

# หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ กับ การเทศบาลของไทย\*

Prince Sakolworanakorn Worawan and Thai Municipality

ณัฐพล ใจจริง \*\*

Nattapoll Chaiching \*\*\*

บทความนี้

Received

24 มิถุนายน 2562

Revised

19 กันยายน 2562

Accepted

27 กันยายน 2562

## บทคัดย่อ

บทความนี้ มุ่งศึกษาพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยผ่านบทบาทของหม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณในฐานะที่ท่านทรงมีบทบาทผลักดันการเทศบาลไทยอย่างสำคัญทั้งในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชและประชาธิปไตย ในหลากหลายบทบาท เช่น ข้าราชการ กรรมการร่างกฎหมาย ที่ปรึกษาทางการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกพรรคการเมือง ผู้นำแรงงาน และนักวิชาการ ด้วยท่านทรงมุ่งหวังให้การเทศบาลเป็นรากฐานของประชาธิปไตยและเป็นหนทางหนึ่งในการสร้างความสุขสมบูรณ์และความเป็นธรรมให้กับสังคมไทย (social justice) นอกจากนี้ บทความนี้เสนอว่า กำเนิดการปกครองท้องถิ่นไทยหาได้มีวิวัฒนาการคลี่คลายมาจากรัฐไทยแบบจารีต (Traditional State) แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยถือกำเนิดขึ้นในยุครัฐสมัยใหม่ (Modern State) ชนิดสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolutist State) แต่ด้วยข้อจำกัดของระบอบการปกครองขณะนั้นทำให้ภารกิจมุ่ง “การบำรุง” หรือการจัดบริการสาธารณะ (public services) เป็นหลัก แต่ในที่สุด การเทศบาลของไทยจัดตั้งสำเร็จภายใต้รัฐประชาชาติ (Nation State) อันมีสภาพแวดล้อมเอื้อต่อความมีอิสระในการบริหาร (autonomy) และการมีประชาชนส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย (democracy) กล่าวอีกอย่าง คือ ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 แล้ว การเทศบาลของไทยบรรลุภารกิจอย่างสมบูรณ์ทั้ง “การบำรุง” และ “การปกครอง” ซึ่งท่านทรงมีส่วนสำคัญในการผลักดันความสำเร็จนี้ด้วย

**คำสำคัญ:** หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ, เทศบาล, การปกครองท้องถิ่นไทย

\* บทความนี้สรุปจากงานวิจัยเรื่อง “หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณกับอุดมคติทางสังคมกับการปกครองท้องถิ่นไทย” ได้รับสนับสนุนการวิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

\*\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

\*\*\* Assistant Professor, Faculty of Humanities and Social Science, Suan Sunandha Rajabhat University

## Abstract

This article is a study of the local government development in Thailand through the role of Prince Sakonwanakorn Worawan, as he played an important role in driving Thai municipalities under absolute monarchy and democracy, including the roles of civil servants, law committees, political consultants, parliamentary candidates, labor leaders, and academics. Which his hoped that the municipality be the foundation of democracy and social justice for his country. In addition, this article proposes that the origin of Thai local government was not the Traditional Thai State but also it was born in the modern state. e had played an important role in driving this success.

**Keywords:** Prince Sakonwanakorn Worawan, Municipality, Thai Local Government

### “เทศบาลนั้น คือ หลักสำคัญของประชาธิปไตย”

(สกลวรรณการ วรวรรณ, หม่อมเจ้า, 2494, น. 24)

## บทนำ

หม่อมเจ้าสกลวรรณการทรงประสูติในราชตระกูล วรวรรณ เจ้านายหลายพระองค์ในราชตระกูลล้วนมีส่วนสำคัญในการสนองพระคุณของพระมหากษัตริย์เพื่อ การนำพาประเทศไปสู่ความเจริญก้าวหน้า เช่นเดียวกับ ท่าน แต่สำหรับชีวิตของท่านกลับมีความโลดแล่น น่าสนใจเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งชีวิตของท่าน ภายหลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จากอดีตนักเรียนอังกฤษ ผู้พิศสมัยความคิดสังคมนิยม ประชาธิปไตย ทรงโปรดปรานกีฬาชกมวยแบบลูกผู้ชาย แต่ทรงเก็บงำอุดมคตินั้นเอาไว้ภายใต้ระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ด้วยทรงรับราชการเป็น นักปกครอง ด้วยท่านทรงเป็นเจ้านายที่มีความสามารถ จึงทรงได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ ทรงมีบทบาท การผลักดัน (ร่าง) พระราชบัญญัติเทศบาลในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ความรู้ ความสามารถของหม่อมเจ้าสกลวรรณการ ทำให้ทรงได้ รับความไว้วางใจจากรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย มอบหมายให้ท่านทรงมีบทบาทสำคัญในการจัดตั้ง เทศบาลอีกครั้ง รวมทั้ง ทรงเสนอแนวคิดในการพัฒนา ให้กับสังคมไทยอีกหลายประการ ทรงเริ่มต้นชีวิตจาก เส้นทางข้าราชการ สู่ที่ปรึกษาทางการเมือง ทรงเคย ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคสหชีพอันมีนโยบายไปทางสังคมนิยมด้วย

อีกทั้ง หม่อมเจ้าสกลวรรณการยังทรงเป็นนักวิชาการ สอนและค้นคว้าเกี่ยวกับวิชาการเทศบาลในมหาวิทยาลัย วิชาธรรมศาสตร์และการเมืองด้วย ไม่แต่เพียงเท่านั้น ความคิดและอุดมคติทางสังคมของท่านเป็นอีกประเด็น หนึ่งที่น่าสนใจ คือ ท่านทรงอำพรางความคิดและอุดมคติ เอาไว้จวบกระทั่ง ในปลายพระชนม์ชีพ ท่านทรง ประกาศว่า ท่านทรงเป็นนักสังคมนิยมเฟเบียน (Fabian Socialism) ซึ่งการประกาศดังกล่าวเป็นเรื่องที่ไม่ปกตินัก สำหรับเจ้านายชั้นสูงที่ทรงแกล้งกับสาธารณชนว่า ทรง เป็นผู้สนับสนุนเสรีภาพทางการเมืองและความเท่าเทียม

กันทางเศรษฐกิจ กล่าวโดยสรุป หม่อมเจ้าสกลวรรณการ ทรงมีอุดมคติที่น่าสนใจและทรงมีบทบาทในทางหน้าที่ราชการและหน้าที่ราชการการเมืองอย่างสำคัญต่อการเทศบาลของทั้งสองระบอบการปกครองของไทย แต่จากการสำรวจสถานภาพความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทยกลับมีการศึกษาที่กล่าวถึงเจ้านายพระองค์นี้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ทั้งนี้ บทความความขึ้นนี้ใช้วิธีการในการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ (historical approach) โดยการศึกษาวิจัยเอกสาร (documentary research) จากแหล่งข้อมูลในหอจดหมายเหตุแห่งชาติของไทย สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และหอจดหมายเหตุแห่งชาติสหรัฐอเมริกา (NARA) ที่มลรัฐแมรี่แลนด์ รวมถึงงานวิจัยต่างๆ เป็นต้น

สำหรับกรอบแนวคิดในการศึกษานั้น จากการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน มีนักวิชาการที่เกี่ยวข้องให้ความสนใจศึกษาค่อนข้างหลากหลาย เช่น การศึกษาเชิงกำเนิดและพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น รูปแบบและโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่น กฎหมายการปกครองท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับรัฐหรือประชาสังคม เป็นต้น แต่หากพิจารณาหัวข้อการวิจัยในเชิงกำเนิดและพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมา พบว่าสามารถแบ่งคำอธิบายได้เป็น 2 แนวทาง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2542, น. 35-43) ดังนี้

1. คำอธิบายแบบจารีตนิยม (Traditionalist Perspective) คำอธิบายนี้ เสนอว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยถือกำเนิดสืบเนื่องมาตั้งแต่สมัยโบราณ นับตั้งแต่การปกครองของไทยในสมัยโบราณ สมัยรัฐไทยแบบจารีต (Traditional State) ซึ่งมีการจัดรูปแบบการปกครองอันมีราชธานีเป็นศูนย์กลางอำนาจ โดยมีเมืองลูกหลวง และหัวเมืองในระดับต่างๆ และหัวเมืองเมืองประเทศราช โดยรูปแบบการจัดความสัมพันธ์

มีพัฒนาการที่สืบเนื่องไม่ขาดสายจวบจนปัจจุบัน กล่าวอีกอย่างหนึ่ง คือ คำอธิบายแบบจารีตนิยมเห็นว่าการปกครองจัดระเบียบการปกครองหัวเมืองของรัฐไทยแต่โบราณมีความสืบต่อเนื่องมาสู่การจัดระเบียบการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในรูปแบบเทศาภิบาล และสุขาภิบาล ซึ่งสุขาภิบาลถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่นไทยและคลี่คลายไปสู่เทศบาลในเวลาต่อมา

2. คำอธิบายแบบสมัยใหม่นิยม (Modernist Perspective) คำอธิบายนี้ เสนอว่า การปกครองท้องถิ่นจะเกิดและพัฒนาได้ในรัฐสมัยใหม่ (Modern State) โดยรัฐสมัยใหม่มีองค์ประกอบของรัฐ คือ ประชากรของรัฐที่อาศัยอยู่ในดินแดนนั้น มีสำนึกถึงความเป็นพวกเดียวกัน รัฐนั้นมีขอบเขตดินแดนที่ชัดเจน รัฐนั้นมีศูนย์กลางของอำนาจและรัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนและประชาชน โดยการปกครองท้องถิ่นถือกำเนิดขึ้นมาจาก 1) ความยินยอมของรัฐให้จัดตั้งขึ้น (state created) ด้วยกฎหมาย 2) การปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน (public service) 3) การปกครองท้องถิ่นนั้นจะมีอิสระในการบริหาร (autonomy) ภายใต้กฎหมายหรือความยินยอมของรัฐ และ 4) การปกครองท้องถิ่นมีกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตย (democracy) ที่เปิดกว้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองผ่านการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้มาซึ่งคณะผู้บริหารท้องถิ่น และสภาในระดับท้องถิ่น

ทั้งนี้ คำอธิบายหลังนี้เห็นว่า กำเนิดของการปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับการเป็นรัฐสมัยใหม่และการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ การปกครองตนเอง (self-government) การมีส่วนร่วมในทางการเมือง รวมถึงความเชื่อในสิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียม กล่าวอีกอย่างหนึ่ง คือ คำอธิบายกำเนิดการปกครองท้องถิ่น

ตามแนวทางนี้หาได้เริ่มต้นจากการปกครองแต่โบราณที่สืบเนื่องกันมาอย่างไม่ขาดสายจวบจนปัจจุบันแต่อย่างใดไม่ แต่การปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ภายใต้บริบทใหม่ของรัฐสมัยใหม่ และอยู่ภายใต้รูปแบบการปกครองที่อำนาจการถือกำเนิดของการปกครองท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป คือ คำอธิบายแบบที่สองนี้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นถูกจัดตั้งขึ้นด้วยรัฐสมัยใหม่ (state created) โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องมีภารกิจหน้าที่ 2 ประการควบคู่กัน คือ ประการแรกหน้าที่ “การบำรุง” ด้วยการจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ (public service) ให้กับประชาชนในท้องถิ่น และประการที่สอง หน้าที่ “การปกครอง” โดยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการตัดสินใจเชิงการบริหาร (autonomy) มีอิสระในออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติมอบอำนาจให้มา โดยที่มาของคณะผู้บริหารและสภาท้องถิ่นมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกระบวนการประชาธิปไตย (democracy) ทั้งนี้ ความเป็นอิสระและการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการปกครองนี้ถือเป็นภารกิจสำคัญของการปกครองท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย

## พระประวัติ

หม่อมเจ้าสกลวรรณการ วรวรรณ (9 มิถุนายน พ.ศ. 2431 - 20 มิถุนายน พ.ศ. 2496) ทรงเป็นโอรสใหญ่ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ กับหม่อมฉันทกวีจางจากชาติกำเนิดของท่านแล้วทรงอยู่ในสังกัดกรมเจ้านาย ซึ่งเป็นกลุ่มชนชั้นนำที่มีบทบาทสำคัญในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รวมถึงท่านทรงมีแบบแผนการดำเนินชีวิตที่สูงส่งแตกต่างจากคนส่วนใหญ่ในสังคมสยามในขณะนั้นด้วย

ในช่วงวัยพระเยาว์ของหม่อมเจ้าสกลวรรณการนั้น ท่านทรงได้รับการอบรมเลี้ยงดูและรับการศึกษาด้านอักษรศาสตร์ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศเป็นอย่างดีภายในวังวรวรรณโดยมีพระยาโบราณราชธานินทร์ (พร เตชะคุปต์) เป็นครูภาษาไทยคนแรก ต่อมา เมื่อถึงพระชันษา พระองค์ทรงเข้าเรียนในโรงเรียนราชวิทยาลัยในปี พ.ศ. 2440 และสอบไล่ได้ประกาศนียบัตรชั้นสูงสุดของโรงเรียน จนได้รับ “สกอลาชิป” ไปศึกษาต่อประเทศอังกฤษในปี พ.ศ. 2448 โดยเข้าศึกษาที่โรงเรียนปีบลิสทูลมอลเวิน (Malvern) จากนั้นในปี พ.ศ. 2451 ทรงได้เข้าศึกษาต่อที่มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ (Cambridge University) สอบไล่ได้ออนเนอร์ดีกรีชั้น 3 ท่านทรงนิพนธ์ตำราเศรษฐศาสตร์ หรือ รัฐনীติ (Economics) เพื่อรับปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิตในปี พ.ศ. 2453 โดยปริญญาที่ทรงสำเร็จการศึกษาเรียกว่า ประวัติศาสตร์และเศรษฐกิจ เกียรตินิยม (History and Economics Tripos Cambridge) และในปี พ.ศ. 2456 ได้ทรงศึกษาวิชากฎหมายต่อที่อินเนอร์เทมเปิล (Inner Temple) จวบจนถึงปี พ.ศ. 2457 จึงได้ทรงเสด็จกลับกรุงเทพฯ (พรพิมลพรรณ รัชนี้, 2499, น. 1-4)

ไม่แต่เพียงหม่อมเจ้าสกลวรรณการ จะทรงใช้ชีวิตนักศึกษามหาวิทยาลัยในอังกฤษเท่านั้น แต่พระองค์ทรงโปรดปรานกีฬาหมวดยิ่ง และทรงเคยเป็นตัวแทนแข่งขันกีฬาหมวดยองมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ และทรงมีประวัติการแข่งขันตีเด่นจนได้รับ “สี” (Colour) ซึ่งเป็นเครื่องหมายเกียรติยศสำหรับกีฬาหมวดยิ่งที่เท่ากันนักตีกรรเชียงและทรงได้สี Blue เมื่อทรงเป็นตัวแทนตีกรรเชียงของมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ในวาระการแข่งขันกับมหาวิทยาลัยออกฟอร์ดด้วย จากกีฬาหมวดยิ่งที่ทรงโปรดปรานเป็นอย่างมาก ย่อมสะท้อนพระอุปนิสัยของท่านได้เป็นอย่างดี

หากคำนึงถึงบริบทและสภาพแวดล้อมของสังคมอังกฤษใน พ.ศ. 2448 – 2457 (ค.ศ. 1905 - 1913) ที่หม่อมเจ้าสกลวรรณการทรงศึกษาอบรมแล้วถือได้ว่ามีส่วนสำคัญต่อการหล่อหลอมทางปัญญาและพัฒนาการทางความคิดของพระองค์ไม่น้อย โดยสังคมอังกฤษในช่วงดังกล่าวตรงกับ “สมัยเอ็ดเวิร์ด” (Edwardian era, 1901-1914) อันเป็นสมัยที่เป็นหมุดหมายสำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการเคลื่อนไหวทางสังคมของอังกฤษ โดยเฉพาะพัฒนาการของชนชั้นกรรมาชีพอังกฤษที่แต่เดิมเคลื่อนไหวทางการเมืองนอกรัฐสภาเปลี่ยนไปสู่เริ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองในระบบรัฐสภา จนในที่สุดนำไปสู่การตั้งพรรคแรงงาน (the Labour Party) ขึ้นเพื่อชิงชัยการครองอำนาจรัฐในการกำหนดนโยบายปฏิรูปทางสังคมผ่านการเลือกตั้ง ซึ่งการเคลื่อนไหวเหล่านี้อยู่ภายใต้อิทธิพลแนวคิดสังคมนิยมเฟเบียน (Fabian Socialism) อันเป็นแนวทางสังคมนิยมประชาธิปไตยชนิดสำคัญที่ถือกำเนิดขึ้นในสังคมอังกฤษ

ทั้งนี้ แนวความคิดหลักของพวกเฟเบียน คือการปฏิรูปเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่เดือดร้อนจากระบบเศรษฐกิจทุนนิยมและเสรีนิยม โดยยึดหลักการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปแบบปฏิรูป (reform) ผ่านกลไกการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา แนวคิดสังคมนิยมเฟเบียนไม่ได้มุ่งโอนกิจการทุกประเภทเป็นของชุมชน แต่มุ่งเฉพาะกิจการสาธารณูปโภคที่สามารถบริหารได้สะดวกเท่านั้นที่จะโอนให้รัฐบาลกลางหรือเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นได้เป็นเจ้าของและควบคุมการผลิต โดยการโอนกิจการจะดำเนินการเลือกตั้งและการได้มาซึ่งอำนาจรัฐเป็นรัฐบาลตามวิถีประชาธิปไตย ดังนั้น พวกเฟเบียนนั้นไม่นิยมการสร้างมวลชนเพื่อขับเคลื่อนการปฏิวัติ (revolutionary) แต่เน้นไปที่การปฏิรูป (reform) และการสร้างความประนีประนอมระหว่างชนชั้นกลางกับชนชั้นกรรมาชีพ โดยจะเผยแพร่แนวคิดของตนผ่าน

สถาบันการเมืองของรัฐ และประชาชนผ่านการบรรยายและใช้สิ่งพิมพ์ต่างๆ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2539, น. 21-30)

ท่ามกลางบรรยากาศของการเคลื่อนไหวทางการเมืองและสังคมแบบปฏิรูปภายใต้อิทธิพลแนวคิดสังคมนิยมเฟเบียนในประเทศอังกฤษช่วงต้นศตวรรษที่ 20 ย่อมมีส่วนสำคัญที่ดึงดูดหม่อมเจ้าสกลวรรณการให้สนใจแนวคิดสังคมนิยมเฟเบียน จนทรงเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกของสมาคมเฟเบียน (the Fabian Society) พระองค์ได้ทรงบรรยายถึงกิจกรรมของสมาคมเฟเบียนในช่วงเวลาดังกล่าวไว้ว่า ทรงให้ความสนใจกับการประชุมหารือเกี่ยวกับปัญหาสังคมและเศรษฐกิจ การพิมพ์โฆษณาเกี่ยวกับปัญหาสังคม การแสดงปาฐกถาและโตการมของสังคมนิยม และการส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมและปรึกษาหารือในที่สาธารณะเกี่ยวกับประเด็นปัญหาในสังคม (สกลวรรณการ วรวรรณ, หม่อมเจ้า, 2494, น. 3-8)

แม้ว่าหม่อมเจ้าสกลวรรณการจะนิยมความคิดทางการเมืองแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยนับตั้งแต่ทรงพระเยาว์ แต่ทรงกลับอำพรางความคิดเห็นทางการเมืองดังกล่าวมิให้ปรากฏในช่วงที่ไทยปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อย่างไรก็ตาม ในปลายพระชนม์ชีพ เมื่อท่านทรงมีพระชนม์ได้ 63 ชันษา ทรงเปิดเผยความคิดและอุดมคติของท่านในช่วงที่กระแสปัญญาชนไทยเกิดความตื่นตัวในความคิดสังคมนิยมในช่วงทศวรรษ 2490 (สกลวรรณการ วรวรรณ, หม่อมเจ้า, 2494, น. 1) กล่าวอีกอย่างหนึ่ง คือ ทรงสนพระทัยและเข้าร่วมทำกิจกรรมการปฏิรูปตามแนวทางสังคมนิยมเฟเบียนในอังกฤษมาตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2450 แล้วนั่นเอง

หากวิเคราะห์จริยวัตรของหม่อมเจ้าสกลวรรณการแล้ว ท่านทรงมีลักษณะคล้ายคลึงกับเจ้านายรุ่นหนุ่มอีกหลายพระองค์ในขณะนั้น ที่ไม่ทรงแสดงออกความคิดเห็นทางการเมืองอย่างเปิดเผยในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์

เช่น พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา หม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ หม่อมเจ้าอากาศดำเกิง รัชพัฒน์ เป็นต้น ดั่งที่นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ได้เคยวิเคราะห์ว่า แม้ว่าเจ้านายจะได้เอกสิทธิ์มากกว่าสามัญชนในระบอบเก่า แต่ภายใต้เอกสิทธิ์กลับมีพันธะตามโบราณราชประเพณี โดยเฉพาะการถือว่าองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นประมุขทั้งของประเทศและของพระราชวงศ์ ดังนั้นพระบรมราชวินิจฉัยต้องผูกมัดพระราชวงศ์ทั้งหมด อันทำให้เจ้านายหลายพระองค์ที่มีความรู้ความสามารถไม่อาจแสดงความเห็นทางการเมืองได้โดยตรงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2553, น. 220) อาจจะช่วยมูลเหตุดังกล่าว มีผลทำให้ท่านทรงอำพรางความคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยไว้อย่างสงบเงียบและทรงรับราชการไปตามปกติอย่างเต็มกำลังความสามารถ

### บทบาท “การบำรุง” สังกม ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช

บทบาทในฐานะข้าราชการของหม่อมเจ้าสกลวรรณการเริ่มต้นขึ้นเมื่อทรงกลับสู่ประเทศ ทรงเริ่มทำหน้าที่ของเจ้านายที่ต้องรับใช้แผ่นดินด้วยการเข้ารับราชการสายปกครองในกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2457 โดยชีวิตการทำงานระยะแรกของท่านทรงได้เลื่อนและย้ายตำแหน่งหน้าที่บ่อยครั้ง เริ่มจากเดือนกันยายน พ.ศ. 2457 ดำรงตำแหน่งปลัดกรมพลำภัง (กรมการปกครอง) จนถึงเดือนมกราคม พ.ศ. 2458 ย้ายไปสู่ตำแหน่งปลัดกรมสำรวจ ต่อมาเดือนมีนาคม พ.ศ. 2458 ย้ายไปประจำกองการต่างประเทศ จนในเดือนกันยายน พ.ศ. 2458 ดำรงตำแหน่งรั้งเจ้ากรมพยาบาล และเป็นเจ้ากรมพยาบาลในเดือนเมษายน พ.ศ. 2458 ต่อมาเมื่อกรมพยาบาลเปลี่ยนชื่อเป็นกรมประชาภิบาล จึงได้ดำรงตำแหน่งเจ้ากรมประชาภิบาลในเดือนเมษายน พ.ศ. 2460

หากพิจารณาหน้าที่การงานระยะแรกของของหม่อมเจ้าสกลวรรณการนับว่ามีความน่าสนใจไม่น้อย เนื่องจาก หน่วยงานที่ทรงรับราชการนั้นเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่สะท้อนวิถีคิดแบบใหม่เกี่ยวกับการปกครองของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งถูกสร้างขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จากเดิมเป้าหมายของรัฐจารีต (Traditional State) มุ่งให้ความสำคัญกับการพาผู้ใต้ปกครองไปสู่การพ้นทุกข์และอยู่ในโลกหน้า ในขณะที่ รัฐสมัยใหม่ (Modern State) แบบรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolutist State) กลับให้ความสำคัญกับการมีชีวิตในโลกนี้ (ทวิศักดิ์ เผือกสม, 2550, น. 5) ซึ่งหน้าที่สำคัญของผู้ปกครองในรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะต้องนำพาบ้านเมืองไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองควบคู่กับการรักษาความสงบเรียบร้อย อาทิ การส่งเสริมการทำมาหากิน การปรับปรุงการคมนาคม การรักษาความสะอาด การรักษาโรคภัยไข้เจ็บ เป็นต้น ยังผลให้รัฐต้องสร้างกลไกและองค์กรใหม่ๆ ขึ้นมารับผิดชอบการจัดการบำรุงบ้านเมือง ซึ่งกลไกหนึ่งของรัฐตั้งขึ้นคือ สุขาภิบาล เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐในการจัดการบำรุงท้องถิ่น เช่น ดูแลความสงบเรียบร้อยให้แก่ชุมชน การดูแลรักษาความสะอาด การป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ และจัดสาธารณูปโภค โดยอาศัยแรงงานและทุนในท้องถิ่น แต่การบริหารยังอยู่ภายใต้การควบคุมของข้าราชการมหาดไทย

ดังนั้น ภายใต้รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ราษฎรผู้ใต้ปกครองจะกลายเป็นทรัพยากรทั้งแรงงานและแหล่งภาษีที่จะนำพาประเทศไปสู่ความก้าวหน้า ด้วยเหตุนี้ รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงจำเป็นต้องเข้าไปควบคุมสอดส่องดูแลและรักษาสุขภาพพลานามัยของราษฎรให้มีชีวิตที่ยืนยาวและมีอรรถประโยชน์ในฐานะพลังการผลิต ส่งผลให้นโยบายเกี่ยวกับการแพทย์และสาธารณสุข หรือ “การบำรุง” ของรัฐมีความสัมพันธ์กับการควบคุมการปกครองอย่างแน่นแฟ้น ดังสะท้อนจากการตั้งกรมพยาบาลขึ้นในสังกัดกระทรวงมหาดไทยเมื่อ



เทศบาลว่า “คำว่าเทศบาล ประกอบขึ้นด้วยคำสันสกฤตสองคำ คือ “เทศ” แปลว่า ถิ่น และ “บาล” แปลว่า ปกครอง แต่ในที่นี้จะจำกัดความให้แคบกว่าการปกครองท้องที่โดยเบ็ดเสร็จ คือ หมายเฉพาะถึงการปกครองชุมชนชน” ขึ้น (หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2472ก, ร.7ม.16.4/142)

ทั้งนี้จากปาฐกถาเรื่องดังกล่าวของหม่อมเจ้าสกลวรรณกรทรงเริ่มอธิบายถึง วิธีการบำรุงชุมชนให้ก้าวหน้าต้องดำเนินการ 3 ประการคือ บำรุงการทำมาหาเลี้ยงชีพ การสาธารณสุข และการศึกษา โดยประเด็นการทำมาหาเลี้ยงชีพ พระองค์ทรงวิเคราะห์สภาพสังคมว่า คนไทยนิยมประกอบอาชีพทำนามาก แต่ในการบำรุงบ้านเมืองควรให้ความสำคัญกับการค้า เนื่องจากการค้าเป็นที่มาและความเจริญรุ่งเรืองของชุมชนหรือเมืองต่างๆ สำหรับเรื่องสาธารณสุขนั้น ทรงอธิบายความสำคัญของการสาธารณสุข หรือ “งานบำรุง” ว่า มีความใกล้ชิดกับการปกครองท้องที่ เนื่องจากการสาธารณสุขเป็นการใช้อำนาจในการควบคุมการกิน การอยู่และความประพฤติของราษฎรเพื่อป้องกันและระงับโรคภัยไข้เจ็บที่จะมาสู่ชุมชน ส่วนเรื่องศึกษานั้น ท่านทรงเห็นว่าเป็นหน้าที่สำคัญของเทศบาลในการตั้งโรงเรียนประชาบาลขึ้นประดมในชุมชนหรือตั้งหอสมุดและวิทยาสถานต่างๆ (หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2472ข, ร.7ม.16.4/142)

จากนั้นหม่อมเจ้าสกลวรรณกรกล่าวถึงประเด็นการมอบอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นที่ประชุมสมุหเทศาภิบาลทรงวิเคราะห์ว่า การปกครองแบบรวมอำนาจบริหารไว้กับรัฐบาลกลางนั้นอาจเหมาะสมกับการปกครองชาวไร่ชาวนา หรือในช่วงบ้านเมืองระส่ำระสาย แต่ไม่เหมาะสมสำหรับปกครองชาวเมืองหรือในช่วงบ้านเมืองสงบเรียบร้อย เนื่องจากงานบางอย่างที่รัฐบาลกลางรับผิดชอบไม่ให้เกิดคุณค่าหรือมีประสิทธิภาพเท่ากับการบริหารจัดการโดยท้องถิ่นเองดังที่คณะของพระองค์ว่า “...การพยายามบำรุงชุมชนนั้นโดย

รัฐบาลเป็นฝ่ายบริหารจักเป็นการฝืนธรรมดา และจักมีผลให้สิ้นเปลืองโดยใช้เหตุ มีการโต้ตอบอันไม่เป็นสาระ ซักช้าและลุ่มๆ ดอนๆ เป็นอาการประจำ รวมความว่ากระเดียดไปในทางปกครองกันด้วยวิธีเขียนหนังสืออย่าง ที่อังกฤษเรียกว่า “บรูโรคราซี” (bureaucracy-ผู้เขียน) (หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2472ก, ร.7ม.16.4/142)

ส่วนในการจัดตั้งสภาเทศบาลนั้น หม่อมเจ้าสกลวรรณกรทรงเสนอหลักการสำคัญสำหรับสมัยนั้น ว่า สมาชิกของสภาเทศบาลต้องเป็นตัวแทนของผู้เสียภาษีหรือจังกอบ และต้องไม่มีส่วนได้เสียโดยตรงในการทำสัญญาหรือค้าขายกับเทศบาล และที่สำคัญคือความสามารถพูดและอ่านภาษาไทย (หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2472ก, ร.7ม.16.4/142) หากเปรียบเทียบกับ การตั้งกรรมการระหว่างเทศบาลกับสุขาภิบาลแล้ว ทรงเห็นว่า การแต่งตั้งสมาชิกของสภาเทศบาลจากบุคคลที่เสียภาษีในท้องที่นั้นมีความ “งดงามกว่า” หลักการเดิมในพระราชบัญญัติสุขาภิบาลที่บังคับให้กรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่ต้องเป็นข้าราชการจนนำมาสู่ “ความอนาถาแต่กำเนิดของสุขาภิบาล” (หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2472ก, ร.7ม.16.4/142)

ก่อนจบปาฐกถา หม่อมเจ้าสกลวรรณกรทรงเสนอให้รัฐบาลครั้งนั้นตรา พ.ร.บ.เทศบาลขึ้นใช้แทน พ.ร.บ.จัดการสุขาภิบาล รวมถึงอบรมเจ้าพนักงานและราษฎรในชุมชนต่างๆ ให้มีความรู้ความเข้าใจเรื่องการเทศบาลมากขึ้นและควรตั้งคณะกรรมการควบคุมเทศบาลขึ้นในกระทรวงมหาดไทยเพื่อส่งเสริมการปกครองท้องที่

หม่อมเจ้าสกลวรรณกรทรงรับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการพิจารณารายงานของ นาย อาร์.ดี.เครก ร่วมกับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มีหลายท่าน ซึ่งข้อวินิจฉัยของกรรมการชุดนี้ กังวลกับปัญหาชาวจีนจะได้รับเลือกเป็นกรรมการเทศบาล ดังนั้น ทางกรรมการฯจึงต้องการป้องกันด้วยการ กำหนดลักษณะผู้มีสิทธิรับเลือกตั้ง

ต้องการพูดและอ่านภาษาไทยได้ ต้องเสียภาษี ต้องไม่มี ส่วนได้ส่วนเสียในการทำสัญญาหรือรับจ้างของเทศบาล และต้องมีภูมิลำเนาในเขตเทศบาล (หอจดหมายเหตุ แห่งชาติ, 2472ข, ร.7ม.7.5/2)

ต่อมาปี พ.ศ. 2473 กระทรวงมหาดไทยตั้ง คณะกรรมการชุดหนึ่งเพื่อร่างพระราชบัญญัติเทศบาล โดยมีหม่อมเจ้าสกลวรรณกร เป็นประธาน มีพระยาราชนุกูล พระยาจำแสนยบดี พระยามานวราชเสวี และ พระยาอธิกรณ์ประกาศ เป็นกรรมการ (หอจดหมายเหตุ แห่งชาติ, 2472, ร.7ม.7.5/2) ซึ่งเนื้อหาของ (ร่าง) พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2473 กล่าวถึงลักษณะและ แนวทางของการตั้งเทศบาลอย่างละเอียด

## (ร่าง) พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2473 กับการมุ่งเน้น “การบำรุง” สังคม

หากพิจารณา (ร่าง) พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2473 แล้ว กฎหมายดังกล่าวเป็นร่างกฎหมายที่มีบทบัญญัติ เกี่ยวข้องกับ “การบำรุง” ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการเทศบาลอาจไม่ผิดนัก เนื่องจากมีบทบัญญัติถึง 246 มาตรา ที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับเทศบาลและ คำอธิบายขั้นตอนวิธีดำเนินการของเทศบาลอย่าง ละเอียด นับตั้งแต่การจัดตั้งเทศบาล การคลัง การ จัดเก็บเงินรายได้ การจัดการสาธารณสุข รวมถึงการโยธา ของเทศบาล เป็นต้น โดยบทบัญญัติจำนวนมากที่ถูก ร่างขึ้นสะท้อนถึงแนวคิดของรัฐบาลสยามในขณะนั้น ที่พยายามควบคุมการเทศบาลอย่างเข้มงวด (หอ จดหมายเหตุแห่งชาติ, 2472, ร.7ม.7.5/2 ; ธีรพล ใจจริง, 2561, 33-43)

เมื่อคณะกรรมการร่าง พ.ร.บ. เทศบาล ซึ่งมีหม่อมเจ้า สกลวรรณกร เป็นประธาน นำเสนอ (ร่าง) พ.ร.บ. เทศบาลเข้าสู่ที่ประชุมเสนาบดีสภาในเดือนมกราคม พ.ศ. 2473 กลับถูกคัดค้านในหลักการ โดยเฉพาะเรื่อง

การทรงสิทธิของคนต่างด้าวเหนือคนชาติสยาม หรือ กล่าวอีกอย่างหนึ่ง คือ ที่ประชุมเสนาบดีสภากังวลว่า คนจีนจะมีสิทธิทางการเมือง เนื่องจากใช้เกณฑ์ภูมิลำเนา (resident) และทรัพย์สิน (property right) เป็น คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่งผลให้ชาวเงินอาจเป็น คณะเทศมนตรีปกครองเทศบาลมากกว่าคนไทย (สุวิสถิติ โภชน์พันธ์, 2543, น. 41-46)

เมื่อปรากฏการคัดค้านในหลักการของ (ร่าง) พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2473 ยังผลให้ (ร่าง) กฎหมายนี้ไม่ผ่าน ความเห็นชอบของที่ประชุมเสนาบดีสภา ซึ่งหากนำ ร่างกฎหมายนี้กลับไปพิจารณาหลักการใหม่จะทำให้เกิด ความล่าช้ายิ่งขึ้น ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จึงทรงแก้ปัญหาด้วยการมอบหมายให้กรมร่างกฎหมาย พิจารณาเทียบเคียงหลักการกับประเทศอื่น แต่เรื่องนี้ กลับดำเนินอย่างล่าช้าและต้องระงับไปเนื่องจากกรมร่าง กฎหมายต้องจัดทำร่างกฎหมายภาษีอากรซึ่งเป็นเรื่อง เร่งด่วนมากกว่า จนสุดท้าย (ร่าง) พ.ร.บ.เทศบาลฉบับนี้ ไม่ได้มีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอีกจนสิ้นสุด การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชในสยาม (ธีรพล ใจจริง, 2557, น. 33-38)

ต่อมาในภายหลัง หม่อมเจ้าสกลวรรณกร ได้สรุป สาระสำคัญของ (ร่าง) พ.ร.บ. พ.ศ. 2473 ที่ร่างขึ้น ในระบอบเก่าว่ามีเนื้อหาสาระที่มุ่งเน้นหน้าที่ด้าน “การบำรุง” กิจการสาธารณะ เช่นการคมนาคมและ การสาธารณสุขของชุมชนในเขตพื้นที่ให้ดีขึ้นเท่านั้น แต่หาได้ขยายหน้าที่ไปในทาง “การปกครอง” แต่อย่าง ใด(สกลวรรณกร วรวรรณ, 2496, น. -39)

## หม่อมเจ้าสกลวรรณกร กับระบอบประชาธิปไตย

บทบาทของหม่อมเจ้าสกลวรรณกรโดดเด่นขึ้น ภายหลังหลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้ไม่นาน ท่านทรงรับความไว้วางใจจากคณะราษฎร

ให้ทรงเข้ามามีส่วนในการปกครองตามระบอบใหม่ที่ถูกสถาปนาขึ้น ด้วยการย้ายพระองค์จากอภิธรรมสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย ไปดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น คือ ตำแหน่งปลัดทูลฉลองกระทรวงเกษตราธิการ (ต่อมาคือ กระทรวงเศรษฐกิจ) แทนพระยาพิพิธสมบัติที่ถูกปลด

ต่อมา คณะราษฎรโดยหลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) ได้ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจขึ้นเพื่อยกระดับชีวิตของชาวไทยให้มีความสุขสมบูรณ์ขึ้นอย่างรวดเร็วตามหลัก 6 ประการ ที่คณะราษฎรได้ประกาศเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในวันเปลี่ยนแปลงการปกครอง (หลวงประดิษฐมนูธรรม, หลวง, 2475) แต่เค้าโครงการเศรษฐกิจดังกล่าวกลับนำมาซึ่งความขัดแย้งทางความคิดในการบริหารประเทศระหว่าง กลุ่มที่สนับสนุนและกลุ่มที่คัดค้านเค้าโครงการเศรษฐกิจในช่วงเวลาดังกล่าว ท่ามกลางความขัดแย้งทางความคิด ท่านทรงถูกแต่งตั้งให้เป็นกรรมการพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดีในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2476

แต่แทบไม่น่าเชื่อ หากพิจารณาจากฐานันดรของท่าน ทรงเป็นเจ้าของนายผู้หนึ่งที่แสดงความเห็นสนับสนุนเค้าโครงการเศรษฐกิจฯ อย่างแข็งขัน รวมถึงการที่ทรงแสดงจุดยืนความคิดสังคมนิยม (Socialism) ของท่านอย่างชัดเจน ดังสะท้อนจากทัศนะของท่านเรื่องการรวมที่ดินและแรงงานเพื่อการกสิกรรม ทรงมีความเห็นว่แนวคิดการรวมที่ดินที่ปรากฏในเค้าโครงการเศรษฐกิจที่นายปรีดีเสนอนั้น ไม่เพียงพอ แต่ควรรวมที่ดินในเมืองและที่อยู่อาศัยเข้าไปด้วยเพื่อนำที่ดินทั้งหมดของประเทศมาวางโครงการเศรษฐกิจให้ครบรูป ในขณะที่พระยามโนปกรณ์นิติธาดา นายกรัฐมนตรีและพันเอกพระยาทรงสุรเดชต่อต้านเค้าโครงการเศรษฐกิจฯ ว่าไม่สามารถนำมาใช้ในประเทศได้ แต่ท่านกลับทรงมีพระวินิจฉัยในทางตรงกันข้าม พร้อมทรงยกตัวอย่างแนวโน้มของแนวคิดเศรษฐกิจในยุโรปมาสนับสนุนเค้าโครงการ

เศรษฐกิจของนายปรีดีว่า “เวลานี้เศรษฐกิจตามลัทธิกำลังตั้งเครียด (ลิเบรัล-Liberal) ในยุโรปนั้นทำให้เกิดความปั่นป่วนทั่วไปแล้ว วิธีโซเซียลลิสม์จะเข้ามาเป็นแทนที่” (“รายงานการประชุมกรรมการพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจ”, 2526, น. 270)

เมื่อความขัดแย้งจากเค้าโครงการเศรษฐกิจฯ ส่งผลให้รัฐบาลอนุรักษ์นิยมของพระยามโนปกรณ์ฯ ยึดนาจจากสภาผู้แทนราษฎรด้วยการออกพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรและงดใช้รัฐธรรมนูญ (10 ธันวาคม พ.ศ. 2475) บางมาตราเพื่อมิให้สภาฯ พิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจฯ ได้แล้ว จากนั้น รัฐบาลพระยามโนปกรณ์ฯ ย้ายหม่อมเจ้าสกลวรรณการไปเป็นหัวหน้ากองการโฆษณาการในปลายเดือนเมษายนนั้นเองภารกิจของท่านในหน่วยงานใหม่นี้ ท่านมีส่วนสำคัญในการวางโครงสร้างองค์กรของกองการโฆษณา โดยเฉพาะแผนกหนังสือพิมพ์จนสำเร็จ (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2476 ก) ต่อมา 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476 พันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ทำการรัฐประหารล้มรัฐบาลพระยามโนปกรณ์ฯ ลงและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (10 ธันวาคม พ.ศ. 2475) อีกครั้งหนึ่ง ท่านทรงได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาลพระยาพหลฯ ย้ายท่านกลับไปรับราชการที่กระทรวงมหาดไทยอีกครั้งเพื่อช่วยงานรัฐบาลในการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในสยามซึ่งทางรัฐบาลกำลังพิจารณา (ร่าง) พ.ร.บ. เทศบาลอยู่ ดังนั้นคณะรัฐมนตรีมีมติในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2476 ให้ย้ายท่านไปรับราชการเป็น “ที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทย” (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2476ฉ)

ทั้งนี้ควรบันทึกว่า ตำแหน่ง “ที่ปรึกษา” กระทรวงมหาดไทยของหม่อมเจ้าสกลวรรณการเป็นตำแหน่งที่จัดอยู่ใน “ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ” ซึ่งเป็นตำแหน่งของผู้ที่รัฐบาลจ้างไว้รับราชการในงานที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถเฉพาะตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการ

พลเรือน พ.ศ. 2476 (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476, 2477, น. 60 – 61) ดังนั้นตำแหน่งที่ปรึกษาในระยะแรกของระบอบประชาธิปไตย นอกเหนือจากรัฐบาลแต่งตั้งชาวต่างประเทศแล้ว ยังมีการตั้งเจ้านายที่มีความรู้ความสามารถมาช่วยงานรัฐบาลระบอบใหม่ด้วยเช่น หม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ ซึ่งทรงนิยมในระบอบประชาธิปไตย และมีความเชี่ยวชาญงานด้านราชการพลเรือนและการต่างประเทศ เป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีและที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ และหม่อมเจ้าสกลวรรณการทรงมีประสบการณ์เป็นอธิบดีกรมสาธารณสุข คู่กันเคยกับงานสุขาภิบาลและเคยเป็นประธานกรรมการร่าง (ร่าง) พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2473 ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทย เพื่อช่วยงานของรัฐบาลประชาธิปไตย

## “การปกครอง”ท้องถิ่น ในระบอบประชาธิปไตย

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แล้ว หม่อมเจ้าสกลวรรณการทรงเป็นเจ้านายจำนวนไม่มากนักที่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาลในระบอบใหม่ให้ดำรงตำแหน่งราชการที่สำคัญ ด้วยรัฐบาลใหม่หวังให้ท่านเข้ามามีส่วนร่วมในการวางทิศทางการปกครองในระบอบใหม่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ทั้งนี้สภาพบรรยากาศทางการเมืองที่เปิดกว้างส่งผลให้พระองค์ทรงนำความตั้งใจและอุดมคติทางสังคมมาปรับใช้กับสภาพการณ์ของระบอบการปกครองใหม่ได้อย่างเต็มที่

สำหรับงานสำคัญชิ้นแรกของหม่อมเจ้าสกลวรรณการในฐานะที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทย คือ การพิจารณาเสนอร่าง พ.ร.บ. เทศบาล โดยท่านได้เสนอแนวความคิดผ่านบันทึกจำนวน 2 เรื่อง คือ บันทึกการปรับปรุงเทศบาลในสยาม กับหลักเทศบาลในนานาประเทศ รัฐบาลได้มีมติรับหลักการตามบันทึกและมอบหมายให้

พระองค์ทรงเป็นประธานกรรมการในการพิจารณา ร่าง พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาลใหม่ร่วมกับนายปรีดีและหม่อมเจ้าวรรณไวทยากร นอกจากนี้เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่าง พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาลและรับหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าวแล้วพระองค์ยังได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาลฉบับใหม่อีกด้วย (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2476ช, สลค.3.8.3/3)

เมื่อ พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ประกาศใช้แล้ว หม่อมเจ้าสกลวรรณการยังคงมีส่วนช่วยวางรากฐานการเทศบาลในประเทศสยามต่อไป โดยเฉพาะการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับเทศบาลซึ่งเป็นความรู้ใหม่ในสังคมไทย อีกทั้ง ท่านทรงเป็นผู้บรรยายคนแรกของมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง (ม.ธ.ก.) ในกระบวนการวิชาการปกครองท้องถิ่น ซึ่งในสมัยนั้นใช้ชื่อวิชาว่า การเทศบาล หรือ สากลเทศบาล อีกด้วย ต่อมาในปี พ.ศ. 2478 ได้มีการนำคำบรรยายวิชาสากลเทศบาลของท่านที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับเทศบาลในนานาประเทศพร้อมกับคำบรรยายของพระยาสุนทรพิพิธที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับเทศบาลในประเทศสยามมาตีพิมพ์โดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย และมีการตั้งชื่อหนังสือว่าสากลเทศบาล (2478) ซึ่งหนังสือเล่มนี้ถือเป็นตำราเรียนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเล่มแรกของไทย (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547, น. 10)

ไม่แต่เพียง การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับเทศบาลเท่านั้น หม่อมเจ้าสกลวรรณการยังทรงมีบทบาทในฐานะ “ผู้รอบรู้” เกี่ยวกับกระแสความคิดทางการเมืองกับระบอบการปกครองในทวีปยุโรปทรงเสริมความรู้ให้แก่สมาชิกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ตระหนักเท่าทันสถานการณ์โลกในขณะนั้น ด้วยปาฐกถาเรื่อง “ระเบียบการเมืองในยุโรปทุกวันนี้” ณ ที่ประชุมสภาสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ พ.ศ. 2476 โดยเนื้อหาของถ้อยแถลงนี้

แบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ 1. รัฐธรรมนูญใหม่ ๆ ภายหลังกบสงคราม 2. ฟิสิกส์สมัยในอิตาลีและเยอรมนี และ 3. โซเซียลลิสม์ (สกลวรรณการ วรวรรณ หม่อมเจ้า, 2477ข)

เมื่อรัฐบาลระบอบใหม่มีการสำรวจภาคกิจ (เศรษฐกิจ) ชนบทในปี พ.ศ. 2477 เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ รัฐบาลได้รับความช่วยเหลือจากนายเยมส์ เอ็ม. แอนดรูส์ผู้เชี่ยวชาญด้านมานุษยวิทยาจากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ในการนี้ รัฐบาลได้ตั้งหม่อมเจ้าสกลวรรณการเป็นประธานคณะกรรมการเพื่อประสานงานและร่วมสำรวจภาคกิจร่วมกับนายแอนดรูส์จากการสำรวจภาคตะวันออกเฉียงเหนือในต้นปี พ.ศ. 2477 ท่านทรงมีความเห็นว่า ราษฎรมีเงินน้อยลงกว่าการสำรวจของคาร์ล ซิมเมอร์แมน (2472) ราษฎรบางจังหวัดใช้เงินที่ออมไว้เกือบหมด บางท้องถิ่นต้องกู้ยืมเงินมาใช้ อันทำให้ราษฎรไม่มีกำลังซื้อและเสียภาษีได้น้อยลง (ประชาชาติ, 2477)

ด้วยเหตุความเชี่ยวชาญและทรงความรู้ในฐานะนักวิชาการของหม่อมเจ้าสกลวรรณการมีอย่างกว้างขวางทำให้ ทรงได้รับการแต่งตั้งเป็นราชบัณฑิต สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ในสาขาปรัชญาในปี พ.ศ. 2477 (ประชาชาติ, 5 มิถุนายน 2477) และทรงได้รับการแต่งตั้งเป็นศาสตราจารย์วิสามัญประจำ ม.ธ.ก. ตั้งแต่ช่วงเริ่มแรก (ชุมนุมบัณฑิตรุ่นแรก พ.ศ. 2495, 2497) นอกเหนือการทำงานประจำในตำแหน่งที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทยแล้ว ท่านยังได้รับมอบหมายให้ทำงานราชการพิเศษหลายประการ เช่น ทรงเป็นกรรมการต่างๆ ของทางราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นกรรมการพิจารณาพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร อันทำให้ท่านมีโอกาสดำเนินงานร่วมกับกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้มาจากอีสานของนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์แนบแน่นกันจนนำไปสู่ความร่วมมือจัดตั้งพรรคสหชีพ ซึ่งมีนโยบายแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ดังจะกล่าวต่อไปข้างหน้า

## แนวคิดการเทศบาลใหม่ของหม่อมเจ้าสกลวรรณการ

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงรูปแบบปกครองของรัฐประชาชาติ (Nation State) ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ที่มุ่งสร้างรัฐให้มีลักษณะที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นและให้สิทธิแก่พลเมืองแต่ละท้องถิ่นในการปกครองตนเอง โดยกระบวนการเปลี่ยนแปลงนี้ รัฐบาลเริ่มการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยการประกาศใช้ พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ซึ่งแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วนได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง (Centralization) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค (Deconcentration) และ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (Decentralization) โดยในส่วนของการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐบาลมีความประสงค์ชัดเจนที่จะจัดให้มีการปกครองแบบเทศบาลเพื่อให้พลเมืองได้ปกครองตนเองและส่งเสริมการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่เริ่มต้นขึ้นใหม่ (ทิพวรรณ เจียมธีรสกุล, 2544, น. 239)

นอกเหนือจากการประกาศใช้กฎหมายแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินเป็น 3 ส่วนแล้ว รัฐบาลหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 สถาปนาหน่วยการปกครองตนเองในรูปแบบเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อประกาศใช้ พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งหม่อมเจ้าสกลวรรณการได้มีบทบาทสำคัญในการร่างกฎหมายฉบับนี้ร่วมกับรัฐบาลอีกเช่นกัน

สำหรับความพยายามในการพิจารณาเรื่องเทศบาลในระบอบใหม่ เริ่มปรากฏภายหลังจากปฏิวัติเพียง 4 เดือนเมื่อรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา มีหนังสือราชการให้กรมสาธารณสุขส่ง (ร่าง) พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2473 ในสมัยระบอบเก่ามาเพื่อพิจารณา

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเรื่องเทศบาลตามนโยบายของรัฐบาลขณะนั้นดำเนินไปอย่างล่าช้า เมื่อพระยามโนปกรณัมหม่อมอำนาจจากการรัฐประหาร (20 มิถุนายน พ.ศ. 2476) พระยาพหลพลพยุหเสนา ผู้นำคณะราษฎร ได้ก้าวขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่แทน รัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา ได้มีการปรับปรุงคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายเทศบาลใหม่ (รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 8/2476) ต่อมา คณะรัฐมนตรีมีมติในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2476 แต่งตั้งให้หม่อมเจ้าสกลวรรณการ ซึ่งเคยมีบทบาทในการร่าง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2473 รับราชการเป็นที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทยเพื่อช่วยรัฐบาลพิจารณากฎหมายเทศบาลฉบับใหม่ (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2476ฉ)

เมื่อรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา สามารถคุมสภาพการเมืองได้แล้ว จึงตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายเทศบาลชุดใหม่อันมีหม่อมเจ้าสกลวรรณการเป็นกรรมการฯ ต่อมาคณะกรรมการชุดนี้ได้ตั้งคณะอนุกรรมการอีก 4 ชุด (ประชาชาติ, 2476) ทั้งนี้ บุคคลที่มีบทบาทที่สุดในการผลักดันร่าง พ.ร.บ.เทศบาลฉบับใหม่คือท่านทรงเป็นอนุกรรมการถึง 3 ชุด คือ คณะอนุกรรมการพิจารณาลักษณะของเทศบาล คณะอนุกรรมการพิจารณาการเงินเทศบาล และ คณะอนุกรรมการประสานงานระหว่างอนุกรรมการต่างๆ ต่อมา ท่านทรงเสนอบันทึกสำคัญเกี่ยวกับการเทศบาล 2 ฉบับคือ “บันทึกการปรุงแต่งเทศบาลในสยาม” และ “หลักเทศบาลในนานาประเทศ” ในการพิจารณาของอนุกรรมการพิจารณาลักษณะของเทศบาล

ใน “บันทึกการปรุงแต่งเทศบาลในสยาม” (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2476ง) เป็นบันทึกที่สะท้อนความคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นของหม่อมเจ้าสกลวรรณการในระบบใหม่อย่างชัดเจน โดยท่านได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับ (ร่าง) พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2473 ฉบับเดิม (ที่ท่านได้ทรงมีบทบาทร่าง

กฎหมายฉบับนี้เมื่อครั้งระบอบเก่า) ว่า ร่างกฎหมายเทศบาลฉบับเดิมถูกร่างในช่วงที่ไทยยังไม่มีรัฐธรรมนูญ เพื่อแก้ปัญหาขัดข้องในการปกครองชุมชนหรือเมืองต่างๆ โดยเฉพาะเรื่อง การสาธารณสุข ดังนั้น ร่างกฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติเน้นงาน “การบำรุง” การป้องกันโรค เรื่องน้ำ อาหาร ยา สุขาภิบาล และการป้องกันเหตุรำคาญเป็นสำคัญแต่จุดมุ่งหมายตามกฎหมายเทศบาลฉบับใหม่นี้มีความแตกต่างจากแนวคิดเทศบาลแบบเดิมโดยกฎหมายฉบับใหม่ การเทศบาลจะมีความหมายถึงลักษณะ “การปกครอง” ตนเองของท้องถิ่นด้วย

ขณะที่การปกครองท้องถิ่นตามขนบพหุวัฒนธรรมในสมัยระบอบเก่า นั้น หม่อมเจ้าสกลวรรณการมีความเห็นว่าเป็นตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 “วางระเบียบและทางปกครองไว้อย่างกว้างและหลวมเกินไป” รวมถึงมีลักษณะเน้นรวมอำนาจบริหารไว้กับกระทรวงส่วนกลางจนเกินสมควร ดังนั้นตามแนวความคิดใหม่ รัฐบาลจึงควรแบ่งอำนาจให้เจ้าพนักงานและองค์การประจำท้องถิ่นด้วย สำหรับกิจการสุขาภิบาลนั้น หม่อมเจ้าสกลวรรณการได้ทรงวิพากษ์วิจารณ์ว่า ที่ผ่านมาสุขาภิบาลไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่จากรัฐบาล ในสมัยระบอบการปกครองเก่าอย่างเต็มที่ โดยท่านเปรียบสุขาภิบาลว่าได้รับการเลี้ยงดูแบบ “ลูกเขลย” ส่งผลให้สุขาภิบาลไม่สามารถเติบโตได้อย่างปกติ เนื่องจาก ปัญหาการขาดงบประมาณของสุขาภิบาล นอกจากนี้สุขาภิบาลยังประสบปัญหาการใช้จ่ายเงินที่ส่วนมากเป็นเงินเดือนเจ้าหน้าที่หรือเป็นเงินพิเศษที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้จ่ายในการสาธารณสุขหรือส่วนตัว (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2476ง, สลค.3.8.3/3) ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้งานที่ผ่านมาของสุขาภิบาลหัวเมืองประสบความล้มเหลว

สำหรับเรื่องเทศบาลตามระบอบใหม่ในบันทึกนี้ หม่อมเจ้าสกลวรรณการทรงอธิบายว่า ตามแนวคิดเทศบาลแบบสากลเป็น “การปกครองที่โดยราษฎร

ผู้มีสิทธิ์ออกเสียงผู้แทนของตนขึ้นเป็นสภา ทำหน้าที่ทางปกครองร่วมกับเจ้าพนักงาน ภายในบังคับและจำกัดแห่งธรรมนูญเทศบาล ซึ่งจะได้ออกเป็นพระราชบัญญัติ” ท่านทรงแบ่งประเภทเทศบาลตามหลักสากลออกเป็น “เทศบาลตำบล” (เทียบได้กับ Commune) มีขนาดเล็กสุดและ “เทศบาลจังหวัด” (เทียบได้กับ Département) มีอำนาจควบคุมเทศบาลตำบลและการมี “สหการ” เทศบาลเพื่อให้บริหารงานบางอย่างที่เทศบาลขนาดเล็กไม่สามารถทำได้โดยลำพัง เช่น ตั้งโรงเรียนมัธยมหรือโรงเรียนวิชาชีพ การระงับโรคระบาด การสร้างและดูแลทางหลวงของจังหวัด การจัดการชลประทาน จึงสมควรให้มีการร่วมมือระหว่างเทศบาลขึ้น เป็นต้น นอกเหนือจากเทศบาลตามแนวคิดสากลข้างต้นแล้ว ท่านยังทรงเสนอให้มีการตั้ง “เทศบาลเมือง” ในเขตที่ราษฎรออาศัยหนาแน่นหรือชุมชนที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดด้วย

สำหรับ ความเป็นอิสระของเทศบาลนั้น หม่อมเจ้าสกลวรรณกร ทรงเห็นว่า ระดับความมีอิสระของเทศบาลควรแบ่งเป็น 3 สมัย ได้แก่ (1) สมัยต้น เป็นสมัยที่รัฐบาลมอบอำนาจปกครองให้กับเจ้าพนักงานหรือกรรมการเมืองมาเป็นเจ้าหน้าที่บริหารเทศบาล (2) สมัยกลาง เริ่มมีสภาเทศบาลที่ประกอบด้วยผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรและจากการแต่งตั้งของรัฐบาล (3) สมัยท้าย สภาเทศบาลประกอบด้วยผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรทั้งหมด และสภาเทศบาลสามารถเลือกตั้งเทศมนตรีทั้งคณะโดยได้รับการอนุมัติจากรัฐบาล ประเด็นสุดท้ายในบันทึก ท่านกล่าวถึงการจัดการปกครองท้องถิ่นในร่าง พ.ร.บ. เทศบาลที่กำลังร่างอยู่นั้นจะมีลักษณะที่สอดคล้องกับการปกครองระบอบใหม่ตามหลักประชาธิปไตย

ทั้งนี้ภายหลังจากหม่อมเจ้าสกลวรรณกรเสนอบันทึก 2 เรื่องเข้าสู่การพิจารณาของอนุกรรมการพิจารณาลักษณะของเทศบาลและได้ส่งเรื่องไปยังพระยาอุดมพงศ์ เพ็ญสวัสดิ์ ประธานกรรมการร่างพระราชบัญญัติ

เทศบาล ต่อมา ประธานเห็นว่าปัญหาที่ท่านได้ทรงเสนอมา ควรได้รับความวินิจฉัยจากรัฐบาล ต่อมาการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2476 มีมติรับหลักการตามบันทึกว่าด้วยการปรุงแต่งเทศบาลในสยามของท่านและได้ตั้งกรรมการพิจารณาร่างธรรมนูญเทศบาลขึ้นอีกคณะหนึ่ง ประกอบด้วยหม่อมเจ้าสกลวรรณกร เป็นประธานกรรมการ หม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ และนายปรีดี (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2476ช, สลค.3.8.3/3) โดยกรรมการคณะนี้ได้พิจารณากฎหมายเทศบาลเพียง 3 เดือนจึงเสนอ “ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476” เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2476จ) และทางรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา ได้เสนอร่างกฎหมายนี้เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2476 (นับศักราชใหม่ คือ 2477)

ในการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล นายปรีดีชี้แจงหลักการของกฎหมายฉบับนี้ว่า “การเทศบาลนั้นเราจำเป็นที่จะต้องกระทำกิจการหลายอย่าง ไม่ใช่แต่การสุขาภิบาลอย่างในครั้งก่อน ซึ่งทำกันแต่อย่างเดียวเท่านั้น” รัฐบาลมีจุดมุ่งหมายเพียงการจัดตั้งเทศบาลขึ้นตลอดจนวางโครงสร้างและกลไกของเทศบาล ส่วนรายละเอียดอื่นๆ ที่จะทำให้เทศบาลมีความสมบูรณ์นั้นให้ออกเป็นกฎหมายภายหลังจากประกาศใช้ พ.ร.บ. ฉบับนี้ เช่น พ.ร.บ. ว่าด้วยภาษีอากร พ.ร.บ. ว่าด้วยการสาธารณสุข พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร เป็นต้น (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2476, น. 1800-1802) ซึ่งหลักการข้างต้นนี้สอดคล้องกับแนวคิดของหม่อมเจ้าสกลวรรณกร ในการร่างกฎหมายเทศบาลที่เป็นหลักทั่วไปครอบคลุมเทศบาลทุกประเภท

นอกจากนี้ ในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ของสภาผู้แทนราษฎร หม่อมเจ้าสกลวรรณกรยังทรงได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นหนึ่งในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าวอีกด้วย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2476, น. 1817) และท้ายสุดในวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2476 สภาผู้แทนราษฎรจึงมีมติให้ พ.ร.บ. จัตระเบียบ พ.ศ. 2476 เป็นกฎหมายได้และต่อมาได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2477 ในที่สุด

### พ.ร.บ. จัตระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 กับการกระจาย “การบำรุง” และ “การปกครอง” สู่อำเภอ

พ.ร.บ. จัตระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ถือเป็นกฎหมายฉบับแรกที่จัดวางระเบียบการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล โดยมีผู้ร่างกฎหมายท่านสำคัญ คือ หม่อมเจ้าสกลวรรณกร โดยกฎหมายเทศบาลฉบับนี้วางหลักการที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย ที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นและให้สิทธิแก่พลเมืองแต่ละท้องถิ่นในการปกครองตนเอง โดยคำนึงถึง หลักการบริหารราชการแผ่นดินที่เกิดขึ้นใหม่อันแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน โดย เทศบาลในฐานะส่วนราชการในระดับท้องถิ่นถูกออกแบบเพื่อให้พลเมืองได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย และมีบทบัญญัติที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับ “การบำรุง” และ

“การปกครอง” ให้เกิดขึ้นในระดับฐานราก ทั้งนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวแบ่งออกเป็น 6 หมวด จำนวน 65 มาตรา (พระราชบัญญัติจัดระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476, 2477 ; ธรรมนูญใจจริง, 2561, น. 64-89)

หากพิจารณา (ร่าง) พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2473 กับ พ.ร.บ. จัตระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 แล้ว แม้ว่าจะมีผู้ร่างกฎหมายที่โดดเด่นคนเดียวกันคือ หม่อมเจ้าสกลวรรณกร แต่กลับพบประเด็นหลายประการที่แตกต่างอย่างชัดเจน อันอาจเป็นผลมาจากบริบทการเมืองการปกครองของไทยที่เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 สำหรับ (ร่าง) พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2473 เป็นร่างกฎหมายที่มีบทบัญญัติที่เน้น “การบำรุง” ท้องถิ่นอย่างกว้างขวางหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการเทศบาลที่อาจไม่ผิดนัก เนื่องจากมีบทบัญญัติถึง 246 มาตรา โดยมีบทบัญญัติที่เป็นหลักการเกี่ยวกับเทศบาลและคำอธิบายกำหนดวิธีดำเนินการของเทศบาลภารกิจหน้าที่ต่างๆ อย่างละเอียดนับตั้งแต่การจัดตั้งเทศบาล การคลัง การจัดเก็บเงินรายได้ การจัดการสาธารณสุข รวมถึงการโยธาของเทศบาล เป็นต้น บทบัญญัติจำนวนมากที่ถูกร่างขึ้นสะท้อนแนวคิดของรัฐบาลในขณะนั้นที่พยายามควบคุมเทศบาล (หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2472ข, ร.7ม.7.5/2) ซึ่งแตกต่างจาก พ.ร.บ. จัตระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ที่เกิดขึ้นสมัยประชาธิปไตย

## ตารางเปรียบเทียบแนวความคิดในการจัดตั้งเทศบาลของ

(ร่าง) พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2473 กับ พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476

ประเด็น	(ร่าง) พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2473	พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476
1. วัตถุประสงค์การจัดตั้ง	มุ่งเน้นแบ่งเบาภารกิจของกระทรวงมหาดไทยในการบำรุงท้องถิ่น ด้วยการยกสภาภิบาลให้เป็นเทศบาล	มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการปกครองเพื่อเข้าใจระบอบประชาธิปไตยและการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลในการบำรุงท้องถิ่นให้กับเทศบาล
2. การจัดตั้ง	วางหลักการทั่วไปและเงื่อนไขการก่อตั้งเทศบาลด้วยการยกฐานะสภาภิบาล (มาตรา 2) เป็นเทศบาล โดยการก่อตั้งต้องมีผู้ริเริ่ม คือ 1. เจ้าหน้าที่บังคับบัญชาการปกครอง หรือ 2. ราษฎรในท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยกว่า 15 คน เสนอต่อเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ก่อน หากเห็นชอบจะมีการตั้งกรรมการประเดิมการจัดตั้ง (มาตรา 6)	วางหลักการทั่วไป และเงื่อนไขการก่อตั้งเทศบาลก่อน เมื่อชุมชนในพื้นที่ใดเข้าเงื่อนไขตามกฎหมายแล้ว ให้รัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบในการก่อตั้ง โดยกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลให้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อเริ่มต้นกระบวนการ (มาตรา 4, 42, 48, 60, 65)
3. ชั้นของเทศบาล	มีการแบ่งประเภทของเทศบาลออกเป็น 3 ชั้น ดังนี้ 1. <b>เทศบาลชั้นตรี</b> มีประชากรน้อยกว่า 2,000 คนและมีรายได้น้อย โดยการตั้งเทศบาล 2. <b>เทศบาลชั้นโท</b> มีประชากร 2,000 – 8,000 คนและมีรายได้ปานกลาง 3. <b>เทศบาลชั้นเอก</b> มีประชากรไม่ต่ำกว่า 8,000 คนและมีรายได้มาก (มาตรา 4)	มีการแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้ 1. <b>เทศบาลตำบล</b> ยกฐานะหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคคือ ตำบล โดยให้หนึ่งตำบลหรือหลายตำบลรวมกันเป็นเทศบาลตำบล โดยประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 4) 2. <b>เทศบาลเมือง</b> ตั้งในเขตชุมชนอันเป็นที่ตั้งศาลาว่าการจังหวัด หรือท้องถิ่นที่มีประชากรตั้งแต่ 3,000 คนขึ้นไป และประชากรอาศัยหนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 1,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร โดยประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 42) 3. <b>เทศบาลนคร</b> ดำเนินการจัดตั้งในท้องถิ่นที่มีประชากรมากกว่า 30,000 คน และประชากรอาศัยหนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 1,000 คนต่อตารางกิโลเมตร โดยประกาศเป็นพระราชบัญญัติ (มาตรา 48)

ประเด็น	(ร่าง) พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2473	พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476
4. กระบวนการจัดตั้งทางกฎหมาย	เมื่อเสนาบดีเห็นชอบในการจัดตั้งให้สุขาภิบาลใดเป็นเทศบาลให้ทูลเกล้าฯ ขอพระบรมราชานุญาต โปรดเกล้าฯ จัดตั้งขึ้น (มาตรา 6 )	เมื่อชุมชนในพื้นที่ใดเข้าเงื่อนไข ให้รัฐบาลประกาศการจัดตั้งตามลำดับชั้นทางกฎหมายดังนี้ - เทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง ให้ประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 4, 42) - เทศบาลนคร ให้ประกาศเป็นพระราชบัญญัติ (มาตรา 48)
5. การจัดรูปองค์กรเทศบาล	มีสภาเทศบาล ที่มีอำนาจบริหารและนิติบัญญัติรวมอยู่ในองค์กรเดียว	จัดรูปองค์กรออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้ 1. สภาเทศบาลใช้อำนาจนิติบัญญัติ และ 2. มন্ত্রীใช้อำนาจบริหาร ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power)
6. ที่มาและวาระของสภาเทศบาล / คณะมนตรี	ด้วยเหตุที่สภาเทศบาล ที่มีอำนาจบริหารและนิติบัญญัติรวมอยู่ในองค์กรเดียว ทั้งนี้ ที่มาของนายกและมนตรีมาจากการแต่งตั้ง/เลือกตั้ง - กรณีนายก ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง (มาตรา 28(5)) ไม่มีการระบุวาระการดำรงตำแหน่งของนายก - มন্ত্রী ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง มีวาระ 3 ปี (มาตรา 15) หากมีตำแหน่งมนตรีว่างลงให้ สมุหเทศาภิบาลเป็นผู้แต่งตั้งทดแทน (มาตรา 12) - กรณีให้มาจากเลือกตั้ง เมื่อทรงมีพระราชดำริให้มีการเลือกตั้งตามที่ทรงเห็นสมควร (มาตรา 18) นายก ไม่มีวาระ ส่วนเทศมนตรี วาระ 3 ปี	มีการแบ่งองค์กรเทศบาลเป็น 2 ส่วน คือ 1. สภาเทศบาล และ 2. มন্ত্রী 1. สภาเทศบาล (ฝ่ายนิติบัญญัติ) สมาชิกสภาเทศบาลตำบล เมืองและนครมาจากการเลือกตั้งของประชาชน (มาตรา 6, 44, 50) ให้สภาเทศบาลทุกชั้น มีที่มาของสมาชิก 2 ประเภท - <b>ประเภทที่ 1</b> มาจากการเลือกตั้งของประชาชน - <b>ประเภทที่ 2</b> มาจากการแต่งตั้งโดยกระทรวงมหาดไทย เมื่อใดที่ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้น จบการศึกษาในระดับประถมศึกษาเกินกว่า กึ่งหนึ่งแล้ว ให้สภาเทศบาลนั้น มีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด (มาตรา 60) ทั้งนี้ สภาเทศบาลมีวาระ 4 ปี 2. มন্ত্রী (ฝ่ายบริหาร) มีที่มาจากข้าหลวงประจำจังหวัด (ราชการส่วนภูมิภาค) แต่งตั้งคณะมนตรีตำบล เมืองและนคร โดยมีประธานสภาเทศบาลลงนามสนองคำสั่งแต่งตั้งนั้น (มาตรา 22, 45, 51) ทั้งนี้ วาระของมนตรี มีวาระ 4 ปี หรือพ้นจากตำแหน่งเมื่อสภาเทศบาลลงมติไม่ไว้วางใจ

ประเด็น	(ร่าง) พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2473	พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476
7. ที่มาของสิทธิทางการเมือง	<p>เกณฑ์กำหนดสิทธิทางการเมืองจากกรจ่ายจังกอบให้เทศบาล</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดให้บุคคลที่มีสิทธิดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ด้วยการแต่งตั้งนั้นต้องเป็นผู้ที่เสียจังกอบให้กับเทศบาล โดยจำนวนเทศมนตรีที่เสียจังกอบต้องมีอย่างน้อยจำนวนกึ่งหนึ่งในสภาเทศบาล (มาตรา 8)</li> <li>- หากทรงมีพระราชดำริให้มีการเลือกตั้งแล้วผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้รับสมัครเลือกตั้งทุกคนจะต้องเป็นบุคคลที่ต้องเสียจังกอบให้กับเทศบาลเช่นกัน (มาตรา 19 และ 20)</li> </ul>	<p>ใช้หลักสัญชาติเป็นเกณฑ์พื้นฐานในการมีสิทธิทางการเมือง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดให้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้รับสมัครเลือกตั้งทุกคนจะต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทย</li> </ul>
8. ความสัมพันธ์ระหว่างสภาและมนตรี	<p>มีองค์กรเดียว ชื่อ สภาเทศบาล ทำหน้าที่นิติบัญญัติและบริหาร (มาตรา 8, 33-38, 46-48) ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจและตรวจสอบการบริหาร</p>	<p>กำหนดให้สภาเทศบาลตำบล เมืองและนคร มีความเข้มแข็ง มีหน้าที่ ควบคุมฝ่ายบริหาร ด้วยการตั้งกระทู้ถาม และการลงมติไม่ไว้วางใจ (มาตรา 19, 20, 44, 50)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. มีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 2 ส่วน คือ <ol style="list-style-type: none"> <li>1. สภาทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และ</li> <li>2. มন্ত্রী ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร โดย ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจตรวจสอบฝ่ายบริหาร และฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจยุบสภา เป็นลักษณะ สภามีความเข้มแข็ง (Strong Parliamentary System)</li> </ol> </li> </ol>
9. ภารกิจเทศบาล	<p>ภารกิจของเทศบาล มีจำนวน 36 ประเภท โดยให้เทศบาลเลือกทำได้ (มาตรา 29)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. การจัดตั้งโรงพยาบาล</li> <li>2. การสงเคราะห์มารดาและทารก</li> <li>3. รวบรวมสถิติพยากรณ์</li> <li>4. การควบคุมการประกอบโรคศิลป์</li> <li>5. การป้องกันและระงับโรคระบาด</li> <li>6. การป้องกันเหตุรำคาญ</li> <li>7. การควบคุมสุขอนามัย</li> <li>8. การควบคุมการเผาศพ</li> <li>9. การจัดตั้งฌาปนสถาน สุสาน</li> <li>10. การควบคุมน้ำประปา</li> </ol>	<p>ภารกิจของเทศบาลแบ่งตามชั้นของเทศบาล โดยแบ่งภารกิจที่ต้องทำและภารกิจที่ควรทำเทศบาลตำบล มีภารกิจดังนี้ (มาตรา 27)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. จัดการสาธารณสุข</li> <li>2. จัดให้มีน้ำจืดให้บริโภค</li> <li>3. จัดให้มีและบำรุงถนน ทางระบายน้ำ</li> <li>4. อำนวยความสะดวกในการสื่อสาร</li> <li>5. ส่งเสริมการประกอบอาชีพ</li> <li>6. จัดการศึกษาชั้นประถม</li> <li>7. ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจระบอบรัฐธรรมนูญ</li> <li>8. จัดให้มีศาลาเทศบาล</li> </ol>

ประเด็น	(ร่าง) พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2473	พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476
	<ol style="list-style-type: none"> <li>11. การควบคุมอาหาร</li> <li>12. การควบคุมและจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์</li> <li>13. การควบคุมโรงแรม โรงมหรสพ</li> <li>14. การบำรุงทางระบายน้ำ</li> <li>15. สร้างและบำรุงประปาและที่กักเก็บน้ำ</li> <li>16. การจัดทำผังเมือง</li> <li>17. การซ่อมแซม บำรุงถนนและสะพาน</li> <li>18. การควบคุมและเป็นเจ้าของถนนและตรอกของเอกชน</li> <li>19. การทำถนนและทำทะเบียนบ้าน</li> <li>20. การปลูกและบำรุงต้นไม้ สวนสาธารณะ</li> <li>21. การฟื้นฟูและปรับปรุงพื้นที่</li> <li>22. การควบคุมอาคารและการก่อสร้าง</li> <li>23. การกำหนดพื้นที่ตามผังเมือง</li> <li>24. การบำรุงสาธารณูปโภค</li> <li>25. การกำจัดสิ่งกีดขวางถนน</li> <li>26. การควบคุมจรรยาจร</li> <li>27. การควบคุมวัตถุมีภัย</li> <li>28. การป้องกันเหตุเพลิงไหม้</li> <li>29. จัดให้มีตำรวจรักษาการณ์และควบคุมจรรยาจร</li> <li>30. สร้างและบำรุงโรงเรียน ห้องสมุด</li> <li>31. สร้างและบำรุงศาลาเทศบาล</li> <li>32. สงเคราะห์คนอนาถาและคนชรา</li> <li>33. การสนับสนุนงานรื่นเริง</li> <li>34. เป็นเจ้าของทรัพย์สินตามกฎหมาย</li> <li>35. ทำกิจการบางอย่างเพื่อความปลอดภัยของมหาชน</li> <li>36. หน้าที่อื่นๆ ตามกฎหมายบัญญัติ</li> </ol> <p>กำหนดให้เทศบาลเลือกทำขั้นต่ำ ดังนี้ เทศบาลชั้นตรี เลือกทำไม่น้อยกว่า 20 ประการ เทศบาลชั้นโท เลือกทำไม่น้อยกว่า 25 ประการ และเทศบาลชั้นเอก เลือกทำไม่น้อยกว่า 30 ประการ (มาตรา 5)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>9. หน้าที่อื่นๆ ตามกฎหมายบัญญัติ และภารกิจอื่นที่เทศบาลตำบลควรทำ (มาตรา 28)</li> <li>1. จัดให้มีและบำรุงตลาด โรงฆ่าสัตว์ ทำเทียบเรือ ฌาปนสถาน</li> <li>2. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนมัธยมขึ้น หรือโรงเรียนวิชาชีพ</li> <li>3. จัดให้มีและบำรุงประปาเพื่อจำหน่ายให้ประชาชน</li> <li>4. จัดให้มีและบำรุงสถานที่พิทักษ์รักษาคนเจ็บ</li> <li>5. จัดให้มีเครดิตสถาน</li> <li>6. จัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายแก่ประชาชนหรือให้แสงสว่างแก่ชุมชน</li> <li>7. จัดให้มีและบำรุงสถานที่การศึกษา</li> <li>8. จัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ</li> <li>9. จัดให้มีและบำรุงโรงมหรสพ</li> <li>10. กิจการอื่นๆ ที่ไม่ขัดกฎหมาย</li> </ol> <p><b>เทศบาลเมือง</b> มีภารกิจดังนี้ (มาตรา 46)</p> <p>นอกเหนือจาก ภารกิจของเทศบาลตำบล ให้มีภารกิจต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. จัดให้มีและบำรุงตลาด โรงฆ่าสัตว์ สุสาน ฌาปนสถาน</li> <li>2. จัดให้มีและบำรุงประปาเพื่อจำหน่ายให้ประชาชน</li> <li>3. จัดให้มีและบำรุงสถานที่พิทักษ์รักษาคนเจ็บ</li> <li>4. จัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายแก่ประชาชนหรือให้แสงสว่างแก่ชุมชน</li> <li>5. จัดให้มีและบำรุงกองดับเพลิง และควรทำตามมาตรา 28 ได้</li> </ol> <p><b>เทศบาลนคร</b> มีภารกิจดังนี้ (มาตรา 52 )</p> <p>นอกเหนือจากภารกิจของเทศบาลเมืองแล้ว ให้มีภารกิจดังต่อไปนี้ (มาตรา 52)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. จัดให้มีและบำรุงสุศาลาและโรงพยาบาล</li> <li>2. จัดให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและทารก</li> </ol>

ประเด็น	(ร่าง) พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2473	พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476
		3. จัดให้มีและบำรุงการสงเคราะห์คนอนาถา 4. จัดให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ 5. จัดให้มีและบำรุงสถานที่การกีฬา และควรทำตามมาตรา 28 ได้ ทั้งนี้ กฎหมายแบ่งภารกิจที่เทศบาลต้องทำและ ภารกิจที่ควรทำ
10. รายได้ของเทศบาล	กำหนดให้รายได้ของเทศบาลมาจาก 5 แหล่ง ได้แก่ 1. จังกอบ ให้เทศบาลจัดเก็บเพื่อวัตถุประสงค์ ต่าง ๆ และวางพิกัตอัตราอย่างสูงให้ (มาตรา 49) 2. ภาษี ให้เทศบาลเก็บภาษีล้อเลื่อน ม้า สุนัข (มาตรา 60-62) 3. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล สำหรับกิจการที่ เทศบาลดำเนินการแทนรัฐบาล (มาตรา 68) 4. การกู้เงิน ให้เทศบาลจำนองและโอนสิทธิ ในการเก็บจังกอบ ภาษีทั้งหมดหรือบางส่วน และอสังหาริมทรัพย์ของเทศบาลนั้นเป็นหลัก ประกันการชำระหนี้ เทศบาลยังสามารถกู้เงิน ด้วยการออกหุ้นกู้และออกสลากกู้ได้ ซึ่งการกู้ เงินทุกวิธีต้องได้รับการอนุมัติจากเสนาบดี กระทรวงมหาดไทย (มาตรา 71-77) และ 5. รายได้จากกิจการเทศบาล เช่น ค่า ใบอนุญาตต่าง ๆ ค่าน้ำประปา ค่าเช่าตลาด ค่าอาชญาบัตรฆ่าสัตว์ เป็นต้น	กำหนดให้ เทศบาลมีรายได้ ดังต่อไปนี้ 1. เงินอุดหนุน 2. เทศพาณิชย์ 3. รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล 4. ภาษีและจังกอบตามกฎหมายบัญญัติ 5. ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ 6. เงินที่มีผู้บริจาคให้ 7. การกู้เงิน และ 8. รายได้อื่นๆ ตามกฎหมาย (มาตรา 29)
11. สภาพบังคับ	กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจถึงตุลาการในบาง กรณี หากมีผู้ใดฝ่าฝืนไม่ชำระจังกอบหรือภาษี กฎหมายนี้บัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจบังคับ เช่น - นายก มีอำนาจในการออกหมายยึดทรัพย์สินผู้ เป็นลูกหนี้จังกอบและมีอำนาจขายทอดตลาด (มาตรา 54 (1)) - พนักงานผู้ยึดทรัพย์สินมีอำนาจจับประตูเข้าสู่ อาคารได้โดยชอบด้วยกฎหมาย(มาตรา 54 (3)) นายกมีอำนาจเรียกบุคคลที่ต้องเสียภาษีมา ไล่สวนได้ (มาตรา62 (2)) เป็นต้น	เทศบาลมีอำนาจออกเทศบัญญัติกำหนดโทษได้ แต่ต้องเป็นความผิดลหุโทษปรับไม่เกิน 50 บาท โดยใช้กระบวนการยุติธรรม (มาตรา 33)

ประเด็น	(ร่าง) พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2473	พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476
12. การเพิกถอนสภาพเทศบาล	สภาเทศบาลเป็นนิติบุคคลสืบฐานะกันชั่วนิรันดร์ (มาตรา 9)	ให้เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา 4) ให้ข้าหลวงประจำจังหวัด มีอำนาจยุบเลิกเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนครได้ หากเทศบาลไม่สามารถทำหน้าที่ได้ ด้วยพระราชกฤษฎีกาและพระราชบัญญัติ ถอนสภาพเทศบาล (มาตรา 41, 47, 53) โดยให้สิทธิสภาเทศบาลและมนตรีเข้าชี้แจงเหตุผลได้
13. การควบคุม	<p>เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยและเจ้าหน้าที่บัญชาการปกครองมีอำนาจในการควบคุมและแทรกแซงการบริหารงานของเทศบาล เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เสนาบดีมีอำนาจในการตั้งอุปนายกแทนนายกในกรณีที่นายกป่วยหรือลาพัก</li> <li>เสนาบดียังสามารถออกกฎระเบียบในการเลือกมนตรี ระเบียบการบรรจุ โยกย้าย และปลดเจ้าพนักงานของเทศบาล (มาตรา 24)</li> <li>- การควบคุมการทำสัญญาของเทศบาล (มาตรา 24)</li> <li>- การออกกฎสำหรับควบคุมทรัพย์สินและทุนเทศบาล (มาตรา 28)</li> <li>- การวางระเบียบเกี่ยวกับการเงินของเทศบาลและกำหนดอำนาจหน้าที่ของนายก (มาตรา 45)</li> <li>- การออกเทศบัญญัติแทนเทศบาลเป็นครั้งคราวตามเห็นควร (มาตรา 48)</li> <li>- การกำหนดเงื่อนไขในการจ่ายเงินอุดหนุนเทศบาล (มาตรา 70)</li> <li>- การออกกฎสำหรับการกู้เงินของเทศบาล (มาตรา 80) เป็นต้น</li> </ul>	<p>ข้าหลวงประจำจังหวัด มีอำนาจในการยุบสภาเทศบาลตำบล สภาเทศบาลเมืองได้และให้ประชาชนเลือกตั้งใหม่ โดยกำหนดให้เลือกตั้งใหม่ภายใน 90 วัน (มาตรา 18, 44)</p> <p>ข้าหลวงประจำจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมเทศบาลตำบลโดยมีนายอำเภอเป็นผู้ช่วย (มาตรา 40)</p> <p>ข้าหลวงประจำจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมเทศบาลเมือง (มาตรา 44)</p>
14. สหเทศบาล	ไม่มีการกำหนดไว้	สิทธิการจัดตั้งองค์การสหเทศบาล การรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในกิจที่พึงทำและการออกกู้เงินเมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐบาลได้ (มาตรา 58-59)

ประเด็น	(ร่าง) พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2473	พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476
15. สภาจังหวัด	ไม่มีการกำหนดไว้	ให้มีสภาจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ ปรึกษาหารือ ตรวจสอบและรายงาน งบประมาณจังหวัด แบ่งสรรเงินอุดหนุนให้กับ เทศบาลในจังหวัด เสนอแนะรัฐบาลในการจัด เก็บภาษี ตั้งกระทู้ถามกรมการจังหวัด ปรึกษา หารือตามที่รัฐบาลร้องขอ (มาตรา 54) โดย สภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง

### จากแนวคิดการจัด “การปกครอง” เทศบาลสู่การสถาปนากการเทศบาล ช่วงแรกเริ่ม

ภายหลังการประกาศใช้ พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อ 24 เมษายน 2477 แล้ว ในเดือนพฤษภาคม 2477 รัฐบาลเดินทางนำหลักการการจัดตั้งเทศบาลด้วยการเตรียมบุคลากรสำหรับสนับสนุนการดำเนินการของเทศบาล รัฐบาลมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยจัดให้มีการอบรมข้าราชการเพื่อเป็นที่ปรึกษาเทศบาลของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล (ต่อมาเรียกว่า ผู้ตรวจการเทศบาล) ตลอดจนเป็นเจ้าของหน้าที่ช่วยเหลือข้าหลวงประจำจังหวัดในการเทศบาล รวมถึงเป็นเลขานุการสภาจังหวัด เช่นเดียวกับเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กระทรวงมหาดไทย ขณะนั้น มี นายปรีดีเป็นรัฐมนตรี มอบหมายให้มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง (ม.ธ.ก.) ที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2477 รับหน้าที่ในการจัดการอบรมที่ปรึกษาเทศบาลให้กับรัฐบาล โดยการหมุนเวียนข้าราชการจากต่างจังหวัดผลัดกันเข้ามาอบรมที่ ม.ธ.ก. (หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2476, สร.0201.62/1)

เมื่อจัดตั้ง ม.ธ.ก. ขึ้นแล้ว ทางมหาวิทยาลัยแต่งตั้ง หม่อมเจ้าสกลวรรณกร ให้ทรงดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์วิสามัญประจำมหาวิทยาลัยในช่วงแรกเริ่ม

อีกทั้ง มหาวิทยาลัยทูลให้ท่านเป็นผู้สอนในระดับปริญญาตรีและปริญญาโท ในหลายวิชา เช่น กฎหมาย การคลัง อาชีววิทยาและทันตวิทยา เศรษฐศาสตร์ พิศดาร เป็นต้น การรับภารกิจในการสนับสนุนการสร้างพลเมืองและการปกครองท้องถิ่นให้กับระบอบใหม่ทำให้ท่านทรงนิพนธ์ตำราประกอบการสอน เช่น กฎหมายการคลัง (2477) สากลเทศบาล (2478) อีกด้วย

ด้วยเหตุที่ การสถาปนากการปกครองท้องถิ่นด้วยการเทศบาลให้กับระบอบใหม่มีความสำคัญจึงจำเป็นต้องมีการวางรากฐานด้วยการศึกษาเพื่อให้เทศบาลมีความมั่นคง นายปรีดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงมีแนวความคิดในการจัดอบรมที่ปรึกษาเทศบาลขึ้น อันแนวความคิดวางรากฐานด้วยการศึกษาเช่นนี้มีความสอดคล้องกับความคิดของหม่อมเจ้าสกลวรรณกร ที่ทรงเคยเสนอให้มีการจัดการอบรมข้าราชการเมื่อครั้งระบอบเก่า ย่อมมีส่วนทำให้ท่านทรงมีความกระตือรือร้นอย่างยิ่งในการร่วมมือกับนายปรีดีที่มุ่งหมายใช้ ม.ธ.ก. เป็นเบ้าหลอมหลอมบุคคลากรในการวางรากฐานการเทศบาลให้มั่นคง

การอบรมที่ปรึกษาเทศบาลในปี พ.ศ. 2477 มีความสำคัญยิ่งในการวางรากฐานการเทศบาลของระบอบใหม่ เนื่องจาก ม.ธ.ก. รับบทบาทเป็นแม่ข่ายสำคัญในการจัดการอบรมแก่ข้าราชการรวมทั้งการผลิตเอกสารคำบรรยายจำนวนมากอันมีขอบเขตเนื้อหาเกี่ยวข้องกับ

การเทศบาล เช่น หลวงเทศสภกรณ์, การพาณิชย์และการสหกรณ์ (2477) เล้ง ศรีสมวงศ์, ความรู้ทั่วไปในการพาณิชย์ คมนาคมและอุตสาหกรรม (2477) พระราชธรรมนิเทศ, การศึกษา ศาสนาและศิลปการ (2477) หลวงสุวรรณวาจกกสิกิจ และจรรยา สืบแสง, การเกษตร (2477) พระยาประทีปกิตศาสตร์และหลวงเดชาติวงศ์, การอุตสาหกรรม (2477) พระยาประทีปกิตศาสตร์, การโยธาเทศบาล (2477) หม่อมเจ้าคุณอากาศ วรบรรณ, การไฟฟ้าเทศบาล (2477) พระพิศาลสุขุมวิทย์, การขนส่งและการจรจร (2477) หลวงอุปการณัฐวิถิ, ถนนหนทาง (2477) หลวงบูรณกรรมโกวิท, ตลาด ที่อาบน้ำและส้วมสาธารณะ (2477) หลวงอาจักษ์คึกการ, การกำจัดอุจจาระและขยะมูลฝอย กับความสะอาดของบ้านเมือง (2477) พระยาประทีปกิตศาสตร์, การหาน้ำจัดการประปา การระบายน้ำและการชลประทาน (2477) (ณัฐพล ใจจริง, 2561, น. 49) เป็นต้น คำสอนการเทศบาลชุดดังกล่าวจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการเผยแพร่ความรู้ใหม่ให้กับข้าราชการอันเป็นรากฐานในการจัดตั้งเทศบาลต่อไป

สำหรับการดำเนินการจัดตั้งเทศบาลในระยะแรกนั้น รัฐบาลดำเนินการตั้งเทศบาลตามหลักการขึ้น จำนวน 45 แห่งในปี พ.ศ. 2478 โดยแบ่งเป็น เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 42 แห่ง และเทศบาลตำบล 2 แห่ง โดยหลังจากตั้งเทศบาลแล้วได้มีการดำเนินการสำรวจจำนวนราษฎร บ้านเรือน และการประกอบอาชีพของราษฎร นอกจากนี้รัฐบาลยังได้จัดสรรเงินอุดหนุนแก่เทศบาลต่างๆ เพื่อช่วยเหลือเทศบาลให้มีทุนดำเนินการ (هودจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2476-2482, สร.0201.62/1)

อย่างไรก็ตาม พบว่า ภายหลังจากที่จัดตั้งเทศบาลตาม พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาลนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 แล้ว การบริหารงานเทศบาลหลายแห่งในประเทศประสบปัญหาเทศมนตรีขาดความเข้มแข็งและ

ไร้เสถียรภาพจนไม่สามารถบริหารเทศบาลได้ราบรื่นเนื่องจากมนตรีมีความขัดแย้งกับสภาเทศบาล อันส่งผลให้กิจการเทศบาลหยุดชะงักอย่างมาก ประกอบกับเทศบาลหลายแห่งประสบปัญหาไม่มีงบประมาณเพียงพอต่อการบริหารส่งผลให้เทศบาลดำเนินงานไม่ต่อเนื่องและสุดท้ายนักการเมืองท้องถิ่นและประชาชนในเทศบาลขาดความรู้ความเข้าใจทางการเมืองท้องถิ่นส่งผลให้การดำเนินงานเทศบาลไม่มีประสิทธิภาพ รวมถึงประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการบริหารเทศบาลอย่างเพียงพอ ด้วยสาเหตุข้างต้นนี้จึงนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายเทศบาลในปี พ.ศ. 2481 และ พ.ศ. 2486 ตามลำดับ (อลงกรณ์ อรรคแสง, 2547, น. 133-155)

อย่างไรก็ตาม หม่อมเจ้าสกลวรรณกรยอมรับปัญหาและอุปสรรคของการเทศบาลที่เกิดขึ้น แต่ท่านยังทรงมีอุดมคติถึงความสำคัญของการเทศบาลในฐานะที่เป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยและเป็นหนทางในการสร้างความสุขสมบูรณ์ให้กับประชาชน ด้วยทรงเห็นว่า แม้การเทศบาลจะประสบปัญหาหลายประการแต่การเทศบาลยังคงมีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดการมีส่วนร่วมของคนท้องถิ่นในการปกครองที่จะให้ผลประโยชน์แก่ท้องถิ่นโดยตรงว่า “...การปกครองจากภายนอกอาจให้ผลดีบ้างก็จริงอยู่ แต่ผู้การปกครองตนเองไม่ได้ หลักนี้เป็นความจริงสำหรับการปกครองท้องถิ่นเช่นเดียวกับสำหรับการปกครองประเทศ ... การปกครองตนเองเป็นการปกครองของคนจำนวนมาก ซึ่งมีส่วนได้เสียมากในท้องถิ่น แต่การปกครองจากภายนอกเป็นการปกครองของคนจำนวนน้อย ซึ่งมีส่วนได้เสียน้อยในท้องถิ่น” (สกลวรรณกร วรบรรณ, 2496, น. 41-42)

อย่างไรก็ตาม หม่อมเจ้าสกลวรรณกรทรงรับราชการในตำแหน่งที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทยเรื่อยมาจนกระทั่งวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2484 ท่านทรงกราบถวายบังคมลาออกจากราชการโดยไม่ทราบเหตุผล

อาจวิเคราะห์ได้ว่า มีความเป็นไปได้ว่า ท่านอาจมีปัญหาในการทำงานร่วมกับรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยเฉพาะทัศนคติทางการเมืองที่ขัดแย้งกันอย่างเห็นได้ชัด อันเนื่องจากรัฐบาลจอมพล ป. มีลักษณะโน้มเอียงไปทางแนวคิดฟาสซิสต์และทหารนิยม ในขณะที่ท่านทรงมีทัศนคติต่อต้านฟาสซิสต์อย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้ท่านจึงทรงยุติบทบาทในทางราชการและทรงหายไปจากหน้าประวัติศาสตร์ไทยจวบกระทั่งสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง ท่านจึงกลับมามีบทบาทโดดเด่นบนหน้าประวัติศาสตร์การเมืองไทยอีกครั้งหนึ่งท่ามกลางสายธารของการเฟื่องฟูของกระแสแนวคิดสังคมนิยมภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

## เจ้าชายนักปฏิรูป กับการเมืองไทย หลังสงครามโลกครั้งที่ 2

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลงหม่อมเจ้าสกลวรรณการกลับมามีบทบาทโดดเด่นในหน้าประวัติศาสตร์อีกครั้ง ในวันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2489 ปีเดียวกันนั่นเอง ท่านกลับเข้ารับราชการในฐานะที่ปรึกษารัฐมนตรีมหาดไทย (พลเอก หลวงเขวงศักดิ์สงคราม) และที่ปรึกษาปลัดกระทรวงมหาดไทยในรัฐบาลหลวงประดิษฐมนูธรรม นอกจากนี้ ท่านทรงรับมอบหมายจากรัฐบาลให้เดินทางไปประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ( NARA, RG 59, The Sahacheep : A Chronology) และในปี พ.ศ. 2490 ทรงเป็นกรรมาธิการพิจารณาความตกลงระงับกรณีพิพาทระหว่างไทยกับฝรั่งเศสเพื่อคืนดินแดนอินโดจีนที่ไทยยึดครองในช่วงสงครามให้แก่ฝรั่งเศส (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2490) ต่อมาในปี พ.ศ. 2492 พระองค์ทรงเป็นตัวแทนของประเทศเข้าประชุมคณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งเอเชียแปซิฟิก (Economic Commission For Asia And The Far East) หรือ ECAFE (The Straits Times, 1949) เป็นต้น

บทบาทโดดเด่นที่สุดของหม่อมเจ้าสกลวรรณการในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 คือ การเคลื่อนไหวทางการเมืองอันเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ที่ได้ยกเลิกบทบัญญัติที่กำหนดให้พระบรมวงศานุวงศ์อยู่เหนือการเมืองในรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ดังนั้นด้วยสภาพการณ์การเมืองที่เปิดกว้างจึงเป็นโอกาสให้ทรงเข้ามาเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อผลักดันอุดมคติได้อย่างเต็มตัว ประกอบกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองขึ้นได้

หม่อมเจ้าสกลวรรณการได้ทรงร่วมมือกับนายปรีดีตลอดจนเหล่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากภาคอีสานและอดีตเสรีไทย จัดตั้งพรรคการเมืองแนวทางสังคมนิยมขึ้นภายใต้ชื่อ “พรรคสหชีพ” โดยแรกเริ่มก่อตั้งมีเตือน บุณนาค เป็นหัวหน้าพรรค (ภายหลังการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2489 แล้วทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ได้รับเลือกเป็นหัวหน้าพรรคแทน) โดยมีสวณ ตูลารักษ์ เป็นเลขาธิการพรรค (ต่อมาหลังการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรแล้ว ถวิล อุดล ดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรคแทน) ส่วนตัวท่านเอง ทรงเป็นที่ปรึกษาของพรรคสหชีพ นอกจากนี้พรรคยังมีสมาชิกคนสำคัญ เช่น เตียง ศิริจันทร์ ใต้ ปาณิกบุตรจำลอง ดาวเรือง จรูญ สืบแสง ชิต เวชประสิทธิ์ กระจ่าง ตูลารักษ์เทียรไท อภิชาติบุตรทอง กันทารมย์ ดุสิต บุญธรรมขุนระดับ คดีแผน อินทวงค์ และประสิทธิ์ ชูพินิจ เป็นต้น (NARA, RG 59, “The Brief Guid to Political Party in Siam”; สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, 2553, น. 273-274)

## หม่อมเจ้าสกลวรรณการ กับคดีการปฏิรูปการเมือง

เมื่อสภาพการเมืองไทยภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เปิดกว้าง ทั้งการให้เสรีภาพในการเคลื่อนไหวและอุดมการณ์ทางการเมือง ส่งผลให้หม่อมเจ้าสกลวรรณการ

ผู้ทรงมีความรอบรู้และทรงนิยมในแนวคิดสังคมนิยม ประชาธิปไตยมีส่วนสำคัญในการช่วยวางหลักการและนโยบายของพรรคสหชีพดังสะท้อนได้จาก “*ปาฐกถา เรื่องสหชีพในธรรมชาติในอดีตและปัจจุบัน*” ที่ทรงแสดง เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2489 และต่อมาได้ตีพิมพ์ เป็นหนังสือโดยใช้ชื่อที่เสมือนหนึ่งการประกาศก้องว่า เอกสารฉบับที่ 1 ของคณะพรรคสหชีพ (2489) ท่าน อธิบายคำว่า “*สหชีพ*” ความเป็นมา สหชีพมีความหมายตรงกับ “*ความรู้สึกร่วมหรือสัญชาตญาณว่าคนเรามีชีวิตเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน*” (สกลวรรณกร วรวรรณ, หม่อมเจ้า, 2489ก, น. 3) อีกทั้ง ทรงเห็นว่า “*สหชีพสำหรับสัตว์ เป็นเพียงสัญชาตญาณ แต่สหชีพสำหรับมนุษย์เป็นความ สำคัญกว่าความผาสุกของแต่ละคนต้องอาศัยความผาสุก ของคนทั้งปวงและยอมรับความเป็นธรรม ซึ่งทำให้มนุษย์ คำนี้ถึงความเสมอภาค และเป็นรากฐานของความ ยุติธรรมแห่งสังคม*” (สกลวรรณกร วรวรรณ, หม่อมเจ้า, 2489ก, น. 3-4)

งานชิ้นนี้ของหม่อมเจ้าสกลวรรณกรอาศัยแนวคิด สังคมนิยมในการวิเคราะห์และอธิบายวิวัฒนาการของ การช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักสหชีพในสังคม โดย พิจารณาตั้งแต่ยุคชนป่าเถื่อนจนจบปัจจุบัน ทรงเห็นว่า หลักสหกรณ์และหลักสหชีพ คือ สิ่งเดียวกันตามหลัก ที่ว่า “*แต่ละคนเพื่อคนทั้งปวง และคนทั้งปวงเพื่อแต่ละ คน*” (สกลวรรณกร วรวรรณ, หม่อมเจ้า, 2489ก, น. 20)

จากแนวคิดสหชีพของหม่อมเจ้าสกลวรรณกร ข้างต้น น่าจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของพรรค สหชีพ ดังสะท้อนจาก “*เค้านโยบายของคณะพรรค สหชีพ*” อันมีหลักการสำคัญคือ การสร้างประชาธิปไตย อันสมบูรณ์ (ต่อต้านเผด็จการฟาสซิสต์) และยึด ความคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยในการดำเนินการทาง เศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญกับสหกรณ์ (NARA, RG 59, “The Brief Guid to Political Party in Siam”)

นอกจากนี้เมื่อมีข้อสังเกตว่า ท่านอาจมีส่วนผลักดันแนวคิด เรื่องการปกครองท้องถิ่นให้เป็นส่วนหนึ่งในนโยบายของ พรรคสหชีพด้วย ดังเห็นได้จากนโยบายข้อหนึ่งของพรรค สหชีพว่า “*จะส่งเสริมและวางบทบัญญัติเพื่อราษฎรใน ท้องถิ่น ได้มีส่วนที่จะปกครองตนเองตามความเหมาะสม แก่ท้องถิ่นของตน*” (หยุด แสงอุทัย, 2517, น. 427-429)

ในปีเดียวกันนั้นหม่อมเจ้าสกลวรรณกรยังได้ทรง แสดงปาฐกถา ซึ่งเผยความคิดทางการเมืองของท่าน อย่างต่อเนื่อง ดังในเรื่อง วิกฤตในทฤษฎีแห่งรัฐ ที่ ม.ธ.ก. เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 โดยท่านวิพากษ์ วิเคราะห์ทฤษฎีรัฐเสรีนิยมในระดับสากลที่กำลังเดินมาสู่ วิกฤตการณ์ภายในตัวเองว่า ระเบียบของรัฐเสรีนิยม ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงสังคมให้เป็นธรรมได้ด้วย ความสงบ เนื่องมาจากรัฐเสรีนิยมเอื้อให้กับประชาชน บางชนชั้น (สกลวรรณกร วรวรรณ, หม่อมเจ้า, 2484ข, น. 6) กล่าวอีกอย่างหนึ่ง คือ ท่านทรงวิเคราะห์ ในทำนองว่า กฎหมายถูกเขียนขึ้นโดยชนชั้นใดย่อมเอื้อ ประโยชน์ให้กับชนชั้นนั้น นั่นเอง

หม่อมเจ้าสกลวรรณกรทรงเสนอการจัดความ สัมพันธ์ทางสังคมที่เป็นธรรมผ่านรัฐธรรมนูญควบคู่ไปกับ การพิจารณาเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลกใน ขณะนั้น ทรงเห็นว่า หากอำนาจของพลเมืองคนส่วนใหญ่ ได้ทำลายอำนาจทางเศรษฐกิจของคนส่วนน้อยซึ่งเป็นผู้ ปกครองแล้ว ผู้ปกครองย่อมมีทางเลือกเพียง 2 ทาง คือ ประการแรก การปรับตัวเข้ากับพลเมืองฝ่ายข้างมาก หรือ ประการที่สอง การระงับระบอบประชาธิปไตย เสียแล้วปกครองแบบฟาสซิสต์ นาซีดังที่เกิดขึ้นในอิตาลี และเยอรมนี (สกลวรรณกร วรวรรณ, หม่อมเจ้า, 2484ข, น. 19-20)

นอกจากนี้ ระหว่างที่มีการพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับ ใหม่ในปี พ.ศ. 2489 นั้น ความสนใจในการวางรากฐาน การจัดการความสัมพันธ์ทางสังคมที่เป็นธรรมของหม่อมเจ้า สกลวรรณกรทำให้ ท่านแสดงความเห็นเกี่ยวกับ

รัฐธรรมนูญในอุดมคติของท่านผ่านปาฐกถาเรื่อง “รัฐธรรมนูญสหชีพ” ที่ได้ทรงแสดง ณ สวนสราญรมย์ เมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2489 โดยแนวคิดทางรัฐธรรมนูญของพระองค์นั้นเป็นรัฐธรรมนูญที่ถือประโยชน์ของส่วนรวมเป็นใหญ่

สำหรับในประเด็นการปฏิรูปการเมืองนั้น หม่อมเจ้าสกลวรรณการ ทรงเห็นว่าปัญหาสำคัญของการร่างรัฐธรรมนูญ คือจำเป็นต้องมีการปฏิรูปความสัมพันธ์ทางอำนาจของสถาบันการเมืองระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการเสียใหม่ ซึ่งจากความคิดต่อต้านรัฐบาลฟาสซิสต์และประสบการณ์ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้รัฐธรรมนูญตามแนวคิดของท่านมีแนวความคิดค่อนข้างจำกัดอำนาจของรัฐบาล นอกเหนือจากรัฐบาลจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของสภาแล้ว พระองค์เสนอให้ตุลาการมีความเป็นอิสระ โดยมีหน้าที่คอยกำกับรัฐบาลเพื่อมิให้พลเมืองถูกรัฐบาลใช้อำนาจเผด็จการเอารัดเอาเปรียบ นอกจากนี้ ท่านเห็นว่า คำพิพากษาของศาลต้องผูกมัดรัฐบาล และเพื่อป้องกันมิให้ตุลาการใช้อำนาจตามอำเภอใจต้องมีการควบคุมขอบเขตอำนาจตุลาการและการแก้ไขคำพิพากษานั้นได้ ทรงเห็นว่า สถาบันการเมืองที่ทำหน้าที่นี้ คือ สภา (สกลวรรณการ วรวรรณ, หม่อมเจ้า, น. 2-17)

ส่วนการปฏิรูปสภานั้น หม่อมเจ้าสกลวรรณการ ทรงเห็นว่าสมาชิกสภาทั้งหมดต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือการมีสภาผู้แทนราษฎรเพียงเดียว (Unicameral) ด้วยทรงเห็นว่า ตามอุดมคติของสหชีพ ได้ยืนยันอำนาจของประชาชนเป็นสำคัญ ด้วยสมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ไม่จำเป็นต้องมีวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีทั้งหมดต้องเป็นสมาชิกสภา (สกลวรรณการ วรวรรณ, หม่อมเจ้า, 2489ข, น. 31)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า แนวความคิดในการปฏิรูปสถาบันการเมืองภายหลังสงครามของหม่อมเจ้าสกลวรรณการนั้น ทรงต้องการใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) ในการหยุดอำนาจของสถาบันการเมืองเอง เพื่อถ่วงดุลอำนาจทางการเมืองมิให้รัฐบาลและตุลาการมีอำนาจเกินเลยขอบเขต จนกระทั่งกระทบกับเสรีภาพและความเสมอภาคของพลเมือง โดยพระองค์ทรงเห็นว่า สถาบันการเมืองที่มีความชอบธรรมและอำนาจสูงสุดในการควบคุมสถาบันการเมืองอื่นๆ คือ สภา กล่าวอีกอย่างหนึ่ง คือ พระองค์ทรงยึดหลัก สภามีอำนาจสูงสุด (Parliamentary Supremacy) นั่นเอง

### ผู้มีอุดมคติกับการเสนอตนให้ราษฎรเลือก

หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 และการกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2489 แล้ว ด้วยหม่อมเจ้าสกลวรรณการมีพระอุปนิสัยที่ทรงเป็นนักต่อสู้ อันเห็นจากการที่ทรงโปรดปรานกีฬาชกมวย ท่านทรงกระโดดเข้าสู่วงการเมืองไทยภายหลังสงครามโลกอย่างเต็มตัว ด้วยหวังที่จะผลักดันสังคมไทยไปสู่อุดมคติผ่านสภาผู้แทนราษฎรอย่างที่ทรงมีพระประสงค์ด้วยทรงลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคสหชีพ ในเขต 2 จังหวัดพระนคร นอกจากนี้ ในวันที่ 12 เดือนสิงหาคมนั่นเอง

แม้ว่า ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พระองค์จะทรงพ่ายแพ้การเลือกตั้งครั้งนี้ให้กับผู้สมัครจากพรรคประชาธิปไตยก็ตาม แต่ทรงไม่ย่อท้อในการปฏิรูปสังคม ด้วยการสนับสนุนการอยู่ดีกินดีของคนชั้นล่าง ทรงมีบทบาทสำคัญในการร่วมจัดตั้งสมาคมกรรมกรต่างๆ ในช่วงหลังสงครามโลก จนมีการเชื่อมโยงเครือข่ายจัดตั้งเป็น “สมาคมสหชีพกรรมกรนครกรุงเทพฯ” ได้สำเร็จในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2489 นั่นเอง ทรงรับเป็น

ที่ปรึกษาของสมาคมฯ ต่อมาในเดือนเมษายน พ.ศ. 2490 มีการตั้ง “สมาคมสหอาชีพกรรมกรแห่งประเทศไทย” (Central Union of Labour, CUL) ซึ่งเป็นสหพันธ์กรรมกรแห่งแรกที่รวบรวมกรรมกรจากกิจการสาขาต่าง ๆ ทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดเข้าไว้ด้วยกันจนเป็นสหพันธ์กรรมกรระดับชาติ โดยมีกรรมกรเป็นสมาชิกถึง 75,000 คน (NARA, RG 59, “The Sahacheep : A Chronology”)

ต่อมาวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2490 สมาคมฯ ได้มีการเคลื่อนไหวครั้งสำคัญ ณ ท้องสนามหลวง คือสมาคมฯ เรียกชุมนุมกรรมกรแสดงพลังประมาณ 100,000 คน เพื่อฉลองวันเมย์เดย์ (May Day) หรือวันกรรมกรสากล มีการชุมนุมเฉลิมฉลองวันกรรมกรสากลที่จัดขึ้นอย่างเปิดเผยครั้งใหญ่ที่สุดของประเทศ (ดาร์ห์ เรื่องสุธรรม, 2544, น. 296-298; สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2523, น. 105-107) ท่านทรงเป็นแกนนำในการเคลื่อนไหว และเผยแพร่ความรู้ถึงวิกฤตของระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตย ด้วยทรงนำเสนอทางเลือกใหม่ผ่านแนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยที่ไม่แต่เพียงให้ความสำคัญกับปัญหากรรมกรและผู้ยากไร้เท่านั้น แต่ท่านยังทรงเข้ามีส่วนผลักดันการเปลี่ยนแปลงสังคมให้ดีขึ้นด้วยการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามพรรคสหชีพที่มีนโยบายไปในทางสังคมนิยมประชาธิปไตยอีกด้วย ผวนกับบทบาททางการเมืองที่เข้มข้นเช่นนี้ทำให้ท่านถูกเรียกขานว่า “เจ้าชายนักสังคมนิยม” (“the socialist prince”) (NARA, RG 59, “Chronology of Scheme -Siam”)

ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 บทบาทของหม่อมเจ้าสกลวรรณกร ทั้งในพรรคสหชีพและสมาคมสหอาชีพกรรมกรแห่งประเทศไทยต้องประสบปัญหาอันเป็นผลจากคณะรัฐประหาร 2490 และรัฐบาลอนุรักษ์นิยมของควง อภัยวงศ์ ได้กวาดล้างกลุ่มการเมืองของนายปรีดี ซึ่งมีฐานการเมืองอยู่ที่พรรคสหชีพและ

สมาคมแรงงาน ส่งผลให้พรรคสหชีพและสมาคมแรงงานค่อยๆ สลายตัวลง หม่อมเจ้าสกลวรรณกร ผู้ทรงมีอุดมคติในการปฏิรูปสังคมโดยยึดหลักประชาธิปไตยทางการเมืองควบคู่ประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมเฟเบียน จำต้องต้องค่อยๆ ยุติการเคลื่อนไหวทางการเมืองทั้งหมดไปโดยปริยายและทรงหันไปแสดงบทบาทเป็นนักวิชาการ ในฐานะอาจารย์ผู้สอนใน ม.ธ.ก. แทน

## เจ้าชายนักวิชาการ

ไม่แต่เพียงหม่อมเจ้าสกลวรรณกร ทรงมีความรอบรู้และมีความเชี่ยวชาญด้านวิชาปกครองและเศรษฐกิจ จึงได้รับการแต่งตั้งเป็นอาจารย์ ผู้สอนวิชาการคลัง (Public Finance) ให้แก่นิสิตคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2465 นอกจากนี้ท่านยังได้แสดงปาฐกถาให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องราวต่างๆ เช่น การสาธารณสุข งานปกครองที่ประชุมสมุหเทศาภิบาล สามัคยาจารย์สมาคม โรตารีคลับในสมัยระบอบเก่าเท่านั้นแต่เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แล้ว ท่านยังได้รับเชิญให้ปาฐกถา ในสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนทางวิทยุกระจายเสียงอีกด้วยต่อมา ด้วยความรู้ความสามารถรัฐบาลจึงได้มีมติแต่งตั้งหม่อมเจ้าสกลวรรณกร เป็นราชบัณฑิตสาขาปรัชญาอีกด้วย (ประชาชาติ, 2477)

นอกจากนี้ ท่านทรงได้รับการแต่งตั้งให้เป็นศาสตราจารย์วิสามัญประจำ ม.ธ.ก. ในช่วงเริ่มแรกและทรงได้รับเชิญให้สอนนักศึกษาในระดับชั้นปริญญาตรีและโทตั้งแต่แรกสถาปนามหาวิทยาลัยในหลายวิชา เช่น กฎหมายการคลัง อาชีววิทยาและชันชิววิทยา เศรษฐศาสตร์พิศดาร กฎหมายอุตสาหกรรมและกฎหมายกรรมกร วิทยาการคลัง กฎหมายปกครองพิศดาร เศรษฐกิจระหว่างประเทศ เป็นต้น นอกเหนือจาก

ภาระการสอนแล้ว พระองค์ยังมีการแต่งตำราประกอบ การสอน อาทิ กฎหมายการคลัง (2477) สากลเทศบาล (2478) วิทยาศาสตร์การคลัง (2491) และ เทศบาลและ สาธารณูปโภค (2496) เป็นต้น

ในช่วงทศวรรษ 2490 ในขณะที่หม่อมเจ้า สกลวรรณการ ทรงทำหน้าที่เป็นผู้บรรยายให้ ม.ธ.ก. ทรงเสนอแนวคิดที่สำคัญหลายประการที่สะท้อนถึง ความเป็นนักปฏิรูปผ่านการสอน เช่น ทรงเสนอให้ เทศบาลจัดตั้งองค์การที่ให้บริการสาธารณูปโภคด้วยการ ผสมผสาน “คติทางเศรษฐกิจแบบเก่า” ที่ยึดถือหลัก เสรีนิยม และ “คติใหม่” ที่เน้นการวางแผนเข้าหากัน (สกลวรรณการ วรวรรณ, หม่อมเจ้า, 2496, น. 63-65) พระองค์ทรงสนับสนุนให้รัฐบาลสร้างความเป็นธรรม ให้เกิดขึ้นในสังคมด้วยการลงทุนในการพัฒนาพลเมือง ผ่านการใช้จ่ายในการสาธารณสุขและการศึกษา อีกทั้ง ทรงเสนอให้รัฐบาลเน้นรายจ่ายสาธารณะเพื่อบริการ สังคม และให้รัฐบาลเพิ่มรายได้ด้วย “การเก็บภาษีจาก คนชั้นหนึ่งและใช้จ่ายกับคนอีกชั้นหนึ่ง” เช่น ภาษี มรดก มาเป็นเงินสำหรับจัดบริการสังคม (สกลวรรณการ วรวรรณ, หม่อมเจ้า, 2491, น. 4-7) ซึ่งความคิดปฏิรูป ของท่านมีความก้าวหน้าอย่างยิ่ง

เมื่อ ม.ธ.ก. เข้าสู่ช่วงเวลาผันผวนในช่วงทศวรรษ 2490 เนื่องจากความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างกลุ่ม จอมพล ป. และกลุ่มอนุรักษนิยมกับกลุ่มนายปรีดี ส่งผล ให้บรรดานักศึกษา ม.ธ.ก. เริ่มมีการรวมกลุ่มเคลื่อนไหว เพื่อต่อสู้กับแรงกดดันจากภายนอกและภายใน มหาวิทยาลัย นอกจากนี้นักศึกษาปีกซ้าย จัดกิจกรรม เคลื่อนไหวอย่างเข้มข้นนับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2490 (ณัฐพล ใจจริง, 2549-2550, น. 57-67) ต่อมา นักศึกษา ปีกซ้ายของ ม.ธ.ก. จัดปาฐกถาในฤดูร้อน และเชิญ ปัญญาชนผู้มีชื่อเสียงมาเป็นองค์ปาฐกหลายคน หนึ่งใน องค์ปาฐกเหล่านั้น คือ หม่อมเจ้าสกลวรรณการ เมื่อ วันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2494 ทรงแสดงปาฐกถาเรื่อง

“นักศึกษากับสังคม” ในช่วงเริ่มต้นปาฐกถา ทรงกล่าวว่า ทรงพอใจในข้อหวัข้อที่นักศึกษาตั้งมาเป็นอย่างยิ่ง ตลอดจนทรงได้กล่าวเผยความคิดทางการเมืองที่ทรง อำพรางมาตลอดพระชนม์ชีพต่อที่ประชุมที่มีนักศึกษา เข้าฟังเต็มห้องว่า “ข้าพเจ้าขอประกาศโดยเปิดเผยว่า ข้าพเจ้าเป็นโซเซียลลิสม์ ซึ่งถ้าพูดเป็นภาษาไทยในสมัยนี้ ก็เห็นจะเรียกว่า นักสังคมนิยม และข้าพเจ้าได้เป็นมา แล้วกว่า 40 ปี ตั้งแต่ได้สมัครเข้าเป็นภาคีสมาชิกของ สมาคมเฟเบียน” (สกลวรรณการ วรวรรณ, หม่อมเจ้า, 2494, น. 1) ทั้งนี้ การประกาศตัวของท่านว่า ท่านทรง เป็นนักสังคมนิยมอีกทั้งแนวทางในการสอนของท่าน ในช่วงเวลานั้นสร้างความชื่นชมให้กับกลุ่มนักศึกษา ที่มีหัวก้าวหน้าในครั้งนั้นเป็นอย่างมากจนพวกเขาเรียก ท่านว่า “เจ้าแดง”

กล่าวโดยสรุป ไม่แต่เพียงความประสงค์ของ หม่อมเจ้าสกลวรรณการที่ทรงต้องการสร้างความสุข สมบูรณ์ให้กับสังคมไทยผ่านการผลักดันให้เทศบาลเป็น รากฐานของการปกครองท้องถิ่นไทยเท่านั้น แต่ท่าน ยังทรงมีอุดมคติในการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม ไทยในระดับชาติอีกด้วย อันเห็นจากการที่ท่าน ทรงกระโจนเข้าสู่สนามการเมืองด้วยการลงสมัคร รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคสหชีพอันเป็น พรรคที่มีนโยบายสังคมนิยมประชาธิปไตยอย่างที่มี เจ้านายน้อยพระองค์หนึ่งที่น้อมตนให้ประชาชนตัดสินใจ เลือกตั้งท่าน แม้ท่านไม่ประสบความสำเร็จในการเป็น ผู้แทนราษฎรในครั้งนั้น แต่ท่านหาได้ละทิ้งความวิริยะไม่ ท่านยังคงปลุกเร้าให้กรรมกรตระหนักในสิทธิของ แรงงาน ควบคู่ไปกับการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับ การเทศบาลพร้อมความคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย แก่คนรุ่นถัดไปให้ตระหนักและเห็นความสำคัญของ เทศบาลและการจัดการปกครองในฐานะเป็นเครื่องมือ ของการสร้างสังคมที่สุขสมบูรณ์อีกด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดการรัฐประหาร 2490 อันรู้ดำนับบรรยากาศ ทางการเมืองของไทยที่เป็นเสรีให้สิ้นสุดลงแล้ว ท่านยุติ

ชีวิตทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยของท่านด้วย ทรงปลีกตัวไปใช้พระชนม์ชีพในช่วงท้ายของท่านในฐานะเกษตรกรทำการเพาะปลูกอยู่ที่จังหวัดชลบุรีอย่างเงียบๆ กระนั้นก็ดี ท่านหาได้ทรงทิ้งความเป็นนักวิชาการและความเป็นผู้รอบรู้ไม่ แต่ท่านยังคงทรงอุทิศตนเป็นผู้บรรยายให้กับนักศึกษาปริญญาตรีและโทให้กับ ม.ธ.ก. ในวิชาวิทยาศาสตร์การคลัง (2491) และเทศบาลและสาธารณูปโภค (2496) เพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการเทศบาลในฐานะเป็นเครื่องมือของการสร้างความสุขสมบูรณ์ให้กับเยาวชนคนรุ่นใหม่ที่จะเติบโตเป็นคนรุ่นถัดไปให้กับสังคมไทย

สุดท้าย หม่อมเจ้าสกลวรรณกรทรงใช้ชีวิตภายหลังการรัฐประหาร 2490 อย่างสมถะเรียบง่าย จวบกระทั่งทรงสิ้นชีพิตักษัย ในปี พ.ศ. 2496 ด้วยวัย 66 พระชนม์ษา ทั้งนี้ ในหนังสือที่ระลึกงานพระศพของท่านบันทึกถึงลักษณะพระอุปนิสัยอุทิศสหาและความมุ่งมั่นในการทำงานทางวิชาการของท่านไว้อย่างน่าประทับใจว่า *“เมื่อท่านสิ้นพระชนม์ไปแล้ว กระดาษสอบไล่ชั้นปริญญาโทของนักศึกษา ยังใส่ซองกองพะเนินอยู่บนโต๊ะเขียนหนังสือของท่าน ยังหาทันได้ตรวจเสร็จไม่”* (พรพิมลพรรณ รัชนี้, 2496, น. 17)

## สรุป

บทความชิ้นนี้ นอกจากจะมุ่งศึกษาบทบาทและความคิดของหม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ ในด้านอุดมคติทางสังคม การเมืองและการปกครองท้องถิ่นแล้ว ยังต้องการนำเสนอความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในแง่มุมมองใหม่เพื่อสร้างข้อถกเถียงในทางวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นให้มีความงอกงามและต่อยอดทางปัญญาจากนักวิชาการก่อนหน้าให้เพิ่มพูนออกไปอีกด้วย กล่าวคือ บทความชิ้นนี้เสนอว่า กำเนิดการปกครองท้องถิ่นไทยหาได้มีวิวัฒนาการคลี่คลายมาจากรัฐไทยแบบจารีตตามแนวทางการอธิบายแบบจารีตนิยมแต่อย่างใด เนื่องจาก รัฐสมัยใหม่ชนิดสมบูรณ์ญา-

สิทธิราชย์เข้าจัดตั้งสุขาภิบาล (state created) รวมทั้ง (ร่าง) พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2473 มุ่งภารกิจในการ *“บำรุง”* ด้วยจัดบริการสาธารณะ (public services) แก่ราษฎรเป็นสำคัญ หาได้มุ่งเป้าหมายในการส่งเสริมการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยข้อจำกัดของระบอบการปกครองขณะนั้น

ในขณะที่ การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลตาม พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ที่ถูกสร้างขึ้นภายใต้รัฐสมัยใหม่ชนิดรัฐประชาชาติไทยที่เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นั้น เทศบาลในระบอบใหม่ถูกจัดตั้งขึ้นด้วยความยินยอมของรัฐเช่นกัน โดยเทศบาลมีภารกิจในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน อีกทั้งเทศบาลมีอิสระในการบริหาร (autonomy) และการมีกระบวนการประชาธิปไตย (democracy) ที่เปิดกว้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งคณะผู้บริหารเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาลด้วย หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่ง คือ เทศบาลที่ถูกจัดตั้งขึ้นสามารถบรรลุภารกิจหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ทั้ง *“การบำรุง”* และ *“การปกครอง”* ได้ในท้ายที่สุด

จากข้อเสนอข้างต้น มีความสอดคล้องกับข้อวินิจฉัยของหม่อมเจ้าสกลวรรณกร เจ้านายผู้ทรงเป็นประธานการยกร่าง กฎหมายเทศบาล ทั้ง 2 ระบอบ ซึ่งท่านทรงวินิจฉัยเปรียบเทียบความแตกต่างของการปกครองท้องถิ่นทั้งสองระบอบว่า การจัดตั้งสุขาภิบาลและความพยายามจัดตั้งเทศบาลในระบอบเก่าที่ผ่านมา นั้นมุ่งเน้นหน้าที่ *“การบำรุง”* เป็นสำคัญ ส่วน เทศบาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น นอกจากเทศบาลมีหน้าที่ *“การบำรุง”* ท้องถิ่นแล้ว ยังมีความต้องการให้ประชาชนเข้ามาฝึกฝน *“การปกครอง”* ตนเองอีก ด้วยเหตุที่ *“เทศบาล คือ หลักสำคัญของประชาธิปไตย”* นั้นเอง (สกลวรรณกร วรวรรณ, หม่อมเจ้า, 2494, น. 24)

สุดท้ายแต่ไม่ท้ายที่สุด แม้นกาลเวลาที่ผ่านไปอาจจะ  
มีผลทำให้ความทรงจำที่มีต่อหม่อมเจ้าสกลวรรณการ  
วรวรรณ นั้นลดลง แต่คุณูปการกับความโดดเด่นทาง  
ความคิดและอุดมคติของท่านกลับยิ่งทำให้ท่านมีความ  
น่าสนใจมากยิ่งขึ้น ด้วยท่านทรงเป็นปัญญาชน  
นักปกครอง นักปฏิรูปคนสำคัญ และด้วยทรงเป็น  
ผู้มาจากฐานันดรสูง แต่ฐานันดรกลับมีอาจซีดกั้น  
ความเห็นอกเห็นใจของท่านต่อคนยากไร้อันเป็น  
คนส่วนใหญ่ของสังคมได้ ท่านทรงมีอุดมคติต้องการ  
สร้างความเป็นธรรมทางสังคม (social justice) ให้เกิดขึ้น  
อีกทั้งทรงเป็นเจ้านายที่มีบทบาทอย่างแข็งขันในการช่วย  
ประคับประคองระบอบประชาธิปไตยที่เพิ่งถือกำเนิดขึ้น

ใหม่ให้มีความมั่นคงผ่านการวางรากฐานด้วย  
การปกครองท้องถิ่น เนื่องด้วย ท่านทรงเล็งเห็นถึง  
ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะเป็น  
หนทางหนึ่งในการสร้างความสุขสมบูรณ์ให้กับสังคม  
ตามอุดมคติได้ กล่าวอีกอย่างหนึ่ง คือ บทบาทและวิริยะ  
ของหม่อมเจ้าสกลวรรณการ มีคุณูปการอย่างยิ่งต่อ  
การเทศบาลของไทย นอกจากนี้ การศึกษาบทบาทและ  
อุดมคติทางสังคมของเจ้านายพระองค์นี้อาจเป็น  
ประโยชน์ในการช่วยเติมเต็มอุดมคติอันยังประโยชน์แก่  
สังคมส่วนรวมให้กับผู้คนในสังคมไทยในปัจจุบันได้อีก  
ทางหนึ่งด้วย

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

#### เอกสารชั้นต้น

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. (2468, 11 มกราคม – 8 มีนาคม). *เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 7 กระทรวงมหาดไทย ร.7ม.3/4 เรื่อง ตั้ง ม.จ.สกลวรรณกร เป็นอธิบดีกรมสาธารณสุข และเรื่องการประกาศตั้งข้าราชการชั้นอธิบดี.*

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. (2471, 18 สิงหาคม). *เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 7 กระทรวงมหาดไทย ร.7ม.7.5/1 เรื่อง รายงานการประชุมเสนาบดีสภา.*

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. (2472ก, 30 มกราคม). *เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 7 กระทรวงมหาดไทย ร.7ม.7.5/2 เรื่อง สำเนาความเห็นของกรรมการพิจารณารายงานของนายอาร์.ดี.เครก เรื่องเทศบาลในกรุงเทพมหานคร.*

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. (2472ข, 19-28 พฤศจิกายน). *เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 7 กระทรวงมหาดไทย ร.7ม.16.4/142 เรื่อง การปกครองโดยลักษณะเทศบาล ซึ่งอธิบดีกรมสาธารณสุข ทรงแสดงในที่ประชุมเทศา พ.ศ. 2472.*

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. (2476 – 2482, 4 พฤษภาคม-19 มิถุนายน). *เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี สร.0201.62/1 โครงการและการ ปฏิบัติงานกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. 2476 – 2482).*

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2476, 8 สิงหาคม). *โครงการกองการโฆษณา ใน รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 13/2476.* กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2476, 29 สิงหาคม). *โครงการกองการโฆษณา ใน รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 19/2476.* กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2476, 15 พฤษภาคม). *ตั้งกรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล” ใน รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 26/2476.* กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2476, 10 ตุลาคม). *สลค.3.8.3/3 เรื่องบันทึกการปรุงแต่งเทศบาลในสยาม.*

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2476, 16 มีนาคม). *พระราชบัญญัติเทศบาล ใน รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 28/2476 (สมัยที่ 2).* กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2476, 15 สิงหาคม). *ย้ายหม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ ไปรับราชการกระทรวงมหาดไทย” ใน รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 15/2476.* กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (9 ตุลาคม 2476). *สลค.3.8.3/3 ลักษณะของเทศบาลในนานาประเทศ.*

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2476, 4 ธันวาคม). *สลค.3.8.3/3 หนังสือที่ น.6088/2476.*

## เอกสารชั้นรอง

การสำรวจโศกกิจในชนบท. (2477, 12 มิถุนายน). *ประชาชาติ*. น. 1.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2539). *ประวัติศาสตร์การปฏิวัติอุตสาหกรรมเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ณัฐพล ใจจริง. (2549-2550). มองคดีการลอบชื้อนักศึกษา กรณีกบฏสันติภาพ ผ่านเอกสารศาสตราจารย์วิจิตร ลูทิตานนท์. *จุลสารหอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 10.

\_\_\_\_\_. (2557). *รายงานวิจัย เรื่อง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับแนวพระราชดำริด้านการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

\_\_\_\_\_. (2561). *รายงานวิจัย เรื่อง หม่อมเจ้าสกลวรรณการ วรวรรณกับอุดมคติทางสังคมกับการปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ดำริห์ เรื่องสุธรรม. (2544). *ขบวนการแรงงานไทยในการต่อต้านญี่ปุ่นในสงครามโลกครั้งที่ 2*. กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ.

ดุลาการ วรวรรณ, หม่อมเจ้า. (2477). *การไฟฟ้าเทศบาล: คำบรรยายในการอบรมที่ปรึกษาเทศบาล, พ.ศ. 2477*. พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง.

เดชสหกรณ์, หลวง. (2477). *การพาณิชย์และการสหกรณ์: คำบรรยายในการอบรมที่ปรึกษาเทศบาล พ.ศ. 2477*. พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง.

แต่งตั้งราชบัณฑิต. (2477, 5 มิถุนายน). *ประชาชาติ*. น. 2.

ทิพวรรณ เข็มฉัตรสุกุล. (2544). *ปฐมทรรศน์ทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์*. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์..

ทวีศักดิ์ เผือกสม. (2550). *เชื้อโรค ร่างกาย และรัฐเวชกรรม: ประวัติศาสตร์การแพทย์สมัยใหม่ในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2542, มกราคม – เมษายน). ปรีดี พนมยงค์ กับการปกครองท้องถิ่นไทย. *วารสารธรรมศาสตร์*, 25(1), 35-44.

\_\_\_\_\_. (2547). *สถานภาพของความรู้ทางประวัติศาสตร์เรื่องรัฐและรัฐบาลไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

\_\_\_\_\_. (2553). *การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475*. กรุงเทพฯ: ฟาเดียวกัน.

ประทีตกลศาสตร์, พระยา. (2477ก). *การโยธาเทศบาล คำบรรยายในการอบรมที่ปรึกษาเทศบาล พ.ศ. 2477*. พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง.

\_\_\_\_\_. (2477ข). *การหาน้ำจืด การประปา การระบายน้ำและการชลประทาน: คำบรรยายในการอบรมที่ปรึกษาเทศบาล พ.ศ. 2477*. พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง.

ประทีตกลศาสตร์, พระยา และเดชาติวงศ์, หลวง. (2477). *การอุตสาหกรรม: คำบรรยายในการอบรมที่ปรึกษาเทศบาล พ.ศ. 2477*. พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง.

- ประดิษฐ์มนูธรรม, หลวง. (2475). *คำชี้แจงเค้าโครงการเศรษฐกิจและเค้าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรกับเค้าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบเศรษฐกิจ*. พระนคร: โรงพิมพ์ลหุโทษ.
- พรพิมลพรรณ รัชนี้, หม่อมเจ้าหญิง. (2499). *ประวัติหม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ. ใน ประวัติกับปาฐกถาของหม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ*. ธนบุรี: โรงพิมพ์พาณิชย์เจริญ.
- พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476. (2476, 24 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 51.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476. (2477, 24 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 51.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2476, 26 มีนาคม). *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 20/2476 สามัญ สมัยที่ 2*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- \_\_\_\_\_. (2478, 25 ตุลาคม). *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 21/2478 สามัญ สมัยที่ 2*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- \_\_\_\_\_. (2490, 12 สิงหาคม). *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 10/2490*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- รายงานการประชุมกรรมการพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ณ วังปารุสกวัน 12 มีนาคม พ.ศ. 2476. (2526). ใน *ปรีดี พนมยงค์, ปรีดี พนมยงค์กับสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เล็ง ศรีสมวงศ์. (2477). *ความรู้ทั่วไปในการพาณิชย์ คมนาคมและอุตสาหกรรม: คำบรรยายในการอบรมที่ปรึกษาเทศบาล พ.ศ. 2477*. พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง.
- สกลวรรณกร วรวรรณ, หม่อมเจ้า. (2477ก, 12 มิถุนายน). การสำรวจโรคกึ่งในชนบท. *ประชาชาติ*. น. 5.
- \_\_\_\_\_. (2477ข). ปาฐกถาเรื่อง ระเบียบการเมืองในยุโรปทุกวันนี้. ใน *เทศาภิบาล* เล่ม 33 ตอน 9 (พิเศษ). ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- \_\_\_\_\_. (2484ก, มกราคม). การบูรณะชนบท. ใน *เทศาภิบาล* เล่ม 41 ตอน 1. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- \_\_\_\_\_. (2484ข). *ปาฐกถาวิฤทธิในทฤษฎีแห่งรัฐ*. พระนคร: ม.ป.พ.
- \_\_\_\_\_. (2489ก). *เอกสารฉบับที่ 1 ของคณะพรรคสหชีพ ปาฐกถาเรื่องสหชีพในธรรมชาติในอดีตและในปัจจุบันโดยหม่อมเจ้าสกลวรรณกรฯที่ปรึกษาของคณะพรรคสหชีพแสดงที่สวนอัมพรเมื่อ 19 ก.พ. 2489*. พระนคร: โรงพิมพ์สมรรถภาพ.
- \_\_\_\_\_. (2489ข). *รัฐธรรมนูญสหชีพ*. พระนคร: โรงพิมพ์สหไทย.
- \_\_\_\_\_. (2491). *วิทยาศาสตร์การคลัง คำสอนชั้นปริญญาโท พ.ศ. 2491*. พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง.
- \_\_\_\_\_. (2494). ปาฐกถา เรื่อง นักศึกษากับสังคม. ใน *คณะกรรมการนักศึกษา มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง (รวบรวม), ปาฐกถา*. พระนคร: โรงพิมพ์รุ่งนคร.
- \_\_\_\_\_. (2496). *เทศบาลและสาธารณูปโภค*. พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์.

- สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. (2523). ประวัติการต่อสู้ของชนชั้นกรรมกรไทย. *วารสารพี'23*, 94-123.
- สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ. (2553). *แผนชิงชาติไทย ว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐ สมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามครั้งที่สอง (พ.ศ. 2491 - 2500)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ 6 ตุลารำลึก,
- สุวรรณวาจกกสิกิจ, หลวง และจรูญ สืบแสง. (2477). *การเกษตร: คำบรรยายในการอบรมที่ปรึกษาเทศบาล พ.ศ.2477*. พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง.
- สุวิสติ โภชน์พันธ์. (2543). *เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น*. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สาขาประวัติศาสตร์. กรุงเทพฯ.
- หยุด แสงอุทัย. (2517). คำนโยบายของคณะพรรคสหชีพ. ใน *พรรคการเมือง*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พิศเนศ.
- อลงกรณ์ อรรคแสง. (2547). *พัฒนาการการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ*. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สาขาการปกครอง. กรุงเทพฯ.
- อาจอัศศิการ, หลวง. (2477). *การกำจัดอุจจาระและขยะมูลฝอย กับความสะอาดของบ้านเมือง คำบรรยายในการอบรมที่ปรึกษาเทศบาล พ.ศ.2477*. พระนคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง.

## ภาษาอังกฤษ

### เอกสารชั้นต้น

- NARA, RG 59 General Record of Department of State Decimal file 1945-1949 Box 7250 , Chronology of scheme-Siam.
- NARA, RG 59 General Record of Department of State Decimal file 1945-1949 Box 7250, The Sahacheep : A Chronology, 13 March 1946.
- NARA, RG 59 General Record of Department of State Decimal file 1945-1949 Box 7250, Brief Guide to Political Party in Siam.

### เอกสารชั้นรอง

- Batson, Benjamin A. (1984). *The End of the Absolute Monarchy in Siam*. Singapore: Oxford University Press.
- Kasian Tejapira. (2001). *Commodifying Marxism : the Formation of Modern Thai Radical Culture, 1927-1958*. Kyoto, Japan: Kyoto University Press.
- Kullada Kesboonchoo Mead. (2004). *The Rise and Decline of Thai Absolutism*. New York: Routledge Curzon.
- Landon, Kenneth Perry. (1968). *Siam in Transition : A Brief Survey of Culture Trends in The Five Years since the Revolution of 1932*. New York: Greenwood Press.
- Royal Delegate. (1949, October 14). *The Straits Times*. p. 2.

- Sivaram, M. (1936). *The New Siam in The Making : A Survey of The Political Transition in Siam 1932 – 1936*. Bangkok: Stationers Printing Press.
- Stowe, Judith. (1991). *Siam Becomes Thailand: A Story of Intrigue*. United Kingdom: C. Hurst & Co.