

## บทที่ 5

### ผลกระทบของเทศบาลต่ออำนาจท้องถิ่น

ในบทนี้จะศึกษาถึงผลกระทบของการจัดการเทศบาล และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่ออำนาจท้องถิ่นในบริเวณชุมชนเมืองเขตเทศบาลในช่วง พ.ศ.2476 – 2500 โดยอำนาจท้องถิ่นที่ทำการศึกษานี้จะเน้นเฉพาะอำนาจท้องถิ่นที่เข้ามาอยู่ในกลไกและโครงสร้างของเทศบาล คือ กลุ่มคนที่ปรับตัวเข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ทั้งที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งและการแต่งตั้งจากรัฐบาล

การอธิบายในบทนี้จะแสดงให้เห็นถึงผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่นใน 2 ระดับ คือ ระดับผลกระทบต่อเทศบาลในฐานะอำนาจท้องถิ่นหนึ่ง โดยศึกษาจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลกับข้าราชการจากส่วนกลาง ที่เกิดจากความพยายามในการควบคุมและแทรกแซงการจัดสรรทรัพยากรภายในท้องถิ่นในเขตเทศบาลของส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของ การแต่งตั้งบุคคลเข้ามาดำเนินงานภายในเทศบาล การจัดหารายได้ให้แก่เทศบาล และการจัดการกิจการสาธารณะต่างๆ

ในอีกระดับหนึ่ง คือ ระดับผลกระทบต่อกลุ่มอำนาจท้องถิ่นต่างๆ โดยมุ่งศึกษาถึงการปรับตัวเข้ามาสู่โครงสร้างและกลไกทางการเมืองแบบใหม่ที่เกิดขึ้นภายใต้การจัดการเทศบาล ที่เปิดโอกาสให้กลุ่มอำนาจท้องถิ่นต่างๆ สามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ภายในท้องถิ่น ด้วยอำนาจที่มีลักษณะเป็นทางการผ่านการสถาปนาสถาบันการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ของรัฐ โดยเน้นศึกษาเฉพาะกลุ่มข้าราชการบำนาญและพ่อค้าคหบดี ซึ่งเป็นกลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่เข้ามามีบทบาทในฐานะของผู้บริหารเทศบาลที่เด่นชัดในช่วงระยะ พ.ศ.2476 - 2500

#### 5.1 ความขัดแย้งของเทศบาลและอำนาจรัฐส่วนกลาง

ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศนั้น จำต้องอยู่ในความควบคุมของรัฐส่วนกลางไม่มากก็น้อย ตามระดับของความพยายามในการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางของรัฐนั้นๆ สำหรับกรณีของประเทศไทยความพยายามในการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอย่างจริงจังเกิดขึ้นภายใต้กระบวนการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นผลให้รูปแบบของการปกครองมีลักษณะเป็นการดำเนินการจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง และเป็นการตัดสินใจจากส่วนกลางของรัฐออกไปสู่รอบนอก ในขณะที่เจ้าเมืองท้องถิ่น ผู้ปกครอง

อาณาบริเวณรอบนอกของส่วนกลาง เจ้าประเทศราช ผู้นำชุมชนหมู่บ้าน ได้กลายเป็นผู้รับคำสั่งให้ปฏิบัติตามที่โดยสมัครใจและไม่สมัครใจ ในอันที่จะดำเนินการไปตามแนวนโยบายของส่วนกลางให้บรรลุผล<sup>1</sup> ความพยายามในการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางในสมัยนี้จึงมีระดับสูง

ต่อมาเมื่อคณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ก็ได้มีความพยายามในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น โดยมอบหน้าที่บางอย่างในการปกครองและการทำนุบำรุงท้องถิ่น ที่เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการจากส่วนกลางเคยดำเนินการอยู่ไปให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามความพยายามในการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นนี้ ก็ยังคงเป็นการตัดสินใจทางการเมืองและการจัดระบบการบริหารราชการจากส่วนกลางทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการจัดวางรูปแบบขององค์กร และการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ของรัฐส่วนกลาง องค์กรส่วนภูมิภาค และองค์กรส่วนท้องถิ่น

จากลักษณะเช่นนี้เป็นผลให้ระดับของการควบคุมการจัดการขององค์กรส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับทัศนคติ และความไว้วางใจของส่วนกลางที่มีต่อองค์กรส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก<sup>2</sup> โดยเฉพาะการควบคุมที่กระทำผ่านกฎหมาย อย่างเช่นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดวางโครงสร้างขององค์กรส่วนท้องถิ่นอย่างพระราชบัญญัติเทศบาล ที่ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่จัดวางกลไกภายในองค์กรเทศบาล และกำหนดขอบเขตอำนาจในการควบคุมเทศบาลของส่วนกลาง ซึ่งเมื่อใดที่รัฐบาลเห็นว่าการดำเนินการของเทศบาลไม่มีความก้าวหน้า ก็อาจจะแก้ไขกฎหมาย เพื่อควบคุมการดำเนินงานของเทศบาลให้มากยิ่งขึ้น ดังเช่นการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ.2481, 2486 และ 2496\* นอกจากการควบคุมผ่านกฎหมายแล้ว ส่วนกลางยังเข้ามาแทรกแซงการดำเนินกิจการสาธารณะต่างๆ ของเทศบาลด้วย แต่อย่างไรก็ตามความพยายามในการควบคุมเทศบาล และแทรกแซงของส่วนกลางในทางปฏิบัติส่งผลให้เกิดความขัดแย้งกับเทศบาลในเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะ

<sup>1</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, รายงานการวิจัยเรื่องการเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย: ศึกษาเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นของสองนครในเขตภาคเหนือของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541), หน้า 15 - 16.

<sup>2</sup> ดู สมาน รังสิโยภุชฎี, การจัดโครงสร้างส่วนราชการ (กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2540) ธเนศวร์ เจริญเมือง, การปกครองเมืองในสังคมไทย กรณีเชียงใหม่เจ็ดศวรรษ (เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2540) และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, รายงานการวิจัยเรื่องการเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย: ศึกษาเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นของสองนครในเขตภาคเหนือของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541).

\* ดูรายละเอียดได้ในบทที่ 3 และ 4.

จะเป็นเรื่องการควบคุมโดยการแต่งตั้งบุคคลเข้ามาดำเนินงานในเทศบาล เรื่องของการหารายได้ของเทศบาล และเรื่องของการจัดการกิจการสาธารณะต่างๆ ซึ่งความขัดแย้งต่างๆ เหล่านี้จะสะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบต่อความเป็นอิสระของเทศบาลที่เกิดขึ้น

### 5.1.1 ความขัดแย้งในเรื่องการแต่งตั้งบุคคลเข้ามาดำเนินงานในเทศบาล

การควบคุมของส่วนกลางโดยการแต่งตั้งบุคคลเข้ามาดำเนินงานในเทศบาล ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี พนักงานเทศบาลและสมาชิกสภาเทศบาล โดยในส่วนของ การแต่งตั้งคณะเทศมนตรี ตามที่พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ได้ระบุให้เป็นอำนาจของข้าหลวงประจำจังหวัดในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีจากบุคคลที่มีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และมีวิทยฐานะตามที่กฎหมายระบุไว้ และข้าหลวงประจำจังหวัดสามารถแต่งตั้งบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลให้เป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ซึ่งลักษณะของการควบคุมอำนาจในการแต่งตั้งคณะผู้บริหารของส่วนกลางนี้ ในบางแห่งได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลกับข้าหลวงประจำจังหวัดขึ้น โดยเฉพาะเมื่อข้าหลวงประจำจังหวัดแต่งตั้งบุคคลที่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาเทศบาล ส่งผลให้สมาชิกสภาเทศบาลเกิดปฏิกิริยาต่อต้านบุคคลที่ข้าหลวงประจำจังหวัดแต่งตั้งเข้ามา ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการใช้อำนาจควบคุมคณะเทศมนตรีตามที่กฎหมายได้ให้ไว้ ด้วยการใช้อำนาจขอเปิดอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรี หรือการไม่ผ่านเทศบัญญัติงบประมาณ ซึ่งเป็นผลให้คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งทั้งคณะ

ดังจะเห็นได้จากการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีของเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราชในปี พ.ศ.2480 บรรดาสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่เห็นชอบให้เลือก นายฮวดซุ่น เห่ง่าพงศ์ เป็นนายกเทศมนตรี แต่ข้าหลวงประจำจังหวัดเห็นว่าพระยาคุณาศัยสุนทรการเป็นผู้ที่เหมาะสมกว่าจึงแต่งตั้งเป็นนายกเทศมนตรี ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ไม่พอใจต่อการตัดสินใจของข้าหลวงประจำจังหวัดที่ไม่ฟังข้อเสนอของสมาชิกส่วนใหญ่ในเทศบาล จึงลงมติไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรีชุดนี้ ส่งผลให้เทศบาลไม่สามารถดำเนินกิจการใดๆ ต่อไปได้จนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชุดใหม่เข้ามา<sup>3</sup> และถ้ารูปแบบของการต่อต้านในลักษณะนี้เกิดขึ้นบ่อยๆ ก็จะทำให้เทศบาลต้องเปลี่ยนคณะเทศมนตรีหลายชุดในช่วงเวลาไม่นาน เป็นผลให้กิจการของเทศบาลไม่เจริญก้าวหน้าและหยุดชะงักอยู่มาก ดังเช่นในเทศบาลเมืองนครราชสีมา ที่ในช่วงระยะตั้งแต่มีการจัดตั้งเทศบาล

<sup>3</sup> กขช. มท. 5.16/65 เรื่อง ข้าหลวงไม่ปฏิบัติการจัดคณะมนตรี จากสมาชิกสภาเมืองนครศรีธรรมราช ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2480.

พ.ศ.2478 – 2481 มีคณะเทศมนตรีทั้งสิ้น 6 ชุด ซึ่งถ้าคิดโดยเฉลี่ยแล้วชุดหนึ่งบริหารงานอยู่เพียง 6 เดือน 15 วัน<sup>4</sup> ซึ่งถือได้ว่าเป็นช่วงระยะเวลาที่สั้นเกินกว่าคณะเทศมนตรีแต่ละชุดจะสามารถดำเนินการให้กิจการต่างๆ ของเทศบาลเมืองนครราชสีมาก้าวหน้าไปได้

จากปฏิกริยาต่อต้านของเทศบาลที่มีต่อการเข้ามาควบคุมอำนาจในการแต่งตั้งผู้บริหารของท้องถิ่น โดยการไม่สนับสนุนบุคคลที่ส่วนกลางแต่งตั้งเข้ามา ด้วยการใช้อำนาจที่กฎหมายระบุไว้ไม่ว่าจะเป็นการขอเปิดอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจ หรือจะเป็นการไม่ผ่านเทศบัญญัติงบประมาณ ซึ่งอำนาจในการควบคุมคณะเทศมนตรีของสมาชิกสภาเทศบาลนี้ตามหลักการแล้วจะเป็นผลให้การแต่งตั้งคณะเทศมนตรีจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาเทศบาลก่อนที่ข้าหลวงประจำจังหวัดจะดำเนินการแต่งตั้ง แต่ในทางปฏิบัติเมื่อความต้องการของทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นไม่อาจตกลงกันได้ ส่วนกลางจึงเลือกที่จะแก้ไขสภาพปัญหาด้วยการลดอำนาจการควบคุมของสมาชิกสภาเทศบาลลง ดังจะเห็นได้จากการแก้ไขกฎหมายเทศบาลในปี พ.ศ.2481, 2486 และ 2496 ที่อำนาจในการถอดถอนคณะเทศมนตรีของสมาชิกสภาเทศบาลถูกโอนไปขึ้นอยู่กับส่วนกลาง ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่มีอำนาจขอเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรีที่ส่วนกลางแต่งตั้งได้ แต่อย่างไรก็ตามปฏิกริยาการต่อต้านของเทศบาลก็ยังคงมีอยู่ เพียงแต่เปลี่ยนวิธีการและรูปแบบไป เช่น วิธีการไม่เข้าร่วมประชุมเพื่อให้ที่ประชุมไม่ครบองค์ประชุม การประชุมสภาเทศบาลจึงไม่อาจดำเนินต่อไปได้ และวิธีการลาออกจากสมาชิกภาพ ดังเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมื่อ พ.ศ.2496 ที่สมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 1 ไม่พอใจการแต่งตั้งนายกเทศมนตรีของผู้ว่าราชการจังหวัด (ข้าหลวงประจำจังหวัด) จนถึงกับยื่นใบลาออกจากตำแหน่ง ดังเช่นที่เทศบาลเมืองอ่างทอง<sup>5</sup> เทศบาลเมืองวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี<sup>6</sup> และเทศบาลเมืองลำพูน<sup>7</sup> เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าถึงแม้รูปแบบของการต่อต้านที่กระทำผ่านอำนาจที่กำหนดไว้ตามกฎหมายจะถูกจำกัดลง แต่เทศบาลก็ใช้การต่อต้านในรูปแบบอื่นๆ แทนดังเช่นการไม่เข้าร่วมประชุมเพื่อที่จะทำให้ไม่ครบองค์ประชุม ทำให้การงานในเทศบาลเกิดความชะงักงันและเสียเวลาในการ

<sup>4</sup> กจข. มท. 0201.6.5/35 เรื่อง คำแถลงกิจการประจำปีของคณะมนตรีเมืองนครราชสีมา พ.ศ.2478 – 2481 และข้อสังเกตในเรื่องเทศบาลเมืองฯ ของข้าหลวงประจำจังหวัด.

<sup>5</sup> “ขัดแย้งกับจังหวัดเลือกนายกเทศบาลหลายจังหวัดเกิดอลเวงแบบเดียวกัน,” เข้า (13 มิถุนายน 2496).

<sup>6</sup> “การเมืองเรื่องเทศบาล,” สยามนิกร (29 มิถุนายน 2496).

<sup>7</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 15/2496 (สามัญ) ชุดที่ 1 วันเสาร์ที่ 19 กันยายน 2496, หน้า 1475.

ดำเนินงาน หรือจะเป็นการยื่นใบลาออกจากสมาชิกสภา เทศบาล ซึ่งรูปแบบการต่อต้านทั้ง 2 รูปแบบนี้มีลักษณะเป็นการต่อต้านโดยการไม่เข้าร่วมในการใช้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล

สำหรับในส่วนของการแต่งตั้งพนักงานเทศบาล ตามกฎหมายระบุให้เทศบาลไม่มีอำนาจอิสระที่จะแต่งตั้งพนักงานได้โดยลำพัง การดำเนินการในการแต่งตั้งจะต้องดำเนินตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาลซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ออก โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการเทศบาลชุดหนึ่ง ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และอธิบดีกรมต่างๆ ในกระทรวงมหาดไทยเป็นกรรมการ มีหน้าที่พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การสอบคัดเลือก การโยกย้าย การให้ความชอบ และการพิจารณาโทษทางวินัย ฯลฯ<sup>8</sup> ซึ่งทำให้พนักงานเทศบาลมีลักษณะคล้ายกับข้าราชการที่ส่วนกลางแต่งตั้งเข้าไปดำรงตำแหน่งในท้องถิ่นต่างๆ เพียงแต่พนักงานเทศบาลนี้รับเงินเดือนจากงบประมาณของเทศบาลเอง ลักษณะเช่นนี้ในบางเทศบาลก็ก่อให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านได้เช่นกัน ดังเช่นกรณีเทศบาลเมืองภูเก็ต สมาชิกสภาเทศบาลส่วนหนึ่งโดยเฉพาะสมาชิกที่เป็นคนในท้องถิ่นเดิม ไม่เห็นด้วยกับการที่ส่วนกลางได้ส่งพนักงานจากส่วนกลางมาบรรจุรับผิดชอบในตำแหน่งสำคัญๆ หลายคน เช่น ตำแหน่งผู้จัดการไฟฟ้า ซึ่งทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะเทศมนตรีด้วย รวมทั้งสมุหบัญชี นายช่างเทศบาล แพทย์เทศบาล สารวัตรสุขาภิบาล เป็นต้น<sup>9</sup> โดยเห็นว่าพนักงานในส่วนท้องถิ่นนี้ควรจะแต่งตั้งมาจากบุคคลที่อยู่ในท้องถิ่นนั้นๆ มากกว่าที่จะให้คนที่ไม่ใช่ชาวปักษ์ใต้ เข้ามารับผลประโยชน์จากรายได้ที่จัดเก็บได้ในท้องถิ่นในรูปของเงินเดือน ซึ่งถือได้ว่าเป็นรายจ่ายส่วนใหญ่ที่เทศบาลต้องเสียไป ดังจะเห็นได้จากคำพูดของนายเยียมยงค์ สังข์อุยर्थ สมาชิกสภาเทศบาลสมัยแรก ในที่ประชุมสภาเทศบาลเมืองภูเก็ต พ.ศ.2478 ความว่า

“...ที่ข้าพเจ้าพูดอยู่ในสภาเวลานี้ไม่ใช่ส่วนตัวบุคคลเลย ข้าพเจ้าวิงวอนสมาชิกทั้งหลายที่มีผิวปนชาวปักษ์ใต้โดยตรง คือตั้งแต่จังหวัดชุมพรลงมาและที่ใช้คำพูดลำเนียงทำพร้อได้นั้น ขอให้คิดดูให้ดีว่าเงินของปู่ย่าตายายของเราไม่ใช่เงินของหมามาได้ง่ายไม่ใช่สะสมเอาไว้แล้วมาบำรุงคนต่างภาษาคนต่างสำเนียง เช่นนี้ ท่านสะสมไว้ให้เพื่อบำรุงชาวภูเก็ตโดยแท้...”<sup>10</sup>

<sup>8</sup> ไพโรจน์ ศิริโรจน์, “ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับรัฐในประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ลักษณะวิชากฎหมายปกครองพิศดาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505), หน้า 52.

<sup>9</sup> “เหตุการณ์ปั่นป่วนในเทศบาลเมืองภูเก็ตขนานใหญ่,” *ไทยใหม่* (14 มีนาคม 2478): 3.

<sup>10</sup> กจช. มท. 5.16/25 เรื่อง เหตุการณ์ในสภาเมืองภูเก็ตและนายเยียมยงค์ สังข์อุยर्थ พ้นจากสมาชิกภาพ จ. ภูเก็ต (พ.ศ.2478 – 2479). เน้นโดยผู้อ้าง.

ดังนั้นคณะเทศมนตรีที่ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นคนพื้นเมืองภูเก็ตเดิม จึงมีโครงการที่จะปรับปรุงตำแหน่งงานภายในเทศบาลใหม่ “โดยให้คนพื้นเมืองภูเก็ตได้มีอาชีพในวงงานของเทศบาล และพยายามเกี่ยกับคนกรุงเทพฯ ออกไปโดยวิธีหาทางลดเงินเดือนจนเดือนไหนอยู่ไม่ได้”<sup>11</sup> ในการประชุมพิจารณางบประมาณปี พ.ศ.2478 คณะเทศมนตรีจึงเสนอญัตติในเรื่องของการตัดทอนเงินเดือนพนักงานเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาล ซึ่งการอภิปรายในคราวนั้นได้มีสมาชิกสภาเทศบาลฝ่ายคณะเทศมนตรีบางคนพูดกระทบเสียดสีพนักงานที่บรรจุมาจากส่วนกลาง รวมไปถึงบรรดาสมาชิกสภาเทศบาลท่านอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นคนพื้นเมือง ความว่า

“...ข้าพเจ้าอยากเห็นสมาชิกสภาเมืองภูเก็ตเดิมไปด้วยชาวไทยในพื้นที่เมืองภูเก็ตเอง ไม่ต้องการให้มีคนต่างผิวคือไทยกลาง และไทยเหนือมาปนเปอยู่ด้วยหรืออย่างน้อยก็ให้ปนไทยได้ทั้งหมด คือนับแต่ชุมพรลงมาไม่ใช่ตั้งแต่ชุมพรขึ้นไปเป็นสมาชิกสภาเมืองภูเก็ตทั้งหมด ไม่พึงปรารถนาให้คนไทยนอกเหนือไปจากชุมพรขึ้นไปมาเป็นสมาชิกสภา...”<sup>12</sup>

จากคำพูดข้างต้นนี้ได้ส่งผลกระทบต่อชาวกรุงเทพฯ ที่มีฐานะเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานที่ไปเข้าร่วมประชุมในวันนั้นมาก จนทำให้สมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานบางคนเตรียมจะลาออกจากสมาชิกภาพ และมีสมาชิกสภาเทศบาลบางคนแสดงความไม่พอใจและยื่นขึ้นคัดค้านคำพูดดังกล่าว โดยเห็นว่าการกล่าวเช่นนั้น “...เป็นการผิดพระราชบัญญัติธรรมนูญจะมาแบ่งชั้นวรรณะกันไม่ได้ มันเป็นการผิดทีเดียว...”<sup>13</sup> แต่อย่างไรก็ตามคณะเทศมนตรีก็สามารถชี้แจงและโน้มน้าวให้สมาชิกสภาเทศบาลส่วนมาก ลงมติตัดเงินเดือนพนักงานที่ได้รับการบรรจุมาจากส่วนกลางจนได้

จะเห็นได้ว่าการควบคุมของส่วนกลางโดยการเข้ามามีส่วนในการแต่งตั้งบุคคลในวงงานของเทศบาล ไม่ว่าจะเป็นคณะเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล หรือพนักงานเทศบาล ในบางกรณีก็อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างส่วนกลางกับเทศบาลได้ โดยเฉพาะเมื่อไม่สามารถที่จะจัดสรรอำนาจระหว่างกันให้ลงตัวได้ ระหว่างความต้องการของสมาชิกสภาท้องถิ่นกับข้าหลวงประจำจังหวัดในฐานะข้าราชการจากส่วนกลาง ปฏิบัติการตอบสนองของเทศบาลที่มีต่อการควบคุมของส่วนกลางก็แสดงออกมาในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของการใช้อำนาจของเทศบาลตามที่

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>12</sup> “สมาชิกสภาเทศบาลว่ากันว่าเป็นเสียหนามไม่พอใจทุกกันก็เลยว่างหัวกัน,” **ไทยใหม่** (15 มีนาคม 2478): 4. เน้นโดยผู้อ้าง.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน.

บัญญัติในกฎหมาย เช่น การลงมติไม่ไว้วางใจ การไม่ผ่านเทศบัญญัติงบประมาณ และการออกเทศบัญญัติต่างๆ หรือรูปแบบของการปฏิเสธหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล โดยการไม่เข้าประชุม หรือลาออกจากสมาชิกภาพ เป็นต้น

ความขัดแย้งเหล่านี้ นัยหนึ่งก็คือความขัดแย้งระหว่างหลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นฝ่ายเลือกผู้กำหนดนโยบายกับผู้ปฏิบัติงานด้วยตนเอง กับหลักการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางที่ข้าราชการเป็นผู้เลือก ซึ่งฝ่ายใดมีอำนาจในการเลือกบุคคลที่เข้ามาดำเนินงานในเทศบาล ย่อมสามารถส่งผลกระทบต่อแนวทางการดำเนินงานในทุกด้านของเทศบาลไปตามแนวทางของฝ่ายตนได้ ดังนั้นเมื่อรัฐเข้ามาควบคุมการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของเทศบาลมากขึ้น จึงส่งผลให้เกิดการต่อต้านเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง และทำให้การดำเนินงานของเทศบาลถูกต่อต้าน ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้พัฒนาการของเทศบาลซึ่งเริ่มต้นจากหลักการปกครองท้องถิ่นที่จะใช้เทศบาลนำร่องไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตย กลับถูกควบคุมจากรบบราชการเพิ่มมากขึ้นโดยลำดับ

### 5.1.2 ความขัดแย้งในเรื่องการจัดการกิจการสาธารณะ

นอกจากการควบคุมการแต่งตั้งบุคคลภายในเทศบาลแล้ว การที่ส่วนกลางไม่มีการแบ่งภาระกิจหน้าที่ในทางปฏิบัติให้ชัดเจนว่าเรื่องใดเป็นหน้าที่ของส่วนกลาง เรื่องใดเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น ก็ส่งผลให้ส่วนกลางสามารถเข้ามาก้าวเข้าไปในกิจการสาธารณะบางอย่างของเทศบาลได้มากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อการบริหารในกิจการสาธารณะต่างๆ ของคณะผู้บริหารเทศบาลไม่เป็นที่ไว้วางใจของส่วนกลาง ส่วนกลางก็จะดึงเอากิจการเหล่านั้นกลับเข้ามาอยู่ในการจัดการของรัฐบาล ความพยายามรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเช่นนี้ ในแง่หนึ่งก็เป็นการลดทอนความเป็นอิสระของเทศบาลลง และทำให้เทศบาลกลายเป็นองค์กรที่พิกลพิการ คือมีหน้าที่เฉพาะในทางกฎหมายมากกว่าจะเป็นหน้าที่ในทางปฏิบัติจริงๆ<sup>14</sup> และเมื่อส่วนกลางพยายามเข้ามาเล่นบทบาทของผู้จัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่นแทนเทศบาลเช่นนี้ ย่อมก่อให้เกิดการกระทบกระทั่งระหว่างผู้ใช้อำนาจรัฐส่วนกลางกับผู้ใช้อำนาจในส่วนท้องถิ่นอยู่บ้าง ซึ่งเทศบาลก็มีปฏิกิริยาตอบสนองในหลายรูปแบบดังเช่น

<sup>14</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, รายงานการวิจัยเรื่องการเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย: ศึกษาเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นของสองนครในเขตภาคเหนือของประเทศไทย, หน้า 20.

ในกรณีของความขัดแย้งระหว่างขุนเลิศคำหริการนายกเทศมนตรีเทศบาลนครกรุงเทพฯ<sup>15</sup> กับหลวงบุรกรรมโกวิท อธิบดีกรมโยธาเทศบาล เกิดขึ้นจากรัฐบาลกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลและกรมโยธาเทศบาลมีการก้าวท้าวกัน เป็นต้นว่า ในเรื่องเกี่ยวกับถนนหนทางและการขุดลอกคลอง ไม่ว่าจะเป็นการตัดถนนใหม่ การซ่อมแซมถนนเก่าให้ดีขึ้น หรือการกวาดถนนให้สะอาด ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องของเทศบาล แต่ทางกระทรวงมหาดไทยกลับถือเอางานนี้ไปให้กับกรมโยธาเทศบาล<sup>16</sup> ลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการแย่งชิงงบประมาณและทรัพย์สินต่างๆ ระหว่างเทศบาลกับกรมโยธาเทศบาล ดังเช่นเมื่อรัฐบาลโอนกิจการของกองการประปาให้แก่กรมโยธาเทศบาล หลวงบุรกรรมโกวิทก็ได้แจ้งให้เทศบาลโอนทรัพย์สินของกองการประปา คือรถยนต์ 2 คัน ให้แก่กรมโยธาเทศบาลด้วย แต่ทางขุนเลิศคำหริการไม่ยินยอม โดยกล่าวว่า

“...รถยนต์ทั้ง 2 คันนี้ ในสมัยที่กองการประปาขึ้นอยู่กับเทศบาล มีเงินเหลือพอจะซื้อรถยนต์ใช้งานเทศบาลได้ ข้าพเจ้าจึงสั่งซื้อใช้ ภายหลังหลวงบุรกรรมโกวิทแก่ให้กระทรวงมหาดไทยเสนอกฎหมายโอนเอากิจการประปาของเทศบาลไปขึ้นกรมโยธาเทศบาลได้ โดยข้าพเจ้าจำต้องปฏิบัติตามกฎหมายมอบให้ไปชั่วคราว มิได้มีการรับซื้อกิจการไปแต่อย่างใด ‘สิทธิในการโอนกรรมสิทธิ์สังหาริมทรัพย์ของเทศบาล ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไปเป็นของรัฐนั้น จะต้องชดใช้ค่าตอบแทนอันเป็นธรรม’...”<sup>17</sup>

จากคำกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าในความคิดของขุนเลิศคำหริการ รถยนต์ทั้ง 2 คันนี้ เป็นกรรมสิทธิ์อันชอบธรรมของเทศบาล ฉะนั้นถ้าหลวงบุรกรรมโกวิทต้องการที่จะได้รถยนต์ทั้ง 2 คันไป ก็ไม่อาจจะใช้อำนาจสั่งการให้เทศบาลกระทำตามคำสั่งได้ จำเป็นที่จะต้องซื้อคืนไปจากเทศบาลถึงจะถูกต้องตามกฎหมาย

การที่กระทรวงมหาดไทยมอบให้กรมโยธาเทศบาลเป็นผู้ดำเนินการในกิจการต่างๆ แทนเทศบาลเช่นนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความไม่ไว้วางใจในการบริหารงานของขุนเลิศคำหริการ แม้

<sup>15</sup> ขุนเลิศคำหริการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ตั้งแต่ พ.ศ.2493 – 2496

อนุสรณ์งานพระราชเพลิงศพ นายทวีศักดิ์ ปูลูกสวัสดิ์, พิมพ์เป็นอนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ นายทวีศักดิ์ ปูลูกสวัสดิ์ ณ เมรุวัดธาตุทอง วันพุธที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2520, หน้า (2).

<sup>16</sup> [3] สร. 0201.43/31 เรื่อง เบ็ดเตล็ดเรื่องนายภฯ และเทศบาลนครกรุงเทพฯ (26 มิถุนายน 2494 – 13 ธันวาคม 2495).

<sup>17</sup> [3] สร. 0201.43/31 เรื่อง ข้าพเจ้าต้องต่อสู้เชิงสิทธิเพื่อเทศบาล จากขุนเลิศคำหริการ นายกเทศมนตรีนครกรุงเทพฯ ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2495. เน้นโดยผู้อ้าง.



แต่การขอความเห็นเกี่ยวกับกิจการงานต่างๆ ภายในเขตเทศบาล กระทรวงมหาดไทยก็มักจะขอความเห็นมายังกรมโยธาเทศบาลมากกว่า แสดงให้เห็นว่ากระทรวงมหาดไทยไม่ให้ความสำคัญกับเทศบาลเท่าใดนัก จนหนังสือพิมพ์มักจะกล่าวเสียดสีว่า “ต่อไปน่าจะกลัวว่าเทศบาลคงจะมีหน้าที่เพียง ‘ล้างส้วม’ เท่านั้นเอง”<sup>18</sup> การเข้ามาก้าวภายในกิจการต่างๆ ของส่วนกลางเช่นนี้ เป็นผลให้ขุนเลิศฯ ไม่พอใจอย่างมาก จนถึงกับพิมพ์บันทึกเรียกร้องสิทธิในการดำเนินงานในกิจการต่างๆ ของเทศบาลออกแจกจ่ายต่อประชาชนทั่วไป

นอกจากในความขัดแย้งระหว่างเทศบาลและส่วนกลางที่ปรากฏชัดสมัยของขุนเลิศคำหริการแล้ว ในสมัยของการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีนครกรุงเทพฯ ของ พลเอกมังกร พรหมโยธี ก็เป็นสมัยหนึ่งที่มีความขัดแย้งดังกล่าวมีการปะทะกันอย่างเด่นชัด แต่ลักษณะของการแทรกแซงของส่วนกลางในสมัยนี้ไม่ได้เป็นผลจากความไม่ไว้วางใจในการดำเนินงานของคณะเทศมนตรี ดังในสมัยของขุนเลิศคำหริการ แต่เป็นผลมาจากการไม่เห็นด้วยกับนโยบายของเทศบาล โดยเฉพาะนโยบายในเรื่องของการจับกุมหาบเร่แผงลอยของพลเอกมังกรนั้น ปรากฏว่าจอมพล ป. นายกรัฐมนตรีไม่ค่อยเห็นด้วยกับนโยบายนี้เท่าไรนัก ถึงกับขอเพลง “อันความกรุณาปราณี” ทางวิทยุกระจายเสียงให้แก่เทศบาลนครกรุงเทพฯ และจอมพล ป. ยังออกไปตรวจสภาพความเป็นไปของบรรดาผู้มีอาชีพทางหาบเร่ด้วยตนเอง แล้วก็ได้นำเรื่องนี้กลับมาสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี โดยในที่ประชุมได้มีมติอนุมัติเงิน 4 ล้านบาทให้แก่เทศบาลนครกรุงเทพฯ เพื่อจัดหาสถานที่ให้กับพ่อค้าแม่ค้า<sup>19</sup>

นอกจากนี้จอมพล ป. ก็ยังสั่งการไปยังกระทรวงมหาดไทยให้ผ่อนผันและระงับการจับกุมผู้ค้าหาบเร่ ซึ่งเป็นใช้อำนาจในฐานะนายกรัฐมนตรีระงับคำสั่งเดิมของพลเอกมังกรที่ให้ทำการจับกุมหาบเร่แผงลอย เป็นผลให้เกิดปัญหาขัดแย้งขึ้นระหว่างจอมพล ป. และพลเอกมังกร แต่อย่างไรก็ตามภายหลังจากการสั่งการปล่อยเสรีหาบเร่ของจอมพล ป. แล้ว ก็ปรากฏว่าหาบเร่แผงลอยเหล่านั้นไม่ปฏิบัติให้เป็นการเหมาะสม คือ มีการวางขายสินค้าเป็นการถาวรบนบาทวิถี เป็นที่กีดขวางการสัญจรของประชาชนเป็นเหตุให้คนต้องลงเดินในถนน และร้านค้าจำนวนมากขนสินค้าในห้างร้านของตนออกมาวางขายนอกร้านเป็นการเลียงภาชีอีกด้วย<sup>20</sup> ซึ่งลักษณะเช่นนี้กลับก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชน และทำให้พื้นที่ในเขตเทศบาลเกิดความสกปรกรกรุงรัง ดังนั้นพลเอกมังกรจึงออกคำสั่งหักล้างคำสั่งของจอมพล ป. และเป็นการตั้งอำนาจในการบริหารจัดการภายในเทศบาลกลับคืนมา โดยสั่งให้เจ้าหน้าที่เทศบาลและตำรวจดำเนินการกวาดล้างหาบเร่และแผงลอยเหล่า

<sup>18</sup> “ทำไมท่านขุนเลิศจึงไม่ยอมออกจากตำแหน่งนายก อ้อ? ถ้าออกไปครอบครวั... ขุนเลิศก็ลำบากแยะ,” *สยามราษฎร์* (12 กันยายน 2495).

<sup>19</sup> “หาบเร่กับนายกเทศมนตรี,” *เกียรติศักดิ์* (7 มีนาคม 2497).

<sup>20</sup> “ไปออกกันแน่นศาลากลาง มหาดไทยว่าทำผิด กม. หลายกระทง,” *ศรีกรุง* (7 ธันวาคม 2498).

นี้ให้หมดไป ทั้งนี้พลเอกมังกรได้กล่าวกับทางหนังสือพิมพ์ด้วยว่า "...จอมพลไม่มีอำนาจอะไรจะ มาสั่งฝ่าฝืนเทศบัญญัติ และหลังจากที่จอมพลได้สั่งผ่อนผันแล้วบ้านเมืองสงบลงเยอะมาก เบนที่น่าอัปอายแก่ชาวต่างประเทศที่เข้ามา..."<sup>21</sup>

จะเห็นได้ว่าเมื่อส่วนกลางพยายามเข้ามาก้าวภายในกิจการภายในของเทศบาล ไม่ว่าจะ ด้วยการโอนย้ายหน่วยงานบางหน่วยของเทศบาลไปสังกัดกับหน่วยราชการ หรือจะเป็นการมอบ อำนาจในการปฏิบัติงานบางส่วนซึ่งเป็นหน้าที่ของเทศบาลให้แก่กรมโยธาเทศบาลทำ หรือจะเป็น การใช้อำนาจของส่วนกลางคัดค้านการดำเนินการต่างๆ ของเทศบาล เมื่อส่วนกลางเห็นว่าการ ดำเนินงานนั้นไม่เหมาะสม ย่อมก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นไม่มากก็น้อย โดยเฉพาะในเรื่องของการแย่งชิงงบประมาณและทรัพยากรต่างๆ ซึ่งในบางเทศบาลความขัดแย้งนี้ นำไปสู่ปฏิบัติการตอบสนองของเทศบาลในรูปแบบต่างๆ ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของผู้บริหารเทศบาล ในขณะนั้น ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้น

ความพยายามในการเข้ามาก้าวภายในกิจการต่างๆ ของเทศบาล ส่วนหนึ่งเกิดจากความ ไม่เชื่อมั่นในการบริหารงานของคณะเทศมนตรีของส่วนกลาง ดังที่กล่าวไว้แล้ว อีกส่วนหนึ่งเป็นผล มาจากความต้องการในผลประโยชน์บางประการจากการเข้าไปจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่ใน ท้องถิ่น ดังเช่น ในกรณีการออกคำสั่งขับไล่หาบเร่แผงลอยในเขตเทศบาลนครธนบุรี โดยในการนี้ กระทรวงมหาดไทยและข้าหลวงประจำจังหวัดธนบุรีได้ใช้อำนาจก้าวภายในการสั่งการของคณะ ผู้บริหารเทศบาลนครธนบุรี "เพราะพวกนายทุน ซึ่งเป็นเจ้าของตลาดบ้าง เป็นเจ้าของที่ว่างบ้าง ได้ วิ่งเต้นเข้าหาผู้ยิ่งใหญ่ในกระทรวงมหาดไทย ข้าหลวงประจำจังหวัดธนบุรี และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ให้ดำเนินการขับไล่หาบเร่แผงลอย เพื่อให้พ่อค้าแม่ค้าเหล่านี้ได้เข้าไปขายในตลาดและใน สถานที่ของตนเพื่อผลแก่การหารายได้"<sup>22</sup> และในกรณีของการไฟฟ้ากรุงเทพ ที่ถูกโอนกิจการจาก เทศบาลเข้ามาให้รัฐดำเนินการ โดยอยู่ภายใต้การอำนวยการของหลวงบูรกรรมโกวิทนั้น ได้มีการให้ สัมปทานในลักษณะผูกขาดแก่บริษัทไฟฟ้าประชานิยม ซึ่งเป็นบริษัทที่มีรัฐมนตรีบางคนในคณะ รัฐบาลชุดนี้เป็นประธาน<sup>23</sup> การผูกขาดที่เกิดขึ้นนี้น่าจะเป็นการผูกขาดที่เกิดจากอภิสิทธิ์และสาย

<sup>21</sup> "หลวงพรหมสั่งจับหาบเร่โดยไม่ฟังจอมพล," ประชาธิปไตย (18 มีนาคม 2497).

<sup>22</sup> กจข. มท. 1.1/29 เรื่องกระทู้ถามที่ ว.103/2492 เรื่องการสั่งให้รื้อแผงลอยในเขตเทศบาลนครธนบุรี ของนายแพทย์ โชนินุชิต ส.ส. (ตอบในที่ประชุม) พ.ศ.2492.

<sup>23</sup> คือ พลโท ไสว ไสวแสนยากร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม ในสมัยรัฐบาลภายใต้การนำ ของจอมพล ป. พิบูลสงครามในสมัยที่ 2.

ดู มนุญ บริสุทธ์, เรื่องคณะรัฐมนตรี (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพ คุณแม่ทองคำ บริสุทธ์ ณ เมรุวัดประตูลาศ จังหวัดสุพรรณบุรี 30 พฤศจิกายน 2506).

สัมพันธ์ภายในระบบราชการ การที่ส่วนกลางเข้ามาก้าวภายในกิจการเหล่านี้จะทำให้รัฐสามารถจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ให้เอื้อกับผลประโยชน์ของกลุ่มผู้บริหารของรัฐได้มากขึ้น

จากการเข้ามาก้าวภายในของส่วนกลางในลักษณะเช่นนี้ เป็นผลให้ท้องถิ่นเกิดปฏิกริยาตอบสนองในรูปแบบของการตรวจสอบ ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถามในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรของนายแพทย์ โชตินุชิต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรีและนายกเทศมนตรีนครธนบุรี ที่มีต่อคำสั่งในการขับไล่หาบเร่แผงลอยของกระทรวงมหาดไทยและข้าหลวงประจำจังหวัด<sup>24</sup> หรือจะเป็นการยื่นญัตติเข้าสู่ที่ประชุมสภาจังหวัดธนบุรีของนายพีร์ บุนนาค สมาชิกสภาจังหวัดธนบุรี ต่อเรื่องการให้อภิสิทธิ์แก่บริษัทไฟฟ้าประชานิยมของหลวงบูรกรรมโกวิท ในการนี้ นายพีร์ยังได้ยื่นหนังสือร้องเรียนขอคำชี้แจงจากจอมพล ป. ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และ หลวงบูรกรรมโกวิท ผู้อำนวยการไฟฟ้ากรุงเทพฯ และพลโทไสว ไสวแสนยากร ในฐานะประธานกรรมการบริษัทไฟฟ้าประชานิยม นอกจากนี้ก็ยังได้เปิดอภิปรายปัญหาในที่ท้องสนามหลวงอีกด้วย<sup>25</sup>

### 5.1.3 ความขัดแย้งในเรื่องของการจัดหารายได้

การที่กฎหมายบัญญัติให้เทศบาลแต่ละแห่งสามารถทำเทศพาณิชย์เพื่อหารายได้ก็เป็นอีกทางหนึ่งที่เทศบาลจะสามารถหารายได้ให้กับตนเอง นอกจากต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาล แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลก็ไม่ให้การสนับสนุนเท่าที่ควร อาทิเช่น ในกรณีที่เทศบาลจะดำเนินการเรียกประมูลตั้งโรงจํานำและเรียกเงินค่าแป๊ะเจี๊ยะเป็นของเทศบาลเมืองนครสวรรค์ในปี พ.ศ.2479 ซึ่งในเรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาว่าการดำเนินการของเทศบาลไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ถึงแม้ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 จะระบุไว้ว่าเทศบาลเมืองมีสิทธิที่จะจัดให้มีเครดิตสถานได้ แต่เทศบาลก็ยังไม่มียุติที่จะจัดการให้มีโรงรับจํานำ โดยวิธีการเรียกประมูลและเรียกเงินค่าแป๊ะเจี๊ยะเป็นของเทศบาล ทั้งนี้ก็เพราะ “กิจการซึ่งพระราชบัญญัตินั้นระบุไว้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่จะจัดทำขึ้นนั้น มีความหมายแต่เพียงจะกำหนดว่ากิจการประเภทใดบ้างที่จะให้เทศบาลควรจะต้องจัดการให้มีขึ้น เพื่อความเจริญในท้องถิ่น และมีนโยบายที่จะให้เทศบาลได้รับสิทธิพิเศษในอันที่จะได้รับความพิจารณาจากรัฐบาลก่อนบุคคลอื่น”<sup>26</sup> อำนาจในการเรียกประมูลและเรียกเงินค่าแป๊ะเจี๊ยะจึงเป็นอำนาจของส่วนกลางเท่านั้น เทศบาลไม่สามารถดำเนินการหารายได้เช่นนี้ได้ และในกรณีของโครงการย้อยหินของเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ ที่เสนอ

<sup>24</sup> กจข. มท. 1.1/29 เรื่อง กระทู้ถามที่ ว.103/2492 เรื่องการสั่งให้หรือแผงลอยในเขตเทศบาลนครธนบุรีของนายแพทย์ โชตินุชิต ส.ส. (ตอบในที่ประชุม) พ.ศ.2492.

<sup>25</sup> “กรณีบริษัทไฟฟ้าผูกขาด “ประชานิยม” ลุกถาม,” *สยามนิกร* (17 กันยายน 2498).

<sup>26</sup> กจข. มท. 5.16/33 เรื่อง การจัดตั้งโรงรับจํานำ จ.นครสวรรค์ (พ.ศ.2479).

กู้ยืมเงินจากรัฐบาลในการดำเนินงาน แต่กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า การเทศพาณิชย์ที่เทศบาลควรจัดทำนั้น ควรเป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นการบำรุงส่งเสริมความเจริญของท้องถิ่นและประชาชนในเขตเทศบาล แต่โครงการย่อยหินที่เทศบาลเสนอนานี้ "แม้จะเป็นการเทศพาณิชย์ได้ก็จริง แต่เป็นกิจการที่มุ่งประสงค์จะค้ากำไรโดยตรง ไม่เป็นการบำรุงอันชอบด้วยหน้าที่ของเทศบาล"<sup>27</sup> ดังนั้นโครงการย่อยหินของเทศบาลบุรีรัมย์จึงไม่ได้ดำเนินการใดๆ

จะเห็นได้ว่า ถึงแม้กฎหมายจะระบุให้เทศบาลสามารถจัดทำเทศพาณิชย์เพื่อหารายได้ แต่การจะจัดทำเทศพาณิชย์ใดๆ ก็ยังคงขึ้นอยู่กับการศึกษาของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย ว่ากิจการใดควรกระทำและกิจการใดไม่ควรกระทำ และกิจการใดที่จะไปถึงรายได้ที่รัฐบาลควรจะได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการนั้น เทศบาลก็ไม่สามารถจะกระทำได้ ลักษณะเช่นนี้จึงเป็นข้อจำกัดในการหารายได้ของเทศบาลเป็นอย่างมาก ส่งผลกระทบให้เทศบาลไม่อาจจะริเริ่มกิจการใดๆ ที่จะเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่เทศบาลได้มากนัก รายได้หลักๆ ของเทศบาลจึงเป็นแต่เพียงภาษีประเภทต่างๆ ที่รัฐโอนให้และเงินอุดหนุนของรัฐเท่านั้น เทศบาลจึงยังไม่สามารถเป็นอิสระจากส่วนกลางได้อย่างเต็มที่

จะเห็นได้ว่า ความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นเหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการปกครองท้องถิ่นของไทยที่มีลักษณะของความพยายามในการดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมาก ไม่ว่าจะเป็อำนาจในการควบคุมเทศบาลผ่านการแก้ไขกฎหมายเทศบาลที่ผ่านมา ความพยายามในการเข้ามาก้าวภายในหน้าที่และการให้บริการสาธารณะบางอย่างของเทศบาลในทางปฏิบัติ และความพยายามควบคุมการจัดหารายได้ของเทศบาล ซึ่งส่งผลกระทบให้เทศบาลมีความเป็นอิสระน้อยลง และทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นที่เป็นอยู่มีลักษณะกดทับ และสร้างความอ่อนแอให้กับท้องถิ่น ซึ่งการพยายามควบคุมและดึงอำนาจในการปฏิบัติงานจริงเข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจของส่วนกลางนี้ ใ้หวังจะดำเนินไปโดยราบรื่น แต่เรายังคงเห็นภาพของความขัดแย้งและปฏิกริยาตอบสนองต่างๆ ของส่วนท้องถิ่นต่อการจัดการเทศบาลของส่วนกลางด้วย ปฏิกริยาตอบสนองของส่วนท้องถิ่นนี้จะแสดงออกมาในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็ในลักษณะของการต่อต้านด้วยอำนาจที่มีตามกฎหมาย และการต่อต้านด้วยการปฏิเสธการเข้าไปมีส่วนร่วม หรือจะเป็นในลักษณะของการร้องเรียนและตรวจสอบ

<sup>27</sup> กจข. มท. 5.16/60 เรื่อง โครงการย่อยหิน (พ.ศ.2480) จ.บุรีรัมย์.

## 5.2 เทศบาลกับอำนาจท้องถิ่น

การจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่หรือ “เทศบาล” ที่เกิดขึ้นภายใต้กระบวนการปฏิวัติสยาม 2475 นั้น ในส่วนหนึ่งได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างทางการเมืองในท้องถิ่น ที่มีการกระจายอำนาจทางการเมืองออกไปสู่กลุ่มอำนาจท้องถิ่นอื่นๆ ที่อยู่นอกระบบข้าราชการ ให้เข้ามามีส่วนในการใช้อำนาจในการจัดสรรทรัพยากรภายในท้องถิ่นของตนได้อย่างเป็นทางการผ่านกระบวนการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งของรัฐบาลเข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น จากแต่เดิมในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่อำนาจในการบริหารและการเมืองที่เป็นทางการภายในท้องถิ่นจำกัดเฉพาะภายในกลุ่มเจ้านายและข้าราชการที่ส่งมาจากศูนย์อำนาจส่วนกลาง หรือ ข้าราชการพื้นเมือง ซึ่งในช่วงแรกของการปฏิรูปการปกครองประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็ยังคงจำกัดอยู่ในกลุ่มของผู้นำท้องถิ่นชาวพื้นเมืองเดิม<sup>28</sup> ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองดังกล่าวนี้จะส่งผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่นให้มีการปรับตัวเข้ามาสู่โครงสร้างทางการเมืองแบบใหม่ โดยเฉพาะกลุ่มพ่อค้าคหบดีและข้าราชการบ้านาญจะเป็นกลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่เข้ามามีบทบาทอย่างเด่นชัดในฐานะคณะผู้บริหารเทศบาล ที่จะเข้ามามีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ในท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ ดังจะกล่าวต่อไป

### 5.2.1 กลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่เข้ามาสู่สภาท้องถิ่น

ความพยายามของคณะราษฎรในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ส่วนท้องถิ่น ด้วยการมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น สามารถปกครองและบริหารกิจการภายในท้องถิ่นด้วยตนเอง ผ่านผู้แทนหรือตัวแทนที่ตนเลือกเข้ามาภายใต้รูปแบบ “เทศบาล” นี้ นำมาสู่การจัดวางโครงสร้างและกลไกทางการเมืองภายในเขตเทศบาลใหม่ โดยเฉพาะในส่วนของ การจัดวางกลไกในการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่น (สมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาจังหวัด) ผ่านทั้งกระบวนการ

<sup>28</sup> ดู เวียงรัฐ เนติโพธิ์, “จากนักเลงท้องถิ่นสู่เจ้าพ่อ,” วารสารธรรมศาสตร์ 22,2 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2539): 6 – 49, คมเนตร ญาณโสภณ, “อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นในยุคเทศาภิบาล” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534) และ ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์, “รายงานประกอบการประชุม ผู้นำท้องถิ่นอีสานกับเครือข่ายความสัมพันธ์: กรณีศึกษาสมาชิกสภาเทศบาล,” ใน การประชุมวิชาการประจำปี 2536 ปัญหาท้าทายของสังคมไทย: ใครจะได้อะไร? อย่างไร?, 10 – 11 ธันวาคม 2536 ณ โรงแรมแอมบาสเตอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี.

ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่น (สมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาจังหวัด) ผ่านทั้งกระบวนการเลือกตั้งและกระบวนการแต่งตั้ง<sup>29</sup> ถือได้ว่าเป็นช่องทางที่จะทำให้กลุ่มอำนาจต่างๆ ในท้องถิ่นนอกระบบราชการสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองได้เป็นครั้งแรก

การเปิดโอกาสให้กลุ่มคนต่างๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองท้องถิ่นนี้ เป็นผลให้ในระยะแรกมีกลุ่มคนอันหลากหลายที่สนใจ และมีความตื่นตัวทางการเมืองที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองภายใต้โครงสร้างทางการเมืองแบบใหม่นี้ ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 5.1 ที่แสดงให้เห็นถึงประเภทอาชีพของกลุ่มคนต่างๆ ที่เข้ามาเป็นสมาชิกสภาจังหวัดประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 ในปี พ.ศ.2479 ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรงเป็นครั้งแรก

ตารางที่ 5.1 แสดงประเภทอาชีพของสมาชิกสภาจังหวัดสมัยที่ 2 พ.ศ.2479

ประเภทของอาชีพ	สมาชิกประเภทที่ 1		สมาชิกประเภทที่ 2	
	จำนวน (คน)	คิดเป็น ร้อยละ	จำนวน (คน)	คิดเป็น ร้อยละ
ทนายความ	49	6.7	67	10.9
พ่อค้าและคหบดี	269	36.9	228	37.0
ทำนา, ทำไร่, ทำสวน, เลี้ยงสัตว์	312	42.8	150	24.3
ข้าราชการบำนาญ	26	3.6	116	18.8
แพทย์	21	2.9	22	3.6
ครูประชาบาล	11	1.5	4	0.7
เจ้าของและครูโรงเรียนราษฎร์	11	1.5	3	0.5
กรรมกรรับจ้าง	5	0.7	1	0.2
ทำงานเกี่ยวกับหนังสือพิมพ์	12	1.6	2	0.3
หมอสอนศาสนาอิสลาม	1	0.1	-	-
ช่างฝีมือและประกอบอาชีพอิสระ	8	1.1	12	1.9
ทำป่าไม้	4	0.6	9	1.5
พนักงานบริษัท	-	-	2	0.3
<b>รวม</b>	<b>729</b>	<b>100</b>	<b>616</b>	<b>100</b>

ที่มา: ผู้เขียนรวบรวมจากบัญชีรายนามสมาชิกสภาจังหวัด สมัยที่ 2 พ.ศ.2479 จำนวน 44 จังหวัดจากเอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ มท. 5.16.3 เรื่องการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด

<sup>29</sup> ดูรายละเอียดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดและสภาเทศบาลได้ในบทที่ 3.

จากตารางที่ 5.1 นี้แสดงให้เห็นถึงประเภทอันหลากหลายของกลุ่มคนที่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นในระยะแรก ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มที่ผ่านระบบการศึกษาอย่างเช่นกลุ่มของนายควม แพทย์ ครู และกลุ่มคนที่ทำงานหนังสือพิมพ์<sup>30</sup> หรือกลุ่มพ่อค้าคหบดี กลุ่มผู้ทำกสิกรรมและกลุ่มช่างฝีมือ ซึ่งเป็นกลุ่มที่คนส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาในระบบเก่าหรือมีความรู้เพียงอ่านออกเขียนได้เท่านั้น\*\* และก็ยังมียังมีกลุ่มของข้าราชการบ้านาญหรืออดีตข้าราชการต่างๆ ซึ่งก็ปรับตัวเข้ามาสู่โครงสร้างทางการเมืองแบบใหม่นี้ด้วยเช่นกัน

กลุ่มของนายควม แพทย์ ครู และคนทำงานหนังสือพิมพ์ นี้จะเป็นกลุ่มที่มีความตื่นตัวทางการเมืองสูง และต้องการจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบใหม่ แม้กลุ่มคนพวกนี้จะมีปริมาณไม่มากนักเมื่อเทียบกับกลุ่มของพ่อค้าคหบดีและชาวนาชาวลาวไร่ แต่กลุ่มคนเหล่านี้ก็ถือได้ว่าเป็นกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่มีความรู้ความสามารถ และต้องการจะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศชาติ เมื่อโครงสร้างทางการเมืองเปิดโอกาสให้เข้ามาบริหารกิจการในระดับต่างๆ กลุ่มคนพวกนี้บางคนจึงไม่หยุดแค่การเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองระดับท้องถิ่นเท่านั้น แต่ได้ผันตัวเข้ามา มีบทบาทในการเมืองระดับชาติโดยการสมัครเป็นสภาผู้แทนราษฎรในระยะต่อมา ดังเช่น นายพิน สุพรรณสาร นายควมมีชื่อจากจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 2 (พ.ศ.2476) แต่ไม่ได้รับเลือก เมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้น นายพินก็ได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีในสมัยแรก ในภายหลังจากการดำเนินกิจการเทศบาลได้ระยะหนึ่ง นายพินก็ลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ.2481 และได้รับเลือก ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการทำงานในตำแหน่งนายกเทศมนตรีที่ได้พัฒนาท้องถิ่นในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการริเริ่มสร้างประปาขึ้นใช้สำเร็จ การจัดสร้างตลาด เป็นต้น<sup>31</sup>

<sup>30</sup> กลุ่มคนที่ทำงานหนังสือพิมพ์ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาจังหวัด (ประเภทที่ 1) นี้ทั้ง 12 คนมาจากการเลือกตั้งในจังหวัดพระนคร และธนบุรีเท่านั้น โดยในจังหวัดพระนครมีจำนวนถึง 11 คน และจังหวัดธนบุรีมีเพียง 1 คน ซึ่งบุคคลในกลุ่มนี้ที่สำคัญๆ ดังเช่น นายกุหลาบ นพรัตน์ (หนังสือพิมพ์วารศัพท์) ร.ต.บัว บุนยรัตพันธ์ (บรรณาธิการหนังสือพิมพ์สยามราษฎร์) นายสันทนา ทรรทรานนท์ (บรรณาธิการหนังสือพิมพ์ดาวนคร) นายเขวียง เสวตทัต เป็นต้น.

กจข. มท. 5.16.3/1 เรื่อง การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดพระนคร (พ.ศ.2479).

\*\* ซึ่งเป็นพื้นความรู้ของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามความมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ดูรายละเอียดได้ในบทที่ 3.

<sup>31</sup> "ชีวิตประวัติและคำอาลัยจากลูก," คำานานกรุงเก่า, พิมพ์แจกเป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายพิน สุพรรณสาร ณ วัดมกุฏกษัตริยาราม วันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ.2503.

สำหรับกลุ่มอาชีพที่ประกอบการค้าขาย ดังเช่น ผู้ประกอบการโรงเบียร์ ประกอบการโรงสี ผู้ประกอบการภาพยนตร์ ผู้ประกอบการขนส่งและเดินเรือ เป็นต้น และกลุ่มอาชีพกิจกรรมทำนา ทำไร่ และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลุ่มคนที่มีฐานอำนาจทางเศรษฐกิจในท้องถิ่น โดยเฉพาะกลุ่มพ่อค้าคหบดีเป็นกลุ่มที่มีปริมาณของสัดส่วนในการเข้ามาเป็นสมาชิกสภาจังหวัดในปี พ.ศ.2479 มากกว่าคนกลุ่มอื่นๆ ทั้งที่มาจาก การเลือกตั้งและการแต่งตั้งจากรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 5.1 ที่สัดส่วนของพ่อค้าคหบดีที่ได้รับการเลือกตั้งมีประมาณ ร้อยละ 36.9 ถึงแม้จะน้อยกว่าสัดส่วนของผู้มีอาชีพในการทำกิจกรรม ซึ่งมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 42.8 แต่กลุ่มพ่อค้าคหบดีกลับได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลเข้ามาในสัดส่วนที่มากกว่าคือประมาณร้อยละ 37 ต่อ 24.3 จากตัวเลขนี้แสดงให้เห็นว่ากลุ่มพ่อค้าและคหบดีเป็นกลุ่มที่รัฐบาลและราษฎรให้ความสำคัญอย่างมาก โดยเฉพาะกลุ่มพ่อค้าคหบดีที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้แทนตำบล มักจะได้รับเลือกจากราษฎรในท้องที่ ส่วนพ่อค้าคหบดีที่รัฐบาลเลือกมักจะเป็นพ่อค้าคหบดีที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจอยู่ในท้องถิ่น ดังเช่นในจังหวัดพระนคร รัฐบาลได้คัดเลือกพ่อค้าที่สำคัญๆ ดังเช่น พระยาภิรมย์ภักดี พระยาภักดีนครเศรษฐ นายเอกไพบีญ วิสกุล นายเทียนแข็ง กรรณสูต นายเด็ก โกเมศ นายมานิต วสุวัต เป็นต้น<sup>32</sup> และที่จังหวัดสมุทรสาครกลุ่มตระกูลหุดินทะและตุ้จินดา ซึ่งเป็นตระกูลคหบดีที่มีที่ดินอยู่เป็นจำนวนมากในจังหวัดสมุทรสาคร ก็ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดในปี พ.ศ.2479<sup>33</sup>

กลุ่มของข้าราชการบ้านาญก็เป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่น่าสนใจ แม้สัดส่วนของคนกลุ่มนี้เมื่อเทียบกับสัดส่วนของกลุ่มพ่อค้าคหบดีจะมีปริมาณที่น้อยกว่ามาก แต่คนกลุ่มนี้ก็ได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในการจัดการเทศบาล ด้วยความไว้วางใจของรัฐบาลที่มุ่งหวังจะให้คนกลุ่มนี้เข้ามาช่วยประคับประคองและเป็นหลักในการดำเนินการจัดระเบียบการบริหารงานของสภาท้องถิ่นที่จะเกิดขึ้นในระยะแรก ทั้งนี้เนื่องจากการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลยังเป็นของใหม่สำหรับประชาชนไทย และผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับการจัดการเทศบาลก็ยังมีอยู่จำนวนน้อย จึงจำเป็นที่จะต้องมียุคคลที่มีความรู้และประสบการณ์ในทางการบริหารปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นบุคคลที่เคยผ่านระบบราชการมาแล้ว ซึ่งก็จะทำให้การประสานงานระหว่างระบบราชการในส่วนภูมิภาคและส่วนกลางกับเทศบาลสะดวกมากขึ้น กลุ่มข้าราชการบ้านาญจึงเป็นกลุ่มที่เหมาะสมซึ่งรัฐบาลเห็นว่าจะสามารถช่วยให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นไปด้วยดี จำนวนของข้าราชการบ้านาญที่ผันตัวเข้าสู่โครงสร้างการเมืองท้องถิ่นแบบใหม่จึงมีปริมาณมากพอสมควร ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 5.1 ที่สัดส่วนของข้าราชการบ้านาญที่ได้รับการแต่งตั้งจาก

<sup>32</sup> กจข. มท. 5.16.3/1 เรื่อง การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดพระนคร (พ.ศ.2479).

<sup>33</sup> กจข. มท. 5.16.3/68 เรื่อง การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดสมัย 2 (พ.ศ.2479) จ.สมุทรสาคร.



รัฐบาลเข้ามาเป็นสมาชิกสภาจังหวัดมากกว่าจากสัดส่วนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา คือ จำนวนที่ได้รับการแต่งตั้งมีถึงร้อยละ 18.8 ในขณะที่จำนวนที่ได้รับการเลือกตั้งมีเพียงร้อยละ 3.6 เท่านั้น

สำหรับในส่วนของ การแต่งตั้งข้าราชการบำนาญเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาลก็เช่นเดียวกัน จำนวนของข้าราชการบำนาญที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาก็มีปริมาณมาก โดยเฉพาะในเทศบาลใหญ่ อย่างเช่นกรุงเทพฯ และธนบุรี จำนวนของข้าราชการบำนาญที่เคยเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 2 ในช่วงปี พ.ศ.2478 – 2482 มีจำนวนถึง 37 คน และ 23 คน ตามลำดับ ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 5.2

ตารางที่ 5.2 รายนามข้าราชการบำนาญซึ่งเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพฯ และสภาเทศบาลนครธนบุรี ประเภทที่ 2 ตั้งแต่ พ.ศ.2478 – 2482

อันดับ	รายนามสมาชิก	อันดับ	รายนามสมาชิก
	สภาเทศบาลนครกรุงเทพฯ		สภาเทศบาลนครกรุงเทพฯ
1	พระยาไกรเพชรรัตนสงคราม	20	พระยาประชาภิจักรจักร*
2	นายพันโท พระจรัญโรควิจารณ์	21	พระยาปริชาณุศาสน์
3	พระยาชัยวิชิต	22	พระพนิชยสารวิเทศ
4	พระชัยปัญญา	23	พระยาเมธาธิบดี
5	พระชัยปรีชา	24	พระยามหินทรเดชานูวัตร์
6	พระยาดุลยธรรมธาดา	25	พระยศสุนทร
7	พระยาดรุพันธ์พิทักษ์	26	เจ้าพระยารามราชมพ
8	พระดูลยธรรมมาภิรมย์	27	พระยาวิศยาภิมล
9	พระยานลราชสุวัจน์	28	พระยาศิริชัยบุรินทร์*
10	พระยานิวทอติศรวงศ์	29	นายนาวาโท หม่อมศิริวงศ์วรวัฒน์ ร.น.
11	พระยานิพนธ์พจนาด์	30	พระยาสารศาสตร์ศิริลักษณ์
12	พระยาบุเรศผดุงกิจ	31	พระยาสุจริตธำรง
13	พระยาบริหารนิติธรรม	32	พระยาสุรินทร์ภักย์
14	พระบริหารเทพธานี	33	นายพลตรี พระยาเสนีณรงค์ฤทธิ์
15	พระยาประภากรวงศ์	34	พระอรรถวิสิษฐสูสี
16	พระยาประสาธธาตุการย์	35	พระยาอุดมราชภักดี
17	พระปวโรฬารวิทยา	36	พระยาธรรมสารนิติวิชิตภักดี*
18	พระยาปริมาณสินสมรรถ	37	พระอรรถวิมลบัณฑิต
19	พระประสารอักษรพรพน		

อันดับ	รายนามสมาชิก สภาเทศบาลนครธนบุรี	อันดับ	รายนามสมาชิก สภาเทศบาลนครธนบุรี
1	นายพันตำรวจเอก พระยาเทพผลู	13	นายพันตำรวจโท พระวิเศษบุรี
2	พระนรินทร์ภักดี	14	นายพันเอกพระยาศักดิ์ดาภิเดชวรฤทธิ
3	พระบรเจติวิชาวาณ	15	พระยาสุนทรลิขิต
4	พระประมวลงราชกิจ	16	พระสุทวิวิจารณ์
5	พระพิภักภูมิภาค	17	นายนาวาโท พระสิทธิเดชสมุทรพันธ์ ร.น.
6	นายพันโท พระเพ็ชรกำแหง	18	นายนาวาโท พระสวัสดิ์ดีนาวาณิก ร.น.
7	พระยาพิพัฒน์ธนากร	19	พระยาสาครวิสัย
8	พระยามไหสวรรย์*	20	พระยาสมบัติบริหาร
9	พระยามนตรีสุริยวงศ์*	21	พระยาอรอดพรตศุกิจ*
10	นายพันโท พระมงคลสงคราม	22	พระยาอนุชิตชาญชัย
11	พระยาราชอักษร	23	นายพันโท พระอนุชิตพิทักษ์
12	พระยาลักษณ์ะสุดสุนทร		

ที่มา: กจข. มท. 0201.6.5/20 เรื่อง เสนอรายนามข้าราชการซึ่งออกจากราชการและยังช่วยราชการกระทรวงมหาดไทยอยู่ เนื่องในงานสโมสรสันนิบาตในงานฉลองวันชาติ 2482 (พ.ศ.2482).

หมายเหตุ: เครื่องหมาย \* คือผู้ดำรงตำแหน่งคณะเทศมนตรีนครกรุงเทพฯ โดยมีพระยาประชาภิจักร์เป็นนายกเทศมนตรี ส่วนคณะเทศมนตรีนครธนบุรี มีพระยามไหสวรรย์เป็นนายกเทศมนตรี

จากตารางที่ 5.2 ข้าราชการบำนาญที่ได้รับแต่งตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาลนี้ เป็นข้าราชการระดับสูงในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือมียศเป็นพระและพระยาแทบทั้งสิ้น การแต่งตั้งข้าราชการบำนาญระดับสูงเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเช่นนี้ จะส่งผลให้การดำเนินกิจการภายในเทศบาลมีความเข้มแข็งมาก โดยเฉพาะเมื่อกลุ่มข้าราชการบำนาญนี้ก็เป็นกลุ่มที่รัฐบาลให้ความไว้วางใจ แต่งตั้งขึ้นเป็นคณะเทศมนตรีในหลายๆ เทศบาล ซึ่งทำให้กลุ่มข้าราชการสามารถเข้ามาครองตำแหน่งผู้บริหารเทศบาลได้อย่างต่อเนื่อง (โดยเฉพาะในช่วง พ.ศ.2479 – 2499) ดังเช่นที่เทศบาลนครเชียงใหม่<sup>34</sup> ดังจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

จะเห็นได้ว่าความไว้วางใจของรัฐบาล และประสบการณ์การบริหารปกครองในระบบราชการ เป็นส่วนช่วยให้กลุ่มข้าราชการบำนาญนี้เข้ามามีบทบาทและอำนาจทางการเมืองในองค์กร

<sup>34</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, รายงานการวิจัยเรื่องการเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย: ศึกษาเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นของสองนครในเขตภาคเหนือของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541), หน้า 65 - 67.

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ ประกอบกับอำนาจเดิมที่ตนเองเคยสะสมไว้ในขณะยังรับราชการอยู่ในท้องถิ่น ก็ส่งผลให้กลุ่มอำนาจกลุ่มนี้สามารถผันตัวเข้ามาเป็นผู้นำท้องถิ่นแบบทางการได้อีกครั้งหนึ่ง เพียงแต่เปลี่ยนจากรูปแบบของโครงสร้างเดิมในระบบราชการมาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นภายใต้การวางรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่หลังการปฏิวัติ 2475

นอกจากกลุ่มประเภทอาชีพต่างๆ ที่แสดงในตารางที่ 5.1 แล้ว กลุ่มเชื้อสายเจ้าพื้นเมืองเดิมก็เป็นกลุ่มอำนาจท้องถิ่นอีกกลุ่มหนึ่ง ที่ปรับตัวเข้ามาสู่โครงสร้างทางการเมืองที่เป็นทางการในระบบใหม่อีกครั้งหนึ่ง จากเดิมที่อำนาจบทบาทและอำนาจทางการเมืองของกลุ่มเชื้อสายเจ้าเมืองท้องถิ่นได้ถูกลดทอนลงไป ภายใต้การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่รวมอำนาจการปกครองจากบรรดาหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และเมืองประเทศราชเข้าสู่ศูนย์กลางภายใต้การจัดการปกครองในรูปแบบเทศาภิบาล ด้วยการแต่งตั้งเจ้านายและข้าราชการจากส่วนกลางที่เป็นที่ไว้วางพระทัย เข้ามาดำเนินการจัดการปกครองบรรดาหัวเมืองเหล่านั้นแทนที่กลุ่มเจ้าเมืองเดิม<sup>35</sup> แต่เมื่อคณะราษฎรได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตย และจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลขึ้น เป็นการเปิดโอกาสให้คนกลุ่มต่างๆ สามารถเข้ามามีบทบาทและอำนาจทางการเมืองผ่านการเลือกตั้ง กลุ่มเชื้อสายเจ้าเมืองท้องถิ่นเดิมที่ถูกลดบทบาทและอำนาจทางการเมืองลงไปในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จึงเริ่มที่จะผันตัวเองกลับเข้ามาสู่โครงสร้างทางการเมืองท้องถิ่นที่เป็นทางการอีกครั้งหนึ่ง และด้วยการเกี่ยวดองผูกพันกับตระกูลเจ้าเมืองเดิม ก็เป็นส่วนสำคัญที่มีส่วนช่วยให้สามารถกลับเข้ามามีบทบาทและอำนาจทางการเมืองในระบบใหม่ผ่านการเลือกตั้งได้ ดังเช่นในกรณีการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดของบุญช่วย อัดถากร ซึ่งเป็นเครือญาติของตระกูลเจ้าเมืองมหาสารคามเดิม โดยมารดาคุณบุญช่วยเป็นบุตรธิดาของพระเจ้าริ้วราชเดช (อุ่น) อดีตเจ้าเมืองมหาสารคาม<sup>36</sup>

นอกจากความต้องการของกลุ่มเชื้อสายเจ้าเมืองเดิม ที่ต้องการเข้ามามีบทบาทและอำนาจทางการเมืองในโครงสร้างทางการเมืองแบบใหม่แล้ว รัฐบาลเองก็เป็นส่วนหนึ่งที่พยายามจะดึงคนกลุ่มนี้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบการปกครองแบบใหม่ที่เพิ่งสถาปนาขึ้นด้วย โดยเฉพาะในจังหวัดที่อำนาจของรัฐแบบใหม่ยังไม่สามารถสถาปนาได้อย่างมั่นคง ดังเช่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในเรื่องของการผนวกเป็นส่วนหนึ่งของรัฐไทย ยังคงไม่สามารถแก้ไขได้ รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะดึงกลุ่มอำนาจท้องถิ่นเดิม โดยเฉพาะกลุ่มเชื้อ

<sup>35</sup> เตช บุนนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศสยาม พ.ศ.2435 – 2458 แปลโดย ภรณ์ กาญจนบุรี (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532).

<sup>36</sup> ทวีศิลป์ สิวัดมณะ, การเมืองท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองมหาสารคาม พ.ศ.2511 – 2528 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อประชาธิปไตยและการพัฒนา, ม.ป.ป), หน้า 2 - 3.

สายเจ้าเมืองเดิมให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งกับระบอบการปกครองแบบใหม่ที่เกิดขึ้น จังหวัดนครราชสีมา ก็เป็นจังหวัดหนึ่งที่ได้มีการเชิญพระยาภูผาภักดีฯ อดีตพระยาเมือง และตัวขุนหมัดทนายาทของพระยาเมืองเข้ามาเป็นสมาชิกสภาจังหวัด<sup>37</sup> และในจังหวัดภาคเหนืออย่างเชียงใหม่รัฐก็ใช้นโยบายในลักษณะเดียวกันคือ มีการแต่งตั้งเจ้าราชบุตรเป็นสมาชิกสภาจังหวัดด้วย เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่า “การดำเนินนโยบายการปกครองจังหวัดเชียงใหม่ ในเวลานี้ยังไม่ถึงเวลาสมควรที่จะเลิกไม่เกี่ยวข้องกับตระกูลเชียงใหม่เสียทีเดียว”<sup>38</sup>

จะเห็นได้ว่าการปรับเข้าสู่โครงสร้างทางการเมืองแบบใหม่ของกลุ่มเชื้อสายเจ้าเมืองเดิมนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากความตื่นตัวทางการเมืองของตนเอง ที่จะเข้ามาจับบทบาทและอำนาจทางการเมืองในโครงสร้างทางการเมืองในท้องถิ่นแบบใหม่ โดยอาศัยความสัมพันธ์ทางเชื้อสายที่มีกับตระกูลเจ้าเมืองเดิมเป็นส่วนช่วยสนับสนุน และอีกส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายทางการเมืองการปกครองของรัฐ ในการดึงเอากลุ่มเชื้อสายเจ้าเมืองเดิมที่ยังคงมีอำนาจในท้องถิ่นเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในระบบการเมืองแบบใหม่

นอกจากนี้กลุ่มนักการเมืองระดับชาติ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ก็เป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่ปรับตัวเข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วย โดยการเข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นของกลุ่มนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 แบบ คือ แบบแรก เนื่องจากกฎหมายเทศบาลในประเทศไทยไม่ได้ห้ามไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมัครเข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ดังนั้นนักการเมืองในระดับชาติสามารถเข้ามามีอำนาจในการเมืองระดับท้องถิ่นได้ในเวลาเดียวกัน โดยการเข้ามาของ ส.ส. นี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความตื่นตัวในทางการเมือง ที่ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยใช้ฐานเสียงที่มีอยู่แล้วในท้องถิ่นเป็นเครื่องสนับสนุน ดังตัวอย่างเช่น นายสวัสดิ์ ยุวะเวส ส.ส. จังหวัดนครสวรรค์ ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดในปี พ.ศ.2479, นายโสภณ สุภธีระ ส.ส.จังหวัดขอนแก่นที่ได้รับเลือกให้เป็นนายกเทศมนตรีเมืองขอนแก่น, นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ส.ส. จังหวัดอุบลราชธานี ก็เข้ามาเป็นเทศมนตรีเทศบาลนครกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ.2483<sup>39</sup> และนายถวิล อุดล ส.ส. จังหวัดร้อยเอ็ด ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลพระนคร ในปี พ.ศ.2482<sup>40</sup> และขุนชินสถานพิทักษ์ (ตันยูอี้ ตันทวนนิช)

<sup>37</sup> กจข. มท. 5.16.3/53 เรื่อง จังหวัดนครราชสีมา การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดสมัย 2 (พ.ศ.2479).

<sup>38</sup> กจข. มท. 5.16.3/50 เรื่อง จังหวัดเชียงใหม่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดสมัย 2 (พ.ศ.2479).

<sup>39</sup> บุญทรง ไวยยะโกมล, “ประวัติความเป็นมาของคณะเทศมนตรี เทศบาลนครกรุงเทพฯ,” ใน **ที่ระลึกคล้ายวันสถาปนาเทศบาลนครกรุงเทพฯ ครบรอบ 30 ปี** (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2510), หน้า 15.

<sup>40</sup> กจข. มท. 5.16.3/87 เรื่อง รายการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพฯ (พ.ศ.2482) จ.พระนคร.

ส.ส. จังหวัดภูเก็ต ก็ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเทศมนตรีเมืองภูเก็ต ในปี พ.ศ.2479<sup>41</sup> อีกส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการผลักดันของรัฐบาลที่ต้องการจะควบคุมเทศบาลให้มากขึ้น โดยเฉพาะภายหลังการรัฐประหาร 2490 ที่คณะรัฐประหารต้องการจะเข้ามาควบคุมการบริหารงานของ เทศบาลให้มากขึ้น ด้วยการแต่งตั้ง ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 2 เป็นจำนวนหนึ่ง ดังเช่น นายสุรพงษ์ ตริรัตน์ ส.ส. จังหวัดจันทบุรี, นายจวน กุลละวณิชย์ ส.ส. จังหวัดฉะเชิงเทรา, นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ ส.ส. จังหวัดฉะเชิงเทรา, นายประสาธ ไชยะโท ส.ส. จังหวัดยะลา, นายนารถ เงินทาบ ส.ส. จังหวัดมหาสารคาม เป็นต้น

แบบที่สอง คือ การเปลี่ยนจากเวทีจากการเมืองในระดับชาติเข้ามาสู่เวทีการเมืองระดับท้องถิ่น ซึ่งในลักษณะนี้จะมีหมุนเวียนไปมาระหว่างการเป็นนักการเมืองระดับชาติกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คือ ส.ส. บางคนอาจจะผันตัวเข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น และนักการเมืองระดับท้องถิ่นบางคนก็ผันตัวไปเป็น ส.ส. ดังเช่น นายกิมทะ นิรัตน์พานิช ส.ส. จังหวัดตราด, ร.ต.มงคล รัตนวิจิตร ส.ส.จังหวัดนครศรีธรรมราช, นายสวัสดิ ยู่ระเวส ส.ส.จังหวัดนครสวรรค์, นายทองอยู่ พุฒพัฒน์ ส.ส.จังหวัดธนบุรี, ชูเนนาส์ดี ส.ส.จังหวัดร้อยเอ็ด และนายทองม้วน อัดถากร ส.ส.จังหวัดมหาสารคาม ที่หลังจากหมดบทบาทในการเมืองระดับชาติแล้วก็ได้ผันตัวเองเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น และนายพิน สุพรรณสาร นายกเทศมนตรีเมืองพระนครศรีอยุธยา, นายสวัสดิ คำประกอบ นายกเทศมนตรีเมืองนครสวรรค์, นายบุญช่วย อัดถากร นายกเทศมนตรีเมืองมหาสารคาม, นายเพทาย โชติสุขิต นายกเทศมนตรีนครธนบุรี, นายฮวด ทองโรจน์ สมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคาม, นายเลื้อน พงษ์โสภณ สมาชิกสภาเทศบาลเมืองนครราชสีมา, ร.ต.ต. ปูน สิทธิเวช นายกเทศมนตรีเมืองนครราชสีมา ที่ภายหลังจากการสร้างฐานเสียงในท้องถิ่นได้ระยะหนึ่งแล้วก็เข้ามาสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

จากลักษณะเช่นนี้จะเป็นผลให้กลุ่มนักการเมืองระดับชาติสามารถสร้างสายสัมพันธ์กับกลุ่มอำนาจต่างๆ ภายในท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น ประกอบกับมีการกำหนดให้ ส.ส. มีอำนาจในการคัดสรรสมาชิกสภาท้องถิ่นประเภทที่ 2 ส.ส. ก็สามารถขยายฐานอำนาจของตนลงไปสู่สภาท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น ด้วยการเลือกบุคคลที่รู้จักคุ้นเคยหรือเครือญาติเข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากการเสนอชื่อญาติพี่น้องเข้ามา เช่น นายทองม้วน อัดถากร ส.ส.จังหวัดมหาสารคาม เสนอชื่อ นายบุญช่วย อัดถากร น้องชายเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาลสมัยแรก, ที่จังหวัดสุพรรณบุรี นายมัญญ บริสุทธิ์ ส.ส. ก็ได้เสนอชื่อ นายทองอยู่ บริสุทธิ์ เข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาลในสมัยแรก<sup>42</sup>

<sup>41</sup> สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, **ประวัติเทศบาลและเมืองพัทยา** (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2527).

<sup>42</sup> กจข. มท. 5.16.4/6 เรื่อง สมาชิกสภาเมืองสุพรรณบุรี และสภาตำบลสองพี่น้อง จ.สุพรรณบุรี (พ.ศ.2477 – 2478).

และที่จังหวัดนครศรีธรรมราช นายมงคล รัตนวิจิตร ฐ.ส. ก็ได้เสนอชื่อ นายแคล้ว รัตนวิจิตร เข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาลสมัยแรกเช่นเดียวกัน<sup>43</sup> เป็นต้น

การที่สมาชิกสภาท้องถิ่นในระยะแรกนี้ ประกอบด้วยกลุ่มคนต่างๆ ที่หลากหลาย แสดงให้เห็นว่าส่วนหนึ่งของกลุ่มคนต่างๆ มีความตื่นตัวทางการเมืองที่ต้องการจะเข้ามามีส่วนร่วมในโครงสร้างทางการเมืองแบบใหม่ ที่เปิดโอกาสให้คนต่างๆ ในสังคมมีสิทธิที่จะเข้ามาบริหารจัดการบ้านเมืองของตนเอง ลักษณะของความตื่นตัวทางการเมืองเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของผลผลิตที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ดังที่นครินทร์กล่าวไว้ว่า

“...ความสำคัญของการปฏิวัติสยาม 2475 ไม่ใช่เป็นเพียงแต่เปลี่ยนชนชั้นนำจากกลุ่มเจ้านายมาเป็นข้าราชการทหาร หากยังมีความหมายให้การรับรองหรือเริ่มต้นการรับรองสิทธิประโยชน์ของชนชั้นกลาง พ่อค้าระดับกลางและระดับย่อย รวมทั้งเริ่มต้นการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของราษฎร มีการเปิดโอกาสให้ผู้นำท้องถิ่นในนามของการเป็นตัวแทนของราษฎรเข้ามามีปากเสียง...”<sup>44</sup>

การตื่นตัวทางการเมืองของสมาชิกสภาท้องถิ่นในระยะแรก ส่งผลให้พวกเขามีความกระตือรือร้นในการแสดงความคิดเห็นในสภาท้องถิ่นและความพยายามที่จะตรวจสอบคณะเทศมนตรีอย่างมาก อันเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้สมาชิกสภาท้องถิ่นเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรีบ่อยครั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นในระยะแรกจึงเป็นผลผลิตของคณะราษฎรที่ต้องการจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และสมาชิกสภาท้องถิ่นเหล่านี้ก็มีแนวโน้มที่จะทำให้เทศบาลเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิวัติสยาม 2475 ด้วยเช่นกัน

ในสมัยต่อมาเมื่อเทศบาลได้มีการจัดตั้งขึ้นระยะหนึ่งแล้ว กลุ่มอำนาจท้องถิ่นต่างๆ ที่เข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นในระยะแรก ก็ยังคงได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นในสมัยต่อๆ มาด้วย แต่จำนวนของบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาของแต่ละกลุ่มอาชีพมีการเปลี่ยนแปลงบ้าง ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 5.3 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงสัดส่วนของอาชีพของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งในปี พ.ศ.2491 และ 2496

<sup>43</sup> กจช. มท. 5.16.4/17 เรื่อง สมาชิกสภาเมือง จ.นครศรีธรรมราช (พ.ศ.2477 – 2478).

<sup>44</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *ความคิด ความรู้ และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม 2475* (กรุงเทพฯ: สถาบันสยามศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2533), หน้า 97.

ตารางที่ 5.3 การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ.2491 และ 2496 แสดงถึงอาชีพของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้ง

อาชีพ	การเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ.2491		การเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ.2496	
	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ	จำนวน (คน)	คิดเป็นร้อยละ
ข้าราชการบำนาญ	157	6.78	245	14.97
ค้าขาย	1,320	56.99	801	48.93
กฎหมาย	253	10.92	199	12.16
ช่าง	26	1.12	16	0.98
รับจ้าง	-	-	-	-
แพทย์	26	1.12	51	3.11
กสิกรรม	329	14.21	146	8.92
ครู	52	2.24	59	3.60
อื่นๆ	123	6.61	120	7.33
รวม	2,316	100.-	1,637	100.-

ที่มา: ประทาน คงฤทธิ์, "บทบาทของสภาเทศบาลในการควบคุมการบริหาร" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506), หน้า 44.

จากตารางจะเห็นได้ว่าจำนวนของพ่อค้าคหบดียังคงเป็นกลุ่มอาชีพที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามามากที่สุด และในช่วงทศวรรษ 2490 จำนวนของพ่อค้าคหบดีกลับมีสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้นกว่าครั้งหนึ่ง คือ ในปี พ.ศ.2491 ได้รับเลือกตั้งในสัดส่วนร้อยละ 56.99 และในปี พ.ศ.2496 ได้รับเลือกตั้งในสัดส่วนร้อยละ 48.93 ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าคนกลุ่มนี้มีจำนวนเพิ่มขึ้นจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นในปี พ.ศ.2479 กว่าร้อยละ 20 ในขณะที่กลุ่มชาวนาชาวไร่ที่เคยเข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับกลุ่มพ่อค้าคหบดี แต่ในระยะหลังสัดส่วนกลับลดลงอย่างมาก คือเหลือเพียงร้อยละ 14.21 และ 5.92 ในปี พ.ศ.2491 และ 2496 ตามลำดับ แต่อย่างไรก็ดี การจัดแบ่งกลุ่มอาชีพระหว่างกลุ่มพ่อค้าคหบดีและกลุ่มชาวนาชาวไร่ มีลักษณะไม่ค่อยชัดเจนและมีความคาบเกี่ยวกันมาก บางคนมีสองอาชีพคือเป็นทั้งพ่อค้าและชาวไร่ชาวนา ขึ้นอยู่กับว่าการรอกคุณสมบัติของตนว่ามีอาชีพอะไร สำหรับกลุ่มอาชีพอื่นๆ ไม่ว่าจะป็นทนายความหรือข้าราชการบำนาญจำนวนสัดส่วนก็ไม่ได้มีลักษณะเปลี่ยนแปลงไปมากนัก

กลุ่มพ่อค้าและคหบดี จึงเป็นกลุ่มอาชีพหลักที่เข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นตั้งแต่ในระยะเริ่มแรก และยิ่งเพิ่มปริมาณมากขึ้นอีกในสมัยต่อมา ในขณะที่กลุ่มอำนาจท้องถิ่นกลุ่มอื่นๆ ความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น ไม่ค่อยเพิ่มขึ้นมากนัก กลุ่มพ่อค้าคหบดีจึง

ถือได้ว่าเป็นกลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่มีบทบาทและมีความสำคัญต่อการดำเนินงานต่างๆ ของเทศบาลตลอดมา

กล่าวได้ว่ากระบวนการเลือกตั้งท้องถิ่นที่เริ่มขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2479 เป็นการเปลี่ยนแปลงประการสำคัญที่มีส่วนทำให้โครงสร้างทางการเมืองและการบริหารภายในท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไปจากการครอบครองของระบบราชการไปสู่กลุ่มอำนาจต่างๆ ในท้องถิ่นได้เป็นครั้งแรก ดังนั้นกลุ่มอำนาจท้องถิ่นต่างๆ ที่ปรับตัวเข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นจึงมีลักษณะที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มพ่อค้าคนบดี กลุ่มชาวนาชาวนไร่ กลุ่มข้าราชการบ้านาญ หรือกลุ่มนายควม เป็นต้น และแต่ละกลุ่มเหล่านี้ก็ไม่ได้มีการรวมกลุ่มกันทางการเมืองที่ชัดเจนนัก ประกอบกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวตั้งแต่ พ.ศ.2479 - 2500 มีลักษณะไม่ต่อเนื่อง คือมีการเลือกตั้งทั้งสิ้น 4 ครั้ง (ในปี พ.ศ.2479, 2483, 2491 และ 2496) เป็นผลให้กลุ่มอำนาจต่างๆ ในท้องถิ่นยังไม่สามารถสร้างแนวร่วมทางการเมือง และรวมกลุ่มกันเป็นเครือข่ายอำนาจท้องถิ่นที่ชัดเจน

ลักษณะของโครงสร้างทางการเมืองที่เกิดขึ้นภายในองค์กรเทศบาล จึงประกอบด้วยกลุ่มอำนาจที่มีความหลากหลายและมีความเป็นอิสระต่อกันในระดับหนึ่ง การรวมกลุ่มกันทางการเมืองเพื่อเป้าหมายในการเลือกตั้งจึงยังไม่ชัดเจนนัก การรวมตัวกันที่เกิดขึ้นจึงเป็นการรวมตัวกันชั่วคราวตามสถานการณ์และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น มากกว่าอุดมการณ์ทางการเมืองที่ตรงกัน ลักษณะเช่นนี้จะส่งผลให้คณะเทศมนตรีควบคุมเสียงสนับสนุนในสภาท้องถิ่นได้ยากยิ่งขึ้น การเข้ามาเป็นอำนาจในคณะเทศมนตรีจึงมีลักษณะผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันสูงกว่าที่จะมีการผูกขาดการเข้ามามีอำนาจตำแหน่งโดยกลุ่มคนเพียงกลุ่มเดียว

อย่างไรก็ตาม จากความหลากหลายของกลุ่มอำนาจท้องถิ่นต่างๆ ที่เข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นนี้ กลุ่มของพ่อค้าคนบดีและกลุ่มข้าราชการบ้านาญถือได้ว่าเป็นกลุ่มที่เข้ามามีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรภายในเทศบาลอย่างเด่นชัดในช่วง พ.ศ.2476 - 2500 ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

### 5.2.2 ผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น

การเกิดขึ้นของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ “เทศบาล” นี้ได้ก่อให้เกิดการโอนถ่ายอำนาจในการตัดสินใจและอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ภายในท้องถิ่น จากรัฐไปสู่กลุ่มอำนาจท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งแม้การโอนถ่ายอำนาจนี้จะไม่ได้มีลักษณะเบ็ดเสร็จ แต่ก็ทำให้กลุ่มอำนาจท้องถิ่นต่างๆ ที่เข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถเข้ามามีอำนาจที่เป็นทางการในการกำหนดนโยบายการกระจายความเจริญภายในท้องถิ่น กำหนดอัตราเก็บภาษีต่างๆ และมีอิทธิพลในการ



ให้สัมปทานและการผูกขาดการค้าแก่เอกชน ซึ่งอำนาจในลักษณะนี้ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะอยู่ภายใต้ระบบราชการเป็นหลัก

ดังจะเห็นได้จากกรณีของจังหวัดเชียงใหม่ เมื่อครั้งยังมีฐานะเป็นสุขาภิบาล ได้เกิดความขัดแย้งในเรื่องของการกำหนดอัตราค่าอาชญาบัตร โดยคณะกรรมการสุขาภิบาลในขณะนั้นเห็นว่า อัตราที่กระทรวงการคลังกำหนดเป็นอัตราที่สูงเกินไป ไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่และภูมิประเทศในท้องที่ภาคเหนือ โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ.2473 การทำมาหากินของราษฎรตกต่ำลง กิจกรรมแร่เนื้อสัตว์จำหน่ายเนื้อสัตว์ได้ผลกำไรไม่ค่อยดี เป็นผลให้ผู้ประกอบกิจการประเภทนี้ต้องเลิกล้มไปบ้าง และมีการลักลอบฆ่าสัตว์นอกเขตสุขาภิบาลกันมากขึ้น ดังนั้นเพื่อจะเป็นการบำรุงกิจการในประเภทนี้ คณะกรรมการสุขาภิบาลจึงลงมติให้ลดค่าอาชญาบัตรลง ทั้งนี้เพื่อให้ พ่อค้ามาฆ่าสัตว์ที่โรงฆ่าสัตว์ของสุขาภิบาลกันมากขึ้น การลักลอบฆ่าสุกรก็จะลดน้อยลง และยังสามารส่งเสริมการค้าน้ำมันหมูให้กลับฟื้นขึ้นมามากครั้ง จากเดิมที่เชียงใหม่เคยจัดส่งน้ำมันหมูไปยังกรุงเทพฯ เพื่อจัดส่งไปขายที่สิงคโปร์อีกต่อหนึ่ง แต่เมื่อครั้งที่กระทรวงการคลังเพิ่มค่าอาชญาบัตร ทำให้น้ำมันหมูที่ส่งมาจากเชียงใหม่ขายไม่ออก ดังนั้นเมื่อมีการลดค่าอาชญาบัตรลง และประกอบกับในช่วงปี พ.ศ.2477 ที่ค่าเงินจีนสูงขึ้นมีราคาเทียบเงินสยาม การส่งน้ำมันหมูจากฮ่องกงก็ชะงักไป ทำให้ในช่วงนี้ทางเชียงใหม่สามารถส่งน้ำมันหมูลงไปขายแข่งกับน้ำมันหมูจากฮ่องกงได้ แต่อย่างไรก็ดีสุขาภิบาลก็ไม่อาจดำเนินการตามมติของคณะกรรมการได้ เนื่องจากกระทรวงการคลังเห็นว่า สุขาภิบาลไม่มีอำนาจที่จะตั้งอัตราเก็บภาษีใดๆ ได้ และการลดค่าอาชญาบัตรของสุขาภิบาลเชียงใหม่พื้นที่เดียวเช่นนี้จะส่งผลต่อการจัดเก็บค่าอาชญาบัตรในเขตเมืองรอบนอกลดลง ผลประโยชน์ของรัฐจากรายได้ประเภทนี้ก็จะเสียไป ฉะนั้นควรขอให้สุขาภิบาลยกฐานะเป็นเทศบาลก่อน ท้องถิ่นก็จะมีอำนาจในการกำหนดภาษีต่างๆ<sup>45</sup>

อีกกรณีหนึ่งที่จังหวัดปัตตานีในปี พ.ศ.2478 ได้เกิดกรณีความขัดแย้งขึ้นระหว่างราษฎรใน 2 ชุมชนที่ต้องการจะให้มีการสร้างตลาดขึ้นภายในชุมชนของตนเอง โดยในชุมชนแรกนายนิมะ ระเด่นอาหมัด และนายหะยี ระเด่นอาหมัด ราษฎรในตำบลอาเนาะรู ได้ยกที่ดินให้แก่ทางจังหวัด เพื่อที่จะจัดสร้างตลาดขึ้น ในกรณีทางจังหวัดก็เห็นชอบการจัดสร้างตลาดในที่ของนายนิมะ จนได้มีการสำรวจจริงวัดพื้นที่นั้นแล้ว และเมื่อเห็นว่าในที่ดินของตนจะมีตลาดเกิดขึ้นในอนาคตนายนิมะจึงได้หาซื้อที่ดินใหม่ในบริเวณใกล้เคียง เพื่อสร้างห้องแถวให้เช่ารองรับการขายตัวของการค้าที่จะเกิดขึ้นต่อไป แต่ภายหลังได้มีการคัดค้านจากพ่อค้าและประชาชนในอีกชุมชนหนึ่ง ไม่ให้มีการสร้างตลาดในที่ดินของนายนิมะจำนวน 157 คน เนื่องจากราษฎรที่ประกอบอาชีพประมงส่วนใหญ่จะไม่สามารถนำปลาสดเข้ามาขายในตลาดนี้ได้ ด้วยสภาพของลำคลองที่ไม่เหมาะสม จึง

<sup>45</sup> กชช. มท. 5.16.14/5 เรื่อง ค่าอาชญาบัตรฆ่าสุกร จ.เชียงใหม่ (พ.ศ.2478 - 2479).

เสนอให้จัดสร้างตลาดในที่ของขุนพิทักษ์รายา ที่เสนอยกที่ดินพร้อมเงินบริจาคจำนวน 2,000 บาท เพื่อใช้เป็นการใช้จ่ายในการสร้างตลาด นอกจากนี้ยังจะได้ยกที่ดินอีกแปลงหนึ่งให้กับทางจังหวัด เพื่อจัดสร้างเป็นโรงเรียนประชาบาลอีกด้วย ถ้าจังหวัดตกลงสร้างตลาดในที่ของตน ทางจังหวัดจึงได้ส่งงดการสร้างตลาดในที่ดินของนายนิมะ นำมาสู่การร้องเรียนของราษฎรในหมู่บ้านอาเนาะรู จำนวน 361 คน และนายแวนและ เบ็ญอาบัวร์ ผู้แทนตำบล (ต่อมาได้ผันตัวเองเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ก็ร่วมร้องเรียนด้วย จากสภาพความขัดแย้งเช่นนี้ ทางจังหวัดจึงได้โอนให้เป็นอำนาจของเทศบาลที่จะพิจารณาต่อไป<sup>46</sup>

จากทั้งสองกรณีนี้จะเห็นได้ว่า ลักษณะอำนาจที่เป็นทางการ ไม่ว่าจะเป็อำนาจในการกำหนดอัตราภาษี หรืออำนาจในการพิจารณาการจัดสร้างตลาด เพื่อขยายความเจริญของเมืองออกไปยังพื้นที่ต่างๆ จากเดิมที่เคยอยู่ในมือข้าราชการภายในท้องถิ่น เมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้น กลุ่มอำนาจท้องถิ่นนอกระบบข้าราชการจะเข้ามามีส่วนร่วมในการอำนาจที่เป็นทางการนี้ด้วย ทำให้กลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการกลายเป็นกลุ่มอำนาจที่เป็นทางการ ที่สามารถเข้ามาดูแลท้องถิ่น ในแง่การจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ในท้องถิ่น ซึ่งอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรดังกล่าวนี้ ส่งผลให้กลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่เข้าสู่อำนาจเมืองท้องถิ่นที่เป็นทางการ สามารถใช้อำนาจและโอกาสที่มีเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มในสายสัมพันธ์ของตน ไม่ว่าจะเป็นการให้อภิสิทธิ์ผูกขาดหรือการให้สัมปทานจำนวนหนึ่ง ก่อให้เกิดการสร้างสายสัมพันธ์ใหม่ที่ทำให้กลุ่มอำนาจท้องถิ่นเหล่านี้กลายเป็นกลุ่มอำนาจที่มีความสำคัญขึ้นมาควบคู่กับกลุ่มอำนาจในระบบราชการเดิม กลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่มีบทบาทต่อเทศบาลอย่างเด่นชัด คือ กลุ่มพ่อค้าคหบดี และกลุ่มข้าราชการบ้านาญ ซึ่งจะกล่าวต่อไป

กลุ่มพ่อค้าคหบดีนี้ถือได้ว่าเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการเทศบาลอย่างมาก ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากลักษณะของการจัดสรรทรัพยากรในเขตเทศบาล ที่มีความเกี่ยวพันกับผลประโยชน์ทางด้านการค้าอยู่มาก ดังจะเห็นได้จากกรณีที่เกิดขึ้นในจังหวัดเชียงใหม่และปัตตานี ไม่ว่าจะเป็กรณีของเชียงใหม่ ที่อำนาจในการกำหนดอัตราภาษีย่อมมีผลต่อกิจการค้าต่างๆ ในเขตเทศบาลอยู่มาก หรือกรณีของปัตตานี ที่การกำหนดพื้นที่ในการสร้างตลาดก็ย่อมส่งผลต่อราษฎรและพ่อค้าคหบดีที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง ที่จะอาศัยการขยายตัวของพื้นที่แถบนี้เป็นช่องในการหากำไรต่อไป ตลอดจนการทำสัญญาและใบอนุญาตแก่บริษัทการค้าในการดำเนินกิจการต่างๆ เช่น การสัญญาเช่าท่าจอดเรือภายในเขตเทศบาลพระนครศรีอยุธยาแก่บริษัทสยามสตีล

<sup>46</sup> กจข. มท. 5.16.15/4 เรื่อง นายนิมะ ระเด่นอาหมัด กับพวกยื่นคำร้องให้สร้างตลาด (พ.ศ.2477 - 2478) จ.ปัตตานี.

แบ็กเก็ต และบริษัทมะหะหมัดอาดัม<sup>47</sup> เพื่อใช้เป็นท่าเรือในการโดยสารและแลกเปลี่ยนสินค้าตามเส้นทางการค้าของบริษัทนั้น เป็นต้น ลักษณะเช่นนี้ส่งผลกระทบต่อกลุ่มพ่อค้าคนดีให้มีการปรับบทบาทของตนมากกว่ากลุ่มอำนาจท้องถิ่นอื่นๆ ทั้งในส่วนของ การเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาล และการแสวงหาสายสัมพันธ์ใหม่กับกลุ่มอำนาจท้องถิ่นที่เป็นทางการกลุ่มใหม่ ที่ผ่านเข้ามาด้วยกระบวนการเลือกตั้งและแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาล นอกเหนือไปจากสายสัมพันธ์ที่มีกับกลุ่มข้าราชการเดิม เพื่อผลประโยชน์และช่องทางในการแข่งขันกับพ่อค้ากลุ่มอื่นในกิจการที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล และเป็นการอาศัยกลไกอำนาจของคณะเทศมนตรีไปตัดผลประโยชน์กลุ่มพ่อค้าเดิมลง

ดังจะเห็นได้จากในช่วงที่จอมพล ป. พิบูลสงครามเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในระยะแรกได้ดำเนินนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจ เพื่อจำกัดบทบาททางเศรษฐกิจของพ่อค้าคนจีนลง และสนับสนุนให้กิจการค้าที่เคยอยู่ในมือของคนต่างด้าวเข้ามาเป็นของคนไทย<sup>48</sup> นโยบายชาตินิยมของจอมพล ป. นี้ได้กลายเป็นนโยบายสำคัญอันหนึ่งของเทศบาลด้วย โดยเฉพาะในกิจการเกี่ยวกับการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ ที่แต่เดิมถูกผูกขาดโดยกลุ่มพ่อค้าคนจีนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลให้ราคาเนื้อสัตว์ในท้องตลาดขึ้นอยู่กับกลุ่มคนจีนเป็นส่วนใหญ่<sup>49</sup> ดังนั้นในเทศบาลหลายแห่งได้ทำการควบคุมกิจการฆ่าสัตว์จำหน่ายเนื้อสัตว์ ไม่ให้คนจีนเข้ามาดำเนินการผูกขาดกิจการ ในประเภทนี้ ทำให้พ่อค้าที่มีใช่คนจีนและมีความสัมพันธ์กับคณะเทศมนตรีมีโอกาสและช่องทางทำการค้าและการลงทุน เพื่อสะสมทุนแข่งขันกับพ่อค้าคนจีน แต่อย่างไรก็ตามกลุ่มพ่อค้าคนจีนเองเมื่อได้รับผลกระทบจากนโยบายดังกล่าว ก็ปรับตัวและแสวงหาความคุ้มครองจากบรรดากลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลอื่นๆ เพื่อที่จะเข้ามาแข่งขันกับกลุ่มพ่อค้าใหม่ที่เข้ามา ดังเช่นกรณีเทศบาลนครสวรรค์ ปี พ.ศ.2483 คณะเทศมนตรีได้ตกลงให้นายวิชัย ศิริภาพ หุ้นส่วนค้าเนื้อสัตว์ ทำการผูกขาดโรงฆ่าสัตว์ภายในเขตเทศบาล โดยไม่มีการประมูล แต่ได้มีสมาชิกสภาเทศบาล คือ นายเข้า สุนทรพันธ์ และนายสวด สมพงษ์ ได้ยื่นเรื่องร้องเรียนโดยกล่าวหาว่า การให้นายวิชัยได้ผูกขาดโรงฆ่าสัตว์โดยที่ไม่มีการประมูลนี้ น่าจะเป็นการกระทำที่ส่อไปในทางไม่บริสุทธิ์ของคณะเทศมนตรี และได้ยื่นประมูลการผูกขาดแข่งกับนายวิชัย ซึ่งการยื่นประมูลของนายเข้าและนายสวดมีกลุ่มพ่อค้าจีนที่เสียผลประโยชน์อยู่เบื้องหลัง เนื่องจากนายเข้าและนายสวด “ไม่มีความสามารถทั้งเรื่องทุน และความรู้ที่จะดำเนินการงานเช่นนี้เลย นอกจากอาศัยคนต่างด้าวที่มีอาชีพ

<sup>47</sup> กชข. มท.5.16.15/12 เรื่อง สัญญาเช่าท่าเรือ (พ.ศ.2479) จ. พระนครศรีอยุธยา.

<sup>48</sup> ดู ปลายข้อ ขนะนนท์, **นายทุนพ่อค้ากับการก่อตัวและขยายตัวของระบอบทุนนิยมในภาคเหนือของไทย พ.ศ.2464 – 2523** (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530).

<sup>49</sup> กชข. มท.5.16.15/44 เรื่อง เงินขายเนื้อสัตว์ขึ้นราคา (พ.ศ.2484) จ.สงขลา.

เช่นนี้อยู่ในเวลานี้ และเกรงว่าอาชีพของเขาจะหลุดมือไป ได้ปลุกปั่นให้นายเข้าและนายฮวดทำ  
ขึ้น”<sup>50</sup>

อีกกรณีหนึ่งคือกรณีการปิดตลาดศรีพนัสในเขตเทศบาลเมืองชลบุรี ปี พ.ศ.2485 ของ  
นายหมื่น นนทวานิชย์ ตลาดนี้เป็นตลาดที่สร้างขึ้นภายใต้การควบคุมของคณะเทศมนตรีชุดก่อน  
เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารงานเทศบาลชุดใหม่ แนวนโยบายในการดูแลสาธารณสุขที่  
เข้มงวดทำให้คณะเทศมนตรีชุดนี้พิจารณาว่าตลาดศรีพนัสไม่ถูกสุขลักษณะ ควรจะมีการปรับปรุง  
และซ่อมแซม แต่ในช่วงเวลานั้นเป็นช่วงสงคราม เศรษฐกิจฝืดเคือง เจ้าของตลาดจึงยังไม่ได้  
ดำเนินการปรับปรุงแต่อย่างใด ดังนั้นคณะเทศมนตรีชุดนี้จึงดำเนินการปิดตลาดศรีพนัสลง ซึ่งทาง  
นายหมื่นได้ทำหนังสือร้องเรียนว่า การปิดตลาดของตนนี้เป็นการใช้อำนาจถ่วงถ่วงของคณะ  
เทศมนตรีชุดนี้ ที่ได้เตรียมการที่จะก่อสร้างตลาดสดขึ้นเช่นเดียวกันในที่ดินของพ่อค้าคหบดีราย  
หนึ่ง<sup>51</sup>

จากกรณีนี้จะเห็นได้ว่ากลไกในการควบคุมการดำเนินกิจการต่างๆ ในเขตเทศบาลของ  
คณะเทศมนตรี ได้กลายเป็นกลไกอันหนึ่งที่สามารถจะตัดผลประโยชน์ของพ่อค้ากลุ่มเดิมที่ไม่ได้  
เข้ามามีสายสัมพันธ์กับคณะเทศมนตรีชุดใหม่นี้ การแข่งขันของกลุ่มพ่อค้าภายในท้องถิ่นในการ  
เข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลนี้ จึงเป็นผลให้กลุ่มพ่อค้าจำเป็นที่จะ  
ต้องสร้างสายสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ที่มีอำนาจจัดสรรทรัพยากรภายในเทศบาล หรือในหลายๆ เทศบาล  
กลุ่มพ่อค้าก็เข้ามามีบทบาทในฐานะของผู้จัดสรรทรัพยากรเสียเอง ดังจะเห็นได้จากจำนวนของ  
พ่อค้าคหบดีที่เข้ามามีบทบาทอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลา 24 ปีที่ทำการศึกษา และบทบาทของกลุ่ม  
พ่อค้าคหบดีก็จะพัฒนาเพิ่มมากขึ้นอีกในการเมืองท้องถิ่นสมัยต่อๆ มา

กลุ่มอำนาจท้องถิ่นอีกกลุ่มหนึ่งที่มีบทบาทอย่างมากในเทศบาล คือ กลุ่มข้าราชการ  
บ้านาญ ถึงแม้คนกลุ่มนี้จะมีปริมาณไม่มากเท่ากับกลุ่มพ่อค้าคหบดี แต่ก็ได้รับความไว้วางใจจาก  
รัฐบาลแต่งตั้งให้เป็นคณะเทศมนตรีดำเนินการบริหารเทศบาลอยู่เสมอ การแต่งตั้งคนกลุ่มนี้เข้า  
มาบริหารกิจการเทศบาลในแห่งหนึ่งนั้น ส่งผลให้การดำเนินงานของเทศบาลเป็นไปได้อย่างความ  
เรียบร้อย และยังสามารถที่จะใช้ความสืบเนื่องจากการรับราชการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิ  
ราชย์เดิมมาช่วยในการดำเนินงานของเทศบาลในระบอบใหม่ได้อีกด้วย ดังเช่นในกรณีของ  
เทศบาลเมืองนครพนม เมื่อครั้งจัดตั้งเทศบาลขึ้นในระยะแรก ทางเทศบาลก็ได้ดำเนินการขอโอน  
ย้ายทรัพย์สินต่างๆ ของจังหวัดที่อยู่ภายในเขตเทศบาลเข้ามาเป็นของเทศบาล โดยในครั้งนั้น

<sup>50</sup> กจช. มท. 5.16.14/39 เรื่อง นายวิชัย ศิริภาพ เอกชนตำบลปากน้ำโพ อำเภอเมืองนครสวรรค์  
จ.นครสวรรค์ ขอผูกขาดฆ่าสุกรในเขตเทศบาล (พ.ศ.2483) จ. นครสวรรค์.

<sup>51</sup> กจช. มท. 5.16.15/97 เรื่อง นายหมื่น นนทวานิชย์ ร้องเรียนเรื่องเทศบาลเมืองพนัสนิคมสั่งปิดตลาด  
(พ.ศ.2483 – 2485).

เทศบาลนครพนมได้ขอโอนย้ายตลาดสดที่ตั้งอยู่บนที่ราชพัสดุจากกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังจึงถือว่าตลาดสดนี้เป็นของรัฐบาล และไม่อาจโอนตลาดสดนี้ให้แก่เทศบาลได้ แต่ทางเทศบาลเห็นว่าตลาดสดนี้ไม่ได้เป็นของรัฐบาล เนื่องจากเงินรายได้และการดำเนินการจัดสร้างมาจากทุนและแรงงานในท้องถิ่น รัฐบาลไม่เคยอนุญาตเงินจากงบประมาณแผ่นดินมาสร้างหรือซ่อมแซมตลาดนี้ ทางเทศบาลจึงได้ขอให้ทางสภาจังหวัดจัดตั้งกรรมการขึ้นสอบสวนที่มาของตลาด โดยขุนพิพัฒน์สกุลราชบุรุษ นายกเทศมนตรี ซึ่งเคยรับราชการเป็นปลัดอำเภอที่จังหวัดนครพนมในสมัยก่อสร้างตลาดนี้ จะมาเป็นพยานในการสอบสวน รวมทั้งได้ตั้งเอาข้าราชการที่เคยรับราชการในจังหวัดในสมัยก่อสร้างตลาดมาร่วมเป็นพยานอีก 2 ท่านคือ ขุนอนุสรณ์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครพนม และขุนไพโรสณทสิทธิการ<sup>52</sup>

นอกจากนี้ก็ยังส่งผลให้ข้าราชการบำนาญระดับสูงบางคนสามารถใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว ในการอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นกับการบริหารของเทศบาลได้ ดังเช่น พระยามโหตรวรย์ ข้าราชการบำนาญระดับสูงของกระทรวงการคลังในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์ในด้านการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน เมื่อครั้งคณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติ พระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีก็ได้เรียกตัวกลับเข้ามารับราชการในตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อเข้ามาช่วยทำงบประมาณประจำปีงบประมาณ และเมื่อจัดทำงบประมาณประจำปีเรียบร้อย พระยามโหตรวรย์ก็ลาออก หลังจากนั้นท่านก็ได้รับแต่งตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งนายเทศมนตรีนครธนบุรีในสมัยแรก ในปี พ.ศ.2480 จากประสบการณ์ในการดำเนินงานในกระทรวงการคลัง ทำให้ท่านได้ใช้สายสัมพันธ์ส่วนตัวที่เคยมีกับข้าราชการในกระทรวงการคลังให้ช่วยพิจารณาเงินกู้ชั่วคราวเพื่อจัดสร้างถนน เพื่อที่ทางเทศบาลนครธนบุรีจะได้งบประมาณมาจัดสร้างถนนโดยเร็ว<sup>53</sup> ลักษณะเช่นนี้เป็นผลให้การดำเนินงานของเทศบาลได้รับความสะดวกจากระบบราชการมากขึ้น จากสายสัมพันธ์ที่มีอยู่เดิมในหน่วยงานและองค์กรที่ตนเคยสังกัด

อย่างไรก็ดี ถึงแม้กลุ่มข้าราชการบำนาญจะได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาลให้เข้ามาบริหารงานเทศบาล แต่การที่กลุ่มข้าราชการบำนาญโดยส่วนใหญ่ไม่ได้มีภูมิหลังเป็นคนในท้องถิ่นเดิม ถูกโยกย้ายเปลี่ยนแปลงตำแหน่งและที่อยู่อาศัยไปในที่อื่นๆ เป็นระยะๆ สายสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มข้าราชการบำนาญกับกลุ่มอำนาจท้องถิ่นกลุ่มอื่นๆ จึงมีไม่มากนัก เป็นผลให้คนกลุ่มนี้ไม่สามารถสร้างฐานอำนาจทางการเมืองที่มั่นคงและมีเสถียรภาพได้มากนักในเทศบาล การดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีแต่ละชุดจึงมีระยะเวลาไม่นานนัก

<sup>52</sup> กจข. มท. 5.16.15/1 เรื่อง ขอโอนตลาดเป็นของเทศบาล (พ.ศ.2481 – 2483) จ.นครพนม.

<sup>53</sup> กจข. มท. 5.16.16/15 เรื่อง ซ่อมถนนจากสะพานพุทธยอดฟ้า ไปโรงพยาบาลศิริราช (พ.ศ.2484) จ.ธนบุรี.

นอกจากในเทศบาลบางแห่ง ที่ข้าราชการบำนาญสามารถเข้ามาปฏิบัติงานทางการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลได้อย่างต่อเนื่องและยาวนาน ดังเช่น พระยามโหตรวรรย ที่สามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเทศบาลนครธนบุรีได้ถึง 6 สมัยในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ก่อตั้ง พ.ศ.2480 จนถึง พ.ศ.2511 ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 5.4

ตารางที่ 5.4 แสดงรายนามนายกเทศมนตรี เทศบาลนครธนบุรี ระหว่างปี พ.ศ.2480 – 2514

ลำดับ	นาม	ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง
1.	พระยามโหตรวรรย (กอบ สมบัติศิริ)	22 เมษายน 2480 – 1 พฤษภาคม 2481
2.	พระยามโหตรวรรย (กอบ สมบัติศิริ)	22 พฤษภาคม 2481 – 23 มกราคม 2483
3.	นายทองอยู่ พุฒพัฒน์	29 เมษายน 2483 – 24 เมษายน 2484
4.	พระพนมนครานุรักษ์	25 เมษายน 2484 – 18 กันยายน 2484
5.	พระยามโหตรวรรย (กอบ สมบัติศิริ)	19 ธันวาคม 2484 – 15 กันยายน 2485
6.	พันเอกพระยาดำเกิงรณภพ (ทัต บัณฑิตานนท์)	16 กันยายน 2485 – 14 สิงหาคม 2487
7.	พระยาพิชัยพิชัยกิจ (เอม พินนະลักษณ)	15 สิงหาคม 2487 – 17 กุมภาพันธ์ 2489
8.	พระยามโหตรวรรย (กอบ สมบัติศิริ)	19 กุมภาพันธ์ 2489 – 5 กันยายน 2489
9.	พระยามโหตรวรรย (กอบ สมบัติศิริ)	6 กันยายน 2489 – 18 เมษายน 2492
10.	นายจิตร ทั้งสุบุตร	พ.ศ.2492 – 25 กันยายน 2499
11.	นายสิริบูล ภาคสุวรรณ	24 กันยายน 2499 – ตุลาคม 2500
12.	นายบุญยง นิมสมบุญ	ธันวาคม 2500 – พฤษภาคม 2501
13.	นายไถง สุวรรณทัต	30 พฤษภาคม 2501 – 20 พฤศจิกายน 2502
14.	นายชำนาญ ยุวบูรณ์	พฤศจิกายน 2502 – ตุลาคม 2511
15.	พระยามโหตรวรรย (กอบ สมบัติศิริ)	24 ตุลาคม 2511 – 6 กันยายน 2514
16.	นายจิตร ทั้งสุบุตร	กันยายน 2514 – 21 ธันวาคม 2514

จากตารางจะเห็นได้ว่าพระยามโหตรวรรยเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีได้อย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะในระยะแรกประมาณปี พ.ศ.2480 – 2492 ถึงแม้คู่แข่งฝ่ายตรงข้ามในสภาเทศบาลอย่าง นายทองอยู่ พุฒพัฒน์ จะสามารถขึ้นมาชิงตำแหน่งได้สมัยหนึ่งก็ตาม แต่นายทองอยู่ก็ไม่สามารถควบคุมเสียงในสภาเทศบาลได้ เป็นผลให้ต้องออกจากตำแหน่งด้วยการลงมติไม่ไว้วางใจ และต่อมาพระพนมนครานุรักษ์เข้าหลวงประจำจังหวัดพระนครและธนบุรีเข้ามารับตำแหน่งแทนอยู่ช่วงเวลาหนึ่ง พระยามโหตรวรรยก็ได้กลับเข้ามารับตำแหน่งนายกเทศมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ต่อ

มาในปี พ.ศ.2484 ขณะดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ท่านก็ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีสั่งราชการกระทรวงพาณิชย์ เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลกิ่งหนึ่งท่านจึงขอตัวมารับราชการเพียงอย่างเดียว ทำให้พระยาตำเก็งรณภพเทศมนตรีที่ทำงานใกล้ชิดกับท่านได้ขึ้นมาดำรงตำแหน่งแทน และภายหลังจากที่ท่านลาออกจากราชการในปี พ.ศ.2488 ท่านก็ได้รับเลือกเป็นนายกเทศมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ช่วงเวลา 12 ปี จึงเป็นช่วงเวลาที่ท่านมีบทบาทอย่างมากในการเมืองระดับท้องถิ่นในเทศบาล แต่ภายหลังจากการเข้ายึดอำนาจทางการเมืองของกลุ่มคณะรัฐประหาร 2490 บทบาทในเทศบาลของท่านก็ซบเซาไป จนกระทั่งเมื่อรัฐบาลได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ.2511 ท่านก็ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของกลุ่มธนบุรี ซึ่งเป็นกลุ่มที่ท่านตั้งขึ้น โดยการรวบรวมพรรคพวกและผู้ที่ยึดมั่นเคยเข้าแข่งขันกับพรรคประชาธิปัตย์<sup>54</sup> และผลปรากฏว่าสมาชิกกลุ่มธนบุรีได้เสียงข้างมาก และเลือกให้ท่านเป็นนายกเทศมนตรีอีกครั้งหนึ่งเมื่ออายุได้ 82 ปี ระยะเวลาที่ท่านได้เข้ามาเกี่ยวข้องในการเมืองระดับท้องถิ่นนี้เป็นเวลาทั้งสิ้นเกือบ 30 ปี

การเข้ามามีบทบาทในเทศบาลของพระยามโหสวรรณในระยะที่ต่อเนื่องและยาวนานเช่นนี้ นอกจากความไว้วางใจและการยอมรับจากส่วนกลางแล้ว ความสามารถในการดึงทรัพยากรจากส่วนกลางมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการตัดถนนหนทางซึ่งเกิดขึ้นอย่างมากในสมัยที่ท่านเป็นนายกเทศมนตรี และการสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มคนต่างๆ ในท้องถิ่น ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ท่านสามารถเข้ามามีบทบาทได้โดยต่อเนื่อง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือท่านได้รับทั้งการยอมรับจากทั้งส่วนกลางและจากทั้งคนในท้องถิ่นเอง จากลักษณะความสัมพันธ์เช่นนี้ก็ทำให้บทบาทของพระยามโหสวรรณในเทศบาลมีลักษณะที่แตกต่างไปจากข้าราชการบ้านาญคนอื่นๆ ที่มักจะได้รับการยอมรับจากส่วนกลางแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น ซึ่งทำให้กลุ่มข้าราชการบ้านาญค่อยๆ ลดบทบาทในการเมืองท้องถิ่น ในขณะที่บุคคลอย่างพระยามโหสวรรณเป็นข้าราชการบ้านาญที่ได้รับการยอมรับจากกลุ่มอำนาจต่างๆ ภายในท้องถิ่นอย่างมาก แต่การยอมรับนี้ก็เป็นการยอมรับเฉพาะตัวบุคคลเท่านั้น สถานะและบทบาททางการเมืองในท้องถิ่นของพระยามโหสวรรณจึงไม่ได้สืบต่อไปยังเครือญาติและบุคคลใกล้ชิด บทบาทของกลุ่มข้าราชการบ้านาญภายในเทศบาลจึงค่อยๆ หดบทบาทลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจาก พ.ศ.2511 ที่การเลือกตั้งได้กลายมาเป็นกระบวนการสำคัญในการเข้ามามีอำนาจในการบริหารเทศบาล

<sup>54</sup> ในโอกาสเสด็จพระราชดำเนินพระราชทานเพลิงศพ พระยามโหสวรรณ, พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยามโหสวรรณ ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 9 กรกฎาคม 2518, หน้า 159.

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่า ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์กลุ่มอำนาจท้องถิ่นนอกระบบราชการจะมีบทบาทต่อท้องถิ่นอย่างไม่เป็นทางการ เมื่อมีการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปของ "เทศบาล" ขึ้นภายใต้กระบวนการปฏิวัติสยาม 2475 ทำให้กลุ่มอำนาจท้องถิ่นเหล่านี้สามารถปรับตัวเข้ามามีส่วนร่วมในอำนาจทางการเมืองและอยู่ภายใต้ระบบราชการ การเปิดโอกาสให้กลุ่มอำนาจต่างๆ ในท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นทางการครั้งนี้ ทำให้สมาชิกสภาท้องถิ่นในสมัยแรกประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่มีความหลากหลายมาก แต่กลุ่มอาชีพที่มีบทบาทเด่นชัดในการปกครองท้องถิ่นในช่วงที่ทำการศึกษาคือ กลุ่มพ่อค้าคบตีกับกลุ่มข้าราชการบำนาญ แต่กลุ่มข้าราชการบำนาญนั้นมีบทบาทเฉพาะในช่วงเวลาที่รัฐยังคงควบคุมการเข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วยการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 อยู่เท่านั้น เมื่อระบบการเลือกตั้งได้เข้ามามีบทบาทเพิ่มขึ้นในการเมืองท้องถิ่น คนกลุ่มนี้ก็เริ่มลดบทบาทลง คงเหลือเฉพาะบุคคลบางคนเท่านั้นที่สามารถปรับตัวให้เป็นที่ยอมรับในท้องถิ่น และยังคงรักษาบทบาทที่มีในเทศบาลไว้ได้ ทั้งโดยสายสัมพันธ์กับระบบราชการเดิม และด้วยการสร้างสายสัมพันธ์ใหม่กับกลุ่มอำนาจท้องถิ่นอื่นๆ อีกกลุ่มอาชีพหนึ่งคือกลุ่มพ่อค้าคบตี ซึ่งมีบทบาทที่เด่นชัดเช่นเดียวกันในช่วงเวลาที่ทำการศึกษากลุ่มอาชีพนี้จะแตกต่างจากกลุ่มข้าราชการบำนาญอยู่บ้างที่ภายหลังจากการรัฐประหาร 2500 ไปแล้ว กลุ่มหลังนี้ยังคงสามารถดำรงบทบาทในเทศบาลได้อย่างมั่นคง อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ทศวรรษ 2510 จะมีพ่อค้าคบตีกลุ่มใหม่ที่เติบโตขึ้นด้วยการสะสมทุนจากการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงไปสู่ชนบทในช่วงจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ประกอบกับการสร้างสายสัมพันธ์กับกลุ่มอำนาจการเมืองใหม่ ขึ้นมาแทนที่พ่อค้ากลุ่มเดิมที่เคยมีบทบาทมาก่อน และจะยิ่งขยายบทบาทอย่างมากในยุคที่การเลือกตั้งได้กลายมาเป็นกระบวนการสำคัญในการเข้ามาสู่อำนาจท้องถิ่นหรือองค์กรเทศบาล ภายหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ที่โครงสร้างการเมืองได้เปลี่ยนไปสู่ระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น และกระบวนการเลือกตั้งมีความสำคัญสูงขึ้น นำไปสู่การแข่งขันที่รุนแรงจนทำให้อำนาจเงินมีส่วนสำคัญที่จะทำให้กลุ่มพ่อค้าเหล่านี้เข้ามาสู่การเมืองระดับเทศบาล กลุ่มพ่อค้าซึ่งเป็นกลุ่มอำนาจที่มีฐานทางเศรษฐกิจสูง จึงมีบทบาทต่อการเมืองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเข้ามาลงสมัครรับเลือกตั้งเอง หรือจะเป็นการสนับสนุนบุคคลขึ้นมาสู่อำนาจในทางการเมืองแทน ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าจะนำไปศึกษาค้นคว้าต่อไป