

ดุสิตธานี :
การทดลองจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อ พ.ศ. 2461

รองศาสตราจารย์นริติ เศรษฐบุตร์ *

การทดลองเรื่องการปกครอง “ดุสิตธานี” เมื่อ พ.ศ. 2461 ได้มีการกล่าวกันมาก่อนหน้านี้แล้ว เพราะถ้านับอายุกันก็ถือว่า จวนครบ 90 ปีแล้ว ทั้งนี้ได้มีผู้มองว่า เป็นการฝึกประชาธิปไตยบ้างหรือ เป็นการสร้างเมืองตุ๊กตา เป็นการย่อบ้านเมืองขึ้นมาสมมุติลักษณะเมืองในฝันบ้าง

แต่ถ้าหากอ่านวิเคราะห์ดูจาก “ธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล (ดุสิตธานี) พระพุทธศักราช 2461” ที่ประกาศใช้ในวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2461 และคำบอกเล่าในการดำเนินการหรือกิจการของเมืองสมมุติดุสิตธานีแล้ว จะเห็นได้ว่าการทำ “ดุสิตธานี” นั้นน่าจะเป็นความคิดในการทดลองปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในเมืองไทยนั่นเอง

การทดลองปกครองท้องถิ่นครั้งนี้ เกิดขึ้นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นั่นก็คือในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชการที่ 6 ของราชวงศ์จักรี เป็นการทดลองทำขึ้นโดยพระองค์เอง และด้วยความรู้และประสบการณ์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่เคยได้รับการศึกษาอยู่ในประเทศอังกฤษ ลักษณะบ้านเมืองที่พระองค์ได้เรียนรู้และมีประสบการณ์ได้พบเห็น คือบ้านเมืองที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่มีกษัตริย์เป็นประมุข

การปกครองที่นำมาทดลองทำในเมืองสมมุติดุสิตธานีนั้น เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแน่นอน ใน “ปรารภการณ์” หรือคำปรารภของธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล (ซึ่งต่อไปในบทความนี้จะขอเรียกชื่อสั้นๆว่า ธรรมนูญลักษณะปกครองฯ) ได้ระบุว่าเป็นการ “...กำหนดอำนาจการพระราชทานแก่ชาวดุสิตธานีให้มีเสียงและโอกาสแสดงความคิดเห็นในวิธีการปกครองตนเองในกิจการบางอย่าง ส่วนอำนาจในกิจการแผนกใด ซึ่งยังมีได้ทรงพระกรุณาประสิทธิ์ประสาทให้ ก็ย่อมคงอยู่ในรัฐบาลกลาง ซึ่งมียอดรวมอยู่ในพระองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ตามแบบฉบับในอารยประเทศทั้งหลายที่จัดการนคราภิบาล”

* อดีตประธานสภาว่างรัฐธรรมนูญ 2550 และ อดีตเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ฉะนั้นจึงมี “รัฐบาลกลาง” และที่กำหนดไว้ในธรรมนูญลักษณะปกครองฯ นี้ก็เพื่อเป็นการปกครองตนเองในบางเรื่อง โดยที่ทำนี้ก็จะเป็นไปตามแบบประเทศที่พัฒนาแล้วที่เขาได้มีการปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่เรียกว่า “จัดการนคราภิบาล” นั้นก็เห็นจะเป็นการปกครองแบบเทศบาล หรือภาษาฝรั่งว่า municipality นั่นเอง

นครที่ถูกสมมุติเพื่อการทดลองนี้ มาตรา 2 ของธรรมนูญลักษณะปกครองฯ เรียกว่า “จังหวัดดุสิตธานี” คนที่อยู่ในจังหวัดนี้ก็ถูกกำหนด “บ้าน” ให้ และก็เป็นที่ “เจ้าบ้าน”

ส่วนผู้ปกครองนั้นเรียกว่า “นคราภิบาล” ที่ได้มาโดยการเลือกตั้ง ดังระบุไว้ในมาตรา 6 ของธรรมนูญลักษณะปกครองฯ

“คำว่านคราภิบาลนั้น ท่านให้เข้าใจว่าผู้ที่ซึ่งราษฎรในจังหวัดดุสิตธานี ผู้มีสิทธิตามธรรมนูญนี้จะเลือกได้พร้อมใจกันเลือกตั้งขึ้นเป็นผู้ปกครองข้างปีหนึ่งๆ...”

ดังนั้น นคราภิบาลนั้น หรือผู้ปกครองจังหวัดดุสิตธานีนี้ ราษฎรในดุสิตธานีซึ่งเป็นผู้มีสิทธิตามธรรมนูญนี้เป็นผู้เลือกขึ้นมาเป็นและก็จะอยู่ในตำแหน่งได้เพียง 1 ปี นั่นคือสมัยหนึ่งมีอายุ 1 ปี และจะได้รับเลือกตั้งขึ้นในปีติดกันไม่ได้ระบุไว้ชัดในมาตรา 9

ด้วยเหตุนี้ทุกปีจึงต้องมีการเลือกตั้ง วันเลือกตั้งก็ “ควรเป็นวันที่สุดของปี ตามแต่จะเหมาะแก่โอกาสที่จะเป็นไปได้ (มาตรา 10)”

เมื่อมีการเลือกตั้ง สิ่งที่น่าสนใจก็คือจะมีวิธีการการเลือกตั้งอย่างไร เป็นการออกเสียงลับหรือเปิดเผย ทั้งนี้มาตรา 12 ของธรรมนูญลักษณะปกครองฯ ระบุว่า

“เมื่อจวนจะถึงวันกำหนดที่จะเลือกนคราภิบาลใหม่ ให้ผู้ซึ่งรับอำนาจอำนวยการในการเลือกตั้งนคราภิบาล ป่าวร้องทวงนายครชายหญิงให้ทราบว่าจะมีการเลือกตั้งนคราภิบาลที่ใดวันใด และจะประกาศข้อความด้วยว่า ถ้าผู้ใดมีความปรารถนาจะสมมุติผู้ใดให้เป็นนคราต่อไป ก็ให้เขียนในนามผู้้นกรอกลงในแบบสมมุติที่ได้แนบไว้ทำธรรมนูญนี้ และต้องลงนาม 1 ผู้รับรอง 1 และให้ยื่นหนังสือสมมุติถึงผู้อำนวยการเลือกตั้งนคราภิบาลก่อนวันประชุม 1 วัน”

ดูจากความในมาตรานี้ จะเห็นได้ว่าการจัดการเลือกตั้งนั้นจะมีผู้อำนวยการเลือกตั้งนคราภิบาล ซึ่งเป็นผู้ที่จะประกาศให้รู้ทั่วกันว่าจะมีการประชุมราษฎรของดุสิตธานี ณ ที่ใดในวันเวลาใด

ราษฎรผู้ใดต้องการเสนอชื่อใครก็ต้องกรอกลงไปแบบฟอร์ม แบบฟอร์มนี้หาได้ง่ายเพราะแบบทำยธรรมบัญญัติลักษณะปกครองฉบับนี้นั่นเอง

จะเสนอชื่อใครก็ได้ ผู้เสนอต้องลงนามหนึ่งคนแล้วยังต้องหาคนอื่นมารับรองอีกหนึ่งคนด้วย คนที่เสนอและคนที่รับรองนี้ต้องเป็นเจ้าของบ้าน และเสนอหรือรับรองใครแล้วก็ได้รายชื่อเดียว จะไปเสนอและรับรองรายอื่นอีกมิได้ (มาตรา 13)

พอได้รายชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อแล้ว ต่อมาผู้อำนวยการเลือกตั้งนคราภิบาลก็ต้องเขียนชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อทั้งหมดประกาศให้ผู้คนที่ทั่วไปได้ทราบ (มาตรา 14)

ในกรณีที่มีการเสนอชื่อคนเป็นนคราภิบาลเพียงคนเดียว ก็ให้ถือว่าคนที่ได้รับการเสนอชื่อเพียงคนเดียวนั้นได้รับเลือกเป็นนคราภิบาล (มาตรา 15)

แต่ถ้ามีผู้ได้รับการเสนอชื่อตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปก็ต้องมีการออกเสียงตัดสิน วิธีการเลือกตั้งคะแนนนั้นมี 2 วิธี คือ วิธีเปิดเผยก็ได้ หรือไม่ก็วิธีลับ จะเลือกวิธีใดก็ตามแต่ผู้อำนวยการเลือกตั้งจะเห็นสมควร (มาตรา 17)

ที่น่าสนใจมากก็คือ วิธีเลือกตั้งโดยคะแนนลับ เพราะระบุวิธีเอาไว้ดังนี้ ในมาตรา 18 “...ให้ผู้อำนวยการเรียกมาถามทีละคนโดยเจียบๆว่า จะเห็นสมควรให้ผู้ใดเป็น แล้วจดชื่อผู้ที่ราษฎรเลือกนั้นไว้ หรือจะให้ราษฎรเขียนชื่อผู้ที่เลือกนั้นมาส่งคนละฉบับก็ได้ ตามแต่จะเห็นสมควร”

นับว่าเป็นการลงคะแนนลับที่ต่างกว่าในสมัยปัจจุบัน เพราะตามที่ใช้ในดุสิตธานีนั้น ผู้อำนวยการจะทราบว่าใครออกเสียงอย่างไร และผู้อำนวยการก็จะเป็นผู้ยืนยันว่าใครออกเสียงอย่างไรอันจะเป็นผลของการออกเสียง ที่ว่าลับนั้น ก็คือ ผู้ออกเสียงลงคะแนนจะไม่มีทางทราบว่าใครออกเสียงให้ใคร มาถึงสมัยนี้ออกเสียงลับนั้น ก็คือ แม้แต่ตัวประธานที่ดำเนินการให้มีการออกเสียงก็ไม่มีทางทราบว่าใครออกเสียงให้ใคร

ที่สำคัญผู้ที่ได้รับเลือกจะปฏิเสธตำแหน่งนคราภิบาลได้ยาก เมื่อได้รับเลือกตั้งให้เป็น เพราะ “ต้องถูกปรับเป็นเงิน 50 บาท” นับว่าแพงมาก เงิน 50 บาทไทยเมื่อปี พ.ศ. 2461 นั้นลองเทียบค่าดูก็ได้

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ดุสิตธานี เป็นเรื่องของการปกครองส่วนท้องถิ่น ฉะนั้นเพื่อดูให้แน่ก็ ต้องหันมาพิจารณาว่า ดุสิตธานี มีอำนาจและหน้าที่อะไรบ้าง พอจะเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่มีต่อมาได้บ้างหรือไม่

มาตรา 23 ของธรรมนูญลักษณะปกครองระบุว่า “รัฐบาลมีหน้าที่” ต่างๆไว้ชัดเจนดีพอสมควร เช่น

“ก. ดูแลรักษาเพิ่มพูนความผาสุกของราษฎรทั่วไป ช่วยป้องกันทุกภัยของประชาชนในเขตของตน

ข. ดูแลการคมนาคม คือ ถนนหนทางทั้งแม่น้ำลำคลอง ให้ความสว่างไสว จัดการไฟฟ้า ประปาในธานี

ค. การดับเพลิง และการรักษาสวนสำหรับคนให้เป็นที่ย่อนกายสบายใจ ควรแก่ประโยชน์และความสุขอันจะพึงมีได้สำหรับสาธารณชน

ฆ. จัดการในเรื่องโรงพยาบาล สุสาน และโรงฆ่าสัตว์

ง. ดูแลระเบียบการโรงเรียนราษฎร ห้องอ่านหนังสือ และโรงเรียนหัตถกรรมต่างๆ”

ถ้าเอาอำนาจหน้าที่ ซึ่งเทศบาลต้องทำหรือควรทำ เมื่อมีพระราชบัญญัติเทศบาลเป็นครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2476 หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ หรือระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแล้ว จะเห็นได้ว่าหน้าที่ต่างๆที่รัฐบาลท้องถิ่นตามธรรมนูญลักษณะปกครอง พ.ศ. 2475 ระบุไว้ นั้นเป็นเรื่องของท้องถิ่นโดยแท้

จะมีต่างโดยเห็นได้ชัดก็คือการที่ให้ดูแลโรงเรียนราษฎรและโรงเรียนหัตถกรรม ซึ่งงานด้านการศึกษานี้ต่อมารัฐบาลกลางจะกำกับดูแลเป็นสำคัญ แต่เรื่องนี้ถ้าดูให้ดี ก็ดูจะเป็นการมองการณ์ไกล และเป็นความก้าวหน้าในทางความคิดที่แสดงให้เห็นว่าการศึกษาขึ้นต้องการให้ท้องถิ่นดูแลในระดับโรงเรียนนั่นเอง

ในความเป็นจริงที่น่าสังเกตก็คือ เทศบาลนครและเทศบาลเมืองของไทย บางแห่งก็ได้มีโรงเรียนเทศบาลเป็นของตนเอง จัดการศึกษาประสบความสำเร็จดีมาจนถึงทุกวันนี้ พ.ศ. 2550 มาถึงวันที่มีการกระจายเรื่องการศึกษาไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลมากขึ้นจริง แต่หน้าที่ตามที่กำหนดไว้นี้ก็แสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครอง “ท้องถิ่น” เท่านั้น ไม่ใช่เรื่องการปกครองประเทศเพราะไม่มีกิจการกลาโหมหรือการทหารในการปกครองประเทศ ไม่มีเรื่องของการต่างประเทศ ไม่มีเรื่องการเงินการคลังของประเทศแต่อย่างใดเลย

เมื่อเป็นการปกครองตนเองแม้ในระดับท้องถิ่นก็ตามก็ต้องให้เก็บภาษีท้องถิ่นมาใช้จ่ายเองเป็นการฝึกหัดที่สำคัญในการปกครองตนเอง ดังนั้นจึงระบุอำนาจในการนี้ไว้ในมาตรา 24 ว่า

“นคราภิบาลมีอำนาจตั้งพิกัด ภาษีอากรขนอนตลาด เรือน โรง ร้าน เรือ แพ อันอยู่ในเขต
หน้าที่ของนคราภิบาล แต่เมื่อกำหนดพิกัดภาษีอากร นคราภิบาลจะต้องเรียกประชุมราษฎรเพื่อทำ
การตกลงในเรื่องเช่นนี้ และประกาศให้รู้ทั่วกัน”

ที่ควรสังเกตอีกก็คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างดุสิตธานีจะกำหนดภาษีท้องถิ่น
อย่างไรนั้น ได้ระบุให้ผู้ปกครอง คือนคราภิบาลต้องตกลงกับผู้ถูกปกครองคือราษฎรเสียด้วย

นอกจากภาษีท้องถิ่น ดุสิตธานียังจะมีรายได้จากการออกใบอนุญาตอีกหลายรายการ เช่น
ใบอนุญาตร้านจำหน่ายสุรา และสถานเริงรมย์เช่นกันดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 25 ว่า

นอกจากภาษีท้องถิ่น ดุสิตธานียังจะมีรายได้จากการออกใบอนุญาตอีกหลายรายการ เช่น
ใบอนุญาตร้านจำหน่ายสุรา และ สถานเริงรมย์ เป็นต้น ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 25 ว่า

“นคราภิบาลมีอำนาจออกใบอนุญาต และเก็บเงินค่าใบอนุญาตสำหรับยานพาหนะ ร้าน
จำหน่ายสุรา โรงละคร โรงหนัง สถานเริงรมย์ เก็บเงินจากมหาชนคนดูทั้งปวง”

หน้าที่หนึ่งซึ่งอาจถูกมองข้าม แต่ได้ถูกกำหนดไว้ก็คือ การทำบัญชีสำมะโนครัวราษฎร

“มาตรา 28 เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะทำบัญชีสำมะโนครัวราษฎรในปกครองของตนและคอย
แก้ไขบัญชีให้ถูกต้องตามที่เป็นจริงอยู่เสมอ”

ที่อยากทราบกันมากก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะทำกิจการสาธารณะประโยชน์ที่มี
ผลกำไรได้หรือไม่ เพราะถ้าทำแล้วก็อาจเป็นการแข่งขันกับเอกชนที่จะเข้ามาเป็นผู้ประกอบการได้ แต่
ถ้าห้ามไม่ให้ทำเลย แม้เอกชนไม่ทำ หรือทำแล้วมีราคาแพงประชาชนที่ใช้บริการอาจเดือดร้อน

คำตอบก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างดุสิตธานีสามารถทำได้ดังที่มาตรา 29 กำหนด

“กิจการสาธารณะประโยชน์ซึ่งมีผลกำไร เช่น การตั้งธนาคาร โรงจมน้ำ ตั้งตลาด เรือจ้าง
เหล่านี้เป็นอาทิ นคราภิบาลจะดำริให้จัดไปในเวลาที่เหมาะสมก็ได้ เป็นทางหากำไรบำรุงเมือง เพื่อ
ผ่อนภาษีอากรซึ่งราษฎรจะต้องเสีย และเพื่อกระทำกิจเช่นว่านั้นนคราภิบาลจะบอกผู้ใดก็ได้ เพราะห
ชนิดนี้นับว่าไม่ใช่หนี้ตายที่ไร้ผล”

เมื่อแนะนำให้นคราภิบาลออกใบกุ้ กู้เงินมาใช้ดำเนินการได้ ทำให้สงสัยว่า นคราภิบาลจะ
ได้ตามใจต้องการโดยไม่มีใครมาควบคุมดูแลหรืออย่างไร

ปรากฏว่ามาตรา 40 ของธรรมนูญลักษณะปกครองฯ ตอบข้อสงสัย เรื่องการออกใบกุ้ของนคร
ราภิบาลว่า “ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐบาลกลางเสียก่อน โดยเฉพาะเรื่องเป็นคราวๆไป”

จึงแสดงว่าจะออกไปกู้เองตามใจไม่ได้

เมื่อมีนคราภิบาลขึ้นมาปกครองก็หวังได้ว่าบ้านเมืองจะเป็นระเบียบดูงดงาม เพราะ “นคราภิบาลจะกำหนดปลูกสร้างวางแผนสำหรับนคร” เจ้าของจะปลูกสร้างบ้านหรืออาคาร “ต้องได้รับอนุญาตจากนายช่างก่อสร้างของนคราภิบาลแล้วจึงจะปลูกได้” (มาตรา 30)

ทำให้บ้านเมืองความแล้งยังไม่พอต้องทำให้บ้านเมืองสะอาดถูกสุขอนามัย มีเจ้าพนักงานดูแลรักษาความสะอาด “อย่าทอดทิ้งหรือปล่อยให้โสโครก อันเป็นเหตุให้เกิดโรคภัยไข้เจ็บแก่ประชาชนทั่วไป”

การปกครองที่ให้ราษฎรเลือกผู้ปกครอง คือนคราภิบาลนี้ ดูไปแล้วก็เป็นการเลือกเอาคนเพียงคนเดียว ก็เหมือนเลือกนายกเทศมนตรีนั่นเอง และเมื่อตรวจดูแล้วการให้ราษฎรเลือกตั้งกล่าวก็เป็น การเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรงของประชาชน นคราภิบาลคนแรกที่ได้รับเลือกได้แก่ พระยาอนุรุทธเทวา และนคราภิบาลที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาก็จะตั้งคณะรัฐบาลท้องถิ่นของตนขึ้นมา ซึ่งตั้งในธรรมนูญลักษณะปกครองก็เรียกซ้ำเหมือนกันว่า “นคราภิบาล” แต่จะเป็นคณะบุคคล ดูได้จาก มาตรา 21

“เมื่อผู้ใดได้เป็นนคราภิบาล ผู้นั้นจะมีอำนาจตามพระธรรมนูญนี้ทันทีในการที่จะเลือกตั้งนคราภิบาล คือเจ้าหน้าที่ต่างๆ เช่น เจ้าพนักงานคลัง เจ้าพนักงานโยธา นายแพทย์สุขาภิบาล ผู้รักษาความสะอาดของประชาชน (Inspector of Nuisances) เป็นต้น สำหรับจัดการให้เป็นไปตามธรรมนูญนี้ตามแต่จะเห็นสมควร”

ที่ผู้เขียนขีดเส้นใต้เน้นตำแหน่งเจ้าหน้าที่เอาไว้สี่ตำแหน่งนั้น เพื่อจะชี้ให้เห็นว่าทั้งสี่ตำแหน่งนี้ก็ น่าจะเป็นเทศมนตรีร่วมทีมกับนคราภิบาลนั่นเอง ที่มาจากการแต่งตั้งของนคราภิบาล มิใช่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ถ้าเป็นสมัยนี้ พ.ศ. 2550 ก็คงเป็นพวกรองผู้ว่ากรุงเทพฯหรือรองนายกเทศมนตรีทั้งหลาย ชื่อตำแหน่งที่คงยังไม่ลงตัวนักในการจะเรียกเป็นภาษาไทย ได้แก่ “ผู้รักษาความสะอาดของประชาชน” จึงต้องมีชื่อเป็นภาษาอังกฤษอยู่ในวงเล็บด้วย และเป็นคำศัพท์ภาษาอังกฤษคำเดียวที่ปรากฏในเอกสารธรรมนูญลักษณะปกครองฉบับนี้ด้วย

คำว่า “นคราภิบาล” ในบรรทัดที่สองของมาตรา 21 นี้ เข้าใจว่าน่าจะตกคำว่า “คณะ” คือควรเป็น “คณะนคราภิบาล” ซึ่งต่อไปในมาตราอื่นๆที่ตามหลังมาจะมีคำว่า “นคราภิบาล”

หากพิจารณาต่อไปอีกก็จะพบว่าคณะบุคคลตามมาตรา 21 นี้ เป็นฝ่ายการเมืองที่ได้ตำแหน่งมาเป็นการชั่วคราวอยู่ได้ตามอายุสมัยของนคราภิบาลเท่านั้น ส่วนฝ่ายประจำ หรือตำแหน่งปลัดเทศบาลในปัจจุบันนั้น มีระบุไว้ในมาตรา 37 เรียกว่า “สภาเลขาธิการ”

“มาตรา 37 คณะนคราภิบาลมีอำนาจที่จะจัดตั้งสภาเลขาธิการขึ้น และสภาเลขาธิการคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะลาออก หรือต้องออกด้วยเหตุอื่น”

ที่เทียบสภาเลขาธิการเท่ากับปลัดเทศบาล ที่เป็นหน้าที่ฝ่ายพนักงานประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เพราะได้อ่านเทียบดูอำนาจและหน้าที่ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 38 ที่มีอยู่ 5 ประการดังนี้

1. ให้มีหน้าที่บังคับบัญชาการแผนหนังสือ และรายงานกิจการทั้งปวงของคณะนคราภิบาล
2. เป็นที่ปรึกษาของคณะนคราภิบาลในทางระเบียบการทางกฎหมาย
3. มีหน้าที่เป็นนายแกลงคดีแทนคณะนคราภิบาลต่อศาล
4. สภาเลขาธิการ มีสิทธิที่จะนั่งในที่ประชุมคณะนคราภิบาลและในที่ประชุมใหญ่ได้ทุกเมื่อ
5. ถ้าสภาเลขาธิการเป็นคนบดีเจ้าบ้านอยู่แล้ว เมื่อเวลานั่งในที่ประชุมใหญ่มีสิทธิ์จะลงคะแนนความเห็นได้ด้วย”

จากอำนาจและหน้าที่ทั้ง 5 ข้อนี้ มีการกล่าวกัน “ที่ประชุมใหญ่” ซึ่งน่าจะหมายถึงการประชุมใหญ่ประจำปีเพื่อเลือกนคราภิบาล หรือการประชุมใหญ่เพื่อกำหนดภาษีอากรตามมาตรา 26 ก็ได้นั่นเอง

เมื่อมีการเปลี่ยนตัวนคราภิบาล ทางคณะนคราภิบาลชุดเก่าที่ต้องแสดงบัญชีรายรับรายจ่ายยื่นต่อที่ประชุมด้วย และส่งมอบงานพร้อมบัญชีสำมะโนครัวแก่คณะนคราภิบาลชุดใหม่ บัญชีแสดงรายรับรายจ่ายนั้นต้องมีการตรวจบัญชีในเวลาสิ้นปีทุกคราวไป โดยคณะกรรมการ 3 นาย ที่ตั้งโดยรัฐบาล 2 นาย และตั้งโดยนคราภิบาล 1 นาย (มาตรา 42)

แสดงว่าการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินของคณะนคราภิบาลก็เป็นไปอย่างดี

การดำเนินการปกครองดุสิตธานีนี้ เมื่อมีกฎเกณฑ์มีข้อบังคับให้ราษฎรต้องปฏิบัติตาม เพื่อความสงบสุข เพื่อความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง และเพื่อให้เมืองมีรายได้มาเป็นงบประมาณค่าใช้จ่ายดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ก็จำเป็นจะต้องมีบทลงโทษผู้ที่ทำผิดด้วย ซึ่งโทษที่กำหนดไว้ก็เป็นโทษ “ปรับเงินเป็นพินัย” เช่น ถ้าราษฎรคนใดไม่เชื่อฟังคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมาย และธรรมเนียมก็อาจถูก

ลงโทษปรับเงินได้ไม่เกินครั้งละ 10 บาท อันเป็นโทษอย่างเดียวกับที่ใช้ลงโทษราษฎรที่ไม่ไปประชุมเจ้าบ้านเพื่อกำหนดภาษีอากร โดยไม่ตั้งตัวแทนไม่ทำหน้าที่ประชุมแทนเช่นกัน

ถ้าเป็นกรณีขัดขึ้นคำสั่งของนคราภิบาล ทางด้านระเบียบสุขาภิบาลปล่อยให้บ้านชำรุด เกิดความสกปรกโสโครกอันจะก่อให้เกิดโรค หรือเป็นอันตราย หรือเกิดอัคคีภัยได้ ก็อาจถูกลงโทษปรับได้ครั้งละไม่เกิน 5 บาท อันโทษเหล่านี้ถ้ายังขึ้นทำซ้ำก็จะถูกปรับเพิ่มขึ้นได้ด้วย

เมื่อประมวลดูความในธรรมนูญลักษณะปกครองฯ ซึ่งมีทั้งหมดด้วยกันจำนวน 51 มาตราแล้วจะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ท่านสร้างเมือง “ดุสิตธานี” ขึ้นเป็นเมืองสมมุติ และได้เขียนธรรมนูญลักษณะปกครองฯออกมาเป็นกติกาใช้กับเมืองสมมุติ เพื่อเป็นการทดลองการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาดู รูปแบบก็น่าจะเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาล ที่กล่าวกันว่าพระองค์ได้แบบมาจากการปกครองประเทศของประเทศอังกฤษ อันเป็นประเทศที่พระองค์ได้เคยเสด็จไปศึกษาจนจบกลับมา

ที่ว่าเมืองสมมุติก็เพราะไม่ใช่เป็นเมืองจริงๆของประเทศไทย เพราะมิได้ยกเอาหมู่บ้านใดหรือตำบลใดหรืออำเภอใดหรือจังหวัดใดของประเทศไทยที่มีอยู่แล้วเอามาใช้ฝึกหัด หากแต่สร้างขึ้นใหม่ในบริเวณพระราชวัง เป็นเสมือนเมืองตุ๊กตา เพราะมีขนาดเล็กผู้คนจะเข้าไปอาศัยอยู่จริงๆไม่ได้ หากแต่กำหนดมอบหมายหรือให้มหาดเล็กของพระองค์ได้ขอเป็นที่อยู่อาศัยแต่ในนาม ดังที่มีรายงานลักษณะของเมืองดุสิตธานี เอาไว้ต่อมาว่า

“ดุสิตธานีเป็นเมืองเล็กๆ สร้างขึ้นแห่งแรกพระราชวังดุสิต (ภายหลังย้ายไปอยู่ที่พระราชวังพญาไท) มีเนื้อที่ประมาณ 2 ½ ไร่ เนื้อที่มีลักษณะเกือบจะเป็นรูปสี่เหลี่ยม ทางด้านใต้ของดุสิตธานีชิดพระที่นั่งอุดร ทางด้านเหนือชิดอ่างหยก บ้านทั้งหมดมีจำนวนประมาณร้อยละห้า การประชุมโหวตครั้งที่ 1 มีทวายนครโหวต 199 เสียง บ้านแต่ละหลังมีขนาดโตกว่าศาลพระภูมิ สร้างขึ้นด้วยฝีมือประณีต วัสดุลวดลายอย่างวิจิตรทาสีสวยงาม ทุกๆบ้านมีไฟฟ้าติดสว่างอยู่กลางบ้าน ถนนหนทางในเมืองดุสิตธานีส่วนมากเป็นถนนสายเล็กๆ มีบางสายที่ใหญ่โต พอที่จะเดินได้ ถนนทุกสายสะอาด สะอาด สวยงาม ปลูกต้นไม้เล็กๆไว้ริมถนนสองข้างทางถนนที่เป็นสายสำคัญ”¹

ที่เรียกว่า “การทดลอง” ก็เพราะมิใช่สภาพบ้านเมืองที่แท้จริงและ “ตัวคน” เองแม้จะเป็นคนจริงๆแต่ก็มีใช้เจ้าบ้านที่บ้านของเขาอย่างแท้จริง หากแต่เป็นบ้านสมมุติที่เสมือนทำขึ้นในห้องทดลอง

¹ หมื่นอมรรตคุณารักษ์(แจ่ม สุนทรเวช) เรียบเรียง ดุสิตธานีเมืองประชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว. (กรุงเทพ – หอสมุดแห่งชาติ, 2513) หน้า 8

จึงเป็นการสมมุติที่ต้องการทดลองเพื่อการเรียนรู้เป็นสำคัญ โดยมีเป้าหมายว่าจากนั้นจะนำไปใช้ที่เขตการปกครองจริงของประเทศไทย (คือจังหวัดสมุทรสาคร) ต่อไปด้วย

ปีที่เริ่มทดลองจัดการท้องถิ่นที่เมืองจำลอง “ดุสิตธานี” นี้ คือ พ.ศ. 2461 นับเป็นปีที่ 9 ที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ การทดลองนี้จะเห็นได้ว่าเริ่มจากบรรดามหาดเล็กและผู้คนที่รับราชการใกล้ชิดกับพระองค์นั่นเอง ซึ่งก็น่าจะสะดวกและไม่เสียงานในหน้าที่ได้ และเมื่อทดลองอย่างนี้ก็จะเห็นข้อดีข้อด้อยและดำเนินการแก้ไขเสียก่อนได้

ดังปรากฏว่าออกธรรมนูญลักษณะปกครองฯ ออกมาใช้ในวันที่ 7 พฤศจิกายน 2461 ต่อมาอีก 40 วัน ก็สามารถจัดการเลือกตั้งได้ตัวนคราภิบาลแล้ว ในวันเดียวกันก็ได้ออกพระราชกำหนดเพิ่มเติมและแก้ไขธรรมนูญลักษณะปกครองฯ คณะนคราภิบาลดุสิตธานี พระพุทธศักราช 2461 ให้มีตำแหน่งเซษฐบุรุษ เลือกลงจากแต่ละอำเภอ “เพื่อเป็นผู้แทนทวยนาครในอำเภอนั้น เข้าไปนั่งในสภากรรมการนครบาล” (มาตรา 5)

ขณะนั้นเดิมนั้นมีคณะนคราภิบาล เป็นผู้บริหารแบบคณะเทศมนตรีโดยไม่มีสภาเทศบาล การแก้ไขก็เพื่อให้มีสภาของท้องถิ่นขึ้นมาตนเอง และผู้บริหารคือตัวนคราภิบาล หรือนายกเทศมนตรีนั้น จะต้องเป็นเซษฐบุรุษเสียก่อนด้วย

ไม่เพียงแต่มีพระราชกำหนดเพิ่มเติมและแก้ไขธรรมนูญลักษณะปกครองปลายปีพ.ศ. 2461 เท่านั้น ต่อมายังมีกฎหมายออกมาแก้ไขในเรื่องนี้อีก เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขพระราชกำหนดเพิ่มเติมธรรมนูญลักษณะปกครองนคราภิบาล พระพุทธศักราช 2461 ซึ่งออกใช้เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2462 เป็นต้น

ในการทดลองฝึกจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาลนั้น จะเห็นได้ว่าในระยะเวลา ระหว่างปี พ.ศ. 2461 และ 2462 เป็นเวลาประมาณ 2 ปีนั้น ได้มีการเลือก “นคราภิบาล” ถึง 7 ครั้งด้วยกัน แสดงว่านคราภิบาลแต่ละคนเป็นอยู่เพียงระยะเวลาสั้นๆ มีการอภิปรายติตติงกัน และมีการลาออก และมีการเลือกตั้งคนใหม่ขึ้นมา มีทั้งการหาพวกวางแผนจะเลือกใคร ตามที่ได้รู้ก็ล้วนแต่เป็นเรื่องให้ทดลองทำเป็นเรื่องฝึกหัดทดลองมิใช่จะปกครองจริง จึงมีผู้กล่าวว่าเป็น “ละครเวทีการเมือง”²

แต่ที่จริงน่าจะมีละครที่แสดงให้ดูเท่านั้น หากเป็นการทดลองให้บุคคลที่ถือได้ว่ามีความรู้ความเข้าใจดีเป็นกลุ่ม “ชนนำ” ของบ้านเมืองได้ทดลองปฏิบัติดู

² หมื่นอมรรตุนารักษ์ อ่างแล้ว หน้า 108

ดังที่กล่าวมาทั่วกันแล้วว่าการทดลองจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เพื่อให้เป็นแบบอย่างที่จะเอาไปฝึกหัดในพื้นที่การปกครองของประเทศอย่างจริงจังต่อไป ดังที่พระยาสุนทรพิพิธ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวงมหาดไทยสมัยนั้นได้เขียนเล่าให้ฟัง

“เมืองดุสิตธานี”เป็นพระราชประสงค์ที่จะทรงฝึกอบรมเสนาอำมาตย์ราชบริพาร นับแต่เสนาบดีลงมาให้ซาบซึ่งในพระบรมราชาไชบาย และวิธีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย จึงมีข้าราชการผู้ใหญ่ไปสมัครเป็นทวนนาครด้วยมาก เฉพาะที่กล่าวกันในที่นี้ก็คือ พระยาราชนาถกุล(อวบ เปาโรหิต) ปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งภายหลังได้เลื่อนบรรดาศักดิ์เป็นเจ้าพระยามุขมนตรี ท่านมีโอกาสดูเข้าไปใกล้ชิดอยู่เสมอๆ เพราะในขณะนั้น ท่านเจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย มีอาการป่วยกระเสาะกระแสะ จึงมิได้มีโอกาสได้เข้าไป เมื่อพระยาราชนาถกุลได้ซาบซึ่งในพระบรมราชาไชบาย และพระราชดำริโดยต้องแก้แล้ว ประกอบกับที่ได้ทรงมีพระราชปฏิสันฐานและเท็ดทูลเรื่องการปกครองบ้านเมืองอยู่บ่อยๆ ครั้งหนึ่งเมื่อมีโอกาสเป็นการเฉพาะ จึงกราบบังคมทูลขึ้นว่า

‘กระทรวงมหาดไทยได้ซาบซึ่งถึงพระบรมราชาไชบาย และวิธีการของดุสิตธานีแล้ว ถ้าต้องด้วยพระราชประสงค์ กระทรวงมหาดไทยจะรับสนองพระบรมราชาไชบายนำแบบอย่างของดุสิตธานีไปปฏิบัติในจังหวัดต่างๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสม เป็นอันดับไปจนกว่าจะทั่วถึง’ มีพระราชดำรัสตอบว่า ‘นั่นนะซี ฉันต้องการให้ปกครองท้องที่มีการปรับปรุงกันเสียที จึงได้วางระเบียบไว้เพื่อให้เห็นเป็นตัวอย่าง’

เหตุใดจึงเป็นเช่นนี้ พระองค์ก็ทรงเป็นกษัตริย์สมบูรณาญาสิทธิราชย์ เมื่อมีพระราชดำริหรือพระราชประสงค์ในสิ่งใดประการใด เพียงตรัสออกไปก็ยอมสำเร็จได้ดังพระราชประสงค์ แต่พระองค์ทรงพระราชดำริอยู่ในพระราชหฤทัยว่า การสิ่งใดเป็นการใหญ่ ถ้าเพียงแต่ใช้พระราชอำนาจดำรัสสั่งให้ทำกันตามพระราชดำรินั้น ก็จะต้องทำกันอย่างแน่นอน แต่การกระทำนั้นอาจไม่สำเร็จ หรือสำเร็จแต่ไม่เป็นผลดีโดยสมบูรณ์ ดังนี้ก็ได้ ฉะนั้นเรื่องปฏิรูปการปกครองซึ่งนับว่าเป็นเรื่องใหญ่มาก เพราะไม่เพียงแต่ เปลี่ยนแปลงวิถีทางการงาน แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงความรู้สึกในจิตใจด้วยทีเดียว พระองค์จึงได้ทรงทำเป็นการทดลองขึ้นก่อน”³

เมื่อผู้รับผิดชอบในกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นคล้อยตาม และได้ทราบพระราชประสงค์ ก็ได้คิดดำเนินการว่าจะให้เลือกเขตพื้นที่ปกครองที่ใด และจะมอบหมายให้ใครไปเป็นผู้รับผิดชอบดูแล

³ เพิ่มอ้าง หน้า 322 - 323

และในเรื่องตัวบุคคลนั้นก็น่าจะลงเอยที่ตัว “พระยาสุนทรพิพิธ” (เชย ษ์มวิบูลย์) ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงมหาดไทยที่มีตำแหน่งอยู่ที่จังหวัดนครสวรรค์ เป็นข้าราชการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัววางพระราชหฤทัย เป็นมหาดเล็กของพระองค์มาก่อน และเป็น “นักเรียนสวนพระองค์” ที่พระองค์ท่านส่งไปเรียนที่โรงเรียนข้าราชการพลเรือนมาก่อนด้วย ดังคำบอกเล่าของพระยาสุนทรพิพิธที่เล่าให้ฟังว่า

“เดือนมีนาคม พ.ศ. 2464 ข้าพเจ้าก็ได้รับโทรเลขกระทรวงมหาดไทยให้มารับราชการกรุงเทพฯ ขณะนั้นข้าพเจ้ารับราชการอยู่จังหวัดนครสวรรค์ ครั้นเข้ามาถึงและรายงานตัวตามระเบียบแล้ว ท่านเสนาบดีก็แจ้งความประสงค์ให้ทราบโดยตรง แล้วสั่งให้ไปฟังเรื่องราวละเอียดจากท่านปลัดกระทรวง เมื่อได้พบกับท่านปลัดกระทรวง ท่านจึงได้บอกเรื่องราวให้ทราบโดยตลอด...ท่านบอกว่า จังหวัดที่จะให้เริ่มงานนี้ได้ เลือกลงเอาจังหวัดสมุทรสาคร เพราะเหมาะด้วยเหตุผลหลายประการ”

สถานที่หรือเขตปกครองที่จะเปลี่ยนจากการทดลองในเมืองสมมุติอย่างดุสิตธานีมาให้ราษฎรไทยได้ฝึกหัดเรียนรู้การปกครองตนเองระดับล่าง ที่ต่อมาภายหลังเรียกกันว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่น” นั่นก็คือจังหวัดสมุทรสาคร

เหตุผลที่เลือกจังหวัดสมุทรสาครนั้นก็มิดังที่พระยาสุนทรพิพิธเล่าให้ฟังต่อมา

“...คือจังหวัดนี้สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงได้โปรดเกล้าฯ ให้จัดการสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรก และจังหวัดนี้ราษฎรมีอาชีพส่วนใหญ่อยู่ 3 ประเภท คือ ทำนา ทำสวน ทำการประมง ซึ่งเหมาะแก่ความคิดที่จะจัดการบำรุงช่วยเหลือยิ่งกว่าจังหวัดที่การอาชีพใหญ่น้อยประเภท เช่นมีแต่การทำนาเป็นส่วนใหญ่ เป็นต้น ทั้งเป็นจังหวัดที่ไม่ใหญ่โต มีพลเมืองไม่มาก และอยู่ใกล้กรุงเทพฯ ด้วย ดูจะเป็นความสะดวกด้วยประการทั้งปวง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงเห็นชอบด้วยแล้ว”⁵

ที่ระบุว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ตั้งสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรกนั้นก็คือสุขาภิบาลที่ทำฉลอมนั่นเอง

สำหรับตัวคนที่จะให้มารับผิดชอบนั้นก็ดังที่ได้กล่าวมาแล้วโดยพระยาสุนทรพิพิธยืนยันว่าทางกระทรวงตกลงจะย้ายตัวท่านจากจังหวัดนครสวรรค์มาอยู่ที่จังหวัดสมุทรสาคร และได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 แล้วด้วย ซึ่งได้กำหนดที่จะให้มีการร่างกฎหมายออกใช้บังคับในการนี้ ตามที่พระยาสุนทรพิพิธเล่า

⁴ เพิ่งอ้าง หน้า 324

⁵ เพิ่งอ้าง หน้า 324

“...ฉะนั้นหน้าที่ของข้าพเจ้าในขั้นต้นก็คือ การร่วมเป็นกรรมการพิจารณาจัดร่างธรรมนูญการปกครอง และระเบียบแบบแผนที่จะต้องใช้ในการนี้ อีกประการหนึ่งก็คือ ข้าพเจ้าจะต้องศึกษาระบบ Municipality ของอังกฤษ โดยให้ไปติดต่อปรึกษาหารือกับหม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ ซึ่งเป็นกรรมการในเรื่องนี้ด้วยผู้หนึ่ง เมื่อได้ทราบบทบัญญัติ และวางระเบียบแบบแผนเรียบร้อยแล้ว ก็จะได้ นำทูลเกล้าฯถวายขอพระราชทานพระบรมราชาวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่ง...”¹

พระยาสุนทรพิพิธ และหม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณนี้ ต่อมาหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และได้มีกฎหมายว่าด้วยเทศบาลออกมาใช้ ทั้งสองท่านได้ร่วมกันเขียนหนังสือ เรื่อง การปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับเทศบาลออกมาเผยแพร่ความรู้ในด้านนี้ ดังนั้นความคิดเห็นต่างๆในเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมาตั้งแต่สมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงน่าจะสืบต่อมาให้เห็นได้ในหนังสือเล่มนี้ด้วย ที่น่าเสียดายก็คือหนังสือฉบับนี้เองก็มีผู้สนใจน้อย เพิ่งจะมี นักวิชาการทางด้านการศึกษาอำนาจ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ไปพบเข้า ได้เอามาพิมพ์เผยแพร่ให้ได้ศึกษากัน

ที่น่าสนใจมากสำหรับคนที่อยาการู้เรื่องโครงการฝึกหัดจากการปกครองส่วนท้องถิ่นของจริงที่จังหวัดสมุทรสาครในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ว่าทำไมจึงไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นแล้วแต่ล้มเหลวไป คำตอบก็มีอยู่ชัดเจนในคำบอกเล่าของพระยาสุนทรพิพิธว่า

“...ภายหลังต่อมา ดูเหมือนว่าเมื่อกระทรวงมหาดไทยได้ทูลเกล้าฯถวายร่างกฎหมาย และระเบียบแบบแผนขึ้นไปแล้ว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงนำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมคณะเสนาบดีแล้วมีข่าวกระแสนกระสายจะเท็จจริงอย่างไรไม่ทราบว่ามีเสนาบดีบางท่านเห็นว่าร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยให้สิทธิแก่ราษฎรกว้างขวางเกินไป อาจกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของรัฐเรื่องจึงยังตกลงไม่ได้ คงค้างพิจารณาอยู่ ต่อมาไม่ช้าถึงปี พ.ศ. 2465 กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงนครบาลก็ถูกยุบรวมเข้าเป็นกระทรวงเดียวกัน ท่านเจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ กราบบทวายบังคมลาออกจากตำแหน่งก่อนแล้ว ท่านเจ้าพระยาอมราช เสนาบดีกระทรวงนครบาลได้มาดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยแทน ในระยะนี้เรื่องการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคก็ยังไม่ตกลงว่ากระไร คงเจียบอยู่ ครั้นในวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2468 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็เสด็จสวรรคต”⁶

⁶ เพิ่งอ้าง หน้า 325

แสดงได้อย่างชัดเจนว่าเรื่องที่จะทำจริงๆที่จังหวัดสมุทรสาคร ไม่เกิดขึ้นเพราะเรื่องนี้ไม่ผ่านการพิจารณาของ “ที่ประชุมเสนาบดี” ฉะนั้นที่น่าสนใจก็คือที่ประชุมเสนาบดินั้นมีใครบ้าง อย่างน้อยเสนาบดีกระทรวงนครบาล คือ เจ้าพระยายมราชนั้นก็คงจะเห็นด้วย เพราะได้ทำงานและมีส่วนรู้เรื่อง ดุสิตธานีเป็นอย่างดี

คำบอกเล่าของพระยาสุนทรพิพิธที่ว่า “...มีเสนาบดีบางท่านเห็นว่าร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ให้สิทธิแก่ราษฎรกว้างขวางเกินไป” นั้นบ่งบอกชัดว่า เสนาบดีบางท่านที่เวลานั้น อาจเป็นคนเดียวหรือมากกว่าหนึ่งคนก็ได้ แต่ต้องเป็นเสนาบดีที่มีความสำคัญ เพราะเมื่อท้วงติงขึ้น ก็มิผลทำให้เรื่องการฝึกหัดปกครองจริงๆในจังหวัดสมุทรสาครไม่อาจเป็นจริงได้