัน หนังสือพิมพ์ *คงฮั่วป้อฮั่วเตา* ฉบับวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2453 (ตรงกับ พ.ศ. 2454 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ได้ลงข้อความว่า

“กรุงสยามเป็นประเทศชั้น 4 อาณาเขตก็เท่ากับหัวเมืองของเราเมืองหนึ่งเท่านั้น ถ้าจะเอาประเทศมาเทียบกันแล้ว พวกเราไม่ควรจะนั่งให้เขาข่มเหงเลย และชาวสยามนอกจากพวกข้าราชการและนักบวชแล้ว ก็มีแค่ล้วนแต่คนโง่ๆ ที่หาเลี้ยงชีพทางทำไรไถนาเท่านั้น ผู้ที่ประกอบการทำหัตถกรรมและพาณิชย์การหลายด้านคนก็ล้วนแต่เป็นคนจีนทั้งสิ้น พวกเราจะยกเท้าทีเดียวก็อาจจะเหยียบลงให้ชาวเมืองตายหมดก็ได้ ถ้าเทียบกันตามจำนวนคนแล้ว พวกเราที่เอาไสรยอยู่นั้นก็ไม่ควรจะนั่งอยู่ให้เขาข่มเหงเหมือนกัน”⁸²

⁷⁹เจี๋ยกวาง, *ชาวจีนโพ้นทะเลในประเทศไทย (ค.ศ. 1906-1939)*, แปลโดย เซาว์ หงษ์พิชิต (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 6-11.

⁸⁰เออิจิ บูราซึมา, *การเมืองจีนสยาม การเคลื่อนไหวทางการเมืองของชาวจีนโพ้นทะเลในประเทศไทย ค.ศ. 1924-1941*, หน้า 1.

⁸¹เจี๋ยกวาง, *ชาวจีนโพ้นทะเลในประเทศไทย (ค.ศ. 1906-1939)*, หน้า 17.

⁸²ตจช. ร.6 บ.13/1 เรื่อง คำแปลหนังสือพิมพ์ *คงฮั่วป้อฮั่วเตา* ฉบับลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 129, อ้างถึงใน ยุภาพร เจือจินดา, “เสื่อป่า: โครงสร้างขององค์กรทางการเมือง,” หน้า 40.

ด้วยปัญญาชาวจีนมีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงกังวลว่า ความเคลื่อนไหวทางการเมือง โดย “พวกคลั่งลัทธิ” จะลุกลามขึ้นในสยาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดเหตุการณ์กบฏ ร.ศ. 130 ขึ้น ทั้งนี้ ภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชดำริ ความตอนหนึ่งว่า

“ในวันนี้ทั้งฉันและเสนาบดีมีความรู้สึกพร้อมกันว่า รัฐบาลเราจะเพิกเฉยไม่คิดถึงเรื่องเรื่องจีนที่มีอยู่ในกรุงสยามนั้น ไม่ได้แล้ว ถ้าจีนปล่อยนึ่งคอยแก่เอเมื่อเกิดตามเช่นที่ได้เคยเป็นมาจะนั้น ก็น่ากลัวจะแก้ไขได้โดยยาก เพราะพระยารัชฎาก็ทรงทราบอยู่ว่า ในเวลานี้คนไทยชั้นในก็เกิดมีความคิดฟุ้งส้าน ผิดแปลกไปมาก แลสังเกตว่า ตั้งแต่พวกกรีฑาลิกจีนได้ทำการสำเร็จที่เขาเข้าใจกันว่า สำเร็จนั้นแล้ว คนไทยซึ่งไม่มีความคิดอันสุขุมก็พากันหลงนิยมแลมีความต้องการอยากเป็นอย่างจีนใหม่นั้นนั้นอยู่บ้าง เพราะฉะนั้นรัฐบาลอาจจะไม่ได้รับความอุดหนุนจากความพร้อมเพรียงของคนไทยทั่วไปเท่าที่ควรจะได้รับ ฝ่ายพวกจีนที่มีความฉลาดในการ โกงอยู่บ้างก็อาจจะพยายามปั่นหัวคนไทยให้คิดขุ่นไปต่างๆ ให้บังเกิดความไม่พอใจในรัฐบาลจนทำให้เกิดการจลาจลแปรที่ที่สุด ถ้าเมื่อมีเหตุผลอย่างหนึ่งอย่างใดอันจะทำให้เกิดเหตุไม่เรียบร้อยขึ้นในเมืองเราแล้ว จีนก็อาจจะถือโอกาสอันนั้นเพื่อทำการสำหรับประโยชน์ของตัวเองเขาได้ จะยกตัวอย่างให้ฟังเช่นนี้คือ คำว่าจีนคิดจะก่อการจลาจลขึ้นในกรุงเทพฯ แต่ข้อมรู้ยู่ดีว่าเมื่อเกิดเหตุขึ้นรัฐบาลก็อาจจะเอากำลังทหารให้เข้าปราบได้โดยทันที แต่ถ้าพยายามปั่นหัวทหารให้เข้าใจผิดไปว่าคนมิได้รับความยุติธรรมแล้วจึ่งก็เท่ากับคัดแซนรัฐบาลมิให้ทำการได้เต็มมือ เพราะจะไว้ใจทหารก็ไม่ได้ พวกจีนก็คงจะมีโอกาสทำการตามความคิดของเขาได้โดยสะดวกดังนี้”⁸¹

⁸¹สงข. ร. 6 ม. 3. 6 ก/5 พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานพระยารัชฎานุประดิษฐ์ วันที่ 21 เมษายน ร.ศ. 131, อ้างถึงใน กรรณิรมย์ สุวรรณานนท์, “พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการสร้างชาติไทย,” หน้า 86.

ตั้งแต่การปฏิวัติซินไฮ่^๕ เป็นต้นมา ความเคลื่อนไหวทางการเมืองของชาวจีน โชนทะเลก็ เป็นไปอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ เพื่อตอบ ได้ความเคลื่อนไหว ในลักษณะดังกล่าว นอกจาก การควบคุมดูแลของรัฐบาลที่เข้มงวดเพิ่มมากขึ้นแล้ว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง สร้าง “ชาตินิยม” ผ่านการ โจมตีชาวจีน ดังจะเห็น ได้ในพระราชดำรัสและพระราชนิพนธ์ รวมถึง พระราชนิพนธ์ภายใต้พระนามแฝง “อศวหาหุ” ที่ลงเผยแพร่ในหนังสือพิมพ์^๕

^๕เดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1911 รัฐบาลจีนยึดเอกราชรถไฟเอกชนสายเสฉวน-สั่นไห่ และสายกวางตุ้ง-สั่นไห่ เป็นของรัฐ เหตุการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดกระแสความไม่พอใจของกลุ่มคนในมณฑลเสฉวน กวางตุ้ง หูหนาน และ หูเป่ย์ กระทั่งมีการเคลื่อนไหวร้องทุกข์ต่อรัฐบาล รัฐบาลจีนคัดค้านใจใช้อาวุธเข้ากดขี่ ปฏิกริยาของรัฐบาลจีน มีผลให้พรรคปฏิวัติในหูเป่ย์คัดค้านใจก่อการปฏิวัติ โดยบุก โจมตีกองบัญชาการในมณฑลหูเป่ย์เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม ค.ศ. 1911 และได้จัดตั้งรัฐบาลทหารหูเป่ย์ขึ้นที่เมืองอู่ฮั่นพร้อมกับประกาศตั้งคังเป็นอิสระ

ผลสืบเนื่องจากการปฏิวัติอู่ฮั่น ปรากฏว่า ในช่วงเวลาเพียง 2 เดือน มีมณฑล 15 มณฑลประกาศตั้งคนเป็นอิสระ เช่นเดียวกัน เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นตรงกับปี “ซินไฮ่” ความปฏิวัติจีน จึงเรียกเหตุการณ์นั้นว่า “การปฏิวัติซินไฮ่”

โจวจยาหรง ได้สรุป การปฏิวัติ “ซินไฮ่” ไว้ว่า

“ปลายปี ค.ศ. 1911 ผู้แทนจาก 17 มณฑลที่ตั้งคนเป็นอิสระ ได้ประชุมกันที่ นานกิง และผ่านร่างรัฐธรรมนูญการจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราว วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1912 ก็สถาปนาประเทศสาธารณรัฐจีน ซุนยัตเซนได้เป็นประธานาธิบดี และจัดตั้งรัฐบาล ชั่วคราวขึ้น ต่อมาไม่นานนักบรรดาจักรพรรดิราชวงศ์ชิงได้ประกาศสละราชบัลลังก์ การปฏิวัติ ซินไฮ่สามารถ โคนล้มราชวงศ์ชิง ได้สำเร็จ...”

โจวจยาหรง, ประวัติศาสตร์จีน, แปลโดย วิไล ลิ้มดาวรานันต์, ศรีวิภาณูจน์ คุณยานนท์ และเอกพันธ์ ชินอักษรหงส์ (กรุงเทพฯ: นานมี บุ๊คคลับไลเซนส์, 2546), หน้า 300-301 และ 303.

^๕วรรณกรรมของ “อศวหาหุ” ที่มีลักษณะของการต่อต้านชาวจีนอย่างเห็นได้ชัด ได้แก่

1. ทวกขิวแห่งบูรพทิศ
2. เมืองไทยงดื่นเกิด
3. ความเปนชาติโดยแท้จริง
4. ตัวอย่างสำหรับนักพูด คนอังกฤษช่างพูดจนต้องคิดทุกสองเดือน
5. ไทยผสม เปนคนที่ไม่หึ่งปรารณา
6. ไทยผสม
7. ถูกบังคับให้เปนจีน
8. วังคืองศ์ใหม่
9. การภายหลังในเมืองจีน
10. ทวยศโดยอาชีวะ

ปัญหาชาวจีนมีความรุนแรงขึ้นอย่างชัดเจนในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว นอกจากลัทธิไตรราษฎร์ที่มุ่งล้มล้างจักรพรรดิจะเป็นเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐบาลสยามและสถาบันพระมหากษัตริย์แล้ว ในเวลาต่อมาปรากฏว่า เกิดกลุ่มชาวจีนที่เคลื่อนไหวภายใต้แนวคิดคอมมิวนิสต์ขึ้นในสยาม พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นกังวลยิ่งขึ้นเมื่อมีการยึดหนังสือที่ถูกส่งมาจากจีนสู่สยามที่ท่าเรือไคในปี พ.ศ. 2469 เป็นต้นมา ซึ่งเนื้อหาของหนังสือเหล่านั้นล้วนเป็นภัยต่อระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นอย่างยิ่ง^{๕๖} ด้วยเงื่อนไขดังกล่าวจึงมูลเป็นเหตุให้เกิดความกังวลในหมู่ชนชั้นปกครองว่า หากชาวจีนในสยามได้มีโอกาสมีส่วนร่วมทางการเมือง อาจก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองขึ้นได้

เนื่องจากข้อขัดแย้งในที่ประชุมไม่สามารถหาข้อยุติได้ สมเด็จพระยาตราชरणภูบาลจึงมีพระคำริว่า ควรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวขอพระราชทานร่างพระราชบัญญัติให้กรรมการองคมนตรีปรึกษาและพิจารณาเรื่องนี้ก่อน^{๕๗} แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเกรงว่า กรรมการองคมนตรีอาจต้องทบทวนในหลักการของพระราชบัญญัติใหม่ ซึ่งจะทำให้กระบวนการร่างพระราชบัญญัติล่าช้าออกไป ในกรณีนี้มีพระราชดำริเห็นควรให้กรรมการร่างกฎหมายนำร่างพระราชบัญญัติพิจารณาเทียบเคียงหลักการกับกฎหมายของประเทศที่เป็นอิสระ เช่น ฝรั่งเศสและญี่ปุ่น เพื่อพิจารณาว่าเหมาะสมกับประเทศสยามหรือไม่^{๕๘} อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมา พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริว่า ให้ทั้งกรรมการองคมนตรีและกรมร่างกฎหมาย พิจารณาร่างหลักการแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล เพื่อทรงพิจารณาต่อไป^{๕๙} ดังนั้น ในวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2474 กระทรวงมหาดไทยจึงได้ส่งร่างพระราชบัญญัติเทศบาลให้กรมร่างกฎหมายพิจารณา^{๖๐}

11 ปัญญาญาคูลี (ชาวอเมริกัน)

12. ไม่ชอบไทย

13. (ท่าซัวไคไค) แดงการณแห่งจีนะธรรม

โปรดดู สิริวิรัตน์ หุ่นเกิด, “อัสวาทู” กับการใช้วรรณกรรมเพื่อเผยแพร่แนวความคิดและอุดมการณ์ทางการเมือง, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 85.

^{๕๖}เออิจิ บูราชิม่า, การเมืองจีนสยาม การเคลื่อนไหวทางการเมืองของชาวจีนโพ้นทะเลในประเทศไทย ค.ศ. 1924-1941, หน้า 79.

^{๕๗}สจข. ร.7 ม.7.5/2 เรื่อง คัดจากสำเนารายงานเสนาบคิสภาที่ 33/2472 วันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2473.

^{๕๘}สจข. ร.7 ม.7.5/2 เรื่อง เจ้าพระยามหิธรถึงพระยาจินดาภิรมย์ วันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2473.

^{๕๙}สจข. ร.7 ม.7.5/2 เรื่อง รายงานเสนาบคิสภาที่ 35/2473 วันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2473.

^{๖๐}สจข. ร.7 ม.7.5/2 เรื่อง พระยาจินดาภิรมย์ถึงเจ้าพระยามหิธร วันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2474.

เวลาผ่านไปหนึ่งปีไม่ปรากฏว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาลของกรมร่างกฎหมายคืบหน้าจะแล้วเสร็จแต่อย่างใด ทั้งที่มีการทวงถามไปหลายครั้ง กระทั่งวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2474 (ตรงกับ พ.ศ. 2475 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสอบถามมาทางกระทรวงยุติธรรมอีกครั้ง เจ้าพระยาศรัทธาธรรมาธิเบศ (จิตร ณ สงขลา) เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม กราบบังคมทูลว่า กรมร่างกฎหมายจำเป็นต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีอากรเป็นการด่วน จึงต้องระงับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาลไว้ก่อน” เมื่อเจ้าพระยามหิธร (ลออ ไกรฤกษ์) ราชเลขาธิการทูลเกล้าฯ ถวายหนังสือของเจ้าพระยาศรัทธาธรรมาธิเบศ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มี พระราชกระแสว่า “เรื่องนี้รอมานาน จนคนบางคนว่าเรา “เอาเข้าสิ้นซึก” เสียแล้ว”⁹² ค่อมหนังสือพิมพ์บางกอกการเมืองฉบับวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2475 ได้ลงข่าวว่า

“กรมร่างกฎหมายได้ตรวจร่างเรียบร้อย และได้ส่งกลับคืนไปยังกระทรวงมูรธาธรประมาณสักเดือน 1 ได้แล้ว แต่ต่อจากนั้น จะไปอยู่ที่ใด ข่าวยังเงียบอยู่

อย่างไรก็ดี มีข่าวลือกันหนาหูเต็มทีว่า อย่างไรเสียเรื่องพระราชบัญญัติเทศบาลจะออกใช้ไม่ได้เป็นเด็ดขาด ในระหว่างความยุ่งยากทางเศรษฐกิจนี้ เพราะรายได้จากผู้เสียภาษีแก่เทศบาลจะกระทบกระเทือนไปถึงเทศบาล อย่างน่าวิตกทีเดียว”⁹³

หนึ่งวันถัดมา เจ้าพระยามหิธรทำหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ปฏิเสธว่า ตามที่หนังสือพิมพ์บางกอกการเมืองลงข่าวไปนั้น ไม่เป็นความจริง กระทรวงมูรธาธายังไม่ได้รับร่างกฎหมายจากกรมร่างกฎหมายแต่อย่างใด และได้เลื่อนไปยังเจ้าพระยาศรัทธาธรรมาธิเบศ

⁹² สจข. ร.7 ม.7.5/2 เรื่อง เจ้าพระยาศรัทธาธรรมาธิเบศถึงเจ้าพระยามหิธร วันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2474.

⁹³ สจข. ร.7 ม.7.5/2 เรื่อง พระราชกระแสพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2474.

⁹⁴ สนธิ เชนานันท์ (รวบรวม), “ถ้าให้เทศบาลไม่รัฐบาลก็พลเมืองจะแย่งชิงเลือกกันหนาหูว่าเทศบาลออกไม่ได้แน่ เกี่ยวกับเศรษฐกิจตกต่ำและกำลังพลเมืองที่เสียภาษี,” แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ “ประชาธิปไตย” ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 149.

แล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระราชกระแสค้ำยหนังสือเจ้าพระยามหิธรเพียงว่า “ทราบ เห็นจะทำไม่รู้ไม่ชี้เสียได้.”^{๙๔}

ประมาณ 1 เดือนต่อมา ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้น พระราชบัญญัติเทศบาลที่ค้างอยู่ไม่สามารถประกาศใช้ได้ทันในระบอบการเมืองเดิม ด้วยเหตุนี้ พระราชกระแสในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวข้างต้น จึงถือเป็นความพยายามจัดการเกี่ยวกับ Municipality ครั้งสุดท้ายในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

4.2 เทศบาล : การปกครองท้องถิ่น

ช่วงปลายระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ความต้องการมีสิทธิมีส่วนในทางการเมืองของประชาชนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง สังคมการเมืองที่ขยายตัวขึ้นนี้ค้างจับจ้องไปที่รัฐบาลราชาธิปไตยและพระมหากษัตริย์ สถานการณ์ทางการเมืองล้วนบ่งชี้ถึงทางตันของการปกครองที่เป็นอยู่

ตั้งแต่ต้นรัชกาล พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชดำริถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดให้ราษฎร ได้มีส่วนร่วมในการปกครอง โดยมีพระบรมราโชบายที่จะตั้ง โครงการ “เทศบาล” ขึ้นเพื่อผ่อนแรงกดดันที่มีต่อรัฐบาลและฝึกหัดประชาชนให้คุ้นเคยกับการปกครองขั้นต้น อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวถูกเจ้านายและข้าราชการบางส่วน ได้แย้งในบางประเด็น นอกจากนี้ยังมีการตั้งข้อสังเกตว่า โครงการนี้จะทำให้ระบบการปกครองเปลี่ยนแปลงมากและเปลี่ยนแปลงเร็วเกินไป” ดังนั้น จึงปรากฏว่าโครงการ “เทศบาล” ไม่มีความคืบหน้ามากนัก

ในขณะที่รัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่สถานการณ์ทางการเมืองยังคงตึงเครียด สังคมได้วิพากษ์วิจารณ์ถึงความล่าช้าของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหายากยาววงกว้างและรุนแรงยิ่งขึ้น แรงกดดันที่เพิ่มขึ้นนี้ทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระบรมราโชบายที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ อำนาจการปกครองเปลี่ยนมาขึ้นกับรัฐบาลคณะราษฎร และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการในการทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงมีการประกาศใช้

^{๙๔}“เจ้าพระยามหิธรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2475,” เรื่องเดียวกัน, หน้า 149.

^{๙๕}โปรตุเกส กระทรวงมหาดไทย, รายงานประชุมสมุทสาภิบาล ปีที่ 35 ประจำปีพุทธศักราช 2473 (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 19-25.

พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 โดยจัดราชการออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อการจัดการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลปี พ.ศ. 2476 (ตรงกับ พ.ศ. 2477 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ซึ่งมีผลให้ “สุขาภิบาล” ทั้งหมดต้องยกฐานะขึ้นเป็น “เทศบาล” และเป็นการนำแนวคิด Municipality ตามแบบประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยมาใช้เป็นครั้งแรก

4.2.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ไว้เป็นหลักทางการปกครองแล้ว เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและแนวทางของคณะราษฎรในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้ดำริที่จะเปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารราชการเสียใหม่ โดยดำเนินการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยามขึ้น ทั้งนี้ แม้ว่าการกระบวนการร่างกฎหมายจะกระทำในรูปคณะ แต่ในช่วงเวลาดังกล่าวหลวงประดิษฐมนูธรรม เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการร่างกฎหมาย และนำเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนใหญ่ ในกรณีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยามก็เช่นเดียวกัน หลวงประดิษฐมนูธรรมได้อาศัยแนวคิดในวิชากฎหมายปกครองที่เจริญมากในประเทศฝรั่งเศสมาเป็นแนวทางในการร่างกฎหมาย โดยความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลวงประดิษฐมนูธรรมเป็นผู้นำมาเผยแพร่ในวงการกฎหมายสยามประมาณปี พ.ศ. 2474 โดยนำเสนอผ่านทั้งข้อเขียนและเปิดการสอนวิชากฎหมายปกครองที่โรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม⁶⁶

ในการแถลงข้อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 หลวงประดิษฐมนูธรรมได้กล่าวถึงแนวทางของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม ความว่า “เราจะจัดรูปราชการให้เข้าลักษณะการปกครองดังที่เขาใช้กันในประเทศต่างๆ คือ เรจัดเป็นส่วนกลาง เป็นภูมิภาค และเป็นท้องถิ่น”⁶⁷ ทั้งนี้ การที่มีบทบัญญัติให้แบ่งราชการออกเป็น 3 ส่วน ก็โดยความมุ่งหมาย คือ

⁶⁶ สุวัสดิ โภชน์พันธุ์, “เทศบาลและผลกระทบบ่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัย ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 49.

⁶⁷ รายงานประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 ครั้งที่ 26/2476 (วิสามัญ) วันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476, หน้า 684.

1. ระเบียบราชการบริหาร แต่ก่อนดำเนินไปในทางควบคุมอำนาจในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นไว้เสียแต่ที่ส่วนกลาง

2. การปกครองโดยระบอบรัฐธรรมนูญ ย่อมมุ่งไปในทางเสมอภาค ซึ่งจัดแบ่งไปในทางให้อำนาจแก่ภูมิภาคและท้องถิ่น

3. เพราะเหตุความเป็นอยู่ ผลได้เสียแห่งส่วนต่างๆ ย่อมต่างกัน จึงไม่ควรรวมอำนาจบริหารมาไว้แต่ที่รัฐบาลกลางเท่านั้น^๙

พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2476 โดยมีสาระสำคัญ คือ

จัดระเบียบราชการบริหาร โดยแบ่งส่วนราชการบริหารออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

1. การบริหารราชการส่วนกลาง

การบริหารราชการส่วนกลางเป็นการจัดระเบียบราชการบริหารในส่วนกระทรวงหรือทบวงการเมือง โดยกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ภายในกระทรวงทบวงการเมืองตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการจัดระเบียบราชการบริหารใน 2 ส่วน คือ จังหวัดและอำเภอ

จังหวัด มีกรมการจังหวัดบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น โดยคณะกรรมการจังหวัด ประกอบด้วย ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธาน ปลัดจังหวัด และหัวหน้าราชการบริหารฝ่ายพลเรือนต่างๆ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำจังหวัด

อำเภอ มีกรมการอำเภอบริหารราชการแผ่นดินในอำเภอนั้น โดยคณะกรรมการอำเภอ ประกอบด้วย นายอำเภอเป็นประธาน ปลัดอำเภอ และหัวหน้าราชการบริหารฝ่ายพลเรือนต่างๆ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำอำเภอ

3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

^๙บททวนกฎหมายปกครอง บททวนกฎหมายการเลือกตั้ง บททวนกฎหมายทั่วไป บททวนเศรษฐศาสตร์: คำบรรยายในกรอบบทที่ปริกษณาการเทศบาล พุทธศักราช 2477 (พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2477), หน้า 5.

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้รับมอบราชการที่เกี่ยวข้องด้วยอำนาจและหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น รวมถึงราชการอื่นๆ ซึ่งจะได้มอบให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น ตามกฎหมาย

ทั้งนี้ ท้องถิ่น จำแนกได้เป็น

1. เทศบาลตำบล ได้แก่ ตำบลต่างๆ
2. เทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ได้แก่ เทศบาลต่างๆ ซึ่งเป็นที่ตั้งของสำนักงานจังหวัด หรือเทศบาลในที่ชุมนุมชน ซึ่งจะได้มีกฎหมายประกาศให้เป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร
3. สหเทศบาล ได้แก่ เทศบาลต่างๆ ซึ่งรวมกันเพื่อประกอบกิจการบางอย่าง⁹⁹

ผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 เท่ากับเป็นการยกเลิกลักษณะการปกครองท้องถิ่นในระบอบเดิม อย่างไรก็ตาม ในส่วนระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งระเบียบและการปกครองเทศบาลต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้น แต่เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวแก่การเทศบาล ดังนั้น ในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 จึงบัญญัติไว้ว่า

“จนกว่าจะได้ใช้พระราชบัญญัติเทศบาล ให้คงใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 และกฎหมายอื่นๆ ว่าด้วยการปกครองตำบล หมู่บ้าน และการสุขาภิบาล ตามที่เป็นอยู่ในเวลานี้ไปพลางก่อน”¹⁰⁰

น่าสังเกตว่า การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นบทบัญญัติที่มีความโดดเด่นมาก หากเปรียบเทียบกับส่วนอื่นๆ ในพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 เพราะมีความแตกต่างจากรูปแบบการปกครองที่มีมาแต่เดิมและจะมีผลในการเปลี่ยนแปลงลักษณะการปกครองอย่างมาก แม้ว่าบทบัญญัติในส่วนนี้จะไม่สมบูรณ์พอแก่การกำหนดความเข้าใจ แต่ก็เป็นที่ให้ทราบถึงความสำคัญของแนวคิดการปกครองท้องถิ่น

⁹⁹โปรศศุ เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), “พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476,” ประชุมกฎหมายประจำทศวรรษ 46: กฎหมาย พ.ศ. 2476 (ม.ป.ท., 2477), หน้า 505-513.

¹⁰⁰เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476,” ประชุมกฎหมายประจำทศวรรษ 46: กฎหมาย พ.ศ. 2476 (ม.ป.ท., 2477), หน้า 513.

หลวงประดิษฐมนูธรรม ได้สรุปแนวความคิดในการจัดระเบียบราชการส่วนท้องถิ่นไว้ว่า

“ต่อไปนั้น เราจะ ได้ยกตำบลต่างๆ ตำบลให้มีสภาพเป็นเทศบาล ขึ้น มีการปกครองท้องถิ่น คือ อาจมีสภาเทศบาลซึ่งจำลองสภาผู้แทนราษฎรอย่างหนึ่ง และอาจจะ มีคณะเทศมนตรีซึ่งจำลองมาจากคณะรัฐมนตรีอีกอย่างหนึ่ง เพื่อทำราชการอันเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น... โดยวิธีนี้ ราษฎรในท้องถิ่นจะ ได้ทำประโยชน์แก่บ้านเมืองของตน ได้เต็มกำลัง และนอกจากนั้นการปกครองแบบรัฐธรรมนูญซึ่งทำนุทั้งหลายประสงค์ ช่วยกันปลูกปักให้มั่นคงก็จะ ได้แผ่ไปทั่วราชอาณาจักร ราษฎรจะ ได้รู้สึกเห็นการปกครองชนิดนี้ทางสภาของเทศบาล และคณะเทศมนตรีในท้องถิ่นของตน หรือจะกล่าว โดยย่อๆ ก็คือ การปกครองท้องถิ่นนั้นราษฎรจะ ได้เลือกผู้แทนเข้ามาอยู่ในสภานั้น และคงจะมีผู้บริหาร หรือคณะเทศมนตรีในท้องถิ่นนั่นเอง ซึ่งใกล้เคียงคิดค้ำกับราษฎรเป็นการฝึกซ้อมในการที่จะ ใช้สิทธิของราษฎรตามกฎหมาย”¹⁰¹

แนวความคิดของหลวงประดิษฐมนูธรรมข้างต้น สะท้อนให้เห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น เช่นเดียวกับแนวนโยบายของรัฐบาลภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งกำหนดให้ “การปกครองท้องถิ่น” เป็นหนึ่งในนโยบายหลักของรัฐบาลเสมอ ดังจะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของพระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรี ที่ได้แถลงต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ความตอนหนึ่งว่า

“รัฐบาลนี้เห็นว่า วิธีการปกครองโดยรวมอำนาจ และหน้าที่การปกครองทั่วประเทศให้มาอยู่ในจุดศูนย์กลางจุดเดียวอย่างเช่นเดิมนั้น ไม่ได้ผลดีเท่ากับที่จะแบ่งอำนาจ และหน้าที่ให้ไปอยู่ในเฉพาะท้องถิ่นที่เล็บบ้าง เพื่อ

¹⁰¹หลวงประดิษฐมนูธรรม, ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: ข้อความทั่วไปในวิชากฎหมายปกครอง และปรากฏเรื่อง พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476, พิมพ์แจกในงานพระกฐินพระราชทานแก่ ศาลจังหวัดพระนคร วัดสังเวชวิศยาราม, 2479 (พระนคร: โรงพิมพ์ปาปรุงบุณกลกิจ, 2479), หน้า 35-36, อ้างถึงใน ทิพวรรณ บุญทวี, “ความคิดทางการเมืองของนายปรีดี พนมยงค์: ระยะเริ่มแรก (พ.ศ. 2443-2477),” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทอักษรศาสตรบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 213.

ว่าการปกครองในเฉพาะท้องถิ่นต่างๆ จะได้อยู่ในผลประโยชน์ของท้องถิ่นนั้นๆ จัดการกันเอง วิธีการเช่นนี้เขาทำกันอยู่แล้วในนานาประเทศ เมื่อครั้งรัฐบาลเก่าความคิดเช่นนี้ก็มิได้อยู่จนถึงได้ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นฉบับหนึ่ง แต่ว่าด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งการมิได้ล่องไป รัฐบาลนี้เห็นเป็นการสำคัญจะได้เตรียมจัดให้มีเทศบาลหรือการปกครองท้องถิ่นขึ้นในราวต้นปีหน้า¹⁰²

4.2.2 พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 [ตรงกับ พ.ศ. 2477 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน]

โครงการในการจัดตั้ง “เทศบาล” เป็นนโยบายที่มีความสำคัญมาตั้งแต่ครั้งระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เมื่อคณะราษฎรได้อำนาจทางการเมืองไว้แล้ว ก็ได้มีการสานต่อโครงการดังกล่าวตามแนวทางของตนเอง โดยกำหนดไว้เป็นนโยบายของรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของพระยามโนปกรณนิติธาดาซึ่งได้กล่าวมาข้างต้น หรือรัฐบาลภายหลังจากรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดาค่อยมา ต่างก็กำหนดเทศบาลและการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นหนึ่งในนโยบายหลักของรัฐบาลเรื่อยมา¹⁰³

พระยาสุรทรรพิต ได้อธิบายว่า คำว่า “เทศบาล” หากแปลตามเข้าใจก็คือ การบำรุงรักษาท้องถิ่น แต่หากพิจารณาโดยนิตินัยแล้วจะหมายถึงการปกครองท้องถิ่นชนิดหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยกำหนดให้ชุมชนชนเฉพาะท้องถิ่นหนึ่งๆ เป็นนิติบุคคล และรับมอบอำนาจในการดำเนินกิจการเพื่อบำรุงรักษาท้องถิ่น โดยพลเมืองในเขตนั้นๆ จัดการกันเอง¹⁰⁴ ซึ่งตามความเห็นหลวงประดิษฐมนูธรรม การปกครองที่ให้ราษฎรในท้องถิ่นจัดการเองนั้น มีทั้งผลดีและผลเสีย กล่าวคือ

¹⁰² รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 ครั้งที่ 47/2475 (วิสามัญ) วันอังคารที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2475, หน้า 688-689.

¹⁰³ โปรดดู นนทพันธ์ กักคิณคุณแดน (รวบรวม), คำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา 2475-2543, จัดพิมพ์เนื่องในงานพระราชทานเพลิงศพนางศรี กระตุกณ์ ณ วัดธาตุทอง เขตวัฒนา กรุงเทพมหานคร 22 มิถุนายน 2543 (กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2543).

¹⁰⁴ พระยาสุรทรรพิต, ลักษณะเทศบาล (พระนคร: โรงพิมพ์ โสธร, 2476), หน้า 1.

“ผลดี

1. กิจกรรมบางชนิดที่แยกออกไป เช่น การสุขาภิบาล ย่อมเหมาะแก่ท้องถิ่น โดยเฉพาะ และกิจกรรมอย่างอื่นซึ่งท้องถิ่นต่างๆ ในพระราชอาณาเขตจะปฏิบัติอย่างเดียวกันไม่ได้ เมื่อได้แบ่งแยกเสีย เช่นนั้นก็เหมาะแก่ท้องถิ่นเป็นรายๆ ไป
2. กิจกรรมที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่นก็ควรจะให้ผู้ที่ราษฎรในท้องถิ่นเป็นพนักงานจัดทำ เพราะเป็นผู้ที่รู้ภูมิประเทศ และความต้องการของท้องถิ่นนั้น ย่อมดีกว่าบุคคลซึ่งรัฐบาลกลางจะได้แต่งตั้งออกไป ซึ่งจะรู้ภูมิประเทศดีกว่าราษฎรในท้องถิ่นไม่ได้
3. วิธีเลือกตั้งพนักงาน โดยราษฎรในท้องถิ่นนั่นเอง ย่อมทำให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเอาใจใส่ในกิจการของท้องถิ่นและจะต้องจัดให้มีโครงการ ซึ่งคนจะปฏิบัติเมื่อได้รับเลือก เพราะจะเลือกโดยวิธีเช่นนี้ย่อมมีการแข่งขันในระหว่างผู้ที่ถือสิทธิ์ต่างๆ และย่อมเปิดโอกาสให้ราษฎรในท้องถิ่น ได้เลือกตั้งผู้ที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่น และตามความนิยมในลัทธิของคน
4. กิจกรรมของท้องถิ่นย่อมจะสำเร็จไปได้ไวและรวดเร็ว เพราะไม่ต้องเสนอเรื่องขึ้นไปเป็นลำดับเหมือนดังการปกครองที่กล่าวในวิธี ก. [การปกครองส่วนภูมิภาค]
5. และผลดียังมีอีกอย่างหนึ่งสำหรับประเทศที่ราษฎรได้เลือกตั้งผู้แทนในสภาการแผ่นดิน คือ ราษฎรที่อยู่ในท้องถิ่นก็เท่ากับได้รับการฝึกหัดในการเลือกผู้แทนในสภาการแผ่นดิน และสนใจในความเป็นไปของประเทศ

ผลเสีย

1. ทำให้อำนาจรัฐบาลกลางลดน้อยถอยลงไป
2. อาจจะทำให้ผู้ที่ได้รับเลือกปฏิบัติการลำเอียงเข้าข้างฝ่ายที่เลือกคน คือ เข้าข้างฝ่ายที่ถือสิทธิ์อันเดียวกัน

ทางแก้

1. กิจกรรมที่จะมอบให้ราษฎรในท้องถิ่นนั้น จะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องแก่ท้องถิ่นโดยตรง สิ่งใดที่ได้มอบหมายไป จะเป็นกษัตริย์หรือความ เป็นอยู่ของประเทศทั้งหมดแล้ว ก็ไม่ควรมอบให้

2. รัฐบาลกลางยังทรงไว้ซึ่งอำนาจควบคุมดูแล เพื่อป้องกันมิให้ราษฎร
ในท้องถิ่นกระทำการอันเป็นกษัตริย์ค่อประเทศ
ส่วนการป้องกันความลำเอียงนั้นอยู่ในอำนาจรัฐบาลกลางซึ่งจัด
ควบคุมดูแล เช่น การใดที่พนักงานท้องถิ่นปฏิบัติไม่ชอบก็ควรให้
ร้องอุทธรณ์ได้ (ในประเทศฝรั่งเศสจึงมีศาลปกครองต่างหากจากศาล
ยุติธรรม)¹⁰⁵

แม้ว่า การปกครองท้องถิ่นจะมีประ โยชน์อยู่หลายประการ แต่น่าสังเกตว่า จุดสำคัญที่กลุ่ม
ผู้ปกครองมักจะเน้นเป็นหลัก คือ ประ โยชน์ที่การปกครองท้องถิ่นจะช่วยส่งเสริมการปกครอง
ระดับประเทศ ดังเช่น คำแถลงนโยบายของพระยาพลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี ซึ่งแถลงต่อที่
ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2476 ซึ่งได้กล่าวไว้ว่า

“เทศบาล คือ ระเบียบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งราษฎรมีเสียงใน
การดูแล และจัดการผลประโยชน์ในท้องถิ่นนั้น รัฐบาลนี้จะ ได้จัดตั้งและ
ขยายเทศบาลออกไปตามตำบลต่างๆ ทั่วราชอาณาจักร โดยเร็วที่สุดที่จะ
อบรมเจ้าหน้าที่ในการใหม่นี้ได้ เทศบาลเป็นการศึกษาอย่างหนึ่งด้วย คือ
เป็นวิธีที่ราษฎรจะ ได้รับการศึกษาอบรมในวิธีการปกครองแบบ
รัฐธรรมนูญนั้นด้วย”¹⁰⁶

หรือคำกล่าวของหลวงประดิษฐมนูธรรมในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาลต่อที่ประชุมสภา
ผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2476 (ตรงกับ พ.ศ. 2477 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ก็ได้
ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของแนวคิดในพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่มีต่อการปกครอง โดยชี้แจงว่า
เทศบาล

¹⁰⁵ปรีดี พนมยงค์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง โดยหลวงประดิษฐมนูธรรม และพระสารสาสน์ประพันธ์
(ม.ป.ท., 2475), หน้า 86-87, อ้างถึงใน สุวิสถิติ โฆษน์พันธ์ุ, “เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500,”
หน้า 50-52.

¹⁰⁶รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2 ครั้งที่ 2/2476 (สามัญ) วันจันทร์ที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2476,
หน้า 24.

“คำเนนตามคล้ายๆ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม เหมือนกัน กล่าวคือ จะเห็นได้จากเทศบาลตำบล คณะมนตรีตำบล และ สมาคมตำบล เพื่อให้ราษฎร ได้รู้จักวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ไปในตัว คือราษฎรจะได้ฝึกการปกครองในตำบลย่อยๆ ของคน และเพื่อประ โยชน์แก่การที่จะเข้ามาเป็นผู้แทนราษฎรในสภาฯ นี้คือไป”¹⁰⁷

เช่นเดียวกัน ใน “ลักษณะเทศบาล” พระยาสุนทรพิพิธ ก็ได้กล่าวถึงประ โยชน์ของการปกครองลักษณะเทศบาลไว้ในแนวทางเดียวกัน โดยกล่าวว่า “โดยวิธีการแห่งเทศบาล ได้ดำเนินทำนองเดียวกับระบอบรัฐธรรมนูญทุกประการ ฉะนั้นการเทศบาลจึงยังเป็นประ โยชน์ที่จะให้ราษฎร ได้เข้าใจซึมซาบถึงลักษณะการปกครองตามระบอบรัฐธรรมนูญดีขึ้นอีกด้วย”¹⁰⁸

จากที่กล่าวมา การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลในขณะนั้น เพราะไม่เพียงการปกครองท้องถิ่นจะก่อให้เกิดประ โยชน์แก่ท้องถิ่นเท่านั้น แต่ในขณะเดียวกันยังเป็นโอกาสที่ประชาชนจะได้เรียนรู้การเมืองเพื่อพัฒนาไปสู่การเมืองระดับประเทศต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับเงื่อนไขและภารกิจในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คือ การให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเทศบาลจะเป็นนโยบายหลักของรัฐบาล และจากคำแถลงของพระยามโนปกรณนิติธาดาต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความ เป็นไปได้ที่จะจัดการเทศบาลขึ้นในราวต้นปี พ.ศ. 2476 แต่การสานต่อความคิด “การปกครองท้องถิ่น” ได้หยุดชะงักลงชั่วคราว เนื่องจากเกิดความขัดแย้งภายในรัฐบาล กรณี “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” ซึ่งหลวงประดิษฐมนูธรรม ได้นำเสนอต่อรัฐบาล กรณีความขัดแย้งดังกล่าวนี้ได้ขยายไปสู่คณะกรรมการพิเศษที่รัฐบาลตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจฉบับดังกล่าว รวมถึงในรัฐสภาและสื่อมวลชนซึ่งต่างมีความเห็นขัดแย้งและวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรง โดยเฉพาะประเด็น “คอมมิวนิสต์”

สถานการณ์ที่ตึงเครียดขึ้น เมื่อที่ประชุมคณะมนตรีได้ลงมติรับเอานโยบายเศรษฐกิจของพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นแนวทางของรัฐบาล¹⁰⁹ ความพ่ายแพ้ในการเสนอนโยบายของ

¹⁰⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2 ครั้งที่ 20/2476 (สามัญ) วันพุธที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2476, หน้า 1803.

¹⁰⁸ พระยาสุนทรพิพิธ, ลักษณะเทศบาล, หน้า 6.

¹⁰⁹ ราชศักดิ์ เทวเสถียร, 2475 และ 1 ปี หลังการปฏิวัติ (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 285.

หลวงประดิษฐมนูธรรมและความขัดแย้งภายในรัฐบาลที่ยังคงอยู่ ส่งผลให้ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2476 พระยามโนปกรณนิติธาดาได้ออกพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร และตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ และได้มีการตราพระราชบัญญัติคอมมิวนิสต์ขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว¹¹⁰ สถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงทำให้เข้าใจกันทั่วไปว่า คิวหลวงประดิษฐมนูธรรมบุญและเจ้าโครงการเศรษฐกิจของเขาเป็นคอมมิวนิสต์¹¹¹ เจื่อนไซทางการเมืองบีบบังคับให้หลวงประดิษฐมนูธรรมต้องเดินทางออกนอกประเทศ แต่ด้วยสถานการณ์ทางการเมืองที่พลิกผัน ในวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476 พระยาพหลพลพยุหเสนาได้ทำการรัฐประหาร และปลดพระยามโนปกรณนิติธาดาและพระยาศรวิสารวาจาแกนนำฝ่ายอนุรักษนิยมออกจากตำแหน่ง พระยาพหลพลพยุหเสนาได้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีการเปิดสภาขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

นโยบายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นได้ดำเนินการต่อมาในรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา โดยนายมังกร สามเสนได้ทวงถามในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2476 ว่า “ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลราษฎรได้คอยแล้วคอยเล่า คอยมา 5 ปี 8 ปีแล้ว เพราะฉะนั้นขอให้สำเร็จเร็วสักหน่อย”¹¹² ด้วยเหตุนี้ ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2476 จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาลที่ตกค้างอยู่ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้น โดยคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย

1. พระยาอุดมทงศ์เพ็ญสวัสดิ์ ประธาน
2. หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ
3. เจ้าพระยามุขมนตรี
4. พระยามานวราชเสวี
5. พระยาศรีเสนา
6. หม่อมเจ้าวิวัฒน ไชย ไชยันต์
7. พระยาจินดารักษ์
8. นายอาร์ กียอง

¹¹⁰นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ความคิด ความรู้และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม 2475, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน, 2546), หน้า 265.

¹¹¹ธำรงศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, 2475 และ 1 ปี หลังการปฏิวัติ, หน้า 286.

¹¹²รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 ครั้งที่ 14/2476 (สามัญ) วันพฤหัสบดีที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2476, หน้า 430.

9. นายเจมส์ แบกเซอร์¹¹³

นอกจากนี้คณะกรรมการชุดดังกล่าว ยังได้ตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาอีก 4 ชุดเพื่อพิจารณาลักษณะของเทศบาล การปกครองของเทศบาล การเงินเทศบาล และประสานงานระหว่างอนุกรรมการต่างๆ¹¹⁴ ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ มีการยืนยันถึงข่าวการกลับเข้าประเทศของหลวงประดิษฐมนูธรรม ในช่วงสิ้นเดือนกันยายน พ.ศ. 2476¹¹⁵ ภายใต้เงื่อนไขที่จะไม่รื้อฟื้นเค้าโครงการเศรษฐกิจขึ้นมาอีก¹¹⁶ ทั้งนี้ เงื่อนไขดังกล่าวสัมพันธ์กับสถานการณ์ทางการเมืองซึ่งหลายฝ่ายยังคงข้องใจในบทบาทของหลวงประดิษฐ์กับ “คอมมิวนิสต์”

วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2476 หลวงประดิษฐมนูธรรม ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีลอยในรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา¹¹⁷ การกลับเข้าร่วมรัฐบาลของหลวงประดิษฐมนูธรรมส่งผลให้บทบาทนำในกระบวนการร่างกฎหมายกลับมาเป็นของหลวงประดิษฐมนูธรรมอีกครั้ง หากพิจารณาเฉพาะการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล หลวงประดิษฐมนูธรรมได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล นอกจากนี้หลวงประดิษฐมนูธรรมยังทำหน้าที่เป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ดังจะเห็นได้จาก เมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2476 (ตรงกับ พ.ศ. 2477 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) หลวงประดิษฐมนูธรรมบัญญัติกล่าวต่อที่ประชุมถึงกระบวนการจัดทำกฎหมายเพื่อกำหนดวิธีจัดตั้งเทศบาล กำหนดโครงสร้างและกลไกการทำงานของเทศบาล โดยมุ่งหวังว่าเทศบาลจะสามารถดำเนินการได้ทันในปี พ.ศ. 2477¹¹⁸ ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลอยู่ในแผนนโยบายหลักของรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีการซักถามเพียงเล็กน้อย และลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติ¹¹⁹ ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 จึงได้มีการประกาศ เมื่อวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2476 (ตรงกับ พ.ศ. 2477 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ซึ่งเป็นการ

¹¹³ประชาชาติ (19 กันยายน 2476), อ้างถึงใน สุวิศักดิ์ โภชนพันธ์, “เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500,” หน้า 55-56.

¹¹⁴ประชาชาติ (23 กันยายน 2476), อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

¹¹⁵สจช. (2) สร.0201.73/1 เรื่อง หนังสือโอนยศรัฐมนตรีวุฒิสภาเลขานุการในพระองค์ ลงวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2476, อ้างถึงใน ธำรงศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, 2475 และ 1 ปี หลังการปฏิวัติ, หน้า 367.

¹¹⁶เบนจามิน เอ. บัทสัน, อวสานสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสยาม, หน้า 354.

¹¹⁷ธำรงศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, 2475 และ 1 ปี หลังการปฏิวัติ, หน้า 367.

¹¹⁸รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2 ครั้งที่ 20/2476 (สามัญ) วันพุธที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2476, หน้า 1801.

¹¹⁹โปรคตุ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1800-1820.

เดิมเดิมพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ในส่วนการปกครองท้องถิ่น โดยพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้นี้มีสาระสำคัญ¹²⁰ คือ

การจัดระเบียบเทศบาลแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

1. ระดับเทศบาลตำบล

เทศบาลตำบลตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาที่จะได้กำหนด โดยมีองค์การ 2 ส่วนคือ สภาตำบลและคณะมนตรีตำบล

สภาตำบล สมาชิกสภาตำบลมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน ในกรณีที่หมู่บ้านมีราษฎรมากกว่า 200 คน ให้เลือกสมาชิกเพิ่มขึ้น 1 คน ทุกๆ 200 คน โดยข้าหลวงประจำจังหวัดจะตั้งประธานและรองประธานสภาตามมติของสภาตำบล ทั้งนี้ บทบาทและหน้าที่ของสภาตำบลเป็นการจำลองบทบาทและหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

คณะมนตรีตำบล มาจากการเลือกตั้งซึ่งจัดโดยข้าหลวงประจำจังหวัด โดยคณะมนตรีตำบลประกอบด้วย นายกมนตรี 1 คน และมนตรีอีกอย่างน้อย 2 คน แต่ไม่เกิน 4 คน ทั้งนี้ บทบาทและหน้าที่ของคณะมนตรีตำบลเป็นการจำลองบทบาทและหน้าที่ของฝ่ายบริหารตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ให้คณะมนตรีตำบลมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานเทศบาลตำบล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล กำหนดไว้ดังนี้

1. จัดการสาธารณสุข
2. จัดการให้ราษฎรได้มีน้ำจืดบริโภค
3. จัดให้มีและบำรุงถนนและทางกับการระบายน้ำในเขตเทศบาล
4. จัดให้ราษฎรได้มีความสะดวกในการสื่อสาร
5. จัดการแก้ไขและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎรให้ดีขึ้นตามสมควร
6. จัดให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมขั้นประถม
7. จัดการอบรมให้ราษฎรเข้าใจในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ

¹²⁰เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), "พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476," ประชุมกฎหมายประจำศกเล่ม 46: กฎหมาย พ.ศ. 2476 (ม.ป.ท., 2477), หน้า 815-830.

8. จัดการรักษาความปลอดภัยความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี อีกทั้งระงับเหตุรำคาญในท้องถิ่น คลอดจนป้องกันมิให้ผู้ใดละเมิดกฎหมาย
9. จัดให้มีศาลาเทศบาล
10. อำนาจหน้าที่อื่นๆ ซึ่งจะได้มีกฎหมายบังคับให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล

ทั้งนี้ หากเทศบาลตำบลนั้นๆ มีความสามารถอาจจัดการต่อไปนี้

1. จัดให้มีและบำรุงตลาด คอกสัตว์ โรงฆ่าสัตว์ ที่อาบน้ำและซักฟอก ทำเทียบเรือ ทำข้าม สุสาน และฌาปนกิจสถานของเทศบาล
2. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนชั้นมัธยมขึ้นไป หรือ โรงเรียนวิชาชีพใดๆ
3. จัดให้มีและบำรุงการประปา เพื่อจำหน่ายน้ำสะอาดให้แก่ราษฎรในตำบล
4. จัดให้มีและบำรุงสถานที่การพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้และปัจจัยสำคัญสำหรับสาธารณูปการประเภทอื่นๆ
5. จัดให้มีเครื่อคิดสถาน
6. จัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่ราษฎรในตำบล หรือให้แสงสว่างโดยวิธีอื่นตามที่ชุมชน
7. จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
8. จัดให้มีและบำรุงสวนสำหรับเดินเล่น
9. จัดให้มีและบำรุงโรงมหรสพ
10. กิจการอื่นๆ ซึ่งไม่เป็นการขัดต่อกฎหมาย

รายได้ของเทศบาลตำบลส่วนหนึ่งมาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล อีกส่วนหนึ่งเป็นรายได้ของท้องถิ่น ได้แก่ รายได้จากเทศพาณิชย์ ทรัพย์สินของเทศบาล ภาษีอากรและจังกอบ ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ เงินบริจาค เงินกู้ และรายได้อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

เทศบาลตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาล เรียกว่า เทศบัญญัติ ทั้งนี้ โดยคำแนะนำและยินยอมจากสภาตำบล และโดยอนุมัติของข้าหลวงประจำจังหวัด

การควบคุมเทศบาลตำบลให้เป็นไปตามแนวทางที่ถูกต้อง ให้เป็นอำนาจของข้าหลวงประจำจังหวัด โดยมีนายอำเภอทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยข้าหลวงประจำจังหวัด

2. เทศบาลเมือง

เทศบาลเมืองให้จัดตั้งในเขตชุมชนนุมนซึ่งเป็นที่ตั้งศาลาว่าการจังหวัด และถ้าท้องถิ่นใดมีราษฎรตั้งแต่ 3,000 คนขึ้นไป และมีความหนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 1,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร ก็สามารถตั้งขึ้นเป็นเทศบาลเมืองได้เช่นกัน ทั้งนี้ เทศบาลเมืองตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาที่จะได้กำหนด

เทศบาลเมืองมีองค์การ 2 ส่วนคือ สภาเมืองและคณะมนตรีเมือง ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยสภาตำบลและคณะมนตรีตำบลมาใช้โดยอนุโลม

เทศบาลเมืองมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล แต่มีหน้าที่ที่เพิ่มเติม ได้แก่

1. จัดให้มีและบำรุงตลาด คอกสัตว์ โรงฆ่าสัตว์ ที่อาบน้ำและชักฟอก ทำเทียบเรือ ท่าข้าม สุสาน และฌาปนกิจสถานของเทศบาล
2. จัดให้มีและบำรุงการประปา เพื่อจำหน่ายน้ำสะอาดให้แก่ราษฎร
3. จัดให้มีและบำรุงสถานที่การพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้และปัจจัยสำคัญสำหรับสาธารณูปการประเภทอื่นๆ
4. จัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายกระแสไฟให้แก่ราษฎรในตำบลหรือให้แสงสว่างโดยวิธีอื่นตามที่ชุมชนนุมน
5. จัดให้มีและบำรุงกองดับเพลิง

นอกจากนี้เทศบาลเมืองยังสามารถจัดการอื่นๆ ดังที่เทศบาลตำบลอาจจะจัดขึ้นตามความสามารถได้

ในส่วนขององค์กรคลังและเทศบัญญัติ อนุโลมตามบทบัญญัติของเทศบาลตำบล

3. เทศบาลนคร

การตั้งเทศบาลนคร สามารถตั้งขึ้นในท้องถิ่นที่มีราษฎรตั้งแต่ 30,000 คนขึ้นไป และมีความหนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 1,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร ทั้งนี้ เทศบาลนครตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติที่จะได้กำหนด

องค์การและอำนาจหน้าที่ขององค์การเทศบาลนครมีลักษณะเช่นเดียวกับเทศบาลเมือง และมีการใช้บทบัญญัติของเทศบาลเมืองโดยอนุโลม

เทศบาลนครมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง แต่มีหน้าที่ที่เพิ่มเติม ได้แก่

1. จัดให้มีและบำรุงสุขศาลาและโรงพยาบาล
2. จัดให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและทารก
3. จัดให้มีและบำรุงการสงเคราะห์คนอนาถา
4. จัดให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ

5. จัดให้มีและบำรุงสถานที่สาธารณะสำหรับการกีฬาและพลศึกษา นอกจากนี้เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง เทศบาลนครยังสามารถจัดการอื่นๆ ดังที่เทศบาลตำบล อาจจะจัดขึ้นตามความสามารถได้

ในส่วนของการคลังและเทศบัญญัติ อนุโลมตามบทบัญญัติของเทศบาลเมือง นอกจากที่กล่าวมาแล้ว พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 (ตรงกับ พ.ศ. 2477 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ยังมีบทบัญญัติว่าด้วยสภาจังหวัด ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปรึกษาหารือในกิจการที่เกี่ยวข้องแก่กรมการจังหวัดและเทศบาล และสหเทศบาล ซึ่งว่าด้วยการตั้งองค์การพิเศษขึ้น สำหรับกิจการซึ่งเทศบาลหนึ่งๆ ไม่สามารถจัดการได้โดยลำพัง

ในส่วนท้ายพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 (ตรงกับ พ.ศ. 2477 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ได้มีการบัญญัติบทเฉพาะกาลให้รัฐบาลแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติ และมีพื้นความรู้ให้เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นในท้องถิ่นที่ได้มีสภาพเป็นเทศบาลแล้ว ทั้งนี้เจตนารมณ์ของบทบัญญัติในส่วนนี้มุ่งที่จะให้บุคคลที่รัฐบาลแต่งตั้งดำเนินการเป็นแบบอย่างให้แก่ประชาชนซึ่งยังไม่คุ้นเคยกับการปกครองรูปแบบนี้ หลังจากนั้นภายในเวลา 1 ปี หลังจากที่สภาท้องถิ่นได้มีการประชุมกันเป็นครั้งแรก สมาชิกสภาท้องถิ่นจึงจะประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทคือ สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลส่วนหนึ่ง กับสมาชิกที่รัฐบาลแต่งตั้งอีกส่วนหนึ่งซึ่งต้องไม่เกินกว่าสมาชิกที่มาจากกรเลือกตั้ง คือเมื่อท้องถิ่นใดที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีการศึกษาระดับประถมสามัญเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิทั้งหมดแล้ว จึงให้ท้องถิ่นนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งเพียงกลุ่มเดียว¹²¹

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 (ตรงกับ พ.ศ. 2477 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) แล้ว การสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมจึงมีลักษณะแตกต่าง ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 (ตรงกับ พ.ศ. 2477 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) มีผลให้ต้องยกฐานะขึ้นเป็น "เทศบาล" แต่เนื่องจากการดำเนินการของรัฐบาลยังเป็นสิ่งใหม่ไม่สามารถจัดให้ท้องถิ่นทั้งหมดเป็นเทศบาลได้ในทันที ด้วยเหตุนี้ จึงไม่สามารถยุบเลิกสุขาภิบาลได้ในทันทีเช่นเดียวกัน และจำเป็นต้องใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ทั้งนี้ คือเมื่อได้จัดเป็นเทศบาล

¹²¹เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), "พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476," ประชุมกฎหมายอาปะจกเล่ม 46: กฎหมาย พ.ศ. 2476 (ม.ป.ท., 2477), หน้า 833.

ขึ้นแล้ว จึงให้เลิกใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เฉพาะท้องดินนั้น¹²² แม้ว่าจะไม่สามารถ ยกฐานะสุขาภิบาลทั้งหมดขึ้นเป็นเทศบาลได้ในทันที แต่ก็มีความพยายามให้สุขาภิบาลค่อยๆ ยกฐานะเป็นเทศบาลในที่สุด ดังจะเห็นได้จากสุนทรพจน์ของหลวงประดิษฐมนูธรรม รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียง เมื่อคืนวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2478 ความว่า

“ระเบียบการปกครองแบบเทศบาลจะเริ่มขึ้น โดยเปิดสภาจังหวัด ความจังหวัดต่างๆ ในเร็ววันนี้ และการสุขาภิบาลที่มีอยู่แล้วแค่เดิม 34 แห่ง ก็จะมีสภาใหม่เป็นเทศบาล ส่วนสุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่ ซึ่งมีพลเมืองหนาแน่นจะได้ยกฐานะขึ้นเป็นนคร ประจวบคีรีขันธ์เทศบาลนครที่จะจัดให้มีขึ้นในจังหวัดพระนครแห่งหนึ่งในจังหวัดธนบุรีอีกแห่งหนึ่ง นอกจากนี้ ได้มีงบประมาณสำหรับจัดเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลอีกหลายแห่ง ซึ่งจะจัดให้มีคามเมืองและตำบล ที่สำคัญราษฎรก็จะได้มีส่วนมีเสียงในการจัดการปกครองท้องถิ่นของคนยิ่งขึ้น”¹²³

จากสุนทรพจน์ข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในปี พ.ศ. 2478 สุขาภิบาลเกือบทั้งหมดได้ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล ตามหลักว่า “ถ้าท้องดินใดได้จัดสุขาภิบาลอยู่แล้ว ก็เป็นโอกาสอันควรที่ท้องดินนั้นจะจัดเป็นเทศบาลขึ้นได้ก่อนท้องที่อื่นๆ”¹²⁴ ทั้งนี้ เหลือเพียงสุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่ที่กำลังจะยกฐานะเป็นเทศบาลนคร จึงกล่าวได้ว่า สุขาภิบาลทุกแห่งได้ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล¹²⁵ ซึ่งเป็นการสิ้นสุดลงของ “สุขาภิบาล” ที่ตั้งภายใต้ระบอบราชาธิปไตย

¹²² พระยาสุนทรพิพิธ, “ปรากฏเรื่องเทศบาลบรรยาย ของพระยาสุนทรพิพิธ ข้าหลวงประจำจังหวัดพระนคร และธนบุรี,” ใน ปตฺถาณาโฆษณา ภาคที่ 6, พิมพ์แจกในงานพระถุณิพระราชทาน จัดทำโดย คณะกรรมการจังหวัดสมุทร พ.ศ. 2477, หน้า 47, อ้างถึงใน สุวิสถิติ โจน์พันธ์ุ, “เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500,” หน้า 71.

¹²³ กระทรวงมหาดไทย, คำแถลงนโยบายของรัฐบาลเฉพาะที่เกี่ยวด้วยหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย และสุนทรพจน์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย, พิมพ์แจกในงานพระถุณิพระราชทานกระทรวงมหาดไทย ณ วัดปทุมวนาราม พุทธศักราช 2479 (พระนคร: โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, 2479), หน้า 5.

¹²⁴ พระยาสุนทรพิพิธ, “เทศบาลประเทศสยาม,” ใน สภาเทศบาล, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สมาคมมิตรภาพญี่ปุ่น-ไทย, 2547), หน้า 204.

¹²⁵ ราชกิจจานุเบกษา 52 (พ.ศ. 2478): 1803, อ้างถึงใน ประภัสสร อินทิแสน, “บทบาทของสุขาภิบาลที่มีต่อการปกครองตนเองในท้องถิ่นระหว่างปี พ.ศ. 2441-2476,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2523), หน้า 103.

4.3 สุขาภิบาลกับการปกครองท้องถิ่น

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) จึงมีการสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในสยาม อย่างไรก็ตาม สุขาภิบาลที่จัดขึ้นนี้ยังไม่ใช่ Municipality ตามที่เคยมีความคิดกันมาก่อนหน้านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชกำหนดดังกล่าวจัดขึ้นในสถานการณ์พิเศษ กล่าวคือ เป็นการตั้งเพื่อให้ต่อเนื่องกับการป้องกันกาฬโรค เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้จึงให้ความสำคัญกับปัญหา โรคระบาดเป็นสำคัญ ขณะที่ Municipality จะให้ความสำคัญในการสร้างความเจริญให้แก่เมืองโดยรวม แต่อย่างไรก็ดี ปฏิเสธไม่ได้ว่า สุขาภิบาลกรุงเทพฯ มีความเชื่อมโยงกับ Municipality เพราะสุขาภิบาลเกิดขึ้นในช่วงบริบทเดียวกับ Municipality อีกทั้ง ยังมีการจำลองโครงสร้างพนักงาน ที่ให้มีช่างและนายแพทย์ แบ่งแยกงานเป็นสองส่วนซึ่งเป็น โครงสร้าง Municipality ตามที่จัดกันในอาณานิคม แต่มีการปรับแก้ให้เป็นราชการ โดยให้เข้าอยู่ในกระทรวงนครบาล มีเงินเดือน นิ่งบประมาณจากรัฐบาล ดังนั้น สุขาภิบาลกรุงเทพฯ จึงเป็นหน่วยงานราชการ โดยสมบูรณ์ ทั้งนี้ สืบเนื่องจากพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงเห็นว่า คนไทยยังไม่พร้อมที่จะมี Municipality เพราะยังไม่เข้าใจถึง “คอมมอนอินเตอร์เรส”¹²⁶ Municipality จึงยังไม่ได้จัดตั้งขึ้น แต่ด้วยมองเห็นความจำเป็นและความสำคัญ รัฐบาลจึงรับหน้าที่ดังกล่าวมาอยู่ในความรับผิดชอบ

ต่อมาเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินกลับจากยุโรป ในปี ร.ศ. 117 (ตรงกับ พ.ศ. 2441 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) เจ้าพระยาอภัยราชาได้ทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นเรื่อง Municipality อีกครั้ง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบในส่วนของหน้าที่ Municipality แต่ในส่วนของการเลือกผู้แทนนั้น ทรงยืนยันว่า คนไทยยังไม่มีความพร้อม ข้อเสนอดังกล่าวจึงเป็นระงับไป นำสังเกตว่า ในช่วงเวลาเดียวกันนั้น ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงในส่วนหน้าที่สุขาภิบาล โดยมีการขยายงานในส่วนโยธาไปอีกมาก ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นด้วยสถานการณ์โรคระบาดได้คลี่คลายลง ประกอบกับอีกหนึ่งส่วนที่มีความสำคัญคือ การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชดำริว่า หน้าที่ของ Municipality เป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องจัดให้มีขึ้น สุขาภิบาลจึงมีหน้าที่รับผิดชอบเพิ่มขึ้นด้วยเหตุผลดังกล่าว

การดำเนินการของสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ในระยะต่อมาปรากฏว่า ดำเนินการได้ดีเป็นที่พอพระราชหฤทัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพราะผลการดำเนินงานทำให้ลักษณะทางกายภาพของกรุงเทพฯ เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว เป็นเมืองที่มี “ความเจริญ” ตามคติการปกครองใหม่

¹²⁶ ประสงค์ สุขุม, จาถนมหาธิงสุขุมวิท เหตุการณ์ใน 4 รัชกาล, หน้า 236.

การที่สุขาภิบาลกรุงเทพฯ ดำเนินงานไปได้ด้วยดีนี้ น่าจะเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้การเสนอโครงการจัด Municipality ในกรุงเทพฯ เจริญหายไป ทั้งนี้ น่าสังเกตว่า การเรียกร้อง Municipality ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะเป็นการเรียกร้องประ โยชน์ที่ได้จากหน้าที่ Municipality ไม่ใช่การเรียกร้องสิทธิทางการเมือง

เมื่อกระทรวงมหาดไทยจัดการปกครองท้องถิ่นตามหัวเมืองเป็นระบบระเบียบดีขึ้นแล้ว จึงมีคำริที่จะจัดการสุขาภิบาลขึ้นในหัวเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับคติทางการเมืองปกครองสมัยใหม่ที่ต้องการจัดการ “บำรุงความสุข” ของประชาชน¹²⁷ แต่ด้วยเงื่อนไขที่พื้นที่หัวเมืองมีความกว้างใหญ่จึงไม่สามารถจัดการอย่างเช่นในกรุงเทพฯ ได้ เพราะต้องใช้บุคลากรจำนวนมากและงบประมาณมีอยู่จำกัด ด้วยเหตุนี้ กระทรวงมหาดไทยโดยพระดำริของพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีในขณะนั้น จึงเห็นสมควรนำแบบ Municipality อย่างที่ใช้กันอาณานิคม มาปรับใช้จัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง โดยอาศัยโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่วางแบบแผนเป็นระบบไว้ดีแล้ว มาเป็นส่วนดำเนินการ การสุขาภิบาลหัวเมืองจึงมีข้าราชการเป็นฝ่ายนำ

ในปี ร.ศ. 124 (ตรงกับ พ.ศ. 2449 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งสุขาภิบาลตำบลตลาดท่าเตียนขึ้น ความสำเร็จในครั้งนั้น พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพมีพระดำริว่า “เปนตัวอย่าง มุนินสีเปอลที่มีขึ้นเป็นครั้งแรก”¹²⁸ ในขณะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็มีพระราชดำรินำหนองเดียวกันว่า

“การมุนินสีเปอลซึ่งฝรั่งจัดได้เปนนหนองเดียวกันทั่ว ไปทุกประเทศ เพราะทางที่ถูกแลที่เปนนประ โยชน์อยู่ในทางเดียวกันนั้น จึงจัดการเปนนหลักถาน มันคงมานับด้วย 100 ปี ถึงว่าเราจะคิดวางแบบ ไปอย่างไรดำเนินไปในทางที่ดี ลงปลาย ก็ลงแบบอย่างฝรั่งนั่นเอง”¹²⁹

จะเห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ต่างทรงเห็นตรงกันว่า เมื่อได้ตั้งการสุขาภิบาลหัวเมืองขึ้นแล้ว สยามจึงกำลังเดินอยู่ในทางแห่งการ Municipality ซึ่งก็สอดคล้องกับพระราชดำริก่อนหน้านี้ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า

¹²⁷ สมเด็จพระฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2537), หน้า 19.

¹²⁸ สชช. ร.5 ม. 12.2/6 เรื่อง พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ลงวันที่ 8 เมษายน ร.ศ. 128.

¹²⁹ เรื่องเดียวกัน.

เจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า การที่สยามจะมี Municipality นั้นจำเป็นที่ประชาชนต้องรับรู้เข้าใจและมองเห็นประโยชน์ของการ Municipality จึงจะนำมาสู่การเรียกร้องต้องการให้มี Municipality ขึ้น

ต่อมา เพื่อให้การดำเนินการสุขาภิบาลหัวเมือง ดำเนินไปอย่างเป็นระบบ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้ “พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 [ตรงกับ พ.ศ. 2451 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน]” ส่งผลให้เริ่มมีการตั้งสุขาภิบาลกระจายออกไปตามหัวเมืองต่างๆ ซึ่งในขั้นแรกนี้ การตั้งสุขาภิบาลห้องที่ต่างๆ ทั้งหมดล้วนมาจากการชี้มาโดยข้าราชการระดับสูงในห้องที่¹⁰ พระราชบัญญัติฉบับนี้บังคับได้เพียงไม่นานก็มีการเปลี่ยนรัชกาล

รัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว สยามสมัยใหม่ได้ดำเนินมาแล้วระยะเวลาหนึ่ง สถาปนาเมืองและสังคมเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การปกครองหลายอย่างที่ริเริ่มมาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังคงดำเนินมาเป็นแบบแผน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าบริบทส่วนใหญ่จะชี้ไปในทางที่ดี แต่เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์ก็ต้องทรงประสบปัญหาในการบริหาร และปัญหาทางการเมืองหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อทิศทางการเมืองบ่งชี้ถึงอันตรายที่จะมาจากการเรียกร้องต้องการสิทธิทางการเมือง

ดังนั้น เจื้อน ไซดิงกล่าวไว้ผลให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงเห็นความสำคัญของ Municipality ว่า

“...เปนของที่ควรค่าวิธ, เพราะสมัยนี้การศึกษาและสมาคมในกรุงสยามเจริญขึ้นมาก, และเมื่อเปนเช่นนั้นก็เป็นธรรมดาอยู่เองที่จะต้องเกิดมีคนบางจำพวกที่มีความปรารถนาที่จะได้มีเสียงในการปกครองบ้าง. ความปรารถนาเช่นนั้นเหมือนเงาคามด้วงแห่งอารยะธรรม. ในเวลานี้จะกศความปรารถนานี้ไว้ก็ยังไม่อยู่, โดยใช้ความระมัดระวังอย่างเข้มแข็ง, แต่ที่จะทำอนันดรธานเหลือระงับไปทีเดียวนั้นอย่างไรๆ ก็พันวิสัยเปนแน่นอน. ในทางรัฐประศาสน์, ผู้เปนนักการเมืองดีจำเป็นจะต้องเป็นผู้เล็งเห็นการไกล, และต้องหาอุปพอที่จะคิดดำเนินการซึ่งรู้แน่แล้วว่าจะมาถึงเสียก่อนที่การอันนั้นจะมาบังคับให้ทำ. ถ้ารอ

¹⁰ ตัวอย่าง โปรดดู “รายงานพระยาจำแสนบดี ว่าด้วยเรื่องจัดการทำนุบำรุงเมืองนครราชสีมา,” เทศาภิบาล เล่ม 5 ร.ศ. 127 (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 104-108.

ไว้จนเหตุการณ์มาบังคับแล้วจึงคิดทำ บางทีครองยังไม่คดก็อาจจะซ้ำเกินไป
เสียแล้ว."¹³¹

ด้วยแง่มุมที่หยิบยกขึ้นมาจะเห็นได้ว่า พระราชดำริเกี่ยวกับ Municipality มีแง่มุมแตกต่าง
ไปจากรัชกาลก่อน ในขณะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมอง Municipality ใน
แง่มุมที่จะช่วยเสริมคติในการสร้างความเจริญให้กับบ้านเมือง ความจำเป็นต้องมี Municipality คือ
ความจำเป็นในการสร้างบ้านเมืองให้เจริญขึ้น แต่เมื่อ Municipality ยังไม่เหมาะสมกับสยามใน
ขณะนั้น สุขาภิบาลที่ดั่งขึ้นจึงสวมคติในการสร้างความเจริญให้กับบ้านเมือง โดยพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้ความสำคัญกับ “หน้าที่ของสุขาภิบาล” ในขณะที่พระบาทสมเด็จพระ
มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมองในมุมที่ต่างออกไป โดยทรงมองว่าการมี Municipality จะช่วยลด
แรงกดดันทางการเมืองได้ พระราชดำริดังกล่าวจะเห็นได้อย่างชัดเจนในเอกสาร
“บรรทึกความเห็น” ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชกระแสต่อข้อเสนอของ
เจ้าพระยามหาเสนาฯ ซึ่งได้เสนอมานใน “ข้อพิจารณาเบื้องต้นแห่งการมีวินิจิเปิลิตี้” โดยทรงแทรก
พระราชดำริเกี่ยวกับการเมืองสยามในช่วงเวลาดังกล่าว¹³² ซึ่งมีประเด็นสำคัญคือ การตั้ง
Municipality จะช่วยลดแรงกดดันที่สังคมต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง และลดการ โจมตีรัฐบาล
ในเรื่องเกี่ยวกับกรุงเทพฯ

พระราชดำรินี้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญและ
ความสัมพันธ์ระหว่าง Municipality กับประเด็นทางการเมือง หรือกล่าวได้ว่า ประเด็นทางการเมือง
กลายเป็นเงื่อนไขที่เด่นชัดในความพยายามตั้ง Municipality ในแง่นี้ สุขาภิบาลที่ดั่งขึ้นด้วยเงื่อนไข
และเป้าหมายที่แตกต่างออกไป จึงไม่ใช่ “คำตอบ” ของ “ปัญหา” ในช่วงเวลาดังกล่าว

ด้วยเหตุนี้ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีพระราชดำริวาง โครงการตั้ง
Municipality กรุงเทพฯ ขึ้น เพื่อประ โยชน์ต่อกรุงเทพฯ และเพื่อประ โยชน์ต่อรัฐบาลของพระองค์

พระราชดำริดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสุขาภิบาลกรุงเทพฯ โดยตรง เนื่องจาก Municipality
ที่จะดั่งขึ้นนี้จะเป็นการดั่งขึ้นแทนที่การสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ประกอบกับพระราชดำรินี้ในการ
เปลี่ยนแปลงกระทรวงทบวงกรม สุขาภิบาลกรุงเทพฯ จึงถูกแยกออกเป็นด้านอนามัยและช่าง โยธา
ส่วนหนึ่ง โยภย้ายไปสังกัดกรมสาธารณสุข ส่วนหนึ่งอยู่กับกระทรวงนครบาลเช่นเดิม และหลังจาก
นั้นยังมีการ โยภย้ายอีกหลายครั้ง ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้บทบาทของสุขาภิบาลกรุงเทพฯ

¹³¹สงข ร.6 น.7.1/23 เรื่อง จัดการสุขาภิบาลให้เป็นมิวนิจิเปิลิตี้ (12 มกราคม 2460 – 14 สิงหาคม 2465).

¹³²ข้อความในส่วนที่กล่าวถึงนี้ ได้อ้างแล้วใน “แนวความคิดในการจัดตั้ง Municipal ในสมัย
พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว”

ไม่มีความชัดเจน เจตนาารมณ์ของสุขาภิบาลที่มีมาแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มุ่งเน้นทำงานในระดับเมือง เพื่อสร้างทั้งคนและเมืองให้เจริญไปพร้อมๆ กันนั้น ไม่สามารถปฏิบัติได้อีกต่อไป เพราะงานอนามัยของสุขาภิบาลที่โยกย้ายไปอยู่กับกรมสาธารณสุขนั้น ดำเนินการ โดยแผนนโยบายของกรม ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องบริการงานสาธารณสุขอย่างทั่วถึงในระดับประเทศ

นอกจากนี้ การตั้ง Municipality ขึ้นทันที ก็ยังเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงเห็นว่า Municipality ควรจะเกิดขึ้นจากความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ขณะเดียวกันก็เท่ากับว่า บทบาทของสุขาภิบาลในการเตรียมคนให้พร้อมเพื่อพัฒนาให้เกิด Municipality ขึ้นก็เป็นอันถูกชะทิ้งไป

ในท้ายที่สุด แม้โครงการตั้ง Municipality กรุงเทพฯ จะถูกระงับไป แต่สถานะของสุขาภิบาลที่ตกต่ำลงจากการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานราชการ และการที่ไม่ได้รับการสนับสนุนดังเช่นในอดีต ส่งผลให้บทบาทของสุขาภิบาลค่อยๆ ลดความสำคัญลง

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์เป็นกษัตริย์ลำดับถัดมา ปัญหาหลายๆ ด้านที่สะสมมาตั้งแต่รัชกาลก่อน ทำให้รัฐบาลของพระองค์ทำงานได้อย่างยากลำบาก ประกอบกับเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ สถานการณ์ของรัฐบาลจึงยิ่งย่ำแย่ ผลที่ตามคือ แรงกดดันทางการเมืองที่เพิ่มมากขึ้น โดยมุ่งเป้าหมายไปที่สถาบันพระมหากษัตริย์

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพยายามเร่งแก้ไขปัญหาดังๆ ทั้งนี้ ย้อนไปตั้งแต่ช่วงต้นรัชกาลก็ทรงเห็นความจำเป็นที่จะต้องจัดการให้มี Municipality ขึ้นให้ได้ เพราะทรงเห็นว่าในเวลานั้นความต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีมากขึ้นเรื่อยๆ และเพื่อป้องกันไม่ให้สถานการณ์เปลี่ยนไปสู่ความรุนแรง ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีพระราชดำริเช่นเดียวกับพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า Municipality จะช่วยผ่อนข้อเรียกร้องของมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบการปกครองอื่นๆ ที่มีอยู่ในขณะนั้นได้ นอกจากนี้ยังทรงเห็นว่า Municipality จะช่วยฝึกคนให้พร้อม หากต้องการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระดับที่ใหญ่กว่า

ภายใต้กระบวนการในการจัดตั้ง Municipality ขึ้นในสยาม เริ่มมีการตั้งคำถามถึงสถานะของสุขาภิบาลว่าคืออะไร ดังเช่นในรายงาน "Municipalities in Siam" ของเซอร์ เอควาร์ด คูก¹³³ แม้แต่สมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพซึ่งเคยมีพระดำริเห็นว่า สุขาภิบาลตำบลลาดท่าเจดอม เป็น Municipality แห่งแรกของสยาม แต่เมื่อทรงได้รับรายงานของเซอร์ เอควาร์ด คูก สมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพได้มีพระดำริว่า การสุขาภิบาล

¹³³ สจข. ร 7 ม 7.5/1 เรื่อง บันทึกเรื่อง Municipalities in Siam ของเซอร์ เอควาร์ด คูก วันที่ 16 สิงหาคม 2470.

“ความคิดเดิมก็จะค่อยจัดขึ้น แคน้อยแห่งก่อนเหมือนอย่าง
ความเห็นของเซอร์เอควาร์ดุก ครั้นต่อมาเมื่อข้าพเจ้าออกจากตำแหน่ง
เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยแล้ว กระทรวงมหาดไทยรับตั้งสุขาภิบาลขึ้น
แพร่หลายแลพวกเทศาฯ ก็ไม่มีใครเข้าใจว่าจะดำเนินการอย่างไร มาถึงขั้นหลังนี้
ทั้งหลักสำคัญที่ชี้แจงให้ราษฎรในท้องที่เข้าใจลักษณะการเสียก่อน จึงกลาย
เป็นอย่าง (การบังคับ)¹³⁴ เช่นปรากฏอยู่ทุกวันนี้”¹³⁵

ทั้งนี้ เดิมทีสมเด็จพระมหาพรตราชานุภาพทรงเห็นว่า การสุขาภิบาลหัวเมืองเป็นการสร้างให้
คนในท้องที่เห็นความสำคัญของการดูแลสุขภาพชุมชน ดังนั้น เมื่อคนเข้าใจในจุดนี้แล้ว Municipal ก็
จะเกิดขึ้น แต่จากพระดำริข้างต้น จะเห็นได้ว่าสุขาภิบาลที่เป็นอยู่ในขณะนั้น ได้เดินออกนอกทาง
Municipality แต่เดิม หรือหากย้อนไปในอดีตก็เคยมีการตั้งข้อสงสัยมาแล้วว่า สยามยังไม่เคยมี
Municipality ดังเช่นที่ปรากฏในหนังสือความเห็นของนายอิริก ลอชัน¹³⁶

ด้วยข้อสรุปดังกล่าว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงสุขาภิบาลให้เป็น Municipality
แต่ควรที่จะตั้ง Municipality ขึ้นแทนการสุขาภิบาล

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งกรมการตรวจการ
ประชาภิบาลขึ้นเพื่อตั้งโครงการ Municipality ในกรุงเทพฯ ซึ่งต่อมามีพระราชดำริเห็นควรให้ขยาย
Municipality ให้ใช้ครอบคลุมทั้งประเทศ ทั้งนี้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนชื่อเรียก
จาก “ประชาภิบาล” เป็น “เทศบาล” ในเวลาต่อมา

ในปี พ.ศ. 2473 การร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเสร็จสิ้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้า
เจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วย จึงได้ส่งเข้าสู่ที่ประชุมเสนาบดีสภาต่อไป

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเทศบาลคือ ให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหาร
หรือเรียกว่า “เทศมนตรี” สภาเทศบาลมีอำนาจบริหารและนิติบัญญัติ เทศบาลจึงมีความแตกต่าง
จากสุขาภิบาลหัวเมือง กล่าวคือ ได้เลือกคณะกรรมการ โดยตรง (ขณะที่กำนันผู้ใหญ่บ้านเลือกขึ้น
ตามลักษณะปกครองท้องที่) ประการหนึ่ง และมีอำนาจนิติบัญญัติคือสามารถออกกฎหมายได้อีก
ประการหนึ่ง

¹³⁴ คำในวงเล็บ ปรากฏในฉบับร่างเท่านั้น

¹³⁵ สจข. สบ.2.47/86 เรื่อง สมเด็จพระมหาพรตราชานุภาพประทานเจ้าพระยามหิธร ลงวันที่
14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2470.

¹³⁶ สจข. ร.6 น.7.1/23 เรื่อง อิริก ลอชันถึงเจ้าพระยามหิธร วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2464.

อย่างไรก็ตาม เมื่อร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเข้าสู่ที่ประชุมเสนาบดีสภา ปรากฏว่าเกิดความเห็นขัดแย้งกันมาก โดยเฉพาะเรื่องคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาคนต่างด้าว (โดยเฉพาะคนจีน) ดังเช่นที่เคยเป็นมาทุกครั้งที่มีการเสนอความคิดเรื่อง Municipality ดังนั้น เนื่องจากไม่สามารถหาข้อยุติได้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงพระราชทานร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้กรมร่างกฎหมายนำไปเปรียบเทียบกับกฎหมายเทศบาลของฝรั่งเศสและญี่ปุ่น และคัดค้านอยู่ที่กรมร่างกฎหมายจนมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะราษฎรซึ่งได้ขึ้นมามีอำนาจทางการเมือง ได้มีแนวนโยบายที่จะตั้ง “เทศบาล” หรือ Municipality ขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองตามหลักการในการทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และยังมีผลในการสนับสนุนการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ ซึ่งนำมาสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 (ตรงกับ พ.ศ. 2477 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ในที่สุด อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคำริในการตั้งเทศบาลเป็นสิ่งที่ได้เคยกระทำมาแล้วในระบอบการปกครองเดิม ถึงขั้นที่มีการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2473 ขึ้นไว้ ประกอบกับในระบอบการปกครองเดิม สุขาภิบาลมีหน้าที่บางประการใกล้เคียงกับเทศบาล อีกทั้งสุขาภิบาลยังเป็นสิ่งที่คัดค้านมาถึงระบอบการปกครองใหม่ ดังนั้น ความสับสนจึงอาจเกิดขึ้นได้ ดังเช่น อ๋อ บุญไทย ที่เห็นว่า “เทศบาล” นั้น ได้เคยทำมาแล้ว คือ การเก็บเงินศึกษาพลีและกัสาธารณสุข¹⁷ โดย “เทศบาลที่ได้ทำมาแล้ว” นี้ น่าจะหมายถึงสุขาภิบาล ซึ่งมีหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวเช่นกัน หรือในการบรรยายเรื่อง “การสาธารณสุข” พระยาบริรักษ์เวชการ ได้กล่าวว่า “การปกครองสุขาภิบาลตามหัวเมืองดังกล่าวมานี้ นับว่าเป็นขั้นหนึ่งของการจัดเทศบาลที่ได้ประกาศมาแล้ว และซึ่งจะจัดทำกันต่อไปนี้ หากยังไม่สมบูรณ์ตามแบบเทศบาลเท่านั้น”¹⁸ ทั้งนี้ จากข้อความที่ยกมาจะเห็นได้ว่า ความเข้าใจเกี่ยวกับ “สุขาภิบาล” และ “เทศบาล” ยังคงไม่มีความชัดเจน

ด้วยเหตุนี้ จึงมีความพยายามในการสร้างความเข้าใจ โดยกลุ่มอำนาจใหม่ได้พยายามแยกแยะ “สุขาภิบาล” “เทศบาล” “การปกครองท้องถิ่น” และ “การปกครองท้องถิ่น” ตัวอย่างเช่น หลวงประพันธ์ไพรัชพาทย์ ซึ่งเห็นว่า สุขาภิบาล “มีวัตถุประสงค์ไปในทางบำรุงท้องถิ่นหาใช่การปกครองท้องถิ่นไม่... การสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมืองนั้น แม้จะมีกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้ควบคุมก็จริง แต่ว่าราษฎรไม่มีสิทธิโดยตรงในการเลือกผู้แทนของคนให้

¹⁷ อ. บุญไทย, หนังสือกฤดาการบนที่ราบสูง: อ่านได้รตทางการเมืองคืน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สมาคมมิตรภาพญี่ปุ่น-ไทย, 2543), หน้า 81.

¹⁸ พระยาบริรักษ์เวชการ, “การสาธารณสุข,” ใน การสาธารณสุขและสาธารณสุขการ กำบรธาในกาธธรมที่ปรึกษาเทศบาล พุทธศักราช 2477 (พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2477), หน้า 11-12.

มีส่วนมีเสียงในการปกครอง”¹³⁹ ขณะที่พระยาสุนทรพิพิธได้กำหนดความรู้เกี่ยวกับ “สุขาภิบาล” และ “เทศบาล” ไว้โดยละเอียด โดยได้จำแนกความแตกต่างกันดังนี้

1. พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล แม้จะมีคณะกรรมการเป็น ผู้บริหารงานแต่คณะกรรมการนี้ก็เป็นฝ่ายที่รัฐบาลเลือกตั้งขึ้นทั้งสิ้น ส่วนสำหรับเทศบาลนั้น แม้ผู้บริหารงานคือพวกเทศมนตรี จะเป็น ฝ่ายรัฐบาลตั้งแต่งตั้งขึ้นก็ดี แต่ก็มีสมาชิกสภาซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง ขึ้นมาเป็นผู้กำกับ¹⁴⁰
2. บทบัญญัติในเรื่องวัตถุประสงค์ของสุขาภิบาลมีน้อยกว่าเทศบาลมาก
3. สุขาภิบาลได้ทุนที่รัฐบาลแบ่งให้เฉพาะแต่ค่าภาษี โรงเรือนเท่านั้น แต่ หนทางหารายได้อื่นๆ ก็มีแค่มาก แต่เทศบาลมีทางได้ทุนจากที่ รัฐบาลแบ่งให้มากกว่า และทางหารายได้ก็มีมากกว่า
4. สุขาภิบาลไม่มีอำนาจออกกฎหมาย แต่เทศบาลมีอำนาจออกกฎหมาย กือ เทศบัญญัติที่จะบังคับใช้ในเขตค้ของค่นๆ
5. ข้อที่ต่างกันสำคัญที่สุดก็คือ สุขาภิบาลเป็นกิจการที่รัฐบาลจัดทำเพื่อ ราษฎร แต่เทศบาลเป็นกิจการที่ราษฎรจัดทำเพื่อราษฎรเอง¹⁴¹

นอกจากนี้ พระยาสุนทรพิพิธยังได้จำแนกความแตกต่างระหว่างลักษณะปกครองท้องถิ่นกับ ลักษณะเทศบาล โดยสรุปว่า

1. การปกครองตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น เป็นการ จัดทำโดยรัฐบาล อำนาจหน้าที่ และพนักงานทั้งหลายจึงเป็นของ

¹³⁹หลวงประพันธ์ไพรัชชากนั, ระบอบการเทศบาลในประเทศฝรั่งเศสแลอังกฤษ กับคำอธิบาย พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์นิติศาสตร์, 2478), หน้า 88, อ้างถึงใน สุวัศดี โภชนพันธ์, “เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500,” หน้า 53.

¹⁴⁰สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล จะถูกยกเลิกตามบทเฉพาะกาล

ไปรศุ เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476,” ประชุมกฎหมาย ประจําเล่ม 46: กฎหมาย พ.ศ. 2476 (ม.ป.ท., 2477), หน้า 815-830.

¹⁴¹พระยาสุนทรพิพิธ, “เทศบาลประเทศไทย,” ใน สภากเทศบาล, หน้า 206-207.

ราชการทั้งสิ้น แต่การปกครองคามพระราชบัญญัติเทศบาลเป็นกิจการ
ของราษฎรกระทำเพื่อราษฎรเอง

2. ลักษณะปกครองท้องถิ่นที่มีหลักมุ่งไปทางคุ้มครองป้องกันเพื่อรักษา
ความสงบเรียบร้อยแห่งท้องที่และประชกรมากกว่า ส่วนลักษณะ
เทศบาลมีหลักมุ่งไปในทางฟื้นฟูบำรุงท้องถิ่นให้มีความสะดวกเจริญ
และให้ราษฎรมีความสุขสมบูรณ์มากกว่า
3. องค์การคมาลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ไม่เป็นสภา อำนาจจึงเป็นของ
ฝ่ายบริหาร แต่ส่วนเดียวแต่องค์การของเทศบาลเป็นสภาการใช้
อำนาจจึงเป็นไปคมาระบอบรัฐธรรมนูญ คือ เป็นของประชาชนใน
เทศบาลนั้นๆ"¹⁴²

หากสรุปแนวคิดของพระยาสุนทรทิตระจะพบว่า เทศบาลไม่ใช่สุขาภิบาล และ ไม่ใช่การ
ปกครองท้องถิ่น และสามารถตีความได้ว่า สุขาภิบาลเป็นการปกครองท้องถิ่น ส่วนเทศบาลเป็นการ
ปกครองท้องถิ่น

ข้อที่น่าพิจารณาคือ การปกครองท้องถิ่นเพิ่งจะเริ่มตั้งขึ้นคมาพระราชบัญญัติ
ว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ทั้งนี้ คำว่า "การปกครองท้องถิ่น"
ได้ถูกสถาปนา¹⁴³และกำหนดคนิยามผูกพันกับบริบทของช่วงเวลา กล่าวคือ เมื่อกล่าวถึง "การ
ปกครองท้องถิ่น" ย่อมจะแฝงคดิประชาธิปไตยและระบอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อกลุ่มอำนาจใหม่
กล่าวถึง "การปกครองท้องถิ่น" และ "เทศบาล" จะมีการเชื่อมโยงบริบททางการปกครองเข้ามาด้วย
ตัวอย่างเช่น ในคำนำของหนังสือ สากลเทศบาล เลียม จันทรรัตน์ ได้ชี้คั้นว่า "โดยสมัยที่สยาม
ประเทศมีภาวะเป็นไปในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งอาศัยรัฐธรรมนูญแห่งประเทศเป็นเข็มชี้ทาง...
รัฐบาลจึงได้ประกาศพระราชบัญญัติจัดเทศบาลขึ้นเพื่อคมาสมบูรณัสิทธิ์ของประชาชนคมา

¹⁴²เรื่องเดียวกัน, หน้า 205-206.

¹⁴³จากการตรวจสอบเอกสารไม่ปรากฏว่า มีการใช้คำว่า "การปกครองท้องถิ่น" ในระบบราชการในช่วง
สมบูรณาญาสิทธิราชย์มาก่อน ปรากฏเพียง "ท้องถิ่น" และ "เจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่น" ซึ่งเป็นคำที่มีความ
ใกล้เคียงกัน แต่ไม่ได้ใช้ในคมาหมายเดียวกับการปกครองท้องถิ่น คั้นนั้น จึงสันนิษฐานว่า "การปกครองท้องถิ่น"
ในคมาหมายคมาพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 และ
พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ถูกสถาปนาขึ้นเป็นครั้งแรกคมาเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475.

ท้องถิ่นที่จะปกครอง และบำรุงความเจริญให้ก้าวหน้าสืบไป”¹⁴⁴ หรือหลวงประพันธ์ไพรัชพาทย์ ที่วิจารณ์พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลว่าไม่เหมาะสมกับ “สมัยประชาธิปไตยซึ่งนิยมให้ราษฎร มีส่วนมีเสียงในการปกครองท้องถิ่นของคน”¹⁴⁵ หรือพระยาสุนทรทิตฺต ซึ่งได้กล่าวไว้

“ประเทศสยามได้มีการปกครองโดยรัฐธรรมนูญตามระบอบ ประชาธิปไตยแล้ว ซึ่งการปกครองระบอบนี้มีหลักสำคัญที่สุดว่า อำนาจ อธิปไตยเป็นของปวงชน คือ อำนาจในการปกครองบ้านเมืองเป็นของ ราษฎร อันนับว่ารัฐบาลได้ให้สิทธิแก่ราษฎรในทางการเมืองแล้ว ฉะนั้น เพื่อให้การปฏิบัติสมบูรณ์ตามระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลจึงจำต้องให้ การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลแก่ประชาชนด้วย คือ ให้ราษฎรจัดการ บำรุงท้องถิ่นของคนด้วยตนเอง ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่ามูลกำเนิดของ เทศบาลก็มาจากรัฐธรรมนูญเป็นเบื้องต้น”¹⁴⁶

จึงอาจกล่าวได้ว่า “รัฐธรรมนูญ” กับ “ประชาธิปไตย” เป็นเงื่อนไขของการมี “การ ปกครองท้องถิ่น” และ “เทศบาล”

ในทางกลับกัน “สุขาภิบาล” และ “การปกครองท้องถิ่น” ต่างก็แฝงคติราชาธิปไตย และ บริบทในช่วงเวลาดังกล่าว ดังเช่นกรณี “ถนนถวายเป็น”¹⁴⁷ เป็นหนึ่งในกรณีที่สะท้อนให้เห็นลักษณะ ดังกล่าวได้เป็นอย่างดี โดยในคำกราบบังคมทูลในพิธีเปิดถนนถวายเป็นศาลาบ้านท่าฉลอม ปรากฏ ข้อความตอนหนึ่งว่า “ถนนสายนี้ที่ได้สร้างขึ้น ก็เพราะข้าพระพุทธเจ้าทั้งหลายได้ทราบว่าจะเป็

สถาบันวิทยบริการ

¹⁴⁴หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ และพระยาสุนทรทิตฺต, สากลเทศบาล, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สมาคมมิตรภาพญี่ปุ่น-ไทย, 2547), หน้า ก.

¹⁴⁵หลวงประพันธ์ไพรัชพาทย์, ระบอบการเทศบาลในประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษ กับคำอธิบย พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์นิติศาสตร์, 2478), หน้า 88, อ้างถึงใน สุวสดี โภชน์พันธุ์, “เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500,” หน้า 53.

¹⁴⁶พระยาสุนทรทิตฺต, ลักษณะเทศบาล, หน้า 4-5.

¹⁴⁷“ถนนถวายเป็น” พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานชื่อนี้ในคราวเสด็จพระราชดำเนิน เปิดถนนดังกล่าว ณ ศาลาบ้านท่าฉลอม เมืองสมุทรสาครในปี ร.ศ. 124 ทั้งนี้ ผลสืบเนื่องหลังจากเปิด “ถนนถวายเป็น” คือ การจัดตั้งสุขาภิบาลตำบลศาลาท่าฉลอม (ซึ่งเป็นสุขาภิบาลหัวเมืองแห่งแรก) ในเวลาต่อมา.

การชอบด้วยพระราชประสงค์...”¹⁴⁸ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริศดอความว่า

“เรามีความพอใจที่ได้ทราบค้ำที่กล่าว บัดนี้และได้เห็นแค้นค้ำความประสงค์ของเรา แม้แต่เป็นค้ำปรารภก็เป็นที่ยินดีของคนทั้งหลายที่จะให้ไปตามความประสงค์ เพราะความประสงค์ของเราเหมือนกันแต่จะให้ประชาราษฎรของเราเป็นสุขทั่วหน้า การที่ท่านทั้งหลายทำค้ำนี้ไม่เฉพาะแต่ที่จะได้ความพอใจของเรา แต่จะเป็นความสุขสำราญ และความสดวกแก่ชนทั้งหลายด้วย...”¹⁴⁹

จากข้อความข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์ในฐานะผู้ปกครองกับราษฎรในฐานะผู้ที่อยู่ใต้พระบรม โพรธิสมการ การสร้างถนนถวายเป็นสุขาภิบาลที่เกิดขึ้นค้อมาจึงไม่ใช่การปกครองตนเอง หรือการปกครองท้องถิ่นดังที่ได้พิจารณา มา แต่เป็นบทบาทที่พระมหากษัตริย์พึงกระทำต่อราษฎร¹⁵⁰ และราษฎรที่กระทำต่อพระมหากษัตริย์ตามคคิราชาธิปไตย ลักษณะดังกล่าว

¹⁴⁸“คำกราบบังคมทูลในพิธีเปิดถนนถวายเป็นสุขาภิบาลบ้านท่าจลอม,” ราชกิจจานุเบกษา 22 (25 มีนาคม ร.ศ. 124): 1189.

¹⁴⁹“พระราชดำริศดอในการเปิดถนนถวายเป็นสุขาภิบาลบ้านท่าจลอม,” เรื่องเดียวกัน.

¹⁵⁰ตัวอย่างกคิราชาธิปไตยในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เช่น

พระราชดำริศดอในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแฉงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ปรากฏข้อความตอนหนึ่งว่า

“...ปรกติทุกวันนี้ ราษฎรยอมเชื่อถือเจ้าแผ่นดินว่าเป็นผู้อยู่ในยุติธรรม แต่เป็นผู้รักใคร่ก็จะทำนุบำรุงราษฎรให้อยู่เย็นเป็นสุขยิ่งกว่าผู้อื่นทั้งสิ้นทั่วหน้ากัน เป็นความจริง”

หรือในร่างพระราชกฤษฎีกาพระราชประเพณีสยาม มาตรา 3 ความว่า

“ราชศักดิ์านุภาพ มาตรา 3 พระเจ้าแผ่นดินมีพระราชศักดิ์านุภาพเป็น อาทิ คือ (1) ย่อมเป็นเจ้าเป็นใหญ่ ผู้ปกครองแผ่นดิน ที่ทั้งที่สำนัคของอาณาประชาราษฎร (2) ฝนที่เกิดแห่งความยุติธรรมที่รับดับทุกข์ร้อน แฉทรงพระกรุณาชโยชนคคิภุมาย (3) ฝนที่เกิดแห่งยศดำนันครศักดิ์ (4) ฝนจอมพลพลพล โยธา ที่รับดับทุกข์เข็ญของบ้านเมือง โดยทำสงกรรม ฤจะฝนโมครกับประเทศใดประเทศหนึ่ง (5) ฝน

นี้ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พัฒนาไปสู่รูปแบบชาตินิยม ซึ่งประกอบด้วยชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ โดยพระราชนิพนธ์และพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวหลายคราวได้สะท้อนถึงคตินิยมโดยเช่นเดียวกัน เช่น “ไม่มีใครเป็นนายนอกจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์เดียวเท่านั้น”¹⁵¹ “[สยาม] ต้องเอาศรัทธาพระเจ้าแผ่นดินเป็นนำทางให้เดินไปสู่ที่ชอบ”¹⁵² “คนไทยยังนิยมในผู้เป็นใหญ่”¹⁵³ “...การที่จะตัดสินว่าผู้ใดเป็นชาติใดโดยแท้จริงนั้น ต้องพิจารณาว่าผู้นั้นมีความจงรักภักดีต่อใคร ถ้าเขาจงรักภักดีต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยาม เขาจึงจะเป็นไทยแท้...”¹⁵⁴ ฯลฯ หรือในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีแนวคิดในการตั้ง “เทศบาล” (และสร้างกรมสืบสวนต่อมาภายหลัง) ก็ปรากฏคตินิยมโดยเช่นเดียวกัน โดยในการประชุมสมุหเทศาภิบาล ประจำปี พ.ศ. 2473 สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต ประธานในที่ประชุมมีพระดำรัส ความตอนหนึ่งเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ว่า

พุทธศาสนูปถัมภก ผู้ยกย่องอุดหนุนพระบวรพุทธศาสนา (6) พระราชดำรัสที่ได้ประกาศแล้ว ย่อมเป็นกฎหมายสำหรับแผ่นดิน...”

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์พระราชทานแจกเนื่องในงานทรงบำเพ็ญพระราชกุศลสนองพระเดชพระคุณพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง ในวันตรงกับวันเสด็จสวรรคต ที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2470 (พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2470), หน้า 63 และสงข. ร.5 อ. 2/8 เรื่อง ราชประเพณีสยาม (ร.ศ. 121 -ร.ศ. 127), อ้างถึงใน ดวงดาว ยังสามารถ, “พระราชาวิของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องบทบาทของพระมหากษัตริย์ในสังคมสยาม: ศึกษาจากพระราชหัตถเลขาส่วนพระองค์,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทอักษรศาสตรบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 41.

¹⁵¹ หอวิชาฐานุสรณ์, แฟ้มที่ ว 01161/ป 3 สำเนาพระราชนิพนธ์เรื่อง “ความเข้าใจผิด”, อ้างถึงใน กรรภิรมย์ สุวรรณานนท์, “พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการสร้างชาติไทย,” หน้า 107.

¹⁵² หอวิชาฐานุสรณ์, แฟ้มที่ ว 02685/ป 3 สำเนาร่างบทความพระราชนิพนธ์เรื่อง “ความเห็นราชการในกองทัพบก”, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

¹⁵³ สงข. ร.6 บ. 1.3/3 เรื่อง ร่างพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเนื่องในวันเฉลิมพระชนมพรรษา วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2456, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน.

¹⁵⁴ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, “ความเป็นชาติโดยแท้จริง,” ใน ประมวลบทพระราชนิพนธ์ในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาคปกิณกะ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, ม.ป.ป.), หน้า 95.

“...แต่ที่จริงควรจะระลึกว่า บรรดาความเจริญใดๆ ในบ้านเมืองเราที่เกิดขึ้นมาแล้วแต่หลังจกกระทั่งในเวลาบัดนี้ รัฐบาลเป็นผู้ช่วยให้เป็นส่วนมาก ถ้าจะว่าไปอีกทีหนึ่งก็คือว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงอวยพระราชนาน โดยไม่มีใครเรียกร้องเอาความเจริญเหล่านั้น นับได้ว่ามีขึ้นแก่บ้านเมืองแก่ชุมชนและแก่ประชาชน เพราะเหตุว่าได้มาแต่เบื้องบน ไม่ใช่เพราะประชาชนโหมอ่านหรือเรียกทวงเอา ยกตัวอย่างเป็นต้นว่า การไปรษณีย์ โทรเลข, การรถไฟ, การทศน้ำ, การให้ความสุขแก่ประชาชนอื่นๆ เหล่านี้ ไม่มีใครได้เรียกร้องเอาเลย รัฐบาลมีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นประธาน ที่ได้ทรงเห็นว่า ควรจะอวยให้แก่ประชาชน จึงได้จัดการมาแต่เบื้องบนทั้งสิ้น ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นทางการที่แปลกในโลกสันนิเวศ ควรจะนึกว่าเป็นทางการที่ดีอันควรภูมิใจในบ้านเมืองเรา”¹⁵⁵

จากที่กล่าวมา การปกครองท้องถิ่นซึ่งไม่สามารถแยกขาดจากคคิราชาธิปไตยได้ หรือกล่าวได้ว่าคคิราชาธิปไตยครอบคลุมทุกๆ ส่วนในสังคม ในแง่นี้ คคิราชาธิปไตยจึงเป็นหลักสำคัญในการปกครอง ไม่ว่าผู้ที่มีโอกาสได้ใช้อำนาจในทางปกครองจะเป็นข้าราชการหรือราษฎรก็ตาม ย่อมเชื่อมโยงและสะท้อนให้เห็นคคิราชาธิปไตยในทางใดทางหนึ่ง คคิราชาธิปไตยจึงเป็นคติที่มีอิทธิพลมากและฝังรากลึกในสังคมสยามมาช้านาน กระทั่งมีความพยายามลดทอนความสำคัญลงโดยคณะราษฎรในเวลาต่อมา

ด้วยเหตุนี้ หากพิจารณาตามลำดับเวลาและบริบททางประวัติศาสตร์แล้ว จะพบว่าสุขาภิบาลดั้งเดิมภายใต้คติในการสร้างความเจริญให้แก่สยาม ซึ่งคคิดังกล่าวมีอิทธิพลอย่างมากในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยการจัดการสุขาภิบาลนั้น แม้ว่าประชาชนจะได้มีโอกาสร่วมจัดการ แต่บทบาทน่ายังคงเป็นของข้าราชการปกครองท้องถิ่น ซึ่งการปกครองท้องถิ่นเป็นหลักทางการปกครองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในแง่นี้สุขาภิบาลจึงเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น โดยรัฐบาลเป็นผู้จัดการผ่านตัวแทนคือ ข้าราชการในท้องถิ่น เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 บริบททางการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก สุขาภิบาลและการปกครองท้องถิ่นที่ใช้มาแต่เดิมไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญต้องการให้ประชาชนมีสิทธิทางการเมืองอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการออก

¹⁵⁵ ภัทรวงษ์มหาดไทย, รายงานประชุมสมุหเทศาภิบาล ปีที่ 35 ประจำปีพุทธศักราช 2473 (ม.ป.ท., 2473), หน้า 20.

ประกาศที่สำคัญ 2 ฉบับคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 กับพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 (ตรงกับ พ.ศ. 2477 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ซึ่งมีผลในการตั้งการปกครองท้องถิ่นและเทศบาลขึ้น โดยเทศบาลเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งอิงกับหลักที่ให้สิทธิในการปกครองตนเอง

ดังนั้น “สุขาภิบาลกับเทศบาล” และ “การปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่น” ต่างก็แตกต่างกัน โดยสุขาภิบาลจัดเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ ส่วนเทศบาลจัดเป็นการปกครองท้องถิ่น



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

บทสรุป

การผลิตซ้ำความรู้เกี่ยวกับ “สุขาภิบาล” โดยการนิยามสุขาภิบาลว่า เป็น “การปกครองท้องถิ่น” นั้น เป็นสิ่งที่ครอบคลุมการศึกษาเกี่ยวกับ “สุขาภิบาล” มาเป็นเวลานาน ภายใต้แนวความคิดดังกล่าว สุขาภิบาลจะถูกรวมเข้าไว้ใน “ประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่น (หรือประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น)” และแม้ว่าจะมีงานที่ห้ทัศนะต่อสุขาภิบาล ทั้งมองว่าสุขาภิบาลเป็นรากฐานการปกครองตนเองบ้าง ประชาธิปไตยบ้าง หรือมองในทางกลับกันว่าสุขาภิบาลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่วมรับผิดชอบหน้าที่บางประการเท่านั้น และ ไม่ได้มีสิทธิ์ในการปกครองท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีความเห็นเช่นไรก็ตาม สุขาภิบาลยังคงถูกพิจารณาได้ว่าเป็น “ก้าวแรก” หรือ “ก้าวเล็กๆ” ของพัฒนาการการปกครองท้องถิ่น ซึ่งลักษณะดังกล่าวอาจมองได้ว่า สุขาภิบาลมีความสำคัญเพียงเล็กน้อย หรือไม่มีความสำคัญเลย

กรณีดังกล่าวสืบเนื่องจากการศึกษา (ที่เกี่ยวกับ) “สุขาภิบาล” ซึ่งไม่สามารถข้ามพ้น ไปจากปริมณฑลของแนวคิดและบริบท “ประชาธิปไตย” ได้ ด้วยเหตุนี้ สุขาภิบาลจึงห่างไกลจากอุดมคติของการศึกษา “การปกครองท้องถิ่น” ในปัจจุบัน ซึ่งมุ่งอธิบายปัจจุบันและอนาคตเท่านั้น

งานชิ้นนี้จึงให้ความสนใจศึกษาพัฒนาการของสุขาภิบาลสยาม ตั้งแต่ก่อตั้งขึ้น ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ พ.ศ. 2440 โดยพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) จนกระทั่งถึงการสิ้นสุดการบังคับใช้กฎหมายสุขาภิบาลตามประกาศพระราชนิพนธ์จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 (ตรงกับ พ.ศ. 2477 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ทั้งนี้ การศึกษาพัฒนาการของสุขาภิบาลมีวัตถุประสงค์เพื่อเติมเต็มความเข้าใจเกี่ยวกับสุขาภิบาล และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นซึ่งเกิดขึ้นในเวลาต่อมา โดยงานชิ้นนี้ แบ่งพัฒนาการของสุขาภิบาลเป็น 3 ระยะ ได้แก่

๑. การก่อตั้งและดำเนินการของสุขาภิบาลตามแนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2440-2453)
๒. การปรับเปลี่ยนสุขาภิบาลตามแนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จนกระทั่งถึงการวาง โครงการเทศบาลตามแนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453-2475)
๓. การก่อตั้งของเทศบาลตามแนวนโยบายของคณะราษฎร (พ.ศ. 2475-2476)

ระยะแรก: การก่อตัวและดำเนินการของสุขาภิบาลตามแนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2440-2453)

สุขาภิบาลเกิดขึ้นภายใต้คติ “ศิวิไลซ์” ซึ่งเริ่มมีอิทธิพลต่อชนชั้นนำสยามมาตั้งแต่ครั้งรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กระทั่งถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คติดังกล่าวได้ขยับสู่จุดสูงสุดจากแรงกดดันของลัทธิล่าอาณานิคม การปรับเปลี่ยนความรู้ในหมู่ชนชั้นนำทำให้เกิดคติใหม่ทางการปกครอง คือ การบำรุงความสุขของราษฎร ซึ่งเมื่อรวมเข้ากับคติเดิมจึงได้เป็นคติทางการปกครองที่ยึดถือกันในขณะนั้นว่า “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” คติทางการปกครองใหม่นี้ ส่งผลให้ชนชั้นนำเห็นความจำเป็นที่ต้องสร้างความเจริญให้เกิดขึ้นในสยาม ทั้งนี้โดยพิจารณาว่า จะเกิดผลในการสร้างสยามให้รุ่งเรือง ขณะเดียวกันก็เป็นการแสวงหาอำนาจตะวันตกเห็นว่าสยามไม่ได้เป็นประเทศที่ล้ำหลัง

ด้วยเจตนาของการสร้างความเจริญ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีพระราชดำริที่จะปรับปรุงสภาพในกรุงเทพฯ ส่งผลให้ในเวลาต่อมาได้มีประกาศพระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ขึ้น โดยมีกรมสุขาภิบาลเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการและมีงบประมาณจากการจัดสรรให้โดยรัฐบาล สุขาภิบาลตามแนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเกิดขึ้นเพื่อจัดการคนและเมืองให้ “ศิวิไลซ์” ตามมาตรฐานตะวันตก การกิจดังกล่าวของสุขาภิบาล สืบเนื่องมาจากการปรับเปลี่ยนความรู้เกี่ยวกับคนและเมืองในหมู่ชนชั้นนำสยาม ซึ่งการบำรุงคนและเมืองแต่เดิมไม่ถือว่าเป็นหน้าที่ทางการปกครอง ตัวอย่างเช่น การศึกษาพยาบาล รัฐบาลจะจัดขึ้นภายใต้เจตนาของสถานการณืโรคระบาดและยกเลิกไปเมื่อสถานการณ์คลี่คลาย ลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับคติการปกครองเดิมที่มุ่งเน้นเฉพาะแต่การบำบัดทุกข์

ในช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนผ่านไปสู่ “สมัยใหม่” ชนชั้นนำสยามเริ่มรับรู้ถึงแนวคิด “พลเมือง” ทั้งนี้ ภายใต้แนวคิดดังกล่าว คนถือว่าเป็นกำลังของเมืองและประเทศ กำลังที่สามารถนำพาความมั่งคั่งและความเจริญมาสู่เมืองและประเทศได้ ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ดูแลรักษาและบำรุงคนด้วยเหตุนี้ เมื่อได้ตั้งสุขาภิบาลขึ้น การจัดการปัญหาสุขภาพอนามัยจึงไม่ใช่ทานเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต นอกจากนี้ ชนชั้นนำสยามยังเล็งเห็นความสำคัญของเมือง โดยพิจารณาว่าเมืองเป็นฐานของการพัฒนาและเป็นที่ตั้งความเจริญ (หรือความเสื่อม) บทบาทของสุขาภิบาลจึงต้องเปลี่ยนแปลงเมืองให้เป็นเมือง “สมัยใหม่” ที่มีระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การกิจสุขาภิบาลดังกล่าวส่งผลให้ลักษณะทางกายภาพของกรุงเทพฯ เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว เมืองขยายตัวมากขึ้น มีประชากรอพยพเข้ามามากขึ้น เศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้น และมีความหลากหลายในสังคมมากขึ้น

นอกจากนี้ เมืองที่เจริญขึ้นยังส่งผลให้ “สังคมน้ำ” ที่เคยมีความสำคัญมาแต่อดีตค่อยๆ ลดบทบาทลง แทนที่ด้วย “สังคมบก” ในระยะต่อมา

ในเวลาเดียวกับที่มีการริเริ่มจัดการสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ ในส่วนหัวเมืองก็ได้มีการริเริ่มวางแบบการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ แต่เดิมการปกครองหัวเมืองมีอิสระค่อนข้างมาก แต่ในบริบทที่มหาอำนาจตะวันตกอาจเป็นภัยคุกคามต่อสยาม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระราชดำริถึงความจำเป็นที่สยามต้องมีระเบียบการปกครองที่เป็นแบบแผนเดียวกัน ทั้งพระราชอาณาจักร การปกครองท้องถิ่นจึงได้ริเริ่มขึ้น โดยการนำของกระทรวงมหาดไทย แบบแผนการจัดการปกครองท้องถิ่นที่มีความครอบคลุมตั้งแต่ระดับมณฑลลงมาถึงระดับหมู่บ้าน และมีอำนาจการปกครองลดหลั่นมาตามระดับชั้น

ต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้ดำริจัดการสุขาภิบาลหัวเมืองขึ้นในปี ร.ศ. 127 (ตรงกับ พ.ศ. 2451 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) โดยประกาศพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 (ตรงกับ พ.ศ. 2451 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ทั้งนี้ สุขาภิบาลหัวเมืองมีความแตกต่างจากสุขาภิบาลกรุงเทพฯ เนื่องจากการดำเนินงานในรูปคณะกรรมการ ที่มีข้าราชการปกครองท้องถิ่นทำงานร่วมกับตัวแทนของประชาชนคือ กำนันผู้ใหญ่บ้าน การขยายสุขาภิบาลออกไปยังหัวเมืองสะท้อนให้เห็นถึงการปลูกฝังแนวคิด “พลเมือง” ให้กับราษฎร โดยเฉพาะหน้าที่ในการเสริมสร้างความเจริญก้าวหน้าให้กับประเทศตามพระบรมราโชบายของพระมหากษัตริย์ การจัดการสุขาภิบาลหัวเมืองก็เช่นเดียวกัน ราษฎรต้องมีส่วนร่วมในการดูแลท้องถิ่นของตน อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีเป้าหมายในการวางแบบบริหารพระราชอาณาจักรให้มีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงวางแบบมณฑลเทศาภิบาล กรมการเมือง กรมการอำเภอ กำนันและผู้ใหญ่บ้านปกครองกันตามลำดับชั้น โดยพระมหากษัตริย์เป็นส่วนยอดของชั้นการปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายในการรวมศูนย์อำนาจ แบบแผนการปกครองตามลำดับชั้นส่งผลให้ข้าราชการมีบทบาทนำในการปกครอง ในแง่นี้ สุขาภิบาลหัวเมืองซึ่งมีข้าราชการท้องถิ่นที่เป็นกรรมการร่วมด้วย จึงปรากฏว่า ข้าราชการเป็นผู้ที่มีบทบาทนำในสุขาภิบาล อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะไม่มีข้าราชการดำรงตำแหน่งกรมการสุขาภิบาลอยู่เลย แต่สุขาภิบาลก็ยังคงอยู่ภายใต้การชี้นำของข้าราชการ ซึ่งพิจารณาได้จากทั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงราษฎรต่างก็อยู่ภายใต้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่มียานอำเภอ ผู้ว่าราชการเมืองควบคุมและชี้นำเป็นชั้นๆ ประกอบกับวัฒนธรรมการเมืองที่ผู้น้อยทำตามผู้ใหญ่ การจัดการสุขาภิบาลโดยปราศจากขาราชการนั้นจึงเป็นไปได้ยาก นอกจากนี้ น่าสังเกตว่าการจัดการสุขาภิบาลหัวเมืองสอดคล้องกับคคิของข้าราชการปกครองท้องถิ่นในขณะนั้นที่ว่า ข้าราชการมีหน้าที่ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” สุขาภิบาลจึงสามารถสนับสนุนบทบาท

ของการปกครองท้องถิ่นในการ “บำรุงสุข” ราษฎรได้ ด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวได้ว่า สุขาภิบาลเป็นการจัดการปกครองท้องถิ่นแบบหนึ่ง

การดำเนินงานของสุขาภิบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเจริญขึ้นอย่างค่อนเนื่อง ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญก็คือ พระราชนิยมในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงต้องการให้เมืองในพระราชอำนาจเจริญรุ่งเรืองขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงทรงสนับสนุนอย่างเต็มที่พระกำลังอย่างใดก็ตาม ความรุ่งเรืองของ “สุขาภิบาล” ดำรงอยู่เพียงช่วงเวลาสั้นๆ คือ ในช่วงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และค่อยลดความสำคัญลงในรัชกาลต่อมา แต่ความเปลี่ยนแปลงของสุขาภิบาลดังกล่าวมีความสำคัญมากในทางประวัติศาสตร์ “จุดเปลี่ยน” ของสุขาภิบาล สะท้อนให้เห็นถึงบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปในช่วงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวและรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และช่วยให้เห็นความจำเป็นที่ชนชั้นปกครองต้องนำแนวความคิด Municipality มาใช้

ระยะที่สอง: การปรับเปลี่ยนสุขาภิบาลตามแนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จนกระทั่งถึงการวางโครงการเทศบาลตามแนวพระราชดำรินในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453-2475)

ในขณะที่สุขาภิบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรุ่งเรืองขึ้นอย่างรวดเร็ว สุขาภิบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวกลับถดถอยลงอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ สาเหตุสำคัญเนื่องมาจากพระราชดำรินในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีความแตกต่างจากรัชกาลก่อน กล่าวคือ ด้วยเงื่อนไขภายในประเทศ เช่น ความขัดแย้งกับพระราชวงศ์ ทหารก่อการกบฏ ลัทธิการเมืองต่างๆ ที่แพร่หลาย ฯลฯ ส่งผลให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นความสำคัญของปัญหาการเมืองภายในประเทศ ทรงแสดงพระราชดำรินในหลายคราวถึงความจำเป็นไปได้ที่ปัญหาการเมืองภายในประเทศจะมีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์

เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองที่มีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นถึงความจำเป็นที่จะให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเหมาะสมเพื่อเป็นการผ่อนคลายกดดันจากการเรียกร้องทางการเมือง อย่างไรก็ตาม พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำรินว่า สุขาภิบาลที่มีมาแต่เดิมไม่อาจตอบสนองต่อการให้ราษฎรได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะ ได้มีพระราชดำรินว่า สุขาภิบาลสามารถพัฒนาไปสู่ Municipality ได้ หากราษฎรได้เรียนรู้เข้าใจและมี

สำนักทางการปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม ภายใต้บริบททางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป การรั้งรอย่อมอาจจะไม่ทันการณ์ ด้วยเหตุนี้ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีพระราชดำริวางโครงการตั้ง Municipality กรุงเทพฯ ขึ้นแทนที่สุขาภิบาล

แนวพระราชดำริดังกล่าวส่งผลให้เกิดการโอนย้ายงานในกรมสุขาภิบาล โดยตั้งงานฝ่ายแพทย์สุขาภิบาลเข้าไว้ในกรมสาธารณสุข เพื่อให้การดูแลสุขภาพอยู่ภายใต้ระบบระเบียบเดียวกัน ทั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า ปัญหาอนามัยถือเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่ควรจัดการดูแลให้ทั่วถึง การจัดการเฉพาะในเขตสุขาภิบาลหนึ่งๆ เท่านั้นจึงไม่เป็นธรรม ซึ่งในเวลาต่อมาแนวพระราชดำริก็ได้ขยายออกไปสู่หัวเมือง

การดำเนินการเพื่อตั้ง Municipality ขึ้นในสยาม ในระยะแรก มีการตั้ง “คูสิดธานี” ขึ้นเพื่อเป็นเมืองทดลองการปกครองในแบบ Municipality โดยการจำลองลักษณะการปกครองที่ให้แก่ในท้องที่ได้มีส่วนร่วมในการปกครอง โดยมีการเลือกผู้แทนเพื่อทำหน้าที่บริหารและนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวถูกวิจารณ์อย่างกว้างขวาง และไม่ได้มีผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด ต่อมาในช่วงปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริที่จะตั้ง Municipality ขึ้นในกรุงเทพฯ โดยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยามรราชเป็นผู้กระทำการโครงการ ซึ่งในเวลาต่อมาเจ้าพระยามรราชได้ทำเป็นรายงานทูลเกล้าฯ ถวาย ทั้งนี้ เจ้าพระยามรราชยังได้ตั้งข้อสังเกตไว้ในรายงานฉบับดังกล่าวถึงปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นหากให้คนต่างด้าว โดยเฉพาะคนจีน ได้เข้ามามีส่วนในการปกครอง เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพิจารณารายงานฉบับดังกล่าว ทรงเห็นชอบกับเนื้อหาส่วนใหญ่ สำหรับข้อกังวลของเจ้าพระยามรราช พระองค์มีพระราชดำริให้เจ้าพระยามรราชหาวิธีดำเนินการที่เหมาะสมเพื่อตั้งโครงการต่อไป อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวนี้ก็ไม่ปรากฏว่ามีความคืบหน้าเช่นเดียวกัน

ล่วงเข้าสู่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สถานการณ์ทางการเมืองมีแนวโน้มว่าจะรุนแรงมากกว่าที่เคยเป็นมา ประกอบกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้การบริหารในรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีความยุ่งยากซับซ้อนยิ่งขึ้น ในขณะที่มีการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจด้วยนโยบายการเงินการคลังอย่างค่อนเนื่อง ในส่วนการเมือง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริว่า การร้องขอมีส่วนร่วมทางการเมืองของราษฎรเพิ่มมากขึ้น จนอาจเป็นอันตรายต่อรัฐบาลและสถาบันพระมหากษัตริย์ได้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีพระราชดำริเช่นเดียวกับพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า การตั้ง Municipality จะสามารถชะลอวิกฤตการณ์ที่กำลังจะมาถึงได้ ยิ่งเมื่อเวลาผ่านไปยิ่งทรงเห็นถึงความจำเป็นที่ควรมีการเปลี่ยนแปลงบางอย่างทางการเมือง ในกรณีนี้ ทรงพิจารณาเห็นถึงความสำคัญของการให้ราษฎรได้มีโอกาสฝึกหัดการปกครองเพื่อเตรียมราษฎรให้พร้อมหากต้องเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองเป็น

อย่างหนึ่งอย่างใดในอนาคต ซึ่งการปกครองแบบ Municipality ก็เป็นแบบที่เหมาะสมแก่การนำมาทดลอง ด้วยเหตุนี้ จึงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งโครงการ Municipality ขึ้น กระทั่งมีการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2473 แต่เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นก่อน ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลจึงเป็นส่วนหนึ่งของร่างกฎหมายที่ตกค้างในระบบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

จะเห็นได้ว่า บริบททางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงในช่วงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ส่งผลกระทบโดยตรงต่อสุขาภิบาล กล่าวคือ หน้าที่ของสุขาภิบาลในการสร้างความ “สวิตช์” ไม่สามารถตอบสนองเงื่อนไขทางการเมืองในขณะนั้น สุขาภิบาลจึงถูกมองว่าไม่เหมาะสมกับยุคสมัย และจำเป็นต้องตั้ง Municipality ขึ้นทดแทน สุขาภิบาลจึงลดความสำคัญลงเรื่อยมา

ระยะที่สาม: การก่อตั้งของเทศบาลตามแผนนโยบายของคณะราษฎร (พ.ศ. 2475-2476)

เมื่อคณะราษฎรได้ขึ้นมาใช้อำนาจในการปกครองประเทศ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ก็ได้มีความพยายามในการปรับปรุงแบบแผนการปกครองให้สอดคล้องกับระบอบรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ซึ่งมีบทบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และเป็นผลสืบเนื่องให้มีการออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 (ตรงกับ พ.ศ. 2477 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ในเวลาต่อมา ผลของพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ มีการกำหนดให้เทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่น ซึ่งหลักการสำคัญคือ การให้ประชาชนได้จัดการกิจการในท้องถิ่นเอง แยกต่างจากสุขาภิบาลซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่น เพราะข้าราชการเป็นผู้ที่มีบทบาทนำในการจัดการ ด้วยเหตุนี้ หลักการของสุขาภิบาลจึงไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ ดังนั้น จึงต้องค่อยๆ ยกฐานะสุขาภิบาลทั้งหมดขึ้นเป็นเทศบาล

ตลอดช่วง พ.ศ. 2440-2476 (ตรงกับ พ.ศ. 2440-2477 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ซึ่งสุขาภิบาลในระบบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ดำรงอยู่ แม้จะไม่อาจกล่าวได้ว่า สุขาภิบาลก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นอย่างกว้างขวางในสังคมสยาม แต่กล่าวได้ว่า การสุขาภิบาลในครั้งนั้น ได้มีผลสืบเนื่องต่อมาในหลายส่วน อาทิ กรุงเทพฯ ยังคงเป็นเมืองที่เจริญและขยายตัวอย่างไม่หยุดยั้ง ระบบสาธารณสุขที่พัฒนามาอย่างค่อนเนื่อง ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่สร้างความสับสนในปัจจุบัน ฯลฯ นอกจากนี้ สุขาภิบาลยังเป็นภาพของบริบทและแนวความคิดทางการเมืองของ

กลุ่มผู้ปกครองในช่วงนั้นๆ ทั้งในขณะที่สุขาภิบาลรุ่งเรืองหรือในขณะที่ถดถอย ความสำคัญของสุขาภิบาลจึงไม่ใช่เฉพาะความเข้าใจคือ “สุขาภิบาล” เท่านั้น สุขาภิบาลยังช่วยในการสร้างความเข้าใจสังคมการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าว และทำให้เข้าใจช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านทางการเมืองได้ดีมากขึ้น

เมื่อ “การปกครองท้องถิ่น” ถูกสถาปนาขึ้นภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กลุ่มผู้ปกครองใหม่คาดหวังให้การปกครองที่ได้รับเริ่มขึ้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองตามอย่างอารยะประเทศ และแม้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 (ตรงกับ พ.ศ. 2477 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) ต่างก็มีเจตนารมณ์ที่จะให้เกิดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลขึ้นทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อเวลาผ่านไปการจัดเทศบาลในระดับตำบลยังปรากฏว่าไม่สามารถทำได้เป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากปัญหางบประมาณและการบริหาร ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจอมพลป. หิบลสงคราม จึงได้ตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ขึ้น โดยนำรูปแบบการจัดสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 มาประยุกต์ใช้กับพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476

การประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เป็นการฟื้นแนวคิดการปกครองที่ข้าราชการมีบทบาทนำขึ้นมาอีกครั้ง ความพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ซึ่งกำหนดให้สุขาภิบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ทำให้สามารถอ้างอิงได้ว่า สุขาภิบาลเป็นการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ แม้ว่า สุขาภิบาลที่ดั่งขึ้นใหม่จะมีรายละเอียดแตกต่างจากสุขาภิบาลในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ความสลับซับซ้อนและความพยายามเชื่อมโยงประวัติศาสตร์เป็นสายตรงอาจก่อให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนได้ ดังนั้น การศึกษาสุขาภิบาลในช่วง พ.ศ. 2440-2476 (ตรงกับ พ.ศ. 2440-2477 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน) จึงยังไม่เพียงพอต่อการสร้างความเข้าใจ “สุขาภิบาล” และ “การปกครองท้องถิ่น” ได้ทั้งหมด ความรู้นอกเหนือจากขอบเขตการศึกษาจึงต้องอาศัยการศึกษาค้นคว้าต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

เอกสารภาษาไทย

เอกสารจากสำนักจดหมายเหตุแห่งชาติ (สอช.)

เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงต่างประเทศ

ร.5 กค.101/2 เรื่อง Miscellaneous (14 พ.ย. 2437-19 ธ.ค. 2443).

ร.5 กค.101/4 เรื่อง Correspondence 1897 A.D. (23 พ.ย.-17 ม.ค. 2440).

ร.5 ค.2/8 เรื่อง หนังสือมีไปมาระหว่างเจ้าพระยาอภัยราชา (11 ค.ค. 114-10 มี.ย. 118).

ร.5 ค.2/11 เรื่อง หนังสือเจ้าพระยาอภัยราชาและ มร.ริเวคคาร์แนคทูลเกล้าฯ ถวาย และพระราชหัตถเลขาตอบด้วยข้อราชการต่างๆ (29 พ.ค. 117-12 พ.ย. 120).

เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงนครบาล

นร.5 น/25 เรื่อง The British Burma Municipal Act, 1874.

นร.5 น/79 เรื่อง Local Sanitary Department, Health Officer's year 1907.

นร.5 น.2/16 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116.

นร.5 น.2/17 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการตั้งเจ้าพนักงานสำหรับจัดการรักษาความสะอาดป้องกันโรคภัยแล้จัดการนั้นๆ ร.ศ. 116.

ร.5 น.2/14 เรื่อง พระราชบัญญัตินคราภิบาลที่เขียนขึ้นใหม่ (7 ก.ย. 114-2 ค.ค. 115).

ร.5 น.5.1/1 เรื่อง เบ็ดเสร็จสุขาภิบาล (29 พ.ค. 114-20 ส.ค. 118).

ร.5 น.5.1/2 เรื่อง วิธีจัดการในกรมสุขาภิบาล (21 พ.ย.-18 ก.พ. 116).

ร.5 น.5.1/4 เรื่อง จัดการกรมสุขาภิบาล สก 116 (26 ธ.ค. 116-15 ม.ค. 116).

ร.5 น.5.1/5 เรื่อง ความเห็นการทำแผนที่กรุงเทพฯ (11 ก.พ. 116).

ร.5 น.5.1/6 เรื่อง ยกเวรทางบกกรมโยธาไปรวมในกรมสุขาภิบาล (30 เม.ย. -13 ส.ค. 117).

ร.5 น.5.1/9 เรื่อง มองตีเออเครวี ขอทำการสุขาภิบาล (19 มี.ค. 117-24 พ.ค. 118).

ร.5 น.5.1/16 เรื่อง ร้านราษฎรเกาะกะชั้นออกมาบนฟุตบาทลำเขตนน ขอให้กองตระเวนห้าม (8 ค.ค. 118).

- ร.5 น.5.1/17 เรื่อง นายหลอดคนในบังคับฝรั่งเศสยื่นเรื่องขอให้กรมสุขาภิบาลกะแผนทีและแปลง
โรงแถวของนายหลอด เพื่อจะกะใหม่ให้ถูกต้องตามประกาศข้อบังคับ กรมสุขาภิบาล
(26 ค.ศ. 118-4 พ.ย. 118).
- ร.5 น.5.1/20 เรื่อง เบ็ดเตร็ด (3 ม.ค. 118-20 ส.ค. 126).
- ร.5 น.5.1/22 เรื่อง นายเคงยื่นเรื่องราวว่าขอรับทำภาษีบำรุงถนนผูกขาด สก 119 (25 ก.พ. 118- มี.ค. 119).
- ร.5 น.5.1/25 เรื่อง คั้นไม้ที่ส่งมาจากชวาและขอซื้อคั้นไม้ (3-5 เม.ย. 119).
- ร.5 น.5.1/120 เรื่อง รายงานความเห็นจัดการสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 125.
- ร.5 น.5.1/138 เรื่อง ระเบียบการที่จะแก้ไขราชการในกรมสุขาภิบาล ร.ศ. 126.
- ร.5 น.5.2/14 เรื่อง พระราชบัญญัตินคราภิบาล ร.ศ. 115.
- ร.5 น.5.2/16 เรื่อง พระราชบัญญัติป้องกันสัณจรโรค (24 ก.พ. 127-27 เม.ย. 127).
- ร.5 น.5.2/27 เรื่อง พระราชบัญญัติลักษณะนครบาล ร.ศ. 115.
- ร.5 น.5.5/2 เรื่อง เจ้าพระยาเทเวศร์ทูลเกล้าฯ ถวายรายงานแพทย์สุขาภิบาล ประจำปี ร.ศ. 117.
- ร.5 น.5.5/3 เรื่อง ราชทูตเยอรมันขอรายงานสุขาภิบาล ร.ศ. 119.
- ร.5 น.5.5/4 เรื่อง รายงานสุขาภิบาลประจำปี ร.ศ. 118.
- ร.5 น.5.5/6 เรื่อง รายงานการสุขาภิบาลแผนกหมู่ใหญ่ ร.ศ. 119.
- ร.5 น.5.5/7 เรื่อง รายงานประจำเดือนสุขาภิบาล สก 120.
- ร.5 น.5.5/9 เรื่อง บัญชีรายงานสุขาภิบาล ร.ศ. 122.
- ร.5 น.5.5/11 เรื่อง รายงานประจำปีกรมสุขาภิบาล ร.ศ. 122.
- ร.5 น.5.5/13 เรื่อง รายงานสุขาภิบาลพระนคร ร.ศ. 122.
- ร.5 น.5.5/14 เรื่อง รายงานการสุขาภิบาลสำหรับพระนคร ร.ศ. 123.

เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย

- ร.5 ม.2.5/1 เรื่อง จัดการปกครองท้องที่ ร.ศ. 115.
- ร.5 ม.2.11/1 เรื่อง ประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 115.
- ร.5 ม.2.11/10 เรื่อง รายงานประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล (27 ก.ค. 120-20 พ.ค. 123).
- ร.5 ม.2.11/11 เรื่อง รายงานประชุมเทศาภิบาลกระทรวงมหาดไทย (9 ก.ย. 123-23 พ.ย. 127).
- ร.5 ม.2.11/14 เรื่อง รายงานประชุมเทศาภิบาลกระทรวงมหาดไทย (24 พ.ย. 127-24 ก.ย. 128).
- ร.5 น.12/22 เรื่อง ทรงโปรดเกล้าพระราชทานข่าวในหนังสือพิมพ์เรื่องการโสโครกในที่ว่างหลังคึก
หน้าวัดราชบูรณะ: ขอพระดำริให้ส่งกองตระเวนรักษาว่ากล่าวจับกุมต่อไปแล้ว
(10-18 เม.ย. 121).

- ร.5 ม.12.2/1 เรื่อง สุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร (16 ส.ค. 124-27 พ.ค. 127).
- ร.5 ม.12.2/3 เรื่อง รายงานสุขาภิบาล (ร.ศ. 128-129).
- ร.5 ม.12.2/5 เรื่อง สุขาภิบาลตำบลตลาดเมืองจันทร์บุรี (25 ม.ค. 127-20 พ.ค. 127).
- ร.5 ม.12.2/6 เรื่อง ความเห็นที่จะจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง (29 มี.ค. 127-7 ส.ค. 128).
- ร.5 ม.12.2/7 เรื่อง สุขาภิบาลตำบลตลาดเมืองสงขลา (25 ส.ค.-26 ส.ค. 128).
- ร.5 ม.12.2/8 เรื่อง สุขาภิบาลตำบล อำเภอเมือง เมืองชลบุรี (4-6 พ.ค. 129).
- ร.5 ม.12.2/9 เรื่อง สุขาภิบาลตำบลท่าอิฐ เมืองพิษณุโลก (19-21 พ.ค. 129).
- ร.5 ม.12.2/10 เรื่อง จัดการสุขาภิบาลที่อำเภอเมือง เมืองนครสวรรค์ (4 ก.ค.-18 ก.ค. 129).
- เอกสารพระราชหัตถเลขาในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ภาคที่ 1 ตอน 2 การ
สุขาภิบาล).

เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กรมราชเลขาธิการ

- ร.5 รล.1/58 รายงานกรมมณฑลจัดการบำรุงรักษาพระนคร.
- ร.5 รล.6/1 เรื่อง รายงานประจวบเสนาบดี ร.ศ. 110 (ฉบับร่าง) (3 ค.ค.-31 มี.ค. 110).

เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 6 กระทรวงนครบาล

- ร.6 น.7.1/4 เรื่อง Human Crematoria 1912.
- ร.6 น.7.1/23 เรื่อง จัดการสุขาภิบาลให้เป็นมิวนิซิเปิลิตี้ (12 ม.ค. 2460-14 ส.ค. 2465).
- ร.6 น.7.1/27 เรื่อง บันทึกเรื่องงานในกองแพทย์สุขาภิบาล วันที่ 19 พฤศจิกายน ร.ศ. 137.
- ร.6 น.7.1/33 เรื่อง กฎเสนาบดีกระทรวงนครบาลกำหนดค่าน้ำหนักและกำลังเร็วของรถยนต์ที่สัญจร
ไปมาบนถนนหลวงในจังหวัดพระนคร พ.ศ. 2463.
- ร.6 น.7.1/41 เรื่อง โอนกองแพทย์สุขาภิบาลไปขึ้นกรมสาธารณสุข แลเปลี่ยนนามกรมสุขาภิบาลเป็น
กรมนครบาล กองช่างก่อสร้างแปงกองช่างสถาปัตยกรรม (21 เมษายน พ.ศ.2468).
- ร.6 น.19/34 เรื่อง วางระเบียบเก็บภาษี โรงเรือนของสุขาภิบาล พ.ศ. 2466.

เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 6 เม็ตเวิร์ค

- ร.6 บ.13/34 เรื่อง หนังสือพิมพ์ลงข่าว โสโครกเกี่ยวกับการสุขาภิบาล (27 ม.ค. 2464).

เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 6 กระทรวงมหาดไทย

- ร.6 ม.1/9 เรื่อง รายงานประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล กระทรวงมหาดไทย (27 ค.ศ. 2454-21 ส.ศ. 2465).
- ร.6 ม.1/21 เรื่อง ความเห็นจัดการกระทรวงมหาดไทย มีเรื่องตั้งตำแหน่งและกรมกองต่างๆ (22 เม.ย. 2456-19 ธ.ค. 2459).
- ร.6 ม.1/56 เรื่อง เจ้าพระยาอมราชจักราชการกระทรวงมหาดไทย (8 ส.ศ. 2465-2 พ.ศ. 2468).
- ร.6 ม.12.2/1 เรื่อง ประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลตำบลต่างๆ ในมณฑลนครชัยศรี (3 ม.ค. 2453-18 มี.ย. 2455).
- ร.6 ม.12.2/5 เรื่อง สุขาภิบาลตำบลโกลกลางและตำบลในเมืองนครราชสีมา (18 ก.ค. 2454-5 พ.ย. 2459).
- ร.6 ม.12.2/8 เรื่อง สุขาภิบาลเมืองนครศรีธรรมราชและเมืองสงขลา (22 เม.ย. 2455-8 พ.ศ. 2456).
- ร.6 ม.12.2/9 เรื่อง สุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่ (29 เม.ย. 2455-29 ก.ค. 2468).
- ร.6 ม.12.2/11 เรื่อง สุขาภิบาลเมืองแพร่ (24-30 เม.ย. 2457).
- ร.6 ม.12.2/15 เรื่อง จัดการสุขาภิบาลเมืองเพชรบุรีและบ้านโป่ง (6 ก.ย. 2458-15 พ.ย. 2459).
- ร.6 ม.12.2/16 เรื่อง จัดการสุขาภิบาลเมืองพิษณุโลก (20-28 ก.ย. 2458).
- ร.6 ม.12.2/17 เรื่อง สุขาภิบาลเมืองนครสวรรค์ (5 พ.ย. 2458-10 มี.ย. 2466).
- ร.6 ม.12.2/22 เรื่อง สุขาภิบาลท้องที่เมืองสุพรรณบุรี เมืองสระบุรี เมืองลพบุรี เมืองปราจีนบุรี เมืองนครนายก (24 ส.ศ. -15 ค.ศ. 2460).
- ร.6 ม.12.2/23 เรื่อง สุขาภิบาลตลาดเมืองสิงห์บุรี อำเภอบางมูลนาค เมืองระยอง เมืองตราด (24 ธ.ค. 2460-22 ส.ศ. 2468).

เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 7 กระทรวงมหาดไทย

- ร.7 ม.1/19 เรื่อง การประชุมสมุหเทศาภิบาล (แผนกมหาดไทย) (6 มี.ค. 2468-28 มี.ค. 2475).
- ร.7 ม.1/22 เรื่อง กระทรวงมหาดไทยขอยุบกองและอำเภอ เพื่อเข้าสู่คุณภาพ (30 มี.ค. 2468-12 มี.ค. 2474).
- ร.7 ม.1/23 เรื่อง ขอลดตำแหน่งนครบาลจังหวัดหัวเมืองที่ขึ้นในกรุงเทพฯ เรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเป็นระเบียบเดียวกัน (10-13 เม.ย. 2469).
- ร.7 ม.1/67 เรื่อง ภาษีโรงเรือนภายในเขตสุขาภิบาล (5 ก.ค. 2472-15 เม.ย. 2474).
- ร.7 ม.2.6/18 เรื่อง ข่าวนั่งสือพิมพ์เคลมส์ เรื่องหัวข้อบางประการที่น่าจะเป็นอุปสรรคให้กรุงสยามก้าวหน้าขึ้นสู่ความเจริญสูง ความเห็นเอกชน โดย 555 (3 ก.พ.-25 ค.ศ. 2471).

- ร.7 ม.4.1/11 เรื่อง รายงานข้าหลวงตรวจราชการหัวเมือง (22 พ.ย. 2468-11 พ.ค. 2470).
- ร.7 ม.6/1 เรื่อง ตรวจการเงินและระเบียบการนคราทร (1 เมษายน พ.ศ.2469-22 กรกฎาคม พ.ศ.2470).
- ร.7 ม.7.4/15 เรื่อง สุขาภิบาลเมืองสมุทรปราการ (2 มี.ค. 2474-11 เม.ย. 2475).
- ร.7 ม.7.4/16 เรื่อง สุขาภิบาลหัวเมืองกู้เงินสภาอากาศ (30 ม.ค. -6 ก.พ. 2474).
- ร.7 ม.7.4/17 เรื่อง สุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่ (30 ม.ค. 2474-30 พ.ค. 2475).
- ร.7 ม.7.4/7 เรื่อง สุขาภิบาลจังหวัดจันทบุรี (4 ก.ย. -29 พ.ย. 2473).
- ร.7 ม.7.5/1 เรื่อง จัดการประชาภิบาล (เทศบาล) (12 ส.ค. 2469-11 ก.ย. 2471).
- ร.7 ม.7.5/2 เรื่อง พระราชบัญญัติเทศบาล (16 เม.ย. 2472-มี.ย. 2475).

เอกสารส่วนบุคคล สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาไกรสรสงคราม

- สบ.2.42/149 เรื่อง Report of Municipal Commission 1928.
- สบ.2.47/86 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาไกรสรสงครามประทานเจ้าพระยามหิธร วันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2470.
- สบ.2.47/91 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาไกรสรสงครามประทานเจ้าพระยามหิธร วันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2470.

หนังสือภาษาไทย

- การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันประชาชีพ, 2545.
- การบริหารเมือง: กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ: มูลนิธิปริยญาโทนักบริหารรัฐกิจ ธรรมศาสตร์, 2543.
- การสาธารณสุขและสาธารณสุขการ ตำบรรายในเกาะบรมที่ปรึกษาเทศบาล พุทธศักราช 2477. พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2477.
- กิตติ ประทุมแก้ว. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลเรื่อง ความสำคัญทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองนครศรีอยุธยา. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2529.
- เกรียงไกรกระบวนยุทธ, พระยา. ปกครอง เล่ม 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศิริเจริญ, ร.ศ. 124.
- เกียรติ จิวะกุล และคณะ. ตลาดในกรุงเทพฯ: การขยายตัวและพัฒนาการ. กรุงเทพฯ: ฝ่ายวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.

- โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ และ ชาติชาย มุกสง, บรรณาธิการ. **พรมแดนความรู้ ประวัติศาสตร์ การแพทย์และการสาธารณสุขไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2545.
- โกวิท พวงงาม. **การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมติใหม่ในอนาคต**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543.
- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. **การเมืองการปกครองไทย: หลายมิติ. พิมพ์ครั้งที่ 2**. (ม.ป.ท., ม.ป.ป.).
- ข้อบังคับระเบียบการแพทย์สุขภาพในสยาม พ.ศ. 2459. (ม.ป.ท.), 2459.
- จดหมายเหตุพระราชกิจรายวันพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ภาคต้น วันที่ 26 พฤศจิกายน 2468-31 ธันวาคม 2471. กรุงเทพฯ: วัชรินทร์การพิมพ์, 2537. (คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทยและจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์และ โบราณคดี สำนักนายกรัฐมนตรี จัดพิมพ์เผยแพร่เพื่อเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องในวโรกาสพระบรมราชสมภพ ครบรอบ 100 ปี).
- จดหมายเหตุพระราชกิจรายวันพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ภาคปลาย วันที่ 1 มกราคม 2471-21 ตุลาคม 2475. กรุงเทพฯ: วัชรินทร์การพิมพ์, 2537. (คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทยและจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์และ โบราณคดี สำนักนายกรัฐมนตรี จัดพิมพ์เผยแพร่เพื่อเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องในวโรกาสพระบรมราชสมภพ ครบรอบ 100 ปี).
- จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. **สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2527.
- จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. **พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน**. พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, (ม.ป.ป.). (พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์พระราชทานแจกเนื่องในงานทรงบำเพ็ญพระราชกุศลสนองพระเดชพระคุณพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง ในวันตรงกับเสด็จสวรรคต ที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2470).
- เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัติวงศ์ บันทึกเรื่อง **การเสด็จไปดูกิจการต่างๆ ในแหลมมลายูและประเทศพม่า**. กรุงเทพฯ: ประจักษ์การพิมพ์, 2516.
- เฉลิมพระเกียรติ พลเอกสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาศรีนทนาถเรนทร. กรุงเทพฯ: ไทยชมรม, 2509. (พิมพ์เป็นที่ระลึกในการเสด็จพระราชดำเนินเปิดพระรูปอนุสาวรีย์ ณ กระทรวงสาธารณสุข).

- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชัดศิยา กรรณสูต, รวบรวม. เอกสารการเมืองการปกครองของไทย (พ.ศ. 2417-2477). กรุงเทพฯ: สถาบันสยามศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย 2411-2475. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2523.
- ชวงค์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (ม.ป.ป.).
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. การบริหารการปกครองท้องถิ่น (Local Government and Administration in Thailand). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518.
- เจียวกวาง. ชาวจีนโพ้นทะเลในประเทศไทย (ค.ศ. 1906-1939). แปลโดย เซาว์ พงษ์พิชิต. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.
- คำรณราชานุภาพ, พระเจ้าไฉ่ยงเธอ กรมหลวง. ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง รัตนโกสินทร์ ศก 116. พิมพ์ครั้งที่ 2. พระนคร: โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, ร.ศ. 119.
- คำรณราชานุภาพ, สมเด็จฯ กรมพระยา และ มหาอำมาตยาธิบดี, พระยา. สภาพเมื่อแรกสถาปนา กระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2519. (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระยารามราชภักดี (ม.ล.สวัสดิ์ อิศรางกูล) ณ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2519).
- คำรณราชานุภาพ, สมเด็จฯ กรมพระยา และ ราชเสนา, พระยา. เทศาภิบาล. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2545.
- คำรณราชานุภาพ, สมเด็จฯ กรมพระยา. ชุมชุมพระนิพนธ์สมเด็จฯ กรมพระยาคำรณราชานุภาพ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2534.
- คำรณราชานุภาพ, สมเด็จฯ กรมพระยา. นิทานโบราณคดี. พิมพ์ครั้งที่ 15. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณาการ, 2543.
- คำรณราชานุภาพ, สมเด็จฯ กรมพระยา. เอกสารตรวจราชการเมืองนครไชยศรีของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำรณราชานุภาพ เมื่อเดือนสิงหาคม ร.ศ. 117. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาพระสุเมรุ, 2511. (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพ หม่อมลำดวงคิติกุล ณ อรุณยา ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส วันจันทร์ที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2511).
- ดัด พรหมมาณพ. ภูมิศาสตร์มณฑลกรุงเทพฯ. พระนคร: โรงพิมพ์ธรรมพิทยาคาร, 2464.

- ทบทวนกฎหมายปกครอง ทบทวนกฎหมายการเลือกตั้ง ทบทวนกฎหมายทั่วไป ทบทวน
 ศาสนศาสตร์: คำบรรยายในเดารอบรมที่ปริกษาการตศยว พุทธศักราช 2477. พระนคร:
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2477.
- ทำเนียบนามภาค 4: ฉนวนในจังหวัดพระนครและธนบุรี. (ม.ป.ท., ม.ป.ป.). (พิมพ์พระราชทานใน
 งานเมรุ มหาอำมาตย์นายก เจ้าพระยาอมราช (ปั้น สุขุม) ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส
 วันที่ 10 เมษายน 2482.
- ทินทัศน์ นาคะตะ. การปกครองของไทย: ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย. พิมพ์ครั้งที่ 9.
 กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์, 2546.
- ที่ระลึกคล้ายวันสถาปนากระทรวงมหาดไทย (2435-2508). พระนคร: โรงพิมพ์มหาดไทย, 2508.
- เทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, สมเด็จพระ. บันทึกเรื่องการปกครองของไทยสมัยอยุธยา
 และต้นรัตนโกสินทร์ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงเรียบเรียง
 จากคำสอนของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช พ.ศ. 2516. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
 แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.
- ธนสวรรค์ เจริญเมือง. 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ,
 2540.
- ธรรมศักดิ์มนตรี,เจ้าพระยา. การสุขาภิบาลสำหรับบุคคลและครอบครัว: เป็นความรู้เรื่อง การต่อสู้
 กับข้าศึกที่เราแลไม่เห็นตัว. (พิมพ์แจกในงานศพหม่อมเล็ก ภาณุพันธุ์ ณ กรุงเทพ
 2461).
- ธำรงค์ดี เพชรเลิศอนันต์. 2475 และ 1 ปี หลังการปฏิวัติ. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- ธีรวุฒิ ไสภินิจกุล. การเมืองการปกครองของไทย. กรุงเทพฯ: จตุพรหม, 2541.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ถวามคิด ความรู้ และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม 2475. พิมพ์ครั้งที่ 2.
 กรุงเทพฯ: ฟ้าเดียวกัน, 2546.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ.
 กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546.
- บัลลเลย์, วิลเลียม แอล. สยามแต่ปางก่อน 35 ปี ในบางกอกของหมอบลัดเลย์. แปลโดย ศรีเทพ
 กุสุมา ณ อยุธยา และ ศรีลักษณ์ สง่าเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน,
 2547.

- บัทสัน, เบนจามิน เอ. อวสานสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสยาม. แปลโดย พรรณงาม เจ้าธรรมสาร, สดใส ชันฉิวพงศ์ และ ศศิธร วัชนี ณ อยู่ธยา. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2543.
- บาราศนราศูร, พระ. การรักษาความสะอาดของบ้านเมือง. พระนคร: โรงพิมพ์แพร่การช่าง, 2505. (พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบปีที่ 20 แห่งการสถาปนากระทรวงสาธารณสุข 10 มีนาคม พ.ศ. 2505).
- บุญ กาญจนายน. หลักวิชาการปกครอง เล่ม 1 ตอนหนึ่ง ว่าด้วยความรู้เบื้องต้นแห่งวิชาการปกครอง. พระนคร: โรงพิมพ์บริบูรณ์อักษรกิจ, 2469.
- ประกาศพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่างๆ รัชกาลที่ 7 พ.ศ. 2475. พระนคร: โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, (ม.ป.ป.).
- ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 12 เรื่องจดหมายเหตุของราชทูตฝรั่งเศส ไปรูดุสเข้ามาในแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์ แลจดหมายเหตุของหมอบลัดเล. พระนคร: โรงพิมพ์เจดนามผล, 2474.
- ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 31 จดหมายเหตุเรื่องมิชชันนารีอเมริกันเข้ามาในประเทศไทย. พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2468. (พิมพ์ในงานศพพระยาสาธิตสินสวามีภักดี (เทียนสี สาระสิน) ตุลาคม 2468).
- ประคิมธุ์บุรกรรม, หลวง. ประชุมกฎหมายไทย ภาค 8-9-10-11-12. พระนคร: โรงพิมพ์นิติสาส์น, (ม.ป.ป.).
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. การบริหารและการจัดระเบียบบริหารราชการไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเคียนส โคร์, 2529.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. การปกครองท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2524.
- ประมวลพระบรมราโชวาท และพระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7. กรุงเทพฯ: วัชรินทร์การพิมพ์, 2536. (คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทยและจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์และ โบราณคดี สำนักนายกรัฐมนตรี จัดพิมพ์เผยแพร่เพื่อเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องในวโรกาสพระบรมราชสมภพ ครบรอบ 100 ปี).
- ประสงค์ สุขุม. จาก "อมราช" ถึง "สุขุมวิท" เหตุการณ์ใน 4 รัชกาล. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

- ประยัด หงษ์ทองคำ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย. กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529.
- ประยัด หงษ์ทองคำ. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2523.
- ประยัด หงษ์ทองคำ. แผนเรียนสังคมศึกษา รายวิชา ส032 การปกครองท้องถิ่นของไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2530.
- पालเลกัวซ์, มัง-ปีปติสดี. เล่าเรื่องกรุงสยาม. แปลโดย สันต์ ท. โกมลบุตร. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ก้าวหน้า, 2520.
- พรชัย เทพปัญญา. รายงานการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาประชาธิปไตย ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลและสุขาภิบาล. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541.
- พรชัย รัศมีแพทย์. หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย (Principles of Thai Local Government Law). พิมพ์ครั้งที่ 3. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมศาสตร์, 2538.
- พระคลังมหาสมบัติ, กระทรวง. งบประมาณ ประจำปีพุทธศักราช 2470. (ม.ป.ท.), 2470.
- พระราชกำหนดวิธีปกครองหัวเมือง ครั้งแผ่นดินพระเจ้าท้ายสระ. พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2470.
- พระราชกำหนดเลขทรงสังฆการในรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6 กับเรื่องประกอบ. พระนคร: โรงพิมพ์พระจันทร์, 2507.
- พระศีกดาพลรักษ์ (ชื่น พุทธิแพทย์). ความเจริญของการแพทย์. พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2463. (พิมพ์แจกในงานศพ นายพลโท พระยาพหลโยธินรามินทรภักดี (นพ พหลโยธิน) วันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2463).
- เพ็ญพิสุทธิ์ อินทรภิรมย์. เชี่ยวสุคนธ์ ศรีบุญเรือง ทัศนคติและบทบาทของจีนสยามในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ไทยกับประเทศในเอเชีย ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. ประมวลบทพระราชนิพนธ์ในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาคปกิณกะ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, (ม.ป.ป.).
- มหาดไทย, กระทรวง. 100 ปี มหาดไทย. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย, 2533.
- มหาดไทย, กระทรวง. เทศกาลบาล เล่ม 1 ร.ศ. 125. (ม.ป.ท., ม.ป.ป.).
- มหาดไทย, กระทรวง. เทศกาลบาล เล่ม 2 ร.ศ. 125. (ม.ป.ท., ม.ป.ป.).
- มหาดไทย, กระทรวง. เทศกาลบาล เล่ม 1 ร.ศ. 126. (ม.ป.ท., ม.ป.ป.).
- มหาดไทย, กระทรวง. เทศกาลบาล เล่ม 2 ร.ศ. 126. (ม.ป.ท., ม.ป.ป.).

- มหาดไทย, กระทรวง. ประวัติมหาดไทย ส่วนกลาง ภาคที่ 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาดไทย กรมราชทัณฑ์, 2506.
- มหาดไทย, กระทรวง. รายงานประชุมตศภิบาล รัตนโกสินทรศก 114. พระนคร: โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, (ม.ป.ป.).
- มหาดไทย, กระทรวง. รายงานประชุมตศภิบาล รัตนโกสินทรศก 115. พระนคร: โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, (ม.ป.ป.).
- มหาดไทย, กระทรวง. รายงานประชุมตศภิบาล รัตนโกสินทรศก 116. พระนคร: โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, (ม.ป.ป.).
- มหาดไทย, กระทรวง. รายงานประชุมตศภิบาล รัตนโกสินทรศก 117. พระนคร: โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, (ม.ป.ป.).
- มหาดไทย, กระทรวง. รายงานประชุมตศภิบาล รัตนโกสินทรศก 118. พระนคร: โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, (ม.ป.ป.).
- มหาดไทย, กระทรวง. รายงานประชุมตศภิบาล รัตนโกสินทรศก 119. พระนคร: โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, (ม.ป.ป.).
- มหาดไทย, กระทรวง. รายงานประชุมตศภิบาล รัตนโกสินทรศก 120. พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, (ม.ป.ป.).
- มหาดไทย, กระทรวง. รายงานประชุมตศภิบาล รัตนโกสินทรศก 121. พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, (ม.ป.ป.).
- มหาดไทย, กระทรวง. รายงานประชุมตศภิบาล รัตนโกสินทรศก 122. พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, (ม.ป.ป.).
- มหาดไทย, กระทรวง. รายงานประชุมตศภิบาล รัตนโกสินทรศก 123. พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, (ม.ป.ป.).
- มหาดไทย, กระทรวง. รายงานประชุมตศภิบาล รัตนโกสินทรศก 124. พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, (ม.ป.ป.).
- มหาดไทย, กระทรวง. รายงานประชุมสมุหเทศภิบาล ปีที่ 19 พระพุทธศักราช 2456. (ม.ป.ท., ม.ป.ป.).
- มหาดไทย, กระทรวง. รายงานประชุมสมุหเทศภิบาล ปีที่ 20 พระพุทธศักราช 2457. (ม.ป.ท., ม.ป.ป.).
- มหาดไทย, กระทรวง. รายงานประชุมสมุหเทศภิบาล ปีที่ 21 พระพุทธศักราช 2458. (ม.ป.ท., ม.ป.ป.).

- มหาดไทย, กระทรวง. รายงานประชุมสมุหเทศาภิบาล ปีที่ 34 ประจำปีพุทธศักราช 2472. บางขุนพรหม: โรงพิมพ์อักษรนิติ, (ม.ป.ป.).
- มหาดไทย, กระทรวง. รายงานประชุมสมุหเทศาภิบาล ปีที่ 35 ประจำปีพุทธศักราช 2473. (ม.ป.ท., ม.ป.ป.).
- มหาดไทย, กระทรวง. รายงานประชุมสมุหเทศาภิบาล ปีที่ 36 ประจำปีพุทธศักราช 2474. (ม.ป.ท., ม.ป.ป.).
- มหาดไทย, กระทรวง. รายงานประชุมอุปราชและสมุหเทศาภิบาล ปีที่ 22 พระพุทธศักราช 2459. (ม.ป.ท., ม.ป.ป.).
- มหาดไทย, กระทรวง. รายงานประชุมอุปราชและสมุหเทศาภิบาล ปีที่ 23 พุทธศักราช 2460. (ม.ป.ท., ม.ป.ป.).
- มหาดไทย, กระทรวง. รายงานประชุมอุปราชและสมุหเทศาภิบาล ปีที่ 24 พุทธศักราช 2461. (ม.ป.ท., ม.ป.ป.).
- มหาดไทย, กระทรวง. รายงานประชุมอุปราชและสมุหเทศาภิบาล ปีที่ 25 พุทธศักราช 2462. (ม.ป.ท., ม.ป.ป.).
- มหาดไทย, กระทรวง. คำแถลงนโยบายของรัฐบาลเฉพาะที่เกี่ยวกับหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย และสุนทรพจน์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย. พระนคร: โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, 2479. (พิมพ์แจกในการพระกรุณาพระราชทานกระทรวงมหาดไทย ณ วัดปฐมวณาราม พุทธศักราช 2479).
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. เอกสารการสอนชุดวิชา 12301 วิวัฒนาการการเมืองไทย (Evolution of Thai Politics). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. เอกสารการสอนชุดวิชา 80202 สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย (Thai Political Institutions and Processes). กรุงเทพฯ: คุณหินอักษรกิจ, 2528.
- มูราชิม่า, เออิจิ. การเมืองจีนสยาม การเคลื่อนไหวทางการเมืองของชาวจีนโพ้นทะเลในประเทศไทย ค.ศ. 1924-1941. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- แมนเคลสัน, อาร์ คับยู. คำชี้แจงการสาธารณสุข. (ม.ป.ท., ม.ป.ป.). (แจกในงานพระราชทานเพลิงศพ อ้ามาคย์เอก พระยาสุนทรพิมล (เผ่า วสุวัต) ณ วัดสัมพันธวงศ์ วันที่ 21 พฤศจิกายน พระพุทธศักราช 2465).
- โยธาธิการ, กรม. หนังสือร้อยตำปีกรมโยธาธิการ. กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์, 2541.

- รัตนอุทัย, หลวง, รวบรวม. กฎหมายในรัชกาลที่ 5 เล่ม 1. (ม.ป.ท.), 2540. (พิมพ์พระราชทานในงานพระราชทานเพลิงศพนายจิติ ดิงศักดิ์ ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2540).
- รัตนอุทัย, หลวง, รวบรวม. กฎหมายในรัชกาลที่ 5 เล่ม 2. (ม.ป.ท.), 2540. (พิมพ์พระราชทานในงานพระราชทานเพลิงศพนายจิติ ดิงศักดิ์ ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2540).
- รัตนอุทัย, หลวง, รวบรวม. กฎหมายในรัชกาลที่ 5 เล่ม 3. (ม.ป.ท.), 2540. (พิมพ์พระราชทานในงานพระราชทานเพลิงศพนายจิติ ดิงศักดิ์ ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2540).
- รัตนอุทัย, หลวง, รวบรวม. กฎหมายในรัชกาลที่ 5 เล่ม 5. (ม.ป.ท.), 2540. (พิมพ์พระราชทานในงานพระราชทานเพลิงศพนายจิติ ดิงศักดิ์ ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2540).
- รัตนอุทัย, หลวง, รวบรวม. กฎหมายในรัชกาลที่ 5 เล่ม 4. (ม.ป.ท.), 2540. (พิมพ์พระราชทานในงานพระราชทานเพลิงศพนายจิติ ดิงศักดิ์ ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2540).
- ราม. วชิราวุธ. ประวัติต้นรัชกาลที่ 6. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2545.
- รายงานต่อแฉบบรที่กความเห็นเบงเรื่องของข้าหลวงตรวจราชการหัวเมืองซึ่งกระทรวงมหาดไทยนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย พ.ศ. 2469. (ม.ป.ท., ม.ป.ป.).
- เลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 47/2475 (วิสามัญ) สมัยที่ 1 วันอังคารที่ 20 ธันวาคม พุทธศักราช 2475.
- เลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 14/2476 (สามัญ) สมัยที่ 1 วันพฤหัสบดีที่ 24 สิงหาคม พุทธศักราช 2476.
- เลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 26/2476 (วิสามัญ) สมัยที่ 1 วันพฤหัสบดีที่ 23 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2476.
- เลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2/2476 (สามัญ) สมัยที่ 2 วันจันทร์ที่ 25 ธันวาคม พุทธศักราช 2476.
- เลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 20/2476 (สามัญ) สมัยที่ 2 วันพุธที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2476.
- วิทยา ภาศิริกุลกิจ. กำบรราชการเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย (PS 205) เล่ม 1. (ม.ป.ท., ม.ป.ป.).

- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น: สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่นและไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไฟรีเพซ, 2545.
- สกกลวรรณกร วรวรรณ, หม่อมเจ้า และ สุนทรพิพิธ, พระยา. สากลเทศบาล. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สมาคมมิตรภาพญี่ปุ่น-ไทย, 2547.
- สนธิ เศษานันท์, รวบรวม. แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ "ประชาธิปไตย" ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. พิมพ์ครั้งที่ 4. (ม.ป.ท.), 2545. (สถาบันพระปกเกล้า จัดพิมพ์ในงานพิธีเปิดพิพิธภัณฑ์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ 7 ธันวาคม พุทธศักราช 2545).
- สนธิ บางขันธ์. การเมืองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2519.
- สมบัติ จำปาเงิน. ประวัติความเป็นมาจากอดีตถึงปัจจุบัน กระทรวง ทบวง กรม ในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ชมรมเด็ก, 2544.
- สมาน รังสีโยกฤษฏ์. การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ สหราชอาณาจักร สวีเดน ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์และไทย. กรุงเทพฯ: เอกลักษณ์หนังสือดี, 2543.
- สาธารณสุข, กระทรวง. เฉลิมพระเกียรติ พลเอกสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาศรียชนาทนเรนทร. กรุงเทพฯ: ไทยเชยม, 2509. (พิมพ์เป็นที่ระลึกในการเสด็จพระราชดำเนินเปิดพระรูปอนุสาวรีย์ ณ กระทรวงสาธารณสุข).
- สารบัญชีส่วนที่ 2 กือรณภูรในจังหวัด อนน แลครอก สำหรับเจ้าพนักงานกรมไปรษณีย์ กรุงเทพมหานคร. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ค้นฉบับ, 2541.
- สุขุม นวลสกุล, วิทยา นภาศิริกุลกิจ และ วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์. การเมืองการปกครองไทย (Thai Government and Politics). พิมพ์ครั้งที่ 5. (ม.ป.ท., 2524).
- สุนทรพิพิธ, พระยา. บันทึกความจำ เล่ม 1. พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2514.
- สุนทรพิพิธ, พระยา. บันทึกความจำ เล่ม 2. พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2514.
- สุนทรพิพิธ, พระยา. บันทึกความจำ เล่ม 3. พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2514.
- สุนทรพิพิธ, พระยา. บันทึกความจำ เล่ม 4. พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2514.
- สุนทรพิพิธ, พระยา. ลักษณะเทศบาล. พระนคร: โรงพิมพ์มโหสถ, 2476.
- เสถียร ลายลักษณ์, รวบรวม. ประชุมกฎหมายประจำกฎหมาย เล่ม 11: กฎหมาย จ.ศ. 1248, 1249, 1250. พระนคร: โรงพิมพ์เคลิเมล์, 2478.
- เสถียร ลายลักษณ์, รวบรวม. ประชุมกฎหมายประจำกฎหมาย เล่ม 16: กฎหมาย ร.ศ. 116-117. พระนคร: โรงพิมพ์เคลิเมล์, 2478.

- เสถียร ลายลักษณ์, รวบรวม. **ประชุมกฎหมายประจำกฎหมาย เล่ม 47: กฎหมาย พ.ศ. 2477.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์นิติเวช, 2478.
- หนังสือจดหมายเหตุ (The Bangkok Recorder).** (ม.ป.ท., ม.ป.ป.). (ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้พิมพ์พระราชทานในงานพระราชทานเพลิงศพ นายสมหมาย สุนทรกุล ป.จ., ม.ป.ช., ม.ว.ม. ณ เมรุหลวงหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันเสาร์ที่ 25 ธันวาคม พุทธศักราช 2536).
- หนังสืออนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายกิจจา วัฒนสินธุ์ วันที่ 17 มีนาคม 2523.** (ม.ป.ท., ม.ป.ป.).
- อ. บุญไทย. **หนังสืออุทิศถาวรบนที่ราบสูง: อ่านได้รสทางการเมืองดีนัก. พิมพ์ครั้งที่ 2.** กรุงเทพฯ: สมาคมมิตรภาพญี่ปุ่น-ไทย, 2543"
- อติสรอุคมศักดิ์, พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่น. ความทรงจำของข้าพเจ้า. พระนคร: โรงพิมพ์พระจันทร์, 2495.** (จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีพิมพ์เป็นที่ระลึก เนื่องในงานมงคลดีฉลองพระชันษาครบ 6 รอบและเฉลิมพระอิสริยยศ พลเอก พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นอติสรอุคมศักดิ์ วันที่ 24 ตุลาคม 2495).
- อนุสรณ์ในงานเสด็จพระราชดำเนินพระราชทานเพลิงศพ พลตำรวจตรีนิคม สุขุม ป.ช., ป.ม., ท.จ.ว. ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันพฤหัสบดีที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2528.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศิรณสาร, 2529.
- อมรศรณารักษ์, จมื่น. คุณิตธานี เมืองประชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว. พระนคร: หอสมุดแห่งชาติ, 2513.** (หอสมุดแห่งชาติพิมพ์ในงานพระบรมราชานุสรณ์ 10-12 พฤศจิกายน 2513).
- อรรถจักร สัตยานุรักษ์. การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ของชนชั้นผู้นำไทย ตั้งแต่รัชกาลที่ 4-พ.ศ. 2475.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- อัจฉราพร กุมุทวิสมัย. ปัญหาภายในสังคมไทยก่อนปฏิวัติ 2475: ภาพสะท้อนจากงานเขียนทางหนังสือพิมพ์.** กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532.
- อุทัย หิรัญโค. การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523.**
- เอกสารทางวิชาการเพื่อประกอบการสัมมนา หมอบัดเดย์กับสังคมไทย. กรุงเทพฯ: โดยสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และโครงการไทยศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.**
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. ประชาธิปไตยท้องถิ่น: สาระสำคัญของการเมือง และการปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: มติใหม่, 2545.

วารสารและบทความภาษาไทย

ข่าวอัมภอ เล่มที่ 1 ตอนที่ 1 (เมษายน 2465).

ข่าวอัมภอ เล่มที่ 1 ตอนที่ 2 (พฤษภาคม 2465).

ข่าวอัมภอ เล่มที่ 1 ตอนที่ 3 (มิถุนายน 2465).

ข่าวอัมภอ เล่มที่ 1 ตอนที่ 4 (กรกฎาคม 2465).

ข่าวอัมภอ เล่มที่ 1 ตอนที่ 6 (กันยายน 2465).

ข่าวอัมภอ เล่มที่ 1 ตอนที่ 9 (เมษายน 2465).

ข่าวอัมภอ เล่มที่ 1 ตอนที่ 10.

ข่าวอัมภอ เล่มที่ 1 ตอนที่ 11.

ข่าวอัมภอ เล่มที่ 1 ตอนที่ 12.

ทวีศักดิ์ เมื่อกสม. รัฐเวชกรรม (Medicalized State): จากโรงพยาบาลสู่โครงการสาธารณสุขมูลฐาน.

รัฐศาสตร์สาร 24,1 (2546): 209-212.

ธงชัย วินิจจะกุล. ภาวะอย่างไรหนอที่เรียกว่าสวิตช์ เมื่อชนชั้นนำสยามสมัยรัชกาลที่ 5 แสวงหาสถานะของตนเอง ผ่านการเดินทางและพิธีกรรมทั้งในและนอกประเทศ. รัฐศาสตร์สาร

24,2 (2546): 1-66.

นำที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน โคยลเอียด. The Bangkok Times (26 August 1896): 3-4.

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 14 ร.ศ. 116.

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 15 ร.ศ. 117.

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 16 ร.ศ. 118.

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 17 ร.ศ. 119.

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 18 ร.ศ. 120.

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 19 ร.ศ. 121.

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 20 ร.ศ. 122.

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 21 ร.ศ. 123.

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 22 ร.ศ. 124.

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 23 ร.ศ. 125.

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 24 ร.ศ. 126.

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 25 ร.ศ. 127.

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 26 ร.ศ. 128.

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 27 ร.ศ. 129.

วิทยานิพนธ์

กรรภิรมย์ สุวรรณานนท์. พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการสร้างชาติไทย.

วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524.

เกษม ทิ้งธรรม. โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขภิบาลในอนาคต. วิทยานิพนธ์ปริญญา

มหาบัณฑิต, ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

จิรวัดน์ แสงทอง. ชีวิตประจำวันของชาวสยามในกรุงเทพฯ พ.ศ. 2426-2475. วิทยานิพนธ์

ปริญญามหาบัณฑิต, ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

ชรินทร์ โอชา. การเลื่อนฐานทางสังคมของสามัญชนเข้าสู่ระบบราชการสมัยใหม่ ระหว่าง พ.ศ.

2435-2453. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

ดวงดาว ยังสามารถ. พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องบทบาทของ

พระมหากษัตริย์ในสังคมสยาม: ศึกษาจากพระราชหัตถเลขาส่วนพระองค์. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

ทิพย์มงคล มากพูน. ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการปรับปรุงองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูป

สุขภิบาล. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

ทิทวรรณ บุญทวี. ความคิดทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์: ระยะเริ่มแรก (พ.ศ. 2443-2477).

วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.

ประภัสสร อินธิแสน. บทบาทของสุขภิบาลที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นระหว่างปี พ.ศ. 2441-2476.

วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2523.

เปรมศักดิ์ กิรานนท์. อุปสรรคและปัญหาการยกฐานะสุขภิบาลเป็นเทศบาล. วิทยานิพนธ์ปริญญา

มหาบัณฑิต, ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

- มนฤทัย ไชยวิเศษ. ประวัติศาสตร์สังคม: สัมและเครื่องสุขภัณฑ์ในประเทศไทย (พ.ศ. 2440-2540).
 วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.
- มัทนา เกษกมล. การวิเคราะห์ในเชิงประวัติศาสตร์เรื่องการเมืองและการปกครองในรัชกาล
 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453-2468). วิทยานิพนธ์ปริญญา
 มหาบัณฑิต, แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517.
- ยุภาพร เจือจินดา. เสือป่า: โครงสร้างขององค์กรทางการเมือง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต,
 ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.
- ยุวดี คปนิยากร. วิวัฒนาการทางการแพทย์ไทยตั้งแต่สมัยเริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดรัชกาล
 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต,
 แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522.
- เขาวรัตน์ พุฒิมานรติกุล. การเปลี่ยนแปลงของกรุงเทพฯ ในช่วงรัชกาลที่ 5-7 และผลกระทบต่อทาง
 สภาวะแวดล้อมต่อประชาชน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, ภาควิชาประวัติศาสตร์
 บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527.
- วันเพ็ญ สุจิตฺโต. พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถกับงานด้านการศึกษา พ.ศ. 2450-
 2474. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.
- วัลย์วิภา จรูญโรจน์, หม่อมหลวง. แนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า
 เจ้าอยู่หัว การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, แผนกวิชา
 ประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.
- วิภารัตน์ ดิอ่อง. พัฒนาการของกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2427-2488.
 วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.
- สนธิ เชนานันท์. แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว: ศึกษา
 เฉพาะกรณีการพัฒนาการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (2453-2468).
 วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527.
- สยมพร ทองสารี. ผลกระทบจากการตัดถนนในกรุงเทพฯ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
 จุฬาลงกรณ์เกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411-2453): ศึกษาเฉพาะกรณีการตัดถนนในกำแพง
 พระนครด้านเหนือและด้านใต้. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, ภาควิชา
 ประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

- สุทธาคา เลขไวฑูรย์. การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2435-2453). วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.
- สุวีร์วัฒน์ สวัสดิ์. บทบาทของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาชัยนาทนเรนทรต่อการแพทย์และการสาธารณสุข (พ.ศ. 2456-2468). วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.
- สุวดี เจริญพงศ์. ปฏิกริยาของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อการเคลื่อนไหวตามแนวความคิดประชาธิปไตยและสังคมนิยมก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519.
- สุวดี โกชนพันธุ์. เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- อัคนีวรุฒ ศรีสวัสดิ์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองท้องถิ่นสุขาภิบาล. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

เอกสารภาษาอังกฤษ

- A Municipal Tax For Bangkok. *The Bangkok Times* (16 January 1889): 3-4.
- Askew, Marc. *Interpreting Bangkok: The Urban Question in Thailand Studies*. Bangkok: Thai Studies Section, Faculty of Arts, Chulalongkorn University, 1994.
- Engel, David M. *Law and Kingship in Thailand During the reign of King Chulalongkorn*. Michigan: Center for South and Southeast Asian Studies The University of Michigan, 1975.
- Great Britain Foreign Office Papers (F.O.) 371/13264 Annual Report On Siam (1927).
- Greene, Stephen Lyon Wakeman. *Absolute Dreams: Thai Government Under King Rama VI, 1910-1925*. Bangkok: White Lotus, 1999.
- Jottrand, Mr. And Mrs. Emile. *In Siam: The Diary of a Legal Adviser of King Chulalong's Government*. Translated by Walter E.J. Tips. Bangkok: White Lotus, 1996.

Municipal Functions. **The Bangkok Times** (7 December 1892): 2.

Municipal Revenue. **The Bangkok Times** (17 December 1892): 2.

New Provincial Administration. **The Bangkok Times** (3 February 1894): 2.

Possible Improvements In Bangkok. **The Bangkok Times** (29 February 1888): 1-2.

Sathian, Mala Rojo. **The Impact of American Missionaries in the North States of Siam: 1867-C1910**. Bangkok: Chulalongkorn University, 1996.

Siam's Provincial Policy. **The Bangkok Times** (28 December 1892): 2.

Tips, Walter E.J. **Gustave Rolin-Jaequemyns and the Making of Modern Siam: The Diaries and Letters of King Chulalongkorn's General Adviser**. Bangkok: White Lotus, 1996.

Wanted, A Municipality. **The Bangkok Times** (30 November 1892): 2.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ก

ลำดับกฎหมายและประกาศสำคัญๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับ “สุขาภิบาล”

รายชื่อกฎหมายและประกาศ	วันที่ประกาศ
1. พระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพฯ รัตนโกสินทร ศก 116*	16 พฤศจิกายน ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
2. ประกาศตั้งผู้บัญชาการกรมสุขาภิบาล**	1 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2441 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
3. ประกาศจัดการสะอาดในจังหวัดพระนคร**	22 พฤษภาคม ร.ศ. 117 (ตรงกับ พ.ศ. 2441 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
4. ประกาศแก่ภาษี โรงรับจัดสุขาภิบาลตลาดท่าลอมเมืองสมุทรสาคร**	18 มีนาคม ร.ศ. 124 (ตรงกับ พ.ศ. 2449 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
5. ประกาศแก้อัตรภาษี โรงรับจัดการสุขาภิบาลตลาดท่าลอมเมืองสมุทรสาคร**	27 เมษายน ร.ศ. 126 (ตรงกับ พ.ศ. 2450 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
6. กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย สำหรับการสุขาภิบาลตำบลท่าลอมเมืองสมุทรสาคร**	4 มีนาคม ร.ศ. 126 (ตรงกับ พ.ศ. 2451 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
7. พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127**	5 กันยายน ร.ศ. 127 (ตรงกับ พ.ศ. 2451 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
8. ประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลในตำบลไหลกลาง มณฑลนครราชสีมา**	2 มกราคม ร.ศ. 127 (ตรงกับ พ.ศ. 2452 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
9. ประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลในตำบลตลาดเมืองจันทบุรี มณฑลจันทบุรี**	26 มกราคม ร.ศ. 127 (ตรงกับ พ.ศ. 2452 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
10. ประกาศแก้อัตรภาษี โรงรับตำบลไหลกลาง เมืองนครราชสีมา**	18 มีนาคม ร.ศ. 127 (ตรงกับ พ.ศ. 2452 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
11. ประกาศแก้อัตรเก็บเงินภาษี โรงรับตำบลตลาดเมืองจันทบุรี**	8 มิถุนายน ร.ศ. 128 (ตรงกับ พ.ศ. 2452 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
12. ประกาศ การสร้างประปา**	13 กรกฎาคม ร.ศ. 128 (ตรงกับ พ.ศ. 2452 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
13. ประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลในตำบลตลาดเมืองสงขลา มณฑลนครศรีธรรมราช**	31 สิงหาคม ร.ศ. 128 (ตรงกับ พ.ศ. 2452 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
14. ประกาศแก้อัตรเก็บเงินภาษีตึกเรือน โรงรับในเขตรสุขาภิบาลตลาดเมืองสงขลา มณฑลนครศรีธรรมราช**	2 กันยายน ร.ศ. 128 (ตรงกับ พ.ศ. 2452 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)

รายชื่อกฎหมายและประกาศ	วันที่ประกาศ
15. ประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลตำบลท้ายตลาด ตำบลตลาดกลาง ตำบลมะขามหย่ง เมืองชลบุรี**	6 พฤษภาคม ร.ศ. 129 (ตรงกับ พ.ศ. 2453 คามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
16. ประกาศแก้อัตราการเก็บภาษีเรือน โรงร้านในเขตร์สุขาภิบาลตำบลท้ายตลาด ตำบลตลาดกลาง และตำบลมะขามหย่ง เมืองชลบุรี ในมณฑลปรจิณบุรี**	6 พฤษภาคม ร.ศ. 129 (ตรงกับพ.ศ. 2453 คามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
17. ประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลตำบลตลาดท่าอิฐ เมืองทไทย**	21 พฤษภาคม ร.ศ. 129 (ตรงกับ พ.ศ. 2453 คามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
18. ประกาศแก้อัตราเก็บเงินภาษีเรือน โรงร้านในเขตร์สุขาภิบาลตำบลตลาดท่าอิฐ เมืองทไทย ในมณฑลพิษณุโลก**	21 พฤษภาคม ร.ศ. 129 (ตรงกับ พ.ศ. 2453 คามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
19. ประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลตำบลท่าวัง ตำบลคลัง ตำบลประคูไชยเหนือ ตำบลพระเสื่อเมือง ท้องที่อำเภอเมืองฯ นครศรีธรรมราช**	13 สิงหาคม ร.ศ. 129 (ตรงกับ พ.ศ. 2453 คามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
20. ประกาศแก้อัตราเก็บเงินภาษีเรือน โรงร้านในเขตร์สุขาภิบาลตำบลท่าวัง ตำบลคลัง ตำบลประคูไชยเหนือ ตำบลพระเสื่อเมืองเมืองนครศรีธรรมราช ในมณฑลนครศรีธรรมราช**	13 สิงหาคม ร.ศ. 129 (ตรงกับ พ.ศ. 2453 คามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
21. ประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลในตำบลนครปฐม ตำบลพระปฐม ตำบลห้วยจรเข้ ตำบลบ่อพลับ ตำบลสนามจันทร์ ท้องที่อำเภอพระปฐมเจดีย์ มณฑลนครไชยศรี**	5 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 129 (ตรงกับ พ.ศ. 2454 คามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
22. ประกาศแก้อัตราภาษีเรือน โรงร้านในเขตร์สุขาภิบาลตำบลนครปฐม ตำบลพระปฐม ตำบลห้วยจรเข้ ตำบลบ่อพลับ ตำบลสนามจันทร์ มณฑลนครไชยศรี**	5 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 129 (ตรงกับ พ.ศ. 2454 คามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
23. ประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลในตำบลถนนเขวราชถึงตลาดสามกอง ถนนวิจิตรสงครามถึงโรงพยาบาลจีน ถนนเทพกระษัตรีถึงวัด โศกแซก ถนนเจ้าฟ้าถึงสวนเงินเองหิน แลถนนชอยสายแยกทั้งปวงที่ถนนทั้ง 4 ท้องที่อำเภอเมืองภูเก็ต เป็นรอบนอกของท้องที่สุขาภิบาล**	13 มีนาคม ร.ศ. 130 (ตรงกับ พ.ศ. 2455 คามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
24. ประกาศแก้อัตราการเก็บเงินภาษีเรือน โรงร้าน ภาษีพาหนะ แลภาษีบำรุงถนน ในเขตร์สุขาภิบาลตำบลถนนเขวราชถึงตลาดสามกอง ถนนวิจิตรสงครามถึง โรงพยาบาลจีน ถนนเทพกระษัตรีถึงวัด โศกแซก ถนนเจ้าฟ้าถึงสวนเงินเองหิน แลถนนชอยสายแยกทั้งปวง มณฑลภูเก็ต**	13 มีนาคม ร.ศ. 130 (ตรงกับ พ.ศ. 2455 คามระบบปฏิทินปัจจุบัน)

รายชื่อกฎหมายและประกาศ	วันที่ประกาศ
25. ประกาศเพิ่มเติมเก็บเงินค่าอนุญาตนำสัตว์ ค่าตลาด ค่าโรงเก็บ สิ่งที่น่ากลัวอันตราย ในเขตรัฐบาลเมืองภูเก็ต**	2 สิงหาคม ร.ศ. 131 (ตรงกับ พ.ศ. 2455 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
26. ประกาศเก็บเงินภาษีเรือหลวงแก่ผู้พักอาศัยซึ่งอยู่ในเขตรัฐ บาล**	17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2456 (ตรงกับ พ.ศ. 2457 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
27. ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่**	3 มีนาคม พ.ศ. 2456 (ตรงกับ พ.ศ. 2457 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
28. ประกาศเก็บเงินภาษี ดึก เรือน โรง ร้าน กระโจม ในเขตรัฐ บาลเมืองเชียงใหม่**	3 มีนาคม พ.ศ. 2456 (ตรงกับ พ.ศ. 2457 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
29. ประกาศเปลี่ยนอัตราเก็บภาษีเรือน โรงร้านในเขตรัฐบาล เมืองชลบุรี**	10 พฤษภาคม พ.ศ. 2458
30. ข้อบังคับว่าด้วยวิธีการงบประมาณสำหรับสุขาภิบาลหัว เมือง**	12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2458
31. ประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลเมืองราชบุรี**	6 กันยายน พ.ศ. 2458
32. ประกาศแก้อัตราเก็บเงินค่าภาษีที่ดินบ้านเรือน โรงร้านแล ยานพาหนะในเขตรัฐบาลตำบลเมืองฯ ราชบุรี**	6 กันยายน พ.ศ. 2458
33. ประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลตำบลโพธาราม อำเภอโพ ธาราม เมืองราชบุรี**	11 กันยายน พ.ศ. 2458
34. ประกาศแก้อัตราเก็บเงินค่าภาษีที่ดิน บ้าน เรือน แอ เรือ โรง ร้าน และยานพาหนะ ในเขตรัฐบาลตำบลโพธาราม อำเภอ โพธาราม เมืองราชบุรี**	11 กันยายน พ.ศ. 2458
35. ประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลเมืองพิษณุโลก**	28 กันยายน พ.ศ. 2458
36. ประกาศแก้อัตราเก็บเงินค่าภาษี เรือน โรง ร้าน ดึก แอ แล ยานพาหนะในเขตรัฐบาลเมืองพิษณุโลก**	28 กันยายน พ.ศ. 2458
37. ประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลเมืองนครสวรรค์**	17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2458
38. ประกาศแก้อัตราเก็บเงินภาษี ดึก เรือน โรงร้าน แอ แล ยานพาหนะ ในเขตรัฐบาลเมืองนครสวรรค์**	17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2458
39. ประกาศเก็บเงินภาษีรด แลเกวียนในเขตรัฐบาลเมือง นครราชสีมา**	17 ธันวาคม พ.ศ. 2458
40. ประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127**	27 ธันวาคม พ.ศ. 2458
41. ประกาศขายเขตรัฐบาล**	21 เมษายน พ.ศ. 2459
42. ประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลเมืองกรุงเทพฯ**	25 พฤษภาคม พ.ศ. 2459

รายชื่อกฎหมายและประกาศ	วันที่ประกาศ
43. ประกาศเก็บเงินภาษีเวือน โรง ร้าน คีค แถยานพาหนะ ค่ำ ทำเวือจ้าง ค่ำเช่าที่คินในเขคร์ศุขากิบาลจ้งหวัดกรุงเก่ำ**	25 พฤษภาคม พ.ศ. 2459
44. ประกาศใช้พระราชบัญญัติศุขากิบาลอำเภอสองพี่น้อง จ้งหวัดสุพรรณบุรี**	12 ตุลาคม พ.ศ. 2459
45. ประกาศเก็บเงินภาษี โรงร้านในเขคร์ศุขากิบาลห้องที่อำเภอสองพี่น้อง จ้งหวัดสุพรรณบุรี**	12 ตุลาคม พ.ศ. 2459
46. ประกาศใช้พระราชบัญญัติศุขากิบาลอำเภอบ้านโป่ง จ้งหวัดราชบุรี**	15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2459
47. ประกาศเก็บเงินภาษี โรงร้านในเขคร์ศุขากิบาลห้องที่อำเภอบ้านโป่ง จ้งหวัดราชบุรี**	15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2459
48. ประกาศรวมตำบลในเมืองห้องที่อำเภอเมืองนครราชสีมา เข้าอยู่ในศุขากิบาลเมือง**	15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2459
49. ประกาศเปลี่ยนการจัดศุขากิบาลตำบลท่าลอม จ้งหวัดสมุทรสาคร เป็นศุขากิบาลเมือง**	9 ธันวาคม พ.ศ. 2459
50. ประกาศแก้อัศราภาษี โรงร้านในเขคร์ศุขากิบาลเมืองสมุทรสาคร**	9 ธันวาคม พ.ศ. 2459
51. ประกาศใช้พระราชบัญญัติศุขากิบาลตำบลบางเมือง อำเภอสมุทร จ้งหวัด สมุทรปราการ**	20 มิถุนายน พ.ศ. 2460
52. ประกาศจัดการศุขากิบาลเมืองลพบุรี มณฑลกรุงเก่ำ**	31 ตุลาคม พ.ศ. 2460
53. ประกาศจัดการศุขากิบาลเมืองสระบุรี มณฑลกรุงเก่ำ**	31 ตุลาคม พ.ศ. 2460
54. ประกาศจัดการศุขากิบาลเมืองนครนายก มณฑลปราจีนบุรี**	31 ตุลาคม พ.ศ. 2460
55. ประกาศจัดการศุขากิบาลเมืองปราจีนบุรี มณฑลปราจีนบุรี**	31 ตุลาคม พ.ศ. 2460
56. ประกาศจัดการศุขากิบาลเมืองสุพรรณบุรี มณฑลนครไชยศรี**	31 ตุลาคม พ.ศ. 2460
57. ประกาศจัดการศุขากิบาลเมืองสิงห์บุรี มณฑลกรุงเก่ำ**	16 มกราคม พ.ศ. 2460 (ตรงกับ พ.ศ. 2461 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
58. ประกาศจัดการศุขากิบาลเมืองระยอง มณฑลจันทบุรี**	16 มกราคม พ.ศ. 2460 (ตรงกับ พ.ศ. 2461 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
59. ประการจัดการศุขากิบาลเมืองตราด มณฑลจันทบุรี**	16 มกราคม พ.ศ. 2460 (ตรงกับ พ.ศ. 2461 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
60. ประกาศจัดการศุขากิบาลอำเภอบางมูลนาค จ้งหวัดพิจิตร มณฑลพิษณุโลก**	16 มกราคม พ.ศ. 2460 (ตรงกับ พ.ศ. 2461 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)

รายชื่อกฎหมายและประกาศ	วันที่ประกาศ
61. ประกาศขยายเขตและเปลี่ยนอัตราราย โรงรับสูชาภิบาล เมืองสงขลา**	3 สิงหาคม พ.ศ. 2464
62. ประกาศขยายเขตสูชาภิบาล***	11 กันยายน พ.ศ. 2466
63. ประกาศขยายเขตสูชาภิบาลเชียงใหม่ มณฑลพายัพ**	10 สิงหาคม พ.ศ. 2468
64. ประกาศขยายเขตสูชาภิบาลห้องที่บางมูลนาก อำเภอบางมูลนาก จังหวัดพิจิตร**	2 กันยายน พ.ศ. 2468
65. ประกาศตั้งสภาการสาธารณสุข**	12 เมษายน พ.ศ. 2471
66. ประกาศใช้พระราชบัญญัติสูชาภิบาล ตำบลหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา**	25 กรกฎาคม พ.ศ. 2471
67. ประกาศเก็บภาษี โรงรับในเขตสูชาภิบาล ตำบลหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา**	25 กรกฎาคม พ.ศ. 2471
68. ประกาศขยายเขตสูชาภิบาลเมืองพินนุโลก**	20 เมษายน พ.ศ. 2472
69. ประกาศขยายเขตสูชาภิบาลเมืองราชบุรี**	25 กันยายน พ.ศ. 2473
70. ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสูชาภิบาลตามหัวเมือง รัตนโกสินทรศก 127 ในตำบลน้ำซึม ตำบลสะแกกรัง อำเภอน้ำซึม จังหวัดอุทัยธานี มณฑลนครสวรรค์**	3 ตุลาคม พ.ศ. 2473
71. ประกาศอัตราราย โรงรับในเขตสูชาภิบาล เมืองอุทัยธานี มณฑลนครสวรรค์**	3 ตุลาคม พ.ศ. 2473
72. ประกาศใช้พระราชบัญญัติสูชาภิบาล ตำบลท่าราบ ตำบลคลองกระแซง ตำบลบ้านหม้อ ตำบลหน้าพระลาน ตำบลคันมะม่วง และตำบลหนองโสน อำเภอคลองกระแซง จังหวัดเพชรบุรี มณฑลราชบุรี**	3 ตุลาคม พ.ศ. 2473
73. ประกาศแก้อัตราราย โรงรับในเขตสูชาภิบาลเมืองเพชรบุรี มณฑลราชบุรี**	3 ตุลาคม พ.ศ. 2473
74. ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสูชาภิบาล อำเภอชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์**	27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2473
75. ประกาศแก้อัตราราย โรงรับในเขตสูชาภิบาลห้องที่ชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์**	27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2473
76. ประกาศขยายเขตและแก้อัตราราย โรงรับสูชาภิบาลเมืองจันทบุรี**	29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2473

รายชื่อกฎหมายและประกาศ	วันที่ประกาศ
77. ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล จังหวัดสุราษฎร์ธานี มณฑลนครศรีธรรมราช**	19 ธันวาคม พ.ศ. 2473
78. ประกาศแก้อัตราภามี โรงรำนในเขตสุขาภิบาลเมืองสุราษฎร์ธานี มณฑลนครศรีธรรมราช**	19 ธันวาคม พ.ศ. 2473
79. ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลท้องที่บ้านเช่าตลาดบ้านหมี่ จังหวัดชลบุรี**	14 เมษายน พ.ศ. 2474
80. ประกาศอัตราภามี โรงรำนในเขตสุขาภิบาลท้องที่บ้านเช่าตลาดบ้านหมี่ จังหวัดชลบุรี**	14 เมษายน พ.ศ. 2474
81. ประกาศแก้อัตราภามี โรงรำนในเขตสุขาภิบาล เมืองนครศรีธรรมราช**	15 เมษายน พ.ศ. 2474
82. ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลเมืองอุดรครดิค้ด**	9 พฤษภาคม พ.ศ. 2474
83. ประกาศอัตราภามี โรงรำนในเขตสุขาภิบาลเมืองอุดรครดิค้ด**	9 พฤษภาคม พ.ศ. 2474
84. ประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล จังหวัดครัง มณฑลภูเก็ต**	29 พฤษภาคม พ.ศ. 2474
85. ประกาศอัตราภามี โรงรำนในเขตสุขาภิบาลเมืองครัง มณฑลภูเก็ต**	29 พฤษภาคม พ.ศ. 2474
86. ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลเมืองฉะเชิงเทรา มณฑลปรเจิน**	18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2474
87. ประกาศอัตราภามี โรงรำนในเขตสุขาภิบาลเมืองฉะเชิงเทรา**	18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2474
88. ประกาศขยายเขตสุขาภิบาล ท้องที่บ้าน ไปง จังหวัดราชบุรี**	16 ธันวาคม พ.ศ. 2474
89. ประกาศเปลี่ยนแปลงเขตสุขาภิบาล เมืองนครศรีธรรมราช**	24 มีนาคม พ.ศ. 2474 (ตรงกับ พ.ศ. 2475 คามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
90. ประกาศขยายเขตสุขาภิบาลเมืองสมุทรปราการ****	29 เมษายน พ.ศ. 2475
91. ประกาศขยายเขตสุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่****	18 มิถุนายน พ.ศ. 2475
92. พระราชบัญญัติว่าด้วยกร โอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ค่าบลงเมือง ยำเภอสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ ให้สุขาภิบาลเมืองสมุทรปราการ พุทธศักราช 2476**	18 สิงหาคม พ.ศ. 2476
93. พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476**	31 มีนาคม พ.ศ. 2476 (ตรงกับ พ.ศ. 2477 คามระบบปฏิทินปัจจุบัน)

ที่มา: *เอกสารสำนักจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.5 น.5.1/2 เรื่อง วิธีจัดการในกรมสุขาภิบาล (21พย.-18กพ. 116).

**ประชุมกฎหมายประจำศก

***ประชุมกฎหมายเอไทย

****ประกาศพระราชบัญญัติและพระราชกัหนดค่างๆ รัชกาลที่ 7 พ.ศ. 2475

ภาคผนวก ข

ลำดับกฎหมายและประกาศสำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องกับ “การปกครองท้องถิ่น”

รายชื่อกฎหมายและประกาศ	วันที่ประกาศ
1. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น*	20 พฤษภาคม ร.ศ. 116 (ตรงกับ พ.ศ. 2440 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
2. ประกาศเพิ่มเติมลักษณะปกครองท้องถิ่น*	15 พฤศจิกายน ร.ศ. 117 (ตรงกับ พ.ศ. 2441 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
3. กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เป็นข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลฉนวนคกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119*	30 มิถุนายน ร.ศ. 119 (ตรงกับ พ.ศ. 2443 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
4. พระราชบัญญัติศึกษาศาธาราการหัวเมือง รัตนโกสินทรศก 119*	16 กรกฎาคม ร.ศ. 119 (ตรงกับ พ.ศ. 2443 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
5. กฎเสนาบดีที่ 6 แทนปกครอง*	17 กรกฎาคม ร.ศ. 119 (ตรงกับ พ.ศ. 2443 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
6. ประกาศ ไขความในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น 2 มาตรา*	3 กันยายน ร.ศ. 120 (ตรงกับ พ.ศ. 2444 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
7. กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120 ที่ 3 แทนปกครอง*	10 ธันวาคม ร.ศ. 120 (ตรงกับ พ.ศ. 2444 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
8. ประกาศแก้ไขความในกฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ข้อ 23*	11 มิถุนายน ร.ศ. 122 (ตรงกับ พ.ศ. 2446 ตามระบบปฏิทินปัจจุบัน)
9. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457*	4 กรกฎาคม พ.ศ. 2457
10. ประกาศใช้พระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 ในเขตรัฐบาลในกรุงเทพมหานคร*	14 กันยายน พ.ศ. 2458
11. ประกาศเลิกมณฑลเพชรบูรณ์เข้าเป็นเมืองในมณฑลพิษณุโลก แลแยกมณฑลทวายเป็นมณฑลมหาสารคาม แลแยกมณฑลทวายรวมเรียกว่า มณฑลภาคทวาย มีตำแหน่งอุปราชเป็นผู้ตรวจตรากำกับราชการ*	17 กันยายน พ.ศ. 2458
12. ประกาศกระทรวงนครบาล เรื่องกำหนดคหังที่การปกครองกรุงเทพพระมหานคร*	2 ตุลาคม พ.ศ. 2458
13. ประกาศยกเลิกอำเภอชั้นใน 7 อำเภอ และตั้งอำเภอชั้นในขึ้นใหม่ 25 อำเภอ*	15 ตุลาคม พ.ศ. 2458
14. ประกาศขยายเขตกรุงเทพพระมหานคร*	21 ตุลาคม พ.ศ. 2458

รายชื่อกฎหมายและประกาศ	วันที่ประกาศ
15. ประกาศเปลี่ยนนามกรมฮาเถอเป็นกรมพระนครบาล แลตั้ง อธิบดีกรมพระนครบาล*	21 ตุลาคม พ.ศ. 2458
16.	19 พฤษภาคม พ.ศ. 2459
17. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนคำว่าเมืองเรียกว่าจังหวัด*	1 สิงหาคม พ.ศ. 2465
18. ประกาศรวมการปกครองท้องที่และแบ่งปิ่นนำที่ราชการ ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงยุติธรรม**	9 ธันวาคม 2476
19. พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่ง ราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476*	

ที่มา: *ประชุมกฎหมายประจำศก

**ประชุมกฎหมายไทย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ชื่อและนามสกุล	นายเมธีทัชฌ์ จงว โรทัย
วัน เดือน ปีเกิด	16 มิถุนายน 2522
สถานที่เกิด	เชียงใหม่
ประวัติการศึกษา	สำเร็จการศึกษาปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2544 ศึกษาคู่ระดับปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2546



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย