

การเตรียมการ เพื่อที่จะพระราชทานสิทธิการปกครองตนเองในรูปของ เทศบาล

มีหลักฐานอยู่หลายประการที่แสดงให้เห็นว่า ได้มีการ เตรียมการที่จะกระจาย อำนาจการปกครองตนเอง ให้กับประชาชนในระดับท้องถิ่น ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่สำคัญอยู่ด้วยกัน 5 ประการ ประการแรก การพัฒนาการศึกษา เรื่องสำคัญที่จะกล่าวถึงมี 2 เรื่องคือ การให้การศึกษาแก่ราษฎรตามแผนการศึกษาของชาติและการสถาปนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ประการที่สองการแก้ไขปัญหาการเงินของการศุขาภิบาล ซึ่งจะ เห็นได้จากบันทึกรายงานของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ที่เสนอต่อรัฐบาล เรื่องหลักภาษีอากรนุราภิบาล เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2461 ประการที่สาม หลักฐานจากบทนำและบทความในหนังสือพิมพ์และวารสาร ประการที่สี่ พระราชดำริสร้าง เมืองจำลอง เพื่อทดลองการปกครองตนเองแบบเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ทรงโปรดฯ ให้ตั้ง "คูสิดธานี" ในปี พ.ศ. 2461 พระราชกรณียกิจนี้เป็น เรื่องที่ได้ทรงกระทำสืบต่อมา ตั้งแต่ครั้งที่ยังทรงเป็นสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช และประการที่ห้า พระราชดำริที่จะจัดตั้งนิเวศินิเทศในกรุงเทพฯ หลักฐานที่สำคัญยิ่งที่แสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริที่จะพระราชทานสิทธิการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นแก่ราษฎรก็คือบันทึกความเห็น เรื่องการจัดนิเวศินิเทศของเสนาบดีกระทรวงนครบาล และพระราชบันทึกความเห็นประกอบความเห็นของเจ้าพระยายมราช เรื่องจัดตั้งนิเวศินิเทศ โดยจะขอกกล่าวถึง เรื่องเหล่านี้ในรายละเอียดตามลำดับไป

4.1 การพัฒนาการศึกษา

4.1.1 การให้การศึกษาแก่ราษฎรตามแผนการศึกษาของชาติ

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริว่าการปกครองบ้านเมืองตามระบอบใหม่จะดำเนินไปด้วยดีก็ต่อเมื่อราษฎรเป็นผู้ที่มีการศึกษา ระดับการศึกษาซึ่งทรงเห็นความจำเป็น และทรงมุ่งพัฒนาเป็นอันดับแรกก็คือประถมศึกษา ด้วยเหตุที่ทรง

มีพระราชปณิธานที่จะยกระดับการศึกษาของคนทั้งชาติ จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้นในปี พ.ศ. 2464 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้คือบังคับ เด็กทุกคนในพระราชอาณาจักร โดยไม่เลือกเพศ ชาติ หรือศาสนา ที่มีอายุตั้งแต่ 7 ปีบริบูรณ์เรียนหนังสืออยู่ในโรงเรียนจนอายุ 14 ปีบริบูรณ์ โดยไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน¹ แต่อายุ 7 ปี ที่ว่านี้อาจเป็น 8 ปี 9 ปี หรือ 10 ปีก็ได้ ด้วยความเห็นชอบของกระทรวง หากมีความจำเป็นเฉพาะท้องถิ่นเกิดขึ้น เป็นต้นว่าหากครูไม่ได้เพียงพอ ทาที่ที่เหมาะสมสำหรับจัด เป็นสถานศึกษาได้ยากหรือทางไปโรงเรียนกันดาร เช่น ต้องข้ามน้ำ ขุดบ่ อื่นไม่น่าจะไว้วางใจที่เด็กเล็ก ๆ จะเดินทางโดยลำพังได้² แต่จะด้วยเหตุใดก็ตามจะ เข้มยออายุของเด็กให้เกิน 10 ปี ถึงจะเข้าเรียนมิได้ เพราะเด็กจะไม่มีโอกาสจบหลักสูตรประถมศึกษา

เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (สนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา) เสนาบดีกระทรวงธรรมการในเวลานั้นได้เขียนบทความหนึ่งโดยใช้นามปากกาว่า "ครูเทพ" กล่าวถึงเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับว่า ได้ยึดถือตามคติของกวีโบราณที่ว่า "อย่าสร้างยักษ์สร้างเทวดาอีกเลย จงพยายามยกคนทั้งชาติให้สูงขึ้นเถิด" คตินี้เป็นคติการศึกษาสมัยใหม่ที่เรียกว่า การศึกษาของชาติ (National Education) ซึ่งต่างกับแบบเก่าที่ไม่มีเกณฑ์ให้การศึกษโดยทั่วหน้ามุ่งส่งเสริม เฉพาะคนที่มีปัญญาหรือคนที่มีโอกาส ให้ได้รับการศึกษาสูงขึ้น ในขณะที่คนส่วนใหญ่ไม่ได้รับการเหลียวแล กล่าวคือมีโรงเรียนประถมศึกษา มัธยมศึกษาและอุดมศึกษา อย่างดีตั้งไว้ครบครันสำหรับให้คนเลือกเรียนตามใจชอบ ใครใจก็ไป ใครฉลาดก็ไปเรื่องปราชญ์ไป ในบทความเดียวกันนี้ "ครูเทพ" ยังได้กล่าวถึงความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาการศึกษาก่อนให้สิทธิทางการเมืองแก่ราษฎรโดยกล่าวว่าถ้าหาก

¹ "พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 38 ประจำวันที่ 23 กันยายน 2464 มาตรา 4, หน้า 248.

² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 11, หน้า 251.

ปล่อยให้ราษฎรรับผิดชอบการบริหารประเทศทั้งหมดโดยทันที (ในขณะที่ราษฎรส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้อันใด) ตามคำเรียกร้องของผู้มีการศึกษา ซึ่ง "ครูเทพ" เรียกว่า "ผู้วิเศษ" แล้ว ผู้วิเศษเหล่านี้ก็จะ เป็นผู้จูงราษฎรซึ่งเป็นคนโง่เพราะไร้การศึกษาไม่ต่างไปกับ "นายโคบาลดื้อนฝูงโคของเขา"¹

ข้อความที่เปรียบแบบอุปมาอุปไมย (metaphor) ของครูเทพนี้มีใช้เป็นสิ่งที่เลื่อนลอยหรือ เป็นคำกล่าวที่เกินความจริง เพราะการ เลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยในทางความเป็นจริงอาจมีปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้น ถ้าหากประชาชนขาดความเอาใจใส่หรือขาดความเฉลียวในสิทธิหน้าที่ของตน เนื่องจากขาดการศึกษาหรือจากสาเหตุอื่นใดก็ตามที ซึ่งการดังกล่าวก็ได้เกิดขึ้นแล้วในประเทศที่เราถือว่าเป็นประเทศแม่บทของประชาธิปไตย เสียด้วยซ้ำไป ดังคำอธิบายเกี่ยวกับการดำเนินการของระบอบสิทธิทั่วไปในการออกเสียงเลือกตั้งในสหราชอาณาจักรและในสหรัฐอเมริกาของออสโตรกอร์สกี (Ostrogorski) ในหนังสือที่ชื่อ "ประชาธิปไตยและการจัดระเบียบภายในของพรรคการเมือง" ซึ่งพิมพ์ในปี ค.ศ. 1903 (อันเป็นปลายรัชกาลที่ 5 และเป็นเวลาก่อนที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจะเสด็จขึ้นครองราชสมบัติเพียง 7 ปีเท่านั้น) แสดงให้เห็นถึงการดำเนินการภายในพรรคหรือที่เรียกกันว่าจักรกลหรือโคคัส ซึ่งมีผลในการแปรเปลี่ยนประชาธิปไตยในสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก กล่าวคือโดยอาศัยพวกนายหน้าการเลือกตั้ง ซึ่งมีหัวหน้าเรียกกันว่า บอส (Boss) และโดยการโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ ครอบคลุมถึงการคอร์รัปชัน พรรคการเมืองได้เข้าทำการคุกคามเสียงของผู้เลือกตั้งไว้ทำนองเดียวกับสุนัข ฝ้าแกะคุมฝูงแกะอยู่ฉะนั้น²

¹ ครูเทพ (นายปากกา), "จดหมายครูเทพ (แสดงความเห็นพ้องถึงเรื่องคดีการศึกษาแผนปัจจุบัน)" เรื่องต่าง ๆ ของครูเทพโดยมากเนื่องด้วย เศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ 2467), หน้า 40. หมายถึงเรื่องนี้พิมพ์ครั้งแรกในเสนาศึกษา กรกฎาคม 2467.

² Bernard Lavergne, สิทธิทั่วไปในการออกเสียงเลือกตั้งและอำนาจของรัฐ, หน้า 64. เน้นโดยผู้อ้าง

ในบทความเดียวกัน "ครูเทพ" ยังเผยให้เห็นถึงแนวรัฐประศาสนโยบายในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยสมัยรัชกาลที่ ๘ ด้วยดึงข้อความตอนหนึ่งว่า "รัฐบาลหมายดีจะให้อิสรภาพ แต่ให้ค่อยฝึกหัดทีละน้อย ๆ จนทำเองได้ จะได้ปล่อยบังเหียนให้ทั้งหมด ด้วยปล่อยทีเดียวก้าวหกกะเมน" ทั้งนี้ก็เพราะ "วิธีปกครองอย่างใหม่ที่เป็นทำนองประชาธิปไตยไม่ใช่วิธีราชสิทธิ์ปกครองโคกระบือ" "ครูเทพ" ยังคาดการณ์ล่วงหน้าไว้ด้วยถึงวิธีการปกครองว่าจะมีลักษณะเป็นเช่นไร ถ้าหาก "ผู้วิเศษ" ได้อำนาจการปกครองประเทศมาอยู่ในมือแล้ว ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวในเชิงเปรียบเทียบบนของ "ครูเทพ" ว่า "ราชสิทธิ์ทำแก่โคกระบือในปกครองอย่างไร ผู้วิเศษเหล่านี้เขาก็คงทำแก่คนใจของเขาย่างนั้นแหละ"¹

พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินพระบรมราโชบาย เพื่อกลืนกลายลูกหลานจีนให้เป็นไทยอีกด้วย กล่าวคือตามมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้โรงเรียนประถมศึกษาทุกประเภทซึ่งรวมทั้งโรงเรียนจีนด้วยต้องสอนตามหลักสูตรของกระทรวงธรรมการ หรือหลักสูตรที่กระทรวงธรรมการเห็นว่าเทียบเท่าไม่ว่าจะเป็นแบบใดต้องให้นักเรียนได้เรียนภาษาไทยไม่น้อยกว่ามีละ ๘๐๐ ชั่วโมง ซึ่งจะตกประมาณวันละ ๓ ชั่วโมง² โดยเห็นว่าเมื่อลูกหลานจีนเข้าใจภาษาไทยก็สามารถเข้ากับคนไทยได้ง่ายขึ้น การกลืนกลายจีนให้เป็นไทยก็จะทำได้ง่ายขึ้นด้วย

ในขณะที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นว่าการศึกษามีเรื่องที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาการเมือง ซึ่งจะเริ่มต้นจากการสถาปนากองการปกครองตนเอง ในระดับท้องถิ่น ในทางกลับกันก็ทรงเล็งเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นเอง เป็น

¹ ครูเทพ, "จดหมายครูเทพ (แสดงความเห็นต่อลัทธิเรื่องคดีการศึกษาแผนปัจจุบัน)" หน้า 40.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ รัชกาลที่ 7 แฟ้ม 166 11/166 หนังสือรายงานของเสนาบดีกระทรวงธรรมการ ที่ 33/977 วันที่กรายงานตรวจราชการมณฑลภูเก็ต ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2472

สถาบันสำคัญที่จะเอื้ออำนวยให้การศึกษาภาคบังคับบรรลุเป้าหมาย ดังจะเห็นได้จากนโยบายในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 รัฐบาลจะจัดตั้งโรงเรียนแต่พอเป็นตัวอย่างโดยให้มีโรงเรียนมัธยมขนาดเล็กโรงเรียนมัธยมต้นหรือมัธยมกลางจังหวัดละโรงเรียน และประถมอำเภอละโรงเรียน แม้รัฐบาลมีโครงการจะจัดเพียงเท่านี้ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เสนาบดีกระทรวงธรรมการก็เห็นว่าต้องใช้เวลาราว 20 ปี จึงจะสำเร็จครบถ้วน เพราะอุปสรรคทางด้านการเงิน ส่วนโรงเรียนนอกเหนือไปจากนี้ให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัด เป็นโรงเรียนประชาบาลให้เพียงพอกับความต้องการของท้องถิ่น โดยใช้เงินที่เก็บจากภาษีหรือจังกอบในพื้นที่ (ซึ่งจะเก็บตามฐานะทางการเงินของแต่ละบุคคล) และเงินจากวิธีเก็บ "ศึกษาพลี" ซึ่งเก็บคนละเท่า ๆ กัน เช่นเดียวกับการเก็บจากรัฐชูปการ นอกจากนั้นรัฐบาลอาจให้เงินอุดหนุนด้วย แต่ตามทวิความเป็นจริงแล้วการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาให้เงินจากศึกษาพลีแล้ววิธีเดียวเท่านั้น เพราะการเก็บภาษีหรือจังกอบในพื้นที่ เป็นภาษีที่ดัดตามภาษีของประเทศ เมื่อรัฐบาลยังไม่ได้ปรับปรุงโครงสร้างในการจัดเก็บภาษีใหม่ นโยบายการเก็บภาษีหรือจังกอบในพื้นที่จึงไม่อาจดำเนินการได้ ส่วนเงินอุดหนุนที่รัฐบาลมีดำริที่จะให้แก่การศึกษาประชาบาลก็ยังไม่เคยให้ เพราะรัฐบาลไม่มีเงินพอ¹

ขอให้สังเกตการเก็บภาษีหรือจังกอบในพื้นที่ไว้ เพราะ เป็น เรื่องที่เกี่ยวข้องกับพระราชดำริที่จะปรับปรุงการศุขาภิบาลให้เป็นเทศบาล ภาษีชนิดนี้รัฐบาลมีโครงการที่จะจัดเก็บตั้งแต่ปี พ.ศ. 2461 แต่เมื่อได้ตั้งกรรมการขึ้นพิจารณาแล้ว เห็นว่ายากที่จะดำเนินการตลอดทั้งประเทศ เพราะราษฎรไม่พร้อมที่จะเสียภาษีให้แก่ส่วนกลางและแก่ท้องถิ่นในเวลาเดียวกันซึ่งรายละเอียดของเรื่องนี้จะกล่าวถึงในตอนต่อไป

กล่าวโดยสรุป การจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464

¹ โคลงกลอนของ "ครูเทพ" เล่ม 1 (กรุงเทพฯ : องค์การศุขสภา, 2515),

เป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เป็นผู้รับผิดชอบการศึกษาทั้งประถมศึกษา รัฐบาลเป็นผู้ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการศึกษาในระดับสูงขึ้นมา เป็นวิธีแบ่งงานระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นหรือเทศบาล วิธีการนี้เป็นวิธีที่ใช้กันแพร่หลายในนานาประเทศ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริที่จะพัฒนาการศึกษาของชาติตามแนวทางนี้ นับตั้งแต่ยังทรงเป็นสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เมื่อครั้งทรงพลเกล้าถวายเรื่องการศึกษาในบอพลูเกิด (เดือนมิถุนายน ร.ศ. 128) ซึ่งพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงก็ทรงเห็นชอบด้วยกับพระราชดำริ¹ อย่างไรก็ตามการจัดการศึกษาตามนัยนี้ เพิ่งมาเริ่มต้นเมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในปี พ.ศ. 2464 และก็สิ้นสุดลงในท่วงเวลาอันสั้น เพราะได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้ในรัชกาลต่อมา เลิกวิธีเก็บศึกษาฟรี เปลี่ยนเป็นใช้เงินในงบประมาณแผ่นดินกันทั้งสิ้น สถานะโรงเรียนประชาบาลจึงเปลี่ยนเป็นโรงเรียนรัฐบาลหมด เป็นอันว่า เลิกวิธีจัดการศึกษาแบบเทศบาลอันเป็นวิธีกระจายอำนาจ (Decentralization) กลับมาใช้วิธีรวมอำนาจ (Centralization) ในการจัดการศึกษาใหม่²

4.1.2 การสถาปนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พระราชกรณียกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่งของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาก็คือ การสถาปนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยโดยตรง เริ่มตั้งแต่ยกโรงเรียนมหาดเล็กซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งขึ้นสำหรับสอนนักเรียนที่จะเข้ารับราชการในกระทรวงมหาดไทยให้เป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือน และต่อมาในปี พ.ศ. 2459 จึงได้ยกโรงเรียนนี้ขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อให้การศึกษาชั้นอุดมศึกษาแก่พลเมืองที่มีสติปัญญาความสามารถไม่ว่าจะไปประกอบอาชีพใด ๆ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันได้มีผู้เข้าใจพระราชกรณียกิจนี้ไขว้เขวไปว่าเป็นการริเริ่ม

¹ โปรดพิจารณารายละเอียดใน จดหมายเหตุรายวันฯ, หน้า 6-10.

² ไคลงกลอนของ "ครูเทพ", หน้า 179.

ของเจ้าพระยาธรรมาธิบดีมนตรี¹ หรือไม้ก็เห็นว่ามหาวิทยาลัยแห่งนี้ตั้งขึ้นมาโดยมีจุดประสงค์ที่จะให้การศึกษาแก่บุคคลที่จะเข้ารับราชการ เป็นสำคัญ ซึ่งอันที่จริงแล้วไม่ได้เป็นไปตามความเข้าใจดังกล่าวเลย ดังจะเห็นได้จากจดหมายของเจ้าพระยาธรรมาธิบดีมนตรีเองที่มีถึงบรรณาธิการหนังสือมหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่ง "เป็นเรื่องเกร็ดจะค้นหาจากบันทึกใด ๆ ไม่ได้ทั้งหมด ก็เพราะเป็นเพียงพระราชปณิธานตามแผนการหารือกับเสนาบดีของท่านในที่ระโหฐานคือที่พระตำหนักจักรลดาไน เวลาประทับนะที่นั่น"²

ข้อความในจดหมายนี้มีว่า เมื่อการศึกษาของประเทศไทยได้เจริญก้าวหน้าจนถึงขั้นที่ต้องการการศึกษาชั้นอุดมศึกษาให้กับพลเมืองที่มีสติปัญญาความสามารถ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้มีพระราชดำริสกับท่านเจ้าพระยาธรรมาธิบดีมนตรี ซึ่งในเวลานั้นดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงธรรมการว่า "ชื่อของวิทยาลัยนั้นยังส่อตัว อาจทำให้เข้าใจผิดว่าจะฝึกหัดให้เข้าทำราชการเท่านั้น แทนที่จะเข้าใจว่าแปลลาดวิชา ใครปรารถนาอะไรกันมาซื้อหาเอาได้ไม่ว่าจะเข้าจะทำราชการหรือไปทำงานส่วนตัวในบริษัทใด ๆ หรือในหน้าที่พลเมืองทั่วไปได้ มีพระราชดำริตรึกตรามันว่าจัดตั้งเบนมหาวิทยาลัยเสียทีเดียวไม่ได้หรือ? จะได้แปลลาดวิชาให้คนเข้าใจถูกเสียทีเดียว"³

เจ้าพระยาธรรมาธิบดีมนตรีกราบบังคมทูลสนองพระราชปรารภว่า ถ้าจะถือเอามหาวิทยาลัยออกฟอร์ดหรือเคมบริดจ์เป็นมาตรฐานแล้ว ประเทศไทยก็ยังไม่พร้อมที่

¹ ไพรดู่ ส. ศิวรักษ์, "สมเด็จพระมหาธีรราชเจ้ากับสภาวิชาการไทยในปัจจุบัน", หน้า 158.

² บทประพันธ์บางเรื่องของครูเทพ, พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพเจ้าพระยาธรรมาธิบดีมนตรี ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส 2486 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยเชชม, 2486), หน้า 35-39. หมายถึง ภาซาคงไว้ตามต้นฉบับที่ตีพิมพ์ใน พ.ศ. 2486.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35-36.

จะสถาปนามหาวิทยาลัย แต่ถ้าเราจะลดหย่อนมาตรฐานลงมา เพียงมหาวิทยาลัยรุ่นใหม่ ๆ ซึ่งกำลังเกิดขึ้นสะพรั่งราวกับ เกิดทั้งในตะวันตกและตะวันออกแล้ว เราก็พอทำได้ มหาวิทยาลัยรุ่นใหม่นี้ เปรียบ เหมือนโรงเรียนกลางวัน แต่ออกสพอร์ด เคมบริดจ์ เปรียบ เหมือนโรงเรียนประจำห้อยออกจากบัลลังก์ของอังกฤษซึ่งการจัดแพงบาก เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีมีความ เห็นว่าการศึกษานั้นขึ้นประภพและมีชัยของไทย เราใช้แผนโรงเรียนกลางวันอยู่แล้ว เมื่อตั้งมหาวิทยาลัยก็ต้องดำเนินไปตามแผนนั้นด้วย

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสต่อไปนี้ว่า "แผนบัลลังก์ก็มีแต่ของอังกฤษ ซึ่งเจ้าของอวดนัก ได้ทำมานานนักหนาแล้ว นอกนั้นทั้งบนภาคพื้นยุโรปและอเมริกาก็ต้องใช้แผนโรงเรียนกลางวัน เราทุนน้อยจะให้ได้งานมากก็ต้องเลือกเอาข้างใต้อยู่เอง ว่าแต่ว่าจะถึงเวลาที่เราจะตั้งมหาวิทยาลัยสมัยใหม่กับเขาบ้างได้หรือยัง?"¹

เสนาบดีกระทรวงธรรมการซึ่ง เข้าถึงพระราชดำริ จึงสนองพระราชบัญชาว่า "ถ้าจะพิจารณาเฉพาะในแง่ของนักเรียนที่จบชั้นมัธยมบริบูรณ์ ซึ่งมีจำนวนน้อยมากแล้วก็อาจมีผู้ค้านว่ายังไม่ถึงเวลา เพราะโรงเรียนข้าราชการพลเรือนยังต้องรับผู้จบมัธยม เท่านั้น แต่การที่ศึกษาของเราทุกส่วนได้ดำเนินตามพระบรมราโชบายที่เร่งเวลา และไปหน้าเวลาทั้งนั้น เปรียบการปฏิบัติทางล่อให้เกิดความดี* แทนที่จะคอยแต่ตั้งสืบผลภายหลังรับความดี"²

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระราชกระแสว่า "นี่คือ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

* มีความหมายว่าอุปสงค์

** มีความหมายว่าอุปทาน

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 37-38.

นิติธรรมของประเทศไทย ซึ่งต้องคัดทางลัดเพื่อให้ถึงที่หมายทันเขา จะไปยั่วคอยให้
 ดิยานต์เกิดเสียก่อนแล้วจึงขยับตัวตามอย่างไรได้? ประเทศจัดก่อนเขาจำเป็นอย่าง
 จะต้องเดินตามหนทางซึ่งต้องอ้อมวกเวียนเพราะต้องคิดเอาเอง ไม่มีแบบอย่างต้อง
 ตรีสรู้ออกจากที่รู้กันแล้วก่อนตรีสรู้อ้อมวกเวียนเพราะต้องคิดที่มถูกไปด้วย เพลงของการกันคนว่า ฉะนั้น
 นิติธรรมของเขาก็คอยดูนิติธรรมคือดิยานต์ว่ามีอะไรเกิดขึ้น จะได้ไหวตัวตามโดยจัดตั้งสับ
 ปลายรับให้พอเหมาะ เดินเถิดหย่าคอยเวลาเลย อย่างไรเสียเราก็ต้องการหา
วิทยาลัย ตั้งเสียเดี๋ยวนี้ทีเดียว จะได้เป็นตลาดวิชาของเมืองไทย ไม่เป็นแต่เพียงที่
เพาะข้าราชการไว้ใช้”¹

ต่อจากนั้นก็ยังมีประกาศกระทรวงธรรมการในราชกิจจานุเบกษาคำเนิน
 กระแสพระบรมราชโองการ สถาปนาโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระ
 พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข้อความในจดหมายของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี นอกจากจะแสดงให้เห็น
 เห็นถึงมูลเหตุของการสถาปนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอย่างชัดเจนแล้ว ยังทำให้เรา
 ได้ทราบถึงการดำเนินกุศโลบายในพระมหากษัตริย์ราชเจ้าพระองค์นี้ด้วย ดังจะเห็น
 ได้ว่าแม้ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะยกฐานะของโรงเรียนข้าราชการพลเรือน เป็นมหา
 วิทยาลัย พระองค์ก็มีได้มีพระราชดำริสั่งให้เสนาบดีกระทรวงธรรมการสนองพระ
 ราชประสงค์โดยทันทีตามพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์
 แต่กลับมีพระราชปราชัย เรื่องนี้กับเสนาบดีผู้รับผิดชอบ เพื่อหยั่งความคิด เห็นดูก่อน เมื่อ
 เสนาบดีเห็นพ้องด้วยพระราชดำริจึงได้โปรดให้ดำเนินการจัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัย พระ
 องค์ยังทรงใช้กุศโลบายทำนองเดียวกันนี้กับเรื่องสำคัญ ๆ อีกหลายเรื่อง เช่น เรื่อง
 ฐานทัพ เรือที่ลัดทิมและพระบรมราชาไชยบายที่จะปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรูป
 เทศบาลดังที่จะกล่าวถึงต่อไป เป็นต้น อย่างไรก็ตามการดำเนินพระบรมราชาไชยบายโดย

1

เรื่องเดียวกัน, หน้า 38. เน้นโดยผู้อ้าง.

ใช้กุศโลบายดังกล่าวก็มีใช้ว่าจะสำเร็จลุล่วงไปก็วยศทุก ๆ เรื่อง บางเรื่องต้องใช้เวลาถึง 10 ปีกว่าจะมีผู้เห็นคุณประโยชน์ของพระบรมราชาไชยายนั้น ๆ เช่น ในเรื่องฐานทัพเรือที่สัตหีบ และมีอีกหลาย ๆ เรื่องที่ไม่ประสบผลเลย แต่อย่างน้อยที่สุดที่กุศโลบายนี้ได้แสดงให้เห็นก็คือพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมิใช่พระมหากษัตริย์ที่ยึดมั่นในพระราชอำนาจอันเด็ดขาดเลย

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่เราจะสังเกตได้จากข้อความในจดหมายของพระยาธรรมศักดิ์มนตรีก็คือพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นผู้ปกครองที่เล็งเห็นการณ์ไกลทรงดำเนิพระบรมราชาไชยายที่เร่งเวลาและไปหน้าเวลา มิใช่ทรงติดอยู่กับพระราชอำนาจหรือมุ่งที่จะรักษาพระราชอำนาจ เพราะถ้าหากพระองค์ท่านมีพระราชดำริที่จะรักษาระบบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นประการสำคัญแล้ว พระองค์จะสนับสนุนให้มีการศึกษาของชาติโดยตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ได้อย่างไร พระองค์จะทรงเร่งการศึกษาของชาติให้ขึ้นไปสู่จุดสุดยอดโดยโปรดให้สถาปนามหาวิทยาลัยได้อย่างไร และก็มีใช้ว่าพระองค์จะทรงเล็งเห็นการณ์ไกลแต่เฉพาะในเรื่องของการศึกษาเท่านั้น แต่อาจกล่าวได้ว่าในทุก ๆ เรื่องรวมทั้งเรื่องของการเมือง การปกครอง ดังรายละเอียดที่จะกล่าวถึงในหัวข้อต่อจากนี้ไป

4.2 บันทึกหลักणीอากาศบูรณภิมบาล

หลักฐานอีกชิ้นหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าได้มีความคิดที่จะปรับปรุงการสุขาภิมบาลก็คือบันทึกหลักणीอากาศบูรณภิมบาล ทั้งนี้เนื่องจากมีปัญหาคืออยู่หลายประการที่ทำให้การดำเนินงานของสุขาภิมบาลไม่บรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย เป็นต้นว่าการขาดประสบการณ์และความเข้าใจผิดในจุดประสงค์ของการจัดสุขาภิมบาล แต่เรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องที่อาจแก้ไขได้โดยไม่ยากนักถ้าหากมีเวลาพอและได้รับคำแนะนำที่ถูกต้อง แต่ยังมีปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งที่ยากจะแก้ไขก็คือปัญหาเรื่องการเงิน ชุมชนหลายแห่งคางหัว เมืองมีขนาดเล็ก และมีความยากจนเกินกว่าจะสามารถจ่ายเงินเดือนให้แก่พนักงานและดำเนินงานและดำเนินการของสุขาภิมบาลหลายประเภทได้โดยครบถ้วนสมบูรณ์ในขณะเดียวกันคือถ้าจัดการบริหารให้บรรลุผลสำเร็จพอสมควร ก็จะต้องสิ้นเปลืองผลประโยชน์รายได้เป็นส่วนใหญ่ มีเงินเหลืออยู่น้อยสำหรับที่จะประกอบกิจการต่าง ๆ ในหน้าที่ของการ

คูหาภิบาลหรือมิฉะนั้นก็ไม้อาจใช้สอยผลประโยชน์รายได้ให้บังเกิดผลมากที่สุดด้วยขาดแคลนการบริหารที่เพียงพอ เพื่อแก้ไขภัยพิบัติในเรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงได้มอบให้เจ้ากรมพระชาภิบาลและอธิบดีกรมสรรพากรคือ ทบม่อม เจ้าสกลวรรณภากร และพระยาอินทรมนตรี เป็นผู้พิจารณาว่าภาษีอากรประเภทใดบ้างที่ควรพระราชทานให้เป็นสิทธิ์แก่ท้องที่ดาบพระราชบัญญัติสุขาภิบาล ที่กระทรวงมหาดไทยกำลังยกร่างขึ้นใหม่ เมื่อผู้แทนกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงพระคลังฯ พิจารณาแล้วได้ทำบันทึกชื่อ "หลักภาษีอากรนุราภิบาล" ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2461 เสนอต่อรัฐบาล บันทึกฉบับนี้มีข้อความสำคัญตอนหนึ่งว่า ¹ :

"๑. ลักษณะการนุราภิบาลในขณะนี้กระทรวงมหาดไทยกำลังดำริห์ขยายระเบียบการจัดปรุงท้องที่ เพื่อบำรุงความสุขและความสะดวกของราษฎรจากรูปเดิมซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสุขาภิบาล และได้ให้เจ้าหน้าที่ร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่เพื่อขอพระบรมราชานุญาตใช้แทนพระราชบัญญัติเดิม ทั้งกำลังดำริห์ที่จะเพิ่มจำนวนเขตที่ใช้พระราชบัญญัติให้มากแห่งอีกด้วย โครงการดาบความดำริห์ของกระทรวงมหาดไทยนี้ลงลอยกับลักษณะปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งนิยมใช้กันมานานาประเทศและซึ่งต่อไปจะเรียกว่า "นุราภิบาล" การเช่นนี้มีลัทธิว่าเป็นการที่ราษฎรได้สามัคคีกันขึ้นเพื่ออุดหนุนตนเอง และในการปกครองนุราภิบาลมีกรรมการ เป็นผู้ออกข้อบังคับและบงการให้ดำเนินไปตามทางการที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย ประเภทการซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้จัดขึ้นนั้นมีการป้องกันและรักษาโรค การระงับเหตุอันตรายและความรำคาญ การทำแผนผังเมือง การสร้างและการบำรุงถนนหนทาง ระบายน้ำและส้วม การรักษาความสะอาดและการเก็บกู้มลสารณประโยชน์ เช่น จัดการประปา ประทับ ตลาด กีฬาคาร และสหศึกษา เป็นต้น แต่กระนั้นเหล่านี้นุราภิบาลทั้งปวงไม่จำเป็นต้องลงมือทำทุกประเภท และอาจเลือกจัดประเภทใดประเภทหนึ่งได้ สุดแต่ความต้องการและความสามารถ

¹ หนังสือรายงานกรมสาธารณสุข ประจำพุทธศักราช 2465, 2466 และ 2467 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2468), หน้า 59-60.

2. ท้องที่ใดควรตั้งเป็นการนุราภิบาล การนุราภิบาลดังกล่าวนี้ ชัยว่าเป็นสหกรณ์ชนิดหนึ่ง ตั้งขึ้นเพื่อบำรุงความสุขและความสะดวกของสมาชิก แต่ในเบื้องต้นราษฎรยังไม่รู้จักประโยชน์ซึ่งจะพึงได้รับจากวิธีจัดการ เช่นนี้ จึงต้องมีการกำกั้มและคายนเกี่ยวกับระหว่างนุราภิบาลและฝ่ายปกครองท้องถิ่นอยู่เป็นอันมาก เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ก็อยู่ในคณะกรรมการนุราภิบาลนับว่าเป็นเจ้าหน้าที่ในการพแนกนี้ แต่หากในภายหน้าจะคำริที่คิด เจ้าหน้าที่พนักงานปกครองออกจากคณะกรรมการปกครองท้องถิ่นทั้งมวล ก็ย่อมจักต้องคำเนิรขนานโมในเขตนุราภิบาลนั้นเอง มีการดูแลความประพฤติของมหาชนและการเก็บภาษีอากรของแผ่นดิน เป็นต้น เพราะฉะนั้นเมื่อจะตั้งนุราภิบาลขึ้นแห่งใดจะต้องวินิจฉัยถึงความสามารถของราษฎรที่จะเสียภาษีสำหรับการอภิบาลฝ่ายหนึ่ง สำหรับราชการแผ่นดินอีกฝ่ายหนึ่ง ถ้าฝ่ายใดตั้งอัตราให้ราษฎรออกเงินเพื่อประโยชน์ของฝ่ายนั้นโดยไม่ระลึกรถึงข้อที่ราษฎรต้องเสียเงินให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งด้วยแล้ว ก็อาจเป็นเหตุให้ปราศจากประโยชน์ด้วยกันทั้งสองพแนกการ เพราะราษฎรในท้องถิ่นไม่มีกำลังพอที่จะรับภาระทั้งสองฝ่ายได้ กำลังทรัพย์ของราษฎร จึงนับว่าเป็นหลักสำคัญในการนุราภิบาลในการเลือกท้องที่ตั้งนุราภิบาล จักต้องตกลงเสียในขั้นต้นว่าจะถือสภาพใด เป็นเกณฑ์คือ ถือจำนวนราษฎรหรือการคั่งมูลลำนเาเป็นพวคหมู่ หรือกำลังทรัพย์ของคณะซึ่งจะจัดปรุงขึ้นนั้น อย่างใดจะเป็นทางสมควร

ข้าพเจ้าเห็นว่าควรคำริข้อเหล่านี้ประกอบกันทั้งสามข้อ ไม่ควรถือ เป็น เกณฑ์แต่ข้อเดียว สมมติว่าในท้องที่แห่งหนึ่งมีราษฎรมาก แต่คั่งบ้านเรือนไม่ต่อเนื่องกัน หากจัดการอภิบาลขึ้นในที่เช่นนี้ผลของการที่ย่อมจะกระจายไปจนจะเห็นการที่เป็นขึ้น เป็นอันได้ยาก หรือสมมติว่าในท้องที่อีกแห่งหนึ่งมีราษฎรมากและคั่งบ้านเรือน เป็นทวคหมู่ แต่พะเอ็ญราษฎรคณะนั้น เป็นคนจนเช่นนี้ ก็เห็นว่าไม่ควรตั้งนุราภิบาลเหมือนกัน ด้วยแม้จะจัดการไปตามมีควมเกิด ก็คงไม่วายที่ราษฎรคณะนั้นจะรู้สึกเดือดร้อน เพราะผลประโยชน์ที่เก็บได้ ซึ่งย่อมจะเป็นจำนวนเล็กน้อยก็จะต้องใช้จ่ายไปในทางที่จะไม่บังเกิดผล เช่นเป็นเงินเดือนและคำใช้สรอยในการประจำเสีย เป็นต้น แต่สมมติว่าอีกแห่งหนึ่งมีราษฎรไม่มาก แต่เป็นคนบริบูรณ์ ก็น่าจะเห็นว่าท้องที่เช่นนี้อาจตั้งนุราภิบาลได้ด้วย เมื่อเก็บเงินได้เพียงพอแล้ว การที่จะจัดขึ้นก็ย่อมจะประจักษ์แก่ตาราษฎรว่าเป็นขึ้น เป็นอัน เมื่อ

ปรากฏว่าหัวใจของนุราภิบาลอยู่ด้วยจำนวนเงินที่จะเก็บได้ดังนี้แล้ว ก็ควรวางขีดค้นลงว่าถ้าท้องที่ใดไม่มีกำลังทรัพย์พอที่จะใช้เป็นทุนทำการอันเป็นประโยชน์ชวนราษฎรเกิดความนิยมขึ้นแล้วก็ไม่ควรตั้งเป็นนุราภิบาล นอกจากจะมีนโยบายที่จะศึกษาให้ราษฎรรู้คุณแห่งการรวมกำลังหรือนอกจากจะคำรีปรายปรามโรคซึ่งประจำอยู่กับท้องที่นั้น ถ้าดังนี้แล้วก็เห็นว่าเป็นคนละปัญหาและทางวินิจฉัยควรให้ต่างหลักกัน เมื่อได้สังเกตรูปการตามเมืองและมีศัพย์ที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติแล้วในเวลานี้ ข้าพเจ้าเห็นว่านอกจากแห่งใดจะมีผลประโยชน์รายปีกว่าสักห้าพันบาทแล้ว ก็ยากที่จะจัดให้สำเร็จได้ดังความมุ่งหมาย”

ภายหลังจากที่ได้จัดทำบันทึกฉบับนี้ขึ้นมาแล้ว ก็ดูเหมือนว่ามีได้มีการดำเนินการอะไรต่อไป แต่จะเป็น เพราะสาเหตุใดนั้นยังไม่มีหลักฐานที่แน่ชัด

4.3 บทนำและบทความในหนังสือพิมพ์และวารสาร

พระราชดำริที่จะนำแบบอย่างของคูสีตธานีไปปรับการสุขาภิบาลกรุงเทพฯและการสุขาภิบาลในจังหวัดต่าง ๆ ยังได้ทราบไม่ถึงหนังสือพิมพ์ซึ่งเป็นสื่อมวลชนที่มีอิทธิพลมากที่สุดและมืออยู่ประเภทเดียวในสมัยนั้น หนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งที่ทราบคะแคะระคายถึงการนี้ก็คือ “วาทาโย”¹ ผู้เขียนบทความซึ่งใช้นามแฝงว่า “สารถิ” อ้างว่าได้ข่าวนี้มาจากหลายทาง “พระราชสำนักข้าง มหาดไทยข้าง ที่อื่นก็มีบ้าง”² เนื้อหาสาระสำคัญของบทความนี้ชี้ว่า “มหาดไทยมุคนี้จะจัดราชการมหาดไทยในหัวเมือง เปลี่ยน

¹ วาทาโย พิมพ์ออกจำหน่ายเมื่อปี พ.ศ. 2464 มีทุนพิรัชพิศดารเป็นบรรณาธิการคนแรก หลวงอุปาทานนิติเหตุเป็นบรรณาธิการคนต่อมา ผู้ร่วมงานประกอบด้วยคนหนุ่มและข้าราชการเก่า จึงทำให้หนังสือพิมพ์ฉบับนี้มีโอกาสดีกว่าหนังสือพิมพ์ฉบับอื่นในแง่ที่ว่าสามารถเข้าถึงข้อเท็จจริงทางราชการก่อนหนังสือพิมพ์ฉบับอื่น ๆ

² กองจดหมายเทศุแห่งชาติ, ร.6 น.20 .3 จ/58 หนังสือพิมพ์วาทาโย ฉบับวันที่ 28 เดือนมีนาคม พ.ศ. 2464, หน้า 1.

เข้าเจริญรอยทางดำเนินในดุสิตธานี จึงดูเหมือนคำสาขัญเรียก "บ้านเล็กเมืองน้อย" กับเจริญรอยทางดำเนินข้างสาธารณสุขุ ภาวข้างสุขาภิบาลที่จัดกันมาแล้วในหัว เมืองด้วย... ที่จัดครั้งนี้ให้เห็น เป็นทางหรือ เปรียบที่จะให้ความชอบธรรมแก่ราษฎร (ธรรมนุญปกครอง บ้านเมือง) ด้วยเดี๋ยวนี้ยังถือเอาราษฎรยังไม่สามารถจะรับความชอบธรรม แลประกอบ ด้วยหัวหน้ามหาดไทยผู้นี้ได้ เฝ้าฟังกระแสพระราชดำริห์ให้คิดจัดไป"¹ หนังสือพิมพ์วชิรญาณ ยังได้กล่าวถึงดุสิตธานีว่า เคยมีเสียงว่า "เปนเพียง เหมือนบ้านตุ๊กกระตาราคายัง เพียง แสนสองแสนบาท" ซึ่งถ้าทราบกันโดยทั่วไปก่อนว่า "สำหรับ เปนตัวอย่าง เช่นนี้แท้ ๆ และเพื่อ เปนเครื่อง เสริมความสำราญพระราชหฤทัยบ้าง ก็ยิ่งจะไม่เห็น เปนค่าที่ประหลาด อะไรไปคงจะเพิ่มความสรร เสริญยิ่งกว่านั้น เพราะ เปนประโยชน์ไปได้ถึงเพียงนี้ เปน พระบรมราโชบาย เหนือเกล้า"²

¹ เรื่องเดียวกัน.

² เรื่องเดียวกัน. ข้อความทำนองนี้เป็นสิ่งที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประสมอยู่เสมอไม่ว่าจะทรงมีพระบรมราโชบายในเรื่องใด เป็นคัมภีร์ที่ใช้ นางปากกว่า "สันดอน" เขียนบทความลงในหนังสือพิมพ์กรุงเทพฯ เดลีเมล โจมตี การซื้อ เรือรบของคณะกรรมการรายนาวีสยามในทำนองว่าเป็นการกระทำที่บังหน้า เพื่อ จะหาความดีความชอบจากการซื้อ เรือพระที่นั่งลำใหม่ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและ ได้กล่าวข้อความที่หาพิงถึงพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า "...ถ้าจะคิดหา เรือพระที่นั่งถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ควรไปหา เรือที่เป็นยี่ห้ออย่างสบายทีเดียว จะดีกว่านั้น" โปรดพิจารณาหอวารสารวชิรญาณฯ. ฉบับที่ ๖.๐๑๑๗๖/ ๒.๑ สำเนาร่างบทความพระราชนิพนธ์เรื่อง "ประโยชน์ของเรือรบต่าง ๆ" อ้างถึงใน กรรณฉิมมย์ สุวรรณานนท์. "พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการสร้างชาติไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญาโทบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๔), หน้า ๒๒๕.

ออบ เซอร์ เวอร์ เป็นหนังสือพิมพ์อีกฉบับหนึ่งที่แสดงควาเห็น เรื่องการ
 สุขาภิบาลกรุงเทพ ในบทนำของฉบับลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2465 โดยได้กล่าวถึง
 การสุขาภิบาลซึ่งได้จัดตั้งขึ้นแต่ครั้งรัชกาลพระบาทสมเด็จพะจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
 ต่อจากนั้นก็กล่าวถึงสุขาภิบาลกรุงลอนดอน อันมีชื่อว่า ลอนดอน เคานตี เคานซิล
 ซึ่งได้รับการยกย่องว่าดีที่สุดในลักษณะเป็นอย่างไร ในตอนท้ายของบทนำผู้เขียนได้
 แสดงทัศนะของตนว่า การที่มีผู้ออกความเห็นว่าการสุขาภิบาลในประเทศไทยจะยัง
 เอาอย่างต่างประเทศไม่ได้ด้วยเหตุ 2 ประการคือ ราษฎรยังไม่มีความรู้พอที่จะลง
 คะแนนเสียงเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลอย่างลอนดอน และราษฎรจะเดือดร้อนเพราะ
 ต้องเก็บภาษีหมยหมยไปหมดนั้น ยังเป็นที่น่าสงสัย เพราะยังไม่เคยทดลองให้ประชาชน
 เลือกจึงไม่อาจจะกล่าวเช่นนั้นได้ สำหรับในเรื่องของการเก็บภาษีก็เช่นกัน หากเปิด
 โอกาสให้ราษฎรสามารถคัดค้านได้บ้างและฟังเสียงราษฎรบ้างแล้ว ก็ไม่เห็นว่าการสุขาภิบาล
 จะได้รับความเดือดร้อนอย่างใดเลย

ความเห็นในเรื่องนี้ได้รับการเผยแพร่ได้ทันทีในสองวันต่อมา โดยบทความชื่อ
 "คอเรสปอนเดนซ เรื่องสุขาภิบาลกรุงเทพ" โดยผู้ใช้นามปากกาว่า "เซียมไล้"
 ในหนังสือพิมพ์ฉบับเดียวกัน เหตุผลที่ผู้เขียนยกขึ้นมาเป็นข้อคัดค้านนั้นสรุปได้ว่า ถ้า
 หากราษฎรยังไม่ได้มีการศึกษาสูงและมีความรู้เช่นคนในกรุงลอนดอนแล้ว ก็ยังไม่ควร
 จะคิดให้มีผู้นิติเปอล์ หรือสุขาภิบาลอย่างเมืองต่างประเทศ ส่วนรายได้สำหรับที่จะ
 ทำการสุขาภิบาลให้เหมือนกับต่างประเทศก็มีปัญหา เพราะรายได้ไม่พอกับรายจ่าย
 อย่างไรก็ตามผู้เขียนมีความเห็นในที่สุดว่าข้อขัดข้องต่าง ๆ ดังกล่าวไม่เป็นเหตุที่จะขัด
 ขวางมิให้จัดการกรมสุขาภิบาลให้ดีขึ้นเลยควรจะลงมือจัดการให้เป็นรูปพอเป็นแนวทาง
 ให้การสุขาภิบาลกรุงเทพ ใ้ค่าเงินคายนอยเมืองต่างประเทศบ้าง สำหรับวิธีที่จะ
 เปลี่ยนนั้นผู้เขียนบทความนี้ความเห็นว่าควรจะต้องค่อยทำค่อยไปให้ราษฎรพลเมืองได้รู้สึก

1
 กองจดหมายเหตแห่งชาติ, ร.6 น.20 .3 จ/50 หนังสือพิมพ์ออบ เซอร์
 เวอร์ ฉบับวันที่ 30 พฤษภาคม 2465, หน้า 1.

ที่ละเล็กละน้อย จนกว่าราษฎรจะรู้จักวิธีการปกครองตนเอง ถ้าจะเปลี่ยนแปลงทันที ผู้เขียนเห็นว่าจะทำให้เกิดผลร้ายอย่างยิ่ง¹ ผู้เขียนบทความตอบโต้ซึ่งใช้นามปากกาว่า "เซียมไล" นั้น อาจจะเป็นองค์พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เพราะความเห็นที่แสดงออกมาในบทความนี้ตรงกับพระราชดำริเกือบจะไม่ผิดเพี้ยน

นอกจากบทความในหน้าหนังสือพิมพ์แล้วก็มีวารสารบางเล่มที่ดีพิมพ์บทความซึ่งเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวที่สำคัญก็คือ บทความของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (สนั่น เทพหัสดิน) ซึ่งใช้นามปากกาว่า "ครูเทพ" เรื่อง "นครพาณิชย์และกิจการของนคราภิบาล" "ครูเทพ" เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่คนหนึ่งซึ่งเขียนบทความไปลงในวารสารสื่อวิทยากรเพื่อสนับสนุนพระบรมราโชบายในเรื่องต่าง ๆ อยู่เสมอ ๆ เป็นต้นว่า เมื่อรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2464 "ครูเทพ" ก็ได้เขียนบทความสั้น ๆ ชื่อ "พระราชบัญญัติประถมศึกษาสำคัญมาก" เพื่อสนับสนุนนโยบายนี้ลงในวิทยากร ฉบับเดือนมีนาคม พ.ศ. 2465 หรือเมื่อทรงมีพระบรมราโชบายที่จะให้ราษฎรมีนามสกุล โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัตินามสกุล พระพุทธศักราช 2456 "ครูเทพ" ก็ได้เขียนบทความที่แสดงให้เห็นถึงคุณประโยชน์ของการมีนามสกุล ชื่อ "ชื่อนามสกุล" ลงในวิทยากร ฉบับเดือนมีนาคม พ.ศ. 2464 เป็นต้น เพราะฉะนั้นจึงไม่ใช่เป็นเรื่องที่แปลกอะไรเมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริที่จะปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาล "ครูเทพ" จะสนองพระราชดำรินี้ด้วยการเขียนบทความที่เกี่ยวกับการเทศบาลชื่อ "นครพาณิชย์และกิจของนคราภิบาล" อธิบายถึงลักษณะและประโยชน์ของการพาณิชย์ที่นคราภิบาลอื่น เป็นการปกครองท้องถิ่นอาจจะจัดให้มีลงในหนังสือวิทยากร ฉบับเดือนกันยายน พ.ศ. 2465 ที่สำคัญก็คือ "ครูเทพ" ยึดตำแหน่งเป็นถึงเสนาบดีกระทรวงธรรมการ ย่อมจะเข้าถึงพระบรมราโชบายในเรื่องต่าง ๆ รวม

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.6 น.20 .3 จ/58 หนังสือพิมพ์ออบเซอร์เวอริ ฉบับวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2465.

ทั้งพระราชดำริที่จะปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น เป็นอย่างดีและพระราชดำริที่จะปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นจะต้อง เป็น เรื่องที่จริงจัง "ครูเทพ" จึงได้เขียนเรื่องนี้ขึ้น เพื่อเป็นการสนับสนุนพระบรมราโชบาย

4.4 การสร้างเมืองจำลองเพื่อทดลองการปกครองตนเองแบบเทศบาล

ประมาณกลางปี พ.ศ. 2446 อันเป็นเวลาภายหลังจากที่เสด็จนิวัติคืนสู่กรุงเทพมหานครเพียงหนึ่งปี พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งกษัตริย์สยามได้ทรงสร้าง "เมืองมิ่ง" ขึ้น ณ อำเภออัมพวาอันเป็นที่ประทับ เมืองที่สร้างขึ้นนี้มีลำน้ำลำคลองที่สร้างขึ้นด้วยวิธีก่ออิฐ โบกปูน มีถนนและรางรถไฟ มีหมู่บ้านตลอดจนสวนและสนาม แต่ก็กิจกรรมมีไม่มากนัก เพราะผู้ร่วมไม่มีสิทธิและหน้าที่ส่วนตนแต่ประการใด เพียงแต่คอยปฏิบัติงานตามพระประสงค์ เมืองมิ่งยุติลงเพียงปี พ.ศ. 2447 เมื่อพระองค์ทรงผนวช¹ ในปี พ.ศ. 2450 ในขณะที่ทรงเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เสด็จประพาสทวีปยุโรปครั้งที่ 2 ได้ทรงทดลองวิธีการปกครองตนเองขึ้นอีก ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน (วังปารุสกวัน) คราวนี้มีได้สร้างเมืองจำลองแบบเมืองตุ๊กตาอย่างเมืองมิ่ง แต่ได้สร้างเรือนแถวขึ้นและโปรดเกล้าฯ ให้มหาดเล็กชั้นเด็ก ๆ อยู่ห้องแถวดังกล่าวห้องละ 2 คน สมมติเป็นหมู่บ้านและเจ้าของบ้าน ซึ่งจะต้องรักษาความสะอาดดูแลบ้านเรือนให้เรียบร้อยสวยงาม และกำหนดพื้นที่เป็นการเฉพาะขึ้น มีทั้งสนาม สระน้ำ และเนินดิน ถือเป็นเขตการปกครองโดยมีมหาดเล็กเป็นราษฎร ลักษณะการบริหารประกอบด้วย นคราภิบาล ๑ เลขาธิการ ๑ ทำหน้าที่ฝ่ายธุรการทั่วไป โยธาธิการ เป็นเจ้าหน้าที่ในการก่อสร้างและรักษาความสะอาด ๑ นายแพทย์สุขาภิบาล ๑ และ เชนธุบุรุษซึ่ง เป็นหัวหน้า หรือผู้แทนราษฎรในท้องถิ่น เจ้าหน้าที่เหล่านี้รวม เป็นสภา

¹ จักรกฤษณ์ (เรียบเรียง). ดุสิตธานีเมืองประชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2513), หน้า 22-23.

กรรมการ สำหรับนคราภิบาลและ เกษตรบุรุษมาจากการออกเสียง เลือกตั้ง ส่วนตำแหน่ง
อื่น ๆ มาจากการแต่งตั้ง นอกจากนี้ยังมีการตั้งหนังสือพิมพ์ ธนาคารและสโมสร
รวมทั้งมีการเก็บภาษีด้วย¹

คูสิตธานี

ในปี พ.ศ. 2461 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงสร้าง
เมืองจำลองชื่อ "คูสิตธานี" ขึ้นนับเป็นเวลาที่ทรงวาง วัณการทดลองวิธีการจัดการปกครอง
ตนเองในรูปเทศบาลไซ เป็นผู้บริหารประเทศ² เมืองจำลองที่ทรงจัดตั้งขึ้นใหม่นี้
สร้างขึ้นในเนื้อที่ประมาณ 2 $\frac{1}{2}$ ไร่ มีการวางผังเมือง ตัดถนนหนทาง มีแม่น้ำลำคลอง
มีไฟฟ้าน้ำประปา มีสถานที่ราชการและวัด แบ่งเป็นเขตอำเภอและตำบล และให้
ราษฎรซึ่งเรียกว่า "ทวยนาคร" เข้ามาสร้างบ้านตามแผนผัง บ้านเรือนแต่ละหลัง
มีขนาดโตกว่าศาลพระภูมิ สำหรับผู้ที่ เป็นทวยนาคร พลเมืองของเมืองจำลองนี้ได้เข้าราชการสำนัก
ข้าราชการ นับตั้งแต่เสนาบดีลงไป รวมทั้งเชื้อพระวงศ์ชั้นหม่อมเจ้า เป็นอย่างสูง
เมื่อสร้างคูสิตธานี เสร็จแล้วก็มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล
(คูสิตธานี) พระพุทธศักราช 2461 เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2461 ในคำปรารภ
ของธรรมนูญฯ ที่ทรงไว้คำว่า "ปรารภกรณีย์" นั้นน่าจะ เป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึง
พระราชดำริในการจัดตั้งคูสิตธานีว่า เพื่อเป็นการให้การศึกษาการปกครองตนเอง ความ
ตอนหนึ่งมีว่า :

"...ทรงพระดำริว่าทวยนาครแห่งคูสิตธานี ซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
ให้สร้างขึ้น เป็นที่ตั้งราชนิเวศน์ มีฐานะความ เป็นอยู่และภูมิธรรมความรอบรู้

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-26.

² พระยาสุนทรพิพิธ เขียนข้อความนี้ในหนังสือราชธานุสรณ์ปี พ.ศ. 2495
อ้างถึงใน คูสิตธานี เมืองประชาธิปไตย ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว,
หน้า 32.

สูงพอสมควรจะ เริ่มการศึกษาการปกครองตนเองได้ในกิจการบางอย่าง เพื่อถึงความผาสุกสวัสดิ์ด้วยฐานะของตนให้ยิ่งขึ้น" ¹ นอกจากนั้นใน บรรณานุกรมยังแสดงให้เห็นถึงการกระจายอำนาจ (Decentralization) อย่างชัดเจน ดังข้อความอีกตอนหนึ่ง ดังนี้ :

"...ธรรมนูญลักษณะปกครองนคราภิบาลนี้เป็นกำหนดอำนาจการพระราชทานแก่ชาวคูสิตธานีให้มี เสี่ยงและโอกาสแสดงควาเห็นในวิธีการปกครองตนเองในกิจการบางอย่าง ผ่านอำนาจในกิจการแผนกใดซึ่งยังมี ได้ทรงพระกรุณาประสิทธิประสาทให้ก็ย่อมคงอยู่ในรัฐบาลกลาง ซึ่งมี ยอดรวมอยู่ในพระองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ตามแบบฉบับใน อารยะประเทศทั้งหลายที่จัดการนคราภิบาล" ²

ตามบทบัญญัติของธรรมนูญฯ กำหนดให้ทนายนครเลือกผู้ที่เป็น "นคราภิบาล" คนหนึ่งผู้ที่ได้เป็นนคราภิบาลนี้จะใช้อำนาจต่าง ๆ ตามธรรมนูญและ เป็นผู้เลือกตั้งคณะ นคราภิบาลคือเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เช่น เจ้าพนักงานคลัง เจ้าพนักงานโยธา นาย แพทย์สุขาภิบาล ผู้รักษาความสะอาดของประชาชน (Inspector of Nuisance) เป็นต้น สำหรับจัดการให้เป็นไปตามธรรมนูญคณะนคราภิบาลจะ เลือกตั้งสภา เลขาธิการ คนหนึ่ง เป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในด้าน เลขานุการและทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในทางระเบียบ การทางกฎหมาย ตามธรรมนูญยังให้อำนาจการเงินแก่คณะนคราภิบาลด้วยในหมวดที่ 8 ว่าด้วยทุนและการเงินของคณะนคราภิบาล โดยในคณะนคราภิบาลมีฐานะ เป็นบุคคลโดย นิติสมมติ มีสิทธิที่จะถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ออกในรูปกู้เงินในนามนคราภิบาล เพื่อ เป็นทุนใช้จ่ายในการปกครองตามธรรมนูญ และยังสามารถเก็บภาษีอากรอีกด้วย หน่อ มาในวันที่ 3 ธันวาคม 2461 ได้มีพระราชกำหนดเพิ่มเติมและแก้ไขธรรมนูญนี้โดย เพิ่ม ตำแหน่ง เษษฐบุรุษ ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากทนายนครอำเภอละ 1 คนมีหน้าที่เป็น กรรมการที่ปรึกษาในสถานคราภิบาล และเป็นหัวหน้าทนายนครในเขตอำเภอของตน

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

² เรื่องเดียวกัน.

สามารถที่จะขออนุญาตประมุขนคราภิบาลได้ ถ้ามีเหตุการณอื่นเห็นควรจะนำไปปรึกษา ตามพระราชกำหนด เทียบ เทียบและแก้ไขนี้ยังกำหนดให้ผู้ที่ เป็นนคราภิบาลต้อง เป็น เซษานุรูปด้วย นอกจากนี้ยังให้มิ เซษานุรูปก็พิเศษศักดิ์สำหรับผู้ที่ ได้กระทำความชอบในราชการแผ่นดินโดยให้ดำรงตำแหน่งนี้ตลอดชีวิต¹

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงแสดงให้ เห็นถึงพระราชดำริ ในการจัดตั้งดุสิตธานีอย่างชัดเจน เมื่อมีพระราชดำรัสในวัน เปิดศาลาภิบาล วันที่ ๑ กรกฎาคม 2464 ตอนหนึ่งว่า

"...วิธีการดำเนินการในธานีเล็ก ๆ ของเราเป็นเช่นไรก็ตั้งใจไว้ว่าจะ ให้ประเทศสยามได้ทำเช่นกัน แต่จะให้เป็นการสำเร็จรวดเร็วทันใจดัง ธานีเล็กนี้ก็ยังไม่ทันได้เดี่ยวยังไม่ได้โดยมีอุปสรรคบางอย่าง

เพราะฉะนั้น ข้าพเจ้าขอให้ข้าราชการทั้งหลายตลอดจนทวยนาครจงตั้งใจกระทำกิจการของตนตามหน้าที่ให้สมกับธานีซึ่งได้จัดตั้งขึ้นนี้ ในไม่ช้าจะ ได้แลเห็นผลของประเทศสยามว่าเจริญไปได้เพียงไร"²

พระราชดำริในการตั้งดุสิตธานี ทวยนาครบางคนหรือส่วนใหญ่อาจไม่เข้าใจว่าทรงมีจุดประสงค์อย่างไร แต่สำหรับทวยนาครที่เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของ กระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทยนั้นชายซึ่งเป็นอย่างดี ดังจะ เห็นได้จากกรณี พระยาราชานุภูล (ฮวย เปาโรหิต) ปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต่อมาภายหลังได้ เลื่อนบรรดาศักดิ์เป็น เจ้าพระยามุขมนตรีทวยนาครผู้หนึ่ง ได้มีโอกาส เฝ้าใกล้ชิด เสนอ ครึ่งหนึ่งเมื่อมีโอกาสเป็นการ เฉพาะจึงกราบบังคมทูลขึ้นว่า "กระทรวงมหาดไทยได้ ราบซึ่งถึงพระบรมราโชบายและวิธีการของดุสิตธานีแล้วนำค้องด้วยพระราชประสงค์ กระทรวงมหาดไทยจะรับสนองพระบรมราโชบายนำแบบอย่างของดุสิตธานีไปปฏิบัติใน จังหวัดต่าง ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสม เป็นอันดับไปจนกว่าจะทั่วถึง" มี

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 67-68.

² พระราชดำรัสในวัน เปิดศาลาภิบาล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

พระราชดำรัสตอบว่า "นั่นนะซี ดันต้องการให้การปกครองท้องถิ่นที่มีการปรับปรุง เสียที่
จึงได้วางระเบียบไว้เพื่อให้เห็นเป็นตัวอย่าง"¹

จังหวัดที่จะให้เริ่มงานนี้คือจังหวัดสมุทรสาคร เพราะเหมาะสมด้วยเหตุผลหลาย
ประการคือ เป็นจังหวัดพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงได้โปรดเกล้าฯ ให้จัดการ
สุขาภิบาลเป็นครั้งแรก และจังหวัดนี้ราษฎรมีอาชีพส่วนใหญ่อยู่ 3 ประเภทคือ ทำนา
ทำสวน และทำการประมง ซึ่งเหมาะแก่ความคิดที่จะจัดการบำรุงช่วย เหลือยิ่งกว่า
จังหวัดที่การอาชีพใหญ่น้อยประเภท อีกทั้งเป็นจังหวัดไม่ใหญ่โต พลเมืองไม่มากและ
อยู่ใกล้กรุงเทพฯ เป็นการเหมาะสมที่จะเริ่มดำเนินการทุกประการ พระบาทสมเด็จพระ
มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วยสำหรับบุคคลที่จะเป็นผู้ดำเนินงานนั้น ได้ตกลง
กันแล้วคือ พระยาสมุทรพิพิธ (เชย บัณฑิตวิบูลย์) โยะจะย้ายจากจังหวัดนครสวรรค์
มาอยู่จังหวัดสมุทรสาคร และได้กราบบังคมทูลให้ทรงทราบได้ฝ่าละอองธุลีพระบาท
ด้วยแล้ว พระยาสมุทรพิพิธยังได้ร่วม เป็นกรรมการพิจารณาจัดร่างธรรมนูญการปกครอง
โดยมีหม่อมเจ้าสกลวรรณากร วรวรรณ ร่วมเป็นกรรมการด้วย สำหรับแบบแผนที่
ใช้ในการพิจารณานี้ก็คือระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ² ธรรมนูญที่ร่างขึ้นนี้มาจะ
มีชื่อว่า "บันทึกโครงการลักษณะการปกครองของพระยาราชนกุล" จะนำขึ้นกราบบังคม
ทูลเมื่อใดไม่ปรากฏหลักฐาน แต่คงในระหว่างวันที่ 16 เมษายน - 31 กรกฎาคม
2465 สำหรับลักษณะของบันทึกฉบับนี้จะ เป็นอย่างไรก็ไม่ทราบเช่นกัน เพราะไม่ปรากฏ
เอกสารในแฟ้มนี้ที่กองจดหมายเหตุแห่งชาติ³ จากข้อเขียนของพระยาสมุทรพิพิธผู้มีส่วน
สำคัญในการนี้ก็มีเพียงว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงนำ เรื่อง เข้าสู่ที่ประชุม
เสนาบดี "แล้วมีข่าวกระ เ็นกระสายจะเท็จจริงอย่างไรไม่ทราบมี เสนาบดีมางท่าน

¹ จมื่นอมรเศรษฐารักษ์, ดุสิตธานี, หน้า 323.

² เรื่องเดียวกันหน้า, หน้า 323-324.

³ เอกสารฉบับนี้ควมสารบาญอยู่ในแฟ้ม ร.6 ข.1 เล่ม 3/51.

เห็นว่า ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ให้สิทธิแก่ราษฎรกว้างขวางเกินไปอาจกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของชาติ เรื่องจึงตกลงกันไม่ได้ตั้งค้างพิจารณาอยู่¹ ต่อมาในวันที่ 1 สิงหาคม 2465 กระทรวงนครบาลรวมเข้ากับกระทรวงมหาดไทย เรื่องการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาค เลยเจียบหายไปจนถึงรัชกาล

4.5 พระราชดำริที่จะจัดตั้งมิวนิซิเปิลตีในกรุงเทพฯ

โครงการของพระยาราชบุณและคณะที่มีชื่อว่า "บันทึกโครงการลักษณะการปกครองของพระยาราชบุณ" นี้มิใช่เป็นโครงการเดี่ยวที่จะนำพระราชปณิธานอันเกิดแต่คุณสดธาณีมาปฏิบัติ ยังมีอีกโครงการหนึ่งที่เกิดขึ้นในระยะเวลาไล่เลี่ยกันคือ ความเห็นของเจ้าพระยาบวรราช (ปั้น สุขุม) เรื่องจัดตั้งมิวนิซิเปิลตี โครงการของพระยาราชบุณนั้น เป็นเรื่องของการจัดการปกครองตนเองในรูปของเทศบาลในส่วนภูมิภาค ส่วนโครงการของเจ้าพระยาบวรราช เป็นความเห็นที่จะจัดตั้งการปกครองตนเองในรูปของเทศบาลในกรุงเทพฯ สำหรับโครงการฯ ของเจ้าพระยาบวรราชนั้น เกิดขึ้นโดยพระราชดำริเริ่มจาก พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานคำนำหนังสือพิมพ์บางกอกไทม์ กับกรุงเทพเดลีเมล์ ว่าด้วยเรื่องควาสนใจโครกอันเกี่ยวแก่การสุขาภิบาลไปยังเจ้าพระยาบวรราช เพื่อพิจารณาหาทางแก้ไขให้พ้นความรำคาญ² ความเห็นคาบยบทนำหนังสือพิมพ์นั้นพอที่จะสรุปได้ 2 ประการคือ

1. สิ่งโสโครกที่เกิดจากขยะมูลฝอย เจ้าพนักงานมิได้จัดการทำลายตามกฎหมายสุขาภิบาล
 2. สิ่งโสโครกอันเกิดจากโรงเลี้ยงสุกร เป็ด ไก่ และการใช้น้ำทำสวนซึ่งอยู่นอกเขตสุขาภิบาล
- ผู้เขียนบทนำของหนังสือพิมพ์ดังกล่าว มีความเห็นว่า เพื่อที่จะแก้ปัญหาดัง

¹ จมื่นนอบรณรงค์, คุณสดธาณี, หน้า 324.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.6 น.7 .1/23 หนังสือกรมราชเลขาธิการที่

กล่าวก็ควรที่จะประกาศขยาย เขตศุขาภิบาลออกไปในท้องที่เหล่านั้น

เจ้าพระยาบวรราช ได้กราบบังคมทูลที่แจ้งความ เห็นของหนังสือพิมพ์ในประการ แรกว่าความจริงแล้ว เจ้าพนักงานได้พยายามจัดการอยู่เสมอ แต่ล้าจะคิดทำให้ดีไม่มีที่ใด นั้นจำต้องใช้เงินทองมากมายและต้องกระทำเป็นการใหญ่ เพราะเท่าที่ทำอยู่ขณะมูล ฝอยที่ต้องถ่าย เทขน ไปทำลายด้วยแรงกลีและขยะมีจำนวน เพิ่มขึ้นอย่างน้อยประมาณถึง ร้อยละ 150 ตันเศษ ประกอบทั้งมีควาญลำบากที่จะหาที่ทิ้งขยะกว่าแต่ก่อน จึงได้มี ความคิดจะต้องสร้างเตาเผาซึ่งได้กราบบังคมทูลพระกรุณาโดยหนังสือที่ 15/6223 ลง วันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2460 แล้ว ผลที่ไขสำเร็จเพราะเรื่องเงิน กระทรวง นครบาลจึงคิดทำการพอสมควรไปก่อนคือจะได้ เจริญจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เพื่อ ขอเงินมาซื้อรถบรรทุก เพื่อนำขยะ ไปทิ้ง ในท้องที่ที่ต่างไกลซึ่ง เจ้าพระยาบวรราชมีความ เห็นว่า ถ้าทำได้ก็อาจจะปลด เปลื้องความรำคาญในเรื่องนี้ไปได้มาก

ส่วนเรื่องโรงเลี้ยงสุกร เป็ด ไก่ และสวนผักต่าง ๆ นั้นอยู่นอกเขต ศุขาภิบาล ซึ่งพวกเหล่านี้ได้ทำมาหากินมาเป็นเวลาช้านาน ความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น เนื่องจากพวกคนมึงมีหรือชาวต่างประเทศได้ เข้าไปอยู่แทรกในพวก เหล่านี้ เจ้าพระยาบวรราช มีความ เห็นว่าความจริงพวกเลี้ยงสุกร เป็ด ไก่ และทำสวนผักไม่ได้ก่อความรำคาญ แต่พวกมึงคั่งค้างหากที่วัง เข้าไปหาความรำคาญเอง เมื่อเข้าไปแทรกอยู่ก็ต้องการขับ ไล่พวกที่อยู่มาก่อนให้ย้ายออกไป เมื่อพวกเหล่านี้คือตั้งก็ต้องการอาศัยกฎหมาย เป็น เครื่องมือ โดยการรบเร้าให้ประกาศขยาย เขตศุขาภิบาลออกไปช่วยไล่คนเหล่านี้ ซึ่ง เจ้าพระยาบวรราชมีความ เห็นว่า เป็นการไม่สมควรที่จะให้ความลำบากแก่คนจำนวนมาก เพื่อความสุขแก่คนมึงมีที่ เข้าไปแทรกอยู่ไม่กี่คน

สำหรับการแก้ไขปัญหานี้ เจ้าพระยาบวรราชมีความ เห็นว่าถึง เวลาอันสมควร แล้วที่จะขยายเขตศุขาภิบาลออกไป แต่ก่อนที่จะขยายนั้นต้องมี เงินที่จะทำนุบำรุง มีฉะนั้น การที่ขยายออกไปจากมี เพียงขอบเขตถึงความบกพร่องของกรมศุขาภิบาลยิ่งขึ้น อีกประการ หนึ่ง เจ้าพระยาบวรราช เห็นว่าถ้าจะขยาย เขตออกไปต้องหาที่ให้แก่นครดาผู้ประกอบอาชีพ เลี้ยงสัตว์ และทำสวน โดยเฉพาะก่อน เพราะมีฉะนั้นพวกเหล่านี้จะต้องถูกไล่ไปอีกไม่ มีเวลาหยุดหย่อน โดยคำริไว้ว่าถ้ามีโอกาสได้ลงมือจัดการศุขาภิบาลในฝั่งธนบุรีแล้วก็จะ

กำหนดค่า เลสสำหรับการทำมาหากินของคนพวกนี้ต่างหาก ขอให้สังเกตความเห็นของ เจ้าพระยาบวรราชใน เรื่องนี้ เพราะในที่สุดพระราชดำริที่จะปรับปรุงการศุขาภิบาลกรุงเทพฯ ให้เป็นนิวนิซีแปล็คก็ได้ทำแต่ เดิมของการขยาย เขตศุขาภิบาลออกไปเท่านั้น

ความจริงที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานบทนำ ของหนังสือพิมพ์ที่เกี่ยวกับศุขาภิบาลแก่ เจ้าพระยาบวรราชนั้น ทรงมีพระราชดำริที่จะให้ เจ้าพระยาบวรราชดำเนินการจัดตั้งการปกครองตนเองในรูปเทศบาล หรือที่ทรงเรียกว่า "นิวนิซีแปล็ค" ขึ้น (แต่เจ้าพระยาบวรราชไม่สามารถหยั่งรู้ถึงพระราชดำริจึงได้ กราบบังคมทูลถวาย เห็นดังกล่าว) ดังข้อความในพระราชกระแสตอบจดหมายหนึ่งว่า :

"ตามที่ตั้งใจเวลานั้นก็เห็นจริงอยู่ แต่ตามความเห็นของเราเห็นว่าทางที่คิด อยู่ก็มีแต่ทางที่จะร้องขอ เอา เงินจากรัฐบาลอย่าง เดียวไป เห็นมีคิดในทางที่จะดำเนิน การอย่างนิวนิซีแปล็คเลย ที่จริงนั้นการบำรุงความ เจริญในทางศุขาภิบาลจำจะต้องคิด อาศัยการ เก็บภาษี เป็นที่เสมอจากผู้ที่ได้รับผลแห่งความ เจริญนั้น ๆ จึงจะถูก จะให้ รัฐบาลกลางจ่ายเงินอุดหนุน เสมอไปที่ไหนจะมี เวลาได้เพียงพอ ก็ยังขัดข้องอยู่อีกพอ ไปเท่านั้น ดูเหมือนเจ้าพระยาบวรราชได้ เคยดำริห์ เรื่องตั้งนิวนิซีแปล็คมีโครงการไว้ ครั้งหนึ่งแล้วไม่ไปหรือ ถ้าโครงการนั้นยังไม่สำเร็จควรลองก็คิดต่อไปให้เป็นรูปขึ้นจะ เป็นการดี เพราะที่จริงก็ดูออกจะถึง เวลาแล้วที่จะมีนิวนิซีแปล็คขึ้นในกรุงเทพฯ ขอ ให้เจ้าพระยาบวรราชดำริห์และทูลปรึกษาสมเด็จพระมหาเทวารวศ์ด้วย, เพราะ เกี่ยวแก่การต่างประเทศอยู่"¹

เจ้าพระยาบวรราชได้มีหนังสือตอบพระราชกระแสดังกล่าวถึงมหาเสวกเอก พระยาจักรปาตีศรีสีลวิสุทธี ราช เลขาธิการ ในวันที่ 6 มีนาคม 2464 ว่าเรื่องที่จะ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.6 น.7 .1/23 ลายพระพิณถึง เจ้าพระยา บวรราช ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2464.

จัดให้มีนิทรรศการในกรุงเทพฯ นั้น กระทรวงนครบาลได้คิดมานานแล้ว การที่ยังเป็นไปไม่ได้เพราะด้วยเหตุขัดข้องอยู่หลายประการ ซึ่งยังไม่เห็นวิธีการแก้ไขให้ลุล่วงได้ ข้อขัดข้องเหล่านี้จะได้กราบทูลพระกรุณาให้ทราบได้ฝ่าละอองธุลีพระบาทในภายหลัง¹ ต่อมาในวันที่ 31 กรกฎาคม 2465 ซึ่งเป็นวันสุดท้ายก่อนที่กระทรวงนครบาลจะยุบไปรวมกับกระทรวงมหาดไทย เจ้าพระยาอมรรตาสัจจโกศลเกล้าฯ ถวายบันทึกความเห็น เรื่องการจัดนิทรรศการนิทรรศการนิทรรศการ²

4.5.1 บันทึกความเห็น เรื่องการจัดนิทรรศการนิทรรศการ

บันทึกฉบับนี้มีความยาวทั้งสิ้น 22 หน้ากระดาษพิมพ์ แบ่งออกเป็น 5 หัวข้อคือ

- ข้อพิจารณาเบื้องต้นแห่งการจัดนิทรรศการนิทรรศการ
- ว่าด้วยพลเมืองในกรุงเทพฯ
- ว่าด้วยกรรมการสภา การเลือกตั้งสภากรรมการมีลักษณะอย่างไรบ้าง และสำหรับกรุงเทพฯ จะเหมาะแก่วิธีใด
- ว่าด้วยการเลือก
- ข้อสำคัญของนิทรรศการนิทรรศการเกี่ยวกับเงิน

สำหรับรายละเอียดของแต่ละหัวข้อคาบสำเนาจากต้นฉบับมีดังนี้ :-

¹ กองจดหมายเทศาภิบาล, ร.6 น.7 .1/23 หนังสือราชการกระทรวงนครบาลที่ 210/6299 ลงวันที่ 6 มีนาคม 2464

² กองจดหมายเทศาภิบาล, ร.6 น.7 .1/23 บันทึกความเห็น เรื่องการจัดนิทรรศการนิทรรศการของกระทรวงนครบาล ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2465.

ข้อพิจารณาเบื้องต้นแห่งการจัดมิวนิซีแปลิตี

การจัดมิวนิซีแปลิตีตามโครงการโดยย่อ คงมีรูปดังนี้ คือ

๑. ให้สิทธิในการจัดตั้งสภา มีกรรมการเป็นคณะชั้น
มีสถานที่ทำการเป็นอิสระ ตามธรรมนูญการปกครองเหล่านี้เป็น
ผู้ที่ราษฎรเลือกสรรจัดตั้งขึ้นเป็นตัวแทน คือหัวหน้าราษฎร

๒. สภากรรมการมีหน้าที่ในการที่จะบำรุงรักษาความ
สุขสำราญแก่เพื่อการปราศจากภัยของประชาชน เช่น

(ก) ดูแลรักษาให้เพิ่มพูนความสุขสำราญ แลป้องกัน
ทุกข์ภัยของประชาชนในเขตท้องที่

(ข) จัดการคมนาคมทั้งทางบกแลทางน้ำ มีถนนหนทาง
แลแม่น้ำลำคลองต่าง ๆ

(ค) ให้ความสะดวกแก่จัดการเกี่ยวแก่การน้ำใช้, ไฟ
เป็นต้น

(ง) จัดการ ดูแล ควบคุม การปลูกสร้างวางแผนผัง
เพื่อความสง่างาม แลความสุขสำราญของประชาชน

(จ) การป้องกัน แลการระงับภัยเพลิง แลป้องกัน
ภัยอันตรายต่าง ๆ

(ฉ) การบำรุงแลรักษาสิ่งซึ่งเป็นสาธารณกุศล หรือ
เป็นสาธารณประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป

(ช) ประกาศชี้แจงข้อความหรือคำสั่งของรัฐบาลแก่ผู้
ที่อยู่ในเขตท้องที่

(ซ) จัดระเบียบการทะเบียนราษฎรแลการอนุญาตต่าง ๆ
อันควร เป็นของมิวนิซีแปลิตี



(ข) ประกาศบัญญัติรายไครายจ่าย แลกิจการที่ดำเนิน
ไป ให้ประชาชนทราบเป็นระยการซึ่งจะได้กำหนดไว้

(๓) จัดการหาผลประโยชน์แลกำไรอันเป็นสิ่งสมควร
ที่จะได้แก่มิวนีซีแปลิตี

๓ สภามิวนีซีแปลิตี มีอำนาจ คือ

(ก) ทรวจตราตั้งแลถอนผู้ตงบประมาณประจำปี

(ข) วางกฎข้อบังคับสำหรับการเลือกกรรมการ แลการ
ปฏิบัติทั้งปวงในแผนกต่าง ๆ ร่างพระราชบัญญัติซึ่งเกี่ยวแก่
การมิวนีซีแปลิตีขึ้นขอพระบรมราชานุญาต

(ค) มีอำนาจตั้งแต่งถอดถอนเจ้าพนักงานต่าง ๆ ซึ่ง
อยู่ในความบังคับบัญชา

(ง) มีอำนาจเจรจาต่อเจ้ากระทรวงทบวงการ และมี
อำนาจในกิจการบางอย่างเกี่ยวแก่ (๑) กรมเจ้าท่า (๒) กรม
แพทย์ (๓) โรงพยาบาล (๔) โรงคนเสี้ยจริต (๕) โรงนคร
โสภณ (๖) ตำรวจศุข (๗) การปลูกหนองฝั (๘) กรมประปา
(๙) กรมไฟฟ้า (๑๐) กรมช่าง (๑๑) กำรก่อสร้าง (๑๒) ถนน
แลสะพาน (๑๓) ทะเบียนรถ (๑๔) กรมหรือกองดับเพลิง (๑๕)
การมโหรีศต (๑๖) การอนุญาตขายสุร^(๑)

(๑) ตามที่กล่าวข้างบนนี้ มิได้คิดว่าจะมอการปกครอง
ในแผนกเหล่านั้นในทันทีทันใด เมื่อใดจัดตั้งมิวนีซีแปลิตีเป็น
หลักถาดนแลว ควรจะตองคอยเป็นคอยไปคราวละเล็กละนอย



(ง) มีอำนาจกู้เงินภายในพระราชอาณาจักร เพื่อบำรุง
การมีวินีซีแปลิตี และมีอำนาจกู้เงินภายนอกพระราชอาณาจักร
ต่อเมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต

(จ) มีอำนาจตั้งและกำหนดพิภพสิทธิ์ราภาณีอากรขออน
ตลาด ค่าใบอนุญาต และหาผลประโยชน์ต่าง ๆ แล้วนำเสนอ
ขออนุญาตต่อรัฐบาล^(๒)

(ฉ) มีอำนาจเลือกตั้งอนุกรรมการ หรือกรรมการ
ปกครองการศุขาภิบาล^(๓)

(๒) มีภาณีโรงรำนุ เวื่อ แพ รถ แดลลือเลื่อน แลใโบ
อนุญาตสำหรับสุสาน การขาสักวู้ โรงแมโทรศัพ รานจำหนาย
สุรายาฝั้น หลึงนครโสภณิ เหลลานี้เปนตน

(๓) อนุกรรมการหรือกรรมการปกครองศุขาภิบาลนั้น
เปนคณะกรรมาการยอม ๆ สำหรับประจำปฏิบัติการตามธรรมคา
แลสำหรับวินิจฉัยการงานซึ่งห้วนาแพนคตาง ๆ ไคเสนอมา
เพื่อคำริห้ กกรรมการนี้คงมีการประชุมกันไมนอยกวาอาทิตย์
ละครั้ง มีคณะ คีช

(๑) สภานายก หรืออุปนายกเปนประธาน

(๒) กรรมการเลือก ๒ นาย

(๓) กรรมการทั้งสามัญ ๒ นาย

(ข) มีอำนาจเด็ดขาดในการใช้จ่ายเงิน โดยไม่เกี่ยว
แก่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ^(๔)

(ข) มีอำนาจในการวางระเบียบและตั้งกรรมการสำหรับ
ตรวจสอบบัญชีใช้จ่าย^(๕)

(๔) เงินสำหรับบำรุงการมีวินีซีแปติคีในกรุงเทพฯ ฯ
แบ่งเป็น ๔ ประเภท คือ

ก. เงินแผ่นดินของโอนมาจากกระทรวงพระคลังมหา
สมบัติทางงบประมาณสำหรับกรมแลแผนกที่จ้ะโอนมาได้

ข. ผลประโยชน์ซึ่งกรมแลแผนกเหล่านั้นเก็บได้เท่า
เวลานี้

ค. ภาษีอากร ฯ ล ฯ ซึ่งสภากรรมการเห็นว่าควรเก็บ
แลได้รบพระบรมราชานุญาต

ง. เงินกู

เงินประเภทหมายเหตุ ก. กระทรวงพระคลังมหา
สมบัติยังไม่คิดพิจารณาว่า ถ้าตัดยอดเงินนี้มาจากรายได้
สำหรับแผ่นดิน จะเป็นเหตุใหญ่งบประมาณการใช้จ่ายช้คของ
หรือต้องเปลี่ยนแปลงอย่างไรบ้างหรือไม่

(๕) การตรวจบัญชี ควรมีกรรมการเป็นพิเศษ เช่น
รัฐบาลทั้งสิ้น ๒ นาย สภาเลือกขึ้นอีก ๒ นาย รวมเป็น ๔ นาย



เท่าที่จำแนกเพียงนี้ พอแลเห็นได้ว่า การที่จะได้ผล
สมความมุ่งหมายนั้น

๑. พลเมืองของรัฐจักน่าที่ . และมีความสามารถในการที่
จะเลือกตั้งบุคคลขึ้นเป็นหัวหน้าของตนอย่างหนึ่ง

๒. ผู้ที่รับเลือกให้เป็นหัวหน้า ย่อมต้องเป็นผู้มีความรู้ความ
สามารถพอเพียงที่จะนำความเจริญให้บังเกิดได้อีกอย่างหนึ่ง

เพราะฉะนั้น ในท้องที่ใดที่พลเมืองมีความสมบูรณ์ด้วย
โภคทรัพย์^(ก) แลสมบูรณ์แล้วในการอบรม มีการศึกษาถึงซึ่ง
ความจำเริญรัฐจักน่าที่ มีความรู้ที่จะปกครองรักษาตนเอง ก็
คงได้รับผลแลสามารถที่จะอำนวยความสะดวกให้เป็นหลักตามมั่นคงไปได้
ที่ใดพลเมืองยังไม่มี ความสมบูรณ์พอในโภคทรัพย์ แลยังต้อง
การการศึกษา ยังอยู่ในระหว่างเวลาที่ต้องการที่เลี้ยงเป็น
ผู้นำไป ก็คงไม่สามารถดำเนินการด้วยลำพังตนเองให้เป็นผล
ได้ อุปมาดังเด็กที่อยู่ในระหว่างสอนเดิน ถ้าปราศจากหลัก
ที่ยึดเหนี่ยว จะทรงตัวไปโดยลำพังนั้น ย่อมเป็นความยาก
ลำบากเป็นธรรมดา จึงเป็นข้อที่น่าตำหนิข้อหนึ่งสำหรับการ
เริ่มจัดมิวนิซีแปติตีว่าถึงเวลาหรือยัง

(ก) พลเมืองที่สมบูรณ์ด้วยโภคทรัพย์นั้น ทำความสำเ็จ
ให้เกิดแก่มิวนิซีแปติตีได้มาก เพราะเหตุว่า เมื่อเขา
เห็นพรอมกันว่า ควรจะทำอะไร แลตกลงในที่ประชุมว่า
ควรทำแล้วของทำจริงใด แม้งั้นจะไม่มีเขาก็ช่วยกันออกหรือ
เพิ่มภาษีอากรอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นจริงใด ถ้าพลเมืองยากจน
ไม่มีกำลังพอ จะทำดังนั้นใดหรือ ผลที่สุดก็คงจะมีอยู่แต่ความ
คิดที่จะทำอย่างที่ดีอยู่แค่นั้น



ว่าด้วยพลเมืองในกรุงเทพฯ

พลเมือง ถ้าจะกล่าวโดยเฉพาะในกรุงเทพฯ ส่วนมาก
 ด้รับการศึกษาจริงอยู่ แต่จะอุปมาก็เหมือนคังเด็กกำลังวิ่ง จะ
 นับว่าถึงพร้อมด้วยความสะดวกสบายยังไม่ได้ ข้อสำคัญอีกอย่างหนึ่ง
 พื้นพลเมืองไม่ได้เป็นคนไทยทั้งสิ้น มีคนหลายชั้นหลายชาติหลาย
 ภาษากระคนปนอยู่ ส่วนมากที่สุดคักจากไทยลงไปก็ คือจีน

ตามสำมะโนครัวซึ่งสำรวจเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๔ มีรายการดัง

นี้	คือ	
๑	ไทย	๒๒๕, ๗๒๘ คน
๒	จีน	๑๑๖, ๔๓๑ ,,
๓	แขก	๑๔, ๑๕๓ ,,
๔	ชาวยุโรปแลอเมริกา	๑, ๔๔๗ ,,
๕	ญวน	๗๑๖ ,,
๖	เขมร	๕๒๓ ,,
๗	พม่า	๕๑๑ ,,
๘	ยี่ปุ่น	๒๓๒ ,,
๙	เงี้ยว	๕ ,,
๑๐	อื่น ๆ	๕๕ ,,
รวมทั้งสิ้น		๓๕๕, ๘๔๖ คน

เพราะฉะนั้นจึงมีข้อยุ่งยากที่น่าจะต้องคิดเป็นอันมาก

แต่เป็นการสมควรที่จะต้องจดจำไว้ข้อหนึ่งว่า แม้แต่
 ประเทศที่ถึงพร้อมแห่งความเจริญ ก็ยังได้รับความลำบากในกจร



เมือง เมืองแก่สภามิวนี่ซีแปลิตีอยู่ข้าง ค่ำที่ไปโอกาสจึง
ใช้สิทธิอันมีอยู่ในสภามิวนี่ซีแปลิตีเป็นเครื่องมือถ่วงถ่วงเกี่ยวกับ
ของไปถึงวิธีปกครองแฉกการเมืองค่วง ๆ ที่รัฐบาลดำเนินอยู่
ยิ่งกว่าเป็นผลเมืองอันมีความรุ่มร่าม ๆ กลาง ๆ ล้วยแล้ว ก็
ชวนจะก่อความยุ่งยากให้รัฐบาลด้วยความกะเมอะทะยานรุนแรง
แรงยิ่งขึ้น

แกอย่างไรก็ดี เมื่อยังรั้งกันอยู่ว่า การศุขาภิบาลซึ่ง
จัดโดยมิวนี่ซีแปลิตีเป็นวิธีที่ดี และเป็นความต้องการของประเทศ
เทศที่ถึงซึ่งความชำรุดรุ่งเรืองถึงปราดณา ถ้าหวั่นประเทศ
สยาม ถ้าจะไม่ห่วงความลำบาก โดยเห็นพร้อมกันว่าถึง
เวลาจะส่ำแดงความก้าวหน้าอันเป็นความมุ่งหมายแห่งวิธีการ
ปกครองในอนาคต เป็นทางเผยแผ่ความชอบธรรมอันจะถึง
มีแก่ประชาชนตามนิยมแห่งสมัย หรือตั้งใจว่าเป็นการสอน
หรือจูงใจให้พลเมืองเดินไปในวิถีที่จะทำให้อำนาจที่มีความสามารถ
ในการปกครองตนเอง รู้จักค่าแห่งการศึกษานั้นแล้ว ก็ยัง
สมควรที่จะพิจารณารายละเอียดและวิธีการบางอย่างให้ถูกลง
เสียก่อน คือ

ว่าด้วยกรรมกรสภา

การเลือกตั้งสภากรรมกร มีลักษณะอย่างไรบ้าง แต่
สำหรับกรุงเทพฯ จะเหมาะแก่วิธีใด

การเลือกตั้งกรรมกรหรือหัวหน้าราษฎร มีวิธีที่จำแนก
ได้เป็น ๓ อย่าง คือ

- ๑ ราษฎรเลือกตั้งโดยความเห็นชอบของตนเอง
- ๒ รัฐบาลเลือกตั้งขึ้นให้เป็นหัวหน้าผู้แทนราษฎร



๓ วิธีเลือกแต่งตั้งสมกัน

๑ ในประการที่ ๑ นั้น เป็นอำนาจสิทธิ์ขาดของ
ทวยราษฎร์ เท่านั้นที่จะเป็นผู้เลือกแต่งตั้งขึ้นตามความพอใจ
โดยมากมักใช้ในท้องถิ่นที่มีความจำเป็นพร้อมแล้ว เช่น ลอน
ดอน, ปารีส, นิวยอร์ก ฯลฯ เป็นต้น แต่เป็นการไม่เหมาะ
ที่จะใช้ในประเทศที่มีการปกครองเป็นอย่างอื่นต่างจากลาการ
ปกครองอย่างธรรมเนียมราชาธิปไตย

สำหรับกรุงพระมหานคร ตามที่กล่าวแล้วว่า พล
เมืองยังไม่ถึงซึ่งความสมบูรณ์พร้อมในความสามารถที่จะเลือก
สรรห้วน่า แต่ทั้งยังไม่มีความสามารถในหน้าที่พอเพียง ถ้าจะ
ให้สิทธิ์ล่วงหน้าด้วยความชุ่มเฟื้อยเกินเวลาไป น่าสงสัยว่า
อาจเข้าห้านองการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งไม่ใคร่จะได้คน
ดี และผลที่รัฐบาลคาดว่าจะได้รับก็ไม่สมควรด้วยความหวัง

การเลือกตั้งเป็นกรรมกาณสภาพนิยตีเปลี่ยนแปลงนี้ ย่อมจะมี
การคั่นเตนทะเลาะชานที่จะใช้สิทธิ์ยิ่งกว่าการรับเลือกตั้งเป็น
กำนันผู้ใหญ่บ้าน มีทางที่คนฉลาดอาจอาศัยเป็นเครื่องมือหา
กินในทางสั่งสมความนิยมด้วยปากให้เกิดมีจากจำพวกที่อ่อน
ความคิดกว่า ถ้าจะเป็นไปดังนี้แล้ว ความหวังแห่งความ
จำเรียดก็อาจดำเนินไปผิดพลาด และรัฐบาลคงจะได้รับ ความ
ราคาญมีใช้น้อย

อีกประการหนึ่ง ได้กล่าวแล้วว่า พลเมืองในพระมหา
นครไม่มีแต่คนไทย เมื่อจะให้สิทธิ์แก่ราษฎรเรื่องนี้แล้ว คนทุก



ชาติทุกภาษาก็น่าจะไ้รับสิทธิเท่าเทียมกัน ถ้าเช่นนั้นผู้ที่
 เข้านั่งจัดการในคณะสภามีวิธีเปลี่ยนแปลงจะเป็นชาวต่างประเทศ
 หรือคนต่างชาติเป็นจำนวนข้างมาก ผิดแห่งความมุ่งหมายแล
 ความต้องการของบุคคลจำพวกเหล่านั้นจะมีน้ำหนักมาก แต่
 สงสัยว่า ความมุ่งหมายอันเกิดจากบุคคลเช่นกล่าวนี้จะเป็น
 ไปด้วยเจตนาดี มีความสุจริตต่อประเทศบ้านเมืองที่ตนมา
 อาศรัยเท่าถึงกับพลเมืองอันเป็นเลือดเนื้อของประเทศบ้านเกิด
 เมืองมารกรอันแท้จริงหรือไม่นั้น น่าจะเป็นข้อพิจารณา หา
 ไม่จะเป็นการลำบากแก่วิธีการปกครองของประเทศในภายหน้า
 อีกประการหนึ่ง

๒ วิธีในประการที่ ๒ ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้เลือกตั้งให้ขึ้น
 โดยมากมีตัวอย่างที่เข้ามาในหัวเมืองประเทศราชหรือเมืองขึ้น
 เช่น สิงคโปร์, มานีลา, ไช้จอน, ฮานอย ฯลฯ เป็นต้น เหตุ
 ผลคงเป็นว่าพลเมืองยังไม่ถึงพร้อมที่จะใช้ความปกครองรักษา
 ตนเองให้ดำเนินไปด้วยดีได้ จำเป็นต้องอาศัยอำนาจในทาง
 การคุ้มครองป้องกันพลเมืองที่ยากจนซัดสน และยังมิได้รับความ
 อบรมในการศึกษาพอเพียงนั้น ให้ดำเนินไปด้วยความประคับ
 ประคอง แต่ก็ยังเป็นวิธีการที่ยังคงยึดถืออำนาจอยู่ในมือรัฐบาล
 นั้นเอง

วิธีนี้ก็มิสู้เหมาะที่จะใช้ในประเทศพระมหานครอันเป็น
 ราชธานีหลวง แลเป็นวิธีอันผิดความมุ่งหมายที่จะชยบขยาย
 ให้สิทธิแก่พลเมือง ถ้าหากจะใช้วิธีเช่นนี้ก็เป็วิธีเดียวกับการ

ศุภาภิบาลหัวเมืองซึ่งโลเริ่มลงจักมาแล้วแต่ พ.ศ. ๒๔๖๑ แต่
 ไม่เป็นผลสำเร็จจนเวลานี้ เพราะเหตุว่าการที่รัฐบาลเลือก
 ตั้งไว้ นั้น นอกจากจะหาคนที่มีความสามารถขึ้นแล้วจริงไม่ได้
 แล้ว ยังไม่สามารถจะจัดหาให้พอใจแก่พลเมืองทุกชาติทุกชน
 ที่มีอยู่ในเขตศุภาภิบาลที่จัดขึ้น ล้วนเป็นผู้ที่มีความต้องการแต่
 เพียงจะเสียเงินให้แก่เล็กน้อยแล้ว และพยายามเรียกร่องเอา
 สิ่งซึ่งเป็นค่าบำรุงรักษาทุกสิ่งทุกอย่าง ลงท้ายที่สุดก็เกิด
 ความไม่พอใจ มีการชักชวนโต้แย้งในวิธีการ ถึงแก่ต้อง
 ทำลายล้าง หรือต้องชกหักอยู่หัวทุกแห่งไป

๓ ในประการที่ ๓ วิธีเลือกตั้งผสมกันนั้น คือในสภา
 กรรมการนั้นแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท เป็นผู้ที่รัฐบาลเลือก
 สรรถาราชการที่มีความสามารถจัดตั้งขึ้นถึงหนึ่ง ให้ผู้รับแก่
 ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งตั้งขึ้นถึงหนึ่ง กรรมการทั้ง ๒ ประเภท
 นี้เป็นคณะเดียวกัน มีอำนาจหน้าที่แต่สิทธิเสมอกัน

ผลของการใช้วิธีเลือกตั้งผสมกันนี้ เป็นการเหมาะ
 แก่ท้องถิ่นที่แรกเริ่มจะดำเนินการ กล่าวคือ

๑ มีโอกาสที่จะจัดให้พลเมืองใช้สิทธิแสดงความสามารถ
 ในการเลือกเฟ้นหัวหน้าของตน เป็นการบำรุงความรู้ในวิธี
 ปกครองต่อไป ผู้ที่รับเลือกเป็นกรรมการก็มีโอกาสที่จะสำแดง
 ความสามารถแลเป็นบทเรียนไปในตัวสำหรับวิธีการต่าง ๆ
 มีการตรวจตราการใช้จ่าย แลออกความคิดความเห็น และมี
 เสียงในทางความคิดแลการวางระเบียบมกฎข้อบังคับต่าง ๆ



ส่วนกรรมการที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น จะได้เป็นผู้ช่วยประกบ
 ประคอง นำความรู้สติปัญญาประกอบในที่ประชุม และช่วย
 ป้องกันเหนี่ยวรั้งมิให้ทำงานพลั้งพลาดจากวิธีการและระเบียบ
 พระราชกำหนดกฎหมาย

สภากรรมการผสมเช่นนี้ บางทีจะเห็นว่าไม่ใช่ (คือไม่
 เกรตึก) แต่อย่างไรก็ดี สสมควรน่าจะใช้วิธีนี้ในขั้นต้น เมื่อ
 ต่อไปข้างหน้าพลเมืองมีความรู้เจริญทั่วถึง และเมื่อมีความคอง
 การจะสำแดงความเชื่อใจในทางการปกครอง ก็อาจขยับ
 ขยายวิธีการไปได้ทีละเล็กละน้อยตามควรแก่สมัย เช่นการ
 เพิ่มจำนวนกรรมการเลือกให้มากขึ้น หรือลดจำนวนกรรมการ
 ตั้งให้น้อยลง เป็นต้น

ประโยชน์อีกอย่างหนึ่งของการที่ใช้วิธีผสมก็คือ อาจ
 ป้องกันเหตุบางอย่างตามที่ปรากฏความไม่เรียบร้อยจากการ
 จัดตั้งสภาบาลหัวเมืองมาแล้ว ถ้ากรรมการเลือกจะขาดความ
 เชื่อใจเพื่อ มีขาดการประชุม เกิดขัดข้องในวิธีการของสภาต่าง ๆ
 ฝ่ายกรรมการตั้งจะได้อำนวยความสะดวก เพื่อมิให้การต้องรบกหัก
 อยู่เล็กน้อยอย่างที่เคยเป็นนั่นค้วย

เพราะฉะนั้น ถ้าเห็นว่าถึงเวลาจะจัดการมีวิธีเปิดตีใน
 กรุงเทพ ฯ แน่แล้ว จะสมควรมีระเบียบวิธีการเลือกตั้งสภา
 กรรมการสถานใดจึงจะเหมาะแก่การ

ถ้าหากจะใช้วิธีที่ ๓ คือกรรมการผสมนี้แล้ว มีข้อที่
 จะต้องพิจารณาต่อไปว่า จะกำหนดจำนวนแถววงหลักเกณฑ์



สำหรับผู้ที่สมควรจะรับเลือกเป็นกรรมการได้เพียงไร
กรรมการต้องมีกำหนดอย่างไร

กรรมการผู้ว่าราชการนั้น เหนาะประเภทที่รัฐบาลจัดตั้ง ควร
 แยกออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ

ก. ซึ่งโดยตำแหน่งหน้าที่เป็นประจำ คือ

- (๑) นายกสภา เสนาบดีกระทรวงนครบาล
- (๒) อุปนายกสภา ปลัดผู้ดูแลของกระทรวงนครบาล

ข. กรรมการซึ่งสามัญซึ่งจะเลือกสรรจากราชการ เช่น

- (๑) อธิบดีกรมตำรวจนครบาลและตำรวจภูธร
- (๒) อธิบดีกรมพระนครบาล
- (๓) อธิบดีกรมเจ้าท่า
- (๔) อธิบดีกรมศุขาภิบาล
- (๕) ผู้อำนวยการโรงไฟฟ้า
- (๖) ผู้อำนวยการประปา
- (๗) ผู้อำนวยการกองคัมเพลิง
- (๘) นายช่างกรมศุขาภิบาล
- (๙) นายแพทย์กรมศุขาภิบาล

(ก)

(ก) นายช่าง, นายแพทย์ ศุขาภิบาล ถ้าจะไม่ตั้งเป็น
 ตัวกรรมการ แต่ให้มีหน้าที่ประชุมในสภาเป็นตำแหน่งที่ปรึกษา
 โดยไม่มีหน้าที่ในการออกเสียงโหวตก็ได้วิธีหนึ่ง



หรือตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งที่สมควรมีเกณฑ์ที่จะกำหนดจำนวน
ได้เป็น ๒ วิธี

๑ กำหนดโดยจำนวนของเมืองตามสามโนครวั อันมีอยู่
ในเขตมณฑลซึ่งแปลเป็นเกณฑ์ หรือ

๒ กำหนดไว้เป็นองค์คณะ มีจำนวนแน่นอนตามสมควร
แก่กิจการ

ในประการที่ ๑ การกำหนดจำนวนตามสามโนครวันั้น
เช่นกำหนดว่า พลเมือง ๑๐๐ คน หรือ ๒๐๐ คน หรือเท่าใด
จึงจะเลือกหัวหน้าเข้าเป็นคณะสภาได้คนหนึ่ง ตามที่ได้ตั้ง
จำนวนแล้ว คิดไว้ว่าควรจะให้อำนาจเลือกกรรมการได้คน
หนึ่งต่อสามโนครวัพลเมือง ๕,๐๐๐ คน หรือส่วนของ -
๕๕,๐๐๐ คน

เมื่อจะยอมให้ราษฎรเลือกกรรมการ โดยถือเกณฑ์
สามโนครวัดังนี้แล้ว จะมากหรือน้อยเพียงใดจะกำหนดลง
เป็นแน่นอนไม่ได้ สุดแต่จำนวนพลเมืองมากหรือน้อย อัน
กรรมการที่รัฐบาลตั้งทั้ง ๒ ประเภท คือตั้งโดยตำแหน่ง
หรือตั้งสามัญรวมกันจะต้องมีจำนวนไม่เกินกว่ากรรมการที่ -
ราษฎรเลือก (มีจำนวนถึงกัน) แลอย่างไรก็ดี การเลือกตั้ง
โดยถือเกณฑ์พลเมืองเช่นนี้ คงจะมีจำนวนกรรมการมากมาย
จะเห็นได้จากการคำนวณเป็นตัวอย่าง เช่นในกรุงเทพฯ
ฝั่งพระนคร เทียบตามสามโนครวัรวม ๑๕ อำเภอ ราษฎรมี
สิทธิจะเลือกกรรมการได้ ๓๖ คน ฝั่งธนบุรี ๖ อำเภอเลือก
กรรมการได้ ๘ คน เมื่อรวมทั้ง ๒๕ อำเภอจะเป็นคณะสภา



กรรมการดังนี้ คือ

- ๑ กรรมการเลือก ๔๔ คน
 - ๒ กรรมการตั้งโดยตำแหน่ง ๒ คน
 - ๓ กรรมการตั้งสามัญ ๔๒ คน
- รวม ๘๘ คน

ถ้าจะลิดจักษุเฉพาะฝั่งพระนคร ๑๕ อำเภอ คงมีจำนวนดังนี้

- ๑ กรรมการเลือก ๓๖ คน
 - ๒ กรรมการตั้งโดยตำแหน่ง ๒ คน
 - ๓ กรรมการตั้งสามัญ ๓๔ คน
- รวม ๗๒ คน

ถ้าหากจะเป็นการมากมายเกินสมควรไปแล้ว ก็จะต้องใช้วิธี
ที่ ๒ คือตั้งโดยกำหนดไว้เป็นคณะกรรมการว่า สถานที่สมควร
จะมีกรรมการประจำอยู่เท่าใด ยกตัวอย่างว่า สมควรมี
๗ นายเป็นอย่างมาก ก็แบ่งออกดังนี้ คือ

- ๑ เป็นกรรมการตั้งโดยตำแหน่งเสีย ๒ นาย
 - ๒ เป็นกรรมการที่รัฐบาลเลือกตั้งขึ้นอีก ๒ นาย
 - ๓ เป็นกรรมการที่ราษฎรรวมกันเลือกตั้งขึ้น ๓ นาย
- ในจำนวน ๗ นายนี้ ถ้าจะถือเกณฑ์ตามธรรมชาติของ

การประชุมว่า นายกเป็นประธานทรงไว้ซึ่งควมเป็นกลาง
สำหรับที่ขาดแล้วคณะกรรมการตั้งแล้วเลือกกันว่ามีจำนวนน้ำ
หนักถึงกัน

แต่มีข้อลำบากบางอย่าง เมื่อคิดว่าในกรุงเทพฯ มี
บุคคลหลายชาติหลายภาษา ฝ่ายใดมีจำนวนแต่พวกมาก



ก็ยอมมีสิทธิในการออกเสียงได้ดีกว่าพวกน้อย กล่าวคือ ได้
พวกของท่านเข้าไปในสภากรรมการมาก มีผลที่จะส้าแรงความ
เห็นเพื่อประโยชน์แก่พวกคุณ ซึ่งบางทีอาจเป็นทางเกี่ยวของ
ของพิจารณาในทางการเมืองเกิดขึ้นก็อาจเป็นได้ แม้จะเป็น
ความมุ่งหมายในทางบำรุงความสุขเป็นหลักสำคัญด้วยกัน แต่
ว่าความต้องการยอมผิดแยกแลมีผลต่างกันได้ เช่นพวกจีนใน
สภาเพิ่งก็คงมุ่งหมายต่อความต้องการอย่างหนึ่ง คนไทยที่ตั้ง
ภูมิลำเนาเพียงแต่เป็นที่อยู่อาศัยก็มุ่งประโยชน์อย่างหนึ่ง
ชาวต่างประเทศก็มุ่งไปอีกอย่างหนึ่ง เช่นนี้เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ดี คุณยังไม่เห็นทางที่ยิ่งกว่านี้ แม้ว่าจะถือ
เกณฑ์พลเมืองเป็นที่ตั้งตั้งประการที่ ๑ ก็คงแก้ไขให้พ้นไปจาก
เหตุเหล่านี้หาได้ไม่ ข้อสำคัญที่จะต้องไปคิดถึงหลักแห่งการ
เลือก ว่าควรจะให้มีกำหนดบุคคลเช่นไรมีสิทธิจะเป็นผู้ออกเสียง
เลือกได้แลไม่ได้ แลบุคคลเช่นไรควรรับเลือกเป็นกรรมการ
ได้หรือไม่ได้ โดยประกอบพร้อมด้วยองค์คุณอย่างใดบ้าง

ว่าด้วยการเลือก

ผู้ที่จะมีสิทธิออกเสียงเลือกได้นั้น จะเป็นชายหรือหญิง
ก็ตาม เห็นว่าควรจะกำหนดเลือกสักเอาแต่ผู้ที่สมควร โดย
กำหนดคุณสมบัติดังนี้

- ๑ ต้องเป็นเจ้าของบ้าน
- ๒ ต้องเป็นผู้ใหญ่ มีอายุตั้งแต่ ๒๐ ปีขึ้นไป
- ๓ ต้องเป็นผู้ที่มีชื่อเสียงความประพฤติดี โดยไม่



ปรากฏว่าต้องรับพระราชอาญาจำคุก

๔ เป็นคนในบังคับพระราชกำหนดกฎหมายสยาม หรือ
อย่างน้อยต้องเป็นผู้ที่อยู่ในอำนาจศาลสยาม

๕ เป็นเจ้าของที่ดินหรือเคหสถานอันอยู่ในเขตท้องที่
มีฉันทนต้องเป็นผู้ได้เสียค่าเช่าบ้านหรือที่อยู่ไม่น้อยกว่า ๖๐

๖ เป็นผู้ที่ได้อยู่ประจำในท้องที่นั้นอย่างน้อยได้อยู่มา
แล้วไม่ต่ำกว่า ๑ ปี

๗ ต้องเป็นผู้ที่ลงชื่อในบัญชีกำหนดการ ตามที่จะได้
กำหนดไว้ในข้อบังคับสำหรับการเลือกตั้งกรรมการ

(ก) เขาการที่เป็นเจ้าของที่ดินแล้วจำนวนค่าเช่าบ้าน
มาเป็นเกณฑ์ ไม่ได้เอาการเสียภาษีอากรนั้น เพราะจะเห็น
ผลเมืองในกรุงเทพฯ บางจำพวกโยกย้ายสถานที่อยู่บ่อย ๆ
จะถึงเหตุที่ว่า ใครได้เสียภาษีอากรเท่านั้นเท่านั้น อาจเกิด
ความยุ่งยากในการรักษาบัญชีรายชื่อผู้มีอำนาจเลือก

แต่ผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดิน หรือเสียค่าเช่าบ้านจำนวนที่
กล่าวนี้ คงโยกย้ายที่อยู่นาน ๆ สักครั้ง แต่อาจมีความรู้ใน
กิจการซึ่งเกี่ยวข้องของท้องถิ่น ตลอดจนถึงความทุกข์สุขใดก็ได้
เพราะโดยมากเป็นผู้มีหลักถานพอสมควร



ผู้ที่จ้ะรับเลือกเป็นกรรมการ

ผู้ที่จ้ะรับเลือกเป็นกรรมการได้นั้น ต้องประกอบด้วย
คุณสมบัติเช่นเดียวกันกับผู้ที่มีสิทธิเลือก เว้นแต่

- ๑ จะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๐ ปี
- ๒ ต้องเป็นผู้ที่รู้ภาษาไทยพอเพียง (ก)

และมีข้อห้ามสำหรับข้าราชการซึ่งได้รับพระราชทานเงิน

เดือนอยู่ จะรับเลือกเป็นกรรมการไม่ได้

ข้อสำคัญของมิวนิซีแพลิตีที่เกี่ยวข้องกับเงิน

ปัญหาสำคัญอันเป็นหัวใจของการมิวนิซีแพลิตีอีกอย่างหนึ่ง
ก็ในเรื่องเงินรายได้จะพอเพียงแก่การที่จ้ะต้องกระทำหรือไม่
ถ้าหากมีเงินหรือมีรายได้พอเพียงแล้ว ก็อาจแก้ไขปัญหานั้น
ให้ตลอดปรอดโปร่งไปได้ แต่ถ้าไม่มีเงินหรือไม่มีรายได้พอ
ที่จะทำให้เห็นผล ก็จะเกิดการชงักแลเกิดอุปสรรคมาขัดขวาง
ต่าง ๆ ดังเช่น การสุขาภิบาลหัวเมือง ค่อเมื่อสภามิวนิซี
แพลิตีถึงความเดือดร้อนยากแค้นเมื่อใด จึงรู้สึกว่าจะจ้ะเนื่อง
ด้วยการเงิน

(ก) ต้องผูกเข้าใจได้ มีความสามารถที่จะสำแดง
ความเห็นในที่ประชุม แลรู้หนังสือพอที่จะอ่านพระราชกำหนด
กฎหมายแลขอมบังคับต่าง ๆ ได้



ในเวลานี้กรมศุขาภิบาลได้รับอนุญาตตามงบประมาณ มีรายการ
ดังนี้ คือ

เงินเค็อน	๕๕๔,๕๐๗ บาท
ค่าใช้สอย	๑,๑๕๓,๔๕๒ ,,
การจร	๒๗๐,๐๐๐ ,,
รวม	<u>๒,๐๕๗,๔๕๙ บาท (ก)</u>

เพียงแต่ใช้ในการบำรุงถนนหนทางกับค่าวัสดุสิ่งโสโครกบ้าง
บางปียังต้องใช้จ่ายเกินกว่างบประมาณไป กองนี้ใช้จ่ายเหลือมี
กันประมาณราว ๒๐๐,๐๐๐ บาทเศษ เงินตามงบประมาณนี้เมื่อ
ได้จัดเป็นมิมูนีซีเปิลิตีแล้ว เข้าใจว่ากระทรวงมหาดไทย
คงจะตัดยอด เพราะเป็นงบประมาณการใช้จ่ายสำหรับแผ่นดิน
ไม่เกี่ยวแก่มิมูนีซีเปิลิตี

ด้วยเหตุนี้ เมื่อได้จัดมิมูนีซีเปิลิตีขึ้นแล้ว เงินผลประโยชน์
แฉะรายได้ที่จะโอนมาให้แก่สภามิมูนีซีเปิลิตีได้ในชั้นต้น ก็คือ

๑ ภาษีโรงเรือน (เท่าที่เก็บอยู่)	๕๕๕,๗๕๔ บาท ๗๕ สต.ท.
๒ ใบอนุญาตรถแลคนขับ	๑๗๔,๕๗๒ ,, - ,,
๓ รายได้ในกรมศุขาภิบาลรวมทั้ง โรงฆ่าสัตว์	๑๕๖,๖๕๗ ,, ๑๔ ,,
๔ ค่าใบอนุญาตตั้งโรงหญิงนคร โสเภณีแลตัวหญิง	๔๐,๑๕๒ ,, - ,,
๕ ค่าอนุญาตตั้งโรงจำหน่าย	๔๗,๔๐๐ ,, - ,,
๖ ค่าอนุญาตฆ่าสัตว์	๔๒๖,๗๘๐ ,, - ,,
รวม	<u>๑,๔๙๙,๗๑๕ บาท ๙๓ สต.ท.</u>



นอกจากภาษีอากรที่ควรจะได้ขึ้นได้ในประเภทเหล่านั้นแล้ว
 เป็นธรรมเนียมแต่เป็นการจำเป็นว่า พลเมืองที่อยู่ภายในเขต
 ที่จัดทุกครัวเรือนจะต้องเสียเงินบำรุงการมิวนิซีปัลลิตีโดยทั่ว
 หน้า เงินบำรุงนี้จะต้องคิดส่วนเฉลี่ยตามจำนวนที่เป็นเจ้าของ
 เนื้อที่ หรือคิดเป็นหลังคาเรือน โดยถือเกณฑ์ผลประโยชน์ที่
 จะได้รับจากค่าเช่าที่ดินหรือบ้านเรือนนั้นร้อยละสี่ส่วน พอควร
 แก่กำลังแล้วแต่จะต้องใช้จ่ายในการบำรุงอย่างใดเสีย
 ใด: ถึงแม้บ้านเรือนเหล่านั้นจะเป็นแค่เพียงที่อาศัย ไม่ได้
 รับผิดชอบค่าเช่าถือก็ตาม ยังจำเป็นจะต้องพิจารณาลงไป
 เหมือนกันว่า ถ้าให้เขาจะได้เท่านั้น แล้วจึงเก็บเฉลี่ยตาม
 ส่วนจำนวนราคาที่ดิน เพื่อเป็นการเสมอหน้าทั่วกัน ตามราย
 ประมาณในกรุงเทพฯ มีจำนวนบ้านตามสามโนครวรรว -
 ๖๐,๑๕๓ บ้าน ถ้าคิดเฉลี่ยทั่วกันตามอัตราภาษีโรงเรือน จะ
 ได้เงินประมาณ ๔๑๒,๓๑๕ บาท ๔๗ สตางค์ รวมทั้งสิ้นสภา
 มิวนิซีปัลลิตีจะมีเงินรายได้รวมทั้งค่าภาษีอากรต่าง ๆ อยู่ใน
 ราวปีละไม่เกิน ๑,๔๕๘,๑๑๕ บาท ๔๐ สตางค์เป็นอย่างมาก (๒)
 เงินจำนวนนี้ ถ้าจะใช้ในการบำรุงทุกสิ่งทุกอย่างที่ควร
 ทำแล้ว ก็คงยังไม่เป็นการพอเพียง เมื่อคั้งนั้นสภาที่จะต้อง
 ทำวิธีเลือกทำแต่สิ่งที่จะต้องทำก่อนเป็นอย่าง ๆ แลเป็นคราว ๆ
 ไป คราวนี้ก็จะเกิดการไม่พอใจแก่พลเมืองต่าง ๆ นา ๆ
 โดยถือสิทธิว่า ฉันเป็นผู้จ่ายเงินเพื่อบำรุงความสุขไปแล้ว จะ
 ต้องทำอย่างนั้นอย่างนี้ให้ฉันได้รับความสุขความสดวกซึ่งเรียก
 ร้องเอาทั้งร้อยทั้งพันอย่าง ที่สุดผู้ที่อยู่ในตรอกในชอกในที่ลึก



ลักษณะต่าง ๆ ซึ่งมิวนี่ซีแปดตี้ยังไม่สามารถจะดำเนินการเข้าไป
ได้ทันห่วงก็ ก็ระทากันร้องอย่างแข็งแระว่าไม่ได้รับผลเท่า
เทียมกัน ถ้าเช่นเช่นนี้ ลงท้ายที่สุดก็จะเกิดความไม่พอใจ
เลยเป็นเหตุให้มีการชักชวนโต้แย้งชักชวนไม่เห็นชอบแต่ไม่ยิน
ยอมต่าง ๆ จนถึงสภาเกิดระตองไรอำนาจบางอย่างตามที่มี
เป็นเหตุสาแแดงความไม่เรียบร้อย ดังเช่นศุขาทิบาลหัวเมือง
บางแห่งถึงกับต้องฟ้องร้องถึงโรงศาลกันก็มี (ค)

(ก) งบประมาณกรมศุขาทิบาล ในจำนวนเงิน ๒,๐๔๗,๔๔๔ บาทนั้น รวมทั้งค่าไฟฟ้าในพระราชฐานด้วย - ๓๑๐,๐๐๐ บาท ถ้าหักจำนวนเงินนี้ออกเสีย คงมีจำนวนที่ แทจริง ๑,๗๓๗,๔๔๔ บาท

(ข) เงินจำนวนนี้เก็บอยู่แล้ว เมื่อจะยกมาเป็นราย ใ้ของมิวนี่ซีแปดตี้แล้ว ทางกรมศุขาทิบาลจะคงตั้งคดียอดออกทาง โนนลง คงโคแทจริง เพิ่มขึ้นแต่ก็จะเก็บใ้จากเหตุตั้งตุาเรือน ๔๑๒,๓๑๕ บาทรายเดียว ซึ่งยังไม่ใ้คิดถึงค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในเวลาที่จะตั้งรูปสภามิวนี่ซีแปดตี้ขึ้นเลย

(ค) ใ้ด้วยนี้ราษฎรไม่ใ้เสียคามำรุงการศุขาทิบาล โดยตรง แต่กระนั้นยังมีเสียงต่าง ๆ นา ๆ เป็นเหตุใ้ใ้ใ้ ได้รับความลำบากอยู่เป็นประจำ ถ้าเขาของเสียเงินบำรุง โดยตรงแล้ว ไม่ใ้ใครรับผิดชอบนั้น จะเพิ่มเสียงตะโกน โพนทนาขึ้นเพียงไร ใ้ยังไม่พร้อมที่จะทำใ้ใหญ่โต ผลที่จะ ใ้ใ้ก็คือเสียงติเตียนต่าง ๆ นา ๆ เท่านั้น



ถึงแม้ว่าสภาพมิวนิซีแปลิตีจะมีอำนาจกึ่งนี้เต็มสิ้นมาใช้จ่าย
ได้ก็จริงอยู่ แต่เป็นข้อสำคัญมิใช่จ่ายเหมือนกัน ด้วยการกู่
หนี้ยืมสิ้นมาใช้จ่ายเช่นนี้ จะต้องหวังว่า จะมีรายได้พอเพียง
แก่การเสียดอกเบี้ย และมีหวังที่จะเก็บต้นทุนใช้ได้มีกำหนด
เวลา ถ้าหากว่ารายได้ไม่มีพอแก่การที่จะทำแล้ว และยังจะ
ต้องแบงมาเป็นค่าดอกเบี้ยเงินกู้เสียด้วย ผลร้ายกลับจะเพิ่ม
ให้บังเกิดเร็วยิ่งขึ้น กล่าวคือ ๑ การบำรุงที่ควรจะทำก็ไม่ได้
ทำเต็มที่ ๒ เงินที่กู่มากก็ไม่สามารที่จะทาส่งหรือใช้เขาได้
จะทำอย่างไร ถ้าหากการกู่เกี่ยวแก่ต่างประเทศด้วยแล้ว
จะเพิ่มความหนักอกให้แก่รัฐบาลขึ้นอีกหรือไม่

ถ้าจะพ้นไปได้จากเหตุการณ์เช่นกล่าวนี้ อาจมีผลไม่ก็
เกิดขึ้นภายในประเทศได้อีกอย่างหนึ่ง ซึ่งยังไม่เห็นทางที่จะ
แก้ไขอย่างไรได้ กล่าวคือ ถ้าผลเมืองจะต้องเพิ่มภาษีอากร
บางอย่าง แต่ทั้งต้องเสียค่าบำรุงมิวนิซีแปลิตีตามรายได้จาก
เนื้อที่แลหลังคาเรือนเช่นนั้นแล้ว ทดเมืองในกรุงเทพ ฯ ที่
ชั้นข้างชัคสน มีบ้านเรือนเป็นอยู่อาศัยแท้ ๆ ไม่ได้ให้เช่า
ออกเกิดผลประโยชน์มีเป็นส่วนมาก คงเดือดร้อน แต่ไม่
สามารถจะหาประโยชน์มาชดใช้ทุนเจ้าให้พอเพียงแก่การที่จะ
ต้องเสีย ลงท้ายพวกเหล่านั้นคงจะเห็นว่า การมีบ้านเรือน
ของตนเองไม่เป็นประโยชน์ยิ่งกว่าที่จะเช่าอาศัยเขาอยู่
เมื่อความคิดเกิดขึ้นเช่นนั้นแล้ว เขาจะทำอย่างไร นอกจาก
ขายเสียแล้วหาที่เขาอยู่ต่อไป ผลแห่งการที่เป็นดังนี้พื้นแผ่นดิน
ในกรุงเทพพระมหานครน่าจะตกอยู่ในกรรมสิทธิ์ของชาวต่าง



ประเทศทั่วทุกหนทุกแห่ง เพราะกำลังทุนรอนความมั่งคั่งใน
 หมู่คนไทยยังล้ากว่า เป็นโอกาสให้พวกชาวต่างประเทศ
 เช่นฝรั่ง, แอก, จีน, ยี่ปุ่น พวกนี้เข้ายึดถือกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของ
 ตามชอบใจ เพราะพวกนี้โดยมากเป็นผู้ทำการค้าขาย มี
 ทุนรอน มีความมั่งคั่ง แม้ตามเวลาปรกติในเวลานี้ เมื่อมี
 เงินเหลือเพื่อที่พวกนี้ซื้อที่ดินสะสมไว้เพื่อหากำไรโดยมาก
 ผลแห่งการดำหากจะเป็นอย่างนี้แล้ว เป็นที่น่าวิตกอย่างยิ่ง
 แลไม่ต้องสงสัย ย่อมจะเป็นทางบรพักษ์แก่การปกครองอย่าง
 ที่สุด จึงสมควรจะพิจารณาทหาทางด้วยความระมัดระวังไว้อย่าง
 รอบคอบ

๑๐

ก่อนที่จะวางหลักชลโครงการมิวนิซีแปลิตีขึ้นให้เปนรูปร่าง
 จึงสมควรจะนำบัณฑิตเหล่านี้ขึ้นสู่พระบรมราชวินิจฉัย เพื่อขอ
 พระมหากรุณาธิคุณรับพระราชทานกระแสพระราชดำริห์ต่อไป

กระทรวงนครบาล

วันที่ ๓๑ กรกฎาคม พระพุทธศักราช ๒๔๖๕

C.W.



4.5.2 ข้อนำสั่ง เสดมบางประการของบัณฑิตถวาย เห็น เรื่องการจัดมิวนิซีแปลิตี

เมื่อได้พิจารณาบัณฑิตถวาย เห็น เรื่องการจัดมิวนิซีแปลิตี ซึ่งจัดทำโดย เจ้าพระยาบรมราช เสนาบดีกระทรวงนครบาล และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงนครบาลโดยตลอดแล้วจะ เห็นว่าท่านผู้จัดทำบัณฑิตฯ มีความรู้ความ เข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของมิวนิซีแปลิตีเป็นอย่างดียิ่ง แต่ไม่สู้จะ เห็นด้วยกับความคิดที่จะจัดมิวนิซีแปลิตีขึ้นในกรุงเทพฯ ดังจะ เห็นได้จากคำพิพากษาชี้ให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรคหลาย ๆ ประการถ้าหากจัดให้มีมิวนิซีแปลิตีขึ้น ซึ่งบางครั้งก็ เห็นได้อย่างชัดเจนว่าพิจารณาปัญหาและอุปสรรคบางประการค่อนข้างไปในทางลบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาประการสุดท้ายว่า ถ้าพลเมืองจะต้อง เสียภาษีเพิ่มบางอย่างและต้อง เสียค่าบำรุงมิวนิซีแปลิตีหายรายได้จาก เนื้อที่และหลังคาเรือนด้วยแล้ว พลเมืองที่ต้งบ้านเรือนอยู่ในกรุงเทพฯ ที่ค่อนข้างขัดสนคงจะเดือดร้อน เมื่อไม่สามารถหาประโยชน์มาชดเชยให้พอ เพียงแก่การที่จะต้องเสียภาษีก็อาจจะขายบ้านแล้ว ไปเช่าอยู่ ผลก็คือผืนแผ่นดินในกรุงเทพฯ ก็น่าจะตกอยู่ในกรรมสิทธิ์ของชาวต่างประเทศทั่วทุกแห่งหน เพราะคนพวกนี้เป็นผู้ทำการค้ามีทุนทรัพย์มากกว่าคนไทยและอาจปกดิกินิยมซื้อที่ดินไว้เพื่อค้ากำไรอยู่แล้ว ซึ่งถ้าเป็น เช่นนี้แล้วก็เป็นอันตรายต่อประเทศเป็นอย่างยิ่ง ผู้จัดทำบัณฑิตฯ ยังอ้างด้วยว่าปัญหาที่ "ยังไม่เห็นทางที่จะแก้ไขอย่างไรได้" และในตอนท้ายได้ เสนอว่า เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหานี้ "จึงสมควรพิจารณาหาทางด้วยความระวังระไวอย่างรอบคอบ" เมื่อพิจารณาข้อความทั้งหมดนี้ก็จะมีบัง เกิดความ เข้าใจทันทีว่าวิธีที่จะป้องกันมิให้เกิด เหตุการณ์ดังกล่าวได้ที่ดีที่สุดก็คือการ ไม่จัดมิวนิซีแปลิตีขึ้น เลยนั่นเอง

ข้อที่นำสั่ง เสดอีกประการหนึ่งของบัณฑิตฯ ฉบับนี้ก็คือ วิธีการที่ท่านผู้จัดทำบัณฑิตฯ ได้นำเสนอความเห็น จะเห็นว่าแม้ท่านผู้จัดทำบัณฑิตฯ จะไม่สู้ เห็นด้วยกับความคิดในการจัดมิวนิซีแปลิตี แต่ก็มิได้ เฝยความเห็นดังกล่าวออกมาทันทีทันใด หากได้ค่อย ๆ กล่าวถึงปัญหาอันพึงจะ เกิดขึ้นจากการจัดมิวนิซีแปลิตีสลับกัน ไปกับความรูสึกที่ตระหนักในความสำคัญของมิวนิซีแปลิตี โดยท่านผู้จัดทำจะชี้ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคด้านต่าง ๆ มากขึ้น ๆ ในขณะที่กล่าวถึงคุณประโยชน์ของมิวนิซีแปลิตีน้อยลง ๆ จนในที่สุดเมื่ออ่านบัณฑิตนี้โดยตลอดแล้วผู้อ่านอาจจะ เกิดความรู้สึกว่าปัญหาและอุปสรรคของการจัด

มิวนิซีแปลิตีมีมาก เกินกว่าคุณประโยชน์ที่จะพึงได้จากการจัดให้มีมิวนิซีแปลิตี

อย่างไรก็ตามปัญหาบางประการที่ท่านผู้จัดทำบันทึกชี้ให้เห็น ก็ เป็น เรื่องที่ นำค่านึงอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหา เรื่องการ เงินซึ่งอยู่ในส่วนแรกของหัวข้อ ที่ชื่อ "ข้อสำคัญของมิวนิซีแปลิตี เกี่ยวกับ เงิน" สำหรับรายละเอียดของเรื่องนี้จะได้ กล่าวถึงต่อไปในบทที่ 5

4.5.3 พระราชบัญญัติความ เห็นประกอบความเห็นของเจ้าพระยาสมุหราช เรื่องจัดตั้งมิวนิซีแปลิตี

มหาเสวกเอก พระยาจักรปาณิศรสิลวิสุทธิ์^{*} ราช เลขาธิการได้ทูลเกล้า ถวายบันทึกความ เห็น เรื่องการจัดตั้งมิวนิซีแปลิตีของกระทรวงนครบาล แต่พระบาท สมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในวันที่ 2 สิงหาคม 2465 ได้ทรงบันทึกฯ นี้พร้อม ทั้งทรง เขียนหมายเลขด้วยดินสอดแดงหน้าข้อความที่ทรง เห็นว่าเป็นประเด็นสำคัญ 10 ประเด็นด้วยกัน อีก ๑ วันต่อมาคือในวันที่ 11 สิงหาคม 2465 จึงได้พระราชทาน "บันทึกความ เห็นประกอบความเห็นของเจ้าพระยาสมุหราช เรื่องจัดตั้งมิวนิซีแปลิตี"¹ ลง ว่าเป็นลายพระหัตถ์เลขามีความยาวถึง ๘ หน้า แสดงพระราชดำริในประเด็นต่าง ๆ ความที่ได้ทรง เขียนหมายเลขสีแดงกำกับไว้ในบันทึกของกระทรวงนครบาล ด้วยเหตุที่ พระราชบันทึกฯ นี้มีความสำคัญยิ่งจึงขออัญเชิญสำเนาจากต้นฉบับมาแสดงทั้งหมดดัง ต่อไปนี้

* ต่อมาได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็น เจ้าพระยามหิธร

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.6 น.7 .1/23 พระราชบันทึกความ เห็น ประกอบความเห็นของเจ้าพระยาสมุหราช เรื่องจัดตั้งมิวนิซีแปลิตี ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2465.

[๓๗] ๖

๑. ฐิไม่ยอมเรื่อไม่ยอมใกรทำในเวลานี้โดยตั้งมือหรือคัมหมังหรือของฐิบาล.
 ๒. ฐิที่สวามณะยังยกของของของโดยมากก็เช่นคนของฐิที่สวามณะเช่น
 ๓. ฐิที่ใส่ใจใส่ใจเช่นคนหรือเจ้าคน, และเช่นคนหรือเจ้าคนก็พูดใส่ใจใส่ใจ
 ๔. ฐิที่สวามณะ, เพราเมื่อสวามณะเช่นไปยกของของแล้ว ฐิที่มีใจใส่ใจ
 ๕. ฐิที่ใส่ใจใส่ใจเช่นคนหรือเจ้าคน. ในเวลานี้ก็พูดใส่ใจใส่ใจแต่คน
 ๖. ฐิที่ใส่ใจใส่ใจเช่นคนหรือเจ้าคนอยู่เสมอ, ฐิที่ใส่ใจใส่ใจออกแล้วแล้ว.

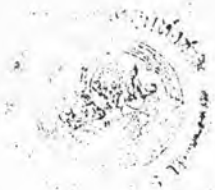
๒. ฐิที่ใส่ใจใส่ใจเช่นคนหรือเจ้าคน, ฐิที่ใส่ใจใส่ใจเช่นคนหรือเจ้าคน
 ๓. ฐิที่ใส่ใจใส่ใจเช่นคนหรือเจ้าคน, ฐิที่ใส่ใจใส่ใจเช่นคนหรือเจ้าคน
 ๔. ฐิที่ใส่ใจใส่ใจเช่นคนหรือเจ้าคน, ฐิที่ใส่ใจใส่ใจเช่นคนหรือเจ้าคน
 ๕. ฐิที่ใส่ใจใส่ใจเช่นคนหรือเจ้าคน, ฐิที่ใส่ใจใส่ใจเช่นคนหรือเจ้าคน
 ๖. ฐิที่ใส่ใจใส่ใจเช่นคนหรือเจ้าคน, ฐิที่ใส่ใจใส่ใจเช่นคนหรือเจ้าคน

นอกจากเรื่องนี้ที่ทุกสิ่งทุกอย่างก็ใส่ใจใส่ใจเช่นคนหรือเจ้าคน
 มากเกินไป, ความเห็นของเจ้าคนหรือเจ้าคนก็มีความเห็นของเจ้าคน.

๓. ความเห็นของเจ้าคนหรือเจ้าคน.

๔. ความเห็นของเจ้าคนหรือเจ้าคน, ความเห็นของเจ้าคนหรือเจ้าคน
 ๕. ความเห็นของเจ้าคนหรือเจ้าคน, ความเห็นของเจ้าคนหรือเจ้าคน.

๕. ความเห็นของเจ้าคนหรือเจ้าคน, ความเห็นของเจ้าคนหรือเจ้าคน
 ๖. ความเห็นของเจ้าคนหรือเจ้าคน, ความเห็นของเจ้าคนหรือเจ้าคน
 ๗. ความเห็นของเจ้าคนหรือเจ้าคน, ความเห็นของเจ้าคนหรือเจ้าคน.



[๓๗] ๓

สหภาพสหประชาชาติในทวีปอเมริกาเหนือ. เดิมทีนี้ คณะกรรมการสหประชาชาติ
 ไปรณคดีในอเมริกาเหนือ, สหภาพอเมริกาเหนือจะไปฟ้องในสหภาพมิชิแกนและใน
 สหภาพมิสซิสซิปปี, เพราะ คณะกรรมการจะตั้งเป็นครั้งแรกสำหรับเมืองซึ่งมีอยู่ทั่วไป,
 สหภาพอเมริกาเหนือจะไปฟ้องหรือในสหภาพจกจากแห่งไม่ได้ตัวเอง. สหภาพ
 ปรึกษาคณะกรโดยตำแหน่ง (Ex-Officio member) คณะกรรมการไว้ด้วย
 สหภาพอเมริกาเหนือและสหภาพอเมริกาเหนือในเมืองที่ปรึกษาคณะกร, และสหภาพ
 อเมริกาเหนือหรือในรัฐหรืออื่น ๆ; แต่อยู่ที่ปรึกษาคณะกรโดยตำแหน่งเช่นนี้
 เดิมทีนี้ไปฟ้องต่อผู้ฟ้องหรือในสหภาพอเมริกาเหนือ. สหภาพอเมริกา
 และสหภาพแห่งสหประชาชาติในทวีปอเมริกาเหนือไปฟ้องหรือในสหภาพอเมริกาเหนือ.

๖. คณะกรรมการสหประชาชาติ และนายแพทย์สหประชาชาติอเมริกาเหนือที่ไป
 ฟ้องแต่ในตำแหน่งที่ปรึกษาคณะกร. มีตามแบบมิชิแกนและมิสซิสซิปปีในอเมริกา
 ออสเตรเลีย.

๗. ถ้ากรรมการที่ปรึกษาคณะกรที่ไปฟ้องหรือในทวีปอเมริกาเหนือก็ยังมี
 หน้าที่หรือตามลักษณะในกรณีอื่นนอกเหนือ. ที่ปรึกษาคณะกรไว้ปรึกษาคณะ
 กรรมการ, คณะกรที่ไปฟ้องหรือในทวีปอเมริกาเหนือไปฟ้องหรือในอเมริกาเหนือ
 เรื่อง? คณะกรที่ไปฟ้องหรือในทวีปอเมริกาเหนือเรื่องผู้แทน คณะกร (หรือที่
 ปรึกษาคณะกร) คงไม่ปรึกษาคณะกรอื่นแห่ง, คงจะตั้งไปฟ้องหรือในทวีป
 อเมริกาเหนือเรื่องผู้แทนที่เรียกว่า Electoral College, กล่าวคือให้สหประชา
 ชาติในทวีปอเมริกาเหนือเรื่องผู้แทนซึ่งจะรวมกันเป็นสหภาพหนึ่ง ก็อัน,
 แล้วให้สหประชาชาติเรื่อง คณะกรตามลักษณะที่ตั้งกรไว้ที่อื่นใน
 สหภาพอเมริกาเหนือเรื่องผู้แทน, แล้วสหประชาชาติเรื่อง คณะกรอื่นเรื่อง
 เรื่องกรแล้วที่อเมริกาเหนือ. แต่เดิมนี้ไม่มีเรื่องกรที่กรอื่นเรื่องกร
 เรื่องกรอื่น, แต่จะเป็น "ผู้แทนกรที่กรอื่น", เรื่องกรและ
 เรื่องกรอื่น, หรือให้สหประชาชาติเรื่องผู้แทนของกรอื่นเรื่องกร,
 เรื่องกรอื่นเรื่องกรอื่นเรื่องกรอื่นไม่ได้. แต่ที่กรอื่นเรื่องกรอื่นเรื่องกรอื่น

๓๗



นิยามของรัฐบาลที่นิยามการปกครองบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในมาตราที่หนึ่ง
ก็คงจะเห็นได้ว่า เกี่ยวข้องอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้มีให้ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ
การปกครองตนเองโดยสมบูรณ์ไม่สะดวก. วิธีที่จะแก้ไขได้มีอยู่
ประการ, คือ:—

ประการที่ ๑ — กำหนดเสียว่า บรรดาตำแหน่งของปลารัฐมนตรี
(Executive Officers), เช่น สภาทางบก, สภาทางน้ำ, สภา
การ, ฯลฯ ของ ๒๖ นิคมการที่รัฐบาลจัดไว้ ให้กรมการที่บริหารราชการ
ส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งผู้ช่วยนิคมการที่ปรึกษา (Advisory Councilors),
และให้ปลารัฐมนตรีได้ช่วย. หน้าที่ของปลารัฐมนตรีที่จะสั่งไว้ก็ได้
ทางคงอยู่ให้มือนิคมการที่รัฐบาลจัดไว้. และเพราะเหตุนี้ถึงแม้ว่าจะมี
กำหนดให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไม่เสียเปรียบอะไรเลย.
แต่วิธีนี้ยังไม่พอที่จะ "เอาใจคนท้องถิ่น" มากอยู่เหมือนกัน.

ประการที่ ๒ — องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่เล็ก ๆ ใหญ่ อันได้แก่ บางส่วน
หรือทั้งหมดของอำเภอ, แต่ละตำบลหรือเล็ก ๆ ใหญ่ ๆ ส่วน, ปลารัฐมนตรี
ตามที่กำหนดไว้, เช่น ทางฝั่งทะเลภาคใต้ หรือจังหวัด ส่วน, องค์การบริหาร
ส่วน ๑ ส่วน, ๑๖ หรือ ๑๗. หน้าที่ของปลารัฐมนตรี ส่วน ๑ ๆ คือ มีนิคมการ
ที่บริหารราชการส่วนท้องถิ่น ๑๖ คน หรือ ๑๗. หน้าที่ของปลารัฐมนตรี
ส่วนนิคมการอื่น ๆ ๑๖ คน, ๑๗ หรือ ๑๘ ไปประชุมใน สภาในส่วน ๑
ส่วนได้โดยไม่ต้องเสียเปรียบในทางใด ๆ. หรือ กล่าวอีกอย่าง ๑
ก็คือ, นิคมการที่บริหารราชการส่วนท้องถิ่น ๑๖ คน ก็ตาม,
แต่จะแบ่งออกเป็น ๔ ส่วน, สภาในส่วนนิคมการอื่น ๆ ๑๖ คน
หรือ ๑๗, เพื่อให้ปลารัฐมนตรี ๔ ส่วน. องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
คือ ๑๖ คน, แต่ละตำบลหรือทางประชุมได้กับส่วนอื่น. วิธีนี้
ที่พอเห็นเห็นว่าออกจาแบบตาย, เพราะถ้าไม่เช่นนั้นปลารัฐมนตรีออกไปแล้ว
คนในส่วนอื่น, เขาจะไม่เริ่มจัดขึ้นอีก ๔ ส่วนหรือส่วนอื่น; ๒๖ องค์การบริหาร
ส่วนใด ๆ ๑๖ หรือ ๑๗ แต่ต้องออกกันก็ได้หรือปลารัฐมนตรีทางของ
ที่คนจะเห็นเห็นสะดวกหรือไม่สะดวกบ้าง.



[๑๐๐] ๕.

ทฤษฎีแบบมิกซ์ซีเปสส์ที่นิยมมากที่สุด ๆ หนึ่งอย่างเช่นกล่าว
มาแล้วนั้น ซึ่งผู้ใดก็ตามจะมิได้สนใจในวิธีอื่น ๆ ก็คือว่าทฤษฎี
ดังกล่าวจะไม่พิจารณาเป็นแบบแผนอย่างใดอย่างหนึ่งโดยที่
เพียงแต่พิจารณาเฉพาะตัวมันเอง แต่จะพิจารณาถึงลักษณะของ
อรรถประโยชน์ของตัวมันเอง หรือพิจารณาถึงอรรถประโยชน์
ส่วนตัวก็ได้. ทฤษฎีแบบมิกซ์ซีเปสส์ที่ง่าย ๆ มีแบบอยู่ที่
ลักษณะของตัวมันเอง, ไม่ใช่พิจารณาถึงลักษณะอื่นใด. ซึ่งก็
กล่าวได้ว่าได้จัดตั้งขึ้นเป็นเส้นอย่างง่าย ๆ ก่อนแล้ว, เมื่อต่อไปให้
กล่าวถึงลักษณะที่สามารถมากขึ้นอีกเพียงพอแล้ว, ๑. เทคนิคการรวม
ข้อ ๒๖. ซึ่งในหนังสือของตัวมันเองได้กล่าวไว้แล้วที่หน้า
เลข ๖.

๖. คุณสมบัตินี้สามารถที่จะเลือกอยู่จากไปทั่วในสมการ
ที่ซีเปสส์นั้น, ซึ่งหน้าเลข (๔) นั้นคือแก่ข้อนี้:—
“คุณสมบัตินี้สามารถที่จะเลือกอยู่จากไปทั่วในสมการ
ทั้งหมดที่กล่าวมา.”
นอกจากนี้เห็นชอบด้วยกับที่กล่าวมา.

๗. เห็นชอบด้วย.

๑๐. ปัญหาอันเกี่ยวเนื่องกับทฤษฎีของตัวมันเอง ๆ ก็คือเรื่องปัญหา
การรวมกันของทฤษฎี, เพื่อที่จะได้รู้ความเห็นของตัวมันเอง
ในสมการที่กล่าวมา. ส่วนที่พบเห็นมีอยู่เพียงอย่างเดียวคือ, คือ %
ของตัวมันเองที่แสดงถึงความเห็นที่อื่น ๆ ในข้อนี้; แต่มีความเห็น
อย่างอื่นที่อาจแสดงถึงความเห็นของตัวมันเองเป็นอันดี ๆ
ในบางแห่งข้อนี้, คือ:—



[๑๑๑]

(๑) ทนทานต่อความกดดันที่เกินขีดความสามารถที่แท้จริง
นอกจากนี้คนที่เอาประโยชน์ไปใช้เกินที่ตัวเองควรได้ก็
คนที่เห็นแก่ใจไม่ได้ เอาใจใส่คนอื่นมากเกินไปจนตัวเองเสีย

ก. ที่เห็นแก่ใจไม่ได้ เอาใจใส่คนอื่นมากเกินไปจนตัวเองเสีย

ข. นอกจากนั้นแล้ว เห็นแก่ใจที่มากเกินไปจนตัวเองเสีย
จนตัวเองเสีย

ค. ที่เห็นแก่ใจมากเกินไปจนตัวเองเสีย
จนตัวเองเสีย

ส่วนคนที่เอาใจใส่คนอื่นมากเกินไปจนตัวเองเสีย
คนที่เห็นแก่ใจมากเกินไปจนตัวเองเสีย
จนตัวเองเสีย

ข้อที่ ๑ - ที่เห็นแก่ใจมากเกินไปจนตัวเองเสีย
มีลูกไปโรงเรียนพร้อม, มีลูกที่โรงเรียน ๑๐๐ บาท, และนอกจาก
ที่เห็นแก่ใจที่โรงเรียนแล้ว เห็นแก่ใจที่โรงเรียน ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท
ได้เปรียบที่โรงเรียน ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท
ได้เปรียบที่โรงเรียน ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท
ได้เปรียบที่โรงเรียน ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท

ข้อที่ ๒ - ที่เห็นแก่ใจมากเกินไปจนตัวเองเสีย
มีลูกไปโรงเรียนพร้อม, มีลูกที่โรงเรียน ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท
เห็นแก่ใจที่โรงเรียน ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท
เห็นแก่ใจที่โรงเรียน ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท
เห็นแก่ใจที่โรงเรียน ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท

ข้อที่ ๓ - ที่เห็นแก่ใจมากเกินไปจนตัวเองเสีย
มีลูกไปโรงเรียนพร้อม, มีลูกที่โรงเรียน ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท
เห็นแก่ใจที่โรงเรียน ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท
เห็นแก่ใจที่โรงเรียน ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท
เห็นแก่ใจที่โรงเรียน ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท, ๑๐๐ บาท

Ex 17

หรือข้อที่ ๔ - ที่อยู่ในหมอก, แต่คนที่ได้มีอยู่, ได้ทำ
ได้อะไร ๑๐๐ บาท. ย่อมถูกกว่า ไม่ได้อยู่ในหมอกในทางที่
ที่ได้อยู่ในหมอกใหญ่, คนที่ได้อะไร ๑๐๐, คนที่ได้อะไร ๑๐๐ บาท.

หรือข้อที่ ๕ - ที่อยู่ในหมอก, ที่ทำค่าเช่า ๑๐๐ บาท, แต่
คนที่อยู่คนเดียว, คนแต่คนเดียวได้ได้อะไร ๖๐ บาท. คนที่
ที่ ๗ ใน ๑๐, คนที่ได้อะไร ๗ บาท.

หรือข้อที่ ๖ - ที่อยู่ในหมอก, ที่ทำค่าเช่า ๑๐๐ บาท, แต่
คนที่อยู่คนเดียวไม่ได้ผลได้ผลในหมอกที่อื่น. คนที่ได้อะไร ๕ ใน
๑๐, คนที่ได้อะไร ๖ บาท.

ถ้าคนที่คิดจะทำอะไรก็ตามที่คนอื่นทำไม่ได้; หรือคนที่คิดจะทำ
ทำอย่างอื่นที่คนอื่น, แต่คนที่ทำไม่ได้เพราะความขี้เกียจหรือ
เสียใจที่คนอื่นได้มาก, เพราะเขาได้ทำอะไรก็ได้
แต่คนที่คนอื่นทำไม่ได้, ไม่มีใครคิดจะทำ, มีแต่คนที่คิด
ทำอย่างอื่น ๑๐๐ บาท, ไม่ได้ได้อะไร, และไม่ได้ทำอะไรก็ได้
เพราะผลที่ได้ไม่ได้มีอะไรก็ได้เสียใจที่คนอื่นได้มากหรือเสียใจ.

(๒) หรือคนที่ทำอย่างอื่นที่คนอื่นทำไม่ได้; หรือคนที่คิดจะทำ
อย่างอื่นที่คนอื่น, แต่คนที่ทำไม่ได้เพราะความขี้เกียจหรือ
เสียใจที่คนอื่นได้มาก, เพราะเขาได้ทำอะไรก็ได้
แต่คนที่คนอื่นทำไม่ได้, ไม่มีใครคิดจะทำ, มีแต่คนที่คิด
ทำอย่างอื่น ๑๐๐ บาท, ไม่ได้ได้อะไร, และไม่ได้ทำอะไรก็ได้
เพราะผลที่ได้ไม่ได้มีอะไรก็ได้เสียใจที่คนอื่นได้มากหรือเสียใจ.





4.5.4 ข้อสั่ง งดบางประการของพระราชบัญญัติถวาย เห็นประกอบถวาย
เห็นของเจ้าพระยาบวรราช เรื่องจัดตั้งมิวนิซิแพลิตี

ข้อความในพระราชบัญญัติฯ เป็นเรื่องยืนยันให้เห็นอย่างชัดเจนว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชปณิธานที่จะพระราชทานสิทธิการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นแก่พสกนิกรของพระองค์ ข้อขัดข้องต่าง ๆ ในการจัดมิวนิซิแพลิตีฉบับที่หกของเจ้าพระยาบวรราช พระองค์ได้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยแก่ทุก เรื่องว่าแท้ที่จริงแล้ว เรื่อง เหล่านี้มิได้ เป็นข้อขัดข้องที่มีอาจแก้ไขได้แต่อย่างใด อีกทั้งได้ทรงยกเหตุผลและควาจำ เป็นมาประกอบการ เพื่อสนับสนุนให้มีการจัดตั้งมิวนิซิแพลิตีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อความ ในตอนท้ายที่สุด ข้อความดังกล่าวนอกจากมีพระราชประสงค์จะให้ผู้จัดทำบันทึกซึ่งได้แก่ เสนาบดีและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงนครบาลตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของการจัดตั้งมิวนิซิแพลิตีแล้วยังแสดงให้เห็นถึงพระปรีชาญาณทางด้านการเมืองการปกครองอีกด้วย ข้อความนั้นมีว่า :

“สรุปความก็เป็นอันว่า, การคิดจัดตั้งมิวนิซิแพลิตีขึ้นนั้น, เปนของที่ควรดำริห์, เพราะสมัยนี้การศึกษาและสมาคมในกรุงสยาม เจริญขึ้นมาก, และเมื่อเป็นเช่นนั้นก็เปนธรรมดาอยู่เองที่จะต้อง เกิดมีคนบางจำพวกที่มีความปรารถนาที่จะได้มีเสียงในการปกครองบ้าง, ความปรารถนาเช่นนี้ เปน เหมือน เเงาตายตัวแห่งอารยะธรรม ในเวลาที่จะก่ความปรารถนาไว้ก็ยิ่งได้อยู่, โดยใช้ความระวังอย่างเข้แขง, แต่ที่จะทำให้อันครธานหรือระงับไปทีเดียวนั้น อย่งไรๆ ก็พันวิสัยเปนแน่นอน. ในทางรัฐประศาสน์, ผู้เปนนักการเมืองดีจำจะต้อง เบนผู้เล็งเห็นการไกล, และต้องหาเหตุผลที่จะคิดดำเนินการซึ่งรู้แน่แล้วว่า จะมาถึงเสียก่อนที่การอันนั้นจะมาถึงยับให้ทำ ถ้ารอไว้จน เหตุการณ์มาถึงยับแล้วจึงคิดทำ บางทีตรงยังไม่ตกรักอาจจะมีว่เกินไปเสียแล้ว ฉนั้นจึงควรต้องคิดเตรียมการไว้ให้พร้อมก่อน เวลาที่จำเป็นจริง ๆ , เพื่อว่ามีเหตุการณ์มาถึงยับจะได้ลงมือได้ทีเดียวโดยไม่ต้อง เปลืองเวลาคำคิด เปรียบเหมือนแม่ทัพ, ถึงแม้จะ เปน เวลาที่สงบศึกอยู่ก็ต้อง เตรียมการและวางแผนยุทธวิธีที่จะดำเนินไว้พร้อม, เพื่อจะได้ไม่ต้องทำการโดยฉุกฉะทุกเมื่อ เกิดศึกขึ้นแล้ว เหตุนี้ข้าพเจ้า จึงเห็นว่าควรดำริ เรื่องจัดตั้งมิวนิซิแพลิตีเสียทีเดียว, และถ้าแม้ว่ายังคิดขัดอยู่จะทำได้ไม่เป็นการใหญ่ทั้งอันก็ควรคิดทำ เปนการทดลองแต่ส่วนน้อยส่วน 1 ก่อน, ดีกว่าที่จะไม่เริ่มคิดและลงมือเสียเลย.”¹

¹ กองจดหมาย เหตุแห่งชาติ, ร.6 น.7 .1/23 พระราชบัญญัติถวาย เห็นประกอบถวาย เห็นของเจ้าพระยาบวรราช เรื่องจัดตั้งมิวนิซิแพลิตี ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2465.

อย่างไรก็ดีพระราชบัณฑิตฯ ฉบับนี้ก็มีความอยู่ตอนหนึ่งที่น่าจะก่อให้เกิดความ
ฉงนสนเท่ห์ได้เป็นอันมากว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริ
พระราชดำริที่จะพระราชทานสิทธิการปกครองตนเองแก่ประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งได้
แก้อรรถาธิบายที่ว่า :

"ส่วนสาธารณชนนั้นใครๆ ก็ย่อมรู้ว่า ไม่ใช้แต่ในกรุงสยามทั้งในต่าง
ประเทศก็เช่นกัน. เป็นเหมือนฝูงแพะฝูงแกะซึ่งแล้วแต่คนฉลาด, หรือโงก, จะจงเอา
ไป. ขอแต่เพียงให้บุคคลองไว้เท่านั้น แต่เสียใจ, พิดกับฝูงแพะฝูงแกะอยู่ที่ตรงมี
ที่รู้มาหมา ๆ ผ่าง ๆ, และที่อื่น ๆ คือเชื่อใคร ๆ ทั้งหมดก่อนที่จะเชื่อรัฐบาล, ฉะนั้น
ถึงแม้ว่ามีวิธีเปลี่ยนแปลงขึ้นโดยเราล่อว่าตัวสาธารณชนเอง เป็นผู้มีส่วนได้เลือกตั้งขึ้นด้วย
แล้ว, บางทีจะล่อจงให้ทำอะไร ๆ ได้อีกหลายอย่าง ซึ่งไม่ยอมหรือไม่เต็มใจทำใน
เวลานี้โดยคำสั่งหรือคำแนะนำของรัฐบาล, การให้สาธารณชนปกครองตนเองโดยมาก
ก็เป็นการลวงให้สาธารณชนเข้าใจว่าได้ทำเช่นนั้นจริงเท่านั้น, และเป็นการที่มัก
ปากนักพูดได้ดียิ่งกว่าทางอื่น, เพราะเมื่อสาธารณชนได้ปกครองตนเองแล้ว แม้มี
อะไรดีซัดหรือโงกจะโตะเอาใคร, ในเวลานี้ที่พูดในเมืองเรามีแต่คอยบั่นทอนให้
คนไทยรัฐบาลอยู่เสมอ, รัฐบาลจึงอยากออก เวร เสียบ้าง."

การที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชบัณฑิตดังกล่าว
น่าจะเป็น เพราะทรงเห็นว่า เจ้าพระยาอภัยภูเบศรฯ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวง
นครบาลได้ร่วมกัน เสนอบันทึกความ เห็น เรื่องการจัดมโนวิธีเปลี่ยนแปลงไม่ เห็นด้วยกับพระราช
ดำริที่จะให้มีการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่น อีกทั้งยังแสดงความวิตกว่า
อาจจะเกิดปัญหาเกิดขึ้นจากการดังกล่าว พระองค์จึงได้ทรง เผยให้ข้าราชการ เหล่านี้ เห็น
ถึงข้อเท็จจริงประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ตามข้อความที่ได้ยก เชิดมาอ้างในข้างต้นก็อาจก่อให้เกิดความฉงน
สนเท่ห์ในพระราชดำริได้ เป็นอันมาก การที่เราจะพิจารณาพระลิขิตดังกล่าวว่าเป็นอย่าง
ไรนั้นขึ้นอยู่กับแนวคิดที่เราเองประชาธิปไตย ถ้าเรายึดหลักที่มักจะถูกอ้างกันอยู่เสมอ ๆ
ตามวาทะของ ลินคอล์นที่ว่า "ระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองของประชาชน เพื่อ
ประชาชน โดยประชาชน" หรือหลักที่ว่าระบอบประชาธิปไตย เป็นระบอบที่ต้องยึดถือ

เจตจำนงของประชาชนส่วนใหญ่แล้วก็อาจจะ เห็นว่าพระองค์ท่านมิได้ทรงมีพระราชดำริที่จะพระราชทานสิทธิการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นจริง ๆ แต่อย่างใด โดยเฉพาะพระลิขิตที่ว่า "การให้สาธารณะชนปกครองตนเองโดยมากก็เป็นการลวงให้สาธารณะชน เข้าใจว่าได้ทำเช่นนั้นจริงเท่านั้น",

การยอมรับประชาธิปไตยในแง่ข้างต้น (ตามที่สนะของลินคอล์น) เป็นการยอมรับในแง่ของอุดมคติซึ่งมีสมมติฐานว่า มนุษย์ทุกคนมีคุณค่า มีศักดิ์ศรี มีความสามารถในการสร้างความเจริญให้แก่สังคม และมีความสามารถเท่ากันในการใช้เหตุผลอันเป็นแนวความคิดของพวกเขา Philosophical Radicals ดังจะเห็นได้จากข้อเขียนของ เจมส์ ไบรซ์ (James Bryce) ซึ่งเป็นผู้หนึ่งในพวกนี้ในหนังสือชื่อ Modern Democracies ตอนหนึ่งว่า :

"ราษฎรทุกคนจะสนใจในกิจการสาธารณะ โดยถือว่าเป็นผลประโยชน์และเป็นหน้าที่โดยตรงของตน สำหรับในปัญหาสำคัญ ๆ เกี่ยวกับนโยบายพวกราษฎรจะพยายามใช้วิธีการต่างเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม หากมีความเห็นขัดกันราษฎรก็จะรวมกลุ่มเป็นพรรคการเมือง แต่ก็ไม่ใช่เขาถือเรา เพราะหวังประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ เป็นที่พึงราษฎรจะออกเสียงเลือกตั้งให้กับผู้แทนของพรรคของตน ถ้าเห็นว่าผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นคนดี ในบางขณะถ้าถูกเรียกร้องก็จะยินดียินดีรับใช้ส่วนรวม โดยเหตุผลนี้สถานการณ์ที่ดีจึงประกอบด้วยสมาชิกที่สามารถและซื่อสัตย์ การคอร์รัปชันจะหมดไปในวงงานต่าง ๆ รวมทั้งระหว่างการเมืองเลือกตั้ง การปฏิบัติราชการของผู้แทนราษฎรอาจจะไม่ได้ดีที่สุดในแง่ของน้อยคนพวกนี้ก็มีชื่อตรงและมีเจตนาดีโดยลักษณะ เช่นนี้ผู้ที่แสวงหาตำแหน่งก็มีเจตนาเพียงอย่างเดียว คือรับใช้ประชาชน อำนาจไม่อยู่ที่คน ๆ เดียวแต่อยู่ที่ทุกคน และทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกัน ประชาชนจะนับถือกฎหมายและคอยระมัดระวังผลประโยชน์ส่วนรวมโดยให้ทุกคนปฏิบัติความถูกต้องบังคับ รัฐธรรมนูญจะกำหนดข้อแก้ไขความบกพร่องต่าง ๆ ความเสมอภาคกันในสังคมทำให้คนปฏิบัติต่อกันฉันพี่น้อง" ¹

¹ Carl L. Becker, ประชาธิปไตยสมัยปัจจุบัน แปลโดย เศรษฐาภิ วงศ์โกมลเชษฐ์ (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2522), หน้า 19-20.

ข้อเขียนนี้ เป็นการยกประชาธิปไตยแบบอุดมคติซึ่ง เป็นจริง ได้ก็แต่บนสรวงสวรรค์การปกครองระบอบประชาธิปไตย ในมนุษยโลกอาจมีส่วนคล้ายคลึงบ้างแต่ก็น้อยมาก¹

ตรงกันข้าม ถ้าเรามองระบอบประชาธิปไตยที่ว่าเป็นการปกครองที่ต้องยึดถือ เจตจำนงของประชาชนส่วนใหญ่นั้น ไม่มี เพราะถ้าการปกครองเป็นดังที่ว่าแล้ว ก็ไม่มีอะไรที่จะไร้สาระและขัดกับหลักความเป็นจริงเท่า รัสเซียเองก็ดูเหมือนจะยอมรับหลักความจริงข้อนี้ โดยกล่าวว่า "ถ้าจะถือเอาตามความหมายอย่างเคร่งครัดแล้ว ประชาธิปไตยที่แท้จริงไม่เคยมีปรากฏ และก็จะไม่มีปรากฏ เป็นเรื่องขัดธรรมชาติที่คนจำนวนมากปกครองและคนจำนวนน้อยถูกปกครอง"² ทั้งนี้ก็เพราะในทางปฏิบัติ เจตจำนงที่แสดงออกมานั้น เป็น เจตจำนงของคนส่วนน้อยเสมอ ประชาชนเป็นแต่เพียงผู้ตาม ถ้ากลุ่มผู้นำรวมกันคิด ยึดความสามารถ มีความยึดมั่นในอุดมการณ์อย่างแท้จริง และที่สำคัญที่สุดมีอิทธิพลจิตใจประชาชน การปกครองก็มีโอกาสที่จะดำเนินไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ³

ถ้าเรามองระบอบประชาธิปไตยโดยคายนัยนี้แล้ว เราจะเข้าใจความหมายของพระลิขิตที่ว่า "การให้สาธารณะชนปกครองตนเองโดยมากก็เป็นการลวงให้สาธารณะชนเข้าใจว่าได้ทำเช่นนั้นจริงเท่านั้น." อย่างแจ่มแจ้ง

กล่าวโดยสรุปข้อความดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าทรงเข้าพระทัยถึงแก่นแท้ของระบอบประชาธิปไตย เป็นอย่างดียิ่ง การที่ทรงนำข้อเท็จจริงประการนี้ขึ้นมาอ้างก็เพื่อ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

² Rousseau : Le Contrat Social อ้างถึงใน พงศ์เพ็ญ ศกุนตลาภิชัย, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516), หน้า 2, 66.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

จะให้ เป็นกุศโลบายโน้มนำความคิดของ เสนาบดีและข้าราชการผู้ใหญ่กระทรวงนครบาล ให้เห็นพ้องกับพระราชดำริและนิทวาดวิตกต่อการขยายสิทธิแก่ราษฎรจนเกินกว่าเหตุ อย่างไรก็ตามกุศโลบายนี้ก็ไม่ได้ผลสยตามพระราชประสงค์ เพราะกระทรวงนครบาลมิได้สนองพระราชดำริที่จะจัดให้มีวินิฉีแปลีดีแต่อย่างใด

4.5.5 สรุป

ภายหลังจากที่ได้พระราชทานพระราชบัญญัติกฎหมาย เห็นประกอบความเห็นของ เจ้าพระยาอมราช เรื่องจัดตั้งมีวินิฉีแปลีดี ลงมาในวันที่ 11 สิงหาคม 2465 ก็ปรากฏหลักฐานความคืบหน้าในเรื่องนี้แค่เพียงข้อความสั้น ๆ ในตอนท้ายของหนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาอมราชในตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย* ที่ 12/5568 ซึ่งรายงานถึงงานในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย เรื่อง "ระเบียบการปกครองที่ได้จัดไปแล้ว และกำลังกระทำอยู่กับกำหนดที่จะจัดต่อไปภายในหน้า" ลงวันที่ 13 กันยายน 2465 ว่า "...แล้วจะได้ลงมือวางการมีวินิฉีแปลีดีให้เห็นผลตามพระราชประสงค์ต่อไป"¹

*

กระทรวงนครบาลบูรณาการร่วมกับกระทรวงมหาดไทยในวันที่ 1 สิงหาคม 2465 โดยมีเจ้าพระยาอมราชเป็น เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย สาเหตุประการหนึ่งของการบูรณาการกระทรวงนครบาลน่าจะ เนื่องมาจากพระราชดำริที่จะปรับปรุงการศุขาภิบาล กรุงเทพฯ ให้เป็นมีวินิฉีแปลีดี ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้มีวินิฉีแปลีดีกรุงเทพฯ เป็นการปกครองในรูปของการกระจายอำนาจ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.6 ข.1/56 เล่ม 3 หนังสือเจ้าพระยาอมราชกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 13 กันยายน 2465.

ในที่สุดการปรับปรุงการศุขาภิบาลกรุงเทพฯ ก็ได้ทำแต่เพียงการประกาศ ขยายศุขาภิบาลออกไป กับประกาศจัดการสะอาดในจังหวัดพระนคร เท่านั้น¹ ซึ่งเป็น การดำเนินตามความคิดของ เจ้าพระยาอมรรตวงศ์ เคียงนั่นเอง

กล่าวโดยสรุปพระบรมราโชบายต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วในบทนี้แสดงให้เห็น อย่างชัด เจนว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชปณิธานที่จะให้ พสกนิกรของพระองค์มีการศึกษาและมีพื้นฐานทางการเมือง (โดยผ่านกระบวนการของ การปกครองท้องถิ่น) ก่อนที่จะเข้ารับผิดชอบบ้านเมืองโดยลำพังตนเอง ซึ่งการนี้ก็มี ใช่ว่าเป็นสิ่งที่สามารถจะกระทำได้ชั่ววันชั่วพริบหรืออาศัยกฎหมายเพียงฉบับสองฉบับ แต่ เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลายาวนานต้อง เติบโตการทางด้านต่าง ๆ ให้พร้อม และ ต้องอาศัยความวิริยอุตสาหะ เป็นอันมาก แต่ถึงกระนั้นพระองค์ก็ไม่ทรงสามารถผลักดัน พระบรมราโชบายให้มีสมฤทธิผลในรัชกาลของพระองค์ ทั้งนี้เพราะปัญหาและอุปสรรค นานัปการดังจะกล่าวในบทต่อไป

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.6 น.7 .1/38 สำเนาประกาศขยายเขตร์ ศุขาภิบาลกับประกาศจัดการสะอาดในจังหวัดพระนคร ลงวันที่ 11 กันยายน 2466.

"...การปกครองก็เหมือนการทัพ ถ้าทัพหน้ารีบรัด เด็ด ไปก็คงจะถึงสนามรบ ก่อนจริง แต่ถ้าทัพหนุนและกองสะ เบียง เกราะ ไบ่ทัน ก็จะเป็น เครื่องขัดประ โยชน์แห่ง กองทัพนั้นเอง ถึงจะรบ เก่งปานใด ไบ่ก็กำลังหนุนและสะ เบียงแล้ว ก็คงต้องอดและกำลัง ลดลง จนจะรบต่อ ไบ่ ไบ่ ไทวก็จะต้องถอยเท่านั้น เพราะฉะนั้นก่อนที่แม่ทัพใหญ่จะสั่ง ให้เด็กรกองทัพจึงต้องคิดหน้าคิดหลังให้ตลอด เมื่อเตรียมการไว้เสร็จแล้ว แน่ใจแล้ว จึงสั่งให้ยก การที่ทัพหน้าจะรีบยกไปโดยด่วนนั้น ถึงแม้โชคดีมีชัยชำนะก็ดีไป และผู้ บัญชาการทัพหน้าก็คงจะได้รับความชอบ แต่ถ้ายกไปเสียทั่วทั้งความคิดก็จะต้องตกอยู่ที่ แม่ทัพใหญ่ เพราะผู้ใหญ่ที่ไทวจะชักผู้น้อยได้ ต้องยอมรับผิดในส่วนที่จัดกองหนุนและ สะ เบียงตามไปไบ่ทัน ข้อนี้ดูปมาฉันทใด การปกครองก็ดูปมาฉันทนั้น เพราะฉะนั้นขอ ท่านทั้งหลายจงครีตรองดูให้ดี และต้องรู้สึกความลำบากของเราย่าง..."

พระบาทสมเด็จพะมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระราชดำรัสตอบพระบรมวงศานุวงศ์และข้าทูลละอองธุลี

พระบาทในการเฉลิมพระชนม์พรรษา ที่พระที่นั่งจักรี

มหาปราสาท ณ วันที่ 1 มกราคม ร.ศ. 131 พระราช

ดำรัสในพระบาทสมเด็จพะมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว.

หน้า 43-44.