

เทศบาลนครหลวง : การศึกษามูลเหตุของการจัดตั้ง
รูปแบบ และ ปัญหาการบริหาร

วิทยานิพนธ์

เสนอต่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เพื่อเป็นส่วนประกอบของการศึกษา

สำหรับปริญญา

พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์)

โดย

ร.ท.ท. อธิรวิทย์ สุพรรณเกษ์

เทศบาลนครหลวง : การศึกษามูลเหตุของการจัดตั้ง รูปแบบ และปัญหา
การบริหาร.

อนุมัติ

..... ประธานกรรมการ

(คร.ไพฑูรย์ ช่างเรือน)

..... กรรมการ

(คร.จักรกฤษณ์ นรนิติบุตร)

..... กรรมการ

(คร.ภรณ์ กิ่งก้าน)

คำนำ

การปกครองท้องถิ่น เป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย การศึกษากิจการ และความเป็นไปของการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นการศึกษาถึงพฤติกรรมของความเป็นประชาธิปไตยอย่างหนึ่ง การปกครองท้องถิ่นรูปต่าง ๆ มีจุดมุ่งหมายอย่างเดียวกัน คือต้องการให้คนในท้องถิ่นมีโอกาสได้รู้เห็น และมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเพื่อสร้างความอยู่ดีกินดี และความปลอดภัยให้แก่ตนเอง

วิทยานิพนธ์เรื่อง เทศบาลนครหลวง : การศึกษามูลเหตุของการจัดตั้ง รูปแบบ และปัญหาการบริหาร นั้น จะเป็นการศึกษาถึงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยอีกแบบหนึ่ง ซึ่งเพิ่งจะถูกจัดตั้งขึ้นภายหลังเมื่อได้มีการปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ ฉะนั้น การจัดตั้งเทศบาลนครหลวงจึงมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารงานของท้องถิ่น เพราะเท่ากับเป็นการเปลี่ยนโฉมหน้าของการปกครองท้องถิ่นไปอีกลักษณะหนึ่ง อันเป็นลักษณะพิเศษ เพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย

มูลเหตุของการค้นคว้าวิจัยเรื่องนี้ เริ่มมีขึ้นเมื่อผู้เขียนมีโอกาสได้ศึกษาวิชาการปกครองและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยได้รับความกรุณาจาก อาจารย์ ดร.ไพฑูรย์ ช่างเรียน ซึ่งเป็นอาจารย์ผู้สอนประจำวิชานั้น ช่วยแนะนำและวางแนวทางจนผู้เขียนเกิดความคิดที่จะศึกษารายละเอียดในเรื่องเทศบาลนครหลวงว่ามีแนวโน้มหรือสาเหตุของการจัดตั้งอย่างไร มีการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบแตกต่างไปจากเทศบาลอื่น ๆ ตลอดจนเกิดปัญหาในด้านการบริหารและการให้บริการแก่ท้องถิ่นอย่างไรบ้าง ฉะนั้น เมื่อผู้เขียนมีสิทธิเป็น Candidate โดยสมบูรณ์ จึงได้ตัดสินใจทำการศึกษาเรื่องนี้ขึ้นโดยเฉพาะในรูปแบบของวิทยานิพนธ์ เพื่อเป็นการประกอบความต้องการตามหลักสูตรปริญญาพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร) และตลอดระยะเวลาในการดำเนินการ อาจารย์ ดร.ไพฑูรย์ ช่างเรียน ได้ให้ความเมตตาไว้เป็นอาจารย์ผู้แนะนำวิทยานิพนธ์ ตั้งแต่แรกเริ่มจนสำเร็จลงด้วยดี ผู้เขียนจึงขอระลึกในพระคุณไว้เป็นที่สุด

ความสำเร็จของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้จะสมบูรณ์ไม่ได้ ถ้าปราศจากการแนะนำ
และให้ข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ยิ่งจาก อาจารย์ ดร.จักรกฤษณ์ นรนิติคณาการ และ
อาจารย์ ดร.ภรณ์ กิริติบุตร ซึ่งได้ให้ความกรุณาร่วมเป็นกรรมการผู้แนะนำและสอบวิทยานิพนธ์
ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณเป็นอย่างยิ่ง

อนึ่ง ผู้เขียนยังได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี จากการให้สัมภาษณ์ของ คุณวิญญู
อังคณารักษ์ ผู้อำนวยการนครหลวงและนายกเทศมนตรีนครหลวงกรุงเทพมหานคร คุณประเสริฐ
ภัทรพฤกษ์ ผู้อำนวยการฝ่ายการโยธาเทศบาลนครหลวง คุณชนะ รุ่งแสง ผู้อำนวยการ
ฝ่ายธุรการ ธนาคารกสิกรไทย และอีกหลายท่านที่ไม่ได้กล่าวนามในที่นี้ ทำให้ผู้เขียนได้รับ
ประโยชน์จากข้อมูล ตลอดจนข้อเสนอแนะบางประการสำหรับการวิเคราะห์เหตุผลสนับสนุน
ให้วิทยานิพนธ์เรื่องนี้มีสาระยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้ด้วย

บุคคลสุดท้ายที่ผู้เขียนขอจารึกความเป็นกัลยาณมิตร คือ ร.ต.ต.ชาติชาย
ศรีจันทร์ ผู้เป็นมิตรแนะนำประโยชน์ยิ่ง เป็นน้องที่ร่วมทุกข์และสุขมาตลอดระยะเวลาที่
ผู้เขียนได้ศึกษาอยู่ในสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ การอยู่ร่วมกัน ๒ ปีเต็มทำให้เรา
ทั้งสองมีโอกาสแลกเปลี่ยนทัศนคติและความคิดเห็นซึ่งกันและกัน และช่วยให้การศึกษาระดับ
ปริญญาโทของเราทั้งสองที่หวังไว้ดำเนินไปสู่ความสำเร็จทุกประการ.

ร.ต.ต.อิทธิวิทย์ สุพรรณเภสัช

๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕

ABSTRACT

THE MUNICIPALITY OF METROPOLITAN BANGKOK-DHONBURI: A STUDY OF THE CAUSES OF THE ESTABLISHMENT, MODEL AND PROBLEMS OF ADMINISTRATION

The primary objective of this thesis is the study of the setting up of the Municipality of Metropolitan Bangkok-Dhonburi in 1972 with special emphasis in examining the various factors which led to the establishment of this new institution and also problems associated with the attempt to administer this organization.

It is the author's contention that the establishment of the Municipality of Metropolitan Bangkok-Dhonburi was influenced mainly by political consideration rather than other factors. This can be clearly observed by looking at modification of the municipality laws in different periods starting from 1933 up to the present. The idea of municipality was first conceived by the People's Party leaders as a basic instrument in educating the masses who were ignorant of democratic ways of life. However, failure in this attempt had led the government in the later periods to emphasize 'centralization' as a special feature of municipal government. Municipal laws of 1938, 1943 and 1953 were all designed to consolidate the power of the central government instead of decentralizing it. Such laws were tailored

to suit the temperament of the ruling cliques at that time with the idea that municipal government would help maintaining their political stability.

During the Marshal Sarit's period, municipal elections were abolished and members of the municipal councils were all appointed. This change had strengthened the role of the officials in local government and had opened the way to graft and corruption in its administration.

The constitution of 1968 marked another important phase of municipal government in Thailand. Elections were allowed both at national and local levels. The Government Party lost by a very wide margin in the election of municipality council members and Prachathipat Party took firm control of local administration. It is not surprising that conflicts rather than cooperation were characteristic of local government scene during this short period. Even in Prachathipat Party itself, conflict of interests among party members caused confusion and almost split the Party.

The coup in November 1971 resulted in the abolishment of the elected municipal council, apart from the usual procedure of appointing high-ranking officials in the Ministry of Interior to the mayoralty, the Revolutionary Party also amalgamated Bangkok and Dhonburi municipalities to make them the Municipality of Metropolitan Bangkok-Dhonburi. The new institution has also causes confusion in several ways, most important of all is the appointment of the Governor of Bangkok mayor of the metropolitan thus making

confused line of demarcation of authority between central and local government administration. This clearly shows that the government wants a firm control over local government administration.

From these experiences it is not unfair to say that local government administration in Thailand has divorced itself from democratic principles. That is to say, it has been subject to political pressures and influences of the ruling clique rather than the will of the people. As a result, the idea of using municipal government as a school for teaching democracy has never been realized.

It is the author's belief that the future of local government in Thailand will depend primarily upon the political climate. As long as Thai political system remains the struggle for power among small groups of bureaucratic elites, there is no need to talk about local 'self government' in this country. When the people actively aggregate their interests and voice their demands, there will be trends towards decentralization and it is hoped that the institution of local government in the real sense of the word will be implanted in Thailand.

คำนำ	ก
สารบัญตาราง	ข
สารบัญแผนภาพ	ข

บทนำ

ความเบื้องต้น	I
นครหลวงคืออะไร	V
รูปแบบการปกครองนครหลวง	IX
ความสำคัญของเรื่อง	XV
ความมุ่งหมายและขอบเขตของการศึกษา	XVI
วิธีการศึกษา	XVIII
การเสนอเรื่อง	XVIII

บทที่ ๑ ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

การวางพื้นฐานในการปกครองตนเอง	๑
"คณะราษฎร" กับการแก้ไขรูปแบบการปกครองท้องถิ่น	๔
ผลกระทบของการเมืองที่มีต่อการปรับปรุงกฎหมายเทศบาล ..	๑๑
การควบคุมของส่วนกลางตามพระราชบัญญัติเทศบาล	๑๔
อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของเทศบาล	๒๔
การให้บริการแก่ประชาชน	๒๙

บทที่ ๒ การเมืองกับการบริหารงานของเทศบาล

ท้องถิ่นในสมัยปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์	๓๖
ประกาศคณะปฏิวัติและระบบการแต่งตั้ง	๔๐
การแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี	๔๒
แนวความคิดในการปรับปรุงการปกครองชั้นต่อไป	๔๖
การปกครองและการบริหารงานเทศบาลของจังหวัดพระนคร -	
ชนบุรี ในสมัยรัฐบาลคณะปฏิวัติ	๕๑
การปกครอง	๕๑
การบริหารงานเทศบาล	๕๓
การปกครองท้องถิ่นภายใต้การ เมืองระบบพรรคในจังหวัด	
พระนคร - ชนบุรี	๕๖
เหตุผลที่เลือกตั้ง	๕๗
การเลือกตั้ง	๕๘
การจัดตั้งคณะเทศมนตรี	๖๐
การควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง	๖๑
ความแตกแยกระหว่างรัฐบาลกับผู้บริหารงานเทศบาลนครกรุงเทพ	
และเทศบาลนครชนบุรี	๖๔
ความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีกับสมาชิกสภาเทศบาล และ	
พรรคการเมือง	๖๖
ระบบพรรคการเมืองกับการบริหารงานของเทศบาล	๖๘

บทที่ ๓ แนวโน้มของการปกครองท้องถิ่นรูปนครหลวง

ความเจริญเติบโตของนครหลวง	๙๓
การเพิ่มประชากรในนครหลวง	๙๕
การอพยพหรือการย้ายถิ่น	๙๕
การเพิ่มโดยธรรมชาติ	๙๘
การขยายตัวของเมืองไปยังชานเมือง	๘๑
สาเหตุของการขยายตัว	๘๔
นครหลวงเป็นศูนย์กลาง	๘๕
ศูนย์กลางทางการเมือง	๘๖
ศูนย์กลางทางการศึกษา	๘๖
ศูนย์กลางทางการคมนาคมขนส่งและสื่อสาร	๘๙
ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ	๘๘
ปัญหาของนครหลวง	๙๑
ปัญหาการจราจร	๙๒
ปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ	๑๐๐
ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม	๑๐๓
ปัญหาอาชญากรรม	๑๐๘
ปัญหาสาธารณสุข	๑๑๒

บทที่ ๔ การจัดตั้งนครหลวงและเทศบาลนครหลวง

การปฏิวัติเมื่อ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๑๔	๑๑๙
สาเหตุของการปฏิวัติ	๑๑๘
การเปลี่ยนแปลงภายหลังการปฏิวัติ	๑๒๓

การจัดตั้งนครหลวงและเทศบาลนครหลวงกรุงเทพมหานคร	๑๒๕
เกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค	๑๒๖
เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด	๑๒๗
เกี่ยวกับเทศบาล	๑๒๘
ปัญหาในด้านการบริหารและการให้บริการภายหลังการจัดตั้ง	
เทศบาลนครหลวงกรุงเทพมหานคร	๑๓๒
ปัญหาทางด้านการบริหาร	๑๓๒
ปัญหาทางด้านการให้บริการ	๑๓๔
วิเคราะห์และเปรียบเทียบเทศบาลนครหลวงที่จัดตั้งตามประกาศ	
คณะปฏิวัติกับแนวทางที่เคยกำหนดไว้	๑๔๓
เกี่ยวกับนครหลวง	๑๔๕
เกี่ยวกับเทศบาลนครหลวง	๑๔๕
เกี่ยวกับสุขาภิบาลนครหลวง	๑๔๖
<u>บทที่ ๕ สรุปและขอเสนอแนะ</u>	๑๔๘
<u>ภาคผนวก</u>	๑๕๔
<u>บรรณานุกรม</u>	๑๖๕
<u>สารสังเขปวิทยานิพนธ์</u>	๑๗๓
<u>ประวัติผู้เขียน</u>	๑๘๐

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๑	สาเหตุการอพยพจากชนบทเข้ากรุงเทพฯ	๗๖
๒.	สถิติการเพิ่มประชากรในเขตนครหลวงในระยะ ๖ ปี	๘๐
๓	แสดงอาณาเขตพื้นที่ของพระนคร - ธนบุรีในปี ๒๔๔๓ - ๒๕๑๑	๘๓
๔	แสดงจำนวนประชากร นักศึกษา ชุรกิจแรงงานประเภทต่าง ๆ ในนครหลวงกรุงเทพฯ เปรียบเทียบกับจำนวนทั้งหมดที่อยู่ภายใน ประเทศ	๘๐
๕	สถิติยานพาหนะของจังหวัดพระนคร - ธนบุรี ที่นำมาจดทะเบียน และต่ออายุ	๘๔
๖	สถิติผลการจับกุมผู้กระทำความผิดพระราชบัญญัติจราจรทางบกในกรณี ต่าง ๆ ของกองตำรวจจราจร	๘๕
๗	สถิติอุบัติเหตุการจราจรในเขตนครหลวงกรุงเทพฯ ธนบุรี แทบปี พุทธศักราช ๒๔๘๗ - ๒๕๑๔	๘๖
๘.	แสดงปริมาณออกซิเจนละลายในแม่น้ำเจ้าพระยา ปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ...	๑๐๒
๙	แสดงอาชีพของชาวสลัมคลองเตย พ.ศ. ๒๕๑๔	๑๐๔
๑๐	แสดงรายจ่ายประจำเดือนของชาวสลัม	๑๐๕
๑๑	สถิติข้อมูลที่สำคัญอันมีส่วนก่อให้เกิดอาชญากรรม	๑๑๐
๑๒	แสดงสถิติคดีอาญาประเภทต่าง ๆ ในเขตนครหลวงที่มีแนวโน้ม เพิ่มขึ้นในระยะ ๕ ปี	๑๑๑

สารบัญแนภาพ

หน้า

แนภาพแสดงการขยายอาณาเขตของนครหลวง	๔๖/๑
---	------

บทนำ

ความเบื้องต้น

การปรับปรุงราชการบริหารให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเป็นกระบวนการ (Process) ที่จะต้องทำติดต่อกันไปไม่มีที่สิ้นสุด พัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นมูลเหตุสำคัญที่บีบบังคับให้มีการปรับปรุงและปฏิรูปการบริหารราชการให้มีกลไกเหมาะสมกับความจำเป็นและสอดคล้องกับความต้องการ อันเป็นผลจากพัฒนาการนั้น ๆ^๑ สำหรับเรื่องพัฒนาการทางด้านการศึกษานั้นก็เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนา เพราะบรรดาประเทศเหล่านั้นซึ่งรวมทั้งประเทศไทย มีความจำเป็นหลายประการที่จะต้องพัฒนาการศึกษาโดยเร็วที่สุด เพื่อให้เป็นกำลังพัฒนาอีกแรงหนึ่ง หรือเพื่อช่วยสร้างเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐ ขณะเดียวกันเพื่อวางแผนการดำเนินงานของเทศบาลให้ทันสมัย เหมาะสมกับความเจริญก้าวหน้าของเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน^๒

ทั้งนี้เนื่องจากในประเทศไทย เทศบาลได้ถือกำเนิดมาจากรัฐ เทศบาลอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างไรก็ได้ เพื่อประโยชน์ของรัฐ นโยบายของรัฐ เกี่ยวกับการปรับปรุงเทศบาลย่อมจะต้องกำหนดให้สอดคล้องกับนโยบายที่เกี่ยวกับพัฒนาการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของรัฐ เทศบาลจะต้องอยู่ใต้อำนาจของรัฐ ฉะนั้นประสิทธิภาพในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไม่จำกัดว่าเป็นการบริหารงานในหน้าที่ของเทศบาลเอง หรือ

^๑ ฆวน คาร์ลอส มัลลัส, "กระบวนการปรับปรุงเทศบาล", เอกสารประกอบความรู้ หมายเลข ๕ การประชุมนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล และผู้ตรวจการเทศบาล, (พระนคร : โรงพิมพ์กรมมหาดไทย, ๒๕๐๒), หน้า ๑.

^๒ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "การวางแผนดำเนินงานของเทศบาล", เอกสารประกอบความรู้ในการประชุมใหญ่ ส.ท.ท. ครั้งที่ ๔ เล่มที่ ๑, (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๑๑), หน้า ๑๔๕.

หรือในลักษณะเป็นตัวแทนของรัฐ ย่อมมีผลต่อสวัสดิภาพของประชาชนโดยทั่วไป ^๓

จอมพลถนอม กิตติขจร ในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติได้ทำการปฏิบัติเมื่อวันที่
๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ ใ้กล่าววว่า

... โดยที่ไ้พิจารณาสถานการณ์ของโลกและภัยที่คุกคามประเทศโดย
ละเอียดแล้ว เห็นว่าจะมีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศ
และราชบัลลังก์ และกำลังทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นเป็นลำดับ เหตุการณ์
ภายในประเทศก็มีความยุ่งเหยิงแตกแยก ชัดแย้งซึ่งกันและกัน
อยู่ตลอดเวลา ^๔

จึงให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ วุฒิสภา
สภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี และให้จัดตั้งสภาบริหารคณะปฏิวัติทำหน้าที่บริหาร
ปกครองประเทศไปพลาง ๆ ก่อนที่จะมีการจัดตั้งรัฐบาลต่อไป^๕ เป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลง
นโยบายการบริหารประเทศในกิจการด้านต่าง ๆ ทั้งที่เป็นส่วนรวมของรัฐโดยตรง หรือบาง
ส่วนที่รัฐมีความผูกพันอยู่ และมีการแก้ไขกฎหมาย ยุบ เลิก จัดตั้งหน่วยงานหลายหน่วย ทั้งนี้
การแก้ไขปรับปรุงดังกล่าวได้ดำเนินการในรูปประกาศของคณะปฏิวัติ

^๓ Op.cit., หน้า ๙.

^๔ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๖ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๑๔, ราชกิจจานุเบกษา,
เล่ม ๘๘ ตอนที่ ๑๒๔.

^๕ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๑๔, ราชกิจจานุเบกษา,
เล่ม ๘๘ ตอนที่ ๑๒๔.

เมื่อนโยบายทางการเมืองของคณะผู้บริหารประเทศได้ปรับเปลี่ยนไปเช่นนี้ จึงเห็น
 เห็นได้ชัดที่จะมีผลต่อการปกครองท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้เพราะการเมืองทั้งสองระดับคือ
 การเมืองของเทศบาลและการเมืองของประเทศ มีส่วนเกี่ยวพันกันมาก^๖ ด้วยเหตุนี้เอง
 ภายหลังจากมีการปฏิวัติโคเกียบหนึ่งเดือน จึงมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับการ
 ปกครองท้องถิ่นคือ ฉบับที่ ๑๔ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๑๔ ระบุว่า

... เมื่อสมาชิกภาพแห่งสภาจังหวัดหรือสภาเทศบาลสิ้นสุดลงตามวาระ
 หรือเมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดหรือสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงก่อน
 ครบกำหนดตามวาระ หรือเมื่อมีการยุบสภาจังหวัดหรือสภาผู้แทน ให้
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งเห็นสมควรและมี
 คุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภานั้น ๆ เข้า
 ปฏิบัติหน้าที่^๗

การเปลี่ยนแปลงนโยบายในด้านการปกครองท้องถิ่นครั้งนี้ เป็นการเปลี่ยนระบบ
 เคมี คือระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาเทศบาลมาเป็นระบบแต่งตั้งเท่านั้น
 เหตุผลดังกล่าววิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่าคณะปฏิวัติได้เล็งเห็นความสำคัญของการปกครอง
 ท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลว่าเป็นองค์การที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เพราะ
 งานส่วนใหญ่ของเทศบาลเป็นการให้บริการ (Service) แก่ประชาชนในท้องถิ่น เช่น
 การอำนวยความสะดวกในด้านสาธารณูปโภค ไฟฟ้า ประปา ถนนหนทาง การบำรุงรักษา
 ความสะอาด เป็นต้น สวัสดิภาพในชีวิตประจำวันของประชาชนส่วนใหญ่จึงขึ้นอยู่กับ

^๖ อมร รักนาศักดิ์, "เทศบาลในสมัยพัฒนา", เทศบาลเพื่อการพัฒนา,
 (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๐๘), หน้า ๓๒.

^๗ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๔ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๑๔, ราชกิจจานุเบกษา,
 เล่ม ๘๘ ตอนที่ ๑๔๔.

ดำเนินงานของเทศบาล ฉะนั้นความล้มเหลวหรือความเจริญก้าวหน้าใด ๆ ที่จะเกิดขึ้นใน
ด้านการบริหารงานของเทศบาลจึงมีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของคณะปฏิวัติ
และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้วย

เมื่อเป็นเช่นนี้ พิจารณาจากข้ออ้างของหัวหน้าคณะปฏิวัติ จอมพลถนอม กิตติขจร
ที่ทำการปฏิวัติ อาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงระบบของเทศบาลได้กระทำไปเพื่อให้สอดคล้อง
กับสถานการณ์ของบ้านเมือง ในยามที่ต้องการเสถียรภาพทางการเมือง ซึ่งถ้าจะปล่อยให้
เทศบาลดำเนินงานภายใต้สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งแล้ว คณะปฏิวัติไม่แน่ใจว่าจะ
สามารถบริหารงานให้ตรงกับวัตถุประสงค์ของคณะปฏิวัติที่จะสร้างความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว
เพื่อแก้ไขสถานการณ์ต่าง ๆ ให้คลี่คลายไปด้วยดี จึงได้นำระบบการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาล
แทนการเลือกตั้งมาใช้อีกครั้งหนึ่ง

การดำเนินนโยบายในเรื่องการปกครองท้องถิ่นของคณะปฏิวัติมีได้หยุดยั้งเพียง
เท่านั้น ต่อมาได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔ และ ๒๕ ออกมาอีก ซึ่งยังผลให้การปกครอง
ท้องถิ่นของประเทศไทยเปลี่ยนโฉมหน้าไปอีกแบบหนึ่ง กล่าวคือ

... เพื่อการบริหารราชการจะได้ดำเนินไปโดยประหยัด และมีประสิทธิภาพ
บังเกิดความเจริญแก่จังหวัดทั้งสองโดยรวดเร็ว ซึ่งจะเป็นการเพิ่มพูนความ
สะดวกให้แก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งให้

รวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเป็นจังหวัดเดียวกัน เรียกว่านครหลวง
กรุงเทพธนบุรี และ

ให้รวมเทศบาลนครหลวงกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีเป็นเทศบาลสำหรับ
นครหลวงกรุงเทพธนบุรี เรียกว่าเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ๔

๔ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔, ๒๕ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๔, ราชกิจจา-
นุเบกษา, เล่ม ๘๘ ตอนที่ ๑๔๔.

เหตุผลที่คณะปฏิวัติได้แสดงไว้จากการเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองท้องถิ่นครั้งนี้

ก็คือ :-

... เป็นที่ยอมรับว่าเมืองหลวงมีความสำคัญแตกต่างจากท้องถิ่นอื่น ๆ โดยทั่วไป และมีลักษณะพิเศษโดยเฉพาะที่จะต้องจัดรูปการปกครองให้เหมาะสมกับความหนาแน่นของประชากร การส่งเสริมระบบเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรม และความสำคัญแห่งนครหลวงของประเทศ^๔

เทศบาลนครหลวง เมื่อได้ถูกจัดตั้งขึ้นตามประกาศและเหตุผลที่คณะปฏิวัติได้แสดงไว้ดังกล่าวแล้ว ย่อมเป็นสิ่งสนใจให้นักศึกษาสมควรทำการวิจัยค้นคว้าและวิเคราะห์หาสมมุติฐานว่า นอกจากสิ่งที่ประกาศไว้แล้วมูลเหตุที่แท้จริงในการจัดตั้งเทศบาลนครหลวงมีอยู่อย่างไร มีรูปแบบใหม่อย่างไร และรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไปจะก่อให้เกิดปัญหาการบริหารอะไรบ้าง และนี่คือที่มาของวิทยานิพนธ์เรื่องเทศบาลนครหลวง : การศึกษามูลเหตุของการจัดตั้งรูปแบบ และปัญหาการบริหาร

นครหลวงคืออะไร

เพื่อเป็นพื้นฐานในความเข้าใจเรื่องราวของเทศบาลนครหลวงต่อไป เห็นสมควรกล่าวถึงคำจำกัดความหรือความหมายของนครหลวง ซึ่งเป็นที่เข้าใจของนักวิชาการทั่วไปเสียก่อน

นักวิชาการหลายคนได้กล่าวถึง "นครหลวง" ว่า นครหลวงไม่จำเป็นต้องเป็นเมืองหลวงของประเทศ ดังนั้นประเทศหนึ่งอาจมีหลายนครหลวงก็ได้ ทั้งนี้เพราะการปกครองแบบนครหลวงเป็นการปกครองที่เน้นถึงสภาวะความหนาแน่นของประชากร และความไปทางสังคมและเศรษฐกิจที่มีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งชุมชนเป็นสำคัญ สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น สำนักงบประมาณของประเทศนี้ได้กำหนดไว้ว่า

^๔ คำชี้แจงของกองบัญชาการคณะปฏิวัติ เรื่องการจัดตั้งนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี. คอทยาประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๔.

... นครหลวง หมายถึงการปกครองชุมชนใหญ่ชุมชนหนึ่งซึ่งประกอบไปด้วยเมืองหลายเมือง และมีเมืองหนึ่งเป็นศูนย์กลาง มีประชากรเกินกว่า ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป การอยู่อาศัยของประชากรในชุมชนมีลักษณะหนาแน่น ความเป็นไปทางสังคมและเศรษฐกิจมีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งชุมชน และประชาชนที่อยู่อาศัยตามเมืองข้างเคียงหรือชานเมืองเข้ามาปฏิบัติภารกิจในเมืองที่เป็นศูนย์กลางเป็นจำนวนมากและอย่างสม่ำเสมอ ๑๐

ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าอาณาเขตของนครหลวงนอกจากจะเป็นอาณาเขตที่ประกอบไปด้วยพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นแล้ว ยังจะต้องมีส่วนที่เป็นศูนย์กลาง และส่วนอื่น ๆ ที่เป็นส่วนประกอบกระทำให้อย่างของภาวะเศรษฐกิจและสังคมได้เป็นไปอย่างสลับซับซ้อน ซึ่งศูนย์กลางดังกล่าวโดยทั่วไปเรียกว่า "ศูนย์กลางนคร" (Central city or cities) นี้มิได้หมายถึงศูนย์กลางที่เป็นอาณาบริเวณทางภูมิศาสตร์ แต่เป็นศูนย์กลางในด้านการเป็นที่ยรวมของประชากร เศรษฐกิจ สังคม และการปกครองเป็นสำคัญ ๑๑

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายคำว่า "นคร" และ "หลวง" ไว้ว่า

"นคร" หมายถึงเมืองใหญ่ กรุง ๑๒
 "หลวง" หมายถึงเป็นใหญ่ ใหญ่ ๑๓

๑๐ สมจิต สุนทรสวัสดิ์, "นครหลวง", วารสารรัฐศาสตร์นิเทศน์, ปีที่ ๕ เล่มที่ ๓ (มกราคม ๒๕๑๓), หน้า ๓๐ - ๓๑.

๑๑ John C. Bollens & Henry J. Schmandt, The Metropolis : Its People, Politics and Economic Life, (New York : Harper & Pow, 1965), pp. 6 - 7.

๑๒ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๓ (พระนคร : ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๔๓), หน้า ๔๔๗.

๑๓ Ibid., หน้า ๔๕๐.

ฉะนั้น "นครหลวง" ในความหมายของพจนานุกรมที่ให้ไว้คือ นครใหญ่ หรือ
กรุงใหญ่ หรือมหานคร

ถ้าจะพิจารณาความหมายของนครหลวงตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖
จะเห็นได้ว่า กฎหมายเทศบาลได้กำหนดให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างเทศบาลเมืองกับ
เทศบาลนครไว้อย่างชัดเจน ^{๑๔} กล่าวคือ

เทศบาลเมือง จะต้องเป็นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไป และความ
หนาแน่นของราษฎรในชุมชนนั้นโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร

เทศบาลนคร จะต้องเป็นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป และความ
หนาแน่นของราษฎรในชุมชนนั้นโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร

เมื่อเป็นเช่นนี้จะเห็นได้ว่า เทศบาลนครหลวงเมื่อเปรียบเทียบกับความหมายของ
เทศบาลนครในกฎหมายเทศบาลแล้ว เทศบาลนครหลวงซึ่งเป็นชุมชนใหญ่กว่าจึงควรจะมี
ประชากรสูงกว่า ๕๐,๐๐๐ คน ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายเทศบาล แต่จะเป็นเท่าไรนั้นยัง
มิได้มีการระบุไว้ชัดเจน ซึ่งอาจคาดคะเนได้ว่า จำนวนประชากรในเขตนครหลวงควรจะมี
ไม่น้อยกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คน

นอกจากนี้ มีผู้ให้ความหมายของนครหลวงไว้ในลักษณะอื่น ๆ อีก เช่น หมาย
ความว่า

... นครหลวง คือศูนย์กลางที่ก่อตั้งขึ้นเป็นที่อยู่อาศัยของมนุษย์ เป็น
ศูนย์กลางของการพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม เป็นแหล่งที่รวมของ
กิจกรรมบ้านช่อง และถนนหนทางมากกว่าจะเป็นเรือสวน ไร่ นา หรือ
ป่าเขา ^{๑๕}

^{๑๔} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๙๐ ตอนที่ ๑๔
ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๖.

^{๑๕} William Anderson and Edward W. Wediner, American City
Government, (New York :Harary Hont & Comp., 1954), p. 14.

หรืออีกประการหนึ่ง ... นครหลวงหมายถึงความหนาแน่นอย่างสูงของประชาชนในพื้นที่ หรืออีกนัยหนึ่ง หมายถึงการที่มีประชาชนหนาแน่น และความเจริญของธุรกิจการค้า มารวมกันอยู่ในพื้นที่ขนาดเล็ก เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเฉลี่ยของประชาชนในประเทศ... ^{๑๖}

เมื่อได้พิจารณาและทำความเข้าใจในลักษณะต่าง ๆ ของนครหลวง จึงอาจกล่าวได้ว่า การปกครองแบบนครหลวงหมายถึงการปกครองในบริเวณที่มีพื้นที่ที่มีอาณาเขตครอบคลุมไปถึงท้องที่หลายอำเภอ หรือหลายจังหวัด และบางครั้งการปกครองดังกล่าวนี้อาจประกอบไปด้วยหน่วยการปกครองอื่น ๆ เช่น เทศบาลหลายหน่วยรวมอยู่ในเขตนครหลวงเดียวกันก็ได้

โดยสรุปลักษณะที่สำคัญของนครหลวง ควรจะมีดังต่อไปนี้

๑. นครหลวงจะต้องมีขนาดใหญ่ ตามปกติในเขตนครหลวงจะประกอบไปด้วยเมืองหลายเมือง และมีศูนย์กลางอย่างน้อยหนึ่งเมือง ฉะนั้นจำนวนประชากรย่อมจะต้องมีมาก เพราะในเขตนครหลวงย่อมจะต้องมีประชากรหลังไหลหรืออพยพเข้ามาอยู่อย่างหนาแน่น ในลักษณะของประชาคม (Community) ดังจะเห็นได้ว่า บางนครหลวงมีประชากรอาศัยอยู่กัน ๑๐ ล้านคน เช่น นิวยอร์ก โตเกียว ฉะนั้นลักษณะการอยู่อาศัยของประชาชนในเขตนครหลวงมักหนาแน่น จึงเป็นลักษณะที่เห็นได้ชัดในนครหลวงทั่วไป

๒. นครหลวงเป็นศูนย์กลางของกิจกรรม ในประเทศหนึ่งจะมียุทธศาสตร์เป็นศูนย์กลางของประเทศ คำว่าศูนย์กลางในที่นี้หมายถึงกิจกรรมทางสังคม การเมืองและทางเศรษฐกิจ เช่น นครลอนดอน นครโตเกียว เป็นต้น นครหลวงเป็นศูนย์กลางทางการเมือง เนื่องจากเป็นที่ตั้งสถานที่ทำการของรัฐบาลแห่งชาติ สำนักงานของพรรคการเมือง และองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญ นอกจากนี้ยังเป็นศูนย์รวมทางเศรษฐกิจ เป็นสถานที่ตั้งของ

^{๑๖} Benjamin Cinitz, City and Suburb : The Economics of Metropolitan Growth, (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1964), p. 3.

ท่าเรือ ท่าอากาศยาน สถานีรถไฟ และรถยนต์โดยสาร เป็นชุมทางสินค้าเข้า - ออก เป็นศูนย์กลางธนาคาร บริษัท ห้างร้าน ตลอดจนเป็นศูนย์กลางทางสังคม เป็นสถานที่ตั้งของมหาวิทยาลัย หรือโรงเรียน สถาบันชั้นสูง เป็นที่ตั้งของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ และสถาบันทางศาสนา ^{๑๗}

๓. นครหลวงมีความสำคัญต่อฐานะและเสถียรภาพของรัฐบาล เนื่องจาก การที่นครหลวงมีประชาชนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น และเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ความเคลื่อนไหวของสิ่งแวดล้อมดังกล่าวในนครหลวงจึงมีผลต่อการบริหารงานของรัฐบาลมาก เสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลโดยรวมจะต้องขึ้นอยู่กับสภาวะการณแวดล้อมของนครหลวง จะสังเกตเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองใด ๆ ในนครหลวง ย่อมกระทบกระเทือนต่อฐานะของรัฐบาล เช่น ในประเทศที่เจริญแล้ว (อย่างสหรัฐอเมริกา) การเลือกตั้งประมุขของประเทศ จำต้องอาศัยคะแนนเสียงข้างมากจากนครหลวงต่าง ๆ เป็นต้นว่า นิวยอร์ก ลอสแอนเจลิส ส่วนในประเทศกำลังพัฒนา การปฏิวัติรัฐประหารมักจะเกิดขึ้นในนครหลวง เพราะในประเทศเหล่านั้นผู้ใดสามารถควบคุมการบริหารงานของนครหลวงได้ก็เท่ากับว่าจะสามารถควบคุมสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศได้โดยง่าย

รูปแบบการปกครองนครหลวง

การปกครองนครหลวงมีรูปแบบแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ การปกครองนครหลวงจะเป็นไปในรูปใดนั้น ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม ทางด้านการบริหาร และปรัชญาการปกครอง ตลอดจนความต้องการของผู้ปกครองประเทศนั้น ๆ บางประเทศก็มีการจัดวาง

^{๑๗} สมจิต สุนทรสวัสดิ์, op.cit., หน้า ๓๒ - ๓๔, และ ชูบ กาญจนประกร, และ อมร รัชสาสัย, "การบริหารงานมหานคร", เทศาภิบาล, ปีที่ ๖๔ เล่มที่ ๖ (มิถุนายน ๒๕๑๓), หน้า ๕๖๖ - ๕๖๗.

รูปแบบและโครงสร้างขององค์การปกครองไว้เป็นพิเศษ แต่บางประเทศก็ปกครองโดยโครงสร้างขององค์การแบบเดียวกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ทั่วประเทศ ^{๑๔} อย่างไรก็ตาม การปกครองนครหลวงนั้นอาจแบ่งออกได้เป็น ๓ แบบใหญ่ ๆ คือ :-

๑. แบบที่มีหน่วยการปกครองระดับเดียว (One-government approach) ความคิดที่จะให้มีหน่วยการปกครองเพียงหน่วยเดียวมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานตลอดเขตนครหลวงมีมานานแล้ว และมีผู้นับสนุนเป็นจำนวนมาก เหตุผลสำคัญก็คือ เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและประหยัด ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรไปใช้ตามความจำเป็นได้อย่างเหมาะสม ไม่มีการสูญเสีย กิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินอยู่ในท้องถิ่นจะเป็นปึกแผ่นและประสานงานกันเป็นอย่างดี

การจัดตั้งระบบการปกครองแบบนี้ ถ้าจะพิจารณาเน้นหนักไปในส่วนที่เกี่ยวข้อง เทศบาลจะเห็นว่า เกี่ยวข้องกับวิธีการต่าง ๆ ๓ แบบด้วยกันคือ

ก. การรวมพื้นที่ที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยนิติบุคคล (Unincorporated land) เข้าด้วยกัน หรือที่รู้จักกันทั่วไปว่าเป็นการผนวกดินแดน (Annexation) วิธีนี้เป็นการรวมเขตเทศบาลเล็ก ๆ ใกล้ชานเมือง โดยรวมเข้ามาไว้กับเมืองใหญ่ การรวมเขตนี้ได้ประโยชน์ในด้านเอกภาพทางการบริหาร จัดการทำงานซ้ำซ้อนกัน และลดจำนวนคนทำงานมีประสิทธิภาพสูง เพราะมีผู้รับผิดชอบฝ่ายเดียว ไม่แยกกันทำงาน

ข. การรวมเทศบาลเข้าด้วยกัน (Municipal Consolidation)

ค. การรวมตัวระหว่างนครกับเคาน์ตี (City & County Consolidation) วิธีนี้เป็นที่นิยมกันอย่างกว้างขวางมากกว่า ๒ วิธีแรก เพราะเป็นการ

^{๑๔} ปรูม มณีโรจน์, "ปัญหาการปกครองมหานคร", ท้องถิ่น ปีที่ ๔ เล่มที่ ๘ (กรกฎาคม ๒๕๑๒), หน้า ๑ - ๖.

รวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นเล็ก ๆ ที่เรียกว่า เคาน์ตี (County) เข้ากับนครใหญ่ ๆ หรือรวมเทศบาลของแต่ละเคาน์ตีเข้าด้วยกัน ^{๑๙}

อย่างไรก็ดี ก็ยังมีผู้คัดค้านความคิดนี้ โดยเสนอข้อโต้แย้งว่า ระบบการปกครองระดับเดียว ทำให้ท้องถิ่นสูญเสียอำนาจควบคุมฝ่ายปกครอง (Loss of local control) ประชาชนในท้องถิ่นจะติดต่อกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้น้อยลง และจะเป็นการลดความสนใจของมหาชนที่มีต่อบริการต่าง ๆ ของท้องถิ่นด้วย โดยเฉพาะวิธีการรวมตัว (Consolidation) ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในทางปฏิบัติจะเป็นไปได้อย่างไร เพราะประชาชนในท้องถิ่นย่อมจะหวงแหนสิทธิไม่ยอมให้มีการยุบหน่วยการปกครองท้องถิ่นของตน

๒. แบบที่มีการปกครองสองระดับ (Two-level approach) นี้ผู้เชื่อว่าแบบนี้จะแก้ไขข้อบกพร่องของแบบแรกได้ โดยมีเหตุผลว่า หน่วยการปกครองเล็ก ๆ ที่ใกล้ชิดสามารถสนองความต้องการได้ดีกว่าหน่วยการปกครองมหานครใหญ่ ๆ เมื่อเป็นเช่นนั้น การบริหารงานในเขตพื้นที่กว้างขวางจึงควรมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายหน่วย หรือหลายระดับ รับผิดชอบต่อการดำเนินงานของท้องถิ่น ซึ่งระบบการปกครองแบบนี้มีทางปฏิบัติได้หลายแบบด้วยกันคือ ^{๒๐}

ก. Metropolitan District หมายถึงหน่วยการปกครองที่มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ หรือทั้งหมดของเขตนครหลวง แต่โดยทั่วไปแล้วได้รับมอบหมายให้อำนาจหน้าที่ในกิจกรรมอันเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับนครหลวงเพียงเรื่องเดียว หรือกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์กัน รวมตลอดถึงการวางแผนหรือกำหนดนโยบาย ส่วนการปฏิบัติได้มอบหมายให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับย่อย เช่น แขวง (District) รับผิดชอบดำเนินการ

^{๑๙} John C. Bollens & Henry J. Schmandt, op.cit., pp. 280 - 297.

^{๒๐} Ibid., pp. 332 - 337.

ข. การมอบหมายให้เคาน์ตีมีอำนาจเพิ่มขึ้น (The comprehensive urban county plan) เป็นการโอนอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานบางอย่างของเทศบาลให้แก่เคาน์ตีเพิ่มขึ้น วิธีการนี้จะเป็นการแก้ปัญหาที่ง่ายที่สุดของชุมชนขนาดใหญ่หลายแห่ง เพราะว่าแบบนี้ไม่เป็นการเปลี่ยนแปลงในจำนวนของหน่วยการปกครอง หรือขอบเขตท้องที่ของรัฐบาลท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง มีการบริหารงานอย่างกว้างขวาง และสนับสนุนบริการต่าง ๆ เช่น การวางผัง การจัดโซน บริการสาธารณสุข สวนสาธารณะ และสวัสดิการ แผนการนี้มุ่งให้ท้องถิ่นขนาดเล็ก ๆ จำนวนมากยังคงมีอยู่เรื่อยไป และจัดให้มีรัฐบาลท้องถิ่นอย่างน้อย ๒ ระดับในเขตท้องที่ การจัดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ก็จะมีผลคือการพิจารณาในทัศนะของคุณค่าในการปกครองตนเอง

ค. สหพันธ์ (Federation) เป็นการจัดตั้งหน่วยการปกครองขึ้นอีกระดับหนึ่ง มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่นครหลวงทั้งหมด และได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่รับผิดชอบต่าง ๆ หลายประการ แตะตะเกี่ยวกับหน่วยงานต่าง ๆ ของเทศบาลยังคงมีอยู่ และทำหน้าที่นอกเหนือไปจากความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองที่จัดตั้งขึ้นใหม่

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าแบบการปกครองสองระดับ เกือบจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ แก่ระบบการปกครองท้องถิ่นในเขตนครหลวงที่มีอยู่เดิม เพียงแต่จัดให้มีหน่วยการปกครองระดับหนึ่ง ซึ่งสามารถประสานประโยชน์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกระดับได้ นอกจากนั้นยังสามารถแก้ปัญหาของนครหลวงให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารมากยิ่งขึ้น

๓. แบบที่มีการร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครอง (Cooperative approach)
แบบที่มีการร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองของนครหลวงระดับต่าง ๆ ในกิจกรรมบางอย่าง ซึ่งการร่วมมือนี้มีลักษณะใหญ่ ๆ แบ่งออกได้เป็น ๓ ประการด้วยกันคือ

ก. กรณีที่ได้มีการตกลงกัน หน่วยงานระดับต่ำ เช่น เคาน์ตี (County) รับผิดชอบกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใด โดยเฉพาะเจาะจงลงไป เป็นต้นว่า ให้เคาน์ตีเก็บค่าธรรมเนียมได้ หรือซีตี (City) อาจจะมีมอบให้เคาน์ตีทำกิจกรรมเกี่ยวกับเทศบาลหลาย ๆ อย่างด้วยกัน

ข. ในประการต่อมา ก็คือการที่หน่วยงานของรัฐบาล ๒ หน่วย หรือมากกว่านั้น รวมมือกันทำกิจกรรมบางอย่างเช่น ในเมืองเล็ก ๆ ซึ่งมีอาณาบริเวณใกล้เคียงกันก็จะมอบให้ดำเนินงานกิจกรรมของสมมุติสำหรับประชาชนรวมกัน

ค. ประการที่สาม ในกรณีที่ไม่ได้มีการตกลงกันว่าหน่วยใดจะทำหน้าที่อะไรเฉพาะเจาะจงลงไป ก็จะมีข้อตกลงร่วมกันว่า ถ้ามีเหตุการณ์พิเศษหรืออยู่ในสภาวะการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น เช่น เกิดอัคคีภัย City หลายแห่งก็จะรวมมือกันแก้ไขปัญหาคังกล่าว

อนึ่ง ในด้านความร่วมมือคังกล่าวข้างต้นนี้ การดำเนินงานไม่จำเป็นว่าจะต้องทำข้อตกลงสัญญากันอย่างเป็นทางการ หรือมีผลใช้บังคับแน่นอนแต่อย่างใด เช่น ในกรณีของมหานคร Detroit นั้นได้ใช้สภานครหลวง (Metropolitan council) เป็นเครื่องมือในการพิจารณาปัญหารวมกันโดยสภานครหลวงนี้ประกอบไปด้วยหัวหน้าส่วนบริหารของหน่วยงานทั้งหมดของ Detroit มาประชุมปรึกษาหารือกันเพื่อแก้ไขปัญหามีลักษณะคล้ายคลึงกัน ^{๒๑}

อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีการยอมรับกันแน่นอนว่า การปกครองนครหลวงแบบใดเหมาะสมที่สุด แบบหนึ่งอาจเหมาะสมกับนครหลวงหนึ่ง แต่ไม่เหมาะสมกับอีกนครหลวงหนึ่งก็ได้ และถาแบบที่ใช้อยู่นั้นไม่เหมาะสมก็อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมก็ได้ ทั้งนี้ควรจะต้องว่า โครงสร้างขององค์การเป็นเพียงเครื่องมือ (Means) ที่จะช่วยให้การปกครองบรรลุเป้าหมาย (Ends) คือความผาสุก และความกินดีอยู่ดีของประชาชนในท้องถิ่น และ Harold J. Alderfer ก็ได้เสนอความคิดเห็นอันน่าสนใจไว้ว่า

"... การให้บริการต่าง ๆ ในเขตนครหลวงนั้น รัฐบาลและกระทรวง
ทบวงกรม ตลอดจนหน่วยงานส่วนกลาง ควรจะถอนตัวไปเข้าไปดำเนินการ
การให้บริการเองโดยตรง (Direct Administration) ควรจะ
มอบหน้าที่ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดทำเอง และหน่วยการปกครอง
ท้องถิ่นก็ควรจะมีอำนาจรับผิดชอบครอบคลุมตลอดเขตนครหลวง คือ
ไม่ควรจะมีหน่วยการปกครองหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ อีก คือ
ไม่มีเทศบาล หนุมาน จังหวัด อำเภอ และตำบล มาคอยทำหน้าที่ของ
ท้องถิ่น หน่วยต่าง ๆ เหล่านี้ควรจะมารวมอยู่กับหน่วยการปกครองนคร
หลวงหน่วยเดียว ซึ่งอาจจะมีการแบ่งขอบเขตพื้นที่ออกเป็นเขตบริหาร
(Administrative Districts) และควรจะให้สอดคล้องกับเขต
เลือกตั้งตัวสมาชิกท้องถิ่น" ๒๒

ผู้เขียนซึ่งประสบปัญหาเกี่ยวกับองค์การปกครองนครหลวงหรือมหานครมากมาย
ได้ขอเสนอข้อที่ประชุมทางวิชาการของสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ทางภาคตะวันออก
ประจำปี ๒๕๐๕ (Eastern Regional Organization for Public Administration)
เรียกย่อว่า EROPA ดังนี้ คือ

"... ผู้เขียนเห็นว่าองค์การปกครองมหานครนั้นควรจะเป็นองค์การที่มี
ประสิทธิภาพในการบริหารงาน และควรจะเป็นองค์การที่ได้รับมอบหมาย
ให้อำนาจอิสระในการบริหารงาน การที่รัฐบาลจะยื่นมือเข้าไปบริหาร
กิจการต่าง ๆ ในเขตมหานครเสียเองนั้น ก็อาจจะได้ผลดีในทาง
ประสิทธิภาพของคน แต่จะเป็นการไม่ส่งเสริมสนับสนุนอำนาจปกครอง
ตนเองของมหานครตามระบอบประชาธิปไตย" ๒๓

๒๒ Harold F. Alderfer, Local Government in Developing Countries, (New York : McGraw-Hill Book Company, 1964), pp. 230 - 231.

๒๓ ชูบ กาญจนประกร, และ อมร รัชศาสตร์, op.cit., หน้า ๔๖๔ - ๔๗๐.

พิจารณาจากข้อเสนอของ Alderfer และข้อเสนอของผู้ป่วนในการประชุมของยุโรปนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นข้อเสนอที่น่าสนใจ กล่าวคือได้มีการเน้นในเรื่องการมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการด้วยตนเอง ซึ่งสอดคล้องกับตามหลักการปกครองท้องถิ่นที่ว่า รัฐบาลควรกระจายอำนาจการปกครองไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองด้วยตนเอง ตลอดจนมีอิสระในการดำเนินการวินิจฉัยสั่งการและอื่น ๆ อันเป็นผลช่วยในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล และเป็นผลให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้จะเลือกแนวทางการปกครองนครหลวงในแบบใด ขอบเขตและความเหมาะสมของสถานการณ์และสภาพแวดล้อมทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจของบ้านเมืองเป็นสำคัญ รวมทั้งความร่วมมือ ความเข้าใจของประชาชนภายในท้องถิ่นและการปกครองตนเองก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่จะช่วยกำหนดรูปแบบการปกครองนครหลวง ซึ่งทั้งนี้เมื่อคำนึงถึงปัจจัยดังกล่าวแล้ว เพื่อความเหมาะสมก็อาจจะใช้รูปแบบการปกครองหลาย ๆ แบบประกอบกันด้วยก็ได้

ความสำคัญของเรื่อง

แนวความคิดเรื่องการปกครองนครหลวงและเทศบาลนครหลวงมีมาช้านาน ได้เคยมีนักวิชาการทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์หลายท่านเขียนเป็นบทความลงในวารสารและหนังสือ ตลอดจนมีการสัมมนาแสดงความคิดเห็นไว้วงหน้าว่า สักวันหนึ่งความเจริญเติบโตของบ้านเมืองจะทำให้การปกครองของกรุงเทพฯ ชนบุรี ต้องเปลี่ยนโฉมหน้าจากระบบดั้งเดิมไปสู่รูปแบบที่มีลักษณะพิเศษโดยเฉพาะที่เรียกว่า "การปกครองนครหลวงหรือมหานคร" ทั้งนี้เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การปกครองแบบนครหลวงนี้เชื่อกันว่าจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานด้านท้องถิ่น และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนหลายล้านคนที่อาศัยอยู่ในอาณาเขตเมืองหลวงได้เป็นอย่างดี

ดังนั้น เมื่อคณะปฏิวัติได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ - ๒๕ จัดตั้งนครหลวง กรุงเทพมหานคร และเทศบาลนครหลวงกรุงเทพมหานคร จึงได้มีการแสดงออกซึ่งท่าทีและความคิดเห็นจากบรรดานักวิชาการเป็นจำนวนมาก ความเคลื่อนไหวดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะการจัดตั้งนครหลวง และเทศบาลนครหลวงเป็นเสมือนคลื่นลูกใหม่ที่ซัดมาสู่ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย โดยมีได้มีการเตรียมเนื้อเตรียมตัวอย่างพอเพียง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น การดำเนินงานของท้องถิ่นในนครหลวงซึ่งได้ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง ทำให้เกิดหน่วยงานในลักษณะใหม่ที่เรียกว่า นครหลวง โดยมีเทศบาลนครหลวงเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการให้บริการแก่ท้องถิ่น จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและประกอบกับยังมีใคร่ผู้ใดทำการศึกษารื่องนี้โดยละเอียดมาก่อนเลย ผู้เขียนได้เลือกศึกษาเรื่องนี้โดยเสนอเป็นวิทยานิพนธ์ประกอบการศึกษาชั้นปริญญาโททางพัฒนบริหารศาสตร์ (สาขารัฐประศาสนศาสตร์) ในหัวข้อว่า "เทศบาลนครหลวง : การศึกษามูลเหตุของการจัดตั้งรูปแบบ และปัญหาการบริหาร" ด้วยเหตุผลที่พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องอำนาจนโยบายชนแก่การศึกษาวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ และจะเป็นแนวทางให้ผู้อื่นได้ทำการศึกษาค้นคว้าโดยสะดวกต่อไป

ความหมายและขอบเขตของการศึกษา

เพื่อความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการปกครองนครหลวงและเทศบาลนครหลวงกรุงเทพมหานครในขณะนี้ ประกอบกับระยะเวลาที่เขียนวิทยานิพนธ์เป็นปีแรกของการจัดตั้งนครหลวงและเทศบาลนครหลวง ด้วยบทกฎหมายที่วางไว้เกี่ยวกับเรื่องนี้มีเพียงประกาศคณะปฏิวัติและประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ได้นำมาดำเนินการตามประกาศคณะปฏิวัติเท่านั้น ยังมีไม่มีพระราชบัญญัตินครหลวงและเทศบาลนครหลวงแต่อย่างใด ระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง หรือประกาศขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครและองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรี ตลอดจนระเบียบข้อบังคับหรือคำสั่งเกี่ยวกับเทศบาลทั้งสองจังหวัด เมื่อมารวมเป็นรูปการปกครอง

นครหลวงและเทศบาลนครหลวงแล้ว ยังคงอนุโลมให้ใช้บังคับต่อไป^{๒๔} เท่าที่ไม่ขัดหรือ
แย้งกับประกาศคณะปฏิวัติ การบริหารงานด้านต่าง ๆ ทั้งของนครหลวงและเทศบาลนครหลวง
จึงคงลักษณะเดิม เพียงแต่เปลี่ยนแปลงยุบรวมหน่วยงานและเทศบาลทั้งสองจังหวัดเป็นหน่วย
งานเดียวและเทศบาลเดียว

เมื่อเป็นเช่นนี้ การศึกษาเรื่องเทศบาลนครหลวงนั้น ผู้เขียนจึงมีความมุ่งหมาย
ที่จะศึกษาให้ครอบคลุมเฉพาะขอบเขตต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. การจัดตั้งเทศบาลนครหลวงกรุงเทพมหานครชนบุรีมีสาเหตุหรือแนวโน้มมาจาก
เรื่องใด โดยจะพยายามวิเคราะห์มองสภาพของปัญหาและความเป็นจริงที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง
นี้โดยตรงว่า มีอะไรเป็นแนวทาง (Criteria) ให้คณะปฏิวัติต้องมีประกาศคณะปฏิวัติรวม
เทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีเป็นเทศบาลนครหลวง และการจัดตั้งดังกล่าว
ได้กระทำไปโดยรอบคอบมากน้อยเพียงใด

๒. เทศบาลนครหลวงมีรูปแบบอย่างไร โดยจะวิเคราะห์และแสดงให้เห็น
ถึงการเปลี่ยนแปลงโดยลำดับของรูปแบบเทศบาล ตั้งแต่เริ่มมีเทศบาลครั้งแรกเมื่อ
พ.ศ. ๒๔๗๖ จนกระทั่งถึงวาระที่เทศบาลนครหลวงได้ถูกจัดตั้งขึ้น

๓. ปัญหาของแต่ละบุคคลแต่ละสมัยที่เทศบาลได้ประสบมีอะไรบ้าง เมื่อ
เทศบาลนครหลวงเกิดขึ้นแล้ว ปัญหาเหล่านี้ได้ถูกจัดให้หมดสิ้นไป หรือมีอุปสรรคอย่างอื่น
เข้ามาแทนที่

ฉะนั้น เพื่อให้การศึกษาในเรื่องนี้สามารถดำเนินไปอย่างมีกฎเกณฑ์ และเป็น
แนวทางที่จะค้นคว้าหาข้อเท็จจริง ผู้เขียนจึงขอตั้งสมมติฐานไว้ดังนี้คือ

"การจัดตั้งเทศบาลนครหลวงของประเทศไทยมีมูลเหตุเพื่อรักษาเสถียรภาพ
ทางการเมืองในระยะหัวเลี้ยวหัวตอเป็นสำคัญ แต่กลับก่อให้เกิดปัญหาในด้านการบริหาร
และการให้บริการตามมา"

^{๒๔} ประกาศคณะปฏิวัติ, op.cit.

วิธีการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องเทศบาลนครหลวงนี้ ผู้เขียนค้นคว้าจากเอกสารและทำการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ในด้านเอกสารได้ค้นคว้าบรรดาหนังสือและเอกสารต่าง ๆ อันจะเป็นข้อมูลสำคัญที่จะนำมาใช้วิเคราะห์และประกอบการศึกษา ซึ่งมีอยู่ตามห้องสมุดของสถาบันการศึกษาต่าง ๆ เช่น สำนักบรรณสารการพัฒนา ของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ห้องสมุดกลางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ห้องสมุดกลางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดแห่งชาติ ห้องสมุดกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งห้องสมุดคำรณราชานุภาพ และห้องสมุดของหน่วยราชการอื่น ๆ ด้วย

นอกจากนั้น ผู้เขียนได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์บรรดาผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้สันักกรณีทางด้านการปกครองท้องถิ่น ผู้ที่ทำหน้าที่บริหารงานของนครหลวงและเทศบาลนครหลวงในปัจจุบัน ตลอดจนสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านเทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรี ก่อนที่จะเปลี่ยนมาเป็นการปกครองนครหลวง และเทศบาลนครหลวง ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่สมบูรณ์และถูกต้องมากขึ้น

การเสนอเรื่อง

วิทยานิพนธ์แบ่งออกเป็น ๕ บท แต่ละบทมีรายละเอียดดังนี้คือ

บทที่ ๑ ว่าด้วยเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แสดงให้เห็นว่าการวางพื้นฐานในการปกครองตนเองนั้นมีความเป็นมาอย่างไรพอสังเขป นอกจากนั้นยังได้อธิบายถึงการควบคุมของส่วนกลางที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลว่ามีขอบเขตมากน้อยเพียงใด ซึ่งยังผดกระทั่งความเป็นอิสระในการดำเนินงานของเทศบาลอีกด้วย

บทที่ ๒ กล่าวถึงการเมืองกับการบริหารงานของเทศบาล โดยพิจารณาตั้งแต่ท้องถิ่นในสมัยปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งใช้ระบบแต่งตั้งแทนการเลือกตั้ง จนกระทั่งเริ่มระบบการเลือกตั้งขึ้นใหม่ และขอบกรอบของการปกครองท้องถิ่นภายใต้การเมืองระบบพรรคโคออดิเนตในวาทะในบทนี้

บทที่ ๓ แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มการปกครองท้องถิ่นรูปนครหลวง โดยมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นตัวเร่ง และการที่นครหลวงต้องเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมเกือบทุกประเภท สิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาของเมืองหลวงขึ้นหลายประการ

บทที่ ๔ เป็นการเสนอให้เห็นถึงการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูปนครหลวง และเทศบาลนครหลวงว่ามีสาเหตุมายังไร นอกจากนั้นยังอธิบายถึงโครงสร้างของนครหลวง และเทศบาลนครหลวง ซึ่งวิเคราะห์ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ - ๒๕ พร้อมทั้งเปรียบเทียบกับแนวทางของเทศบาลนครหลวงที่เคยมีการยกย่องไว้ว่า แตกต่างกับเทศบาลนครหลวงที่ได้จัดตั้งขึ้นอย่างไร

บทที่ ๕ จะเป็นบทสรุปของการดำเนินเรื่องตามวิทยานิพนธ์ทั้งหมด พร้อมทั้งพิสูจน์สมมติฐานและเสนอแนะแนวความคิดเห็นว่ารูปแบบของเทศบาลนครหลวงในอนาคตจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่อย่างไร.

ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

โดยหลักการทั่วไปแล้ว ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นตามหลักของการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองซึ่งถือว่าก่อเกิดมาจากรัฐและเป็นสิ่งที่รัฐจัดตั้งขึ้น ดังนั้นรัฐบาลจะจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้ออกมาในรูปใดก็ตาม โดยจะให้มีความอำนาจมากหรือน้อยนั้นเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะพึงกระทำได้ทั้งสิ้น โดยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่าการปกครองนครหลวงอันเป็นรูปแบบหนึ่งของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีความเกี่ยวข้องกับปรัชญาของการปกครองประเทศอย่างเห็นได้ชัด ฉะนั้นในการศึกษาถึงเทศบาลนครหลวงฯ ตามความมุ่งหมายของวิทยานิพนธ์นี้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับการบริหารส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจเป็นพื้นฐานเบื้องต้น อันจะนำไปสู่การคลี่คลายปัญหาต่าง ๆ ที่จะกล่าวในบทต่อ ๆ ไป

การวางพื้นฐานในการปกครองตนเอง

การบริหารราชการในประเทศไทยแบ่งออกเป็น ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น^๑ มีผู้เปรียบเทียบกับหลักการปกครองต่างประเทศไว้ว่า ราชการส่วนกลางนั้นได้แก่ Central Government ส่วนราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นนั้นได้แก่ Local Government ซึ่งในการปกครอง Local Government นั้นแยกออกเป็น Local Self-government หรือที่เรียกว่าราชการส่วนท้องถิ่น และ Local State-government ซึ่งพอจะอนุมานเรียกว่าการปกครองส่วนภูมิภาค^๒ ดังนั้น ความสัมพันธ์

^๑ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๖๘ ตอนที่ ๑ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๔๘๕.

^๒ ชำนาญ ชูบุรณ, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองของกฎหมายไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๐๓), หน้า ๑๔๕ - ๑๔๖.

ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องสำคัญยิ่งเรื่องหนึ่งในการที่จะดำเนินการปกครองให้มีประสิทธิภาพและโดยสอดคล้องกับระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยนัยเช่นนี้ ความจำเป็นในการร่วมมือในการบริหารส่วนการปกครองต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ลักษณะและวิธีการของความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่ควรจะได้มีการพิจารณาศึกษาว่ามีความเป็นมาอย่างไร เฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าเทศบาลหรือองค์การปกครองท้องถิ่นทุกรูปในประเทศที่กำลังพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นในเอเชีย ออฟริกา หรือลาตินอเมริกา มีลักษณะที่เหมือนกันอยู่ประการหนึ่งคือ เกิดขึ้นโดยรัฐบาลกลางเป็นผู้จัดตั้งขึ้นทั้งสิ้น ทั้งนี้ อาจจะโดยวิธีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ (Constitutional provision) โดยกฎหมายของสภานิติบัญญัติ (Statutory enactments) หรือโดยการกำหนดขึ้นโดยรัฐบาลกลาง (Allocation by Central Government) ^๓

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ในประเทศไทยนั้นการปกครองท้องถิ่นตามระบบการกระจายอำนาจทางการปกครองได้ถือกำเนิดมาจากรัฐบาลอย่างแท้จริง โดยมีรากฐานมาตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระองค์มีพระราชประสงค์ที่จะให้ราษฎรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ เพื่อรวมแรงรวมใจกันทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรืองสืบไป ตามคติใหม่ของการปกครองประเทศต่าง ๆ ทางภาคพื้นยุโรป ^๔ ดังที่พระองค์ได้ทรงเห็นมาเมื่อคราวเสด็จประพาสประเทศเหล่านั้น ครั้นภายหลังเมื่อเสด็จนิวัติพระนครแล้ว พระองค์จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นำเอาวิธีการปกครองท้องถิ่นระบบเทศบาล (Municipality) แต่บางส่วนมาใช้ในรูปของสุขาภิบาลก่อน เพื่อให้

^๓ สนิท วิไลจิตต์ และ ประสาน สุขรังสรรค์, "บทบาทของเทศบาลที่ควรมีต่อประชาชน", เอกสารประกอบความรู้ในการประชุมใหญ่สามัญเทศบาลแห่งประเทศไทย, ครั้งที่ ๑๐ พ.ศ. ๒๕๑๒ เล่ม ๒ (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๑๒), หน้า ๑๔.

^๔ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย (พระนคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๖), หน้า ๒๗๔.

ดำเนินการอันจะเป็นประโยชน์แก่ราษฎรโดยทั่วถึงกัน ทั้งที่ทรงเรียกทับศัพท์การเช่นนั้นว่า "คอมมอนอินเตอร์เรส" (Common Interest) ^๕

การริเริ่มดังกล่าวตามพระราชประสงค์จึงมีลักษณะของการริเริ่มจากเบื้องบน หยิบยื่นไปให้ ^๖ มิใช่เกิดมาจากการเรียกร้องของประชาชน ซึ่งความจริงในขั้นนี้ย่อมจะเห็นได้ชัดจากพระราชดำริสตอนหนึ่งของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงความตอนหนึ่งว่า

... ประเทศอื่น ๆ ราษฎรเป็นผู้ขอให้จัดทำ เจ้าแผ่นดินจึงใจทำ ในเมืองไทยเรานี้เป็นแต่พระเจ้าแผ่นดินคิดเห็นว่าควรจะทำเพราะจะเป็นการเจริญแก่บ้านเมือง และเป็นความสุขแก่ราษฎรทั่วไป จึงได้คิดทำเป็นการฝึกกันตรงข้ามกัน ^๗

สุขาภิบาลที่จัดดำเนินการเพื่อ "คอมมอนอินเตอร์เรส" ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นแห่งแรก เมื่อ ร.ศ. ๑๑๐ ก็ได้แก่ สุขาภิบาลกรุงเทพ หรือที่เรียกตามท้องที่ความรับผิดชอบ ซึ่งอยู่ภายในบริเวณตั้งแต่ปากคลองบางลำพูจนจรดปากคลองโอ่งอ่าง "จังหวัดพระนคร" มีกรม

^๕พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, สำเนาพระราชหัตถเลขาส่วนพระองค์ถึงเจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) กับประวัติเจ้าพระยายมราช (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงธรรม, ๒๔๘๒), หน้า ๑๓๘.

^๖Choop Karnjanaprakorn, Municipal Government in Thailand as an Institution and Process of Self-government, (Doctoral dissertation, Department of Government, Indiana University, 1958, Reproduced by the Institute of Public Administration, Thammasat University, 1961), pp. 98 - 105.

^๗กรมศิลปากร (รวบรวม), พระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, ๒๔๕๓), หน้า ๕๗.

สุชาภิบาลในกระทรวงนครบาลเป็นฝ่ายดำเนินการ^๔ แต่การปฏิบัติงานของสุชาภิบาล
แห่งนี้ไม่ได้รับผลสมบูรณตามความมุ่งหมาย ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะสุชาภิบาลแห่งนี้ยังอยู่ใน
เขตเมืองหลวง การให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นทางราชการส่วนกลางก็ได้อำนวยความ
สะดวกให้พอสมควรแล้วประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งสุชาภิบาลแห่งนี้ยังมิได้มีลักษณะของการ
ปกครองตนเองอย่างแท้จริง เนื่องมาจากการปฏิบัติงานของสุชาภิบาลอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่
ของส่วนกลาง อันได้แก่ เสนาบดีกระทรวงนครบาล นายจ้าง กับนายแพทย์เป็นส่วนใหญ่^๕
ประชาชนยังมิได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเท่าที่ควร

งานของการปกครองท้องถิ่นในรูปสุชาภิบาลดำเนินการเข้ารูปเข้ารอยดีขึ้นก็เมื่อ
มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสุชาภิบาลขึ้นอีกแห่งหนึ่งที่ตำบลทาดลอม อำเภอ
เมือง จังหวัดสมุทรสาคร เมื่อ ร.ศ. ๑๒๔ (พ.ศ. ๒๔๔๘)^๖ เรียกว่า สุชาภิบาลทาดลอม
และผลการดำเนินงานของคณะกรรมการสุชาภิบาลปรากฏว่าได้ผลดีมีประโยชน์ต่อท้องถิ่นมาก
ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นใกล้เคียงและจังหวัดอื่นติดตามนิยมเลื่อมใสเป็นอันมาก จึงได้มี
พระราชดำริที่จะขยายไปยังท้องที่ต่าง ๆ ตามหัวเมืองต่อไป และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
ให้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบการปกครองรูปสุชาภิบาลขึ้น เรียกว่า พระราชบัญญัติจัดการ
สุชาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ โดยความมุ่งหมายของพระราชบัญญัตินี้ก็คือ

^๔ เสถียร ลายลักษณ์, บุญเรือน นาคินทคุณ, และ บุญธรรม ศิริฤทธิ์, "พระราช
กำหนดสุชาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. ๑๑๖", ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๖ (พระนคร :
โรงพิมพ์เคลิเมด, ๒๔๙๔), หน้า ๑๒๗ - ๑๓๓.

^๕ คูรายละเอียดยุติ จักรกฤษณ์ นรนิติคณาการ, op.cit., หน้า ๒๗๕ - ๒๘๖,
และ พระยาสุนทรพิพิธ, "ที่มาแห่งเทศบาล", เอกสารประกอบความรู้เล่มที่ ๑ สันนิบาต
แห่งประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๐๖), หน้า ๔ - ๕.

^๖ กระทรวงมหาดไทย, "ประกาศพระบรมราชโองการจัดตั้งสุชาภิบาลทาดลอม
พ.ศ. ๒๔๔๘", เทศาภิบาล, ปีที่ ๒ เล่ม ๓ (เมษายน - กันยายน ร.ศ. ๑๒๖),
หน้า ๖๔ - ๗๔.

๑. รักษาความสะอาดในท้องที่เขตสุขาภิบาล
๒. ป้องกันและรักษาโรคภัยไข้เจ็บในท้องที่
๓. การบำรุงรักษาทางสัญจรไปมาในท้องที่ให้สะดวกยิ่งขึ้น
๔. จัดการศึกษาขั้นต้นของราษฎร ^{๑๑}

ตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ นี้ ได้แยกสุขาภิบาลออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๑. สุขาภิบาลสำหรับเมือง จัดขึ้นในท้องที่อันเป็นที่ตั้งของเมือง
๒. สุขาภิบาลสำหรับตำบล จัดขึ้นในท้องที่ซึ่งเป็นที่ประชุมชน
ค้ำคั่ง อยู่ในเขตเฉพาะตำบล ^{๑๒}

ครั้นต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๕๔ ได้มีประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) ตามประกาศลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๔๕๔ วางหลักการและกำหนดอำนาจหน้าที่ วางระเบียบการจัดตั้งและการดำเนินงานของสุขาภิบาลไว้เป็นหลักทั่วไป และได้เปลี่ยนชื่อสุขาภิบาลสำหรับหัวเมืองเป็นสุขาภิบาลเมือง สุขาภิบาลสำหรับตำบลเป็นสุขาภิบาลสำหรับท้องถิ่น การแก้ไขปรับปรุงดังกล่าวเป็นผลให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นอีกในปี ร.ศ. ๑๒๗ และปีต่อ ๆ มาจนถึง พ.ศ. ๒๔๗๔ รวมได้ถึง ๓๕ แห่ง

อนึ่ง เมื่อถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลก็ได้เคยมีแนวความคิดที่จะปรับปรุงกิจการสุขาภิบาลให้ดีขึ้น และก็พยายามที่จะส่งเสริมนำเอาระบบการปกครองในรูปเทศบาลมาใช้ในประเทศไทย ซึ่งรัฐบาลในครั้งนั้นได้มีมติให้คณะกรรมการชุดหนึ่ง ประกอบด้วย นายอาร์. คี. เกรก ที่ปรึกษา

^{๑๑} "พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๒๕ (กันยายน ร.ศ. ๑๒๗).

^{๑๒} Ibid.

กระทรวงเกษตรธิการ เป็นประธาน ออกเดินทางไปดูการสุชาภิบาลในประเทศใกล้เคียง และดูการเทศบาลในทวีปยุโรป เมื่อคณะกรรมการชุดนี้ได้เดินทางกลับประเทศไทยแล้ว ได้มีบันทึกเสนอรัฐบาลอันเป็นแนวความคิดในการจัดตั้งเทศบาล ดังต่อไปนี้ ๑๓

(๑) การเปิดเทศบาลนั้นทำให้ง่ายเพราะราษฎรต้องการการกำหนดอยู่แล้ว แต่การจะแก้ไขให้เทศบาลพ้นจากการควบคุมของราชการเสียที่เกี่ยวเนื่องนั้นไม่สมควร

(๒) ควรแก้ไขการควบคุมการเงินให้สมบูรณ์อยู่ในความควบคุมและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลอย่างเช่นในฟิลิปปินส์ ในประเทศไทยก็ควรให้อยู่ในความดูแลและตรวจตราของคลังภาค

(๓) ไม่ควรให้อยู่ในความควบคุมของกระทรวงสาธารณสุข ควรจะตั้งกรมควบคุมเทศบาลอยู่ในสังกัดมหาดไทย

(๔) ควรให้กรมนี้ติดต่อกับเทศบาลอย่างใกล้ชิด ไปตรวจดูความเป็นไปของเทศบาลมอญ ๆ ถ้ามอบหน้าที่ตรวจบัญชีให้กับรัฐบาลแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องอยู่ในกรมนี้

(๕) ให้รัฐบาลเข้าควบคุมโดยให้เทศบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งตราขึ้น ตลอดจนงบประมาณต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน กรมต้องแนะนำในการสาธารณูปโภค ดังเมืองโดยด่วน

(๖) ควรแบ่งเทศบาลออกเป็น ๓ ชั้น โดยอาศัยหลักรายได้และจำนวนราษฎร ให้มีบทบัญญัติยกฐานะหรือลดฐานะของเทศบาลได้ ในเมื่อรายได้และราษฎรของเทศบาลนั้น ๆ มากขึ้นหรือลดลง

(๗) ควรให้มีการเลือกตั้งสมาชิกที่ไม่ได้เป็นข้าราชการ กำหนดคุณสมบัติสำหรับผู้มีสิทธิออกเสียง โดยจะต้องอยู่ในเขตเทศบาลไม่น้อยกว่า ๑ ปี และเสียภาษีถึงจำนวนที่กำหนดไว้

^{๑๓} ประธาน คณะพิธีศึกษากร, บทบาทของสภาเทศบาลในการควบคุมการบริหาร, วิทยานิพนธ์ เสนอต่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อเป็นส่วนประกอบ การศึกษาสำหรับปริญญารัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, (พระนคร : ๒๕๐๖), หน้า ๑๘.

(๔) ประเภทของเทศบาล

ชั้น ๑ ต้องมีรายได้ ๓๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป ราษฎร ๔,๐๐๐ คน

ชั้น ๒ ต้องมีรายได้ ๑๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป ราษฎร ๔,๐๐๐ คน

ชั้น ๓ ต้องมีรายได้ ๕,๐๐๐ บาทขึ้นไป ราษฎร ๒,๐๐๐ คน

ส่วนในท้องถิ่นใดมีรายได้น้อยกว่า ๕,๐๐๐ บาท เห็นควรให้การบริหารท้องถิ่นนั้นอยู่ใต้อำนาจการบริหารของราชการ

(๕) ให้สภาเทศบาลประกอบด้วย ข้าราชการ เป็นประธาน ปลัดจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด นายอำเภอ กำนัน และสมาชิกอีก ๔ คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นเป็นกรรมการ ถ้าเป็นเทศบาลชั้น ๒ - ๓ ให้มีสมาชิกซึ่งเลือกตั้งรวมด้วยเพียง ๑ - ๒ คน ^{๑๔}

ตามบันทึกขอเสนอของคณะกรรมการ ซึ่งมีนาย อาร์. ดี. เกรก เป็นประธาน นั้น จะเห็นได้ว่ามีข้อน่าสังเกต คือ

การกระจายอำนาจทางปกครองในรูปเทศบาลนั้น ควรจะดำเนินการให้มีขึ้นได้ หากแต่ในระยะแรกควรให้อยู่ในความควบคุมของรัฐบาล แม้แต่สมาชิกสภาฯ ให้มีการเลือกตั้งทั้งหมด คงมีการเลือกตั้งเพียงส่วนน้อย แต่ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลทั้งสิ้น เรื่องนี้อาจแสดงให้เห็นว่า เมื่อเทศบาลถือกำเนิดมาจากรัฐ รัฐก็ควรควบคุมอยู่ และในส่วนสมาชิกนั้นเห็นจะเป็นด้วยคณะกรรมการซึ่งมีนายเกรกเป็นประธาน คงจะเห็นว่าประชาชนยังไม่รู้ไม่เข้าใจในระบอบการปกครองตนเองดีพอ อาจจะทำให้ปัญหาข้อยุ่งยากขึ้นได้ ^{๑๕} นอกจากนั้นข้อสันนิษฐานและแนวความคิดของนายเกรกที่วางไว้ พิจารณาแล้วเสมือนหนึ่งว่าเป็นแม่บทของกิจการเทศบาลในประเทศไทยสมัยต่อ ๆ มา จะมีการเปลี่ยนแปลงบ้างก็เฉพาะ

^{๑๔} กระทรวงมหาดไทย, รายงานกิจการของเทศบาลประจำปี พ.ศ. ๒๔๔๑ (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๔๔๑), หน้า ๕.

^{๑๕} ประธาน คณะนิติศึกษากร, op.cit., หน้า ๑๕.

ในส่วนย่อย ๆ ส่วนใหญ่ยังคงรูปเดิมไว้ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุม การแบ่งชั้นของเทศบาล ฯลฯ เท่ากับว่าแนวความคิดในเรื่องการปกครองตนเองรูปเทศบาลไม่มีการพัฒนามาตลอดระยะเวลา ๔๐ กว่าปี ซึ่งเรื่องนี้จะได้อธิบายและเปรียบเทียบในตอนต่อไปว่าด้วยการควบคุมจากส่วนกลาง และความเป็นอิสระในการดำเนินงานของเทศบาล

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าในสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น ผู้ปกครองประเทศก็มีความมุ่งหวังที่จะจัดให้มีการปกครองตนเองของประชาชนในรูปของการปกครองท้องถิ่นขึ้น และได้พยายามแก้ไขเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นให้ดีขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้ เพื่อวางรากฐานให้มั่นคงต่อไปในอนาคต แต่เป็นที่น่าเสียดายว่ายังมีพันใดเริ่มดำเนินการอย่างจริงจัง ก็เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองขึ้นเสียก่อน

"คณะราษฎร" กับการแก้ไขรูปการปกครองท้องถิ่น

แนวโน้มของความคิดในรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้เริ่มเข้ามาสู่ความรู้สึกนึกคิดของผู้มีอำนาจในการกำหนดวิถีทางการเมืองของประเทศไทย นับตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นมา แต่ยังมีใค้มีผู้ใดทำการหักหาญถึงกับล้มเลิกระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ก็เพราะการดำเนินรัฐประศาสน์นโยบายอันชาญฉลาดของพระองค์ พร้อมทั้งสถานการณ์ไม่อำนวย และ "ความกล้า" มีไม่เพียงพอ จึงต้องระงับแนวความคิดดังกล่าวไว้

ครั้นต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว แนวความคิดดังกล่าวได้ถูกรื้อฟื้นขึ้นใหม่ โดยการคบคิดของนักศึกษาที่ไปศึกษาอยู่ในประเทศต่าง ๆ ทางยุโรป โดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีนายปรีดี พนมยงค์ ขณะนั้นกำลังศึกษาวิชากฎหมายอยู่ นายหลวง อภัยวงศ์ ศึกษาวิชาวิศวกรรม นายประยูร ภมรมนตรี ศึกษาวิชาการเมือง ร.ท. แปลก ชีตตะสังคะ และ ร.ท. ศันชัย นิยมศึก ศึกษาวิชาทหาร ได้มีการประชุมวางแผนการปฏิวัติทั้งในขณะที่อยู่ในต่างประเทศ และเมื่อได้เดินทางกลับมาแล้ว และได้ดำเนินการตามแผนโดยมีหลวงพิบูลสงครามเป็นกำลังสำคัญในการรวบรวมพรรคพวก และได้ชักชวนนายทหารที่ต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไทยเข้ามาเริ่มดำเนินการด้วยจนได้

ก่อตั้งเป็น "คณะราษฎร" ขึ้นมาในที่สุด โดยมี พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นหัวหน้า
เข้าทำการยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็น
ระบอบประชาธิปไตยได้สำเร็จ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ^{๑๖}

กล่าวกันว่า มูลเหตุจูงใจที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองครั้งนี้
พิจารณาได้เป็น ๒ ประการคือ ประการแรก "คณะราษฎร" ได้เรียนรู้และมีความพึงพอใจ
ในการปกครองแบบเสรีนิยม และการปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตก ในขณะที่สภาพการณ์
ภายในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของกษัตริย์มิได้สร้างความพึงพอใจให้แก่คณะราษฎร โดย
เฉพาะฝ่ายพลเรือนซึ่งมีนายปรีดี พนมยงค์ เป็นหัวหน้า อีกประการหนึ่งมีมูลเหตุจูงใจมาจาก
ความมักใหญ่ใฝ่สูงส่วนตัวที่มิได้รับการสนองตอบจากรัฐบาลให้คำทรงฐานะทางการเมือง และ
ทางเศรษฐกิจอย่างพอเพียง ^{๑๗}

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงได้มีการปรับปรุงการบริหารราชการ
แผ่นดิน เพื่อให้สอดคล้องกับวิถีทางตามระบอบประชาธิปไตย เพราะในขณะนั้นประชาชน
ส่วนใหญ่ยังเคยชินกับการถูกปกครองมากกว่าการปกครองตนเอง คณะราษฎรจึงได้เริ่มต้น
ปลูกฝังระบอบประชาธิปไตยด้วยการออกพระราชบัญญัติจักระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖
เหตุผลในการตรากฎหมายฉบับนี้เห็นได้ชัดว่าเป็นเหตุผลทางการเมืองมากกว่าทางการเมือง
ปกครอง เพราะหลักการเกือบทั้งหมดในพระราชบัญญัติเลียนแบบมาจากสาระสำคัญในรัฐ-
ธรรมนูญ ด้วยวิธีที่จัดให้มีองค์การปกครองอย่างระบอบรัฐสภา กล่าวคือมีสภาเทศบาลเป็น
องค์การนิติบัญญัติ และมีคณะเทศมนตรีอันเป็นองค์การบริหารซึ่งรับผิดชอบร่วมกันต่อสภา

^{๑๖} ดูรายละเอียดได้จาก เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, "การปฏิวัติ ๒๔๗๕", ใน
สังคัมเมือง, ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เศรษฐพร คุณวีพิทักษ์ และ แสง รัตนมงคลมาศ
บรรณาธิการ (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔).

^{๑๗} James N. Mosel, Thai Administrative Behavior, Reprinted
from "Toward the Comparative Study in Administration", (The Depart-
ment of Government, Indiana University, 1957), p. 297.

เทศบาล และอยู่ในความควบคุมของสภาเทศบาล ^{๑๔} ทั้งนี้เพื่อจะสอนและฝึกฝนประชาชนชาวไทยให้เข้าใจระบอบประชาธิปไตยในแบบรัฐสภา (Parliamentary System of Government) ซึ่งเป็นแบบที่ใช้ในการปกครองประเทศ

เป็นที่น่าสังเกตว่า เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ นี้ คณะราษฎรมุ่งที่จะให้การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยเป็นไปตามหลักการสมัยใหม่ และเป็นเครื่องยืนยันถึงความปรารถนาดีของ "คณะราษฎร" ที่มีต่อระบอบประชาธิปไตย และเพื่อผลทางการเมืองดังกล่าวนี ในที่สุดกลับเป็นผลทำให้การดำเนินการปกครองตนเองของลอมเหลว กล่าวคือ

ความต้องการที่จะให้การปกครองท้องถิ่นเป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตยของคณะราษฎร เท่ากับว่านำระบอบการเมืองระดับชาติไปแทรกให้กับการบริหารงานท้องถิ่น ประกอบกับความไม่เข้าใจและขาดพื้นฐานในการเรียนรู้ถึงการปกครองตนเองของประชาชน ดังนั้น ปรากฏการณ์ที่ผู้บริหารในครั้งนั้นได้ประสบก็คือการเอาแบบอย่างการปกครองท้องถิ่นมาจากประเทศฝรั่งเศสมาใช้โดยที่สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยยังขาดพื้นฐานอันมั่นคง ประกอบกับการขาดความเคยชินและประสบการณ์ของประชาชนมาก่อน ทำให้เกิดการล้มลุกคลุกคลานของคณะมนตรี และมีการยุบสภาคณะมนตรี อุปสรรคนี้เองเป็นปัญหาเรื้อรังของการปกครองท้องถิ่นโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นเปลี่ยนหรือแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นในระยะต่อมาหลายฉบับ ก็ไม่ทำให้วัตถุประสงค์อันแท้จริงของการปกครองท้องถิ่น คือการให้บริการแก่ประชาชนเพื่อการดำรงชีวิต

^{๑๔} "พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๕๐ ตอนที่ ๖ (๒๔ เมษายน ๒๔๗๖).

อย่างมาสู่กันขึ้น^{๑๘} ขณะเดียวกันความประสงค์ที่จะให้สถาบันการปกครองท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงความถึงเทศบาล เป็นสถาบันที่ดีที่สุดของราษฎรที่จะมีโอกาสเข้าศึกษาความรู้ทางการเมือง จึงไม่ประสบความสำเร็จเช่นกัน ฉะนั้น โครงการที่คณะราษฎรตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ที่กำหนดการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ซึ่งในชั้นแรกก็กว้าง เป้าหมายจะให้ได้ทั่วถึง ๕,๐๐๐ กว่าตำบลที่มีอยู่ทั่วราชอาณาจักร มีฐานะเป็นเทศบาล ให้ประชาชนปกครองตนเอง นั้น เวลาต่อมาพิสูจน์ว่าเป้าหมายที่วางไว้ไม่อาจปฏิบัติได้จริงจึง^{๒๐}

ผลกระทบของการเมืองที่มีต่อการปรับปรุงกฎหมายเทศบาล

ความคำริของคณะราษฎรที่ต้องการจะให้เทศบาลเป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตยแก่ประชาชนตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นผลให้มีการแก้ไขปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นระบบเทศบาลในสมัยต่อ ๆ มา อีกหลายครั้ง กล่าวคือการจัดเทศบาลเริ่มต้นด้วยพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ เมื่อได้ใช้กฎหมายฉบับนี้อยู่ ๕ ปี ก็ได้เปลี่ยนกฎหมายใหม่ คือได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๑ พระราชบัญญัตินี้มีอายุใช้ได้ถึง พ.ศ. ๒๔๘๖ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ออกมาบังคับใช้แทน และต่อมาอีก ๑๐ ปีจึงได้เปลี่ยนแปลงกฎหมายอีกครั้ง คือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ อันเป็นกฎหมายซึ่งกำลังใช้อยู่ในเวลานี้^{๒๑} และมีอายุนานกว่า

^{๑๘} สมบูรณ์ ศรีสุพรรณศิริ, "ปัญหาส่วนบางประการของการปกครองท้องถิ่นในนานาประเทศ", เอกสารประกอบความรู้หมายเลข ๒๙ การประชุมนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล และผู้ตรวจการเทศบาลทั่วราชอาณาจักร ครั้งที่ ๒ (พระนคร : โรงพิมพ์กรมมหาดไทย, ๒๕๐๒).

^{๒๐} สุจินต์ หังสุบุตร, จุดอ่อนระบบการเมืองไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สมัคมสังคมนาสร, ๒๕๑๔), หน้า ๘๒.

^{๒๑} พระวรภักดิ์พิบูลย์, คำบรรยายกฎหมายการปกครองท้องถิ่น (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสารการพิมพ์, ๒๕๐๐), หน้า ๑๒๒.

พระราชบัญญัติฉบับก่อน ๆ ไม่ถึงกับมีการเปลี่ยนแปลงทั้งหมด หากแต่ได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมต่อมาอีกหลายฉบับ

ถ้าจะพิจารณาถึงสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเทศบาลในแต่ละครั้ง จะเห็นได้ว่ามีข้อสังเกตอยู่อย่างหนึ่งก็คือ ต้องมีผลกระทบมาจากสถานการณ์ทางการเมือง กล่าวคือ

๑. เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๔๑ ซึ่งเป็นปีที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติเทศบาลเป็นครั้งแรกจากตัวกฎหมายเดิม คือพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๓๖ สถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นเป็นยุคที่ พ.อ.หลวงพิบูลสงคราม กำลังเรืองอำนาจ โดยได้ดำรงตำแหน่งสูงสุดทางฝ่ายทหาร คือตำแหน่งรัฐมนตรีกลาโหมในคณะรัฐบาล อันมี พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเหตุนี้เองยังความไม่พอใจให้แก่ฝ่ายกษัตริย์ทหารชั้นเก่า เช่น พ.อ.พระยาทรงสุรเดช, พ.อ.พระยาฤทธิอาคเนย์ และ พ.ท.พระประศาสน์พิทยายุทธ ความขัดแย้งดังกล่าวเป็นผลให้ทั้งสองฝ่ายก่อกำจัดซึ่งกันและกัน แควฝ่าย พ.อ.หลวงพิบูลสงครามมีภาษีดีกว่าที่สามารถรวมอำนาจทางการเมืองทหารส่วนใหญ่ไว้ในมือได้มากกว่า และสามารถกระทำการจับกุมกวาดล้างฝ่ายพระยาทรงสุรเดช ได้ทันต่อเหตุการณ์ และได้มีการออกกฎหมาย พระราชบัญญัติตั้งศาลพิเศษพิจารณาพิพากษาคดีทางการเมืองดังกล่าว โดยร่างพระราชบัญญัตินี้เข้าสู่สภาเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๔๔๑ ผลจากความขัดแย้งทางการเมืองครั้งนี้ทำให้มีผู้ถูกประหารชีวิตถึง ๑๔ คน และจำคุกตลอดชีวิตอีก ๑๐ กว่าคน ^{๒๒}

จากการครองอำนาจของ พ.อ.หลวงพิบูลสงครามนี้เอง เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเมืองให้มั่นคง จึงเว้นเสียมิได้ที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้นจักต้องหันมาพิจารณาแก้ไขการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นการเมืองระดับประชาชน ให้สอดคล้องตรงกับ

^{๒๒} วิชาญ สุวรรณรัตน์, "รัฐประหารและกบฏภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕", ลัทธิการเมือง, op.cit., หน้า ๔๔ - ๔๕.

วัตถุประสงค์และนโยบายทางการเมือง พระราชบัญญัติจักระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ จึงได้ถูกยุบเลิก และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๑ แทน

สาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดก็คือ รัฐบาลในสมัยนั้นต้องการจะปล่อยอำนาจในการควบคุม จึงให้สมาชิกต้องเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ไม่มีสมาชิกประเภทใดที่ได้รับการแต่งตั้งแบบพระราชบัญญัติจักระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ เพียงแต่ระบุให้ใช้การแต่งตั้งเฉพาะในกรณีที่เริ่มตั้งเทศบาลขึ้นใหม่ และเมื่อครบ ๒ ปีแล้วก็ให้มีการเลือกตั้งเช่นกัน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวหากจะพิจารณาให้ลึกซึ้งลงไปแล้ว จะเห็นได้ว่า พ.อ.หลวงพิบูลสงคราม ซึ่งเป็นผู้ครองอำนาจทางการเมืองในสมัยนั้นพยายามหาเสียงและเรียกร้องความนิยมจากประชาชนให้มากที่สุด เพราะเป็นระยะแรกที่ พ.อ.หลวงพิบูลสงคราม เริ่มมีอำนาจอย่างจริงจัง

๒. ในสมัยต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๖ ประเทศไทยก้าวเข้าสู่ยุค "เชื่อนำชาติพ้นภัย" สงครามมหาเอเชียบูรพาแผ่ขยายมาสู่ประเทศไทยอย่างเต็มที่ เนื่องจากข้อตกลงระหว่างไทยกับญี่ปุ่นเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๔๘๔ เป็นผลให้ประเทศไทยต้องประกาศสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตร เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๔๘๕ และในระหว่างสงครามนี้เอง จอมพล ป. พิบูลสงครามในฐานะนายกรัฐมนตรี ได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งถึงสองครั้งคือ ครั้งแรกเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๔๘๕ แต่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เข้ารับตำแหน่งต่อไป และครั้งที่สองลาออกเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๖ ความผันผวนเกิดขึ้นเพราะความแตกต่างทางการเมือง^{๒๓} และมีผลกระทบถึงการปกครองท้องถิ่น เปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๑ มาเป็นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ สาระสำคัญส่วนใหญ่คงเป็นไปตามแนวของฉบับปี พ.ศ. ๒๔๘๑ จะเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดคือ วิธีแต่งตั้งนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี จากกำหนดเดิมที่ให้สภาเทศบาลเป็นผู้เลือกตั้ง

^{๒๓} โปรดพิจารณารายละเอียดที่ สว่าง ลานเหลือ, ๓๗ ปีแห่งการปฏิวัติ (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๑๔), หน้า ๗๒ - ๘๘.

นายกเทศมนตรี แล้วนายกเทศมนตรีจึงเลือกเทศมนตรีในคณะของตนด้วยความเห็นชอบของสภา
การเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญดังกล่าวอาจพิจารณาได้ว่าเป็นเพราะในระบอบนั้นเกิดความแตก
แยกในทางการเมือง เสถียรภาพของรัฐบาลไม่มั่นคงเท่าที่ควร ประกอบกับความล้มเหลวใน
การดำเนินงานเทศบาลอื่นเนื่องมาจากการขาดความรู้และประสบการณ์ของสมาชิกผู้ได้รับ
เลือกตั้ง นอกจากนั้น พ.อ.หลวงพิบูลสงครามก็ได้อำนาจอย่างแท้จริงแล้ว เหตุผลต่าง ๆ
เหล่านี้ทำให้รัฐบาลเกิดความเมื่อยล้าต่อประชาชน รูปการปกครองท้องถิ่นจึงมีลักษณะเป็นการ
รวมอำนาจมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น

๓. ส่วนการเปลี่ยนแปลงและก่อตั้งรูปการปกครองท้องถิ่นขึ้นใหม่ในระหว่าง
พ.ศ. ๒๔๘๕ - ๒๔๘๘ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงรูปรัฐบาลและเทศบาล และมีการก่อตั้งรูปการ
ปกครองแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และสภาตำบลตามคำสั่ง
ที่ ๒๒๒/๒๔๘๕ นั้น จะเห็นได้ว่าเป็นความต้องการของฝ่ายรัฐบาลในขณะนั้นเหมือนกัน กล่าวคือ
สมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
กำลังสนใจจะปรับปรุงการปกครองแบบประชาธิปไตยยิ่งขึ้น ถึงกับไปดูงานรอบโลก และส่ง
ผู้แทนราษฎรและข้าราชการไปดูงานด้านประชาธิปไตยเป็นจำนวนมาก เมื่อกลับจากต่าง
ประเทศจึงได้เปิดให้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นทางการเมืองที่ท้องสนามหลวง ให้มีการ
สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ประจำสัปดาห์ เป็นต้น การตรากฎหมายและออกคำสั่งต่าง ๆ ในยุคนี้จึง
มีลักษณะในทำนองให้สอดคล้องกับความต้องการของวงการเมืองภายในประเทศเป็นหลัก ^{๒๔}
ฉะนั้น เป็นธรรมดาอยู่เองที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ได้ถูกยกเลิกเปลี่ยนมาเป็น
พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ เพื่อให้ตรงกับเจตนารมณ์ของผู้บริหารประเทศ กล่าวได้
ว่าการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้เป็นเพราะเสถียรภาพของรัฐบาลมีความมั่นคงขึ้น เหตุการณ์

^{๒๔} อมร รัชชาติย์, "อนาคตของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค", การบริหาร
ราชการส่วนภูมิภาค วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ฉบับพิเศษ ๒๕๐๔, อมร รัชชาติย์
บรรณาธิการ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๐,) หน้า ๓๗๖, ๓๗๗.

ภายในประเทศสงบเรียบร้อย ไม่มีความแตกแยกในทางการเมืองดังเช่นแต่ก่อน ประกอบกับความสนใจที่จะปรับปรุงระบอบประชาธิปไตย ของ จอมพล ป. หิฎสงคราม จึงทำให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ขึ้น

อนึ่ง นอกจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมาแล้ว เมื่อถึงยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการปฏิวัติเมื่อ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง โดยใช้ระบบแต่งตั้งแทนการเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งเรื่องนี้จะกล่าวโดยละเอียดในบทต่อไป แสดงให้เห็นว่า จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้ครองอำนาจในสมัยนั้นเปื้อนนายคอกการค้าเงินงานของเทศบาลโดยสมาชิกผู้ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ประกอบกับการได้อำนาจมาโดยการปฏิวัติ ทำให้มีการใช้ระบบแต่งตั้งแทนการเลือกตั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น

ดังนั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับสถานการณ์ทางการเมืองโดยตลอดแล้ว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า การปรับปรุงเทศบาลหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปอื่นก็ตาม เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้มีอำนาจในทางการเมืองแต่ละยุคสมัย มิได้เป็นผลที่เกิดขึ้นจากความเรียกร้องต้องการที่จะเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองของประชาชนแต่อย่างใด

การควบคุมของส่วนกลางตามพระราชบัญญัติเทศบาล

แม้ว่าเทศบาลจะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้ องค์การเทศบาลมิใช่เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง สถาบันเทศบาลได้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสอนประชาชนให้เข้าใจการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ท้องถิ่น^{๒๔} โดยเหตุนี้รัฐจึงต้องกำหนดมาตรการในการควบคุมเทศบาลไว้เท่าที่จำเป็น

^{๒๔} อมร รัชสาสัย, เทศบาลเพื่อการพัฒนา, op.cit., หน้า ๓๓.

ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อความสงบเรียบร้อยและสวัสดิภาพ
ของประชาชนเป็นประการสำคัญ การควบคุมเทศบาลแบ่งออกเป็น ๒ ระดับคือ ^{๒๖}

ก. การควบคุมโดยประชาชนหรือตัวแทนของประชาชน

ข. การควบคุมโดยรัฐบาลกลาง

สำหรับการควบคุมโดยประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนก็ได้แก่ การควบคุมโดย
สภาเทศบาล โดยที่ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล การอภิปรายถึงการปฏิบัติ
งานของเทศบาล การร้องทุกข์ ฯลฯ เหล่านี้ต่างมีลักษณะเป็นการที่ประชาชนใช้สิทธิในการ
ควบคุมเทศบาลทั้งสิ้น ^{๒๗} ในที่นี้เพื่อให้ตรงกับวัตถุประสงค์ จะกล่าวถึงเฉพาะการควบคุม
โดยรัฐบาลกลาง

โดยที่ประเทศไทยถือว่าการเทศบาลเป็นแต่เพียงการปกครองท้องถิ่น และยิ่งกว่า
นั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๗ มาตรา ๑ ก็ยังระบุไว้ด้วยว่า
"ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้" ฉะนั้นเทศบาลจึงจำเป็นต้อง
ต้องอยู่ในความควบคุมของฝ่ายบริหารเสมอ

หลักที่ใช้ในการควบคุมในปัจจุบันส่วนใหญ่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล
พ.ศ. ๒๔๘๖ ส่วนที่ ๖ ^{๒๘} ตั้งแต่มาตรา ๙๑ - ๙๕ และนอกจากนั้นยังระบุไว้ตามมาตรา
อื่น ๆ อีกหลายมาตรา ซึ่งพอจะประมวลได้ดังนี้

^{๒๖} ประหยัด หงษ์ทองคำ, "การปกครองท้องถิ่นของไทย : ศึกษาเฉพาะรูป
เทศบาล", การเมืองและการปกครอง, กรมศิลปากร, หอสมุดแห่งชาติ, กรุงเทพมหานคร (พระนคร :
โรงพิมพ์สมาคมนักเขียน, ๒๕๑๓), หน้า ๑๖๖.

^{๒๗} Ibid., และดูรายละเอียดการควบคุมโดยสภาเทศบาลใน ประทาน
คงฤทธิศึกษากร,

^{๒๘} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๙๐ ตอนที่ ๑๔
ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๖.

มาตรา ๘๑ ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำ ตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการ เรียบเรียงงานเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาล มาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

นอกจากนี้ยังให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด ควบคุมดูแลเทศบาลในอำเภอนั้นอีกด้วย

มาตรา ๘๒ เมื่อนายอำเภอในกรณีแห่งเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีแห่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร เห็นว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใด ปฏิบัติการของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการ และนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วยังไม่ปฏิบัติตาม นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี มีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ แล้วรับรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายในกำหนดสิบห้าวัน เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตาม ที่เห็นสมควร

มาตรา ๘๓ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย แก่ศักดิ์ศรีตำแหน่ง หรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดออกจากตำแหน่งก็ได้

มาตรา ๘๔ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบสภาเทศบาล เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ ในคำสั่งยุบสภาเทศบาลนั้นต้อง กำหนดให้เลือกตั้งและแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ภายในเก้าสิบวัน

มาตรา ๓๕ เกี่ยวกับการโอนอำนาจในการควบคุม ได้ระบุไว้ว่า ในเมื่อเห็นจำเป็นที่จะให้เทศบาลใดอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง ก็ให้ทำได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

เมื่อใดมีพระราชกฤษฎีกาให้เทศบาลใดอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยตามความในวรรคก่อน บรรดาอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด อันเกี่ยวกับเทศบาลนั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

ในกฎหมายฉบับเดียวกันนี้ยังมีข้อความในมาตราอื่น ๆ ระบุให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะควบคุมเทศบาลไว้อีกหลายตอน เช่น

(๑) การยกฐานะท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาล ให้เป็นอำนาจของรัฐบาลที่จะพิจารณา
ดำเนินการ (มาตรา ๓)

(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจสั่งให้สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลงในเมื่อสั่งให้ออกเพราะเหตุว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือเสื่อมเสียแก่เทศบาลหรือราชการ ผิดต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือไม่มาประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติด ๆ กันโดยไม่มีเหตุอันสมควร (มาตรา ๑๔(๓))

(๓) กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจวางระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล
ได้ (มาตรา ๒๓)

(๔) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเรียกประชุมวิสามัญสภาเทศบาลได้ในเมื่อ
การร้องขอ (มาตรา ๒๖)

(๕) นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจเรียกประชุมสมาชิกสภา
เทศบาลและคณะเทศมนตรี เพื่อจัดให้มีการอภิปรายเกี่ยวกับคำร้องว่าสมควรจะส่งไปให้
กระทรวงมหาดไทยพิจารณาหรือไม่ (มาตรา ๓๔)

(๖) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจสั่งให้ยกคำร้องนั้นเสีย หรือสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะ หรือเทศมนตรีผู้ใดออกจากตำแหน่ง โดยจะสั่งให้มีการสอบสวนก่อนก็ได้ (มาตรา ๓๕)

(๗) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจสั่งให้เทศมนตรีออกเพราะเหตุว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับเทศบาล หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาล ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม (มาตรา ๔๖ (๓))

(๘) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งพักคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีใดไม่เกินสามสิบวัน แล้วรับรายงานกระทรวงมหาดไทยในกรณีที่สั่งพักดังกล่าวแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งผู้แทนสมควร มีจำนวนเท่ากับผู้ที่ถูกสั่งพัก ให้เป็นนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรี เพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลเป็นการชั่วคราวไปก่อนก็ได้ (มาตรา ๔๘)

(๙) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจพิจารณาร่างเทศบัญญัติที่ได้รับอนุมัติจากสภาแล้ว เพื่อลงชื่ออนุมัติภายในกำหนดสามสิบวัน (มาตรา ๕๔)

(๑๐) ในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งจะเรียกประชุมสภาเทศบาลได้ทันที่มิได้ คณะเทศมนตรีอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้ ในเมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา ๕๔)

(๑๑) เทศบาลอาจกู้เงินจากกระทรวงพาณิชย์ กรมคลัง หรือธนาคารอื่นใด ๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาล และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว (มาตรา ๕๖)

(๑๒) กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจวางระเบียบกำหนดให้เทศบาลมีรายจ่ายอื่นใดนอกจากที่ตราไว้ในกฎหมาย (มาตรา ๕๗)

(๑๓) การจ่ายเงินอุดหนุนตามมาตรา ๕๗(๔) และการจ่ายเงินเพื่อการลงทุน เทศบาลจะกระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากเทศบาล และผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติแล้ว (มาตรา ๕๗ ทวิ)

(๑๔) กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดข้อบังคับตามฐานะของเทศบาลในการจ่ายเงินค่าป่วยการแก่ประธานสภา รองประธานสภา สมาชิกสภาเทศบาล และเบี้ยประชุมแก่กรรมการที่สภาเทศบาลแต่งตั้งขึ้น (มาตรา ๕๘)

(๑๕) กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลัง รวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาเอาไว้ (มาตรา ๖๔)

(๑๖) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่น ๆ ของเทศบาลปีละครั้ง (มาตรา ๗๐)

(๑๗) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการไม่เกิน ๕ คน เพื่อสมทบกับบุคคลที่ระบุไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อทำหน้าที่คณะกรรมการที่ปรึกษาการ เทศบาลซึ่งมีหน้าที่ให้คำปรึกษา และเสนอข้อแนะนำแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับกิจการเทศบาลโดย ห่วงไป (มาตรา ๗๕ ทวิ)

(๑๘) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงหรือระเบียบข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการ ตามพระราชบัญญัตินี้ได้

นอกจากการควบคุมตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๙๖ ดังที่กล่าวมา ข้างต้น ยังมีกฎหมายอื่น ๆ อีกที่ได้ให้อำนาจรัฐบาลกลางหรือส่วนกลางเข้าควบคุมเทศบาล เช่น

(๑) พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๐๖ ซึ่งออกตามความ ในมาตรา ๔๓ และ ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กฎหมายฉบับนี้วางระเบียบ เกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง (โยกย้าย) กำหนดประเภทพนักงาน กำหนดหลักการอื่น ๆ เช่น การเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับ เลื่อนเงินเดือน การโอน และอื่น ๆ รวมทั้งกำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลขึ้นเพื่อการนี้ด้วย

(๒) พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๔๘๔ กำหนดอำนาจหน้าที่เทศบาลในการ คำนึงงานสำคัญ คืองานที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารในอันที่ จะอนุมัติเทศบัญญัติต่าง ๆ ของเทศบาล

(๓) พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๔๙๔ พระราชบัญญัติ การทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๗

การควบคุมของส่วนกลางเมื่อวิเคราะห์ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๔๖
ดังกล่าวแล้ว บ่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าผู้มีอำนาจเหนือการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลมิใช่เป็น
ประชาชนตามหลักการปกครองตนเองระบอบประชาธิปไตย หากแต่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้
มีอำนาจเหนือในกิจการทั้งปวงของเทศบาล ซึ่งถ้าพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะพบว่า การ
ควบคุมของส่วนกลางนั้นเป็นการควบคุมตัวบุคคล ควบคุมการวินิจฉัย และควบคุมการคลัง^{๒๙}
จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เป็นการสัมพันธ์ทางคั้ง
ทำให้การปกครองท้องถิ่นไม่มีอิสรภาพในความคิด และการกระทำของตนเองอย่างแท้จริง
เพราะต้องคอยรับคำสั่งหรือคอยการอนุมัติของส่วนกลางอยู่เสมอ^{๓๐} จึงดูเหมือนว่า
เทศบาลตกอยู่ในสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Hierarchy) ของกระทรวงมหาดไทย
เช่นเดียวกับจังหวัด อำเภอ ตามระบบการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ในการนี้ศาสตราจารย์
Harold F. Alderfer ซึ่งมีชื่อในทางการศึกษาการปกครองท้องถิ่นของประเทศต่าง ๆ
ในโลกนี้ ยังวิจารณ์ว่า

"... ในระบบเทศบาลของไทยนั้นมีการต่อสู้กันระหว่างหน่วยราชการส่วนกลาง
และหน่วยประชาธิปไตยท้องถิ่นอยู่เสมอในการบริหารกิจการเทศบาล และก็
ปรากฏว่าฝ่ายราชการส่วนกลางเป็นฝ่ายที่มีมือเหนือกว่าตลอดมา" ^{๓๑}

^{๒๙} Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration, (Bangkok : Institute of Public Administration, University of Thammasat, 1958), p. 101.

^{๓๐} สมพร แสงชัย, "ปัญหาอุดมการณ์ทางการเมืองในประเทศไทย", รัฐศาสตร์ ๑๔ (พระนคร : กรุงสยามการพิมพ์, ๒๕๑๕), หน้า ๒๑๙.

^{๓๑} คำรง ลัทธพิพัฒน์, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น", ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, อมร รัชศาสตร์ และ ชัยคิยา กรรณสูต บรรณาธิการ (พระนคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๕), หน้า ๑๔๒.

อะไรเป็นมูลเหตุให้กระทรวงมหาดไทยจำเป็นต้องเข้าควบคุมกิจการเทศบาล การใช้อำนาจควบคุมในระดับสูงเช่นนี้มีผู้เสนอเหตุผลว่า เป็นเพราะการดำเนินงานของเทศบาลในระยะแรกไม่ค่อยสมบูรณ์ สมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีต่างฝ่ายต่างจึงต้องยื่นเพื่อจะเป็นผู้คุมอำนาจเต็มในเทศบาลเสียเอง ซึ่งมีผลให้การดำเนินงานของเทศบาลไม่ค่อยดี ^{๓๒} นอกจากนั้นยังมีข้อน่าสนใจเมื่อพิจารณาเหตุผลในทางจิตวิทยาของกระทรวงมหาดไทย ในฐานะที่เคยเป็นผู้ปกครองอำนาจกิจการของท้องถิ่น และประสงค์จะให้เทศบาลปฏิบัติตามตรงตามความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่กระทรวง ^{๓๓} ส่วนอีกประการหนึ่ง นายดำรง ลัทธพิพัฒน์ โดยยกเอาเหตุผลของ ดร.เฟรคเคอริค เจมส์ ฮอว์แกน (Dr. Frederick James Horrigan) มาแสดงไว้ว่า

"... เนื่องมาจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและประชาชนตามประเพณี การปกครองของไทยนั้น เป็นไปฉันผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง (Autocratic relationship) ความรู้สึกนึกคิดเช่นนี้ยังฝังอยู่ในความคิดอ่านของข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ และความรู้สึกนึกคิดเช่นนี้มีผลให้เกิดความไม่เต็มใจที่จะเห็นประชาชนมีการเจรจาโต้แย้งต่อรองในกิจการราชการ พฤติการณ์เช่นนี้ ดร.ฮอว์แกนกล่าวว่าไม่แปลกสำหรับประเทศไทย เพราะได้เป็นอยู่ทั่วไปในสังคมกสิกรรมทางภาคตะวันออก แต่ผลที่สำคัญก็คือว่าจะเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ก็ย่อมจะไม่ทำให้เกิดรากฐานอิสระของอำนาจ (Independent bases of power) กระจายอยู่ตามพื้นที่ในประเทศนั้น เพื่อคอยถ่วงดุล (Counter-balance) อำนาจของระบอบราชการ" ^{๓๔}

^{๓๒} โมรินทร์ พานิชพันธ์, "ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการเทศบาลของไทย", นิตยสารท้องถิ่น, ปีที่ ๖ เล่มที่ ๕ (พฤษภาคม ๒๕๐๔), หน้า ๒.

^{๓๓} Choop, op.cit., p. 227.

^{๓๔} ดำรง, op.cit., หน้า ๑๔๔.

กล่าวโดยสรุป การควบคุมโดยรัฐบาลกลาง แบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ :-

ก. การควบคุมทางการปกครอง

ข. การควบคุมทางการเงิน

ก. การควบคุมทางการปกครอง มีมาตรการในการควบคุมโดยสรุป ดังนี้

๑. ยุบสภาเทศบาล เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

๒. ปลดสมาชิกสภาเทศบาลออกจากตำแหน่ง เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่จะให้สมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากสมาชิกภาพได้ เมื่อสมาชิกสภาเทศบาลมีความประพฤติก่อให้เกิดความเสื่อมเสียแก่เทศบาล หรือไม่มาประชุม ๓ ครั้งติดกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร

๓. สั่งให้คณะเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อพิจารณาเห็นว่าฝ่ายบริหารของเทศบาลบริหารงานบกพร่องหรือประพฤติเสื่อมเสีย ก่อให้เกิดความเสียหาย (ตามมติที่ประชุมสมาชิกสภาเทศบาลในกรณีการเปิดอภิปราย ตามมาตรา ๓๔)

๔. มีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ให้เทศบาลต้องปฏิบัติ เช่น ระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล ระเบียบเกี่ยวกับการคลังและการช่างประมาณ

๕. อำนาจในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

๖. อำนาจในการอนุมัติเทศบัญญัติ เทศบัญญัติที่สภาเทศบาลตราขึ้น จะมีผลใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ลงนามอนุมัติแล้ว ในกรณีที่ความเห็นของสภาเทศบาลกับผู้ว่าราชการจังหวัดขัดแย้งกันในเรื่องเทศบัญญัติ เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ชี้ขาด

๗. อำนาจในการแนะนำ ทักเตือน ตรวจสอบกิจการของเทศบาลเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่มีสิทธิที่จะเรียกสมาชิกสภาเทศบาล หรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนได้

๔. การควบคุมทางการเงิน ในด้านการควบคุมทางการเงินนั้น รัฐบาลกลางได้กำหนดมาตรการในการควบคุมอย่างรัดกุม และค่อนข้างจะสลับซับซ้อน ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตหรือการใช้จ่ายเงินภาษีอากรราษฎรในทางที่ไม่เหมาะสม แบ่งออกเป็น ๕ ลักษณะ คือ

(๑) การควบคุมเกี่ยวกับงบประมาณ กฎหมายบัญญัติไว้ว่าการทำงบประมาณต้องทำเป็นเทศบัญญัติ และได้รับอนุมัติจากสภาเทศบาล ซึ่งเป็นการกำหนดให้เทศบาลต้องทำงบประมาณด้วยความถูกต้อง ถ้ามีฉันทานุมัติแล้วจะไม่ได้รับอนุมัติจากสภา หรืออาจจะมีลักษณะผิดกฎหมายได้

(๒) การควบคุมเกี่ยวกับการกู้เงิน โดยกำหนดถึงแหล่งที่จะกู้เงิน โครงการที่จะใช้จ่ายจากเงินกู้ ต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย และต้องให้กระทรวงการคลังค้ำประกัน ทำให้เทศบาลมีอำนาจจำกัดในการที่จะกู้เงิน เพื่อนำมาใช้จ่ายในกิจการของเทศบาล

(๓) การควบคุมในด้านการจัดเก็บภาษี โดยกำหนดถึงประเภทของภาษีอากร อัตราของภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมที่เทศบาลมีอำนาจจัดเก็บได้ เทศบาลไม่มีอำนาจที่จะหารายได้ทางอื่น นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ให้

(๔) การควบคุมในด้านการตรวจสอบบัญชี การตรวจสอบบัญชีของเทศบาลกระทำหลายระดับและเจ้าหน้าที่หลายฝ่าย คือ โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทางหนึ่ง โดยเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยทางหนึ่ง และ เจ้าหน้าที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งอีกทางหนึ่ง

(๕) ควบคุมในด้านการให้เงินอุดหนุน โดยเหตุที่เทศบาลมีรายได้น้อย ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดี รัฐบาลกลางจึงต้องมีเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลเพื่อช่วยเหลือ เมื่อเทศบาลต้องขอรับความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางในการการเงิน ก็จำเป็นต้องอยู่เองที่รัฐบาลกลางจะต้องกำหนดมาตรการในการที่จะให้เงินอุดหนุน และควบคุมการใช้จ่ายเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้

อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของเทศบาล

เมื่อได้พิจารณาถึงเรื่องการควบคุมของส่วนกลางแล้ว ทำให้ไม่สามารถปฏิเสธได้เลยว่า ความเป็นอิสระในการดำเนินงานของเทศบาลในประเทศไทย จะมีมากหรือน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ ดังนั้นภายหลังจากได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเทศบาลตามคําสั่งของกรมการเมืองในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๑๔ ได้แบ่งประเภทของเทศบาลออกเป็น ๓ ประเภทคือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ในเทศบาลแต่ละแห่งต่างก็มีสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร การแบ่งประเภทของเทศบาลก็โดยอาศัยหลักเกณฑ์ของความเจริญ จำนวนพลเมือง ความหนาแน่นของพลเมือง และรายได้ของเทศบาลเป็นหลัก^{๓๕} ดังนั้น การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลแต่ละประเภทจึงไม่เหมือนกัน เทศบาลใดเป็นเทศบาลเล็ก มีพลเมืองน้อย มีรายได้น้อย ก็มีหน้าที่ที่จะต้องทำน้อย เทศบาลใดเป็นเทศบาลใหญ่ มีพลเมืองมาก มีรายได้มาก ก็มีขอบเขตของหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติกว้างขวางขึ้น แต่เดิมตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลแต่ละประเภทแบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะด้วยกัน คือ ๓๖

ก. หน้าที่ที่จะต้องทำเป็นหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติให้เทศบาลแต่ละประเภทต้องทำเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และความเจริญของท้องถิ่น ถ้าหากเทศบาลใดไม่ปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะนี้ให้เกิดผลก็ถือว่าเทศบาลนั้นละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน

ข. กิจกรรมที่อาจจะจัดทำ เป็นหน้าที่ที่กฎหมายมิได้บังคับให้เทศบาลต้องทำ เพียงแต่กำหนดว่า ถ้าหากเทศบาลใดมีรายได้เหลือจากการปฏิบัติหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องทำแล้ว ก็อาจจะเลือกปฏิบัติหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติให้เลือกกระทำได้ตามความเหมาะสมเพื่อให้เกิดผลดีแก่ประชาชนและท้องถิ่น

^{๓๕} "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๗๐ ตอนที่ ๑๔ (๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๖), มาตรา ๔, ๑๐, ๑๑, ๑๕.

^{๓๖} Ibid., มาตรา ๕๐ - ๕๕.

อนึ่ง ทอมาไคมีพระราชบัญญัติเทศบาล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๑ ประกาศใช้เพื่อขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเทศบาลทั้ง ๓ ประเภทเพิ่มขึ้น รวมทั้งยังอนุญาตให้เทศบาลอาจจะปฏิบัติหน้าที่และทำการร่วมกับเอกชนได้ โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้ ^{๓๙}

ก. กระทำการนอกเขตเทศบาล เพื่อให้เกิดผลดีแก่ประชาชนอย่างแท้จริง ในกรณีที่เป็นกฎหมายอนุญาตให้ เทศบาลอาจจะทำการนอกเขตเทศบาลได้ แต่จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

๑. การนั้นจำเป็นต้องทำ และเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ภายในเขตเทศบาลของตน

๒. ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขภาพ สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ

๓. ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ข. ทำการร่วมกับเอกชน โดยเทศบาลก่อตั้งบริษัทจำกัดร่วมกับเอกชน หรือเทศบาลถือหุ้นในบริษัทจำกัดของเอกชนได้ โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

๑. บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

๒. เทศบาลถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล หรือสุขภาพถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นับหุ้นที่ถืออยู่นั้นรวมกัน และ

๓. ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัด ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

^{๓๙} "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๑", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๘๕ ตอนที่ ๔๖ (๒๑ พฤษภาคม ๒๕๑๑), หน้า ๓ - ๕.

ความตามข้อ ๑ และข้อ ๒ ของวรรคหนึ่งไม่ให้ใช้บังคับในการที่บริษัทจำกัดที่
เทศบาลรวมก่อตั้ง หรือถือหุ้นนั้นไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย

จะเห็นได้ว่า กฎหมายระบุให้เทศบาลซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นทบวงการเมือง
ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการให้บริการสาธารณะแก่ท้องถิ่น
เป็นหน้าที่ของเทศบาลโดยตรงที่จะอำนวยความสะดวกให้ประชาชนภายใต้เงื่อนไขของการ
ควบคุมตามกฎหมายและงบประมาณที่เทศบาลจะสามารถจัดสรรมาได้ในปีหนึ่ง ๆ จากแหล่ง
ที่มาของรายได้ต่าง ๆ เช่นรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม เงินกู้จากกระทรวงมหาดไทย
เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด^{๓๔} ฯลฯ เป็นต้น ฉะนั้น ความสามารถ
ในการให้บริการแก่ประชาชนจึงมีขอบเขตจำกัด เนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจของเทศบาล
ส่วนมากยังไม่เจริญ รายได้ต่าง ๆ ก็มีน้อย จึงไม่เพียงพอจะดำเนินการตามความต้องการ
ของประชาชน^{๓๕} แม้แต่การให้บริการของเทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรี
ซึ่งเป็นเทศบาลที่ใหญ่ที่สุดและรุดลงมา มีรายได้มากเป็นอันดับหนึ่งและสอง เพราะเป็นที่ตั้ง
ของเมืองหลวง ตลอดจนเป็นศูนย์กลางของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศไทย
ก็ยังไม่สามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้สมบูรณ์ตรงตามความมุ่งหมายและสนอง
ตอบความต้องการของประชาชนอย่างพอเพียง ซึ่งเรื่องนี้จะได้วิเคราะห์โดยละเอียดต่อไป

การให้บริการแก่ประชาชน

การปฏิบัติงานของเทศบาลเพื่อให้บริการประชาชนในท้องถิ่นในปัจจุบันนี้ที่
เทศบาลยังทำได้น้อยไม่เพียงพอแก่ความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริการ
ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน ได้แก่ การไฟฟ้า การประปา การศึกษา

^{๓๔} "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖", ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๔
ตอนที่ ๑๑ (๒๗ ธันวาคม ๒๕๐๐), มาตรา ๓.

^{๓๕} ไพฑูรย์ ช่างเรียน, ลักษณะสังคมและการปกครองไทย, (พระนคร :
คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๔), หน้า ๑๔๕.

ส่วนสาธารณะ หรือสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชน การระบายน้ำโสโครก ถนนหนทาง ที่จำเป็นเพื่อการสัญจรไปมา บริการสาธารณสุข เหล่านี้ล้วน เป็นเพราะปัจจัยที่จะช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานของเทศบาลมีอยู่ในวงจำกัด เช่น แหล่งที่มาของรายได้เทศบาลก็กำลังคนของเทศบาลก็ ไม่เพียงพอที่จะนำมาจัดบริการต่าง ๆ ตามที่ประชาชนต้องการ ^{๔๐} นอกจากนั้นยังประสบปัญหาเรื่องการทำงานกับหน่วยราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการของเทศบาลโดยตรง การควบคุมอย่างเข้มงวดของส่วนกลาง การไม่ให้ความร่วมมือจากประชาชน ฯลฯ สิ่งเหล่านี้เป็นปัญหากลางนอก (External problems) ที่เทศบาลทุกแห่งในประเทศไทยกำลังเผชิญหน้าอยู่ในปัจจุบัน

ส่วนปัญหากลางใน (Internal problems) ที่เทศบาลประสบอยู่ และเป็นผลให้การให้บริการแก่ประชาชนต้องค่อยลงไป ก็คือ ความขัดแย้งของสมาชิกสภาเทศบาล การที่เทศมนตรีประพฤติก็นเป็นนักการเมืองมากกว่านักบริหาร แสวงหาผลประโยชน์และอำนาจส่วนตัว ยิ่งกว่านั้นเทศมนตรีบางคนยังขาดประสบการณ์ในคำบริหาร ฝ่ายพนักงานประจำนั้นตามกฎหมายยอมอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะเทศมนตรี ดังนั้น จึงพยายามแสวงหาความดีความชอบกับคณะเทศมนตรีมากกว่าที่จะปฏิบัติตามกฎข้อบังคับและระเบียบ ซึ่งก่อให้เกิดความแตกแยกในระหว่างพนักงานประจำ ^{๔๑}

การบริหารงานของเทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรี ก็ประสบปัญหาคังกล่าวเช่นเดียวกัน และคงจะมากกว่าเทศบาลอื่น ๆ ในประเทศไทย เนื่องจากเป็นเทศบาลของเมืองหลวง ประชาชนในเขตเทศบาลทั้งสองอยู่กันอย่างหนาแน่นและมีการศึกษาดีพอที่จะเข้าใจและแยกแยะได้ว่าสิ่งใดเป็นเรื่องของเทศบาลที่จะต้องให้บริการ เรื่องใดเป็นของรัฐบาลกลาง เสี่ยงเรียกร้องและคำให้การให้บริการของเทศบาลมีอยู่ตลอดเวลา เพราะสื่อมวลชน

^{๔๐} สนิท วิไลจิตต์, "เทศบาลในสายประชาชน", op.cit., หน้า ๕๑.

^{๔๑} ชำนาญ ยุวบูรณ์, "ความคิดเกี่ยวกับปัญหาของเทศบาล", ใน เริ่ม กลโลโสภณ (ผู้รวบรวม), การประชุมนายกเทศมนตรีทั่วราชอาณาจักร ครั้งที่ ๑, (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๔๔๔).

ทั้งวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ มีบทบาทที่ช่วยเป็นสื่อกลางกระจายข่าวสารไปให้ประชาชน ในเขตเทศบาลทราบได้โดยเร็ว ประกอบกับการดำเนินงานของเทศบาลอยู่ภายใต้การควบคุม อย่างใกล้ชิดของกระทรวงมหาดไทย เทศบาลนครทั้งสองแห่งนี้จึงเปรียบเสมือน "หน้าหน้าไฟ" ที่ต้องเผชิญกับปัญหาารอบด้าน และไม่สามารถสร้างความพอใจให้กับทุกฝ่ายได้

ถ้าจะพิจารณาคุณภาพการปฏิบัติงานด้านการให้บริการของเทศบาลนครกรุงเทพ และ เทศบาลนครธนบุรี จะพบว่ามีการลักษณะหลายอย่างซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่โดยตรง ของเทศบาล แต่ปรากฏว่ากลับมีหน่วยงานของรัฐบาลกลางรับไปปฏิบัติจัดทำ เช่น หน้าที่ เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทางกรมตำรวจโดยกองบัญชาการตำรวจนครบาล เป็นผู้ทำหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของประชาชน (และในจังหวัดอื่นทั่วประเทศไทยก็เป็นหน้าที่ของกองบัญชาการตำรวจภูธร กรมตำรวจ เป็นผู้รับผิดชอบ) เทศบาลมีแต่หน้าที่ระบุไว้ในกฎหมาย เท่านั้น การไฟฟ้าและประปา ก็เช่นเดียวกัน รัฐบาลกลางโดยการไฟฟ้านครหลวง และการ ประปานครหลวงเป็นผู้ดำเนินงาน รวมทั้งองค์การโทรศัพท์จัดการเรื่องการศึกษาต่อสื่อสารทาง โทรศัพท์ทวิ

เมื่อเป็นเช่นนี้ เทศบาลนครทั้งสองแห่งจึงเหลือหน้าที่การให้บริการประชาชนที่ เป็นงานหลัก ขึ้นหน้าชั้นคาอยู่คือ

๑. ให้มีและบำรุงทางน้ำทางบก
๒. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการ กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
๓. การป้องกันระงับโรคติดต่อ
๔. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
๕. ให้มีและบำรุงสถานที่ที่พิทักษ์รักษาคณเฑาะว์ เพื่อการช่วยเหลือ ประชาชน
๖. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
๗. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ

การให้บริการที่เหลือน้อย่าง ก็ยังเป็นปัญหาที่เทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีแก้ไขไม่ได้ตลอดมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสองประการแรก เรียกได้ว่าเป็นงานหลักของเทศบาลจริง ๆ ในปัจจุบันนี้ เนื่องจากมีข้อจำกัดมากมาย ทั้งปัญหาเรื่องตัวบุคคล งบประมาณ และปัญหาเรื่องการบริหารงานและการควบคุม เป็นอุปสรรคขัดขวาง ทำให้ไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่

ในเรื่องแรก การให้และบำรุงทางน้ำทางบก เท่ากับว่าเทศบาลจะต้องรับผิดชอบการสร้างถนนหนทาง ลำคลอง และจะต้องบำรุงรักษาซ่อมแซม ซดลอกคลองเหล่านั้นให้เป็นทางสัญจรโดยสะดวกแก่ประชาชน แต่ปรากฏว่าสภาพโดยทั่วไปเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี ไม่สามารถจัดดำเนินการให้บริการดังกล่าวเรียบร้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการซ่อมแซมถนน สะพานที่ชำรุด เนื่องจากสภาพภูมิประเทศของจังหวัดพระนครและธนบุรีเป็นที่ราบลุ่ม เมื่อถึงหน้าฝนจะมีน้ำขังอยู่ทั่วไป ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ถนน ตรอก ซอย และสะพานชำรุดทรุดโทรมเร็วกว่าปกติ ที่เทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีต้องทำงานอย่างลำบากเพราะติดขัดเรื่องงบประมาณ ทางเทศบาลโดยนายกเทศมนตรีมีอำนาจสั่งจ่ายเงินสำหรับซ่อมแซมกิจการดังกล่าวได้ในวงเงินเพียง ๕,๐๐๐ บาท เกินกว่านั้นต้องขออนุมัติจากทางจังหวัด ซึ่งต้องผ่านไปยังกระทรวงมหาดไทยอีกทอดหนึ่ง กว่าจะได้รับอนุมัติก็ล่าช้ามาก จึงไม่สามารถจะดำเนินการให้รวดเร็วทันกับความต้องการของประชาชนได้

การก่อสร้างถนนหนทางแต่ละสายก็เช่นเดียวกัน ในการเปิดประมูลเทศบาลทั้งสองแห่งมีอำนาจให้เปิดประมูลการก่อสร้างได้ในวงเงิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท เกินกว่านั้นต้องขออนุมัติต่อกระทรวงมหาดไทย โครงการต่าง ๆ ที่จะศึกษาถนนบางโครงการจึงต้องถูกระงับ หรือมีเงินนั้นงบประมาณก็ถูกตัดลงจนไม่สามารถดำเนินการตามโครงการให้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ถนนหรือตรอกซอยบางแห่งเมื่อสร้างไปได้เพียงส่วนหนึ่งก็ต้องละทิ้งไว้กลางกัน เป็นเหตุให้เทศบาลถูกตำหนิติเตียนอยู่ตลอดเวลา

บางกรณีทางเทศบาลได้จัดสร้างถนนเสร็จเรียบร้อยแล้ว แต่ภายหลังปรากฏว่าถนนดังกล่าวต้องถูกซุดเพื่อฝังท่อประปา หรือวางสายโทรศัพท์ ซึ่งสร้างความยุ่งยากให้กับประชาชนผู้ใช้บริการเป็นอย่างมาก ขอบกพร่องดังกล่าวเกิดขึ้นจากการไม่ประสานงานของ

หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ การประสานครหลวง และองค์การโทรศัพท์ กับเทศบาล เนื่องจากได้รับงบประมาณไม่พร้อมกัน ขาดการวางแผนระหว่างหน่วยงานชนวนา และทางเทศบาลไม่สามารถแก้ไขเหตุการณ์ต่าง ๆ ให้ดีขึ้น เป็นเพราะหน่วยงานทั้งสองแห่งเป็นเอกเทศ ขึ้นอยู่กับทางราชการ ทั้ง ๆ ที่ตามกฎหมายของเทศบาลก็ไ้ระบุไว้ให้กิจการสาธารณูปโภคทั้งกลางเป็นของเทศบาล

ปัญหาเรื่องการวางท่อระบายน้ำตามตรอกซอยต่าง ๆ เป็นเรื่องใหญ่ที่เทศบาลไม่สามารถจะสนองตอบความต้องการของประชาชน เหตุผลทั้งกลางเนื่องมาจากปัญหาการขยายตัวเมือง โดยปราศจากการวางผังเมืองให้ไ้สัดส่วนกับความเจริญเติบโตของเมืองหลวง เอกชนทำการจัดสรรที่ดินคั่นถนนตรอกซอยและยกให้เป็นทางสาธารณะ โดยมีไ้มีการสร้างท่อระบายน้ำหรือก่อสร้างถนนให้ไ้มาตรฐาน เทศบาลก็ต้งรับผิดชอบมาแก้ไขที่ปลายเหตุ เพราะผู้จัดสรรผลั้การะมาให้กับเทศบาล และทำให้เทศบาลต้งตกอยู่ในสถานการณ์ของแพะรับบาปไปโดยหลีกเลี่ยงไ้ไม่ได้

นโยบายในระดับสูงก็เป้นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้การบริการสาธารณะของเทศบาลต้งเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบาย การควบคุมของส่วนกลางโดยกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้สั่งค้าเนิการโครงการบางอย่างที่อยู่นอกเหนือจากแผนงานที่ไ้กำหนดไว้ในปีหนึ่ง ๆ ของเทศบาล เป็นผลให้ทางเทศบาลต้งรับนโยบายของกระทรวงมหาดไทยมาค้าเนิการให้เสร็จลุล่วงก่อน โครงการของเทศบาลบางแห่งจึงต้งระงับไปโดยปริยาย ที่เป้นคັงนี้เพราะกฎหมายไ้ให้อำนาจไว้กับมหาดไทย และงบประมาณของทางเทศบาลเองก็ไ้เพียงพอที่จะค้าเนิการ ต้งรับเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง ทำให้นโยบายของเทศบาลต้งขึ้นอยู่กั้ส่วนกลางคือกระทรวงมหาดไทยโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเกิดปัญหาขัดแย้งระหว่างเทศบาลกับกระทรวงมหาดไทยครั้งใด หนทางที่เทศบาลจะปฏิบัติตามพันธะกรณีในค้านการให้บริการแก่ประชาชนก็ลดน้อยถอยลงควย

เพื่อให้การศึกษาค้านอุปสรรคการให้บริการของเทศบาลแก่ประชาชนชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้เขียนไ้จะขอยกตัวอย่างของโครงการก่อสร้างถนนสายอโศก - คินแดง ของเทศบาลนครกรุงเทพ มาพิจารณาประกอบการศึกษาโดยสังเขป

ถนนสายอโศก - คินแดง ได้ถูกยกกว้างขึ้นเมื่อสมัยเทศบาลของพรรคประชาธิปัตย์ โดยมี พล.ร.ต.ชลิต กุลมั่งคำขร เป็นนายกเทศมนตรี เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๑ วัตถุประสงค์ของโครงการนี้จัดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการจราจรติดขัดของเมืองหลวง เนื่องจากการจราจรในย่านคินแดงนับวันจะคับคั่งมากขึ้น เป็นเหตุให้บรรดายานพาหนะต้องไปรวมตัวกันที่จุดเดียวคือ ยานประตูนํ้า

งบประมาณในปีแรกคือ พ.ศ. ๒๕๑๑ เทศบาลได้รับอนุมัติเงินเพื่อกำเนินการนี้ ๘ ล้านบาท และในปีต่อมาคือปี พ.ศ. ๒๕๑๒ ได้อีก ๘ ล้านบาท ทางเทศบาลจึงได้ดำเนินการซื้อที่ดินและเวนคืนที่ดินในย่านที่เป็นของเอกชน ขณะเดียวกันตามโครงการนี้ถนนต้องขยายทางรถไฟมวกะสัน ซึ่งเป็นของการรถไฟแห่งประเทศไทย เทศบาลจึงได้ทำหนังสือถึงการรถไฟแห่งประเทศไทย ขออนุมัติตัดถนนผ่านย่านมวกะสัน ซึ่งในการนี้การรถไฟจะได้รับงบประมาณดำเนินการทางหากในการขนย้าย รื้อถอน เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๑๓ ล้านบาท ปรากฏว่าการรถไฟฯ เกียงขอสิ่งแลกเปลี่ยนกับทางเทศบาลนครกรุงเทพฯ โดยขอที่ดินเลียบริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา (ซึ่งเป็นโครงการที่เทศบาลนครกรุงเทพฯ จะจัดดำเนินการ) ๑๐ เมตร เป็นแนวทางขนานไปกับถนนคังกลาว ทำให้เทศบาลนครกรุงเทพฯ ไม่สามารถจะตกลงกับการรถไฟแห่งประเทศไทยในเรื่องนี้ได้

ต่อมาเจ้าหน้าที่ระดับสูงของการรถไฟฯ ถืคต่อมายังเทศบาลขอเงินงบประมาณทางหากจากเทศบาลนครกรุงเทพฯ เพื่อเป็นค่าถมบึงย่านมวกะสันเป็นจำนวนเงิน ๕ ล้านบาท เทศบาลก็ได้ทำเรื่องขอไปยังสำนักงบประมาณ ปรากฏว่าได้รับอนุมัติมาเพียง ๔ แสนบาท จึงไม่เป็นที่พอใจของการรถไฟฯ ความขัดแย้งคังกลาวเป็นผลให้การก่อสร้างคลองลาคา ทางรัฐบาลก็ได้เร่งรัดกับเทศบาลและการรถไฟฯ ให้ดำเนินการโดยด่วน เพราะสภาพการจราจรในย่านคินแดงเริ่มประสบปัญหาหนักขึ้นทุกวัน ขณะเดียวกันทางเทศบาลก็ได้งบประมาณเพื่อกำเนินการตามโครงการเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๑๔,๘๑๖,๕๖๐ บาท

เมื่อถูกเร่งรัดมากขึ้น ทางกรรรถไฟฯ จำต้องยอมถอยถัน แต่ก็ยังวางข้อกำหนดให้เทศบาลต้องเซ็นสัญญาให้ที่ดินของการรถไฟฯ และความเสียหายใด ๆ เทศบาลต้องรับผิดชอบตลอดไป จึงเป็นหน้าที่ของเทศบาลต้องผลักดันให้ผู้รับเหมา ซึ่งทางผู้รับเหมาก็ไม่

ยินยอมที่จะดำเนินการตามนั้น เป็นผลให้โครงการต้องยืดเยื้อต่อไปอีกจนกระทั่งปัจจุบันนี้ก็ไม่แล้วเสร็จ ^{๔๒}

จากการศึกษาเรื่องดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงระบบการทำงานของแต่ละฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ประสานงานกัน ทำให้การบริการสาธารณะของเทศบาลที่จะอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนต้องมีขีดจำกัด ผลเสียหายจึงตกแก่ประชาชนผู้ต้องรับบริการของทางเทศบาล จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่เทศบาลจะต้องถูกตำหนิจากประชาชน

การรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ซึ่งเป็นการให้บริการที่สำคัญอีกด้านหนึ่งของเทศบาล ในเรื่องนี้เทศบาลได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากกว่างานใดไม่เคยมิได้ เป็นผลให้บ้านเมืองไม่สะอาด ปัญหาในเรื่องนี้เป็นสิ่งบอกเหตุอย่างหนึ่งของการให้บริการของเทศบาลแก่ประชาชน สาเหตุของปัญหาเนื่องมาจากเทศบาลมีงบประมาณไม่เพียงพอ ขาดแคลนคนงานที่รักษาความสะอาดถนนหนทาง เพราะค่าแรงถูกเพียงวันละ ๓๐ บาท และต้องทำงานทั้งวัน ^{๔๓} ประกอบกับความไม่ร่วมมือของประชาชนในเมืองหลวงที่ทิ้งขยะ เศษอาหาร เศษกระดาษลงบนพื้นถนน อันเป็นการเพิ่มภาระให้กับทางเทศบาลเป็นอย่างมาก เรื่องขยะนี้มีปัญหามากที่สุด ก่อนการจัดตั้งนครหลวงและเทศบาลนครหลวงกรุงเทพมหานคร มีรถ ๒๓๑ คัน แบ่งเป็น ๑๕๐ คันชนกลางวัน และ ๘๑ คันชนกลางคืน กลางวันชนไปชอยออนนุชวันละ ๓ เที่ยว กลางคืนชนไปที่โรงกำจัดขยะคันทองแถม แทจริง ๆ รถวิ่งไควันละ ๑๒๕ คัน เสียหายชำรุดต้องซ่อมกันทุกวัน เพราะทำงานมาก และทางสำนักงาน ส.ม.ส. ที่ทำเกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอยก็ไม่ประสานกับฝ่าย ส.ช.ก. (สำนักงานช่างกล) รถขยะที่ไปทิ้งไว้ ส.ช.ก. ก็ซ่อมตามที่สั่งออกไปไม่กี่วันก็ซ่อมอีก ขาดการประสานงานกัน งานจึงทำไม่ได้เต็มที่ ขยะจึงส่งกลืนเหม็นเน่าทั่วไป ฝ่าย ส.ม.ส. มีคนถึง ๑,๓๐๐ คน แต่มีชีวิตอยู่อย่างแรนแรน สวัสดิการไม่ดี ต้องรับ

^{๔๒} สัมภาษณ์ คุณประเสริฐ ภัทรพฤกษ์ ผู้อำนวยการฝ่ายการโยธา เทศบาลนครหลวงกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๑๕.

^{๔๓} นิตยา นาฏยะสุนทร, "ลำนน้ำเจ้าพระยา", เคลวินส์, ฉบับประจำวันอาทิตย์ที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๑๕, หน้า ๔.

นิคมของตนเอง จึงเป็นเหตุให้การให้บริการแก่ประชาชนขาดประสิทธิภาพอย่างเห็นได้ชัด ๔๔

เรื่องเหล่านี้เป็นปัญหาการให้บริการแก่ประชาชนที่เทศบาลเกือบทุกแห่งประสบอยู่ โดยเฉพาะเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีก่อนจะมาเป็นเทศบาลนครหลวง กรุงเทพมหานคร มีภาระหน้าที่รับผิดชอบการให้บริการเหล่านี้แก่ประชาชนในเมืองหลวง และเป็นภาระการที่ไม่สามารถจะแก้ไขได้มาเป็นเวลาหลายยุคหลายสมัย ทั้งนี้ เนื่องมาจาก ขาดการประสานงานในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขาดแคลนงบประมาณ ตลอดจนการควบคุมจากส่วนกลางอย่างเข้มงวด เป็นผลให้ท้องถิ่นต้องตกอยู่ในสภาพที่ทำได้เพียงวันหนึ่ง ๆ เท่านั้น

จากการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น สรุปได้ว่า ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นได้จัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจทางการปกครองมุ่งหวังที่จะให้ประชาชนได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง ซึ่งการควบคุมของรัฐบาลกลางที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เหล่านี้จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับสภาพทางเศรษฐกิจ สภาพทางสังคม ตลอดจนเหตุผลทางการเมืองของแต่ละประเทศ สำหรับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นได้ริเริ่มจัดให้มีขึ้นอย่างจริงจังในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง พ.ศ. ๒๔๙๕ ในสมัยนั้นคณะราษฎรมุ่งหวังที่จะสถาปนาระบอบประชาธิปไตย และมุ่งให้เป็นโรงเรียนสำหรับฝึกฝนประชาชนให้เคยชินต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรูปการปกครองท้องถิ่นนี้ต่อมาได้มีการแก้ไขหลายครั้งขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจและเหตุผลทางการเมืองในแต่ละสมัย แสดงให้เห็นว่าการเมืองระดับชาติเข้ามามีอิทธิพลครอบงำต่อการปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตามเมื่อวิเคราะห์ดูแล้วปรากฏว่า การกระจายอำนาจในรูปของการปกครองท้องถิ่นในระยะแรกเป็นไปอย่างกว้างขวาง กล่าวคือเทศบาลมีอิสระในการดำเนินงานมาก ต่อมาควบคุมเหตุผลและความขัดแย้งในทางการเมือง ตลอดจนสถานการณ์ต่าง ๆ

๔๔ สยามรัฐรายวัน, "เทศบาลดันเรื่อง", วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๑๔, หน้า ๓.

ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันในระหว่างผู้มีอำนาจ ผลที่สุดกฎหมายที่เกี่ยวกับเทศบาลจึงมีการแก้ไขหลายครั้ง กังทีไค์เสนอไว้แล้ว ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตุว่าการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลในแต่ละครั้ง ไม่ว่าจะเป็นในปี พ.ศ. ๒๔๔๑ ก็ดี พ.ศ. ๒๔๔๖ ก็ดี และแม้กระทั่ง พ.ศ. ๒๔๔๖ ซึ่งใช้เป็นหลักทั่วไปอยู่ในปัจจุบันกลับมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะได้นำมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งในตอนต่อไป.

การเมืองกับการบริหารงานของเทศบาล

เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงในตัวและกลุ่มบุคคลที่ใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ปรากฏการณ์ทางการเมืองอื่น ๆ ในเวลาต่อมาได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า ช่องว่างระหว่างอุดมการณ์ทางการเมืองที่ชนชั้นปกครองได้ให้ไว้ต่อประชาชนกับการปฏิบัติตามอุดมการณ์นั้นมีอยู่มาก ไม่มีอะไรที่จะเป็นหลักประกันได้ว่า ข้ออ้างเพื่อสนับสนุนการปฏิวัติ รัฐประหาร คำปรารภในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ หรือนโยบายของรัฐบาลที่ประกาศไว้เมื่อได้ขึ้นครองอำนาจใหม่ ๆ จะไม่เป็นเพียงตัวอักษร หรือคำมั่นสัญญาอันไร้ความหมาย ในเมื่อตลอดระยะเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ ไม่มีกลไกทางการเมืองใดที่มีอิทธิพลมากพอที่จะหักห้ามการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจทางการเมืองได้

ฉะนั้น การที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองในอดีต ได้สร้างกำแพงกั้นประชาชนกับการเมืองมาเป็นเวลานาน โดยมีข้ออ้างว่า "ถ้าเมืองไทยขาดผู้เผด็จการแล้ว ประเทศจะฉวมจมพินาศ ฝ่ายบริหารที่แข็งแกร่งจะทรงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองเหนือสถาบันอื่น จะนำประเทศไทยไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยแบบไทย ๆ เพราะเราเคยลองประชาธิปไตยแบบสากลมาแล้ว แตลมหเหลว" คำกล่าวนี้เป็นความจริงประการใด จะได้ศึกษาโดยลำดับต่อไปในบทนี้ *

ท้องถิ่นในสมัยปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์

เราต้องยอมรับความจริงว่า แม้จะได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทยยังอยู่ในสภาพที่ขาดเสถียรภาพ ทำให้การเมืองในระบอบนี้ต้องหยุดชะงักไปบ่อย ๆ จนมีผู้กล่าวว่า :-

* ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "อุดมการณ์กับความเป็นจริงในการเมืองไทย", สังคมศาสตร์ปริทัศน์, ฉบับที่ ๑ ปีที่ ๔, ประจำเดือนมิถุนายน - สิงหาคม ๒๕๑๔, หน้า ๔๑ - ๕๑.

... บุคคลเป็นจำนวนไม่น้อยคิดว่า การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นการเปลี่ยนระบอบการปกครองจากระบอบกษัตริย์ มาสู่ระบอบประชาธิปไตย แต่ความจริงแล้วเป็นการเปลี่ยนแค่เพียง ตัวบุคคลผู้ปกครองมากกว่า อำนาจทางการเมืองยังคงอยู่ที่ชนชั้น ผู้ปกครอง ซึ่งได้แก่ ข้าราชการ ทหาร และพลเรือนชั้นนำ หาได้ เปลี่ยนลงมาถึงประชาชนอย่างแท้จริงไม่ ๒

เราจะใช้เวลาเป็นเครื่องมือตัดสินความเป็นประชาธิปไตยของไทยเราได้ว่า ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึงปัจจุบันนี้ การเมืองไทยหาได้พัฒนาขึ้นมาไม่ แต่กลับถอยหลังเข้าคลอง ไปยิ่งขึ้นทุกวัน เราจะเห็นได้ว่าการปฏิวัติรัฐประหารกันบ่อยครั้งที่สุด และมีการยกเลิก กฎหมายรัฐธรรมนูญมากที่สุด ^๑ เนื่องจาก :-

... ไม่มีการปฏิวัติครั้งใดหรือโดยคณะปฏิวัติชุดใดที่ปฏิวัติแล้วจะปล่อยให้อำนาจปกครองประเทศตกอยู่ในมือของประชาชนโดยทันทีทันใด คณะปฏิวัติไม่ว่าชุดใดก็ตามจะคงยึดอำนาจปกครองประเทศ และค้ำสิทธิ เสรีภาพทางการเมืองชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง เว้นไว้แต่ว่าจะเป็นชั่วคราว ระยะเวลาสั้นหรือเป็นแรมปีเท่านั้น เมื่อจังหวะของการปฏิวัติเข้าเพียงใด หรือช่วงระยะเวลาของการยึดอำนาจขยายไปเนิ่นนานเพียงใด สิทธิ การปกครองตนเองก็ถูกจำกัดลงไปเพียงนั้น ๔

^๒ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์, ๒๕๑๒), หน้า ๑.

^๑ ชัยสิทธิ์ สีนสมบูรณ์ทอง, "ประเทศไทยจะเป็นประชาธิปไตยเต็มที่ใดหรือไม่", วารสารสังคมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๔, ตุลาคม ๒๕๑๔, หน้า ๕๓.

^๔ ชูบ กาญจนประกร, "อุดมคติและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย", บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะรัฐศาสตร์ (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์, ๒๕๐๔), หน้า ๘ - ๑๐.

นอกจากนั้นการปฏิวัติหรือรัฐประหารในประเทศไทยแต่ละครั้งมักจะกล่าวอ้างถึงสาเหตุเกี่ยวกับสถานการณ์อันเป็นอุปสรรคต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศไทยมาเป็นเหตุผลสำคัญ^๕ ในยุคที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการรัฐประหารรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๐ ก็เช่นเดียวกัน โคอ้างสาเหตุว่า

... บัดนี้ บ้านเมืองอยู่ในสถานการณ์อันแสนสลดจะยุ่งยากและมีแต่จะนำความทุกข์ลำบากมาสู่ประชาชนชาวไทยทั้หัวขึ้นทุกวัน ฉะนั้น คณะทหารจึงเห็นเป็นภาวะอันสุดแสนที่จะจำเป็นการโดยวิธีสงบเพื่อแก้ไขสถานการณ์ใดต่อไป จึงจำเป็นต้องส่งกำลังเข้ายึดพระนครและตำแหน่งสำคัญ ๆ ไว้แล้วโดยสันติวิธี^๖

การทำรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในครั้งนี้เป็นการปูทางสำหรับการครองอำนาจด้วยการปฏิวัติอีกครั้งหนึ่งในวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ (ภายหลังจากมีรัฐบาลต่อเนื่องจากรัฐประหารครั้งแรก ๒ ชุดคือ ชุดที่นายพจน์ สารสิน เป็นนายกรัฐมนตรี และชุดพลโท ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี)^๗ โดยได้รับความยินยอมสนับสนุนจากรัฐบาลที่ลาออก การยึดอำนาจในครั้งนี้หลังฝ่ายปฏิวัติอ้างว่าเนื่องจากภัยของคอมมิวนิสต์ได้คุกคามประเทศไทยอย่างรุนแรง ไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงไปใช้วิถีใด การบริหารราชการแผ่นดินตกอยู่แก่คณะปฏิวัติ โดยมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด

^๕ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "บทบาทของทหารกับการพัฒนาทางการเมือง", การเมืองและการปกครอง, ธรรมล หองธรรมชาติ ผู้รวบรวม, op.cit., หน้า ๒๓๐.

^๖ แถลงการณ์ฉบับที่ ๑ ของผู้รักษาระนครฝ่ายทหาร, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๗๔ ตอนที่ ๗๖, ลงวันที่ ๑๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๐ (ฉบับพิเศษ), หน้า ๔.

^๗ โปรดพิจารณารายละเอียดที่ ชัยกัมย์ บุรุณรัตน์, การเมืองและพรรคการเมืองของไทย (พระนคร : โรงพิมพ์บางสะพานการพิมพ์, ๒๕๑๑), หน้า ๒๖๐ - ๓๑๔.

เมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นภายหลังการปฏิวัติ โดยมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้มีการแถลงนโยบายในการบริหารราชการไว้ว่า

... รัฐบาลนี้เป็นรัฐบาลที่สืบเนื่องมาจากคณะปฏิวัติ และได้เข้ารับช่วงบริหารราชการของประเทศต่อมา โดยปรารถนาจะแก้ไขวิกฤตการณ์ซึ่งเป็นอยู่ในสมัยเมื่อก่อนมีการปฏิวัติ เพื่อปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงความไม่เหมาะสมทั้งหลายให้เป็นไปสู่แนวทางที่ดีขึ้น ๔

โดยเหตุนี้ จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่าบรรดากลไกในการบริหารงานทั้งหลายของประเทศซึ่งได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น จำต้องมีเรื่องของการปกครองระดับท้องถิ่นอยู่ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาล เมื่อก่อนมีการปฏิวัติได้เป็นที่ประจักษ์ชัดอยู่แล้วว่ายังไม่ประสบความสำเร็จก้าวหน้าไปเท่าที่ควร มีการดำเนินการหนักไปในทำนองของลักษณะทางการเมืองอยู่เสมอ กล่าวคือ สมาชิกสภาเทศบาลส่วนมากได้ใช้อำนาจที่มีอยู่คอยคิดที่จะทำการโค่นล้มกันอยู่เสมอ และถึงด้วยเหตุนี้เองทำให้คณะเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารของสมาคมลูกหลานอยู่เสมอ ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เกี่ยวกับเรื่องของเทศบาลนี้มีความตอนหนึ่งว่า

"... งานเทศบาลของเราเพิ่งได้เริ่มเมื่อภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๗๕ และเพิ่งทำกันมาราว ๒๕ ปี ยังมีอายุสั้นเกินไปในเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่เจริญแล้วทั้งหลาย ซึ่งเรามีเทศบาลกันมาแล้วทั้งหลายร้อยปี โดยเหตุที่เป็นของใหม่ งานเทศบาลของเราจึงต้องประสบความยากลำบากหลายประการ ในบางครั้งบางกรณีกลายเป็นเรื่องวิวาทหักโค่นกันเหมือนอย่างว่าเป็นเรื่องของการเมือง อันที่จริงงานเทศบาลเป็นงานท้องถิ่น เป็นการปกครองบ้านเมือง ไม่ใช่ปกครองเมือง ๕

๔ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, "คำปราศรัยเนื่องในการเปิดประชุมปลัดจังหวัดและนายอำเภอ ทวีราชอาณาจักร" เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๐๒, ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี (พระนคร : บริษัทชนะการพิมพ์จำกัด, ๒๕๐๓), หน้า ๑.

๕ Ibid.

ดังนั้น เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเมืองหุกระคัมให้มั่นคงและอาศัยอำนาจ
เด็ดขาดจากการปฏิบัติ คณะปฏิวัติจึงได้มีคำสั่งวางแนวทางปฏิบัติบางประการอันเป็นการ
ปรับปรุงกิจการของเทศบาล และการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับ
นโยบายและวัตถุประสงค์ของการปฏิวัติ

ประกาศคณะปฏิวัติและระบบการแต่งตั้ง

ก่อนการปฏิวัติ สภาพของสภาเทศบาลยังประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งราษฎร
เลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาลนั้น
อยู่ในตำแหน่งไคราวละ ๕ ปี ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงเพราะเหตุอื่น นอกจาก
ถึงคราวออกตามวาระ ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทน^{๑๐} ซึ่งจะกระทำโดยวิธีอื่นมิได้
แต่ภายหลังจากการปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๔
ระบุว่า เมื่อสมาชิกสภาจังหวัดหรือสมาชิกสภาเทศบาลว่างลง และการตั้งซ่อมจะต้องกระทำ
โดยวิธีการเลือกตั้ง ก็ให้กระทำโดยการแต่งตั้ง และให้ถือว่าสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งนี้เป็น
สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย และให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าเวลาของ
ผู้ซึ่งตนแทน^{๑๑} ข้ออ้างของคณะปฏิวัติซึ่งใช้ระบบการแต่งตั้งแทนการเลือกตั้ง ก็เพราะ
พิจารณาเห็นว่ายังไม่สมควรจะกระทำการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในขณะนั้น และคณะ
ปฏิวัติกำลังดำเนินการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในเรื่องนี้อยู่^{๑๒}

^{๑๐} "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๔๖", แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓)
พ.ศ. ๒๔๔๘, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๓๔ ตอนที่ ๑๑ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๐๐,
มาตรา ๑๕.

^{๑๑} "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๔", ราชกิจจานุเบกษา, (ฉบับพิเศษ)
เล่มที่ ๓๕ ตอนที่ ๑๐ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๐๑, หน้า ๑.

^{๑๒}
Ibid.

สำหรับในกรณีที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปแทนตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลที่ว่างลงเมื่อถึงคราวออกตามวาระ คณะปฏิวัติได้แก้ไขปัญหากล่าวนี้โดยมีประกาศคณะปฏิวัติระบุว่า การแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งจะต้องใช้บังคับแก่กรณีที่จะต้องมีการเลือกตั้งขอมันนั้น ให้นำมาใช้บังคับแก่กรณีที่จะต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาเทศบาล อันมิใช่เป็นการเลือกตั้งขอมใดควย^{๑๓} ซึ่งเหตุผลที่คณะปฏิวัติไม่ต้องการให้มีการเลือกตั้งจะพิจารณาได้จากคำกล่าวของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติ ที่ว่า :-

... ในระบบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เทศบาลเป็นความหวังสิ่งเดียวที่ประชาชนจะยึดเหนี่ยวเป็นที่ตั้ง ถ้าเทศบาลไม่ใกล้ชิดกับประชาชน ไม่บำรุงส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชน ตลอดจนการสาธารณูปการ ให้ดีที่สุดแล้ว ก็เท่ากับละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาล เป็นการทอดทิ้งราษฎร การห่างเหินจากราษฎร แทนที่จะใกล้ชิดกับราษฎรตามหน้าที่ ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่โคตรไว้เช่นนี้ เทศบาลกับราษฎรก็กลายเป็นเส้นขนานที่ไม่มีวันจะพบกัน กลายเป็นทางฝ่ายทางพยายามไม่หันหน้าเข้าประสานงานกันตามหน้าที่อันควรจะทำด้วยอัชฌาศัยไมตรี วิธีการเช่นนี้ไม่ควรจะให้มีอยู่ในระบบการปกครองแบบเทศบาล^{๑๔}

... ด้วยเหตุนี้ แม้จะมีระบบเทศบาลก็จะต้องมีการรักษาระเบียบวินัย และถือหลักความร่วมมือร่วมใจ ช่วยกันสร้างความก้าวหน้าให้แก่งาน ความพยายามหักโค้นกัน การทำให้คณะเทศมนตรีล้มลุกคลุกคลานเป็น

^{๑๓} "ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๕", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๘๖ ตอนที่ ๑๓, ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๐๒.

^{๑๔} จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, "สาส์นถึงเทศบาลเนื่องในวันคล้ายวันสถาปนาเทศบาล นครกรุงเทพฯ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๐๒", เทศบาล, ๕, ๒๕ (พฤษภาคม ๒๕๐๒), หน้า ๒.

การบั่นทอนกำลังใจ ทำลายความซันและเสียระเบียบวินัย ... ฉะนั้น
อาจต้องใช้วิธีการบางอย่างในหลายประเทศ คือรัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้ง
นายกเทศมนตรีเสียเอง" ๑๕

ฉะนั้น พอจะสังเกตได้ว่า การที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้นำระบบการแต่งตั้ง
สมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาเทศบาลแทนระบบการเลือกตั้ง เพราะมีความประสงค์จะ
ให้การดำเนินงานของท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องการความรวดเร็วในการบริหาร
งานโดยไม่คำนึงถึงว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองหรือไม่ ประกอบกับในขณะ
นั้นจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีอำนาจมาก กระทำการทุกสิ่งทุกอย่างด้วยการตัดสินใจที่มั่นคง
ถึงกับกล่าวเสมอว่า "ข้าพเจ้ายอมรับผิดชอบแต่ผู้เดียว" จึงไม่มีผู้ใดกล้าท้าทายหรือคัดค้าน
การบริหารงานของท้องถิ่นจึงได้หันกลับมาใช้ระบบแต่งตั้งเหมือนกับเมื่อครั้งเริ่มตั้งเทศบาล
ใหม่ ๆ ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ จะแตกต่างกันตรงที่ว่าเงื่อนไข
ของกฎหมายเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ระบุว่าให้มีการเลือกตั้งสมาชิกทั้งหมดภายหลังจากที่ผู้มี
สิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีการศึกษาจนประถมศึกษาสามัญมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมด
แต่เงื่อนไขของระบบการแต่งตั้งสมัยจอมพลสฤษดิ์ อาจว่ายังไม่สมควรใช้วิธีเลือกตั้ง เพราะจะ
แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เสร็จสิ้นเสียก่อน

การแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี

จะเห็นได้ว่า การได้นำซึ่งสมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลในสมัยปฏิวัตินั้น
จะต้องได้มาโดยวิธีการแต่งตั้ง ฉะนั้น ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าใครจะเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง
และวิธีการแต่งตั้งจะกระทำอย่างไร

๑๕ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, "คำกล่าวในการเปิดประชุมนายกเทศมนตรี ปลัด
เทศบาล และผู้ตรวจการเทศบาล", วันจันทร์ที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๐๒, ประมวลสุนทรพจน์ของ
จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี (พระนคร : บริษัทชนะการพิมพ์จำกัด, ๒๕๐๓),
หน้า ๑๐๔.

การแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนั้น กระทรวงมหาดไทยได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ดังต่อไปนี้ ๑๖

๑. เมื่อสมาชิกสภาจังหวัดหรือสมาชิกสภาเทศบาลว่างลง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ และเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดหรือสมาชิกสภาเทศบาลแล้วแต่กรณี ไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณาคำเนิการแต่งตั้งภายในกำหนด ๑๕ วัน นับแต่วันที่มีตำแหน่งว่างลง

๒. ในการคัดเลือกผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดหรือสมาชิกสภาเทศบาลนี้ กระทรวงมหาดไทยประสงค์จะให้บุคคลที่มีความไว้วางใจในอันที่จะรวมดำเนินกิจการของท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น

ฉะนั้น การแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนั้น อำนาจได้ตกเป็นของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งโดยปกติปลัดกระทรวงมหาดไทยก็จะเป็นผู้ลงนามในคำสั่งแต่งตั้งในนามของกระทรวงมหาดไทย และการที่กระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนั้น ก็จะต้องพิจารณาจากรายชื่อบุคคล ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เสนอมาให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา และการเสนอชื่อนั้นโดยปกติกระทรวงมหาดไทยก็ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรายชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเมื่อไว้สำหรับการพิจารณาเกินกว่าจำนวนที่ว่างอย่างน้อย ๓ คน ซึ่งเท่ากับเป็นการให้อำนาจในการวินิจฉัยขั้นสุดท้ายขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของกระทรวงมหาดไทย ๑๗

โดยนัยแห่งคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นการมอบอำนาจหน้าที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดคัดเลือกผู้เห็นสมควรจะได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาจังหวัด ยอมแสดงให้เห็นถึงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมกิจการของท้องถิ่นอยู่ด้วย และโดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับ

๑๖ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ความมาก ที่ ๒๐๐๘๒/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๐๑, เรื่อง การแต่งตั้งสมาชิกสภาจังหวัด และสภาเทศบาลแทนตำแหน่งที่ว่าง.

๑๗ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, op.cit., หน้า ๑๒๐.

การควบคุมกิจการของท้องถิ่นนี้เอง จึงทำให้ทราบได้ว่าบุคคลใดเป็นผู้ที่สมควรจะได้รับการแต่งตั้งให้เข้ามาเพื่อช่วยทำนุบำรุงท้องถิ่นต่อไป

อย่างไรก็ดี การดำเนินการเสนอชื่อตามวิธีการดังกล่าวนี้เป็นการอยู่ในดุลยพินิจของผูวาระาชการจังหวัดเพียงคนเดียว ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้เพียงลงนามในขั้นสุดท้ายเท่านั้น จึงมีข้อบกพร่องอยู่เหมือนกัน กล่าวคือ

๑. วิธีดำเนินการแต่งตั้งโดยเลือกจากรายชื่อบุคคลที่จังหวัดเสนอชื่อไปแต่ทางเดียวกันนั้น อาจจะไม่ได้คนดีและไม่ใช่มูลบุคคลที่ราษฎรเชื่อถือไว้วางใจและศรัทธาว่าจะเป็นตัวแทนหรือสนใจแก่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง เพราะไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับรู้ ช่วยตรวจสอบแสดงความคิดเห็นช่วยเหลือทางราชการเหมือนกับวิธีการเลือกตั้ง

๒. ผูวาระาชการจังหวัดนั้นโดยปกติมักจะมีการโยกย้ายเปลี่ยนตำแหน่งกันอยู่เสมอ จะทำให้ผูวาระาชการจังหวัดเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ย้ายไปดำรงตำแหน่งในจังหวัดนั้นใหม่ ๆ ต้องใช้เวลาานพอสมควรที่จะทำความรู้จักบุคคลในท้องถิ่นได้คือพอ ฉะนั้นการใช้ดุลยพินิจเสนอรายชื่อบุคคลไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาแต่งตั้งก็อาจผิดพลาดได้^{๑๔}

ข้อบกพร่องดังกล่าวเท่ากับว่าเป็นการขยายอำนาจของส่วนกลางเข้าไปควบคุมส่วนท้องถิ่นโดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีการแสดงประชามติหรือสิทธิในการปกครองตนเองบ้าง ทำให้เขาใจไปว่าเทศบาลไม่ใช่รูปการปกครองตนเองแต่อย่างใด รัฐเข้ามามีการเสียเองจนหมดสิ้น ดังนั้นเทศบาลแทบจะไม่ต้องมีเลยก็ได้

ฉะนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดดังกล่าว ทางรัฐบาลจึงได้พิจารณาหาแนวทางในการเสนอชื่อบุคคลที่สมควรได้รับเลือกตั้งเพื่อแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล กล่าวคือ

๑. ให้ผูวาระาชการจังหวัดเชิญอดีตสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหลายมาประชุมเพื่อเสนอรายชื่อบุคคลสมควรได้รับการแต่งตั้งต่อผูวาระาชการจังหวัด

๒. การฟังเสียงประชาชน โดยวิธีให้เจ้าบ้านผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้นใช้ดุลยพินิจเลือกพื้นบุคคลที่เห็นสมควร หากจะให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนออกเสียงจะยุ่งยากเสียเวลามาก

^{๑๔} Ibid., หน้า ๑๒๑.

เกินความจำเป็น เพราะไม่ใช่เป็นการเลือกตั้ง และในการนี้คณะกรรมการซึ่งเสียงประชาชน
ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด ประธานสภาจังหวัด และนายกเทศมนตรี โดยมีปลัดเทศบาล
เป็นเลขานุการคณะกรรมการ ๑๔

อนึ่ง คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมควรได้รับการเลือกตั้งนอกจากจะมีคุณสมบัติของผู้มี
สิทธิรับเลือกตั้งและไม่เป็นผู้ต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสภานั้น ๆ แล้ว ยังระบุ
ต่อไปอีกว่าต้องเป็นบุคคลที่มีความประพฤติดี มีความซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรมและความสามารถ
ที่จะให้ความคิดเห็นเพื่อความเจริญของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงอีกด้วย ๒๐

ส่วนการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี เพื่อให้สอดคล้องและดำเนินการบริหารงานของ
เทศบาลให้ตรงตามวัตถุประสงค์และนโยบายของคณะปฏิบัติ จึงได้มีประกาศคณะปฏิบัติ
กำหนดว่า :-

... ผู้ว่าราชการจังหวัดได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวเพื่อกำเนินกิจการ
ของเทศบาลไปจนกว่าจะได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นใหม่ ... ฉะนั้นเพื่อให้
การดำเนินการของเทศบาลที่ตราว่าอาจกระทำไปด้วยดีในระหว่าง
การปรับปรุงนี้คณะปฏิบัติจึงเห็นสมควรให้คณะเทศมนตรีชั่วคราวอยู่ใน
ตำแหน่งตลอดเวลาการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ๒๑

ในทางปฏิบัติ คณะเทศมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งมักจะประกอบไปด้วยข้าราชการ
ประจำ มีปลัดจังหวัด ผู้กำกับการตำรวจภูธร นายอำเภอ ผู้บังคับกองตำรวจภูธร และปลัด
อำเภอ เป็นต้น และการที่กระทรวงมหาดไทยได้ให้ข้าราชการประจำมาคอยเป็นผู้ควบคุม

๑๔ กระทรวงมหาดไทย, คำแนะนำในการคัดเลือกและการฟังเสียงประชาชน
(Public Opinion Survey) เพื่อการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๐๖,
(เอกสารโรเนียว), หน้า ๑.

๒๐
Ibid.

๒๑ "ประกาศคณะปฏิบัติ ฉบับที่ ๔๐", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๗๖ ตอนที่ ๓
ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๐๒.

ดูแลและบริหารกิจการของเทศบาลหลังจากปฏิวัติครั้งนี้ นั้น ก็เนื่องด้วยความเป็นบังคับที่จะต้องใช้ราชการซึ่งมีส่วนใกล้ชิดในการบริหารงานท้องถิ่นและเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติหน้าที่แทนเป็นการชั่วคราว ^{๒๒} จึงดูเหมือนว่าการบริหารงานของเทศบาลในยุคนั้นได้กลายเป็นราชการโดยสิ้นเชิง ซึ่งไม่ตรงกับหลักการกระจายอำนาจ หรือไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของระบบเทศบาลที่กำหนดเอาไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ^{๒๓}

ดังนั้น คณะเทศมนตรีในระบบแต่งตั้งแม้จะมีอำนาจในการบริหารงานได้โดยไม่ต้องวิพากษ์วิจารณ์ว่าจะมีสมาชิกมาโหม่งได้ แต่ก็ไม่สามารถอ้างได้ว่าการบริหารงานนั้นตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเสมอไป เพราะสมาชิกสภาเทศบาลที่ทางราชการแต่งตั้งถึงจะปฏิบัติหน้าที่และแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ด้วยความสุจริตสักเพียงใดก็คงเป็นแต่เพียงความคิดเห็นหรือความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลคนหนึ่งเท่านั้น คืออาจจะตรงกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นหรือไม่ก็ได้ ข้อสำคัญก็คือคณะเทศมนตรีที่มีอำนาจมากโดยไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่ออะไรต่อประชาชน ย่อมมีโอกาสใช้อำนาจไปในทางไม่สุจริต หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวได้ง่าย ซึ่งเรื่องนี้จะได้วิเคราะห์โดยละเอียดในเรื่องการบริหารงานของเทศบาลในสมัยรัฐบาลคณะปฏิวัติ

แนวความคิดในการปรับปรุงการปกครองขึ้นไป

การปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นโดยใช้ระบบแต่งตั้งตามที่กล่าวมาแล้วในตอนต้น นับเป็นขั้นแรกทั้งงานค่าเงินไปชั่วคราวก่อนที่จะมีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุง

^{๒๒} พลตำรวจเอก หลวงชาติตระการโกศล, "เรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานเทศบาลทั่ว ๆ ไป", เทศสัมพันธ์, ฉบับที่ ๕ ประจำวันศุกร์ที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๐๒.

^{๒๓} เพชร บ้านแหลม (นามแฝง), "ปัญหาการบริหารท้องถิ่นในระบบเทศบาล", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๔๒ - ๔๓, ลงวันที่ ๑๑ เมษายน และ ๑๔ เมษายน ๒๕๑๔.

การปกครองตามเจตนารมณ์ของคณะปฏิวัติต่อไป ฉะนั้นเมื่อการบริหารงานต่าง ๆ ในขณะนั้น เริ่มเข้ารูปเข้ารอยก็แล้ว กองบัญชาการคณะปฏิวัติจึงได้มีประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น คณะหนึ่งเพื่อทำการปรับปรุงการปกครอง โดยมีนายทวี แรงขำ เป็นประธานกรรมการ ประกอบด้วยนายเกษม อุทยานิน, นายมาลัย หุวะนันทน์, พล.ต.อ.หลวงชาติตระการโกศล, นายชำนาญ ยุวบูรณ์ เป็นกรรมการ นายสนธิ วิไลจิตต์ เป็นกรรมการและเลขานุการ และ พล.ต.อ.สำราญ กลัศศิริ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ก็มีพระยาสุรทรรทิพ, พระยาราชเสนา, พระยาสุรจาภิรมย์ และ หลวงนฤกิจ-บริหาร เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการ ๒๔

คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงการปกครองนี้ จะเห็นได้ว่าประกอบไปด้วยบรรดา ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ระดับนักบริหาร เกือบทั้งหมดเคยเป็นนักปกครองสังกัดอยู่ในกรมการ ปกครอง (กรมมหาดไทยเดิม) กระทรวงมหาดไทย มิได้มีบุคคลอื่นนอกวงการผู้ซึ่งเคยเป็น ตัวแทนของท้องถิ่นในระดับสมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาเทศบาลเขามารวมเป็นกรรมการ อยู่ด้วยเลย การวินิจฉัยปัญหาหรือข้อบกพร่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองและการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่น จึงมีลักษณะเอนเอียงไปในด้านเห็นความสำคัญของฝ่ายบริหารว่าควรจะมี อำนาจเต็มที่ เพราะจะทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงในทางปฏิบัติงาน ดังจะเห็นได้จากภายหลัง ที่กรรมการและที่ปรึกษาของคณะกรรมการชุดนี้ได้เริ่มลงมือปรึกษาถึงรูปการปกครองของ ประเทศไทยที่เป็นอยู่ในขณะนั้น คณะกรรมการจึงได้มีความเห็นสอดคล้องตรงกันว่า ๒๕

๒๔ คำสั่งของบัญชาการคณะปฏิวัติ ที่ ๒๖/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๐๑ และ ที่ ๒๒/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๐๑, รัฐสภาสาร, ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๙ (มีนาคม ๒๕๐๒).

๒๕ มติของคณะกรรมการปรับปรุงการปกครองครั้งที่ ๑ วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๐๒, จากแฟ้มเอกสารของ นายสนธิ วิไลจิตต์ เลขานุการของคณะกรรมการ.

๑. รูปการปกครองของประเทศไทยในขณะนี้ยังไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนและประเทศ จริงอยู่ ระบบที่ใช้อยู่เป็นระบบที่มีหลักการดี และเป็นที่ยอมรับกันอยู่ในนานาประเทศ แต่ประชาชนในประเทศไทยยังไม่สามารถตามหาความรู้ความเข้าใจกันได้ทันที โดยเฉพาะการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยนั้น มีหลายรูปแบบ ซึ่งยากแก่ความเข้าใจของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง

๒. ประชาชนส่วนใหญ่คุ้นเคยกับการปกครองรูปเดิม ซึ่งได้กระทำกันมาแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่ และผลก็ปรากฏว่าการปกครองในรูปแบบนั้นสามารถอำนวยประโยชน์ให้กับประชาชนและสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้มากมาย ประชาชนจึงคงปฏิบัติตามความเข้าใจที่มีแต่เดิม คือถือเอาตัวผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นสำคัญ ฉะนั้นการปกครองท้องถิ่นที่ใคร่เริ่มขึ้นใหม่จึงไม่สู้จะได้ผล

๓. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ขณะนี้ขาดศูนย์แห่งอำนาจ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจน้อยลง จริงอยู่ในรูปของกฎหมายถ้าดูเพียงผิวเผินอาจเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจปกครองบังคับบัญชา รวมทั้งความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ภายในเขตจังหวัดและอำเภอของตน และในข้อเท็จจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ จึงทำให้การบริหารราชการความเคັดขาดอันเป็นทางทำให้เสียประสิทธิภาพด้วย

เมื่อได้พิจารณาข้อบกพร่องและผลของการปกครองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน คณะกรรมการก็ได้วางแผนปรับปรุงโดยมีมติให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. ควรวางรูปการปกครองที่ง่ายและสะดวกแก่ความเข้าใจของประชาชน
๒. ควรเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพและเข้าถึงประชาชนอย่างแท้จริง
๓. ควรปรับปรุงการปกครองของจังหวัดและอำเภอไปในทางที่เพิ่มอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ
๔. หลักสำคัญในการปรับปรุงการปกครองก็คือ การสร้างรูปให้เหมาะสมกับสภาพของประเทศไทยและประชาชน ^{๒๖}

^{๒๖} มติคณะกรรมการปรับปรุงการปกครองครั้งที่ ๑ วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๐๒, จากแฟ้มเอกสารของ นายสนิท วิไลจิตต์ เลขานุการของคณะกรรมการ.

สำหรับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น ก็ตกอยู่ในภาระหน้าที่ของคณะกรรมการปรับปรุงการปกครองนี้ เช่นเดียวกัน ที่จะต้องพยายามคิดค้นและปรับปรุงให้ระบบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ซึ่งในที่สุดก็ได้นำมติให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ ^{๒๗}

๑. รวมกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นฉบับเดียวกัน เพื่อให้มีหลักการประสานกัน และสะดวกแก่การศึกษาเข้าใจ

๒. การปกครองในจังหวัดพระนคร จังหวัดธนบุรี ซึ่งเป็นเขตนครหลวง ควรพิจารณาวางรูปแบบการปกครองเป็นพิเศษให้เหมาะสมกับความสำคัญและความจำเป็น ทั้งนี้ควรจะเป็นรูปที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก

๓. สำหรับท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ถึงปานกลาง ควรใช้รูปแบบการปกครองรูปเดียวกัน คือรูปแบบการปกครองที่เรียกว่า สภาและผู้จัดการเทศบาล แต่ได้นำมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน

๔. จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลควรให้มีจำนวนลดลง จะคงไว้เฉพาะเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

๕. สำหรับท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก ควรจัดรูปแบบการปกครองให้แตกต่างกับท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่หรือขนาดกลาง

ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปรับปรุงการปกครองไม่สามารถดำเนินการตามหลักการได้ แม้จะมีโอกาสเสนอเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในขณะนั้น และคณะรัฐมนตรีลงมติรับหลักการแล้วก็ตาม แต่ก็มีข้อแม้ว่าให้รอการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งขณะนั้นกำลังยกร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญเสียก่อน เพราะเกรงว่าข้อพิจารณาและมติของคณะกรรมการจะไปขัดกับหลักบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

ในกาลต่อมาจึงปรากฏว่าแนวความคิดดังกล่าวไม่อาจปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ถึงแม้ว่าสถานการณ์ทางการเมืองจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลาก็ตาม กล่าวคือภายหลังจอมพล

^{๒๗} ดูรายงานการประชุมของคณะกรรมการปรับปรุงการปกครอง ครั้งที่ ๒ และครั้งที่ ๓, จากแฟ้มเอกสารของนายสนธิ วิไลจิตต์ กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการปรับปรุงการปกครอง.

สฤณี ชนวิรัช ถึงแก่อสัญกรรม และจอมพลถนอม กิตติขจร ได้เป็นผู้สืบมรดกทางการเมือง
ในนามคณะปฏิวัติต่อมา จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ และพรรค
สหประชาไทยภายใต้การนำของจอมพลถนอม กิตติขจร ได้รับความเสียหายมากในสภา ทำให้
สามารถจัดตั้งรัฐบาลขึ้นบริหารประเทศอีกครั้งหนึ่ง ก็ยังไม่มีโอกาสจะดำเนินการตามข้อเสนอ
ที่จะปรับปรุงการปกครองได้

ที่เป็นเช่นนี้ เมื่อวิเคราะห์ดูแล้วจะเห็นได้ว่า ข้อเท็จจริงในเรื่องที่ต้องรอลงประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นจึงเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า แต่แท้จริงแล้วการปฏิเสชนั้นก็เพื่อเป็นการยุติแนวความคิดดังกล่าวไว้อย่างไม่มีกำหนด เนื่องจากข้อเสนอของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นนักวิชาการยอมรับว่า การปกครองและการบริหารราชการของท้องถิ่นไม่ค่อยได้ผลเพราะประชาชนยังเล็งเห็นความสำคัญของนักปกครองระดับผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ จึงควรเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ความประสงค์ของคณะกรรมการที่ระบุว่าต้องการจะให้กระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอให้มากที่สุด อำนาจดังกล่าวพิจารณาแล้วก็คือ อำนาจการวินิจฉัยสั่งการนั่นเอง ทั้งนี้เพื่อแบ่งเบาภาระของส่วนกลางและให้การบริหารงานดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงขัดกับความรู้สึกของผู้มีอำนาจทางการเมืองในสมัยนั้นที่ต้องการกุมอำนาจทางวินิจฉัยสั่งการโดยเด็ดขาด แนวความคิดตามข้อเสนอของคณะกรรมการจึงต้องระงับไปโดยปริยาย

ส่วนข้อเสนอปรับปรุงระบบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของคณะกรรมการนั้นก็เช่นกัน แม้จะไม่มีใครระบุถึงระบบการเลือกตั้งโดยตรง แต่เป็นที่เข้าใจได้บ้าง ๆ ว่า ความประสงค์ของคณะกรรมการยังคงต้องการให้ระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลอยู่อีก เท่ากับเป็นการแบ่งแนวความคิดของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติที่จะขจัดความแตกแยกทางการเมืองในการบริหารงานของเทศบาลโดยใช้ระบบแต่งตั้งเข้ามาแทน เป็นธรรมดาอยู่เองที่ข้อเสนอทั้งกล่าวจำเป็นต้องถูกล้มเลิก เพราะไม่ประสานประโยชน์กับผู้มีอำนาจทางการเมือง การปกครองของประเทศไทยจึงยังคงรักษาเอกลักษณ์ดั้งเดิมไว้นั่นแหละ คือส่วนกลางกุมอำนาจสูงสุดทั้งทางการเมืองและการบริหาร

การปกครองและการบริหารงานเทศบาลของจังหวัดพระนคร - ธนบุรี ในสมัย
รัฐบาลคณะปฏิวัติ

การปกครอง

เมื่อไม่มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองแต่อย่างใด ด้วยเหตุผลดังที่ได้
กล่าวมาแล้วในตอนก่อน การปกครองและการบริหารงานเทศบาลของจังหวัดพระนครและธนบุรี
ซึ่งเป็นเขตเมืองหลวง ก็ยังคงลักษณะเดิมเหมือนเช่นเมื่อก่อนจะมีการปฏิวัติ ต่างกันแต่ว่าการ
บริหารงานเทศบาลของทั้งสองจังหวัดนั้นใช้ระบบการแต่งตั้งตามประกาศคณะปฏิวัติ

การปกครองของจังหวัดพระนครและธนบุรี ถึงแม้จะมีฐานะเป็นเมืองหลวงของ
ประเทศ แต่รูปการปกครองยังปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
พ.ศ. ๒๔๘๕^{๒๔} ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยทั้งสองจังหวัดยังมี
ฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมการปกครอง
กระทรวงมหาดไทย นอกจากนั้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด
พ.ศ. ๒๔๘๔^{๒๕} ทั้งสองจังหวัดจึงมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองตนเอง
ของประชาชนในจังหวัด และมีสภาพเป็นนิติบุคคลรวมอยู่ด้วย จึงทำให้จังหวัดทั้งสองมีความ
สำคัญในทางปกครองเป็น ๒ ฐานะคือ ฐานะหนึ่งจังหวัดยังคงเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค
แต่อีกฐานะหนึ่งจังหวัดได้กลายเป็นหน่วยการปกครองตนเองของประชาชน หรืออีกนัยหนึ่งเป็น
หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วย

ในทำนองเดียวกัน ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งสองก็มี ๒ ฐานะเช่นเดียวกัน
คือในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางรับผิดชอบในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด
ของตน และในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และเป็นตัวแทนของท้องถิ่น ในฐานะหลังนี้ผู้ว่า
ราชการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบการบริหารของจังหวัดต่อสภาจังหวัด

^{๒๔} "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ๒๔๘๕", op.cit.

^{๒๕} "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ๒๔๘๔", ราชกิจจานุเบกษา,
เล่มที่ ๗๒ ตอนที่ ๑๑ (กุมภาพันธ์ ๒๔๘๔).

การแบ่งเขตการปกครองของทั้งสองจังหวัดแบ่งเป็น อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับอำเภอประกอบด้วย อำเภอชั้นนอกและอำเภอชั้นใน

... อำเภอชั้นในไม่ใช่หมายความว่า เป็นอำเภอในเขตเทศบาลและอำเภอชั้นนอกก็ไม่ได้หมายความว่า อำเภอนอกเขตเทศบาล คืออำเภอชั้นในไม่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านปกครอง แม้ว่าท้องที่จะอยู่นอกเขตเทศบาลก็ตาม อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นของนายอำเภอ ส่วนอำเภอชั้นนอกนั้นไม่มีกำนันผู้ใหญ่บ้านเช่นเดียวกับจังหวัดอื่น ๓๐

นอกจากจะแบ่งเขตการปกครองส่วนภูมิภาคออกเป็นอำเภอต่าง ๆ แล้ว ยังมีหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่ในท้องที่ของทั้งสองจังหวัด ตามกฎหมายของการปกครองท้องถิ่น แต่ละรูปแบบ คือ

๑. เทศบาล
๒. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
๓. สุขาภิบาล

ฉะนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ในเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ซึ่งเป็นเขตเมืองหลวงของประเทศไทย มีการบริหารราชการหลายรูปแบบทั้งที่เป็นส่วนหนึ่งของภูมิภาค และส่วนหนึ่งของท้องถิ่น ปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันอยู่ตลอดเวลา มิได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใดในยุคของรัฐบาลคณะปฏิวัติ ทำให้ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และเป็นข้อยุ่งยากสำหรับประชาชนที่จะมาติดต่อกับหน่วยราชการ เพราะแต่ละหน่วยงานก็รับผิดชอบงานในอำนาจหน้าที่ บางอย่างก็แตกต่างกัน หรือคล้ายคลึงกัน ไม่สามารถแยกเอกลักษณ์ของการบริหารงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้ประชาชนได้ทราบอย่างชัดเจน เช่น สุขาภิบาลกับเทศบาล เทศบาลกับอำเภอและจังหวัดทำให้การบริหารงานสับสน ขาดประสิทธิภาพ ๓๑

^{๓๐} จังหวัดพระนคร, รายงานกิจการประจำปี (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยสงเคราะห์ไทย, ๒๕๐๖), หน้า ๒.

^{๓๑} โปรดพิจารณารายละเอียดที่ ร.ศ.บุญธรรม ทองสังข์ ร.น., การบริหารราชการของอำเภอในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ, วิทยานิพนธ์เสนอต่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เพื่อเป็นส่วนประกอบการศึกษาสำหรับปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, ๒๕๑๐.

แต่โดยส่วนใหญ่การบริหารงานในจังหวัดพระนคร - ธนบุรี การปกครองส่วนภูมิภาคจะถูกมองข้ามไป ประชาชนโดยมากจะหันไปพึ่งเสียงการปฏิบัติงานของเทศบาลทั้งสองจังหวัด เพราะมีขอบเขตงานกว้างขวางและเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน การติดต่อเกี่ยวข้องกับราชการในเรื่องของจังหวัดและอำเภอจึงเป็นเพียงส่วนประกอบเท่านั้น

การบริหารงานเทศบาล

ในการบริหารงานเทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรีโดยระบบแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามประกาศของคณะปฏิวัติ เพื่อความสะดวกและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน จึงได้มีการตรากฎีกากำหนดให้เทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี ซึ่งเดิมอยู่ในความควบคุมของคูวาราชการจังหวัด มาอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยเป็นกรณีพิเศษ เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นยังให้คูวาราชการจังหวัดควบคุมอยู่

สมาชิกสภาเทศบาลชุดที่ได้รับแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๐๒ เมื่ออยู่ในตำแหน่งจนครบ ๕ ปี ก็ยังได้รับแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทยอีกเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๐๗ ให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลต่อไปอีก ^{๓๒} ทำให้ตลอดระยะเวลาของการบริหารงานรัฐบาลชุดปฏิวัตินั้นมีผลเกี่ยวข้องต่อเนื่องกับการบริหารงานของเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี โดยมีได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด

การดำเนินงานของคณะเทศมนตรีเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี ชุดที่ได้รับแต่งตั้งนี้ได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนมากที่สุด โดยเฉพาะการบริหารงานของคณะเทศมนตรีเทศบาลนครกรุงเทพมิได้สร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนผู้รับบริการ เนื่องจากมีข้อครหาว่ามีการคอร์รัปชันอย่างมากาย คณะเทศมนตรีตกเป็นเป้าหมายของการโจมตีจากสื่อมวลชน ทั้งนี้เพราะจากการบริหารงานในรอบระยะ ๑๐ ปี คณะเทศมนตรีไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาของวิสาหกิจสามัคคีคำสั้ว ทำให้ราคาเนื้อหมูสูงขึ้นเกือบเท่าตัว

^{๓๒} นันทกา สุประภาตะนันท์, "ความเป็นมาของสภาเทศบาลนครกรุงเทพ", เทศบาลนครกรุงเทพ, ฉบับประจำเดือนพฤษภาคม ๒๕๐๖.

สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนผู้บริโภคนั้น และปัญหาในเรื่องนี้ต้องเดือดร้อนถึงรัฐบาล ยื่นมือลงมาแก้ไข ทั้ง ๆ ที่เรื่องทั้งหมดนี้เป็นเรื่องของการปกครองท้องถิ่นโดยตรง มีใจเรื่อง ของรัฐบาลกลาง และเป็นผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลอีกด้วย

นอกจากนั้นในระยะหลัง ๆ ของการบริหารงาน คณะเทศมนตรีชุดนี้ยังประสบกับ ขอลงนามให้มีการคอร์ปชั่นเรื่องการซื้อขายที่ดินค่าบจรเข้บัว เพื่อจัดสรรให้กับประชาชนว่า มีการซื้อที่ดินรายนี้ด้วยราคาสูงผิดปกติ คือเป็นจำนวนเงินถึง ๒๐๗ ล้านบาท โดยรายละเอียด ของการซื้อขายปรากฏตามรายงานหนังสือพิมพ์ ว่า :-

... นางศิริบุญ เฟื่องแก้ว ได้เสนอขายที่ดินต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แล้วส่งมาเป็นลำดับจนถึงปลัดกระทรวงและเทศมนตรี นางนวลฉวี อยู่ปิยะ ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินขายให้แก่เทศบาล เป็นเจ้าของที่ดินแปลงนี้มาก่อน ทำสัญญาซื้อขายเพียง ๑ ชั่วโมง ที่ดิน ๒๐๗ ล้านบาทก่อนจะมาเป็นกรรมสิทธิ์ ของนางนวลฉวี พบว่าที่ดิน ๔๐ กว่าโฉนดเป็นของคน ๆ เดียว นอกนั้นเป็น ที่ดินของคนอื่นที่เป็นเจ้าของแทรกอยู่ ๓ คน และยังหาหลักฐานไม่ได้ว่า นางศิริบุญ ผู้เสนอขายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าของที่ดิน ด้วย การที่นางนวลฉวีซื้อที่ดินไว้นี้ทำคล้าย ๆ กันเป็นการกว้านซื้อที่ดินเพื่อจะ ขายให้เทศบาล

ที่ดินทั้งหมด ๑,๐๐๐ ไร่ ราคา ๒๐๗ ล้านบาท ปรากฏว่าราคาที่ดินนั้น ความจริงไร่ละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท แต่เมื่อผ่อนชำระ ๔ ปี ราคาก็เป็น ๒๐๗,๐๐๐ บาท ซึ่งรวมค่าถนนและอื่น ๆ ด้วย แล้วยังคิดเฉพาะที่ดินแท้ ๆ ก็ ตกไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท และว่าราคาไร่ละ ๒๐๐,๐๐๐ บาทนี้เป็นราคาเมื่อ ๖ เดือนก่อนซื้อขาย และเมื่อผ่อนหลังไป ๖ เดือนก่อนซื้อขายกันไร่ละ ๑๐๘,๐๐๐ บาท ๓๓

การกระทำดังกล่าวแม้จะมีได้ปรากฏหลักฐานเป็นที่แน่ชัดว่า มีการคอร์รัปชันในการซื้อขายที่ดินแปลงนี้กันจริงหรือไม่เพียงใด พฤติกรรมที่มีอยู่ก็เป็นการทำลายศรัทธาและความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานของคณะเทศมนตรีเทศบาลนครกรุงเทพมหานครที่ได้รับแต่งตั้งเป็นอย่างมาก

จึงเห็นได้ว่าจุดมุ่งหมายของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ใช้ระบบการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เพื่อแก้ไขปัญหการบริหารงานของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภาวะการณ์ของประเทศไทยที่กำลังพัฒนา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความร่วมมือในการทำงาน ได้คลาดเคลื่อนไปจากวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเดิมเป็นอย่างมาก ขอบกพรองต่าง ๆ ยังมีอยู่อย่างเดิม ผลคือของระบบนี้เพียงแต่การควบคุมจากส่วนกลางน้อยลง และในระยะแรก ๆ สมัยจอมพลสฤษดิ์ ยังมีชีวิตอยู่ได้กวาดล้างกำชับให้เทศบาลนครกรุงเทพ เทศบาลนครธนบุรีรับเร่งจัดดำเนินการทางด้านการรักษาความสะอาด ถนนหนทางให้เป็นระเบียบ ตลอดจนเอาใจใส่ดูแลในด้านการให้บริการแก่ประชาชนทุกอย่างที่เป็นหน้าที่ของเทศบาล แต่เมื่อหมดยุคหม่อมคสมัยของจอมพลสฤษดิ์ การปฏิบัติดังกล่าวก็ไคลลงไปด้วย แสดงให้เห็นว่าระบบการแต่งตั้งจะมีผลดีได้ประโยชน์อยู่บ้างก็เฉพาะต่อเมื่อนำทางการเมืองได้เข้ามาคลุกคลีด้วยตนเองเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม สิ่งหนึ่งที่เป็นข้อเสียของระบบการแต่งตั้งที่เห็นได้ชัดก็คือ การบริหารงานเทศบาลโดยข้าราชการ เมื่อมีการควบคุมจากประชาชนน้อยลง ย่อมมีช่องทางให้เกิดการคอร์รัปชันได้โดยง่าย กว่าประชาชนจะไต่ดวงรู้หรือเห็นการกระทำของคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลชุดที่ได้รับแต่งตั้ง ปัญหาคอร์รัปชันก็มักจะเกิดขึ้นมาแล้ว ทำให้ประชาชนผู้รับบริการต้องสูญเสียประโยชน์ที่ควรได้รับจากท้องถิ่นตามฐานะของผู้เสียภาษี ด้วยเหตุนี้เองจึงสร้างความไม่พอใจของประชาชนที่มีต่อคณะเทศมนตรีเทศบาลนครกรุงเทพมหานครที่ได้รับแต่งตั้งมากขึ้นทุกที

ดังนั้น เมื่อรัฐบาลไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้ เพราะรัฐธรรมนูญ (ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑) ที่ยกร่างมาแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กำลังจะเสร็จเรียบร้อย เพื่อเอาใจประชาชนและรักษาเสถียรภาพทางการเมือง จึงได้ยินยอมให้มีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นขึ้นอีก ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

การปกครองท้องถิ่นภายใต้การเมืองระบบพรรคในจังหวัดพระนคร - สมบัติ

โดยการปกครองระบบประชาธิปไตยนั้น เป็นการปกครองที่ถือหลักว่าอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนพลเมืองของประเทศ กล่าวคือประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของประเทศ ไม่มีบุคคลใดหรือกลุ่มชนใดจะมาผูกขาดเป็นเจ้าของประเทศเสียแต่เพียงคนเดียวหรือกลุ่มเดียว^{๓๖} แต่ที่จะใดศึกษามาโดยลำดับถึงเรื่องการเมืองและการปกครองท้องถิ่น ทำให้เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าในยุคการเมืองสมัย "ปฏิวัติ" ตั้งแต่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จนถึงการรับมอบอำนาจต่อมาโดยจอมพลถนอม กิตติขจร นั้น ประชาธิปไตยในประเทศไทยมิได้ถูกกำหนดโดยประชาชน หากแต่อยู่ภายใต้การตัดสินใจของบุคคลกลุ่มเดียวซึ่งเป็นผู้วางแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินมาโดยตลอด ขอบกพรองต่าง ๆ เช่น ปัญหาคอร์รัปชัน ปัญหาข้าราชการประพฤติดนเป็นนายของประชาชน แทนที่จะเป็นผู้รับใช้และเข้าถึงประชาชน ความอุดมการณ์ จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ขยายช่องว่างของความไม่พึงพอใจระหว่างประชาชนกับผู้บริหารประเทศ

ปัญหามีว่า ทำไมจึงเป็นเช่นนี้ เคมีพื้นชั้นชนชั้นผู้ปกครองของไทยก็ลงมีเจตนาที่จะมอบอำนาจให้กับประชาชน แต่ทว่าวันเข้าชนชั้นผู้ปกครองประกอบด้วยข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ ห่างไกลจากประชาชนมากขึ้นทุกวัน ซึ่งการมอบอำนาจจะหมายถึงการสูญเสียอำนาจไปเสียก็ได้ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ไม่ปรากฏว่าชนชั้นผู้ปกครองของไทยมีความสัมพันธ์ทางอุดมการณ์กับประชาชน ความสัมพันธ์เช่นนี้มีขึ้นได้ยาก ครานที่ชนชั้นผู้ปกครองก็คือ ข้าราชการ^{๓๗}

ดังนั้น ลัทธิอำนาจนิยมไทยของปวงชนจึงเป็นลัทธิที่ใช่เพื่อแสดงความชอบธรรมของอำนาจเท่านั้น แต่อำนาจที่แท้จริงยังคงอยู่ที่ชนชั้นผู้ปกครอง ในสภาพการณ์เช่นนี้การต่อสู้ทางการเมืองย่อมจะเป็นการต่อสู้ระดับบน คือระดับชนชั้นผู้ปกครองด้วยกัน ทั้งนี้เพราะว่าชนชั้นจะมีความหมายก็แต่ในระดับนี้เท่านั้น

^{๓๖} ทั่ว บุญยเกตุ, "ประชาธิปไตย", ประเมินผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
๑๐ ก.พ. ๒๕๑๒ (พระนคร : โรงพิมพ์ศรีเมืองการพิมพ์, ๒๕๑๓), หน้า ๒๖๓.

^{๓๗} พงศ์เพ็ญ สกุนตารักษ์, op.cit., หน้า ๔.

ผลเสียที่แน่ชัดอันเกิดจากปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ก็คือ "กำลัง" กลายเป็นเครื่องมือ นำเข้าสู่อำนาจ เป็นที่แน่ชัดว่าผู้ปกครองที่ได้อำนาจมาโดยวิธีนี้ ก็ย่อมจะคงทนทางอยู่ในอำนาจ ด้วยวิธีนี้ คือด้วยวิธีที่ไม่ถือเอาหลักการเป็นใหญ่ ฉะนั้นลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งของกระบวนการเมืองของไทยก็คือ เป็นกระบวนการเมืองที่ดำเนินโดยหลักการมาทีหลัง "เหตุผลของผู้ปกครอง" ^{๓๘}

เมื่อเป็นเช่นนี้การดำเนินกระบวนการทางการเมืองดังกล่าวของรัฐบาลคณะปฏิวัติ ตลอดระยะเวลาของการปฏิวัติจึงต้องอยู่ในสายตาและคุ้ยคลึงของประชาชน ถึงแม้การแสดงออกซึ่งท่าทีของประชาชนจะไม่เป็นไปในทางการก้าวร้าวรุนแรง (Aggressive) เช่นที่ประเทศอื่นประพฤติกฎีกันก็ตาม แต่ก็มีอยู่ไม่น้อยในกลุ่มของ "ปัญญาชน" ที่พยายามเรียกร้องสิทธิกับความชอบธรรมแห่งอำนาจในรูปขอเขียนหรือบทความทางวิชาการ โดยได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจากสื่อมวลชน และอาจกล่าวได้ว่าชอคิดเห็นทางการเมืองของนักวิชาการที่แสดงออกมานั้น มีอิทธิพลไม่น้อยต่อการตัดสินใจของประชาชน ภายหลังเมื่อมีโอกาสแสดงออกซึ่งประสามติทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตท้องถิ่นที่ประชาชนมีมาตรฐานการศึกษาสูง เช่นจังหวัดพระนครและจังหวัดชลบุรี

ดังนั้น จึงไม่เป็นที่น่าประหลาดใจเลยว่า ทำไมเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาจังหวัดในเขตจังหวัดพระนคร - ชลบุรี เป็นครั้งแรกในรอบ ๑๐ ปี นับตั้งแต่การปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา กลุ่มผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นฝ่ายตรงข้ามกับคณะรัฐบาลจึงได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกมากที่สุดทั้งสองเขต

เหตุผลที่มีการเลือกตั้ง

เนื่องจากจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ^{๓๙} ซึ่งร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒) รัฐบาลในขณะนั้นโดยมีจอมพลถนอม

^{๓๘} Ibid., หน้า ๕.

^{๓๙} "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๘๕ ตอนพิเศษ ฉบับเพิ่มเติม.

กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้ออกพระราชบัญญัติเลิกใช้บังคับประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๔ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๔๐ และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕๕ ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ไ้ระบุให้สมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาเทศบาลในจังหวัดอื่น นอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับพ้นจากสมาชิกภาพ และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาลตามกฎหมายแต่ละอย่างภายใน ๔๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ๔๐

ผลจากพระราชบัญญัตินี้เอง จึงได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๑๐ เป็นการเลือกตั้งทั่วไปในท้องถิ่นที่มีการปกครองตนเองที่สมบูรณ์กว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ และถือว่าการทดสอบครั้งสำคัญก่อนที่จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในโอกาสต่อไป ๔๑

ต่อมาจึงได้มีพระราชบัญญัติเลิกใช้บังคับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๔ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๔๐ และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕๕ ในเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ระบุข้อความอย่างเดียวกันคือ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาเทศบาลในเขตสองจังหวัดดังกล่าว ๔๒

๔๐ "พระราชบัญญัติเลิกใช้บังคับประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๔ ฉบับที่ ๔๐ และฉบับที่ ๕๕ ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๔๔ ตอนที่ ๑๐๒ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๑๐, หน้า ๒๕๗.

๔๑ คณะเจ้าหน้าที่วิจัยผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๐ กระทรวงมหาดไทย, รายงานการวิจัยผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ๑๑๔ แห่ง (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๑๑), หน้า ๒.

๔๒ "พระราชบัญญัติเลิกใช้บังคับประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๔ ฉบับที่ ๔๐ และฉบับที่ ๕๕ ในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๔๕ ตอนที่ ๕๕ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๑๑.

การเลือกตั้ง

การเตรียมตัวเพื่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลของจังหวัดพระนครและธนบุรี เป็นไปอย่างคึกคัก เพราะเป็นครั้งแรกในรอบ ๑๐ ปีที่ประชาชนจะได้มีโอกาสแสดงประชามติ ในการออกเสียงเพื่อสิทธิปกครองตนเองระดับท้องถิ่น ถึงแม้ว่าในขณะนั้นจะยังมิได้มีการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ แต่ความเคลื่อนไหวของบรรดา ผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลก็คึกคักอยู่ในที่ว่า แต่ละคนนั้นมีแนวโน้มที่จะอยู่ในสังกัดของกลุ่มการเมืองใด จึงนับว่าเป็นครั้งแรกที่ระบบพรรคการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับ การปกครองระดับท้องถิ่น แม้จะเริ่มขึ้นขึ้นอย่างไม่เป็นทางการก็ตาม

ยอดผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลทั้งสองจังหวัดสูงถึง ๕๗๕ คน โดย แบ่งเขตการเลือกตั้งออกเป็น ๑๐ เขต ^{๔๓} สำหรับผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งในเขตจังหวัด พระนครและนอกจากผู้สมัครอิสระแล้ว กลุ่มที่ได้รับความนิยมจากประชาชนมากมีอยู่สองกลุ่ม คือ กลุ่มประชาธิปไตย กับกลุ่มของอดีตสมาชิกสภาเทศบาลชุดที่ได้รับความนิยมสูง ส่วนจังหวัดธนบุรี ประกอบด้วยกลุ่มชาวธนบุรี กับกลุ่มประชาธิปไตย และผู้สมัครอิสระ

การหาเสียงเลือกตั้งในครั้งนั้นได้ดำเนินไปอย่างไม่เป็นระเบียบ กล่าวคือมีการชุด คัญปัญหาคอร์ปชั่นและข้อบกพร่องเกี่ยวกับความประพฤติส่วนตัวของผู้สมัครออกมาโจมตีซึ่งกันและกัน ในที่สาธารณะ ประกอบกับคณะเทศมนตรีชุดที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลคณะปฏิวัติบริหารงาน ผิดพลาดหลายประการ จึงเป็นจุดอ่อนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งจากกลุ่มอื่นนำมาเป็นสาเหตุและข้ออ้าง ในการหาเสียงเพื่อเรียกคะแนนนิยมจากประชาชนได้ง่าย ^{๔๔} นอกจากนั้นมีข้อสังเกตอีกอย่าง หนึ่งคือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละกลุ่มมิได้กำหนดนโยบายในการบริหารงานไว้ชัดเจนว่าถ้าได้รับ

^{๔๓} สยามรัฐรายวัน, ฉบับประจำวันจันทร์ที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๔๗๗, หน้า ๑ และ ๖.

^{๔๔} มานิต สังวาลเพชร, "ลางเลือนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล", สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๔, ประจำวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๔๗๗, หน้า ๑๕, ๓๔, ๔๑.

เลือกตั้งเข้าไปแล้วจะดำเนินการอย่างไรที่จะแก้ไขปรับปรุง หรือวางโครงการเกี่ยวกับ
สาธารณชน ส่วนใหญ่มุ่งเข้าสู่ประเด็นเรื่องการแก้ไขปัญหาคอรัปชั่นเท่านั้น ซึ่งเป็นการขัดกับ
ระบบการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศที่เจริญแล้ว ที่ต้องมีการแสดงนโยบายให้ชัดเจน และ
นี่เป็นสาเหตุสำคัญที่ภายหลังเมื่อได้รับเลือกเข้าไปบริหารงานของเทศบาลแล้ว ไม่สามารถ
ดำเนินการได้ตรงกับความต้องการของประชาชน

การจัดตั้งคณะเทศมนตรี

ผลของการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลจังหวัดพระนครและธนบุรี เมื่อวันที่ ๑
กันยายน ๒๕๑๑ ปรากฏว่าในเขตจังหวัดพระนคร กลุ่มของพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งมาก
ที่สุด โดยอาศัยคะแนนเสียงจากสมาชิกสภาเทศบาล จึงไม่มีปัญหาอะไรที่กลุ่มของพรรคนี้อาจได้
รับการจัดตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นบริหารงานของเทศบาลนครกรุงเทพ และทางกลุ่มก็ได้ฟอร์มตัวผู้
ที่จะเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีไว้เรียบร้อยแล้วก่อนหน้านี้ที่จะได้รับเลือกตั้ง การนี้จึงเป็น
ไปตามแผนที่ตั้งวางไว้ทุกประการ ผลก็คือ พล.ร.ต.ชลิต กุลมุกดาธร ได้รับเลือกเป็นนายกเทศมนตรี
เทศบาลนครกรุงเทพ พร้อมด้วยเทศมนตรีอีก ๔ นาย ประกอบด้วย พล.ต.ท.ประชา บุรณชนิก
ร.ท.ฉวีล ระวังภัย ร.น., นายฉัตรวุฒิ สุทธิสงคราม และนายชนะ รุ่งแสง ๔

ส่วนทางจังหวัดธนบุรีมีข้อยุ่งยากบางประการ เนื่องจากกลุ่มชาวนนทบุรีของพระยา
มไหศวรรย์ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลกำลังกับกลุ่มประชาธิปัตย์ซึ่งมีนายไถง สุวรรณทัต
เป็นผู้นำกลุ่ม ทำให้การจัดตั้งคณะเทศมนตรีต้องขึ้นอยู่กับสมาชิกสภาเทศบาลที่ไม่สังกัดกลุ่มใด ใน
ตอนแรก ก่อนที่จะจัดตั้งคณะเทศมนตรีได้มีการหาความเห็นให้ทั้งสองกลุ่มรวมตัวกันเพื่อจะจัดตั้งคณะ
เทศมนตรี แต่สมาชิกสภาเทศบาลฝ่ายประชาธิปัตย์ไม่ยินยอม อ้างว่าถ้าวางร่วมกันแล้วจะทำให้ฝ่าย
ประชาธิปัตย์ไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายและพันธะกรณีที่ได้ไว้กับประชาชนก่อนที่จะได้รับเลือก

๔๔ สัมภาษณ์ นายชนะ รุ่งแสง อดีตเทศมนตรีเทศบาลนครกรุงเทพ เมื่อวันที่ ๑๔
ตุลาคม ๒๕๑๕ เวลา ๑๖.๓๐ - ๑๗.๓๐ น. ที่ธนาคารกสิกรไทย สำนักงานใหญ่ ถนนสีลม.

ตั้งได้ ^{๔๖} ผลจึงปรากฏว่าพระยามโหสรวรย์จึงได้รับเลือกให้เป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลนครธนบุรี เนื่องจากสมาชิกอิสระเกิดไม่ออกเสียงฝ่ายประชาธิปไตยจึงแพคะแนนเสียงในการจัดตั้งคณะเทศมนตรีไป ๑ คะแนน ^{๔๗}

การควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง

แต่เดิมการบริหารงานของเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีเมื่อครั้งใช้ระบบการแต่งตั้งตามประกาศคณะปฏิวัติตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีลักษณะพิเศษซึ่งแตกต่างไปจากเทศบาลแห่งอื่น ๆ กล่าวคือมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีอยู่ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง แทนที่จะขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด เหตุผลที่ตราพระราชกฤษฎีกานี้ปรากฏในราชกิจจานุเบกษา ว่า

... เนื่องจากการปฏิบัติงานของเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีในขณะนี้ ต้องการความรวดเร็วและการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับกระทรวงทบวงกรมและหน่วยราชการอื่น ๆ ทั้งนโยบายและการบริหารในเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ก็ได้มีการพิจารณาจัดเป็นรูปการปกครองนครหลวงอยู่แล้ว จึงควรให้เทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีอยู่ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง ^{๔๘}

ต่อมาภายหลังที่มีพระราชบัญญัติยกเลิกใช้บังคับประกาศคณะปฏิวัติซึ่งเกี่ยวกับการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เป็นผลให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรีตั้งแล้วแล้วนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาที่ให้เทศบาลนครกรุงเทพและ

^{๔๖} สยามนิกร, ฉบับประจำวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๑๑, หน้า ๑, ๘.

^{๔๗} ชาวไทย, ฉบับประจำวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๑๑, หน้า ๑, ๑๖.

^{๔๘} "พระราชกฤษฎีกากำหนดให้เทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี อยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๘๖ ตอนที่ ๑๑๓, ลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๐๒.

เทศบาลนครธนบุรีอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยแล้ว โดยให้กลับไปขึ้นอยู่กับ
ผู้ว่าราชการจังหวัดอีก โดยอ้างเหตุผลว่า

... เนื่องจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น
ควรจะต้องมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด จึงเป็นการสมควรที่จะให้
เทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีอยู่ในความควบคุมของผู้ว่า
ราชการจังหวัด เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์
สมควรที่จะให้ควบคุมดูแลเทศบาลเช่นเดียวกับจังหวัดอื่น ๆ ซึ่งยอมเป็น
ผลดีในการที่มีเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ส่วนจังหวัดรายงานข้อเท็จจริงใน
ต้นตอมาให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาวินิจฉัยยิ่งขึ้น ๔๔

เป็นที่น่าสังเกตว่าการเปลี่ยนแปลงการควบคุมจากกระทรวงมหาดไทยไปขึ้นอยู่กับ
ผู้ว่าราชการจังหวัดในครั้งนี้ เกิดขึ้นภายหลังที่ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลของจังหวัด
พระนครและธนบุรีได้ดำเนินไปเป็นที่เรียบร้อยแล้ว แม้ว่าข้ออ้างของคณะรัฐมนตรีในขณะนั้น
จะมีเหตุผลอยู่บ้าง แต่ถ้าวินิจฉัยโดยละเอียดแล้วก็มีสิ่งบอกเหตุหลายประการที่รัฐบาล
ในสมัยนั้นต้องการจะปิดความรับผิดชอบไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ
กล่าวคือ

๑. ผลของการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลของทั้งสองจังหวัด ปรากฏว่าประชาชน
ในเขตเมืองหลวงไม่พอใจการปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรีชุดก่อนซึ่งได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาล
จึงทำให้ผู้สมัครของกลุ่มประชาธิปไตยซึ่งขณะนั้นยังไม่ได้เป็นพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ
ได้รับเลือกตั้งมากที่สุด ฉะนั้นถ้าจะให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ควบคุมเทศบาลโดยตรงอย่าง
เดิมในภายหน้า เมื่อมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้น รัฐบาลก็จะถูกตำหนิติเตียนจากประชาชนได้ว่ามีอคติ
กับคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายตรงข้าม

๔๔ "คณะรัฐมนตรีมีมติให้มหาดไทยปล่อยมือจากเทศบาล", สยามนิกร, ฉบับประจำ
วันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๑๑, หน้า ๑ - ๒.

๒. สถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นยังไม่เป็นที่แน่นอน พระราชบัญญัติพรรคการเมืองยังไม่มี รัฐบาลเองยังไม่แน่ใจว่าเมื่อพระราชบัญญัติพรรคการเมืองมีผลใช้บังคับจะทำให้เกิดการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นแล้ว พรรคการเมืองที่ฝ่ายรัฐบาลจะจัดตั้งขึ้นจะได้รับคะแนนเสียงข้างมากในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะมีขึ้นภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ จนมีโอกาสดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

๓. ความสำคัญของเมืองหลวงเป็นที่ยอมรับว่าเป็นที่รวมอำนาจทางการเมืองทั้งหมด อิทธิพลและบทบาทของกรุงเทพ มีแต่จะเพิ่มขึ้นจนมีผู้กล่าววว่า

... เมืองไทยนี้เป็นเสมือนนครรัฐ กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางมาตรฐานให้แก่ประเทศชาติ ทั้งในด้านการแต่งตั้ง ความประพฤติ สถาปัตยกรรม ศิลปกรรม การศึกษา สังคม พาณิชยกรรม และวิทยาการทุกประเภท นอกกรุงเทพฯ ไม่มีคนไทยคนใดจะขึ้นสู่ออกในทางใดได้ ๕๐

ฉะนั้น ในข้อนี้เมื่อพิจารณาประกอบกับเหตุผลในข้อที่ ๑ และ ๒ จะเห็นเจตนาแท้จริงของรัฐบาลในขณะนั้นว่าไม่ต้องการจะปล่อยมือจากการควบคุมกรุงเทพ - ชนบุรี โดยเฉพาะการปกครองระดับท้องถิ่นแบบเทศบาล ซึ่งเปรียบเสมือนหัวใจของกรุงเทพ - ชนบุรี และกรุงเทพ ชนบุรีนั้นก็คือร่างกายของประเทศไทย รัฐบาลจึงได้ตัดสินใจมีมติคณะรัฐมนตรีให้โอนเทศบาลนครกรุงเทพและชนบุรีกลับไปอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะอย่างน้อยระบบการเมืองแบบข้าราชการประจำที่ควบคุมบริหารประเทศไทยอยู่นั้น คงจะทำให้รัฐบาลไม่ลำบากใจที่จะห่วงเรื่องอำนาจทางการเมืองการควบคุมประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งถ้าเป็นไปได้ฝ่ายรัฐบาลสามารถกำชัยชนะในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในอนาคต และจัดตั้งรัฐบาลได้อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งหมายถึงพรรคการเมืองที่บริหารงานท้องถิ่น กับพรรคการเมืองซึ่งบริหารงานระดับชาติเป็นคนละพรรคกันอย่างแน่นอนแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะเป็นเสมือน "ฉนวน" ที่คั่นอยู่ระหว่างรัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้าน ถ้ารัฐบาลจะถูกท้าทายก็ไม่เสียหายนัก

๕๐

Donald Nairn, International Aid to Thailand : The New Colonialism (Yale : New Haven, 1966), p. 96. คำแปลโดย ปราโมทย์ นาคกรรพ, "โครงสร้างอำนาจในระบอบสังคมไทยและบทบาทของปัญญาชน", รัฐศาสตร์นิเทศ, ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๒ (มกราคม - มีนาคม ๒๕๑๔).

ความแตกแยกระหว่างรัฐบาลกับผู้บริหารงานเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี

เค้าของความแตกแยกระหว่างรัฐบาลกับผู้บริหารงานเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี เริ่มขึ้นตั้งแต่การที่กลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามของรัฐบาล คือ ประชาธิปไตยมิตร สามารถกำชัยชนะในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเมืองหลวงได้ และทำให้รัฐบาลต้องมิตัดคณะรัฐมนตรีโอนอำนาจการควบคุมเทศบาลทั้งสองจังหวัดจากกระทรวงมหาดไทยไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ตามเหตุผลดังกล่าวที่แสดงไว้แล้ว นั้น

ในวาระแรกที่เริ่มเข้าบริหารงานในเทศบาลนครกรุงเทพของกลุ่มการเมืองฝ่ายพรรคประชาธิปัตย์ต้องประสบปัญหายุ่งยาก ไม่ลงรอยกับผู้ว่าราชการจังหวัด คือ นายปานจิตร เอนกวนิชย์ ตั้งแต่ในวันเปิดประชุมสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพครั้งแรกนี้ไม่ยอมแต่งตั้งคณะเทศมนตรีจนเป็นเหตุให้มีการโต้เถียงกันหนักหน่วงระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับสมาชิกสภาเทศบาลกว่าจะมีการตกลงกันได้ ^{๕๑} และต่อจากวันนั้นเพียงไม่กี่วัน ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครก็ได้ตกลงว่าจ้างให้ นายสุจินต์ เชาวนวิศิษฎ์ (อดีตเทศมนตรีเทศบาลนครกรุงเทพชุดแต่งตั้ง และขณะนั้นได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพอีกครั้งในนามผู้สมัครอิสระ) มาเป็นที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อคอยควบคุมงานคณะเทศมนตรีเทศบาลนครกรุงเทพ โดยอ้างว่าเนื่องจากเป็นผู้มีความสามารถและมีประสบการณ์ในกิจการงานของเทศบาลเป็นเวลานาน ^{๕๒} ซึ่งในการนี้สร้างความไม่พอใจให้กับคณะเทศมนตรีฝ่ายประชาธิปัตย์เป็นอย่างมาก เพราะนายสุจินต์ เชาวนวิศิษฎ์ ในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพก็ได้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านหรือฝ่ายตรงข้ามกับคณะเทศมนตรีพรรคประชาธิปัตย์ในสภาเทศบาลอยู่แล้ว

นอกจากนั้นโดยสิทธิการควบคุมในทางการคลังของผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้เทศบัญญัติงบประมาณซึ่งคณะเทศมนตรีเสนอมาต้องถูกส่งกลับไปพิจารณาใหม่ อ้างว่าขอเงินมา

^{๕๑} "ประชุมสภาเทศบาลนครกรุงเทพ ณ วรก. เกี่ยวกับการสมาชิก", สยามรัฐ, ฉบับประจำวันจันทร์ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๑, หน้า ๑, ๑๖.

^{๕๒} "เกิดจ้างคนมากุมเทศบาล ปานจิตรจ้างสุจินต์เป็นที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด คอยควบคุมงานเทศมนตรี ก.ท.", สยามรัฐ, ฉบับประจำวันจันทร์ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๑, หน้า ๑.

ไม่มีรายละเอียด เมื่อให้กลับไปทำใหม่กลับมาเกินอีก จึงเป็นเหตุให้ไม่สามารถอนุมัติเทศบัญญัติงบประมาณได้^{๕๓} ซึ่งเรื่องนี้เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของเทศบาลมาก เพราะโครงการหลายโครงการต้องล่าช้าไป และทำให้คณะเทศมนตรีต้องถูกตำหนิจากประชาชนว่าดำเนินงานล่าช้า ไม่สามารถแก้ไขสภาพการณ์ให้บริการแก่ประชาชนให้ดีขึ้นตามที่ให้สัญญาไว้ก่อนจะได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารงาน

ครั้นต่อมาภายหลังที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๑ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ผลปรากฏว่าพรรคสหประชาไทยซึ่งเป็นพรรคการเมืองของรัฐบาลชุดปฏิวัติได้รับคะแนนเสียงข้างมากในสภา ตามสิทธิจึงได้รับการพิจารณาให้จัดตั้งคณะรัฐบาลขึ้นบริหารประเทศ โดยมีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลก็เกือบจะไม่เปลี่ยนแปลงไปจากรัฐบาลชุดเดิมเท่าใดนัก ผลจากการมีรัฐบาลใหม่ซึ่งเป็นฝ่ายตรงข้ามกับผู้บริหารงานท้องถิ่นของเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี จึงทำให้การบริหารงานของคณะเทศมนตรีทั้งสองจังหวัดมีอุปสรรคมากขึ้น เพราะนอกจากฝ่ายรัฐบาลจะมีการควบคุมการดำเนินงานของเทศบาลตามกฎหมายเทศบาลต่าง ๆ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดกับกระทรวงมหาดไทยแล้ว การที่รัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภาก็สามารถอาศัยการปกครองประชาธิปไตยแบบรัฐสภาเป็นเครื่องมือในการควบคุมเทศบาลอีกด้วย เป็นต้นว่างบประมาณสำหรับเงินอุดหนุนเทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรี ก็ถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติตัดออกเป็นจำนวนไม่น้อย^{๕๔} ทำให้เทศบาลต้องประสบปัญหาขาดแคลนงบประมาณที่จะปรับปรุงการให้บริการ

อนึ่ง นอกเหนือไปจากที่กล่าวมาแล้ว การที่กระทรวงมหาดไทยได้เพิ่มเติมระเบียบใหม่เกี่ยวกับการมอบอำนาจหน้าที่ในการลงโทษ บรรจุ หรือพิจารณาเงินเดือนพนักงานหรือลูกจ้าง

^{๕๓} "ปานจิตรปฏิเสศไม่ไ้เคะดวงเทศบาล ว่าขอเงินมาไม่มีรายละเอียด ให้ไปทำใหม่กลับมาเกินอีก", ประชาธิปไตย, ฉบับประจำวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๑, หน้า ๑, ๑๖.

^{๕๔} "งบเทศบาล ก.ท. ถูกลักคัด้วย สมาชิกแปรญัตติเงิน ๑๗ ล้าน", สยามรัฐ, ฉบับประจำวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๑๒, หน้า ๑, ๑๖.

ของสำนักงานบางอย่างของเทศบาลอันมีลักษณะเทศพาณิชย์ เช่น สำนักงานกำจัดมูลฝอยและสิ่ง
ปฏิกูล (ส.ม.ส.) สถานขนานุนาบาล ให้เป็นไปโดยอนุมัติของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งแต่เดิมเป็น
อำนาจหน้าที่ในความรับผิดชอบของคณะเทศมนตรีเท่านั้น ระเบียบนี้กระทรวงมหาดไทยได้ออก
มาภายหลังคณะเทศมนตรีชุดนี้ได้เข้ารับมอบงานไม่กี่วัน ^{๕๕} ทำให้เป็นการตัดสินใจของคณะ
เทศมนตรีในการที่จะปรับปรุงตัวบุคคลในเทศบาล ซึ่งปรากฏแน่ชัดว่ามีส่วนดวงความเจริญของ
ท้องถิ่นก็กระทำไม่ได้ เพราะติดขัดเรื่องระเบียบดังกล่าว ซึ่งในเรื่องนี้จากการให้สัมภาษณ์
ของนายชนะ รุ่งแสง ได้ให้ความเห็นว่า ทำให้คณะเทศมนตรีไม่สามารถสร้างศรัทธากับพนักงาน
เทศบาลซึ่งเป็นข้าราชการประจำได้ และพนักงานเทศบาลก็ทราบดี คนเหล่านั้นจึงรออยู่ว่า
เมื่อไหร่จะมีเหตุการณ์เกิดขึ้นให้พวกเขามาเลิกไปพัน ๆ เท่านั้น

พฤติกรรมของความขัดแย้งทางการเมืองมิได้เป็นผลดีแก่ประชาชนผู้เสียภาษีให้แก่
ท้องถิ่นเลย เพราะทำให้การบริการซึ่งควรจะถึงมือประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับ
การดำรงชีพในสังคมประจำวัน กลับเสื่อมลงโดยแต่ละฝ่ายมิได้คำนึงถึงสวัสดิภาพของประชาชน
หากแต่เอาการเมืองเข้ามาเป็นองค์ประกอบในการตัดสินใจตลอดเวลา จึงทำให้กิจการที่
ประชาชนซึ่งเป็นผู้สมควรจะได้รับประโยชน์ต้องเบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์ของการปกครอง
ตนเองระดับท้องถิ่น

ความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีกับสมาชิกสภาเทศบาลและพรรคการเมือง

อุปสรรคอีกประการหนึ่งที่ขัดขวางการบริหารงานของเทศบาลในเมืองหลวงก็คือ
ความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีกับสมาชิกสภาเทศบาลมีอยู่ตลอดเวลา ถึงแม้ว่าการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาเทศบาลในครั้งนี้จะกระทำกันในรูปแบบของกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมือง แต่ก็
ไม่สามารถจะขจัดปัญหาเรื่องความขัดแย้งดังกล่าวได้ มีการกล่าวหาในหมู่สมาชิกสภาเทศบาลว่า
คณะเทศมนตรีไม่บริหารงานตามนโยบายของพรรค ตลอดจนมีการขัดผลประโยชน์ส่วนตน เป็นผล

^{๕๕} "มานิต" (นามแฝง), "เทศบาล", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ฉบับประจำวันที่

ให้มีการเปลี่ยนแปลงตัวนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีของทั้งสองเทศบาล ภายหลังการบริหารงานของคณะเทศมนตรีชุดแรกดำเนินไปได้ไม่นาน ^{๕๖}

ปัญหาเกี่ยวกับความอลเวงวุ่นวายของการบริหารงานเทศบาลนครกรุงเทพของคณะเทศมนตรีชุดพรรคประชาธิปัตย์ เมื่อพิจารณาไปแล้วก็พอสรุปเหตุสำคัญได้ ๒ ประการด้วยกัน คือ จากความขัดแย้งไม่ลงรอยระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ด้วยกันเอง อย่างหนึ่ง กับความไม่ลงรอยกันระหว่างคณะเทศมนตรีกับสมาชิกสภาผู้แทนที่สังกัดพรรคประชาธิปัตย์เช่นเดียวกันอีกอย่างหนึ่ง

ความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลด้วยกันเองมีสาเหตุเนื่องมาจากการคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลของพรรคประชาธิปัตย์ (ซึ่งในขณะที่จะมีการเลือกตั้งมิได้เป็นรูปพรรคการเมืองแต่อย่างใด) มิได้ทำให้รอบคอบ การจะกำหนดตัวจึงเป็นแบบรูปนัย (Informal) ไม่มีใครทราบว่าเบื้องหลัง (Background) ความประพฤติส่วนตัวของแต่ละคนเป็นอย่างไร เท่ากับว่าคนในทีมของพรรคประชาธิปัตย์ ๒๒ คน น้อยมากที่เป็นที่รู้จักสนิทสนมกันมาก่อน ศรัทธาและความเชื่อถือซึ่งกันและกันจึงไม่มี ความสัมพันธ์ที่เป็นไปอย่างฉิวเฉียดนี้เองจึงเป็นผลทำให้เกิดความขัดแย้งกันได้ง่าย เมื่อจะมีการตกลงในหลักการตามนโยบายของพรรคจึงไม่สามารถจัดอุปสรรคเหล่านี้เพื่อบรรลุมัคคุเทศน์ประสงค์ของพรรคได้ ประกอบกับมีผู้สมัครอิสระได้รับเลือกตั้งเข้ามา และสมาชิกอิสระนี้เคยมีอิทธิพลเกี่ยวกับงานของเทศบาลมาก่อน จึงสามารถใช้อิทธิพลชักจูงให้สมาชิกของพรรคประชาธิปัตย์หันเหไปหาได้ ^{๕๗}

สำหรับอุปสรรคระหว่างสมาชิกของพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนกับสมาชิกสภาเทศบาลดูเหมือนว่ามีความไม่ลงรอยหรือความขัดแย้งของกันและกันยิ่งกว่าเหตุอื่น กล่าวคือ

^{๕๖} คณะเทศมนตรีเทศบาลนครกรุงเทพได้เปลี่ยนแปลงจากชุดที่ พล.ร.ต. ชลิต กุลมั่งคำธร เป็นนายกเทศมนตรี มาเป็นชุดที่ ร.ท. ถวิล ระวังภัย เป็นนายกเทศมนตรี และเทศบาลนครธนบุรีจากคณะเทศมนตรีชุดของพระยามโหตรพมาเป็นคณะเทศมนตรีชุดของ นายจิตร หังสุบุตร.

^{๕๗} สัมภาษณ์ นายชนะ รุ่งแสง, op.cit.

สมาชิกของพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทน ถือว่าการที่คณะเทศมนตรีต้องถูกประชาชนและหนังสือพิมพ์ตำหนิติเตียน เป็นการกระทบกระเทือนต่อชื่อเสียงของพรรค และคะแนนนิยมของตนในการเลือกตั้ง ถึงกับคณะกรรมการอำนาจกลางของพรรคต้องแต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งขึ้นซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทน คอยทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี มีการเร่งรัดให้คณะเทศมนตรีดำเนินการบางอย่างตามที่ต้องการ จนกระทั่งคณะเทศมนตรีเกิดความห่อหอยที่ปราศจากความเป็นอิสระในการบริหารงานเท่าที่ควร ถึงกับต้องลาออกจากตำแหน่ง และมีการเปลี่ยนแปลงคณะเทศมนตรีดังกล่าวแล้ว

วิเคราะห์แล้ว การที่พรรคประชาธิปไตยตัดสินใจยื่นมือเข้าควบคุมการบริหารของคณะเทศมนตรี โดยคณะกรรมการกลางของพรรคอย่างเปิดเผยด้วยวิธีจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาคณะเทศมนตรีขึ้น ทั้งที่พรรคประชาธิปไตยก็ได้ประกาศอย่างชัดแจ้งมาแต่แรกแล้วว่า คณะเทศมนตรีคือผู้ที่พรรคมอบหมายความไว้วางใจส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้มาทำหน้าที่บริหารงานท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่าเป็นข้อผิดพลาดอย่างยิ่ง เพราะอย่างน้อยคณะกรรมการกลางก็ยอมรับความจริงที่ว่า คนในกรุงเทพฯ ได้เลือกบุคคลเหล่านั้นเข้ามาด้วยความเชื่อถือในคำรับรองของพรรค การที่คณะกรรมการกลางแสดงความไม่ไว้วางใจให้คณะเทศมนตรีบริหารงานโดยอิสระ จึงเท่ากับเป็นการแสดงความผิดพลาดของพรรคเองที่มอบหมายให้บุคคลเหล่านั้นเข้ามาบริหารงาน เนื่องจากมิได้มีการพิจารณาให้รอบคอบมาตั้งแต่ต้น การแก้ไขวิธีมอบให้คณะกรรมการอำนาจกลางของพรรคเข้ามาควบคุมการดำเนินงาน จึงมีลักษณะเป็นการแก้ความผิดด้วยการทำผิดขึ้นอีกนั่นแหละ

ปัญหาเรื่องความวุ่นวายเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาลนครกรุงเทพเท่าที่เป็นอยู่ ถ้าพิจารณาให้ตลอดแล้ว สรุปได้ว่าเป็นเรื่องที่เกิดจากการกระทำของสมาชิกพรรคประชาธิปไตยด้วยกันนั่นเอง ฉะนั้นการกล่าววาทะเทศมนตรีไม่บริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายของพรรคจึงไม่น่าจะเป็นไปได้ การที่ไม่สามารถปฏิบัติงานบางอย่างให้สำเร็จ อาจเนื่องมาจากอุปสรรคทางด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือคณะเทศมนตรีมิได้มีอิสระที่จะดำเนินการต่าง ๆ ตามที่ต้องการบางอย่างได้ เพราะมีกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการคอยควบคุมอยู่ ถ้าหากพรรคประชาธิปไตยประสงค์จะให้คณะเทศมนตรีบริหารงานทุกอย่างได้เป็นอิสระ ก็มีทางทำได้แต่เพียงอย่างเดียวคือ เสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับกิจการเทศบาลเสียใหม่

ซึ่งในการนี้จำเป็นที่พรรคประชาธิปัตย์จะต้องมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนอย่างเพียงพอ และก็
เป็นไปได้โดยยาก เพราะระหว่างนั้นพรรคสหประชาไทยของรัฐบาลสามารถรวมเสียงจาก
สมาชิกในกลุ่มอิสระไว้ในสภามากพอที่จะทำให้ฐานะของรัฐบาลมั่นคง

ส่วนทางค่านเทศบาลนครธนบุรี การเปลี่ยนแปลงคณะเทศมนตรีอาจกล่าวได้ว่า
เกิดจากความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มชาวธนบุรีของพระยา
มไหสวรรค์ กับพรรคประชาธิปัตย์ของนายโง่ สุวรรณทัต และสมาชิกอิสระกลุ่มย่อยอีกพวกหนึ่ง
การที่พรรคประชาธิปัตย์กับกลุ่มพระยามไหสวรรค์ต่างได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นส่วนใหญ่ โดยมี
คะแนนเสียงต่างกันเพียง ๑ เสียง จึงเป็นเค้าบอกว่าการตั้งคณะเทศมนตรีของเทศบาลนคร
ธนบุรีจะไม่ราบรื่น ทั้งที่ในตอนเริ่มแรก ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์
เห็นว่าพรรคประชาธิปัตย์ควรจะให้ความร่วมมือกับกลุ่มของพระยามไหสวรรค์เพื่อประโยชน์
ของประชาชนในท้องถิ่น แต่นายโง่ สุวรรณทัต โคปฏิเสศคำแนะนำของหัวหน้าพรรค โดย
อ้างว่า "เทศบาลเป็นการเมืองเช่นเดียวกัน คือเป็นการเมืองระดับท้องถิ่นนั่นเอง ฉะนั้นก็
ต้องดำเนินการไปตามวิธีการหรือแบบฉบับของการเมืองต่อไป" ทำให้พระยามไหสวรรค์
ต้องรับหน้าที่เป็นนายกเทศมนตรีจัดตั้งคณะเทศมนตรี ซึ่งก็ไม่สามารถดำเนินการบริหารงาน
อย่างราบรื่น เพราะต้องคอยระวังกับการขัดแย้งของฝ่ายค้านของพรรคประชาธิปัตย์ ประกอบ
กับการควบคุมของผูวาระชาการจังหวัด ทำให้พระยามไหสวรรค์ทนสถานการณ์ไม่ไหวต้องลาออก
และนายจิตร หังสุบุตร รับตำแหน่งแทน จัดตั้งคณะเทศมนตรีบริหารงานต่อไป

ระบบพรรคการเมืองกับการบริหารงานของเทศบาล

การบริหารงานเทศบาลในประเทศไทยโดยระบบพรรคการเมือง ซึ่งคาดว่าอาจ
ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกและการบริหารงานของคณะเทศมนตรีให้ดำเนินไปด้วยความ
ราบรื่นนั้น เมื่อพิจารณาถึงการบริหารงานของเทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรี ตามที่กล่าวมา
แล้ว จะเห็นได้ว่าประสบกับความล้มเหลว เมื่อต้องเผชิญกับปัญหาเรื่องการแก่งแย่งตำแหน่ง
หน้าที่ระหว่างสมาชิกสภาในพรรคเพียงชั่วระยะเวลา ๒ ปี ก็ต้องมีการเปลี่ยนแปลงตัวนายก
เทศมนตรีและคณะเทศมนตรี และมีการขับสมาชิกบางคนออกจากพรรค พร้อมกับชาวที่ไม่เป็น
มงคลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะผู้บริหารงานบ่อยครั้ง

ฉะนั้น การแก้ไขปัญหาเทศบาลด้วยระบบพรรคการเมืองไม่สามารถระงับเหตุยุ่งยากจนวายเกี่ยวกับการปกครองในระบบเทศบาลได้ เพราะในประการแรกทีเดียวเทศบาลเมืองไทยนั้นมีไว้เป็นองค์การที่มีอำนาจบริหารท้องถิ่นอย่างอิสระเหมือนกับในต่างประเทศ เพราะเป็นแต่เพียงวิธีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแบบหนึ่งซึ่งรัฐบาลยินยอมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องของบางเท่านั้น และเทศบาลส่วนมากก็ยังไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็นอิสระอย่างแท้จริงได้ เนื่องจากยังจำต้องอาศัยรายได้จากงบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องอุดหนุน การที่รัฐบาลกลางต้องนำเอาเงินงบประมาณแผ่นดินซึ่งเป็นเงินที่เก็บภาษีอากรมาจากประชาชนทั่วประเทศมาช่วยเหลืออุดหนุนเทศบาลต่าง ๆ นี้ ก็จำเป็นอยู่เองที่รัฐบาลกลางจะต้องสงวนอำนาจในการจัดสรรเงินงบประมาณนั้นให้แก่เทศบาลต่าง ๆ เท่าที่เห็นว่าจำเป็น และช่วยให้เทศบาลแต่ละแห่งสามารถให้บริการให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและท้องถิ่นได้ตามสมควร ซึ่งการจัดสรรเงินงบประมาณดังกล่าวก็อยู่ในความควบคุมของสภาผู้แทนซึ่งเป็นตัวแทนประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศนั่นเอง

นอกจากนั้นการนำเอาระบบพรรคการเมืองเข้ามาใช้ในการบริหารท้องถิ่น ยังอาจเกิดความยุ่งยากบางอย่างได้ เมื่อปรากฏว่าพรรคการเมืองที่ทำหน้าที่บริหารประเทศ กับพรรคการเมืองที่ทำหน้าที่บริหารงานเทศบาลบางแห่ง เป็นพรรคการเมืองคนละพรรค หรือมีนโยบายทางการเมืองแตกต่างกัน ซึ่งในกรณีเช่นนี้ถ้าหากเทศบาลเป็นองค์การอิสระอย่างในบางประเทศ ก็คงจะไม่มีอะไรเป็นปัญหายุ่งยาก แต่สำหรับในเมืองไทยนั้น ข้อเท็จจริงที่ต้องยอมรับก็คือ ฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นยังเหลื่อมล้ำแตกต่างกัน ฉะนั้นเทศบาลหลายแห่งจึงยังต้องพึ่งพาอาศัยงบประมาณแผ่นดิน เพราะเลี้ยงตัวเองไม่ได้ หรือถ้าหากเทศบาลต้องการเป็นอิสระโดยขอเก็บภาษีบางอย่างเพื่อให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นของตนเองดังเช่นที่เทศบาลในต่างประเทศปฏิบัติกัน ก็ไม่แน่ว่าประชาชนจะยินดียอมรับภาระเหล่านั้นเพื่อแลกเปลี่ยนกับความเป็นอิสระหรือไม่

อุปสรรคอีกประการหนึ่งก็คือ ระบบพรรคการเมืองนั้นยังเป็นของที่ใหม่หรือยังไม่เป็นปึกแผ่นอย่างแท้จริง คงมีลักษณะเป็นแต่เพียงกลุ่มการเมืองเท่านั้น การจะควบคุมสมาชิกให้ปฏิบัติตามระเบียบวินัยของพรรคก็ทำไม่ได้ ไม่ต้องดูอื่นไกล ขนาดพรรคประชาธิปัตย์ที่สมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในเขตเทศบาลนครกรุงเทพฯ โดยเค็ชชาคให้เข้ามาบริหารงาน

เทศบาลนครกรุงเทพ ก็ได้แสดงให้เห็นแล้วว่ามีสมารถน้อยมากที่จะควบคุมสมาชิกของพรรคมิให้มีการขัดผลประโยชน์ซึ่งกันและกันได้ ด้วยเหตุนี้การจะนำเอาระบบพรรคการเมืองเข้ามาใช้ในระบบเทศบาล จึงมีข้อวิสัยแก้ไขปัญหาคิดอย่างแนนอน

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาเรื่องการเมืองกับการบริหารงานของเทศบาลมาโดยตลอด เริ่มตั้งแต่เทศบาลระบบแต่งตั้งยุคปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมาจนถึงเทศบาลระบบพรรคการเมืองในเขตนครหลวง จะเห็นได้ว่าการบริหารงานของเทศบาลระบบแต่งตั้งนั้นสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าได้รับการเอาใจใส่ดูแลอย่างใกล้ชิดจากผู้มีอำนาจทางการเมือง และศึกษาซึ่งเป็นข้อขัดแย้งในกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลลงได้ แต่ขณะเดียวกันมีช่องว่างมากพอที่จะทำให้เกิดการคอร์รัปชันกันอย่างกว้างขวาง โดยคณะเทศมนตรีสามารถใช้สิทธิตามตำแหน่งหน้าที่เบียดบังผลประโยชน์ที่ควรจะเป็นของท้องถิ่นมาเป็นของตน

ส่วนการบริหารงานของเทศบาลในระบบการเลือกตั้งแบบพรรคการเมืองนั้น ประชาชนมีสิทธิมีเสียงในการควบคุมดูแลกิจการของท้องถิ่นมากขึ้น แต่ก็ยังประสบปัญหาอยู่ ๓ ประการ ที่เป็นอุปสรรคมิให้กิจการของเทศบาลเจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร คือ

๑. ปัญหาจากกระแรวงมหาคไทยหรือการควบคุมโดยส่วนกลาง
๒. ปัญหาเรื่องบุคคลากร
๓. ปัญหาความขัดแย้งภายในพรรคการเมือง หรือปัญหาสมาชิกสภาเทศบาล

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากวิเคราะห์กันต่อไป หาสาเหตุที่แท้จริงก็จะพบว่าอุปสรรคทั้งหมดนี้ประการแรกเนื่องมาจากระบบบริหารเทศบาลได้จำลองระบบการเมืองระดับชาติมาใช้ อย่างเต็มรูปแบบ เป็นระบบการเมืองของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ กล่าวคือให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและให้สมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่นิติบัญญัติและเลือกตั้งนายกเทศมนตรี และคณะเทศมนตรีอยู่ในหน้าที่ใดควยการสนับสนุนของสมาชิก สมาชิกควยเสียงข้างมากจะเอาคณะเทศมนตรีออกเสียเมื่อไหร่ก็ได้

ด้วยเหตุนี้ สมาชิกสภาเทศบาลจึงเป็น "เจ้าชีวิต" ของคณะเทศมนตรี จะสั่งประหารเสียเมื่อไหร่ก็ได้ คณะเทศมนตรีจึงจำเป็นต้องประคบคัวยสมาชิกสภาเทศบาล

จะเอาคนอื่นมาเป็นคณะเทศมนตรีไม่ได้ และต้องเอาใจสมาชิกสภาเทศบาลออกมา ซึ่งในบางกรณีการเอาใจสมาชิกก็เป็นผลเสียหายแก่กิจการเทศบาลเพื่อประชาชน

... ทั้งนี้ ไม่เฉพาะแต่เทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรีเท่านั้น แต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแก่เทศบาลแทบทุกแห่งในเมืองไทย ๕๔

การที่ถูกจำกัดให้แต่งตั้งเทศมนตรีจากสมาชิกสภาเทศบาลเท่านั้น เป็นผลทำให้นายกเทศมนตรีไม่สามารถเลือกหาคนที่มีความสามารถมากที่สุดเท่าที่จะทำได้มาเป็นเทศมนตรี และถูกบังคับให้เลือกเอาจากสมาชิกจำนวน ๒๔ คนเท่านั้น แทนที่จะเลือกเอาจากคนจำนวนพันจำนวนหมื่นหรือแสนคนในท้องถิ่น

ประการที่สอง ทำให้นายกเทศมนตรีต้องเผชิญกับการเรียกร้องจากสมาชิกจนกลายเป็นความเสียหายแก่กิจการเทศบาล

ประการที่สาม ในสภาพการณ์ที่คณะเทศมนตรีอยู่ต่างพรรคกับรัฐบาลซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชากระทรวงมหาดไทย เป็นธรรมเนียมเกิดความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีกับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย จนไม่อาจจะประสานงานกันได้ อันเป็นผลเสียหายแก่เทศบาลเป็นส่วนรวม

ควยเหตุดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่าอุปสรรคอันแท้จริงนั้นเนื่องมาจากระบบเทศบาลที่ใช้อยู่ในขณะนี้ จึงสมควรที่จะได้มีการปรับปรุงพัฒนาระบบเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี ซึ่งต้องมีการรับผิดชอบกับความเป็นอยู่ของประชาชนนับล้านคน ควรที่จะได้รับการแก้ไขระบบการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองหลวงให้ทันต่อเหตุการณ์ของความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดในบทต่อไป.

๕๔ "สารนิติ" (นามแฝง), "งานของเทศบาลจะบรรลุผลได้ ถ้า...", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ฉบับประจำวันอาทิตย์ที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๑๒, หน้า ๓๙.

แนวโน้มของการปกครองท้องถิ่นรูปนครหลวง

ในสองบทที่กล่าวมาแล้ว ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เน้นให้เห็นถึงพื้นฐานในการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ความเป็นมาของกิจการเทศบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี พร้อมทั้งได้วิเคราะห์ถึงสภาพการณ์ทางการเมืองที่มีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงของการปกครองท้องถิ่นอย่างไร

สำหรับบทนี้ เพื่อเป็นแนวทางประกอบการวิเคราะห์ถึงสาเหตุของการจัดตั้งการปกครองนครหลวงและเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรีให้ละเอียดยิ่งขึ้น จะได้อธิบายถึงความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมของพระนครและธนบุรีว่ามีความเป็นมาจากทางใด อะไรเป็นมูลเหตุสำคัญที่มีบับังคับให้จังหวัดทั้งสองต้องขยายตัวออกไปอย่างไม่หยุดยั้ง และผลจากการนี้ก่อให้เกิดปัญหาอะไรแก่ชุมชนที่สำคัญในประเทศไทยบ้าง

ความเจริญเติบโตของเมืองหลวง

Peter Hall ได้กล่าวไว้ในหนังสือ *The World Cities* ถึงสิ่งที่จะผลักดันให้อยู่เบื้องหลังความเจริญเติบโตของเมืองหลวงว่าเมืองสำคัญประกอบที่สำคัญอยู่ ๓ ประการ คือ *

... ประการแรกก็คือประชากรได้เพิ่มขึ้น และยิ่งทวีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ ในทุก ๆ ประเทศจากทุกส่วนของมุมโลก ในบางประเทศประชากรได้เพิ่มขึ้นเร็วกว่าความเจริญเติบโตทางอื่นจนกระทั่งกล่าวกันว่าอัตราการเพิ่มของประชากรนั้นมากไปกว่าที่ผู้เชี่ยวชาญด้านประชากรศาสตร์ได้เคยประมาณการเอาไว้แล้วในช่วงเวลาของ

* Peter Hall, *The World Cities*, (London : World University Library, 1966), pp. 11 - 12.

มหาสงครามโลกครั้งที่ ๑ และที่ ๒ และเรื่องนี้องเป็นสำคัญมาก
สำหรับปัญหาการพัฒนาระเทศ จึงเป็นที่สนใจของผู้นบริหาร
ประเทศทุก ๆ แห่งในโลก

ประการที่สอง เนื่องมาจากความต้องการเรื่องที่ทำกินที่อยู่อาศัย
การขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรม และการให้บริการในเขตเมือง
ซึ่งแนวโน้มนี้เป็นที่สังเกตของบรรดาประเทศต่าง ๆ นับตั้งแต่ได้มีการ
ปฏิวัติทางอุตสาหกรรมเป็นต้นมา และในขณะนี้ได้แผ่ขยายไปเกือบทุก
ประเทศในโลก ในเมื่อประชากรที่เพิ่มขึ้นต้องการจะอาศัยอยู่ในเมือง

ประการที่สาม การเจริญเติบโตส่วนใหญ่ นครหลวงมักจะขยายตัว
ไ้รวดเร็วกว่าเมืองอื่น ๆ ซึ่งถึงแม้จะมีประชากรเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ
ก็ยังเปรียบกับอัตราการเพิ่มในเขตนครหลวงไม่ได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด
ก็คือมหานครนิวยอร์กขยายตัวมากจนแทบจะไม่มีแผนดินว่างเปล่าเหลืออยู่
และสิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาใหญ่ขึ้นหลายประการ เช่น ปัญหาการขนส่ง
การสร้างเมืองใหม่ และปัญหาเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับในประเทศไทย จังหวัดพระนครและธนบุรีในฐานะที่เป็นเมืองหลวงของ
ประเทศ ก็ได้ประสบกับความเจริญเติบโตของเมืองหลวงจากเรื่องดังกล่าวเช่นเดียวกัน
ทั้งนี้เป็นเพราะการส่งเสริมความเจริญแก่เฉพาะราชธานี (High Centralization)
โดยส่วนใหญ่เป็นเวลานานมา ทำให้พระนคร - ธนบุรีเป็นจุดรวมความเจริญทั้งหลายเหลือ
เป็นที่ตั้งของสถาบันที่สำคัญแห่งชาติทุกประการ เช่น ศูนย์กลางการคมนาคมทางบก ทางน้ำ
ทางอากาศ ศูนย์กลางทางการศึกษา วัฒนธรรม เป็นทั้งเมืองหลวง เมืองอุตสาหกรรม
พาณิชยกรรม เมืองพักผ่อนหย่อนใจ แม้กระทั่งเมืองท่า จนอาจพูดมาได้ว่าเป็นการรวม
มหานครอันยิ่งใหญ่ของโลก เช่น นิวยอร์ก วอชิงตัน คี.ซี. และบอสตัน เข้ามาเป็นเมือง ๆ
เดียวกัน สมดังชาวต่างประเทศกล่าวว่ Bangkok is Siam เพราะเป็นการรวบรวม

ความเจริญเกือบทั้งหมดของชาติให้อยู่ภายในพื้นที่ ๓๐๐ ตารางกิโลเมตรแห่งนี้^๒

เมื่อเปรียบเทียบเมืองที่ใหญ่ที่สุดกับเมืองที่อยู่ในอันดับรองลงไป หรืออีกนัยหนึ่ง พระนคร - ธนบุรี กับเชียงใหม่ ก็เห็นความแตกต่างกันอย่างชัดเจนว่า อัตราส่วนประชากรของพระนคร - ธนบุรี : เชียงใหม่ เท่ากับ ๒,๕๐๐,๐๐๐ : ๕๐,๐๐๐ หรืออีกนัยหนึ่ง พระนคร - ธนบุรี ใหญ่กว่าเชียงใหม่ถึง ๓๐ เท่าตัว แสดงถึงความเหลื่อมล้ำอย่างไม่มีทางเปรียบเทียบ พระนคร - ธนบุรีเป็นตัวอย่างของ The Primate City หรือความก้าวหน้าของประเทศแบบรวบรัดเอาความเจริญเข้าไปไว้ในเมือง ๆ เดียว^๓ ค่ายเหตุนี้อาจจะเป็นการยากที่จะสะกัดกั้นการหลั่งไหลของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ รอบประเทศไทยไม่ให้นั่งหน้าเข้ามาแสวงหาความเจริญในเมืองหลวงได้

การเพิ่มประชากรในนครหลวง

การเพิ่มประชากรในเขตพระนคร - ธนบุรี ที่เป็นไปอย่างรวดเร็วมีมูลเหตุที่สำคัญซึ่งควรจะพิจารณาอยู่ ๒ ประการคือ การอพยพหรือการย้ายถิ่นและการเพิ่มโดยธรรมชาติ^๔

๑. การอพยพหรือการย้ายถิ่น จากรายงานสรุปผลเบื้องต้น การศึกษาวิจัยการอพยพของพลเมืองในประเทศไทย ของกรมประชาสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๐๘ กล่าวว่า ... จำนวนพลเมืองที่ย้ายจากจังหวัดอื่น ๆ เข้ามาอยู่ในพระนครและธนบุรีมีอยู่ประมาณ ๑ ใน ๔ ของพลเมืองในสองจังหวัด และคาดว่าจะมีอัตราเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในอนาคต เนื่องจาก

^๒ อัน นิมมานเหมินท์, "การแก้ปัญหาทางผังเมืองของพระนคร - ธนบุรี และการสร้างศูนย์กลางทางการเมืองการปกครองแห่งชาติใหม่", วารสารเทศบาลนครกรุงเทพ, ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๑๒๗ ประจำเดือนกรกฎาคม ๒๕๑๔, หน้า ๘.

^๓ Ibid., หน้า ๑๑.

^๔ ไทบูลย์ ช่างเขียน, การเพิ่มประชากรและการขยายตัวของเมืองในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรี, เอกสารการศึกษาศาสนาวิชาประวัติศาสตร์ (พระนคร : คณะ-
รัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๕), หน้า ๑๗.

เมื่อพิจารณาจากสาเหตุของการอพยพจากชนบทเข้าสู่เมืองหลวงนั้น จะพบว่า ... ปัจจัยทางเศรษฐกิจ (Economic Factor) เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ราษฎรอพยพย้ายจากถิ่นที่อยู่ภูมิลำเนาเดิมของตน ปัจจัยข้อแรกที่ว่านาทองย่ายที่อยู่ใต้แควความกดดันจากการที่พลเมืองเพิ่มขึ้น (ไม่อาจ) ขยายที่ดินออกไป (เพาะปลูก) ที่บุกเบิกใหม่ก็เห็นพื้นที่ให้ผลิตผลต่ำ (พลเมืองเพิ่มขึ้น ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ แต่ปริมาณข้าวที่ผลิตได้เพิ่มขึ้น ๕๐ เปอร์เซ็นต์) ... ปัจจัยอื่นใดแก่ที่ดินขาดความอุดมสมบูรณ์ พื้นที่ถือครองมีขนาดเล็ก การปลูกพืชหมุนเวียนไม่ได้ผล เพราะขาดการชลประทาน และไม่มีระบบตลาดที่ดี การไม่มีอุตสาหกรรมในท้องถิ่นชนบท การทดแทน ถนนหนทางและการคมนาคม ภาวะหนี้สิน ภัยโจรผู้ร้าย การขาดการสุขภาพ และเกิดโรคระบาดพืชติดต่อกันหลาย ๆ ปี ฯลฯ^๖

นอกจากปัจจัยทางเศรษฐกิจดังกล่าวแล้ว ได้มีนักวิชาการคนควาวิจัยถึงปัจจัยอันเป็นมูลเหตุของการย้ายถิ่นของประชากรในชนบทของประเทศไทยเพิ่มเติมอีก กล่าวคือ^๗

๑. ปัจจัยทางค่านประชากร (Population Factor) จากการวิจัยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๒ ในเขตชนบทของประเทศไทย พบว่า จำนวนสมาชิกที่หนาแน่นในครัวเรือนน่าจะเป็นปัจจัยผลักดันให้เกิดการย้ายถิ่นได้อย่างหนึ่ง นอกจากนั้นอัตราส่วนของการย้ายถิ่นในกลุ่มผู้เป็นโสดมากกว่าผู้สมรสแล้วเล็กน้อย

^๖ Ibid., หน้า ๔ - ๕.

^๗ โปรดพิจารณารายละเอียดที่ เทียนพร ชีระสวัสดิ์, "ปัจจัยอันเป็นมูลเหตุของการย้ายถิ่นของประชากรในชนบทของประเทศไทย", วารสารบัณฑิตวิทยาลัย, ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - มิถุนายน ๒๕๑๓), (พระนคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์, ๒๕๑๓), หน้า ๒๓ - ๒๔, และ ไพฑูรย์ ช่างเรียน, การเพิ่มประชากรและการขยายตัวของเมืองในเขตนครหลวง, op.cit., หน้า ๑๗ - ๑๘.

๒. ปัจจัยทางสังคม (Social Factor) จากการวิจัยพบว่าการศึกษาเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่ง เห็นได้ชัดว่าความต้องการย้ายถิ่นเพิ่มขึ้นตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น เพราะผู้ที่ได้รับการศึกษาสูงย่อมเป็นผู้ที่มีโอกาสรู้ถึงความเป็นไปของชุมชนชน ยิ่งได้มากกว่าผู้ที่คอยการศึกษา ฉะนั้น ย่อมมีความเชื่อมั่นว่าตนจะสามารถปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นอื่น ๆ ได้ นอกจากนี้ความเจริญทางด้านวัตถุที่เติบโตอย่างรวดเร็ว ทำให้พระนครชนบุรีเป็นที่ชุมนุมของสถานบริการ แหล่งบันเทิงเริงรมย์จำนวนมาก บรรดาสิ่งเข้ายวนเหล่านี้เป็นสถานที่ดึงดูดใจให้ประชาชนในชนบทพากันหลั่งไหลเข้ามาแสวงหาสิ่งแปลก ๆ ใหม่ ๆ ที่ไม่อาจพบเห็นได้ในชนบท โดยเฉพาะผู้ที่ได้เข้ามารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาในเขตนครหลวงย่อมเห็นความแตกต่างที่แตกต่างกันอย่างมากมายระหว่างชนบทกับนครหลวง ภายหลังสำเร็จการศึกษาแล้วพากันฝังรกรากอยู่อย่างถาวร มีน้อยรายที่กลับคืนถิ่นเดิม ทำให้นครหลวงเพิ่มความแออัดมากขึ้น

๓. ปัจจัยพิเศษอื่น ๆ การที่พระนคร - ชนบุรี เป็นสังคมที่มีลักษณะเป็นสังคมอุตสาหกรรม (Industrial Society) มากที่สุด จึงย่อมต้องการแรงงานหลายระดับ ตั้งแต่ระดับสูงสุดจนถึงระดับต่ำสุด และค่าแรงที่สูงกว่าการประกอบอาชีพเกษตร ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ประชากรในสังคมเกษตร (Agricultural Society) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเภท Unskilled Labour ได้เคลื่อนย้ายเข้ามาอาศัยในเขตเมืองหลวงมากขึ้น

๒. การเพิ่มโดยธรรมชาติ

ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการแผนใหม่ในปัจจุบันนี้ โดยเฉพาะทางด้านสาธารณสุขเป็นที่ยอมรับกันว่าสามารถลดอัตราการตายของประชากรไว้ได้มาก โรคภัยไข้เจ็บต่าง ๆ หรือโรคระบาด เช่น อหิวาตกโรค ไข้ทรพิษ ไข้ไทฟอยด์ ซึ่งเคยคร่าชีวิตมนุษย์เป็นจำนวนมากเมื่อตอนต้นศตวรรษที่ ๑๙ ก็เกือบจะสูญหายไปจากส่วนต่าง ๆ ของโลก ดังนั้นความเจริญก้าวหน้าทางการแพทย์จึงมีบทบาทอย่างสำคัญที่ทำให้อัตราการเกิดแล้วอยู่รอดเพิ่มขึ้นตามลำดับ เช่นในปี พ.ศ. ๒๔๔๐ ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ อัตราการเกิดมีร้อยละ ๓.๗๓ อัตราตาย ๑.๗๔ หรืออัตราเพิ่มโดยธรรมชาติเป็น ๒.๙๙ ในปี พ.ศ. ๒๔๕๐ อัตราการเกิดมีร้อยละ ๓.๘๓ อัตราตาย ๑.๙๕ หรืออัตราเพิ่มร้อยละ ๒.๘๘ เหตุที่อัตรา

เพิ่มธรรมชาติไม่สูงขึ้นกว่าเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๐ นั้น เป็นลักษณะพิเศษ เพราะในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ มีการอพยพเนื่องจากการโจมตีทางอากาศเมื่อคราวสงครามโลกครั้งที่ ๒ ความไม่สงบสุขของประชากรน่าจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการลดการเพิ่มประชากรโดยธรรมชาติเป็นสำคัญ

แต่พอถึง พ.ศ. ๒๕๐๐ อัตราการเกิดเป็นร้อยละ ๔.๘๘ อัตราตายร้อยละ ๑.๐๒ หรืออัตราเพิ่มโดยธรรมชาติเป็นร้อยละ ๓.๘๕ ซึ่งสูงกว่าเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๐ เป็นอย่างมาก ในปี พ.ศ. ๒๕๑๓ อัตราการเกิด ๓.๖๖ อัตราตาย ๐.๕๘๘ หรืออัตราเพิ่มโดยธรรมชาติเป็น ๓.๐๗๕ เมื่อวิเคราะห์หาค่าตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๔๐ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๑๓ จะเห็นได้ว่าแนวโน้มของอัตราการเกิดเพิ่มขึ้น แต่แนวโน้มอัตราตายลดลง ฉะนั้นจำนวนประชากรที่เพิ่มโดยธรรมชาตินี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นอกจากเหตุผลทางความเจริญก้าวหน้าทางการแพทย์แล้ว ยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีก โดยเฉพาะครอบครัวที่มีการศึกษาอยู่ในระดับต่ำมักจะมีบุตรมาก โดยเฉพาะบุคคลที่อยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมและรายได้ต่ำ ส่วนมากจะมีบุตรมาก ส่วนผู้ที่ได้รับการศึกษาสูง ๆ มีบุตรน้อย ฉะนั้นปัจจัยที่ขาดการศึกษาที่มีส่วนในการผลักดันให้มีอัตราการเกิดเพิ่มขึ้นควบคู่ประการหนึ่ง “

จากสถิติของกองทะเบียนและสถิติ (เทศบาลนครกรุงเทพเดิม) และจากสถิติของแผนกทะเบียนและสถิติ (เทศบาลนครธนบุรี) เกี่ยวกับการเพิ่มของประชากรภายในระยะ ๖ ปีที่ผ่านมา มีดังนี้

“ Ibid., หน้า ๒๐ - ๒๑.

ตารางที่ ๒

สถิติการเพิ่มประชากรในเขตนครหลวงในระยะ ๖ ปี

พ.ศ.	ประชากรในเขต เทศบาลนครกรุงเทพเดิม	ประชากรในเขต เทศบาลนครธนบุรีเดิม	รวม
๒๕๐๙	๑,๙๒๖,๕๔๘	๕๖๓,๘๑๘	๒,๔๙๐,๓๖๖
๒๕๑๐	๒,๑๐๘,๑๓๙	๖๐๖,๓๑๙	๒,๖๑๔,๔๕๘
๒๕๑๑	๒,๐๙๘,๕๒๔	๖๔๐,๒๗๐	๒,๗๓๘,๗๙๔
๒๕๑๒	๒,๑๗๖,๙๒๕	๖๗๓,๘๓๑	๒,๘๕๐,๗๕๖
๒๕๑๓	๒,๒๗๑,๐๖๒	๗๐๐,๖๙๑	๒,๙๗๑,๗๕๓
๒๕๑๔	๒,๓๔๙,๒๑๕	๗๒๖,๐๔๕	๓,๐๗๕,๒๖๐

ที่มา : กองทะเบียนและสถิติ เทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี.

สถิติข้างกล่าวนี้นี้เป็นการคัดลอกจากทะเบียนบ้าน แต่ขอเท็จจริงแล้วปรากฏว่ามีประชากรจำนวนมากอพยพเข้ามาอยู่อาศัยในเขตเทศบาลทั้งสอง และบางส่วนก็ตั้งภูมิลำเนาเป็นการถาวร แต่มิได้มีการแจ้งย้ายทะเบียนสำมะโนครัวตามกฎหมาย เมื่อรวมถึงการเพิ่มประชากรตามสถิติและรวมจากขอเท็จจริงแล้ว ประมาณว่าในนครหลวงมีการเพิ่มประชากรไม่ต่ำกว่าปีละ ๔.๕ ถึง ๖ เปอร์เซ็นต์ ทั้งที่การเพิ่มของประชากรตามธรรมชาติเพียงปีละ ๒.๕ ถึง ๓ เปอร์เซ็นต์เท่านั้น แสดงว่านครหลวงดึงดูดการอพยพจากชนบทถึงเท่าตัว.

การขยายตัวของเมืองไปยังชานเมือง

กรุงเทพและธนบุรีนับเป็นเมืองหลวงที่มีขนาดใหญ่แห่งหนึ่งในภาคพื้นเอเชีย
อาคเนย์ ตั้งอยู่ ณ เส้นแวงคิจุค ๑๓° ๔๕' และลองจิจูด ๑๐๐° ๒๔' อยู่บนพื้นที่
ของประเทศไทยฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ห่างจากฝั่งทะเลประมาณ ๓๐ กิโลเมตร ๔

การขยายตัวของกรุงเทพและธนบุรีคล้ายคลึงกับการขยายตัวของมหานครอื่น ๆ
เช่น ชิคาโกเคอเพีย, นิวยอร์ก, ลอนดอน, ปารีส, มอสโคว์, ปักกิ่ง, โตเกียว ฯลฯ ซึ่ง
ทุกวันนี้เมื่อเปรียบเทียบกันแล้วการขยายตัวของกรุงเทพและธนบุรีทำให้ได้ชื่อว่าเป็นมหานคร
แห่งหนึ่งของโลก จากการที่มีพื้นที่เพียง ๓.๕ ตารางกิโลเมตร เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๐ และ
ประชากรจำนวนน้อยนิด ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๑ อาณาเขตได้ขยายไปถึง ๑๔๑.๕ ตาราง
กิโลเมตร มีประชากรอาศัยอยู่ไม่น้อยกว่า ๒.๗๒ ล้านคน ทำให้กรุงเทพและธนบุรีกลับกลายเป็น
เป็นเมืองหนึ่งในจำนวนมหานครที่ใหญ่ที่สุดในโลก ๒๕ แห่ง ๑๐

ลักษณะการขยายตัวของพระนครและธนบุรีได้ขยายตัวออกไปกว้างขวางโดยมีแหล่ง
ชุมนุมชนหลายจุด แต่ละจุดอยู่ห่างกันไม่มากนัก เมื่อพระนครรวม ๆ กันจะปรากฏลักษณะของ
การขยายตัวของพระนคร คือเขตเมืองซึ่งเริ่มขึ้น ณ บริเวณพระบรมมหาราชวัง และขยายตัว
ออกไปกว้างขวางในลักษณะคล้ายรูปตัววี (V) ออกไปทางเหนือและใต้ ดังปรากฏในภาพที่ ๑
บริเวณที่เป็นเขตเมืองแสดงด้วยเส้นที่เป็นสีคำเข้ม ทั้งนี้ลักษณะทางภูมิศาสตร์ซึ่งได้แก่แม่น้ำ
เจ้าพระยา ก็มีส่วนที่กำหนดให้การขยายตัวของเขตเมืองมีลักษณะดังกล่าว ประกอบทั้ง
ยังไม่มีมีการประกาศใช้ผังเมือง และบังคับให้การก่อสร้างอาคารบ้านเรือนและสิ่งอื่น ๆ

๔ ปัจจุย บุนนาค, "ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยในนครหลวงของยูนิยโคต้า",
การสัมมนาทางวิชาการเรื่องปัญหานครหลวง ครั้งที่ ๑, ๒๖ - ๒๘ มีนาคม ๒๕๑๕ ณ ศูนย์
สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

๑๐ Luman H. Long, Editor, The World Almanac 1971 Edition
(New York : Newspaper Enterprise Association, Inc., 1970).

THAILAND
URBANIZED AREAS BANGKOK-THONBURI
 1900, 1936, 1958, AND 1968



1900 : 13.3 square kilometers
 600,000 persons



1936 : 43.1 square kilometers
 870,000 persons



1958 : 96.4 square kilometers
 1,672,000 persons



1968 : 141.5 square kilometers

Scale 1:100,000

Source: 1900, 1936, 1958, Bangkok Urban Area Planning Board

เป็นไปตามผังเมืองที่วางไว้ การขยายตัวของเมืองโดยเฉพาะการก่อสร้าง การเกิดแหล่งชุมชนใหม่ที่มีลักษณะต่อเนื่องจากใจกลางเมือง จึงมีลักษณะเป็นไปตามธรรมชาติมาก ^{๑๑}

ฉะนั้น เมื่อพิจารณาเขตเมืองนอกเหนือไปจากพื้นที่ทางการเกษตร และที่รกร้างว่างเปล่าของพระนครและธนบุรี ในปี ๒๔๔๓ มีอยู่ประมาณ ๑๓.๕ ตารางกิโลเมตร (เป็นเพียง ๔.๓ เปอร์เซ็นต์ของอาณาเขตพื้นที่ทั่วเมืองเมื่อปี ๒๕๑๑) ซึ่งขณะนั้นมีประชากรประมาณ ๖๐๐,๐๐๐ คน ต่อมาในปี ๒๔๙๔ พื้นที่ของเมืองทั้งสองได้ขยายไปถึง ๔๓.๑ ตารางกิโลเมตร และหนึ่งปีต่อมาคือปี ๒๔๘๐ มีประชากรเพิ่มขึ้นเป็น ๖๕๐,๐๐๐ คน

การขยายตัวของเมืองในปี ๒๕๐๑ ได้เพิ่มขึ้นจากเดิมเป็น ๔๖.๔ ตารางกิโลเมตร และคิดเป็นร้อยละ ๖๘.๑ ของพื้นที่ทั้งหมดในปี ๒๕๑๑ พลเมืองในปีนั้นประมาณ ๑.๖ ล้านคน

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า ความเจริญเติบโตของนครหลวงที่แผ่ขยายไปจากใจกลางเมืองได้ครอบคลุมไปถึงส่วนที่เป็นเขตอำเภอชั้นนอก ^{๑๒} ซึ่งส่วนใหญ่การปกครองท้องถิ่นยังคงดำเนินอยู่ในรูปของสุขาภิบาล และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นยังมีผลใช้บังคับอยู่

^{๑๑} ไพบูลย์ ช่างเขียน, op.cit., หน้า ๑๔.

^{๑๒} การแบ่งเขตการปกครองของจังหวัดพระนครและธนบุรี แบ่งเป็นเขตอำเภอชั้นนอกและอำเภอชั้นใน ซึ่งแตกต่างกันในสาระสำคัญ ดังนี้

๑. อำเภอชั้นในไม่ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ทุกมาตรา แบ่งเขตการปกครองย่อยออกเป็นตำบลเท่านั้น ไม่ได้แบ่งเป็นหมู่บ้านคล้ายเหมือนอำเภอชั้นนอก

๒. อำเภอชั้นในไม่มีเจ้าหน้าที่ปกครองตำบล หมู่บ้าน เหมือนกับอำเภอชั้นนอก กล่าวคือ ไม่มีกำนันผู้ใหญ่บ้านหรือเจ้าหน้าที่ตำแหน่งอื่น ๆ ของตำบลหมู่บ้านปกครอง

โปรดพิจารณารายละเอียดใน กองปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง, ทำเนียบท้องถิ่น ๒๕๑๒ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๒).

โดยแบ่งออกเป็นตำบล หมู่บ้าน มีเจ้าหน้าที่คือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ปกครอง ดังนั้นบางกรณีเขตเทศบาลได้ขยายออกไปถึงอำเภอชั้นนอก อย่างเช่นอำเภอกระโชนงในปี ๒๕๐๙ ตำบลต่าง ๆ ๙ ตำบลที่อยู่ในเขตอำเภอได้ถูกผนวกเข้าไว้ไปเป็นเขตเทศบาล คงเหลืออยู่นอกเขตเทศบาลเพียง ๒ ตำบลคือ ตำบลประเวศ กับตำบลคอกไม้ ทำให้ภายในเขตอำเภอกระโชนงมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นสองรูปคือ เทศบาล และสุขาภิบาล จึงเกิดปัญหาการดำเนินงานซ้ำซ้อนกัน มิได้มีการปรับปรุงแก้ไขแต่อย่างใด ซึ่งเรื่องนี้เป็นสาเหตุโดยตรงจากการขยายตัวของเมือง จะได้นำไปวิเคราะห์อีกครั้งหนึ่งในบทที่ ๔ ภายหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งเทศบาลนครหลวงขึ้นมาตามประกาศคณะปฏิวัติ

ตารางที่ ๓

แสดงอาณาเขตพื้นที่ของพระนครธนบุรีในปี ๒๔๔๓ - ๒๕๑๑

ปี	อาณาเขตพื้นที่ (คิดเป็นร้อยละ)			จำนวนประชากร (คิดเป็นร้อยละ)		
	พื้นที่ ตารางกิโลเมตร	คิดเป็นร้อยละ ของปี ๒๕๑๑	อัตรา การเพิ่ม	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ ของปี ๒๕๑๑	อัตรา การเพิ่ม
๒๔๔๓	๑๓.๓	๔.๓	-	๒๐๐,๐๐๐	๒๒.๑	-
๒๔๙๔ ๒๔๘๐	๔๓.๑	๓๐.๕	๓.๓	๖๕๐,๐๐๐	๒๓.๔	๐.๒
๒๕๐๑	๕๖.๔	๖๔.๑	๓.๙	๑,๖๒๒,๐๐๐	๕๕.๙	๔.๒
๒๕๑๑	๑๔๑.๕	๑๐๐.๐	๓.๔	๒,๙๑๙,๐๐๐	๑๐๐.๐	๕.๓

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

สาเหตุของการขยายตัว

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นนี้ จะพิจารณาได้ว่าสาเหตุที่ฐานเมืองในเขต พระนคร - ธนบุรี ได้ขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว นั้น ในทางทฤษฎีแล้วสืบเนื่องมาจากปัจจัย กานต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ ^{๑๓}

๑. สาเหตุของการเพิ่มประชากรอย่างรวดเร็ว เนื่องจากพระนคร - ธนบุรี เป็นศูนย์รวมของความเจริญทุกด้าน ตลอดจนศูนย์รวมของอาชีพ ทำให้ผู้คนอพยพเข้ามาประกอบ อาชีพเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และยังอัตราการเกิดของคนในพระนคร - ธนบุรี มีอัตราการเกิดสูงกว่าอัตราการตายอยู่ด้วยแล้ว จึงทำให้ประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว มีผู้คำนวณว่าหาก อัตราการเกิดของประชากรยังคงเป็นอยู่ในขณะนี้แล้ว พระนคร - ธนบุรี จะมีประชากรถึง ๑๔ ล้านคนในอีก ๓๐ ปีข้างหน้า

๒. การเปลี่ยนแปลงทางด้านการธุรกิจและสังคม ความเจริญก้าวหน้าในด้าน เครื่องจักรกล และวิทยาการแผนใหม่ยังได้เปลี่ยนแปลงลักษณะเศรษฐกิจแบบชนบทเป็น เศรษฐกิจแบบเมือง เปลี่ยนระบบการเกษตรมาเป็นระบบอุตสาหกรรม ทำให้ต้องการแรงงาน เพิ่มขึ้นในเมืองหลวง นอกจากนั้นที่ดินที่เคยเพาะปลูกก็กลายมาเป็นย่านอุตสาหกรรม ย่านธุรกิจ การค้า ทำให้ประชากรที่เคยอาศัยอยู่ในบริเวณนี้ต้องอพยพไปหาที่อยู่ใหม่แถบนอกเมืองออกไป ทำให้เกิดการขยายตัวของเมืองขึ้น

๓. ความเสื่อมโทรมในตัวเมือง ในปัจจุบันสภาพของตัวเมืองได้ทวีความยุ่งยาก และก่อให้เกิดปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย ปัญหาในด้าน zoning ปัญหาสุขภาพอนามัย โจรผู้ร้าย

^{๑๓} นิจ ติญชีระนันท์ และ เฉลิม แก้วกังวาน, "การเพิ่มประชากรกับการขยายตัวของนครหลวง", วารสารเทศบาลนครกรุงเทพ, ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๑๐๕ (กันยายน ๒๕๑๒), (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น กรมการปกครอง, ๒๕๑๒), หน้า ๓๘ - ๕๐.

และปัญหาทางค่านอื่น ๆ อีกมากมาย อันเป็นการทำลายความสงบสุขและก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมขึ้นในค่านจิตใจแก่ผู้ที่อยู่อาศัยในตัวเมือง โดยเฉพาะพวกที่มีรายได้ปานกลางจึงพยายามที่จะกันร่นออกไปหาที่อยู่อาศัยในเขตชานเมืองด้วยการหาซื้อที่ดินอันสงบ จากการจัดสรรที่ดินในเขตชานเมือง อันเป็นเหตุให้มีการขยายตัวของชุมชนเกิดขึ้น

นครหลวงเป็นศูนย์กลาง

กรุงเทพและธนบุรีเป็นศูนย์กลางของประเทศไทย ไม่ว่ากิจการและชีวิตในค่านวัฒนธรรม การคลัง อุตสาหกรรม สังคม การศึกษาของประเทศไทยที่เกิดขึ้นย่อมหมุนเวียนอยู่ในอาณาบริเวณนครหลวงแห่งนี้ และก่อให้เกิดอุดมคติและแนวความคิดของสังคมไทยที่พระราชอาณาจักร^{๑๔} เป็นสัญลักษณ์ของชาติ ชำยังเป็นนครรวมของคนไทยจากทุกแห่ง และโดยที่ประเทศไทยมีระบอบการปกครองแบบรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางมาช้านาน ฉะนั้นหน่วยงานต่าง ๆ จึงต้องคอยรับฟังคำสั่งจากกรุงเทพฯ ตลอดเวลา ไม่อาจดำเนินการใด ๆ ได้เองมากนัก กล่าวได้ว่าอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้าย (Final Decision) อยู่ที่กรุงเทพฯ^{๑๕}

ด้วยเหตุนี้เอง เพื่อให้สอดคล้องกับที่ได้ศึกษามาแล้วในเรื่องการเพิ่มจำนวนประชากรในเขตเมืองหลวง การขยายตัวของเมือง จึงควรที่จะศึกษาถึงความเป็นมาของกรุงเทพฯ และธนบุรีที่ว่ากันว่าเป็นศูนย์กลางของประเทศไทยนั้น มีอย่างไร

^{๑๔} อาร์. เอช. แฮมิลตัน, "กรุงเทพในอนาคค", วารสารเทศบาลนครกรุงเทพ, ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๓๔ (ตุลาคม ๒๕๐๖), หน้า ๒๓.

^{๑๕} สมจิต สุนทรสวัสดิ์, "นครหลวงกรุงเทพ", วารสารเทศบาลนครกรุงเทพ, ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑๓๓ (มกราคม ๒๕๑๕), หน้า ๑๐.

๑. ศูนย์กลางทางการเมือง

เป็นที่ยอมรับกันอย่างแน่ชัดว่า กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางทางการเมืองและการปกครองของประเทศไทย นับตั้งแต่ได้มีการสถาปนากรุงเทพฯ เป็นราชธานีของไทยเมื่อปี พ.ศ. ๒๓๒๕ เป็นต้นมา การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการปกครองแต่ละครั้งได้เริ่มขึ้นที่สถานที่แห่งนี้ ส่วนอื่น ๆ ของประเทศเป็นเพียงแต่คอยปรับตัวเองให้เข้ากับสภาพทางการเมือง หรือนโยบายที่ได้กำหนดไปจากกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นศูนย์กลางในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น

ศูนย์กลางของอำนาจอธิปไตยคืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการอยู่ที่กรุงเทพฯ เพราะเป็นที่ประทับของพระมหากษัตริย์องค์พระประมุขแห่งชาติ และเป็นสถานที่ตั้งสำหรับรัฐสภา ซึ่งใช้อำนาจนิติบัญญัติคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จักต้องมาชุมนุมทางการเมืองและใช้บทบาททางนิติบัญญัติ คณะรัฐบาลที่จะต้องบริหารกิจการและความเป็นไปของประเทศโดยผ่านทางกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ตามระบบราชการ ตลอดจนเรื่องของการตุลาการยุติภาคีตามกฏหมาย ทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นต่างมีศูนย์กลางและใช้อำนาจสูงสุดของคนที่จะวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายตามวิถีทางที่กำหนดไว้ ภายในบริเวณเขตเมืองหลวงคือกรุงเทพฯ และธนบุรี ทั้งสิ้น

นอกจากนั้นในฐานะที่เป็นเมืองหลวง กรุงเทพฯ เป็นที่ตั้งของสถานทูต สถานกงสุลเพื่อการติดต่อสัมพันธ์ไมตรีตามภาวะผูกพันทางการเมืองระหว่างประเทศอีกด้วย

เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงไม่เป็นที่น่าสงสัยว่า หากมีการปฏิวัติรัฐประหารเพื่อแย่งชิงอำนาจทางการเมืองจึงต้องเกิดขึ้นที่กรุงเทพฯ ทุกครั้งไป เหตุผลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้แน่ชัดว่าผู้ใดที่ประสงค์จะมีอำนาจทางการเมือง ถ้าสามารถควบคุมกรุงเทพฯ และธนบุรีได้โดยเด็ดขาด ย่อมหมายถึงสามารถควบคุมประเทศไทยได้ทั้งประเทศ

๒. ศูนย์กลางทางการศึกษา

มหาวิทยาลัย สถาบันการศึกษาชั้นสูง โรงเรียนต่าง ๆ ที่มีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับของประชาชนและต่างประเทศ ได้มารวมกันอยู่ในกรุงเทพฯ และธนบุรี ถึงแม้ว่า

รัฐบาลหลายชุดหลายสมัยจะได้พยายามดำเนินนโยบายกระจายอำนาจทางการศึกษาไปตามภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย โดยจัดตั้งมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยในส่วนภูมิภาค เช่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ฯลฯ ก็ยังไม่สามารถหยุดยั้งแนวความคิดหรือทัศนคติซึ่งเดิมทีเชื่อกันมาอย่างแนบแน่นว่า กรุงเทพฯ เป็นที่รวมสรรพสิ่งทางความรู้วิชาการไว้พร้อมมูลได้ และในความเป็นจริงก็เป็นเช่นนั้น เมื่อเป็นเช่นนี้บรรดาผู้ประสงค์จะแสวงหาความรู้ความสามารถจึงได้เดินทางเข้ามารับการศึกษามหาวิทยาลัยในกรุงเทพฯ เป็นส่วนใหญ่ เพราะมีทางเลือกได้มากกว่า และมีโอกาสที่จะหาความเจริญก้าวหน้าในอนาคตภายหลังที่สำเร็จการศึกษาแล้วยอมทำได้สะดวก

เหตุนี้เอง จากที่ได้ศึกษามาแล้วถึงเรื่องการเพิ่มจำนวนประชากรในเขตพระนครและธนบุรี พบว่าปัจจัยผลักดันทางด้านการศึกษานี้เป็นสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลให้มีการอพยพเคลื่อนย้ายจากชนบทเข้ามาสู่เมืองหลวง เพราะมีความเชื่อมั่นกันว่ามาตรฐานความรู้ที่สอนในต่างจังหวัดต่ำกว่าในจังหวัดพระนคร ทั้งนี้พิจารณาได้จากผลการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัย เปอร์เซ็นต์ของนักเรียนต่างจังหวัดที่สอบเข้าไปศึกษาต่อมีน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับนักเรียนที่ศึกษาอยู่ในสถานศึกษาที่กรุงเทพฯ ^{๑๖}

ฉะนั้น トラบโคที่ความเชื่อถือและยึดมั่นในสิ่งนี้ไม่เสื่อมคลาย ความหวังที่จะกระจายความรู้ทางวิชาการไปยังภูมิภาค ก็จะไม่บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ และในเขตนครหลวงจะต้องเป็นจุดรวมทางด้านการศึกษาคือไปเช่นเดิม

๓. ศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งและสื่อสาร

การคมนาคมและขนส่งทุกประเภทมีจุดศูนย์กลางอยู่ที่นครหลวงกรุงเทพฯ ไม่ว่าจะเป็นชุมทางรถไฟ ท่าอากาศยานสำหรับการบินพาณิชย์ ท่าเรือ และบรรดาถนนทุกสายที่มีเส้นทางไปสู่ทั่วทุกภาคทุกมุมของประเทศไทย จะมีจุดเริ่มต้นของการเดินทางและสิ้นสุดลง

^{๑๖} ไพฑูย์ ช่างเรียน, "การเพิ่มประชากร", op.cit., หน้า ๓๐.

ที่นครหลวงกรุงเทพฯ ในอดีต การคมนาคมระหว่างภาคต่าง ๆ ของประเทศจะต้องมีนครหลวง กรุงเทพฯ เป็นทางผ่านเสมอ จนมีผู้กล่าวว่า "ถ้าจะตั้งต้นจากสนามหลวง จะไปได้ทุกแห่งในประเทศไทย" แม้ในปัจจุบันรัฐบาลพยายามที่จะส่งเสริมให้ภูมิภาคทั้งหลายมีถนนหนทางเชื่อมโยงมากขึ้นเป็นลำดับ ก็ยังไม่สามารถลดความสำคัญของนครหลวงกรุงเทพฯ ที่เป็นศูนย์กลางการคมนาคมลงไปได้ นครหลวงกรุงเทพฯ จึงเป็นที่รวมของระบบการคมนาคมทุกชนิด ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ

ไม่เฉพาะการติดต่อภายในประเทศเท่านั้น การคมนาคมและขนส่งที่จัดดำเนินการกับต่างประเทศ ก็ต้องใช้นครหลวงกรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลาง สายการบินนานาชาติทุกสายที่ติดต่อกับประเทศไทยจะต้องนำเครื่องบินพาณิชย์ของตนมาขนถ่ายสินค้า และรับส่งผู้โดยสารที่ท่าอากาศยานดอนเมือง จนทำให้รัฐบาลต้องขยายปรับปรุงท่าอากาศยานแห่งนั้นอย่างรีบด่วน เพื่อสนองความต้องการของบรรดานักท่องเที่ยวจากทุกมุมโลกที่มุ่งตรงมายังประเทศไทย

ในด้านสื่อมวลชนทั้งหลาย ซึ่งได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ วารสารต่าง ๆ นครหลวงกรุงเทพฯ เป็นแหล่งใหญ่ที่สุดที่จะเผยแพร่และกระจายข่าวสารไปทั่วประเทศไทย สถานีโทรทัศน์ของทางราชการและกึ่งราชการทุกแห่งซึ่งนับว่าเป็นสื่อมวลชนที่เข้าถึงและมีบทบาทต่อชีวิตประจำวันมากที่สุด มีสำนักงานใหญ่และดำเนินกิจการอยู่ที่นครหลวงกรุงเทพฯ โดยมีสาขาทามภาคต่าง ๆ ที่จะถ่ายทอด (Relay) ข่าวสารไปสู่ประชาชน รอยละเกาสิบของสถานีวิทยุกระจายเสียงของทางราชการ องค์กร และสถาบันต่าง ๆ ที่อยู่นครหลวงกรุงเทพฯ ซึ่งทุกวันตามเวลาที่ทางราชการกำหนดสถานีเหล่านี้จะรองรับเป็นแหล่งข่าว ถ่ายทอดข่าวของสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย และจากทุกมุมโลกให้ประชาชนรับทราบ

หนังสือพิมพ์ สื่อมวลชนที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง ทั้งรายวันและรายสัปดาห์ มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่นครหลวงกรุงเทพฯ เช่น ไทยรัฐ เกลนิวิธ สยามรัฐ สยามรายวัน บางกอกรายสัปดาห์ ฯลฯ ซึ่งมียอดพิมพ์ต่อวันหรือต่อสัปดาห์กว่าหนึ่งแสนฉบับ จะถูกส่งออกไปตามจังหวัดต่าง ๆ ทุกแห่งเท่าที่การคมนาคมขนส่งจะไปถึง ด้วยความสะดวกและรวดเร็ว ทำให้ข่าวสารต่าง ๆ สู่สายตาของประชาชนได้เกือบจะพร้อมกับที่ประชาชนในเมืองหลวงอันเป็นที่มาของแหล่งข่าวสารนั้น

๔. ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ

เมื่อกรุงเทพฯ และธนบุรี เป็นศูนย์กลางของการคมนาคมและขนส่ง ตลอดจน
สื่อมวลชนแล้ว จึงไม่เป็นปัญหาที่จะต้องทำให้เมืองใหญ่ทั้งสองแห่งนี้จะเป็นศูนย์กลางทาง
เศรษฐกิจ พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรมอีกด้วย เพราะการที่นครหลวงกรุงเทพฯ เป็น
เมืองท่า จึงทำให้การส่งสินค้าเข้าและการส่งสินค้าออกไปยังตลาดต่างประเทศ จะต้องใช้
นครหลวงกรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางทั้งสิ้น เพราะสินค้าเหล่านี้จะถึงมือประชาชนผู้บริโภคได้
รวดเร็ว จำต้องอาศัยการคมนาคมขนส่ง การประชาสัมพันธ์จากสื่อมวลชน ซึ่งสิ่งเหล่านี้
นครหลวงกรุงเทพฯ มีอยู่อย่างพร้อมมูล จึงไม่เป็นปัญหาอย่างใดที่ شأنองเดียวกับสินค้าที่
ผลิตภายในประเทศตามภาคต่าง ๆ ก็ต้องมารวมกันอยู่ที่นครหลวงกรุงเทพฯ เพื่อรอการส่ง
ออกไปให้แก่ตลาดต่างประเทศ

โรงงานอุตสาหกรรมเกือบทุกขนาดที่ผลิตสินค้าเพื่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน
ภายในประเทศ รวมอยู่ในนครหลวงกรุงเทพฯ ทำให้บริษัทและห้างร้านขนาดใหญ่ ตลอดจน
กิจการธนาคารซึ่งเป็นของควบคู่ไปกับความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจต่างมีสถานที่ตั้งเพื่อ
ดำเนินงานทางค้าพาณิชยกรรมอยู่ในเมืองหลวงทั้งสิ้น นอกจากนั้นอาศัยที่นครหลวงกรุงเทพฯ
เป็นเมืองหลวงและศูนย์กลางของการคมนาคมขนส่ง ตลอดจนเศรษฐกิจ ทำให้จำนวนของชาว
ต่างประเทศที่เข้ามาท่องเที่ยวสูงขึ้นทุกปี มีผลกระทบกระเทือนต่อรายได้ของประชาชนจาก
อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในปีหนึ่ง ๆ อยู่ไม่น้อย

ฉะนั้น จากการที่นครหลวงกรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางของความเจริญของประเทศ
จะเห็นว่าธุรกิจและแรงงานต่าง ๆ ที่สำคัญต่างมารวมตัวแน่นขนัดอยู่ในเมืองหลวง ซึ่งปรากฏ
ตามตารางที่ ๔ ดังนี้

ตารางที่ ๔

แสดงจำนวนประชากร นักศึกษา ธุรกิจแรงงานประเภทต่าง ๆ ในนครหลวงกรุงเทพฯ
เปรียบเทียบกับจำนวนทั้งหมดที่มีอยู่ภายในประเทศ

ลำดับ	ในค้านต่าง ๆ	คิดเป็นร้อยละของประเทศ
๑	นักศึกษาชั้นมหาวิทยาลัย	๔๗.๑๕
๒	ประชากรในเมือง	๕๕.๔๓
๓	แรงงานในค้านบริการ	๓๕.๐๐
๔	แรงงานในค้านอุตสาหกรรม	๔๐.๐๐
๕	แรงงานในค้านธุรกิจการค้า	๖๑.๕๑
๖	จำนวนธนาคาร	๓๑.๓๗
๗	จำนวนห้องพักโรงแรม	๔๔.๔๖
๘	จำนวนรถยนต์เอกชน	๗๔.๐๖
๙	จำนวนรถยนต์แท็กซี่	๖๒.๔๗

ที่มา : วารสาร "ข่าวสำนักขังเมือง", ฉบับที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๑๓.

ปัญหาของนครหลวง

จากการศึกษาโดยตลอดถึงเรื่องจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตพระนคร
ชนบุรีเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว พร้อม ๆ กับการขยายตัวของเมืองจากใจกลางเมืองไปสู่ชานเมือง
ส่วนใหญ่เป็นแบบยถากรรม (Haphazard Growth) ขาดการควบคุมหรือกำหนดกฎเกณฑ์
มาตรฐานที่ถือว่าสำคัญ โดยมีได้มีการวางผังเมืองหรือวางแผนการพัฒนาการที่ถี่ถ้วน
แต่อย่างใด ตลอดจนการที่กรุงเทพฯ และชนบุรีต้องเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมต่าง ๆ
ทุกประเภท เช่น การเมือง การคมนาคมขนส่ง เศรษฐกิจ และการศึกษา ซึ่งเป็นเรื่องที่ล้วน
แล้วแต่เพิ่มความสำคัญให้กับกรุงเทพฯ อย่างไม่มีทางที่จะหยุดยั้ง สิ่งเหล่านี้ทำให้ปัญหาใหญ่ ๆ
จึงเกิดขึ้นเป็นเงาตามตัว สร้างความลำบากยากใจให้กับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเป็นอย่าง
มาก และในสายตาของนักวิจัยชาวต่างประเทศ เห็นว่า :-

... ปัญหาทั้งหลายของกรุงเทพฯ เป็นสัญลักษณ์ที่คงอยู่กับเมืองกรุงเทพฯ
การจราจรที่ติดขัดอยู่ตลอดเวลา ก็เพราะการชุกชุมโดยมิได้มีการกลบ
บริการรถเมล์โดยสารไม่เพียงพอ ปราศจากความสะดวกสบายและบ่อยครั้ง
มีอุบัติเหตุเกิดขึ้นจนประชาชนไม่นิยมใช้บริการ หันมาขึ้นรถส่วนตัวแทน ซึ่ง
ทำให้การจราจรเป็นอัมพาตยิ่งขึ้น การจัดตั้งศูนย์การค้าเป็นหัวแถวตาม
ถนนสายสำคัญเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุ และความขัดข้องของการ
จราจรตามบ้านนั้น ๆ นอกจากนั้นการขยายตัวของเมืองโดยปราศจากการ
ควบคุม ทำให้เกิดกรามบ้านของทั้งเก่าและใหม่ ตลอดจนแหล่งเสื่อมโทรม
รวมอยู่ที่เกี่ยวข้องกัน ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำ ขาดทอระบายน้ำ
โสโครก และไม่มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ๑๗

๑๗

James E. Bogle, Urbanization in Thailand 1971, Consultant
to International Bank for Reconstruction and Development (October,
1971), p. 47.

โดยที่ปัญหาของเมืองหลวงมิใช่ปัญหาของกรุงเทพฯ หรือธนบุรีเท่านั้น แต่หากเป็นปัญหาของประเทศ ทั้งนี้ก็เพราะเห็นว่ากรุงเทพฯ คือประเทศไทย แต่เห็นว่าคุณสูญเสียพลังงานทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของชาวเมืองหลวงก็คือ การสูญเสียของประเทศไทย ๘๔ ปัญหาที่จะกล่าวไปโดยลำดับนี้ แม้จะยังไม่ใหญ่โตถึงขนาดปัญหาของความปลอดภัยของชาวไทยทั้งมวล แต่ก็เหมือนเนื้อร้ายที่แผ่ขยายควบคู่ไปกับความเจริญเติบโตที่ไม่หยุดยั้งของกรุงเทพฯ และธนบุรี

๑. ปัญหาการจราจร

ปัญหาการจราจรทางบกอันเกิดจากสภาพของถนนหนทางที่แออัดไปด้วยยานพาหนะ ทำให้การขนส่งติดขัดเสียเวลา ล่าช้า เหตุการณ์เช่นนี้เริ่มปรากฏในเขตเทศบาลนครกรุงเทพฯ และธนบุรี ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๔ และได้ทวีความรุนแรงเรื่อยมา เริ่มจากการคับคั่งจราจรบนถนนสายสำคัญบางสายเป็นเวลาในวาระชั่วโมงเร่งรีบ (Rush Hour) มาสู่สภาพแออัดคับคั่งบนถนนสายสำคัญ และอื่น ๆ อีกเกือบตลอดทั้งวัน ถนนอาจเปรียบได้กับเส้นโลหิตในร่างกายมนุษย์ซึ่งมีหน้าที่หล่อเลี้ยงบำรุงชีวิต ถนนก็เช่นเดียวกัน เป็นทางสัญจรติดต่อทั้งภายในและภายนอกตัวเมือง สำหรับลำเลียง ขนส่งอาหาร วัตถุดิบ ผลิตภัณฑ์ ประชาชน เป็นช่องแสงสว่าง และสะเก็ดไฟ เป็นทางเค้นของการสาธารณูปโภค เช่น ท่อระบายน้ำ ประปา แก๊ส ฯลฯ ถนนที่แออัดคับคั่งด้วยการจราจรไม่ต่างกับเส้นโลหิตที่ตีตัน ย่อมกระทบกระเทือนถึงตัวเมืองในด้านความเป็นที่พักอาศัย พักผ่อนหย่อนใจ และประกอบอาชีพต่าง ๆ ตลอดจนความสัมพันธ์ที่มีต่อชุมชนอื่น ๆ และประเทศชาติส่วนรวม ๘๕

สาเหตุที่ทำให้ถนนในกรุงเทพฯ และธนบุรีประสบปัญหาการจราจรคับคั่ง พอจะสรุปได้โดยสังเขปดังนี้

๘๔ สมจิต สุนทรสวัสดิ์, "นครหลวงกรุงเทพ", op.cit., หน้า ๒๒.

๘๕ อัน นิมมานเหมินทร์, op.cit., หน้า ๑๔.

๑. สภาพโดยทั่วไป เขตเทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรี มีพื้นที่รวมกันโดยประมาณ ๒๕๐ ตารางกิโลเมตร จำนวนประชากร ๒.๔ ล้านคน อัตราการเกิด ๕ เปอร์เซนต์ ต่อปี และมีพลเมืองในเขตใกล้เคียงเดินทางเข้าออกอีกประมาณ ๐.๕ ล้านคน เป็นศูนย์กลางของกิจการทุกประเภท มีส่วนราชการ การค้า ธุรกิจ คำนเศรษฐกิจ คำนบริการ การเมือง การทหาร เป็นท่าเรือและท่าอากาศยาน

- ๓๕ เปอร์เซนต์ของแรงงานกรรมกรทั้งตั้งอยู่ในกรุงเทพและธนบุรี
- ๓๒ เปอร์เซนต์ของธนาคารพาณิชย์ทั่วประเทศตั้งอยู่ในนครหลวง
- ๕๐ เปอร์เซนต์ของโรงแรมทั้งประเทศมารวมกันอยู่ในกรุง และ
- ๘๐ เปอร์เซนต์ของรถทั่วประเทศมาวิ่งกันอยู่ในเมืองหลวงนี้

แต่ถนนสำหรับรถยนต์มีความยาวทั้งหมด ๖๐๐ กิโลเมตร มีสะพานข้ามแม่น้ำเพียง ๔ สะพาน แต่ละสะพานกว้าง ๔ แนวสัญจร ทางแยกทางระคนมีเพียงแห่งเดียว ระบบถนนเป็นแบบ Radial ไม่มีถนนวงแหวน (Ring Road) และไม่มีถนนผ่านนอกเมือง ถนนเชื่อมระหว่างถนนสายใหญ่มีน้อยมาก เช่น ถนนเพชรบุรีกับถนนสุขุมวิท มีถนนเชื่อมเพียง ๔ แห่งคือ นานา โอโศก เอกมัย และพระโขนงคลองตัน ^{๒๐}

ขณะเดียวกันปริมาณรถที่จดทะเบียนในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรีมีประมาณ ๓๕๐,๐๐๐ คัน เป็นรถนั่ง ๒๕๐,๐๐๐ คัน รถบรรทุก ๕๐,๐๐๐ คัน รถจักรยานยนต์ ๕๐,๐๐๐ คัน และรถประจำทางเพียง ๔,๐๐๐ คัน ^{๒๑} ผู้ใช้ถนนละเมิดกฎจราจรกันมาก ปีละประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ ราย ^{๒๒} อุบัติเหตุถึงชีวิต ๔๕๐ ราย และทรัพย์สินเสียหายประมาณปีละ ๖ ล้านบาท ^{๒๓}

^{๒๐} อรุณ สรเทศน์, และไพศาล วัฒนสินธุ์, ปัญหาการจราจรของนครหลวง, เอกสารการสัมมนาทางวิชาการเรื่องปัญหานครหลวง ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๖ - ๒๘ มีนาคม ๒๕๑๕ ณ ศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

^{๒๑} ไปรคพิจารณาตารางที่ ๕.

^{๒๒} ไปรคพิจารณาตารางที่ ๖.

^{๒๓} ไปรคพิจารณาตารางที่ ๗.

ตารางที่ ๕

สถิติยานพาหนะของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา - ชนบุรี ที่นำมาจดทะเบียนและต่ออายุ

ประเภทรถ	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖	๒๕๐๗	๒๕๐๘	๒๕๐๙	๒๕๑๐	๒๕๑๑	๒๕๑๒	๒๕๑๓
รถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกิน ๗ คน	๓๕,๑๐๕	๒๕,๓๙๓	๓๙,๖๕๕	๔๖,๙๓๙	๔๙,๒๐๘	๕๖,๑๑๖	๖๙,๒๒๙	๘๑,๐๙๕	๘๙,๖๐๓	๑๐๐,๓๘๑
รถยนต์บรรทุกทุกสัณฐาน	๑,๕๖๘	๑,๕๑๙	๑,๕๖๐	๑,๑๙๙	๑,๓๓๖	๑,๓๘๙	๒,๒๓๕	๔,๙๑๘	๕,๘๘๓	๙,๕๐๑
รถยนต์นั่งสาธารณะ (แท็กซี่)	๖,๕๒๑	๙,๐๘๓	๙,๐๐๐	๘,๙๕๑	๘,๖๙๙	๘,๖๘๕	๘,๙๙๘	๘,๘๘๒	๘,๘๙๑	๘,๘๙๒
รถยนต์สามล้อสาธารณะ (แท็กซี่)	๖,๘๒๓	๖,๘๙๓	๙,๙๙๙	๙,๕๙๙	๙,๒๖๖	๙,๒๖๙	๖,๘๕๕	๖,๙๐๑	๖,๙๖๕	๖,๙๙๙
รถประจำทาง	๒,๐๔๐	๑,๙๐๑	๑,๘๑๙	๒,๐๐๘	๓,๓๙๓	๓,๐๔๑	๒,๙๙๖	๓,๙๓๖	๓,๕๖๘	๔,๑๙๕
รถยนต์บรรทุกส่วนบุคคล	๑๒,๑๕๒	๑๓,๙๙๕	๑๙,๑๕๘	๑๘,๒๑๓	๑๙,๙๓๖	๒๑,๒๑๙	๒๔,๖๘๙	๒๔,๙๒๖	๒๒,๐๓๖	๒๕,๑๕๙
รถจักรยานยนต์	๑๕,๑๐๖	๑๖,๙๒๒	๒๐,๓๘๖	๒๕,๑๒๘	๓๐,๑๕๙	๓๖,๙๖๕	๔๔,๘๙๒	๕๓,๑๖๘	๕๖,๓๙๙	๕๕,๒๙๕
รถพ่วงรถจักรยานยนต์	๕๕	๓๙	๕๐	๓๐	๖๙	๓๐	๑๖	๒๑	๒๐	๒๒
รถพ่วงรถยนต์	๓๕๐	๔๐๘	๔๕๑	๔๙๖	๓๕๕	๔๐๐	๓๙๘	๒๕๖	๒๘๘	๑,๑๘๑
รถแทรกเตอร์	๖๙๕	๙๓๐	๑,๔๕๘	๒,๐๖๙	๒,๖๒๖	๓,๔๑๙	๔,๘๓๙	๔,๔๐๐	๔,๙๙๒	๖,๙๙๕
รถยนต์ส่วนบุคคลเกินกว่า ๙ คน	๒,๙๘๓	๒,๕๙๑	๒,๘๖๙	๓,๐๙๓	๑,๐๐๘	๒,๒๖๒	๔,๕๕๕	๙,๘๘๓	๑๔,๐๖๙	๑๙,๕๒๑
รถยนต์รับจ้างพิเศษ	-	-	-	๓๕	๕๕	๙๖	๑๒๑	๑๖๑	๑๙๓	๑๙๙
รถยนต์ลากจูง	๑๖๙	๑๙๕	๒๕๙	๒๒๙	๒๕๑	๒๕๕	๓๐๙	๒๕๕	๓๒๙	๓๙๕
รถยนต์ที่มีเอกลักษณ์ทางการทูต	๕๓๐	๘๑	๙๕	๕๘	๕๘๓	๕๑๓	๖๓๒	๘๖๓	๑๒๙	๙๙๐
รถยนต์ใบอนุญาตพิเศษ (ป้ายแดง)	-	-	-	-	-	-	-	-	๙๙๕	๘๘๘
รถยกเวนภาษี	๒๓	๙๒	๕๙	๕๐	๑๓,๑๘๒	๑๕,๙๓๕	๒๐,๕๐๒	๒๙,๒๘๘	๕๖,๘๑๑	๖๙,๐๙๙
รวม	๘๓,๙๕๙	๘๘,๕๕๙	๑๐๔,๕๕๑	๑๐๙,๙๑๐	๑๓๖,๐๘๘	๑๕๙,๑๘๑	๑๘๘,๙๓๙	๒๒๖,๒๙๒	๒๕๕,๖๙๒	๓๐๓,๙๕๖

ที่มา : แผนสถิติและวิจัย กองบังคับการตำรวจจราจร.

ตารางที่ ๖

สถิติผลการจับกุมผู้กระทำความผิด พ.ร.บ.จราจรทางบกในกรณีต่าง ๆ ของกองตำรวจจราจร

<u>ความผิด</u>	<u>พ.ศ. ๒๕๑๒</u>	<u>พ.ศ. ๒๕๑๓</u>	<u>พ.ศ. ๒๕๑๔</u>
เกินรถผิดของทาง	๖,๕๖๔	๓,๘๒๓	๒,๑๓๒
จอดรถในที่ห้ามจอด	๖๘,๓๒๖	๔๓,๘๘๑	๑๐๗,๘๔๓
ขับรถเร็วเกินอัตรา	๒๐๒	๘๕	๒๒๕
ท่อไอเสียเสียงดัง	๑๓๔	๗๘	๔๗๒
ขับรถหวาดเสียว	๕๕๐	๑๑๕	๒๑๕
ขับรถฝ่าฝืนสัญญาณ	๔,๕๗๔	๖,๘๖๕	๗,๘๘๔
ขับรถใช้เสียงแตรโดยไม่จำเป็น	๑๒	๓	-
ไม่เสียภาษีประจำปี	๖๔๐	๑,๕๒๔	๔๔๔
ไม่มีใบอนุญาตขับขี่	๘๒๖	๕๐๔	๑,๕๗๓
ใช้โคมไฟไม่ถูกต้อง	๓,๑๕๗	๑,๔๑๕	๒,๔๔๑
เครื่องอุปกรณ์ไม่ครบ	๕๗๐	๔๐๔	๗๐๗
ท่อไอเสียควั่นค่า	๓,๔๔๔	๓,๓๔๔	๔,๗๑๖
บรรทุกของหนักเกินอัตรา	-	-	-
ไม่หยุดรถให้คนข้ามทางไปก่อน	๔,๒๔๔	๒,๑๗๔	๑,๕๔๓
นำรถบรรทุกแล่นในเวลาห้าม	๗๒๗	๒๔๑	๕๕๐
แข่งรถในที่คับขัน	๑,๔๔๗	๑,๓๗๖	๑,๔๗๔
จอดรถในป้ายรถประจำทาง	๖,๕๑๔	๕,๐๔๕	๑๑,๗๑๕
จอดรถไม่ชิดขอบทาง	๖,๑๔๗	๔,๑๑๒	๔,๒๓๐
นำรถส่วนบุคคลมารับจ้าง	๑๔๕	๑๑๐	๓๑๖
รถยนต์นั่งสาธารณะ (แท็กซี่) ไม่ใช่มีเตอร์	๒๐๓	๓๓๖	๖๐
ความผิดอื่น ๆ	๔,๑๗๔	๑,๗๔๔	๕,๗๔๔
รวม	๑๒๓,๔๕๔	๗๗,๖๕๒	๑๖๔,๕๕๗

ที่มา : แผนกสถิติและวิจัย กองบังคับการตำรวจจราจร

ตารางที่ ๙

สถิติอุบัติเหตุการจราจรในเขตนครหลวงกรุงเทพ-ธนบุรี

ประจำปีพุทธศักราช ๒๔๙๗

พ. ศ.	จำนวนอุบัติเหตุ	ตาย		บาดเจ็บ		ราคาทรัพย์สินเสียหายประมาณ (บาท)	
		ผู้ใหญ่	เด็ก	ผู้ใหญ่	เด็ก	ส่วนของทางราชการ	ส่วนของประชาชน
๒๔๙๓	๓,๑๙๔	๘๓	๓๓	๑,๒๑๘	๓๙๖	๑๑๒,๒๒๕.-	๑,๒๘๘,๘๓๒.-
๒๔๙๔	๒,๓๓๕	๑๐๓	๓๑	๑,๔๓๔	๔๖๙	๖๙,๔๘๐.-	๑,๓๑๑,๒๘๓.-
๒๔๙๕	๓,๕๐๒	๑๔๐	๔๐	๑,๖๓๙	๕๒๘	๑๙๕,๖๒๔.-	๒,๓๔๔,๘๔๙.-
๒๕๐๐	๔,๓๒๔	๑๑๙	๓๓	๒,๐๕๙	๕๘๙	๒๖๓,๘๒๙.๒๐	๓,๓๐๔,๖๓๕.-
๒๕๐๑	๓,๕๒๓	๑๒๒	๒๘	๑,๓๕๕	๕๕๙	๒๔๖,๘๑๕.-	๓,๑๙๘,๒๔๒.-
๒๕๐๒	๓,๒๙๓	๑๐๑	๔๒	๑,๖๓๔	๖๔๘	๒๔๑,๒๒๓.-	๓,๑๑๖,๔๔๒.๓๕
๒๕๐๓	๔,๑๘๐	๑๓๕	๓๖	๑,๘๙๑	๘๖๖	๒๕๐,๑๙๙.๓๕	๔,๐๐๘,๒๒๐.๕๐
๒๕๐๔	๓,๙๐๘	๑๕๒	๓๒	๒,๐๘๓	๘๖๔	๒๔๓,๒๑๔.-	๓,๘๓๙,๐๔๔.-
๒๕๐๕	๓,๘๙๓	๑๔๓	๔๖	๒,๑๕๐	๓๕๕	๓๖๑,๒๒๒.๓๐	๔,๘๕๖,๓๐๑.-
๒๕๐๖	๔,๒๓๙	๑๘๖	๖๙	๒,๒๒๖	๘๓๓	๒๓๐,๓๒๐.๒๕	๕,๑๑๒,๔๓๔.-
๒๕๐๗	๖,๖๓๘	๒๐๖	๕๔	๓,๔๔๓	๑,๒๐๘	๓๓๓,๓๒๘.๒๐	๘,๓๐๘,๖๕๓.-
๒๕๐๘	๓,๐๙๑	๒๓๐	๕๙	๓,๓๙๙	๑,๒๐๑	๔๕๐,๖๑๒.๓๕	๘,๑๓๑,๙๐๒.-
๒๕๐๙	๕,๖๐๐	๒๓๑	๓๖	๓,๔๒๙	๑,๐๑๕	๓๖๖,๙๓๑.๐๕	๓,๙๙๓,๘๑๓.-
๒๕๑๐	๕,๓๐๓	๒๓๙	๘๓	๓,๑๕๓	๙๙๓	๔๙๔,๐๘๓.-	๙,๔๓๓,๑๕๕.-
๒๕๑๑	๕,๕๕๑	๓๑๙	๘๖	๓,๔๖๒	๓๙๑	๘๕๘,๕๕๖.๖๔	๔,๙๓๘,๖๙๖.-
๒๕๑๒	๕,๔๓๐	๓๔๔	๓๐	๒,๙๓๔	๓๕๙	๔๑๓,๖๒๖.๘๐	๘,๒๓๕,๐๘๖.-
๒๕๑๓	๔,๓๐๔	๓๓๖	๘๑	๒,๕๔๒	๓๖๕	๒๙๙,๖๕๖.-	๖,๓๑๕,๑๘๖.-
๒๕๑๔	๙,๕๐๙	๓๖๕	๙๓	๒,๒๘๐	๕๕๖	๒๓๓,๘๐๘.๘๔	๖,๘๔๓,๑๑๐.-

ที่มา : แผนกสถิติและวิจัย กองตำรวจจราจร.

เมื่อพิจารณาแล้ว จากสภาพทั่วไปจะเห็นได้จากปัญหาการจราจรของเมืองหลวง มีจุดเริ่มต้นที่เลื้อยจะแก้ไขได้ เพราะอัตราส่วนของรถกับถนนเหลื่อมล้ำกันมาก จึงทำให้ผู้ขับขี่ ยวดยานพาหนะละเมิดกฎจราจรในปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมาก และทำให้มีอุบัติเหตุสูงมาก ซึ่ง เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่เจริญแล้ว มีจำนวนยานยนต์มากกว่าของเรา แต่อุบัติเหตุการ จราจรกลับต่ำกว่าของเรา

๒. ถนนและที่จอดรถมีน้อยเกินไป จากสภาพโดยทั่วไปทำให้ทราบได้ว่าอัตราส่วน ของพื้นที่ถนนไม่สัมพันธ์กับจำนวนรถยนต์ กล่าวคือเฉพาะพระนครถนนขนาดกว้างตั้งแต่ ๖ เมตร ขึ้นไปมีเนื้อที่ ๓๔.๑ ตารางกิโลเมตร หรือ ๑๔.๒ เพอร์เซ็นต์ ถ้ารวมทั้งชนบทจะมีเนื้อที่ ทั้งหมดเพียง ๕.๔ เพอร์เซ็นต์ ซึ่งทั้งสองแห่งนับว่ามีพื้นที่ถนนต่ำมาก ไม่พอเพียงกับความตอง การ ปัจจุบันประเทศที่เจริญแล้วมีพื้นที่ถนนและที่จอดรถรวมกันประมาณ ๓๐ - ๔๐ เพอร์เซ็นต์ ของพื้นที่ทั้งหมด ยิ่งกว่านั้นการยอมให้รถยนต์จอดบนถนนสายสำคัญทำให้ผิวจราจรซึ่งมีน้อยอยู่ แล้วคับแคบยิ่งขึ้น เท่ากับลดความกว้างของถนนลงหนึ่งในสาม (๓๓ เพอร์เซ็นต์) หรือ $\frac{2}{3}$ (๕๐ เพอร์เซ็นต์) ถนนสายสำคัญมีรวมทั้งหมดประมาณ ๕๐ สาย แต่ส่วนใหญ่ของถนนเหล่านี้ มีอาคาร ร้านค้า บ้านเรือนปลูกชิดขอบถนน ผิวจราจรจึงถูกใช้เป็นที่จอดยานยนต์

๓. การขาดสมรรถภาพของถนน ถนนในพระนครและชนบทมีขนาดการต่อเนื่องกัน ไม่เป็นระบบที่ดี ไม่สม่ำเสมอในจังหวัด ความถี่ ความห่าง บางบริเวณมีถนนน้อยเกินไป บาง บริเวณก็มีมากเกินไป ส่วนใหญ่ล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับยุคยานปัจจุบัน ในด้านการควบคุม จักรเย็บเย็บกันนับว่าไม่เท่าเทียมต่อสถานการณ์ ขาดที่จอดรถสาธารณะที่ห่างจากถนน (Off street parking area)^{๒๔} และขาดที่จอดรถในตัวอาคารย่านการค้า หรือแหล่งสรรพสินค้า ผู้ที่จะมาติดต่อกิจการการค้าต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องจอดรถตามริมถนน สถานที่ใกล้เคียง บางกรณี ก็จอดรถซ้อนคัน หรือจอดรถในป้ายห้ามจอด ทำให้สมรรถภาพของถนนซึ่งมีน้อยอยู่แล้วต้องประสบ ปัญหาการจราจรมากขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะแต่เดิมพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารมิได้ มีการระบุให้สร้างสถานที่สำหรับจอดรถไว้ด้วย กว่าจะคิดอ่านดำเนินการแก้ไข ทุกอย่างก็เกือบ จะสายเกินไป

^{๒๔} อัน นิมนานเหมินทร์, op.cit., หน้า ๑๗.

๔. การขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรม ภายในเขตกรุงเทพและธนบุรี การขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมไม่มีอาณาเขตเฉพาะกำหนดแน่นอนว่านิคมอุตสาหกรรมควรอยู่ที่ไหนไหนเป็นสัดส่วน ทางกับเมืองใหญ่ ๆ ทั่วโลก เช่น ชิคาโก ก็มีนิคมอุตสาหกรรม Calumet หรือย่าน Arther Kill-Middlesex .. ของมหานครนิวยอร์ก กรุงเทพและธนบุรีปล่อยให้โรงงานทั้งใหญ่และเล็กอยู่กระจัดกระจายไปตามบริเวณกว้าง ตั้งแต่บริเวณถนนสายใหญ่รอบนอก (Highways) จนถึงจุดที่อยู่กลางเมือง ^{๒๕} ทำให้การคมนาคมขนส่งเพื่อกิจการอุตสาหกรรมอลวนไปทั่วทุกจุดในเมืองหลวง แม้จะได้มีคำสั่งห้ามรถบรรทุกขนาดใหญ่วิ่งรับส่งสินค้าทาง ๆ ในเวลากลางวัน ก็หาอาจแก้ปัญหาได้กล่าวได้ไม่

๕. การขนส่งสาธารณะไม่ได้มาตรฐาน เมื่อพิจารณาสภาพของกรุงเทพและธนบุรีจะเห็นได้ว่า การขนส่งสาธารณะ Mass Transportation มีอยู่ประมาณ ๕๐ บริษัท อยู่ในสภาพที่ล้มลุกคลุกคลาน ไม่อาจบริการได้อย่างพอเพียง การขาดบริการขนส่งสาธารณะที่ทันสมัยและประหยัด ในลักษณะรถไฟ รถใต้ดินเยี่ยงเมืองใหญ่ของโลก เป็นเหตุผลักดันให้ประชาชนต้องหันไปพึ่งระบบการขนส่งส่วนบุคคลโดยใช้รถยนต์ รถจักรยานยนต์แทน ^{๒๖} การขนส่งวิธีนี้เป็นการใช้พื้นที่ถนนสิ้นเปลืองมาก ดังได้กล่าวแล้วในข้อ ๑ และ ๒

การแก้ไขปัญหามหาการจราจรทั้ง ๆ ที่ทราบสาเหตุแล้ว จากกรณีที่มีการสัมมนาถึงปัญหาจราจร หรือเชิญผู้เชี่ยวชาญการจราจรจากต่างประเทศมาศึกษาสภาพการณการจราจร เพื่อจะแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น กลับปรากฏว่าไม่สามารถจะแก้ปัญหาคือ เนื่องจากขาดงบประมาณ ขาดความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพราะการแก้ไขปัญหามหาการจราจรโดยตรงนั้นจะต้องขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ ๓ ประการ เรียกว่า "Three E's" ได้แก่ (๑) Education หมายถึงความรู้ ความสามารถ และความประพฤติของผู้ใช้ถนน (๒) Enforcement หมายถึง

^{๒๕} James Kenyon, "Manufacturing and Sprawl", Metropolis on The Move, edited by Gottman and Harper (New York : John Wiley & Sons, Inc., 1967), pp. 113 - 114.

^{๒๖} Ibid., หน้า ๑๔.

กฎข้อบังคับต่าง ๆ และการบังคับให้เป็นไปตามกฎนั้น ๆ (๓) Engineering ได้แก่การใช้วิชาการและทางปฏิบัติในการปรับปรุงรักษา ถนน การจราจร และอุปกรณ์ต่าง ๆ

ในการนี้ต้องใช้เงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก การดำเนินงานตามแผนเพื่อแก้ไขปัญหามีอาการกระทำใด ส่วนใหญ่หันกลับมาแก้ไขกันที่ปลายเหตุ เช่น ห้ามรถบรรทุกวิ่งเปลี่ยนวงเวียนเป็นสัญญาณไฟ ให้รถวิ่งทางเดียว ซึ่งกับรบกวนการติดขัดของการจราจรได้เป็นครั้งคราว แต่ในช่วงชั่วโมงเร่ง (Rush Hour) แล้ว แทบจะไม่มีผลเอาเสียเลย

ปัญหาการจราจรคับคั่งนี้ ก่อให้เกิดผลเสียหายหลายประการ ดังจักประมวลมากล่าวโดยสังเขป :-

ก. ทางด้านเศรษฐกิจ ความสูญเสียที่เกิดจากการจราจรติดขัดทางเศรษฐกิจนั้นมากที่สุด ยังไม่เคยมีใครคำนวณว่าในวันหนึ่ง ๆ เวลาที่เสียไปกับการจราจรติดขัดมากน้อยแค่ไหน ซึ่งเวลาเหล่านั้นถ้าไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินกิจการ ถ้าจะคิดเป็นมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์แล้ว สังคมต้องสูญเสีย Social benefit อย่างมหาศาล นอกเหนือไปจากการสูญเสีย เพราะการสึกหรอเครื่องยนต์และน้ำมัน ซึ่งมีอยู่ประมาณไว้ว่าวันละ ๑.๒๕ ล้านบาท ^{๒๗}

ข. ทางด้านจิตใจ การจราจรติดขัดทำให้ควั่นจากท่อไอเสียรถยนต์ซึ่งมีแก๊สคาร์บอนมอนอกไซด์ เป็นแก๊สที่ทำลายระบบประสาท ทำให้หมดสติหรือตายได้ ตลอดจนเสียงของเครื่องยนต์ รถยนต์ รถจักรยานยนต์ สร้างความเคร่งเครียด วุ่นวายทางด้านจิตใจและระบบประสาทเป็นอย่างมาก

ค. ทางชีวิตและทรัพย์สิน เมื่อจราจรติดขัด มีผลทำให้ผู้ขับขี่ชิวคยานพาหนะละเมิดกฎจราจรมากขึ้น เพราะต่างคนต่างจะรีบไป เป็นสาเหตุหนึ่งที่มีอุบัติเหตุสูง บางครั้งเป็นอันตรายแก่ชีวิตและสูญเสียทรัพย์สินของประชาชน คิดเป็นมูลค่าปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนไม่น้อย

ปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ

ปัญหาเรื่องนี้คนไทยส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจความร้ายแรงและเร่งด่วนของปัญหา แต่ความร้ายแรงของปัญหานี้อาจเห็นได้ชัดกว่าในนครใหญ่ ๆ ของโลก เช่น นิวยอร์ก โตเกียว ลอนดอน ลอสแอนเจลิส ฯลฯ ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษหรือที่เรียกกันว่า Pollution เกิดจากความเจริญเติบโตอย่างไม่หยุดยั้งของมหานคร หรือตามเมืองใหญ่ ๆ ที่จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว อุตสาหกรรมต่าง ๆ ในเขตมหานครเหล่านั้นก็ผลิตสินค้าออกมาสนองความต้องการให้พอเพียงกับจำนวนประชากรอย่างไม่หยุดยั้ง และในขณะเดียวกันก็ปล่อยควันพิษ น้ำพิษ และปฏิกูลพิษออกมาใส่บรรยากาศโลก คนทั้งโลกก็กินต่อไป ดาวยิ่งสกปรกออกมา ภูเขาป่าผาผิงไพรมาใช้เป็นที่เพาะปลูก เอาอาหารมาเลี้ยงตัวเองมากขึ้นเป็นทวีคูณ ส่วนหนึ่งของน้ำจืด (บริสุทธิ์) ถูกนำมาบริโภค อีกส่วนหนึ่งนำมาทำให้ไม่บริสุทธิ์ด้วยกรรมวิธีต่าง ๆ แล้วถ่ายเทกลับลงในแม่น้ำลำคลอง ทำให้น้ำมีการเปลี่ยนสี มีความขุ่นข้น ออกซิเจนในน้ำจะค่อย ๆ หมดไป เกิดการเน่าเหม็น น้ำจะมีสีค้ำเนื่องจากแก๊สซัลไฟด์

ในอากาศ ควันจากโรงงานอุตสาหกรรม ห่อไอเสียรถยนต์ หรือการเผาขยะมูลฝอย ก่อให้เกิดแก๊สพิษในอากาศเพิ่มขึ้น แก๊สพิษที่มากแล้วจะมีมากในถนนหรือคาร์บอนมอนอกไซด์ ซึ่งเกิดจากการเผาไหม้ที่ไม่สมบูรณ์ของเชื้อเพลิงต่าง ๆ เมื่อสูดเข้าไปจะทำให้เม็ดเลือดแดงไม่สามารถรับออกซิเจนจากปอดได้ตามปกติ ทำให้สมองและร่างกายขาดออกซิเจน อาจหมดสติหรือถึงแก่ความตายได้

ความเจริญเติบโตของกรุงเทพและชนบุรีมากขึ้นทุกที เป็นผลให้ต้องประสบปัญหานี้ เช่นเดียวกัน และคงจะร้ายแรงกว่าในประเทศอื่น ๆ เพราะประชากรส่วนใหญ่ขาดการศึกษา ไม่สามารถควบคุมและแก้ไขปัญหาคือสะดวก ทั้งที่ประเทศพัฒนาแล้วกระทำกัน

จากการสำรวจของศาสตราจารย์ เอ็ม. บี. เพสคอก แห่งบัณฑิตวิทยาลัยศาสตร์ ส.ป.อ. ทำการศึกษา พบว่าน้ำเสียในแม่น้ำเจ้าพระยาและคลองต่าง ๆ มีความขุ่นรวม ๕๒ ถึง ๒๓๕ หน่วย SJU. (หน่วย SJU = Standard Jackson Unit เป็นหน่วยที่ใช้วัดความขุ่นของน้ำที่ใส่ม จะต้องมีค่าความขุ่นไม่เกิน ๑๕ หน่วย SJU) ความขุ่นระดับนี้จะทำให้สาหร่ายหยุดการใช้ออกซิเจนที่ความลึก ๑.๕ เมตรจากผิวน้ำ ความขุ่นของน้ำทำให้แสงแดด

ไม่สามารถลอกส่งไปได้ทำให้สาหร่ายสีเขียวไม่สามารถทำการสังเคราะห์แสงและตายไป เมื่อขาดสาหร่ายในน้ำ ก็ทำให้เกิดความไม่สมดุลย์และอาจทำให้เกิดกลิ่นเหม็นในน้ำได้^{๒๔}

สาเหตุที่ทำให้ในแม่น้ำเจ้าพระยาเสียเป็นเพราะสิ่งโสโครกถูกถ่ายเททั้งจาก แม่น้ำจากการใช้ชะล้างในครัวเรือนโดยตรง จากทางการอุตสาหกรรมและการเกษตรกรรม ตัวเลขที่น่าสนใจก็คือ กรมอนามัยได้สำรวจปริมาณและสิ่งโสโครกในแม่น้ำเจ้าพระยาในช่วง เวลา ๑ ปี (พ.ศ. ๒๕๑๒ - ๒๕๑๓) ปรากฏว่ามีสิ่งโสโครกถูกทิ้งลงในแม่น้ำประมาณ ๒๒๓,๓๙๙ กิโลกรัมต่อวัน ในขณะที่มีปริมาณออกซิเจนในน้ำที่พอจะกำจัดสิ่งโสโครกได้โดยตรง เพียง ๑๓๓,๐๐๐ กิโลกรัมต่อวันเท่านั้น^{๒๕}

ส่วนเรื่องของอากาศ ตามที่คณะกรรมการควบคุมอากาศเสียของสหรัฐอเมริกา กำหนดไว้ว่า ถ้ามีปริมาณคาร์บอนมอนอกไซด์เกินกว่า ๓๐ ส่วนในอากาศ ๑ ล้านส่วน แสดงว่า อากาศนั้นสกปรกไม่บริสุทธิ์ ถ้าสูงเกิน ๑๐๐ ส่วนให้ระวัง ถ้าสูงถึง ๒๐๐ ส่วนต้องเตรียม การแก้ไขและถ้าสูงถึง ๓๐๐ ส่วน จะต้องรีบแก้ไขทันที

จากการวิเคราะห์แก๊สในอากาศตามย่านชุมชนของกรุงเทพและธนบุรี เมื่อปี ๒๕๑๔ ปรากฏว่าระดับสูงสุดของแก๊สนี้ขึ้นถึง ๓๓๐ ส่วนเข้าไปแล้ว^{๓๐}

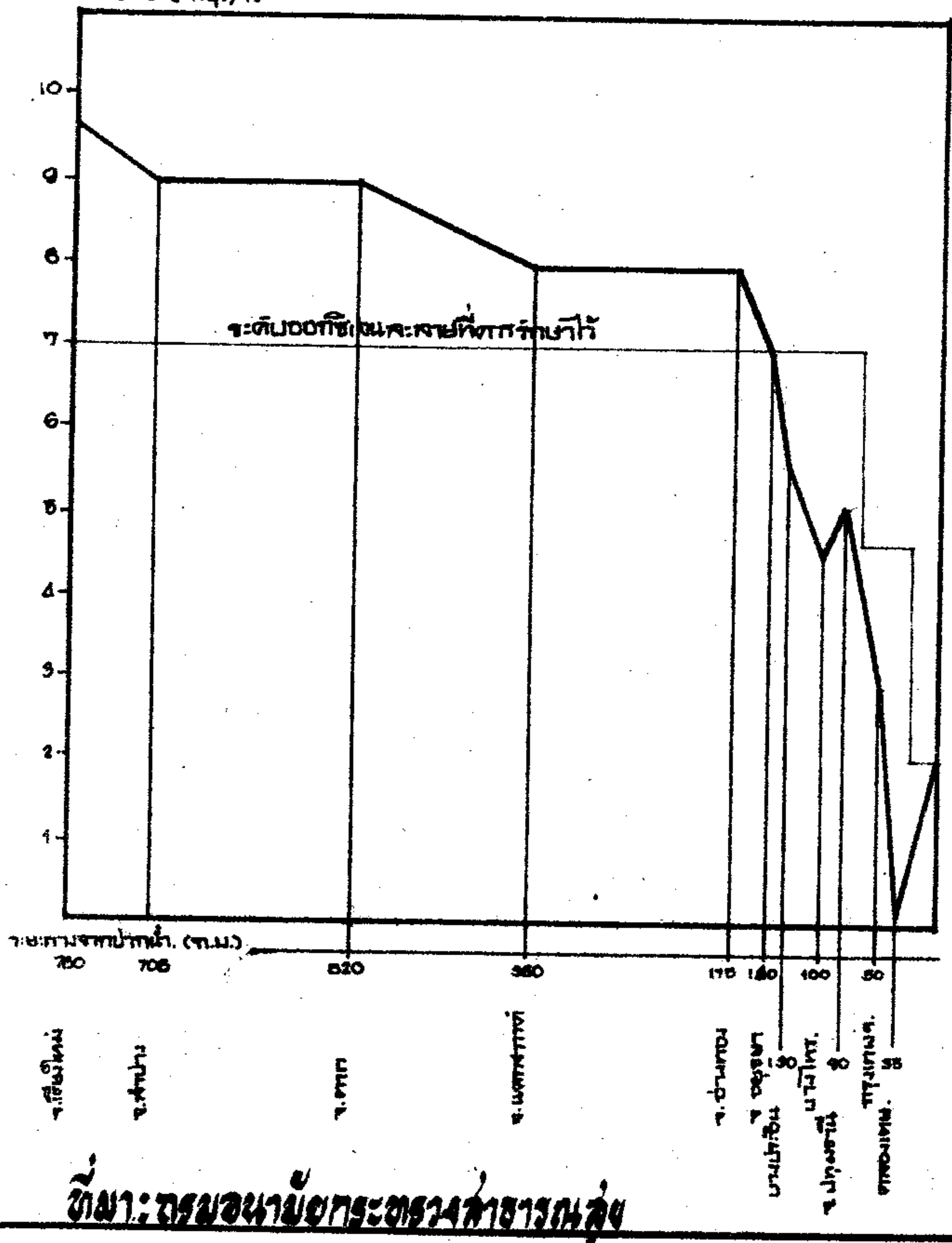
ฉะนั้น จากที่ได้อธิบายมาถึงปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นพิษคือ อากาศเสีย น้ำเน่า นับได้ว่าขณะนี้ เป็นปัญหาใหญ่ เรื่องหนึ่งที่นครหลวงของประเทศไทยประสบอยู่ และคงจำเป็นต้อง การโดยรีบด่วนเพื่อแก้ไข ก่อนที่สภาพการณ์เหล่านั้นจะทรุดหนักลงไป และเป็นอันตรายต่อชีวิต มนุษย์และสัตว์เหมือนกันเช่นประเทศอื่นได้ประสบมาแล้ว

^{๒๔} โองาส ขรรรวาณิช, op.cit., หน้า ๑๖.

^{๒๕} ไปรคพิจารณาการางที่ ๔.

^{๓๐} กองบรรณาธิการ, "ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ", มหาชน, ฉบับที่ ๖ (มีนาคม - เมษายน ๒๕๑๕), หน้า ๒๕ - ๔๓.

ปริมาณออกซิเจนละลายในแม่น้ำเจ้าพระยา พ.ศ. 2514.
 O.O (mg./l)



ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม

ทุกประเทศต้องมีสลัม ไม่ว่าจะประเทศที่พัฒนาแล้วหรือค่อยพัฒนามาก็ตาม ปัญหาของแหล่งเสื่อมโทรมหรือสลัมยังเป็นเรื่องที่ไม่อาจขจัดให้หมดสิ้นไปได้ บ่อเกิดหลักของสลัมมาจากการอพยพของประชากรจากชนบทเข้าเมืองหลวง และบ่อเกิดการอพยพนี้มาจากภาวะแร้นแค้นในชนบทเอง ประกอบกับสัญชาตญาณของมนุษย์ที่จะคงค้ำจุนเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ของตนให้ทัดเทียมชนชาติเดียวกันกับที่ตนเห็นเป็นตัวอย่าง โดยเฉพาะที่อยู่ในเมืองหลวง แนวโน้มของการอพยพมาจากชนบทที่เพิ่มขึ้นนี้มีส่วนที่ได้รับอิทธิพลจากการพัฒนาระบบสื่อสารมวลชนที่ก้าวหน้าเร็วเกินไป และการพัฒนาทั่ว ๆ ไปที่มีผลโดยตรงต่อประชากรทั่วประเทศ อิทธิพลสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ความต้องการแรงงานในนครหลวงเอง กรุงเทพฯ และธนบุรีจึงกลายเป็นแหล่งดึงดูดแรงงานราคาถูกจากชนบททั้งใกล้และไกลอยู่ตลอดเวลา

จากตัวเลขที่กระจัดกระจายและตรงกันบ้างไม่ตรงกันบ้างขององค์การและสถาบันต่าง ๆ พอจะสรุปได้ว่ามีคนในเขตเมืองหลวงประมาณร้อยละ ๒๐ กำลังอยู่ในสลัม (ที่มีสภาพเสื่อมโทรมปานกลางและเริ่มจะเสื่อมโทรม) เฉพาะในกรุงเทพฯ แห้งเดียวจากการสำรวจของสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๑ ปรากฏว่ามีประชากรราว ๒๐๐,๐๐๐ คนอยู่ในสลัม (ทั้งนี้ยังไม่นับแหล่งสลัมอีกมากมายหลายแห่งที่มีขนาดไม่ถึง ๕๐ ครอบครัว) ส่วนตัวเลขในธนบุรียังไม่มีใครทำการสำรวจกันแน่ชัด แต่เป็นที่รู้จักกันอยู่แล้วว่ามีโรงงานอุตสาหกรรมในเขตธนบุรีมาก จำนวนกรรมกรที่จัดเข้าประเภทสลัมจึงต้องมีมากเป็นเงาตามตัว ^{๓๑}

ได้มีการรวบรวมข้อมูลบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมหรือสลัมเพื่อวิจัยให้ทราบถึงสภาพความเป็นอยู่ การประกอบอาชีพ และการใช้จ่ายประจำเดือน ซึ่งปรากฏตามตารางที่ ๙ และที่ ๑๐

ตารางที่ ๔

อาชีพของชาวสกลนคร พ.ศ. ๒๕๑๔

อาชีพ	ร้อยละ
กรรมกร	๒๔
ช่างฝีมือและผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิต	๒๒
ผู้ปฏิบัติงานอาชีพเกี่ยวกับการค้า (รวมพาหนะ)	๑๔
ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการขนส่งและคมนาคม	๑๓
พนักงานบริการ	๑๐
อื่น ๆ	๙

ที่มา : "รายงานข้อมูลทางสถิติที่สำคัญ ๆ การสำรวจวิจัยทางสังคมสงเคราะห์บริเวณแหล่งเสื่อมโทรมท่าเรือสกลนคร จังหวัดนครพนม", คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เมษายน ๒๕๑๔.

ตารางที่ ๑๐

รายจ่ายประจำเดือนของชาวสลัม

รายการ	อัตราการจ่ายของรายจ่ายทั้งหมด
ค่าอาหาร	
- ค่าอาหาร	๑๙
- ค่ากับข้าว	๓๘
- ค่าอาหารนอกบ้านและค่าขนม ค่ามหรนุตร	๔
ค่าเช่า	๔
ค่าเคหสถาน ที่ดิน น้ำ ไฟ	๑๒
ค่ารักษาพยาบาล และบริการส่วนบุคคล	๙
ค่าใช้จ่ายการศึกษา	๓
ค่ายานพาหนะ	๓
ค่าดอกเบี้ย	๔
ค่าบันเทิง	๐.๔
ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด และค่าบริจาคของขวัญ	๙
ยอดรวม	๑๐๐

ที่มา : สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑.

เมื่อวิเคราะห์จากตารางดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าความเป็นจริงที่คนกลุ่มหนึ่ง
ซึ่งอยู่ในเมืองหลวงต้องประสบกับปัญหาการดำรงชีพเพื่อให้ยู่รอดในสังคมไปเพียงวันหนึ่ง ๆ
เท่านั้น งานอาชีพส่วนใหญ่ของคนเหล่านี้เป็นพวกที่ต้องใช้แรงงาน ความแตกต่างของรายได้
ชนชั้นอาชีพในเมืองหลวงและชนชั้นกรรมกร เมื่อคนสองกลุ่มนี้มาอยู่ในบริเวณเดียวกัน ความ
แตกต่างในฐานะความเป็นอยู่จึงเห็นได้ชัดเจนน่าเกลียด ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน
ในสังคมเป็นอย่างมาก

เรื่องนี้จึงไม่มีใครหรือองค์การใดมีความรับผิดชอบโดยตรงยิ่งไปกว่านั้นปัญหาสังคม
ยังเกี่ยวโยงกับปัญหาอื่น ๆ อีกมากมาย ซึ่งทำให้วิสัยทัศน์เพื่อการแก้ไของค์การหน่วยงาน
ต่าง ๆ รุนไปหมด การดำเนินงานจึงล่าช้า และไม่มีประสิทธิภาพยิ่ง ปัจจุบันการแก้ปัญหา
สังคมจึงกระจัดกระจายไปตามหน่วยงานและองค์การต่าง ๆ นับตั้งแต่สภาสังคมสงเคราะห์
กรมแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ เทศบาล สมาคมศูนย์กลางทนาย มูลนิธิเคียวป่อเต็ก
เซี่ยงคิง ฯลฯ และสำหรับเทศบาลเองถึงแม้ว่าจะมีสำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
การจะดำเนินการแก้ไขก็ติดขัดอุปสรรคทางค่านงบประมาณการใช้จ่าย กองทุนเข้ามาลงทุน เกิด
ปัญหาในการขอใช้เงินกู้ เพราะรายได้เทศบาลไม่เพียงพอ และอุปสรรคทางการบริหารอัน
เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบแบบแผน การดำเนินงานจึงต้องล่าช้าตามระบบราชการ ตลอดจน
ขาดความร่วมมือจากประชาชนผู้เกี่ยวข้องของทุกฝ่ายอย่างจริงจัง ^{๓๒} ทำให้ไม่สามารถบรรเทา
ปัญหาต่าง ๆ ที่ชาวสลัมกำลังประสบอยู่ เช่น ปัญหาการขาดแคลนอาหารประจำวัน คุณภาพ
อาหาร การอนามัย การรักษาโรค การคุมกำเนิด การให้คำปรึกษาเรื่องการทำงาน ^{๓๓}
โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่องชาวสลัมไม่ได้รับการยอมรับจากสังคม เนื่องจากการอพยพ
เคลื่อนย้ายไปสู่แหล่งเสื่อมโทรมมิได้ดำเนินการเป็นกิจลักษณะ ปราศจากการเจ้งย่ายเช่า

^{๓๒} ศรีสุรางค์ อัครนิกร, การบริหารงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมในเขตเทศบาล
นครกรุงเทพ, วิทยานิพนธ์เสนอต่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เพื่อเป็นส่วนประกอบสำหรับการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, ๒๕๑๐, หน้า ๑๑๐ - ๑๑๓.

^{๓๓} Ibid.

และออก การก่อสร้างที่อยู่อาศัยจึงมิได้เป็นไปตามแบบแผน ไม่มีทะเบียนบ้าน ทะเบียนราษฎร เพียงแต่ได้อาศัยเป็นที่พักพิง แลหลับนอน หาได้ทำให้เป็นที่อยู่โดยถาวรไม่ สิทธิต่าง ๆ อันพึงมีพึงได้ตามกฎหมายต่าง ๆ ก็หมดไป สิ่งเหล่านี้เป็นผลให้เกิดที่เกิควมาในสลัมจึงไม่ค่อยได้รับการศึกษา ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมและมีผลกระทบกับปัญหาเรื่องอื่น ๆ อีกเป็นอย่างมาก จนกระทั่งมีนักวิชาการกล่าวว่า

... หนทางเดียวที่จะขจัดปัญหาเรื่องสลัม (โดยปราศจากการกำจัดสาเหตุของมัน) ก็คือ กำจัดผู้คนซึ่งอยู่ ณ ที่นั้นให้หมดสิ้นไป^{๓๔}

นอกจากเรื่องสลัม ซึ่งเป็นปัญหาของแหล่งเสื่อมโทรมโดยตรงแล้ว ปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่นครหลวงกำลังประสบอยู่ แม้ว่าทางราชการจะเคยพยายามดำเนินการแก้ไข โดยอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย ทั้งเทศบาล กรมประชาสงเคราะห์ สำนักงานสลากกินแบ่ง (ซึ่งช่วยเหลือในด้านงบประมาณ) ก็ยังไม่สามารถจะแก้ไขปัญหานี้ให้ลุล่วงไปได้ เนื่องจากความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชนมีมากกว่าจำนวนสถานที่อยู่อาศัยที่รัฐจะสามารถจัดดำเนินการให้ได้ เป็นเหตุให้ประชาชนจำนวนไม่น้อยในเขตนครหลวงต้องเช่าบ้านอยู่ หมายถึงต้องสูญเสียรายได้อันมีน้อยอยู่แล้วมาใช้จ่ายเป็นค่าเช่าบ้าน และยังไม่ได้รับความเป็นธรรม เพราะต้องถูกฉ้อฉลการะภาษีโรงเรือนจากเจ้าของบ้านเช่า (โดยเจ้าของบ้านเช่าจะบอกจำนวนเงินที่ตนเองจะต้องเสียภาษีมารวมกับค่าเช่าบ้าน) อีกด้วย ทำให้ผู้ที่ประสบปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยต้องค้นหานหาทางแก้ไขด้วยตนเอง ทางออกจึงมักจะดำเนินในรูปคอร์รัปชัน หรือต้องถูกหนี้ยืมสิน หรือมีเชื่อนั้นอาจจะเลยไปถึงการก่ออาชญากรรม เป็นการสร้างปัญหาแก่สังคมอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

^{๓๔} John F.C. Turner, "Uncontrolled Urban Settlement : Problem Politics", The City in Newly Developing Countries, Gerald Bruse (ed.) (Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1969), p. 509.

ปัญหาอาชญากรรม

ปัญหานี้สืบเนื่องมาจากปัญหาการไร้งาน และปัญหาการศึกษา ประกอบกันกับ
สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ทำให้สถิติอาชญากรรมในเมืองหากเปรียบเทียบกับชนบทนับเป็นจำนวน
ครั้งจะสูงอยู่มาก จากรายงานของกองบัญชาการตำรวจนครบาล กล่าวถึงเหตุผลที่เป็นเช่นนั้น
เพราะสภาพชีวิตและสังคมในนครหลวงมีส่วนทำให้เกิดการขาดที่อยู่อาศัย มีแหล่งเสื่อมโทรม
อันเป็นแหล่งเพาะอาชญากรรมอย่างคึกแล้ว การไร้อาชีพ การขาดการศึกษา ความยากจน
ตลอดจนความเคียดแค้นอย่างกว้างขวางในสิ่งผิดเพี้ยน มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจเป็นส่วนส่งเสริม
ให้เกิดอาชญากรรมอย่างมาก ปัญหาอาชญากรรมจึงเป็นปัญหาสำคัญในเมืองอีกปัญหาหนึ่ง ^{๓๕}

บ่อเกิดของอาชญากรรมในเมืองหลวงส่วนใหญ่จากรายงานของกองบัญชาการ
ตำรวจนครบาลพบว่า สถานบริการ บันเทิงเรีงรมต่าง ๆ เป็นส่วนสำคัญที่ผลักดันให้เกิด
ปัญหาอาชญากรรมทั้งโดยตรงและโดยทางอ้อม โดยทางตรงได้แก่อาชญากรรมที่เกิดขึ้นภายใน
สถานบริการเหล่านั้น เนื่องมาจากเหตุทะเลาะวิวาท เมาสຸຣາ หรือแย่งชิงหญิงพนักงานปฏิบัติ
หน้าที่ตามสถานบริการ ส่วนเหตุผลโดยทางอ้อมเป็นผลมาจากสถานบริการเหล่านี้มีจำนวนมาก
มาย จึงเป็นสิ่งชักจูงให้เยาวชนทั้งชายหญิง (ที่เรียกตามศัพท์ปัจจุบันว่า "วัยรุ่น") เข้าไปมั่ว
สุ่มกันมากขึ้น พร้อมกันนั้นก็มีความจำเป็นจะต้องหาเงินเป็นจำนวนมากมาใช้จ่ายในสถาน
บริการ เพราะอัตราค่าบริการตามสถานบริการมีราคาสูงกว่าปกติเท่าตัว เมื่อวัยรุ่นเหล่านี้
ไม่สามารถจะหาเงินมาได้ทัน และการรวมเป็นแก๊งค์หรือสมัครพรรคพวกตามอิทธิพลของภาพยนตร์
ตะวันตก จึงได้ริ่กออาชญากรรม เพื่อหารายได้มาบำนักความต้องการ ซึ่งเรื่องอาชญากรรม
วัยรุ่นนี้เป็นปัญหาที่เจ้าหน้าที่ของกองบัญชาการตำรวจนครบาลไม่สามารถขจัดให้หมดไป และดู
เหมือนจะมากขึ้นเรื่อย ๆ ตามความเจริญเติบโตของเมืองหลวง เพราะตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับ

^{๓๕} โสภาส ขรรณวนิช, "เนื่องมาจากปก", วารสารเทศบาลนครหลวง, ปีที่ ๑๒
ฉบับที่ ๑๓๘ (มิถุนายน ๒๕๑๕).

เขาวชน คือพระราชบัญญัติศาลคดีเด็กและเขาวชน เปิดช่องให้แก่อำนาจกรมวัยรุ่นที่มีอายุต่ำกว่า ๒๐ ปี เมื่อกระทำผิดถึงจะร้ายแรงเพียงใดก็จะได้รับการพิจารณาตามกฎหมายเขาวชน ซึ่งมีบทกฎหมายกำหนดโทษต่ำมาก ทำให้อำนาจกรมวัยรุ่นปราศจากความเกรงกลัว และกระทำอำนาจกรมออกอาจยิ่งขึ้นเป็นลำดับ ๓๖

ฉะนั้น เมื่อพิจารณาจากตารางที่ ๑๑ ซึ่งแสดงสถิติข้อมูลที่สำคัญ อันมีส่วนก่อให้เกิดอาชญากรรม และตารางที่ ๑๒ แสดงสถิติคดีอาญาประเภทต่าง ๆ ในเขตนครหลวง ที่มีแนวโน้มสูงขึ้นในระยะ ๕ ปี ประกอบกันแล้ว เป็นเครื่องยืนยันได้อย่างที่ว่าการหลวงกำลังเผชิญหน้ากับปัญหาอาชญากรรมร้ายแรงเพิ่มขึ้น โดยมีสิ่งแวดล้อม เช่น สถานบริการต่าง ๆ เป็นบ่อเกิดของปัญหา เมื่อเป็นเช่นนี้ สวัสดิภาพและความปลอดภัยของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตนครหลวง นับวันจะลดน้อยถอยลงเป็นลำดับ จำเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายผู้มีควมเกี่ยวข้อง ต้องดำเนินการแก้ไขโดยรีบด่วน มิเช่นนั้นแล้วปัญหาอาชญากรรมนี้จะป็นเนื้อร้ายที่ทำลายความสงบสุขของประชาชน และจะกระทบกระเทือนไปถึงภาวะการทางเศรษฐกิจ ตลอดจนเสถียรภาพของรัฐบาลอีกด้วย

๓๖ สัมภาษณ์ พ.ท.อ.สิทธิศักดิ์ สุพรรณเกษ์ รอง ผบ.ก.ภ. เขต ๙ อดีตผู้กำกับ การสวัสดิภาพเด็กและเขาวชน เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๕.

ตารางที่ ๑๑

สถิติข้อมูลที่สำคัญอันมีส่วนก่อให้เกิดอาชญากรรม

สถานที่	จำนวน
โรงแรมชั้นหนึ่ง	๑๘๓
โรงแรมชั้นสอง	๕๕
โรงแรมโมเต็ล	๘
โรงแรม ในทคลับ บาร์	๑๓๕
สถานอบ อาบ นวด (รวมร้านตัดผมที่มีกิจการประเภนี้)	๑๒๑
ภัตตาคารที่มีหญิงเสิร์ฟ	๓๙
คอฟฟี่ชอป	๙๓
โรงน้ำชา	๓๓
สถานบิลเลียด	๘๕
มกนไพออนูต	๑๓๙
สถานโบวลิ้ง	๑๑
สถานเล่นสเก็ต	๒
สนามกีฬา สถานเด็กเล่น และสวนสาธารณะ	๒๖
สมาคมสโมสร	๓๑๕
โรงภาพยนตร์	๙๕
โรงเรียนสอนศิลปะ	๒๕
โรงรับจำนำ	๑๒๒
รานคาของเก่า	๘๒๕
หออพิุ	๘๕
ร้านกาแฟและเพชรพลอย	๕๑๙
หมู่บ้านสลัม	๙๙
หมู่บ้านพาร์คเนอ	๘๒
สถานีรถไฟและรถยนต์โดยสาร	๔๒
ศูนย์การกา	๑๙
รานจำหน่ายอาวุธปืน	๑,๓๘๖

ที่มา : รายงานพิมพ์โรเนียว กองบัญชาการตำรวจนครบาล, ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔.

อาชญากรรมโดยเฉพาะคดีอุกฉกรรจ์ในรอบปีที่ผ่านมาอยู่ในแนวโน้มสูงขึ้น และมีลักษณะสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จากรายงานของกองบัญชาการตำรวจนครบาลในปี พ.ศ. ๒๕๑๓ สถิติที่น่าสนใจมีดังนี้

ตารางที่ ๑๒

แสดงสถิติคดีอาญาประเภทต่าง ๆ ในเขตนครหลวง
ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในระยะ ๕ ปี

ประเภทคดี	พ. ศ. ๒๕๐๘		พ. ศ. ๒๕๑๓	
	เกิดขึ้น	จับได้	เกิดขึ้น	จับได้
ลักทรัพย์	๕,๔๓๖	๒,๒๖๒	๖,๕๘๓	๑,๕๘๘
วิ่งราวทรัพย์	๓๕๐	๒๒๐	๕๔๗	๒๓๘
ขโมยโจร	๑๗๕	-	๑,๘๓๘	-
ฆาตคนตาย	๑๖๕	๑๐๘	๒๘๓	๑๒๕
ปล้นทรัพย์	๑๕๒	๕๐	๒๖๐	๑๓๐
ข่มขืน	๑๔๗	๑๐๕	๒๔๗	๑๕๕
ภาวะีอากร	๑๒๒	-	๑๕๑	-

ที่มา : แผนกสถิติวิจัย กองบัญชาการตำรวจนครบาล.

นอกจากอาชญากรรมจากคดีอุกฉกรรจ์แล้ว ปัญหาการศึกษาเสพยาเสพติดของบรรดาวัยรุ่นก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งสร้างความหนักใจให้กับเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และจากสถิติของผู้ป่วยติดยาเสพติดสูงขึ้นเรื่อย ๆ ผลกระทบจากการเสพยาเสพติดทำให้จิตใจของผู้เสพเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และสามารถฉกฉวยกระทำการบางอย่างเพื่อให้ได้มาซึ่งยาเสพติด ฉะนั้น ปัญหาการก่ออาชญากรรมจากผู้ป่วยติดยาเสพติดจึงเพิ่มขึ้น

ปัญหาอาชญากรรมจากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องของสังคมและความเจริญเติบโตของสิ่งแวดล้อมภายในเขตเมืองหลวงเป็นมูลเหตุของใจอย่างมากที่ก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม และเป็นเรื่องยากที่จะขจัดปัญหาเหล่านี้ให้หมดไปหรือลดน้อยลง

ปัญหาสาธารณูปการ

เรื่องนี้ต้องคำนึงถึง ถนน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ฯลฯ เป็นเรื่องสำคัญสำหรับเรื่องถนนก็กล่าวไว้ในตอนต้นแล้ว เกี่ยวกับปัญหาการจราจรจึงไม่ขอกล่าวซ้ำ ส่วนเรื่องไฟฟ้าก็เช่นกัน ไม่มีปัญหาอย่างใดเลย เนื่องจากการไฟฟ้านครหลวงสามารถผลิตกระแสไฟฟ้าเหลือเพื่อสำหรับสภาพปัจจุบัน และในอนาคตอันยาวนานพอสมควร

ปัญหาของชาวเมืองเกี่ยวกับเรื่องสาธารณูปการที่ประสบกันมาก และยังคงต้องประสบกันอีกนานที่เดียวคือ เรื่องการประปายังไม่เข้ามาตรฐานทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ปัจจุบันเฉพาะเขตพระนคร - ธนบุรี มีการผลิตน้ำประปาได้ประมาณวันละ ๓๐๐,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตร ซึ่งประชากรกว่าสามล้านคนต้องการใช้น้ำประปา ตามหลักการทางสาธารณสุข อัตราการใช้น้ำประปาของคนแต่ละคนที่อาศัยอยู่ในเมืองควรจะใช้น้ำ ๐.๓ ลูกบาศก์เมตรต่อคนต่อวัน นั่นหมายความว่าหากจะให้ถูกต้องตามหลักการต้องมีน้ำประปาผลิตได้ไม่น้อยกว่าวันละ ๙๐๐,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตร ในเรื่องคุณภาพก็เป็นที่น่ารำคาญคือมีน้ำประปามีขอรังเกียจในการดื่ม เพราะลักษณะสี ความขุ่นไม่เหมาะในการดื่มเลย เนื่องจากระบบของการทำน้ำประปาในเขตเมืองหลวงประการแรกได้นำจากคลองประปาซึ่งขุดแยกมาจากแม่น้ำเจ้าพระยาทางตอนต้นของจังหวัดปทุมธานี ส่งผ่านมากลั่นกรองบริเวณโรงกรองน้ำคืบสามแสนก่อนที่จะแจกจ่ายไปตามท่อให้ประชาชนบริโภค

ประการที่สอง น้ำประปาได้มาจากการชุกเจาะบ่อบาดาลตามบริเวณทั่วไปในเขต
กรุงเทพและธนบุรี เพราะน้ำประปาที่กลั่นกรองมีปริมาณไม่เพียงพอแล้ว วิธีนี้ช่วยบรรเทา
ความขาดแคลนชั่วคราว และประชาชนที่มีฐานะดีส่วนใหญ่ตามเขตชานเมืองก็นิยมใช้วิธีชุกน้ำ
บาดาลขึ้นมาใช้เองตามบ้าน แต่ระยะเวลาการใช้น้ำบาดาลแต่ละบ่อมีกำหนดอายุเพียง ๕ ถึง
๑๐ ปีก็จะหมดไป หรือบางกรณีน้ำจะเริ่มขุ่นมากขึ้นจนบริโภคไม่ได้ และการชุกน้ำบาดาล
ดังกล่าวได้เริ่มมีการวิจัยกันบ้างแล้วว่าจะจะเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้พื้นดินบริเวณ
เมืองหลวงเป็นที่ราบลุ่มอยู่แล้ว หดตัวลงไปอีก ดังนั้นถ้าเป็นจริงตามข้ออ้างดังกล่าว อนาคต
การชุกน้ำจากบ่อบาดาลอาจจะต้องระงับเพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดขึ้น หมายถึงความหวัง
ที่จะใช้การชุกเจาะบ่อบาดาลเพื่อบรรเทาความขาดแคลนน้ำประปาต้องเลิกล้มไปด้วยโดยปริยาย

รัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้เคยทำการปรับปรุง
กิจการประปาภายในเขตเมืองหลวงครั้งหนึ่งแล้ว เพื่อรับโครงการขยายตัวของชุมชน แต่
ปรากฏว่าการปรับปรุงคราวนั้นซึ่งผู้รับเหมาคือ บริษัทเคอเกรมองค์จากประเทศฝรั่งเศสเป็น
ผู้ประมูลได้รับไปดำเนินการได้ ไม่สามารถจะขยายงานด้านการประปาให้สอดคล้องความต้องการ
ของประชาชน ขณะเดียวกันได้มีการคอร์รัปชันอย่างมหาศาล ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมาจนกระทั่ง
ถึงรัฐบาลชุดเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ กิจการประปาภายในเมืองหลวงก็ยัง
มิได้มีโครงการใหญ่ที่จะปรับปรุงการให้บริการให้ดีขึ้นแต่อย่างใด

เรื่องสาธารณูปการอีกเรื่องหนึ่งที่เป็นปัญหาคือ โทรศัพท์ ปัจจุบันมีผู้ใช้โทรศัพท์
ในเขตเทศบาลนครหลวง ๑๓๕,๐๐๐ เครื่อง หากจะถือหลักมาตรฐานสากลควรจะมีโทรศัพท์
หนึ่งเครื่องต่อประชากร ๑๐ คน มาตรฐานนี้จะลดปัญหาต่าง ๆ ในด้านการสื่อสารคมนาคม
และปัญหาการจราจรได้เป็นอย่างมาก นั้นหมายความว่าควรมีโทรศัพท์อย่างน้อย ๓๐๐,๐๐๐
เครื่อง ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องนี้ในปัจจุบันนอกจากจะมีปริมาณไม่เพียงพอแล้ว ยังมีการเสีย
บอย ๆ เช่น ประสบปัญหาน้ำท่วมสายโทรศัพท์ (เพราะสายเคเบิลโทรศัพท์มีจำนวนมากที่เป็น
ของเก่า ยังมิได้รับการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด) ทำให้การติดต่อสื่อสารขัดข้อง บางครั้งเป็น
เวลานาน ซึ่งเป็นผลเสียต่อสถานะภาพทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก และการปรับปรุง
แก้ไขปัญหานี้จำเป็นต้องลงทุนอย่างมหาศาล ส่วนใหญ่ที่ปฏิบัติกันมามักจะเรียกเก็บเงินทุนจาก

ประชาชนผู้ประสงค์จะใช้บริการเพื่อนำไปขยายกิจการ ก่อนที่จะมีการติดตั้งให้ใช้โทรศัพท์
ถึงกระนั้นก็ยังไม่เพียงพอความต้องการของประชาชน ทำให้มีการซื้อขายการใช้โทรศัพท์
แต่ละเครื่องเป็นจำนวนเงินสูงไม่น้อย

จากการศึกษาปัญหาเรื่องสาธารณูปการนี้ จะเห็นได้ว่ามีส่วนสัมพันธ์ไม่น้อยกับ
ปัญหาอื่น เช่น ปัญหาการจราจร เพราะการดำเนินงานส่วนใหญ่ทั้งโทรศัพท์และประปา
จำเป็นต้องมีการขุดถนนเพื่อวางสายเคเบิลหรือท่อเมน การปฏิบัติที่แล้ว ๆ มาการก่อสร้าง
ถนนและขุดวางสายหรือท่อประปาคงกล่าวมักจะทำไม่พร้อมกัน เพราะการดำเนินงานต่าง ๆ
หน่วยงานจึงขาดการประสานงาน และเป็นภาระแก่ประชาชนผู้ใช้บริการเป็นอย่างมาก

กล่าวโดยสรุป ในบทนี้ได้แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของการปกครองท้องถิ่นรูป
นครหลวงว่า ความเจริญเติบโตของจังหวัดพระนครและธนบุรี เป็นไปอย่างไม่หยุดยั้ง จาก
การที่นครหลวงเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมต่าง ๆ จนอาจจะกล่าวได้ว่า กรุงเทพมหานครคือประเทศไทย
ทำให้ประชาชนพากันอพยพหลั่งไหลเข้ามาสู่เมืองหลวงมากขึ้นทุกขณะ ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ
เช่น ปัญหาการจราจร ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม ปัญหาอาชญากรรม
ปัญหาทางด้านสาธารณูปการ สิ่งเหล่านี้เป็นเสมือนเนือร่าย (Cancel) ที่เหลือวิสัยจะให้
ท้องถิ่นคือเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีจะแก้ไขตามลำพัง ประกอบกับความ
สำคัญของนครหลวง ทำให้รัฐบาลกลางจึงต้องยื่นมือเข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น การบริหารงาน
ของท้องถิ่นซึ่งควรจะเป็นของเทศบาล ก็ปรากฏว่ารัฐได้รับไปดำเนินการแทน เช่น กิจการ
ทางด้านสาธารณูปโภค การให้บริการแก่ท้องถิ่นจึงอยู่ในรูปของรัฐวิสาหกิจ คือ การไฟฟ้า
นครหลวง การประปานครหลวง องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย แต่ปรากฏว่าการให้
บริการดังกล่าวที่รัฐเป็นผู้ดำเนินงานนั้นประสบกับความล้มเหลว ไม่สามารถสนองต่อความ
ต้องการของประชาชนได้ เกิดปัญหาในด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพราะ
แต่ละฝ่ายต่างเป็นเอกเทศ ผู้ที่รับภาระและเดือดร้อนก็คือประชาชน

เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐบาลหรือคณะผู้บริหารประเทศจึงได้พยายามหาวิธีทางแก้ไข
ปัญหาเหล่านี้ให้ดีขึ้น เพราะได้พิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหาเหล่านี้มิใช่จะเป็นเรื่องที่เกิดแก่

ระดับท้องถิ่น หากแต่เป็นปัญหาระดับชาติ ความมั่นคงหรือความเสียหายใด ๆ ที่เกิดแก่นครหลวงจะเป็นผลกระทบตอเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐอยู่ไม่น้อย ดังนั้นเมื่อคณะปฏิบัติได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔ - ๒๕ จัดตั้งการปกครองนครหลวงและเทศบาลนครหลวงกรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้การบริหารงานของท้องถิ่นได้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาลานี้ให้ดีขึ้น ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดในบทต่อไป และจะได้วิเคราะห์ให้เห็นว่าภายหลังจากการจัดตั้งเทศบาลนครหลวงขึ้นมาแล้ว จะสามารถแก้ไขปัญหาลานี้ให้ลุล่วงไปได้หรือไม่เพียงใด และอะไรเป็นมูลเหตุให้เกิดการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลนครหลวงขึ้นมา.

การจัดตั้งนครหลวงและเทศบาลนครหลวง

ได้ศึกษามาเป็นลำดับแล้วว่า การเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลของประเทศไทยในแต่ละยุคแต่ละสมัย มีผลสืบเนื่องมาจากสถานการณ์ทางการเมืองระดับชาติได้ผันแปรไป กล่าวคือ เมื่อมีการปฏิวัติรัฐประหารเพื่อโค่นล้มอำนาจทางการเมืองและมีผู้นำทางการเมืองขึ้นครองอำนาจ ก็มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่เดิม และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการปฏิวัติหรือการขึ้นครองอำนาจและรักษาเสถียรภาพทางการเมืองให้สมบูรณ์มั่นคงยิ่งขึ้น ทุกครั้งจึงดูเหมือนว่าเกือบจะเป็นประเพณี (Tradition) ที่คณะปฏิวัติจะมาเพ่งเล็งปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับนโยบายทางการเมืองของกลุ่มหรือผู้ครองอำนาจทางการเมือง ประกอบกับการบริหารงานของท้องถิ่นมีจุดอ่อนเช่นเดียวกับการเมืองระดับชาติ เพราะต้นกำเนิดของเทศบาลเกิดจากการหยิบยื่นให้โดยปราศจากการเตรียมตัวของประชาชน ประชาชนจึงขาดความรู้ความเข้าใจที่จะปกครองตนเอง ทำให้การเมืองระดับท้องถิ่นมีลักษณะอย่างหนึ่งที่มีจะผสมผสานฐานะ (Status) ของตนเองให้สอดคล้องกับการเมืองระดับชาติ ความไม่มั่นคงใด ๆ ที่เกิดขึ้นในการเมืองระบอบรัฐสภา เช่น การแย่งชิงอำนาจของนักการเมือง ความไม่รู้จักหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ หรือการขัดผลประโยชน์ของพรรคการเมืองเดียวกัน สิ่งเหล่านี้มีอยู่ในการเมืองระดับท้องถิ่นทั้งสิ้น เพียงแต่เรียกว่าเรื่องของท้องถิ่นระดับสมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาลเท่านั้น

เมื่อเป็นเช่นนี้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงในแต่ละครั้งก็ก่อให้เกิดปัญหาซึ่งนอกจากจะเป็นผลต่อการบริหารในองค์การเทศบาลแล้ว ยังกระทบกระทั่งเนื่องถึงการให้บริการแก่ท้องถิ่นอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรี ที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของเมืองหลวง จะเป็นเป้าหมายแรกที่ถูกเพ่งเล็งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงก่อนเทศบาลนครและเทศบาลเมืองอื่น ๆ เพราะความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคมของเมือง

หลวง ทำให้กรุงเทพฯ และธนบุรีเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทุกประเภท สร้างความสำคัญให้ทั้งสองนครเป็นเสมือนหัวใจของประเทศ ฉะนั้นความยุ่งยากใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากการบริหารหรือการให้บริการของเทศบาลทั้งสองแห่งนี้ จึงมีผลกระทบต่อนานะและเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลไม่น้อย

ดังนั้น อาศัยเหตุแห่งแนวโน้มต่าง ๆ ที่กล่าวทั้งหมด จะได้ศึกษาโดยลำดับต่อไปนี้ เพื่อแสดงให้เห็นว่าเมื่อมีการปฏิวัติครั้งหลังสุด (๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๑๔) คณะปฏิวัติชุดนี้ก็ได้อาศัยการปฏิวัติเป็นเครื่องมือที่จะทำให้เกิดการจัดตั้ง (Establishment) เทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรีขึ้นมา

การปฏิวัติเมื่อ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๑๔

การปฏิวัติครั้งนี้ก็เช่นเดียวกันกับการปฏิวัติตัวเองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑) บุคคลสำคัญ ๆ ในคณะปฏิวัติครั้งนี้ก็เกือบจะเป็นชุดเดียวกันกับครั้งนั้น ต่างกันแต่เพียงว่าหัวหน้าคณะปฏิวัติเปลี่ยนมาเป็นจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ทำการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ ละรัฐบาลของพรรคสหประชาไทย ซึ่งตนเป็นนายกรัฐมนตรี และหัวหน้าพรรค ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๐๑^๑ วุฒิสภาสภาผู้แทน และคณะรัฐมนตรี ตลอดจนพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช ๒๕๐๑ ทำให้บรรดาพรรคการเมืองที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติดังกล่าวสิ้นสละลง และไม่ให้ผู้ใดจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นอีก^๒

^๑ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๘๘ ตอนที่ ๑๒๔ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๑๔.

^๒ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๘๘ ตอนที่ ๑๒๖ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๔.

พร้อมกันนั้นได้จัดตั้งสภาบริหารคณะปฏิวัติขึ้น ทำหน้าที่บริหารประเทศเป็นการชั่วคราว ^๓ ในระหว่างนั้นก็ได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วประเทศ

สาเหตุของการปฏิวัติ

สาเหตุของการปฏิวัติในครั้งนี้ปรากฏจากการให้สัมภาษณ์ของจอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติ แก่บรรดาสื่อมวลชนเป็นครั้งแรกภายหลังการปฏิวัติ มีรายละเอียดนอกเหนือไปจากที่ระบุไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๖ กล่าวคือ

๑. เหตุการณ์ภายนอกประเทศ เนื่องจากสถานการณ์ของโลกกำลังเปลี่ยนแปลงไป การที่จีนคอมมิวนิสต์เข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงภายในประเทศ ทำให้การแทรกซึมบอนทำลายทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น คณะปฏิวัติเห็นว่าถ้าจะปฏิบัติให้อยู่ในขอบข่ายรัฐธรรมนูญ อาจจะดำเนินการแก้ไขไม่ทันการ จะเป็นอันตรายต่อชาติบ้านเมือง อีกประการหนึ่งจีนคอมมิวนิสต์ได้ส่งทหารช่าง ตลอดจนอาวุธยุทโธปกรณ์ มาสร้างถนนซิดชวายแคนไทยค่านจังหวัดคานานและเชียงราย ทำให้สถานการณ์ไม่น่าไว้วางใจ

๒. เหตุการณ์ภายในประเทศ ผู้ก่อการร้ายได้รับการสนับสนุนจากคอมมิวนิสต์มากขึ้น ได้อาวุธดี ๆ จากจีนคอมมิวนิสต์ ทำจากรัสเซีย โดยตั้งศูนย์ฝึกอาวุธขึ้นในประเทศไทยแล้ว ทำให้ยากต่อการปราบปราม นอกจากนั้นยังมีนักการเมืองบางคนที่มีหัวโน้มน้าวนิยมจีนคอมมิวนิสต์มาตั้งแตงเคิม พยายามกระตุ้นให้รัฐบาลรับผลิตตามคึกคักกับจีนคอมมิวนิสต์ บางคนถึงกับอาสาผู้นำทางการเมืองของรัฐบาลขอให้ไปเป็นผู้ติดตามคอมมิวนิสต์ ซึ่งคณะปฏิวัติเห็นว่าไม่เป็นการสมควร

^๓ สภาบริหารคณะปฏิวัติประกอบด้วยบุคคลในคณะปฏิวัติ ๑๖ คน มีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นประธาน สภาบริหารคณะปฏิวัติประกอบด้วยองคาพยพสำคัญ ๆ รวมด้วยกัน ๖ ฝ่ายคือ (๑) สำนักงานเลขาธิการคณะปฏิวัติ (๒) ฝ่ายรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (๓) ฝ่ายอำนวยการเศรษฐกิจและการคลัง (๔) ฝ่ายอำนวยการพัฒนาการ เกษตรและคมนาคม (๕) ฝ่ายอำนวยการศึกษาและสาธารณสุข และ (๖) ฝ่ายกิจการต่างประเทศ

๓. สถานการณ์ทางการเมือง มีนักการเมืองบางคนฉวยโอกาสอาศัยสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่กระจายงบประมาณสำหรับการบริหารงานของรัฐบาล บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายค้าน ใช้สิทธิเสรีภาพเกินขอบเขต จนรัฐบาลไม่สามารถจะทนทานได้ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนที่จะทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ออกกฎหมาย กลับพยายามเรียกร้องผลประโยชน์อยู่ตลอดเวลา การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีก็ให้จัดสรรเงินไปบำรุงจังหวัดของตน เพื่อเป็นการหาคะแนนนิยมให้เท่านั้น เท่านั้นก็ไม่พอใจเรียกร้องจะเอามาก ๆ ครั้นไม่ได้อีกก็แสดงปฏิกิริยาต่อต้าน ไม่พอใจ จะหาทางคว่ำกฎหมายต่าง ๆ แม้แต่การมาพิจารณาพิจารณางบประมาณซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลเองก็ยังสงวนไว้จะแปรญัตติในสภาอีก ซึ่งเป็นการผิดหลักเกณฑ์ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านก็โจมตีรัฐบาลอย่างหนักหน่วงรุนแรง ใช้ถ้อยคำหยาบคายคว่ำบาตรในคณะรัฐบาล ไม่คำนึงถึงความเสียหายของผู้อื่น ทางคณะปฏิวัติจึงเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่จะต้องทำการปฏิวัติเพื่อแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว

เมื่อพิจารณาจากข้ออ้างของจอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติ จะเห็นได้ว่าสาเหตุของการปฏิวัติที่แท้จริงนั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศมากกว่าการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ของโลก โดยเฉพาะภัยจากการแทรกซึมบ่อนทำลายของคอมมิวนิสต์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ มิได้เป็นเรื่องที่เหนือกว่าแรงของรัฐบาลที่จะดำเนินการอย่างเฉียบขาด เพื่อแก้ไขสถานการณ์อันรุนแรงให้คลี่คลายไปได้ ทั้งนี้จะพิจารณาได้จาก

ก. การแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ภายนอกประเทศ อย่างน้อยการที่สหรัฐอเมริกาได้ใช้บริเวณพื้นที่ตามจุดยุทธศาสตร์หลายแห่งในประเทศไทยเป็นสถานที่ตั้งฐานทัพสำหรับการลำเลียงอาวุธยุทโธปกรณ์ กำลังพล ตลอดจนการปฏิบัติการทางอากาศในสงครามเวียดนาม

โปรดพิจารณารายละเอียดที่ "เผยแพร่ที่สำคัญที่กองปฏิวัติว่า สส.ใช้เสรีภาพเกินขอบเขต ให้ฝ่ายพลเรือนกร่างรัฐธรรมนูญชั่วคราว", ประชาธิปไตย, ฉบับประจำวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๔, และ "ถอนร่างสัญญารัฐธรรมนูญใหม่ จะขอให้อ่านาจอเพียงสามเดือนว่าจะไม่แช่เย็นถึง ๑๐ ปี", สยามรัฐรายวัน, ฉบับประจำวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๔.

ฉะนั้น ถ้าเหตุการณ์จากการรุกรานของคอมมิวนิสต์รุนแรงมากขึ้น ย่อมไม่เป็นการลำบากที่ประเทศไทยสามารถอาศัยกำลังจากประเทศพันธมิตรและฐานทัพเหล่านั้นเป็นเครื่องป้องกันตนเองได้ ตามข้อตกลงของสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEATO) ซึ่งเรื่องนี้เคยมีตัวอย่างปรากฏมาแล้ว (สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) จากการที่คอมมิวนิสต์เปิดการรุกรานใหญ่ในลาว และประเทศไทยได้ขอร้องไห้ประเทศพันธมิตรตามสนธิสัญญาดังกล่าวส่งกำลังเข้ามาตั้งฐานปฏิบัติการในประเทศไทย

ข. การบ่อนทำลายของผู้นอกการร้ายภายในประเทศ เรื่องนี้มีได้เป็นเรื่องที่เหลือวิสัยที่รัฐบาลในขณะนั้นจะสามารถระวังเหตุการณ์ไม่ให้ลุกลามไปมากได้ เพราะบุคคลสำคัญ ๆ ในคณะรัฐบาลส่วนใหญ่เป็นทหารประจำการ คุมกำลังพลส่วนใหญ่ของประเทศ ทั้งทางบก เรือ อากาศ และกำลังจากเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีหน้าที่รักษาความสงบภายในประเทศโดยตรง และตัวนายกรัฐมนตรีคือ จอมพลถนอม กิตติขจร ก็ยังคงดำรงตำแหน่งบัญชาการทหารสูงสุดอีกด้วย ดังนั้นถ้าหากมีเหตุการณ์จากภัยของผู้นอกการร้ายคอมมิวนิสต์รุนแรงยิ่งขึ้น นายกรัฐมนตรีในฐานะบัญชาการทหารสูงสุดคงจะไม่ปล่อยปละละเลยให้ภัยจากการบ่อนทำลายถึงขั้นเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศเป็นแน่

ฉะนั้น จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงพออนุมานได้ว่าการปฏิวัติครั้งนี้เกิดจากเสถียรภาพทางการเมืองไม่มั่นคงเพียงพอ ถึงแม้ว่ารัฐบาลพรรคสหประชาไทยภายใต้การนำของจอมพลถนอม กิตติขจร จะมีเสียงข้างมากในสภา แต่มีสิ่งบอกเหตุหลายประการที่เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่า สถานการณ์ทางการเมืองเป็นชนวนสำคัญที่ทำให้เกิดการปฏิวัติ กล่าวคือ

ก. ความขัดแย้งภายในพรรครัฐบาล

๑. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒ พรรคสหประชาไทยของรัฐบาลไม่ได้รับเสียงข้างมากโดยเด็ดขาด ได้รับเลือกตั้งเพียง ๙๕ ที่นั่ง จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่มีจำนวนเต็ม ๒๑๘ ที่นั่ง ทำให้ฝ่ายรัฐบาลต้องอาศัยคะแนนเสียงจากบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับเลือกตั้งอิสระมาช่วยคำจุนฐานะของรัฐบาล โดยอาศัยวิธีการส่งบุคคลที่มีอิทธิพลระดับรัฐมนตรีหรือหัวคะแนนภายในพรรคที่สนิทสนมคุ้นเคยกับ สส. อิสระไปเกลี้ยกล่อม "ซื้อ" และดึงตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านั้น

เข้ามาเป็นลูกพรรครัฐบาล^๕ ทำให้จำนวนสมาชิกสภา สังกัดพรรครัฐบาลเพิ่มขึ้นเป็น ๑๑๑ คน ภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งแล้ว ๔ เดือน^๖

๒. พฤติกรรมดังกล่าวในข้อ ๑ ทำให้สภาพของพรรคการเมืองของรัฐบาล แบ่งแยกออกเป็นหลายฝ่ายหลายพวก แต่ละฝ่ายต่างก็สนับสนุนบุคคลชั้นนำของพรรคที่ตนเชื่อถือ และเรียกกันตามศัพท์การเมืองในขณะนั้นว่า "สาย" เช่น สายทำเนียบ สายมหาดไทย เป็นต้น จึงเป็นการยากที่จะควบคุมให้เกิดพลังรวมกลุ่ม (Group Effort) ทุกคนต่างพยายามปกป้อง รักษาสิทธิและอำนาจของตนไว้ การดำเนินงานของรัฐบาลภายใต้พรรคการเมืองคือ พรรค สหประชาไทยจึงขาดหลักการและความแน่นอน

๓. ความเข้าใจของประชาชนต่อระบบพรรคการเมืองมีน้อย ประชาชน ส่วนใหญ่ยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการและเหตุผล การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประชาชนจึงมักจะเลือกบุคคลที่เขานิยมเป็นการส่วนตัวโดยไม่คำนึงถึงว่านักการเมืองที่เลือก เข้าไปนั้นจะสามารถทำหน้าที่นิติบัญญัติแทนเขาได้มากน้อยเพียงใด อีกอย่างหนึ่งลักษณะของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังเป็นไปโดยอาศัยเหตุจูงใจ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ใช้อิสระเลือกผู้สมควรให้ประชาชนลงคะแนนเสียงให้ โดยสัญญาว่าจะช่วยนั้นช่วยนี้ เมื่อได้รับเลือกตั้งมาแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนจึงพยายามหันเข้ามาเป็นฝ่ายรัฐบาลโดยลับและเปิดเผย เพื่อ มีเจตนาจะอาศัยสิทธิเรียกร้องผลประโยชน์จากฝ่ายรัฐบาลไปปฏิบัติงานเงื่อนไขสัญญาที่ให้ไว้กับ ประชาชน จนเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องตั้งงบประมาณพัฒนาจังหวัดขึ้นเพื่อเอาใจลูกพรรค^๗ สร้าง ความยุ่งยากเกิดปัญหาในการจัดสรรงบประมาณ และทำให้รัฐบาลต้องเสื่อมเสียชื่อเสียงเป็นอย่างมาก

^๕สยามรัฐรายวัน, "ให้รัฐมนตรีหาสมาชิกช่วยยกมือ", ฉบับประจำวันจันทร์ที่ ๑๖

กรกฎาคม ๒๕๑๓.

^๖กลุ่มนิสิตนักศึกษาอาสาสมัครสังเกตการณ์เลือกตั้ง, ประเมินผลการเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทน ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒ (พระนคร : ศรีเมืองการพิมพ์, ๒๕๑๒), หน้า ๓๗๗.

^๗สยามรัฐรายวัน, "นายกฯ ยอมรับตั้ง "งบพัฒนาจังหวัด" แต่ไม่ไ้จ่ายเงินให้แก่ ลูกพรรค", ฉบับประจำวันจันทร์ที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๑๓.

๔. นอกจากการก้าวกายของสมาชิกสภาผู้แทนฯ ดังกล่าวในข้อ ๓ แล้ว บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนฯ ได้เข้าไปสร้างความยุ่งยากให้การบริหารงานของราชการประจำอีก มีการฟ้องร้องราชการประจำมายังผู้บังคับบัญชาชั้นสูง อาศัยอิทธิพลโยกย้ายสับเปลี่ยนราชการประจำตำแหน่งต่าง ๆ เมื่อรัฐบาลหรือราชการชั้นผู้ใหญ่ไม่ปฏิบัติตาม ก็หาเหตุอ้างว่าจะไม่ยอมไหวคเสี่ยงในสภาให้กับฝ่ายรัฐบาล พฤติกรรมดังกล่าวบั่นทอนเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลตลอดมา ทำให้บรรดาหัวคะแนนหรือผู้ควบคุมเสียงที่เรียกว่า วิป (Whip) ของพรรครัฐบาลไม่สามารถควบคุมเสียงในสภาได้ เป็นเหตุให้การออกเสียงเพื่อกฎหมายสำคัญ ๆ รัฐบาลขณะนั้นเสี่ยงหุคหวัด หรือบางครั้งมีคะแนนเสียงน้อยกว่าก็มี ตัวอย่างเช่นร่างพระราชบัญญัติโอนอำนาจสอบสวนที่พรรคฝ่ายค้านเป็นผู้เสนอ ในที่ประชุมพรรคสหประชาไทยตกลงรับหลักการว่าไม่ให้โอนจากกรมตำรวจไปอยู่กับฝ่ายปกครอง แต่เมื่อร่างกฎหมายฉบับนั้นเข้าสู่สภาครั้งแรกปรากฏว่ารัฐบาลแพ้คะแนนเสียงไป ดังนั้นเป็นต้น

๕. ความขัดแย้งระหว่างพรรครัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้าน

มูลเหตุของความขัดแย้งระหว่างพรรครัฐบาลกับฝ่ายค้าน วิเคราะห์แล้วอาจจะเกิดขึ้นจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้คุ้มครองและส่งเสริมอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหาร คือคณะรัฐบาลพรรคสหประชาไทยอย่างมากมาย เพราะในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ระบุให้สภาผู้แทนมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีน้อยลง กล่าวคือสภาผู้แทนตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่อาจลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในวันแถลงนโยบายได้ เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้ทำการลงมติดังกล่าวในที่ประชุมร่วมกับวุฒิสภาซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งมีจำนวนถึง ๓ ใน ๔ ของสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง

ฉะนั้น รัฐบาลในสายตาของพรรคฝ่ายค้านจึงดูว่ามีเสถียรภาพมั่นคงมาก พรรคสมาชิกสภาผู้แทนซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านจึงหาเหตุโจมตีรัฐบาลทั้งภายในและภายนอกสภาอยู่ตลอดเวลา มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือบุคคลในคณะรัฐบาลอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งการกระทำดังกล่าวถ้ามีเหตุผลสมควรเพื่อประโยชน์ส่วนรวมก็เป็นสิ่งพึงกระทำ แต่โดยส่วนใหญ่แล้วการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายมักจะมีสาเหตุมาจากความขัดแย้งส่วนตัวระหว่างสมาชิกฝ่ายค้านกับบุคคลในคณะรัฐบาล^๔

ฉะนั้น จากสาเหตุทั้งสองกรณีที่เกิดการขัดแย้งภายในพรรครัฐบาลก็ดี หรือระหว่างพรรครัฐบาลกับฝ่ายค้านดังที่กล่าวมาแล้วโดยลำดับก็ตาม คณะปฏิวัติจึงถือเป็นข้ออ้างที่สำคัญเรื่องหนึ่งเพื่อทำการปฏิบัติ และเมื่อพิจารณาตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๖ จะเห็นได้ว่าสถานการณ์ทางการเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาลที่ตั้งอยู่บนรากฐานของระบอบประชาธิปไตยไม่มั่นคงพอที่จะรักษารากฐานทางการเมืองให้ราบรื่นต่อไปได้ การปฏิวัติเมื่อ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ จึงเกิดขึ้น

การเปลี่ยนแปลงภายหลังการปฏิวัติ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าภายหลังการปฏิวัติ คณะปฏิวัติได้จัดตั้งสภาพบริหารคณะปฏิวัติทำหน้าที่เป็นสภาพบริหารระดับสูงแทนการมีรัฐบาลไปชั่วคราว ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองและจัดตั้งรัฐบาลขึ้นต่อไป ผลจากการนี้เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะปฏิวัติจึงได้มีคำสั่งคณะปฏิวัติที่ ๓๒/๒๕๑๔ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๑๔ จัดแบ่งส่วนงานของกองบัญชาการคณะปฏิวัติขึ้นใหม่ ให้มีฝ่ายรักษาความมั่นคงแห่งชาติ ฝ่ายอำนวยการ เศรษฐกิจการคลังและการอุตสาหกรรม ฝ่ายอำนวยการพัฒนา การเกษตรและการคมนาคม และฝ่ายอำนวยการศึกษาและสาธารณสุข และได้กำหนดหน้าที่ของแต่ละฝ่ายอำนวยการไว้โดยเฉพาะ

^๔ ราชฎร (นามแฝง), "บันทึกคนเดินถนน", สยามรัฐรายวัน, ฉบับประจำวันที่

ฉะนั้น เพื่อให้การปฏิบัติราชการของกระทรวงทบวงกรมได้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยตามสายงานซึ่งจัดขึ้นใหม่ จึงได้มีการประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๔ กำหนดให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบงานในกระทรวง และบรรดาอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายระเบียบข้อบังคับหรือคำสั่งใดกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือใดแห่งหนึ่งให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นกรรมการ ให้เป็นอำนาจของปลัดกระทรวง หรือให้ปลัดกระทรวงปฏิบัติหน้าที่แทน ซึ่งขึ้นตรงต่อหัวหน้าคณะปฏิวัติหรือผู้ซึ่งหัวหน้าคณะปฏิวัติมอบหมาย ส่วนราชการใดที่มีราชการประจำตามปกติหรือที่เป็นปัญหาหรือเป็นนโยบาย หรือเกี่ยวกับกระทรวงอื่น ให้ปลัดกระทรวงเสนอต่อผู้อำนวยการฝ่ายที่หน้าที่เกี่ยวข้องกับราชการของกระทรวงนั้น

สำหรับสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงยุติธรรม และทบวงการเมืองมีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม นอกจากราชบัณฑิตยสถาน ให้เสนอต่อหัวหน้าคณะปฏิวัติ โดยผ่านเลขาธิการคณะปฏิวัติ ๑๐

นอกจากคำสั่งของคณะปฏิวัติดังกล่าวแล้ว ได้มีประกาศและคำสั่งของคณะปฏิวัติออกมาอีกหลายฉบับ ทั้งในด้านการแก้ไขตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ตลอดจนการปรับปรุงหน่วยราชการกระทรวงทบวงกรม โดยมีการยุบ รวม เลิก เปลี่ยนแปลง เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและวัตถุประสงค์ที่คณะปฏิวัติได้วางไว้ ในด้านการปกครองท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๕ กำหนดให้มีการแต่งตั้ง สมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาเทศบาลแทนการเลือกตั้ง ในกรณีที่สมาชิกสภาจังหวัดหรือสภาเทศบาลว่างลงก่อนครบกำหนดตามวาระ หรือเมื่อมีการยุบสภาจังหวัดหรือสภาเทศบาล โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ซึ่งตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๔ มีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ใช้อำนาจ) มีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งเห็นสมควรและมีคุณสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภานั้น ๆ ครบถ้วน เข้าปฏิบัติหน้าที่และให้อยู่ในตำแหน่งใดตามวาระที่กฎหมายกำหนดหรือเพียงเท่าเวลาของผู้ซึ่งตนแทน ๑๑

๑๐ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๔, ราชกิจจานุเบกษา, (ฉบับพิเศษ), เล่ม ๘๘ ตอนที่ ๑๓๓ (ลงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๑๔).

๑๑ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๕, ราชกิจจานุเบกษา, (ฉบับพิเศษ), เล่ม ๘๘ ตอนที่ ๑๔๔ (ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๑๔).

การเปลี่ยนแปลงจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๔ นี้ มีข้ออ้างอยู่ว่าเป็นเพราะสถานการณ์ปัจจุบันวิธีการแต่งตั้งเหมาะสมกว่าการเลือกตั้ง วิเคราะห์แล้วสาระสำคัญในประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ส่วนใหญ่มิได้แตกต่างไปจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๔ ในยุคของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เว้นแต่อาจอ้างของประกาศคณะปฏิวัติสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นั้นระบุว่า การที่ไม่สมควรจะกระทำการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในขณะนั้นเป็นเพราะคณะปฏิวัติกำลังดำเนินการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในเรื่องนี้

การจัดตั้งนครหลวงและเทศบาลนครหลวงกรุงเทพมหานคร

ต่อมาได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔ - ๒๕ รวมจังหวัดพระนคร - ธนบุรี เป็นนครหลวง และรวมเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีเป็นเทศบาลนครหลวง กรุงเทพมหานคร^{๑๒} โดยคณะปฏิวัติได้มีคำชี้แจงแสดงเหตุผลถึงเรื่องการจัดตั้งนครหลวงกรุงเทพธนบุรีและเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรีไว้ว่า เพราะจังหวัดพระนครกับจังหวัดธนบุรี^{๑๓}

๑. มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันทั้งในด้านประวัติศาสตร์และการปกครอง
๒. ปัจจุบันการประกอบอาชีพของประชาชนได้ดำเนินไปในลักษณะที่เป็นจังหวัดเดียวกัน
๓. การจัดหน่วยราชการก็ควรกระทำในรูปให้หน่วยราชการรวมกัน เช่น การศาล การรับจดทะเบียนกิจการบางประเภทอยู่แล้ว

ทั้งนี้ เพื่อการประหยัดและมีประสิทธิภาพ บังเกิดความเจริญ ความสะดวก และความผาสุกแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น และควยเหตุผลดังกล่าวข้างตน คณะปฏิวัติจึงจัดระเบียบ

^{๑๒} ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ และ ๒๕, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๘๘ ตอนที่ ๑๔๔ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๔.

^{๑๓} คำชี้แจงของกองบัญชาการคณะปฏิวัติ เรื่องการจัดตั้งนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และเทศบาลนครหลวง คอหายประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ - ๒๕ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๑๔.

บริหารราชการส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของสองจังหวัดนี้ให้มีลักษณะพิเศษ โดยเฉพาะ เหมาะสมกับความหนาแน่นของประชากร การส่งเสริมระบบเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม และความสำคัญแห่งนครหลวงของประเทศ กล่าวคือ

ก. เกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

๑. รวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเป็นจังหวัดเดียวกัน เรียกว่า "นครหลวงกรุงเทพธนบุรี" คงมีฐานะเป็นจังหวัดอย่างเดิม และคงมีเขตท้องที่ตามที่จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเคยมีอยู่

๒. ในฐานะที่นครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็นจังหวัด จึงมีอำนาจหน้าที่ทั้งการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารกิจการส่วนจังหวัดเหมือนจังหวัดทั้งหลาย

การบริหารที่เกี่ยวกับราชการแผ่นดินก็ดำเนินไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาค ที่เกี่ยวกับกิจการส่วนจังหวัดก็ปฏิบัติไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ในฐานะที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่นเท่าที่การบริหารทั้งสองไม่ขัดแย้งกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ และหรือ ๒๕ ที่ได้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงใหม่

๓. นครหลวงกรุงเทพธนบุรี แทนที่จะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาราชการและรับผิดชอบในราชการของจังหวัดและอำเภอเหมือนอย่างจังหวัดอื่น ก็มีผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และจะมีรองผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรีได้เพียงสองคน ต่างกับจังหวัดอื่น ๆ ซึ่งมีได้จำกัดจำนวนไว้ ทั้งผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการเป็นข้าราชการประจำ

ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินตามประกาศของคณะปฏิวัติคงมีกล่าวไว้ในสาระสำคัญเพียงเท่าที่กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ก็เกี่ยวกับการโอนกิจการ ทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่มาอยู่ และทำหน้าที่ทางนครหลวงกรุงเทพธนบุรี

ฉะนั้น อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน (นอกจากการควบคุมเทศบาลนคร) ก็คือ อำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการในปกครอง รวมทั้งการให้คุณให้โทษก็ดี และการมีส่วนช่วยเหลือในการปฏิบัติราชการ เช่น ปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการซึ่งมีฐานะเป็นคณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินก็ดี นครหลวงกรุงเทพมหานครบุรีก็ยังคงมีข้าราชการช่วยเหลือ คงมีอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการ และคงมีหน้าที่ในการบริหารเท่าเดิม

จึงน่าจะสมควรแก้ไขให้ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรีมีอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการ รวมทั้งการให้คุณให้โทษแก่ผู้อยู่ในปกครองได้จริงจึงหรือเพิ่มขึ้นให้เหมาะสมกับหน้าที่และความรับผิดชอบหรือไม่ หรือจะคงให้เหมือนผู้ว่าราชการจังหวัด คือให้เป็นไปสุดตามกฎหมายและตามที่ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีจะมอบหมายให้อย่างผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นทุกวันนี้ ซึ่งความจริงมิได้มีอำนาจอะไรมาเลย ยิ่งกว่านั้นบางกรมยังมีกฎหมายพิเศษที่จะให้คุณให้โทษในทางวินัยไว้โดยเฉพาะ ซึ่งทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้

อีกประการหนึ่ง ก็น่าจะปรับปรุงตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของข้าราชการและหรือคณะกรรมการจังหวัดเสียใหม่ให้เข้ารูปและเป็นประโยชน์กับระเบียบการบริหารของนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรีเป็นพิเศษ

ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔ ได้ปรับปรุงแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และฉบับที่ ๒๕ เกี่ยวกับเทศบาล ดังต่อไปนี้

ก. เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การนี้เกิดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนจังหวัด ถือว่าเป็นกิจการส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นกิจการอีกส่วนหนึ่งต่างหากจากราชการแผ่นดินซึ่งมีอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น ๆ

ในปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมมีฐานะเสมือนเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลราชการส่วนท้องถิ่นด้วย กับมีหน้าที่เป็นผู้บริหารกิจการส่วนจังหวัดตามมติของสภาจังหวัด (เมื่ออยู่ในเงื่อนไข) ซึ่งเป็น

ราชการส่วนท้องถิ่นเสมือนเป็นผู้แทนของประชาชนในจังหวัดนั้นอีกด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นทั้งควบคุมดูแลราชการส่วนท้องถิ่นและเป็นผู้ดำเนินกิจการในราชการส่วนท้องถิ่นในการนี้ด้วย

สำหรับในเขตท้องที่นครหลวงกรุงเทพมหานคร ก็มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดคังนัยที่กล่าวมาข้างต้น โดยมีสภานครหลวงกับผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินกิจการเหมือนกัน ที่ผิดแปลกไปก็แต่ว่า

๑. แทนที่จะเรียกว่าสภาจังหวัด ก็เรียกว่า "สภานครหลวงกรุงเทพมหานคร" โดยเอาสภาจังหวัดทั้งสองมารวมกัน คงมีอำนาจหน้าที่อย่างสภาจังหวัด

สภาจังหวัดหรือสภานครหลวงกรุงเทพมหานครมีสาระสำคัญในหน้าที่เสมือนเป็นสภาที่ปรึกษา เพื่อแสดงความประสงค์หรือความต้องการของราษฎรให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือราชการส่วนกลาง (เช่นผู้ว่าราชการจังหวัด) ไปพิจารณาและดำเนินการ สภาจังหวัดมิได้มีหน้าที่ในการบริหารหรือดำเนินกิจการด้วยตนเองอย่างเช่นเทศบาล ถ้ามติของสภามีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎข้อบังคับของทางราชการ หรือมิใช่เป็นกิจการส่วนจังหวัดตามที่กำหนดไว้ หรือไม่อยู่ในวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพมหานครก็สั่งเพิกถอนมตินั้นเสียได้ (ต้องสั่งถอนภายใน ๖๐ วัน) นอกจากนั้นก็หน้าที่ตราข้อบังคับโดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพมหานครเพื่อใช้เป็นทางปฏิบัติกิจการส่วนจังหวัด

๒. สมาชิกสภาจังหวัดตามปกติได้มาโดยการเลือกตั้งตามจำนวนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ส่วนสมาชิกสภานครหลวงกรุงเทพมหานครตามประกาศของคณะปฏิวัติ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งผู้เห็นสมควรโดยไม่จำกัดจำนวน (ขณะนี้มีการแต่งตั้ง ๓๐ คน) ทั้งนี้คณะปฏิวัติแถลงว่าการแต่งตั้งเป็นวิธีการชั่วคราวในวาระเริ่มแรกเท่านั้น

นอกจากสองประการข้างต้น สภานครหลวงกรุงเทพมหานครก็ไม่มีอำนาจหน้าที่อะไรเปลี่ยนแปลงไปจากสภาจังหวัดของจังหวัดต่าง ๆ ส่วนข้อบัญญัติและระเบียบข้อบังคับหรือคำสั่งที่เคยมีในจังหวัดพระนคร จังหวัดธนบุรี รวมทั้งเจ้าหน้าที่คงใช้และมีอยู่อย่างเดิม

ข. เกี่ยวกับเทศบาล เทศบาลมี ๓ รูปคือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล จังหวัดใดมีเทศบาลใดในรูปอย่างใดบ้าง นั้น ต้องเป็นไปตามกำหนดและวิธีการของกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล

สำหรับจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ต่างก็มีเทศบาลนครโดยมีอาณาเขตกำหนดไว้โดยเฉพาะ มีใช้มีอาณาเขตเป็นเทศบาลทั้งเขตท้องที่ของจังหวัด

ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเทศบาลนครทั้งสองจังหวัดไป ดังนี้

๑. โดยที่ไคร่วมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเป็นจังหวัดเดียวกัน ก็รวมทั้งเทศบาลนครของจังหวัดพระนครที่เรียกว่า เทศบาลนครกรุงเทพ กับเทศบาลนครธนบุรี เป็นเทศบาลเดียวกัน เรียกว่า "เทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี"

๒. ในระหว่างดำเนินการจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยเทศบาลนครหลวงฯ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครหลวงฯ คือยังไม่มีกฎหมายดังกล่าวนั้นแทนที่สมาชิกสภาเทศบาล จะใช้วิธีการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลอย่างเทศบาลทั่วไปในเวลาปกติ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจแต่งตั้งผู้เห็นสมควร มีจำนวนไม่เกิน ๑๖ คน (ปัจจุบันแต่งตั้งไว้ ๒๔ คน)

๓. นายกเทศมนตรีเทศบาลนครหลวงฯ แทนที่จะเลือกมาจากสมาชิกสภาเทศบาล เช่นจังหวัดต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล ประกาศของคณะปฏิวัติแต่งตั้งให้ผู้ว่าราชการานครหลวงกรุงเทพธนบุรี เป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลนครหลวงฯ โดยตำแหน่ง

๔. คณะเทศมนตรี ก็ไม่ต้องเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาล ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจแต่งตั้งจากผู้เห็นสมควร รวมทั้งนายกเทศมนตรี มีจำนวนไม่เกิน ๔ คน (ปัจจุบันแต่งตั้งไว้ ๙ คนทั้งนายกเทศมนตรี)

๕. การสิ้นสุดสมาชิกภาพของเทศมนตรีเป็นรายบุคคลและของคณะเทศมนตรีทั้งชุด จะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ (ดูประกาศฉบับที่ ๒๕ ข้อ ๓, ๔, ๕) ไม่ใช่ตามกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล

๖. การควบคุมเทศบาลนครหลวง แทนที่จะเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด อย่างเทศบาลอื่น ๆ หรือเหมือนเมื่อยังไม่รวมจังหวัดพระนครและธนบุรี ได้เปลี่ยนเป็นขึ้นตรง ต่อกระทรวงมหาดไทยและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ที่ ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพราะนายกเทศมนตรีกับผู้ว่าราชการ นครหลวงเป็นคนคนเดียวกัน

๗. เทศบาลนครหลวงคงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลทั้งหลายตามกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล และยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะออกกฎกระทรวงมหาดไทยกำหนดขึ้นเพิ่มเติมจากกฎหมายว่าด้วยการเทศบาลอีกก็ได้ ซึ่ง เทศบาลนครอื่น ๆ หาเพิ่มอำนาจหน้าที่ได้เช่นนี้

๘. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะออกข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติ หน้าที่ของสภาเทศบาลนครหลวง คณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรี เพิ่มเติมจากกฎหมายว่าด้วย การเทศบาลได้อีก

นอกจาก ๘ ประการที่กล่าวมาก็เกี่ยวกับการโอนอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน พนักงานเทศบาล และลูกจ้างมาเป็นของเทศบาลนครหลวง

อนึ่ง ศาสตราจารย์ หลวงนฤกิจบริหาร ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการบริหารราชการ นครหลวงกรุงเทพธนบุรีไว้ดังนี้ ^{๑๔}

๑. บุบจังหวัดพระนครและธนบุรีมารวมกันเป็นจังหวัดเดียว ไม่เรียกว่าจังหวัด ให้เรียกว่านครหลวงกรุงเทพธนบุรี แต่ก็มีฐานะเป็นจังหวัด ๆ หนึ่ง

๒. ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรีมีอำนาจหน้าที่ทั้งในการงานและการบังคับบัญชาอย่างผู้ว่าราชการจังหวัด เว้นแต่ในเรื่องการควบคุมเทศบาลนคร และมีฐานะในทาง

^{๑๔} ศาสตราจารย์ หลวงนฤกิจบริหาร, คำบรรยายระเบียบบริหารราชการนครหลวง กรุงเทพธนบุรี, บรรยายแก่นิสิตคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ชั้นปีที่ ๓, เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๑๔.

ราชการอยู่ในชั้น อยู่ในตำแหน่งเท่ากับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นตำแหน่งแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มีข้าราชการการเมือง

๓. ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เป็นทั้ง

ก. ผู้บริหารราชการแผ่นดินซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค

ทำหน้าที่แทนราชการบริหารส่วนกลาง

ข. ผู้บริหารกิจการส่วนจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่แทนประชาชนในจังหวัดและทำหน้าที่ควบคุมกิจการส่วนนี้ไปในตัวด้วย

ค. ผู้บริหารกิจการเทศบาลนคร ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น จึงเป็นทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรี

ง. ผู้ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นในลักษณะอื่น ๆ นอกจากเทศบาลนคร ซึ่งมีอยู่ในเขตท้องที่นครหลวงกรุงเทพธนบุรี เช่น สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (ถ้ามี)

๔. สถานครหลวงกรุงเทพธนบุรี ประกอบด้วยสมาชิกที่แต่งตั้งทางการเมือง

๕. สภาเทศบาลนครหลวง ประกอบด้วยสมาชิกที่แต่งตั้งทางการเมือง

๖. สมาชิกสถานครหลวง สมาชิกเทศบาล และเทศมนตรีนครหลวง ไม่มีข้อห้ามไม่มีข้อจำกัดในเรื่องคุณสมบัติและความรู้ เพียงแต่เป็นผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรเท่านั้น

๗. นายกเทศมนตรีเทศบาลนครหลวงมีสภาพเป็นข้าราชการประจำ เพราะเป็นตำแหน่งเกี่ยวกับผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ฉะนั้นการออกจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีก็ต้องหมายถึงการออกหรือย้ายไปพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรีไปด้วย ซึ่งจะต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

๘. คณะเทศมนตรีเทศบาลนครหลวงประกอบด้วยผู้ว่าการแต่งตั้งทางการเมือง

๙. ความสิ้นสุดของคณะเทศมนตรีทั้งคณะนอกจากกรณีอื่น ๆ ย่อมหมดไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ตามกับผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรีซึ่งได้กล่าว

ไว้ในข้อ ๘ แต่เทศมนตรีคนใดที่เป็นข้าราชการประจำหรือข้าราชการการเมือง ความสิ้นสุดของเทศมนตรีเฉพาะตัวไม่หมดไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือกฎหมายอื่นที่ผู้นั้นเป็นข้าราชการสังกัดอยู่ (เช่นทหาร) นอกจากลาออกหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออก

๑๐. อำนาจการบังคับบัญชาผู้อยู่ในปกครองซึ่งรวมทั้งการให้ทุนให้โทษ ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพมหานครหรือนายกเทศมนตรีนครหลวงจะมีเพียงเท่าผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายกเทศมนตรีของจังหวัดอื่น ๆ ซึ่งแล้วแต่กรณี แต่เทศมนตรีนครหลวงย่อมมีได้ทั้งข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ซึ่งบางกรมมีกฎหมายว่าด้วยวินัยและการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนเงินเดือนเป็นพิเศษให้อำนาจไว้เฉพาะเจ้าสังกัดเท่านั้น

ปัญหาในด้านการบริหารและการให้บริการภายหลังการจัดตั้งเทศบาลนครหลวงกรุงเทพมหานคร

ขอบเขตของวิทยานิพนธ์นี้จำกัดอยู่แต่เฉพาะเทศบาลนครหลวง ฉะนั้นเพื่อให้ตรงกับความต้องการของการศึกษา จะได้วิเคราะห์ถึงผลที่เกิดขึ้นภายหลังจากการจัดตั้งเทศบาลนครหลวงกรุงเทพมหานครว่าในส่วนของการบริหารและการให้บริการมีปัญหาและผลคือผลเสียอย่างไร ซึ่งเป็นจุดประสงค์สำคัญของการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล

ก. ปัญหาทางด้านการบริหาร

เมื่อคำนึงถึงเจตนารมณ์ของคณะปฏิวัติที่ได้มีประกาศคณะปฏิวัติจัดตั้งเทศบาลนครหลวงกรุงเทพมหานคร นั้น จะเห็นว่าคณะปฏิวัติกระทำลงไปด้วยความปรารถนาที่จะปรับปรุงกลไกการบริหารราชการและการปกครองท้องถิ่นของนครหลวงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม ในวาระเริ่มแรกของการบริหารงานเทศบาลนครหลวง จึงได้ใช้ระบบการแต่งตั้งทั้งหมด ตั้งแต่ นายกเทศมนตรี คณะเทศมนตรี

และสมาชิกสภาเทศบาลนครหลวง * โดยตำแหน่งนายกเทศมนตรีกับผู้ว่าราชการนครหลวง ให้เป็นบุคคลคนเดียวกัน ส่วนเทศมนตรีนั้นได้คัดเลือกจากข้าราชการประจำที่มีตำแหน่งหน้าที่ เกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาลโดยตรง และนักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนอดีตนายกเทศมนตรี เทศมนตรี ที่เคยมีประสบการณ์ทางด้านการปกครองท้องถิ่น เขามาเป็นคณะเทศมนตรีบริหารงานของเทศบาลนครหลวงกรุงเทพมหานคร

การกระทำดังกล่าวเมื่อพิจารณาถึงความรู้ความสามารถ ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ ทำให้หวังกันได้ว่า การบริหารงานของเทศบาลนครหลวงจะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจาก

ประการแรก ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น ศักยภาพเรื่องการควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดออกไป เพราะผู้ว่าราชการนครหลวงเป็นบุคคลคนเดียวกันกับนายกเทศมนตรี การควบคุมขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย และในฐานะที่กระทรวงมหาดไทยเป็น

* กระทรวงมหาดไทย, "ประกาศแต่งตั้งคณะเทศมนตรีนครหลวง สมาชิกสภา นครหลวง และสมาชิกสภาเทศบาลนครหลวง", คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๗๒/๒๕๑๔ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ ให้ :-

นายวิญญู อังคवारักษ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนคร เป็นผู้ว่าราชการนครหลวง กรุงเทพมหานคร ซึ่งจะเป็้นนายกเทศมนตรีเทศบาลนครหลวงด้วย

เทศมนตรีนครหลวง คือ :-

พล.ต.ท.มนต์ชัย พันธุคงขึ้น (ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล)

ศาสตราจารย์ ม.ร.ว.แหลมฉาน หัสคินทร

นายแสวง ศรีมาเสริม (อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี)

นายจิตร หังสุบุตร (อดีตนายกเทศมนตรีนครธนบุรี)

นายบุญยง นิยมสมบูรณ์ (อดีตเทศมนตรีนครธนบุรี)

นายประสิทธิ์ โกมลมาลย์ (ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง)

ผู้แต่งตั้งนายกเทศมนตรีเอง จึงมอบอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจให้กับนายกเทศมนตรีมากขึ้น ขณะเดียวกันการควบคุมทางการเงินงบประมาณที่เคยเข้มงวดก็ผ่อนคลายลง นายกเทศมนตรีมีอำนาจสั่งจ่ายเงินตามงบประมาณในการซ่อมแซมบำรุงรักษา หรือเปิดประมูลก่อสร้างได้ในวงเงินที่สูงกว่าแต่ก่อน ๑๖

ประการที่สอง เทศมนตรีชุดที่ได้รับการแต่งตั้งให้เข้ามาบริหารงานต่างก็มีความฉันทะเจตนาในงานที่มอบหมายให้รับผิดชอบ ทำให้ไม่ต้องเสียเวลาศึกษาค้นคว้าหาประสบการณ์อีก เมื่อเข้ารับตำแหน่งก็สามารถดำเนินงานได้เลย ทำให้การบริหารงานค่านโยบายของเทศบาลไม่หยุดชะงัก และเทศมนตรีบางคนเช่น พล.ต.ท.มนตรีชัย พันธุ์คงชื่น ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล ก็ได้รับมอบหมายให้ควบคุมดูแลเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความสงบเรียบร้อย ซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงในฐานะผู้บัญชาการตำรวจนครบาลอยู่แล้ว การประสานงานระหว่างพนักงานเทศบาลกับเจ้าหน้าที่ตำรวจนครบาลก็จะดีกว่าเดิม เพราะผู้บังคับบัญชาเป็นบุคคลคนเดียวกัน

ประการที่สาม ข้อขัดแย้งระหว่างพนักงานเทศบาลซึ่งเป็นข้าราชการประจำของเทศบาลนครหลวง กับคณะเทศมนตรีก็ลดน้อยลง เพราะพนักงานเทศบาลทราบว่าเทศมนตรีสามารถให้ทุนให้โทษได้ เนื่องจากได้รับการแต่งตั้งมาจากข้าราชการประจำ ระเบียบแบบแผนการดำเนินงานแต่ละขั้นตอนตามกระบวนการของระบบราชการเป็นอย่างดี

๑๖ วิญญู อังคณารักษ์, "ปัญหาและอุปสรรคของนครหลวงและทางแก้ไข", บรรยายแก่นักศึกษาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ณ ห้องประชุมสำนักบรรณสารการพัฒนา เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๑๕ กล่าวว่า ... แต่เดิมเมื่อครั้งยังเป็นเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี นายกเทศมนตรีมีอำนาจสั่งจ่ายเงินในการซ่อมแซมแต่ละครั้งไม่เกินวงเงิน ๕,๐๐๐ บาท และการเปิดประมูลก่อสร้างครั้งละ ๒๕๐,๐๐๐ บาท เมื่อเปลี่ยนมาเป็นเทศบาลนครหลวงฯ นายกเทศมนตรีเทศบาลนครหลวงสามารถอนุมัติวงเงินในการซ่อมแซมแต่ละครั้ง ๒๕๐,๐๐๐ บาท และเปิดประมูลก่อสร้าง ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท.

แต่ในขณะเดียวกันถ้าพิจารณาถึงอุปสรรคที่เกิดขึ้นภายหลังจากการรวมเทศบาลนคร
กรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีเข้าด้วยกันแล้ว จะพบว่ามีปัญหาอยู่หลายประการที่ยังเป็นข้อ
บกพร่องซึ่งต้องใช้เวลาอันสำหรับการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การ
ดำเนินงานมีประสิทธิภาพตรงตามวัตถุประสงค์ของคณะปฏิวัติที่วางไว้ กล่าวคือ

๑. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดองค์การภายในเทศบาลนครหลวง (Conflict of
Internal Organization) เนื่องจากการรวมเทศบาลนครทั้งสองแห่งเข้าด้วยกัน เป็นการ
กระทำอย่างฉับพลัน ตามประกาศคณะปฏิวัติระบุเพียงแต่ทำให้หน่วยงานทั้งสองยุบรวมกันเป็น
หน่วยเดียว โครงสร้างของเทศบาลเดิมจึงถึงระบบการแต่งตั้งทางการเมืองของผู้บริหาร
ระดับสูงที่เป็นผู้วางนโยบายแล้ว จะเห็นว่าในระดับปฏิบัติงาน (Operation) ใดแกพนักงาน
เทศบาลซึ่งเป็นข้าราชการประจำ มิได้เปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด เพียงแต่องค์การได้ขยายตัว
มากขึ้น เพราะรวมหน่วยงานสองแห่งเข้าด้วยกัน ฉะนั้นจึงเกิดปัญหาคำณการบริหารงานบุคคล
ของพนักงานเทศบาลระดับผู้บริหารทุกระดับ เช่น ปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง
หัวหน้าแผนก ก็จะพบว่าเทศบาลทั้งสองแห่งต่างก็มีพนักงานเหล่านั้นครบถ้วนตามกฎหมายว่าด้วย
ระเบียบพนักงานเทศบาล เมื่อมายุบรวมกันเข้าเป็นเทศบาลนครหลวง ตำแหน่งต่าง ๆ ก็จะมี
เหลือเพียงตำแหน่งเดียว ทำให้เกิดปัญหาในการบรรจุแต่งตั้งพนักงานเหล่านั้น เพราะผู้ที่เคย
ดำรงตำแหน่งในระดับใดย่อมมีความประสงค์จะรักษารฐานะเดิมของตนเองไว้ ในกรณีที่ไปบรรจุ
ตำแหน่งระดับเดิม เป็นธรรมดาที่พนักงานเหล่านั้นจะมีความรู้สึกต่อต้านการเปลี่ยนแปลง
(Resistance to Change) ซึ่งในเรื่องนี้นับว่าเป็นปัญหาที่กระทบกระเทือนต่อขวัญ
(Morale) และกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานอยู่ไม่น้อย

๒. ปัญหาเรื่องการเงิน (Finance) ปัญหาของเรื่องนี้ไม่ได้ขึ้นอยู่กับการควบคุม
ทางการเงิน เพราะได้กล่าวแล้วว่า การใช้ระบบแต่งตั้งทำให้การควบคุมทางการเงินการคลังของ
ส่วนกลางลดน้อยลง แต่จะกล่าวถึงปัญหาการเงินที่เกี่ยวกับรายได้ของเทศบาลนครหลวงโดยตรง
ซึ่งแต่เดิมก่อนการเปลี่ยนแปลงจากเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีประสบปัญหา
เรื่องรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในกิจการของเทศบาลไม่พอเพียงอยู่แล้ว เนื่องจากรายได้ส่วน
ใหญ่ของเทศบาลมาจาก

- ก. ภาษีบำรุงท้องที่ (Local Development Tax)
- ข. เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง (Grant in aid)
- ค. เทศพาณิชย์

ภายหลังจากที่ได้เปลี่ยนมาเป็นเทศบาลนครหลวง พิจารณาตามประกาศคณะปฏิวัติ มีไต่ระดับถึงเรื่องนี้เลย ทั้ง ๆ ที่ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณของเทศบาลเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การบริการแก่ประชาชนไม่เพียงพอ เมื่อมาขยายเป็นเทศบาลนครหลวง ถึงแม้ว่าจะรวมรายได้จากเทศบาลทั้งสองแห่งเข้าด้วยกัน ก็ยังไม่สามารถจัดปัญหาเรื่องนี้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาณาเขตของพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบกว้างขวางออกไปอีก ซึ่งถ้าหากเทศบาลจะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนทุกบริเวณในอาณาเขตพื้นที่รับผิดชอบให้ทัดเทียมกันแล้ว ในการนี้ต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมาก หมายถึงเทศบาลนครหลวงต้องมีงบประมาณอย่างเพียงพอ แต่ที่แล้ว ๆ มารายได้ของเทศบาลในหนึ่ง ๆ เมื่อหักจากรายจ่ายประจำ เช่น เงินเดือนพนักงานเทศบาล ค่าวัสดุครุภัณฑ์แล้ว จะมีงบประมาณจำนวนไม่มากนักที่จะนำมาใช้จ่ายเพื่อสาธารณะประโยชน์

จึงเห็นได้ว่า คณะปฏิวัติได้มีประกาศคณะปฏิวัติให้รวมเทศบาลทั้งสองแห่งเข้าด้วยกันอย่างรีบด่วน โดยลืมข้อเท็จจริงว่ายังมีปัญหาสำคัญที่ควรจะต้องได้รับการแก้ไขควบคู่กันไปด้วย ฉะนั้น เมื่อเทศบาลทั้งสองแห่งมารวมกันเป็นเทศบาลนครหลวง ปัญหาทั้งหลายยังคงเป็นอุปสรรคขัดขวางเทศบาลนครหลวงดำเนินงานได้โดยสะดวก

๓. ปัญหาเรื่องระเบียบแบบแผนของเทศบาล การดำเนินงานของเทศบาลส่วนใหญ่เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ความล่าช้าของงานหรือที่เรียกกันว่าระบบ (system) เป็นเครื่องถ่วงการทำงานของเทศบาลไม่ให้งานทันเวลาที่ควร การเสนองานหรือการสั่งงานแต่ละครั้งต้องทำตามลำดับขั้นตอน จากผู้บังคับบัญชาชั้นสูงสุดจนถึงต่ำสุด ทำให้หน่วยงานที่ต้องการความรวดเร็วเพื่อให้บริการแก่ประชาชนอย่างเทศบาลต้องประสบกับปัญหาความล่าช้าที่เกิดจากการดำเนินงานตามสายงานเอง อุปสรรคนี้เป็นสิ่งที่พบเห็นอยู่ตลอดเวลาในเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีก่อนจะมารวมกันเป็นเทศบาลนครหลวง โดยเฉพาะถ้าความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นไม่ดีขึ้นแล้ว ก็ยังจะทำให้การเสนองานแต่ละขั้นเสียเวลามากขึ้น

เมื่อมารวมเป็นเทศบาลนครหลวง ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับเทศบาลชั้น เพราะการควบคุมจากส่วนกลางน้อยลง เนื่องจากคณะปฏิวัติใช้ระบบแต่งตั้งข้าราชการเข้ามา เป็นผู้บริหารงานของเทศบาลนครหลวง แต่ขณะเดียวกันการดำเนินงานภายในเทศบาล นครหลวงยังไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง คงยึดหลักปฏิบัติตามเดิม ทำให้คณะเทศมนตรีที่ได้รับแต่งตั้ง จำต้องประสบปัญหาเหล่านี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การเสนอรายงานเรื่องต่าง ๆ กว่าจะส่ง จากเทศบาลไปยังกระทรวงมหาดไทย และส่งกลับมายังเทศบาล เมื่อรวมระยะเวลาที่เสียไป ในการเดินเรื่องก็ตกประมาณครึ่งเดือน ^{๑๓} เร็วกว่าครึ่งเมื่อยังเป็นเทศบาลนครทั้งสองจังหวัด เพียงแต่ไม่ต้องผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น

๔. ปัญหาการเข้าชอนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ก่อนการจัดตั้ง เทศบาลนครหลวง หน่วยการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดพระนครและธนบุรี เช่น เทศบาล สุขาภิบาล ยังมีการบริหารงานเข้าชอนกันอยู่ ทั้งนี้เป็นเพราะความเจริญเติบโตของเมืองหลวง ที่โค่นแผ่ขยายไปตามชานเมือง มีผลทำให้เขตเทศบาลกว้างขวางมากขึ้นเป็นเงาตามตัว มีการ ประกาศผนวกเขตอำเภอชั้นนอกซึ่งเป็นที่ตั้งของสุขาภิบาลเข้ามาอยู่ในเขตเทศบาล แต่ก็ เป็นเพียงบางตำบลที่ความเจริญได้ย่างกรายเข้าไป มีอยู่หลายตำบลในอำเภอเดียวกันยังไม่ได้ถูก ผนวกเข้าไปในเขตเทศบาล ด้วยเหตุนี้อำเภอบางอำเภอจึงมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับ เทศบาลและสุขาภิบาลพร้อม ๆ กัน เช่น อำเภอพระโขนง เป็นต้น ปัญหาที่จะเกิดขึ้นก็คือ ความเจริญเติบโตในท้องถิ่นซึ่งอยู่ในอำเภอเดียว แต่ต่างตำบลไม่ติดเทียมกัน เพราะฝ่ายหนึ่ง ใช้งบประมาณของเทศบาลนครกรุงเทพ แต่อีกส่วนหนึ่งใช้งบประมาณของสุขาภิบาล การให้ บริการจึงแตกต่างกันมาก และโดยเฉพาะในเขตต่อเนื่องระหว่างตำบลที่อยู่ในและนอกเขต เทศบาล จะมีปัญหาขัดแย้งอยู่เสมอว่าฝ่ายใดควรจะได้รับผิดชอบในการให้บริการแก่ประชาชนใน ละแวกนั้น ^{๑๔}

^{๑๓} สยามรัฐรายวัน, "ต่างฝ่ายต่างหาว่าก็เรื่อง ปลัดพวงว่าชาติเทศบาลเอง", ฉบับประจำวันที ๒๔ กันยายน ๒๕๑๕.

^{๑๔} คำบรรยายของ นายวิญญู อังคนารักษ์, op.cit.

ภายหลังการจัดตั้งเทศบาลนครหลวงขึ้นมาแล้ว ก็มีได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขในเรื่องนี้แต่อย่างใด คงระบุแต่เพียงว่าให้รวมเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีเป็นเทศบาลนครหลวงเท่านั้น ทำให้ปัญหาการชำระของหน่วยการปกครองท้องถิ่นยังมีอยู่อย่างเดิม และดูเหมือนว่าความแตกต่างในด้านการให้บริการจะมีมากขึ้นอีก เพราะเมื่อเทศบาลนครหลวงถูกจัดตั้งขึ้นแล้ว หมายถึงรายได้และงบประมาณต่าง ๆ ย่อมเพิ่มมากขึ้นอีก ขณะเดียวกันกับที่รัฐบาลมิได้มีสิ่งใดเปลี่ยนแปลงไป เท่ากับว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตนครหลวงมีสองระดับ คือส่วนหนึ่งอยู่กับสิ่งแวดล้อมที่ดีและกำลังเจริญเติบโตก้าวหน้าไปเรื่อย ๆ แต่อีกส่วนหนึ่งตกอยู่ในสภาพค่อยพัฒนา มีลักษณะไม่แตกต่างไปจากชนบทในจังหวัดอื่น ๆ ซึ่งจะพบเห็นไ้ทั่ว ๆ ไปในตำบลทางไกล เช่น ลาดกระบัง หนองจอก มีนบุรี คลองจั่น ราษฎร์บูรณะ เป็นต้น

สิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นโดยมิได้มีการวางแผนแก้ไขไว้ล่วงหน้า ฉะนั้นเมื่อเปลี่ยนแปลงโดยกระทันหันจึงต้องประสบกับปัญหานี้อยู่อย่างเดิม

ข. ปัญหาทางด้านการให้บริการ

ก่อนการเปลี่ยนแปลงจากเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีมาเป็นเทศบาลนครหลวง เป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่าการดำเนินงานของเทศบาลทั้งสองแห่งต้องประสบกับปัญหาทางด้านการให้บริการแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะเป็นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นผลให้ประชากรทั้งสองจังหวัดเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และการขยายตัวของเมืองขาดการวางแผนผังเมือง กรุงเทพและธนบุรีจึงต้องประสบปัญหาหลายด้านพร้อม ๆ กัน ทั้งรายได้ที่ลดลงมาแล้วในบทที่ ๓ โดยเฉพาะการให้บริการแก่ประชาชนมีไม่เพียงพอ กิจกรรมต่าง ๆ ทางด้านสาธารณูปโภคแต่ละแห่งเป็นเอกเทศ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับเทศบาล หากแต่ละหน่วยราชการหรือองค์การรัฐวิสาหกิจรับไปจัดทำ เช่น การไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ฯลฯ การดำเนินงานระหว่างหน่วยงานเหล่านี้ที่ต่างก็เกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชน จึงอยู่ในลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ ขาดการประสานงานและความร่วมมือในโครงการต่าง ๆ สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนผู้ให้บริการเป็นอย่างมาก

สิ่งเหล่านี้เมื่อเปลี่ยนมาเป็นเทศบาลนครหลวงแล้ว ไม่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น เพราะคณะกรรมการเพียงแต่ประกาศรวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี และเทศบาลทั้งสองแห่ง เป็นนครหลวงกรุงเทพธนบุรี กับเทศบาลนครหลวง โดยมีได้มีการของแะกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีส่วนสัมพันธ์กับการให้บริการกับท้องถิ่นโดยตรง ฉะนั้นการให้บริการแก่ท้องถิ่นจากหน่วยงานต่าง ๆ ก็กล่าวถึงคงลักษณะเดิมไว้ โดยมีได้มีการเปลี่ยนแปลงตามรูปการณ์ซึ่งควรจะเป็น

อนึ่ง ถ้าจะศึกษาเรื่องแก้ไขปรับปรุงหน่วยงานที่เป็นผู้ให้บริการด้านสาธารณสุขโลก คือ ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ โดยคำนึงว่าการเปลี่ยนแปลงของคณะกรรมการเป็นการดำเนินงานอย่างฉับพลัน มิได้เพ่งเล็งถึงปัญหาทางด้านสาธารณสุขโลกของนครหลวง หันมาพิจารณาถึงด้านการให้บริการของเทศบาลนครหลวงด้านเดียว จะสังเกตเห็นได้ชัดว่าภายหลังการจัดตั้งเทศบาลนครหลวงแล้ว ในระยะแรก ๆ เทศบาลนครหลวงได้เริ่มงานอย่างกวกข้นในด้านการแก้ปัญหาเรื่องความสะอาด ถนนหนทาง ขุดลอกคูคลอง กำจัดสิ่งกีดขวางทางตอนถนน เช่น หาบเร่ เข็มงวดกวกข้นด้านการจราจรโดยอาศัยความร่วมมือของกองบังคับการตำรวจจราจร เพื่อแก้ปัญหาด้านการจราจรที่ติดขัด ซึ่งการดำเนินงานแก้ไขต่าง ๆ มีลักษณะเป็นเพียงชั่วคราวช่วยยามพอสถานการณ์ดีขึ้นก็เริ่มคลายความเขมงวดลง สภาพทั่วไปในนครหลวงก็กลับคืนสู่สภาพเดิมเหมือนเมื่อครั้งก่อนการปฏิวัติ ที่เห็นได้ชัดก็คือ การซ่อมสร้างบำรุงถนนหนทางยังไม่สามารถดำเนินการให้รวดเร็วได้ เพราะติดขัดเรื่องระบบการบริหารงานของเทศบาล ทำให้ถนนบางแห่งยังอยู่ในสภาพเดิม เช่น ถนนห้วยขวาง - ดินแดง เทศบาลนครหลวงได้รับคำร้องเรียนมากที่สุด เพราะการซ่อมแซมถนนสายนั้นไม่อาจจะกระทำให้รวดเร็วได้ เนื่องจากสัญญาที่กำหนดไว้กับทางเทศบาลนครหลวงมีระยะเวลานานพอที่จะทำให้ผู้รับเหมาเฉื่อยชา耽องานสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนผู้ใช้บริการในย่านนั้นเป็นอย่างมาก จนถึงกับคณะกรรมการไปสำรวจดูแลความเดือดร้อน และกำชับให้เทศบาลนครหลวงดำเนินการโดยด่วนที่จะแก้ไขปัญหานี้ให้ลุล่วงไป

เหตุนี้เองปัญหาทางด้านการให้บริการภายหลังจากการจัดตั้งนครหลวงและเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี จึงมีอยู่เป็นปกติวิสัย ไม่ได้แตกต่างไปจากเมื่อครั้งยังเป็นเทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรีเท่าใดนัก

พิจารณาโดยตลอดจากที่กล่าวมาแล้วถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในด้านการบริหาร และการให้บริการภายหลังการจัดตั้งเทศบาลนครหลวงกรุงเทพมหานคร จะพบว่าวัตถุประสงค์ของ คณะปฏิวัติที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจะปรับปรุงกลไกการบริหารราชการและการปกครองท้องถิ่นของนครหลวง ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงห่างไกลจากความเป็นจริง เพราะเท่าที่ศึกษามาแล้วแสดงให้เห็นว่า คณะปฏิวัติมองปัญหาเพียงด้านเดียว คือสามารถจัดปัญหาความขัดแย้งระหว่างส่วนกลางกับส่วน ท้องถิ่นลงไบบาง โดยอ้างว่าเพื่อความสะดวกและประสิทธิภาพในการบริหารงาน จึงเปลี่ยน จากระบบเลือกตั้งมาเป็นระบบการแต่งตั้ง ทำให้คณะปฏิวัติสามารถควบคุมนโยบายของท้องถิ่น ที่สำคัญที่สุดของประเทศ คือเทศบาลนครหลวงกรุงเทพมหานคร ให้ดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ของ คณะปฏิวัติได้

ขณะเดียวกันคณะปฏิวัติไม่ได้คำนึงถึงปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นมาภายหลังจากการจัด ตั้งเทศบาลนครหลวงขึ้นแล้วว่าจะมีอยู่อย่างไร จึงตกเป็นภาระที่คณะเทศมนตรีชุดที่ได้รับแต่งตั้งนี้ ต้องดำเนินการแก้ไขไปด้วยตนเองพลาง ๆ ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะอื่น ซึ่งทั้งนี้ ต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของคณะปฏิวัติที่จะออกมาในรูปพระราชบัญญัตินครหลวงและเทศบาลนครหลวง

เมื่อเป็นเช่นนี้ วิเคราะห์ดูแล้วจะเห็นว่าเกือบจะไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ จาก เทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีมาเป็นเทศบาลนครหลวง นอกจากจะเปลี่ยนแต่ชื่อ คือคำว่า "นครหลวง" คอหายเท่านั้น ฉะนั้นที่คณะปฏิวัติได้มีประกาศจัดตั้งเทศบาลนครหลวง กรุงเทพมหานครทั้งนี้ น่าจะทราบได้ว่า ปัญหาต่าง ๆ ที่นครหลวงกำลังประสบอยู่ต่ออาศัยระยะเวลา นานพอสมควรที่จะวางมาตรการแก้ไขให้รัดกุม มิใช่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างกระตั้นหันดังที่ ดำเนินการไปแล้ว และทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ดังเจตนารมณ์ จึงควรจะได้พิจารณาถึง สาเหตุที่แท้จริงที่อยู่เบื้องหลังการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ว่า เป็นเพราะอะไรจึงทำให้คณะปฏิวัติได้ ประกาศตั้งเทศบาลนครหลวง ซึ่งประมวลได้จากที่ได้ศึกษามาโดยลำดับ หอจะอนุมานได้ตาม เหตุผลดังต่อไปนี้

๑. เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเมือง ในเบื้องต้นเสถียรภาพทางการเมือง เป็นเหตุผลสำคัญที่สุดเหนือเหตุผลอื่นใด เพราะคณะปฏิวัติได้แสดงออกอย่างเด่นชัดแล้วว่าเหตุผล เหตุของการปฏิวัติก็เพื่อที่จะรักษาสถานการณ์ทางการเมืองของชาติให้มั่นคงยิ่งขึ้น ตลอดระยะเวลา ที่คณะปฏิวัติได้เฝ้าสังเกตพฤติกรรมทางการเมืองในระหว่างที่การเมืองของประเทศดำเนินไปใน

ระบบรัฐสภา มีการเลือกตั้ง มีรัฐธรรมนูญปกครองประเทศ และมีรัฐบาลซึ่งก็คือคณะปฏิวัติเป็นผู้บริหารประเทศเอง ทำให้เป็นที่ประจักษ์ชัดว่ารัฐบาลไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ทางการเมืองไว้ได้โดยสงบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งศูนย์กลางของประเทศคือนครหลวงกรุงเทพมหานคร ที่พรรคประชาธิปัตย์ได้รับชัยชนะอย่างเด็ดขาดทั้งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาเทศบาล เป็นผลให้พรรคประชาธิปัตย์แม้จะไม่ได้เสียงข้างมากในรัฐสภา แต่ก็สามารถเข้ามาควบคุมการบริหารงานของนครหลวงกรุงเทพมหานครในระดับท้องถิ่น ซึ่งเท่ากับว่าการดำเนินกิจการส่วนใหญ่เพื่อให้บริการแก่ประชาชนในเขตที่มีระดับการศึกษาสูงที่สุดในประเทศไทยตกอยู่ภายใต้การบริหารของพรรคประชาธิปัตย์ สร้างความลำบากใจให้กับรัฐบาลในขณะนั้นเป็นอย่างมาก เพราะทำให้รัฐบาลต้องเสียหน้า หหมดโอกาสที่จะแสดงออกซึ่งคะแนนนิยมกับประชาชน และรัฐบาลจะดำเนินการสิ่งใดรุนแรงเพื่อชักชวนการบริหารงานของเทศบาลของพรรคประชาธิปัตย์ ประชาชนก็จะตำหนิได้ว่ารัฐบาลไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม สิ่งเดียวที่รัฐบาลจะกระทำได้อีกเฉพาะแต่ในเรื่องกฎหมายใดให้อำนาจไว้ในการควบคุมเทศบาล โดยอาศัยผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเป็น "ฉนวน" กันไว้มิให้รัฐบาลต้องถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ชักชวนการบริหารงานของเทศบาลเท่านั้น

ขณะเดียวกันการบริหารงานของเทศบาลพรรคประชาธิปัตย์ก็ได้ให้ความสนใจต่อการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง เพียงแต่อาศัยการเมืองระดับท้องถิ่นเป็นเครื่องมือโจมตีรัฐบาลว่าไม่ให้ความร่วมมืออยู่ตลอดเวลา นอกจากนั้นแล้วพรรคประชาธิปัตย์ยังได้พยายามชักคุ้ยปัญหาคอรัปชั่นซึ่งผู้บริหารงานเทศบาลในสมัยแต่งตั้งก่อนหน้านี้จะมีการเลือกตั้งได้กระทำไว้นำมาเป็นข้ออ้างกล่าวหาว่ารัฐบาลและบุคคลในคณะรัฐบาลว่ารู้เห็นเป็นใจในการกระทำด้วยพฤติกรรมดังกล่าวถึงแม้ว่าจะเป็นความจริงหรือไม่ก็ตาม แต่ก็ทำให้ฐานะและเสถียรภาพของรัฐบาลต้องคลอนแคลนไปไม่น้อย

ฉะนั้น เมื่อมีการปฏิวัติแล้ว บทเรียนที่ผ่านมาในอดีตตั้งแต่การปฏิวัติครั้งจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา ทำให้คณะปฏิวัติทราบดีว่าไม่สามารถดำรงอยู่ในสภาพคณะปฏิวัติหรือรัฐบาลคณะปฏิวัติได้ตลอดไป เพราะประชาชนจะต้องเรียกร้องให้มีการปกครองโดยมีรัฐธรรมนูญ มีการเลือกตั้งเหมือนเมื่อครั้งก่อน เมื่อเป็นเช่นนี้ถ้าคณะปฏิวัติยังต้องการกุมอำนาจทางการเมืองต่อไป ทั้งที่ไม่แน่ใจว่าในอนาคตถ้ามีรัฐธรรมนูญและพรรคการเมืองขึ้นมาแล้ว กลุ่มของคณะปฏิวัติ

(ซึ่งต่อไปคงจะเป็นรัฐบาล) จะสามารถชนะการเลือกตั้งในเขตนครหลวงทั้งการ เมืองระดับ
ชาติและระดับท้องถิ่น เพราะดูเหมือนว่าจะเป็นเรื่องธรรมดาที่พรรครัฐบาลต้องแพ้การ เลือกตั้ง
ในเขตนครหลวง ทำให้คณะปฏิวัติต้องตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใดสำหรับปัญหาที่จะเกิดขึ้นใน
อนาคต โดยกำหนดแนวทางว่าทำอย่างไรจึงจะสูญเสียฐานะทางการเมืองในบริเวณนครหลวง
ให้น้อยที่สุด ซึ่งคณะปฏิวัติก็ได้เห็นแล้วว่าควรจะรักษาอำนาจในด้านการปกครองท้องถิ่น
เขตนครหลวงไว้ เพราะสามารถสนับสนุนเสถียรภาพการบริหารงานของคณะปฏิวัติในอาณา
บริเวณที่เจริญที่สุดของประเทศได้ และเพื่อไม่ให้ของพะวงถึงเรื่องที่ว่าเมื่อมีรัฐธรรมนูญแล้ว
พรรคฝ่ายค้านจะเข้ามาบริหารงานของท้องถิ่น คณะปฏิวัติจึงได้ประกาศยุบรวมเทศบาลนคร
กรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีมาเป็นเทศบาลนครหลวง โดยใช้ระบบแต่งตั้งแทนการเลือกตั้ง

๒. เพื่อเป็นการสนับสนุนให้การปฏิวัติสมเหตุผล ภายหลังการปฏิวัติต้องมี
การเปลี่ยนแปลงบางสิ่งบางอย่าง นอกเหนือไปจากการล้มล้างรัฐธรรมนูญและรัฐบาล เพื่อ
แสดงให้ประชาชนเห็นว่าการปฏิวัติที่มีขึ้นนี้เพื่อการ เจริญอำนาจทางการเมือง แต่เป็นการ
แสดงความประสงค์ที่จะปรับปรุงการปกครองและการบริหารงานให้ดีขึ้นกว่าสมัยก่อนการปฏิวัติ
ฉะนั้นการที่จะอ้างสถานการณ์ทางการเมืองไม่ปกติแต่เพียงอย่างเดียวอาจจะไม่สมเหตุผล
คณะปฏิวัติจึงได้จัดตั้งนครหลวงและเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะ
สังเกตเห็นได้ว่าเป็นไปอย่างกระตั้นหัน ปราศจากการวางแผนที่ดีไว้ล่วงหน้า และไม่คำนึงว่า
จะมีปัญหาอะไรเกิดขึ้น จึงขัดกับหลักบริหารที่ว่า ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การใด ๆ
แล้วย่อมมีแนวโน้มที่จะปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ให้ดีขึ้น ถึงจะมีการเปลี่ยนแปลงใน
องค์การนั้น ๆ

เรื่องนี้ทำให้ชี้เจตนาของคณะปฏิวัติที่ต้องการให้การ เปลี่ยนแปลงนี้เป็นเครื่องมือ
ให้ประชาชนเห็นในเบื้องต้นว่า สิ่งหนึ่งที่ติดตามหรือได้จากการปฏิวัติก็คือ มีนครหลวงและ
เทศบาลนครหลวง โดยพยายามแสดงเหตุผลให้ประชาชนเห็นว่าการ เปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจะ
เป็นผลดีต่อประชาชนที่จะได้รับการแก้ไข้ปัญหาเรื่องบริการต่าง ๆ ในชีวิตประจำวัน เพื่อให้
ทันกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมของนครหลวงที่กำลังก้าวหน้าไปเรื่อย ๆ
นอกจากนั้นยังอาศัยประโยชน์จากการที่ประชาชนในนครหลวงกำลังเบื่อหน่ายต่อการบริหารงาน

ของพรรคประชาธิปัตย์ เพราะพรรคประชาธิปัตย์นอกจากมิได้ทำอะไรให้เป็นแกนสารแล้ว ยังมีการแตกแยกขัดแย้งกันเองภายในพรรคอีกด้วย คณะปฏิวัติจึงฉวยโอกาสเปลี่ยนแปลง สถานะภาพทางการบริหารงานของเทศบาลในเขตนครหลวงให้สอดคล้องกับนโยบายของ คณะปฏิวัติ

ถ้าจะพิจารณาเหตุผลอื่น ๆ นอกจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นก็คือ คณะปฏิวัติทราบดีว่า ประชาชนในเขตนครหลวงให้ความสนใจต่อความสำคัญของการบริหารงานระดับท้องถิ่นน้อยมาก อาจจะเป็นเพราะทุกคนมัวแต่มุ่งเรื่องทำมาหากิน ปรับตัวให้เข้ากับค่าครองชีพที่สูงขึ้นทุกวัน คณะปฏิวัติจึงไม่ต้องการวิพากษ์วิจารณ์ปฏิกิริยาของประชาชนในด้านการเปลี่ยนแปลง ซึ่งอาจ จะเป็นปัญหาที่กระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพทางการบริหารของคณะปฏิวัติ ทำให้การจัดตั้ง เทศบาลนครหลวงเป็นไปอย่างเรียบร้อย ปราศจากอุปสรรคที่จะขัดขวางการดำเนินงานตาม วัตถุประสงค์ของคณะปฏิวัติที่วางไว้

อนึ่ง จากการศึกษาโดยลำดับแล้วว่า ก่อนการจัดตั้งเทศบาลนครหลวงตาม ประกาศของคณะปฏิวัติ ได้เคยมีการวางแผนความคิดในอันที่จะปรับปรุงการปกครองนครหลวง และเทศบาลนครหลวงมาบ้างแล้ว ตั้งแต่เมื่อครั้งสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยังมีชีวิตอยู่ แต่เรื่องนี้ต้องถูกระงับไว้ชั่วคราว เพราะติดขัดเรื่องรอการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งสมัยนั้นกำลังยกร่าง ดังนั้นเพื่อให้การศึกษาในเรื่องนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น จะได้ วิเคราะห์เปรียบเทียบให้เห็นว่า เทศบาลนครหลวงที่เคยวางแผนจะปรับปรุงมาแต่เดิมนั้นกับ การจัดตั้งเทศบาลนครหลวงโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๕ มีสาระสำคัญแตกต่างหรือเหมือนกันอย่างไรบ้าง เพื่อจะเป็นแนวทางในการพิจารณาถึงข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่จะกล่าวถึงใน บทสรุปต่อไป

วิเคราะห์และเปรียบเทียบเทศบาลนครหลวงที่จัดตั้งตามประกาศคณะปฏิวัติกับแนวทางที่เคย กำหนดไว้

เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๖ - ๒๕๐๗ รัฐบาลสมัยนั้นได้เคยวางแผนความคิดที่จะปรับปรุง การปกครองและการบริหารงานของจังหวัดพระนครและธนบุรีเสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับ ความเจริญเติบโตก้าวหน้าของทั้งสองจังหวัดที่กำลังแผ่ขยายออกไปทุกขณะ จึงได้ให้กระทรวง

มหาดไทยและกรมการปกครองตั้งคณะกรรมการชั้นชุดหนึ่ง เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองนครหลวง

คณะกรรมการดังกล่าวได้ดำเนินงานตามนโยบายที่รัฐบาลมอบหมายเป็นที่เรียบร้อย จึงได้เสนอร่างกฎหมายฉบับนั้นซึ่งเรียกว่า "ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครหลวงกรุงเทพ" เสนอไปตามลำดับขั้นจนถึงคณะรัฐมนตรี พร้อมทั้งแนบบันทึกกรมการปกครอง ที่ มท.๐๓๐๑/๒๓๓๖๖ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๓ ไปด้วย แต่ได้ถูกส่งกลับมาแก้ไขหลายครั้ง เพราะยังไม่สามารถตกลงกันในหลักการใหญ่ ๆ ๓ ประการ คือ ๑๔

๑. ควรจะใช้ระบบแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง
๒. ตำแหน่งผู้ว่าราชการนครหลวงกับนายกเทศมนตรีควรจะเป็นบุคคลเดียวกันหรือเป็นคนละคน
๓. จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลนครหลวงควรมีมากน้อยเท่าใด

ฉะนั้น เพื่อให้สะดวกแก่การวิเคราะห์และเปรียบเทียบ จึงจะยืคหลักการสำคัญในร่างกฎหมายระเบียบบริหารราชการนครหลวงกรุงเทพเดิมที่ยังมิได้ทำการแก้ไขนำมาพิจารณาควบคู่ไปกับประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔ - ๒๕ ที่ระบุให้จัดตั้งนครหลวงและเทศบาลนครหลวง ซึ่งพอจะสรุปความแตกต่างและคล้ายคลึงกันของร่างกฎหมายเดิมกับประกาศคณะปฏิวัติได้ดังนี้

๑๔ ไปรคพิจารณารายละเอียดที่

"มหาดไทยส่งร่าง ก.ม.นครหลวงฉบับเดิมให้ ครม.พิจารณาอีก", สยามรัฐ, วันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๑๓, หน้า ๑.

"เผยหลักการ ก.ม.นครหลวงที่แก้ไขใหม่ ตำแหน่งสำคัญแต่งตั้งทั้งหมด ให้ยุบเลิกคณะเทศมนตรี", สยามรัฐ, วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๑๓, หน้า ๑.

"ให้เลือกตั้งสมาชิกนครหลวงเพียง ๑๕ คน มหาดไทยว่ามีมากทำให้คุมลำบาก", สยามรัฐ, วันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๑๓, หน้า ๑.

ก. เกี่ยวกับนครหลวง

๑. ร่างกฎหมายนครหลวงเดิมกำหนดให้ยุบจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรี ตั้งเป็นนครหลวง เรียกว่า "นครหลวงกรุงเทพ" มีฐานะเป็นนิติบุคคล และให้รวมเขตจังหวัดพระนครและเขต จังหวัดธนบุรีเป็นเขตนครหลวง

เช่นเดียวกันกับประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔ ให้ยุบรวมจังหวัดทั้งสองเป็นนครหลวง แต่แตกต่างกันเฉพาะชื่อที่เรียกว่า "นครหลวงกรุงเทพธนบุรี" นอกจากนั้นประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับนี้ยังระบุให้มีสภาจังหวัด เรียกว่า สภานครหลวงกรุงเทพธนบุรี ซึ่งร่างกฎหมายเดิมมิได้ ระบุไว้ แต่ให้มีองค์การบริหารนครหลวงซึ่งประกอบไปด้วยผู้ว่าการนครหลวง และคณะกรรมการ นครหลวง

๒. ระบบ (System) ใช้ระบบการแต่งตั้งเหมือนกัน กล่าวคือร่างกฎหมาย เดิมกำหนดให้ผู้ว่าการนครหลวงสังกัดกระทรวงมหาดไทย และแต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี ส่วน คณะกรรมการนครหลวงซึ่งเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าการนครหลวง ประกอบไปด้วยรองผู้ว่าการ นครหลวง และหัวหน้าส่วนราชการประจำนครหลวง ซึ่งกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ส่งมาประจำ

จะเห็นได้ว่าคล้ายคลึงกับประกาศของคณะปฏิวัติที่ระบุให้ใช้ระบบการแต่งตั้งผู้ว่า การนครหลวง แต่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้คัดเลือกบุคคลตามที่เห็นสมควร และโดยพฤตินัยก็ ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาบริหารคณะปฏิวัติซึ่งทำหน้าที่แทนคณะรัฐมนตรี สำหรับสภา นครหลวงกรุงเทพธนบุรีซึ่งทำหน้าที่เสมือนเป็นที่ปรึกษาเช่นเดียวกัน จะมีข้อแตกต่างจากร่าง กฎหมายเดิมอยู่บางกิตตรงที่สมาชิกสภานครหลวงตามประกาศคณะปฏิวัติจะเป็นใครก็ได้ ไม่ จำเป็นต้องเป็นข้าราชการประจำ และแทนที่จะเรียกว่าคณะกรรมการนครหลวงอย่างร่าง กฎหมายเดิม กลับมาเรียกว่าสมาชิกสภานครหลวงแทน

ข. เกี่ยวกับเทศบาลนครหลวง

๑. ร่างกฎหมายเดิมและประกาศคณะปฏิวัติได้ให้ยุบเทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรี ตั้งเป็นเทศบาลนครหลวงเช่นเดียวกัน แต่แตกต่างกันตรงที่ร่างกฎหมาย

เดิมให้เรียกชื่อว่า "เทศบาลนครหลวงกรุงเทพ" ส่วนความประกาศคณะปฏิวัติให้ชื่อว่า "เทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี"

๒. ระบบ (System) กฎหมายทั้งสองฉบับแตกต่างกันตรงที่สมาชิกสภาเทศบาลร่างกฎหมายเดิมให้ใช้ระบบการเลือกตั้ง ส่วนประกาศคณะปฏิวัติได้ใช้ระบบการแต่งตั้ง

๓. นายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี ตามประกาศคณะปฏิวัติกำหนดให้ผู้ว่าการนครหลวงเป็นนายกเทศมนตรีโดยตำแหน่ง และคณะเทศมนตรีเทศบาลนครหลวงประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีอื่นอีกไม่เกิน ๓ คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งจากผู้เห็นสมควร แต่ร่างกฎหมายเดิมระบุให้ผู้ว่าการนครหลวงแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครหลวงเป็นนายกเทศมนตรี

๔. ร่างกฎหมายเดิมกำหนดให้มีเทศบาลแขวงประจำท้องที่ต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติงานโดยมีหัวหน้าเทศบาลแขวงซึ่งเป็นพนักงานเทศบาลนครหลวงเป็นผู้บังคับบัญชา และให้มีสภาเทศบาลแขวงประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้น ๕ คน แต่ตามประกาศคณะปฏิวัติไม่ไ้ระบุหรือกล่าวถึงเรื่องเทศบาลแขวง การดำเนินงานส่วนใหญ่จึงรวมอยู่ที่ศูนย์กลางเทศบาลนครหลวงแห่งเดียว มิได้มีวัตถุประสงค์กระจายอำนาจให้แก่เทศบาลแขวงทั้งร่างกฎหมายเดิม

๕. การควบคุม กฎหมายทั้งสองฉบับระบุให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ควบคุม แต่ร่างกฎหมายเดิมกำหนดให้ผู้ว่าการนครหลวงมีอำนาจช่วยกระทรวงมหาดไทยควบคุมการปฏิบัติงานของเทศบาลนครหลวง ซึ่งแตกต่างกับประกาศคณะปฏิวัติที่ระบุให้ผู้ว่าการนครหลวงเป็นนายกเทศมนตรีโดยตำแหน่ง ฉะนั้นเรื่องของการควบคุมนี้เทศบาลนครหลวงตามประกาศคณะปฏิวัติจึงมีการควบคุมน้อยกว่าร่างกฎหมายเดิม

ค. เกี่ยวกับสุขาภิบาลนครหลวง

๑. ร่างกฎหมายเดิมให้สุขาภิบาลในเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีทุกแห่ง กำหนดเขตอำเภอแต่ละแห่งซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี

จัดตั้งเป็นสุขาภิบาลนครหลวง และให้เรียกสุขาภิบาลนครหลวงตามชื่อเดิมของอำเภอแต่ละแห่ง แต่ประกาศคณะปฏิวัติมีใ้ระเบียบให้มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ เกี่ยวกับสุขาภิบาล หมายความว่า ยังคงรูปสุขาภิบาลอยู่ทุกแห่งที่มีภายในบริเวณอาณาเขตนครหลวงไว้

๒. ร่างกฎหมายเดิมมีเจตนาใจของสุขาภิบาลนครหลวง ให้ประธานกรรมการสุขาภิบาลนครหลวงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับนายอำเภอ แต่เป็นคนละคนโดยเป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครองเช่นเดียวกัน ส่วนสุขาภิบาลที่ยังคงอยู่หลังจากที่มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔ - ๒๕ นั้น นายอำเภอยังคงเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าโดยส่วนใหญ่สาระสำคัญของร่างกฎหมายนครหลวงเดิมที่เคยวางไว้เมื่อเปรียบเทียบกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ - ๒๕ คล้ายคลึงกัน จะแตกต่างกันก็เฉพาะแต่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลซึ่งร่างกฎหมายเดิมใ้ระเบียบใ้ระบบเลือกตั้งทั้งหมด แต่ประกาศคณะปฏิวัติใ้ระบบการแต่งตั้งโดยตลอด นอกจากนี้ร่างกฎหมายนครหลวงเดิมระบุเป็นที่แน่ชัดว่าตำแหน่งผู้ว่าการนครหลวงกับนายกเทศมนตรีนครหลวงเป็นคนละคน ซึ่งความตามประกาศคณะปฏิวัติให้เป็นบุคคลเดียวกัน ดังนั้นวิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่าร่างกฎหมายนครหลวงเดิมใ้วางแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจไว้น้อย เพราะใ้ใ้ถึงสิทธิการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะร่างกฎหมายนครหลวงเดิมใ้จัดทำขึ้นในวาระที่สถานการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยยังอยู่ในสภาพมั่นคง เพราะรัฐบาลในขณะนั้นเป็นรัฐบาลคณะปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งบริหารประเทศด้วยอำนาจเด็ดขาดระหว่างนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ (นอกจากใ้รัฐธรรมนูญการปกครองประเทศใ้ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีอย่างกว้างขวาง) หรือพรรคการเมืองใด ๆ ที่จะก่อกวนหรือทำลายเสถียรภาพของรัฐบาลเหตุการณ์ต่าง ๆ จึงสงบเรียบร้อยดี ทำให้แนวความคิดของคณะกรรมการร่างกฎหมายนครหลวงมีแนวโน้มที่จะโอนคลายอำนาจในการควบคุมลง จึงใ้ใ้เสนอร่างกฎหมายนครหลวงในลักษณะออกไปทางกระจายอำนาจมาก และเมื่อถูกกระทบไว้ในเบื้องต้นแรกก็ด้วยเหตุผลจะรอการประกาศใ้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ เสียก่อน ต่อมาเมื่อนำร่างกฎหมายนครหลวงฉบับดังกล่าวเสนอใ้คณะรัฐมนตรีในยุคนั้นที่มีรัฐธรรมนูญแล้ว และรัฐบาลบริหารงานโดยเสียง

สนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ทำให้รัฐบาลเริ่มไม่แน่ใจว่าจะใช้ระบบโคบริหารงานนครหลวงก็ เพราะอย่างน้อยสิ่งหนึ่งที่เป็นสาเหตุของการลังเลใจก็คือ รัฐบาลแพ้การเลือกตั้งในเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีทั้งในระดับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาเทศบาล จึงเป็นเหตุให้ร่างกฎหมายนครหลวงเดิมไม่สามารถประกาศใช้ในขณะที่มีรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญได้

ขณะเดียวกัน สถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศก่อนจะมีการปฏิวัติในวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๔๗๕ ไม่ดีพอ นโยบายทางการเมืองของคณะปฏิวัติชุดนี้จึงได้เปลี่ยนแปลงไป เพื่อรักษารัฐาณะและเสถียรภาพทางการเมืองให้มั่นคงยิ่งขึ้น ตลอดจนคำนึงถึงสถานการณ์ในอนาคต คณะปฏิวัติจึงได้ใช้ระบบการแต่งตั้งผู้บริหารงานนครหลวง และเทศบาลนครหลวงทั้งสิ้น.

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

จากการศึกษาถึงมูลเหตุของการจัดตั้ง รูปแบบ และปัญหาในการบริหารของ เทศบาลนครหลวงกรุงเทพมหานคร ตามความมุ่งหมายและขอบเขตของวิทยานิพนธ์นี้ สรุปได้ ความว่าประเทศไทยได้เริ่มมีการกระจายอำนาจในรูปของการปกครองท้องถิ่นกันอย่างจริงจัง เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ในสมัยนั้น คณะราษฎรผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองมุ่งหวังที่จะสถาปนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เจตนารมณ์ดังกล่าวคงจะเห็นได้จากการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ที่ให้อำนาจและความเป็นอิสระในการดำเนินงานของเทศบาลอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้ว จะพบว่าการที่ในสมัยนั้นเทศบาลมีอิสระในการดำเนินงานอย่าง กว้างขวาง ทั้ง ๆ ที่เป็นระยะเริ่มต้นของการนำเอาแนวความคิดของประเทศทางตะวันตก เข้า มาใช้ในประเทศไทยนี้ มีเหตุผลอื่นแอบแฝงอยู่เบื้องหลังมากมาย และที่สำคัญที่สุดก็คือเหตุผล ทางการเมือง กล่าวคือผู้มีอำนาจทางการเมืองในสมัยนั้นมุ่งหวังที่จะสร้างความเป็นปึกแผ่น ทางการเมือง จึงได้จัดให้มีการกระจายอำนาจเพื่อเรียกร้องคะแนนนิยมจากประชาชน และ เป็นรากฐานในการไต่เต้าไปสู่อำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง นอกจากนั้นยังเป็นกลยุทธ์ที่จะ ชักจูงอิทธิพลและแนวความคิดของการปกครองระบอบเดิมในสังคมไทย แต่การที่ในสมัยนั้น ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจอย่างเพียงพอ ประกอบกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ของประเทศไทยไม่สอดคล้องหรือเกื้อกูลให้การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลดำเนินไปได้โดยราบรื่น ลักษณะดังกล่าวทำให้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลอีกหลายครั้งหลายหน และในแต่ละครั้งไม่ว่าจะเป็นในปี พ.ศ. ๒๔๘๑ ก็คือ พ.ศ. ๒๔๘๖ ก็คือ และในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ ก็คือ มีลักษณะเป็นการรวมอำนาจมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเมืองและความ มั่นคงในประเทศ ดังที่ผู้เขียนได้เสนอไว้แล้วเป็นลำดับ กล่าวได้ว่าเหตุผลทางการเมืองระดับ ชาติมีอิทธิพลครอบงำต่อการปกครองท้องถิ่นมิให้เกิดขึ้นจากการเรียกร้องของประชาชนที่

ต้องการจะเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองแต่ประการใด

การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลนครหลวงกรุงเทพมหานครชนบทก็เช่นกัน การที่คณะปฏิวัติวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้มีคำสั่งให้รวมเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครชนบทเข้าด้วยกันตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ และฉบับที่ ๒๕ โดยเรียกหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปใหม่นี้ว่า "เทศบาลนครหลวงกรุงเทพมหานคร" มีผู้ว่าราชการนครหลวงซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่เป็นนายกเทศมนตรี คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลก็ใช้ระบบการแต่งตั้งจากบรรดาข้าราชการประจำ และบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ เช่นกัน แสดงให้เห็นความจริงประการหนึ่งว่า ในการพิจารณาถึงการเมืองการปกครองในประเทศไทยนั้น พิจารณาสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมให้แปรผันไปตามสภาพการเมืองการปกครอง อันเป็นการขัดกับหลักการและแนวความคิดโดยทั่วไปของการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาถึงการจัดตั้งเทศบาลนครหลวงกรุงเทพมหานคร ตามประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าการที่นครหลวงกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางของอำนาจทางการเมืองและเป็นที่รวมของความเจริญทางด้านต่าง ๆ ผลักดันให้มีการอพยพของประชากรจากชนบทเข้ามาอยู่ในนครหลวงมากขึ้น จึงก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมายนับตั้งแต่ปัญหาการจราจร ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ และปัญหาอื่น ๆ มากมาย พรรคประชาธิปไตยซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนให้เป็นเสียงข้างมากในการดำเนินงานของเทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครชนบทแต่เดิม ไม่สามารถแก้ไขปัญหาลำเหล่านี้ได้อีกทั้งไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนซึ่งมากขึ้นเป็นเงาตามตัวเพราะขาดความร่วมมืออย่างแท้จริงจากฝ่ายรัฐบาล รวมทั้งสมาชิกสภาเทศบาลก็บำเพ็ญตนเป็นนักการเมืองเกินไป มีการถวักถายอำนาจหน้าที่ของข้าราชการประจำ ไขตำแหน่งหน้าที่จอมตีการดำเนินงานของรัฐบาล สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้การบริหารงานของเทศบาลไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ปัญหาต่าง ๆ ของนครหลวงที่มีมาแต่เดิมแทนที่จะได้รับการแก้ไขกลับยิ่งทรุดหนักลงไปทุกที ประกอบกับในระยะนั้นเสถียรภาพทางการเมืองของคณะรัฐบาลเริ่มสั่นคลอน มีการแบ่งแยกออกไปเป็นกลุ่มต่าง ๆ และมีความขัดแย้งกันมากขึ้น คณะปฏิวัติซึ่งเป็นคณะรัฐบาล

ตั้งแต่เดิมจึงได้กระทำการปฏิวัติอำนาจทางการเมือง และการปรับปรุงระบบการบริหารงาน เทศบาลเสียใหม่โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เคยมีมาแล้วให้ดีขึ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การที่คณะปฏิวัติได้จัดตั้งเทศบาลนครหลวงกรุงเทพมหานคร และให้ระบบการแต่งตั้งขึ้นนี้ มีเหตุผลทางการเมืองแอบแฝงอยู่เช่นกัน กล่าวคือมุ่งที่จะรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นประการสำคัญ เทศบาลนครหลวงฯ จึงเป็นเสมือนหนึ่งเป็นการสนับสนุนการปฏิวัติให้สมเหตุผลยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามอาจพิจารณาได้ในอีกลักษณะหนึ่งที่ว่า ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในนครหลวงฯ นั้น เป็นปัญหาที่จะต้องรีบดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน มิฉะนั้นแล้วอาจนำไปสู่ปัญหาความไม่มั่นคงภายในประเทศขึ้น กล่าวได้ว่าเหตุผลในการจัดตั้งเทศบาลนครหลวงฯ นี้เป็นเหตุผลทางการเมือง ประกอบกับสถานการณ์ภายในประเทศผลักดันให้ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงรูปแบบและการดำเนินงานให้สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

การดำเนินงานของเทศบาลนครหลวงกรุงเทพมหานคร ตามรูปการปกครองแบบใหม่นี้จริงอยู่ คณะปฏิวัติมุ่งหวังที่จะขจัดปัญหาและแสดงออกถึงความปรารถนาดีต่อประชาชน แต่การดำเนินงานในระยะเริ่มต้นนี้เป็นไปในลักษณะที่เร่งรีบโดยปราศจากการวางแผนที่ดี รวมทั้งขาดการประสานงานในระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ จึงทำให้ไม่สามารถขจัดปัญหาที่นครหลวงฯ กำลังประสบอยู่ให้หมดสิ้นไปได้ ผลที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงจึงอำนวยการโยกย้ายให้กับคณะปฏิวัติควบคุมนโยบายแต่เพียงฝ่ายเดียว ทำให้เคลื่อนลงมาสู่ประชาชนผู้รับบริการเท่าที่ควร จึงทำให้ดูเหมือนหนึ่งว่าการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้มิได้มีเหตุผลมาจากความเจริญเติบโตของทางเศรษฐกิจและสังคมดังที่คณะปฏิวัติกล่าวอ้าง

หากจะพิจารณารูปแบบของการปกครองในนครหลวงฯ แล้ว จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งเทศบาลนครหลวงกรุงเทพมหานครขึ้นใหม่นี้ มีผลทำให้หน่วยราชการนครหลวงฯ มี ๒ ฐานะคือ มีฐานะเป็นหัวหน้าส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ทั้งการบริหารราชการแผ่นดิน และการบริหารกิจการส่วนจังหวัดเหมือนจังหวัดทั้งหลาย นอกจากนั้นยังมีฐานะเป็นผู้บริหารของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น คือเป็นนายกเทศมนตรีนครหลวงฯ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการซ้ำซ้อนในการบริหารงานมากยิ่งขึ้นดังจะได้อธิบายในตอนต่อไป จะเห็นได้ว่ามีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญเพียงข้อ และผู้บริหารงานของเทศบาลนครหลวงฯ ซึ่งใช้ระบบแต่งตั้งแทนการเลือกตั้ง

โดยตรงจากประชาชน อันเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของคณะปฏิวัติที่ต้องการจะให้มีการรวมอำนาจโดยส่วนกลางมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเมืองให้มั่นคงยิ่งขึ้นดังที่ได้อธิบายไว้แล้ว

การจัดตั้งและการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของเทศบาลนครหลวงนี้ จากการศึกษาพบว่าก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานมากมาย แม้ว่าจะแก้ปัญหาซึ่งเทศบาลนครกรุงเทพฯ และเทศบาลนครธนบุรีแต่เดิมประสบอยู่ได้ในบางส่วน แต่ในทางตรงกันข้ามก็กลับเป็นการเพิ่มปัญหาในลักษณะอื่น ๆ เช่นกัน กล่าวคือสามารถแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายระหว่างผู้บริหารงานของเทศบาลกับกระทรวงมหาดไทยซึ่งทำหน้าที่ในการควบคุมตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ แต่ในขณะที่เดียวกันอาจนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันขึ้นได้โดยง่าย ทั้งนี้เพราะขาดการควบคุมจากประชาชนตามกลไกของระบอบประชาธิปไตย

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการดำเนินการจัดตั้งเทศบาลนครหลวงฯ นี้เกิดขึ้นจากเหตุผลทางการเมืองภายในประเทศ ประกอบกับปัญหาค่าใช้จ่ายอันเนื่องมาจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของประชากรในนครหลวง การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจึงมีลักษณะที่เป็นไปอย่างกระชั้นชิดขาดการวางแผนและการจัดให้มีการประสานงานในระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ กับเทศบาลนครหลวงในการให้บริการแก่ประชาชน ทำให้การเข้าดำเนินการแก้ปัญหาเหล่านั้นไม่สามารถบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนได้แบบางลง สาเหตุดังกล่าวอาจจะพิจารณาได้เป็น ๒ นัย

ประการแรก หากจะพิจารณาในลักษณะของการปกครองท้องถิ่นแล้ว จะเห็นได้ว่าการใช้ระบบแต่งตั้งผู้ว่าราชการนครหลวงฯ เป็นนายกเทศมนตรี นั้น ก่อให้เกิดปัญหาค่าใช้จ่ายหรือระหว่างอำนาจหน้าที่ทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ ไม่สามารถแยกราชการบริหารส่วนท้องถิ่นให้ต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้อย่างแท้จริง ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงานเป็นอันมาก นอกจากนั้นการจัดตั้งเทศบาลนครหลวงตามรูปแบบนี้มุ่งหวังจะดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนโดยมีประสิทธิภาพ มีผลทำให้เกิดปัญหาการซ้ำซ้อนในระหว่างรูปการปกครองท้องถิ่นแบบต่าง ๆ ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ จึงได้รับบริการไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่คณะปฏิวัติมุ่งหวังที่จะใช้การปกครองแบบนครหลวงฯ เข้าแก้ปัญหาของ

ประชาชนแล้ว ก็จะต้องมีการพิจารณารูปแบบการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ให้เหมาะสม เพื่อตัดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนกัน โดยในระยะแรกนี้อาจจะยุบรูปแบบการปกครองท้องถิ่นให้เหลือเพียง ๒ รูปคือ ขยายเขตเทศบาลนครหลวงให้กว้างขวางออกไป โดยครอบคลุมทั่วเขตสุขาภิบาลในท้องถิ่นต่าง ๆ ที่เจริญแล้ว ส่วนในท้องถิ่นที่ยังไม่เจริญถึงขนาดก็อาจจัดการปกครองแบบองค์การนครหลวง โดยให้ข้าราชการประจำซึ่งรัฐบาลแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งตามท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นผู้บริหารงานภายใต้การควบคุมของประชาชน ในรูปขององค์การนครหลวงเช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในท้องถิ่นต่าง ๆ นอกเหนือนครหลวงกรุงเทพมหานคร ผลดังกล่าวทำให้การดำเนินงานของรูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั้งสองรูปคือ เทศบาลนครหลวง และองค์การนครหลวง แยกออกจากกันอย่างเด่นชัด และสามารถลดปัญหาการให้บริการซ้ำซ้อนกันดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว และในระยะต่อไปเมื่อท้องถิ่นต่าง ๆ มีความเจริญเพิ่มมากขึ้นตามการขยายตัวอย่างรวดเร็วของประชาชนแล้ว เขตเทศบาลนครหลวงก็อาจจะขยายเพิ่มออกไปเรื่อย ๆ จนในที่สุดเหลือรูปแบบการปกครองท้องถิ่นเพียงรูปเดียว คือเทศบาลนครหลวง ผลดังกล่าวจะทำให้การดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนในนครหลวงเป็นไปโดยสอดคล้องกัน และสามารถดำเนินไปได้โดยมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งทั้งนี้จะต้องพิจารณาแบ่งสรรความรับผิดชอบกับฝ่ายข้าราชการประจำให้ชัดเจนยิ่งขึ้นด้วย ดังจะได้อธิบายต่อไป

หากจะพิจารณาในอีกลักษณะหนึ่งในแง่ของการประสานงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ กับเทศบาลนครหลวงฯ ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏจะเห็นได้ว่ามีลักษณะการดำเนินงานแบบต่างคนต่างทำ ทำให้การดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพ และไม่ประหยัดทรัพยากรในการดำเนินงาน อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหในการให้บริการในนครหลวงฯ นี้มีกิจการบางประเภทที่ต้องทำเป็นโครงการขนาดใหญ่ มีแผนดำเนินงานที่กว้างขวางครอบคลุมตลอดทั้งชุมชนที่เป็นนครหลวงจึงจะแก้ปัญหานั้นได้ จึงต้องได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กิจการเหล่านี้ได้แก่ การวางแผนรวม การผังเมือง การแก้ไขปัญหาการจราจร การขนส่งสาธารณะ การปรับปรุงแหล่งชุมชน การอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น กรณีเช่นนี้รัฐบาลจะต้องจัดให้มีมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจจากส่วนราชการต่าง ๆ และเทศบาลนครหลวงให้มากยิ่งขึ้น โดยอาจแยกกิจการเหล่านี้ให้มีลักษณะพิเศษออกไปและกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจน โดยให้เทศบาลนครหลวงมีอำนาจ

หน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายอย่างกว้าง ๆ ส่วนในขั้นของการปฏิบัติตามโครงการแล้ว อาจมอบหมายให้ส่วนราชการต่าง ๆ รับผิดชอบปฏิบัติจัดทำภายใต้การควบคุมและการแนะนำของ เทศบาลนครหลวงอีกชั้นหนึ่งก็อาจจะทำได้ เพราะเท่าที่เป็นอยู่ยังขาดการประสานประโยชน์ ในระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่จัดตั้งในเรื่องอำนาจ กฎหมาย และระเบียบวิธีการดำเนินการ ต่าง ๆ

จากที่ได้ศึกษามาโดยลำดับแล้ว จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า การจัดตั้งเทศบาลนครหลวง ของประเทศไทย มีมูลเหตุสืบเนื่องมาจากการรักษาเสถียรภาพทางการเมืองในระยะหัวเลี้ยว หัวต่อเป็นสำคัญ แต่กลับก่อให้เกิดปัญหาในด้านการบริหารและการให้บริการตามมา อันเป็นการ สอดคล้องกับสมมติฐานที่ผู้เขียนได้เสนอไว้เป็นแนวทางการศึกษาในตอนต้น แต่การที่ปัญหาใน เรื่องเทศบาลนครหลวงเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของผู้บริหารในระดับสูงที่จะต้องตัดสินใจ ประกอบกับรูปการปกครองนครหลวงในปัจจุบันยังไม่เด่นชัด การเสนอแนะขอแก้ไขปัญหาดัง ๆ จึงย่อมกระทำได้ยาก การเสนอแนะขอแก้ไขปัญหาดัง ๆ ของผู้เขียนจึงมีลักษณะกว้าง ๆ ดังที่ ได้เสนอไว้บางส่วนแล้ว นอกจากนั้นจะต้องมีการปรับปรุงระบบการดำเนินงานภายในนครหลวง ให้เหมาะสมและเป็นไปตามหลักการและแนวความคิดของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง กล่าวคือจะต้องมีการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องรายได้ของเทศบาลเสียใหม่ ให้เทศบาลมีรายได้ ของตนเองเพียงพอที่จะสามารถดำเนินการด้วยตนเองไปได้โดยอิสระ โดยให้ทั้งรัฐบาลกลาง ให้อยู่ที่สุด ทั้งนี้ อาจจะเป็นการปรับปรุงระบบภาษีภายในประเทศ แบ่งสรรรายได้ให้เทศบาล มากขึ้นโดยไม่กระทบกระเทือนรายได้ของรัฐบาลกลาง นอกจากนั้นจะต้องปรับปรุงระบบการ บริหารงานบุคคลภายในเทศบาล เพื่อให้สามารถบริหารงานไปได้โดยมีประสิทธิภาพ ลดปัญหา ข้อขัดแย้งต่าง ๆ ภายในอันเป็นปัญหาที่เทศบาลในนครหลวงประสบมาทุกยุคทุกสมัย อย่างไรก็ตามประเด็นสำคัญในการพิจารณาเรื่องนี้มิได้จำกัดอยู่เฉพาะแต่การปรับปรุงระบบงานต่าง ๆ เท่านั้น หากแต่จะต้องพิจารณาว่าการปกครองนครหลวงในอนาคตจะเป็นไปในรูปแบบใด มีโครงสร้างของการดำเนินงาน ตลอดจนอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ มากน้อยเพียงใด โดยเหตุนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับเหตุผลดังกล่าว ผู้เขียนจะได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการคาดการณ์ ถึงรูปแบบการปกครองนครหลวงในอนาคต โดยจะมุ่งถึงลักษณะการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครอง ตนเองของประชาชน และระบบในการพิจารณาตัวบุคคลเข้ามามีบริหารงานของเทศบาลเท่านั้น

จะไม่ศึกษาถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เพราะเป็นเรื่องที่กว้างขวางและอยู่นอกเหนือขอบเขตการศึกษาตามความมุ่งหมายของวิทยานิพนธ์นี้ อีกประการหนึ่งรูปแบบการปกครองนครหลวงของประเทศต่าง ๆ ที่เจริญแล้วก็มีอยู่อย่างมากมาย การจะคาดการณ์ว่ารูปแบบการปกครองนครหลวงกรุงเทพมหานครจะเป็นไปในรูปลักษณะใดโดยเฉพาะย่อมเป็นไปได้โดยยาก และผู้เขียนขอเน้นว่าการปกครองของนครหลวงนั้นจะมีรูปแบบเป็นประการใดก็ตาม แต่จะต้องให้มีลักษณะเฉพาะเป็นพิเศษแตกต่างไปจากรูปแบบการปกครองในท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งยังมีความเจริญเติบโตและการขยายตัวไม่เท่าเทียมกับการเจริญเติบโตและการขยายตัวของนครหลวง ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการปกครองและการให้บริการต่าง ๆ แก่ประชาชนได้โดยมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ความคาดหวังในอนาคต

สำหรับการคาดหวังถึงรูปแบบของเทศบาลนครหลวงฯ นั้น ในปัจจุบันฝ่ายรักษาความมั่นคงแห่งชาติได้มอบหมายให้คณะที่ปรึกษาฝ่ายนโยบายและวางแผนมหาดไทยพิจารณาปรับปรุงรูปแบบการปกครองนครหลวง และเทศบาลนครหลวงเสียใหม่ เพื่อให้บังเกิดผลดีอย่างแท้จริงซึ่งคณะที่ปรึกษาฯ ได้พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยเสนอรูปแบบให้ฝ่ายรักษาความมั่นคงแห่งชาติพิจารณาแล้วเลือกรวม ๒ วิธีด้วยกัน คือ ๑

วิธีแรก ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีไม่เป็นบุคคลเดียวกันในระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการนครหลวงทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร โดยมีสภานครหลวงซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ สำหรับทางคานเทศบาลนั้นให้นายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และมีสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติโดยให้อยู่ในความควบคุมของผู้ว่าราชการนครหลวงและกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองเทศบาลที่คล้ายคลึงกับวิธีที่เคยใช้กันมาแล้ว ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

๑ "แผนร่างกฎหมายนครหลวง", ไทยรัฐ, ฉบับประจำวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๑๑, หน้า ๑, ๒.

สำหรับวิธีที่สอง จัดการปกครองนครหลวงเป็นรูปพิเศษ มีลักษณะกึ่งภูมิภาคและกึ่งท้องถิ่น เป็นรูปการปกครองเดี่ยว ไม่มีเทศบาล องค์การบริหารนครหลวง โดยมีผู้ว่าราชการนครหลวงทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และมีสภานครหลวงซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งจำนวนเท่า ๆ กันเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ สำหรับผู้ว่าราชการนครหลวงนั้นมีฐานะเทียบเท่ารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่บริหารนครหลวงให้เป็นไปตามแนวนโยบายของคณะรัฐมนตรี

ตามวิธีการทั้งสองดังกล่าวนี้ ในปัจจุบันแนวโน้มของผู้มีอำนาจทางการเมืองปัจจุบันเห็นด้วยกับข้อเสนอในวิธีการที่สอง เพราะเห็นว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารนครหลวงฯ ให้คล่องไปด้วยดี เพราะตัดการเมืองออกจากราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และสำหรับนครหลวงฯ นั้น จำเป็นที่จะต้องให้นักการเมืองที่มีประสบการณ์ ตลอดจนความรู้ความสามารถ จึงได้มีการมอบหมายให้ผู้รับผิดชอบไปกร่างรูปการปกครองตามวิธีการดังกล่าว และตราเป็นกฎหมายออกใช้บังคับต่อไป แสดงให้เห็นว่ารูปแบบการปกครองนครหลวงฯ ในระยะต้นนี้จะเป็นลักษณะกึ่งแต่งตั้งและกึ่งเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการแน่นอนว่าในอนาคตต่อไปรูปแบบการปกครองนครหลวงฯ ก็จะต้องได้รับการแก้ไขเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความเจริญเติบโตรวมทั้งเหตุผลของการเมืองในแต่ละสมัย

อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาถึงลักษณะการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนตามอุดมการณ์ของการปกครองท้องถิ่นนั้น ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตไว้ประการหนึ่งว่า การที่การปกครองในประเทศไทยแต่เดิมมาอยู่ภายใต้การปกครองของคณะทหารมาเป็นเวลานาน แสดงให้เห็นว่ากลุ่มอิทธิพลอื่น เช่น กลุ่มนิสิตนักศึกษา หรือกลุ่มที่มีการรวมตัวเพื่อรักษามูลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ยังไม่สามารถรวมตัวและเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง ลักษณะดังกล่าวย่อมชี้ให้เห็นถึงอนาคตของการปกครองนครหลวงฯ ในระยะต้นนี้ว่า จะมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจเข้าไว้กับส่วนกลางดั้งเดิม ซึ่งลักษณะของการรวมอำนาจดังกล่าวย่อมทำให้ระบบราชการเข้มแข็ง อันจะเป็นช่องทางหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการ และในการบริหารงานของนครหลวงมากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ

และในขณะที่เกี่ยวกันประชาชนในนครหลวงซึ่งนับวันจะได้รับการศึกษาเพิ่มมากขึ้นอย่างไม่สามารถ
หลีกเลี่ยงได้ สถานการณ์ดังกล่าวจะผลักดันให้ประชาชนซึ่งเคยยอมอยู่ภายใต้อำนาจปกครอง
ของรัฐบาลจะเริ่มต่อสู้และเราต้องรองอำนาจทางการเมืองกับรัฐบาล เมื่อการรวมตัวของ
ประชาชนในการรักษาผลประโยชน์ของตนเองเพิ่มมากขึ้นดังกล่าวก็น่าจะสามารถบั่นทอนอำนาจ
ทางการเมืองของรัฐบาลทหาร จนในที่สุดก็ต้องถอนอำนาจลง โดยประชาชนจะเข้ามา
บทบาทในทางการเมืองการปกครองเพิ่มมากขึ้น เช่นเดียวกับวิวัฒนาการทางการเมืองการ
ปกครองของประเทศที่เจริญแล้วทั้งหลาย เมื่อเป็นเช่นนั้นนครหลวงฯ ซึ่งถือว่าเป็นศูนย์กลาง
ในการบริหารงานของประเทศจะต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงซึ่งจะมีลักษณะเป็นการกระจาย
อำนาจเพิ่มมากขึ้น และก้าวไปสู่อุดมคติของการปกครองตนเองโดยประชาชนอย่างแท้จริง
รูปแบบการปกครองนครหลวงก็ต้องมีวิวัฒนาการขึ้นเป็นลำดับ อย่างไรก็ตาม ในการ
พิจารณาเรื่องนี้จะต้องพิจารณาถึงตัวแปรอื่นประกอบด้วย กล่าวคือ รูปแบบการปกครองนครหลวง
อาจมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาถึงการรวมตัวเพื่อ
รักษาเสถียรภาพของรัฐบาลโดยคณะทหาร และบทบาทของกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ที่จะเข้าครอง
อำนาจทางการเมือง

เท่าที่ได้กล่าวมาในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ เพื่อที่จะชี้ให้เห็นว่า สมควรที่จะได้มีการนำ
เอาระบบนครหลวงมาใช้เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้ดีขึ้น ส่วนในการที่จะกำหนดรายละเอียด
เกี่ยวกับโครงสร้างและรูปแบบนครหลวง นั้น ควรจะพิจารณาอย่างรอบคอบที่สุด เพื่อให้
เหมาะสมกับสภาพการณ์ของนครหลวงไทยให้มากที่สุด ทั้งนี้ บทเรียนจากอดีตชี้ให้เห็นว่าการ
นำเอาระบบนครหลวงมาใช้โดยปราศจากการวางแผนอย่างรอบคอบ ขาดการประสานงาน
ในบรรดาฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ย่อมไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ในนครหลวงได้ อีกทั้ง
ยังเป็นการเพิ่มพูนปัญหาดังกล่าวให้มากขึ้น อย่างไรก็ตามในการที่จะนำเอาระบบนครหลวง
มาใช้อย่างสัมฤทธิ์ผลนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับตัวบุคคลผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินงานและการบริหาร
ด้วย กล่าวคือ ถ้าผู้บริหารขาดประสิทธิภาพและขาดความตั้งใจจริงในการที่จะปฏิบัติหน้าที่
ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และยึดถือผลประโยชน์ของตนเองเป็นใหญ่แล้ว การนำระบบนครหลวง

มาใช้ อาจจะไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควรได้ ผู้เขียนใคร่ขอชี้ให้เห็นเงื่อนงำของปัญหานี้อยู่ตรงที่ว่า
ในระยะแรกของการปกครองโดยระบบนครหลวงนี้ ผู้มีอำนาจในทางการเมืองจะยินยอมให้มีการ
กระจายอำนาจหรือไม่ โดยยอมอดทนต่อความชุลลุลักไม่เรียบร้อย ซึ่งต้องมีขึ้นอย่างแน่นอนใน
ระยะเริ่มต้นของการดำเนินงาน ซึ่งต่อไปความผิดพลาดบกพร่องเหล่านี้ประกอบกับความรู้และ
ความชำนาญของประชาชนเพิ่มมากขึ้น ก็จะทำให้การบริหารงานของนครหลวงเป็นไปโดยมี
ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สมดังความมุ่งหมายของการปกครองตนเองโดยประชาชนในระบอบ
ประชาธิปไตยอย่างแท้จริง.

ពាក្យដេញដោល

ภาคผนวก ก.

ประกาศคณะปฏิวัติ

ฉบับที่ ๒๔ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๔

รวมจังหวัดพระนคร - ธนบุรีเป็นนครหลวง

คณะปฏิวัติมีประกาศฉบับที่ ๒๔ เมื่อ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๔ ว่า โดยที่จังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรีเป็นจังหวัดที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิดในด้านประวัติศาสตร์ และการปกครองมาช้านาน แม้ในปัจจุบันการประกอบอาชีพของประชาชนแต่ละจังหวัดก็ได้ ดำเนินไปในลักษณะที่เป็นจังหวัดเดียวกัน และการจัดหน่วยราชการสำหรับรับใช้ประชาชนก็ได้ กระทำในรูปให้มีหน่วยราชการร่วมกัน เช่น การศาล การรับจดทะเบียนกิจการบางประเภท คณะปฏิวัติจึงเห็นสมควรที่จะรวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเป็นจังหวัดเดียวกัน เพื่อการบริหารราชการจะได้ดำเนินไปโดยประหยัดและมีประสิทธิภาพ บังเกิดความเจริญแก่จังหวัด ทั้งสองโดยรวดเร็ว ซึ่งจะเป็นการเพิ่มพูนความสะดวกให้แก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น หัวหน้าคณะ ปฏิวัติจึงมีคำสั่งให้

รวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเป็นหนึ่งจังหวัด เรียกว่า นครหลวงกรุงเทพ ธนบุรี มีเขตท้องที่ตามที่จังหวัดพระนคร-ธนบุรีมีอยู่ในวันประกาศ

ตำแหน่งผู้ว่าราชการของนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ให้เรียกตามกฎหมายบัญญัติไว้ โดยไม่ต้องมีคำว่า จังหวัด

ให้นครหลวงกรุงเทพธนบุรีมีรองผู้ว่าราชการสองคน

สภาจังหวัดของนครหลวงกรุงเทพธนบุรีให้เรียกว่า สภานครหลวงกรุงเทพธนบุรี

ให้อำนาจบริหาร ทรัพย์สิน หนี้สินของสองจังหวัดเดิมเป็นของนครหลวงฯ ตลอดจน กิจการ หนี้ สิทธิ งบประมาณ ข้าราชการ และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็น ของนครหลวง

ให้สมาชิกภาพแห่งสภาจังหวัดพระนครและสภาจังหวัดธนบุรีสิ้นสุดลง

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งผู้เห็นสมควรจำนวนหนึ่งเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานครหลวงกรุงเทพธนบุรี เพื่อดำเนินกิจการของสภานครหลวงกรุงเทพธนบุรีไปพลางก่อน

ให้บรรดาข้าราชการและลูกจ้างของจังหวัดพระนคร จังหวัดธนบุรี องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรี คงปฏิบัติงานของนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรีต่อไปตามที่เคยปฏิบัติ ๓ สถานที่เดิมจนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง

การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการภาษีอากร การทะเบียนบ้าน การอื่น ๆ รวมทั้งการติดต่อประสานงานให้ดำเนินไปเช่นเดิม จนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง

ให้บรรดาข้อบัญญัติจังหวัด ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือประกาศขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนคร และขององค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรี ซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันประกาศให้ใช้บังคับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ คงใช้บังคับต่อไปในเขตท้องที่เดิมจนกว่าองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี จะแก้ไขเปลี่ยนแปลง

ได้มีคำสั่งจากกองบัญชาการคณะปฏิวัติ เรื่องการจัดตั้งนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และเทศบาลนครหลวง ความว่า

แต่เดิมมาจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีรวมอยู่ในกรุงเทพมหานคร ต่อมาได้มีการแบ่งเขตกรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี แต่ความรู้สึกของประชาชนในสองจังหวัดมิได้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพ ต่างยังคงประกอบอาชีพและติดต่อซึ่งกันและกันในลักษณะเป็นจังหวัดที่ตั้งเมืองหลวง เป็นศูนย์กลางของประเทศไทยทางการเมือง การปกครอง และการเศรษฐกิจ ทั้งยังเป็นเมืองที่สำคัญที่สุด ตลอดจนเป็นศูนย์กลางทางการทูต เป็นสถานที่ตั้งสถานกงสุล สถานทูต และองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ มีประชาชนทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศพำนักอาศัยมาไปมาเป็นจำนวนมาก ประกอบกับการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะประกอบขึ้นในจังหวัดพระนครหรือจังหวัดธนบุรี ต่างถือได้ว่าได้ตั้งอยู่

ในเขตนครหลวง การคมนาคมระหว่างสองจังหวัดก็เช่นเดียวกัน ได้ดำเนินไปในลักษณะ
ประสานให้เป็นจังหวัดเดียว เป็นผลให้ประชาชนได้รับการศึกษาและบริการสาธารณะได้โดย
สะดวก แม้แต่สื่อสารมวลชนก็ได้ดำเนินกิจการในลักษณะที่ให้ความสำคัญแก่ประชาชนทั้งสอง
จังหวัดทัดเทียมกัน

เมื่อจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีมีลักษณะดังกล่าวข้างต้น การวางรูปการ
ปกครอง การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม การจัดบริการสาธารณะ และสาธารณูปโภค
จึงควรกระทำในลักษณะที่ดีกว่าทั้งสองจังหวัดมีฐานะเป็นนครหลวงของประชาชนทั้งชาติ มีข้อ
เฉพาะประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตจังหวัดทั้งสองเท่านั้น ด้วยเหตุนี้คณะปฏิวัติจึงได้ประกาศ
กำหนดให้รวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเป็นจังหวัดเดียวกัน เรียกว่า นครหลวงกรุงเทพ
ธนบุรี ดังเช่นที่เคยรวมเป็นกรุงเทพพระมหานครมาแต่ก่อน เพื่อสามารถวางรูปการบริหาร
ราชการแผ่นดิน การปกครองท้องถิ่น การส่งเสริมอาชีพ การจัดบริการสาธารณะและสาธารณูปโภค
ให้มีประสิทธิภาพและแผ่ขยายได้โดยทั่วถึงกัน ไม่เกิดความแตกต่างกันเพราะมีฐานะเป็นคนละ
จังหวัด

การจัดระบบบริหารราชการและการปกครองท้องถิ่นขึ้นเป็นพิเศษในประเทศไทย
มีข้อหลักการหรือระบบใหม่ ประเทศต่าง ๆ ก็ได้ดำเนินการเช่นนี้ และประสบผลดีโดยทั่วกัน
จนเป็นที่ยอมรับว่าเมืองหลวงมีความสำคัญแตกต่างจากท้องถิ่นอื่น ๆ โดยทั่วไป และมีลักษณะ
พิเศษโดยเฉพาะที่จะต้องจัดรูปการปกครองให้เหมาะสมกับความหนาแน่นของประชากร การ
ส่งเสริมระบบเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม และความสำคัญแห่งนครหลวงของประเทศ

คณะปฏิวัติมั่นใจว่า การรวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเป็นนครหลวงกรุงเทพ
ธนบุรี โดยมีผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็นหัวหน้ารับผิดชอบการบริหารนครหลวง
และมีองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และเทศบาลนครหลวงเป็นองค์การช่วยปกครอง
ท้องถิ่น จะช่วยนำความเจริญมาสู่นครหลวงเร็วยิ่งกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และถึงแม้ว่าจะใช้
ระบบแต่งตั้งสมาชิกสภานครหลวงกรุงเทพธนบุรี และสภาเทศบาลนครหลวง รวมทั้งการแต่งตั้ง
เทศมนตรีเทศบาลนครหลวง แต่ก็เป็นวิธีการชั่วคราวในวาระเริ่มแรกของการกำหนดรูปการ
ปกครองนครหลวง

คณะปฏิวัติขอยืนยันว่า การปฏิรูประบบการปกครองสำหรับนครหลวงคงได้กล่าวมาข้างต้น คณะปฏิวัติได้กระทำความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะปรับปรุงกลไกการบริหารราชการและการปกครองท้องถิ่นของนครหลวงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อ นำความสะดวกและความผาสุกมาสู่ประชาชน สมดังที่คณะปฏิวัติได้ตั้งปณิธานไว้ คณะปฏิวัติหวังว่าพี่น้องประชาชนทั้งหลายคงจะเข้าใจในเจตนาคือของคณะปฏิวัติครั้งนี้ และให้ความร่วมมือในการบริหารราชการและการปกครองนครหลวง และช่วยเสนอแนะความคิดเห็นเพื่อประโยชน์แก่ความเจริญก้าวหน้าของนครหลวงสืบไป.

ภาคผนวก ข.

ประกาศคณะปฏิวัติ

ฉบับที่ ๒๕ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๔

รวมเทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรีเป็นเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี

ตามที่คณะปฏิวัติได้จัดตั้งนครหลวงกรุงเทพธนบุรี โดยรวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเป็นจังหวัดเดียวกัน เพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการและความสะดวกของประชาชน ในด้านการจัดการปกครองท้องถิ่นของนครหลวงกรุงเทพธนบุรี สมควรจัดรูปการปกครองเป็นพิเศษแตกต่างจากท้องถิ่นอื่น คือเป็นเทศบาลสำหรับนครหลวงโดยเฉพาะ เพื่อให้เทศบาลนครหลวงสามารถบริหารท้องถิ่นได้โดยมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับนโยบายของราชการบริหารส่วนกลางยิ่งขึ้น หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งเมื่อ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๔

ให้รวมเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี เป็นเทศบาลสำหรับนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เรียกว่า เทศบาลนครหลวง

เทศบาลนครหลวงมีเขตตามที่เทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีมีอยู่ในวันประกาศให้ใช้บังคับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

ในระหว่างดำเนินการจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยเทศบาลนครหลวง และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครหลวง ให้สภาเทศบาลนครหลวงประกอบด้วยสมาชิกซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งจากผู้เห็นสมควร มีจำนวนไม่เกินสามสิบหกคน และให้คณะเทศมนตรีเทศบาลนครหลวงประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีอื่นอีกไม่เกินแปดคน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งจากผู้เห็นสมควร

ให้เทศบาลนครหลวงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล และตามที่มีกฎหมายกระทรวงกำหนด และอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง บรรดาอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด เกี่ยวกับการควบคุมเทศบาลตามกฎหมาย

ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครหลวงตามข้อ ๖ และข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาลนครหลวง หรือคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรี เพิ่มเติมจากกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ให้สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลนครหลวงกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีสิ้นสุดลง

ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ งบประมาณ พนักงานเทศบาล และลูกจ้างของเทศบาลนครกรุงเทพและของเทศบาลนครธนบุรี ไปเป็นของเทศบาลนครหลวง

ให้บรรดาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างของเทศบาลนครกรุงเทพ และของเทศบาลนครธนบุรีคงปฏิบัติงานของเทศบาลนครหลวงต่อไปตามที่เคยปฏิบัติ ณ สถานที่เดิมจนกว่าเทศบาลนครหลวงจะสั่งเปลี่ยนแปลง

การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการภาษีอากร การทะเบียนและการอื่น ๆ รวมทั้งการติดต่อประสานงานให้ดำเนินไปเช่นเดิมจนกว่าจะมีการสั่งเปลี่ยนแปลง

ให้บรรดาเทศบัญญัติ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือประกาศของเทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรี ซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันประกาศให้ใช้บังคับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ คงใช้บังคับต่อไปในเขตท้องที่เดิมจนกว่าเทศบาลนครหลวงจะแก้ไขเปลี่ยนแปลง

ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งเกี่ยวกับเทศบาลมาใช้แก่เทศบาลนครหลวงโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ และคำว่า เทศบาล ในกฎหมายดังกล่าวให้หมายรวมถึงเทศบาลนครหลวงด้วย.

ABSTRACT

THE MUNICIPALITY OF METROPOLITAN BANGKOK-DHONBURI: A STUDY OF THE CAUSES OF THE ESTABLISHMENT, MODEL AND PROBLEMS OF ADMINISTRATION

The primary objective of this thesis is the study of the setting up of the Municipality of Metropolitan Bangkok-Dhonburi in 1972 with special emphasis in examining the various factors which led to the establishment of this new institution and also problems associated with the attempt to administer this organization.

It is the author's contention that the establishment of the Municipality of Metropolitan Bangkok-Dhonburi was influenced mainly by political consideration rather than other factors. This can be clearly observed by looking at modification of the municipality laws in different periods starting from 1933 up to the present. The idea of municipality was first conceived by the People's Party leaders as a basic instrument in educating the masses who were ignorant of democratic ways of life. However, failure in this attempt had led the government in the later periods to emphasize 'centralization' as a special feature of municipal government. Municipal laws of 1938, 1943 and 1953 were all designed to consolidate the power of the central government instead of decentralizing it. Such laws were tailored

to suit the temperament of the ruling cliques at that time with the idea that municipal government would help maintaining their political stability.

During the Marshal Sarit's period, municipal elections were abolished and members of the municipal councils were all appointed. This change had strengthened the role of the officials in local government and had opened the way to graft and corruption in its administration.

The constitution of 1968 marked another important phase of municipal government in Thailand. Elections were allowed both at national and local levels. The Government Party lost by a very wide margin in the election of municipality council members and Prachathipat Party took firm control of local administration. It is not surprising that conflicts rather than cooperation were characteristic of local government scene during this short period. Even in Prachathipat Party itself, conflict of interests among party members caused confusion and almost split the Party.

The coup in November 1971 resulted in the abolishment of the elected municipal council, apart from the usual procedure of appointing high-ranking officials in the Ministry of Interior to the mayoralty, the Revolutionary Party also amalgamated Bangkok and Dhonburi municipalities to make them the Municipality of Metropolitan Bangkok-Dhonburi. The new institution has also causes confusion in several ways, most important of all is the appointment of the Governor of Bangkok mayor of the metropolitan thus making

confused line of demarcation of authority between central and local government administration. This clearly shows that the government wants a firm control over local government administration.

From these experiences it is not unfair to say that local government administration in Thailand has divorced itself from democratic principles. That is to say, it has been subject to political pressures and influences of the ruling clique rather than the will of the people. As a result, the idea of using municipal government as a school for teaching democracy has never been realized.

It is the author's belief that the future of local government in Thailand will depend primarily upon the political climate. As long as Thai political system remains the struggle for power among small groups of bureaucratic elites, there is no need to talk about local 'self government' in this country. When the people actively aggregate their interests and voice their demands, there will be trends towards decentralization and it is hoped that the institution of local government in the real sense of the word will be implanted in Thailand.

ប រ រ រ រ រ រ រ រ រ

บรรณานุกรม

กฎหมาย

"พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๒๕
ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๑๑.

"พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๕๐ ตอนที่ ๖,
ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๔๗๗.

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๖๙
ตอนที่ ๑, ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๔๘๕.

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘", ราชกิจจานุเบกษา,
เล่มที่ ๗๒ ตอนที่ ๑๑, ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๘.

"พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๗๐ ตอนที่ ๑๔,
ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๖.

"พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖", แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๘,
ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๗๔ ตอนที่ ๑๑ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๐๐.

"พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๐๐, แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๐ ราชกิจจา-
นุเบกษา, เล่มที่ ๗๔ ตอนที่ ๑๑, ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๑๑.

"พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖", แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๑,
ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๘๕ ตอนที่ ๔๖, ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๑๑.

"พระราชบัญญัติเลิกใช้บังคับประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๔, ๔๐ และ ๕๕ ในจังหวัดอื่น นอกจาก
จังหวัดพระนครและธนบุรี", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๘๔ ตอนที่ ๑๐๒,
ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๑๐.

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๘๕
ตอนพิเศษ ฉบับเพิ่มเติม

"พระราชกฤษฎีกากำหนดให้เทศบาลนครกรุงเทพมหานครและเทศบาลนครธนบุรี อยู่ในความควบคุม
ดูแลของกระทรวงมหาดไทย", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๗๖ ตอนที่ ๑๑๓,
ลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๐๒.

"ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๔", ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ), เล่มที่ ๗๕ ตอนที่ ๑๐ 4
ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๐๑.

"ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๐", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๗๖ ตอนที่ ๓, ลงวันที่ ๖
มกราคม ๒๕๐๒.

"ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๕", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๗๖ ตอนที่ ๑๓, ลงวันที่ ๒๐
มกราคม ๒๕๐๒.

"ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๔๔ ตอนที่ ๑๒๔, ลงวันที่ ๑๓
พฤศจิกายน ๒๕๑๔.

✓ "ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๖", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๔๔ ตอนที่ ๑๒๔, ลงวันที่ ๑๓
พฤศจิกายน ๒๕๑๔.

"ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๔๔ ตอนที่ ๑๒๖, ลงวันที่ ๒๐
พฤศจิกายน ๒๕๑๔.

"ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๔", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๔๔ ตอนที่ ๑๓๓, ลงวันที่ ๙
ธันวาคม ๒๕๑๔.

"ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๔๔ ตอนที่ ๑๔๔, ลงวันที่ ๑๕
ธันวาคม ๒๕๑๔.

"ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๔๔ ตอนที่ ๑๔๔, ลงวันที่ ๒๑
ธันวาคม ๒๕๑๔.

"ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๔๔ ตอนที่ ๑๔๔, ลงวันที่ ๒๑
ธันวาคม ๒๕๑๔.

คำสั่งและประกาศของทางราชการ

กองบัญชาการคณะปฏิวัติ, "คำสั่งของบัญชาการคณะปฏิวัติ ที่ ๒๓/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๐๑ และ ที่ ๒๒/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๐๑", รัฐสาร, ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๙, มีนาคม ๒๕๐๒.

กองบัญชาการคณะปฏิวัติ "คำสั่งของกองบัญชาการคณะปฏิวัติ เรื่องการจัดตั้งนครหลวง กรุงเทพมหานคร", ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๐๑.

กระทรวงมหาดไทย, "การแต่งตั้งสมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาเทศบาลแทนตำแหน่งที่ว่าง", หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๐๐๘๒/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๐๑.

กระทรวงมหาดไทย, "คำแนะนำในการคัดเลือกและฟังเสียงประชาชนเพื่อการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาล", เอกสารโรเนียว, ๒๕๐๖.

กระทรวงมหาดไทย, "ประกาศแต่งตั้งคณะเทศมนตรีนครหลวง สมาชิกสภานครหลวง และสมาชิกสภาเทศบาลนครหลวง", คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๘๗๒/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๐๑.

หนังสือภาษาไทย

- กรมศิลปากร (รวบรวม), พระราชดำรัสในพระบรมมหาราชวังแด่พระเจ้าอยู่หัว
ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ข้าราชการปกครองแผ่นดิน, พระนคร :
โรงพิมพ์พระจันทร์, ๒๔๕๓.
- กรมหลวงนครราชสีมา (บรรณาธิการ), การเมืองและการปกครอง, พระนคร : โรงพิมพ์
สมาคมสังคมศาสตร์, ๒๕๑๓.
- กลุ่มนิสิตนักศึกษาศาสตรบัณฑิตศึกษาศาสตร์เลือกตั้ง, ประเมินผลการเลือกตั้ง สส. ๑๐ กุมภาพันธ์
๒๕๑๒, พระนคร : ศรีเมืองการพิมพ์, ๒๕๑๒.
- ชัยภักดิ์ บุรุษพัฒน์, การเมืองและพรรคการเมืองของไทย, พระนคร : โรงพิมพ์บางสะพาน
การพิมพ์, ๒๕๑๑.
- คณะเจ้าหน้าที่วิจัยผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๐ กระทรวงมหาดไทย,
รายงานการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ๑๑๘ แห่ง, พระนคร :
โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๑๑.
- คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รัฐศาสตร์ ๑๔, พระนคร : กรุงสยามการพิมพ์,
๒๕๑๕.
- คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การเมือง, พระนคร : วชิรพิมพ์การพิมพ์, ๒๕๑๒.
- คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการ
ปกครองท้องถิ่น, พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์, ๒๕๐๘.
- จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ, สำเนาพระราชหัตถเลขาส่วนพระองค์ ถึง
เจ้าพระยาบวรราชนายก (ปิ่น สุขุม) กับประวัติเจ้าพระยาบวรราชนายก, พระนคร :
โรงพิมพ์บำรุงธรรม, ๒๔๘๒.
- จักรกฤษณ์ นรนิติคฤงการ, บุคคลชั้นนำโครงสร้างแห่งอำนาจและการเมืองในชุมชนไทย,
พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๑๕.

- จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาคำรงราชานุภาพ กับ
กระทรวงมหาดไทย, พระนคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, ๒๕๐๖.
- จังหวัดพระนคร, รายงานกิจการประจำปี, พระนคร : โรงพิมพ์ไทยสงเคราะห์ไทย, ๒๕๐๖.
- ชำนาญ ยุวบุรุษ, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย,
พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๐๐.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เศรษฐพร คูศิริพิทักษ์ และ แสงว รัตนมงคลสมาศ (บรรณาธิการ),
สัตว์การเมือง, พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔.
- พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย, พระนคร :
โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์, ๒๕๑๒.
- ไพฑูย์ ช่างเขียน, ลักษณะสังคมและการปกครองไทย, พระนคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๔.
- ไพฑูย์ ช่างเขียน, การเพิ่มประชากรและการขยายตัวของเมืองในเขตนครหลวงกรุงเทพมหานคร,
เอกสารการศึกษาระดับรัฐประศาสนศาสตร์, พระนคร : คณะรัฐประศาสน-
ศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๕.
- ชาติ หุวะนันท์, "กระบวนการปรับปรุงเทศบาล", เอกสารประกอบความรู้หมายเลข ๔
การประชุมใหญ่นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล และผู้ตรวจการเทศบาล,
พระนคร : โรงพิมพ์กรมมหาดไทย, ๒๕๐๒.
- ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๓, พระนคร : โรงพิมพ์
ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๔๓.
- วรภัททิพย์, พระ, คำบรรยายกฎหมายการปกครองท้องถิ่น, พระนคร : โรงพิมพ์อักษร-
สารการพิมพ์, ๒๕๐๐.

- สมบุรณ์ ศรีสุพรรณศิริ, "ปัญหาบางประการของการปกครองท้องถิ่นในนานาประเทศ",
เอกสารประกอบความรู้อย่างน้อย ๒๗ ในการประชมนายกเทศมนตรี
ปลัดเทศบาล และผู้ตรวจการเทศบาล ครั้งที่ ๒, พระนคร : โรงพิมพ์
กรมมหาดไทย, ๒๕๐๒.
- สนิท วิไลจิตต์, และ ประสาน สุรังสรรค์, "บทบาทของเทศบาลที่ควรมีต่อประชาชน",
เอกสารประกอบความรู้ เล่มที่ ๒ ในการประชุมใหญ่สัณนิบาตเทศบาล
แห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๑๐, พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๑๒.
- สว่าง ลานเหลือ, ๓๗ ปีแห่งการปฏิวัติ, พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๑๔.
- สุณัย ชนระวัตร, จอมพล, ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสุณัย ชนระวัตร นายกรัฐมนตรี,
พระนคร : บริษัท ชนการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๐๓.
- สะอาด ปายะนันท์, การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย : รายงานการศึกษาคุณงามความดี
ปกครอง ณ ประเทศไทย, พระนคร : โรงพิมพ์สมานมิตร, ๒๕๐๒.
- สุจินต์ หังสุบุตร, จุดอ่อนระบบการเมืองไทย, พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์,
๒๕๑๔.
- สุนทรพิพิธ, พระยา, "ที่มาแห่งเทศบาล", เอกสารประกอบความรู้ เล่มที่ ๑ การประชุมใหญ่
สัณนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕
- เสถียร ลายลักษณ์, บุญเรือง นาคินทกุล, และ บุญธรรม ศิริฤทธิ์, ประชุมกฎหมายประจำศก
เล่ม ๑๖, พระนคร : โรงพิมพ์เคอิมเมอ, ๒๕๓๘.
- อมร รักษาสัตย์ (บรรณาธิการ), การบริหารราชการส่วนภูมิภาค, วารสารคณะรัฐประศาสน
ศาสตร์ ฉบับพิเศษ ๒๕๐๘, พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
๒๕๑๐.
- อมร รักษาสัตย์, เทศบาลเพื่อการพัฒนา, พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น,
- อมร รักษาสัตย์, และ ชัยติยา กรรณสูต (บรรณาธิการ), ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนา
ประเทศ, พระนคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๕.

เอกสารอื่น ๆ

กรมประชาสัมพันธ์, "รายงานสรุปผลเบื้องต้น การอพยพของเมืองในประเทศไทย",
เอกสารของกรมประชาสัมพันธ์, ๒๕๐๖.

ปัจจัย บุนนาค, "ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยในนครหลวงของผู้มีรายได้น้อย", เอกสารการพัฒนา
ทางวิชาการเรื่อง ปัญหาในหลวง ครั้งที่ ๑ ณ ศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์-
มหาวิทยาลัย, วันที่ ๒๖ - ๒๘ มีนาคม ๒๕๑๕.

สนธิ วิไลจิตต์, "มติคณะกรรมการปรับปรุงการปกครอง ครั้งที่ ๑", จากแฟ้มเอกสารของ
นายสนธิ วิไลจิตต์ เลขาธิการคณะกรรมการปรับปรุงการปกครอง
ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๐๑.

สนธิ วิไลจิตต์, "รายงานการประชุมของคณะกรรมการปรับปรุงการปกครอง ครั้งที่ ๒ และ
ครั้งที่ ๓", จากแฟ้มเอกสารของนายสนธิ วิไลจิตต์ เลขาธิการคณะ
กรรมการปรับปรุงการปกครอง, ไม่ปรากฏวันที่.

อรุณ สรเทศน์, และ ไทศาล วัฒนสินธุ์, "ปัญหาการจราจรของนครหลวง", เอกสารการ
สัมมนาทางวิชาการ เรื่อง ปัญหาในหลวง ครั้งที่ ๑ ณ ศูนย์สารนิเทศ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, วันที่ ๒๖ - ๒๘ มีนาคม ๒๕๑๕.

วิทยานิพนธ์

บุญธรรม ทองสังข์, การบริหารราชการของอำเภอในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ, วิทยานิพนธ์
ชั้นปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,
๒๕๑๐.

ประทาน คงฤทธิศึกษากร, บทบาทของสภาเทศบาลในการควบคุมการบริหาร, วิทยานิพนธ์
ชั้นปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๕.

วารสาร

กระทรวงมหาดไทย, "ประกาศพระบรมราชโองการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม พ.ศ. ๒๔๔๔",
เทศาภิบาล, ปีที่ ๒ เล่มที่ ๓, เมษายน - กันยายน ร.ศ. ๑๒๖.

ชัยสิทธิ์ สนิสมบูรณ์ทอง, "ประเทศไทยจะเป็นประชาธิปไตยเต็มที่ได้หรือไม่", วารสาร
สังคมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๔,
ตุลาคม ๒๕๑๔.

นันทกา สุประภาชนะนันท์, "ความเป็นมาของเทศบาลนครกรุงเทพ", เทศบาลนครกรุงเทพ,
ประจำเดือนพฤษภาคม ๒๕๐๖.

นิจ วิทยุธีระนันท์, และ เฉลิม แก้วกังวาล, "การเพิ่มประชากรกับการขยายตัวของนครบาล",
วารสารเทศบาลนครกรุงเทพ, ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๑๐๕, กันยายน ๒๕๑๒.

ปฐม มณีโรจน์, "ปัญหาการปกครองมหานคร", นิตยสารท้องถิ่น, ปีที่ ๔ เล่มที่ ๓,
กรกฎาคม ๒๕๑๒.

โมรินทร์ พาณิชพันธ์, "ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับเทศบาลของไทย", นิตยสารท้องถิ่น,
ปีที่ ๖ เล่มที่ ๕, พฤษภาคม ๒๕๐๙.

สมจิต สุคนธสวัสดิ์, "นครหลวง", วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ, ปีที่ ๕ เล่มที่ ๓, มกราคม ๒๕๑๓.

สมจิต สุคนธสวัสดิ์, "นครหลวงกรุงเทพ", วารสารเทศบาลนครกรุงเทพ, ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑๓๒,
มกราคม ๒๕๑๕.

สถิตย์ ชนะรัชต์, จอมพล. "คำกล่าวเปิดประชุมนายกเทศมนตรีทั่วราชอาณาจักร", เทศาภิบาล,
เล่มที่ ๕๔ ตอนที่ ๑๒, ธันวาคม ๒๕๑๒.

สถิตย์ ชนะรัชต์, จอมพล. "สาส์นถึงเทศบาลเนื่องในวันคล้ายวันสถาปนาเทศบาลนครกรุงเทพ
๒๙ พฤษภาคม ๒๕๐๖", เทศาภิบาล, ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๒๙, พฤษภาคม ๒๕๐๖.

อัน นิมมานเหมินทร์, "การแก้ปัญหาทางผังเมืองของพระนคร - ชนบุรี และการสร้างศูนย์
กลางทางการปกครองของชาติใหม่", วารสารเทศบาลนครกรุงเทพ,
ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๑๒๙ ประจำเดือนกรกฎาคม ๒๕๑๔.

อาร์. เอช. แฮมิลตัน, "กรุงเทพฯ ในอนาคต", วารสารเทศบาลนครกรุงเทพ, ปีที่ ๓
ฉบับที่ ๒๔, ตุลาคม ๒๕๐๖.

โอภาส ชรรมวานิช, "เนื่องมาจากปก", วารสารเทศบาลนครหลวง, ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑๓๔,
มิถุนายน ๒๕๑๕.

หนังสือพิมพ์

ก. รายสัปดาห์และรายเดือน

กองบรรณาธิการ, สลัม ไม่ใช่วิมาน", มหาชน, ฉบับประจำเดือนมกราคม ๒๕๑๕.

กองบรรณาธิการ, "ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ", มหาชน, ฉบับประจำเดือนมีนาคม - เมษายน
๒๕๑๕.

มานิต (นามแฝง), "เทศบาล", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ฉบับประจำวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๑๑.

เพชร บ้านแหลม (นามแฝง), "ปัญหาการบริหารท้องถิ่นในระบบเทศบาล", สยามรัฐสัปดาห์-
วิจารณ์, ฉบับประจำวันที่ ๑๑ และ ๑๔ เมษายน ๒๕๑๔.

สารนิติ (นามแฝง), "งานของเทศบาลจะบรรลุผลได้ ถ้า...", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์,
ฉบับประจำวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๑๒.

ข. หนังสือพิมพ์รายวัน

เดลินิวส์, ฉบับประจำวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๑๔.

ประชาธิปไตย, ฉบับประจำวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๑.

ประชาธิปไตย, ฉบับประจำวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๔.

สยามนิกร, ฉบับประจำวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๑๑.

สยามนิกร, ฉบับประจำวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๑๑.

- สยามนิกร, ฉบับประจำวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๑๑.
สยามรัฐ, ฉบับประจำวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๑๑.
สยามรัฐ, ฉบับประจำวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๑.
สยามรัฐ, ฉบับประจำวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๑.
สยามรัฐ, ฉบับประจำวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๑๑.
สยามรัฐ, ฉบับประจำวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๑๒.
สยามรัฐ, ฉบับประจำวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๑๓.
สยามรัฐ, ฉบับประจำวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๑๓.
สยามรัฐ, ฉบับประจำวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๑๓.
สยามรัฐ, ฉบับประจำวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๑๓.
สยามรัฐ, ฉบับประจำวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๑๓.
สยามรัฐ, ฉบับประจำวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๓.
สยามรัฐ, ฉบับประจำวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๔.
สยามรัฐ, ฉบับประจำวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๑๕.

คำบรรยายและสัมภาษณ์

นรกิจบริหาร, หลวง. "คำบรรยายระเบียบบริหารราชการนครหลวงกรุงเทพมหานคร",
บรรยายแก่นิสิตคณะรัฐศาสตร์ ชั้นปีที่ ๓ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่
๒๔ ธันวาคม ๒๕๑๔.

วิญญู อังคณาภิรักษ์, "ปัญหาและอุปสรรคของนครหลวงและทางแก้ไข", บรรยายแก่นักศึกษา
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ณ ห้องประชุมสำนักบรรณสารการศึกษานา,
เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๑๕.

สัมภาษณ์ นายประเสริฐ ภัทรพถกย์ ผู้อำนวยการฝ่ายการโยธา เทศบาลนครหลวงกรุงเทพมหานคร
เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๑๕.

สัมภาษณ์ พ.ศ.อ.สิทธิศักดิ์ สุพรรณเภสัช รองผู้บังคับการตำรวจนครเขต ๗ เมื่อวันที่
๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๕.

สัมภาษณ์ นายชนะ รุ่งแสง, ผู้อำนวยการฝ่ายธุรการ ธนาคารกสิกรไทย จำกัด เมื่อวันที่
๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๕.

หนังสือและเอกสารภาษาอังกฤษ

Alderfer, F. Harold. Local Government in Developing Countries. New
York : McGraw-Hill Book Company, 1964.

Anderson, William, and Wediner W. Edward. American City Government.
New York : Harry Hont & Co., 1957.

Bogle, E. James. Urbanization in Thailand. Consultant to Interna-
tional Bank for Reconstruction and Development. Bangkok :
USOM., 1971.

Bruse, Gerald (ed). The City in Newly Developing Countries. Englewood
Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1969.

Cinitz, Benjamin. City and Suburb : The Economics of Metropolitan
Growth. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1964.

Gottman and Harper (ed). Metropolis on the Move. New York : John
Wiley & Sons, Inc., 1967.

Hall, Peter. The World Cities. London : World University Library,
1966.

Karnjanaprakorn, Choop. Municipal Government in Thailand as an Institution and Process of Self-Government. Doctoral dissertation, Department of Government, Indiana University, 1959. Reproduced by the Institute of Public Administration, Thammasat University, 1961.

Long, H. Luman. The World Almanac. New York : Newspaper Enterprise Association, 1971.

Mosel, N. James. Thai Administrative Behavior. Reprinted from "Toward the Comparative Study of Public Administration," The Department of Government, Indiana University, 1957.

Stedman, S. Murray, Urban Politics. Massachusetts: Winthrop Publisher, 1972.

Wit, Daniel. A Comparative Survey of Local Government and Administration. Bangkok : Institute of Public Administration, University of Thammasat, 1958.

ประวัติผู้เขียน

ร.ต.ท. อชิรวิทย์ สุพรรณเภสัช เป็นบุตร พ.ต.อ. สิทธิศักดิ์ และ นางสิริสุทธิศรี
สุพรรณเภสัช เกิดเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๔๙๐ ที่ตำบลบางรัก อำเภอบางรัก นครหลวง
กรุงเทพมหานคร

ประวัติการศึกษา

- พ.ศ. ๒๔๙๕ เข้าศึกษาชั้นประถมศึกษาที่โรงเรียนพิทยศึกษา นครหลวงกรุงเทพ
ธนบุรี จนถึง พ.ศ. ๒๔๙๗
- พ.ศ. ๒๔๙๘ ศึกษาต่อที่โรงเรียนวชิราวุธวิทยาลัย จนถึง พ.ศ. ๒๕๐๔
จบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖
- พ.ศ. ๒๕๐๕ สำเร็จชั้นเตรียมอุดมศึกษาโดยการสมัครสอบ
- พ.ศ. ๒๕๐๖ ศึกษาต่อที่วิทยาลัยกรุงเทพ
- พ.ศ. ๒๕๐๗ สอบเข้าศึกษาในโรงเรียนนายร้อยตำรวจ สาขาราน จังหวัด
นครปฐม และขึ้นทะเบียนประจำการเป็นนักเรียนนายร้อยตำรวจ
หมายเลขประจำตัว ๑๔๔๓ และสำเร็จการศึกษาเป็นนายตำรวจ
สัญญาบัตร ยศว่าที่ร้อยตำรวจตรี เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๑
- พ.ศ. ๒๕๑๑ สอบคัดเลือกกระดานนายตำรวจสัญญาบัตร เพื่อสมัครเข้าเป็นนักบิน
ประจำกองบังคับการบินตำรวจใต้ที่ ๑ และเข้าเป็นศิษย์การบิน
พลเรือน รุ่นที่ ๖ ประเภทนักบินปีกติด (Fix Wing) ของศูนย์
ฝึกการบินพลเรือน กระทรวงคมนาคม สำเร็จการศึกษาได้รับ
ประกาศนียบัตรของศูนย์ฝึก ขึ้นทะเบียนเป็นนักบินพาณิชย์ตรี
เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๓.

พ.ศ. ๒๕๑๓

สอบเข้าศึกษาในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เลขประจำตัว รศ. ๑๒๑๑๔๔ เริ่มลงทะเบียนเข้าเรียนครั้งแรกในภาคการศึกษาที่ ๒ ปีการศึกษา ๒๕๑๓ สอบข้อเขียนพิศดารได้ในภาคฤดูร้อน ปีการศึกษา ๒๕๑๔.

ประวัติการทำงาน

พ.ศ. ๒๕๑๑

เป็นประจำกองบัญชาการตำรวจนครบาล และได้รับแต่งตั้งให้เป็นรองสารวัตรสืบสวนสอบสวน สถานีตำรวจนครบาลพระราชวัง เมื่อเดือนตุลาคม ปีเดียวกัน

พ.ศ. ๒๕๑๒

เป็นผู้บังคับหมวดสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมือง จังหวัดอ่างทอง แตกตัวปฏิบัติราชการในฐานะศิษย์การบินของศูนย์ฝึกการบินพลเรือน กระทรวงคมนาคม โดยทุนของกรมตำรวจ

พ.ศ. ๒๕๑๓

เป็นนักบินประจำแผนก ๕ กองกำกับการ ๒ กองบังคับการบินตำรวจ จนถึงปัจจุบัน

กิจกรรมอื่น ๆ

ชนะเลิศการแข่งขันกีฬารักบี้ฟุตบอล ในการแข่งขันกีฬาระหว่างโรงเรียนทหาร - ตำรวจ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๑๐.

ชนะเลิศยูโดรุ่นใหญ่ของกรมตำรวจทั้งประเภทบุคคลและประเภททีม ปี พ.ศ. ๒๕๑๐.

เป็นตัวแทนทีมชาติไทยในการแข่งขันรักบี้ฟุตบอล ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๐ - ๒๕๑๓.
