

เทศบาลกับแนวคิดเมืองของราษฎร หลังปฏิวัติสยาม 2475

Municipality on behalf of People's Cities

in post Siamese Revolution of 1932 Era

ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัณย์

Pinyapan Potjanalawan

สาขาวิชาสังคมศึกษา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง

Department of Social Studies, Faculty of Humanities and Social Sciences,

Lampang Rajabhat University, Lampang, 52100, Thailand

บทคัดย่อ

บทความนี้สนใจศึกษาประวัติศาสตร์เมืองที่ถูกกำหนดโดยเงื่อนไขทางการเมืองและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไปจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยในการปฏิวัติสยาม 2475 โดยศึกษาผ่านโครงสร้างของเทศบาลและปฏิบัติการเชิงพื้นที่ในเขตเมืองต่าง ๆ ระดับประเทศ พบว่า รัฐบาลระบอบใหม่ได้มีบทบาทอย่างมากในการวางโครงสร้างเมืองสมัยใหม่ผ่านกลไกการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่าเทศบาล อันเป็นการกระจายอำนาจ และทำให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของประชาธิปไตยใกล้ตัวสำหรับประชาชน อันเป็นภารกิจต่อเนื่องมาจากการเปลี่ยนระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ก่อนที่จะเกิดกฎหมายผังเมืองและชนบทอีกทศวรรษต่อมา

คำสำคัญ : เมือง, เทศบาล, ปฏิวัติสยาม 2475

Abstract

This article aims to explore the history of cities which were determined by the politico-economic conditions that changed from the Absolute Monarchy to Democracy regime. The municipality system and the spatial practice in cities will be the analyzed objects. It can be seen that the government in new regime took

บทนำ

การศึกษาเรื่องเมืองที่สัมพันธ์กับการเมืองในสังคมไทยมีอยู่ไม่มากนัก ทั้งที่การจัดการพื้นที่เมืองล้วนต้องใช้พลังทางการเมืองผลักดันแทบทั้งสิ้น บทความนี้ต้องการแสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของการจัดการพื้นที่เมืองช่วงเปลี่ยนผ่านทางประวัติศาสตร์ระหว่างระบอบเก่าและระบอบใหม่ที่มีโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจที่แตกต่างไปจากเดิม โดยวิเคราะห์ผ่านหน่วยปฏิบัติการที่เรียกว่า เทศบาล การเกิดขึ้นของเทศบาลนับว่าเป็นการสถาปนาอำนาจการจัดการตัวเองในระดับท้องถิ่นที่มีการออกแบบให้สอดคล้องกับสังคมประชาธิปไตยทั้งแนวคิดและปฏิบัติการ แตกต่างจากงานสุขาภิบาลในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ไม่สามารถครอบคลุมในพื้นที่ทั้งประเทศ และยังไม่ได้ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการบริหารจัดการตัวเองอย่างจริงจัง เช่นเดียวกับแนวคิดที่จะมอบประชาธิปไตยให้ราษฎรของชนชั้นนำ งานศึกษานี้จึงทำการเปรียบเทียบเชิงประวัติศาสตร์ผ่านอำนาจการจัดการพื้นที่เมืองในช่วงก่อนปฏิวัติสยาม 2475 บทความนี้ต่อยอดจากงานเขียน *เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476–2500* ของสุวิทย์ โกชนพันธุ์ ที่แสดงให้เห็นถึงรอยต่อและการก่อกำเนิดของเทศบาลในเชิงโครงสร้างทางการเมือง¹ แต่บทความนี้มุ่งเน้นไปที่เงื่อนไขทางกายภาพที่สัมพันธ์กับการจัดการเมืองที่จะนำไปสู่การออกแบบให้เมืองเป็นเมืองที่เป็นของราษฎร ปกครองโดยราษฎรเพื่อราษฎร

ความเป็นเมืองในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์

การขยายตัวของเมืองเมื่อเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ภาวะสมัยใหม่และระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่รวมศูนย์อำนาจการปกครองและเศรษฐกิจเข้าสู่เมืองหลวง ส่งผลไปสู่การปรับเปลี่ยนรูปร่างหน้าตาและประโยชน์ใช้สอยของอาคาร พื้นที่สาธารณะ ในเขตกรุงเทพมหานครขึ้นในอย่างใหญ่หลวง นอกจากนั้น การขยายเขตเมืองออกไปนอกเขตกำแพงเมืองเดิมโดยเฉพาะส่วนพระราชวังอย่างเช่น พระราชวังดุสิตทางตอนเหนือที่เริ่มสร้างในปี 2441² ด้วยเหตุผลทางสุขอนามัยและความทันสมัย โดยเชื่อมต่อกับพระบรมมหาราชวังด้วยถนนสามเสน ถนนราชดำเนิน ระหว่างนั้นก็เกิทยานุชุมชน ตลาดและบ่อนเบี้ยสามเสน ตลาดและบ่อนเบี้ยนางเลิ้ง จนเกิด “โรงแถว” หรือตึกแถวขึ้นในฐานะอสังหาริมทรัพย์แบบหนึ่ง³ รวมไปถึงวังของพระเจ้าลูกยาเธอในรัชกาลที่ 5 ที่ขยายตัวไปสู่บริเวณรอบพระราชวังดุสิต ริมแม่น้ำเจ้าพระยา ริมถนนสามเสน ส่วนหนึ่งริมถนนราชดำเนิน ส่วนหนึ่งริมคลองสามเสน รวมไปถึงบริเวณคลองผดุงกรุงเกษมและคลองมหานาค และถนนพระรามที่ 1 วังดังกล่าวถือว่าเป็นที่ประทับที่แยกขาดออกจากสถานที่ทำงาน ต่างจากในสมัยจารีต⁴ กระทั่งวัดเบญจมบพิตรที่สร้างในปี 2442 ก็ถูกสร้างมาโดยให้ความหมายใหม่ทั้งใน

เชิงการเมืองของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติพระพุทธรูปจากทั่วราชอาณาจักร⁵ ส่วนถนนราชดำเนินก็สร้างขึ้นในปีเดียวกัน เพื่อเป็นการเชื่อมระหว่างพระบรมมหาราชวังและพระราชวังดุสิตในลักษณะ Boulevard บนถนนดังกล่าวยังพบการสร้างสะพานข้ามคลองแบบยุโรป ในช่วง 2446-2450⁶ ปลายของแกนหลักของถนนคือ อาคารสัญลักษณ์สำคัญ อย่างพระที่นั่งอนันตสมาคมในหมู่พระราชวังดุสิตที่สร้างขึ้นตั้งแต่ปี 2450⁷ ยังรวมไปถึงการขยายออกไปยังทิศตะวันออกด้วยการสร้างวังพญาไทในปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตั้งแต่ปี 2452⁸

ชนชั้นนำสยามยังได้ขยายอิทธิพลไปสร้างเมืองตากอากาศทั้งบริเวณ เมืองตอนในอย่างบางปะอิน และบริเวณริมฝั่งทะเลตะวันออกและตะวันตก ด้วยเงื่อนไขทางภูมิศาสตร์การเมือง กล่าวคือเมื่อเริ่มแรก เมืองอย่างอ่างศิลา สิชิงในฝั่งตะวันออกเป็นจุดหมายการเดินทางไปท่องเที่ยวตากอากาศ ซึ่งขยายตัว มาพร้อมกับเรือกลไฟที่เริ่มมาตั้งแต่รัชกาลที่ 4 การเริ่มสร้างพระราชวังและ สิ่งก่อสร้างอย่างสะพาน บ่อน้ำ เสาธง ประภาคาร ตึกสำหรับผู้ป่วยได้รับการรักษาตัว ถูกสร้างขึ้นในภายหลัง โดยเฉพาะการสร้างพระราชวังฤดูร้อนที่เกาะสีชิงใน คราวที่พระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรีฯ ทรงพระครรภ์ใกล้ถึงกำหนดประสูติ⁹

จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ ร.ศ. 112 ที่ทะเลฝั่งตะวันออกถูกคุกคาม ด้วยอำนาจทางการทหารของฝรั่งเศสที่ส่งมายึดเกาะสีชิง จนกระทั่งไม่มี เจ้านายพระองค์ใดเสด็จมาเกาะสีชิงอีก¹⁰ พื้นที่ที่ไม่ปลอดภัยดังกล่าวอาจเป็น เหตุผลหนึ่งที่ทำให้เมืองชายฝั่งทะเลตะวันตกอย่างชะอำและหัวหินขยายตัว มาแทนเมืองตากอากาศที่เริ่มไม่ปลอดภัยเหล่านั้น นอกจากนั้นการขยายตัว ฝั่งตะวันตกยังเกิดจากการเข้าถึงได้ง่ายขึ้นด้วย จากระบบรถไฟที่ขยายเส้นทางจาก สถานีเพชรบุรีมาถึงสถานีหัวหินในปี 2454¹¹ การเดินทางไปยังเชื่อมลงไปถึง สหรัษฎมลายู ไม่เพียงเท่านั้นยังมีการสร้างโรงแรมหัวหินในปี 2466 ขึ้น¹² ทำให้ หัวหินกลายเป็นสภาพจากหมู่บ้านเล็ก ๆ เป็นเมืองตากอากาศที่นักท่องเที่ยวชาว สยามและยุโรปนิยมมาพักผ่อนกัน

การตัดทางรถไฟเชื่อมจากศูนย์กลางแผ่นดินออกไปทั้งทิศใต้ ตะวันออก ตะวันออกเฉียงเหนือ และเหนือ สู่อำเภอต่าง ๆ ทำให้เกิดการ ขยายตัวของเมืองใหม่ซ้อนขึ้นมาจากเมืองเดิมในฐานะย่านเศรษฐกิจ ขนส่ง และอุตสาหกรรมอย่างพลิกหน้ามือเป็นหลังมือ เนื่องจากความสามารถใน การย่นย่อระยะทางและเวลาจากที่แห่งหนึ่งไปยังอีกแห่งหนึ่งแบบที่ไม่เคย เป็นไปได้มาก่อนในประวัติศาสตร์ ยกตัวอย่างเช่น การเดินทางจากกรุงเทพฯ มายังเชียงใหม่ ที่เดิมในทศวรรษ 2440 ใช้เวลาประมาณ 42 วัน เหลือเพียง 1.5 วันเท่านั้นในทศวรรษ 2460-2470¹³ นั่นได้ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของ กลุ่มคนจากในเขตกรุงเทพหลังไหลเข้าสู่เมืองใหม่ต่าง ๆ ได้ด้วย ทำให้เกิด การก่อตัวของชุมชนชาวจีนที่เดินทางออกมาจากกรุงเทพฯ หรือภาคกลาง ของลุ่มน้ำเจ้าพระยาในอีกระลอก เช่น เมืองที่อยู่บนทางรถไฟสายลำปางถึง

เชียงใหม่ รถไฟสายโคราช-อุบลฯ และสายโคราช-อุดรธานี โดยมีการทำทาง
รถยนต์เชื่อมต่อจากสถานีรถไฟไปสู่ชุมชนเมืองต่าง ๆ ต่อไป¹⁴ ชุมชนเมือง
ที่สำคัญ อำนาจศูนย์กลางทางการเมืองอยู่ในมือชนชั้นนำท้องถิ่นและสยาม
ขณะที่ศูนย์กลางเศรษฐกิจที่อยู่ในมือชาวต่างชาติทั้งชาวจีนและชาวตะวันตก
หรือคนในบังคับตะวันตก ประชากรจีนที่มากขึ้นทำให้เกิดชุมชนโรงเรียนจีน
ที่เพิ่มจาก 48 โรงเรียนในปี 2468 เป็น 188 โรงเรียนในปี 2471¹⁵ รวมไปถึง
การก่อตั้งสมาคมต่าง ๆ ขึ้นมาอย่างกว้างขวาง

ด้วยเงื่อนไขดังกล่าวทำให้เมืองกลายเป็นชุมชนที่อยู่ของคนจำนวน
มาก นำมาสู่ความแออัดและความสกปรกไม่ถูกสุขอนามัยในย่านตลาด
การตระหนักถึงความไม่ถูกสุขอนามัยนี้ของชนชั้นนำสยามนำไปสู่การจัดการ
ความสะอาดเมืองด้วยสิ่งที่เรียกว่า “สุขาภิบาล”

แนวคิดของสุขาภิบาลและเทศบาล

เมืองต่าง ๆ ในประเทศสยามภายใต้ระบบเทศาภิบาลได้ดัดแปลงให้
ประเทศราชต่าง ๆ และหัวเมืองชั้นนอกสลายไปเป็นหน่วยมณฑลตั้งแต่
ทศวรรษ 2430¹⁶ เห็นได้ชัดจากประกาศพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง
ท้องที่ปี 2442¹⁷ ศูนย์กลางของเมืองเดิมล้วนสืบทอดมาจากกลุ่มอำนาจเก่า
บางแห่งมีตำแหน่งอยู่กลางเมืองที่สืบทอดมาตั้งแต่สมัยจาริต เช่น เชียงใหม่
ลำปาง ลำพูน แพร่ น่าน ฯลฯ หรือบางแห่งเติบโตมาพร้อมกับการเป็น
หัวเมืองชั้นนอกของสยามอย่างเช่น พิษณุโลก นครสวรรค์ บางส่วนเป็นฐาน
เศรษฐกิจสำคัญของผู้มีอิทธิพลทางการค้าอย่างพ่อค้าเชื้อสายจีนในภาคใต้
ได้แก่ ชุมพร ระนอง ตรัง อีกประเภทก็คือเมืองของขุนนางอย่าง เพชรบุรี¹⁸
เป็นต้น เมืองเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการปกครองเพื่อตอบสนอง
นโยบายรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลอย่างสมบูรณ์ ผนวกไปกับการชุดรีด
ทรัพยากรจากท้องถิ่นสู่ศูนย์กลางเศรษฐกิจการเมืองเข้าสู่กรุงเทพฯ อย่างเป็น
ระบบโดยเฉพาะเมื่อระบบขนส่งทางรถไฟเคลื่อนตัวไปถึง¹⁹ ดังนั้นเมืองช่วงนี้
จึงเน้นไปที่การทำให้ระบบราชการของประเทศไทยได้สถาปนาลงอย่างมั่นคง ไม่ว่าจะ
จะเป็นการสร้างศาลาว่าการมณฑล ศาลากลางจังหวัด ศาล โดยเฉพาะในเมือง
ที่มีเจ้าเมืองแบบจาริตเดิม²⁰ พื้นที่แห่งอำนาจรัฐสยามสถาปนาลงไปพร้อมกับ
ระบบเศรษฐกิจในมือของพ่อค้าต่างชาติจากประเทศอาณานิคมตะวันตกหรือ
คนในบังคับ ไม่ว่าจะเป็นกิจการไม้สักในภาคเหนือ²¹ กิจการโรงสีและการ
เดินเรือขนส่งในภาคกลาง กิจการเหมืองแร่ในภาคใต้ บางแห่งที่อำนาจของ
ขุนตะวันตกเข้มแข็งและมีบทบาททางการเมืองมากก็จะมีที่ตั้งงมูลขึ้นด้วย
เช่น สถานกงสุลอังกฤษ และสถานกงสุลฝรั่งเศสที่เชียงใหม่²² หรือกิจการ
ค้าขายโดยกลุ่มคนจีน

ราวปี 2436 พระยาอภัยราชา (โรลังค์ ยัคมินส์) ที่ปรึกษาชาว
ต่างประเทศเคยเสนอให้รัชกาลที่ 5 จัดตั้ง “มุนิซิเปอล” (Municipal)

ที่แปลว่าเทศบาลในทุกวันนี้ขึ้นในกรุงเทพฯ ให้ประชาชนได้มีอำนาจในการปกครองตนเอง โดยการเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไป แต่พระองค์ทรงปฏิเสธเนื่องจากทรงเห็นว่าชาวสยามยังไม่พร้อม และหากให้เลือกผู้แทนเข้ามาอาจมีแต่พวกที่มีทุนรอนอย่างฝรั่งและจีน เกรงว่า Municipal จะอยู่ในมือของฝรั่งและจีน หากจะมีก็ควรให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานรัฐบาลที่มีอำนาจเต็ม ให้พ่อค้าเป็นที่ปรึกษา “ตามแบบอย่างที่ดีจัดกันในประเทศอาณานิคม”²³

เนื่องมาจากความสกปรกโสโครกตามเมืองต่าง ๆ และเหล่าเจ้านายก็อับอายกับสภาพที่เกิดขึ้นจนนำมาสู่การตั้งกรมสุขาภิบาล สังกัดกระทรวงนครบาลใน พ.ศ. 2440 เพื่อดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อย ป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ และบริการด้านสาธารณสุขที่เน้นเรื่องความสะอาดและอนามัย นั่นคือขยะ, การขับถ่ายของประชาชน, โรงเรือนที่ทำให้เกิดโรค และขนย้ายสิ่งโสโครกนําราคาญออกจากเมือง²⁴ นำไปสู่การจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมที่รู้จักกันดีเมื่อปี 2448²⁵ ความสำเร็จดังกล่าวทำให้รัฐบาลได้ขยายพื้นที่ออกไปด้วยการจัดตั้งสุขาภิบาล 13 แห่ง²⁶ ได้แก่ ต.โพกลาง นครราชสีมา (2451) สุขาภิบาลเมืองจันทบุรี (2451) สุขาภิบาลเมืองสงขลา (2452) สุขาภิบาลเมืองชลบุรี (2452) สุขาภิบาลเมืองพิไชย (2453) สุขาภิบาลเมืองนครศรีธรรมราช (2453) สุขาภิบาลเมืองนครปฐม (2453) สุขาภิบาลเมืองภูเก็ต (2454) สุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่ (2455) สุขาภิบาลเมืองราชบุรี (2458) สุขาภิบาลเมืองพิษณุโลก (2458) และสุขาภิบาลเมืองนครสวรรค์ (2458) นับว่ามีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับหัวเมืองทั้งหมดในยุคนั้น ในมณฑลพายัพมีเพียงสุขาภิบาลเชียงใหม่

ครั้นในรัชสมัยของรัชกาลที่ 7 พบว่า ความสนใจเรื่อง Municipal กลับมาอยู่ในข้อถกเถียงอีกครั้งหนึ่ง มีการจัดตั้งคณะกรรมการศึกษาสุขาภิบาลเดิมและให้ไปดูงานในต่างประเทศ ยิ่งทำให้เห็นได้ว่าสุขาภิบาลที่ผ่านมาไม่ได้แสดงออกถึงการปกครองท้องถิ่นมากไปกว่าการสร้างกลไกเพื่อดูแลท้องถิ่นในนามของรัฐ โดยมีการเสนอรายงานในปี 2471

มองโดยผิวเผินแล้วชนชั้นนำสยามอาจเห็นด้วยที่จะจัดตั้งเทศบาล แต่หากพิจารณาถึงข้อถกเถียงในรายละเอียดแล้ว พวกเขามีปัญหาอย่างมากจากสิ่งที่คณะกรรมการเสนอมา มีน้ำเสียงบางอย่างที่ตั้งคำถามต่อสิ่งที่พวกเขาต้องการจะผลักดัน เช่น สมเด็จเจ้าฟ้าฯ กรมพระนครสวรรค์พินิต ทรงมีหนังสือกำกับรายงานว่า

เพราะกรรมการมีความเห็นว่าตามฐานแห่งพฤติการณ์ในเวลานี้จะแก้ไขให้ได้ทีเดียว เช่น จะลบล้างลักษณะที่อยู่ในราชการให้พ้นไปในทันใดนั้น ยังเป็นการพันวิสัย หรือจะวางนโยบายอย่างอื่นใดก็ย่อมกอรปรไปด้วยอันตราย²⁷

ขณะที่รัชกาลที่ 7 ทรงมีทัศนะว่า

ในขั้นตอนนี้ก็หาได้มีความประสงค์ให้ทำอะไรมากไปกว่าที่
กรรมการเสนอมา ที่จริงไม่ได้จะให้มีการโหวตเลยด้วยซ้ำ แต่ถ้าให้มี
ได้สำหรับเมืองโต ๆ ก็อาจเป็นประโยชน์ สำหรับกรุงเทพนั้นน่าจะ
คิดไว้เหมือนกัน เห็นว่าทำตามรูปคล้ายสิงคโปร์และฮ่องกง เลือก
ระเบียบที่เหมาะสมระหว่างสองเมืองนั้นก็น่าจะทำได้²⁸

โดยเฉพาะการถกเถียงกันในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล
พ.ศ. 2473 ที่มีหลักการสำคัญอยู่ที่การแบ่งเทศบาลเป็น 3 ชั้น ตร โท เอก
ตามจำนวนประชากร และให้มีการตั้งเทศบาลชนบทออกมาอีกต่างหาก และมีการ
บริหารแบบอังกฤษที่มีคณะกรรมการที่มีหน้าที่นิติบัญญัติ ในเรื่อง “น้ำ ยา
อาหาร และการวางผังเมือง” ข้อคัดค้านร่าง พ.ร.บ. นี้อยู่ที่คุณสมบัติของผู้มี
สิทธิเลือกตั้งและผู้ที่จะมาเป็นคณะเทศมนตรี (qualification for right of
vote) ที่กำหนดผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยการใช้ภูมิลำเนา (resident) สิทธิเหนือ
ทรัพย์สิน (property right) ซึ่งพวกเขาจะต้องเป็นตัวแทนของผู้เสียภาษี และ
ไม่มีส่วนได้เสียกับสัญญาค้าขายกับเทศบาล สำหรับหม่อมเจ้าสกลวรรณการ
ผู้มีบทบาทในร่างนี้ได้เสนอเรื่องคุณสมบัติพลเมืองสยามให้คณะกรรมการต้อง
พูดและอ่านภาษาไทยได้ เพื่อเป็นการทำให้คนต่างด้าวมีความเป็นพลเมือง
สยาม²⁹

ขณะที่สมเด็จพระยาเทวะวงศ์โรปกการ แสดงความเห็น
คัดค้านอย่างชัดเจนว่าจะเป็นภัยแก่กรุงสยาม เมื่อกล่าวถึงของจีน

หลักการนี้ประเทศที่เป็นเอกราชย่อมไม่ใช้กันเลย ทั้งเป็นภัย
แก่กรุงสยามโดยเฉพาะ ด้วยสิทธิทางการเมืองนั้น รัฐบาลย่อมไม่ให้
ใครนอกจากคนพื้นเมืองในกรุงสยาม ตามจังหวัดและเมืองมีบุคคลที่
เป็นจีนอยู่เป็นจำนวนมาก และในจำนวนนี้คงจะมีจีนหลายคนที่จะ
เป็นผู้เลือกและเป็นเทศมนตรีได้ ตามเกณฑ์ที่มีทรัพย์สินและมีภูมิลำเนา
ในกรุงสยามไม่น้อยกว่า 15 ปี...ทั้งอำนาจการเศรษฐกิจก็อยู่ในมือ
เขาเกือบจะหมดแล้ว ฉะนั้นถ้าฝ่ายเราจะออกพระราชบัญญัติตาม
หลักการที่กล่าวข้างบนนี้ ก็เท่ากับเราให้อำนาจในการเมืองแก่จีน
ด้วย

ดังนั้นแนวคิดอีกส่วนหนึ่งก็คือ อาจจะให้มีการเลือกตั้ง แต่สงวนสิทธิ
อำนาจอยู่ที่รัฐส่วนกลาง ดังที่สมเด็จพระยาเทวะวงศ์โรปกการเสนอให้มี
มนตรีจำนวนน้อย ให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้ง³⁰ สอดคล้องกับ
ที่รัชกาลที่ 7 ทรงเห็นว่า วิธีแก้ปัญหาคือจะมอบสิทธิในการเลือกตั้งผู้ที่เข้ามา
บริหารงานในเทศบาลแก่รัฐบาลแทน อย่างที่ทำการในชาว³¹

การกระจายอำนาจไปสู่เทศบาลตามข้อถกเถียงนี้จึงเป็นไปได้ อย่างไรก็ตาม ยากเย็นแสนเข็ญ อีกทั้งในทัศนะของพวกเขายังไม่ตกตะกอนและเข้าใจสิ่งที่เรียกว่า ประชาธิปไตย ในฐานะอำนาจของประชาชน รวมไปถึงความหวาดระแวงอำนาจทางเศรษฐกิจของชาวต่างชาติที่มีต่อสยามในขณะนั้น ไม่ว่าจะเป็นชาวยุโรปและพ่อค้าคนจีนที่แผ่อำนาจทางเศรษฐกิจอยู่เต็มบ้านเต็มเมือง ยังไม่ต่อนับว่าในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำเช่นนั้น การจัดการเรื่องภาษีที่อาจจะกระทบไปถึงรายได้ประชาชนอาจกลายเป็นเรื่องใหญ่ของรัฐบาลเช่นกัน³² ในที่สุดพระราชบัญญัติเทศบาลก็มื่อนาคตไม่ต่างกับรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายอนุรักษนิยมพยายามอธิบายว่า พระองค์มีพระราชดำริอยู่แล้วที่จะพระราชทาน แต่ถูกคณะราษฎรชิงตัดหน้าไปเสียก่อน นั่นคือเป็นกฎหมายที่ไม่เคยได้รับการประกาศใช้ สมรภูมิเรื่องเทศบาลจึงเป็นภาพตัวแทนของการให้อำนาจกับประชาชนที่สะท้อนไปสู่เรื่องรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตยอีกด้วย

ความเป็นเมืองในยุคประชาธิปไตย

สภาพสังคมเศรษฐกิจการเมืองไทยหลังปฏิวัติสยาม

การปฏิวัติสยามได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจจากเดิมที่ยึดโยงอยู่กับกษัตริย์มาอยู่กับประชาชน แต่อย่างที่เราทราบกัน มันไม่ได้เป็นการปฏิวัติที่จบลงในวันเดียว การต่อสู้ทางการเมืองยังมีอยู่ตลอดอย่างต่อเนื่อง ดังที่เราเห็นการปิดสภาและประกาศงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราโดยพระยามโนปกรณนิติธาดา เนื่องจากการกล่าวหาเรื่องเค้าโครงเศรษฐกิจของปรีดี พนมยงค์ว่าเป็นวิธีการคอมมิวนิสต์ แต่ในที่สุดพระยาพหลพลพยุหเสนาที่ใช้กำลังยึดอำนาจคืนต่อมารัฐบาลได้ทำการตั้งคณะกรรมการเพื่อร่างกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลเมื่อเดือนกันยายน 2476 ในครั้งนั้นมีบุคคลสำคัญอย่างหม่อมเจ้าสกลวรรณากร วรวรรณ ที่เคยมีบทบาทในร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2473 เข้าร่วมคณะด้วย³³

หลังปี 2475 รัฐสยามได้เปลี่ยนการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย แม้ในภาพรวมการเปลี่ยนแปลงของลักษณะทางกายภาพเมืองยังไม่สามารถครอบคลุมไปได้ทั่วประเทศ แต่มีการเริ่มใช้ลักษณะทางกายภาพเพื่อสะท้อนอุดมการณ์ทางการเมืองและระบบเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไปในระบอบใหม่ในระดับสถาปัตยกรรมได้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “งานสถาปัตยกรรมแบบคณะราษฎร”³⁴ ซึ่งปรากฏในลักษณะต่าง ๆ เช่น อาคารชั่วคราวที่ใช้สำหรับการแสดงนิทรรศการของหน่วยงานต่าง ๆ ในงานฉลองรัฐธรรมนูญ กล่าวได้ว่าเป็นสถาปัตยกรรมที่รับใช้อุดมการณ์ของยุคใหม่ที่ว่าด้วยอุดมคติความเสมอภาคที่ทำให้สถาปัตยกรรมปราศจากฐานานุศักดิ์เหมือนอย่างที่เคยเป็นมา แต่อย่างไรก็ตามปัจจัยสัมพันธ์ที่ส่งผลต่อการเติบโตของเมืองก็คือ การวางโครงสร้างการบริหารจัดการในมิติของพื้นที่ที่ผสมผสานกับการบริหารราชการ

อันส่งผลต่อการกำหนดขอบเขตของอำนาจต่อพื้นที่ต่าง ๆ อีกด้วย สำหรับด้านเศรษฐกิจที่คณะราษฎรเห็นว่าคนจีนมีอำนาจอยู่มากเช่นเดียวกับรัฐบาลเดิมมองเช่นกัน สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ว่าคนจีนมีส่วนสำคัญในระบบเศรษฐกิจไทย ทั้งยังเป็นผู้ผลิตและจำหน่ายผลิตผลทางอาหาร เช่น หมู ปลา และผลิตภัณฑ์ปลาอื่น ๆ รวมถึงผักและน้ำตาล น้ำปลา และเครื่องปรุงอาหาร³⁵ คนจีนยังมีบทบาทดำเนินการค้าระหว่างภาคและเปิดร้านค้าในชนบท และมีบทบาทในการให้สินเชื่อและค้าข้าวเปลือก³⁶ ทั้งยังทำให้คนไทยที่เป็นชาวนากลายเป็นลูกหนี้อีกด้วย³⁷ ส่งผลให้รัฐบาลพยายามผลักดันเศรษฐกิจที่มีน้ำหนักไปทางชาตินิยม ตั้งแต่การหางานให้คนไทยที่ว่างงาน ระยะยาวก็จะให้เข้าไปทำงานแทนคนจีนในอุตสาหกรรมบางประเภท³⁸ กระนั้นไม่พบว่ารัฐบาลจะกีดกันคนจีนออกจากการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองท้องถิ่นอย่างเทศบาล

ความเป็นเมืองและกำเนิดเทศบาล ทศวรรษ 2470

ในระบอบใหม่การจัดการพื้นที่เมืองสัมพันธ์กับโครงสร้างบริหารราชการแผ่นดิน คณะราษฎรได้รื้อโครงสร้างอำนาจการบริหารขึ้นใหม่โดยแบ่งเป็น 3 ส่วน นั่นคือ การบริหารราชการส่วนกลาง, ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในบทความนี้จะทำการวิเคราะห์แยกเป็นพื้นที่ส่วนกลาง, พื้นที่ส่วนภูมิภาค และพื้นที่ส่วนท้องถิ่น อันจะทำให้เห็นถึงปฏิบัติการทางกฎหมาย สังคม และความเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ โดยเฉพาะกลไกการจัดการพื้นที่เมืองในยุคก่อนที่จะมีกฎหมายผังเมืองโดยเฉพาะ

พื้นที่ส่วนกลาง : การวางโครงสร้างใหม่

การบริหารราชการส่วนกลางสัมพันธ์กับการเมืองที่รวมศูนย์อำนาจเกี่ยวกับแนวความคิดเรื่องการจัดการเมืองและผังเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมความปลอดภัยอาคาร นั่นคือ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476³⁹ ความสำคัญ 3 ประการที่แฝงอยู่ในกฎหมายนี้ มาตราที่ 10 ก็คือ เพื่อความมั่นคงแข็งแรง และปลอดภัย, เพื่อประโยชน์อนามัย และเพื่อรักษาแนวถนนให้เป็นระเบียบ เพื่อสร้างกฎหมายที่ครอบคลุมกว่า ต่างจากกฎหมายก่อนหน้านี้ที่ประกาศใช้เป็นครั้งคราวและกำหนดเฉพาะบริเวณ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ที่ถนนยาวราช จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2474⁴⁰ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติอีก 11 ฉบับที่เกิดขึ้นในยุคระบอบประชาธิปไตยในบริเวณต่าง ๆ ของจังหวัดพระนคร

พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479⁴¹

มีจุดประสงค์ที่ชัดเจนที่จะควบคุมอาคารให้มีความมั่นคงแข็งแรง ทั้งยังใส่ใจการอนามัย การสุขาภิบาล การป้องกันอัคคีภัย และการผังเมือง กระนั้นกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้ประกาศใช้ทั่วราชอาณาจักร การประกาศพระราชกฤษฎีกาให้

ใช้กฎหมายดังกล่าวเกิดขึ้นกับเพียง 4 เมือง นั่นคือ เขตเทศบาลนครกรุงเทพ ปี 2482⁴², เขตเทศบาลเมืองยะลา ปี 2483⁴³ เทศบาลเมืองพระตะบอง⁴⁴ และท้องที่บางแห่งในจังหวัดธนบุรี⁴⁵ ในปี 2486 ก่อนที่จะบังคับใช้พระราชอาณาจักรหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยังพบว่ารัฐให้ความสนใจในการจัดทำผังเมืองมากขึ้น เห็นได้จากความพยายามเมื่อปลายทศวรรษ 2470 ต่อต้นทศวรรษ 2480 ในการจัดหานักผังเมืองจากชาติตะวันตกให้มาดำรงตำแหน่งประจำในประเทศไทย⁴⁶

กรุงเทพฯ ในฐานะเมืองหลวง ได้เปลี่ยนถนนราชดำเนินอันเคยเป็นเส้นทางเสด็จพระราชดำเนินของพระมหากษัตริย์ไทยในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ความหมายใหม่ ได้กลายเป็นพื้นที่แห่งความอารยะที่สอดคล้องไปกับนโยบายรัฐนิยมและเชื้อชาตินิยม⁴⁷ การสร้างภูมิทัศน์ใหม่ที่เปี่ยมความหมายทางการเมืองยังปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมผ่านพื้นที่ทางกายภาพ อย่างเช่น อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย และอาคารสองฝั่งถนนถนนราชดำเนิน, ตอนเหนือของกรุงเทพฯ ได้มีการขยายเขตสิ่งก่อสร้างสำคัญออกไป อย่างเช่น อนุสาวรีย์พิทักษ์รัฐธรรมนูญ (หลักสี่) บริเวณบางเขนที่เคยเป็นสมรมภิรมย์ในคราวกบฏบวรเดช 2476 ทั้งยังรวมไปถึงสะพานโค้งคล้ายวัดประชาธิปไตย (ต่อมาคือวัดพระศรีรัตนมหาธาตุ) และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิบริเวณพญาไท ด้วยขนาดพื้นที่วงเวียนที่กว้างใหญ่เพื่อเป็นอนุสรณ์สถาน จนวนรากับชมความสูงศักดิ์ของวังพญาไทที่อยู่ห่างไปอีกไม่ไกล, อนุสาวรีย์พระเจ้ากรุงธนบุรี บริเวณวงเวียนใหญ่ฝั่งธนบุรี ซึ่งล้วนเป็นโครงการที่ส่วนกลางสร้างสรรค์ในพื้นที่สาธารณะ

ส่วนพื้นที่นอกกรุงเทพฯ ได้พบการเปลี่ยนแปลงระดับเมืองที่เมืองลพบุรี โดยการวางผังเมืองใหม่ให้เป็นเมืองยุทธศาสตร์ทางการทหาร⁴⁸ เมืองยะลาในทศวรรษ 2480 ก็ได้มีการวางผังเมืองใหม่ที่มีลักษณะใกล้เคียงกับลพบุรี คือการวางผังเมืองใหม่ในช่วงปี 2480-2488⁴⁹ โดยสร้างเส้นแกนของเมืองขึ้นใหม่ มีวงเวียนเป็นจุดศูนย์กลาง นี่คือโครงการขนาดใหญ่ที่แสดงความเปลี่ยนแปลงทางกายภาพที่ปรากฏในเขตเมืองหลวงและหัวเมืองสำคัญในช่วงดังกล่าว

พื้นที่ส่วนภูมิภาค : อำนาจในนามจังหวัดและอำเภอ

รัฐบาลได้จัดวางโครงสร้างอำนาจในระดับภูมิภาคผ่านพื้นที่จังหวัดและอำเภอ โดยตำแหน่งข้าหลวงประจำจังหวัดผ่านกรมการจังหวัด และนายอำเภอผ่านกรมการอำเภอ ตามลำดับ โดยให้ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน, บริหารราชการตามคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ, บริหารราชการตามคำแนะนำของข้าหลวงผู้มีหน้าที่ตรวจการโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย, ดูแลราชการแผ่นดินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลปฏิบัติในจังหวัด รวมทั้งควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดตามกฎหมาย

ส่วนนายอำเภอก็คล้ายกัน ทั้งยังมีอำนาจดูแลเทศบาลในอำเภอตามกฎหมาย⁵⁰ นอกจากอำนาจเหนือเทศบาลแล้ว ตำแหน่งของศาลากลางจังหวัดและที่ว่าการอำเภอ ยังตั้งอยู่ในเขตตัวเมืองอันเป็นศูนย์กลางการปกครองมาก่อน ความแตกต่างหนึ่งในยุคนี้นี้คือ การเปลี่ยนชื่อผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดจากผู้ว่าราชการมาเป็น “ข้าหลวงประจำจังหวัด” ขณะที่ตำแหน่งนายอำเภอนั้นยังคงชื่ออยู่เช่นเดิม

จุดสำคัญนอกจากการบริหารราชการที่เป็นข้าราชการประจำก็คือ การสร้างกลไกนักการเมืองที่เป็นตัวแทนของพื้นที่ นั่นคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พวกเขาแม้จะไม่มีอำนาจการบริหารจังหวัด แต่พวกเขาเป็นปากเป็นเสียงให้แก่ราษฎรของตนในสภา เนื่องจากเป็นผู้ทราบถึงสภาพความเป็นอยู่ และลักษณะเมืองของพวกเขาเอง ดังที่เห็นได้จากปาฐกถาของผู้แทนราษฎรเรื่อง สภาพของจังหวัดต่าง ๆ ดังนี้

พัทลุงแม้จะตั้งเป็นเมืองมานาน...แต่ที่ไม่เจริญเทียมทันกับหัวเมืองที่ตั้งขึ้นใหม่ในภายหลัง เช่นสงขลาและตรัง...พัทลุงด้อยกว่าหัวเมืองที่ติดต่อกันอย่างหลุดลุ่ย เพราะไม่มีการสุขาภิบาล และไม่มีโรงพยาบาลช่วยความเจ็บป่วยของราษฎรเลยแม้แต่สักแห่งเดียว...ไม่เป็นท่าเรือที่ทำการติดต่อกับต่างประเทศ คนต่างประเทศเช่นจีนเข้ามาอยู่น้อย จึงไม่เจริญเท่าเทียมกับสงขลาและตรัง ซึ่งเต็มไปด้วยชนชาติจีน และชาดการคมนาคมที่เป็นส่วนสำคัญอีกอย่างหนึ่ง⁵¹

พื้นที่ของจังหวัดอุบลฯ ถ้ากล่าวในลักษณะที่ดินซึ่งทำให้เกิดพืชผล ก็เรียกว่าอยู่ในขั้นดี แต่ถ้ากล่าวในลักษณะพื้นที่ซึ่งทำให้เกิดโรคผลแล้ว ขณะนี้ต้องถือว่าอยู่ในเกณฑ์ใช้ยังไม่ได้...กว่าจะถึงตลาดสินค้า ต้องเสียค่าระวางรถไฟอย่างมาก เป็นเหตุให้ตั้งราคาสูงกว่าราคาข้าวที่มาจากจังหวัดอื่น ดังนั้นจึงจำหน่ายไม่ได้ หรือถ้าได้ก็ไม่กำไร⁵²

ในจังหวัดนครนายกยังขัดสนด้วยทางคมนาคมที่สะดวกอยู่มาก ที่ขาดอันสำคัญก็คือถนน เहांที่มีอยู่บ้างก็เป็นถนนดินแคบ ๆ และขาดเป็นท่อน ๆ มีอยู่สองสาย...รถยนต์ใช้เดินไม่ได้⁵³

จังหวัดแม้จะเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค แต่สิ่งที่เรียกว่าตัวจังหวัดนั้นก็คือ พื้นที่เมืองโดยรอบศาลากลางจังหวัดนั่นเอง เช่นเดียวกับอำเภอที่มีศูนย์กลางอยู่ที่ว่าการอำเภอ ดังนั้นตัวจังหวัดและตัวอำเภอจึงต้องมีความชัดเจนในเชิงความหมายมากยิ่งขึ้น

การให้ความหมายกับระบอบใหม่เกิดขึ้นผ่านการใช้พิธีกรรมและสัญลักษณ์ในตัวจังหวัด นั่นคือช่วงที่มีการเปิดสมามคมคณะรัฐธรรมนูญปี 2477

ได้มีการฉลองรัฐธรรมนูญฉบับจำลอง และให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับจำลองบนพานทองแดง 70 เล่ม เพื่อส่งไปประดิษฐานทุกจังหวัดทั่วประเทศ⁵⁴ หรือการจัดงานฉลองรัฐธรรมนูญที่ปรากฏในเขตจังหวัดต่าง ๆ เช่น กรณีจังหวัดลำปาง ที่จัดเมื่อปี 2477 และ 2478 ก่อนที่จะปรับเปลี่ยนเป็นงานฉลองรัฐธรรมนูญและงานฤดูหนาวช่วงปี 2482-2485⁵⁵ ไม่เพียงเท่านั้นการใช้สัญลักษณ์พานรัฐธรรมนูญในสถานที่สำคัญต่าง ๆ ก็เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย ในเขตภาคเหนือพบว่าการจัดทำรูปพานรัฐธรรมนูญตกแต่งอาคารต่าง ๆ เช่น วัด และสถานที่ราชการ นั่นคือ วิหารวัด อ.แม่ทะ จ.ลำปาง (2475), วิหารพระเจ้าพันองค์ วัดปงสนุก อ.เมือง จ.ลำปาง (2482), วิหารหลวง วัดล้อมแรด อ.เถิน จ.ลำปาง, วิหารหลวง วัดอุโมงค์อารยมณฑล อ.เมือง จ.เชียงใหม่ (2486) และบริเวณหน้าจั่ว ที่ว่าการอำเภอเวียงป่าเป้า จ.เชียงราย⁵⁶ เห็นได้ว่าการเกิดขึ้นของสัญลักษณ์ของระบอบใหม่ไม่ได้อยู่เฉพาะในเขตตัวจังหวัด แต่ได้กระจายไปสู่ระดับอำเภอด้วย

รัฐบาลได้เปลี่ยนชื่อจังหวัดและอำเภอเพื่อสร้างมาตรฐานใหม่ขึ้นมา บางจังหวัดได้ถูกเปลี่ยนชื่อ เช่น จังหวัดชุนชันธ์ได้เปลี่ยนเป็นจังหวัดศรีสะเกษ ในปี 2481⁵⁷ ส่วนจังหวัดสวรรคโลกถูกเปลี่ยนชื่อเป็นจังหวัดสุโขทัยในปี 2482⁵⁸ ในระดับอำเภอพบว่าการเปลี่ยนชื่ออำเภอที่เป็นศูนย์กลางตัวจังหวัดให้เป็นชื่อเดียวกับจังหวัดในปี 2481⁵⁹ คาดว่าเพื่อต้องการสร้างมาตรฐานเกี่ยวกับอำเภอต่าง ๆ มีมากถึง 41 จังหวัด ดังตารางที่ 1

ส่วนอำเภอที่ขึ้นด้วยเมืองซึ่งน่าจะเป็นเมืองเก่าแก่ หากไม่ใช่ตัวจังหวัด ก็ถูกตัดคำว่าเมืองออกไป ดังตารางที่ 2 แสดงให้เห็นการรวมศูนย์อำนาจในเชิงสัญลักษณ์ไว้ที่ศูนย์กลางของจังหวัด และลดความสำคัญของความเป็นเมืองเก่าที่เคยมีประวัติศาสตร์ลง เช่น เมืองฝาง (เชียงใหม่) เมืองพิมาย (นครราชสีมา) เมืองไชยา (สุราษฎร์ธานี) เป็นต้น ส่วนคำว่าเมืองจะไปปรากฏอยู่ในการแบ่งระดับเทศบาลที่แบ่งเป็น 3 ระดับคือ เทศบาลตำบล, เทศบาลเมือง และเทศบาลนครต่อไป

ตารางที่ 1 แสดงอำเภอที่ถูกเปลี่ยนชื่อให้สอดคล้องกับชื่อจังหวัด⁶⁰

ลำดับที่	ชื่ออำเภอแต่เดิม	ชื่ออำเภอใหม่
1	อำเภอปากน้ำ	อำเภอเมืองกระบี่
2	อำเภอพระลับ	อำเภอเมืองขอนแก่น
3	อำเภอบางปลาสร้อย	อำเภอเมืองชลบุรี
4	อำเภอบ้านกล้วย	อำเภอเมืองชัยนาท
5	อำเภอท่าตะเภา	อำเภอเมืองชุมพร
6	อำเภอทับเที่ยง	อำเภอเมืองตรัง
7	อำเภอบางพระ	อำเภอเมืองตราด

ลำดับที่	ชื่ออำเภอแต่เดิม	ชื่ออำเภอใหม่
8	อำเภอระแหง	อำเภอเมืองตาก
9	อำเภอวังกระโจม	อำเภอเมืองนครนายก
10	อำเภอหนองบึก	อำเภอเมืองนครพนม
11	อำเภอปากน้ำโพ	อำเภอเมืองนครสวรรค์
12	อำเภอนนทบุรี	อำเภอเมืองนนทบุรี
13	อำเภอบางนรา	อำเภอเมืองนราธิวาส
14	อำเภอมัชย	อำเภอเมืองหนองคาย
15	อำเภอบางกะดี	อำเภอเมืองปทุมธานี
16	อำเภอเกาะหลัก	อำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์
17	อำเภอสะบารัง	อำเภอเมืองปัตตานี
18	อำเภอท้ายช้าง	อำเภอเมืองพังงา
19	อำเภอคูหาสวรรค์	อำเภอเมืองพัทลุง
20	อำเภอท่าหลวง	อำเภอเมืองพิจิตร
21	อำเภอคลองกระแซง	อำเภอเมืองเพชรบุรี
22	อำเภอตลาด	อำเภอเมืองมหาสารคาม
23	อำเภอม่วยต๋อ	อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน
24	อำเภอสะเตง	อำเภอเมืองยะลา
25	อำเภอเขานิเวศน์	อำเภอเมืองระนอง
26	อำเภอท่าประดู่	อำเภอเมืองระยอง
27	อำเภอกุดป่อง	อำเภอเมืองเลย
28	อำเภอศรีสะเกษ	อำเภอเมืองศรีสะเกษ
29	อำเภอธาตุเชิงชุม	อำเภอเมืองสกลนคร
30	อำเภอมำบัง	อำเภอเมืองสตูล
31	อำเภอสมุทรปราการ	อำเภอเมืองสมุทรปราการ
32	อำเภอแม่กลอง	อำเภอเมืองสมุทรสงคราม
33	อำเภอปากเพรียว	อำเภอเมืองสระบุรี
34	อำเภอวังไม้ขอน	อำเภอเมืองสวรรคโลก
35	อำเภอบางพุทรา	อำเภอเมืองสิงห์บุรี
36	อำเภอท่าพี่เลี้ยง	อำเภอเมืองสุพรรณบุรี
37	อำเภอบ้านดอน	อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี
38	อำเภอบางแก้ว	อำเภอเมืองอ่างทอง
39	อำเภอหมากแข้ง	อำเภอเมืองอุดรธานี
40	อำเภอบางโพ	อำเภอเมืองอุตรดิตถ์
41	อำเภอน้ำซึม	อำเภอเมืองอุทัยธานี

ตารางที่ 2 แสดงอำเภอที่ถูกตัดคำว่า “เมือง” ออกไป⁶¹

ลำดับที่	ชื่ออำเภอแต่เดิม	ชื่ออำเภอใหม่
1	อำเภอเมืองฝาง	อำเภอฝาง เชียงใหม่
2	อำเภอเมืองพะเยา	อำเภอพะเยา เชียงราย
3	อำเภอเมืองพาน	อำเภอพาน เชียงราย
4	อำเภอเมืองพิมาย	อำเภอพิมาย นครศรีราชสีมา
5	อำเภอเมืองนครไทย	อำเภอนครไทย พิษณุโลก
6	อำเภอเมืองลอง	อำเภอลอง แพร่
7	อำเภอเมืองงาว	อำเภองาว ลำปาง
8	อำเภอเมืองเถิน	อำเภอเถิน ลำปาง
9	อำเภอเมืองไชยา	อำเภอไชยา สุราษฎร์ธานี
10	อำเภอเมืองพิชัย	อำเภอพิชัย

พื้นที่ส่วนท้องถิ่น : ประชาธิปไตยใกล้ตัวกับความเป็นเมือง

เทศบาลถือเป็นหน่วยการปกครองบนพื้นที่เมืองอย่างเป็นรูปธรรม เป็นโครงสร้างที่มีบทบาทในการจัดการเกี่ยวกับพื้นที่เมืองโดยตรง ก่อนที่จะเกิดการประกาศใช้กฎหมายผังเมืองอย่าง พระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท พ.ศ. 2495 การบริหารท้องถิ่นมีลักษณะที่คล้ายกับรัฐบาลส่วนกลาง เห็นได้จากการทำงานคู่กันระหว่างฝ่ายบริหารที่มีสภาและนักการเมืองเป็นผู้บริหาร และสมาชิกสภาทำหน้าที่บริหารและตรวจสอบการทำงานในระดับเมือง แตกต่างจากสุขาภิบาลในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มุ่งเน้นอำนาจการจัดการบริหารโดยมิต้องการให้มีการตรวจสอบถ่วงดุล หรือกล่าวได้ว่าความแตกต่างที่ชัดเจนที่สุดคือ การมอบอำนาจให้ราษฎรได้บริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง

บทบาทหน้าที่ของเทศบาลนั้นได้รับการออกแบบให้มีการกิจกรรมครอบคลุมในการจัดการเมืองอย่างกว้างขวาง อันได้แก่ การจัดการด้านสาธารณสุข เช่น การจัดน้ำจืดให้บริโภค, ให้มีสุสานและฌาปนสถาน, กรณีเทศบาลนครสามารถจัดให้มีสุสานและโรงพยาบาล, การสงเคราะห์มารดาและทารก, การสงเคราะห์คนอนาถา, ส้วมสาธารณะ, ด้านเศรษฐกิจที่เน้นการส่งเสริมการทำมาหากิน, ด้านการศึกษาที่สนับสนุนให้ตั้งโรงเรียนระดับประถมและมัธยมหรือโรงเรียนวิชาชีพ, ด้านโครงสร้างพื้นฐานได้แก่ การจัดและสร้างถนน ทำเทียบเรือ ท่าข้าม, ไฟฟ้า, ด้านการพักผ่อนหย่อนใจและสุขภาพ ก็คือสนับสนุนให้มีสวนสำหรับเดินเล่น, การกีฬาและพลศึกษา, โรงมหรสพ ทั้งยังเน้นการอบรมให้ราษฎรเข้าใจใน “การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ”⁶²

โดยโครงสร้างแล้วเทศบาลจะแบ่งเป็น 3 ระดับ นั่นคือ เทศบาล ตำบล, เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร ระเบียบการปกครองจะแบ่งเป็น สภา และคณะผู้บริหาร ที่เรียกใน *พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481* ว่า สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี⁶³

รัฐบาลมุ่งหมายให้เทศบาลเป็นพื้นที่การฝึกอบรมในวิธีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญ (ซึ่งในปัจจุบันหมายถึงประชาธิปไตยนั่นเอง) โดยโครงสร้างแล้วการบริหารในเทศบาลก็ถือว่าเป็นการล้อกับการปกครองระดับประเทศ เช่น สภาเมือง (หรือสภาเทศบาล) เทียบได้กับ สภาผู้แทนราษฎรที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนคณะเทศมนตรีก็เทียบได้กับคณะรัฐมนตรีที่เป็นฝ่ายบริหาร⁶⁴

อำนาจสำคัญอีกประการก็คือ อำนาจการคลัง⁶⁵ มีการบริหารงบประมาณรายได้และรายจ่ายของเทศบาลเอง งบประมาณของเทศบาลจะต้องทำเป็นเทศบัญญัติ โดยคณะเทศมนตรีเป็นผู้ทำงบประมาณเสนอสภาเมื่อได้รับอนุมัติก็นำเสนอต่อข้าหลวงประจำจังหวัดเพื่อขออนุมัติ

ข้าหลวงประจำจังหวัดก็สามารถจะปฏิบัติงานได้ตามอำเภอใจ เนื่องจากจะมีระบบตรวจสอบที่เรียกว่า สภาจังหวัด⁶⁶ ที่เป็นสภาตัวแทนของประชาชนจากแต่ละอำเภอ มีบทบาทควบคุมและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับจังหวัด ด้วยการตรวจและรายงานเรื่องงบประมาณของจังหวัด และแบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างเทศบาลในจังหวัด เสนอแนะนโยบายพัฒนาเทศบาลและกิจการของจังหวัด กระทั่งตั้งกระทู้ถามกรมการจังหวัดในที่ประชุมสภาได้

กลไกที่ถูกออกแบบไว้ภายในกฎหมายที่น่าสนใจอีกแบบก็คือ สหเทศบาล (ปี 2481 เปลี่ยนเป็น “สหการ”) ที่เปิดโอกาสให้เทศบาลทั้งหลายรวมตัวกันทำโครงการที่ใหญ่เกินกว่าเทศบาลของตนจะสามารถทำได้ และเกินขอบเขตของเทศบาลเดียว เมื่อตกลงกันได้ให้ท้องถิ่นรวมตัวกันเสนอรัฐบาลตรา สหเทศบาลขึ้นมาเป็นพระราชบัญญัติ และอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และได้รับอนุญาตให้กู้เงิน⁶⁷ รัฐบาลยังมีความทะเยอทะยานที่จะลดอำนาจการปกครองส่วนภูมิภาคลง โดยเฉพาะในระดับอำเภอที่คาดหวังว่าจะโอนให้กับเทศบาล เขตอำเภอให้เป็นแค่เขตเลือกตั้ง เขตหน้าที่ตำรวจหรือเขตทางการศาลเท่านั้น งานบางอย่างเช่นงานทะเบียนก็ให้เข้าไปอยู่กับข้าหลวงประจำจังหวัด⁶⁸ แต่สิ่งเหล่านี้ก็ไม่สามารถจะเกิดขึ้นได้จริง

การจัดตั้งเทศบาลอย่างจริงจังเกิดขึ้นในปี 2478 พร้อมกัน 45 เทศบาล เป็นเทศบาลนคร 1 แห่ง เป็นเทศบาลเมือง 42 แห่ง เป็นเทศบาลตำบล 1 แห่ง ในจำนวนนี้ได้ยกฐานะจากสุขาภิบาลถึง 35 แห่ง⁶⁹ ทำให้ปฏิบัติการนี้กลายเป็นการสร้างหน่วยทางการเมืองในเชิงพื้นที่ขึ้นมาทั่วประเทศอย่างไม่เคยทำได้มาก่อน อย่างไรก็ตามในช่วงแรกยังมีการ “แต่งตั้ง” สมาชิกประเภทที่สองเข้ามาเป็นพี่เลี้ยงและควบคุมการดำเนินการในระยะเริ่มแรก⁷⁰

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 เกิดขึ้นจากการที่รัฐบาลผ่านการลองผิดลองถูกมาในระดับหนึ่งเป็นเวลากว่า 5 ปี ทำให้เกิดรูปแบบที่ลงตัวมากขึ้น

รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนในกรณีต่าง ๆ ตั้งแต่การออกสลากกินแบ่งบำรุงเทศบาล, การนำรายได้จากเงินรัฐชูปการเมื่อครั้งยังไม่เลิกให้กับเทศบาล, การให้กู้เงินเพื่อสนับสนุนกิจการของเทศบาล หรือการโอนย้ายกิจการในส่วนกลางให้เทศบาลดูแลเอง

เทศบาลยังเป็นระบบการปกครองตนเองในรูปแบบสภาท้องถิ่นที่มีรากฐานมาจากการปฏิวัติสยาม 2475 มีสถิติบันทึกว่า ในช่วงเริ่มแรกของการจัดให้มีการเลือกตั้งของเทศบาล ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งยังมีการทะเลาะวิวาทกันไประหว่างกลุ่มพ่อค้าคหบดี กลุ่มชาวนาชาวไร่ กลุ่มข้าราชการบำนาญ หรือกลุ่มทนายความ⁷¹ แต่ด้วยเหตุผลด้านงบประมาณทำให้รัฐต้องโอนกิจการประถมศึกษาจากเทศบาลย้ายกลับไปขึ้นกับกระทรวงศึกษาธิการในปี 2486⁷²

ความหมายของคำและโครงสร้างอำนาจของราษฎร

คำศัพท์ใหม่เกี่ยวกับการบริหารเกิดขึ้นพร้อมกับความต้องการปรับเปลี่ยนความหมายของอำนาจการปกครองจากระบบเดิมด้วย ในส่วนภูมิภาคการใช้คำว่า “ข้าหลวงประจำจังหวัด” ได้มาแทนที่บทบาทและอำนาจของ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” และ “สมุหเทศาภิบาล”⁷³ แม้คำว่าข้าหลวงนั้นจะถูกใช้ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เช่นกันในรูป “ข้าหลวงเทศาภิบาล” ที่มีหน้าที่ปกครองมณฑลที่มีลักษณะรวมอำนาจปกครองอยู่ที่ศูนย์กลางภูมิภาค แต่คำศัพท์ใหม่นี้ได้เพิ่มวลี “ประจำจังหวัด” ผู้เขียนเห็นว่าศัพท์ใหม่นี้ได้แสดงให้เห็นว่า จังหวัดต่าง ๆ กลายเป็นหน่วยของพื้นที่การปกครองที่มีความเท่าเทียมกันในฐานะหน่วยหนึ่งที่ตั้งตรงต่อรัฐส่วนกลาง ทั้งยังมีความแตกต่างจาก “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ตรงที่ตัดคำว่า “ผู้ว่าราชการ” ที่มีนัยการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ออกไป

การประดิษฐ์คำว่า “เทศบาล” ขึ้นมาเพื่อแปลคำว่า Municipality แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างจากสุขาภิบาลในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ขณะเดียวกันก็มีความคล้ายคลึงกับคำว่า “เทศาภิบาล” แต่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจภายใต้คำศัพท์ทั้งสองนี้แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ดังที่อธิบายไว้แล้วว่าเทศบาลเป็นการปกครองที่กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นผ่านการเลือกตั้งที่มีสภาและคณะผู้บริหารที่ถ่วงดุลอำนาจกัน นั่นคือ สมาชิกสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี

“เมือง” นับว่าเป็นคำที่มีปัญหาคำหนึ่ง เนื่องจากเป็นคำโบราณที่มักถูกใช้ในฐานะศูนย์กลางการเมืองและเศรษฐกิจ เมืองยังถูกใช้เรียกเป็นอาณาเขตของพื้นที่ในเขตกำแพงเมืองในสมัยจารีต การเป็นตัวจังหวัด และตัวอำเภอ ความหมายของเมืองจึงมีลักษณะที่คลุมเครือ แม้ว่ารัฐพยายามจัดระเบียบในสองลักษณะนั้นคือ การตัดคำว่าเมืองออกจากอำเภอที่ไม่ใช่ตัวจังหวัด แต่ในอีกด้านก็ใช้คำว่าเมืองเพื่อจำแนกประเภทของเทศบาล เพื่อแยกความแตกต่าง

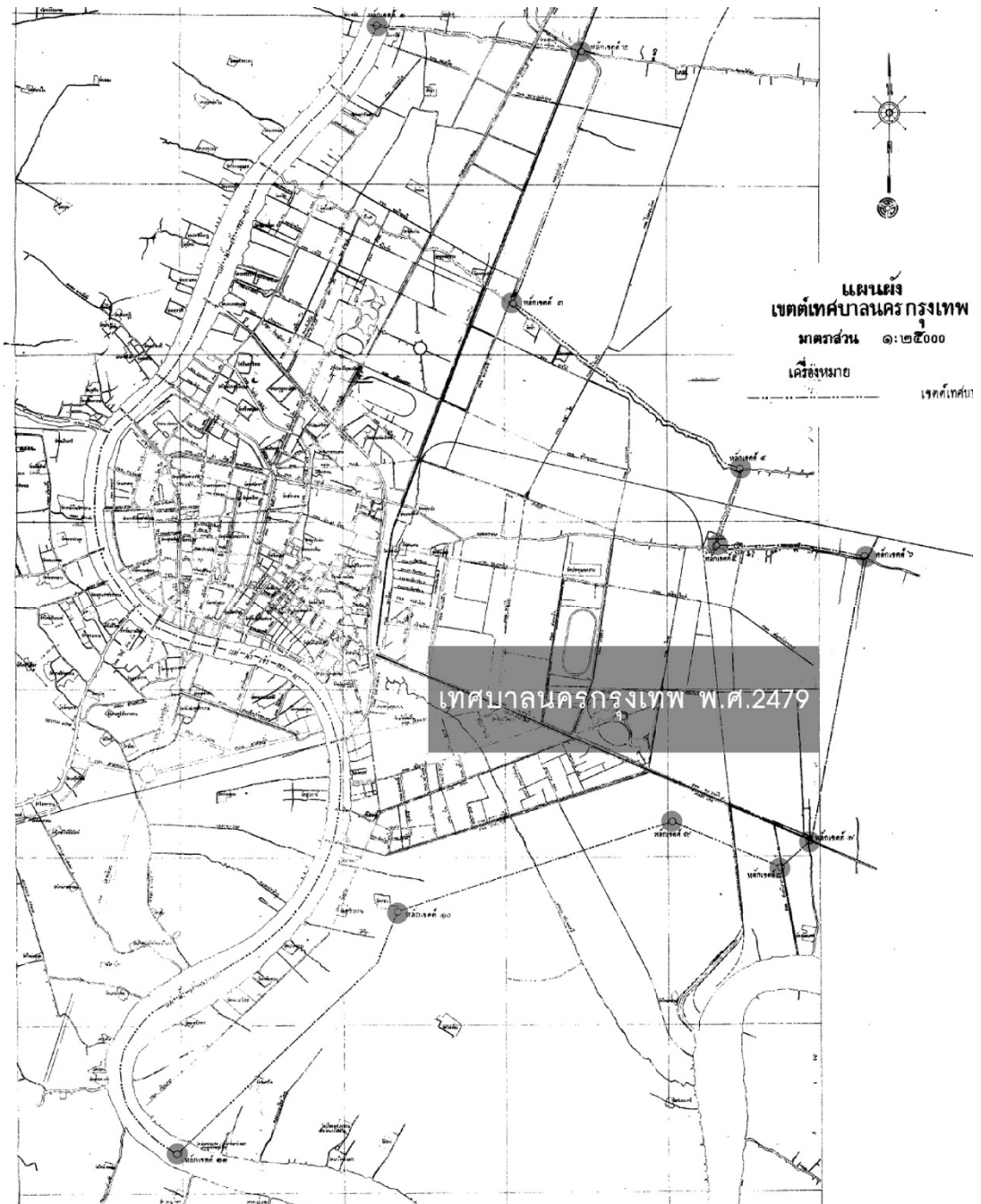
ระหว่าง เทศบาลตำบล, เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร คำว่า “ผังเมือง” ที่แม้จะเริ่มปรากฏในกฎหมาย แต่ก็ยังไม่ได้ได้รับความสำคัญจนกระทั่งช่วงหลัง สงครามโลกครั้งที่ 2

กำเนิดเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี

ณ ศูนย์กลางของประเทศในนามของการปกครองส่วนภูมิภาค จังหวัด พระนครและจังหวัดธนบุรีถือว่าอยู่แยกขาดกันตามกฎหมาย มีเส้นแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นเส้นแบ่งทางกายภาพที่ชัดเจน สภาพความเป็นเรือกสวน และท้องร้องในจังหวัดธนบุรีทำให้ลักษณะภูมิประเทศทั้งสองแห่งแตกต่างกัน เราต้องเข้าใจก่อนว่า การเกิดเทศบาลทั้งในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ในเบื้องต้นไม่ได้ครอบคลุมเต็มพื้นที่จังหวัดเหมือนที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน แต่จะมีการขีดเส้นแบ่งเขตตามพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นและมีคุณสมบัติถึงพร้อม นั่นคือ การเป็นเทศบาลนครได้นั้นต้องมีประชากรมากกว่า 30,000 คน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพ พ.ศ. 2479 ขนาดพื้นที่อยู่ที่ 50.778 ตารางกิโลเมตร และพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรี พ.ศ. 2479 ขนาดพื้นที่ 47 ตารางกิโลเมตร⁷⁴ การทำงานของเทศบาลนั้น จำต้องมีสภาเทศบาลที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติและบริหารต่อหน่วยการเมืองที่เรียกว่าเทศบาลนั้น โดยหน้าที่ของหน่วยการเมืองดังกล่าวมีหน้าที่รับผิดชอบทางการคลังที่จะสัมพันธ์กับการใช้จ่ายในการดูแลท้องถิ่นที่ต้องพิจารณาเรื่องการหารายได้ รวมไปถึงอำนาจการกู้เงินด้วย บทบาทดังกล่าวครอบคลุมหลายด้าน ได้แก่ งานโยธาและสาธารณูปโภคพื้นฐาน ซึ่งรวมถึงไฟฟ้าและประปาด้วย, งานเศรษฐกิจท้องถิ่นที่รวมถึงตลาด โรงจำนำ, งานสาธารณสุข, งานนันทนาการและกีฬา

เทศบาลนครกรุงเทพและนครธนบุรีล้วนมีสภาเป็นของตนเอง ได้แก่ สภากรุงเทพและสภาธนบุรีตามลำดับ ในสมัยแรกและสมัยที่ 2 สมาชิกสภาทั้ง 2 แห่งล้วนได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลที่เรียกว่า “สมาชิกผู้เริ่มการแห่งสภา นครกรุงเทพและสภานครธนบุรี” ปี 2479⁷⁵ ซึ่งส่วนใหญ่ก็ประกอบด้วย ข้าราชการ บางคนยังมีตำแหน่งพระยา นายพัน ฯลฯ เสียด้วยซ้ำ

ต่อมาปี 2481⁷⁶ ได้มีการแบ่งสมาชิกเป็น 2 ประเภทนั่นคือ ประเภทที่ 1 เลือกตั้ง และประเภทที่ 2 คือแต่งตั้ง ขณะที่นายกเทศมนตรีที่เป็นผู้นำ หน่วยการเมืองนั้นหากตีความจากพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาลก็น่าจะ มาจากการแต่งตั้งของข้าหลวงประจำจังหวัด และต้องมีวิद्याฐานะที่กระทรวงมหาดไทยรับรอง หลังจากนั้นก็การประกาศขยายเขตเทศบาล ส่วนของเทศบาล นครกรุงเทพ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลนครกรุงเทพ พ.ศ. 2485 (72.156 ตารางกิโลเมตร)



แผนผังเขตเทศบาลนครกรุงเทพฯ

ที่มา : “พระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพฯ พุทธศักราช 2479,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 53 (29 พฤศจิกายน 2479) : 710.



แผนผังเขตเทศบาลนครธนบุรี

ที่มา : “พระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรี พุทธศักราช 2479,” ราชกิจจานุเบกษา
เล่มที่ 53 (29 พฤศจิกายน 2479) : 715

กำเนิดเทศบาลหัวเมืองต่าง ๆ

นอกจากในบริเวณเมืองหลวงแล้ว หลังจาก พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ก็ทยอยมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นมาจนทั่วประเทศ สัมพันธ์กับเขตเศรษฐกิจอย่างตัวจังหวัดและตัวเมืองใหญ่ต่าง ๆ การเกิดขึ้นของสภาเทศบาลกลายเป็นประชาธิปไตยใกล้เคียงตัวที่สัมพันธ์กับอำนาจการจัดสรรทรัพยากร แต่ละเทศบาลจะมีการประกาศผ่านพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนั้น ๆ ในทศวรรษ 2470 พบว่ามีการจัดตั้งเทศบาลถึง 80 แห่ง* อันประกอบด้วยเทศบาล 3 ระดับ นั่นคือ เทศบาลนคร, เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล จากพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาล ได้ระบุขอบเขตของเทศบาล พร้อมทั้งแผนที่แสดงขอบเขต และอาคารสถาน ทำให้เราเห็นถึงการกระจายตัวและความหนาแน่นในเมืองได้ชัดเจน อันเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์การจัดการเมือง ชุดความรู้ดังกล่าวอาจเคยมีการทำแผนที่อยู่บ้าง แต่ก็โดยเฉพาะในเมืองใหญ่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจการเมือง เช่น ในทศวรรษ 2430 มีการสำรวจดินแดนสำคัญเพื่อทำแผนที่อยู่ 3 เมือง ได้แก่ กรุงเทพฯ หลวงพระบาง และเชียงใหม่ ที่มีการจัดทำแผนที่อย่างละเอียดตั้งแต่ทศวรรษ 2430 เป็นอย่างซ้ำ⁷⁷

เทศบาลนคร คือ เมืองที่มีความหนาแน่นจริง ๆ อย่างเทศบาลนครกรุงเทพ, เทศบาลนครธนบุรี และเทศบาลนครเชียงใหม่ ที่น่าสนใจก็คือ การที่รัฐให้ความสำคัญกับการจัดตั้งเทศบาลนครเชียงใหม่ก่อนกรุงเทพและธนบุรี จนมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาต่างหากในปี 2477 โดยจัดทำเป็นพระราชบัญญัติ

ส่วนเทศบาลเมืองอันเป็นประเภทที่มีอยู่มากที่สุด มีตำแหน่งอยู่ที่ตัวจังหวัด หรือตัวอำเภอที่สำคัญ อันเป็นย่านตลาดและสถานที่ราชการ การจัดตั้งทำผ่านพระราชกฤษฎีกา มีหลายจังหวัดที่มีการจัดตั้งเทศบาลเมืองทั้งในเขตจังหวัดและอำเภออื่น แสดงให้เห็นถึงความเป็นเมืองที่ไม่ได้รวมศูนย์กลางทางเศรษฐกิจไว้ที่ตัวจังหวัดเพียงอย่างเดียว ด้วยเหตุผลการจัดตั้งเทศบาลเมืองนั้นสัมพันธ์กับมีจำนวนราษฎร 3,000 คนขึ้นไป และมีความหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 1,000 คนต่อตารางกิโลเมตร⁷⁸ ตัวอย่างเช่น เทศบาลเมืองเชียงราย (2478), เทศบาลเมืองพะเยา เชียงราย (2480), เทศบาลเมืองนครสวรรค์ (2478), เทศบาลเมืองชุมแสง นครสวรรค์ (2478), เทศบาลเมืองพิจิตร (2479), เทศบาลเมืองบางมูลนาค พิจิตร (2478), เทศบาลเมืองสุพรรณบุรี (2478), เทศบาลเมืองสองพี่น้อง สุพรรณบุรี (2478), เทศบาลเมืองราชบุรี (2478), เทศบาลเมืองบ้านโป่ง ราชบุรี (2478), เทศบาลเมืองโพธาราม ราชบุรี (2478), เทศบาลเมืองลพบุรี (2478), เทศบาลเมืองบ้านเขาลพบุรี (2478), เทศบาลเมืองสงขลา (2478), เทศบาลเมืองหาดใหญ่ สงขลา (2478), เทศบาลเมืองปัตตานี (2478) จังหวัดสวรรคโลก ปัจจุบันคือจังหวัด

สุโขทัยที่มีเทศบาลเมืองสวรรคโลก (2479) และเทศบาลเมืองสุโขทัยธานี (2480) ฯลฯ ข้อสังเกตคือจังหวัดราชบุรีมีเทศบาลเมืองที่ไม่ใช่อำเภอเมืองถึงอีก 2 แห่ง และเมื่อเทียบกับปัจจุบันบางจังหวัดก็หายไปแล้ว แต่เทศบาลยังคงเหลืออยู่ ได้แก่ จังหวัดอุทัยธานี ที่มีเทศบาลเมืองอุทัยธานี (2479) การมีเทศบาลมากกว่าหนึ่งในจังหวัดเดียวจึงเป็นดัชนีชี้ให้เห็นถึงเนื้อเมืองที่ขยายตัวนอกกรุงเทพฯ ได้ด้วย

ขณะที่เทศบาลตำบลก็คือ เมืองระดับเล็กในจำนวนน้อยกว่าเทศบาลเมืองกว่าครึ่ง มีทั้งเมืองที่เคยมีความสำคัญมาก่อน และเมืองขนาดเล็ก เช่น เทศบาลเมืองชะอำ เพชรบุรี (2480), เทศบาลเมืองหัวหิน ประจวบคีรีขันธ์ (2480), เทศบาลตำบลแม่สอด ตาก (2482), เทศบาลตำบลเบตง ยะลา (2482), เทศบาลตำบลศรีราชา ชลบุรี, เทศบาลตำบลอัมพวา สมุทรสงคราม (2483), เทศบาลตำบลนาสาร จ.สุราษฎร์ธานี (2483), เทศบาลตำบลสุไหงโกลลก นราธิวาส (2483) ฯลฯ

เมื่อวางโครงสร้างการบริหารราชการในส่วนต่าง ๆ ผ่านการจัดการผ่านขอบเขตพื้นที่แล้ว อีกส่วนหนึ่งที่ขาดไม่ได้ก็คือการจัดการบริหารทรัพยากรบุคคล เห็นได้จากการใช้ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรในเขตเทศบาล พุทธศักราช 2479 ซึ่งสัมพันธ์กับ พระราชบัญญัติการสำรวจสำมะโนครัว พุทธศักราช 2479 นอกจากนั้นยังมี กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความใน พ.ร.บ. การทะเบียนราษฎรในเขตเทศบาล พ.ศ. 2479 นับเป็นการจัดการเกี่ยวกับความรู้เรื่องประชากรผ่านพื้นที่อำนาจเมืองอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

ตารางที่ 3 แสดงจำนวนเทศบาลที่มีการจัดตั้งขึ้น พ.ศ. 2477-2483**

ปี พ.ศ.	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	รวม จำนวน เทศบาล ที่เพิ่มขึ้น จากปีก่อน	รวม จำนวน เทศบาล ทั้งหมด
2477	1	-	-	-	1
2478	-	44	3	-	48
2479	2	30	-	32	80
2480	-	10	6	16	96
2481	-	-	-	-	96
2482	-	-	5	5	101
2483	-	-	10	10	111
รวม	3	84	24	-	111

การดำเนินการ ปัญหา และความเสื่อมถอย

หลังจากจัดตั้งเทศบาลได้สักระยะ รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติอนุญาตให้กู้ยืมเงินแก่สุขาภิบาลหรือเทศบาลเพื่อทำการไฟฟ้าและประปา พ.ศ. 2477 โดยกำหนดให้ใช้คืนภายใน 20 ปี หากสุขาภิบาลหรือเทศบาลใดได้รับสัมปทานอนุญาตให้จัดทำไฟฟ้าอยู่แล้วก็ให้สิทธิในการกู้ยืมเพื่อพัฒนากิจการไฟฟ้าได้อีก นอกจากนั้นยังรวมไปถึงการเตรียมการต่าง ๆ เช่น จัดอบรมที่ปรึกษาเทศบาล มอบหมายภาระหน้าที่⁷⁹

เทศบาลในฐานะที่เป็นพื้นที่ทางการเมืองก็มิได้มีความราบรื่นนัก พื้นที่การต่อรองอำนาจในระบบเปิดทำให้เกิดความขัดแย้งที่เคยผูกขาดอยู่กับข้าราชการประจำกระทรวงมหาดไทยและรัฐบาลได้เป็นที่รับรู้กันของคนในระดับประชาชนด้วย การดำเนินการในรูปแบบสภาเทศบาลที่สัมพันธ์กับการเมืองระดับประเทศเปิดโอกาสให้นักการเมืองท้องถิ่นได้ใช้สิทธิในการอภิปราย อย่างไรก็ตามการออกแบบโครงสร้างของสภาเทศบาลในยุคนี้ออกแบบให้สภาเข้มแข็งกว่าฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจยุบสภา แต่อำนาจอยู่กับข้าหลวงประจำจังหวัด การดำเนินการจึงประสบภาวะชะงักงัน ตัวอย่างเช่น เทศบาลเมืองนครราชสีมา มีการผลัดเปลี่ยนคณะเทศมนตรีหลายชุดในเวลาอันสั้น นั่นคือ 5 ชุดภายในปี 2478-2480 ความขัดแย้งนำไปสู่การที่สภาไม่ยอมผ่านงบประมาณประจำปี ซึ่งส่งผลให้เทศบาลไม่สามารถดำเนินการได้ ทำให้ข้าหลวงประจำจังหวัดต้องสั่งยุบสภาเทศบาลเมืองนครราชสีมาในปี 2480 นับได้ว่าเป็นการยุบสภาแห่งแรก⁸⁰ การดำเนินการที่หยุดชะงักเช่นนี้ทำให้รัฐบาลแก้ไขกฎหมายเทศบาล ในนาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 ที่ออกแบบให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็งขึ้นโดยการลดอำนาจควบคุมของสมาชิก แต่ออกแบบให้ไปอยู่ในการควบคุมดูแลของข้าหลวงประจำจังหวัดมากขึ้น⁸¹

หลังจากนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเพื่อขยายตามความเหมาะสมอีก 3 แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองเลย ปี 2482, เทศบาลเมืองพิษณุโลก ปี 2482 และเทศบาลตำบลนาสาร จ.สุราษฎร์ธานี ปี 2484 ตามพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองฯ

แม้จะมีการแก้ไขให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งขึ้นแล้วก็ตาม ปัญหาอีกประการก็คือ ปัญหาคุณภาพของคนและบุคลากร ต้องเข้าใจเสียก่อนว่าในยุมนั้นการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยนั้นจำกัดอยู่เพียงที่ส่วนกลางคือ มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย การผลิตบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายและการเมืองก็ยังจำกัดอยู่ จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่พบว่าคณะเทศมนตรีบางคนไม่มีความรู้ความสามารถจนต้องพึ่งพาผู้ตรวจการ⁸² เทศบาลเมืองชุมแสงที่มีรายได้ประมาณ 60,000 บาท แต่ก็มิได้ดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นใด ๆ ในช่วงปี 2485 นายกเทศมนตรีบางคนถูกร้องเรียนว่าหย่อนความสามารถ และอาศัยตำแหน่งบุกรุกที่ดินสาธารณะมาเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนตัวที่

เทศบาลเมืองบ้านโป่ง ราชบุรี ช่วงปี 2483⁸³ อุดมคติเกี่ยวกับประชาธิปไตย ผ่านเทศบาลจึงเผชิญหน้ากับความเป็นจริงในทางปฏิบัติ จุดเปลี่ยนของเมืองสู่ การรวมศูนย์ที่สอดคล้องกับอำนาจรัฐบาลกลางที่รวมศูนย์กลางอยู่ที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม และแนวความคิดอำนาจนิยม-ทหารนิยม รวมไปถึงความคิด เชื้อชาตินิยมที่พยายามกีดกันชาวต่างชาติโดยเฉพาะคนจีนออกไปจากบทบาท ทางเศรษฐกิจ คล้อยหลังมาถึงช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ฝันร้ายของชุมชนจีน ได้กลายเป็นจริง เมื่อรัฐบาลทหาร-ชาตินิยมได้ปลูกกระแสรักชาติและชูกระแส ชาตินิยมตามคติเชื้อชาตินิยมต่อต้านชาวต่างชาติ โดยเฉพาะเชื้อชาติจีนใน ระยะแรกยังเป็นเพียงนโยบายกีดกันผ่านทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง แต่ใน ที่สุดก็นำไปสู่การคุกคามชุมชนชาวจีนในระดับพื้นที่ ได้แก่ การขยายอำนาจ เข้าไปคุกคามโรงเรียน โรงพยาบาล สำนักงานหนังสือพิมพ์ ที่ทำการสมาคม จีน ธนาคารจีน ทั้งนี้รวมไปถึงการการสั่งปิดหนังสือพิมพ์จีนในช่วงต้นทศวรรษ 2480 ด้วย⁸⁴ น่าตกใจก็คือการทำให้พื้นที่เมืองปลอดจากคนจีน ในการ ประกาศ “เขตหวงห้าม” ทางยุทธศาสตร์ แนวคิดการกีดกันคนจีนออกของ เมืองอันเป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจนี้สอดคล้องกับแนวคิดของชนชั้นสยามช่วงปลาย สมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างยิ่ง สำหรับเทศบาลแล้วนับว่าเป็นนโยบายที่ลด อำนาจของราษฎรในพื้นที่ดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมที่สุด

สรุป

อำนาจการเมืองในอุดมการณ์ของรัฐที่แตกต่างกันนำมาซึ่งการจัดการพื้นที่เมือง และลักษณะทางกายภาพที่แตกต่างกันไปด้วย ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ให้ความสำคัญกับพื้นที่ของชนชั้นนำ แม้จะพยายามให้กำเนิดเทศบาล แต่ก็มี ความหวาดระแวงต่อภัยคุกคามจากอำนาจทางเศรษฐกิจของชาวจีน จึงไม่เห็น ด้วยที่จะให้มีเทศบาลในฐานะที่เป็นอำนาจทางการเมือง คงมีแต่สุขาภิบาลที่มี บทบาทเพียงการดูแลรักษาความสะอาดเป็นหลัก ขณะที่ในรัฐบาลระบอบ ประชาธิปไตยได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของหลักการกระจาย อำนาจ และ ปกครองตนเอง จึงได้มีความมุ่งมั่นที่จะสร้างการปกครองในรูปแบบเทศบาลที่ มีตัวแทนของประชาชนไปอยู่ในสภาที่มาจากการเลือกตั้งอันเป็นมิติที่ทราบกัน โดยทั่วไป แต่สิ่งที่มักไม่ค่อยตระหนักก็คือ ความสัมพันธ์ในระดับพื้นที่เทศบาล ถือเป็นปฏิบัติการที่ลงไปสู่ระดับกายภาพ มีการกำหนดขอบเขต จัดทำแผนที่ และการออกกฎหมายที่ให้อำนาจควบคุมและอำนวยการความสะดวกกิจกรรมของ ประชาชนในเขตต่าง ๆ อย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน อย่างไรก็ตามปัญหาของการ ดำเนินการก็มีอยู่ไม่น้อย ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งภายในสภา หรือการที่ผู้บริหาร ในเทศบาลไร้ความสามารถ ในขณะที่รัฐบาลกลางเข้มแข็งขึ้นเรื่อย ๆ ในช่วง กลางทศวรรษ 2480 ก่อนจะก้าวสู่การปกครองด้วยระบอบทหารนิยม นำไปสู่ การกีดกันคนจีนออกจากพื้นที่เมืองซึ่งส่วนใหญ่แล้วก็คือเขตเทศบาลนั่นเอง

เชิงอรรถ

¹ สุวัสถ์ โภชนพันธ์, “เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476–2500” (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), 1-4.

² กนกวรรณ ชัยทัต, “การสร้างความเป็นสมัยใหม่ด้วยมิติวัฒนธรรม : มุมมองเรื่องพื้นที่ศึกษาจากพระราชวังดุสิต-วัดเบญจมบพิตร-ถนนราชดำเนินในสมัยรัชกาลที่ 5” (วิทยานิพนธ์สังคมวิทยาและมานุษยวิทยามหาบัณฑิต สาขาวิชามานุษยวิทยา คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), 59.

³ เรื่องเดียวกัน, 54-55 และ 59.

⁴ เรื่องเดียวกัน, 60-61.

⁵ ขาตรี ประกิตนทการ, *การเมืองและสังคมในศิลป-สถาปัตยกรรม สยามสมัย ไทยประยุกต์ ชาตินิยม* (กรุงเทพฯ : มติชน, 2547), 166.

⁶ กนกวรรณ ชัยทัต, “การสร้างความเป็นสมัยใหม่ด้วยมิติวัฒนธรรม : มุมมองเรื่องพื้นที่ศึกษาจากพระราชวังดุสิต-วัดเบญจมบพิตร-ถนนราชดำเนินในสมัยรัชกาลที่ 5,” 69.

⁷ “ประกาศกระทรวงวัง ให้เรียกนามพระที่นั่งซึ่งจะสร้างขึ้นใหม่ที่วังสวนดุสิตว่า พระที่นั่งอนันตสมาคม,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 24 (8 มีนาคม ร.ศ.126) : 1321.

⁸ นิตยา โพธิ์ทอง, “การอนุรักษ์อาคารประวัติศาสตร์ในพระราชวังพญาไท” (วิทยานิพนธ์สถาปัตยกรรมศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสถาปัตยกรรม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), 42.

⁹ ปิ่นเพชร จำปา, “วัฒนธรรมการท่องเที่ยวของคนไทย พ.ศ. 2394-2544” (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), 77-81.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, 81.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, 86.

¹² เรื่องเดียวกัน, 89.

¹³ Ichiro Kakizaki, *Laying the Tracks: the Thai Economy and its Railways 1885-1935* (Kyoto: Kyoto University, 2005), 156.

¹⁴ จี. วิลเลียม สกินเนอร์, *สังคมจีนในไทย : ประวัติศาสตร์เชิงวิเคราะห์* (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2548), 202-203.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, 231.

¹⁶ เดช บุญนาค, *การปกครองระบบเทศบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435-2458 : กระทรวงมหาดไทย สมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ*, แปลโดย ภรณ์ กาญจนนัชิตี, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2548), 329-330.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, 146.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, 202.

¹⁹ อธิโร คากิซากิ, “รถไฟกับการรวมตัวทางเศรษฐกิจของไทยในสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2,” *วารสารสมาคมประวัติศาสตร์ในพระบรมราชูปถัมภ์สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี*, ฉบับที่ 29 (2550) : 1-45.

²⁰ สรัสวดี อ๋องสกุล, *ประวัติศาสตร์ล้านนา*, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้ง, 2552), 541-546.

²¹ เรื่องเดียวกัน, 523-526.

²² ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์, *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (เชียงใหม่ : ซิลค์เวอร์ม, 2546), 122-128.

²³ สุวัสถ์ โภชนพันธ์, “เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476–2500” (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), 9-10.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, 12.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, 15-16.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, 23.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, 36.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, 37.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, 41-42.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, 43.

³¹ เรื่องเดียวกัน, 44.

³² เรื่องเดียวกัน.

³³ เรื่องเดียวกัน, 53.

³⁴ ขาตรี ประกิตนทการ, *การเมืองและสังคมในศิลป-สถาปัตยกรรม สยามสมัย ไทยประยุกต์ ชาตินิยม* (กรุงเทพฯ : มติชน, 2547), 286-404 และ ขาตรี ประกิตนทการ, *ศิลปะ-สถาปัตยกรรมคณะราษฎร : สัญลักษณ์ทางการเมืองในเชิงอุดมการณ์* (กรุงเทพฯ : มติชน, 2552), 1-230.

³⁵ จี. วิลเลียม สกินเนอร์, *สังคมจีนในไทย : ประวัติศาสตร์เชิงวิเคราะห์* (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2548), 221-222.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, 226.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, 225.

³⁸ เรื่องเดียวกัน, 223.

³⁹ “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 51 (24 เมษายน 2477) : 149-150.

⁴⁰ “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ที่ถนนยาวราช จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2474,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 48 (26 มกราคม 2474) : 536-540.

⁴¹ “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 53 (29 พฤศจิกายน 2479) : 765-766.

⁴² “พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ พุทธศักราช 2482,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 56 (5 กุมภาพันธ์ 2482) : 2280-2282.

⁴³ “พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 ในเขตเทศบาลเมืองยะลา พุทธศักราช 2483,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 57 (10 ธันวาคม 2483) : 840-842.

⁴⁴ “พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 ในเขตเทศบาลเมืองพระตะบอง พุทธศักราช 2486,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 60 (18 พฤษภาคม 2486) : 830-831.

⁴⁵ “พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 ในเขตท้องที่บางแห่งในจังหวัดธนบุรี พุทธศักราช 2486,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 60, ตอนที่ 44 (24 สิงหาคม 2486) : 1289-1291.

⁴⁶ กระทรวงต่างประเทศ, กต. 35.8/33, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁴⁷ พินัย สิริเกียรติกุล, “ณ ที่นี้ ไม่มี ‘ความเสื่อม’ : ถนนราชดำเนิน พ.ศ. 2484-2488,” *หน้าจั่ว ว่าด้วยประวัติศาสตร์สถาปัตยกรรมและสถาปัตยกรรมไทย*, ฉบับที่ 6 (กันยายน 2552-สิงหาคม 2553) : 8-51.

⁴⁸ ชาตรี ประกิตนันทการ, *การเมืองและสังคมในศิลป-สถาปัตยกรรม สยามสมัย ไทยประยุกต์ ขาดินนิยม* (กรุงเทพฯ : มติชน, 2547), 343-347.

⁴⁹ 212 ปี เมืองยะลา (ยะลา : สำนักงานจังหวัดยะลา, 2545), 54-55.

⁵⁰ “พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 50 (9 ธันวาคม 2476) : 756-759.

⁵¹ สมาคมมิตรภาพญี่ปุ่น-ไทย, *ปาฐกถาของผู้แทนราษฎร เรื่อง สภาพของจังหวัดต่าง ๆ* (กรุงเทพฯ : สมาคมมิตรภาพญี่ปุ่น-ไทย, 2539), 3.

⁵² เรื่องเดียวกัน, 24.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, 67.

⁵⁴ ปรีดี พงษ์สตัน, “มอง ‘งานฉลองรัฐธรรมนูญ’ ในแง่การเมืองวัฒนธรรมหลังการปฏิวัติ 2475,” *จุลสารหอจดหมายเหตุธรรมศาสตร์*, ฉบับที่ 16 (มิถุนายน 2555-พฤษภาคม 2556) : 127.

⁵⁵ ชาญณิต อวรณ์, “สัญลักษณ์พานรัฐธรรมนูญกับประติมาวิทยาทางการเมืองในเขตวัฒนธรรมล้านนา พ.ศ. 2475-2490,” *หน้าจั่ว ว่าด้วยประวัติศาสตร์สถาปัตยกรรมและสถาปัตยกรรมไทย*, ฉบับที่ 6 (กันยายน 2552-สิงหาคม 2553) : 64.

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, 57-61.

⁵⁷ “พระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนนามจังหวัด และอำเภอ บางแห่ง พุทธศักราช 2481,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 55 (14 พฤศจิกายน 2481) : 658-666.

⁵⁸ “พระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนนามจังหวัดและอำเภอ บางแห่ง พุทธศักราช 2482,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 56 (17 เมษายน 2482) : 351-353.

⁵⁹ “พระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนนามจังหวัด และอำเภอ บางแห่ง พุทธศักราช 2481,” 658-666.

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁶¹ เรื่องเดียวกัน.

⁶² “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 51 (24 เมษายน 2477) : 89-101.

⁶³ “พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2481,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 56 (1 เมษายน 2482) : 160.

⁶⁴ สุวิสต์ โภชนพันธุ์, “เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500” (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), 62.

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, 68.

⁶⁶ “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 51 (24 เมษายน 2477) : 101-103.

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁸ สุวัสดิ โภชนพันธ์, “เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ.2476-2500” (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร-มหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), 67.

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, 74.

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, 70.

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, 173-175.

⁷² จานง ยังเทียน, “กฎหมายปกครองพิศดาร ว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2498), 106.

⁷³ “พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 50 (9 ธันวาคม 2476) : 756-759.

⁷⁴ กรุงเทพมหานคร, *เทศบาลนครกรุงเทพมหานคร* [ออนไลน์], เข้าถึงเมื่อ 31 มกราคม 2559. เข้าถึงได้จาก <http://203.155.220.230/m.info/bmahistory/nakornbma.html>

⁷⁵ “ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง สมาชิกผู้เริ่มการแห่งสภานครกรุงเทพ และสภานครธนบุรี,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 53 (23 มีนาคม 2479) : 4167.

⁷⁶ “ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง แต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 สมัยที่ 2 แห่งสภานครกรุงเทพ และสภานครธนบุรี,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 55 (13 เมษายน 2481) : 119.

* สำนักรวจากราชกิจจานุเบกษาระหว่างปี 2477-2483

⁷⁷ สมโชติ อ่องสกุล, “เชียงใหม่เมื่อ 100 ปีที่แล้วในแผนที่และแผนผังร่วมสมัย,” รายงานวิจัยทุนอุดหนุน คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2551, 64. (อัดสำเนา)

⁷⁸ “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476,” *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 51 (24 เมษายน 2477) : 97.

** สำนักรวจากราชกิจจานุเบกษาระหว่างปี 2477-2483

⁷⁹ สุวัสดิ โภชนพันธ์, “เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500” (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร-มหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), 76-77.

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, 84-85.

⁸¹ เรื่องเดียวกัน, 89.

⁸² เรื่องเดียวกัน, 88.

⁸³ เรื่องเดียวกัน, 92-93.

⁸⁴ จี. วิลเลียม สกินเนอร์, *สังคมจีนในไทย : ประวัติศาสตร์เชิงวิเคราะห์* (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2548), 271-272.

Bibliography

Sources (Thai)

212 Years of Yala City. Yala: Yala Provincial Office, 2003.

Bangkok Metropolitan. *Bangkok Municipality* [Online]. Accessed 31 January 2016. Available from <http://203.155.220.230/m.info/bmahistory/nakornbma.html>

Chankhanit Arvorn. “Symbol of the Construction in Lanna Political Iconography, 1932-1947 A.D.” *Najua: History of Architecture and Thai Architecture*, no. 6 (September 2009-August 2010): 52-69.

Chattri Prakitnontakarn. *Art and Architecture of People Party*. Bangkok: Matichon Publishing, 2009.

_____. *Politic and Society in the Art of Architecture: Siam Period, Applied Traditional Thai Art, Nationalism*. Bangkok: Matichon Publishing, 2004.

Skinner, G. William. *Chinese Society in Thailand: an Analytical History*. Bangkok: The Foundation for the Promotion of Social Sciences and Humanities, 2005.

Jamnong Yangtean “Administrative Law about Local Administration.” Master Thesis, Thammasat University, 1955.

- Kakizaki, Ichiro. Train and the Integration of Thai Economy before World War II.” *Journal of the Historical Society* 29 (2007) : 1-49.
- Kanokwan Chaitat. “Cultural Modernity : a Spatial Aspect of Dusit Palace-Wat Benchama Bophit-Ratcha Damnoen Avenue in the Reign of King RAMA V.” Master Thesis, Thammasat University, 2005.
- National Archives of Thailand. Ministry of Foreign Affairs. Kor Tor 35.8/33.
- Nittaya Potong. “Conservation of Historic Buildings in Phyathai Palace.” Master Thesis, Chulalongkorn University, 2010.
- Pasuk Phongpaichit and Chris Baker. *Thailand, Economy and Politics in Bangkok Era*. Chiangmai: Silkworm, 2003.
- Pinai Sirikiatikul, “Place without ‘Cultural Slackness’ : Rajadamnern Boulevard.” *Najua: History of Architecture and Thai Architecture*, no.6 (September 2009-August 2010): 8-51.
- Pinphet Champa. “Thai Tourism Culture, AD 1851-2001.” Master Thesis, Thammasat University, 2002.
- Pinyapan Potjanalawan. “The Role of Sino-Thai in the Production of Urban Space in Thailand in the 1950s.” *Journal of Architectural/Planning Research and Studies* 11, 1 (2014): 37-58.
- Preedee Hongsaton. “Constitution Day Celebration in Cultural Politics after Siamese Revolution of 1932.” *Thammasat University Archives Bulletin*, no. 16 (June 2012-May 2013): 122-139.
- “Announcement of the Ministry of Palace about New Palace's Name “Ananda Samakhom” Palace at Suan Dusit Complex.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 24 (8 March 1907): 1321.
- “Control the Building Construction in Fire-burned Area at Yaowaraj Road in Bangkok Act, 1931.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 48 (26 January 1931): 536-540.
- “Municipalities Organization Act, 1933.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 51, (24 April 1934): 82-107.
- “Announcement of the Ministry of Interior about the Pioneer Members of Bangkok and Thonburi Council.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 53, (23 March 1936): 4167-4179.
- “Change the Names of some Provinces and Districts Decree, 1938.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 55, (14 November 1938): 658-666.
- “Control the Building Construction Act, 1931.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 53, (29 November 1936): 765-774.
- “Announcement of the Ministry of Interior about the Appointment of 2nd class of Members of Bangkok and Thonburi Council in 2nd Period.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 55 (13 April 1938): 119-125 .
- “Change the Names of some Provinces and Districts Decree, 1939.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 56, (17 April 1939): 351-353.
- “Decree of Promulgating Control the Building Construction Act, 1931 in Bangkok Municipality, 1939.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 56 (5 February 1939): 2280-2282.
- “Decree of Promulgating Control the Building Construction Act, 1931 in Yala Municipality, 1940.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 57, (10 December 1940): 840-842 .
- “Decree of Promulgating Control the Building Construction Act, 1931 in some Area in Thonburi, 1943.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 60, part 44 (24 August 1943): 1289-1921.

- “Decree of Promulgating Control the Building Construction Act, 1931 in Phratabong Municipality, 1943.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 60 (18 May 1943): 830-831.
- “Municipalities Act, 1938.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 56 (1 April 1939): 155-185.
- “Government Organization of Kingdom of Siam Act, 1933.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 50 (9 December 1933): 751-762.
- “Control the Building Construction in Fire-burned Area Act, 1933.” *The Royal Thai Government Gazette*, Vol. 51 (24 April 1934): 147-151.
- Sarasawadee Ongsakul. *History of Lanna*. 6th ed. Bangkok: Amarin Printing, 2009.
- Somchote Ongsakul. “Last Century of Chiang Mai City in Contemporary Maps.” Research Report, Faculty of Education, Chiang Mai University, 2008. (Mimeographed)
- Suwasadee Photpun, “Municipality and Its Impacts on Local Power, 1933-1957.” Master Thesis, Chulalongkorn University, 2000.
- Tej Boonnag. *The Provincial Administration of Siam, 1892-1915 : The Ministry of the Interior under Prince Damrong Rajanubhab*. Translated by Paranee Garnchanatthiti. 2nd ed. Bangkok: Thammasat University Press, 2005.

Source (English)

- Kakizaki, Ichiro. *Laying the Tracks: The Thai Economy and its Railways 1885-1935*. Kyoto: Kyoto University Press, 2005.