

การปกครองท้องถิ่นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475

(พ.ศ. 2435 - 2475)

โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ตระกูล มีชัย *

การศึกษาพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในรัชกาลที่ 5 - รัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2435-2475) ในบทความนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่า ในช่วงเริ่มแรกของการปฏิรูปการปกครองการบริหารราชการในปี 2435 ที่มีการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง สร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับรัฐในส่วกลาง ขยายอำนาจรัฐไปทั่วราชอาณาจักรโดยการปรับปรุงการปกครองภูมิภาค(มณฑลเทศาภิบาล) รวมทั้งการขยายเครือข่ายอำนาจรัฐสู่หมู่บ้านภายใต้กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ส่วนการปกครองท้องถิ่นนั้นยังไม่อยู่ในกระบวนการของการปฏิรูปการปกครองและการบริหารที่มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นก็เป็นการจัดให้มีขึ้นโดยรัฐในส่วนกลางซึ่งยังไม่นับว่าเป็นการปกครองท้องถิ่น ในสมัยรัชกาลที่ 6 พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นก็ไม่ได้มีความก้าวหน้าแต่อย่างใด การทดลองจัดตั้ง "ดุสิตธานี" ก็เป็นเพียงการทดลองในเขตพื้นที่และกลุ่มคนเล็ก ๆ ไม่ได้แสดงถึงพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น จนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 7 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีแนวพระราชดำริเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ประชาชนปกครองตนเองในระดับเทศบาลก่อนที่จะปรับเปลี่ยนประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ก็มิได้มีการส่งเสริมและพัฒนาการปกครองเทศบาลแต่ประการใด

ดังนั้น แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากผู้มีอำนาจปกครองรัฐหรือชนชั้นนำทางการเมือง มิได้เกิดจากการริเริ่ม หรือ การดำเนินการของประชาชนในชุมชนหรือท้องถิ่น ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของพัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทยในยุคต่อมาที่แนวคิด การผลักดันเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นมักจะไม่ได้มาจากประชาชน

การปฏิรูปการปกครองและการบริหารสมัยรัชกาลที่ 5

สภาพการเมืองต้นรัชกาล (พ.ศ. 2411 - 2416) พระราชอำนาจของรัชกาลที่ 5 เมื่อเสด็จครองราชย์ใหม่ ๆ ถูกจำกัดด้วยอำนาจของขุนนางเก่าเช่นสมเด็จพระยาพระบรมมหาศรีสุริยวงศ์

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การเมืองสมัยนั้นมีลักษณะแฝงของการต่อสู้เพื่อรวมอำนาจคืนมาไว้ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ การต่อสู้ทางการเมืองระหว่างคนรุ่นใหม่และกลุ่มขุนนางเก่าเด่นชัดมากขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2416 เมื่อรัชกาลที่ 5 ทรงบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 จนถึงปี พ.ศ.2425 เมื่อสมเด็จพระยาพระบรมมหาศรีสุริยวงศ์ถึงแก่อสัญกรรม ในยุคนั้นผู้นำของสยามแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ *กลุ่มสยามหนุ่ม (Young Siam)* รัชกาลที่ 5 ทรงเป็นผู้นำ และประกอบด้วยพระเจ้าน้องยาเธอและขุนนางหนุ่ม ๆ ที่ได้รับอิทธิพลจากตะวันตกต้องการปฏิรูปสังคมให้ทัดเทียมนานาชาติ พวก *อนุรักษนิยม (Conservative Siam)* สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์เป็นผู้นำ ประกอบด้วยขุนนางผู้ใหญ่ที่ไม่ต้องการการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงหรือรวดเร็วต้องการรักษาสภาพเดิมของประเพณีไว้จะเปลี่ยนแปลงเฉพาะที่จำเป็น *กลุ่มสยามเก่า (Old Siam)* กรมพระราชวังบวรวิชัยชาญเป็นผู้นำ เป็นพวกหัวโบราณ ประกอบด้วยขุนนางระดับต่าง ๆ ที่เกรงกลัวการเปลี่ยนแปลงจะมีผลกระทบต่อฐานะและตำแหน่ง ไม่สนับสนุนหรือเกี่ยวข้องกับฝ่ายใด ต้องการอยู่ตามลำพังต่อต้านอารยธรรมตะวันตกมากกว่ากลุ่มอนุรักษนิยม เมื่อรัชกาลที่ 5 พระชนมายุครบ 20 พรรษา ทรงบรรลุนิติภาวะ ทรงเริ่มใช้อำนาจการบริหารราชการแผ่นดินได้เต็มที่ ปี พ.ศ. 2417 กลุ่มสยามหนุ่มเริ่มดำเนินการปฏิรูปการปกครองและพยายามขจัดอิทธิพลขุนนางรุ่นเก่า อาทิการตั้ง *หอรัษฎากรพิพัฒน์* เป็นก้าวแรกของการปฏิรูปการคลังของรัฐบาล การตรากฎหมาย 2 ฉบับ คือ *พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตท (ที่ปรึกษาาราชการแผ่นดิน)* *พระราชบัญญัติปริวิเคาทชีล(ที่ปรึกษาในพระองค์)* เป็นความพยายามสร้างสถาบันทางการเมืองขึ้นเพื่อสนับสนุนการต่อสู้เพื่อพระราชอำนาจของรัชกาลที่ 5

ในปี พ.ศ. 2427 (ร.ศ.103) มีการเคลื่อนไหวให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครองของกลุ่มราชวงศ์และขุนนางที่เป็นคณะทูตไทยในยุโรป หรือที่เรียกว่า *กลุ่ม ร.ศ.103* ที่ได้เข้าซื้อถวายเป็นความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดินต่อรัชกาลที่ 5 (ชัยอนันต์ สมุทวณิช นักรัฐศาสตร์ไทย มีความเห็นว่าเป็นแผนพัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย) กลุ่ม ร.ศ. 103 มีจุดมุ่งหมายที่จะชี้ให้เห็นภัยอันตรายที่จะมาถึงสยามเป็นภัยจากลัทธิจักรวรรดินิยมยุโรปที่แพร่หลายในเอเชีย ฉะนั้น การที่จะรักษาบ้านเมืองให้พ้นภัยได้ต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองให้คล้ายคลึงกับระบบการปกครองของประเทศที่เจริญแล้ว เหตุที่เป็นข้ออ้างของลัทธิจักรวรรดินิยม มี 4 ประการคือ (1) อ้างว่าชาติคิวิไลซ์/ยุโรป ต้องเข้ามาจัดการบ้านเมืองประเทศที่ด้อยความเจริญโดยอ้างว่าเป็นเรื่องธรรมตาที่ผู้มีความกรุณา(ยุโรป)จะมีต่อมนุษยชาติ(ในเอเชีย)ให้มีความสุขความเจริญและได้รับความยุติธรรมเสมอกัน (2) อ้างว่าประเทศด้อยพัฒนายังมีระบบการปกครองแบบเก่า ๆ นอกจากจะกีดขวางความเจริญของประเทศตนเองแล้วยังไปขัดขวางความก้าวหน้าของชาติที่เจริญแล้ว (3)การที่

รัฐบาลของประเทศเหล่านี้จัดการบ้านเมืองไม่เรียบร้อยย่อมมีผลกระทบต่อกระเทือนถึงประโยชน์ของชาวยุโรปที่ทำการค้าขายในประเทศเหล่านั้น จึงเป็นเหตุผลที่ชาวยุโรปจะเข้ามาทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ (4) การที่ประเทศในเอเชียไม่ยอมเปิดการค้าขายกับชาติต่างๆในยุโรป เป็นการเหนี่ยวความเจริญของชาวยุโรปที่ไม่อาจเข้ามาทำการค้าขาย และไม่สามารถจะนำเอาวัตถุดิบในประเทศด้อยพัฒนาไปป้อนอุตสาหกรรมในประเทศยุโรปได้

กลุ่ม ร.ศ.103เห็นว่าแนวทางป้องกันการขยายอิทธิพลของพวกจักรวรรดินิยมจำเป็นต้องให้ประเทศปกครองแบบ constitutional monarchy คือให้รัชกาลที่ 5 เป็นประธานของรัฐบาลแต่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่กลุ่ม ร.ศ.103 ไม่ได้ประสงค์ให้มีรัฐสภา (parliament) หรือไม่ประสงค์ให้ประชาชนมีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งทั่วไป แต่ต้องการให้รัชกาลที่ 5 ขยายขอบเขตของศูนย์อำนาจจากที่มีอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ชั้นผู้ใหญ่บางพระองค์ให้กว้างขวางกว่าเดิมคือให้มอบและกระจายอำนาจในการตัดสินใจทางการปกครองและบริหารประเทศให้มากกว่าเดิม

รัชกาลที่ 5 ทรงมีความเห็นโต้แย้งกลุ่ม ร.ศ.103 ว่า พระองค์ไม่ใช่กษัตริย์ที่ทรงอำนาจเหมือนกษัตริย์ในยุโรป ช่วงแรกของการครองราชย์(พ.ศ.2411 – 2416) อำนาจทางการเมืองอยู่ที่ขุนนางและเสนาบดีชั้นผู้ใหญ่ เมื่อทรงพระชนม์อายุ 20 พรรษาพระองค์ทรงมีอำนาจปกครองประเทศเต็มที่หลังจากนั้น 10 ปี(พ.ศ.2416 – 2425)ทรงพยายามสร้างฐานอำนาจทางการเมือง แต่ข้อเสนอของกลุ่ม ร.ศ.103 ส่งถึงพระองค์ ในปี พ.ศ. 2427 พระองค์เพิ่งตั้งหลักทางการเมืองได้และอยู่ระยะเริ่มดำเนินการขั้นต่อไปคือการเร่งรัดปรับปรุงบ้านเมือง ลดอำนาจกลุ่มเสนาบดีดั้งเดิมที่เป็นคนรุ่นเก่าที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารประเทศ รัชกาลที่ทรงเห็นว่าปัญหาสำคัญและเร่งด่วนของสยามคือการปฏิรูปการบริหารประเทศ

ข้อเสนอของกลุ่ม ร.ศ.103 มีส่วนในการเร่งให้รัชกาลที่ 5 ทรงปรับปรุงการบริหารให้รวดเร็วขึ้น ดังเช่นการส่งกรมหมื่นเทววงศ์วโรปการไปงานฉลองรัชกาลสมเด็จพระบรมราชินีวิคตอเรียครบ 50 ปี ณ ประเทศอังกฤษ เมื่อ ปี พ.ศ.2430 และให้ไปพิจารณาแบบอย่างการปกครองของชาติต่างๆในยุโรปด้วย และได้เริ่มเตรียมการปฏิรูปการปกครองในปี 2430 จนดำเนินการเต็มรูปใน ปี พ.ศ.2435

การปฏิรูปการปกครองในส่วนของการบริหารราชการส่วนกลาง มีการนำระบบบริหารราชการแบบแบ่งแยกโครงสร้างอำนาจหน้าที่ (Structural – Functionalism) มาใช้ ด้วยการทบทวน

หน้าที่หลักของกรมจตุสดมภ์ทั้ง 6 ใหม่เพื่อจัดแบ่งงานและจัดตั้งกรม (กระทรวง) ใหม่อีก 6 กระทรวง รวมเป็น 12 กระทรวง คือ

- (1) *กระทรวงมหาดไทย* บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือ และเมืองลาวประเทศราช ต่อมาได้มีการโอนการบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งหมดที่มีให้อยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย
- (2) *กระทรวงกลาโหม* บังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ ฝ่ายตะวันตก ตะวันออก และเมืองมาลายูประเทศราช เมื่อมีการโอนการบังคับบัญชาหัวเมืองไปให้กระทรวงมหาดไทยแล้วกระทรวงกลาโหมจึงบังคับบัญชาฝ่ายทหารเพียงอย่างเดียวที่พระราชอาณาเขต
- (3) *กระทรวงการต่างประเทศ (กรมท่า)* มีหน้าที่ด้านการต่างประเทศ
- (4) *กระทรวงวัง* ว่าการในวัง
- (5) *กระทรวงเมือง (นครบาล)* ว่าการโปลิศและการบัญชาคน คือ กรมพระสุรัสวดีและรักษาคนโทษ
- (6) *กระทรวงเกษตรธิการ* ว่าการเพาะปลูกและการค้า ป่าไม้ เหมืองแร่
- (7) *กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ* ดูแลเรื่องการเงิน รายได้ รายจ่ายของแผ่นดิน
- (8) *กระทรวงยุติธรรม* จัดการเรื่องศาลซึ่งกระจายอยู่ตามกรมต่างๆ นำมาไว้ที่แห่งเดียวกัน ทั้งแพ่ง อาญา นครบาล อุทธรณ์ ทั้งแผ่นดิน
- (9) *กระทรวงยุทธานุการ* ตรวจตราจัดการในกรมทหารบก ทหารเรือ
- (10) *กระทรวงธรรมการ* จัดการศึกษา การรักษาพยาบาล และอุปถัมภ์คณะสงฆ์
- (11) *กระทรวงโยธาธิการ* มีหน้าที่ก่อสร้าง ทำถนน ขุดคลอง ไปรษณีย์โทรเลข การรถไฟ
- (12) *กระทรวงมรดก* หน้าที่รักษาพระราชลัญจกร รักษาพระราชกำหนด กฎหมาย (ยุบในปี พ.ศ. 2439 โอนราชการในหน้าที่ไปขึ้นอยู่ในกรมราชเลขาการ)

การจัดการบริหารราชการส่วนกลาง เป็นการแบ่งแยกแจกแจงหน้าที่ของการบริหารในกระทรวง กรม ต่างๆไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน และเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารมากกว่าการเปลี่ยนแปลงขอบเขตหน้าที่และกิจกรรมที่ระบบบริหารกระทำอยู่ การปกครองสยามในสมัยรัชกาลที่ 5 (2411 – 2453) เป็นการปกครองที่เน้นให้รัฐมีบทบาทหลักในการรักษาความปลอดภัย

การรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง และการมุ่งหารายได้ด้วยการเก็บภาษีเข้าท้องพระคลังมากกว่าที่จะขยายขอบเขตงานของรัฐออกไปสู่กิจกรรมประเภทอื่น ๆ ข้อสังเกตที่ดีคือดูจากงบประมาณที่แต่ละกระทรวงได้รับในช่วงนั้นพบว่ากิจกรรมหลักของรัฐที่มีความสำคัญสูงตามลำดับ คือ การป้องกันประเทศ – การรักษาความสงบภายใน – กิจกรรมส่วนพระองค์ ขณะที่งบประมาณกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงเกษตรอยู่ในระดับต่ำสุด การลงทุนของรัฐส่วนใหญ่เป็นการลงทุนเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางการคมนาคม(รถไฟ)เพื่อตอบสนองนโยบายหลักในการรวมอำนาจมาไว้ที่ศูนย์กลาง การควบคุมหัวเมืองภายนอกให้กระชับเพื่อประโยชน์ทางการเมืองในการเก็บภาษีเข้ารัฐ¹

การปรับปรุงการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค เป็นผลมาจากการรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองที่เคยแยกอยู่ที่มณฑลไทย กลาโหม และ กรมท่า ให้มารวมอยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเดียว การปฏิรูปการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคจึงเท่ากับเป็นการปรับหน่วยการปกครองที่มีสภาพและฐานะเป็นตัวแทน(field) หรือหน่วยงานประจำท้องที่ (field office) ของกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐบาลใน ส่วนกลาง ทั้งนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะการปกครองแบบเมืองหลวง เมืองชั้นใน เมืองชั้นนอก เมืองพระยามหานคร และเมืองประเทศราชเดิมเพื่อให้ลักษณะการปกครองเปลี่ยนเป็นแบบราชอาณาจักร (Kingdom) โดยการจัดระเบียบการปกครองให้มีลักษณะที่ลดหลั่นตามระดับสายการบังคับบัญชาจากหน่วยเหนือลงไปจนถึงหน่วยงานชั้นรองตามลำดับ คือ การจัดรูปการปกครองมณฑลเทศาภิบาล การจัดรูปการปกครองเมือง การจัดรูปการปกครองอำเภอ การจัดรูปการปกครองตำบล หมู่บ้าน²

การปฏิรูปการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน ที่เริ่มเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2435(ร.ศ.111)ที่มีการจัดตั้งกระทรวงให้มีบทบาทสำคัญในการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตั้งกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นกระทรวงที่รับผิดชอบในการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค โดยมีการยกเลิกการปกครองระบบกินเมืองแล้วเปลี่ยนการปกครองเป็นระบบเทศาภิบาล

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช . เอกสารการเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2417-2477. กรุงเทพฯ : สถาบันสยามศึกษา ,

² ศุภชัย เยาวประภาช และ คณะ . วิทยวิจัย โครงการศึกษาเพื่อปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน. เสนอต่อ สำนักงาน ก.พ. , 2539

ในช่วงปี พ.ศ. 2435 - 2458 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย มีการสถาปนาการปกครองระบบเทศาภิบาล และการปกครองตำบล หมู่บ้าน เพื่อขยายบทบาทของส่วนกลางในการควบคุมดูแลการปกครองประเทศ การประกาศใช้ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 (พ.ศ. 2440) เป็นการกำหนดบทบาทหน้าที่ในการปกครองของนายอำเภอที่ได้รับมอบหมายหน้าที่ในการปกครอง เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการปกครองท้องที่เป็นหัวใจสำคัญต่อการปกครองในระบบเทศาภิบาล นายอำเภอถือว่าเป็นตัวแทนระหว่างข้าราชการของรัฐบาลกลางระดับจังหวัดและมณฑล กับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ประชาชนเลือกขึ้นมาในระดับตำบล หมู่บ้าน นายอำเภอเป็นผู้ที่ต้องพยายามทำให้คำสั่งต่าง ๆ จากสมุหเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมือง(จังหวัด)เป็นผลในการปกครองตำบล หมู่บ้าน นอกจากนี้กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ยังเพิ่มบทบาทหน้าที่ในการปกครองตำบล หมู่บ้าน ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ภายใต้การควบคุมดูแลของนายอำเภอ และ ผู้ว่าราชการเมือง นายอำเภอจะได้รับคำสั่งให้ออกไปดูแลตำบล หมู่บ้าน ทำรายงานส่งผู้ว่าราชการเมืองเดือนละครั้ง นายอำเภอจะรับผิดชอบรักษาความสงบ ให้การปรึกษาดูแลทั้งหมดแก่กำนัน และ ผู้ใหญ่บ้าน การจดทะเบียนปศุสัตว์ การเก็บรักษาหนังสือสัญญาต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีการปรับเปลี่ยนการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้านใหม่ให้อำนาจของรับเข้าไปดูแลอย่างเข้มงวดมากขึ้น

รัชกาลที่ 5 ทรงมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการปฏิรูปการปกครองหัวเมือง(การปกครองส่วนภูมิภาค)เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเป็นปึกแผ่น ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของราชอาณาจักรสยาม โดยมีพระราชประสงค์จะให้ยุบเมืองประเทศราชแล้วรวมเข้าเป็นหัวเมืองในพระราชอาณาจักร การดำเนินการปฏิรูปนอกจากการจัดระบบการปกครองจากล่างสุดเป็น หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เมือง(จังหวัด)แล้ว ยังจัดระบบการปกครอง *มณฑลเทศาภิบาล* เพิ่มขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการติดต่อระหว่างรัฐบาลในกรุงเทพฯกับหัวเมืองนอกราชธานี แต่ละมณฑลจะมีข้าหลวงเทศาภิบาล (สมุหเทศาภิบาล) เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด นอกจากนั้นยังประกอบด้วยข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ เช่น ข้าหลวงมหาดไทย ข้าหลวงยุติธรรม ข้าหลวงคลัง แพทย์ประจำมณฑล ซึ่งข้าราชการประจำมณฑลเทศาภิบาลเหล่านี้จะทำหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลางควบคุมการบริหารราชการต่าง ๆ ในหัวเมือง ซึ่งรูปแบบการปกครองลักษณะนี้เป็นการปกครอง *ระบบเทศาภิบาล* ที่เป็นการปกครองส่วนภูมิภาคมีการตั้งสาขาของกระทรวงใหญ่ในกรุงเทพฯรับหน้าที่ดูแลกิจการของตนในส่วนภูมิภาค

ในปี พ.ศ. 2440 ได้มีการประกาศใช้ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ.116 ซึ่งได้จัดระเบียบการปกครองหัวเมืองคือท้องที่หลายอำเภอรวมกันเป็นหัวเมืองหนึ่งแต่ละหัวเมืองมีพนักงานผู้ปกครองเมืองคือ

(1) ผู้ว่าราชการเมือง ก็คือเจ้าเมืองเป็ตำแหน่งข้าราชการชั้นพระยาหรือพระที่แต่งตั้งโยกย้ายตามแต่ที่พระมหากษัตริย์จะทรงพระราชดำริเห็นสมควร ผู้ว่าราชการเมือง ตามข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ.116 มีหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบราชการทุกอย่างในเมือง (เว้นการพิพากษาคดี) เป็นผู้ตรวจตราว่ากล่าวให้ราชการทั้งปวงได้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามพระราชกำหนดกฎหมายและคำสั่งของเจ้ากระทรวง รายงานข้อราชการในการทูลบำรุงหรือแก้ไขข้อขัดข้องในการปกครองเมืองต่อข้าหลวงเทศาภิบาล เป็นผู้ดูแลทุกข์สุขพลเมืองต่างพระเนตรพระกรรณในเมืองนั้น และเป็นผู้สั่งและอนุญาตให้พนักงานอัยการฟ้องความแผ่นดิน ด้านอำนาจของผู้ว่าราชการเมือง มีอำนาจบังคับบัญชากรรมการผู้ใหญ่ผู้น้อย และอาณาประชาราษฎร์ทั่วไปในเมือง มีอำนาจถอดถอนและย้ายข้าราชการที่ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจตั้งได้โดยตำแหน่ง เป็นต้น

(2) กรมการเมือง แบ่งเป็น 2 พวก คือ กรมการเมืองใน อันเป็นตำแหน่งที่มีเงินเดือนได้แก่ตำแหน่งปลัด ยกกระบัตร ผู้ช่วยราชการ ซึ่งจัดเป็นกรรมการผู้ใหญ่ 3 ตำแหน่ง จำเมือง (เลขานุการของเมือง) สัสดี แพ่ง(รักษากฎหมาย) ศุภมาตรา (เก็บภาษีอากร) สารเลข (เลขานุการผู้ว่าราชการเมือง) กรมการเมืองนอก ทำเนียบ เป็นตำแหน่งกิตติมศักดิ์ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ หรือเป็นคนหบดีในเมือง ซึ่งเป็นกรรมการผู้ใหญ่³

ระบบการปกครองของไทยที่มีการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 ในปี พ.ศ. 2435 ที่มีการตั้งกระทรวง จัดการปกครองระบบเทศาภิบาล ถือเป็นจุดกำเนิดของการปกครองและการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามแนวคิดของตะวันตก ซึ่งการปกครองส่วนภูมิภาคในขณะนั้นจะใช้คำว่า การปกครองท้องที่ ส่วนการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นคำที่นำมาใช้แทนภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ พ.ศ. 2476 ซึ่งมีการจัดแบ่งระเบียบบริหารออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น⁴

³ ประยูร กาญจนดุล . คำบรรยายกฎหมายปกครอง . 2493

⁴ โภคิน พลกุล .การปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์. เอกสารวิชาการ ปีแห่งการส่งเสริมการบริหารประชาชนของรัฐ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี ,2539

การปกครองท้องถิ่นสมัยรัชกาลที่ 5

การปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 เป็นการจัดระเบียบราชการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) ที่มุ่งการรักษาเอกราชและอธิปไตยให้พ้นจากการล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตก แต่การจัดการปกครองดังกล่าวไม่อาจแก้ไขปัญหาความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความสะอาดของบ้านเมืองได้ ในปี พ.ศ. 2437 เจ้าพระยาอภัยราชา (โรอิ่ง ยัดมินส์) ที่ปรึกษาราชการทั่วไปกราบทูลสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงว่า พวกชาวต่างประเทศมักจะติเตียนว่า กรุงเทพมหานครยังโสโครกและไม่มีถนนหนทางสำหรับมหาชนไปตามสมควรแก่เป็นราชธานี ทรงปรึกษาคำเห็นของเจ้าพระยาอภัยราชาในที่ประชุมเสนาบดี เห็นว่าที่จะจัดเทศบาลในกรุงเทพฯ ๑ อย่างเมืองต่างประเทศในสมัยนั้นยังไม่ได้ เพราะหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีที่ไทยทำไว้กับต่างประเทศกำหนดไว้ว่า ถ้ารัฐบาลไทยจะตั้งกฎหมายอันใดที่บังคับถึงชาวต่างประเทศ ต้องบอกให้รัฐบาล (กงสุล) ต่างประเทศทราบก่อน ถ้าชาวต่างประเทศละเมิดกฎหมายก็ต้องไปฟ้องต่อศาลกงสุล และชาวต่างประเทศที่อยู่ในเมืองไทยก็อยู่ในกรุงเทพฯ ๑ การจะจัดเทศบาลคงติดขัดด้วยพวกกงสุลต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องกับคนในบังคับของตน แต่สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงทรงพระราชปรารภว่า "ที่เขาติเตียนนั้น เป็นความจริงโดยมาก เราจะมิว่าโทษหนังสือสัญญา ไม่ทำอะไรแก้ไขให้ดีขึ้นเสียเลย หากควรไม่" จึงดำรัสสั่งให้ตั้ง "กรมสุขาภิบาล" ขึ้น สำหรับบำรุงสาธารณสุขในกรุงเทพฯ ๑ ด้วยบำบัดความโสโครกและทำถนนหนทาง⁵ รัชกาลที่ 5 ทรงตราพระราชกำหนด สุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 14 ตอนที่ 34 พฤศจิกายน ร.ศ. 116) หรือเมื่อปี พ.ศ. 2440 เป็นการกำหนดให้กระทรวงนครบาลจัดสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ ๑ เพื่อพัฒนาเมืองในราชธานีเป็นตัวอย่างแก่หัวเมืองทั่วไป การจัดสุขาภิบาลนี้เป็นที่หนักพระราชหฤทัยของรัชกาลที่ 5 มาก ทรงมีพระราชดำรัสว่า "ประเทศอื่น ๆ ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดินจำใจทำ แต่ในเมืองเราเป็นแต่พระเจ้าแผ่นดินคิดเห็นว่าควรกระทำ เพราะจะเป็นความเจริญแก่บ้านเมืองแลความเป็นสุขแก่ราษฎรทั่วไป จึงได้มาคิดทำ เป็นการผิตอย่างตรงกันข้าม" รัชกาลที่ 5 ทรงปรารภให้กระทรวงมหาดไทยจัดสุขาภิบาลขึ้นในท้องที่ตามหัวเมืองทั่วไป แต่สมเด็จพระยาตราชานุภาพทรงเห็นว่าประชาชนในหัวเมืองยังไม่พร้อมที่จะรับและร่วมมือในราชการพัฒนาการส่วนนี้ ทรงชี้เหตุผลว่า "ราษฎรซึ่งต้องเสียเงินในการสุขาภิบาลยังไม่รู้ไม่เข้าใจ แลยังไม่เป็นประโยชน์ คือ ยังไม่ต้องการสุขาภิบาล ถ้าจะจัดโดยอุบายตั้งกฎหมาย รัฐบาลบังคับให้จัดให้มีขึ้น ก็คงจัดได้ แต่แลเห็นว่า การ

⁵ กระทรวงมหาดไทย .ประมวลพระราชหัตถเลขา รัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย(เล่ม1) .กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น ,2513 , หน้า 234

สุขาภิบาลจะสำเร็จได้ดีด้วยความพอใจ และความนิยมของราษฎรยิ่งกว่าความบังคับของรัฐบาล จึงได้
รับรองความคิดเรื่องนี้" รัชกาลที่ 5 ทรงเห็นด้วยจึงได้รื้อการจัดสุขาภิบาลในหัวเมืองไว้⁶

พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล
กรุงเทพไว้ 4 เรื่อง คือ การทำลายขยะมูลฝอย การทำส้วม การควบคุมการปลูกสร้างหรือซ่อม
โรงเรือนไม่ให้เป็นที่เกิดโรคได้ และขนย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งก่อความรำคาญแก่มหาชน ด้าน
คณะผู้บริหารกิจการสุขาภิบาลกรุงเทพ ประกอบด้วย เสนาบดีกระทรวงนครบาล เป็นประธาน และ
ให้เสนาบดีกระทรวงนครบาลแต่งตั้งนายแพทย์สุขาภิบาลและนายช่างสุขาภิบาลเป็นกรรมการ
คณะกรรมการสุขาภิบาลมีอำนาจในการประชุมกันออกข้อบังคับใช้ในเขตสุขาภิบาล โดยกำหนดโทษ
ปรับแก่ผู้ฝ่าฝืนข้อบังคับได้ไม่เกิน 40 บาท

ข้อพิจารณาในการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพนั้น ไม่ใช่ลักษณะของการกระจายอำนาจ หรือการ
ปกครองท้องถิ่นแต่อย่างใด เนื่องจากลักษณะของสุขาภิบาลกรุงเทพเองที่ไม่มีสถานะตามกฎหมาย
เป็นนิติบุคคล ไม่มีรายได้ของตนเอง คณะผู้บริหารเป็นข้าราชการ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการ
ปกครอง ดังนั้น สุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 จึงเป็นเพียงกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานหนึ่งของรัฐบาล
ในส่วนกลางเท่านั้น

เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2448 รัชกาลที่ 5 เสด็จประพาสอำเภอพระประแดง (เมืองนคร
เขื่อนขันธ์) ขึ้นอยู่กับกระทรวงนครบาล ได้ทรงพบสภาพท้องที่บริเวณเมืองเลอะเทอะแฉะแฉะด้วย
โคลนตม มีกลิ่นเหม็นอับ ไม่ต้องด้วยสุขภาพ ไม่เป็นที่พอพระราชหฤทัย วันรุ่งขึ้นทรงเสด็จ ฯ ออกที่
ประชุมเสนาบดีสภา ทรงเล่าให้ที่ประชุมฟังว่า ตลาดเมืองนครเขื่อนขันธ์สกปรกเหมือนตลาดทำจิ้น
(เมืองสมุทรสาคร) ขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย ตลาดสกปรกที่รับสั่งถึง คือ ตลาดท่าฉลอม

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงละอายพระทัยมาก ทรงมีทราน้อยที่ 20/3990 ถึง
ผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาครให้เรียกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ตลาดทำจิ้นมาประชุมอ่านตราฉบับนี้ให้ฟัง
และปรึกษากันดูว่า จะควรทำอย่างไร อย่างไม่ให้พระเจ้าอยู่หัวทรงติเตียนได้ ผู้ว่าราชการเมือง
สมุทรสาครจึงดำเนินการซื้ออิฐปูถนนตลาดทำจิ้น (ท่าฉลอม) ตลอดทั้งสายให้หายสกปรกตา เมื่อปู
เสร็จเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จออกไปตรวจงานเอง ทรงเห็นเรียบบร้อยดี ก็กราบทูลอัญเชิญ
รัชกาลที่ 5 เสด็จพระราชดำเนินทรงเปิด แล้วเสนาอนโยบายก้าวหน้า เพื่อจะรักษาสุขภาพความสะอาด
เรียบบร้อยให้คงอยู่ตลอดไป โดยจะขอรับมอบภาษีโรงเรือนในตลาดตำบลท่าฉลอมให้แก่สุขาภิบาลทำ

⁶ เฟื่องอ้าง , หน้า240-241

ฉลอมที่จะจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์จะให้จัดการทะนุบำรุงท้องที่ 3 ประการ คือ (1)ซ่อมและบำรุง ถนนหนทาง (2)จุดโคมไฟให้แสงสว่างในเวลาค่ำคืน (3) จัดหาคนงานเก็บกวาดขยะมูลฝอย สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงบันทึกเสริมความในตอนท้ายว่า "ควรจะลงมือจัดการสุขาภิบาล ตลาดทำฉลอมนี้ได้ ถ้าจัดได้สำเร็จแห่งหนึ่งแล้ว จะจัดต่อไปที่อื่นอีกก็จะง่ายขึ้นมาก สำคัญอยู่ที่ ให้ราษฎรเข้าใจและมีความนิยมในประโยชน์ของการสุขาภิบาล ถ้าจัดสำเร็จได้ไปทั่ว ก็จะเป็นอันทำการสำคัญสำหรับพระราชอาณาจักรสำเร็จได้อีกอย่างหนึ่ง"⁷

ต่อมาเมื่อประกาศพระบรมราชโองการให้จัดตั้งสุขาภิบาลทำฉลอม ลงวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) พระบรมราชโองการนี้ให้ใช้ดำเนินการได้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 125 (พ.ศ. 2449) เป็นต้นไป ซึ่งถือว่ากิจการสุขาภิบาลในประเทศไทยได้ก่อกำเนิดในหัวเมืองเป็นแห่งแรกที่ทำ ฉลอม เมืองสมุทรสาคร ในพระบรมราชโองการดังกล่าว เป็นการประกาศแก่ภาษีโรงเรือนจัด สุขาภิบาลทำฉลอมขึ้น โดยทรงมีพระราชดำริว่า "ถนนหนทางที่ได้ทำขึ้นในหมู่บ้านใหญ่ ๆ เช่น บ้าน ทำฉลอมนี้เป็นสาธารณะประโยชน์และความสุขของประชาชนในที่นั้น ดังเช่นจัดให้มีโคมไฟจุดเป็น ระยะตลอดถนนและให้มีคนคอยกวาดขยะมูลฝอยไปทิ้ง อย่าให้เป็นเครื่องโสโครกปฏิกุลใน ท้องที่อันนั้น ก็ย่อมเป็นสาธารณประโยชน์อันควรจะทำนุบำรุงด้วย ประโยชน์และความสุขซึ่งจะได้รับ จากการจัดการดังนี้ ก็แต่ประชาชนที่อยู่ในหมู่บ้านตลาดทำฉลอม จะเอาเงินภาษีอากรจากที่อื่นมาใช้ ในที่นั้นหาควรไม่"⁸

ประกาศแก่ภาษีโรงเรือน และจัดสุขาภิบาลทำฉลอม เป็นประกาศที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของ สุขาภิบาลทำฉลอมปฏิบัติ 4 ประการ คือ (1) ซ่อมแซมรักษาถนนหนทางให้เดินไปมาได้ตลอดสะดวก ทุกฤดูกาล (2) รักษาความสะอาด เช่น กวาดเททิ้งขยะมูลฝอย (3) จุดโคมไฟตามถนนให้คนเดินไป มาในเวลาค่ำคืนได้สะดวก (4) การอย่างอื่น อันเป็นประโยชน์ในการบำรุงความสุขให้แก่มหาชนใน เขตสุขาภิบาล ซึ่งจะได้กำหนดภายหลัง ส่วนคณะผู้บริหารสุขาภิบาล ประกอบด้วย กำนันตำบลทำ ฉลอมเป็นหัวหน้า และผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ในเขตสุขาภิบาลเป็นกรรมการช่วยกันจัดการสุขาภิบาล

การจัดการสุขาภิบาลตำบลบ้านตลาดทำฉลอม มีการจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการ ประกอบด้วย กำนันนายตำบลบ้านทำฉลอมเป็นหัวหน้า และผู้ใหญ่บ้านในเขตที่ประกาศจัดการ สุขาภิบาลเป็นกรรมการ และแบ่งรายได้ส่วนหนึ่งให้แก่สุขาภิบาลกล่าวคือยกภาษีโรงเรือนที่เก็บได้ใน

⁷ เพิ่งอ้าง, หน้า242-243

⁸ ราชกิจจานุเบกษา : เล่มที่ 22 , 18 มีนาคม ร.ศ.124

เขตสุขาภิบาลนั้น ให้สุขาภิบาลนำไปใช้จ่ายในการบำรุงท้องถิ่นในทางสุขาภิบาล ไม่ต้องนำส่งคลังแผ่นดิน

กฎกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 4 มีนาคม ร.ศ.126 ให้อำนาจหน้าที่แก่สุขาภิบาล และกำหนดหน้าที่ของราษฎรในเขตสุขาภิบาล 4 ประการ คือ⁹

- (1) ห้ามมิให้ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลลงในที่แห่งหนึ่งแห่งใดนอกจากลำน้ำ และที่ซึ่งจัดไว้สำหรับรองรับขยะมูลฝอย
- (2) ห้ามมิให้ทำร้านหรือแผงลอย หรือวางสิ่งของขายเหลื่อมล้ำเขตถนน และห้ามมิให้เจ้าของปล่อยสัตว์ที่ตนเลี้ยง เช่น โค กระบือ สุกร ไนถนนและทางเดินในเขตสุขาภิบาล
- (3) ห้ามมิให้ผู้ใดนอกจากเจ้าพนักงานเปิดปิดคอมไฟ หรือดับคอมไฟด้วยประการใด ๆ
- (4) ห้ามมิให้ผู้ใดทำให้ทรัพย์สินสาธารณะเสียหาย เช่น หลักเขตถนน สะพาน ทางน้ำ หรืออื่น ๆ

การจัดระเบียบสุขาภิบาลครั้งแรกนี้ ได้กำหนดระเบียบในเรื่องการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การรักษาระเบียบเกี่ยวแก่การจราจร การให้แสงสว่างในที่ชุมนุมชน และการสงวนรักษาทรัพย์สินสาธารณะ วิธีดำเนินการบังคับตามอำนาจหน้าที่ ให้กำนันผู้เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลเปรียบเทียบปรับได้ไม่เกินครั้งละ 10 บาท และนอกจากนี้ถ้าความผิดของผู้ต้องหาควรมีโทษทางอาญา กำนันก็ต้องนำตัวส่งกรมการอำเภอจัดการต่อไป ผู้กระทำความผิดข้อห้ามอาจต้องโทษจำคุกไม่เกิน 7 วัน

ผลจากการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ต่อมาในปี พ.ศ. 2451 รัชกาลที่ 5 ทรงตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 ขึ้น (มีการแก้ไขโดย พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 ลงวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2458) ทรงมีพระราชดำริว่า "ท้องที่จะจัดสุขาภิบาลได้ตามหัวเมืองนั้นไม่เหมือนกัน บางแห่งที่ประชุมชนเป็นตำบล ดังเช่น บ้านท่าฉลอม เป็นตัวอย่าง บางแห่งที่ประชุมชนเป็นบ้านเป็นเมืองใหญ่โต ดังเช่น เมืองสงขลา เป็นตัวอย่าง ระเบียบการสุขาภิบาลในท้องที่ท้องอย่างนี้ จะใช้แบบอย่างเดียวกันไม่ได้ ควรจะให้มียุทธวิธีสุขาภิบาลให้ประชาชนในที่นั้น ๆ ได้รับประโยชน์เต็มตามสมควร" พระราชบัญญัตินี้มิได้ประกาศใช้บังคับทั่วทั้งประเทศ โดยที่มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติว่า เมื่อทรงพระราชดำริเห็นสมควร ก็จะได้

⁹ ประยูร กาญจนกุล , อ้างแล้ว , หน้า 630-631

ประกาศจัดการสุขาภิบาลในท้องที่ต่าง ๆ เป็นแห่ง ๆ ไป โดยกำหนดเขตสุขาภิบาลขึ้นไว้ในประกาศนั้น เมื่อได้มีการประกาศจัดการสุขาภิบาลในท้องที่ใดแล้วจึงใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 บังคับ

วิธีจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง สุขาภิบาลมี 2 ประเภท คือ (1) สุขาภิบาลเมือง : สำหรับจัดตั้งในท้องที่อันเป็นที่ตั้งเมืองที่มีความเจริญ (2) สุขาภิบาลตำบล : สำหรับจัดตั้งในท้องที่ซึ่งเป็นที่ชุมชนมากอยู่ในเฉพาะตำบล

การจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองให้เป็นไปตามความเห็นควรของข้าหลวงเทศาภิบาล โดยให้ปรึกษากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้เป็นหัวหน้าราษฎรในท้องที่นั้น และเมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเห็นชอบด้วยโดยมากแล้ว ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมีใบบอกเข้ามากราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจัดการสุขาภิบาลในท้องที่นั้น โดยในใบบอกจะต้องกำหนดเขตท้องที่ที่จะจัดการสุขาภิบาล แจ่งจำนวนบ้านเรือน และจำนวนพลเมืองซึ่งอยู่ในเขตท้องที่นั้น รวมทั้งแจ่งจำนวนภาษีโรงเรือนในท้องที่นั้น ที่รัฐบาลเก็บได้ในแต่ละปี

การจัดองค์การบริหารของสุขาภิบาล ตามกฎหมายสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 จำแนกเป็น

1. สุขาภิบาลเมือง : มีกรรมการ 9 คน ประกอบด้วย (1) ผู้ว่าราชการเมือง เป็นประธาน โดยตำแหน่ง (2) ปลัดเมืองฝ่ายสุขาภิบาล เป็นเลขานุการและประธานแทนผู้ว่าราชการเมืองในเวลาทำการในสุขาภิบาลไม่ได้ (3) นายอำเภอท้องที่ เป็นกรรมการ (4) นายแพทย์สุขาภิบาล เป็นกรรมการ (5) นายช่างสุขาภิบาล เป็นกรรม (6) - (9) กำนันนายตำบล ซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาล 4 คน เป็นกรรมการ ถ้ากำนันนายตำบลในเขตสุขาภิบาล มีไม่ครบ 4 คน ให้ข้าหลวงเทศาภิบาล มีอำนาจเลือกบุคคลซึ่งอยู่ในเขตท้องที่นั้น และเป็นผู้มีส่วนเสียภาษีโรงเรือน เป็นกำนันพิเศษ จนได้จำนวนเท่ากัน สำหรับกรรมการสุขาภิบาลครบ 4 คน กำนันพิเศษนี้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 2 ปี แล้วต้องทำการเลือกใหม่ แต่จะเลือกตั้งซ้ำคนเดิมก็ได้

2. สุขาภิบาลตำบล : กำนันตำบล เป็นประธานโดยตำแหน่ง และให้ผู้ใหญ่บ้านในเขตท้องที่สุขาภิบาล เป็นกรรมการ

ต่อมาเมื่อมีประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 (รจก. : เล่มที่ 32, 1 มกราคม 2458) เพื่อความสะดวกในการที่จะกำหนดเขตสุขาภิบาล โดยรวมท้องที่หลายตำบลเข้าเป็นสุขาภิบาลหนึ่งแทนที่จะจัดตั้งสุขาภิบาลเฉพาะเขตสำหรับตำบลเดียว จึงยกเลิกสุขาภิบาล

ตำบล และให้มีการจัดตั้ง "สุขาภิบาลท้องถิ่น" ขึ้นแทน โดยมีผู้บริหารสุขาภิบาลท้องถิ่น ประกอบด้วย (1) นายอำเภอท้องถิ่น เป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง (2) นายแพทย์สุขาภิบาล เป็นกรรมการ (3) ปลัดอำเภอท้องถิ่น เป็นกรรมการ (4) กำนันในเขตสุขาภิบาล เป็นกรรมการ

ขออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสุขาภิบาลท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนดไว้มี 3 ประการ คือ

- 1) รักษาความสะอาดในท้องถิ่น โดยจัดให้มีที่สำหรับทิ้งทำลายของโสโครก และให้จัดวิธี และมีพนักงานปัดกวาด ขนสิ่งโสโครกไปทิ้งทำลายเสีย
- 2) ป้องกันและรักษาความเจ็บไข้ได้ป่วยของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้ตรวจรว่ากล่าวให้มีการรักษาบ้านเรือน และที่เลี้ยงสัตว์ ให้พ้นเหตุที่จะเกิดโรคภัย ให้จัดการปลูกฝี จำหน่ายยารักษาไข้ เจ็บให้แก่ประชาชน ตลอดจนจัดรักษาความสะอาดของน้ำที่ประชาชนในท้องถิ่นใช้บริโภค
- 3) บำรุงรักษาทางไปมาในท้องถิ่นโดยให้จัดทำและซ่อมแซมรักษาดนหนทาง สะพาน ทำน้ำ สำหรับประชาชนไปมาให้เรียบร้อย และสะอาดปราศจากสิ่งโสโครก ตลอดจนจัดการทำโคมไฟ ให้แสงสว่างในถนนหนทาง ให้ความสะดวกแก่การไปมาของประชาชนในเวลามืดค่ำ

เงินทุนในการบริหารสุขาภิบาล รัชกาลที่ 5 พระราชทานผลประโยชน์ที่เก็บได้จากภาษีโรงเรือน ในท้องถิ่นสุขาภิบาล อัตรารจัดเก็บภาษีโรงเรือนให้ข้าหลวงเทศาภิบาลหรือผู้ว่าราชการเมืองและกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในท้องถิ่นสุขาภิบาลประชุมปรึกษากันกำหนดพิกัตอัตราภาษีโรงเรือนที่ควรเก็บไว้เป็น ประโยชน์แก่การสุขาภิบาล ตามที่เห็นว่าเป็นธรรมและความเสมอภาคกันในระหว่างผู้เสียภาษี หาก ภายหลังเห็นว่าควรแก้ไขพิกัตภาษีโรงเรือนอีก ให้กรรมการสุขาภิบาลปรึกษากันคิดกำหนดพิกัตและ วิธีเก็บ ทั้งการกำหนดและการแก้ไขพิกัตภาษีโรงเรือน ต้องขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาต ก่อน จึงจะประกาศเป็นกฎหมายได้

เงินภาษีโรงเรือนที่เก็บใช้เฉพาะในการสุขาภิบาล หรือเงินผลประโยชน์อย่างอื่นที่จะ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ใช้เฉพาะในการสุขาภิบาลนั้น กฎหมายจัดการสุขาภิบาลตามหัว เมือง ร.ศ. 127 ให้ยกยอดเป็นแผนกหนึ่งต่างหากจากผลประโยชน์ในราชการแผ่นดิน และให้ใช้ เฉพาะในการสุขาภิบาลเท่าที่พระราชทานให้ใช้นั้น นอกจากนี้กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำ บประมาณของสุขาภิบาลว่า ให้กรรมการสุขาภิบาลปรึกษากัน กะประมาณเงินผลประโยชน์ที่จะเก็บ ได้ และที่จะจ่ายใช้อย่างใด ๆ ในการสุขาภิบาลตามสมควรโดยกำหนดให้จัดทำเป็นงบประมาณ รายรับรายจ่ายประจำปีทุก ๆ ปี

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับสุขาภิบาลนั้น สุขาภิบาลหัวเมืองอยู่ภายใต้การควบคุมของข้าหลวงเทศาภิบาล และผู้ว่าราชการเมือง คือ งบประมาณของสุขาภิบาลตำบล ต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการเมือง งบประมาณสุขาภิบาลเมืองต้องได้รับอนุญาตจากข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑล นอกจากนี้ ยังมีอำนาจควบคุมการบริหาร 3 ประการ คือ คอยตรวจตราแนะนำ และช่วยแก้ไขความขัดข้องตลอดจนการอุดหนุนการสุขาภิบาลให้สำเร็จเรียบร้อย และเป็นประโยชน์ตามสมควรแก่การ นอกจากนี้ ข้าหลวงเทศาภิบาล และผู้ว่าราชการเมือง มีอำนาจที่จะห้ามหรือสั่งให้ถอนการอย่างใด ๆ ที่เห็นว่ากรรมการจัดทำไปโดยไม่จำเป็นและไม่สมควรแก่ประโยชน์

ช่วงปี พ.ศ. 2452 - 2456 หลังประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2415) มีสุขาภิบาลตั้งขึ้น รวม 8 แห่ง คือ (1) สุขาภิบาลเมืองนครราชสีมา (2) สุขาภิบาลเมืองจันทบุรี (3) สุขาภิบาลเมืองภูเก็ต (4) สุขาภิบาลเมืองนครปฐม (5) สุขาภิบาลเมืองสมุทรสาคร (6) สุขาภิบาลเมืองนครศรีธรรมราช (7) สุขาภิบาลเมืองชลบุรี (8) สุขาภิบาลเมืองสงขลา

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้อธิบายถึงการจัดตั้งสุขาภิบาลในการประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล (ร.ศ. 125) ว่า "การสุขาภิบาลว่าโดยย่อก็คือ ที่จะให้ประชุมชนบรรดาตั้งบ้านเรือนอยู่ในท้องที่มีเมืองแห่งหนึ่ง คือ ในบริเวณเมืองก็ดี หรือในท้องที่ตลาดตำบลหนึ่งก็ดี ช่วยกันรักษาความสะอาดและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ต้องอาศัยใช้สอยด้วยกัน ซึ่งมีอยู่ในท้องที่อันนั้น คือ ถนนหนทาง เป็นต้น ด้วยความชวนชวยและทุนทรัพย์ของประชุมชนที่นั่นเอง หรือถ้าจะว่าอีกอย่างหนึ่ง ก็คือให้คนเหล่านั้นเรียวกันตามกำลังมากและน้อย รวมเงินที่ได้เป็นกองกลางสำหรับให้คนพวกนั้นใช้สอยในการรักษาความสะอาดในท้องที่แห่งหนึ่งและในสิ่งซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ประชุมชนในที่นั้นทั่วไป เช่นการรักษาถนนหนทางในละแวกบ้านนั้นในเวลากลางคืนเป็นต้นว่า โดยยอยเงินเก็บที่ไหนใช้เป็นประโยชน์ในที่นั้นสำหรับประโยชน์ของคนที่ไม่เสียเงินนั้น ไม่เอาไปใช้ที่อื่นและเพื่อประโยชน์คนอื่น นี้แหละคือ การสุขาภิบาล"¹⁰

โดยสรุปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นคือ สุขาภิบาล ซึ่งจำแนกเป็นสุขาภิบาลเมือง กับสุขาภิบาลตำบล (สุขาภิบาลท้องที่) ตลอดรัชสมัยของพระองค์มีการจัดตั้งสุขาภิบาลรวม 25 แห่ง กฎหมายที่เป็นหลักในการปกครองท้องถิ่น คือพระราชบัญญัติสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 และประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 แต่การปกครองท้องถิ่นสุขาภิบาล มิใช่เป็นการปกครองที่มาจากจากความ

¹⁰ จักกฤษณ์ นรนิติผดุงการ .สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์,2527 , หน้า 283

ต้องการ หรือเรียกร้องของประชาชน กลับเป็นผลจากพระราโชวาทของรัชกาลที่ 5 ที่มีพระประสงค์ จะให้มีการจัดการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชน (ประชุมชน) ขณะเดียวกัน การขยาย กิจการสุขาภิบาลไปตามหัวเมืองต่าง ๆ มิได้ดำเนินการตามพระราชประสงค์ในทันที ซึ่งมีเหตุจาก ความยังไม่พร้อมของข้าราชการที่จะดำเนินการ

การปกครองท้องถิ่นในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453 - 2468)

สมัยรัชกาลที่ 6 สุขาภิบาล 25 แห่ง ยังดำเนินต่อไป แต่ก็ไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ เพื่อ ปรับปรุงหรือจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ได้อีก เท่ากับว่า ไม่มีการส่งเสริมกิจการ สุขาภิบาลใด ๆ นอกจากการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล พ.ศ. 2458 ที่เป็นการปรับปรุง สุขาภิบาลแยกเป็น สุขาภิบาลเมือง และ สุขาภิบาลท้องที่ (เดิมคือสุขาภิบาลตำบล) ด้านหน้าที่ของ สุขาภิบาลส่วนใหญ่เป็นไปตามแนวทางเดิมที่มุ่งหน้าที่ด้านการรักษาความสะอาด แล้วมีการเพิ่ม หน้าที่ในการจดทะเบียนคนเกิดคนตาย ส่วนเจ้าหน้าที่ของสุขาภิบาลส่วนมากก็เป็นข้าราชการใน ท้องที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้ง โดยยังไม่มีทางเลือกตั้งใด ๆ ในการปกครองรูปแบบสุขาภิบาล

ความสนใจของรัชกาลที่ 6 อยู่ที่การทดลองจัดตั้ง "ดุสิตธานี" รัชกาลที่ 6 เริ่มโครงการเมือง ทดลอง (เมืองตุ๊กตา) สมัยดำรงตำแหน่งมกุฎราชกุมาร คือ ช่วงกลางปี พ.ศ. 2446 ได้ทรงสร้าง "เมืองมั่ง" อันถือเป็นดุสิตธานีสมัยที่ 1

ดุสิตธานี สมัยที่ 2 เกิดขึ้น ในปี พ.ศ. 2450 รัชกาลที่ 5 เสด็จประพาสยุโรปครั้งที่ 2 ทรง แต่งตั้งพระองค์เป็นผู้ว่าราชการแทนพระองค์ จึงได้ทรงทดลองวิธีการปกครองบ้านเมืองสืบต่อจาก "เมืองมั่ง" โดยสร้างเป็นเรือนแถวชั้นตลอดแนวกำแพงที่กั้นระหว่างพระตำหนักจิตรดาภิวันท์กับวังปารุสก วนเก่า โดยสมมติเป็นหมู่บ้านและสมมติให้มหาดเล็กเป็นเจ้าของบ้าน มีลักษณะการบริหารในแบบที่ เรียกว่า นคราภิบาล (municipality)

ดุสิตธานี ที่เป็นเมืองและสร้างขึ้นในปี พ.ศ. 2461 เมื่อทรงขึ้นครองราชย์ โดยสร้างเมือง ดุสิตธานีขึ้นบริเวณสนามเนื้อที่สองไร่ครึ่งระหว่างพระที่นั่งอุดรและอ่างหยดในบริเวณพระราชวัง ดุสิต และได้ทรงประกาศธรรมนูญลักษณะการปกครองคณะนคราภิบาล (ดุสิตธานี) ขึ้น ในวันที่ 7 พฤศจิกายน 2461 โดยมีพระราชดำริที่จะให้ดุสิตธานีเป็นก้าวแรกของการเตรียมตัวในการปกครอง ตนเองของทวยราษฎร์ ซึ่งอาจถือได้ว่าเพื่อเป็นแบบอย่างของการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีพระราชดำริที่ จะให้มีขึ้นในอนาคต และในปี พ.ศ. 2464 กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างกฎหมายปรับปรุงการ

ปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นการสนองพระบรมราโชบาย โดยจะนำแบบอย่างของดุสิตธานีไปปฏิบัติใน จังหวัดต่าง ๆ แต่การดังกล่าวก็ยังไม่ตกลงว่าอะไร คงเจียบอยู่จนสิ้นรัชกาล

เมื่อพิจารณา ธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล (ดุสิตธานี) พ.ศ. 2416 จะพบสาระที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ดังนี้¹¹

1. หมวดว่าด้วยกำหนดและการเลือกตั้งนคราภิบาล :-

(1) ผู้เป็นนคราภิบาลกำหนดอายุได้ 1 ปี (มาตรา 8) ผู้เป็นนคราภิบาลมาแล้ว 1 ปี จะรับเลือกอีก 1 ปี ติด ๆ กันไม่ได้ (มาตรา 9)

(2) การเลือกนคราภิบาล ใช้ลักษณะเดียวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 คือ ให้ราษฎรมาประชุมพร้อมกันเลือกเจ้าบ้านผู้ใดผู้หนึ่ง ซึ่งเป็นที่นับถือของตนขึ้นเป็นนคราภิบาล (มาตรา 11)

2. หมวดว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของนคราภิบาล :-

(1) มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาล (มาตรา 23) และนคราภิบาล (มาตรา 24, 25) ชัดเจนว่าอะไรคือหน้าที่ของรัฐบาล และอะไรคือหน้าที่ของนคราภิบาล

(2) นคราภิบาลมีอำนาจตั้งพิกัตภาษีอากร ขนอนตลาด เรือน โรงร้าน เรือ แพ แต่ต้องเรียกประชุมราษฎรเพื่อทำการตกลงพิกัตภาษีอากร และเมื่อจะเปลี่ยนพิกัตภาษีใหม่ต้องเลือกประชุมใหม่ทุกครั้ง ในการประชุมราษฎรที่เป็นเจ้าบ้านทั้งหมดไปประชุมพร้อมกัน หากไปประชุมไม่ได้ต้องผู้แทนไปประชุมและมีหนังสือมอบอำนาจด้วย (มาตรา 25, 26)

(3) นคราภิบาลมีหน้าที่รับข้อความประกาศของรัฐบาล หรือการสั่งราชการใด ๆ ไปแจ้งแก่ราษฎรในปกครองทราบ (มาตรา 27)

(4) ทำกิจการในลักษณะ "เทศพาณิชย์" ไว้ด้วย คือ กิจการสาธารณประโยชน์ซึ่งมีผลกำไร เช่น การตั้งธนาคาร โรงจมน้ำ ตลาด รถราง เรือจ้าง กระทำได้เป็นการหากำไรบำรุงเมืองเพื่อผ่อนภาษีอากร ซึ่งราษฎรจะต้องเสีย (มาตรา 29)

(5) อำนาจหน้าที่นคราภิบาลในลักษณะผังเมือง และการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ดังที่ระบุว่า เป็นหน้าที่ของนคราภิบาลจะกำหนดปลูกสร้างวางแผนสำหรับนครเพื่อความงามและ

¹¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช , อ้างแล้ว

อนามัย ความผาสุกแห่งธานี เคหสถานบ้านเรือนที่ทำการต่าง ๆ เมื่อเจ้าของจะปลูกสร้างต้องได้รับอนุญาตจากนายช่างก่อสร้างของนคราภิบาลแล้วจึงจะปลูกได้

(6) การขยายเขตนคราภิบาล ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลกลาง

3. หมวดว่าด้วยการบำรุงรักษาความสะอาดและป้องกันโรคภัย :-

(1) คณะนคราภิบาลมีหน้าที่จัดตั้งเจ้าพนักงานแผนกสุขาภิบาล เพื่อคอยดูแลรักษาความสะอาดทั่วไป ว่ากล่าวคนในปกครองให้ระวังรักษา อย่าปล่อยยให้โสโครก อันเป็นเหตุให้เกิดโรคภัยไข้เจ็บ (มาตรา 32)

(2) อำนาจนคราภิบาล ดูแลบ้านที่ชำรุด รุงรั้ง ปล่อยให้โสโครกอันเป็นอันตรายแก่ผู้อยู่ใกล้เคียง มีอำนาจบังคับให้เจ้าบ้านแก้ไข (มาตรา 33) และมีอำนาจบังคับให้รื้อถอน ซ่อมแซมบ้านเรือนใหญ่ หากขัดขึ้น มีอำนาจฟ้องศาล (มาตรา 34) (ตามข้อนี้คล้ายอำนาจตามกฎหมายการสาธารณสุข กฎหมายควบคุมอาคาร ที่เป็นอำนาจของท้องถิ่นในปัจจุบัน)

4. หมวดว่าด้วยทุนและการเงินทองของคณะนคราภิบาล :-

(1) การให้นคราภิบาลมีฐานะเป็น "นิติบุคคล" โดยกำหนดว่า เมื่อตั้งนคราภิบาลขึ้นแล้วให้ถือว่าคณะนั้นเป็นบุคคลโดยนิติบุคคลสมมติ มีสิทธิที่จะถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ มีอำนาจที่จะจ่ายทรัพย์สินนั้นในการบำรุงความรุ่งเรืองแห่งนคร และในการป้องกันสิทธิและทรัพย์สินสมบัติของตน (มาตรา 39)

(2) มีอำนาจออกใบกู้เงินได้เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการปกครอง แต่ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐบาลกลางก่อน (มาตรา 40)

(3) เงินที่เก็บได้จากราษฎร อนุญาตให้เก็บไว้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ แต่ต้องมีหลักฐาน บัญชี แสดงรายรับรายจ่าย (มาตรา 41)

(4) มีคณะกรรมการคอยตรวจบัญชี มาจากรัฐบาลแต่งตั้ง 3 คน และนคราภิบาลตั้ง 1 คน (มาตรา 42)

นอกจากดุสิตธานีแล้ว ในสมัยรัชกาลที่ 6 ไม่มีสถาบันทางการเมืองอื่นใดเกิดขึ้น จึงไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในยุคนี้ นอกจากเป็นการบริหารประเทศต่อจากที่รัชกาลที่ 5 ทรงปฐกฐานไว้

การปกครองท้องถิ่นในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2468 - 2475)

รัชกาลที่ 7 มีพระราชประสงค์จะปรับปรุงกิจการสุขาภิบาลให้เป็นรูปการบริหารแบบ ประชาภิบาล (municipality) หรือเทศบาลในปัจจุบัน โดยเมื่อวันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2469 มีพระราชหัตถเลขาถึง สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย แสดงพระราชประสงค์ให้เตรียมการจัดเรื่องประชาภิบาลตั้งแต่นั้น เพราะเหตุว่าต้องมีการศึกษาเปรียบเทียบจากเมืองใกล้เคียง และควรมีการตั้งคณะกรรมการวางโครงการเพื่อมิให้งานล่าช้า

เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม) มีหนังสือถึงเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2470 เกี่ยวกับเรื่องที่กระทรวงมหาดไทยขอโอนเงินรายได้แผ่นดินประเภทค่าอาชญาบัตร ฆ่าสัตว์ ไปเป็นรายได้ของสุขาภิบาลท้องที่ กระทรวงพระคลังฯ เห็นว่า กระทรวงมหาดไทยควรพิจารณาหลักชั้นไว้ก่อนว่า สุขาภิบาลท้องที่จะจัดเป็นแบบ "municipality" ด้วยความมุ่งหมายจะให้ประชาชนในท้องที่นั้น ๆ รู้จักปกครองตัวเองในกิจการบางอย่าง หรือว่าจะจัดแค่เพียงกระทำและรักษาความสะอาดในท้องที่เท่านั้น พร้อมกับมีหนังสือกราบบังคมทูลรัชกาลที่ 7 ว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญ เพราะเกี่ยวพันถึงนโยบายของรัฐบาลจึงได้ทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นของ เซอร์ เอ็ดวาร์ด คูก (Sir Edward Cook) ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ลงวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2470 เรื่อง "Municipalities in Siam"

รัชกาลที่ 7 ทรงมีพระราชกระแสรับสั่งถึง เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2470 ว่า "เรื่องเงินสุขาภิบาล แต่เดิมคงจะมีประสงค์เพียงให้มีเงินก้อนใดก้อนหนึ่งที่เจ้าหน้าที่จะหยิบฉวยได้สำหรับบำรุงบ้านเมือง และเชื่อกันว่าคงจะไม่ใช้ในสิ่งเหลวไหล ที่เหลวไหลไปต้องนับว่าเป็น abuse ไม่ใช่ว่า หลักการไม่ดีเป็นแต่ปฏิบัติไม่ดี สำหรับการต่อไปฉันเห็นด้วยอย่างยิ่งว่าควรจะให้มันเป็น municipality จริง ๆ มากขึ้น เรื่องนี้เสนาบดีมหาดไทยก็ทรงทราบความประสงค์ของฉันอยู่แล้ว ฉันเห็นด้วยกับความเห็นของ Sir Edward Cook ทุกอย่าง ตั้งแต่ข้อ 16 ไป ควรสังเกตมาก และตรงกับความประสงค์ของฉัน ส่งสำเนาเรื่องนี้ไปถวายอภิรัฐมนตรีและทูลเสนาบดีมหาดไทยขอให้ทรงชี้แจงพระดำริของท่านในเรื่องนี้ต่ออภิรัฐมนตรี ถ้าสมเด็จพระเจ้ายทรงพร้อมเมื่อไรให้นำเรื่องสู่ที่ประชุมอภิรัฐมนตรี ควรให้ได้พิจารณาเรื่องนี้กันเร็วสักหน่อย ภายในเดือนพฤศจิกายนได้จะดี"

ความเห็นของ Sir Edward Cook เกี่ยวกับ Municipalities in Siam ส่วนหนึ่งเป็นการประเมินกิจการสุขาภิบาลที่ดำเนินการมาตั้งแต่รัชกาลที่ 5 ส่วนที่สองเป็นข้อเสนอต่อทิศทางของ

สุขาภิบาล หรือประชาภิบาล (ตั้งแต่ข้อ 16 เป็นต้นไป) สำหรับการประเมินสุขาภิบาลที่ผ่านมา สรุปได้ดังนี้

(1) การมีพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 รัฐบาลคงมีความคิดที่จะวางรากฐานให้ราษฎรปกครองท้องที่โดยตนเองอันจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนรู้สึกความรับผิดชอบแห่งการเป็นพลเมือง หรือเพื่อจัดกิจการด้านสาธารณสุข ซึ่งที่ผ่านมาบรรลุผลเฉพาะการจัดการสาธารณสุข

(2) กรมสาธารณสุขที่ดูแลการสุขาภิบาล ได้ร้องทุกข์ตลอดเวลาว่ารายได้ของแผ่นดินที่มอบให้สุขาภิบาลนั้น ไม่พอที่จะทะนุบำรุงท้องถื่น แต่กระทรวงพระคลัง ฯ ไม่กระตือรือร้นที่จะโอนรายได้ให้สุขาภิบาล จึงดูเหมือนว่ากระทรวงพระคลัง ฯ เป็นผู้กีดขวางการจัดสุขาภิบาล

(3) สุขาภิบาลท้องที่ 25 แห่ง ไม่ต่างไปจากคณะข้าราชการประจำท้องที่นั้น ๆ แม้จะมีราษฎรในคณะกรรมการสุขาภิบาลด้วย แต่ก็ไม่มีผลให้ราษฎรมีส่วนในการควบคุมการเงินของสุขาภิบาล กระทรวงพระคลัง ฯ ควรจะช่วยเหลือการสุขาภิบาล ด้วยวิธีแบ่งรายได้ของรัฐบาลกลางเป็นจำนวนพอสมควรแก่การปกครองตนเองของสุขาภิบาล ซึ่งควรมีผู้คอยกำกับและนำการทำงาน แต่เป็นการไม่สมควรที่กระทรวงพระคลัง ฯ ตัดรายได้ของแผ่นดินเพียงเพื่อประโยชน์เพิ่มการจ่ายของเจ้าพนักงานท้องที่โดยไม่มีใครควบคุม

(4) เหตุที่กระทรวงพระคลัง ฯ ระแวงระวัง เพราะไม่รู้ว่าสุขาภิบาลใช้จ่ายเงินกันอย่างไร รายได้ที่ขอเพิ่มนั้นจำเป็นแก่ความต้องการแท้จริงของท้องที่นั้น ๆ อย่างไร ภาษีสุขาภิบาลที่มีอยู่แล้ว มาใช้จ่ายเป็นไปในทางที่ชอบหรือไม่

(5) ข้อบกพร่องที่สุดคือ ไม่มีการตรวจบัญชีรายได้ - รายจ่ายของสุขาภิบาล ประเทศต่าง ๆ ที่ปกครองแบบ Municipal ได้เจริญเติบโตด้วยอาศัยการตรวจตราการเงินอย่างจริงจัง เรื่องการเงินนั้น เจ้าพนักงานท้องที่มักปฏิบัติไม่ได้ เว้นแต่ได้รับการฝึกฝนจากรัฐบาล ความเข้าใจในการปฏิบัติด้านการเงินให้เป็นระเบียบเป็นหัวใจแห่งการปกครองท้องที่โดยราษฎร กระทรวงพระคลัง ฯ ต้องรับผิดชอบกรณีมิได้ตรวจตราการเงิน

(6) การจ่ายเงินของสุขาภิบาล จ่ายเป็นเงินเดือนมากเกินไปจนดูเหมือนว่า สุขาภิบาลเป็นสถานการกุศลหรือโรงงาน

ในกรณีข้อเสนอของ Sir Edward Cook ตั้งแต่ข้อ 16 เป็นต้นไป ซึ่งรัชกาลที่ 7 มีพระราชกระแสว่า เป็นข้อสังเกตที่ตรงกับพระราชประสงค์ของพระองค์นั้น มีสาระสำคัญดังนี้ :-

1. รัฐบาลจำเป็นต้องวินิจฉัยให้เด็ดขาดว่า มีความประสงค์หรือไม่ที่จะใช้สุขาภิบาลเป็นเครื่องมืออบรมพลเมืองให้มีความคิดเห็น และนิสัยแบบการปกครองท้องถิ่นโดยราษฎร หรือ Local Self-government

2. ถ้ารัฐบาลประสงค์เช่นนั้น ก็พึงที่จะเริ่มงานโดยเลือกพื้นที่เพียง 2 - 3 ตำบล ที่มีท่าทางจะทดลองให้เป็นผลสำเร็จได้

3. ในระหว่าง 19 ปี ที่ใช้พระราชบัญญัติการจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 กิจการไม่ก้าวหน้าเลย การพยายามดำเนินการโดยเร่งด่วนนั้นเป็นอันตรายมาก การที่จะทำให้ความเพิกเฉยของราษฎรหายไปต้องใช้ความพากเพียรมาก ในขั้นต้นนี้ถ้าจะกำหนดให้ราษฎรที่เป็นกรรมการหรือแม้แต่พวกข้าราชการมีหน้าที่ตรวจตราแนะนำและควบคุมการทำงานมากเกินไปก็จะทำให้กิจการสุขาภิบาลไม่สำเร็จและเป็นผลถอยหลัง

4. ในการปฏิบัติการมีความยากลำบาก ตั้งแต่ต้นที่จะต้องหาราษฎรที่มีวุฒิเหมาะสมแก่งาน ราษฎรสัญชาติไทยส่วนมากเป็นชาวนา คงต้องรองจนกว่าเด็ก ๆ ที่ได้รับการศึกษาอยู่ในเวลานี้จะเติบโตขึ้น เว้นแต่จะหาเจ้าพนักงานซึ่งออกจากราชการแล้วมาช่วยทำการด้วย รัฐบาลจำเป็นต้องวิเคราะห์ดูว่าชาวนาที่เป็นผู้ใหญ่สมัยนี้มีชาวพ่อที่จะเข้าใจความคิดสมัยใหม่เพียงใด หรือจะกระตือรือร้นรับทำกิจการ เพื่อประโยชน์ของชาวเมืองเดียวกันเพียงใด

5. ปัญหาอาจจะง่ายลง ถ้าใช้คนท้องถิ่นซึ่งมิได้เป็นสัญชาติไทย เช่น พ่อค้าชาวจีนที่มีผู้นับหน้าถือตาและเข้ามาตั้งภูมิลำเนาในเมืองไทย ถ้ายอมรับเรื่องนี้ได้ก็จะทำให้การดำเนินการก้าวหน้าไปได้เร็วขึ้น เพราะ Municipality ที่มีการกระทำกิจการได้ดีนั้น เป็นผลให้การศึกษาของพลเมืองที่เป็นไทยในท้องถิ่น และเมื่อ Municipality เติบโตดีแล้วก็อาจใช้คนไทยเข้าแทนคนต่างประเทศได้ทีละน้อย ตามแต่จะมีคนไทยพอใช้ได้

6. ความสำเร็จต้องอาศัยความขยันของข้าราชการในท้องถิ่น ซึ่งต้องเป็นหัวแรงของงานต่อไปอีกหลายปี และต้องอาศัยความสามารถของเจ้าพนักงานรัฐบาลต้องแสวงหาเจ้าพนักงานที่มีวุฒิอันเหมาะสมให้มาควบคุม Municipalities

7. การผ่อนให้มีความรับผิดชอบในการเงินเพิ่มขึ้นที่และน้อยจะเป็นหนทางที่ดีที่สุด ถ้าจะสามารถชักชวนผู้ไม่ใช้ข้าราชการสนใจเรื่องเงินภาษีที่จะจัดเก็บ เพื่อใช้จ่ายในท้องถิ่นของตนว่า ควรใช้จ่ายในเรื่องใดบ้าง และถ้าคนเหล่านี้สามารถตรวจการเก็บภาษีที่มีอยู่แล้ว และคิดหาภาษีขึ้นใหม่จะดียิ่งขึ้น

8. ในขั้นต้นต้องจัดการตรวจควบคุมการ Municipalities โดยระมัดระวัง และค่อยคลายการควบคุมทีละน้อยในเวลาข้างหน้า

9. การตรวจควบคุมเรื่องเงิน การตรวจบัญชีโดยละเอียด เช่น กรมบัญชีกลางตรวจสอบรายจ่ายของแผ่นดินนั้น ไม่จำเป็นต้องทำและไม่เป็นสิ่งที่พึงปรารถนา ควรปฏิบัติดังนี้ คือ ไม่ส่งแต่ตัวบัญชีไปตรวจ แต่มีการตรวจบัญชีและการใช้จ่ายตามท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างน้อยปีละครั้ง ดูว่าได้จ่ายเงินถูกต้องตามที่อนุญาตไว้ในงบประมาณ

10. ในขั้นต้น รัฐบาลอาจตกลงใจเริ่มทำการเป็นการทดลองแต่น้อยตำบล เช่น 3 หรือ 4 ตำบล ซึ่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาลในเวลานี้ใช้อยู่แล้ว ส่วนตำบลอื่น ๆ ที่เหลืออยู่นั้น ดูก็ไม่มีเหตุผลพอที่จะเลิกลัมวิธีการที่กันเงินรายได้บางประเทศออกไว้สำหรับรายจ่ายในท้องถิ่นนั้น ๆ แม้จะนับเป็น Municipality ไม่ได้ งบประมาณสำหรับตำบลเล็ก ๆ เช่นนี้ก็ควรให้มีอยู่ต่อไป

อภิรัฐมนตรีสภาได้มีการประชุมปรึกษาเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาล และมีความเห็นว่าควรตั้งคณะกรรมการขึ้นศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะ คือ "กรรมการจัดการประชาภิบาล" โดยแต่งตั้ง Mr. R.D. Craig ที่ปรึกษากรมทะเบียนที่ดินเป็นประธานกรรมการ เนื่องจากเป็นชาวยุโรปที่มีความรู้ด้านเทศบาลและกฎหมาย กรรมการชาวไทยคือ คนที่เสนอบดีกระทรวงมหาดไทยคัดเลือก 2 คน คือ อำมาตย์เอก พระยาฤทธิเมษราชมนตรี ผู้ชำนาญการบัญชีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และพระยาจินดารักษ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม ผู้ชำนาญการจัดสุขาภิบาลนครปฐม คณะกรรมการออกสำรวจดูงานสุขาภิบาลตามหัวเมือง เชียงใหม่ นครราชสีมา ภูเก็ต นครศรีธรรมราช และสงขลา สรุปเป็นรายงานว่า งานสุขาภิบาลได้ผลประโยชน์น้อยและยังไม่มีระเบียบแบบแผนที่เหมาะสม แต่มาคณะกรรมการได้ไปดูงานที่ชาว สิงคโปร์ ฮองกง ฟิลิปปินส์ หลังจากนั้น Mr. R.D. Craig เดินทางไปดูงานในยุโรป

คณะกรรมการจัดประชาภิบาล เสนอรายงานเกี่ยวกับการจัดประชาภิบาล หรือเทศบาลว่า ยังไม่สมควรปล่อยให้ราษฎรดำเนินการเทศบาลตามลำพัง เพราะยังไม่มีความรู้เพียงพอ แต่ควรมีการทดลองเลือกตั้งกรรมการที่ไม่เป็นข้าราชการร่วมดำเนินการด้วย การดำเนินแนวทางการจัดการเทศบาลควรกระทำด้วยความระมัดระวัง เพื่อให้มีความมั่นคงซึ่งจะให้ผลดีกว่าการเปลี่ยนแปลงอย่างเร่งด่วน

รัชกาลที่ 7 ทรงเห็นชอบด้วยกับรายงานของคณะกรรมการ และมีพระราชดำริว่า ควรจัดการเทศบาลขึ้นที่กรุงเทพฯ โดยนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมเสนาบดีสภา ในวันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ. 2471 แต่ที่ประชุมไม่อาจลงมติได้ เนื่องจากมีปัญหาที่ประชาชนยังไม่ค่อยมีจิตสำนึกเพื่อ

สาธารณะประโยชน์ รัชกาลที่ 7 ทรงมีพระราชดำรัสว่า ควรทดลองจัดการเทศบาลในเมืองใหญ่ ๆ ก่อน เช่น นครปฐม เพื่อฝึกหัดข้าราชการและประชาชน

Mr. R.D. Craig รายงานการดูงานเทศบาลในยุโรปเสนอ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยตั้งคณะกรรมการพิจารณารายงานและมีข้อเห็นแย้ง จึงมีการนำรายงานของ Mr. R.D. Craig และคณะกรรมการทูลเกล้า ฯ ถวายรัชกาลที่ 7 เมื่อ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2473 พร้อมเสนอความเห็นว่าการปรับปรุงแหล่งชุมชนให้มีรูปการปกครองเทศบาลต้องอาศัยปัจจัยและความร่วมมือจากส่วนราชการหลายแห่ง ดังนั้น ควรร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นก่อน เมื่อประกาศกฎหมายเทศบาลแล้ว จึงสมควรจัดการเทศบาลในกรุงเทพฯ รัชกาลที่ 7 ทรงเห็นชอบ

ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ร่างเสร็จแล้ว ทูลเกล้า ฯ รัชกาลที่ 7 เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2473 หลังจากนั้นมีการประชุมเสนาบดีสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล เมื่อวันที่ 19 และ 26 มกราคม พ.ศ. 2473 (สมัยนั้นปี พ.ศ. เปลี่ยนเดือนเมษายน) ปรากฏว่ามี เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ (พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นเทววงศ์วโรปการ) ไม่เห็นด้วย กับคุณสมบัติขององคมนตรี ที่ควรวางมาตรการป้องกันมิให้ชาวต่างประเทศ (ชาวจีน) เข้ามามีอำนาจทางการเมืองเหนือชาวไทย ซึ่งเป็นเจ้าของประเทศ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้กระทรวงยุติธรรม พิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายเทศบาลของต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส

รัชกาลที่ 7 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ราชเลขาธิการมีหนังสือเตือนกระทรวงยุติธรรม เกี่ยวกับร่างกฎหมายเทศบาล 2 ครั้ง ว่ามีพระราชประสงค์ให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จสิ้นโดยเร็ว แต่กรมร่างกฎหมายกระทรวงยุติธรรม อ้างว่า ต้องแปลกฎหมายต่างประเทศเปรียบเทียบเป็นภาษาไทยและมีงานเร่งด่วนเรื่อง ภาษีอากร จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลไม่ได้รับการพิจารณา จนเปลี่ยนแปลงการปกครองในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2475

บทสรุป

ทิศทางการปกครองท้องถิ่นในสามรัชกาลก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน การก่อกำเนิดของสุขาภิบาลในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แม้จะไม่ใช้ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริงแต่ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ให้ประชาชนได้มีส่วนในการดูแลท้องถิ่นของตนเอง ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวกิจการสุขาภิบาลยังไม่มี การพัฒนาปรับปรุงในทิศทางที่เป็นการกระจายอำนาจ แม้ในรัชสมัยนี้จะมีการทดลองปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของดุสิตธานี แต่ก็ยังเป็นเพียงการทดลองในพื้นที่เล็ก ๆ ในเขต นครบาลเท่านั้นไม่

ส่งผลแต่อย่างใดต่อการปกครองท้องถิ่น รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีความพยายามที่จะผลักดันนโยบายปรับปรุงกิจการสุขาภิบาลเป็นการบริหารแบบประชาธิปไตย(เทศบาล) ซึ่งเป็นไปตามพระราชดำริของรัชกาลที่ 7 ที่มีพระประสงค์ให้ประชาชนทดลองปกครองตนเองในรูปแบบเทศบาลก่อนที่จะมีการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย แต่ก็ติดขัดไม่สามารถผลักดันให้มีการปกครองรูปแบบเทศบาลได้เนื่องจากถูกคัดค้านจากเสนาบดีบางส่วน

บรรณานุกรม

- กรมชลประทาน “การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินของไทย, 17 ปี รัฐศาสตร์ มสธ. รวมบทความทางวิชาการทางรัฐศาสตร์, นนทบุรี สาขาวิชารัฐศาสตร์ มสธ.
- กระทรวงมหาดไทย, ประมวลพระราชหัตถเลขา รัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย. (เล่ม 1) กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2513
- โกวิท พวงงาม การปกครองท้องถิ่น, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กทม., 2542
- จักรกฤษณ์ นรินดีผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2527
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เอกสารการเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2417 - 2477, กรุงเทพฯ : สถาบันสยามศึกษา, 2532
- ธนสวรรค์ เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540, โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, พ.ศ. 2540
- ปธาน สุวรรณมงคล, “การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย” 15 ปี รัฐศาสตร์ มสธ. นนทบุรี สาขาวิชา-รัฐศาสตร์ มสธ.
- ประสิทธิ์ โกมลมาย์ “โครงการจัดตั้งเทศบาลและสุขาภิบาล” เทศาภิบาล 50 : 24 สิงหาคม 2498
- โกคิน พลกุล, การปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์ เอกสารวิชาการ ปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี 2539
- ศุภชัย เขาวประภาษ, จรัส สุวรรณมาลา และคณะ รายงานความก้าวหน้า โครงการศึกษาเพื่อปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, 2539
- สถาบันดำรงราชานุภาพ, เอกสารประวัติศาสตร์ : การบริหารการปกครองกระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ พิมพ์ดี, 2540