

**ความคิด ความหวัง และความต่อเนื่องของการสถาปนา
การปกครองท้องถิ่นไทยทศวรรษ 2470**
**Thoughts, Hope and Continuity of Thai Local Government
Establishment in the 2470s (B.E.)**

[Received: January 25, 2021; Revised: March 11, 2022; Accepted: March 11, 2022]

ศราวุฒิ วิสาพรหม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

Sarawudhi Wisaprom

Assistant Professor, College of Politics and Governance,

Maharakham University

Email: sarawudhi.w@msu.ac.th

CORRESPONDING AUTHOR

Sarawudhi Wisaprom

College of Politics and Governance, Maharakham University

Khamriang District, Kantarawichai City, Maharakham Province Post 44150, Thailand.

Email: sarawudhi.w@msu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความศึกษาแนวความคิดทางการเมืองเรื่องการปกครองท้องถิ่นช่วงทศวรรษ 2470 ผ่านมโนทัศน์ความหวังซึ่งพบว่าแนวความคิดการจัดตั้งเทศบาลมีจุดร่วมกันอันเปรียบเสมือนความปรารถนาของสังคม ซึ่งรัฐสยามได้ริเริ่มโครงการในช่วงปลายทศวรรษ 2460 เป็นต้นมา แม้จะไม่บรรลุผลในยุคสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ถือเป็นจุดเริ่มต้นในการเป็นพลังความหวังหนึ่งที่ทำให้เกิดการจัดตั้งเทศบาลขึ้นมาได้สำเร็จในสมัยรัฐชาติช่วงปลายทศวรรษ 2470 ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับเทศบาลในช่วงก่อนและหลังการปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475 มีความต่อเนื่องกันอยู่มาก

คำสำคัญ : การปกครองท้องถิ่น, ความคิดทางการเมือง, ความหวัง, เทศบาล

Abstract

This article aims to investigate the thoughts on local government during 1920s-1930s through the concept of Hope. The study finds that the idea of establishing municipality shared a common ground which was the contemporary social desire that in fact the Siamese state had started the project since 1917. Even though it did not succeed in the time of the absolute monarchy, it played a part to successfully create a municipality in the time of Siamese state in 1927. Therefore, it might be said that the thoughts on municipality before and after the Siamese revolution of 1932 were connected.

Keywords : Local Government, Political Thought, Hope, Municipality

บทนำ

“เรื่องเล่า”ทางวิชาการว่าด้วยการกำเนิดการปกครองท้องถิ่นไทย หากวิเคราะห์ตามหลักการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (local state government) จะพบคำอธิบายที่ชี้ให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นมีมาตั้งแต่สมัยรัฐจารีตแล้วต่อเนื่องมาจนถึงสมัยรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ บ้างอธิบายนับตั้งแต่รัฐสยามได้สร้างองค์กรปกครองระดับภูมิภาคที่มีอำนาจเหนือท้องถิ่นต่าง ๆ ดังปรากฏการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาล มีหน่วยการปกครองไล่เรียงตั้งแต่มณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน บ้างอธิบายว่าเกิดขึ้นเมื่อมีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ปี พ.ศ. 2440 และบ้างอธิบายว่าเกิดขึ้นเมื่อมีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมปี พ.ศ. 2448 แล้วส่งผลสืบเนื่องไปสู่การจัดตั้งเทศบาลต่อไป การอธิบายดังกล่าวจัดอยู่ในแนวคิดจารีตนิยม (patrimonial/traditionalist perspective) และการวิเคราะห์อีกแบบตามหลักการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน/การปกครองตนเองระดับท้องถิ่น (local-self government) อธิบายว่าการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นภายใต้บริบทรัฐสมัยใหม่หลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 เมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นมาทั้งนี้ไม่มีความเกี่ยวข้องกับสุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นก่อนหน้านี้แต่ประการใด การอธิบายแบบนี้จัดอยู่ในแนวคิดทันสมัยนิยม (modernist perspective) (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547: 15-17; ญัฐพล ใจจริง, 2559: 166-180.)

นอกจากเรื่องเล่าข้างต้นแล้ว จากการสำรวจและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นช่วงเปลี่ยนผ่านจากรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่รัฐชาติหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 มี “ปัญหา” ให้คิดต่ออย่างน้อยสามประการ

ประการแรก ขนชั้นนำสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้ริเริ่มวางรากฐานการพัฒนาประชาธิปไตยไว้อย่างเป็นลำดับ มีขั้นตอน กระบวนการ ซึ่งรวมถึงการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลที่ริเริ่มมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 และยังมีแนวความคิดที่จะจัดตั้งเทศบาล โดยเฉพาะในสมัยรัชกาลที่ 7 ที่ทรงเน้นย้ำและริเริ่มดำเนินการจัดตั้งอย่างจริงจังซึ่งเปรียบเสมือนแผนพัฒนาการเมืองจากเบื้องล่างขึ้นไปสู่เบื้องบน ทว่าการดำเนินการยังไม่สำเร็จ ลุล่วงก็เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเสียก่อน (ดู สนธิ เตชานันท์. (รวบรวม), 2545) เห็นได้ว่าการอธิบายดังกล่าวให้คุณค่าอย่างมากกับการดำเนินกิจการของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สิ่งดังกล่าวนี้เป็นส่วนหนึ่งของเรื่องเล่ากำเนิดประชาธิปไตยในไทย ที่ปัญญาชนและนักวิชาการได้ประกอบสร้างขึ้นมาโดยให้คุณค่าอย่างมากกับ “ผู้มาก่อน” พร้อมกับลดทอนคุณค่าของ “ผู้มาทีหลัง” ตัวอย่างเช่นจุดเริ่มต้นของประชาธิปไตยเกิดขึ้นเมื่อบรรดาเจ้านายและข้าราชการ จำนวน 11 พระองค์/นายที่ทำหนังสือกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 เมื่อปี พ.ศ. 2427 โดยถูกยกให้เป็น “แผนพัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย” ซึ่งเป็นการลดทอนความสำคัญการปฏิวัติของ “กบฏ ร.ศ. 130” และ “คณะราษฎร” ลงไปพร้อม ๆ กัน

ประการที่สอง การไม่จัดตั้งเทศบาล คือ ความล้มเหลวของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตามที่นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ เสนอว่าเป็น “ความล้มเหลวในการปรับตัวเข้าสู่ระบอบใหม่ของชนชั้นสูง” ในสมัยรัชกาลที่ 7 ซึ่งมีพระราชดำริที่จะปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่นมาตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2460 แต่ก็ไม่สามารถผลักดันให้บรรลุตามพระราชประสงค์ “การประชาธิปไตยหรือเทศบาลจึงเป็นแนวพระราชดำริที่ไม่เป็นผลในทางปฏิบัติแม้ว่าได้มีการเตรียมการมาโดยตลอดนับตั้งแต่ทรงขึ้นครองราชสมบัติ เป็นปัญหาตั้งแต่เรื่องของหลักการ การร่างกฎหมาย และปัญหาคนจีน และคนในบังคับต่างชาติซึ่งพำนักอาศัยในประเทศสยามมานานแต่ยังสวามิภักดิ์ต่อประเทศอื่น ๆ อยู่” (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2553: 281-285) การอธิบายลักษณะนี้เห็นได้ว่ามีจุดยืนตรงข้ามกับเรื่องเล่าประการแรกอย่างชัดเจน

ประการสุดท้าย คณะราษฎรล้มเหลวในการกระจายอำนาจ ดังที่นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ กล่าวว่าภายหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 รัฐบาลคณะราษฎรจัดตั้งเทศบาลอย่างจำกัดมากเพียง 120 แห่งเท่านั้น ไม่ครอบคลุมทั่วประเทศ จึงไม่อาจสร้างฐานประชาธิปไตยจากรากหญ้า (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2557: 18-19) ซึ่งการจัดตั้งเทศบาลเพียงหนึ่งร้อยกว่าแห่งนี้ จะไม่สอดคล้องกับปณิธานของผู้นำรัฐบาลที่ได้ประกาศไว้ และจำนวนยังห่างไกลกับจำนวนท้องถิ่นที่มีมากถึงสี่พันกว่าตำบลทั่วประเทศ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาข้ออธิบายที่สองและสามร่วมกัน อาจกล่าวได้ว่าเป็นความล้มเหลวของรัฐสยามในการสถาปนาการปกครองท้องถิ่นทั้งในสมัยรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์และสมัยแรกเริ่มรัฐชาติ

จากปัญหาที่ได้ทบทวนวรรณกรรมและพรรณนาไว้ บทความนี้ศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยการวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวความคิดระหว่างรัฐบาลสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับรัฐบาลหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 และแนวความคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นจากกลุ่มผู้นำทางการเมืองในสังคมสยามที่เสนอไว้ในระหว่างปี พ.ศ. 2468 – 2477 ซึ่งผู้เขียนต้องการอธิบายกำเนิดเทศบาลจากความต่อเนื่องของแนวความคิดในการสถาปนาการปกครองท้องถิ่นสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ซึ่งมีความหวังเป็นพลังสำคัญในการผลักดันจนเกิดการจัดตั้งเทศบาลขึ้นมาช่วงปลายทศวรรษ 2470 มีเนื้อหาสามหัวข้อประกอบด้วยความคิด ความหวัง และความต่อเนื่องของการสถาปนาการปกครองท้องถิ่นไทยทศวรรษ 2470 ดังต่อไปนี้

ความคิด

ความคิดทางการเมือง (political thought) หมายถึงการแสดงออกผ่านความคิดเห็นหรือทัศนะเพื่อสนับสนุน หรือปกป้องความคิด ความเชื่อทางการเมือง นโยบาย กฎเกณฑ์ รวมถึงสถาบันทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่ง อีกทั้งยังทำหน้าที่แพร่ขยายความคิดให้ประชาชนได้รับรู้และปฏิบัติตาม จะเห็นได้ว่าความคิดทางการเมืองสัมพันธ์กับสังคม จึงกล่าวได้ว่าความคิดทางการเมืองนั้นมักถูกกำหนดโดยสภาพทางสังคม (Strauss, 1988: 11-12.; สมบัติ จันทรวงศ์ และชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2523: 2-4)

เมื่อสืบสาวหาแนวความคิดการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนหรือการปกครองตนเองระดับท้องถิ่นในสังคมสยาม พบว่าปรากฏ “ร่าง” ตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในชื่อเรียกขานว่า “มุнициเปอล” (Municipal) หรือ “Municipality” ดังปรากฏพระยาอภัยราชา (โรลังค์ ยัคมินส์) ที่ปรึกษาราชการทั่วไปได้กราบบังคมทูลไปยังพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในปี พ.ศ. 2436 และอีกครั้งในปี พ.ศ. 2441 ทั้งนี้ความหมายและความเข้าใจต่อแนวความคิด “มุнициเปอล” ก็มีหลายแบบ ดังกรณีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระองค์ทรงเข้าพระราชหฤทัยความหมายทั้งแบบตะวันตกและแบบอาณานิคม ซึ่งพระองค์ทรงมีความเห็นว่าเป็นแบบแรกไม่เหมาะกับสยามและแบบหลังน่าจะมีความเหมาะสมมากกว่า เช่นเดียวกันกับสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยที่มีแนวความคิดจะจัดตั้ง “มุнициเปอล” ขึ้นตามหัวเมืองต่าง ๆ ก็มีความเข้าใจพระทัยคล้ายกับพระเชษฐา (สุวิสติ โภชน์พันธุ์, 2543: 9-17)

แนวความคิด “มุнициเปอล” ในความหมายตรงกับหลักการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน/การปกครองตนเองระดับท้องถิ่นยังคงปรากฏ “ร่าง” ต่อเนื่องในรัชสมัยต่อ ๆ มา และอยู่ในการรับรู้ของชนชั้นนำแห่งรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนกระทั่งถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว “ร่าง” ของแนวความคิดได้พัฒนาไปอีกขั้นที่มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อพระองค์มีพระราชประสงค์จัดตั้ง “ประชาธิปไตย” ดังปรากฏหลักฐาน

ในปี พ.ศ. 2469 ที่พระองค์มีพระราชหัตถเลขาถึงสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เรื่องการจัดตั้ง “ประชาภิบาล” (ซึ่งในเวลาต่อมาถูกเรียกในชื่อใหม่ว่า “เทศบาล”) และการแสดงความเห็นด้วยกับข้อเสนอของเอ็ดเวิร์ด คูก ที่เสนอการปรับปรุงและส่งเสริม “Municipality” ตามบันทึก Municipalities in Siam ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2470 (ดู ญัฐพล ใจจริง และศรีบุญ เทพสงเคราะห์, 2558: 39-43)

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์จำแนกแนวความคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นออกเป็น “กลุ่ม” ที่สัมพันธ์กับ “สถานภาพ” (ซึ่งในแต่ละกลุ่มหรือ “ชนชั้น” ก็มี “กลุ่มย่อย” อยู่ในกลุ่มนั้น ๆ รวมถึงยังมีความแตกต่างในระดับบุคคลด้วย) ดังนี้

ชนชั้นนำรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่หมายถึงผู้นำระดับสูง กลุ่มแรก กลุ่มชนชั้นนำรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ต้องการให้จัดการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ ประกอบด้วย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระยาตราชานูภาพ และเชื้อพระวงศ์ระดับสูงในอภิรัฐมนตรีสภา เสนาบดีสภาอีกหลายท่านในสมัยรัชกาลที่ 7 แนวความคิดดังกล่าวทรงพลังมากและอยู่ในกลุ่มผู้นำที่มีอำนาจทางการเมืองสูง จึงเรียกได้ว่าเป็นวาทกรรมหลักที่ทำหน้าหน้าที่กีดกัน ปราบปรามและควบคุมแนวความคิดการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน/การปกครองตนเองระดับท้องถิ่นก็ว่าได้

กลุ่มชนชั้นนำรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ต้องการให้จัดการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน/การปกครองตนเองระดับท้องถิ่น ประกอบด้วย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ความแตกต่างของแนวความคิดในการสร้างสถาบันการปกครองท้องถิ่นในสมัยรัชกาลที่ 7 พระองค์ทรงเข้าพระราชหฤทัยเฉกเช่นพระราชบิดา พระเชษฐา และบรรดาประยูรญาติ แต่มีเพียงเท่านั้น พระองค์ทรงแสดงพระราชประสงค์อย่างชัดเจน ซึ่งได้กลายเป็นนโยบายหนึ่งของรัฐบาลที่ต้องดำเนินการ เรียกได้ว่าเป็นการพัฒนาที่ขยับไปอีกขั้นหนึ่ง ดังปรากฏการตั้งคณะกรรมการจัดการประชาภิบาล โดยมีอาร์ ดี เครก (R.D. Craig) เป็นประธาน ท่านต่อมาคือหม่อมเจ้าสกลวรรณากร วรวรรณ อธิบดีกรมสาธารณสุขและประธานกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2473 หม่อมเจ้าสกลวรรณากร วรวรรณ ได้เสนอแนวความคิดเรื่องการบริหารจัดการตนเองในท้องถิ่นที่เรียกว่าเทศบาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2472 ซึ่งท่านได้เขียนเอกสารสาธารณสุขพิเศษเป็นเล่มขึ้นมาเรื่องเทศบาลแล้วพิมพ์ออกเผยแพร่ในปีดังกล่าว แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นผ่านการปาฐกถาเรื่อง “การปกครองโดยลักษณะเทศบาล” ณ ที่ประชุมสมุหเทศาภิบาล เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2472 มีสาระกล่าวถึงการให้ความสำคัญต่อการบำรุงชุมชนให้ก้าวหน้า

และรวมถึงแรงหนุนเสริมจากที่ปรึกษาชาวต่างชาติที่เสนอแนวความคิดและสนับสนุนการจัดตั้งมูนิซิเปิลแก่ผู้นำสยาม ประกอบด้วย พระยาอภัยราชา (โรลังค์ ยัคมินส์) ชาวเบลเยียม ที่ปรึกษาราชการทั่วไปสมัยรัชกาลที่ 5 เซอร์ เอ็ดเวิร์ด คูก ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติสมัยรัชกาลที่ 7 อาร์ ดี เครก ชาวอังกฤษ นักกฎหมายและที่ปรึกษาและที่ปรึกษากรมที่ดินสมัยรัชกาลที่ 7 ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นประธานคณะกรรมการจัดการประชาภิบาลทำหน้าที่ศึกษาการประชาภิบาลต่างประเทศและวางโครงการประชาภิบาลสยาม (มีงานศึกษาและรวบรวมเอกสารเกี่ยวกับแนวความคิดการปกครองท้องถิ่นสมัยรัชกาลที่ 7 ไว้ น่าประทับใจแล้ว ผู้เขียนจึงไม่ขอกล่าวซ้ำมากในที่นี้ โปรดดู สนธิ เตชานันท์. (รวบรวม), 2545; ญัฐพล ใจจริง และศรีบุญ เทพสงเคราะห์, 2558; ญัฐพล ใจจริง, 2562: 79-113)

กลุ่มคนนอกแวดวงศูนย์กลางแห่งอำนาจรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีทั้งในและนอกระบบราชการ ผู้ที่อยู่ในระบบราชการอาจเรียกว่าเป็น “ข้าราชการกระฎุมพี” (ดู Kullada Kesboonchoo Mead, 2004: 117-125) กรณีตัวอย่างแรกที่อยากจะกล่าวถึง คือ หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) ข้าราชการและปัญญาชนที่ได้แสดงทัศนะผ่านงานเขียนและการบรรยายวิชากฎหมายปกครองที่โรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2474 เข้าเสนอหลักการในการจัดระเบียบบริหารราชการออกเป็นสามแบบ ได้แก่หนึ่ง ระเบียบที่ใช้บังคับแก่พลเมือง ทั่ว ๆ ไปในทุกอาณาเขต โดยอำนาจบริหารรวมอยู่ในศูนย์กลางที่รัฐบาลกลาง ที่เรียกว่า “การปกครองแบบมัธยภาค (centralization)” สอง ระเบียบที่ใช้บังคับให้เหมาะสมกับท้องถิ่นต่าง ๆ โดยแยกอำนาจรัฐบาลกลางไปส่วนต่าง ๆ แห่งอาณาเขต ที่เรียกว่า “การปกครองแบบมัธยานุภาค (deconcentration)” สาม การแยกอำนาจบริหารบางอย่างให้แก่คณะที่ราษฎรในท้องถิ่นเลือกตั้งขึ้นเป็นผู้ใช้อำนาจ และหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสภาพเป็นทบวงการเมือง มีสถานะเป็นนิติบุคคลหนึ่งต่างจากรัฐบาลกลาง ลักษณะการแยกอำนาจบริหารให้ท้องถิ่นนี้เรียกว่า “การปกครองแบบมัธยวิภาค (decentralization)” (สุวิสถิติ โภชนพันธ์ุ, 2543: 49-50)

ปรีดี พนมยงค์เองเห็นว่าการรวมศูนย์อำนาจนั้นมีข้อจำกัด ดังนั้นควรมีการกระจายอำนาจซึ่งตรงกับ “การปกครองแบบมัธยวิภาค” ซึ่งปรีดีได้ชี้ให้เห็นถึงข้อดีที่ตรงกับหลักการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน คือ “กิจการที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่นก็ควรจะให้ผู้ที่ราษฎรในท้องถิ่นเป็นพนักงานจัดทำ เพราะเป็นผู้ที่รู้ภูมิประเทศและความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ย่อมดีกว่าบุคคลซึ่งรัฐบาลกลางจะได้แต่งตั้งออกไป ซึ่งจะรู้ภูมิประเทศดีกว่าราษฎรในท้องถิ่นไม่ได้” และ “วิธีเลือกตั้งพนักงานโดยราษฎรในท้องถิ่นนั่นเอง ย่อมทำให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเอาใจใส่ในกิจการของท้องถิ่นและจะต้องจัดให้มีโครงการ ซึ่งตนจะปฏิบัติเมื่อได้รับเลือก เพราะการเลือกโดยวิธีเช่นนี้ย่อมมีการแข่งขันในระหว่างผู้ที่ถือสิทธิ์ต่าง ๆ และย่อมเปิดโอกาสให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งผู้ที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่นและตามความนิยมในลัทธิของตน” (สุวิสถิติ โภชนพันธ์ุ, 2543: 50-52)

ท่านต่อมา คือ พระสารสาสน์พลขันธ์ (ลอง สุนทานนท์) ผู้ซึ่งมีสถานะเป็นทั้งข้าราชการ และปัญญาชนที่เสนอความคิดที่ “ก้าวหน้า” อย่างมากเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นผ่านนามปากกา “555” ในหนังสือพิมพ์เดลิเมล์ พ.ศ. 2471 ในคอลัมน์ที่มีชื่อว่า “หัวข้อบางประการที่น่าจะเปนอุปกรณให้กรุงสยามก้าวหน้าขึ้นสู่ความเจริญสูง” ข้อเสนออันโดดเด่นเช่น กรรมการที่บริหารงานประชาภิบาลต้องมาจากการเลือกตั้งโดยราษฎร มิใช่มาจากการแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจ และต้องมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ประชาภิบาลจะช่วยฝึกฝนให้ราษฎรสยามรู้จักหลักการปกครองตนเอง ดังนั้นจึงต้องริบจัดตั้งประชาภิบาลเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลส่วนกลางทั้งด้านการศึกษา การสาธารณสุข การคมนาคมภายในจังหวัด ฯลฯ (ดู ณิชพล ใจจริง และศรีบุญ เทพสงเคราะห์, 2558; ณิชพล ใจจริง. 2562: 65-66) กล่าวได้ว่าพระสารสาสน์พลขันธ์ (ลอง สุนทานนท์) เป็นผู้มีความรอบรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน และมีความประสงค์ให้เกิดการจัดตั้งขึ้นในสยาม

อีกท่านสุดท้ายที่จะกล่าวถึง คือ นายมังกร สามเสน ขนชั้นกลางในสังคมสยามที่รับรู้ถึงโครงการจัดตั้งประชาภิบาล/เทศบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ดี ดังที่เขาได้กล่าวหวนถึงความหลังเมื่อปี พ.ศ. 2476 ว่า “ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลราษฎรได้คอยแล้วคอยเล่า คอยมา 5 ปี 8 ปีแล้ว เพราะฉะนั้นขอให้เร่งเร็วสักหน่อย...” (รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 24 สิงหาคม 2476: 430)

ที่กล่าวมาจะเห็นสองกระแสของแนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่น ที่มีอยู่ในแต่ละกลุ่มบุคคล หนึ่งอำนาจในการตัดสินใจเลือกแนวความคิดเพื่อสร้างสถาบันในปลายสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ก็ยังคงอยู่ในพื้นที่ของชนชั้นนำ ซึ่งในชนชั้นนำก็มีทั้งฝ่ายสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนและฝ่ายตรงข้ามที่มองว่าควรให้ท้องถิ่นอยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับโดยรัฐจากส่วนกลาง ถึงแม้ว่าในฝ่ายแรกจะมีองค์พระประมุขและหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้นำแต่พระราชประสงค์ของพระองค์ก็มีอาจบรรลุเป้าหมาย แม้กระบวนกรดำเนินไปถึงขั้นเกิด “ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พระพุทธศักราช...(พ.ศ. 2473)” นับว่าก้าวหน้าไปอีกขั้นหากเปรียบเทียบกับสมัยรัฐบาลชุดก่อน ๆ แต่เมื่อวิเคราะห์ที่ลึกลงไปจะพบว่าแนวความคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่น โดยรัฐยังคงมีพลังอย่างสูง และได้เบียดขับเรื่องการปกครองตนเองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของราษฎรออกไป (ดู ญัฐพล ใจจริง และศรีบุญ เทพสงเคราะห์, 2558: 85-110 ; หจข. สป. 2.42 317 [ร.7].) ซึ่งอุปสรรคที่ขวางกั้นมิใช่เพราะเกิดการปฏิบัติเสียก่อนจึงทำให้แผนพัฒนาการเมืองต้องยุติลง แต่อุปสรรคที่แท้จริง คือ โครงสร้างการเมืองของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั่นเอง สถาบันทางการเมืองที่พระองค์มีส่วนร่วมในการสร้าง และคัดเลือกบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งอย่างอภิรัฐมนตรีสภา เสนาบดีสภา และรวมถึงองคมนตรีสภา คือ อุปสรรคที่ขัดขวาง อีกทั้งบริบททางภูมิปัญญาที่สำคัญอย่างยิ่งยวด คือ โลกทัศน์ของชนชั้นนำแห่งรัฐ สมบูรณาญาสิทธิราชย์มีความคิดทางการเมืองที่เน้นย้ำว่าหน้าที่ในการปกครองเป็นของกลุ่มเจ้านาย (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2553: 52 – 59) ซึ่งเท่ากับว่าคนกลุ่มอื่นมีอาจเข้ามามีส่วนร่วมได้นั่นเอง ซึ่งโลกทัศน์ดังกล่าวของชนชั้นนำสยามได้นำไปสู่การปะทะกับความคิดอีกแบบหนึ่งของกลุ่มข้าราชการและชนชั้นกลางซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญในปี พ.ศ. 2475 (ดู อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. 2538: 245-310.)

ความหวัง

“ความหวัง” ในงานเขียนของริชาร์ด รอร์ตี (Richard Rorty) นักปรัชญาแนวปฏิบัตินิยมใหม่ ชาวอเมริกันคนสำคัญยุคปลายศตวรรษที่ 20 – ต้นศตวรรษที่ 21 เขาเป็นนักคิดที่วิจารณ์ความคิดฝ่ายซ้าย และฝ่ายอนุรักษนิยมได้อย่างแหลมคมทรวงทรวงใจ

การเป็นนักคิดที่ยึดมั่นในหลักปฏิบัตินิยม (pragmatism) ของรอร์ตี ทำให้ข้อเสนของเขาเกี่ยวข้องกับเรื่อง “ความหวัง” อยู่ด้วยซึ่งเป็นความคิดสำคัญที่ปรากฏให้เห็นอยู่มากในหมู่นักคิดและนักปรัชญาอเมริกัน ผู้เขียนอยากกล่าวถึงผลงาน Failed Prophecies, Glorious Hopes. (1998) ที่ตีพิมพ์รวมในหนังสือ Philosophy and Social Hope. (1999) งานเขียนดังกล่าวพูดถึงคำทำนายที่ล้มเหลวที่ได้สร้างพลังความหวังอันประเสริฐ เขาได้หยิบสอง “ตัวบท” ซึ่งเป็นคำทำนายที่ล้มเหลว แต่ในความล้มเหลวนั้นกลับสร้างแรงดลใจอันมหาศาลแก่มนุษย์ คือ คัมภีร์ไบเบิลใหม่ (The New Testament) และหนังสือแถลงการณ์พรรคคอมมิวนิสต์ (The Communist Manifesto) ซึ่งเมื่อเวลาผ่านล่วงเลยมาจนถึงปลายศตวรรษที่ 20 (และถ้านับถึงปัจจุบันที่เข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ไปแล้วถึงสองทศวรรษ) คำทำนายทั้งสองก็ไม่ได้เกิดขึ้นจริงทั้งเรื่องโลกหน้าและการปฏิวัติโค่นล้มระบบทุนนิยมแล้วเข้าสู่สังคมนิยมแล้ว จึงกล่าวได้ว่าเป็นความล้มเหลวเพราะไม่ได้เกิดขึ้นจริงตาม “เวลา” ที่ทำนายไว้ หรืออาจจะเกิดขึ้นก็ได้ในอนาคตแต่ก็ไม่ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใด แต่ที่แน่ชัดคือ ณ ปัจจุบันยังไม่เกิดขึ้น (Rorty, 1999: 201-209)

อย่างไรก็ตามรอร์ตีชักชวนให้ค้นหาความหวังและแรงดลใจจากคัมภีร์ไบเบิลใหม่ และแถลงการณ์พรรคคอมมิวนิสต์ ดังกล่าวว่า “เมื่ออ่านงานทั้งสองเล่มนี้ เราควรข้ามผ่านส่วนคำทำนายไป และมุ่งความสนใจไปที่

ส่วนการแสดงออกของความหวัง เราควรอ่านงานทั้งสองเล่มในฐานะที่เป็นเอกสารที่สร้างแรงดลใจ... มากกว่าที่จะเป็นคำอธิบายที่ถูกต้องแน่นอนเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ของมนุษย์หรือของชะตากรรมมนุษย์” (Rorty, 1999: 205)

แพทริก เดนีน (Patrick J. Deneen) นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันได้ตั้งข้อสังเกตว่ามุมมองของรอร์ตีเป็นการมองโลกในแง่ดี (optimism) (ดู Deneen, 1999: 577-609) ผู้เขียนเองก็เห็นด้วยกับการวิเคราะห์ดังกล่าว และยังแลเห็นว่ามุมมองของรอร์ตีได้มอบวิธีคิดเรื่อง “ความล้มเหลวสู่ความหวัง” ที่ความล้มเหลวได้สร้างพลังอันยิ่งใหญ่ให้กับผู้คนมากมายอาจเรียกพลังนั้นว่าความหวังอันประเสริฐที่เป็นแรงผลักดันให้มนุษย์ก้าวเดินต่อไปข้างหน้า

เมื่อวิเคราะห์ผ่านวิธีคิดเรื่องความหวังและแรงดลใจในการสร้างการปกครองท้องถิ่นสมัยรัชกาลที่ 7 นั้น ผู้เขียนแลเห็นว่าการริเริ่มดำเนินการจัดตั้งเทศบาลของรัฐบาลได้มอบความหวังและแรงดลใจให้แก่สังคม กระบวนการนี้มีได้เป็นที่รับทราบในแวดวงชนชั้นนำเท่านั้น แต่คนอยู่ “วงนอก” ศูนย์กลางแห่งอำนาจรัฐ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสังคมสยามก็รับรู้ด้วย โดยเฉพาะข้าราชการกระฎุมพีและชนชั้นกลางซึ่งเป็นความประจวบเหมาะที่คนกลุ่มดังกล่าวมีความนึกคิดที่ก้าวหน้าที่วาดหวังให้บ้านเมืองและสังคมสยามเจริญก้าวหน้าตั้งนานอารยประเทศ ดังเห็นได้จากการรายงานข่าวในหนังสือพิมพ์บางกอกการเมือง วันพฤหัสบดีที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2475 พาดหัวข่าว “ถ้าใช้เทศบาลไม่รัฐบาลก็พลเมืองจะแย่ จึงลือกันหนาว่าเทศบาลออกไม่ได้แน่” ที่ได้ติดตามกระบวนการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล มาอย่างต่อเนื่อง “เรามีความยินดีที่จะยืนยันข่าวเรื่องนี้ ของเราก่อนหน้านี้ว่า ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลนี้กระทรวงมหาดไทยได้ส่งไปยังกรมราชเลขาธิการ (ซึ่งเปลี่ยนฐานะเป็นพระทรวงมูรธาธรแล้ว) เป็นเวลานานหนักราชแล้ว และกรมราชเลขาธิการได้ขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อทรงพระราชวินิจฉัยแล้ว ต่อมาโปรดเกล้าให้ส่งร่างไปยังกรมร่างกฎหมาย เพื่อพิจารณาเทียบเคียงหลักกฎหมายชนิดนี้ซึ่งมีอยู่ ณ นานาประเทศชั้นหนึ่งก่อน

เราได้ทราบว่ากรมร่างกฎหมายได้ตรวจร่างเทศบาลเรียบร้อยและได้ส่งกลับคืนไปยังกระทรวงมูรธาธร ประมาณสัก 1 เดือนได้แล้ว แต่ต่อจากนั้น จะไปอยู่ที่ใดข้าวยังเสียบอยู่

อย่างไรก็ดี มีชาวลือหนาหูเต็มที่ว่า อย่างไรเสียพระราชบัญญัติเทศบาลจะออกใช้ไม่ได้เป็นเด็ดขาด ในระหว่างความยุ่งยากทางเศรษฐกิจนี้ เพราะรายได้จากผู้เสียภาษีแก่เทศบาลจะกระทบกระเทือนไปถึงรัฐบาลอย่างวิตกทีเดียว” (สนธิ เตชานันท์. (รวบรวม), 2545: 149) ขาวดังกล่าวนี้สะท้อนถึงความหวังของชนชั้นกลาง¹ (เช่นเดียวกับการแสดงออกของพระสารสาสน์พลชั้นธ์ (ลอง สุนทานนท์) และนายมังกร สามเสน ที่สะท้อนถึง “ความหวัง” ดังที่กล่าวไปก่อนหน้านี้) ที่ปรารถนาให้มีการจัดตั้งเทศบาลนับแต่รัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ริเริ่มดำเนินการอย่างจริงจัง

โครงการจัดตั้งประชาธิปไตย/เทศบาลที่ริเริ่มโดยรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อให้เกิดความหวังในสังคมประการหนึ่งแล้ว ซึ่งยังมีอีกหลาย “เหตุ” หรือ “ขณะ” ที่ก่อให้เกิดความหวังตามมาด้วย ไม่ว่าจะเป็นความล้มเหลวของรัฐบาลพระปกเกล้าที่ไม่สามารถประกาศใช้กฎหมายเทศบาลได้ กรณีความสำเร็จของรัฐบาลคณะราษฎรที่ผลักดันให้เกิดเทศบาลสำเร็จก็ได้สร้างความหวังด้วย และรวมถึงการจัดตั้งเทศบาลให้

¹ และยังสะท้อนอารมณ์และความรู้สึก “ความผิดหวัง” ในปี พ.ศ. 2475 ด้วย

ครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศที่ไม่สำเร็จแต่ก็ได้สร้างความหวังให้แก่สังคมด้วยเช่นกัน ซึ่งทั้งหมดนี้ผู้เขียนมองว่าเป็น “ความต่อเนื่อง” ของการสถาปนาการปกครองท้องถิ่นไทยทศวรรษ 2470 ดังจะกล่าวต่อไป

ความต่อเนื่องของการสถาปนาการปกครองท้องถิ่นไทยทศวรรษ 2470

ความต่อเนื่องที่จะกล่าวถึงในที่นี้มิใช่ความต่อเนื่องของรูปแบบการปกครองท้องถิ่น คือ สุขาภิบาลส่งต่อมากลายเป็นเทศบาลแต่อย่างใด แต่หมายถึงความต่อเนื่องของแนวความคิดการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนหรือการปกครองตนเองระดับท้องถิ่นที่อยู่ในการรับรู้ของชนชั้นนำและบรรดาชนชั้นกลางในสังคมสยาม โดยเฉพาะในเขตวงศูนย์กลางอำนาจรัฐ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้ถูกกดทับและกีดกันมาโดยตลอดในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงทำให้กระบวนการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลไม่สำเร็จล่วงตามพระราชประสงค์ของผู้นำรัฐบาล เมื่อเกิดการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการเมือง ภายใต้บริบททางการเมืองที่ “ปลดล็อก” อุปสรรคในระบบเดิมแล้วนั้น ทำให้แนวความคิดการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนได้รับความสำคัญมากขึ้น (แต่ไม่ได้หมายความว่าแนวความคิดการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐหายไปแต่ประการใด ยังคงเข้มแข็งอยู่ดี)

หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เชื่อพระวงศ์บางท่านและความต้องการของข้าราชการกษัตริย์-ชนชั้นกลางในเรื่องการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนที่ไม่บรรลุผลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้กลายเป็น “สิ่งตกค้าง” สู่สังคมสยามหลังการปฏิวัติ จะเห็นว่าบุคคลที่เคยแสดงความหวังและต้องการให้จัดตั้งเทศบาลตั้งแต่ก่อนการปฏิวัติ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบสถาบันการปกครองท้องถิ่นในระบบใหม่ อาทิ ปรีดี พนมยงค์ หม่อมเจ้าสกลวรรณการ วรวรรณ พระสารสาสน์พลขันธ์ (ลอง สุนทานนท์) ในคณะทำงานภายใต้รัฐบาลคณะราษฎร ทั้งนี้เพื่อแปรเปลี่ยน “ความปรารถนา” ของตนให้สำเร็จก็คงมิใช่เรื่องเกินเลยแต่ประการใด

รัฐบาลคณะราษฎรมีความมุ่งมั่นอย่างแรงกล้าในการสถาปนาการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเห็นได้จากการแถลงนโยบายรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีกล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นที่กำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวเท่านั้น ก่อนหน้านั้นรัฐบาลได้ออกแบบการบริหารประเทศออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามความใน “พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476” ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2476 ภารกิจขั้นต่อไปของรัฐบาลคือ การเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 โดยรัฐบาลมอบหมายให้นายปรีดี พนมยงค์เป็นผู้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2476 (ตามปฏิทินเดิม)

“ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลที่รัฐบาลได้เสนอมานี้ รัฐบาลได้มอบให้คณะกรรมการพิจารณา และยกร่างพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการพิจารณาเรื่องนี้เห็นว่ามิชอบที่ควรคำนึงอยู่หลายอย่าง ด้วยเหตุว่าการเทศบาลนั้น เราจำเป็นต้องกระทำกิจการหลายอย่าง ไม่ใช่แต่การสุขาภิบาลอย่างในครั้งก่อน ซึ่งทำกันแต่อย่างเดียวเท่านั้น กล่าวคือ เราจะต้องพิจารณา ตลอดจนกระทั่งในเรื่องภาษีอากรที่จะแบ่งปันส่วน ในระหว่างรัฐบาลกับเทศบาลอย่างหนึ่ง เราจะต้องพิจารณาถึงในเรื่องกิจการที่เทศบาลจะต้องกระทำเช่นเดียวกันกับในเรื่องสาธารณสุขกัติ ในเรื่องรักษาความสงบเรียบร้อยในพระราชอาณาจักรที่ดี และในกรณีอื่น ๆ ดังที่ได้

เห็นแล้วในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้...” (รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 21 มีนาคม 2476 : 1800-1803.)

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นอันเป็นผลจากกระบวนการปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475 และยังเป็นพื้นที่ทางการเมืองแสดงความคิดจากรัฐบาล ผู้แทนราษฎรและความต้องการของประชาชน ผู้เขียนจึงอยากกล่าวถึงการเคลื่อนไหวในสภาผู้แทนราษฎรที่ปรากฏถึง “ความหวัง” ต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังเช่น ด.เทียม ศรีพิสิฐ ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครปฐมกล่าวว่า

“ตามที่รัฐบาลจะได้ออกพระราชบัญญัติเทศบาลนั้น ข้าพเจ้ารู้สึกว่ามี ความ ปิติยินดีเป็นอย่างยิ่ง เพราะเหตุว่าประเทศถ้ามีความเจริญรุ่งเรือง ดังอารยประเทศทั้งหลาย เขาย่อมพอใจในพระราชบัญญัติเทศบาลเป็นอย่างยิ่ง ถือเสียว่าเป็นหัวแก้วหัวแหวนทีเดียว สำหรับเมื่อกาลก่อนครั้งโบราณ เราได้ปกครองเช่นอย่างการปกครองที่แล้วมาเราไม่มีโอกาสที่จะแบ่งสันปันส่วนภาษีอากรในจังหวัดหนึ่ง เพื่อแบ่งเอาไว้ บำรุงในจังหวัดของตัวเอง แต่ต่อไปนี้ระเบียบการปกครองประชาธิปไตย เรามุ่งเข้าสู่ความเจริญเหมือนกับอารยประเทศทั้งหลายแล้ว เราได้มีโอกาสให้เทศบาลทำความเจริญรุ่งเรืองของจังหวัดต่าง ๆ เรามีโอกาสที่จะแบ่งสันปันส่วนจากภาษีอากรให้ ความเจริญในจังหวัดของตัวเอง เพราะฉะนั้นเรื่องที่แล้วมา ถ้าหากว่าความทะนุบำรุงที่ทำไม่ได้ ข้าพเจ้าจะไม่ขอกว่า ข้าพเจ้าหวังใจว่าในเมื่อใช้พระราชบัญญัติเทศบาลต่อไปนี้แล้ว จะทำให้บ้านเมืองของเรามีความเจริญรุ่งเรือง เพราะฉะนั้นเป็นการสมควรอย่างยิ่งถ้าที่ประชุมนี้จะรับหลักการไว้” (รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 21 มีนาคม 2476 : 1805-1806.)

ความหวังที่แสดงออกมาจากผู้แทนราษฎรนี้ต่างต้องการให้เทศบาลถือกำเนิดโดยเร็วที่สุด จึงมีการติดตามอยู่อย่างสม่ำเสมอ และแสวงหาวิธีการที่นำไปสู่ผลลัพธ์อันรวดเร็วที่สุด ดังจากการสอบถามติดตามความคืบหน้าของร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 (วาระที่ 1) เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2476 นายแชน วัจนลักษณะ ผู้แทนราษฎรจังหวัดสิงห์บุรี ได้อภิปรายว่า “ในเรื่องหลักการข้าพเจ้าเองก็ไม่คัดค้าน ที่เห็นแล้ว แต่มีความสงสัยว่า การที่จะออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลนี้ จะได้เริ่มใช้ใน พ.ศ. ไหน อีกข้อหนึ่งการที่จะให้สมบูรณ์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะใช้ทั่วทุกจังหวัดหรือไม่ และก่อนที่จะให้สมบูรณ์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ อยากทราบว่สถิติเหล่านี้เมื่อไรจึงจะได้เริ่มใช้...” หลวงวรนิติปรีชา ผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนคร “ข้าพเจ้าขอเรียนกรรมาธิการว่า เมื่อได้ออกพระราชบัญญัติเทศบาลแล้ว พระราชบัญญัติพระราชกฤษฎีกากฎกระทรวง และระเบียบการที่ออกตามมาเพื่อเทศบาล จะได้ดำเนินการได้โดยบริบูรณ์นั้น จะออกได้ราวเมื่อไร” นายมงคล รัตนวิจิตร ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช “การเสนอพระราชบัญญัตินี้ข้าพเจ้าไม่อยากจะกำหนด แต่ว่าอยากจะให้ทันภายในวันที่ ๓๑ ซึ่งเป็นวันสุดท้ายของสมัยประชุม...” นายไต้ ปาณิกบุตร ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร “นอกจากพระราชบัญญัติเทศบาลนี้แล้ว ที่สำคัญยิ่งกว่านี้ยังมีงบประมาณอีกด้วย ซึ่งจะต้องยุ่งกันใหญ่ ข้าพเจ้าจึงอยากจะเสนอว่าในอาทิตย์นี้ตั้งแต่วันที่ ๒๖ ไป เราควรจะประชุมกันทุกวัน...” (ดู รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 21 มีนาคม 2476: 1800-1820.)

บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การแต่งตั้งที่เคลื่อนไหวมาตั้งแต่ช่วงกลางปี พ.ศ. 2476 เช่น หลวงวิจิตรวาทการ ตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเรื่องร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม

พ.ศ. 2476 “...ข้าพเจ้าต้องการคำตอบจากรัฐบาล แต่ไม่ต้องตอบในวันนี้ ขอให้ตอบในวันหน้า คือ... ๒. เรื่องพระราชบัญญัติเทศบาลได้ทำไปเพียงไหน และเมื่อใดจะเสร็จ (รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 3 สิงหาคม 2476: 336) พระยาประมวญวิชาพลูถามรัฐบาลเรื่องพระราชบัญญัติเทศบาล เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2476 “...ถามรัฐบาลว่าอยากทราบว่าพระราชบัญญัติเทศบาลได้ทำกันไปถึงไหนแล้ว” (รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 24 สิงหาคม 2476: 429.)

จวบจนถึงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ในวาระที่ 2 และ 3 เมื่อวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2476 ความเร่งรีบอย่างกระตือรือร้นของผู้แทนราษฎรก็คือการให้ความสำคัญกับกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลเป็นลำดับแรก ๆ พระยานิติศาสตร์ไพศาลกล่าวต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่า “...ขอให้เอาพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลก่อน เพราะเหตุว่ายังกำลังต้องการ...” และหลวงชำนาญนิติเกษตร “...พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนอย่างหนึ่งกับกฎหมายเทศบาลนี้เป็นความประสงค์อยากจะได้จริง ๆ ท่านทั้งหลายจะอย่างไรไม่ทราบ สำหรับข้าพเจ้านี้ตั้งใจอยากจะให้แล้วจริง ๆ จึงขอให้ท่านสมาชิกแสดงความขอบใจคณะกรรมการชุดนี้ที่ได้ตั้งใจทำงานเป็นผลสำเร็จ...” (ดู รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 31 มีนาคม 2476: 2423-2496.)

ตามกระบวนการนิติบัญญัติการผลักดันกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลก็ประสบความสำเร็จ เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2477 และภารกิจต่อไปคือ การจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการจัดตั้งเทศบาลให้เกิดขึ้นต่อไป ในอีกนัยหนึ่ง “ตัวบท” ของพระราชบัญญัติดังกล่าวเปรียบเสมือนหมุดหมายที่สร้างแรงดลใจและความหวังแก่บรรดาบุคคลในแวดวงการเมืองในยุคคณะราษฎร ดังเห็นได้จากการเคลื่อนไหวในสภาผู้แทนราษฎร ที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและรวมถึงการปกครองท้องถิ่นที่จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ปรากฏให้เห็นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา ในยุคนี้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติอย่างสม่ำเสมอแทบทุกปี ซึ่งสะท้อนถึงความหวังที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นแก่ท้องถิ่นของตนและสังคมสยาม ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้แทนราษฎรมีทั้งที่ไม่ผ่านการพิจารณาในวาระที่ 1 และบางร่างพระราชบัญญัติได้รับการตอบรับจากรัฐบาลที่รับเอาไปพิจารณาแล้วนำไปเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้ง ดังปรากฏให้เห็นกรณีการเสนอ “ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2478” เสนอโดยนายไสว อินทรประชา ผู้แทนราษฎรจังหวัดสวรรคโลก (รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 29 กุมภาพันธ์ 2478: 845-848.) “ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2479” ที่เสนอโดยนายทองอยู่ พุฒพัฒน์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี (รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 29 มีนาคม 2479: 1009-1011.)

เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 มีความมุ่งหมายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างมาก ทั้งในมิติของการกระจายอำนาจทางการเมือง (political decentralization) และมิติของการกระจายอำนาจทางการคลัง (fiscal decentralization) (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562: 59)

การเคลื่อนไหวในสภาผู้แทนราษฎรช่วงปลายทศวรรษ 2470 ก็มีการแสดงออกทั้งสองมิติด้วยเช่นกัน การติดตาม ผลักดัน และความหวังให้เกิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นยังคงดำเนินต่อไปหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476

การแสดงออกของผู้แทนราษฎรที่สะท้อนถึงความคิดและความหวังให้มีการกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองและการคลังลงมายังท้องถิ่น ขอยกกรณีหลวงวรนิติปรีชา ผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนคร ที่มีบทบาทติดตามถามไถ่เรื่องดังกล่าวมาตั้งแต่เริ่มดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการประชุมวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2477 หลวงวรนิติปรีชาได้ตั้งกระทู้ถาม ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล โดยมีประเด็นปันเงินภาษีอากรด้วย (รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 12 กันยายน 2477: 1610-1612) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านนี้ยังคงติดตามเรื่องนี้อย่างใกล้ชิด ดังในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 21 วันพุธ ที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2477 เขาได้ตั้งคำถามว่า

“นอกจากที่ปรากฏในรายงานการประชุมแล้วข้าพเจ้าขอเสนอว่ารัฐบาลได้รับรองว่าจะส่งพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องแก่เทศบาลเข้ามาในการประชุมวิสามัญเหมือนกัน เพราะฉะนั้นเมื่อส่งมาไม่ได้ ข้าพเจ้าจึงสงสัยว่ากิจการใดที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลที่จำเป็นจะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติแล้วรัฐบาลนี้จะทำอย่างไรเช่นในเรื่องแบ่งภาษีอากรให้แก่เทศบาลจังหวัด อย่างนี้เป็นต้น ถ้าไม่ออกเป็นกฎหมายแล้วข้าพเจ้าเข้าใจว่ารัฐบาลจะทำไปไม่ได้” (รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 12 กันยายน 2477: 1540) และ

“ข้าพเจ้าขอเรียนถามหลวงประดิษฐา นิตเดียมเท่านั้น คือว่าในฐานะที่หลวงประดิษฐา ได้เป็นประธานกรรมาธิการ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลได้ให้คำมั่นไว้แก่สภานี้ว่า ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลนั้นจะนำส่งภายในเดือนสิงหาคมนี้ ภายในสมัยประชุมวิสามัญ แต่จนบัดนี้ข้าพเจ้าไม่เห็นร่างพระราชบัญญัตินั้น เข้ามาสู่สภา เลย ข้าพเจ้าสงสัยว่ากิจการใดที่จะออกเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเทศบาลแล้ว รัฐบาลจะทำอย่างไร เช่นการแบ่งเงินให้แก่เทศบาล จังหวัดอย่างนี้เป็นต้น เข้าใจว่าหลวงประดิษฐา จะเข้าใจดี ข้าพเจ้าอธิบายคำเล็กน้อย” (รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 12 กันยายน 2477: 1610-1611)

อนึ่งทางรัฐบาลคณะราษฎรก็แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจที่จะผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ทว่าอาจยังไม่ทันท่วงทีต่อความต้องการจากผู้แทนราษฎร ดังเห็นได้จากการกล่าวชี้แจงในสภาผู้แทนราษฎรจากตัวแทนรัฐบาลคือ หลวงประดิษฐ์มนูธรรม ที่ได้ตอบกระทู้จากผู้แทนราษฎรความว่า

“เรื่องนี้ถ้าจะพูดไปข้าพเจ้าได้ทำตามคำมั่นแล้ว แต่บางสิ่งคือหมายความว่าเมื่อข้าพเจ้าได้ไปรับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้น เมื่อไปถึงใหม่ ๆ ที่ได้นัดประชุมพวกหัวหน้ากรมต่าง ๆ และได้ร่างพระราชบัญญัติในการที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติเทศบาล และในทางกระทรวงมหาดไทยนั้น ได้เสร็จแล้วมีหลายพระราชบัญญัติ เช่นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสาธารณสุข หรือพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการที่จะโอนที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่เทศบาลก็ดี และมีอีกหลายพระราชบัญญัติได้ร่างเสร็จแล้ว แต่โดยเหตุว่าที่ได้ร่างขึ้นมานั้นมีข้อความหลายอย่าง ซึ่งอาจจะกระทบถึงชาวต่างประเทศบ้าง หรือที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างเอียดบ้าง รัฐบาลก็ได้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา และยังคงอยู่ที่นั่น เพราะวาคณะกรรมการกฤษฎีกาเวลานี้ก็มีงานร่างพระราชบัญญัติมากเหลือเกิน เหตุที่เราจะได้เจรจาในสัญญาที่จะต้องขึ้นทำอีก และข้าพเจ้ายังได้ส่งร่างกฎหมายต่าง ๆ เข้าไปอีก ก็ร้องบ่นกันว่าทำงานกันแทบไม่ไหว เพราะฉะนั้นข้าพเจ้าขอให้ทางสมาชิกเห็นอกในข้อนี้ว่า เราได้รับเร่งที่จะให้สำเร็จไปโดยเร็ว และนอกจากนั้นในการแบ่งเงินภาษีอากร เราก็มิได้นิ่งนอนใจได้เตรียมไว้แล้วเหมือนกัน และยังคงอยู่ในความพิจารณาของรัฐบาล เพราะฉะนั้นจึงล่าช้า จะนำเสนอสภา ไม่ทันในคราวนี้” (รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 12 กันยายน 2477: 1611-1612)

บทบาทของหลวงวรินทร์ปริชา ผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนคร ยังคงเคลื่อนไหวในสภาผู้แทนราษฎรอย่างกระตือรือร้น การประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 15 วันพฤหัสบดีที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2477 ได้ตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเรื่องพระราชบัญญัติป็นภาชีอากรให้เทศบาลอย่างเดือดว่า “ข้าพเจ้าขอตั้งกระทู้ถามถามรัฐมนตรีคลังว่า พระราชบัญญัติป็นภาชีอากรให้เทศบาลที่รัฐบาลเคยรับรองต่อสภาฯ นี้ว่าจะส่งเข้าสภาฯ ให้ทันในปีนี้ จนบัดนี้หาได้ส่งเข้ามาไม่ ทั้งนี้เป็นเพราะเหตุไร...เหตุที่ไม่ส่งเข้ามาให้ทันในสมัยนี้ เป็นเพราะรัฐมนตรีคลังหรือที่ปรึกษาการคลังไม่เห็นชอบด้วยในหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ใช่หรือไม่...เป็นเพราะรัฐมนตรีคลัง คือพระยามานาฯ เอาไปชุกกลิ่นซักไว้ใช่หรือไม่ รอให้ตอบ” (รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 28 มีนาคม 2477: 4172-4173.)

อีกกรณีี่แสดงให้เห็นถึงความหวังและความต้องการให้เกิดการกระจายอำนาจทางการเมือง คือข้อเสนอให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมทางการเมืองและให้มีประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นที่พบว่าช่วงปลายทศวรรษ 2470 มีการเสนอปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นที่ให้ราษฎรสามารถเลือกตั้งผู้บริหาร “ท้องถิ่น” ได้โดยตรงและดำรงตำแหน่งที่มีวาระชัดเจนไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน นายกเทศมนตรี และยังพบว่ามื่อเสนอที่ก้าวหน้าอย่างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอให้ข้าหลวงประจำจังหวัดมาจากการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2478 ที่ถูกเสนอผ่าน “ร่างพระราชบัญญัติเลือกตั้งข้าหลวงประจำจังหวัด” ของนายกิมทะ นิรันต์พานิชย์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดตราด เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2478 โดยในร่างพระราชบัญญัตินี้มีความประสงค์ที่จะ “ให้ราษฎรมีส่วนมื่อเสียงในการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งทางฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร” โดยถูกเสนอไว้ว่า

“นับตั้งแต่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิมาเป็นระบอบประชาธิปไตย กิจการของประเทศได้ผันแปรไปตามสภาพการ เพื่อให้เหมาะสมแก่กาลสมัยหลายอย่างหลายประการ แต่การปกครองในส่วนภูมิภาคยังคงอยู่ในสภาพเดิมเป็นส่วนมาก ทั้งนี้เพราะตำแหน่งข้าหลวงประจำจังหวัดซึ่งเป็นตำแหน่งสำคัญ เป็นหัวหน้าข้าราชการอื่นที่จะคอยดูแลสุข ทุกข์ของราษฎร มีอำนาจในการปกครอง การตำรวจ การเทศบาล ยังคงได้รับการแต่งตั้งคล้ายกับวิธีเดิม” (รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 20 กุมภาพันธ์ 2478: 549.)

บทสรุป

แนวความคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นในการรับรู้ของชนชั้นนำสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีสองกระแส คือ การปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ และการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนหรือการปกครองตนเองระดับท้องถิ่น ซึ่งแนวความคิดแรกทรงพลังอย่างมาก ถูกแปรเปลี่ยนนำไปใช้ในการจัดการปกครองจริงตลอดสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญที่แตกต่างจากรัฐบาลก่อน ๆ หน้า คือ พระองค์ทรงแสดงพระราชประสงค์อย่างชัดเจนซึ่งได้กลายเป็นนโยบายหนึ่งของรัฐบาลที่ต้องดำเนินการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนอย่างจริงจัง การลงมือริเริ่มโครงการจัดตั้งประชาธิปไตย/เทศบาลก่อให้เกิดความหวังในสังคมสยาม ดังปรากฏว่ามีเชื้อพระวงศ์บางพระองค์ ข้าราชการกระฎุมพีและชนชั้นกลางที่ต้องการให้มีการจัดตั้งประชาธิปไตย/เทศบาล ทว่าแนวความคิดดังกล่าวก็ถูกกีดกันโดยกลุ่มชนนำรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่สนับสนุนแนวความคิดการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ จึงกล่าวได้ว่าโครงสร้างการเมืองของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นอุปสรรคที่ขวางกั้นไม่ให้เกิดการจัดตั้งเทศบาลบรรลุผลสำเร็จ

การปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ที่ส่งผลให้รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ถึงกาลอวสาน ทว่าแนวความคิดและความหวังให้มีการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนยังคงสืบเนื่องต่อมา กอปรกับภายใต้โครงสร้างการเมืองสมัยรัฐชาติหลังการปฏิวัติเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนในรูปแบบ “เทศบาล” เป็นผลสำเร็จในช่วงปลายทศวรรษ 2470

สำหรับการประเมินผลสัมฤทธิ์การดำเนินการจัดตั้งประชาภิบาล/เทศบาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่สามารถผลักดันให้บรรลุตามพระราชประสงค์ เป็น “ความล้มเหลว” ของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2553: 281-285) และการประเมินผลสัมฤทธิ์การจัดตั้งเทศบาลยุคคณะราษฎรหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 รัฐบาลคณะราษฎรจัดตั้งเทศบาลระหว่าง พ.ศ. 2478-2488 ไปทั้งสิ้น 117 แห่ง ซึ่งเมื่อเทียบกับจำนวนตำบลที่มี 4,538 แห่ง (ข้อมูลในปี พ.ศ. 2485; กองประมวลสถิติพยากรณ์, 2487: 7) และจำนวนรวมเป็น 120 แห่งในปี พ.ศ. 2500 ที่ถูกประเมินว่าเป็น “ความล้มเหลว” เช่นกัน (ดู ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2550: 119-121; นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2557: 18-19) นั้น เมื่อพิจารณาจากผลลัพธ์ที่ไม่บรรลุในทางปฏิบัติตามความประสงค์ในกรณีแรกและข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์จากกรณีหลัง ก็คงจะไม่ใช่เรื่องเกินเลยแต่อย่างใดหากจะกล่าวว่าเป็นความล้มเหลวของทั้งสองรัฐบาล

อย่างไรก็ดีอีกด้านของความล้มเหลวได้สร้างความหวังและแรงศรัทธาให้แก่สังคมเปรียบเทียบเสมือนการปูทางไว้ให้เกิดการปกครองท้องถิ่นตามแนวความคิดการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนขึ้นสำเร็จในช่วงปลายทศวรรษ 2470 สิ่งนี้คือ คุณูปการจากผู้นำรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ริเริ่มโครงการจัดตั้งประชาภิบาล/เทศบาลอย่างจริงจัง เช่นเดียวกับคุณูปการจากรัฐบาลคณะราษฎรที่ผลักดันให้ประกาศใช้กฎหมายและจัดตั้งเทศบาลในท้องถิ่นได้สำเร็จซึ่งก้าวไปอีกขั้นหากเปรียบเทียบกับรัฐบาลก่อนหน้า การดำเนินการของรัฐบาลคณะราษฎรได้มอบพลังความหวังที่ส่งต่อให้คนร่วมสมัยและคนรุ่นหลังที่ปรารถนาให้เกิดความเจริญแก่ท้องถิ่นของตนและสังคมสยาม

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย “การปกครองท้องถิ่นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว : การศึกษาเชิงเปรียบเทียบความคิดทางการเมืองว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น” ได้รับทุนสนับสนุนจากพิพิธภัณฑสถานพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สถาบันพระปกเกล้า

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กองประมวลสถิติพยากรณ์. (2487). สถิติพยากรณ์รายปีประเทศไทย บรรพที่ 21 พ.ศ. 2482 – 2487.

พระนคร: กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

ณัฐพล ใจจริง, และศรัณยู เทพสงเคราะห์. (2558). พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับแนวพระราชดำริด้านการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ณัฐพล ใจจริง. (2562). “หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ กับกรมเทศบาลของไทย”. วารสารสถาบันพระปกเกล้า. 17 (3): 79-113.

- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2550). 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 1 แนวคิดพื้นฐาน ลำดับที่ 1 เรื่องการกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2553). การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475. พิมพ์ครั้งที่ 5 (ฉบับแก้ไขและปรับปรุงครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: ฟาเดียวกัน.
- _____. (2557). “80 ปี แห่งการปฏิวัติสยาม” จาก 100 ปี ร.ศ. 130 ถึง 80 ปี ประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2562). พลวัตการกระจายอำนาจในประเทศไทยจาก พ.ศ. 2535 – 2561. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สนธิ เตชานันท์. (รวบรวม). (2545). แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ “ประชาธิปไตย” ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า เจ้าอยู่หัว. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- สภาผู้แทนราษฎร. (ม.ป.ป.). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 10 สมัยสามัญ สมัยที่หนึ่ง (3 สิงหาคม 2476). กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- _____. (ม.ป.ป.). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 15 สมัยสามัญ สมัยที่หนึ่ง (24 สิงหาคม 2476). กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- _____. (ม.ป.ป.). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 29 สมัยสามัญ สมัยที่สอง (21 มีนาคม 2476). กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- _____. (ม.ป.ป.). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 36 สมัยสามัญ สมัยที่สอง (31 มีนาคม 2476). กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สภาผู้แทนราษฎร. (ม.ป.ป.). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 21 สมัยวิสามัญ สมัยที่สอง (12 กันยายน 2477). กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- _____. (ม.ป.ป.). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 15 สมัยสามัญ สมัยที่สอง (28 มีนาคม 2477). กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- _____. (ม.ป.ป.). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8 สมัยวิสามัญ สมัยที่สอง (20 กุมภาพันธ์ 2478). กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- _____. (ม.ป.ป.). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 21 สมัยวิสามัญ สมัยที่สอง (29 กุมภาพันธ์ 2478). กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- _____. (ม.ป.ป.). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 21 สมัยวิสามัญ สมัยที่สอง (29 มีนาคม 2479). กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สมบัติ จันทรวงศ์, และชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2523). ความคิดทางการเมืองและสังคมไทย. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.
- สุวิสติ โภชนพันธ์ุ. (2543). เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500. วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- หจข. (ม.ป.ป.). สบ. 2.42 317 [ร.7]. “ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พระพุทธศักราช 2473 (พ.ศ. 2473)”.

อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. (2538). การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ของชนชั้นผู้นำไทยตั้งแต่รัชกาลที่ 4 – พ.ศ. 2475. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

Kullada Kesboonchoo Mead. (2004). *The Rise and decline of Thai absolutism*. London; New York: Routledge Curzon.

Leo Strauss. (1988). *What is Political Philosophy? And Other Studies*. Chicago: University of Chicago Press.

Patrick J. Deneen. (1999). “The Politics of Hope and Optimism: Rorty, Havel, and the Democratic Faith of John Dewey”. *Social Research*, 66 (2), pp. 577-609.

Richard Rorty. (1999). *Philosophy and Social Hope*. New York: Penguin Books.

Translated Thai References

Central Service of Statistics. (1944). *Statistical Year Book Thailand. No.21 B.E. 2482 (1939-40) to 2487 (1944)*. Bangkok: The Council of Ministers. (in Thai).

Chaiching, N. (2016). “State of Knowledge on The Origin of Thai Local Government: The Local Government under the Royal Initiative of King Prajadhipok”. *Research and Development Journal Suan Sunandha Rajabhat University*. 8(1): 166-180. (in Thai).

_____. (2019). “Prince Sakolworanakorn Worawan and Thai Municipality” *King Prajadhipok's Institute Journal*. 17(3): 79-113. (in Thai).

Chaiching, N. and Thepsongkraow, S. (2015). *The Local Government under the Royal Initiative of King Prajadhipok*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. (in Thai).

Chantornvong, S. and Samudavanija, C. (1980). *Thai Political and Social Thoughts*. Bangkok: Bankij. (in Thai).

Chardchawarn, S. (2019). *Dynamics of Decentralization in Thailand, 1992 - 2018*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. (in Thai).

Charoenmuang, T. (2007). *100 Years of Local Government in Thailand, 1897-1997*. Bangkok: Kobfai Publishing Project. (in Thai).

House of Representatives. (n.d.). *Minutes of the proceedings in the House of Representatives. (3 August 1933)*. (in Thai).

_____. (n.d.). *Minutes of the proceedings in the House of Representatives. (24 August 1933)*. (in Thai).

_____. (n.d.). *Minutes of the proceedings in the House of Representatives. (21 March 1934)*. (in Thai).

_____. (n.d.). **Minutes of the proceedings in the House of Representatives. (31 March 1934).** (in Thai).

_____. (n.d.). **Minutes of the proceedings in the House of Representatives. (12 September 1934).** (in Thai).

_____. (n.d.). **Minutes of the proceedings in the House of Representatives. (28 March 1935).** (in Thai).

_____. (n.d.). **Minutes of the proceedings in the House of Representatives. (20 February 1936).** (in Thai).

_____. (n.d.). **Minutes of the proceedings in the House of Representatives. (29 February 1936).** (in Thai).

_____. (n.d.). **Minutes of the proceedings in the House of Representatives. (29 March 1937).** (in Thai).

Mektrairat, N. (2004). **Encyclopedia of Thai Local Government. Section 1 Basic Concepts. No. 1 Decentralization and Local self-government.** Nonthaburi: King Prajadhipok's Institute. (in Thai).

_____. (2010). **Siam Revolution in 1932.** 5th edition. Nonthaburi: Same Sky Books. (in Thai).

_____. (2014). **“80 Years of Siamese Revolution” From 100 Years of Raw Sor 130 to 80 Years of Democracy.** Bangkok: Institute of Public Policy Studies. (in Thai).

N.A. **So Bor. 2.42 317 [R.7].** Municipal (draft) Act B.E.2473 (1930). (in Thai).

Photpun, S. (2000). **Minicipality and Its Impact on Local Power, 1933-1957.** M.A. Thesis Department of history, Chulalongkorn University. (in Thai).

Sattayanurak, A. (1995). **The Changes of Thai Elite Worldview Since Rama 4 to 1932 A.D.** Bangkok: Chulalongkorn University Press. (in Thai).

Tejanant, S. (2002). **Political Development Plan and the road to Democracy.** 4th edition. Nonthaburi: King Prajadhipok's Institute. (in Thai).