

เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476 – 2500

นางสาวสุวิสติ โกชนพันธ์ุ



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์

คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2543

ISBN 974-347-193-6

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

MUNICIPALITY AND ITS IMPACTS ON LOCAL POWER, 1933 – 1957

Miss Suwasadee Photpun

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts in History

Department of History

Faculty of Arts

Chulalongkorn University

Academic Year 2000

ISBN 974-347-193-6

หัวข้อวิทยานิพนธ์ เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476 - 2500
โดย นางสาวสุวดี โภชน์พันธุ์
ภาควิชา ประวัติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์สุวิมล รุ่งเจริญ

คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ม.ร.ว. กัลยา ติงศภัทัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....
(อาจารย์ฉลอง สุนทราวาณิชย์)

.....
(อาจารย์สุวิมล รุ่งเจริญ)

.....
(รองศาสตราจารย์นครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

.....
(อาจารย์ ดร. สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ)

สุวัสถ์ โภชน์พันธุ์ : เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ.2476 - 2500.
(MUNICIPALITY AND ITS IMPACTS ON LOCAL POWER, 1933 - 1957) อ. ที่ปรึกษา :
อ. สุวิมล รุ่งเจริญ, 206 หน้า. ISBN 974-347-193-6.

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้มุ่งศึกษาถึงพัฒนาการขององค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปของ "เทศบาล" ที่เกิดขึ้นภายใต้กระบวนการปฏิวัติสยาม 2475 จนถึงการรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ใน พ.ศ.2500 รวมทั้งผลกระทบของการจัดการเทศบาลต่อบทบาทของอำนาจท้องถิ่นในเขตเทศบาล

จากการศึกษาพบว่า พัฒนาของเทศบาลสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระยะ คือ ระยะแรก เป็นระยะกำเนิดและก่อตัวของเทศบาล (พ.ศ.2476 - 2480) ภายใต้แนวความคิดในการจัดการปกครองของคณะราษฎร ที่ต้องการให้เทศบาลมีส่วนในการฝึกฝนราษฎรให้เข้าใจวิธีการปกครองแบบใหม่ตามระบอบรัฐธรรมนูญ รูปแบบของเทศบาลในระยะนี้จึงมีลักษณะแบบ สภา - นายกเทศมนตรี ที่สภามีอำนาจเข้มแข็ง ระยะที่สอง เป็นระยะที่รัฐเร่งพัฒนาเทศบาลและแก้ปัญหาความอ่อนแอของฝ่ายบริหาร ให้เอื้อประโยชน์ต่อการบำรุงท้องถิ่นตามนโยบายสร้างชาติของจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ.2481 - 2487) จึงมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบของเทศบาลเป็นแบบคณะกรรมการ เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้มแข็ง และในระยะที่สาม เป็นระยะของการชลอตัวและการเสื่อมถอยของเทศบาล ภายใต้บรรยากาศทางการเมืองหลังการรัฐประหาร (พ.ศ.2490 - 2500) ที่รัฐพยายามควบคุมเทศบาล โดยการให้ข้าราชการประจำเข้ามามีบทบาทและควบคุมการดำเนินงานภายในเทศบาลมากขึ้น ลักษณะเหล่านี้ส่งผลกระทบบให้เทศบาลมีความเป็นอิสระน้อยลง และสร้างความอ่อนแอให้กับเทศบาลในการปกครองตนเอง

การจัดการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อกลุ่มอำนาจท้องถิ่นต่างๆ ที่อยู่นอกระบบราชการ ให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรภายในท้องถิ่นอย่างเป็นทางการครั้งแรก ผ่านกระบวนการเลือกตั้งและการแต่งตั้งจากรัฐบาล ซึ่งทำให้กลุ่มอำนาจท้องถิ่นเหล่านี้กลายเป็นกลุ่มอำนาจใหม่ที่มีความสำคัญขึ้นมาควบคู่กับกลุ่มอำนาจในระบบราชการเดิม

ภาควิชา ประวัติศาสตร์
สาขาวิชา ประวัติศาสตร์
ปีการศึกษา 2543

ลายมือชื่อนิสิต..... กัญญา โภชน์พันธุ์
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

4080213622 : MAJOR HISTORY

KEYWORD : MUNICIPALITY/LOCAL GOVERNMENT

SUWASADEE PHOTPUN : MUNICIPALITY AND ITS IMPACTS ON LOCAL
POWER, 1933 – 1957. THESIS ADVISOR : SUVIMOL ROONGCHAROEN.
206 pp. ISBN 974-347-193-6.

This thesis studies the development of "the municipality" and its impacts on local power from the 1932 Revolution to the 1957 Coup d'Etat of Field Marshal Sarit Thanarat.

The study reveals that the development of municipal rule during the period under study can be divided into 3 stages. During the first stage (1933 - 1937), the municipal administration was modeled after the national government with an emphasis on the power of its legislative body. This was in accordance with the policy of the People's Party in providing the Thai people with a local political forum for the understanding of and taking part in the newly introduced constitutional rule. The second stage (1938 - 1944) saw a serious effort on the part of the state to restructure the municipal rule by strengthening its administrative power so that it could better serve Pibulsonggram's "nation building" policy at the local level. In the third stage (1947 - 1957), following the 1947 Coup, the municipal rule experienced decline, being subjected to close supervision of the state. Civil servants increasingly controlled the running of the municipal affairs. This control not only weakened the power of the municipal government but also rendered it less independent.

Yet, the introduction of the municipal rule allowed non - bureaucratic local elite to take part in the allocation of local resources for the first time, either through election process or through appointment. Finally, this political development also put local power on par with the bureaucrats in the administration of local affairs.

Department History

Field of Study History

Academic year 2000

Student's signature..... *Suwasadee Photpun.*

Advisor's signature..... *Suvimol Roongcharoen.*

Co-advisor's signature.....



กิตติกรรมประกาศ

ช่วงเวลาของการเขียนวิทยานิพนธ์นับได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่ยาวนานช่วงหนึ่ง มีปัญหาและคำถามผ่านเข้ามามากมาย บางปัญหาแก้ไขได้เอง บางปัญหาก็ได้ผู้อื่นเอื้อเฟื้อชี้แนะและคอยช่วยเหลือ และบางปัญหาที่ต้องผ่านข้ามไป เพราะข้อจำกัดของเวลาและศักยภาพของผู้เขียน แต่อย่างไรก็ดี ในท้ายที่สุดวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก็ลุล่วงออกมาได้ หน้ากระดาษนี้จึงเป็นโอกาสอันดีที่ผู้เขียนจะได้แสดงความขอบคุณและความรู้สึกอันดีต่อบุคคลหลายๆ ฝ่ายอย่างเป็นทางการ

ในอันดับแรกผู้เขียนขอขอบคุณครูสุวิมล รุ่งเจริญ ที่คอยดูแลเอาใจใส่ผู้เขียนตลอดมา ทั้งอดทนในการอ่านและแก้ไขข้อบกพร่องทั้งหลายในงานชิ้นนี้ ครูฉลอง สุนทรวาณิชย์ ขอขอบคุณที่คอยกระตุ้นเตือนให้ระลึกถึงคุณค่าและความรับผิดชอบในการทำวิทยานิพนธ์ ให้สมบูรณ์และดีเท่าที่ควรจะได้ ขอขอบคุณอาจารย์นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ที่ฝึกให้ผู้เขียนได้อดทนต่อการอ่านเอกสารชั้นต้น ตลอดจนชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและประเด็นปัญหาหลักของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และอาจารย์สุธาสัย ยิ้มประเสริฐ ที่เสียสละเวลาในการอ่าน ตั้งคำถาม และให้คำแนะนำอันมีค่าต่อการแก้ไขวิทยานิพนธ์ นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบคุณอาจารย์สุด จอนเจตดิน และอาจารย์ภาค วิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทุกท่าน แม้ว่าทุกท่านจะไม่ได้ให้ความช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้โดยตรง แต่ก็ได้ช่วยปูพื้นฐานต่อความเข้าใจในวิชาประวัติศาสตร์ที่ผู้เขียนมีอยู่เพียงน้อยนิด และขอขอบคุณเงินทุนศาสตราจารย์รอง ศยามานนท์ (ภาควิชาประวัติศาสตร์) ที่สนับสนุนค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งในการทำวิทยานิพนธ์

สำหรับความเหนื่อยล้าท้อแท้ที่เกิดขึ้น คงไม่สามารถที่จะถูกกำจัดให้หมดไปได้ถ้าไม่มีเพื่อนๆ พี่ๆ และน้องๆ ทุกคนที่คอยให้กำลังใจและความช่วยเหลือต่างๆ ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ไม่ว่าจะเป็นที่ระแคะระคาย ที่มักอยู่ข้างๆ เสมอ คอยรับฟังในทุกปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะมีความหวังหรือไม่ ซินดาและปวีณา เพื่อนผู้มีวินัยและระเบียบในการทำงานจนทำให้ผู้เขียนไม่อาจที่จะเหลวไหลต่อไปได้ สุมาลีและนันทยา เพื่อนผู้มีหัวอกอันเดียวกันในช่วงเวลาวิกฤตของการทำวิทยานิพนธ์ ที่สามารถแลกเปลี่ยนความรู้และคอยปรับทุกข์กันได้เสมอ และกลุ่มเพื่อนๆ น้องๆ ที่คอยเป็นห่วงเป็นใยและติดต่อถึงกันเสมอ ยามที่ผู้เขียนจมปลักและวนเวียนอยู่ในห้วงความคิดของการเขียนวิทยานิพนธ์

สุดท้าย สำหรับบุคคลสำคัญที่สุดในการเรียนปริญญาโทของผู้เขียนคือ พ่อและแม่ การเขียนวิทยานิพนธ์ ส่วนหนึ่งจึงเป็นระลึกถึงพ่อและแม่ ผู้ซึ่งอยากเห็นความสำเร็จในทางการศึกษาของลูก ถึงวันนี้แม้พ่อแม่จะไม่มีโอกาสได้เห็นและร่วมยินดีกับลูกคนนี้ แต่ลูกก็ขอกราบขอบคุณที่ทำให้เติบโตขึ้นมาด้วยความเข้มแข็ง และมีความรู้สึกดีๆ ต่อชีวิต สิ่งดีๆ ที่จะเกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงขออุทิศเป็นกตัญญูตามาลัยแด่ พ่อและแม่ ผู้ล่วงลับไปแล้ว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ซ
สารบัญแผนภูมิ.....	ฅ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	5
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	5
1.4 แนวความคิดสำคัญของการศึกษา.....	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2 สุขาภิบาลในรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์.....	7
2.1 แนวความคิดในการจัดตั้งสุขาภิบาล.....	7
2.1.1 ความคิดในการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ.....	9
2.1.2 ความคิดในการจัดตั้งสุขาภิบาลหัวเมือง.....	13
2.2 การจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง พ.ศ.2448 – 2476.....	17
2.2.1 การจัดการสุขาภิบาลภายใต้ “พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ.127”.....	17
2.2.2 การจัดการสุขาภิบาลภายหลังการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการ สุขาภิบาลในปี พ.ศ.2458.....	24
2.3 ความพยายามในการปรับปรุงสุขาภิบาลไปสู่เทศบาลในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว.....	31
3 พัฒนาการของการเทศบาลในช่วง พ.ศ.2476 – 2489.....	48
3.1 จุดกำเนิดการเทศบาลไทยภายใต้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476.....	48

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

3.1.1	แนวความคิดในการจัดตั้งเทศบาลภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475.....	48
3.1.2	ลักษณะโครงสร้างและกลไกของเทศบาลภายใต้ "พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476".....	54
3.1.3	การจัดตั้งเทศบาลในระยะแรก.....	72
3.1.4	การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นในสมัยที่ 2.....	77
3.2	การแก้ไขกฎหมายเทศบาลในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ.2481 – 2487).....	82
3.2.1	สภาพปัญหาอันนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายเทศบาลในปี พ.ศ.2481.....	83
3.2.2	ความยืดหยุ่นในการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481.....	90
3.2.3	การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับสภาจังหวัด.....	101
3.3	การขยายเวลาในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลในภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2.....	105
4	เทศบาลในช่วงทศวรรษ 2490.....	107
4.1	การแก้ไขกฎหมายเทศบาลในทศวรรษ 2490.....	108
4.1.1	นโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในช่วงครึ่งทศวรรษแรก.....	108
4.1.2	การแก้ไขกฎหมายเทศบาลในปี พ.ศ.2496.....	116
4.1.3	การควบคุมเทศบาลของรัฐผ่านการมีตัวแทนกับสภาปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับท้องถิ่น.....	126
4.1.4	การดำเนินงานของเทศบาลภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล....	136
4.2	การขยายตัวขององค์การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น.....	139
4.2.1	การตรากฎหมายสุขาภิบาล พ.ศ.2495.....	141
4.2.2	องค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	143
4.2.3	องค์การบริหารส่วนตำบล.....	145
4.3	เทศบาลหลังการรัฐประหาร 2500.....	148
5	ผลกระทบของเทศบาลต่ออำนาจท้องถิ่น.....	152
5.1	ความขัดแย้งของเทศบาลและอำนาจรัฐส่วนกลาง.....	152
5.1.1	ความขัดแย้งในเรื่องการแต่งตั้งบุคคลเข้ามาดำเนินงานในเทศบาล.....	154

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		
	5.1.2 ความขัดแย้งในเรื่องการจัดการกิจการสาธารณะ.....	158
	5.1.3 ความขัดแย้งในเรื่องของการจัดหารายได้.....	162
	5.2 เทศบาลกับอำนาจท้องถิ่น.....	164
	5.2.1 กลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่เข้ามาสู่สภาท้องถิ่น.....	164
	5.2.2 ผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น.....	175
6	บทสรุป.....	184
	รายการอ้างอิง.....	191
	ประวัติผู้เขียน.....	206

สารบัญตาราง

ตารางที่	
2.1	บัญชีเงินรายรับรายจ่ายศุขาภิบาล พ.ศ.2458..... 25
3.1	แสดงระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของคณะเทศมนตรีแห่งสภาเมืองนครราชสีมา ตั้งแต่ พ.ศ.2478 – 2481..... 84
4.1	แสดงรายได้และรายจ่ายของเทศบาลในปี พ.ศ.2493 และ 2494..... 140
5.1	แสดงประเภทอาชีพของสมาชิกสภาจังหวัดสมัยที่ 2 พ.ศ.2479..... 165
5.2	รายนามข้าราชการบำนาญ ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพฯ และสภาเทศบาลนครธนบุรี ประเภทที่ 2 ตั้งแต่ พ.ศ.2478 – 2482..... 168
5.3	การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ.2491 และ 2496 แสดงถึงอาชีพของสมาชิก สภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้ง..... 174
5.4	แสดงรายนามนายกเทศมนตรี เทศบาลนครธนบุรี ระหว่างปี พ.ศ.2480 – 2514..... 181

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่

- | | |
|---|----|
| 3.1 โครงสร้างของเทศบาลภายใต้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476..... | 66 |
| 3.2 โครงสร้างของเทศบาลภายใต้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481..... | 87 |