

เทศบาลในช่วงทศวรรษ 2490

การรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 โดยกลุ่มทหารซึ่งมี พลโทผิน ชุณหะวัณ และ พันเอกกาจ กาจสงคราม นายทหารนอกราชการเป็นผู้นำ คณะรัฐประหารได้อ้างถึงความไร้ประสิทธิภาพของรัฐบาลหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ในการแก้ไขปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคมที่กำลังคุกคามประเทศอยู่ เมื่อยึดอำนาจแล้วคณะรัฐประหารได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ.2490 จากรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลทำให้บรรยากาศทางการเมืองเริ่มมีลักษณะอำนาจนิยมมากขึ้น นับตั้งแต่การกำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งวุฒิสมาชิก ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลมีอิทธิพลเหนือรัฐสภา แม้คณะรัฐประหารจะยังคงรูปแบบการปกครองแบบ ประชาธิปไตยไว้บ้าง เช่น การกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 29 มกราคม 2491 และในการเลือกตั้งครั้งนี้นายควง อภัยวงศ์ ก็รับการสนับสนุนจากคณะรัฐประหารให้เข้ามาดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีในระยะแรก ทั้งนี้เพื่อผลในด้านการรับรองของต่างประเทศต่อฐานะของรัฐบาลใหม่ที่ขึ้นสู่อำนาจโดยไม่ผ่านขั้นตอนของวิถีทางประชาธิปไตย ซึ่งก็เท่ากับว่าการรัฐประหารในเดือน พฤศจิกายน 2490 ได้รับการรับรองไปด้วย ต่อมาคณะรัฐประหารก็บีบให้รัฐบาลนายควง ลาออก จากตำแหน่งในวันที่ 6 เมษายน 2491 หลังจากนั้นจอมพล ป. พิบูลสงครามก็กลับเข้ามาดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ในวันที่ 8 เมษายน 2491¹

ผลจากการรัฐประหาร 2490 นี้ ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างและกลไกอำนาจ การบริหารของรัฐบาลประการ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน การแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล และการขยายตัวขององค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการบริหารดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้สภาวะแวดล้อมทางความคิดที่ ผู้นำในระบบราชการเริ่มรับอิทธิพลจากการศึกษารัฐศาสตร์แบบอเมริกัน² ที่ให้ความสำคัญกับการ

¹ ดูรายละเอียดได้ใน สุชิน ตันติกุล, รัฐประหาร 2490 (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515) และ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, ประวัติการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2538).

² การรับอิทธิพลการศึกษารัฐศาสตร์ตามแบบอเมริกันนี้ ส่งผลกระทบอย่างมากต่อการจัดระบบการศึกษาของสังคมไทย ดังจะเห็นได้จากการก่อตั้งคณะรัฐศาสตร์ขึ้นที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ.2491 และที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง ในปี พ.ศ.2492 นอกจากนี้ยังมีการแบ่งการศึกษาออกเป็นคณะต่างๆ ดังเช่น คณะรัฐศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ และคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี เป็นต้น การจัดระบบการศึกษาในลักษณะนี้จะแตกต่างจากการศึกษาตามหลักสูตร ธรรมศาสตร์บัณฑิต ที่สอนแบบตลาดวิชา และผลิตบัณฑิตเป็นการทั่วไปมากกว่าจะเน้นคนให้ตรงกับหน่วยงาน หรือตรงกับวิชาชีพใดวิชา

แยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน โดยเห็นว่านักการเมืองไม่ควรเข้ามาก้าวล่วงการบริหาร ซึ่งควรเป็นหน้าที่ของข้าราชการประจำที่มีความรู้และได้รับการฝึกฝนมาโดยตรง³ เพื่อให้การบริหารราชการในส่วนต่างๆ มีประสิทธิภาพมากขึ้น ประกอบกับทั้งแนวความคิดในสายของปรีดี ได้หมดบทบาททางการเมืองลงภายหลังจากการกวาดล้างของคณะรัฐประหาร การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกลไกอำนาจในทางการบริหารที่เกิดขึ้น จึงมีแนวโน้มที่จะเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำเข้ามาควบคุมการบริหารมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังจะกล่าวต่อไป

4.1 การแก้ไขกฎหมายเทศบาลในทศวรรษ 2490

4.1.1 นโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในช่วงครึ่งทศวรรษแรก

การเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพล ป. พิบูลสงครามในช่วงนี้ ถึงแม้จะอยู่ภายใต้ระบบอำนาจนิยมของคณะรัฐประหาร 2490 แต่รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพล ป. ก็ยังได้พยายามเสนอแนวนโยบายในเรื่องของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางออกไปสู่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยในส่วนภูมิภาคนั้น การประชุมคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ.2493 ได้มีการพิจารณาวางแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงระบอบการปกครองเสียใหม่ ซึ่งในครั้งนั้นจอมพล ป. ได้เสนอหลักการให้แยกอำนาจการปกครองให้แก่ส่วนภูมิภาค โดยเห็นว่า

“ 1. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค สมควรที่จะแก้ไขปรับปรุงให้มีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนข้าหลวงประจำจังหวัด กำหนดวิหะฐานะผู้ที่

ชีพหนึ่ง ซึ่งตามทัศนะของผู้นำในระบบราชการและชนชั้นนำขณะนั้นเห็นว่า เป็นรูปแบบที่ไม่เหมาะสมต่อการผลิตนักปกครองและนักกฎหมายที่ดี

ดูรายละเอียดใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *รายงานวิจัยเรื่อง สถานภาพของความรู้ทางประวัติศาสตร์เรื่องรัฐและรัฐบาลไทย* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2542), หน้า 3 – 21.

³ การศึกษาในประเด็นนี้ศึกษาได้จาก นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *รายงานวิจัยเรื่อง สถานภาพของความรู้ทางประวัติศาสตร์เรื่องรัฐและรัฐบาลไทย* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2542). (เอกสารจัดสำเนา) และ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ – วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง* (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2538).

จะรับเลือกตั้ง กำหนดเงินเดือนรายได้ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ข้าหลวงประจำ
จังหวัด ฯลฯ”⁴

แต่เมื่อหลักการนี้ถูกส่งมาให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาดำเนินการและเสนอโครงการ
ตลอดจนรายละเอียดต่างๆ รวมทั้งร่างกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้นั้น กระทรวงมหาดไทยมีความเห็น
ขัดแย้งกับหลักการดังกล่าวข้างต้น โดยกระทรวงมหาดไทยได้โต้ตอบไปตามหนังสือที่ น.
13439/2493 ลงวันที่ 13 กันยายน 2493 ว่ายังไม่พร้อมที่จะให้มีการเลือกตั้งข้าหลวงประจำจังหวัด
และเรื่องนี้เป็นแต่เพียงได้พูดกันในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเท่านั้น หาได้มีมติให้มีการเลือกตั้ง
ข้าหลวงประจำจังหวัดไม่ ส่วนการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่
ที่ใช้อยู่ขณะนี้ ก็ได้กำหนดให้ราษฎรเลือกตั้งอยู่แล้ว⁵ และสำหรับการแยกอำนาจการปกครองให้แก่
ส่วนภูมิภาคนั้น กระทรวงมหาดไทยได้เสนอนโยบายต่อคณะรัฐมนตรีปรับปรุงพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยมีหลักการที่จะจัดตั้งมณฑลหรือภาคเพิ่มขึ้น และมอบ
อำนาจการปกครองให้แก่มณฑลและจังหวัดมากขึ้น⁶ ซึ่งนโยบายของกระทรวงมหาดไทยนี้ต่อไปจะ
ปรากฏออกมาเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495

ในข้อเสนอที่จะให้มีการเลือกตั้งข้าหลวงประจำจังหวัดของจอมพล ป. นี้ แต่เดิมมาเคยเกิด
ขึ้นครั้งหนึ่งแล้ว แต่ในครั้งนั้นเกิดจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ใช่เกิดจากฝ่ายรัฐบาล โดยผู้
เสนอคือ นายกิมทะ นิรันต์พานิช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดตราดได้เสนอเป็นร่างพระราช
บัญญัติเลือกตั้งข้าหลวงประจำจังหวัดเข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในปี พ.ศ.2478 ด้วยหลัก
การที่ว่า “นับตั้งแต่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิธิมาเป็นระบอบ
ประชาธิปไตย กิจการของประเทศได้ผันแปรไปตามสภาพการ เพื่อให้เหมาะสมแก่กาลสมัยหลาย
อย่างหลายประการ แต่การปกครองในส่วนภูมิภาคยังคงอยู่ในสภาพเดิมเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะ
ตำแหน่งข้าหลวงประจำจังหวัดซึ่งเป็นตำแหน่งสำคัญ เป็นหัวหน้าข้าราชการอื่น ที่จะคอยดูแลสุข
ทุกข์ของราษฎร มีอำนาจในการปกครอง การตำรวจ การเทศบาล ยังคงได้รับการแต่งตั้งคล้ายกับ
วิธีเดิม”⁷ ฉะนั้นเพื่อให้ราษฎรได้รับสิทธิอันแท้จริงในการปกครองระบอบประชาธิปไตย “ก็ควรจะให้

⁴ กจช. [3] สร. 0201.43/22 เรื่อง กัมการควบคุมดูแลเทศบาลหรือเบ็ดเสร็จเรื่องเทศบาล (12
พฤษภาคม 2486 – 8 พฤษภาคม 2494). เน้นโดยผู้อ้าง.

⁵ กจช. มท. 1.1/55 เรื่อง กระตุกถามที่ ส. 101/2492 เรื่องการปกครองท้องที่ของนายใหญ่ ศวิตชาติ
ส.ส. (ตอบในที่ประชุม) (พ.ศ.2492).

⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8/2478 (วิสามัญ) สมัยที่ 2 วันพฤหัสบดีที่ 20
กุมภาพันธ์ 2478, หน้า 549.

ราษฎรมีอำนาจในการที่จะเลือกตั้งข้าราชการซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจแทนเขา เพื่อข้าราชการเหล่านั้นจะ 'ได้รู้สำนึกตนไว้ว่าไม่ใช่ นายของราษฎร ตนเป็นผู้แทนของราษฎรและรัฐบาลร่วมกัน'⁸

ตามหลักการที่นายทิมได้เสนอมานี้ หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้แทนของรัฐบาลได้แสดงความไม่เห็นด้วย เนื่องจากประการแรก ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญที่ระบุให้แยกอำนาจในการปกครองประเทศออกเป็น 3 อย่าง คืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ไม่ก้าวร้าวกันซึ่งกันและกัน แต่การที่จะให้ราษฎรมีสิทธิเลือกตั้งข้าหลวงประจำจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายบริหารได้นั้น จะส่งผลให้อำนาจในส่วนของนิติบัญญัติและบริหารเข้ามาพัวพันกัน ซึ่งจะเป็นขัดหลักการของรัฐธรรมนูญที่วางไว้ และประการที่สอง ข้าหลวงประจำจังหวัดนั้นจำเป็นต้องมีคุณสมบัติความสามารถและความชำนาญในระดับแบบแผนและกฎหมายในทางปกครอง "การเป็นข้าหลวงประจำจังหวัดจะต้องเรียนและมีความชำนาญ"⁹ ไม่ใช่ว่าจะเอาใครมาเป็นก็ได้ จากความเห็นของหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ โดยเฉพาะในประการที่สองนี้ จะเห็นได้ว่าตำแหน่งข้าหลวงประจำจังหวัดในทัศนะของคนมหาดไทยได้กลายเป็นตำแหน่งเฉพาะทาง ที่ต้องการแต่บุคคลที่ได้รับการฝึกฝนมาทางด้านการปกครอง และควรที่จะต้องฝึกความชำนาญในทางปกครองด้วยการไต่เต้าขึ้นไปเป็นลำดับ ไม่ว่าจะ เป็น ปลัดอำเภอ นายอำเภอ จนถึงขั้นข้าหลวงประจำจังหวัด เหตุผลดังกล่าวจึงทำให้กระทรวงมหาดไทยไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการเลือกตั้งข้าหลวงประจำจังหวัด ถึงแม้ผู้เสนอความเห็นนี้จะเป็น นายกรัฐมนตรีก็ตาม

สำหรับนโยบายของกระทรวงมหาดไทยในการมอบอำนาจการปกครองให้แก่ภาคและจังหวัดมากขึ้นนั้น แต่เดิมมาในส่วนของภาคในฐานะการปกครองส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2476 ได้มีการยกเลิกมณฑลเทศาภิบาลเดิมลง ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นเห็นว่า การยกเลิกมณฑลเทศาภิบาลนี้จะเป็นการสะดวกต่อการสั่งการ ซึ่งการที่มีหน่วยมณฑลซ้อนทับกับหน่วยจังหวัดนั้น การรายงานกิจการต่างๆ ตามลำดับชั้น เช่นนี้จะเป็นการชักช้าเสียเวลา ผู้ให้จังหวัดและกระทรวงติดต่อกันโดยตรงไม่ได้ นอกจากนี้ก็ยังเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายของประเทศให้น้อยลงอีกด้วย¹⁰ แต่อย่างไรก็ตามภายหลังจากการยุบมณฑลแล้ว การบริหารงานในส่วนภูมิภาคก็ยังไม่ประสบผลเท่าที่ควร ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่จังหวัดไม่มีอำนาจที่จะบริหารงานได้โดยลำพัง ต้องขึ้นอยู่กับคำสั่งและอำนาจจากส่วนกลางเป็นหลัก ทำ

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 551.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 576.

¹⁰ ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย,

พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายสง ยุวบูรณ์ ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม 31 มีนาคม 2503,

หน้า 61 - 62.

ให้กิจการงานต่างๆ ทั้บถมเข้ามายังกระทรวงเป็นอันมาก¹¹ ในปี พ.ศ.2484 ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. รมย์แรกจึงได้แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย โดยให้รวมท้องที่ หลายจังหวัดยกขึ้นเป็นภาค ซึ่งทางราชการได้รวบรวมจังหวัดต่างๆ ขึ้นเป็นภาคได้รวม 5 ภาค และได้มีการแต่งตั้งข้าหลวงตรวจการภาคขึ้น โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจตรา ควบคุม และสั่ง ราชการอันเกี่ยวกับกระทรวงทบวงกรมในภาค ทั้งนี้เพื่อเป็นการช่วยผ่อนภาระของกระทรวงต่างๆ ในการพิจารณากิจการงานต่างๆ ภายในภาคก่อนที่จะส่งมายังส่วนกลาง และยังทำให้การดำเนินงานต่างๆ เป็นไปด้วยความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น แต่ในทางปฏิบัติข้าหลวงตรวจการภาคก็ไม่มี อำนาจที่จะสั่งการใดๆ ได้อย่างเด็ดขาด คงมีหน้าที่เพียงให้คำแนะนำ และมีฐานะเป็นข้าราชการ ส่วนกลาง ไม่ได้เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง จึงไม่มีอำนาจที่จะให้คุณให้โทษและโยกย้ายสับเปลี่ยน ข้าราชการได้ ดังนั้นข้าหลวงตรวจการภาคจึงไม่มีความรับผิดชอบในการงานของส่วนภูมิภาคอย่าง แท้จริง เพราะความรับผิดชอบในการงานนั้นย่อมอยู่กับอธิบดีหรือหัวหน้ากรม¹² นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ ประจำภาคมีน้อย ในขณะที่จังหวัดในภาคหนึ่งๆ มีอยู่มาก ข้าหลวงตรวจการภาคจึงไม่สามารถ จะออกตรวจตราดูแลสอดส่องความประพฤติและการปฏิบัติงานของข้าราชการได้ทั่วถึง ดังนั้น รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะมอบอำนาจการปกครองบางอย่างไปให้ภาคมากขึ้น

ในส่วนของจังหวัดนั้น อำนาจในการบริหารงานในจังหวัดภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบ ราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2476 ได้มอบให้คณะบุคคลที่เรียกว่า "คณะกรรมการ จังหวัด" ประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ เป็นผู้ มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบบริหารราชการในจังหวัดร่วมกัน ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นเพียงประธาน คณะกรรมการจังหวัดเท่านั้น ซึ่งตามระเบียบของฝรั่งเศสที่เรารับแบบอย่างของการจัดการปกครอง ในส่วนภูมิภาคมานั้นข้าหลวงประจำจังหวัด หรือ Prefet จะมีอำนาจสูงสุดในจังหวัด เจ้าหน้าที่ ประจำจังหวัดทั้งสิ้นต้องรับผิดชอบต่อ Prefet แต่ตามกฎหมายของไทยนั้นเจ้าหน้าที่ต่างๆ จะรับ รับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อกระทรวงทบวงกรมที่ตนสังกัดอยู่ และจำต้องรับผิดชอบต่อร่วมกันใน ราชการทั่วไปต่อรัฐบาล¹³ ลักษณะของการปกครองจังหวัดในรูปแบบของคณะกรรมการนี้ เป็นผล ให้อำนาจในการบริหารงานของจังหวัดไม่ได้ตกอยู่แก่ผู้ใดผู้หนึ่งโดยเฉพาะ แต่อำนาจในการบริหาร กลับมุ่งตรงเข้าสู่ส่วนกลางตามสายบังคับบัญชาของหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ที่มีต่อกระทรวงที่ ตนสังกัด ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะข้าหลวงประจำจังหวัดยังไม่มีอำนาจให้คุณให้โทษแก่ใครได้ และ ข้าราชการในจังหวัดก็ยังได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินของกระทรวงทบวงกรมที่ตนสังกัด

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

¹² ดู เรื่องเดียวกัน, หน้า 65 - 66.

¹³ ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย,

อยู่ ซึ่งลักษณะเช่นนี้ก็ทำให้อำนาจการปกครองในส่วนภูมิภาคยังคงรวมศูนย์อยู่ที่การสั่งการจากส่วนกลางอย่างมาก การบริหารในจังหวัดของไทยจึงมีลักษณะเป็นการบริหารราชการแผ่นดินมากกว่าการบริหารกิจการของจังหวัด¹⁴ ดังนั้น นโยบายของกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้นนอกจากการมอบอำนาจการปกครองให้ภาคมากขึ้นแล้ว การปกครองในส่วนของจังหวัดก็เป็นส่วนสำคัญที่กระทรวงมหาดไทยพยายามกระจายอำนาจให้ข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจในการบริหารปกครองมากขึ้นกว่าเดิม

แต่จากสภาพปัญหาความวุ่นวายทางการเมือง ทำให้นโยบายในการปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาคยังคงยึดเยื้อจนหลังการรัฐประหารเงี้ยบในปี พ.ศ.2494 และจอมพล ป. ก็ได้จัดตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่ และในสมัยรัฐบาลนี้ได้มีการแต่งตั้ง พลโทบัญญัติ เทพหัสดิน ณ อยุธยา เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และ พ.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ อธิบดีกรมตำรวจเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 ต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ทำการปรับปรุงการปกครองในส่วนภูมิภาคของไทยตามแนวนโยบายของกระทรวงมหาดไทยในสมัยแรก คือ ในส่วนของภาคนั้น ได้มีการ "เปลี่ยนแปลงภาคที่มีอยู่แล้วนั้นให้เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคขึ้นอีกส่วนหนึ่ง"¹⁵ นอกจากจังหวัดและอำเภอ คือ กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการประจำภาคของแต่ละกระทรวงทบวงกรมมีอำนาจหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในเขตภาคตามสายงาน และกำหนดให้มีผู้ว่าราชการภาคเป็นหัวหน้า มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคได้ทุกกระทรวงทบวงกรม ยกเว้นแต่ข้าราชการฝ่ายตุลาการและทหาร และให้ผู้ว่าราชการภาคมีหน้าที่รับผิดชอบในงานของรัฐบาลทุกกระทรวง โดยให้หัวหน้าส่วนราชการประจำภาคของกระทรวงต่างๆ เป็นผู้ร่วมดำเนินงาน

ในส่วนของจังหวัดนั้น ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติให้ข้าหลวงประจำจังหวัด ซึ่งเปลี่ยนเรียกว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบบริหารราชการในส่วนจังหวัดของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ โดยตรง โดยให้คณะกรรมการจังหวัดเป็นที่ปรึกษา และให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดแต่ละคนเป็นเจ้าหน้าที่ร่วมดำเนินงานของกระทรวงทบวงกรมนั้นๆ นอกจากนี้ยังได้ให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการจัดและดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณและทรัพย์สินของจังหวัดมากขึ้น ซึ่งก็จะทำให้ฐานะของจังหวัดใกล้เคียงกับทบวงการเมืองยิ่งขึ้น และการปกครองในส่วนจังหวัดก็สามารถแยกจากส่วนกลางได้มากขึ้น แต่เจ้าหน้าที่ประจำจังหวัดยังคงรับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินของกระทรวงทบวงกรมที่

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

¹⁵ ดูแถลงการณ์ "เรื่องประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495" ของสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 16 มีนาคม 2495, อ้างถึงใน ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย, หน้า 66.

ตนสังกัดอยู่¹⁶ ต่อมาในปี พ.ศ.2498 รัฐบาลก็ได้พยายามแยกราชการในส่วนจังหวัดออกจากส่วนกลางมากยิ่งขึ้น ด้วยการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารส่วนจังหวัด โดยให้จังหวัดมีฐานะเป็นทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นด้วย และให้เจ้าหน้าที่ประจำจังหวัดรับเงินเดือนจากงบประมาณของจังหวัดแทนงบประมาณแผ่นดินอย่างที่เป็นอยู่ดังจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

จะเห็นได้ว่าแม้รัฐบาลจะมีนโยบายในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค แต่ส่วนหนึ่งของการมอบอำนาจในการปกครองให้ส่วนภูมิภาคมากขึ้นนั้น ก็เป็นผลมาจากสภาพปัญหาของการที่การบริหารงานและการบังคับบัญชาการตามสายงานของส่วนภูมิภาคยังคงขึ้นอยู่กับส่วนกลางอย่างมาก ทำให้การบังคับบัญชาและการประสานงานภายในจังหวัดไม่ค่อยเป็นที่เรียบร้อย และกิจการงานต่างๆ ก็เข้ามารวมอยู่ที่ส่วนกลางอย่างมาก ดังนั้นเพื่อเป็นการผ่อนภาระในกิจการงานต่างๆ ที่เข้ามายังส่วนกลางให้น้อยลง และเพื่อที่จะให้การบริหารงานในส่วนภูมิภาคดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและรวดเร็วยิ่งขึ้น กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นควรที่จะปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองจากการให้อำนาจบริหารกับคณะกรรมการจังหวัดในลักษณะแบบคณะกรรมการ มาให้กับบุคคลเพียงคนเดียวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด คณะกรรมการจังหวัดและหัวหน้าราชการประจำจังหวัดที่สังกัดกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งลักษณะเช่นนี้ดูเหมือนจะเป็นการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการบริหารงานภายในจังหวัดได้มากขึ้น

แต่ในทางกลับกันอำนาจหน้าที่ในการปกครองส่วนภูมิภาคที่เคยกระจายอยู่กับกระทรวงทบวงกรมต่างๆ กลับถูกรวมให้เข้ามาอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยแต่เพียงกระทรวงเดียว กระทรวงมหาดไทยจากที่เคยเป็นกระทรวงใหญ่อยู่แล้วก็ยิ่งเพิ่มขอบเขตของอำนาจหน้าที่ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ในขณะที่อำนาจของกระทรวงทบวงกรมอื่นๆ ในส่วนภูมิภาคนั้นถูกจำกัดให้ลดขอบเขตของตนลง จากลักษณะเช่นนี้การที่จอมพล ป. เสนอให้มีการเลือกตั้งข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัด กระทรวงมหาดไทยจึงยังไม่เห็นเป็นการสมควร ทั้งนี้เพราะส่วนหนึ่งจะเป็นลดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยลงไปอย่างมาก ซึ่งในเรื่องนี้ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 แล้วในระยะต่อมา นายเทพ โชติสุขิต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน จังหวัดศรีสะเกษ พรรคเสรีชน ก็ได้นำแนวความคิดในเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของจอมพล ป. เสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง ด้วยร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2496 โดยเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัด

¹⁶ดู “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495,” ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 65, รวบรวมโดย เสถียร ลายลักษณ์ (พระนคร: โรงพิมพ์นิติเวช, 2497).

สำนักนายกรัฐมนตรี¹⁷ ทั้งนี้เพื่อให้ประเทศได้ก้าวเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยอีกชั้นหนึ่ง แต่ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนี้ก็มีเสียงคัดค้านเช่นเดียวกับที่เคยมีการเสนอมมาแล้วในปี พ.ศ.2478 โดย พ.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ ในฐานะรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เห็นว่า “ในระบอบการปกครองประชาธิปไตยนั้นการเลือกตั้งนั้น เขาเลือกตั้งมาเพื่อควบคุมนโยบาย ส่วนการบริหารคือจะบริหารตามนโยบายนั้นอย่างไรนั้น เขาให้ข้าราชการประจำ เขาไม่ใช่ผู้ซึ่งเลือกมาจากการเลือกตั้ง”¹⁸ และการบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทยนั้น เป็นสิ่งที่ยาก “เป็นศิลปะของการปกครอง ไม่ใช่อยู่ที่ๆ คนเหาะมาจากสวรรค์ขึ้นฟ้ากันมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดได้หาใช่ไม่”¹⁹ จากทัศนะเช่นนี้ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีลักษณะเป็นอาชีพที่ต้องการเฉพาะบุคคลที่ได้รับการฝึกอบรมทางด้านปกครองมาโดยตรง ซึ่งรากฐานความคิดนี้ได้ถูกปลูกฝังมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และเป็นแบบอย่างมาจนปัจจุบัน

สำหรับในส่วนของกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นนั้น ในการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2493 ได้พิจารณาปรับปรุงระบอบการปกครองเสียใหม่ โดยจอมพล ป. ได้วางหลักการในการแยกอำนาจการปกครองให้แก่ส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน คือ

“2. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) สมควรที่จะแก้ไขปรับปรุงระบบเทศบาลให้ก้าวหน้าขนานไปกับระบอบประชาธิปไตย โดยขยายอำนาจหน้าที่ ขยายเขตเทศบาล กำหนดวิถียะฐานะสมาชิกสภาเทศบาล บันรายได้ให้แก่เทศบาล ยกฐานะพนักงานเทศบาลอย่างข้าราชการ มีบำเหน็จบำนาญ นายกเทศมนตรีควรได้รับเงินเดือนไร่เดียวกับข้าหลวงประจำจังหวัด เทศมนตรีควรได้รับเงินเดือนไร่เดียวกับคณะกรรมการจังหวัด ให้เทศบาลมีตำรวจในบังคับบัญชาของตนเอง ฯลฯ ตามระบบของอังกฤษและอเมริกา”²⁰

จากหลักการดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าจอมพล ป. ต้องการจะกระจายอำนาจและกิจการบางอย่างจากส่วนกลางไปให้เทศบาลมากขึ้น ตามแบบอย่างของประเทศในระบอบประชาธิปไตยอย่าง

¹⁷ “ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2496,” ใน รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 15/2496 (สามัญ) ชุดที่ 1 วันเสาร์ที่ 19 กันยายน 2496, หน้า 1389 - 1391.

¹⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 15/2496 (สามัญ) ชุดที่ 1 วันเสาร์ที่ 19 กันยายน 2496, หน้า 1405.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน.

²⁰ กจข. [3] สร. 0201.43/22 เรื่อง กัมการควบคุมดูแลเทศบาลหรือเบ็ดเสร็จเรื่องเทศบาล (12 พฤษภาคม 2486 – 8 พฤษภาคม 2494).

อังกฤษและสหรัฐอเมริกา แต่จากสภาพปัญหาของเทศบาลที่เกิดขึ้นจากการประมวลอุปสรรคและปัญหาต่างๆ ของกระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ.2490 ที่ว่า

“(ก) สมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนมากเกินไป และการเลือกเฟ้นคนดีจริงๆ ของท้องถิ่นไม่ได้ เพราะคุณสมบัติที่กำหนดไว้ค่อนข้างต่ำ และประกอบด้วยไม่มีใครมีผู้สนใจที่จะมาช่วยจัดการท้องถิ่นโดยเข้ารับการเลือกตั้ง

(ข) คณะเทศมนตรีบำเพ็ญตนเป็นนักการเมืองมากกว่าเป็นฝ่ายบริหาร มักจะแสวงประโยชน์ แสวงอำนาจ และสร้างสมัครพรรคพวกมากกว่าตั้งใจเข้ามาเป็นผู้บริหารที่ดี กลับได้ผู้ที่ขาดความรู้ความชำนาญในการบริหารงาน ข้ำยังก้าว ก่ายในงานประจำซึ่งเป็นส่วนของพนักงานประจำ ทำให้ผิดระเบียบแบบแผน และก่อความยุ่งเหยิงภายในเทศบาล

(ค) พนักงานประจำ โดยที่กฎหมายให้อยู่ในอำนาจการปกครองบังคับบัญชาของคณะเทศมนตรี จึงบำเพ็ญตนไปในทางเอาอกเอาใจคณะเทศมนตรี ไม่รักษาระเบียบการงาน กลายเป็นการเล่นพวกตามคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาล เพื่อความดีความชอบของตน งานของเทศบาลจึงเลอะเทอะไปหมด

(ง) การควบคุมเทศบาลห่างออกทุกที ทั้งนี้เพราะกฎหมายพยายามให้สิทธิเสรีแก่ท้องถิ่นที่จะบริหารของตน แต่ผลที่รับเสียมามาก เพราะคนของท้องถิ่นส่วนมากยังเจริญไม่ถึงขนาดที่จะปกครองตนเองได้ การทำนุบำรุงก็หย่อนลง การเงินที่เก็บได้ก็ใช้ไปทางไม่ได้ประโยชน์ และเกิดความอลเวงภายใน มีการยกยอกข้อโกงทุจริตนานาประการในเทศบาลโดยมาก

(จ) ค่าใช้จ่ายของเทศบาลสูงมาก เพราะมีจำนวนสมาชิกมาก พนักงานมาก ความฟุ่มเฟือยมาก การจัดงานไม่ดี ส่วนมากก็ใช้จ่ายเป็นเงินเดือน

กล่าวโดยทั่วๆ ไปแล้ว เทศบาลที่มีอยู่ในขณะนี้คือ เทศบาลตำบล 32 เทศบาล เทศบาลเมือง 82 เทศบาล เทศบาลนคร 3 เทศบาล รวม 117 เทศบาล เป็นภาระหนักแก่รัฐบาลที่จะคอยสอดส่องตรวจตราแก้ไขอยู่เป็นอันมาก เมื่อสรุปลงแล้วก็เห็นว่าการเทศบาลที่เป็นอยู่ในขณะนี้ย่อมขาดทั้งตัวบุคคลที่จะ

ทำงาน เงินที่พึงใช้จ่าย วิธีปฏิบัติ งานก็ยังไม่รัดกุม และผลที่สุดก็กลายเป็นแหล่ง
สำหรับจ่ายเงินเดือนให้ใช้กันเท่านั้น จึงสมควรจะต้องรีบแก้ไขโดยด่วน”²¹

จากสภาพปัญหาของเทศบาลดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการจะดำเนินการตามแนวนโยบายของจอมพล ป. นั้น จำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลเสียก่อน เพื่อปรับปรุงโครงสร้างและกลไกของเทศบาล ให้กระทรวงมหาดไทยและข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจในการควบคุมกิจการของเทศบาลได้รัดกุมยิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากสภาพปัญหาความอลเวงของเทศบาลที่เป็นอยู่ กระทรวงมหาดไทยจึงยังไม่ไว้ใจที่จะมอบอำนาจในการจัดทำกิจการต่างๆ มากนัก ต่อเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายเทศบาล และรัฐบาลสามารถจะควบคุมดูแลกิจการของเทศบาลให้เริ่มดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยมากขึ้น กระทรวงมหาดไทยก็จะให้มีการขยายอำนาจและหน้าที่ในกิจการบางอย่าง อาทิเช่น การตำรวจไปให้แก่เทศบาลในการดำเนินการ ซึ่งการแก้ไขกฎหมายเทศบาลนี้จะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

4.1.2 การแก้ไขกฎหมายเทศบาลในปี พ.ศ.2496

หลังจากการเสนอแนวนโยบายในการมอบอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นของจอมพล ป. ในปี พ.ศ.2493 และการประมวลอุปสรรคในการดำเนินงานของเทศบาลที่กล่าวมาแล้ว กระทรวงมหาดไทยได้พยายามที่จะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเทศบาลใหม่ แต่จากสภาพความวุ่นวายทางการเมืองจนนำไปสู่การรัฐประหารตนเองทางวิญญูของคณะรัฐประหาร เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 ก็ทำให้การปรับปรุงกฎหมายเทศบาลยังไม่คืบหน้าเท่าใดนัก จนเมื่อจอมพล ป. ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีอีกสมัยหนึ่ง ในวันที่ 6 ธันวาคม 2494 ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2494 นายกรัฐมนตรีก็ได้เสนอว่า “เวลานี้มีบทกฎหมายอยู่หลายฉบับที่ได้ใช้มานานแล้ว สมควรที่จะปรับปรุงแก้ไขเสียใหม่ให้เหมาะสม โดยเฉพาะพระราชบัญญัติเทศบาล”²² ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติมอบให้กระทรวงมหาดไทยรีบไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไข อาทิเช่น ปรับปรุงให้อำนาจแก่ข้าหลวงประจำจังหวัดในการถอดถอนนายกเทศมนตรีได้ด้วย²³

²¹ ดู กระทรวงมหาดไทย, “บันทึกเรื่องแผนการปรับปรุงราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (เทศบาล),” ใน รายงานกิจการของเทศบาลของกระทรวงมหาดไทยประจำปี พ.ศ.2490, หน้า 1025, อ้างถึงใน ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย, หน้า 170 - 171.

²² เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี, “เรื่องพระราชบัญญัติเทศบาล ที่ ม. 18163/2494 จาก เลขานุการ คณะรัฐมนตรี ถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย,” 22 ธันวาคม 2494.

²³ เรื่องเดียวกัน.

ต่อมาในเดือนสิงหาคม พ.ศ.2495 กระทรวงมหาดไทยก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ พลตรีบัญญัติ เทพหัสดิน ณ อยุธยา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบให้นายสุรพงษ์ ตริรัตน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัด จันทบุรี กลุ่มสหไทย นำไปพิจารณาและเสนอข้อคิดเห็นในการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดย นายสุรพงษ์ได้พิจารณาร่วมกับเพื่อนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก 2 ท่าน คือ นายจิตรเสน ไชยาคำ และนายเพทาย อมาตยกุล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร กลุ่มสหพรรค นอกจากนี้ยัง ได้เชิญนายชาญ จารุวัตร หัวหน้ากองการเทศบาล เข้ามารวมถกเถียงปัญหาต่างๆ อันเกี่ยวกับการ เทศบาลอีกด้วย ในการพิจารณาของบุคคลต่างๆ เหล่านี้ ได้มีการแสดงความคิดเห็นบางประการ เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเทศบาลของกระทรวงมหาดไทย ดังนี้ คือ²⁴

ประการแรก ในร่างพระราชบัญญัติเทศบาลของกระทรวงมหาดไทยนี้ได้บัญญัติให้มีการ แต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 จำนวนกึ่งหนึ่ง เพื่อที่จะเข้ามาคอยเป็นพี่เลี้ยงให้กับสมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งในเรื่องนี้ตามบันทึกข้อคิดเห็นของนายสุรพงษ์เห็นว่า การบัญญัติเช่นนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนใหญ่อาจจะไม่ค่อยเห็นด้วยนัก ทั้งนี้เนื่องจากเรื่องนี้ดูจะเป็นการถอยหลังอยู่บ้าง เพราะจาก ระยะเวลาในการจัดตั้งเทศบาลที่เกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ.2478 จนถึง พ.ศ.2495 ก็กินเวลาทั้งสิ้น 17 ปี ตามบทเฉพาะกาล ในเทศบาลหลายๆ แห่งก็ควรจะเข้าสู่สมัยที่ 3 คือสภาเทศบาลควรมีสมาชิก เพียงประเภทเดียวคือสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้ง แต่เนื่องจากพลตรีบัญญัติ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยได้ยืนยันให้คงบทบัญญัตินี้ไว้ เพื่อที่รัฐบาลจะได้ทำการควบคุมสมาชิกสภา เทศบาลได้มากขึ้น ดังนั้นเมื่อจะคงบทบัญญัติในส่วนนี้ไว้ นายสุรพงษ์ก็เห็นว่าถ้าจังหวัดสามารถ ควบคุมสมาชิกประเภทที่ 2 ได้จริงๆ ก็ควรจะบังคับความอลเวงต่างๆ ไปลงได้โดยเด็ดขาด ซึ่งใน ประเด็นนี้เมื่อร่าง พระราชบัญญัติเทศบาลได้นำเข้าพิจารณาในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรแล้วได้ กลายเป็นหลักการที่มีการถกเถียงจากฝ่ายค้านอย่างมาก

ประการที่สอง ในส่วนของจำนวนสมาชิก ตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาลใหม่ได้กำหนด จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลไว้ดังนี้คือ 24, 18, 12 คน ซึ่งนายสุรพงษ์ เห็นว่าต่อไปราษฎรจะเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 เข้ามาเพียงครั้งเดียว คือ 12, 9 และ 6 คน และสำหรับเทศบาลนครและเทศบาลเมืองนั้นจะมีจำนวนสมาชิกประเภทที่ 1 น้อยไป ควรจะแก้ไขจำนวนสมาชิกให้เป็น 44, 24 และ 12 คน จากข้อเสนอนี้ในการยกร่างพระราช บัญญัติ เทศบาลได้คงไว้ตามร่างที่เสนอมาตั้งแต่ต้น

²⁴ เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี, "เรื่องขอลาการประชุม และเรื่องร่าง พ.ร.บ. เทศบาล จาก นายสุรพงษ์ ตริรัตน์ เสนอ ท่านเลขาธิการคณะกรรมการนิติบัญญัติ".

ประการที่สาม ในส่วนของการแต่งตั้งนายกเทศมนตรีนั้น ตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ยังคงบัญญัติให้แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกได้ ซึ่งในบันทึกของนายสุรพงศ์เห็นว่า ตามหลักการของการปกครองท้องถิ่นแล้ว นายกเทศมนตรีไม่สมควรที่จะมาจากบุคคลภายนอก ทั้งนี้เนื่องจากการเลือกนายกเทศมนตรีจากสมาชิกสภาเทศบาลโดยตรงนั้น ย่อมตรงต่อเจตนารมณ์ของราษฎรในท้องถิ่นนั้นๆ มากกว่าที่จะเลือกจากบุคคลภายนอก และยิ่งในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีสมาชิกประเภทที่ 2 แล้ว ฉะนั้นความกังวลที่จะได้บุคคลที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมหรือไม่มีความสามารถนั้นก็ควรที่ลดลงได้ เพราะสมาชิกประเภทที่ 2 ที่รัฐบาลแต่งตั้งขึ้นมา ก็ควรจะแต่งตั้งคนดี มีความสามารถเข้ามาเป็นนายกเทศมนตรีได้ และนายกเทศมนตรีย่อมจะหาเลือกได้ง่ายจากทั้งสมาชิกประเภทที่ 2 และสมาชิกประเภทที่ 1

ประการที่สี่ ในส่วนของการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี ควรที่จะมีบทบัญญัติเช่นเดียวกันกับบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยคณะเทศมนตรีจะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาเทศบาล ซึ่งสมาชิกอาจขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อไปได้ เมื่อได้รับแต่งตั้งแล้วคณะเทศมนตรีจะต้องแถลงนโยบายเพื่อขอรับความไว้วางใจจากสภาด้วย ในส่วนนี้ นายชาญ จารุวัตร หัวหน้ากองการเทศบาลไม่เห็นด้วย เพราะเกรงว่าจะเกิดการอลเวงดังที่เคยเกิดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 แต่ในการถกเถียงถึงประเด็นนี้ส่วนใหญ่เห็นว่า การให้ราษฎรปกครองตัวเองนั้นความคิดเห็นย่อมไม่ใคร่จะเหมือนกัน แต่จะต้องสอนให้รู้จักประโยชน์ของส่วนรวม และเลือกคนมีความรู้ ความประพฤติดี ต่อไปก็จะเรียบร้อยไปเอง ฉะนั้นเมื่อการเข้ามาของคณะเทศมนตรีมีลักษณะเช่นนี้ในข้อเสนอนายสุรพงศ์ก็เห็นว่า การออกจากตำแหน่งของคณะเทศมนตรี ก็ควรมีบทบัญญัติในทำนองเดียวกัน คือเมื่อคณะเทศมนตรีแพ้โหวตร่างเทศบัญญัติงบประมาณก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ก็จะเป็นการฝึกให้ราษฎรได้รู้จักว่าอะไรเป็นมรรยาที่ดีในระบอบการปกครองประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ตามเมื่อได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติเทศบาลแล้ว ข้อเสนอที่จะให้สมาชิกสภาเทศบาลสามารถควบคุมการทำงานของคณะเทศมนตรีด้วยการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจก็ถูกจำกัดไป คงไว้แต่อำนาจในการโหวตไม่เห็นด้วยกับร่างเทศบัญญัติงบประมาณเท่านั้น

จากข้อคิดเห็นในการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเทศบาลของนายสุรพงศ์ พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยได้นำเสนอเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2495 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาแล้วลงมติส่งให้คณะกรรมการนิติบัญญัติ²⁵ ตามนโยบายของรัฐบาลพิจารณาญกร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเสนอต่อไป²⁶

²⁵ "คณะกรรมการนิติบัญญัติ" เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นภายหลังจากการจัดตั้งรัฐบาลในปี พ.ศ.2495 ประกอบไปด้วยบรรดาผู้แทนราษฎรทั้งประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 (วุฒิสภา)ซึ่งมีจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็น

ต่อมารัฐบาลก็ได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 เข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ด้วยหลักการและเหตุผลที่ว่า

"...โดยเหตุพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486 มีข้อความบางตอนไม่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในการตีความกันอยู่เสมอ และปรากฏผลในทางปฏิบัติว่าอำนาจในการควบคุมเทศบาลของผู้ว่าราชการจังหวัด และกระทรวงมหาดไทยยังไม่รัดกุม จึงทำให้กิจการของเทศบาลไม่ก้าวหน้าไปตามความมุ่งหมาย สมควรที่จะได้พิจารณาแก้ไข โดยกำหนดให้มีสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 2 ซึ่งทางกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้งขึ้น เพื่อจะช่วยให้เทศบาลรับผิดชอบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้ดีขึ้นตามลำดับในเรื่องกิจการสาธารณูปโภค การตำรวจ ศาลท้องถิ่น และการเก็บภาษีโดยตรงส่วนท้องถิ่นทั้งหมด และเพื่อที่รัฐบาลจะได้ป็นรายได้มาช่วยเหลือเทศบาลตามความเหมาะสมยิ่งขึ้น"²⁷

จะเห็นได้ว่าการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 2 นี้เป็นหลักการสำคัญที่รัฐบาลเห็นว่า จะช่วยให้บริหารงานของเทศบาลเจริญก้าวหน้าได้มากขึ้น และจะเป็นส่วนช่วยให้รัฐบาล

ประธานและคณะรัฐมนตรีทั้งหมดเป็นกรรมการ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์เป็นเลขานุการ ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองการตรากฎหมายของรัฐบาล คือ หลังจากที่รัฐบาลจะออกกฎหมายฉบับใด และได้ผ่านคณะกรรมการกฤษฎีกาและเสนอต่อคณะรัฐมนตรีแล้ว ก็จะมาพิจารณาในคณะกรรมการนิติบัญญัติแล้วจึงนำเข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยภายในคณะกรรมการนิติบัญญัตินี้ได้มีการแบ่งแยกออกเป็นคณะอนุกรรมการติดตามนโยบายของรัฐบาลประจำกระทรวงต่างๆ จึงถือได้ว่าคณะกรรมการนิติบัญญัติเป็นส่วนที่จะช่วยในการประสานงานระหว่างรัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ในทางปฏิบัติแล้วคณะกรรมการนี้ทำหน้าที่เหมือนกับพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากการภายหลังการเลือกตั้ง พ.ศ.2495 คณะรัฐประหารสามารถรวบรวมเสียงทั้งจากสมาชิกประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 ได้อย่างมั่นคง โดยสมาชิกประเภทที่ 1 จำนวน 123 คน รัฐบาลสามารถควบคุมเสียงได้ถึง 85 เสียง ต่อ 38 เสียง และสมาชิกในคณะกรรมการนิติบัญญัตินี้ส่วนใหญ่ก็เป็นเสียงของฝ่ายรัฐบาลเกือบทั้งหมด ฉะนั้นด้วยวิธีการเช่นนี้ทำให้รัฐบาลไม่มีทางที่จะพ่ายมติในสภาได้เลย

ดู สุชาติ ยิ้มประเสริฐ, *แผนชิงชาติไทย* (กรุงเทพฯ: บริษัทเคล็ดไทย, 2534), หน้า 259.

²⁶ เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี, "เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.24... ที่ จ. 12224/2495 จากเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถึง กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการนิติบัญญัติตามนโยบายของรัฐบาล," 11 กันยายน 2495.

²⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2/2496 (วิสามัญ) ชุดที่ 1 วันเสาร์ที่ 10 มกราคม 2496, หน้า 119. เน้นโดยผู้อ้าง.

สามารถที่จะกระจายอำนาจการบริหารงานไปสู่ส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น ตาม "ความมุ่งหมายของกระทรวงมหาดไทยในการปกครองประชาชนในระบบประชาธิปไตยหรือนโยบายของรัฐบาล ที่ต้องการจะกระจายอำนาจให้ไปอยู่ในท้องถิ่น"²⁸ ดังจะเห็นได้จากที่รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน ที่กระจายอำนาจในการปกครองออกไปให้แก่ผู้ว่าราชการภาคและผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้น ในส่วนของท้องถิ่นรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยเองก็ต้องการกระจายอำนาจในการบริหารกิจการต่างๆ ออกไปให้มากขึ้น ไม่ว่าจะในเรื่องของการสาธารณสุขโรค การตำรวจ การเก็บภาษี หรือแม้กระทั่งการศาลก็ตาม แต่จากสภาพของเทศบาลที่เป็นอยู่ พลตรีบัญญัติ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า

"...สำหรับเทศบาลเป็นจำนวนมากก็รู้สึกว่าจะส่วนมากมีความเลอะเทอะยุ่งเหยิง มีความอลเวงกัน และนอกจากนั้นการได้มาซึ่งสมาชิกสภาเทศบาลก็ไม่ค่อยจะเหมาะสม และไม่เป็นที่เชื่อถือของรัฐบาลและของทางราชการ ตลอดจนกระทั่งประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยมากสมาชิกที่ได้มาก็มักจะเป็นผู้ที่ได้มาโดยอาศัยพวกมาก อาศัยเงินวิ่งเต้นกันเป็นจำนวนมากๆ เพื่อที่จะให้ได้มา และนอกจากนั้นก็ไม่มี ความซื่อตรงไม่มีความบริสุทธิ์ใจในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กระทำให้ประโยชน์ของท้องถิ่นนั้นเสียไปและไม่ก้าวหน้า...นอกจากนั้นก็ปรากฏว่าสมาชิกบางพวกบางส่วนก็ไม่มีความรู้ แต่ว่าการได้มาซึ่งสมาชิกเทศบาลเป็นการได้มาด้วยอำนาจเงินหรือด้วยอำนาจพรรคพวกของตัวเหล่านี้เองเป็นเหตุให้งบประมาณของเทศบาลไม่ผ่านบ้าง และการเงินเลอะเทอะ ว่างบดุลย์ไม่ลงต่างๆ เหล่านี้...ซึ่งเป็นการกระทำให้กิจการของเทศบาลไม่ก้าวหน้า ไม่เจริญไปได้ และโดยที่เทศบาลมีความอลเวงยุ่งเหยิงกันนี้เป็นเหตุให้ผู้ที่มีความรู้ และผู้ที่มีความไม่ใส่ใจในกิจการของเทศบาลที่อยากจะช่วยท้องถิ่นนั้นให้มีความเจริญก็ไม่สามารถที่จะเข้ามาได้ ก็เกิดความเบื่อหน่าย เพราะไม่สามารถทนทานต่อการกระทำต่างๆ นั้นได้"²⁹

จากสภาพเช่นนี้จึงเป็นเหตุให้กระทรวงมหาดไทยจำเป็นต้องตั้งกิจการบางอย่างของเทศบาลเข้ามาดำเนินงานเอง ดังเช่นกิจการไฟฟ้าและประปาของเทศบาลนครกรุงเทพฯ ที่กระทรวงมหาดไทยได้ตั้งกลับมาดำเนินงานเอง ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่า "เทศบาลพระนครไม่

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 132.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 119 - 120. เน้นโดยผู้อ้าง.

สามารถที่จะทำางบดุลของปีก่อนๆ มาแสดงได้ กระทรวงการคลังจึงไม่กล้าให้เงิน แล้วกระทรวงมหาดไทยก็ไม่กล้าที่จะให้เงิน เมื่อกระทรวงมหาดไทยไม่กล้าให้เงินแล้ว ทางเทศบาลก็ไม่สามารถจะทำางบดุลได้และก็ไม่สามารถที่จะบริหารงานในส่วนท้องถิ่นได้ ทางรัฐบาลจึงได้มอบให้ผู้อื่นมาทำ"³⁰ เมื่อรัฐบาลไม่ไว้ใจการบริหารงานของผู้นำเทศบาลเช่นนี้ ความมั่งหวังของรัฐบาลที่จะมอบอำนาจให้เทศบาลอย่างจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการเงิน และอำนาจหน้าที่ต่างๆ ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ ดังนั้นเพื่อที่จะแก้ไขสภาพปัญหานี้ รัฐบาลจึงเห็นควรที่จะให้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 2 เข้ามาช่วยจัดระเบียบต่างๆ โดยเฉพาะในเรื่องของการทำางบดุลได้อย่างถูกต้อง และช่วยประคับประคองให้เทศบาลสามารถดำเนินกิจการไปได้โดยเรียบร้อย และเมื่อสภาพความวุ่นวายภายในเทศบาลลดลงแล้ว "ทางรัฐบาลยินดีพร้อมที่จะให้อำนาจแม้แต่การศาล การตำรวจ ถ้าการปกครองท้องถิ่นเป็นผลดี"³¹

แต่อย่างไรก็ตามในการประชุมพิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคฝ่ายค้านแสดงความไม่เห็นด้วยอย่างมาก โดยเฉพาะในประเด็นของความเป็นประชาธิปไตยของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่ตามความมุ่งหมายที่รัฐบาลได้กล่าวไว้ ฝ่ายค้านเห็นว่าการให้มีสมาชิกประเภทที่ 2 นี้ "คล้ายเป็นการดูถูกว่าประชาชนปกครองกันเอง ปกครองตัวเองไม่ได้ ต้องพึ่งท่านเท่านั้นที่จะปกครองเขาได้" และ "กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดถึงการควบคุมของทางรัฐบาลซึ่งจะมีอยู่ต่อเทศบาลนั้นเป็นอเนกประการ...ซึ่งเป็นการปกครองอย่างราชการ ซึ่งผิดรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย"³² และเป็นการถอยหลังเข้าคลองอย่างมาก แต่ในทัศนะของรัฐมนตรีนี่ว่าการกระทรวงมหาดไทยขณะนั้นกลับมองเห็นว่า

"...การถอยหลังเข้าคลองไม่ใช่ของสำคัญ กิจการใดถ้าไปข้างหน้าตะพืดตะพือไปก็จะเกินไป จะลงห้วยลงเหวเป็นอันตรายเกิดหายนะ เราก็ไม่จำเป็นที่จะต้องลงไป เราจะเป็นต้องหาทางเดินที่ดี ถ้ามีทางเดินที่ดีถึงจะถอยหลังเข้าคลอง เราก็ถอยเข้ามาอย่างมีระเบียบเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและเกิดผลดี แล้วรัฐบาลก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องเอาเทศบาลมาอยู่ในความควบคุมดูแล รัฐบาลอยากให้เทศบาลปกครองกันไปเอง แต่ว่าขอให้เรียบร้อยเสียก่อน...ทั้งนี้ในการที่เราเอาประเภทที่ 2 เข้ามาก็เพื่อช่วยกัน รัฐบาลไม่มีความประสงค์

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 129.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 135.

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 151.

ที่จะควบคุม แต่ว่าต้องการช่วยให้ดีขึ้นช่วยให้เรียบร้อย ช่วยไม่ให้เกิดความ
อลเวง...”³³

การให้สภาเทศบาลประกอบไปด้วยสมาชิก 2 ประเภทนั้น รัฐบาลไม่ได้ต้องการบั่นทอน
ความเป็นประชาธิปไตย ด้วยการเข้าควบคุมเทศบาล ในทางตรงกันข้ามรัฐบาลต้องการที่จะ
กระจายอำนาจออกไปให้กับท้องถิ่นปกครองกันเอง แต่ “ถ้าเราไม่มีคนดี หรือประชาชนของเรา
ยังโง่ต่อระบอบนี้ เราก็จำเป็นที่จะต้องช่วยกันระคับระคองช่วยกันนำไปในทางที่ถูกต้องในทางที่
ดี”³⁴ ดังนั้น “การถอยหลังเข้าคลองนั้นเราถอยหลังเข้าที่มั่น เพื่อเดินก้าวไปสู่ระบอบประชาธิปไตย”³⁵
และร่างพระราชบัญญัติเทศบาลก็สามารถผ่านในชั้นรับหลักการไปได้ด้วยคะแนนเสียง 112 ต่อ 12
แต่อย่างไรก็ตามในชั้นแปรญัตติฝ่ายค้านก็ยังขอให้แก้ไขในรายละเอียดเกี่ยวกับการแต่งตั้ง
สมาชิกประเภทที่ 2 บางประการ คือ

นายแพทย์ โชตินุชิต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี ได้ขอแปรญัตติให้การแต่งตั้ง
สมาชิกสภาประเภทที่ 2 จากร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดไว้ให้มีจำนวนสมาชิกกึ่งหนึ่งให้เหลือ
เพียงหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และในเรื่องของระยะเวลาในการดำรงอยู่ของสมาชิก
ประเภทที่ 2 ซึ่งตามร่างกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลนั้น เมื่อได้ประกาศใช้
กฎหมายฉบับนี้ไปแล้ว 5 ปี ให้เลิกมีสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 2 คงมีแต่สมาชิกสภาเทศบาลที่
ราษฎรเลือกตั้งขึ้นแต่ประเภทเดียว³⁶ ทั้งนี้เพื่อที่จะทำให้ระบอบประชาธิปไตยสมบูรณ์ขึ้นมาบ้าง
จากที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ทำให้มันกลายเป็นระบอบกึ่งประชาธิปไตย หรืออาจจะถึงขั้น
“ประชาธิปไตยแบบอัตโนมัติ”³⁷ ไปแล้ว และการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 เพียง 1 ใน 3 ก็คงพอที่
จะเข้าไปควบคุมหรือเป็นพี่เลี้ยงให้ระคับระคองเทศบาลให้เป็นไปด้วยดีตามเจตนารมณ์ของ
รัฐบาลได้

แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก็ยังเห็นตามร่าง
กฎหมายเดิม โดยนายชาญ จารุวัตร เลขาธิการคณะกรรมการฯ และหัวหน้ากองการเทศบาล ได้
ชี้แจงว่า การที่ได้กำหนดให้สมาชิกประเภทที่ 2 มีจำนวนถึงกึ่งนั้นก็เพราะเหตุว่า

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 141. เน้นโดยผู้อ้าง.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 142.

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 135.

³⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 5/2496 (วิสามัญ) ชุดที่ 1 วันพฤหัสบดีที่ 22 มกราคม
2496, หน้า 611.

³⁷ เรื่องเดียวกัน.

“...ความอลเวงต่างๆ ที่เกิดขึ้นมาแล้วในระยะ 17 – 18 ปีมานี้ จะเห็นได้ว่าการหาเสียงให้สภาเทศบาล สมาชิกมีวิธีพลิกแพลงที่จะหารายได้ต่างๆ จากการเสนองบประมาณก็ดี หรือจากการเสนอร่างเทศบัญญัติต่างๆ ก็ดี ถ้าเราไม่มีกำลังพอให้เป็นพี่เลี้ยงสมาชิกฝ่ายนายกเทศมนตรีแล้ว ก็เกรงว่ากิจการของเทศบาลจะไม่ราบรื่น...”³⁸

ในส่วนขอระยะเวลาในการดำรงอยู่ของสมาชิกประเภทที่ 2 นั้นที่ไม่ได้บัญญัติกำกับไว้ในบทเฉพาะกาลก็เนื่องจาก

“...ปัญหาการปกครองท้องถิ่นตามหลักแล้ว ก็จำเป็นต้องให้เป็นไปตามเหตุการณ์และเป็นไปตามจำนวนของผู้ที่ใช้สิทธิออกเสียงในการลงคะแนน ถ้าปรากฏว่าผู้ที่ใช้สิทธิออกเสียงมีจำนวนมากพอ ที่จะรู้จักใช้สิทธิของตัวเองตามหน้าที่แล้ว ปัญหาเรื่องนี้ก็หมดไปเอง ยกตัวอย่างเปรียบเทียบที่ง่าย ๆ ว่า ถ้าหากว่าสมานิติบัญญัติส่วนใหญ่มีสมาชิกประเภทเดียว สภาเทศบาลก็ต้องคล้อยตามไปเอง...”³⁹

จากข้อพิจารณาในเรื่องระยะเวลาการเป็นพี่เลี้ยงของสมาชิกประเภทที่ 2 จะเห็นได้ว่าเกณฑ์ในการวัดความพร้อมที่จะให้ราษฎรสามารถปกครองตนเองได้อย่างสมบูรณ์ โดยไม่ต้องมีพี่เลี้ยงคอยประคับประคอง ตามความเห็นของคณะกรรมการชุดนี้จะมีลักษณะแตกต่างจากกฎหมายเทศบาลที่ผ่านมา ที่ใช้เกณฑ์ในการศึกษาของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือจะใช้ระยะเวลาในการดำเนินงานเทศบาล⁴⁰ โดยใช้เกณฑ์ตามความเห็นของสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐบาลใน

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 613.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 613 – 614. เน้นโดยผู้อ้าง.

⁴⁰ ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ระบุให้ท้องถิ่นใดเมื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมากกว่ากึ่งหนึ่งได้มีการศึกษาจบประถมศึกษา ให้เทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 1 เพียงประเภทเดียว และในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486 ก็มีกระบวนเพิ่มเติมว่าถึงแม้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จบประถมศึกษาจะมีไม่ถึงกึ่งหนึ่ง แต่เมื่อการเทศบาลดำเนินมาเป็นเวลา 10 ปี ก็ให้สมาชิกสภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ 1 เพียงอย่างเดียว

ดูรายละเอียดใน “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476,” **ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 46**, รวบรวมโดย เสถียร ลายลักษณ์ (พระนคร: โรงพิมพ์เดลิแมร์, 2478) และ “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486,” **ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 56**, รวบรวมโดย เสถียร ลายลักษณ์ (พระนคร: โรงพิมพ์นิติเวช, 2497).

การพิจารณาความพร้อมของเทศบาล ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่ความพร้อมของราษฎรในการปกครองตนเอง จะอยู่ที่ส่วนกลาง ในขณะที่กฎหมายที่ผ่านมาเกณฑ์เหล่านี้จะขึ้นอยู่กับราษฎรในท้องถิ่นที่จะเป็น ตัววัดความพร้อมของเทศบาลที่จะปกครองตนเองอย่างสมบูรณ์

นอกจากเหตุผลเหล่านี้แล้วเหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งที่รัฐบาลใช้มาโดยตลอดในการ แก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลที่ผ่านๆ มากก็คือ การปกครองเทศบาลนั้นไม่ใช่การปกครองประเทศ เป็นการบริหารส่วนท้องถิ่น ฉะนั้นจะนำมาเปรียบเทียบกับกรปกครองประเทศไม่ได้ และการ บริหารส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการบริหารเพื่อให้เกิดความสุขขึ้นในท้องถิ่นนั้นๆ หากเป็นสภานิติบัญญัติ ของชาติไม่⁴¹ ดังนั้นการที่รัฐบาลจะควบคุมเพื่อให้เทศบาลสามารถก้าวเดินไปได้อย่างมั่นคงก็คงไม่ เป็นการลบล้างระบอบประชาธิปไตยที่เป็นอยู่ การขอแปรญัตติของนายเพทายจึงไม่สามารถที่จะ แก้ไขร่างพระราชบัญญัติเดิมได้

นอกจากในเรื่องของการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 แล้ว พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้แก้ไขรายละเอียดบางประการของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486 ดังนี้⁴²

ประการแรก ลดจำนวนสมาชิกจากเดิมคือ สมาชิกสภาเมือง 18 คน (เดิมกฎหมายกำหนด ไว้ 24 คน) และสมาชิกสภานคร 24 คน (เดิมกฎหมายกำหนดไว้ 48 คน) ส่วนสมาชิกสภาตำบลให้ คงเดิมคือ 12 คน และขยายเวลาอยู่ในตำแหน่งจากเดิม 4 ปี เป็น 5 ปี ทำนองเดียวกับวาระของ การอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกฎหมายยังได้แก้ไขคุณสมบัติและพื้นความรู้ ของสมาชิกสภาเทศบาล โดยให้ผู้สมัครมีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่น และกำหนดพื้นความรู้ของ ผู้สมัครให้สูงขึ้น คือสมาชิกเทศบาลนครต้องมีพื้นความรู้สอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าชั้นมัธยมปีที่ 6 สมาชิก สภาเมืองจะต้องมีพื้นความรู้สอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าชั้นมัธยมปีที่ 3 และสมาชิกสภาตำบล จะต้อง มีพื้นความรู้สอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าชั้นประโยคประถมศึกษา

ประการที่สอง ได้มีการนำรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี (the Council – Mayor Form) ตามแบบพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 กลับมาใช้ใหม่ โดยแยกองค์กรของ เทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล กับคณะเทศมนตรี และนายกเทศมนตรีไม่ได้เป็น ประธานสภาเทศบาลตามตำแหน่ง แต่การเลือกคณะเทศมนตรีต้องเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาล จะเลือกจากบุคคลภายนอกไม่ได้ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงจากหลักการที่กฎหมายเทศบาลฉบับ เดิมๆ ได้บัญญัติไว้

⁴¹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 5/2496 (วิสามัญ) ชุดที่ 1 วันพฤหัสบดีที่ 22 มกราคม 2496, หน้า 622.

⁴² ดู "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496," ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 66, รวบรวมโดย เสถียร ลายลักษณ์ (พระนคร: โรงพิมพ์นิติเวรซ์, 2497).

ประการที่สาม กฎหมายได้บัญญัติเพิ่มอำนาจในการควบคุมของกระทรวงมหาดไทยและ ผู้ว่าราชการจังหวัดให้มากขึ้น กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486 กระทรวงมหาดไทยจะวินิจฉัยให้สมาชิกสภาเทศบาลคนใดคนหนึ่งออกจากตำแหน่งได้ เมื่อสมาชิกผู้นั้นมีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความไม่สงบเรียบร้อย หรือกระทำการอันอาจเสื่อมเสียประโยชน์ของท้องถิ่น หรือไม่มาประชุมสภา 3 ครั้งติดๆ กัน⁴³ ส่วนพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ก็ได้วางบทบัญญัติในการควบคุมวินัยของสมาชิกไว้คล้ายคลึงกัน แต่กฎหมายฉบับนี้ได้ขยายให้กว้างขวางออกไปอีก คือ นอกจากจะเป็นการกระทำอันอาจเสื่อมเสียแก่เทศบาลแล้ว ถ้าสมาชิกผู้นั้นมีความประพฤติอันอาจจะเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่ราชการท้องถิ่นแล้ว ก็อาจถูกสั่งให้ออกได้⁴⁴ ซึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจในการควบคุมความประพฤติของสมาชิกทั้งในเรื่องของทางราชการและเรื่องส่วนตัว

จะเห็นได้ว่าหลักการในการควบคุมเทศบาลของพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้แตกต่างไปจากฉบับก่อน และยังได้เพิ่มอำนาจการควบคุมให้กับข้าหลวงประจำจังหวัดมากยิ่งขึ้นในส่วนของการควบคุมวินัยของสมาชิกและนายกเทศมนตรี และที่สำคัญก็คือพยายามที่จะสร้างกลไกในการควบคุมหรือกำหนดวิถะฐานะของผู้ที่จะเข้ามาบริหารท้องถิ่นให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะกำหนดคุณสมบัติและพื้นความรู้ของผู้สมัครให้สูงขึ้น และยังกำหนดให้มีสมาชิกประเภทสองไว้คอยประดับประดองกิจการงานในเทศบาลให้สามารถดำเนินไปได้

จากการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล ตั้งแต่ปี พ.ศ.2481 จน ถึงปี พ.ศ.2496 เทศบาลถูกควบคุมจากส่วนกลางมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเมื่อรัฐมองระบบเทศบาล เป็นงานบริหารส่วนท้องถิ่นอันหนึ่ง ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่แบ่งการบริหารออกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ดังนั้นเมื่อองค์การของเทศบาลกระทำไม่ดีก็ชอบที่กระทรวงมหาดไทยจะต้องเอื้อมมือเข้าไปจัดการแก้ไขให้ดีขึ้น และเมื่อใดที่การปกครองท้องถิ่นยังไม่เป็นที่เรียบร้อย สมความตั้งใจของรัฐบาล การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเทศบาลก็จะต้องแก้ไขกันต่อไป ตามทัศนะของรัฐบาลต่อการปกครองท้องถิ่น

⁴³ ดู "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486," ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 56, รวบรวมโดย เสถียร ลายลักษณ์ (พระนคร: โรงพิมพ์นิติเวช, 2497).

⁴⁴ ดู "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496," ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 66, รวบรวมโดย เสถียร ลายลักษณ์ (พระนคร: โรงพิมพ์นิติเวช, 2497).

4.1.3 การควบคุมเทศบาลของรัฐผ่านการมีตัวแทนกับสภาพปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับท้องถิ่น

จากสภาพปัญหาความอลเวงภายในเทศบาลที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากกรณีที่คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีไม่สามารถควบคุมเสียงส่วนใหญ่ในสภาเทศบาลได้อย่างเด็ดขาด ทั้งนี้เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ที่เข้ามามักจะเป็นแบบตัวใครตัวมันไม่มีข้อผูกพันว่าจะต้องอยู่ในอาณัติของผู้ใดกลุ่มใด ทำให้คณะเทศมนตรีต้องวิ่งเต้นที่จะรวบรวมคะแนนเสียงเพื่อให้ได้เสียงข้างมากในสภาเทศบาล และตนเองจะได้สามารถดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีได้ ในการวิ่งเต้นเพื่อให้ได้มาซึ่งเสียงข้างมากนั้น คณะเทศมนตรีก็อาศัยวิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเที่ยววิ่งไปตามบ้านและที่ทำงานของบรรดาสมาชิกและเจรจาหว่านล้อมให้เพื่อนสมาชิกมีความเห็นสอดคล้องไปในทำนองเดียวกับที่ตนต้องการ หรืออาจจะเป็นการใช้เงินในการซื้อเสียงสนับสนุน เรียกได้ว่าเป็นการใช้วิธีทั้ง “บนดินและใต้ดิน”⁴⁵ ลักษณะเช่นนี้ทำให้รัฐบาลในหลายๆ สมัยมองว่าสมาชิกสภาเทศบาลมักปฏิบัติตนเป็นนักการเมือง จึงได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงโครงสร้างและกลไกของเทศบาลเพื่อให้นายกเทศมนตรีสามารถที่จะควบคุมเสียงข้างมากในสภาเทศบาล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 หรือจะเป็นการให้องค์กรเทศบาลมีอำนาจทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ดังจะเห็นได้จากการปรับปรุงกฎหมายเทศบาลในปี พ.ศ.2481 และ 2486 แต่อย่างไรก็ดีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลก็ยังไม่ช่วยให้ นายกเทศมนตรีสามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาเทศบาลได้ ความอลเวงอันเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลก็ยังคงดำรงอยู่ และการควบคุมของรัฐบาลผ่านหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค อย่างผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้

จนภายหลังการรัฐประหาร 2490 ในสมัยที่พลโทมังกร พรหมโยธี ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ก็ได้มีความพยายามที่จะควบคุมให้มีเสียงข้างมากในสภาเทศบาล ด้วยการลดความเป็นนักการเมืองของบรรดาสมาชิกสภาเทศบาล โดยการตีความฐานะของสมาชิกสภาเทศบาลตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492 ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการการเมืองอย่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังจะเห็นได้จากหนังสือกระทรวงมหาดไทยเรื่องข้อความเข้าใจในเรื่องการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ถึงข้าหลวงประจำจังหวัด คณะเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล และพนักงานเทศบาล ความว่า

⁴⁵ อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ นายทวีศักดิ์ ปุณณสวัสดิ์, ณ เมรุวัดธาตุทอง วันพุธที่ 2 มีนาคม 2520, หน้า 9 - 10.

"...อันที่จริงนั้น ความประสงค์ของการจัดระบบการเทศบาลขึ้นก็ดี หรือตามเจตนารมณ์ของกฎหมายก็ดี ไม่ได้เคยมุ่งหมายที่จะให้การบริหารงานเทศบาลเป็นเรื่องการเมืองเลย ดังจะเห็นได้จากความในมาตรา 80(1) แห่งรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดห้ามมิให้เทศมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนหรือสมาชิกวุฒิสภา อันเป็นการแสดงออกว่าการบริหารงานท้องถิ่นนั้นเป็นงานประจำและทั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2476 มาตรา 4 ก็กำหนดลักษณะไว้ว่าเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ฉะนั้นการที่สมาชิกสภาเทศบาลก็ดี เทศมนตรีก็ดี ปฏิบัติงานปฏิบัติตนเป็นนักการเมืองจึงเป็นการไม่ชอบด้วยเจตนาของการจัดตั้งเทศบาลขึ้น

ความประสงค์ในการจัดให้มีการปกครองระบอบเทศบาลขึ้นในประเทศไทยก็เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระจากรัฐบาล มอบให้ประชาชนซึ่งมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเองรับหน้าที่ในการทำบำรุงท้องถิ่นจากรัฐบาลมาจัดทำเอง ฉะนั้น ในทางที่ถูกแล้ว ข้าพเจ้ามีความเห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นควรจะสำคัญในตนเองว่าได้รับเลือกขึ้นมาเพื่อช่วยในการบริหารงานของท้องถิ่น การที่สมาชิกสภาเทศบาลไม่ยอมร่วมมือกับคณะเทศมนตรีตามที่ปรากฏมานั้น สืบเนื่องมาจากการแบ่งเป็นพรรคเป็นพวก ดังกล่าวแล้วข้างต้น และยังสำคัญผิดในสิทธิและหน้าที่อันแท้จริงที่มีอยู่ตามกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อเห็นทางฝ่ายของตนไม่ได้เป็นคณะเทศมนตรีก็ขัดขวางรนวนเรต่างๆ เช่น หาเหตุฟ้องร้องกล่าวโทษคณะเทศมนตรีด้วยประการต่างๆ จนเป็นเหตุให้ต้องเสียเวลาประชุมอภิปรายกันหลายๆ วัน ทั้งๆ ที่บางแห่งคณะเทศมนตรีก็เพิ่งได้เข้ารับและลงมือบริหารงานมาได้เพียงชั่วระยะเวลาอันไม่นาน ข้าพเจ้าใคร่ที่จะขอเตือนและขอชี้แจงว่า สมาชิกสภาเทศบาลก็ดี คณะเทศมนตรีก็ดี ล้วนแต่เป็นผู้ที่ประชาชนได้มอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นโดยเฉพาะ ฉะนั้น ในหลักการสภาเทศบาลจึงเป็นสภาที่สมาชิกได้ร่วมกันบริหารงานเพื่อความเจริญของท้องถิ่นเป็นประการสำคัญ โดยแบ่งหน้าที่ให้ช่วยกันทำเป็นกิจลักษณะ กล่าวคือ ให้คณะเทศมนตรีมีหน้าที่บริหาร และให้สมาชิกสภาเทศบาลที่มีได้เป็นคณะเทศมนตรีมีหน้าที่ช่วยระคับระคองส่งเสริม..."⁴⁶

⁴⁶ กจช. [2] สร. 0201.5/8 เรื่อง ข้อความเข้าใจเรื่องการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถึง ข้าหลวงประจำจังหวัด คณะเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล และพนักงานเทศบาล ที่ 426/2492 ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2492. เน้นโดยผู้อ้าง.

ซึ่งตามธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 มาตรา 80 (1) ได้ระบุไว้ว่า

"มาตรา 80 สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(1) ต้องไม่รับตำแหน่ง หรือหน้าที่ใดจากรัฐ หน่วยราชการของรัฐ หรือหน่วยงานใด ๆ ที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐโดยมีประโยชน์ตอบแทน หรือดำรงอยู่ซึ่งตำแหน่งหน้าที่เช่นว่านั้น ทั้งนี้ นอกจากตำแหน่ง รัฐมนตรี หรือข้าราชการการเมืองอื่น หรือตำแหน่งที่รัฐมนตรีต้องดำรงโดยบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือตำแหน่งที่รัฐสภา วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนเป็นผู้แต่งตั้ง หรือตำแหน่งหรือหน้าที่เป็นผู้สอนในมหาวิทยาลัย หรือสถานศึกษาชั้นอุดมศึกษาอื่น"⁴⁷

ดังนั้นการที่เทศมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาไม่ได้นั้น ก็เนื่องจากเทศมนตรีเป็นตำแหน่งในหน่วยงานที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐโดยมีประโยชน์ตอบแทน (และอาจจะวิเคราะห์ไปถึง เทศมนตรีมิใช่ตำแหน่งทางการเมือง หรือข้าราชการการเมืองอื่น) ในขณะที่เมื่อ พ.ศ.2485 ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2485 ของรัฐบาล โดยเสนอให้แก่มาตรา 22 ซึ่งเป็นมาตราที่จำกัดประเภทของบุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยไม่ให้ใช้มาตรานี้กับข้าราชการการเมือง คือ ข้าราชการการเมืองสามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกสภาเทศบาล หรือนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี* การเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็เพื่อให้กฎหมายการเลือกตั้งในท้องถิ่น เป็นในแนวเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น ที่กำหนดให้ข้าราชการการเมืองสามารถเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ดังนั้นเมื่อสมาชิกสภาเทศบาล หรือนายกเทศมนตรีสามารถเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ก็ควรเปิดทางให้

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2492) และคำแปลภาษาอังกฤษ, พิมพ์เพื่อเป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ มหาอำมาตย์โท พระยาเทพวิฑูรพหุลศุภตบตี (บุญช่วย วณิกกุล) ณ เมรุหลวงวัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2493, หน้า 24. เน้นโดยผู้อ้าง.

* ลักษณะเช่นนี้เป็นหลักการที่ผู้แทนที่ได้รับอำนาจมาจากปวงชน สามารถที่จะดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับต่างๆ ได้ในขณะเดียวกัน คือ การที่นักการเมืองในระดับชาติสามารถที่จะสมัครรับเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นพร้อมกันได้ (หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถสวมหมวกได้หลายใบ) ซึ่งหลักการนี้เป็นหลักการที่ผู้นำภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 นำแบบอย่างมาจากประเทศฝรั่งเศส โดยในปัจจุบันนี้หลักการเช่นนี้ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว คงไว้แต่ในระบบราชการเท่านั้น ที่ข้าราชการประจำสามารถสวมหมวกได้หลายใบ

แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าบริหารกิจการในท้องถิ่นได้ด้วยเช่นกัน⁴⁸ ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เทศมนตรีจึงเป็นข้าราชการการเมือง การที่พลโทมังกร พรหมโยธี ตีความรัฐธรรมนูญในมาตรา 80 (1) เช่นนั้นอาจเพราะไม่ต้องการที่จะให้มีการตั้งสภาการเมืองขึ้นในท้องถิ่น ซึ่งถ้าหากให้นักการเมืองระดับชาติลงไปเกี่ยวข้องกับกิจการในท้องถิ่น ก็อาจจะทำให้เกิดตั้งสภาการเมืองของท้องถิ่นขึ้น และยังเป็นการลดความประเพณีตัวเป็นนักการเมืองของบรรดาสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อที่คณะเทศมนตรีที่รัฐบาลแต่งตั้งสามารถที่จะควบคุมเสียงข้างมากในสภาเทศบาลไว้ได้ จนภายหลังการยึดอำนาจของคณะปกครองประเทศชั่วคราวในปี พ.ศ.2494 ได้มีการนำเอารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 กลับมาใช้ใหม่ ทำให้อำนาจในการตีความตามมาตรา 80 (1) ในรัฐธรรมนูญฉบับ 2492 หดไป ความเป็นข้าราชการการเมืองของสมาชิกสภาเทศบาลก็น่ากลับมาใช้ได้อีกครั้งหนึ่ง

ต่อมาปี พ.ศ.2495 ชุนเลิศดำรงการ นายกเทศมนตรีนครกรุงเทพฯ ได้เสนอความเห็นเรื่องที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองท้องถิ่นแก่รัฐบาล เนื่องจากการเลือกสมาชิกสภาเทศบาลตั้งยังไม่มีจุดหมายให้ราษฎรเลือก และเพื่อเป็นการทดลองแห่งระบอบประชาธิปไตยที่จะดำเนินในสภาผู้แทนราษฎรต่อไป⁴⁹ ข้อเสนอของชุนเลิศฯ นี้จะเป็นการช่วยให้เสียงของบรรดาสมาชิกสภาเทศบาลไม่กระจายมากดังที่เป็นอยู่ ซึ่งจะเป็นการร้ายที่จะรวบรวมเสียงข้างมากให้เกิดขึ้นในสภาเทศบาลได้ แต่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (พลโทเดช เดชประดิษฐ) เห็นว่ายังไม่ควรตั้ง เนื่องจาก

“...สมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพฯขณะนี้มืออยู่หลายนาย ซึ่งดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ซึ่งอาจทำให้พรรคการเมืองมีผลสะท้อนไปในทางการเมืองได้ การที่จะจดทะเบียนเป็นสมาคมหรือสโมสร ก็คงทำไม่ได้อีก จึงสมควรให้ระงับเรื่องนี้เสีย”⁵⁰

การที่เทศบาลมีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบพรรคการเมืองนี้ จะทำให้รัฐบาลควบคุมเทศบาลได้ยากมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการควบคุมของรัฐบาลที่เป็นอยู่มีแต่เพียงการควบคุมจากข้าราชการในส่วนภูมิภาคคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเท่านั้น ฉะนั้นเมื่อมีระบบพรรคการเมืองท้องถิ่นเกิดขึ้นเครื่องมือในการควบคุมเทศบาลของรัฐบาลที่มีอยู่ย่อมไม่เพียงพอ ประกอบกับทั้งรัฐบาลยังไม่ต้องการให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านขยายตัวและสร้างฐานอำนาจในท้องถิ่นได้มากขึ้น เพื่อที่

⁴⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 17/2484-2485 (วิสามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันพฤหัสบดีที่ 16 เมษายน 2485.

⁴⁹ กจช. [3] สร.0201.43/31 เรื่อง เบ็ดเตล็ดเรื่องนายกฯ และเทศบาลนครกรุงเทพฯ (26 มิถุนายน 2494 – 13 ธันวาคม 2495).

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน. เน้นโดยผู้อ้าง.

รัฐบาลจะได้สามารถควบคุมอำนาจทางการเมืองได้ทั้งในส่วนกลางและในส่วนของท้องถิ่น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลภายใต้คณะรัฐประหาร 2490 ก็มีแนวโน้มที่ไม่เห็นพ้องด้วยกับการที่จะให้มีระบอบประชาธิปไตยแบบพรรคการเมือง ซึ่งส่วนหนึ่งก็สอดคล้องกับกระแสความคิดในหมู่ทหารที่มีแนวโน้มที่จะปฏิเสธรการเมืองในระบบพรรค และมักจะมองพรรคการเมืองในด้านลบ ดังเช่น "ถ้าอยากเป็นใหญ่เป็นโต ใช้วิธีรวบรวมพวกที่มีหัวอกอันเดียวกัน รวมๆ กันตั้งพรรคการเมืองสักกี่คนก็ได้โดยตนเองเป็นหัวหน้าพรรค"⁵¹ ในภายหลังการรัฐประหาร 2490 จึงได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมืองไป ฉะนั้นเมื่อการจัดตั้งพรรคการเมืองในระดับชาติรัฐบาลยังคงไม่ให้เกิดการสนับสนุน การจัดตั้งการเมืองในระดับท้องถิ่นอย่างเทศบาลก็ไม่สามารถที่จะเกิดขึ้นได้

ต่อมาภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ในปีเดียวกันนั้นก็ได้อำนาจให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นทั่วประเทศ โดยในการเลือกตั้งครั้งนี้รัฐบาลได้พยายามเข้าไปควบคุมเทศบาลมากกว่าครั้งใดที่เคยเป็นมา คือ นอกจากความพยายามในการควบคุมเทศบาลผ่านข้าราชการในส่วนภูมิภาค และสมาชิกประเภทที่ 2 ที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลแล้ว รัฐบาลชุดนี้ยังมุ่งหวังที่จะเข้ามาควบคุมโดยผ่านผู้แทนที่มาจากเลือกตั้งอีกด้วย โดยการที่รัฐบาลจัดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลจัดตัวบุคคลเข้าลงสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 1 ทั่วประเทศ⁵² และภายหลังจากที่ได้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 1 เสร็จเรียบร้อยเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2496 ผลปรากฏว่าสมาชิกสภาเทศบาลที่รัฐบาลได้จัดส่งแข่งขันลงสมัครรับเลือกตั้งในหลายๆ เขตก็สามารถผ่านเข้ามาได้เป็นจำนวนมาก⁵³ ดังจะเห็นได้จากกรณีของการเลือกตั้งในเขตที่ 2 จังหวัดธนบุรี ที่สามารถมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 3 คน ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ทางสหพรรค ซึ่งเป็นพรรคการเมืองฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลส่งเข้าไปนั้นก็ได้รับเลือกเข้ามาหมดทั้ง 3 คน⁵⁴

ความพยายามในการสนับสนุนสมาชิกของตนทางสหพรรคได้ดำเนินการทั้งในทางตรงและทางอ้อม จนหนังสือพิมพ์หลายฉบับวิจารณ์ว่าความพยายามในครั้งนี้นั้นว่า อาจจะเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยทุจริตมากกว่าครั้งก่อนๆ ไม่ว่าจะเป็นการใช้ "พลร่ม" และ "ไฟไฟ"⁵⁵ จน

⁵¹ สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, *แผนชิงชาติไทย*, หน้า 261 – 262.

⁵² "การเมืองเรื่องเทศบาล," *สยามนิกร* (29 มิถุนายน 2496).

⁵³ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁴ "ฟ้องกรณีเลือกตั้งเทศบาลอีก," *พิมพ์ไทย* (2 มิถุนายน 2496).

⁵⁵ คำว่า "พลร่ม" หมายถึง ผู้ร้ายจำพวกหนึ่งใช้อุบายลงกรรมกรรรมการหน่วยเลือกตั้ง โดยใช้นามผู้อื่นมาเป็นนามของตน กรรมกรรรมหลงเชื่อหรือทำเป็นเชื่อก็จ่ายบัตรให้ลงคะแนน แล้วผู้ร้ายนายนั้นก็กาเบอร์ที่ตนรับจ้างหรือรับเข้ามา ส่วนคำว่า "ไฟไฟ" นั้นเป็นผู้ร้ายอีกจำพวกหนึ่งใช้อุบายล่อลวงนำบัตรเลือกตั้งที่กาพรรคพวกของตนเรียบร้อยแล้วไปเทียวยัดหีบโดยพลະการคราวละมากๆ

นำไปสู่การยื่นฟ้องร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อศาลในหลายๆ จังหวัด เช่นที่จังหวัดยะลา อุบลราชธานี ขอนแก่น และธนบุรี เป็นต้น⁵⁶ ถึงกับมีการกล่าวกันว่า “การเลือกตั้งสมาชิกเทศบาล ครั้งนี้นับว่าเป็นประวัติการณ์จริงๆ ที่ได้มีการยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลกันเป็นจำนวนมาก ซึ่งไม่เคยปรากฏมาแต่กาลก่อนเลยที่จะได้มีการร้องคัดค้านกันมากเช่นนี้”⁵⁷ ซึ่งวิธีนี้เป็นวิธีเดียวกับที่คณะรัฐประหารใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2495 ที่คณะรัฐประหารได้จัดส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ตนให้การหนุนหลังในทางการเงินเข้าแข่งขันด้วยมากมาย⁵⁸ เพื่อที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 จะได้อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะรัฐประหาร รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นจะไม่สามารถควบคุมสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างเด็ดขาดทั้งในส่วนของสมาชิกประเภทที่ 2 (วุฒิสภา) ที่มาจากการแต่งตั้ง และในส่วนของสมาชิกประเภทที่ 1 ที่มาจากการเลือกตั้ง

สำหรับสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 2 ที่รัฐบาลแต่งตั้งนี้ การแต่งตั้งนั้นก็มักจะมาจากบุคคลที่รัฐบาลไว้วางใจ และโดยส่วนใหญ่ก็มักจะแต่งตั้งผู้ที่รัฐบาลคาดหวังจะให้ป็นนายกเทศมนตรีด้วย ลักษณะการแต่งตั้งนายกเทศมนตรีในหลายๆ เทศบาลจึงมีการวางตัวบุคคลไว้อยู่แล้ว ดังเช่นที่หนังสือพิมพ์มักกล่าวว่าเป็นคำสั่งจาก “เบื้องบน”⁵⁹ ซึ่งลักษณะการแต่งตั้งนายกเทศมนตรีเช่นนี้ในหลายเทศบาลเป็นผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างความต้องการของ “เบื้องบน” และความต้องการของสมาชิกประเภทที่ 1 ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังเช่น ที่เทศบาลเมืองปทุมธานีเกิดความขัดแย้งระหว่างความต้องการของผู้ว่าราชการจังหวัดผู้ได้รับบัญชามาจากกระทรวงมหาดไทยกับความต้องการของสมาชิกประเภทที่ 1 จนผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเรียกประชุมสมาชิกเพื่อขอร้องให้เลือกบุคคลที่ตนเลือกไว้ โดยอ้างว่า “เป็นคำสั่งของพลโทบัญญัติ เทพหัสดิน ณ อยุธยา ร.ม.ต.ว่ากรมมหาดไทย สั่งเสียตนมา และว่าถ้าเขาทำการทั้งนี้ไม่สำเร็จ ก็อาจจะถูกออกจากราชการ”⁶⁰ และที่เทศบาลนครกรุงเทพฯ ก็เกิดปัญหาในการแต่งตั้งนายกเทศมนตรีด้วยเช่นกัน โดยกระทรวงมหาดไทยได้เสนอชื่อพลเอกมังกร พรหมโยธี รัฐมนตรีว่าการ

ดู “ควีนหลงเรื่องเลือกตั้ง,” **พิมพ์ไทย** (24 พฤษภาคม 2496) และ “ฟ้องกรณีเลือกตั้งเทศบาลอีก,” **พิมพ์ไทย** (2 มิถุนายน 2496).

⁵⁶ ดู “เสียงให้ลูกถอนตัวจากทนาย,” **สยามนิกร** (12 มิถุนายน 2496) และ “ฟ้องกรณีเลือกตั้งเทศบาลอีก,” **พิมพ์ไทย** (2 มิถุนายน 2496).

⁵⁷ “เสียงให้ลูกถอนตัวจากทนาย,” **สยามนิกร** (12 มิถุนายน 2496).

⁵⁸ ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, **การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ** แปลโดย พรรณี ฉัตรพลรักษ์ และ ม.ร.ว. ประกายทอง สิริสุข (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 97.

⁵⁹ “การเมืองเรื่องเทศบาล,” **สยามนิกร** (29 มิถุนายน 2496).

⁶⁰ “ขัดแย้งกับจังหวัดเลือกนายกเทศบาลหลายจังหวัดเกิดอลเวงแบบเดียวกัน,” **เช้า** (13 มิถุนายน 2496).

กระทรวงศึกษาธิการเข้าดำรงตำแหน่ง ในขณะที่สมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 1 สนับสนุนให้นาย ประพัฒน์ วรรณะสาร สมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 1 (อดีตนายกเทศมนตรีเทศบาลนครกรุงเทพฯ ในช่วง พ.ศ.2488 - 2492 และเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร กลุ่มสหไทย) เข้า ดำรงตำแหน่ง⁶¹ แต่กระทรวงมหาดไทยก็ยังยืนยันที่จะให้พลเอกมังกรเข้าดำรงตำแหน่ง ถึงแม้ สมาชิกประเภทที่ 1 จะได้เข้าพบพลโทบัญญัติ และพล.ต.อ.เผ่า เพื่อขอให้พิจารณาแต่งตั้งนายก เทศมนตรีจากสมาชิกประเภทที่ 1 แล้วก็ตาม⁶² แต่อย่างไรก็ดีในเทศบาลนครกรุงเทพฯ รัฐบาลยัง สามารถควบคุมได้ทั้งประเภทที่ 1 และ ประเภทที่ 2 และนายประพัฒน์เองก็เป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรฝ่ายรัฐบาล ซึ่งก็ทำให้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นสามารถยุติได้โดยง่าย

แต่ในบางเทศบาลความขัดแย้งนี้ได้นำไปสู่ความยุ่งยากในการแต่งตั้งนายกเทศมนตรี อย่างมาก ดังเช่น เทศบาลเมืองอ่างทอง เกิดความยุ่งยากถึงกับสมาชิกประเภทที่ 1 ยื่นใบลาออก จากตำแหน่งทั้งหมด ทำให้สภาเทศบาลไม่สามารถเปิดการประชุมใดๆ ได้ เนื่องจากสมาชิกไม่ครบ องค์ประชุม⁶³ และที่เทศบาลวารินทรบุรี จังหัดอุบลราชธานี สมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 1 ก็ยื่นใบลาออกพร้อมๆ กันถึง 6 คน เป็นการประท้วงในการแต่งตั้งนายกเทศมนตรีที่เขาไม่เห็น สมควร⁶⁴ และที่เทศบาลเมืองลำพูนสมาชิกประเภทที่ 1 ก็ยื่นใบลาออกประท้วงเช่นกัน⁶⁵ นอกจาก การลาออกของสมาชิกประเภทที่ 1 แล้ว ในบางเทศบาลก็มีความรุนแรงจนถึงขั้นยกพวกตีกัน ดัง เช่นที่เทศบาลเมืองมหาสารคาม สมาชิกสภาเทศบาลได้แบ่งแยกออกเป็นออกเป็น 2 ค่าย คือค่าย นายนารถ เงินทาบ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคามฝ่ายรัฐบาล กลุ่มสหไทย กับค่าย ของอดีตนายกอำเภอสมาชิกประเภทที่ 1 ทั้ง 2 ค่ายนี้ขัดแย้งรุนแรงถึงกับยกพวกตีกันและฟ้องร้อง กัน⁶⁶

⁶¹ "ตั้งพลเอกมังกรเป็นนายก มหาดไทยประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลประเภท 2 ทั่วไปแล้ว," **สยามรัฐ** (20 พฤษภาคม 2496).

⁶² "กลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลประเภท 1 ให้ตั้งประพัฒน์เป็นนายกเทศมนตรี," **สยามรัฐ** (21 พฤษภาคม 2496).

⁶³ "ขัดแย้งกับจังหวัดเลือกนายกเทศบาลหลายจังหวัดเกิดอลเวงแบบเดียวกัน," **เช้า** (13 มิถุนายน 2496).

⁶⁴ "การเมืองเรื่องเทศบาล," **สยามนิกร** (29 มิถุนายน 2496).

⁶⁵ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 15/2496 (สามัญ) ชุดที่ 1 วันเสาร์ที่ 19 กันยายน 2496, หน้า 1475.

⁶⁶ "ขัดแย้งกับจังหวัดเลือกนายกเทศบาลหลายจังหวัดเกิดอลเวงแบบเดียวกัน," **เช้า** (13 มิถุนายน 2496).

นอกจากสภาพความยุ่งยากเหล่านี้แล้ว ความไม่พอใจนายกเทศมนตรีที่มาจากความไว้วางใจของ "เบ็องบน" หรือกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ส่งผลให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่ผ่านเทศบัญญัติงบประมาณ ทำให้คณะเทศมนตรีต้องสิ้นสุดลงตามกฎหมายทั้งที่ถูกแต่งตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งได้ไม่นานนัก ดังเช่นที่เทศบาลเมืองยะลา⁶⁷ เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์⁶⁸ และเทศบาลเมืองโพธาราม⁶⁹ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าถึงแม้รัฐบาลจะพยายามควบคุมสมาชิกประเภทที่ 1 โดยการส่งบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล แต่รัฐบาลก็ไม่สามารถควบคุมเสียงในเทศบาลได้อย่างทั่วถึงและมั่นคง อย่างที่เคยทำมาแล้วในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ.2495 ที่สามารถควบคุมเสียงในสภาได้อย่างเด็ดขาด ทั้งนี้ส่วนหนึ่งอาจจะเป็นเพราะรัฐบาลภายใต้คณะรัฐประหารนั้นยังไม่สามารถที่จะกระจายอำนาจในการควบคุมลงไปถึงพื้นที่และกลุ่มอำนาจต่างๆ ในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง การต่อต้านของท้องถิ่นที่มีต่อความต้องการของรัฐบาลจึงยังแสดงออกมาให้เห็นได้ผ่านการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีที่เกิดขึ้น

จากการพยายามควบคุมสมาชิกสภาเทศบาลทั้งประเภทที่ 1 และ 2 ของรัฐบาลเช่นนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านก็ขึ้นมาค้านด้วยการเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 เพื่อลดอำนาจในการควบคุมและแทรกแซงของรัฐบาลลง โดยในปี พ.ศ.2496 ภายหลังจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเสร็จเรียบร้อยแล้ว สมาชิกฝ่ายค้านก็ได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) เข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

โดยในครั้งแรกมาจากการเสนอของจากรุบุตร เรืองสุวรรณ (ขอนแก่น) พรรคเสรีประชาธิปไตย, สวัสดิ์ พึ่งตน (ขอนแก่น), เผล็จ จิราภรณ์ (พิจิตร) พรรคเสรีประชาธิปไตย และसानนท์ สายสว่อง (นครปฐม) พรรคประชาชน ที่เสนอให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตเทศบาล "เพื่อเป็นการตัดปัญหาความยุ่งยากในเรื่องการแต่งตั้งนายกเทศมนตรีของเทศบาลต่างๆ และเพื่อที่จะได้บุคคลที่เข้ามาบริหารท้องถิ่นให้ตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาล"⁷⁰ ในร่างพระราชบัญญัตินี้ได้นำเอาแบบอย่างของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในสหรัฐอเมริกาเข้ามา

⁶⁷ "อดีต ส.ส.ปัจจุบันตั้งป้อมสู้เทศบาลชิงชัยกันจนถึงคณะเทศมนตรีคว่ำ," **สยามนิกร** (9 สิงหาคม 2496).

⁶⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 15/2496 (สามัญ) ชุดที่ 1 วันเสาร์ที่ 19 กันยายน 2496, หน้า 1475.

⁶⁹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 6/2496 (วิสามัญ) ชุดที่ 1 วันพฤหัสบดีที่ 3 ธันวาคม 2496, หน้า 667.

⁷⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 15/2496 (สามัญ) ชุดที่ 1 วันเสาร์ที่ 19 กันยายน 2496, หน้า 1447.

ผสมกับแบบของอังกฤษและฝรั่งเศสที่ไทยเคยนำมาใช้ในกฎหมายเทศบาลฉบับก่อนๆ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ในเขตเทศบาลนั้นก็เป็นที่ยอมรับแล้วว่าประชาชนในเขตเทศบาลเป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาสูง ถ้าคิดถ่วงเฉลี่ยท้องถิ่นที่ห่างไกลออกไป ก็นับว่าบุคคลที่อยู่ในเขตเทศบาลได้รับการศึกษาสามารถเข้าออกเข้าใจถึงในเรื่องระบอบของการปกครอง ถึงการเลือกบุคคลที่ดีที่ชั่วหรืออะไรก็ตามสามารถจะวินิจฉัยด้วยตนเองได้”⁷¹ ฉะนั้นควรที่จะให้ประชาชนได้มีโอกาสเลือกบุคคลที่จะเข้ามาบริหารงานได้ด้วยตนเอง

ความคิดในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนั้นนอกจากจะเป็นการแก้ไขความยุ่งยากที่เกิดขึ้นแล้ว สมาชิกฝ่ายค้านก็ยังเห็นว่าจะเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยได้อีกระดับหนึ่ง คือถ้าประเทศไทยสามารถจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารในทุกระดับไม่ว่าจะเป็นในระดับท้องถิ่นหรือในระดับชาติอย่างตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ประชาธิปไตยของไทยก็จะเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ดังคำกล่าวที่ว่า “ประชาธิปไตยเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” ซึ่งในวันเดียวกันก่อนที่ฝ่ายค้านเสนอร่างกฎหมายฉบับนี้ ก็ได้มีการเสนอร่างกฎหมายที่ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตามในเรื่องรูปแบบของการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงนั้น สมาชิกฝ่ายรัฐบาลหลายท่านก็แสดงเห็นคัดค้าน ดังเช่นบุญช่วย อรรถากร (มหาสารคาม) เห็นว่ารูปแบบที่ฝ่ายค้านเสนอมานี้ยังไม่เหมาะสมกับสภาพทางสังคมการเมืองไทย ที่ยังคงใช้ระบบรัฐสภาเป็นหลักในการปกครอง และ “พระประมุขสูงสุดของชาตินั้นเป็นผู้สืบราชสันตติวงศ์ไม่ใช่เลือกตั้งมาจากราษฎร ฉะนั้นเทศบาลก็ดี หรือรัฐบาลหรือรัฐสภาที่ดี ควรจะมีลักษณะคล้ายคลึงกันอยู่ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน”⁷² และร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ตกไปจากการพิจารณาหลังจากที่ประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ (ฉะเชิงเทรา) ฝ่ายรัฐบาล เสนอให้ยกเอาวาระอื่นขึ้นพิจารณาแทน

ต่อมาเสรี อิศรางกูร ณ อยุธยา (บุรีรัมย์) ก็ได้เสนอกฎหมายจำกัดประเภทการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ของรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากการเลือกตั้งที่ผ่านมา “มีอยู่หลายจังหวัดหรือเกือบทั่วทุกจังหวัดในประเทศไทย ที่ได้มีผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้เสนอชื่อเข้ามาให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่งตั้งเป็นสมาชิกประเภทที่สอง ได้เข้าทำการแข่งขันสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่หนึ่ง แต่ไม่ได้ ราษฎรไม่เลือก ได้ที่โหลๆ ได้ที่ 5 ที่ 6 ที่ 7 ที่ 8 อย่างนี้ก็มิ บางคนได้ไม่ถึง 40 คะแนน แต่ครั้นพอการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่สองขึ้นมา ท่านรัฐมนตรีว่าการมหาดไทยกลับแต่งตั้งขึ้นไปอีก”⁷³ ลักษณะเช่นนี้เป็นการผิดหลักการปกครองท้องถิ่นที่สมาชิกขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นควรจะเป็นคนที่ราษฎรในท้องถิ่นเขาเลื่อมใส การที่รัฐบาลพยายามเข้า

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1453.

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 1469.

⁷³ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 6/2496 (วิสามัญ) ชุดที่ 1 วันพฤหัสบดีที่ 3 ธันวาคม 2496, หน้า 665.

มาควบคุมการเลือกตั้งของราษฎรเช่นนี้ จึงเป็นการดูถูกราษฎรอย่างมากว่ายังอ่อนการศึกษาไม่สามารถที่จะเลือกคนดีได้ ดังนั้นเพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยและระบอบการปกครองท้องถิ่น นายเสรีจึงเสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตราที่ 15 โดยให้สมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 2 ห้ามมิให้เลือกจากบุคคลที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 1 แล้วไม่ได้รับเลือก แต่พลโทบัญญัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ได้ลุกขึ้นมาอภิปรายคัดค้านในทำนองที่ว่า การตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ที่ประชาชนไม่ได้เลือกเข้ามาเป็นประเภทที่ 1 นั้นความจริงเป็นเรื่องเล็กน้อยปลุกย่อย และรัฐบาลก็ได้พิจารณาเลือกบุคคลที่เหมาะสมที่จะทำประโยชน์ให้กับท้องถิ่นอยู่แล้ว ประกอบกับการเทศบาลที่ดำเนินอยู่ในเวลานี้ก็นับว่าเรียบร้อย จะมีบ้างก็เฉพาะบางเทศบาล แต่ว่าเล็กน้อยเต็มทีเกือบจะเรียกว่าไม่มี ฉะนั้นก็ควรให้เทศบาลดำเนินงานไปก่อน ยังไม่ควรที่จะแก้ไขกฎหมายเทศบาลใดๆ ในขณะนี้⁷⁴ ดังนั้นร่างกฎหมายนี้จึงตกไป

จากการที่รัฐบาลถูกกล่าวหาว่าเข้ามาแทรกแซงการได้มาของสมาชิกเทศบาลอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นทั้งหนังสือพิมพ์หรือสมาชิกฝ่ายค้าน ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่จันทร์ที่ 28 กันยายน 2496 จอมพล ป. จึงได้เสนอให้สมาชิกสภาเทศบาลสามารถเข้ามาสังกัดกับพรรคและกลุ่มการเมืองในระดับชาติได้ เพื่อที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคฝ่ายรัฐบาลจะได้สามารถเข้าควบคุมเทศบาลได้อย่างสะดวกตามแนวทางประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น และรัฐบาลก็จะได้ควบคุมเทศบาลผ่านทางผู้ว่าราชการจังหวัดและทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁷⁵ แต่อย่างไรก็ตามข้อเสนอนี้ของจอมพล ป. นั้นทางกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นว่า การที่คณะรัฐมนตรีได้ตกลงจะให้พรรคและกลุ่มการเมืองในระดับชาติเข้าไปจัดตั้งสายการเมืองในระดับท้องถิ่นได้นั้น ไม่เป็นการผิดแบบแผนของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด แต่รัฐบาลควรต้องดำเนินการให้ฝ่ายการเมืองระดับชาติมีการจัดระเบียบพรรคการเมืองให้เป็นกิจลักษณะ ดังตัวอย่างของสหรัฐอเมริกา จึงจะได้ผลทั้งในความเรียบร้อยของท้องถิ่นและผลการเมืองแห่งรัฐ⁷⁶ ซึ่งในขณะนั้นรัฐบาลยังไม่เห็นด้วยที่จะให้มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองออกมา ดังจะเห็นได้จากการที่สภาไม่ผ่านร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของฝ่ายค้านที่เสนอเข้ามา

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 681 – 682.

⁷⁵ กจช. [3] สร. 0201.43/22 เรื่อง หัวข้อการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 81/2496 วันจันทร์ที่ 28 กันยายน 2496.

⁷⁶ กจช. [3] สร. 0201.43/22 เรื่อง กัมการควบคุมดูแลเทศบาลหรือเบ็ดเสร็จเรื่องเทศบาล (12 พ.ค. 2486 – 8 พ.ค. 2494).

ทั้งในปี พ.ศ.2496 และ 2497⁷⁷ ข้อเสนอของจอมพล ป. ในการที่จะให้สมาชิกสภาเทศบาลสังกัดตามสายการเมืองในระดับชาตินั้นจึงยุติอยู่เพียงแค่นั้น

จะเห็นได้ว่าความพยายามในการควบคุมเทศบาลของรัฐบาลจากที่ผ่านๆ มามักจะดำเนินผ่านข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งรัฐบาลภายใต้คณะรัฐประหารเห็นว่าการควบคุมลักษณะนี้ก็ยังไม่สามารถที่จะทำให้คณะเทศมนตรีมีเสียงข้างมากในสภาได้ ดังนั้นในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลปี พ.ศ.2496 รัฐบาลจึงได้พยายามที่จะควบคุมเทศบาลผ่านการเลือกตั้งอีกทางหนึ่ง ซึ่งก็ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมเทศบาลได้ทั้งสมาชิกประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 แต่สภาพความเป็นจริงรัฐบาลก็ไม่สามารถควบคุมท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะเมื่อท้องถิ่นนั้นได้ผ่านประสบการณ์ในทางการเมืองและการเลือกตั้งมาแล้วกว่า 20 ปี การต่อต้านของท้องถิ่นต่อความต้องการของรัฐจึงยังคงมีให้เห็นอยู่ ดังจะเห็นได้จากกรณีความขัดแย้งในเรื่องการแต่งตั้งนายกเทศมนตรีที่เกิดขึ้น

4.1.4 การดำเนินงานของเทศบาลภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

ภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและแต่งตั้งนายกเทศมนตรีในปี พ.ศ.2496 เรียบร้อยแล้ว ถึงแม้รัฐบาลจะสามารถควบคุมสมาชิกสภาได้ทั้งประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 ในหลายๆ เทศบาล แต่รัฐบาลก็ยังคงไม่ไว้วางใจที่จะมอบอำนาจหน้าที่และรายได้บางอย่างให้แก่เทศบาล จะมีก็เฉพาะเทศบาลนครกรุงเทพฯ เท่านั้นที่ภายหลังจากการเข้ารับตำแหน่งของคณะเทศมนตรีแล้วได้เรียกร้องสิทธิในการดำเนินการในกิจการบางประการ ดังเช่น กิจการของอำเภอ สถานีตำรวจต่างๆ ในเขตเทศบาล การไฟฟ้า การประปา โรงเรียนเทศบาล และโรงพยาบาล⁷⁸ ซึ่งยังไม่เคยมีคณะเทศมนตรีชุดใดๆ เคยได้รับ นอกจากนี้คณะเทศมตรียังได้ขอเพิ่มเงินอุดหนุนรัฐบาลจากงบประมาณเดิม 40 ล้านบาทเป็น 100 ล้านบาท⁷⁹ และยังขอจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 10 และเพิ่มประเภทของภาษีอากรอันเป็นที่มาของรายได้ของเทศบาลอีก ได้แก่ ภาษีการค้าและโภคภัณฑ์บางชนิด การผลิตและการจำหน่ายสุราและเครื่องดื่ม อากาศกรมหรสพ การพนัน และการส่งข้าวออกนอกประเทศ เป็นต้น⁸⁰ ซึ่งทางกระทรวงมหาดไทยเองก็มีดำริที่จะมอบอำนาจและรายได้ต่างๆ เหล่านี้ให้แก่เทศบาลนครกรุงเทพฯ เช่นกัน ความดำริที่จะมอบอำนาจให้กับเทศบาลเช่นนี้ได้มีหนังสือพิมพ์บางฉบับมองว่า

⁷⁷ สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ, *แผนชิงชาติไทย*, หน้า 260 – 261.

⁷⁸ “มั่งกรขยายงานเทศบาลครั้งใหญ่,” *สยามรัฐ* (1 กันยายน 2497).

⁷⁹ “ใช้เงิน 100 ล้าน บูรณะกรุงเทพฯ,” *สยามรัฐ* (22 สิงหาคม 2496).

⁸⁰ “อย่าให้น่านร้อง,” *พิมพ์ไทย* (19 เมษายน 2497).

“...เหตุที่รัฐบาลมอบความไว้วางใจให้มากเช่นนี้ คงเป็นที่เข้าใจว่าเกี่ยวกับตัวบุคคลที่ประกอบเป็นคณะเทศมนตรี ซึ่งโดยเฉพาะตัวนายกเทศมนตรีนั้น นอกจากได้เคยเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมาหลายสมัยมีความชำนาญในการปกครองอยู่มากแล้ว ยังเป็นรัฐมนตรีอยู่ในคณะรัฐมนตรีปัจจุบันด้วย ส่วนผู้ที่ร่วมในคณะเทศมนตรีเช่นนายแพทย์แสง สุทธิพงศ์ก็เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการสาธารณสุข เหมาะกับหน้าที่ในการบริหารท้องถิ่น เทศมนตรีคนอื่นๆ ก็ล้วนแต่เป็นบุคคลในสังกัดของสหพรรค ซึ่งพิจารณาในแง่ของรัฐบาลแล้วก็นับว่ารัฐบาลได้ตัวบุคคลบริหารท้องถิ่นตามความต้องการ ปัญหาขัดแย้งระหว่างเทศบาลกับกระทรวงมหาดไทยจึงคงจะไม่เกิดขึ้นอีกต่อไป...”⁸¹

ลักษณะเช่นนี้เป็นผลให้หนังสือพิมพ์ยังวิจารณ์กันอีกว่า

“...รัฐบาลได้ถือเอาบุคคลเป็นสำคัญมากกว่าหลักการ เพราะว่าอดีตนายกเทศมนตรีแต่ละยุคแต่ละสมัยจะไม่ได้รับมอบอำนาจให้อย่างกว้างขวางเช่นคณะเทศมนตรีชุดนี้ ดังนั้นเราจะไปลงโทษคณะเทศมนตรีชุดที่ผ่านมาแล้วว่าขาดสมรรถภาพในการบริหารงาน ก็ย่อมจะขาดความเป็นธรรม เพราะคณะเทศมนตรีและชุดที่ผ่านมาไม่ได้รับสิทธิและอำนาจอย่างกว้างขวางเช่นนี้ เราคิดว่าหากได้มีการมอบอำนาจเช่นนี้ให้แก่เทศมนตรีมาเสียแต่แรกเริ่มทีเดียวแล้ว งานในท้องถิ่นคงจะเจริญก้าวหน้าไปเป็นอันมากแล้ว แทนที่จะเพิ่งมาเริ่มต้นกันเมื่อพลเอกมังกร พรหมโยธีเข้ามารับตำแหน่ง...”⁸²

อย่างไรก็ตามถึงแม้รัฐบาลดำริที่จะมอบอำนาจให้กับเทศบาลนครกรุงเทพฯ มากมายอย่างที่กล่าวมาข้างต้น แต่สภาพความเป็นจริงรายละเอียดในการพิจารณามอบอำนาจในกิจการต่างๆ ของกรมกองเจ้าสังกัดนั้นก็ปรากฏว่ามีปัญหาอุปสรรคในข้อปลีกย่อยอยู่บางประการ ดังเช่นความขัดแย้งในการขอโอนกิจการอำเภอในเขตเทศบาลเข้ามารวมไว้ในกิจการของเทศบาล ซึ่งแม้กระทรวงมหาดไทยจะไม่ขัดข้องในการขอโอนกิจการ แต่การที่ทางเทศบาลนครกรุงเทพฯ ได้ขอให้กระทรวงมหาดไทยปลดข้าราชการอำเภอเพื่อที่เทศบาลจะรับบรรจุเข้าเป็นพนักงานเทศบาลนั้น กระทรวงมหาดไทยได้ปฏิเสธที่จะมอบตัวคนให้แก่เทศบาลนครกรุงเทพฯ ทางเทศบาลจะต้องจัดหา

⁸¹ “การเทศบาล,” **สยามรัฐ** (7 สิงหาคม 2496).

⁸² “โอนกลับมาอีก,” **ประชาธิปไตย** (29 กรกฎาคม 2496).

เจ้าหน้าที่เข้ามาปฏิบัติงานแทนข้าราชการต่างๆ ในอำเภอเอง⁸³ ซึ่งก็จะสร้างความยุ่งยากให้แก่เทศบาลอย่างมากในการจัดหาบุคคล และฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความสามารถที่จะเข้ามาดำเนินการในการทะเบียนท้องถิ่นได้ และความขัดข้องในการโอนย้ายงานตำรวจ ถึงแม้กรมตำรวจจะยินยอมมอบทั้งงานและคนให้ แต่ทางเทศบาลจะต้องตั้งงบประมาณสำหรับตำรวจขึ้นก่อน⁸⁴ ซึ่งแม้เทศบาลจะมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการเก็บภาษีและเงินอุดหนุนของรัฐบาล แต่รายได้ของเทศบาลก็ยังไม่มากพอที่จะตั้งงบประมาณของตำรวจได้ในขณะนั้น ถ้ารัฐบาลยังคงตั้งเงินอุดหนุนของเทศบาลเป็นจำนวนเท่าเดิม

นอกจากนี้ในส่วนของรายได้ถึงแม้เทศบาลนครกรุงเทพฯ จะมีรายได้เพิ่มขึ้นกว่าเดิม แต่ก็ยังคงไม่เพียงพอที่จะปรับปรุงกิจการเทศบาลนครกรุงเทพฯ ให้เจริญก้าวหน้าตามโครงการที่ตั้งไว้ได้ เป็นผลให้พลเอกมังกรดำริที่จะกู้เงินจากธนาคารแห่งอเมริกาเป็นจำนวน 100 ล้านบาท⁸⁵ เพื่อนำเงินมาพัฒนากรุงเทพฯ โดยเฉพาะในส่วนของ การสร้างถนนสายสุขุมวิทที่เทศบาลได้วางนโยบายที่จะทุ่มเงินจำนวน 63 ล้านบาทในการก่อสร้าง แต่อย่างไรก็ตามจากการประชุมคณะเทศมนตรีโครงการกู้เงินนี้ก็ถูกระงับไป⁸⁶ เป็นผลให้โครงการก่อสร้างถนนนี้ต้องล่าช้าไปด้วยถ้าเทศบาลไม่สามารถหาเงินจากที่อื่นได้

จะเห็นได้ว่าแม้คณะเทศมนตรีนครกรุงเทพฯ จะได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาลที่จะมอบอำนาจและรายได้ให้เพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ในข้อเท็จจริงการมอบโอนอำนาจและรายได้เหล่านี้ก็ยังมีปัญหาขัดข้องในรายละเอียด โดยเฉพาะในเรื่องของความขัดแย้งและความต้องการระหว่างเทศบาลนครกรุงเทพฯ กับกรมกองเจ้าสังกัดเดิมของหน่วยงานนั้นๆ ก็เป็นผลให้การมอบโอนอำนาจและรายได้ต่างๆ ให้แก่เทศบาลนครกรุงเทพฯ ยังไม่สามารถจัดทำได้เป็นที่เรียบร้อย

สำหรับในเทศบาลอื่นๆ ถึงแม้รัฐบาลจะไม่ได้ดำริที่จะมอบอำนาจและรายได้ต่างๆ ให้แก่เทศบาลนครกรุงเทพฯ แต่รัฐบาลก็ได้จัดให้มีการประชุมนายกเทศมนตรีทั่วประเทศขึ้น ในวันที่ 14 มิถุนายน 2498 โดยจัดเป็นแบบ “คอนเฟอเรนซ์” เพื่อให้นายกเทศมนตรีจากเทศบาลต่างๆ ได้เสนอปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในเทศบาลของตน และจะได้รวบรวมเป็นข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาส่งให้รัฐบาลพิจารณาต่อไป อุปสรรคใหญ่ๆ ที่นายกเทศมนตรีขอให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขมีอยู่ๆ ดังนี้

⁸³ “มังกรขยายงานเทศบาลครั้งใหญ่,” **สยามรัฐ** (1 กันยายน 2497).

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁸⁵ “ระบบสร้างหนี้,” **สยามนิกร** (5 มีนาคม 2498).

⁸⁶ กจช. ก/ป7/2498/ม.ท. 6.6 อาคารต่างๆ – ถนน – สะพาน.

“1. เงินอุดหนุนเทศบาลขออย่าสั่งจ่ายทำนอง “ตามอารมณ์” เลยและ การขออนุมัติจ่ายเงิน ก็ขอให้กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นจริงๆ จะไม่ล่าช้าจน เสียการอย่างที่ประสบมาแล้ว

2. เทศบาลมีเงินไม่พอใช้ แต่หากว่ามีแต่คำสั่งนี่นั่นเป็นหน้าที่ของเทศบาล แต่ไม่มีเงิน ไม่มีช่างจะทำ แล้วจะสำเร็จได้อย่างไร

3. ปัญหาเฉยเมยของคลังในเรื่องที่ดินราชพัสดุ ถ้าไม่ยอมขายที่ดินให้ เทศบาลแล้วเทศบาลจะเอาที่ที่ไหนปลูกสร้าง ทั้งยังเป็นปัญหาในการทำผังเมือง ด้วย

4. เรื่องปัจจัยอันเกี่ยวกับสาธารณูปโภคหรือไฟฟ้า น้ำ ตลาด ขอให้เป็นเรื่องของเทศบาล ไม่ควรรอนุมัติให้เอกชนทำ”⁸⁷

ข้อเสนอของที่ประชุมนายกเทศมนตรีทั่วราชอาณาจักรนั้นเป็นที่คาดกันว่าคงจะได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลในที่สุด⁸⁸ แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลยังไม่สามารถจะดำเนินการใดๆ ได้มากนักก็เกิดการรัฐประหารในปี พ.ศ.2500 เสียก่อน ทำให้ข้อเสนอต่างๆ ของนายกเทศมนตรีเป็นอันพับไป

4.2 การขยายตัวขององค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น

ความพยายามในการจัดตั้งเทศบาลภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ผู้นำในขณะนั้นมีความประสงค์ที่จะให้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นทั่วประเทศ โดยจัดตั้งตำบลให้เป็นเทศบาลทั้งหมดทั่วประเทศ ดังจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2476 ไม่ได้มีบทบัญญัติถึงเรื่องการปกครองตำบลไว้เลย ทั้งนี้เพื่อหวังที่จะยกฐานะตำบลทั้งหมดขึ้นเป็นเทศบาล แต่จากสภาพทางการเมืองและสังคมในขณะนั้นยังไม่เหมาะสมที่จะยกฐานะตำบลทั้งหมดขึ้นเป็นเทศบาลได้ ทั้งนี้เนื่องจากเทศบาลยังเป็นการปกครองรูปแบบใหม่ ราษฎรของสยามในขณะนั้นยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอ ประกอบกับท้องถิ่นบางแห่งยังมีรายได้เพียงพอที่จะเลี้ยงตัวเอง รัฐบาลจึงพิจารณายกฐานะท้องถิ่นที่เหมาะสมขึ้นเป็นเทศบาลก่อนและจะค่อยๆ ขยายออกไปทั่วประเทศ ในบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องระเบียบบริหารราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จึง

⁸⁷ “ประชุมนายกเทศมนตรีครั้งแรกมีการเผยแพร่ ‘ข่าวหลวงรุกรานเทศบาล’,” **สยามนิกร** (16 มิถุนายน 2498).

⁸⁸ “ขยายอำนาจเทศบาล,” **สารเสรี** (25 มิถุนายน 2498).

กำหนดให้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 และกฎหมายว่าด้วยการปกครอง ตำบลหมู่บ้านและการสุขาภิบาลในท้องที่ต่างๆ ก่อน⁸⁹ ในขณะที่ยังมีได้ประกาศใช้กฎหมายเทศบาล แต่อย่างไรก็ตามตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 จนถึง พ.ศ.2488 ปรากฏว่ามีเทศบาลทั่วประเทศเพียง 117 แห่ง หลังจากนั้นก็ได้มีการจัดตั้งเทศบาล ขึ้นอีกจน พ.ศ.2500 มีการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลอีก 3 แห่ง รวมทั้งสิ้น 120 แห่ง จาก ตัวเลขดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบเนื้อที่ที่อยู่ภายใต้การปกครองท้องถิ่นกับภูมิภาคแล้ว จะเห็นได้ว่า เนื้อที่ตำบลที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว มีจำนวนรวมทั้งสิ้นเพียง 217 ตำบล จากจำนวน ตำบลทั้งสิ้นทั่วประเทศถึง 4,590 ตำบลซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล⁹⁰ จากสภาพปัญหาการไม่ขยายตัวของเทศบาลนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายของเทศบาล ดังจะเห็นได้จาก ตารางแสดงงบประมาณของเทศบาลในปี พ.ศ.2493 และ 2494 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4.1 แสดงรายได้และรายจ่ายของเทศบาลในปี พ.ศ.2493 และ 2494

| | รายได้ (บาท) | รายจ่าย (บาท) | จ่ายเกิน (บาท) |
|-------------|--------------|---------------|----------------|
| ปี พ.ศ.2493 | 33,114,026 | 63,909,521 | -30,795,495 |
| ปี พ.ศ.2494 | 33,248,007 | 64,890,156 | -31,641,149 |

ที่มา: จากรายงานกิจการเทศบาลของกระทรวงมหาดไทย ประจำปี พ.ศ.2494, หน้า 360 – 379 อ้างถึงใน ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย, พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายสง ยุวบูรณ์ ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม 31 มีนาคม 2503, หน้า 168.

จากสภาพรายได้ที่ไม่สมดุลกับรายจ่ายข้างต้นนี้ ทำให้เทศบาลส่วนใหญ่มีรายได้ไม่เพียงพอที่จะดำเนินกิจการงานภายในเทศบาลให้เกิดผลดีได้ และรายได้ที่ไม่เพียงพอนี้ส่วนใหญ่ก็ถูกนำไปใช้จ่ายเป็นเงินเดือนหรือค่าจ้างพนักงานเสียส่วนมาก ฉะนั้นการที่เทศบาลเกือบทุกแห่งมีรายได้ไม่พอเลี้ยงตัวเอง แม้แต่เทศบาลนครกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเทศบาลใหญ่มีรายได้มาก รัฐบาลก็ยังคงต้องจ่ายเงินช่วยเหลือเพิ่มเติมให้อีก จึงถือได้ว่าเป็นภาระอันหนักของรัฐบาลในการที่จะต้องช่วยพยุงฐานะ

⁸⁹ ดู "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2476 มาตรา 26 ถึง มาตรา 28," ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 46, รวบรวมโดย เสถียร ลายลักษณ์ (พระนคร: โรงพิมพ์เดลิแมร์, 2478).

⁹⁰ ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย, หน้า 188 .

ของเทศบาลด้วยการให้เงินอุดหนุนแก่เทศบาลต่างๆ⁹¹ ดังนั้นภายหลังจากที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง หลังการรัฐประหารเงียบ พ.ศ.2494 แล้ว รัฐบาลจึงพยายามแก้ปัญหาด้วยการจัดให้มีองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นขึ้น โดยเฉพาะในรูปแบบที่ให้ข้าราชการประจำเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร ซึ่งจะเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการดำเนินการน้อยกว่าเทศบาล และเพื่อที่จะขยายการปกครองท้องถิ่นออกไปให้มากขึ้น นอกจากนี้ ยังจะเป็นการช่วยบำรุงท้องถิ่นในชนบทให้เจริญพอที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลได้ทั่วถึง ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงพยายามปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ดังนี้

4.2.1 การตรากฎหมายสุขาภิบาล พ.ศ.2495

จากสภาพปัญหาการขยายตัวของเทศบาลประกอบกับนโยบายการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามที่มีมาตั้งแต่สมัยแรกใน พ.ศ.2491 ภายหลังจากการออกพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 แล้ว รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 ขึ้น เพื่อเร่งรัดการปกครองท้องถิ่นให้ขยายตัวออกไปทั่วประเทศ และเป็นการเตรียมยกฐานะท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาลต่อไป⁹² โดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 นี้ ได้นำรูปแบบของการจัดการสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ.127 เข้ามาผสมกับหลักการของเทศบาลที่ใช้อยู่ คือรูปแบบของสุขาภิบาลจะมีลักษณะคล้ายกับการดำเนินงานของเทศบาลตำบล จะต่างกันในส่วนที่ว่าสุขาภิบาลเป็นการปกครองที่อาศัยการนำของข้าราชการประจำ ในรูปแบบของคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยบุคคลถึง 3 ประเภท คือผู้ที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง โดยแต่งตั้ง และโดยเลือกตั้ง คณะกรรมการโดยตำแหน่งและโดยแต่งตั้งนั้นส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสิ้น เช่น นายอำเภอเป็นประธานกรรมการ และปลัดอำเภอเป็นปลัดสุขาภิบาล เป็นต้น ส่วนคณะกรรมการโดยการเลือกตั้งก็คือกำนันและผู้ใหญ่บ้าน และผู้ที่มีคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านอีก 4 คน⁹³

⁹¹ ประสิทธิ์ โกมลมาลย์, "โครงการจัดตั้งเทศบาลและสุขาภิบาล," *เทศาภิบาล* 50:24 (สิงหาคม 2498), อ้างถึงใน ประยุทธ์ ปรีชากรณ์, "การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยระหว่าง พ.ศ.2475 – 2500" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2522), หน้า 66.

⁹² ชำนาญ ยุวบูรณ์, *การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย*, หน้า 188.

⁹³ ลักษณะของสุขาภิบาลภายใต้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 นี้ ถึงแม้จะมีการนำเอารูปแบบคณะกรรมการจากสุขาภิบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาใช้ แต่หลักการของสุขาภิบาลในปี พ.ศ.2495 ก็

การที่รัฐบาลบัญญัติให้ข้าราชการประจำเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นนี้ ส่วนหนึ่งก็เพื่อเป็นการประสานนโยบายของการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และรัฐบาลยังจะสามารถควบคุมการปกครองท้องถิ่นได้อย่างมั่นคงเสมือนหน่วยงานหนึ่งของรัฐ นอกจากนี้ยังเป็นการลดอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการดำเนินงานของการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาล โดยเฉพาะในเรื่องของค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ที่เทศบาลมักใช้ไปในเรื่องของเงินเดือนพนักงานและเจ้าหน้าที่ต่างๆ ซึ่งทำให้เงินส่วนที่ควรจะไปบำรุงกิจการภายในเทศบาลมีไม่เพียงพอ ฉะนั้นการมอบให้ข้าราชการซึ่งปฏิบัติงานอยู่ ณ อำเภอ นั้นเป็นผู้บริหารงานสุขาภิบาลตามมติของคณะกรรมการ โดยไม่มีการจ้างพนักงานประจำ จะทำให้รายได้ของสุขาภิบาลมีเหลือเพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการต่างๆ ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และยังเป็น การลดปัญหาในเรื่องคุณสมบัติของผู้บริหารในรูปแบบของเทศบาลที่ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ และขาดความรู้ความเข้าใจต่องานในหน้าที่อีกด้วย

จากรูปแบบการปกครองสุขาภิบาล จะเห็นได้ว่ารัฐบาลมุ่งประสงค์ให้เป็นรูปแบบการปกครองที่จะเป็นบันไดขั้นต้นที่จะนำไปสู่การปกครองรูปแบบเทศบาล ดังนั้นรัฐบาลจึงมุ่งที่จะใช้รูปแบบสุขาภิบาลมากกว่ารูปแบบเทศบาล อย่างไรก็ตามการจัดตั้งสุขาภิบาลก็ไม่ได้เกิดขึ้นทันทีหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 แต่เกิดขึ้นภายหลังการเดินทางกลับจากการดูงานในประเทศตะวันตกและสหรัฐอเมริกาของจอมพล ป. พิบูลสงครามเมื่อ พ.ศ.2498 และการไปตรวจราชการและเยี่ยมเยียนประชาชนในท้องที่จังหวัดภาคใต้เมื่อวันที่ 3 - 18 กุมภาพันธ์ 2498 โดยในครั้งนั้นจอมพล ป. เห็นว่ากิจการเทศบาลในจังหวัดภาคใต้ได้อำนวยประโยชน์สร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นเป็นอันมาก และอยู่ในความนิยมของประชาชนโดยทั่วไป จึงขอให้กระทรวงมหาดไทยรับพิจารณาดำเนินการประกาศจัดตั้งสุขาภิบาลหรือเทศบาลให้มีจำนวนมากขึ้น แต่โดยเหตุที่การจัดตั้งเทศบาลในขณะนั้นมีอุปสรรคเกี่ยวกับการเงิน ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงหันมาสนับสนุนโครง

ไม่ได้มีความเชื่อมต่อกับสุขาภิบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์เลย คือ สุขาภิบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์อาศัยระบบราชการเป็นหลักในการดำเนินงาน และยังไม่ให้สิทธิแก่ราษฎรในการเลือกผู้แทนของตนเข้ามาบริหารกิจการภายในท้องถิ่น ในขณะที่สุขาภิบาลในปี พ.ศ.2495 ราษฎรจะเป็นหลักในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย โดยจะมีข้าราชการในส่วนภูมิภาคเป็นผู้คอยประสานงานในการบริหารกิจการภายในสุขาภิบาลให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เพื่อให้ท้องถิ่นนั้นๆ มีความเหมาะสมที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลต่อไป

ดูรายละเอียดได้ในบทที่ 2 และ “พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495,” **ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 65**, รวบรวมโดย เสถียร ลายลักษณ์ (พระนคร: โรงพิมพ์นิติเวช, พ.ศ.2497).

การจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้น⁹⁴ โดยกระทรวงมหาดไทยได้เริ่มดำเนินการจัดตั้งให้มีอย่างน้อยจังหวัดละหนึ่งแห่งก่อน ในปี พ.ศ.2498 สุขาภิบาลจึงถูกจัดตั้งขึ้นทั้งสิ้น 71 แห่ง และต่อมาใน พ.ศ.2499 ได้จัดตั้งขึ้นอีก 250 แห่ง และใน พ.ศ.2500 จัดตั้งขึ้นอีก 83 แห่ง รวมทั้งสิ้น 404 แห่ง ซึ่งจากจำนวนสุขาภิบาลที่เกิดขึ้นภายใน 3 ปี เทียบกับเทศบาลที่เกิดขึ้นมาแล้ว 24 ปี มีเทศบาลอยู่เพียง 120 แห่งเท่านั้น

4.2.2 องค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด

จากประสบการณ์ในการเดินทางไปดูงานในประเทศต่างๆ ทั้งในยุโรปและสหรัฐอเมริกาของจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ใน พ.ศ.2498 เป็นผลให้จอมพล ป. นำแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตยในประเทศต่างๆ มาใช้ในการวางรูปแบบประชาธิปไตยในเมืองไทย ไม่ว่าจะเป็นการอนุญาตให้เปิดชุมนุมทางการเมือง และการใช้สนามหลวงเป็นไฮด์พาร์คแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม หรือจะเป็นการเปิดให้มีการสัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ประจำสัปดาห์ ซึ่งโครงการต่างๆ เหล่านี้ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นเพื่อทำให้นายกรัฐมนตรีเป็นที่เลื่อมใสทางการเมืองมากขึ้น⁹⁵ และความสนใจในการนำแบบอย่างของความเป็นประชาธิปไตยในต่างประเทศมาใช้ของนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ส่งผลต่อการปรับปรุงการปกครองให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนในการปกครองตนเอง ซึ่งรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอยู่ขณะนั้นมีอยู่เพียงในเขตเมืองและกิ่งเมือง (เทศบาลและสุขาภิบาล) ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่จะจัดกระจายอยู่ในเขตชนบทนอกเขตการปกครองท้องถิ่น และยังไม่มีความพร้อมและรายได้ที่เพียงพอที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลและสุขาภิบาลได้ ดังนั้นการที่จะให้ราษฎรในท้องถิ่นที่อยู่นอกเขตการปกครองท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง รัฐบาลจึงได้จัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นเพิ่มขึ้น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสภาตำบลซึ่งจะกล่าวต่อไป ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นั้นรัฐบาลได้ปรับปรุงสภาจังหวัดเดิมภายใต้พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481 ให้มีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจมากยิ่งขึ้น โดยใช้พื้นที่ของจังหวัดเป็นทั้งเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคและเป็นเขตการปกครอง

⁹⁴ ประยูร ปริชาภรณ์, "การพัฒนากการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยระหว่าง พ.ศ.2475 – 2500" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2522), หน้า 66.

⁹⁵ ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, การเมืองระบบพหุชนูปถัมภ์แบบเผด็จการ แปลโดย พรรณี ฉัตรพลรักษ์ และ ม.ร.ว. ประกายทอง สิริสุข (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 135.

ส่วนท้องถิ่นไปด้วย คือนอกจากจังหวัดจะเป็นการส่วนภูมิภาคแล้ว ในขณะที่เดียวกันจังหวัดก็อยู่ในรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากจังหวัดซึ่งเป็นส่วนหนึ่งการปกครองส่วนภูมิภาค⁹⁶ ในปี พ.ศ.2498 รัฐบาลจอมพล ป. จึงได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการปกครองท้องถิ่นนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือที่เรียกว่า สภาจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 นี้ มีลักษณะเปลี่ยนแปลงไปจากพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481 เป็นอันมาก แต่เดิมมาสภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่แต่เพียงเป็นองค์การที่ปรึกษาของจังหวัด การเสนอความคิดเห็นก็กระทำได้แต่เฉพาะเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอร้อง นอกจากนี้มติของสภาจังหวัดก็ไม่ได้มีผลผูกพันให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารต้องดำเนินการตามมตินั้น สภาจังหวัดคงปฏิบัติหน้าที่แต่เพียงเท่าที่ได้รับมอบหมาย เช่น การแบ่งสรรเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาล ฉะนั้นสภาจังหวัดในระยะแรกนี้จึงมิได้มีฐานะเป็นองค์การบริหารของท้องถิ่นอย่างแท้จริง** เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 จึงได้มีการวางหลักการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้นจังหวัดจึงมีสองสถานะคือ ฐานะหนึ่งเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน มีทรัพย์สินที่ได้มาจากเงินงบประมาณแผ่นดิน ส่วนอีกฐานะหนึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นลักษณะของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นนิติบุคคลแยกไปต่างหากจากราชการแผ่นดิน มีทรัพย์สินส่วนจังหวัดที่หาได้จากรายได้ภายในจังหวัด และมีข้าราชการที่รับเงินเดือนจากงบประมาณที่ทางจังหวัดได้ตั้งไว้⁹⁷

องค์การบริหารส่วนจังหวัดแบ่งออกเป็น สภาจังหวัดและฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยสภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ ประเภทที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้น และประเภทที่รัฐบาลแต่งตั้ง ทำหน้าที่ออกข้อบัญญัติจังหวัดและลงมติในเรื่องของสภาจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติตามมตินั้นๆ เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยและสั่งเพิกถอนมตินั้นเสีย สมาชิกของสภาจังหวัดมีจำนวน 18 - 36 คน ขึ้นอยู่กับจำนวนราษฎรในจังหวัดนั้นๆ และอยู่ในวาระ 5 ปี สำหรับในส่วนของฝ่ายบริหารนั้นมีหัวหน้าคือ นายก

⁹⁶ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 51.

** ดูรายละเอียดในเรื่องของสภาจังหวัดได้ในบทที่ 3.

⁹⁷ ประยุทธ์ ปรีชาภรณ์, "การพัฒนากการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยระหว่าง พ.ศ.2475 - 2500", หน้า 76.

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และยังมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งก็คือปลัดจังหวัด และข้าราชการประจำคนอื่นๆ ที่เข้ามาทำงาน

จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์อันสำคัญของการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดประการหนึ่งก็คือ การให้มีข้าราชการส่วนจังหวัดคือ ให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคแยกขาดจากราชการบริหารส่วนกลางไปมีฐานะเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดสังกัดจังหวัด และรับเงินเดือนจากงบประมาณของส่วนจังหวัด ข้าราชการที่ยังคงสังกัดส่วนกลางจะคงไว้เพียงตำแหน่งที่สำคัญและจำเป็นเท่านั้น หลักการดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นชัดถึงเจตนาของรัฐบาลที่ต้องการให้แต่ละจังหวัดมีฐานะเป็นอิสระจากราชการบริหารส่วนกลาง แต่ละจังหวัดต้องมีสภาจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการปกครองท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย⁹⁸

4.2.3 องค์การบริหารราชการส่วนตำบล

การปกครองท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นภายหลังการเดินทางกลับจากการดูงานและเยี่ยมชมเยือนประเทศต่างๆ ในแถบยุโรปและสหรัฐอเมริกาของจอมพล ป. นี่ก็คือ องค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยเห็นว่า

“...การปกครองท้องถิ่นของทุกประเทศราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองด้วย ไม่โดยตรงก็โดยอ้อมทุกแห่ง การจัดรูปสภาท้องถิ่นแต่ละประเทศจึงแตกต่างกัน ในประเทศเรามีสภาจังหวัด สภาเทศบาล และกรรมการสุขาภิบาล แต่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล เรายังบริหารงานตามความประสงค์ของราชการส่วนกลางฝ่ายเดียว ซึ่งอาจไม่ตรงความประสงค์ของแต่ละท้องถิ่นก็เป็นได้ เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามความต้องการของส่วนรวมของท้องถิ่นตน ความรู้สึกที่ว่า จะรอคอยรับคำสั่งจากอำเภอและจังหวัด หรือเพิกเฉยต่อกิจการของส่วนรวมโดยไม่คิดเสียว่าไม่ใช่ธุระอะไรของตนก็หมดไป อันเป็นทางสร้างนิสัยริเริ่มและความรับผิดชอบในงานส่วนรวมมากขึ้น...”⁹⁹

⁹⁸ ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย, หน้า 193 - 194.

⁹⁹ กระทรวงมหาดไทย, “คำสั่งที่ 222/2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน,” เทศาภิบาล ฉบับพิเศษ เล่มที่ 1 ตอนที่ 1 (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมมหาดไทย, 2503), หน้า 137 - 138, อ้างถึงใน อรุณย์ คชพิมพ์, “การปกครองตำบลและหมู่บ้าน,” ใน การบริหารราชการในส่วนภูมิภาค. อมร รัชชาติย์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508), หน้า 249.

จากความดำริดังกล่าวนี้ กระทรวงมหาดไทยจึงได้ดำเนินการจัดการปกครองท้องถิ่นให้มีขึ้นในตำบลต่างๆ ได้ทั่วทั้งประเทศ โดยเริ่มจัดตั้งเป็นสภาตำบลก่อนตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ประชุมชี้แจงให้ทราบถึงความมุ่งหมายที่ว่า

"...ถึงแม้จะมีคณะกรรมการตำบลและคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 แล้วก็ตาม แต่ถ้าได้เปิดโอกาสให้ราษฎรร่วมมือกันบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านเท่าที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องที่และประชาชนส่วนรวม โดยไม่ขัดกับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ก็จะเป็นทางที่ทำให้ประชาชนก้าวไปสู่การปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตยอันสมบูรณ์ และความตั้งใจที่จะส่งเสริมความเจริญของท้องที่ก็จะสำเร็จรวดเร็วยิ่งขึ้น ด้วย..."¹⁰⁰

การจัดตั้งสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวนี้ยังคงเป็นแต่เพียงมาตรการทางการบริหารเท่านั้น หากได้มีลักษณะเป็นการจัดองค์การปกครองท้องถิ่นตามตัวบทกฎหมายอย่างแท้จริง และการจัดตั้งสภาตำบลก็ยังไม่ได้เป็นการล้มเลิกอำนาจหน้าที่ และตัวบุคคลผู้ปกครองตำบลตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่แต่ประการใด รูปแบบและตัวบุคคลเหล่านี้ยังคงมีอำนาจอยู่เช่นเดิม แต่การเกิดขึ้นของสภาตำบลเป็นแต่เพียงการจัดให้คณะบุคคลเหล่านั้นได้รวมกันเป็นกรรมการตำบลในรูปแบบใหม่ มีความรับผิดชอบในรูปแบบของคณะผู้บริหาร ซึ่งจะต้องรับฟังความคิดเห็นของสภาตำบลอันประกอบด้วยผู้แทนที่ราษฎรในแต่ละหมู่บ้านเลือกขึ้นมา¹⁰¹

ลักษณะของสภาตำบลตามคำสั่งนี้จึงประกอบด้วย สภาตำบลที่เป็นองค์การผู้แทนของประชาชนในตำบล โดยสมาชิกของสภาตำบลนี้มาจากหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นเลือกตั้งขึ้น สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลนั้น โดยตัวของสภาตำบลเองแล้วไม่มีหน้าที่ในการบริหารโดยตรง นอกจากเสนอแนะหรือมีมติให้คณะกรรมการตำบลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารดำเนินการ และสภาตำบลก็ยังมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตำบล เพื่อให้ราษฎร

¹⁰⁰ กระทรวงมหาดไทย, "คำสั่งที่ 222/2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน," 8 มีนาคม, อ้างถึงใน ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย, หน้า 195.

¹⁰¹ อยุธย์ คชพิมพ์, "การปกครองตำบลและหมู่บ้าน," ใน การบริหารราชการในส่วนภูมิภาค, หน้า 249 - 250.

ได้มีส่วนในการควบคุมและส่งเสริมการบริหารราชการในตำบลนั้นๆ ด้วย¹⁰² แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการตำบลมีสิทธิที่จะไม่ปฏิบัติตามมติต่างๆ ที่สภาตำบลเสนอมาก็ได้ โดยการรายงานเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดถึงข้อจำกัดต่างๆ ที่ไม่อาจดำเนินการตามมติของสภาตำบล จะเห็นได้ว่าสภาตำบลไม่ได้มีอำนาจอย่างเด็ดขาดที่จะบังคับให้คณะกรรมการตำบลปฏิบัติตามมติของสภาตำบล จึงเป็นเหตุให้มติต่างๆ ของสภาตำบลต้องเป็นหมันไป¹⁰³ และอีกส่วนหนึ่งคือ คณะกรรมการตำบล ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหารประจำตำบล ประกอบด้วย กำนันห้องที่ แพทย์ประจำตำบล ครูประจำตำบล และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่า 2 คน นอกจากนั้นยังแต่งตั้งให้ครูใหญ่โรงเรียน หัวหน้าส่วนราชการที่ตั้งอยู่ในตำบลนั้นตลอดจนผู้ใหญ่บ้านทุกคนเป็นกรรมการด้วย การขยายให้มีกรรมการทุกฝ่ายในตำบลเช่นนี้ก็เพื่อให้งานในตำบลได้รวมกำลังและประสานงานกัน มิใช่ต่างฝ่ายต่างทำ ทั้งนี้จะเป็นทางหนึ่งที่จะทำให้กิจการภายในตำบลดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น¹⁰⁴

ภายหลังจากที่กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งไปให้จังหวัดและอำเภอ ดำเนินการจัดตั้งและเปิดสภาตำบลขึ้น จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2499 จังหวัดได้จัดตั้งและเปิดประชุมสภาตำบลทุกตำบลแล้ว รวมจำนวนสภาตำบลที่ได้จัดตั้งและเริ่มดำเนินการแล้วทั้งสิ้น 4,475 ตำบล ส่วนผลการทำงาน ปรากฏว่าในปีนั้นได้มีการสร้างถนนขึ้นใหม่ 648 สาย มีความยาวรวมกัน 834 กิโลเมตร ชุดลอกคลองขึ้นใหม่ 79 สาย สร้างทำนบขึ้นใหม่หรือซ่อมแซม 129 แห่ง ชุดบ่อน้ำหรือซ่อมแซม 108 แห่ง โรงเรียน 29 แห่ง และสถานีอนามัย 4 แห่ง¹⁰⁵ จากผลของการปฏิบัติงานของสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวแล้ว กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นควรที่จะให้มีการปรับปรุงสภาตำบลให้มีรูปแบบเป็นการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งจากเดิมนั้นยังไม่มีอิสระในการปกครองตัวเองเพียงพอ เช่น ไม่มีพนักงานเจ้าหน้าที่ของตนเอง ไม่มีงบประมาณเป็นสัดส่วน รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ.2500

หลักการของพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีลักษณะแตกต่างจากคำสั่งกระทรวงมหาดไทย กล่าวคือ กำหนดให้ตำบลที่ได้รับการจัดตั้งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้รายจ่ายของตนเอง เมื่อสภาตำบลอนุมัติงบประมาณให้ดำเนินการในกิจการใดๆ ก็สามารถดำเนินการไปได้โดยลำพังเท่าที่กฎหมายและระเบียบแบบแผนกำหนดไว้ให้ และตำบลใดที่ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล

¹⁰² เรื่องเดียวกัน, หน้า 251.

¹⁰³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 251 – 252.

¹⁰⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 253.

¹⁰⁵ ดู "รายงานกิจการความก้าวหน้าของสภาตำบล พ.ศ.2499", อ้างถึงใน ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย, หน้า 197.

แล้ว ให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตำบลในตำบลนั้น¹⁰⁶ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์มากขึ้น

หน่วยงานขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สภาตำบลและคณะกรรมการตำบล โดยสภาตำบลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 ได้แก่สมาชิกซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นหมู่บ้านละ 1 คน โดยสมาชิกประเภทนี้จะอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี และประเภทที่ 2 ได้แก่สมาชิกที่เป็นโดยตำแหน่ง คือ กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลนั้นเป็นสมาชิก

สำหรับคณะกรรมการตำบลจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร มีสมาชิกอยู่ 2 ประเภทเช่นกัน คือ ประเภทที่ 1 เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วยกำนันท้องที่เป็นประธาน แพทย์ประจำตำบล และผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลนั้นเป็นกรรมการ และประเภทที่ 2 เป็นกรรมการโดยการแต่งตั้ง ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่โรงเรียนภายในตำบลหรือผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 5 คน

จะเห็นได้ว่าการขยายตัวของปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่นนี้ ถึงแม้จะเกิดขึ้นในระยะเวลาที่จอมพล ป. เริ่มที่จะฟื้นฟูประชาธิปไตย แต่รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นที่นำมาใช้ใหม่นี้ ก็เป็นการดึงเอาส่วนภูมิภาคเข้ามาจัดการในส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งลักษณะเช่นนี้แม้จะเป็นการขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นให้กว้างขวางยิ่งขึ้น แต่ในทางหนึ่งก็เป็นการขยายบทบาทของส่วนภูมิภาคเข้ามาในการบริหารหน่วยการปกครองท้องถิ่น และเป็นการดึงอำนาจในการปกครองตนเองของท้องถิ่นเข้ามาอยู่กับกระทรวงมหาดไทยมากยิ่งขึ้น ภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้น

4.3 เทศบาลภายหลังการรัฐประหาร 2500

จากสภาพความวุ่นวายทางการเมืองและการขัดแย้งระหว่างผู้นำในช่วงปลายของทศวรรษ 2490 นำมาสู่การรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ในวันที่ 16 กันยายน 2500 ซึ่งการรัฐประหารครั้งนี้จอมพลสฤษดิ์ยังไม่มีความคิดที่แจ่มชัดนักว่าจะปกครองประเทศอย่างไร รูปแบบการปกครองประเทศจึงยังคงปล่อยให้ดำเนินไปตามแบบเดิมคือ ยังคงให้มีรัฐสภา มีพรรคการเมืองอยู่ โดยหลังจากที่คณะทหารได้เข้ายึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลชุดจอมพล ป. แล้ว ได้แต่งตั้งนายพจน์ สารสิน เป็นนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 21 กันยายน 2500 โดยมีพลโทประภาส จารุเสถียร

¹⁰⁶ ดู “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 74 ตอนที่ 10 (มกราคม 2500), มาตรา 3.

เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในสมัยรัฐบาลชุดนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2500 เหตุผลในการแก้ไขกฎหมายเทศบาลในครั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นว่า

"...การบริหารงานของคณะเทศมนตรีในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นขณะนี้ต้องประสบอุปสรรคอยู่เนื่องๆ เหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งก็คือคณะเทศมนตรีไม่สามารถที่จะบริหารงานโดยเด็ดขาดได้ เพราะขาดความมั่นคงอันเป็นผลมาจากการแตกแยกกันระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 45 (2) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้บัญญัติไว้ว่า คณะเทศมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี เพื่อให้คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง โดยปราศจากเหตุผลที่สมควร และก่อให้เกิดการอลเวงอยู่ตลอดมา นอกจากนั้นกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นว่า แม้ในขณะนี้ยังมีสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 2 สนับสนุนอยู่ก็ยังมี การปฏิบัติโดยปราศจากเหตุผลเช่นนั้นอยู่ จนบางแห่งกระทรวงมหาดไทยถึงกับต้องสั่งยุบสภาเทศบาลไปแล้วก็มี ถ้าหากในโอกาสต่อไปมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเพียงประเภทเดียว คือประเภทที่ 1 ก็น่าจะเป็นเหตุที่จะพอลดความอลเวงยุ่งยากนั้นคงจะมีมากยิ่งขึ้น"¹⁰⁷

ฉะนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงเห็นว่า สมควรที่จะได้พิจารณายกเลิกมาตรา 45(2) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 เสีย เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับคณะเทศมนตรีในการบริหารงานของท้องถิ่น จากแนวทางในการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 นี้จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้ลดอำนาจของสมาชิกสภาเทศบาลในการควบคุมคณะเทศมนตรีลงอย่างมาก ซึ่งการแก้ไขกฎหมายเทศบาลแต่เดิมมา ถึงจะมีการจำกัดอำนาจในการควบคุมของสมาชิกสภาเทศบาลบ้าง ก็เฉพาะแต่ในเรื่องของการขออภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรีเท่านั้น ยังไม่เคยมีกฎหมายฉบับใดยกเลิกอำนาจในการไม่รับหลักการงบประมาณของสภาเทศบาลเลย จนอาจกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่นภายหลังการรัฐประหาร 2500 มีลักษณะที่คณะเทศมนตรีมีอำนาจเบ็ดเสร็จคือ สมาชิกสภาเทศบาลไม่มีอำนาจใดๆ ในการควบคุมคณะเทศมนตรีได้ การควบคุมการดำเนินงานของคณะเทศมนตรีคงตกอยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและกระทรวงมหาดไทย

¹⁰⁷ เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี, "เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ...) พ.ศ.24... ที่ 18665/2500 จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี," 15 พฤศจิกายน 2500.

แต่เพียงผู้เดียวเท่านั้น ภายหลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ทำการปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 แนวโน้มในการควบคุมเทศบาลของรัฐบาลยิ่งมีมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 34, 40 และ 55 ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้¹⁰⁸

1. เมื่อสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาลว่างลง จะด้วยประการใดๆ ก็ตาม ให้แต่งตั้งผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภานั้นๆ แทนการเลือกตั้ง และเมื่อเทศบาลใดที่สมาชิกสภาเทศบาลพ้นวาระแล้ว ก็ให้รัฐบาลแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมเข้ามาดำเนินงานภายในเทศบาลต่อไป

2. ให้คณะเทศมนตรีชั่วคราวซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ.2499) อยู่ในตำแหน่งตลอดไปจนกว่าจะมีกฎหมายฉบับใหม่ขึ้นแทน ถ้านายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับแต่งตั้งว่างลง ก็ให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดจะแต่งตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นก็ได้ โดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย กรณีนี้ให้รวมถึงอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในอันที่จะสั่งให้เทศมนตรีชั่วคราวออกจากตำแหน่งด้วย

จากประกาศคณะปฏิวัติเหล่านี้จะเห็นได้ว่า รัฐบาลภายใต้คณะปฏิวัติได้ดึงเอาเทศบาลเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการอย่างสมบูรณ์ โดยไม่เปิดโอกาสให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการเลือกผู้แทนของตนเข้ามาวางนโยบายและบริหารกิจการภายในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในรูปแบบของเทศบาล ที่ถือกำเนิดขึ้นภายใต้แนวความคิดในการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศในปี พ.ศ.2475 ได้ยุติลงแล้ว และการปกครองท้องถิ่นที่จะดำเนินต่อไปในยุคสมัยของคณะปฏิวัติ ก็เปลี่ยนไปสู่การปกครองท้องถิ่นซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของข้าราชการประจำ ที่ค่อยๆ ลดบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจาก การเลือกตั้งของราษฎรลงอย่างสิ้นเชิง ด้วยการแต่งตั้งข้าราชการเข้าบริหารงานแทน สภาวะการณ์เช่นนี้ดำรงอยู่จนกระทั่งปี พ.ศ.2508 รัฐบาลจึงให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลทั่วไปอีกครั้งหนึ่ง

โดยสรุป จะเห็นได้ว่า ภายหลังจากการรัฐประหารในปี พ.ศ.2490 รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงครามช่วงที่สอง ภายใต้ระบบอำนาจนิยม รัฐบาลได้พยายามเสนอภาพของความเป็นประชาธิปไตย โดยการออกนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น นำไปสู่การแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และพระราชบัญญัติ

¹⁰⁸ ดู "ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 34 ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2501," ใน *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 75 พ.ศ.2501 และ "ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 40 ลงวันที่ 6 มกราคม 2502 และฉบับที่ 55 ลงวันที่ 20 มกราคม 2502," ใน *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 76 พ.ศ.2502.

เทศบาล ด้วยการกระจายอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการต่างๆ ออกไปสู่ส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น แต่ในการกระจายอำนาจหน้าที่ก็มีเงื่อนไขบางประการ โดยเฉพาะในส่วนของการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น ที่รัฐไม่ไว้วางใจการดำเนินงานของเทศบาลที่ผ่านมา การแก้ไขพระราชบัญญัติ เทศบาลจึงเป็นไปเพื่อแก้ไขสภาพความยุ่งยากทั้งหลายที่เหล่าสมาชิกสภาเทศบาลทำได้ ด้วยการควบคุมผ่านสมาชิกประเภทที่ 2 และข้าหลวงประจำจังหวัดหรือกระทรวงมหาดไทย ภายใต้รูปแบบ สภา - นายกเทศมนตรี เมื่อเทศบาลสามารถดำเนินงานไปได้ดีแล้ว รัฐบาลก็จะมอบอำนาจ หน้าที่ในการดำเนินกิจการต่างๆ ให้ ในแง่นี้การกระจายอำนาจจึงเป็นแค่เพียงโครงการในอนาคต ในขณะที่ความพยายามรวบรวมอำนาจด้วยการควบคุมเทศบาลกลับเป็นการปฏิบัติจริงที่เกิดขึ้น ถึงแม้ ในช่วงครึ่งทศวรรษหลังของการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จอมพล ป. ได้พยายามพัฒนาระบบอบ ประชาธิปไตยด้วยการเพิ่มรูปแบบขององค์การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น เพื่อที่จะขยายการ ปกครองท้องถิ่นไปสู่พื้นที่ต่างๆ ในประเทศได้มากขึ้น แต่รูปแบบขององค์การปกครองท้องถิ่นที่นำมา ใช้ไม่ว่า สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ก็มีลักษณะเป็นการ ดึงเอาข้าราชการในส่วนภูมิภาคเข้ามามีบทบาทในฐานะของผู้บริหารจัดการท้องถิ่นมากกว่าที่ จะให้ท้องถิ่นทำการปกครองด้วยตนเอง นัยหนึ่งก็คืออำนาจในการปกครองท้องถิ่นได้เข้ามาอยู่กับ กระทรวงมหาดไทยมากขึ้น ภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้น และอำนาจของท้องถิ่นใน การปกครองตนเองที่พอจะมีอยู่บ้าง ก็ค่อยๆ หดไปหลังการรัฐประหาร พ.ศ.2500 และการปฏิวัติ พ.ศ.2501 ตามลำดับ