การปกครองท้องถิ่นในอุดมคติของ ปรีดี พนมยงค์*

*ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข***

บทนำ

ในการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยในปี พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) มาสู่ระบอบ

---

*บทความนี้เขียนขึ้นเพื่อประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง "เมืองไทยในความใฝ่ฝันของปรีดี พนมยงค์" ในวันที่ 9 พฤษภาคม 2543 ณ ห้องประชุม ศ. ทวี แรงขำ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้เขียนขอขอบคุณ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ที่กรุณาช่วยตอบคำถามของผู้เขียนให้เกิดความเข้าใจกับปรีดี พนมยงค์มากขึ้น, ชลิดาภรณ์ ส่งสัมพันธ์ ที่ไว้ใจและเปิดโอกาสให้ผู้เขียนได้นำเสนอบทความนี้ในงานสัมมนาทางวิชาการนี้ และณัฐพล ใจจริง รุ่นพี่ที่เป็นเพื่อนร่วมงานที่ให้หยิบยืมหนังสือดีจำนวนหลายเล่ม หากแต่ท่านทั้งหลายเหล่านี้ไม่มีส่วนในการรับผิดชอบใด ๆ กับความผิดพลาดในคำอธิบายและการตีความของผู้เขียนที่ปรากฏในบทความนี้

**โปรแกรมรัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา

ราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ชื่อของ "ปรีดี พนมยงค์" ได้ปรากฏขึ้นในฐานะของผู้นำสายพลเรือนคนสำคัญและเป็น "มันสมอง" ของคณะราษฎรอีกทั้งยังเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญยิ่งในการโอนถ่ายหลักวิชาของตะวันตกเข้ามาอบรมสั่งสอนผู้คนในประเทศไทย รวมทั้งนำเอาหลักวิชาดังกล่าวเป็นพื้นฐานในการสร้างและสถาปนาสถาบันการเมืองและปรับปรุงโครงสร้างของรัฐในระบอบประชาธิปไตย โดยสถาปนารัฐธรรมนูญกำหนดให้มีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ วางรากฐานของระบอบรัฐสภาโดยแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่ายได้แก่ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ และได้สถาปนาองค์กรขึ้นมาใช้อำนาจที่มีลักษณะถ่วงดุลและตรวจสอบดังกล่าวนี้

อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงแต่เพียงโครงสร้างของรัฐบาลที่ส่วนกลางแต่เพียงอย่างเดียว คงไม่สามารถทำให้ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์เกิดขึ้นได้ หากรากฐานของประเทศอันได้แก่ท้องถิ่นในชนบทยังมีการปกครองที่เน้นการควบคุมบังคับบัญชาจากส่วนกลางอย่างเข้มงวด ขาดการมีสิทธิ์มีเสียงจากประชาชน ขาดพื้นฐานของความเป็นประชาธิปไตยและไม่มีอิสระในการบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่นของตนเอง ด้วยความตระหนักถึงประเด็นดังกล่าวนี้เอง นายปรีดี พนมยงค์จึงได้ดำเนินการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการบริหารจัดการกิจการของตนเอง รวมทั้งได้สร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เป็นรูปแบบสากลซึ่งเป็นที่นิยมในนานาอารยประเทศเพื่อให้สอดรับกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เพิ่งจะได้รับการสถาปนาขึ้นในขณะนั้น

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อกล่าวถึงปรีดี พนมยงค์กับการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยแล้ว นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ได้ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจไว้คือ คนจำนวนมากคงจะเกิดความประหลาดใจ เพราะในความเข้าใจของคนทั่วไปแล้ว ปรีดี พนมยงค์กับการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยนั้น แทบจะไม่มีความสัมพันธ์กันเลย หรือถ้าจะมีความสัมพันธ์กันอยู่บ้าง ก็คงเป็นไปแต่เพียงเล็กน้อย หรือในระดับที่เบาบาง (นครินทร์ 2542 : 35) ซึ่งนครินทร์ได้อธิบายว่าน่าจะมีสาเหตุจากการครอบงำของทัศนะแบบ Perennialist ซึ่งเข้าใจว่าการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็น

วิวัฒนาการความต่อเนื่องทางประวัติศาสตร์ของการเมืองการปกครองไทยที่มีมาแต่ในอดีตนับเนื่องลงมาจากสมัยสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน ขณะที่อีกทัศนะหนึ่งที่เรียกว่า ทัศนะแบบ Modernist ซึ่งรวมทั้งนครินทร์ด้วยกลับมองเห็นตรงกันข้ามว่า แนวคิดและโครงสร้างของรัฐและสถาบันการเมืองการปกครองหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ หรือถูกสร้างขึ้นมาใหม่ มิได้มีอะไรสืบสานต่อเนื่องกับอดีต (เพิ่งอ้าง : 36-37) ดังนั้นทั้งรูปแบบและองค์กรของการปกครองท้องถิ่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงเป็นสิ่งใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นหลังการอภิวัฒน์นั่นเอง

ผู้เขียนเองค่อนข้างจะเห็นด้วยกับกลุ่มหลัง และในขณะเดียวกันทัศนะของกลุ่มหลังนี้จะช่วยขจัดอุปสรรคในการเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างปรีดี พนมยงค์กับการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี บทความนี้เขียนขึ้นโดยตั้งอยู่บนฐานคติความเชื่อตามทัศนะแบบ Modernist โดยมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่ออธิบายถึงความใฝ่ฝันของปรีดี พนมยงค์ที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยเป็นหลัก โดยอาศัยเอกสารงานเขียนที่มีอยู่อย่างจำกัดของท่าน และรวมถึงการพิจารณาจากการปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงที่นายปรีดีเข้าไปเกี่ยวข้องสัมพันธ์ด้วย[1]

---

[1] งานเขียนที่สำคัญได้แก่ *คำอธิบายกฎหมายปกครอง และปาฐกถาเรื่องพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย* ส่วนการพิจารณาจากปฏิบัติจริงนี้หมายถึง การพิจารณาที่พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476

ว่าด้วยการวางหลักระเบียบราชการแผ่นดิน

หลังจากเสร็จสิ้นจากการร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการ รวมถึงการปรับใช้สถาบันทางการเมืองแบบใหม่ นั่นคือสภาผู้แทนราษฎรในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะกรรมการราษฎรในฐานะฝ่ายบริหารแล้ว งานที่สำคัญอีกประการหนึ่งของปรีดี พนมยงค์ ได้แก่ การวางหลักระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่ เพื่อจัดรูปงานให้เข้าลักษณะการปกครองอย่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวนี้ เป็นไปตามอุดมคติของท่านตั้งแต่ครั้งก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองดังที่ปรากฏใน **คำอธิบายกฎหมายปกครอง** ซึ่งเป็นตำราที่ใช้ในการสั่งสอนลูกศิษย์ท่านเมื่อครั้งที่เป็นผู้บรรยายวิชากฎหมายปกครองที่โรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม[2]

ในทัศนะของนายปรีดี การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินควรแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง-การบริหารราชการส่วนภูมิภาค-การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งนายปรีดีเห็นว่าเป็นรูปแบบที่นิยมใช้ในประเทศต่าง ๆ แนวคิดในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของท่านเช่นนี้น่าจะได้รับอิทธิพลมาจากระบบการปกครองของประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศที่ท่านได้เดินทางไปศึกษาเล่าเรียนมาก่อน เพราะรูปแบบเช่นนี้แม้จะเป็นรูปแบบที่นิยมใช้กันทั่วไปในยุโรป เช่น ในประเทศเบลเยียม ฮอลแลนด์ อิตาลี รวมตลอดทั้งสเปนและหมู่ประเทศสแกนดิเนเวีย แต่ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ต่างก็ได้รับอิทธิพลจากหลักการปกครองของประเทศฝรั่งเศสเช่นเดียวกัน (ชำนาญ 2542 : 106)

---

[2] วิชากฎหมายปกครองนี้สร้างชื่อเสียงให้แก่ท่านมากเพราะเป็นวิชาที่ไม่เคยมีการเรียนการสอนมาก่อนในประเทศไทย เนื้อหาวิชามิใช่กฎหมายแท้ ๆ หากแต่พูดถึงเสรีภาพต่าง ๆ ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน การเมืองการปกครองของไทย การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และแนวคิดทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ เนื้อหาสาระเช่นนี้แท้จริงก็คือวิชาการเมืองนั่นเอง ซึ่งการสอนการเมืองเรื่องประชาธิปไตยในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ถือเป็นเรื่องต้องห้าม

ในความเห็นของนายปรีดีแล้ว ประเทศไทยนั้นเป็นรัฐเดี่ยว ส่วนต่าง ๆ ในพระราชอาณาจักรไม่สามารถแบ่งออกเป็นรัฐอื่น ๆ ได้อีก จึงจำเป็นต้องมีระเบียบซึ่งจะใช้บังคับแก่พลเมืองทั่วไปทุก ๆ อาณาเขตคืออำนาจบริหารซึ่งรวมศูนย์กลาง ซึ่งใน **คำอธิบายกฎหมายปกครอง** ท่านเรียกว่า "รัฐบาลกลาง" ระเบียบเช่นนี้เรียกตามภาษาฝรั่งเศสว่า "Centralization" ซึ่งแปลว่า "มัธยภาค" (ปรีดี 2526 : 199) หากแต่ในเวลาต่อมาท่านเห็นว่าควรเรียกเป็น "ราชการบริหารส่วนกลาง" ไม่ใช่รัฐบาลกลาง เพราะประเทศไทยมิใช่รัฐผสม (ปรีดี 2477 : 8)

ระเบียบต่อมาได้แก่ ระเบียบซึ่งบังคับใช้เหมาะสมแก่ท้องถิ่นต่าง ๆ โดยรัฐบาลกลางได้แยกอาณาเขตแห่งอำนาจนั้น ๆ ออกเป็นส่วนต่าง ๆ เช่น แบ่งแยกออกเป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และเจ้าหน้าที่ส่วนต่าง ๆ เหล่านี้ทำหน้าที่เป็นผู้แทนรัฐบาลกลาง มิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น ๆ ระเบียบเช่นนี้เรียกว่า "การบริหารราชการส่วนภูมิภาค" เรียกตามภาษาฝรั่งเศสว่า "De-concentration" ซึ่งแปลว่า "มัธยานุภาค" (ปรีดี 2526 : 199) แม้จะเป็นกิจการให้เหมาะสมแก่ท้องถิ่น หากแต่ราชการจังหวัดและอำเภอนี้มิใช่เป็นท้องถิ่น เพราะเป็นราชการของรัฐบาลที่แยกไปประจำในส่วนนั้น ๆ มิได้เป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐบาลส่วนกลาง และอาศัยงบประมาณจากรัฐบาล (ปรีดี 2477 : 9)

ส่วนระเบียบสุดท้ายได้แก่ ระเบียบซึ่งบังคับใช้เหมาะสมแก่ท้องถิ่นต่าง ๆ โดยแยกอำนาจบริหารหรือธุรการในท้องถิ่นบางอย่างให้แก่คณะ ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นนั้นเลือกตั้งขึ้นเป็นผู้ใช้อำนาจเอง ท้องถิ่นนี้มีสภาพเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐบาลกลางเฉพาะอำนาจบางอย่าง ซึ่งตนมีอิสระที่จะทำได้ การแบ่งแยกอำนาจเช่นนี้เรียกตามภาษากฎหมายปกครองฝรั่งเศสว่า "Deconcentration" ซึ่งแปลว่า "มัธยวิภาค" คือเป็นการแบ่งอำนาจบริหารบางอย่างออกจากรัฐบาลกลาง (ปรีดี 2526 : หน้าเดิม) ในทัศนะของนายปรีดีแล้ว รูปแบบการปกครองนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งเพราะ **"ในประเทศที่มีอาณาเขตกว้างขวางและมีพลเมืองมาก พลเมืองทั้งหมดในประเทศนั้น ๆ อาจมีส่วนได้ส่วนเสียเหมือนกันก็มี และกิจการบางอย่างพลเมืองอันอยู่ในท้องถิ่น**

หนึ่ง อาจมีส่วนได้เสียกับพลเมืองอีกท้องถิ่นหนึ่ง เหตุฉะนั้นจึงมีความจำเป็นอยู่เองที่จะรวมอำนาจบริหารมาไว้ที่ศูนย์กลาง...แห่งเดียวย่อมจะทำไปไม่ได้ เพราะจะเป็นการเพิ่มความติดขัดและไม่สะดวกแก่ราชการ" (ปรีดี 2477 : 6) ในการสนับสนุนการจัดระเบียบดังกล่าว ท่านได้ให้อรรถาธิบายถึงผลดีและผลร้ายพร้อมทั้งวิธีแก้ไขผลร้ายที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้รูปแบบมัธยวิภาคไว้อย่างละเอียดดังนี้ (ปรีดี 2526 : 200-201)

ผลดี

1. กิจการบางชนิดที่แยกออกไป เช่น การสุขาภิบาลย่อมเหมาะสมแก่ท้องถิ่นโดยเฉพาะ และกิจการอย่างอื่น ซึ่งท้องถิ่นต่าง ๆ ในพระราชอาณาเขตจะปฏิบัติอย่างเดียวกันไม่ได้ เมื่อได้แบ่งแยกเสียเช่นนั้นก็จะเหมาะสมแก่ท้องถิ่นเป็นราย ๆ ไป

2. กิจการที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่นก็ควรที่จะให้ผู้ที่เป็นราษฎรในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้จัดทำเพราะเป็นผู้ที่รู้ภูมิประเทศและความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ย่อมดีกว่าบุคคลซึ่งรัฐบาลกลางจะได้แต่งตั้งออกไป ซึ่งจะรู้ภูมิประเทศดีกว่าราษฎรในท้องถิ่นไม่ได้

3. วิธีเลือกตั้งพนักงานโดยราษฎรในท้องถิ่นนั้นเอง ย่อมทำให้ผู้ที่จะรับเลือกต้องเอาใจใส่ในกิจการของท้องถิ่นและจะต้องจัดให้มีโครงการซึ่งตนจะปฏิบัติเมื่อได้รับเลือก เพราะการเลือกโดยวิธีเช่นนี้ย่อมมีการแข่งขันในระหว่างผู้ที่ถือลัทธิต่าง ๆ และเปิดโอกาสให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งผู้ที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่นและตามความนิยมในลัทธิของตน

4. กิจการของท้องถิ่นย่อมจะสำเร็จไปได้ไว และรวดเร็ว เพราะไม่ต้องเสนอเรื่อยขึ้นไปเป็นลำดับ

5. และผลดียังมีอีกอย่างหนึ่งสำหรับประเทศที่ราษฎรได้เลือกตั้งผู้แทนในสภาการแผ่นดิน คือราษฎรที่อยู่ในท้องถิ่นเท่ากับได้รับความฝึกหัดในการเลือกผู้แทนในสภาการแผ่นดิน และสนใจในความเป็นไปของประเทศ

ผลร้าย

1. ทำให้อำนาจรัฐบาลกลางลดน้อยถอยลงไป

2. อาจทำให้ผู้ที่ได้รับเลือกปฏิบัติการลำเอียงเข้าข้างฝ่ายผู้ที่เลือกตน คือเข้าทางฝ่ายที่ถือลัทธิอันเดียวกัน

ทางแก้

ทางแก้ผลร้ายที่ได้กล่าวมาแล้วอาจกระทำได้ดังนี้

1. กิจการที่จะมอบให้ราษฎรในท้องถิ่นนั้นจะต้องเป็นกิจการที่เกี่ยวแก่ท้องถิ่นโดยตรง สิ่งใดที่ได้รับมอบหมายไป จะเป็นภยันตรายต่อความเป็นอยู่ของประเทศทั้งหมดแล้วก็ไม่ควรมอบให้

2. รัฐบาลกลางยังทรงไว้ซึ่งอำนาจดูแลเพื่อป้องกันมิให้ราษฎรในท้องถิ่นกระทำการอันเป็นภยันตรายต่อประเทศ

ส่วนการป้องกันความลำเอียงนั้นก็อยู่ในอำนาจรัฐบาลกลาง ซึ่งจัดควบคุมดูแล เช่น การใดที่พนักงานท้องถิ่นปฏิบัติไปไม่ชอบก็ควรให้ร้องอุทธรณ์ได้ (ในประเทศฝรั่งเศสจึงมีศาลปกครองต่างหากจากศาลยุติธรรม)

ซึ่งในทัศนะของนายปรีดีแล้ว รูปแบบการปกครองแบบนี้ จะต้องกระทำผ่านหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ต้องจัดตั้งขึ้นมาใหม่ที่เรียกว่า "เทศบาล" ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

ว่าด้วยการบริหารในระดับจังหวัด

ในการจัดการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ปรีดี พนมยงค์ ได้แบ่งส่วนการปกครองออกเป็นจังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองเดิมที่มีมาตั้งแต่ครั้งการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยได้ทำการยุบมณฑลเทศาภิบาลทิ้งเสีย เนื่องจากท่านมีความเห็นว่าการมีมณฑลเทศาภิบาลก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ดังที่ท่านได้อธิบายไว้ดังนี้

> **"... การมีมณฑลนั้นทำให้การงานช้า เรื่องด่วนที่ควรจะไปถึงได้ก็หาไปไม่ เช่นมีเรื่องจะสั่งไปที่จังหวัดชุมพร ก็ต้องส่งไปยังสงขลา ซึ่งเป็นที่ตั้งมณฑลก่อนแล้วมณฑลจึงจะส่งไปยังจังหวัดชุมพร ซึ่งเป็นการล่าช้า เพราะฉะนั้น จึงมีความเห็นว่า ถ้าเลิกมณฑลเสีย คงมีราชการรวมเป็นภาคจังหวัดและอำเภอ ซึ่งอาจจะตั้งข้าหลวงใหญ่ประจำได้ หรือเป็นครั้งคราวก็ได้ ให้ถือเป็นส่วนกลางซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มอบหมาย..."**
>
> (ไสว 2526 : 315-316)

รูปแบบการบริหารงานของจังหวัดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 จัดเป็นการบริหารราชการแผ่นดิน โดยถือเป็นสาขาที่แบ่งซอยย่อยจากส่วนกลาง (ชำนาญ 2542 : 117) การปกครองในจังหวัดแบ่งออกเป็น 3 ฝ่ายคือ

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเรียกว่า "ข้าหลวงประจำจังหวัด" เป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางไปดูแลบริหารกิจการภายในจังหวัด ซึ่งเทียบได้กับ Préfet ของประเทศฝรั่งเศส

(2) คณะกรรมการจังหวัด ซึ่งจะคล้ายกับ "คณะกรรมการจังหวัด" ของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งประกอบไปด้วย ข้าหลวงประจำจังหวัด ปลัดจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการบริหารฝ่ายพลเรือนของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ประจำจังหวัด โดยมีข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธาน มีอำนาจ หน้าที่รับผิดชอบบริหารราชการในจังหวัดร่วมกัน และ

(3) สภาจังหวัด ซึ่งคล้ายกับ "ฝ่ายปรึกษาหารือ" ของประเทศฝรั่งเศส ที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

การจัดโครงสร้างเช่นนี้นายปรีดีคงได้รับอิทธิพลจากรูปแบบของประเทศฝรั่งเศส เพราะโครงสร้างของจังหวัดในประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกันมากกับ Département ของประเทศฝรั่งเศส หากแต่ขณะเดียวกันนายปรีดีก็ได้ทำการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารจังหวัด เพราะเมื่อวิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่โดยแท้จริงของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้วจะพบความแตกต่างกับหลักการของจังหวัดฝรั่งเศส ซึ่งสามารถอธิบายโดยสรุปได้ดังต่อไปนี้คือ (ชำนาญ 2542 : 118-119)

ประการแรก อำนาจการบริหารในจังหวัดของประเทศไทยมอบให้ตกอยู่กับคณะบุคคล ซึ่งก็ได้แก่คณะกรรมการจังหวัด ไม่ได้ตกอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดแต่เพียงผู้เดียวอย่างในประเทศฝรั่งเศส ซึ่ง Préfet จะมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลและปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายและคำสั่งของรัฐบาล เป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่จังหวัด สามารถแต่งตั้งและถอดถอนเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ในจังหวัดได้ สามารถควบคุมเทศบาล และยังมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ มีอำนาจออกข้อบังคับใช้บังคับในเขตจังหวัดได้

ประการต่อมา เจ้าหน้าที่ประจำจังหวัดของประเทศไทยรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อกระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นต้นสังกัด และรับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน ขณะที่เจ้าหน้าที่ประจำจังหวัดของประเทศฝรั่งเศสต้องรับผิดชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และรับเงินเดือนจากงบประมาณจังหวัด

ประการสุดท้าย ถ้าเปรียบเทียบระหว่างคณะกรรมการจังหวัดของประเทศไทยและคณะกรรมการจังหวัดของประเทศฝรั่งเศสแล้ว จะเห็นว่าคณะกรรมการจังหวัดของประเทศฝรั่งเศส มีหน้าที่เป็นศาลปกครองชั้นต้นและมีหน้าที่เสนอข้อแนะนำในทางปกครอง หากแต่ไม่มีผลผูกมัดต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ขณะที่คณะกรรมการจังหวัดของไทยทำหน้าที่การบริหารงานจังหวัด

ในการพิจารณาการจัดรูปแบบของจังหวัดและสภาจังหวัด พบว่ามีข้อสังเกตที่น่าสนใจ 2 ประการกล่าวคือ ประการแรก เมื่อพิจารณาที่ฝ่ายบริหาร พบว่ามีความแตกต่างในส่วนของอำนาจหน้าที่ระหว่างรูปแบบของประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศส โดยที่ในกรณีของประเทศไทยจะให้อำนาจกับคณะกรรมการจังหวัดในการรับผิดชอบบริหารงานแทนที่จะให้อำนาจตกอยู่กับคน ๆ เดียว เป็นรูปแบบเดียวกันกับที่ปรีดี พนมยงค์ได้กำหนดไว้ใน *พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475* ให้การบริหารงานราชการแผ่นดินส่วนกลางดำเนินไปโดยรูปแบบคณะกรรมการที่เรียกว่า "คณะกรรมการราษฎร" สาเหตุของการใช้รูปแบบดังกล่าวน่าจะมาจากความนิยมของท่านที่มีต่อรูปแบบการบริหารงานแบบคณะกรรมการ ซึ่งท่านน่าจะได้รับอิทธิพลของความคิดฝ่ายซ้ายในประเทศฝรั่งเศส[3]

ประการต่อมา เมื่อพิจารณาที่ฝ่ายสภา แม้ว่าสมาชิกของสภาจังหวัดของประเทศไทยจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงภายใต้รูปแบบที่เป็นประชาธิปไตย แต่เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของสภาจังหวัดกลับพบว่ามีน้อยมาก เพราะในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มาตรา 55 กำหนดให้สภาจังหวัดมีเพียงอำนาจหน้าที่ปรึกษาหารือเท่านั้น และมีอำนาจน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างอื่น ๆ ในจังหวัด เพราะแม้

---

[3] คำอธิบายนี้เป็นข้อสังเกตของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ที่เห็นว่าในประเทศฝรั่งเศสเอง กลุ่มคนที่มีแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองสามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ ฝ่ายขวาชื่นชมระบอบนโปเลียน ซึ่งนิยมการบริหารที่ให้อำนาจเด็ดขาดแก่บุคคลเดียว ขณะที่ฝ่ายซ้ายนิยมระบบการบริหารแบบคณะกรรมการ

จะมีการกำหนดหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารไว้ แต่ขณะเดียวกันพระราชบัญญัติฯ ก็ได้กำหนดข้อจำกัดในการใช้อำนาจดังกล่าวเช่นกัน กล่าวคือ แม้กฎหมายจะกำหนดให้สภาจังหวัดสามารถตั้งกระทู้ถามกรรมการจังหวัดในที่ประชุมสภา หากแต่กรรมการจังหวัดก็สามารถใช้สิทธิที่จะไม่ตอบข้อกระทู้ดังกล่าวก็ได้ หากเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย

ว่าด้วยเทศบาล

ในการจัดการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อย่างที่กล่าวแล้วข้างต้น ว่า ปรีดี พนมยงค์ยึดหลักการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบางอย่างได้ด้วยตนเอง เพราะประชาชนในท้องถิ่นจะสามารถตอบสนองความต้องการภายในท้องถิ่นของตน ซึ่งอาจมีความแตกต่างจากท้องถิ่นอื่น ๆ ดังนั้นรัฐบาลในส่วนกลางมิอาจตอบสนองความต้องการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่ากับการปล่อยให้ท้องถิ่นทำกันเอง รูปแบบที่ถูกนำมาใช้ได้แก่ การปกครองแบบเทศบาล

แต่เมื่อกล่าวถึงเทศบาลในฐานะหน่วยการปกครองตนเองในท้องถิ่นที่เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2476 จะพบว่ามีความพยายามของคนบางกลุ่มที่จะเชื่อมโยงให้เกิดความสัมพันธ์กับสุขาภิบาลซึ่งสถาปนาขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ว่าเป็นวิวัฒนาการต่อเนื่องกัน (นครินทร์ 2542 : 37) ตรงจุดนี้ต้องทำความเข้าใจเสียก่อนว่า รูปแบบการปกครองแบบเทศบาลเป็นสิ่งใหม่ที่เกิดขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เพราะเมื่อพิจารณาที่แนวคิดพื้นฐานในการจัดตั้งของหน่วยการปกครองทั้งสองนี้จะเห็นได้ว่ามีแนวคิดพื้นฐานที่แตกต่างกันอย่างสำคัญ สุขาภิบาลนั้นก่อตั้งขึ้นภายใต้ “พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116” และต่อมาจึงได้มีพัฒนาการโดยขยายไปสู่ส่วนอื่น ๆ ตามลำดับ แต่ขณะเดียวกันต้องเข้าใจด้วยว่า รูปแบบดังกล่าวเป็นผลมาจากการที่ผู้บริหารในขณะนั้นได้ลอกแบบการบริหารท้องถิ่นจากเมืองขึ้นของประเทศอังกฤษมาใช้ในประเทศไทย เพราะฉะนั้นจึงมีพื้นฐานจากการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นวิธีการของประเทศล่าเมืองขึ้นที่นิยมใช้เพื่อสั่งการและการควบคุมการบริหารงานโดยรัฐบาล

กลาง (ธเนศร์ 2542 : 89) มิได้มีจุดประสงค์เพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่นเลย

ขณะที่แนวคิดของการก่อตั้งเทศบาลมีความแตกต่างอย่างชัดเจน กล่าวคือ เน้นการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นไปตามรูปแบบ "มัธยวิภาค" โดยตามทฤษฎีแล้ว หลักการปกครองระบอบเทศบาล หรือการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบ 2 ประการคือ (1) องค์การปกครองมีอำนาจกระทำการเป็นอิสระไม่มากก็น้อย แต่การเป็นอิสระดังกล่าวนี้หมายความว่าสามารถกระทำการได้ตามดุลยพินิจของตนในกิจการบางอย่าง ถ้าไม่มีอิสรภาพเสียเลยก็ไม่ควรได้ชื่อว่าเทศบาล และ (2) พลเมืองในท้องถิ่นมีส่วนในการปกครองตนเองไม่มากก็น้อย มิฉะนั้นจะเป็นการปกครองตนเองไม่ได้ (สกล วรรณากร 2477 : 1 อ้างใน ไพโรจน์ 2505 : 20-21) ซึ่งทั้งสองปัจจัยนี้หาได้มีในรูปแบบสุขาภิบาลไม่ กล่าวคือ สุขาภิบาลไม่มีอำนาจที่จะออกกฎข้อบังคับเพื่อดำเนินกิจการเกี่ยวกับสุขาภิบาลได้ และคณะกรรมการสุขาภิบาลมิได้เป็นผู้ที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน และพนักงานเจ้าหน้าที่ในคณะกรรมการสุขาภิบาลเป็นข้าราชการจากส่วนกลางหรือพนักงานฝ่ายปกครองของรัฐเป็นส่วนใหญ่ ขณะที่ปัจจัยทั้งสองอันได้แก่ ความเป็นอิสระ (Autonomy) และการมีส่วนร่วม (Participation) ของประชาชนในท้องถิ่นต่างมีอยู่ในรูปแบบเทศบาลที่ถูกปรับใช้โดยนายปรีดี

ในปีเดียวกันกับที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร ปรีดี พนมยงค์ก็ได้มีส่วนในการร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นด้วย ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ได้มีการจัดตั้งเทศบาลในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น โดยที่การเทศบาลนี้เป็นของสากลตามหลักการจัดการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกที่ประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 หลังจากเกิดการปฏิวัติฝรั่งเศส (นครินทร์ 2542 : 40)

คำว่า "เทศบาล" ประกอบด้วยคำว่า "เทศ" แปลว่า ท้องถิ่น, ท้องที่ "บาล" แปลว่า ปกครอง, รักษา ดังนั้นคำว่า เทศบาล จึงมีความหมายตามศัพท์ว่า การปกครองท้องถิ่น (ไพโรจน์ 2505 : 9) ได้ถูกสร้างและ

นำมาใช้เป็นครั้งแรกเมื่อมีการร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเทศบาลในปี พ.ศ. 2473 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองเพียง 2 ปี สำหรับความหมายของ "เทศบาล" นั้น หม่อมเจ้าสกลวรรณากร วรวรรณ ได้ให้ความหมายว่าคือ **"การปกครองท้องที่หรือท้องถิ่นทุกอย่างในเขตจำแนกของรัฐโดยองค์การซึ่งราษฎรในท้องที่หรือท้องถิ่นนั้นๆ เลือกตั้งขึ้น แม้จะมีเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้กำกับองค์การปกครองของราษฎร"** (เพิ่งอ้าง : หน้าเดิม) โดยการเทศบาลมีความประสงค์

> **"จะแบ่งอำนาจหน้าที่ ให้ไปอยู่เฉพาะท้องที่เสียบ้าง จะได้มุ่งอยู่ในประโยชน์ของท้องถิ่นนั้นๆ โดยมีผู้แทนราษฎรจัดการกันเอง"**
>
> (นราธิปพงศ์ประพันธ์ 2505 : 316)

หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลมีอยู่ว่า เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันควรแก่การยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลเป็นแห่ง ๆ ไป หน่วยการปกครองพื้นที่ใดที่ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลแล้ว ถือว่ามีสภาพเป็นทบวงการเมือง (Public Body) กล่าวคือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล (Juristic Person) เท่ากับเป็นบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้น และเมื่อเทศบาลแยกเป็นนิติบุคคลแยกออกไปจากการบริหารราชการส่วนกลาง ก็จะสามารถมีงบประมาณ และมีพนักงานของท้องถิ่นซึ่งไม่ใช่ข้าราชการของรัฐบาล (ปรีดี 2477 : 9-10)

ตามพระราชบัญญัติฯ ที่ได้ตราขึ้น ได้แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภทได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ความแตกต่างของเทศบาลแต่ละประเภทขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์อันได้แก่ ความแตกต่างของพื้นที่และจำนวนและความหนาแน่นของประชากร กล่าวคือ ตำบลที่มีประชากรต่ำกว่า 3,000 คน แต่มีสภาพเหมาะสมก็ให้ยกขึ้นเป็นเทศบาลตำบล หรืออาจเกิดจากการนำเอาตำบลที่ไม่มีความสมบูรณ์และความหนาแน่นของราษฎรเพียงพอรวมเข้าด้วยกันเป็นเทศบาลตำบลก็ได้ ขณะที่การจัดตั้งเทศบาลเมืองจะกระทำในเขตชุมชนในเขตตำบลหรือส่วนของตำบลอันเป็นที่ตั้งศาลากลาง

จังหวัด หรือท้องถิ่นที่มีจำนวนราษฎรตั้งแต่ 3,000 คนขึ้นไปโดยราษฎรอยู่กันมีความหนาแน่นคิดเฉลี่ยได้ไม่ต่ำกว่า 1,000 คน ต่อเนื้อที่ 1 ตารางกิโลเมตร ส่วนการจัดตั้งเทศบาลนครมีหลักเกณฑ์ว่า จะต้องมีจำนวนราษฎรตั้งแต่ 30,000 คนขึ้นไป โดยราษฎรอยู่กันหนาแน่นเฉลี่ยได้ไม่ต่ำกว่า 1,000 คนต่อเนื้อที่ 1 ตารางกิโลเมตร

เทศบาลทั้งสามประเภทจะประกอบไปด้วยองค์การ 2 ส่วนที่สำคัญ ได้แก่ (1) สภาเทศบาล และ (2) คณะมนตรีเทศบาล ในส่วนของสภาเทศบาลสมาชิกของสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ แต่ในส่วนของคณะมนตรีเทศบาลจะได้รับแต่งตั้งโดยข้าหลวงประจำจังหวัด การแต่งตั้งนี้มิได้มีบทบัญญัติไว้ว่านายกเทศมนตรีและมนตรีคนอื่น ๆ จะต้องเลือกมาจากสมาชิกทั้งหมดหรือบางส่วน ดังนั้นข้าหลวงประจำจังหวัดจึงมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลที่มิได้เป็นสมาชิกสภาให้เป็นนายกเทศมนตรีและมนตรีทั้งคณะได้เมื่อบุคคลนั้น ๆ มีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ (ไพโรจน์ 2505 : 26-31) เมื่อข้าหลวงประจำจังหวัดได้แต่งตั้งคณะมนตรีขึ้นแล้ว ถ้าเป็นกรณีที่คณะมนตรีนั้นไม่ได้มาจากสมาชิกในสภาฯ นายกเทศมนตรีจะต้องขอมติความไว้วางใจในคณะมนตรีต่อสภาเทศบาลนั้น ๆ เสียก่อน เมื่อคณะมนตรีได้รับความไว้วางใจแล้ว จึงจะบริหารกิจการเทศบาลนั้น ๆ ได้[4] ซึ่งรูปแบบของสภาเทศบาลจะจำลองจากสภาผู้แทนราษฎร และคณะเทศมนตรีจำลองมาจากคณะรัฐมนตรีเพื่อบริหารราชการในส่วนของท้องถิ่น (ปรีดี 2477 : 9-10) โดยอาศัยหลักการในระบอบรัฐสภาที่ฝ่ายสภาสามารถควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อกล่าวถึงการปกครองระบอบเทศบาล แม้ว่าจะได้รับการนำมาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในสมัยของนายปรีดี แต่คงต้อง

---

[4] ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 22 กำหนดให้ข้าหลวงประจำจังหวัด**เลือกตั้ง**คณะมนตรีตำบล หากแต่ในทางปฏิบัติ ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้**เลือกและตั้ง**คณะมนตรีตำบล มิใช่กำหนดให้มีการเลือกตั้งโดยประชาชน แต่อย่างไร (ข้อมูลนี้ได้จาก คุณสุวัสดี โกชนพันธุ์ นิสิตปริญญาโท สาขาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อนของผู้เขียนที่กำลังทำวิจัยเรื่องประวัติศาสตร์การเทศบาลของไทย)

ยอมรับอย่างมีใจเป็นธรรมว่ามิได้เป็นแนวคิดที่เพิ่งเกิดขึ้นในสมัยท่านและโดยท่านเท่านั้น หากแต่แนวคิดดังกล่าวนี้ได้ถูกหยิบยกขึ้นโดยรัชกาลที่ 7 แม้ว่าพระองค์เองจะทรงกล่าวอย่างชัดเจนถึงสองครั้งว่า การปกครองแบบมีตัวแทนจากประชาชนนั้นไม่มีความเหมาะสมกับประเทศสยาม (นครินทร์ 2535 : 195) แต่เมื่อทรงเห็นว่าการปรับตัวในทางสถาบันนั้นมีความจำเป็น จึงทรงต้องการใช้การปกครองระบอบเทศบาลเพื่อให้การฝึกฝนและให้การศึกษาประชาธิปไตยแก่ประชาชนเสียก่อน ดังที่ท่านให้สัมภาษณ์แก่นักข่าวต่างประเทศซึ่งตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ **The New York Times** ฉบับวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 1931 มีข้อความส่วนหนึ่งดังนี้ (สนธิ 2528 : 192-133)

> "We are planning a new municipal law to experiment with the franchise," he said. "Under the law the people would be permitted to elect some of their municipal councilors. It is not yet a law, you understand. It is just a project now."
>
> "It is my opinion that the beginning of suffrage should be in the municipalities. I believe that the people should have a voice in local affairs. We are trying to educate them up to it."
>
> "I think it would be a mistake for us to have parliamentary government until the people have learned to exercise the franchise through experience in local government."

โดยในปี พ.ศ. 2469 รัชกาลที่ 7 ก็ได้ทรงมีพระราชดำริเกี่ยวกับเทศบาล ซึ่งในขณะนั้นเรียกว่า "ประชาภิบาล" หรือที่เรียกทับศัพท์ว่า "Municipality" และต่อมาในปี พ.ศ. 2470 ทรงโปรดให้มีการจัดตั้งกรรมการ

พิจารณาลักษณะการปกครองชุมชนโดยวิธีจัดเป็น Municipality ขึ้นซึ่งมี นาย R.D. Craig ที่ปรึกษากระทรวงเกษตราธิการเป็นประธาน โดยได้ทำการเดินทางไปดูงานกิจการสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่าง ๆ ในพระราชอาณาจักร และในประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง เช่น สิงคโปร์ ชวา ฮ่องกง และฟิลิปปินส์ และประเทศต่าง ๆ ในยุโรป ต่อมาจึงได้มีการตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้น โดยมีหม่อมเจ้าสกลวรรณากร วรวรรณ เป็นประธานคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งร่างฯ ดังกล่าวเสร็จสมบูรณ์แล้ว หากแต่ด้วยเหตุอันเกิดจากความล่าช้าในการพิจารณาร่างฯ ดังกล่าว จึงส่งผลให้ร่างฯ ดังกล่าวค้างอยู่ที่กรมร่างกฎหมายเป็นเวลานาน จนเกิดเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นเสียก่อน[5]

ในความเข้าใจของผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ของปรีดี พนมยงค์ในเนื้อหาสาระหลักแล้ว ไม่แตกต่างจากร่างพระราชบัญญัติเทศบาลที่หม่อมเจ้าสกลวรรณากรเป็นประธานเท่าใดนัก ขณะเดียวกัน ในบางส่วนก็น่าจะได้รับอิทธิพลมาจากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย ดังเช่นในเรื่องการจัดแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท ซึ่งในร่างฯ ของหม่อมเจ้าสกลวรรณากร ได้กำหนดให้จัดแบ่งเป็น 3 ประเภท โดยแบ่งออกเป็น เทศบาลชั้นตรี เทศบาลชั้นโท และเทศบาลชั้นเอก (ซึ่งสอดคล้องโดยบังเอิญกับของกรณีประเทศญี่ปุ่นที่แบ่งเป็นเทศบาลสำหรับนคร เทศบาลชุมชนแห่งเมืองและเทศบาลในชนบท) โดยที่พระราชบัญญัติฯ ของนายปรีดี เรียกว่าเป็น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งในการแบ่งประเภทของร่างฯ ของหม่อมเจ้าสกลวรรณากรนั้นก็น่าจะได้รับอิทธิพล

---

[5] ในระหว่างการสนทนากับนครินทร์เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเทศบาลในสมัยรัชกาลที่ 7 นครินทร์ตั้งข้อสังเกตว่า ร่างดังกล่าวไม่มีความเป็นไปได้ที่จะผ่านออกมาใช้ได้ เพราะมีปัญหาหลายประการที่ยังไม่สามารถหาคำตอบได้ตัวอย่างเช่น ใครจะเป็นผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงในเทศบาล เพราะในบางเขต เช่น ภูเก็ต มีคนจีนที่มิได้ถือสัญชาติไทยเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะสามารถลงคะแนนได้หรือไม่ ถ้าได้จะเกิดอะไรขึ้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้สามารถแก้ไขลงได้หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

มาจากรูปแบบของประเทศอังกฤษอีกทีหนึ่ง ดังที่ปรากฏในรายงานเสนอชื่อ **"Memorandum on Municipality"** ที่ทูลเสนอโดย นาย Craig ในปี พ.ศ. 2473[6]

ที่ตั้งข้อสังเกตเช่นนี้ เนื่องจากเข้าใจว่าปรีดี พนมยงค์กับหม่อมเจ้าสกลวรรณากรน่าจะมีแนวความคิดที่สอดคล้องกันเกี่ยวกับการปกครองระบอบเทศบาล เพราะภายหลังจากที่พระราชบัญญัติดังกล่าวได้ประกาศใช้ ปรีดี พนมยงค์ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ประศาสน์การมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้มอบหมายให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทำการอบรม "ที่ปรึกษาการเทศบาล" เพื่อส่งออกไปเผยแพร่ปลูกฝังการปกครองระบอบประชาธิปไตยและช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดตั้งเทศบาลทั่วประเทศ (ยวด 2527 : 301-302) ในโอกาสนี้ หม่อมเจ้าสกลวรรณากรก็ได้มีส่วนร่วมในการให้การอบรมแก่ผู้ที่เข้าอบรมที่ปรึกษาการเทศบาลดังกล่าว โดยถูกจัดให้เป็นผู้บรรยายเรื่อง "หลักเทศบาลในนานาประเทศ" และในภายหลัง ก็ได้เป็นผู้บรรยายวิชาเกี่ยวกับการเทศบาลให้แก่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในโอกาสต่อมา

หากแต่ขณะเดียวกัน ปรีดี พนมยงค์ยังได้คิดเรื่องการเทศบาลไปไกลกว่าในร่างฯ ของหม่อมเจ้าสกลวรรณากร นั่นคือ ท่านได้คิดไปถึงการรวมเทศบาลหลาย ๆ แห่งให้ดำเนินกิจกรรมร่วมกันโดยจัดตั้งเป็น "สหเทศบาล" (ต่อมาในภายหลังเรียกว่า "สหการเทศบาล") ดังปรากฏในมาตรา 58-59 ของ

---

[6] ในรายงานนำเสนอดังกล่าวได้นำเสนอประสบการณ์ของการปกครองระบอบเทศบาลในประเทศต่าง ๆ ในยุโรปดังนี้คือ ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี และประเทศเยอรมัน แต่ในรายงานฉบับดังกล่าว มีเพียงรูปแบบของประเทศอังกฤษที่มีการแบ่งประเภทของเทศบาลออกเป็น 4 ประเภทได้แก่ (1) County Council (2) County Borough (3) Municipal Boroughs and Urban Districts ซึ่งต่อมาน่าจะได้ปรับเป็นเทศบาลชั้นตรี-โท-เอก ตามลำดับ และ (4) Rural District ได้แก่ Administrative County ที่อยู่นอกเหนือจาก Borough และ Urban District (และดูรายงานของ R.D. Craig อย่างละเอียดได้ในสนธิ 2528 : 53-60).

พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล การดำเนินงานของสหเทศบาลจะเกี่ยวข้องกับเทศบาลหลายแห่ง และเป็นกิจการบางชนิดที่เหนือกำลังของเทศบาลเดียวที่จะดำเนินการได้ เช่น การตั้งโรงจ่ายกระแสไฟฟ้า โดยการจัดตั้งจะเกิดขึ้นหลังจากการบรรลุข้อตกลงระหว่างเทศบาล แล้วจึงนำเสนอให้รัฐบาลในส่วนกลางตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ และสหเทศบาลก็จะมีสภาพเป็นทบวงการเมืองซึ่งจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล

จะเห็นได้ว่า ปรีดี พนมยงค์ให้ความสำคัญกับการปกครองระบอบเทศบาลมาก เนื่องจากมีทัศนะว่า การปกครองตนเองในท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะทำให้งานอันจำเป็นในท้องถิ่นได้รับการตอบสนองอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว การปกครองตนเองในท้องถิ่นซึ่งประชาชนสามารถเลือกผู้แทนเองได้ ยังเป็นเครื่องมือในการฝึกฝนจิตใจที่เป็นประชาธิปไตยของประชาชนได้อีกทางหนึ่งด้วย ตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงทัศนะของนายปรีดีที่เชื่อมั่นต่อระบอบการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้จากเมื่อคราวที่ท่านกล่าวถึงการจัดรูปแบบของสหกรณ์ใน**เค้าโครงการเศรษฐกิจ** ที่นำเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2476 ก็ได้เสนอการจัดให้สหกรณ์มีการปกครองแบบเทศบาล (อ้างใน เดือน 2517 : 105) และหากพิจารณาตามอุดมคติของนายปรีดีแล้ว ถ้าการดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 เป็นไปอย่างต่อเนื่องแล้ว ท้องถิ่นของประเทศไทยก็จะกลายเป็นเทศบาลเต็มพื้นที่นั่นเอง

จากอุดมคติกับการปฏิบัติจริง

หลังจากพยายามทำความเข้าใจถึงอุดมคติและแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยของปรีดี พนมยงค์แล้ว ผู้เขียนอยากตั้งข้อสังเกตบางประการกับแนวความคิดและความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ดังต่อไปนี้

ประการแรก แม้แนวคิดดังกล่าวของปรีดี พนมยงค์จะได้รับการปรับใช้อย่างจริงจังในช่วงต้น ๆ โดยเฉพาะเมื่อท่านมีอำนาจและดำรงตำแหน่งสำคัญในรัฐบาล หากแต่เมื่อท่านหมดอำนาจลง แนวคิดและการวางโครงสร้างบางอย่างได้ถูกปรับเปลี่ยนไป แม้ว่าโครงสร้างใหญ่จะยังคงสภาพเดิมอยู่ การ

เปลี่ยนแปลงที่สำคัญเริ่มขึ้นเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งบัญญัติให้จังหวัดเปลี่ยนฐานะเป็นนิติบุคคล หากแต่ขณะเดียวกัน การบริหารกิจการจังหวัดก็ยังคงเป็นการบริหารราชการแผ่นดินเช่นเดิม นอกจากนี้ยังได้ทำการโอนย้ายอำนาจบริหารงานจังหวัด ซึ่งแต่เดิมตกอยู่กับคณะกรรมการจังหวัดไปไว้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่เพียงผู้เดียว เช่นเดียวกับในประเทศฝรั่งเศส ฐานะของคณะกรรมการจังหวัดจึงกลายสภาพเป็นเพียงองค์การที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นเดียวกับคณะกรรมการจังหวัดของประเทศฝรั่งเศส (ดู ชำนาญ 2542 : 133-135)

ประการต่อมา ปรีดี พนมยงค์มีความประสงค์ให้การปกครองระบอบเทศบาลเป็นตัวช่วยเสริมสร้างระบอบรัฐธรรมนูญที่เพิ่งจะสถาปนาขึ้นให้มีความมั่นคงขึ้น โดยมีความมุ่งหวังที่จะเปลี่ยนตำบล ซึ่งในขณะนั้นมีอยู่ด้วยกันทั้งสิ้นประมาณ 4,800 แห่งให้เป็นเทศบาลทั้งหมด หากแต่ท่านเองกลับเห็นข้อจำกัดว่าประเทศไทยยังไม่พร้อมที่จะจัดการปกครองระบอบเทศบาลไปให้ทั่วถึงตลอดทั้งประเทศในคราวเดียวได้ (ปรีดี 2477 : 49) จึงทำแบบค่อยเป็นค่อยไป กล่าวคือ **"เมื่อมีพระราชบัญญัติเทศบาลแล้วก็เตรียมบุคคลไปแนะนำราษฎรในท้องถิ่นให้เข้าใจ แล้วก็ประกาศใช้เป็นท้องที่ๆ ไป"** (เพิ่งอ้าง : หน้าเดิม) ซึ่งในปี พ.ศ. 2478 จำนวนเทศบาลที่ก่อตั้งมีทั้งสิ้น 48 แห่ง เมื่อเวลาผ่านไปประมาณ 60 ปี ในปี พ.ศ. 2537 ตัวเลขของจำนวนเทศบาลเพิ่มขึ้นเป็นเพียง 134 แห่งเท่านั้น ขณะที่จำนวนของตำบลเพิ่มขึ้นเป็น 7,158 ตำบล (ข้อมูลตัวเลขจาก ธเนศร์ 2542 : 120)

ที่หยิบยกตัวเลขดังกล่าวขึ้นมาก็เพื่อต้องการชี้ให้เห็นว่า ถ้ามองย้อนกลับไปในอดีตจะพบว่า *ผู้มีอำนาจทางการเมืองของไทยมักไม่ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่น* จะยกเว้นก็แต่เพียงนายปรีดี และกลุ่มของท่าน ซึ่งมีจำนวน (และอำนาจ) ไม่มากนัก ดังนั้นการที่ท่านมิได้พยายามรีบทำการเปลี่ยนแปลงให้ตำบล ซึ่งเป็นการปกครองส่วนท้องที่ ให้กลายเป็นเทศบาลซึ่งเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นให้แล้วเสร็จในคราวเดียวกัน (และเมื่อรัฐบาลอื่นๆ ที่สืบต่อมามิได้ให้ความสนใจอย่างจริงจัง) ส่งผลให้เกิดความล่าช้าและชะงักงันในการพัฒนาและการเพิ่มจำนวนของการปกครองระบอบเทศบาล เนื่อง

จากขาดการสานต่องานอย่างต่อเนื่อง เทศบาลจึงกลายเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เป็นส่วนน้อย โดยในที่สุดก็จะถูกกลืนโดยส่วนใหญ่ ซึ่งได้แก่ การปกครองรูปแบบอื่น ๆ จะเห็นได้ว่า ความพยายามในการยุบการปกครองส่วนท้องที่อันได้แก่ ตำบลและหมู่บ้าน เพื่อสร้างให้เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ทำได้ยากยิ่งในปัจจุบัน และในที่สุด เทศบาลก็กลายเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทยและประชาชนทั่วไปให้ความสนใจน้อยที่สุด (ธเนศร์ 2542 : 129) ปัญหาของเทศบาลซึ่งมีจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น ปัญหาความเป็นประชาธิปไตยอันเกิดจากการแทรกแซงของส่วนกลาง และปัญหาทางด้านการคลัง เป็นต้น จึงมิได้รับการพิจารณาและแก้ไขแต่อย่างใด ส่งผลให้การดำเนินงานของเทศบาลมิสามารถบรรลุตามอุดมคติของนายปรีดีไปได้ นั่นคือ ไม่สามารถบริหารงานที่จะตอบสนองความต้องการในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงช่วยส่งเสริมและสร้างพื้นฐานของความเป็นประชาธิปไตยที่รากฐานได้

อย่างไรก็ตาม ที่ผู้เขียนได้หยิบยกประเด็นดังกล่าวนี้ขึ้นมา มิได้มีเจตนาในการตำหนิการดำเนินการของปรีดี พนมยงค์ว่าเป็นข้อบกพร่องแต่อย่างไร เพราะคำอธิบายต่าง ๆ เท่าที่แสดงในข้างต้นทั้งหมดทั้งอุดมคติ และความพยายามในการบรรลุอุดมคติของปรีดี พนมยงค์ แสดงให้เห็นว่าท่านเป็นบุคคลที่มีคุณูปการอย่างมหาศาลต่อการปกครองท้องถิ่นของไทย ผู้เขียนเข้าใจว่า มีข้อจำกัดของสภาพการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวจำนวนมากที่ส่งผลให้แนวความคิดของท่านติดขัด ไม่สามารถดำเนินไปตามอุดมคติที่ตั้งไว้ทั้งหมด และที่สำคัญยิ่งก็คือ *การบรรลุอุดมคติในการสร้างความผาสุกให้กับประชาชนทั้งประเทศ โดยลำพังแต่เพียงตัวท่านคงทำได้อย่างยากลำบากยิ่ง หากผู้ที่รับประโยชน์โดยตรงจากอุดมคติของท่าน ซึ่งก็คือประชาชนทั้งหลาย ขาดความใส่ใจในการสานต่ออุดมคติดังกล่าว!!!*

บรรณานุกรม

ชำนาญ ยุวบูรณ์. "ลักษณะกฎหมายปกครอง ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง" นำมาตีพิมพ์ใหม่ใน**รัฐศาสตร์-การเมือง รวมบทความวิชาการทางรัฐศาสตร์ พ.ศ. 2492-2515.** นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542. หน้า 91-143.

เดือน บุนนาค. **ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส ผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สามัคคีธรรม, 2517.

ธเนศร์ เจริญเมือง. **100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540.** กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2542.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. "ปรีดี พนมยงค์กับการปกครองท้องถิ่นไทย" **วารสารธรรมศาสตร์.** ปีที่ 25 ฉบับที่ 1 มกราคม-เมษายน 2542. หน้า 35-43.

นราธิปพงศ์ประพันธ์, กรมหมื่น. **วิทยาสารานุกรม.** กรุงเทพฯ : แพร่พิทยา, 2505.

ปรีดี พนมยงค์. "คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พ.ศ. 2474 แก้ไขปรับปรุง พ.ศ. 2513)" ใน **ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชน.** กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

ปรีดี พนมยงค์. **ปาฐกถาเรื่องพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร. 2477.

ไพโรจน์ ศิริโรจน์. **"ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับรัฐในประเทศไทย"** วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโททางรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505.

ยวด เลิศฤทธิ์. "เนติบัณฑิต 2476 กับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์" ใน **ธรรม-ศาสตร์ 50 ปี.** จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสครบรอบ 50 ปีแห่งการ

สถาปนามหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

สกลวรรณากร วรวรรณ. หม่อมเจ้า. คำบรรยายเรื่อง **หลักเทศบาลในนานาประเทศ** เนื่องในโอกาสการอบรมการที่ปรึกษาการเทศบาล ปี พ.ศ. 2477.

สนธิ เตชานันท์. **แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2469-2475)**. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ : ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2528.

ไสว สุทธิพิทักษ์. **ดร. ปรีดี พนมยงค์**. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ : บริษัทเคล็ดไทย, . 2526.