



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

“แนวความคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร :
กรณีประเด็นการกระจายอำนาจ, การจัดโครงสร้าง และภารกิจหน้าที่ของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่าง พ.ศ. 2475 – 2519”

โดย
ศราวุฒิ วิสาพรม

3 มีนาคม 2563

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

“แนวความคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร :
กรณีประเด็นการกระจายอำนาจ, การจัดโครงสร้าง และภารกิจหน้าที่ของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่าง พ.ศ. 2475 – 2519”

ผู้วิจัย

ศราวุฒิ วิสาพรหม วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ชุดโครงการศูนย์ส่งเสริมและประสานงานวิจัย

เพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น (สปวท.)

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

Executive Summary

โครงการวิจัย “แนวความคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร : กรณีประเด็นการกระจายอำนาจ, การจัดโครงสร้าง และภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่าง พ.ศ. 2475 – 2519” เป็นการศึกษาค้นคว้าทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์ที่มุ่งศึกษาแนวความคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นในสถาบันนิติบัญญัติอันเป็นสถาบันการเมืองที่มีความสำคัญหนึ่งในระบอบการเมือง อีกทั้งยังเป็นเสมือนพื้นที่แทนสังคมไทยที่มีเสียงจากผู้แทนราษฎรคนซึ่งเป็นตัวแทนของราษฎรและท้องถิ่นต่าง ๆ แสดงความคิดเห็นและอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร

การศึกษาบทยเรียนจากอดีตในโครงการวิจัยฯ นี้เล็งเห็นว่าการปฏิรูปการเมืองประเด็นสำคัญที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน หนึ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องคือการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น เราควรเรียนรู้ และทราบถึงวิธีการจัดการที่เคยถูกใช้มาในอดีต ซึ่งมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการศึกษาแนวคิด ตัวแบบจากต่างประเทศ แล้วนำมาใช้กับไทย ประการต่อมาผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาความสัมพันธ์กับส่วนกลางด้วย โดยเมื่อมุ่งเน้นไปที่สภาผู้แทนราษฎร

บนเส้นทางการปฏิรูปสังคมและการเมืองในห้วงเวลาปัจจุบัน ประเด็นหนึ่งที่จกต้องกระทำการปฏิรูปคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการปฏิรูปได้ดำเนินการมาถึงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เมื่อปี พ.ศ. 2560 ซึ่งขั้นตอนต่อไปคือดำเนินการกระจายอำนาจ กำหนดรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การเรียนรู้ประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยเองก็มีความจำเป็นอยู่ไม่น้อย ดังนั้น การทบทวนแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมาตั้งแต่อดีตนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงมาสู่รูปแบบการปกครองประชาธิปไตยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาจึงจะเป็นประโยชน์ต่อการนำเอาองค์ความรู้ดังกล่าวไปใช้ต่อไป โดยองค์ความรู้ที่ได้จะเป็นประโยชน์ต่อวงวิชาการการปกครองท้องถิ่น และจะเป็นประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบายหลายกลุ่ม ทั้งนักวิชาการ ข้าราชการ บุคลากรที่เกี่ยวข้องที่จะนำเอาองค์ความรู้ตามหลักวิชาการไปปรับเปลี่ยนเป็นนโยบายต่อไป เพื่อส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความก้าวหน้าอย่างยั่งยืนต่อไป

บทคัดย่อ

รายงานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวความคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเด็นเนื้อหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ การจัดโครงสร้าง และการกิจหน้าที่ รวมถึงบทบาทของบุคคลที่ได้มีการเสนอแนวความคิดดังกล่าวในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 – 2519

ผลการศึกษาพบว่าตลอดระยะเวลา 45 ปีที่ได้ศึกษาสถาบันนิติบัญญัติของไทยมีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองไทย ซึ่งภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวส่งผลต่อแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจ และการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ซึ่งผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็นสี่ช่วงเวลา คือ

หนึ่ง องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเดี่ยว ระหว่าง พ.ศ. 2475 – 2495 ในยุคนี้นี้มีเพียงเทศบาลที่รัฐบาลไทยต้องการให้เป็นพื้นที่ฝึกหัดประชาชนให้เรียนรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยหลัง พ.ศ. 2475 พัฒนาการของการกระจายอำนาจดำเนินไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป ไม่ได้เติบโตอย่างก้าวกระโดดตามเจตนารมณ์ของคณะรัฐบาลหลังการปฏิวัติ

สอง หลายรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในยุคนี้นี้มีการพิจารณาร่างกฎหมาย และรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบอยู่ค่อนข้างต่อเนื่องในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นความพยายามในการแสวงหาแนวทางจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายมากกว่าช่วงเวลาสองทศวรรษก่อนหน้านี้

สาม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ระบอบเผด็จการและเผด็จการครึ่งใบ ระหว่าง พ.ศ. 2501 – 2516 การเสนอแนวความคิดในสภาฯ มีความสัมพันธ์กับบริบททางการเมืองของความเป็นประชาธิปไตย กล่าวคือในบางช่วงเวลาที่ปกครองด้วยอำนาจเผด็จการอย่างเข้มงวดนั้นแทบไม่มีการเสนอแนวคิดและอภิปรายอย่างเสรีในประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่บางเวลาที่สภามาจากการเลือกตั้งจะพบข้อเสนอเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นที่หลากหลายแนวคิดอย่างมาก

สี่ การเสนอแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้บรรยากาศการเมืองแบบเสรี ระบอบการเมืองภายหลัง 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ที่เปิดกว้างเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกิดการเสนอแนวคิดการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเฟื่องฟู แม้ว่าหลายข้อเสนอจะไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติก็ตาม แต่ก็แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าของแนวความคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้บริบทการพัฒนาไปสู่ประชาธิปไตยอย่างมีนัยสำคัญ

Abstract

This research aims to investigate the concepts of local administration in terms of decentralization, power structuring, and task as well as the role of key individuals who raised those concepts in the council meetings from 1932 to 1976.

The study finds that in the 45 years, Thai legislative institutions frequently changed due to Thai political changes, and it made an effect on the concept of decentralization and structuring local administration. The study is divided into four period of time as follows:

1) During 1932-1952 the local administration had one organization. In this period there was only municipality which the Thai government created for training Thai people to learn about democracy after the 1932 Revolution. The development of decentralization was slow and not as fast as the expectation of the government.

2) The second period had more types of organizations. There were bill consideration and continuous local administrations. This was an attempt to seek more approaches for local administration than the two previous decades.

3) The concept of local administration raised in the council parliamentary meetings under the dictatorship and semi-dictatorship in 1958-1973 went along with the political context. There was rarely any free discussion about decentralization and local administration during the compete dictatorship. But when the house of representatives was made by election many ideas were presented.

4) The concept of decentralization and local administration under liberalism after October 14, 1973 was open for ideas. Even if many thoughts were not put into practice, the concept of decentralization under democratization has significantly developed.

กิตติกรรมประกาศ

ตลอดระยะเวลาสองปีที่ค้นคว้าในโครงการวิจัยนี้ได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลจำนวนหนึ่ง ผู้วิจัยขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิจากศูนย์ส่งเสริมและประสานงานการวิจัยเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น (สปวท.) ประกอบด้วยผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์ รองศาสตราจารย์สุรัสวดี หุ่นพยนต์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ดวงมณี เลาวกุล ขอขอบคุณรองศาสตราจารย์ ดร.เรณู สุขารมณ์ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) และความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิในเวทีรายงานความก้าวหน้าจากรองศาสตราจารย์ ดร.นิรมล สุธรรมกิจ และคุณวิทยา โชคเศรษฐกิจ

ขอบคุณคำแนะนำอันเป็นประโยชน์ยิ่งต่อการวิจัยจากครูประวัติศาสตร์ของข้าพเจ้าคือ ศาสตราจารย์ ดร. อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ ศาสตราจารย์เกียรติคุณสายชล สัตยานุรักษ์ แห่งภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ขอขอบคุณคำแนะนำจากรองศาสตราจารย์ ดร. อลงกรณ์ อรรคแสง แห่งวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม สำหรับความรู้เรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตอบข้อซักถามของข้าพเจ้าได้เสมอ และอาจารย์ ดร. ณัฐหทัย มานาดี แห่งภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม สำหรับคำแนะนำเกี่ยวกับสำนวนภาษาในการเรียบเรียงงานวิจัย

ขอบคุณคุณวนิดา เสาสิมมา ผู้ช่วยนักวิจัยประจำโครงการฯ และบรรดากัลยาณมิตรทุกท่าน สุดท้ายนี้ขอขอบคุณทั้งหมดในงานวิจัยย่อมเป็นความความตื่นเินทางปัญญาของผู้วิจัยแต่เพียงผู้เดียว

ศราวดี วิสาพรม

บ้านดอนนา-ขามเรียง ปี 2020

ณ เวลาท่ามกลางสถานการณ์การระบาดโรค COVID-19 ทั่วโลก

สารบัญ

Executive Summary.....	ก
บทคัดย่อ.....	ข
Abstract.....	ค
กิตติกรรมประกาศ.....	ง
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา (Statement of the problems).....	1
1.2 โจทย์การวิจัย.....	2
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย (Objectives).....	2
1.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework).....	3
1.5 สมมุติฐานการวิจัย (Research hypothesis).....	5
1.6 ข้อตกลงเบื้องต้น (Basic assumption).....	5
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม และแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	6
2.1 แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง (Theory)	6
2.2 เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Related research)	13
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย.....	21
3.1 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	21
3.2 แผนการทำงาน.....	21
บทที่ 4 สภาผู้แทนราษฎร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย พ.ศ. 2475 – 2519.....	24
4.1 สภาผู้แทนราษฎรไทย : พัฒนาการภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ. 2475 – 2519.....	24
4.1.1 อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร.....	25
4.1.2 กระบวนการนิติบัญญัติ.....	26
4.1.3 ชื่อ และรูปแบบของสภาฯ.....	28
4.2 กำเนิดการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น.....	31
4.2.1 กำเนิดการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย.....	31
4.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น.....	32

4.3. พัฒนาการของการกระจายอำนาจและโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	34
4.3.1 โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2475 – 2495.....	35
4.3.2 โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2495 – 2500.....	40
4.3.3 โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2500 – 2516.....	45
4.3.4 โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2516 – 2519.....	47
บทที่ 5 แนวความคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร	
ระหว่าง พ.ศ. 2475 – 2495.....	51
5.1 “ท้องถิ่นในสภา” และแนวความคิดการกระจายอำนาจในสภาผู้แทนราษฎรไทย	
ระหว่าง พ.ศ. 2475 – 2495.....	51
5.2 แนวความคิดว่าด้วยโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
พ.ศ. 2475 – 2495.....	74
5.3 การกำหนดหน้าที่และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
พ.ศ. 2475-2495.....	95
บทที่ 6 แนวความคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร	
ระหว่าง พ.ศ. 2495 – 2501.....	104
6.1 พัฒนาการของการกระจายอำนาจ ระหว่าง พ.ศ. 2495 – 2501.....	104
6.2 โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2495 - 2500 :	
ความเปลี่ยนแปลงของเทศบาลและการกำหนดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่.....	107
6.3 การกำหนดหน้าที่และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี พ.ศ. 2496-2501.....	122
บทที่ 7 แนวความคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร	
ระหว่าง พ.ศ. 2501 – 2516.....	126
7.1 การปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจระหว่าง พ.ศ. 2501-2516.....	127
7.2 แนวความคิดว่าด้วยโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
พ.ศ. 2475 – 2495.....	144
7.3 การเปลี่ยนแปลงการกำหนดหน้าที่ และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
พ.ศ. 2501-2516.....	146
บทที่ 8 แนวความคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร	
ระหว่าง พ.ศ. 2516 – 2519.....	152
8.1 การเมืองเรื่องการกระจายอำนาจในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
หลัง 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516-2518.....	152
8.2 การเมืองเรื่องการกระจายอำนาจในสภาผู้แทนราษฎรปี พ.ศ. 2518-2519.....	164

8.3 เสรีภาพทางความคิดและการแสดงออกเรื่องท้องถิ่นภายใต้บริบทประชาธิปไตย	
หลัง 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516.....	168
บทที่ 9 บทสรุป อภิปราย และข้อเสนอแนะ.....	174
บรรณานุกรม.....	177
ภาคผนวก 1.....	195
ตารางรายชื่อของบุคคลที่ปรากฏในรายงานการประชุมสภา ในปี พ.ศ.2475-2519.....	196
แผนภูมิการจัดตั้งเทศบาลระหว่างปี พ.ศ. 2475-2500.....	283
แผนภูมิการจัดตั้งสุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ระหว่างปี พ.ศ. 2475-2500.....	284
ภาคผนวก 2 เอกสารประกอบตามสัญญา.....	285
บทความสำหรับการเผยแพร่.....	286
กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการไปใช้ประโยชน์.....	321
ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ กิจกรรมที่วางแผนไว้ และกิจกรรมที่ดำเนินการมา	
และผลที่ได้รับตลอดโครงการ.....	323

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
รูปแบบ และลักษณะของสภา (พ.ศ.2475-2520).....	30
ความสัมพันธ์ “สภา” กับการกระจายอำนาจและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พ.ศ. 2475-2520).....	49
การจัดตั้งเทศบาลระหว่างปี พ.ศ. 2478 – 2488.....	69
สาระสำคัญในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี พ.ศ. 2511.....	148

สารบัญภาพ

ภาพ	หน้า
แผนผังกรอบแนวคิด	4
กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทยก่อนหน้ารัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540).....	27
กฎหมายสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น (พ.ศ. 2475-2519).....	50
การจัดตั้งเทศบาลระหว่างปี พ.ศ. 2475-2495.....	68
โครงสร้างภายในของเทศบาลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476.....	77
โครงสร้างภายในของเทศบาลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2479.....	79
โครงสร้างภายในสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481.....	86
โครงสร้างภายในสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486.....	93
โครงสร้างภายในเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.....	113
โครงสร้างภายในเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499.....	118
โครงสร้างภายในขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498.....	120
โครงสร้างภายในของสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499.....	121
โครงสร้างภายในขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499.....	122
โครงสร้างภายในของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518.....	172

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา (Statement of the problems)

งานวิจัยนี้ศึกษาพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย โดยมุ่งศึกษาเฉพาะเป็นพิเศษที่ “สภาผู้แทนราษฎร” ทั้งนี้ยังมีสาเหตุมาจาก ประการแรก ผู้วิจัยเล็งเห็นว่าการปฏิรูปการเมืองประเด็นสำคัญที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน หนึ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องคือการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น เราควรเรียนรู้ และทราบถึงวิธีการจัดการที่เคยถูกใช้มาในอดีต ซึ่งมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการศึกษาแนวคิด ตัวแบบจากต่างประเทศแล้วนำมาใช้กับไทย ประการต่อมาผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาความสัมพันธ์กับส่วนกลางด้วย โดยเมื่อมุ่งเน้นไปที่สภาผู้แทนราษฎร จะพบว่ามีเหตุผลสำคัญอย่างน้อยสองเรื่อง คือ หนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรเปรียบเสมือนตัวแทนของประชาชน ตัวแทนของท้องถิ่น (อย่างน้อยก็ตามทฤษฎี)

ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ.2475 เรื่อยมาถึง ปี พ.ศ.2476 ที่มีการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่ ผู้แทนราษฎรเหล่านี้ต่างทำหน้าที่อย่างขยันขันแข็งในการอภิปราย เสนอแนะ และลงพื้นที่ของตนเอง¹ สมเกียรติ วันทะถึงกับนิยามการแสดงออกของผู้แทนราษฎรยุคแรกๆ ว่า “แรกสำนึกแห่งรัฐประชาชาติ”² และนับแต่นั้นก็มีการดำเนินกิจกรรมลักษณะดังกล่าวอยู่เรื่อยมา “เสี่ยง” ในสภาผู้แทนราษฎรจึงกล่าวได้ว่าเป็นตัวแทนจากประชาชนและท้องถิ่นได้ในด้านหนึ่ง

สอง หากพิจารณาภายใต้โครงสร้างการเมืองรัฐไทยผ่านแนวคิด “การรวมศูนย์” ก็จะพบคำอธิบายว่าการกำหนดนโยบาย การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ส่วนใหญ่ล้วนถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ดังนั้นข้อนี้ก็เป็นความสำคัญอีกด้านหนึ่งว่า ควรศึกษาทำความเข้าใจ “พื้นที่การเมือง” ในศูนย์กลางหรือการเมืองระดับชาติที่จะส่งผลกระทบต่อ “ท้องถิ่น” การศึกษาแนวความคิดผ่านการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (รวมถึงสภาผู้แทน และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ทำหน้าที่แทนสภาผู้แทนราษฎรในบางช่วงเวลา) ก็จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

ดังนั้นผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเน้นในประเด็นการกระจายอำนาจ การออกแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกิจหน้าที่ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาผ่านรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อหวังให้เกิดการเพิ่มพูนองค์ความรู้เกี่ยวกับ

¹ ศราวุฒิ วิสาพรม. (2559). *ราษฎรสามัญหลังวันปฏิวัติ 2475*. กรุงเทพฯ : มติชน.

² สมเกียรติ วันทะนะ. (2539). “แรกสำนึกแห่งรัฐประชาชาติ”. *ปาฐกถาของผู้แทนราษฎรเรื่อง สภาพของจังหวัดต่าง ๆ*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สมาคมมิตรภาพญี่ปุ่น-ไทย

ประวัติศาสตร์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ซึ่งจะก่อเกิดประโยชน์อย่างน้อยสองประการ คือ ประการแรก ประโยชน์ต่อทั้งวงวิชาการที่มีการสอนในวิชาการปกครองท้องถิ่นไทย และประการต่อมาองค์ความรู้จากการวิจัยนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อนักวิชาการนำไปใช้ในการเสนอแนวทางปฏิรูป การกระจายอำนาจ และพัฒนารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปในอนาคต ซึ่งเหตุผลข้อนี้สอดคล้องกับข้อสรุปของศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ ที่ชี้ให้เห็นบทบาทสำคัญของนักวิชาการที่ทำงานอย่างกระตือรือร้นเพื่อผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจตั้งแต่กลางทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา รวมถึงหวังว่าจะเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มพลังสังคมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้าราชการ นักการเมือง ด้วยเช่นกัน

1.2 โจทย์การวิจัย

สภาผู้แทนราษฎร (รวมถึง “สภาผู้แทน” และ “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” ในบางช่วง) นั้นมีการอภิปรายถกเถียง เสนอประเด็นที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นอย่างไรบ้างตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 จนถึง ปี พ.ศ. 2519 ซึ่งมีจุดหมายสำคัญคือ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนในหมวด 9 การปกครองท้องถิ่น และเพื่อพิจารณาผลกระทบจากรัฐธรรมนูญและสภากาญจนาธิการเมืองดังกล่าว จึงศึกษาถึงปี พ.ศ.2519 ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้สิ้นสุดสภาพจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 จึงเป็นที่มาของขอบเขตระยะเวลาในการวิจัยนี้

โดยโจทย์วิจัยจะมุ่งเน้นศึกษาในแนวคิดสามประการ คือ การกระจายอำนาจ การจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการศึกษาพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ระยะยาวจะช่วยให้เห็นภาพความเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงก้าวหน้า ชะงักงัน และถดถอย ซึ่งการศึกษาถึงแนวความคิดที่ปรากฏในสภาผู้แทนราษฎรและบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงความคิดเห็นจากบุคคลสำคัญในสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อเรื่องการปกครองท้องถิ่นจะก่อเกิดประโยชน์ต่อการออกแบบรูปแบบ โครงสร้าง และภารกิจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย (Objectives)

- 1) ศึกษาแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจที่มีการเสนอในสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 - 2519
- 2) ศึกษาแนวความคิดเรื่องการจัดโครงสร้างและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ปี พ.ศ.2475 - 2519

³ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2555). การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ : ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน. กรุงเทพฯ : ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- 3) ศึกษาแนวความคิดเรื่องภารกิจหน้าที่และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการเสนอในสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ปี พ.ศ.2475 - 2519
- 4) ศึกษาบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรและความคิดเห็นจากบุคคลสำคัญในสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อเรื่อง การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยศึกษาในเชิงพัฒนาการ และเชิงเปรียบเทียบบทบาทสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละช่วงเวลา ระหว่างปี พ.ศ.2475 - 2519

1.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework)

กรอบแนวคิดในการศึกษาเริ่มต้นที่สภาผู้แทนราษฎรเป็นสถาบันการเมืองสำคัญที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การประชุมสภาผู้แทนราษฎรแต่ละยุคจึงสะท้อนให้เห็นสภาพการใช้อำนาจอธิปไตยด้านที่เรียกว่า อำนาจอธิปไตย ได้เป็นอย่างดี โดยศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิดการปกครองท้องถิ่นที่มีการเสนอ อภิปราย และถกเถียงกัน ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ปี พ.ศ.2475 - 2519 ใน 3 ประเด็น คือ

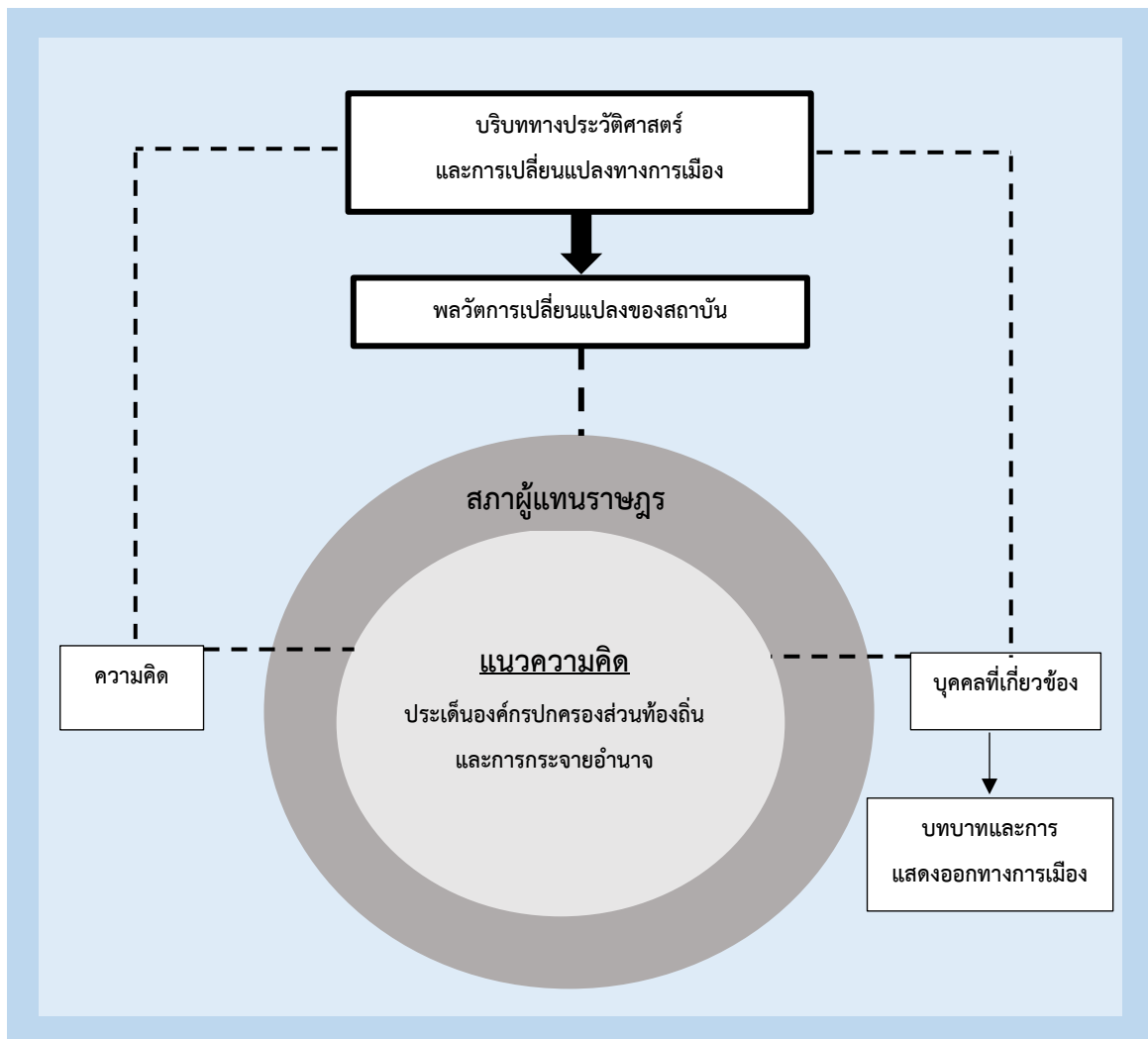
1. การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ที่พิจารณาภายใต้บริบทความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางที่มีการรวมศูนย์อำนาจกับท้องถิ่น (centralization) อันหมายถึงการแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะรัฐส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การจัดตั้งรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโครงสร้างภายในองค์กร เช่น ฝ่ายสภาท้องถิ่น ฝ่ายบริหารท้องถิ่น
3. ภารกิจหน้าที่ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับประเด็นเรื่องการคลัง การบริหารงานบุคคล และประเด็นอื่นๆ เช่น การสาธารณสุข การจัดการศึกษา ฯลฯ อยู่นอกเหนือขอบเขตของการศึกษาในงานวิจัยนี้

สำหรับขอบเขตด้านระยะเวลาศึกษาดังแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 จนถึง ปี พ.ศ.2519 ซึ่งมีเหตุผลสำคัญคือ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนในหมวด 9 การปกครองท้องถิ่น และเพื่อพิจารณาผลกระทบจากรัฐธรรมนูญและสภาวะการณ์ทางการเมืองดังกล่าว จึงศึกษาถึงปี พ.ศ.2519 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2517 ได้สิ้นสุดสภาพจากการรัฐประหารปี พ.ศ. 2519

โดยการพิจารณาแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร จะพิจารณาภายใต้บริบทการเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองแต่ละช่วง เช่น รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากการยึดอำนาจ สภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญรวมถึงกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเช่น พระราชบัญญัติ คำสั่งคณะปฏิวัติ ประกาศคณะปฏิวัติ อนึ่งการศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิดและ

บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรจะมีจุดเด่นอยู่ตรงสิ่งที่ “พูด” ในสภาผู้แทนราษฎรอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ดังเช่นการเกิดผลลัพธ์คือ กฎหมาย และการไม่ถูกนำไปใช้ ซึ่งประเด็นหลังมักจะถูกกละเลยจากการศึกษาที่มุ่งเน้น พิจารณาจากตัวบทกฎหมายเป็นสำคัญ



ภาพ : แผนผังกรอบแนวคิด

1.5 สมมุติฐานการวิจัย (Research hypothesis)

สภาผู้แทนราษฎรและการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองที่เกิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระดับชาติ และบริบททางสังคมเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของสถาบันนิติบัญญัติ และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไทย

สำหรับแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น การจัดโครงสร้าง ภารกิจหน้าที่ และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการนำเสนอ อภิปราย และถกเถียงกันในสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีความสัมพันธ์กับบริบททางสังคม บริบททางการเมือง และบริบททางภูมิปัญญาแต่ละช่วงอย่างมาก กล่าวคือในบริบทที่การเมืองเปิด “เสรี” จะพบข้อเสนอที่ “ก้าวหน้า” และ “หลากหลาย” จากทั้งรัฐบาลและสมาชิกสภาฯ ดังเช่นช่วงเวลาหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 และหลัง 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ในบริบทภายใต้ระบอบกึ่งเผด็จการที่มีทหารเป็นผู้นำทางการเมืองและมีสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งจะพบว่าการเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจจากทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและจากรัฐบาลซึ่งฝ่ายหลังจะมีบทบาทในการนำอย่างเด่นชัดมากกว่า และภายใต้ระบอบเผด็จการพบว่าแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจในสภาฯ มีการกล่าวถึงไม่มากนักและสถาบันนิติบัญญัติมีบทบาทน้อยมากในกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น จึงกล่าวได้ว่าแนวความคิดที่ถูกเสนอและพูดถึงในสภาผู้แทนราษฎรมีความผันแปรไปตามบริบทเงื่อนไขระดับความเป็นประชาธิปไตยของไทยแต่ละช่วงเวลา

1.6 ข้อตกลงเบื้องต้น (Basic assumption)

เนื่องจากงานวิจัยนี้มีขอบเขตระยะเวลาศึกษา 45 ปี ซึ่งบุคคลบางท่านมีบทบาทและส่วนร่วมทางการเมืองยาวนานหลายสิบปี ดังนั้นการระบุศรัทธาการโดยเฉพาะทหารและตำรวจของบุคคลที่เกี่ยวข้องจะเป็นการระบุศรัทธาสูงสุด เช่น จอมพล ป. พิบูลสงคราม จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพลถนอม กิตติขจร จอมพล ประภาส จารุเสถียร ฯลฯ ยกเว้นในกรณีการระบุเพื่อแสดงข้อความดั้งเดิมที่ปรากฏในเอกสารชั้นต้น จะอ้างอิงตามข้อความต้นฉบับทำให้ในแต่ละช่วงเวลาอาจมีศรัทธาที่แตกต่างกันได้

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม และแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง (Theory)

งานวิจัยนี้เป็นทั้งการวิจัยทางประวัติศาสตร์ (historical research) และการวิจัยทางรัฐศาสตร์ (political research) เพื่อศึกษา “แนวความคิด” ในสถาบันนิติบัญญัติ โดยอาศัยวิธีการทางประวัติศาสตร์ มโนทัศน์และทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจ รวมถึงมโนทัศน์ทางสังคมศาสตร์มาช่วยประกอบการวิเคราะห์ กล่าวขยายความดังต่อไปนี้

ในการศึกษาเกี่ยวกับ “แนวความคิด” ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์ที่ใช้คือการศึกษา “ประวัติศาสตร์ความคิด” ที่ศึกษาความคิดโดยพิจารณาถึงบริบท (context) ทั้งบริบททางภูมิปัญญา บริบทด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วิธีการดังกล่าวถูกใช้ศึกษาทั้งในวิชาประวัติศาสตร์ และวิชาความคิดทางการเมืองอันเป็นหนึ่งในวิชาของ รัฐศาสตร์ ซึ่งวิธีการดังกล่าวถูกใช้ทั้งในโลกวิชาการตะวันตก เช่น สำนักเคมบริดจ์ในอังกฤษ ที่มีนักประวัติศาสตร์ความคิดหรือประวัติศาสตร์ความคิดทางการเมืองผู้เลื่องชื่อนามว่าควินติน สกินเนอร์ (Quentin Skinner) ที่ให้ความสำคัญกับ “บริบท” ที่สัมพันธ์กับความคิด วิธีการศึกษาในกลุ่มนี้มีข้อสำคัญอีกประการคือเรื่อง “ภาษา” ที่ต้องตระหนักถึงความหมายหลายระดับ อีกทั้งคำหรือชุดคำศัพท์ยังมีความหมายหรือนัยที่แปรเปลี่ยนไปตามบริบทอยู่ตลอด¹

ด้านวงวิชาการไทยนักวิชาการที่เป็นกรณีตัวอย่างที่ดีของวิธีการศึกษานี้ คือ นิธิ เอียวศรีวงศ์ ได้กล่าวว่าการศึกษาความคิดในทางประวัติศาสตร์หรือประวัติศาสตร์ความคิดจำเป็นต้องศึกษาความคิดในบริบทของสังคม นั้น ๆ ภายใต้งานที่เป็นจริงในแต่ละยุคสมัย โดยพิจารณาบริบททางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ เพราะการศึกษาประวัติศาสตร์ คือ การศึกษากระบวนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่รู้ได้จากหลักฐาน การศึกษาประวัติศาสตร์ความคิดจึงต้องศึกษาความเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลต่อความคิด หรือไปถึงขั้นความเปลี่ยนแปลงในตัวระบบความคิด กล่าวสรุปวิธีการศึกษาประวัติศาสตร์ความคิดอย่างสมบูรณ์ที่นิธิ เอียวศรีวงศ์ได้

¹ ข้อคิดดังกล่าวจาก Skinner, Quentin. (1988), “Meaning and Understanding in the History of Ideas” **Meaning and Context: Quentin Skinner and his critics**. James Tully (ed.) New Jersey: Princeton University Press, pp.29-67. ; Skinner, Quentin. (1989) “Language and political change” **Political Innovation and Conceptual Change**. Edited by Terence Ball, James Farr, Russell L. Hanson. New York: Cambridge University Press., pp.6-23. ; Pocock, J.G.A, (2009). “Verbalizing a political act: towards a politics of speech” **Political Thought and History: Essay on Theory and Method**. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 33-50.

เสนอไว้ต้อง “อธิบายถึงกระบวนการความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอันเป็นเรื่องราวของปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อนของปัจจัยทางประวัติศาสตร์นานาชนิด เช่น เศรษฐกิจ การเมือง ความสัมพันธ์ภายนอก วิทยาการใหม่ ฯลฯ จนทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างแยกออกจากกันไม่ได้”²

วิธีการทางประวัติศาสตร์ที่กล่าวมาสอดคล้องเป็นอย่างดีกับแนวคิดสังคมวิทยาของความรู้ (sociology of knowledge) ที่อธิบายถึงปัจจัย/เงื่อนไขทางสังคม วัฒนธรรม และการเมืองที่ส่งผลให้เกิดการสร้างองค์ความรู้ หรือการเกิดแนวความคิด³ และมโนทัศน์อื่น ๆ ที่จะนำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ เพื่อให้เกิดการจำแนก ตีความ ข้อมูลที่ชัดเจน กลุ่มลัทธิ อาทิ ความนึกคิด (mentalities) ซึ่งจะอธิบายความรู้สึกนึกคิดของบุคคลหนึ่งที่แสดงออกหรือที่มีต่อสังคม และการเมือง แม้ว่าจะไม่เป็นไปในลักษณะใหญ่โตอย่างอุดมการณ์ (ideology) ก็ตาม⁴ การวิเคราะห์ความนึกคิดจะช่วยให้เห็นการแสดงออกหรือข้อเสนอจากบุคคลที่มีบทบาทเกี่ยวข้องในสภาผู้แทนราษฎรได้ แนวคิดต่อมา คือ การเมืองของความรู้ (politics of knowledge) หมายถึง การศึกษาบทบาทของความรู้ และคนที่ผลิตความรู้ที่มีต่อการสร้างคำอธิบายทางการเมือง การสร้างความชอบธรรมทางการเมือง รวมไปถึงการสร้างสถาบันทางการเมือง ที่มีส่วนในการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งไปในทิศทางเดียวกับการศึกษาความคิดทางการเมือง (political thought)⁵ ดังที่นักรัฐศาสตร์สายปรัชญาการเมืองได้อธิบายว่าความคิดทางการเมือง คือ ทักษะหรือความคิดเห็นทางการเมืองที่เป็นการแสดงออก สะท้อน หรือสนับสนุนความคิดทางการเมือง ที่ผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างหรือสนับสนุนหลักการ ความคิด สถาบัน รวมถึงการแพร่ขยายความคิดให้ประชาชนได้รับรู้และปฏิบัติตาม⁶ และเพื่อวิเคราะห์การแสดงออก คำพูด ชุดคำอธิบายของผู้อภิปรายใน

² นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2526). “ประวัติศาสตร์และการวิจัยทางประวัติศาสตร์” การวิจัยด้านมนุษยศาสตร์และศิลปะ : ทักษะของนักวิชาการไทย. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ; นิธิ เอียวศรีวงศ์ “การศึกษาประวัติศาสตร์ความคิดของไทย”, วารสารธรรมศาสตร์. 11 : 4. (ธันวาคม 2525), หน้า 42-48. ; นิธิ เอียวศรีวงศ์. “คำแก้ตัวเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ความคิด” มนุษยศาสตร์สาร. 1 : 1 (มกราคม – มิถุนายน 2543), หน้า 1-16 ; ไชยันต์ ไชยพร. (2557). นิธิ เอียว ศรีวงศ์ ใน/กับวิกฤตการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา.

³ Mannheim, Karl. (1954). *Ideology and utopia: an introduction to the sociology of knowledge*. New York : Harcourt.

⁴ Vovelle, Michel. (1990). *Ideologies and Mentalities*. Chicago: University Of Chicago Press.

⁵ สมบัติ จันทรวงศ์ และชัยอนันต์ สมุทวณิช นักรัฐศาสตร์อาวุโสของไทยได้กล่าวว่า ความคิดทางการเมืองนั้นมักถูกกำหนดโดยสภาพสังคม ดังนั้นผู้วิจัยจึงเล็งเห็นว่าน่าจะไปทางเดียวกับการศึกษาที่ให้ความสำคัญกับบริบทตามวิธีการทางประวัติศาสตร์และสังคมวิทยาของความรู้ได้ด้วย ; สมบัติ จันทรวงศ์ และชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2523). *ความคิดทางการเมืองและสังคมไทย*. กรุงเทพฯ : บรรณกิจ. หน้า 3-4.

⁶ Strauss, Leo. (1988). *What is Political Philosophy? And Other Studies*. Chicago : University of Chicago Press, pp.11-12.; สมบัติ จันทรวงศ์ และชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2523). *ความคิดทางการเมืองและสังคมไทย*. อ่างแล้ว.

สภาผู้แทนราษฎร ผู้วิจัยเล็งเห็นว่าการตีความตามแนวทางปรัชญาการเมืองตัวอย่างเช่นเรื่องการให้เหตุผลทางการเมือง (political justifications)⁷ ก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวิจัยนี้

ทั้งนี้การเข้าใจ “ความคิด” และ “บทบาท” ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้นำเสนอในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องเข้าใจทฤษฎีหรือแนวคิดดังต่อไปนี้

การรวมศูนย์อำนาจ (centralization) ในกระบวนการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่การรวมศูนย์อำนาจเป็นทั้งเงื่อนไขและความจำเป็นในการจัดสร้างโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจภายในรัฐ กล่าวคือ ภายในรัฐหนึ่ง ๆ ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่สถาบันการเมืองการปกครองในศูนย์กลางโดยพื้นฐาน การรวมอำนาจที่กลไกรัฐในส่วนกลางมีความจำเป็นทั้งในแง่ของการปกครองภายในประเทศและการป้องกันรักษาความมั่นคงของประเทศจากการคุกคามภายนอก และในแง่ของการบริหารจัดการภาคสาธารณะซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ขั้นพื้นฐานของรัฐสมัยใหม่ โดยทั่วไปจำแนกการรวมศูนย์อำนาจได้ใน 2 ลักษณะ ได้แก่

รูปแบบที่ 1 การรวมศูนย์อำนาจในทางการเมืองเป็นการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจภายในรัฐบนพื้นฐานความจำเป็นที่ต้องมีสถาบันทางการเมืองที่เป็นศูนย์กลางในการสร้างความเป็นเอกภาพในทางการเมืองภายในรัฐเพื่อทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนการใช้อำนาจทางการเมือง และสะท้อนถึงเจตจำนงร่วมกันของพลเมืองภายในรัฐนั้น ๆ ในแง่นี้การรวมศูนย์อำนาจในทางการเมือง จึงหมายถึงการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองขององค์อธิปัตย์

รูปแบบที่ 2 การรวมศูนย์อำนาจในทางการเมืองการปกครองเป็นการจัดโครงสร้างกลไกการบริหารภาครัฐบนพื้นฐานความจำเป็นที่จะต้องมีการรวมศูนย์ตัดสินใจกำหนดทิศทางเชิงนโยบาย การจัดสรรทรัพยากร รวมถึงการสั่งการผ่านโครงสร้างการบริหารในแนวดิ่ง ดังเช่น โครงการแบบพีระมิดลำดับชั้นในระบบราชการในรัฐสมัยใหม่ ซึ่งมุ่งเน้นการจัดระเบียบในทางการเมืองการปกครองภายในรัฐภายใต้โครงสร้างหนึ่งเดียว เพื่อการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานต่าง ๆ แก่ประชาชนทั่วทุกพื้นที่ภายใต้แบบแผนในมาตรฐานอันเดียวกัน

การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์แบบรวมศูนย์ทั้งในทางการเมืองและการปกครองดังกล่าวข้างต้นส่งผลให้รัฐสมัยใหม่โดยทั่วไปมีลักษณะสำคัญ ได้แก่ ประการแรก รัฐมีฐานะเป็นองค์กรหนึ่งเดียวที่รวมศูนย์ผูกขาดการใช้ความรุนแรงโดยชอบธรรม ประการที่สอง อำนาจในการตัดสินใจสูงสุดของรัฐจะรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง โดยรัฐจะใช้อำนาจการวินิจฉัยสั่งการผ่านโครงสร้างกลไกระบบราชการส่วนกลาง ประการที่สาม การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐจะวางอยู่บนหลักการใช้อำนาจตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา

⁷ มีงานตัวอย่างในแนวทางนี้ที่น่าสนใจยิ่งของ สมบัติ จันทรวงศ์. (2550). พุดไปสองไฟเบี้ยทำความเข้าใจกับสิ่งที่นักการเมืองไทย (ไม่) พุด. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ในระบบการบริหารการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจจะมีความจำเป็นสำหรับรัฐสมัยใหม่โดยทั่วไป แต่ในอีกด้านหนึ่งการรวมศูนย์อำนาจทั้งในทางการเมืองและการบริหารการปกครองไว้ที่รัฐบาลส่วนกลางอย่างเข้มข้นก็ก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อกระบวนการบริหารงานภาคสาธารณะและการพัฒนาประเทศในภาพรวมได้เช่นกัน ผลกระทบที่สำคัญของการรวมอำนาจซึ่งถือเป็นเหตุผลพื้นฐานของการเรียกร้องผลักดันให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้นในเวลาต่อมา ได้แก่ ประการที่หนึ่ง การบริหารงานภาคสาธารณะโดยระบบราชการที่มีโครงสร้างรวมศูนย์ที่ส่วนกลางก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการตัดสินใจ (bureaucratic red tape) ประการที่สอง การรวมศูนย์อำนาจการจัดสรรทรัพยากรทางการบริหารไว้ที่ส่วนกลางก่อให้เกิดปัญหาความไม่ทั่วถึงการขาดประสิทธิภาพ ประการที่สาม การรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่ส่วนกลางส่งผลให้แนวทางการจัดบริการสาธารณะไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของแต่ละชุมชนท้องถิ่น และประการที่สี่ ระบบการเมืองการปกครองที่รวมศูนย์การใช้อำนาจทางการเมืองไว้ที่ส่วนกลางอย่างเข้มข้น (concentration of power) ส่งผลกระทบในการจำกัดการเติบโตของวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน กล่าวคือเป็นการปิดโอกาสที่ประชาชนจะได้เรียน รู้ฝึกฝน และมีประสบการณ์ในการปกครองตนเอง (self-government)⁸

การกระจายอำนาจ (decentralization) เนื่องด้วยงานวิจัยนี้เป็นการศึกษาแนวความคิดและบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อเรื่องการกระจายอำนาจ จึงพิจารณาภายใต้บริบทความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นกรณีไทย ทั้งนี้เมื่อมีการกล่าวถึงเรื่องการกระจายอำนาจ มักเป็นคำที่ใช้กันอย่างสับสน คลุมเครืออยู่มาก งานวิจัยนี้จะยึด “หลัก” การกระจายอำนาจที่ตรงกับการจัดสรรแบ่งปันอำนาจ (distribution of power) เป็นสำคัญ แม้ว่าความเข้าใจในบางกรณีการพูดถึงเรื่องการกระจายอำนาจในไทยจะถูกโยงไปถึงแนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ division of power หรือกล่าวขยายความได้ว่าเป็นการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยหรือการแยกตัวของรัฐอยู่บ่อยครั้งก็ตาม ทว่าหลักดังกล่าวไม่ตรงกับแนวคิดการกระจายอำนาจที่มุ่งเน้นเรื่องการจัดสรรแบ่งปันอำนาจจากส่วนกลางให้กับท้องถิ่นอันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ (public affairs) หรือในภาษากฎหมายของไทยเรียกว่า การวินิจฉัยสั่งการ⁹

⁸ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย: โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (ม.ป.ป.). การกระจายอำนาจ. สถาบันพระปกเกล้า. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://wiki.kpi.ac.th/การกระจายอำนาจ> (สืบค้นเมื่อ วันที่ 8 มีนาคม 2561).

ประการต่อมาสำหรับการจำแนกและวิเคราะห์หลักฐานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรคงต้องทำความเข้าใจแล้วตีความโดยตระหนักถึงรูปแบบของการกระจายอำนาจ¹⁰ โดยเฉพาะ 4 ลักษณะดังต่อไปนี้

1) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (deconcentration) หมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่มีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่าง ๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง โดยมักเกิดขึ้นภายในระบบราชการ บางครั้งจึงเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจทางการบริหาร” (Administrative decentralization)¹¹ การกระจายอำนาจดังกล่าวยังแบ่งออกเป็นสองรูปแบบย่อย หนึ่ง การแบ่งอำนาจโดยการยึดพื้นที่เป็นหลัก สำหรับกรณีไทยตรงกับการจัดการบริหารส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอ สอง การแบ่งอำนาจด้วยการยึดภารกิจเป็นหลัก กรณีในไทยจะพบการจัดตั้งหน่วยงานของราชการส่วนกลาง ได้แก่ กรมต่าง ๆ ในจังหวัด¹²

2) การกระจายอำนาจทางการคลัง (fiscal decentralization) โดยหน่วยงานในระดับบนหรือในส่วนกลางพยายามลดระดับการใช้อำนาจควบคุมจัดการงบประมาณและการตัดสินใจทางการคลังของหน่วยงานในระดับล่าง หน่วยงานส่วนกลางจะมีบทบาทเพียงกำกับทิศทางนโยบาย ทางด้านหน่วยงานปฏิบัติงานมีอำนาจหน้าที่

¹⁰ วสันต์ เหลืองประภัสร์ จำแนกรูปแบบของการกระจายอำนาจออกเป็น 5 รูปแบบ คือ 1) การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by default) 2) การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) 3) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) 4) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) และ 5) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) ทางด้านนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะจำแนกรูปแบบการกระจายอำนาจมี 6 รูปแบบ คือ 1) การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by default) 2) การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) 3) การกระจายอำนาจภายใต้แนวความคิดเรื่องการแบ่งอำนาจทางการบริหาร (Deconcentration/Administrative decentralization) 4) การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) 5) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) และ 6) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) ; โปรดดู วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2559). **การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย : การทบทวนแนวคิดข้อถกเถียงและข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 32-36. และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). **รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย: โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น**. อ้างแล้ว, หน้า 18 – 21.

¹¹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). อ้างแล้ว, หน้า 19. ; วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2559). **การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย : การทบทวนแนวคิดข้อถกเถียงและข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป**. อ้างแล้ว, หน้า 33-34.

¹² ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2562). **พลวัตการกระจายอำนาจในประเทศไทยจาก พ.ศ. 2535 – 2561**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 30-31.

มากขึ้นในการบริหารจัดการภารกิจและงบประมาณตนเอง¹³ แนวคิดนี้จึงมีความสำคัญควบคู่กับการถ่ายโอนอำนาจ เพราะการจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จและเกิดผลทางปฏิบัติได้จริง ด้วยนั้น รัฐต้องกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่นด้วย¹⁴

3) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (delegation) มีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ โดยเปรียบเทียบแล้วการมอบอำนาจจัดเป็นการกระจายอำนาจที่มุ่งเน้นมิติด้าน “ภารกิจหน้าที่” มากกว่าด้าน “พื้นที่ปฏิบัติงาน” ซึ่งข้อหลังนี้เป็นลักษณะเด่นของการแบ่งอำนาจ การมอบอำนาจเป็นการกระจายอำนาจที่รัฐส่วนกลางอาจมอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรกึ่งอิสระ องค์กรมหาชนที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้น โดยมีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถที่จะตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ¹⁵

4) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (devolution) ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด เพราะส่วนกลางได้ถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรที่รับการโอนอำนาจนี้จะมีตัวแทนที่ประชาชนภายในพื้นที่ นั้น ๆ เลือกเข้ามาเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมากสะท้อนถึงหลักการปกครองตนเองของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจในการตรากฎหมายและออกระเบียบต่าง ๆ บังคับใช้ภายในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยรัฐส่วนกลางไม่เข้ามามีบทบาทแทรกแซง กล่าวได้อีกนัยหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระไม่ได้ตกอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมโดยตรงจากรัฐส่วนกลาง ดังนั้นจึงมีการเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจในทาง

¹³ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย: โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น. อ้างแล้ว, หน้า 19.

¹⁴ ศุภสวัสดิ์ ชีวาลย์. (2562). พลวัตการกระจายอำนาจในประเทศไทยจาก พ.ศ. 2535 – 2561. อ้างแล้ว, หน้า 32-33.

¹⁵ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย: โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น. อ้างแล้ว, หน้า 19-20. ; วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2559). การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย : การทบทวนแนวคิดข้อถกเถียงและข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป. อ้างแล้ว, หน้า 34-35.

การเมือง” หรือ “การกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย” (Political or democratic decentralization) การกระจายอำนาจลักษณะนี้ปรากฏให้เห็น 2 ระดับ¹⁶ ได้แก่

ระดับที่หนึ่ง การโอนอำนาจในทางการปกครอง (Administrative devolution) เป็นการโอนอำนาจบนพื้นฐานของการจัดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลัก “การปกครองตนเอง” (local self-government) ซึ่งตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นของท้องถิ่นอย่างยิ่ง และยังมีความเป็นอิสระทางการคลัง บุคลากร และมีทรัพยากรเป็นของตนเองสำหรับการบริหารจัดการสาธารณะอย่างเป็นอิสระ

ระดับที่สอง การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative devolution) จัดว่าเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปได้ภายใต้เงื่อนไขการจัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว กล่าวคือ มีการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นหนึ่ง ๆ แล้วเปิดโอกาสให้มีการตัดสินใจทางการเมืองด้วยตนเอง ผ่านการจัดตั้งสถาบันการเมืองในรูปแบบ “สภา” (Assembly) ของตนเอง เพื่อทำหน้าที่ออกกฎหมาย และกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ และนำไปปฏิบัติในท้องถิ่นตน แต่ท้องถิ่นนั้นยังถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐและยังไม่มีสิทธิในการใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกับรัฐบาลกลางแต่ประการใด¹⁷ กรณีนี้เกิดขึ้นแล้วในสหราชอาณาจักรที่มีการโอนอำนาจให้แก่ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือช่วงปลายทศวรรษ 1990¹⁸

จากความหมายและขอบข่ายของการกระจายอำนาจประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวหากพิจารณาในมิติของการบริหารปกครองในระดับท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นผลของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างระบบการปกครอง ซึ่งเกิดขึ้นจากกระบวนการกระจายอำนาจ แต่เนื่องจากการกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับดังที่นำเสนอ นั้นย่อมหมายความว่าระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่ง ๆ ก็ย่อมมีอำนาจและความเป็นอิสระที่มากน้อยแตกต่างกันออกไป อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นก็มักจะมีลักษณะของการ

¹⁶ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย: โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น. อ้างแล้ว, หน้า 19-20. ; วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2559). การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย : การทบทวนแนวคิดข้อถกเถียงและข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป. อ้างแล้ว, หน้า 34. ; ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2562). พลวัตการกระจายอำนาจในประเทศไทยจาก พ.ศ. 2535 – 2561. อ้างแล้ว, หน้า 31.

¹⁷ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย: โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น. อ้างแล้ว, หน้า 20. ; วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2559). การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย : การทบทวนแนวคิดข้อถกเถียงและข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป. อ้างแล้ว, หน้า 35.

¹⁸ โบรดุค Bogdanor, Vernon. (1999). *Devolution in the United Kingdom*. Oxford : Oxford University Press. และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. “การกระจายอำนาจและการจัดการปกครองพื้นที่พิเศษ : ศึกษาประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศญี่ปุ่น” รัฐศาสตร์สาร. ปีที่ 29 ฉบับพิเศษ (2551), หน้า 81-126.

ผสมผสานแนวคิดการกระจายอำนาจที่ต่างรูปแบบกัน เช่น ในด้านของอำนาจหน้าที่อาจจะเป็นไปภายใต้หลักการโอนอำนาจแต่ในด้านของทรัพยากรทางการคลังก็อาจจะเป็นไปภายใต้อีกประการหนึ่งได้ เช่นเดียวกันระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจจะมีจัดระบบได้ในหลายลักษณะตามระดับหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจที่ต่างกันออกไป¹⁹

รวมถึงแนวคิดอื่นที่มีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ อาทิ แนวคิดว่ารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพิจารณาโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบนั้น ธเนศวร์ เจริญเมืองได้จำแนกรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นิยมใช้กันในประเทศต่าง ๆ 6 รูปแบบ คือ 1) แบบที่ประชุมเมือง (town meeting) หรือที่ประชุมเมืองที่เป็นตัวแทน (representative town meeting) 2) แบบสภานายกเทศมนตรี (the council-mayor form) 3) แบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (the weak mayor form) 4) แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (the strong mayor form) 5) แบบคณะกรรมการ (the commission form) 6) แบบผู้จัดการ (the manager form)²⁰ จะเห็นว่าประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่บางรูปแบบข้างต้น และข้อคิดที่ตระหนักถึงเงื่อนไขหรือบริบทของพัฒนาการการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย และบริบทของการกระจายอำนาจของไทย²¹ เป็นต้น

2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Related research)

2.2.1 เอกสารขั้นต้น

กลุ่มแรกที่จะกล่าวถึงในหัวข้อนี้ คือ ผลงานที่รวบรวมเอกสารขั้นต้นที่เกี่ยวข้อง สนิธิ เตชานันท์ ได้รวบรวมเอกสารในสมัยรัชกาลที่ 7 ในหนังสือชื่อ แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ “ประชาธิปไตย” ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2469-2475) ซึ่งได้มีการพูดถึงการออกแบบ

¹⁹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย: โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น. อ่างแล้ว, หน้า 21.; วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2559). การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย : การทบทวนแนวคิดข้อถกเถียงและข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป. อ่างแล้ว, หน้า 36.

²⁰ ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2550). 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, หน้า 52 – 61.

²¹ ธเนศวร์ เจริญเมือง. เพิ่งอ้าง ; ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2551). ทฤษฎีและแนวคิด : การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น ภาคแรก. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ ; เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2555). การกระจายอำนาจ : การคืนอำนาจสู่การจัดการตนเองของชุมชน ท้องถิ่น และสังคม. นนทบุรี : สำนักงานปฏิรูป (สปร.); เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2557). แปลถิ่นเปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ; วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2559). การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย : การทบทวนแนวคิดข้อถกเถียงและข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป. อ่างแล้ว.

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นไว้ด้วยในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทว่าผลงานดังกล่าวก็มีขอบเขตสิ้นสุดลงเพียงปี พ.ศ. 2475 อันเป็นปีเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตย²²

การรวบรวมปาฐกถาของผู้แทนราษฎรเรื่อง สภาพของจังหวัดต่าง ๆ²³ เมื่อปี พ.ศ. 2478 ที่ได้กล่าวไว้ช่วงปลายทศวรรษ 2470 เป็นเอกสารทางประวัติศาสตร์ล้ำค่าอีกชิ้นหนึ่ง ซึ่งสมเกียรติ วันทะนะเคยให้ความเห็นว่าเป็นสำนึกแรกแห่งรัฐประชาชาติ ซึ่ง “ผู้แทนราษฎร” แต่ละท่านก็ได้กล่าวถึงท้องถิ่นและเสนอการจัดการท้องถิ่นไว้ด้วย ทว่าเอกสารดังกล่าวก็ยังคงครอบคลุมระยะเวลาที่สั้นเกินไป และผลงานการรวบรวมเอกสารเกี่ยวกับรัฐสภาของ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์ ในผลงาน รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (พ.ศ. 2475-2517) เนื้อหาที่อัดแน่นในหน้ากระดาษ พ้นกว่าหน้าจึงเป็นเอกสารประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทยที่ล้ำค่าอีกชิ้นหนึ่ง โดยก็มีเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นด้วยเช่นกัน²⁴ อย่างไรก็ตามก็ตีผลงานที่กล่าวมายังขาดการวิเคราะห์ ตีความ

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาบทบาทของสถาบันนิติบัญญัติ คือ สมาชิกผู้แทนราษฎรที่มีต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสิ่งที่ถูกเสนอ อภิปราย ถกเถียง ถูกบันทึกไว้ในชุดเอกสารที่ชื่อว่า รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรนับได้ว่าเป็นเอกสารชั้นต้น (primary source) กลุ่มหนึ่งที่ได้ถูกใช้ในการวิเคราะห์ที่ปรากฏในผลงานวิจัยทั้งของนักประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์เช่นเดียวกับเอกสารจดหมายเหตุแห่งชาติ และราชกิจจานุเบกษา

เอกสารชุดนี้จัดว่าเป็นหลักฐานทางราชการที่มีการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรนับตั้งแต่การเปิดประชุมสภาฯ ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา โดยมีการบันทึกโดยเจ้าหน้าที่จดขเลขที่หมุนเวียนกันจดคนละ 5 นาที ร่วมด้วยเจ้าหน้าที่กองการประชุมที่ทำรายงานการประชุม และยังมีเจ้าหน้าที่บันทึกเสียงการประชุมด้วยในแต่ละครั้ง²⁵

การจัดทำรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละสมัย ภายหลังการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละครั้งนั้นต้องมีการรับรองรายงานการประชุมโดยสมาชิกสภาเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐานต่อไป ขั้นตอนเริ่มตั้งแต่เจ้าหน้าที่จดและพิมพ์บันทึกรายงานแต่ละครั้งเสร็จ ส่งให้

²² สนธิ เตชานันท์ (รวบรวม). (2545). แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ “ประชาธิปไตย” ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2469-2475). พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

²³ สมาคมมิตรภาพญี่ปุ่น-ไทย. (2539). ปาฐกถาของผู้แทนราษฎรเรื่อง สภาพของจังหวัดต่าง ๆ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สมาคมมิตรภาพญี่ปุ่น-ไทย.

²⁴ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์. (2517). รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475-2517). พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : ช. ชุมชุมช่าง.

²⁵ คณิน บุญสุวรรณ. (2521). สารที่น่านำรู้เกี่ยวกับการประชุมสภา. กรุงเทพฯ : การเวก, หน้า 28.

คณะกรรมการการตรวจรายงานการประชุมพิจารณา²⁶ เมื่อตรวจผ่านต้องทำสำเนาจำนวนสามฉบับวางไว้ที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไม่น้อยกว่า 7 วันเพื่อให้สมาชิกสภาฯ ตรวจสอบ ก่อนจะนำเข้าการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งต่อไป เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้รับรองรายงานการประชุมครั้งใดแล้ว ให้ประธานสภาฯ ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน สำหรับรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ยังไม่ได้มีการรับรอง เพราะเหตุที่สมาชิกออกจาก

²⁶ บันทึกรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรนั้นต้องมีการตรวจสอบ และกลั่นกรองอย่างละเอียดรอบคอบนั้นปรียวรรณ สุวรรณสุนย์ ได้อธิบายขั้นตอนการจัดทำรายงานการประชุมสภาให้ถูกต้องตามการอภิปรายที่เกิดขึ้นจริงของผู้อภิปรายแต่ละท่าน โดยต้องพยายามรักษาไว้ซึ่งความถูกต้องตามหลักภาษาไทยและไวยากรณ์ ดังนี้

1. เกี่ยวกับคำทั่วไป ถ้าเป็นข้อความทั่วไปใช้หลักเกณฑ์ตัวสะกด การันต์ โดยถือตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ฉบับล่าสุด พจนานุกรมฉบับมติชน ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีและประกาศราชบัณฑิตยสถาน เรื่อง กำหนดชื่อประเทศ ดินแดน เขตการปกครอง การเขียนชื่อจังหวัด เขต อำเภอ หากเป็นศัพท์เฉพาะทาง ได้แก่ ศัพท์นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เทคโนโลยีสารสนเทศ และชื่อธาตุให้ถือตามศัพท์นิติศาสตร์ ศัพท์รัฐศาสตร์ ศัพท์คอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศฉบับราชบัณฑิตยสถาน และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การบัญญัติชื่อธาตุและ เรื่อง ศัพท์บัญญัติชื่อแร่ ส่วนตัวย่อและคำย่อให้ถือตามหลักเกณฑ์การเขียนคำย่อที่ราชบัณฑิตยสถานกำหนดไว้ หรือการใส่อนุมตราของกฎหมายให้ใส่เครื่องหมายวงเล็บเมื่อผู้อภิปรายกล่าวถึง อนุมาตราของกฎหมาย ไม่ว่าผู้อภิปรายจะกล่าวคำว่า “วงเล็บ” หรือคำว่า “อนุมาตรา” หรือ “อนุ” ก็ตาม สำหรับชื่อหรือคำต่าง ๆ ที่ผู้อภิปรายกล่าวแบบคำย่อ ให้ถอดความเป็นไปตามข้อความที่ผู้อภิปรายพูดทุกประการ โดยไม่ใช่เครื่องหมาย ไปยาลน้อย (๓) ในรายงานการประชุม

2. เกี่ยวกับจำนวน จำนวนที่เขียนเป็นตัวเลข ให้ใช้เป็นเลขไทยทั้งหมด หากเป็นจำนวนที่แสดงลำดับที่หรือแสดงลำดับให้เขียนเป็นตัวเลข ถ้าจำนวนอยู่หลังนามหรือหลังลักษณะนาม หรือไม่มีลักษณะนามรองรับ รวมทั้งจำนวนที่พิจารณารูปประโยคแล้ว ถือเป็น “สำนวน” ให้เขียนเป็นตัวหนังสือ ตลอดจนจำนวนที่เป็นข้อความในกฎหมายหรือกฎ ให้เขียนเป็นตัวหนังสือ ส่วนจำนวนตั้งแต่หลักแสนขึ้นไปให้ใช้เป็นตัวเลขปนกับตัวหนังสือ

3. เกี่ยวกับชื่อบุคคล การพิมพ์ชื่อบุคคล โดยเฉพาะบุคคลที่มียศ ฐานันดรศักดิ์ ราชทินนาม ให้ถือตามประกาศพระบรมราชโองการ ประกาศ หรือคำสั่งแต่งตั้ง ส่วนการพิมพ์ชื่อบุคคลที่มีตำแหน่งทางวิชาการ ให้ใช้ตามความประสงค์ของผู้อภิปราย โดยถือตามบัญชีรายชื่อสมาชิกที่ใช้ลงชื่อก่อนเข้าประชุมสภา หากผู้อภิปรายเรียกชื่อบุคคลในระหว่างการประชุมไม่ถูกต้องตามยศ ฐานันดรศักดิ์ ราชทินนาม หรือตำแหน่งทางวิชาการ ที่เป็นจริงให้คงไว้ตามที่ผู้อภิปรายกล่าว

4. เกี่ยวกับการทับศัพท์คำภาษาต่างประเทศ ให้ทับศัพท์ภาษาต่างประเทศเป็นตัวอักษรไทย โดยถือตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ฉบับพิมพ์ล่าสุด พจนานุกรมฉบับมติชน รวมถึงศัพท์ต่างประเทศที่ใช้คำไทยแทนได้ ฉบับราชบัณฑิตยสถาน และให้วงเล็บคำภาษาต่างประเทศนั้น ๆ ไว้หลังอักษรไทยที่ใช้ทับศัพท์ด้วย โดยการวงเล็บคำภาษาต่างประเทศนั้นให้ใส่ไว้เฉพาะการพูด คำนั้นเป็นครั้งแรกในการประชุมครั้งนั้นเท่านั้น ส่วนการเรียกชื่อธาตุต่าง ๆ ให้ทับศัพท์ตามการกล่าวของผู้อภิปราย โดยตัวย่อของธาตุที่ตัวเลขห้อยท้ายให้ใช้เป็นเลขอารบิก ; อ้างอิงจาก ปรียวรรณ สุวรรณสุนย์. “รายงานการประชุมสภา” **ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า**. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=รายงานการประชุมสภา>. (สืบค้นเมื่อ วันที่ 8 มีนาคม 2561).

ตำแหน่งกิ่งหนึ่งหรือเพราะเหตุที่สภาสิ้นสภาพไป ให้เลขาธิการรัฐสภาบันทึกเหตุนั้น และเป็นผู้รับรองความถูกต้อง รายงานการประชุมนั้น²⁷

จากการสำรวจรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรระหว่าง ปี พ.ศ. 2475 – 2519 พบว่ามีจำนวน ดังนี้ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2475 จำนวน 59 ฉบับ, พ.ศ. 2476 จำนวน 66 ฉบับ, พ.ศ. 2477 จำนวน 91 ฉบับ, พ.ศ. 2478 จำนวน 54 ฉบับ, พ.ศ. 2479 จำนวน 60 ฉบับ, พ.ศ. 2480 จำนวน 61 ฉบับ, พ.ศ. 2481 จำนวน 54 ฉบับ, พ.ศ. 2482 จำนวน 26 ฉบับ, พ.ศ. 2483 จำนวน 25 ฉบับ, พ.ศ. 2484 จำนวน 35 ฉบับ, พ.ศ. 2485 จำนวน 38 ฉบับ, พ.ศ. 2486 จำนวน 31 ฉบับ, พ.ศ. 2487 จำนวน 34 ฉบับ, พ.ศ. 2488 จำนวน 30 ฉบับ, พ.ศ. 2489 จำนวน 64 ฉบับ, พ.ศ. 2490 จำนวน 38 ฉบับ, พ.ศ. 2491 จำนวน 39 ฉบับ, พ.ศ. 2492 จำนวน 49 ฉบับ, พ.ศ. 2493 จำนวน 50 ฉบับ, พ.ศ. 2494 จำนวน 50 ฉบับ, พ.ศ. 2495 จำนวน 41 ฉบับ, พ.ศ. 2496 จำนวน 30 ฉบับ, พ.ศ. 2497 จำนวน 25 ฉบับ, พ.ศ. 2498 จำนวน 27 ฉบับ, พ.ศ. 2499 จำนวน 37 ฉบับ, พ.ศ. 2500 จำนวน 31 ฉบับ, พ.ศ. 2501 จำนวน 32 ฉบับ, พ.ศ. 2512 จำนวน 23 ฉบับ, พ.ศ. 2513 จำนวน 22 ฉบับ, พ.ศ. 2514 จำนวน 28 ฉบับ, พ.ศ. 2518 จำนวน 51 ฉบับ, พ.ศ. 2519 จำนวน 31 ฉบับ²⁸ และเอกสารรายงาน การวุฒิสภา ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ทำหน้าที่แทนสภาผู้แทนราษฎร สภาที่ปรึกษา นายกรัฐมนตรีในบางช่วงเวลาด้วย

2.2.2 งานวิจัยประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นไทย

กลุ่มถัดมาที่จะกล่าวถึงเป็นผลงานวิชาการเกี่ยวกับประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นไทย ซึ่งผลิตโดยนัก รัฐศาสตร์และนักประวัติศาสตร์

ผลงานของชูวงศ์ ฉายะบุตร เรื่อง การปกครองท้องถิ่นไทย²⁹ และผลงาน “คลาสสิก” ของ ธเนศวร์ เจริญ เมือง เรื่อง 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540³⁰ เป็นตัวอย่างผลงานที่อธิบายการปกครองท้องถิ่น ไทยในมิติประวัติศาสตร์ได้อย่างดี ทว่าย่อมเป็นเรื่องธรรมดาที่ผลงานวิชาการย่อมมีจุดแข็ง-จุดด้อย ซึ่งสิ่งที่ขาด หายไปสำหรับงานที่กล่าวมาคือ ขาดการใช้หลักฐานขั้นต้นมากเท่าที่ควรในการอธิบายพัฒนาการของการปกครอง ท้องถิ่นกับการเมืองไทยแล้วมีผลงานวิชาการที่ศึกษาการปกครองท้องถิ่นไทยในมิติประวัติศาสตร์แล้วมีการใช้

²⁷ คณิน บุญสุวรรณ. (2525). **ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาไทย**. กรุงเทพฯ : สาธารณชน , หน้า 121.

²⁸ กลุ่มงานพัฒนาทรัพยากรสารสนเทศ สำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (ม.ป.ป.). **การประชุมสภานิติบัญญัติ แห่งชาติระเบียบวาระการประชุมและบันทึกการประชุม**. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://library2.parliament.go.th/giventake/nla2557.html>. (สืบค้นเมื่อ วันที่ 8 มีนาคม 2561).

²⁹ ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.

³⁰ ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2550). **100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540**. อ่างแล้ว.

หลักฐานชั้นต้นอย่างหนักแน่นด้วยหรือไม่? คำตอบคือ ปรากฏให้เห็นในผลงานวิจัยของนักรัฐศาสตร์และประวัติศาสตร์ที่น่าโดยนรินทร์ เมฆไตรรัตน์ และบรรดาลูกศิษย์ น่าจะเป็นตัวอย่างที่ขอยกมากล่าวถึงในที่นี้ ซึ่งได้มีการผลิตผลงานวิชาการวิจัยเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทยมาตั้งแต่ศตวรรษ 2530 – 2550 ยกตัวอย่างเช่น การเมืองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย : ศึกษาเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นของสองนครในเขตภาคเหนือของไทย³¹ ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ³² สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย³³ รายงานผลการศึกษาคำแนะนำของการกระจายอำนาจในประเทศไทย : โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น³⁴ เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500³⁵ และ การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ : ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน³⁶ ฯลฯ ซึ่งวิธีการศึกษาตามแนวทางดังกล่าว น่าจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาของผู้วิจัยที่มุ่งเน้นศึกษาจากเอกสารรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร รวบรวมถึงผลงานอีกหลายชิ้นที่เป็นแนวทางการศึกษาได้เป็นอย่างดี ยกตัวอย่างงานวิจัยเรื่อง สภาตำบล ของตระกูล มีชัย ที่ได้ทำการศึกษาพัฒนาการของการกระจายอำนาจจนนำไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น ในรูปแบบสภาตำบล และได้วิเคราะห์โครงสร้าง ภารกิจหน้าที่ของสภาตำบล โดยใช้เอกสารอย่างหนักแน่น³⁷และงานที่ได้ศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่นของไทยโดยเน้นไปที่การศึกษาผ่านเอกสารชั้นต้นของ ศุภชัย ยาวะประภาษ และปิยากร หวังมหาพร ในเรื่อง นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย³⁸ โดยงานชิ้นนี้ได้ศึกษาวิวัฒนาการและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะของไทยในระดับท้องถิ่น เริ่มตั้งแต่ช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ครอบคลุมถึงปี พ.ศ. 2537 โดยศึกษาผ่านมิติประวัติศาสตร์ควบคู่กับการใช้เอกสารชั้นต้นอย่างหนักแน่น

³¹ นรินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2542). รายงานการวิจัย เรื่อง การเมืองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย : ศึกษาเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นของสองนครในเขตภาคเหนือของไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

³² นรินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.

³³ นรินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.

³⁴ นรินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). รายงานผลการศึกษาคำแนะนำของการกระจายอำนาจในประเทศไทย: โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น. อ่างแล้ว.

³⁵ สุวิทย์ โภชนพันธุ์. (2543). “เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500”. วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

³⁶ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2555). การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ : ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน. กรุงเทพฯ : ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

³⁷ ตระกูล มีชัย. (2537). สภาตำบล. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา.

³⁸ ศุภชัย ยาวะประภาษ และปิยากร หวังมหาพร. (2537). นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุดทองจำกัด.

2.2.3 กลุ่มงานศึกษาความคิดและการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มนี้จะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎรในมิติโครงสร้าง สถาบัน ตัวแสดง และความคิดทางการเมืองซึ่งผู้วิจัยเองจะนำเสนอผลงานที่เกี่ยวข้องดังนี้

งานของ ชัยอนันต์ สมุทวณิช เรื่อง การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร³⁹ โดยงานชิ้นนี้ได้ศึกษาและวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทย โดยเน้นไปที่กรณีของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512 รวมถึงศึกษาและวิเคราะห์พฤติกรรมทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในส่วนที่เกี่ยวกับการเป็นฝ่ายรัฐบาลและการเป็นฝ่ายค้าน นอกจากนี้งานชิ้นนี้ยังชี้ให้เห็นโครงสร้างทางอำนาจและสภาพแวดล้อมทางการเมืองของสภาผู้แทนในปี พ.ศ. 2512 รวมถึงบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรที่ดำเนินการผ่านกระบวนการต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสภาอีกด้วย

งานชิ้นต่อมา คืองานของ ฐิติพงศ์ สุวรรณชาติ เรื่อง การควบคุมการบริหารงานราชการแผ่นดินผ่านกระบวนการกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁴⁰ โดยงานชิ้นนี้ใช้วิธีการศึกษาค้นคว้ากับงานของ ชัยอนันต์ ที่กล่าวไปข้างต้น กล่าวคือได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทย ซึ่งเน้นไปที่บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรผ่านการตั้งกระทู้ถามในสภา (พ.ศ. 2556) แต่ข้อแตกต่างของงานชิ้นนี้ คือ ได้ใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและเอกสารชั้นต้นที่มีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรนำมาวิเคราะห์ข้อมูล

งานอีกชิ้นหนึ่งที่ศึกษาสภาผู้แทนราษฎรของไทย คืองานของ ฐิติกรณ์ สังข์แก้ว เรื่อง ความคิดเรื่อง “ความเป็นตัวแทน” ในระบอบประชาธิปไตย : ภาพตัวแทนและการแทนตนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁴¹ งานชิ้นนี้ได้ศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งในสภาและนอกสภา ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน โดยได้ศึกษาผ่านมิติทางประวัติศาสตร์ตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปี พ.ศ. 2549 โดยงานชิ้นนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าสถานการณ์ของความเป็นตัวแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการเปลี่ยนแปลงไปเรื่อยๆ ตามยุคตามสมัย มีทั้งการทำให้บทบาทถูกลดและการเพิ่มบทบาท ซึ่งทั้งหมดนี้เปลี่ยนแปลงไปตามโครงสร้างทางการเมืองในแต่ละยุคสมัย

งานชิ้นต่อมาที่ศึกษาสภาผู้แทนราษฎร โดยใช้วิธีการศึกษาการเมืองเชิงเปรียบเทียบ คืองานของสุพรรณ บุญเชื้อ เรื่อง รัฐสภาไทย : การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512 และ

³⁹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2524). **การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ.

⁴⁰ ฐิติพงศ์ สุวรรณชาติ. (2557). “การควบคุมการบริหารงานราชการแผ่นดินผ่านกระบวนการกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต. รัฐศาสตรมหาบัณฑิต วิชาการบริหารจัดการสาธารณะ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁴¹ ฐิติกรณ์ สังข์แก้ว. (2556). “ความคิดเรื่อง “ความเป็นตัวแทน” ในระบอบประชาธิปไตย : ภาพตัวแทนและการแทนตนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พ.ศ. 2519⁴² โดยงานชิ้นนี้ได้เน้นศึกษาที่ตัวสมาชิกรัฐสภาว่ามีบทบาทที่แตกต่างกันอย่างไรภายใต้โครงสร้างและบริบททางการเมืองที่แตกต่างกัน งานชิ้นนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าภายใต้บรรยากาศทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปแต่ละช่วงนั้นมีผลต่อการแสดงบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรอย่างเห็นได้ชัด แต่ในทางกลับกันภายใต้อิทธิพลดังกล่าวมิได้ส่งผลต่อบทบาทของวุฒิสภามากเท่าใดนัก

งานอีกชิ้นหนึ่งที่ได้อธิบายสภาผู้แทนราษฎรในเชิงการเมืองเปรียบเทียบ คืองานของ ไมตรี วิริยะ เรื่อง รัฐสภาไทย : การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2519 กับสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2519⁴³ โดยงานชิ้นนี้ได้ศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของสภาที่มาจากการเลือกตั้งและสภาที่มาจากการแต่งตั้งว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งงานชิ้นนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าสภาที่มาจากการเลือกตั้ง (สภาผู้แทนราษฎร) นั้นมีบทบาทในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลอย่างคึกคัก ผ่านการเปิดอภิปรายรวมถึงการตั้งกระทู้ถามต่าง ๆ นอกจากนั้นงานชิ้นนี้ยังได้นำข้อมูลจากเอกสารชิ้นต้นจากเอกสารรายงานการประชุมต่าง ๆ มาวิเคราะห์ โดยเฉพาะรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่รวมถึงรายงานการประชุมของคณะกรรมการธิการอีกด้วย

งานกลุ่มนี้จะกล่าวถึงผลงานวิชาการที่เน้นศึกษาไปที่บทบาทของตัวบุคคลในสภา ตัวอย่างของงานที่ศึกษาไปที่บทบาทของตัวบุคคลในสภา ได้แก่ งานของ กนก วงษ์ตระหง่าน เรื่อง การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร⁴⁴ งานชิ้นนี้ศึกษาการกระทำและบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภา จุดเด่นของงานชิ้นนี้คือ การให้ผลการวิเคราะห์และคำอธิบายที่สามารถนำมาตอบคำถามเบื้องต้นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทจริง ๆ ในสภาอย่างไร และทำไมจึงต้องมีบทบาทเช่นนั้น รวมถึงกระบวนการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสภา แต่ถึงกระนั้นงานชิ้นนี้ยังมีจุดบกพร่องในเรื่องของข้อมูลที่ได้มาที่ผู้ศึกษาได้เน้นย้ำว่าได้ศึกษาเฉพาะในเรื่องที่เป็นจริงที่เกิดขึ้นในสภา แต่นั่นไม่ได้หมายความว่าความจริงนั้นจะสามารถวัดออกมาเป็นปริมาณได้ ดังนั้นผู้ศึกษาจึงใช้ข้อมูลที่ได้จากสมาชิกสภาผู้แทน และข้อมูลเชิงสถิติเป็นหลักในการวิเคราะห์เพื่ออุดช่องว่างของจุดบกพร่อง

งานชิ้นต่อมาคือของ สมบัติ จันทรวงศ์ เรื่อง พุดไปสองไฟเบี้ยทำความเข้าใจกับสิ่งที่นักการเมืองไทย (ไม่) พุด⁴⁵ และงานของ ชลิตาภรณ์ ส่งสัมพันธ์ เรื่อง เมื่อผู้หญิงมีหมวด การต่อสู้ “ความจริง” ของเรื่องเพศในสภา

⁴² สุพรรณ บุญเชื้อ. (2522). “รัฐสภาไทย : การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512 และ พ.ศ. 2519”. ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁴³ ไมตรี วิริยะ. (2522). “รัฐสภาไทย : การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2519 กับสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2519”. ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁴⁴ กนก วงษ์ตระหง่าน. (2530). การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁴⁵ สมบัติ จันทรวงศ์. (2550). พุดไปสองไฟเบี้ยทำความเข้าใจกับสิ่งที่นักการเมืองไทย (ไม่) พุด. อ่างแล้ว.

ผู้แทนราษฎร⁴⁶ งานทั้งสองชิ้นนี้ได้ศึกษาบทบาทของตัวบุคคลที่เกิดขึ้นในสภา ไม่ว่าจะเป็นบทบาทของผู้หญิงในสภา กลวิธีต่างๆ ของนักการเมืองที่ใช้ในสภาผ่านการให้เหตุผล การสร้างคำอธิบาย หรือแม้แต่ข้อแก้ตัวที่เกิดขึ้นในสภา โดยงานทั้งสองชิ้นนี้ได้ใช้ข้อมูลรายงานคำอภิปรายในรัฐสภา ซึ่งส่วนใหญ่ได้มาจากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก ถือได้ที่น่าจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาต่อผู้วิจัยที่ได้มุ่งเน้นศึกษารายงานการประชุมสภาฯ ได้เป็นอย่างดี

⁴⁶ ชลิดาภรณ์ ส่งสัมพันธ์. (2550). เมื่อผู้หญิงมีหนวด การต่อสู้ “ความจริง” ของเรื่องเพศในสภาผู้แทนราษฎร. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

งานวิจัยนี้ใช้การศึกษาจากเอกสารเป็นหลักโดยเน้นเอกสารชั้นต้น (primary source) ประเภทหนึ่งเป็นสำคัญ คือ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงเอกสารในชื่อ รายงานการประชุมสภาผู้แทน และ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่เดียวกันกับสภาผู้แทนราษฎรในบางช่วง และใช้เอกสารชั้นต้นบางประเภทมาประกอบ อาทิ รายงานการประชุมพหุสภา/วุฒิสภา, รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี, รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และเอกสารชั้นรองมาประกอบด้วยเช่นกัน เช่น งานเขียนชีวประวัติ/อัตชีวประวัติของบุคคลสำคัญที่มีบทบาทต่อการกำหนดรูปแบบโครงสร้าง การกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทความ งานวิจัยทางวิชาการ และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง

[illegible]

กิจกรรม	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
รวบรวมจำแนก และวิเคราะห์ ข้อมูล แนว ความคิดเรื่อง การจัดโครงสร้างและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น				/	/	/												
รวบรวมจำแนก และวิเคราะห์ ข้อมูล แนว ความคิดเรื่อง ภารกิจหน้าที่ และบทบาท องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น							/	/	/									
รวบรวมจำแนก และวิเคราะห์ ข้อมูลบทบาท ของสภาผู้แทน ราษฎรที่มีต่อ เรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น เชิงพัฒนา การและเชิง เปรียบเทียบใน แต่ละช่วงเวลา										/	/	/						

กิจกรรม	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
สังเคราะห์ ข้อมูลและเขียน รายงานการ วิจัย													/	/	/	/	/	/

บทที่ 4

สภาผู้แทนราษฎร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย พ.ศ. 2475 – 2519

4.1. สภาผู้แทนราษฎรไทย : พัฒนาการภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ. 2475 – 2519

สภาผู้แทนราษฎรเป็นสถาบันการเมืองทำหน้าที่นิติบัญญัติมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 สภาผู้แทนราษฎรเองก็มีความเปลี่ยนแปลงในหลายรูปแบบทั้งเป็นสภาเดียวและเป็นสภาคู่ ที่มาของสมาชิกที่มีทั้งมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด และสมาชิกมาจากตัวแทนประชาชนร่วมอยู่ด้วย กล่าวได้ว่ารูปแบบ ลักษณะ การกิจหน้าที่ และที่มาของสมาชิกองค์กรนิติบัญญัติไทยนั้นมีพลวัตที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอตลอดช่วง 45 ปีที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา

ความสำคัญของสภาผู้แทนราษฎรในฐานะ (หรือเป็นส่วนหนึ่งของ) สถาบันนิติบัญญัติเป็นสถาบันการเมืองที่มีความสำคัญยิ่งในระบอบประชาธิปไตย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ บุคคลที่ได้รับเลือกจากประชาชน (หรือโดยการแต่งตั้งจากประมุขของรัฐ) ให้เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในการตรากฎหมายเพื่อใช้ในการบริหารประเทศ และปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งการสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นแก่สังคม

สถาบันนิติบัญญัติสามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ แบบสภาคู่ (bicameral legislature) และแบบสภาเดียว (unicameral legislature) ซึ่งแต่ละประเทศจะใช้รูปแบบใดก็ขึ้นอยู่กับเหตุผลทางประวัติศาสตร์ และบริบททางการเมือง นอกจากนี้ โครงสร้างของรัฐยังเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่กำหนดรูปแบบของสถาบันนิติบัญญัติ ในระบบสภาคู่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เพราะเงื่อนไขสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบทางอ้อม ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ต้องได้เลือกและมอบอำนาจให้แก่บุคคลที่ตนเองไว้วางใจให้เข้าไปทำหน้าที่แทน ส่วนวุฒิสภานั้น บางประเทศสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน บางประเทศมาจากการแต่งตั้ง และบางประเทศมาจากทั้งการเลือกตั้งและการแต่งตั้ง¹

ผู้ที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจนิติบัญญัตินั้น ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือได้ว่าทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาล้วนเป็นผู้แทนของประชาชนที่ถูกเลือกเข้ามาทำหน้าที่ในรัฐสภา เพื่อให้ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนประชาชนทั่วประเทศ ดังนั้นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงต้องคำนึงถึงประโยชน์โดยรวมของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นหลัก แต่เนื่องจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้น การที่จะให้ประชาชนของประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในการ

¹ อรรถิข รุ่งจิพานนท์. (ม.ป.ป.). ฝ่ายนิติบัญญัติ. สถาบันพระปกเกล้า. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://wiki.kpi.ac.th/ฝ่ายนิติบัญญัติ>. (สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2562).

ปกครองทั้งหมดเป็นสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้ในทุกกรณี จึงจำเป็นต้องใช้ระบบผู้แทนโดยประชาชนจะมอบหมายให้ผู้แทนที่ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนในด้านต่าง ๆ โดยรัฐสภาเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้านนิติบัญญัติ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นสถาบันการเมืองที่เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้านนิติบัญญัติ ซึ่งถือว่าเป็นสถาบันการเมืองที่สำคัญยิ่งในการออกกฎหมายมาให้ประชาชนต้องปฏิบัติตาม²

4.1.1 อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญของประเทศไทยตั้งแต่ฉบับแรกเป็นต้นมาได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ในการตราพระราชบัญญัติออกใช้บังคับและมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เว้นแต่ในบางช่วงที่ใช้รัฐธรรมนูญการปกครองประเทศจะไม่มีกำหนดให้สถาบันการเมืองที่รัฐธรรมนูญการปกครองประเทศในช่วงนั้นกำหนดให้เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติมีหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เหมือนที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในช่วงที่ใช้รัฐธรรมนูญ³

อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁴ ฉบับปัจจุบัน สรุปได้ดังต่อไปนี้

1. การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ
 - 1.1 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
 - 1.2 ร่างพระราชบัญญัติ
 - 1.3 การพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
 - 1.4 การอนุมัติพระราชกำหนด
2. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน
 - 2.1 การตั้งกระทู้ถาม
 - 2.2 การเปิดอภิปรายทั่วไป
 - การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ
 - การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรี
 - การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภา
 - การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

² ดวงรัตน์ เล้าหัดถพงษ์ศิริ. (ม.ป.ป.). **สภาผู้แทนราษฎร**. สถาบันพระปกเกล้า. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://wiki.kpi.ac.th/สภาผู้แทนราษฎร>. (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2562).

³ ดวงรัตน์ เล้าหัดถพงษ์ศิริ. เพิ่งอ้าง.

⁴ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560”. (วันที่ 6 เมษายน 2560). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก.

- 2.3 การตั้งคณะกรรมการ
- 2.4 การเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ
 - การเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
 - การเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ
- 2.5 การให้ความเห็นชอบแต่งตั้งบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรี
- 2.6 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ⁵

จะเห็นได้ว่าที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนนั้น เป็นการเลือกจากประชาชนเพื่อมอบอำนาจอธิปไตยของตนให้ไปใช้ในรัฐสภา อาจจะมีบางช่วงที่สภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยมีทั้งที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและโดยอ้อมทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะกำหนดไว้ แต่โดยสรุปแล้วสภาผู้แทนราษฎรก็เปรียบเสมือนตัวแทนของประชาชน โดยมีอำนาจหน้าที่ที่ได้รับจากประชาชนเพื่อเข้าสู่กระบวนการในรัฐสภานั้นแล้วแต่เป็นหน้าที่และกิจกรรมที่มีผลต่อประเทศชาติ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจอธิปไตยที่ประชาชนมอบให้จึงต้องคำนึงและต้องรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ

4.1.2 กระบวนการนิติบัญญัติ

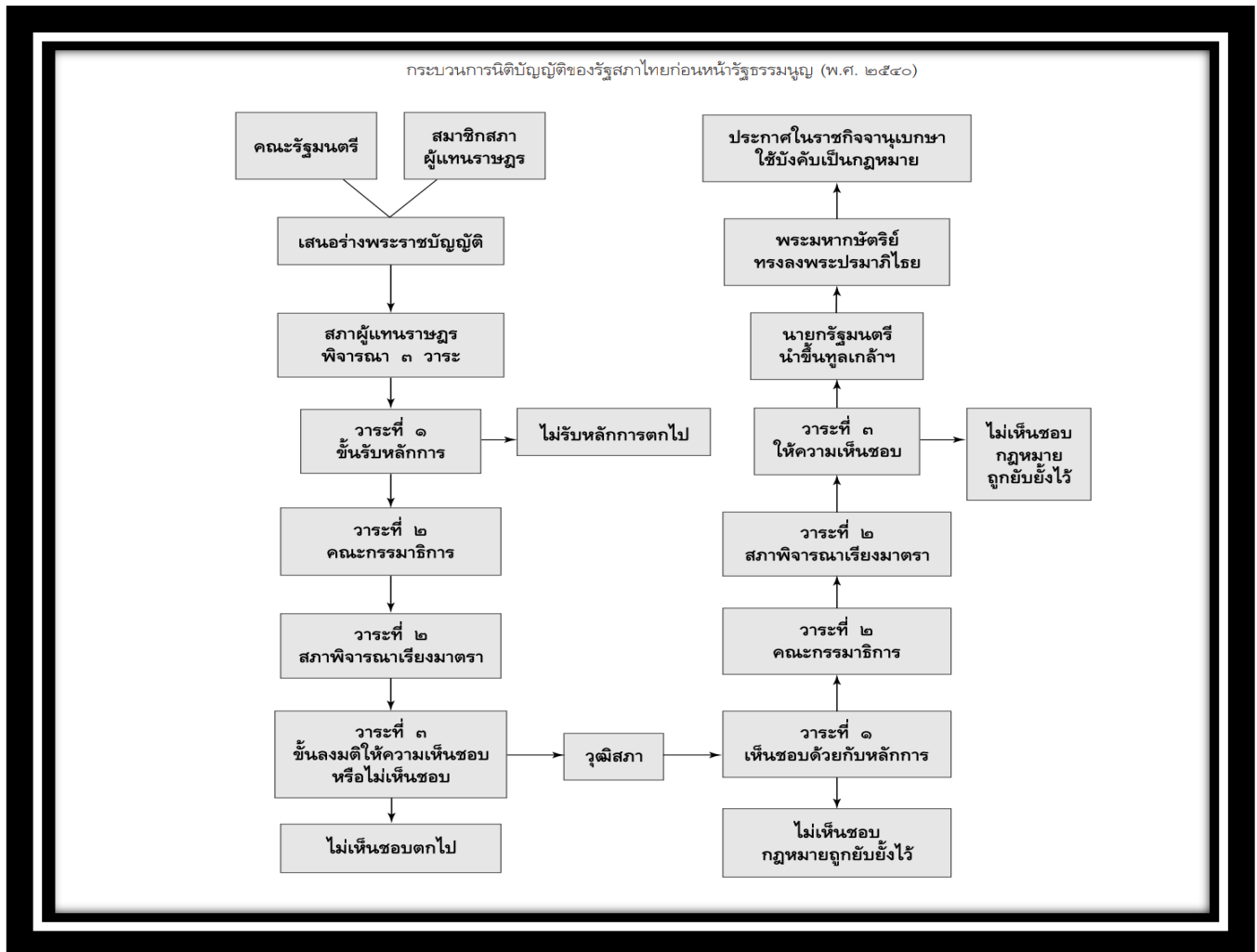
ความหมายกระบวนการนิติบัญญัติ สมคิด เลิศไพฑูรย์ อธิบายว่า “คือ ขั้นตอนในการตรากฎหมายทั้งหมดของรัฐสภา ซึ่งเริ่มตั้งแต่การนำเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณา จนกระทั่งพิจารณาแล้วเสร็จผ่านความเห็นชอบและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายโดยสมบูรณ์ในที่สุด”⁶ โดยจะมีขั้นตอนสำคัญอยู่สามขั้นตอน ได้แก่ 1) ขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมาย 2) ขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภา และ 3) ขั้นตอนการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย⁷

กระบวนการนิติบัญญัติของไทยได้รับการวางรากฐานครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 โดยสมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้อธิบายกระบวนการไว้ดังนี้แผนภาพต่อไปนี้

⁵ ฉัตรชัย ศรีเมืองกาญจนา. บทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_20171109110549.pdf. (สืบค้นเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2562).

⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2548). “หลักการใหม่ในกระบวนการนิติบัญญัติ” คู่มือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 5.

⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์กล่าวเน้นย้ำว่าการศึกษาของกระบวนการนิติบัญญัติต้องเริ่มศึกษาจาก รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของสภาด้วย.



ที่มา : สมคิด เลิศไพฑูรย์. “หลักการใหม่ในกระบวนการนิติบัญญัติ” คู่มือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2548, หน้า 9.

เนื่องจากแผนภาพอธิบายกระบวนการนิติบัญญัติข้างต้นเป็นกรณีสภาคู่ (bicameral system) ซึ่งในพัฒนาการของรัฐสภาไทยนั้นบางช่วงเวลาก็เป็นรูปแบบสภาเดี่ยว (unicameral system) และบางช่วงเวลาก็เป็นรูปแบบสภาคู่ ซึ่งหากเป็นกรณีสภาเดี่ยว กระบวนการนิติบัญญัติก็จะไม่มีขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภานั้นเอง ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับ “สภาฯ” และกระบวนการนิติบัญญัติจึงต้องพิจารณาภายใต้เงื่อนไขเวลาและโครงสร้างการเมืองแต่ละช่วง

4.1.3 ชื่อ และรูปแบบของสภา

ข้อค้นพบเกี่ยวกับชื่อ และรูปแบบของ “สภา” ในห้วงเวลา 45 ปีที่ผู้วิจัยได้ศึกษามี 4 ข้อ ดังนี้

สภาผู้แทนราษฎร เป็นชื่อที่ถูกใช้เป็นครั้งแรกซึ่งแปลมาจากคำว่า House of Representatives และถูกใช้บ่อยครั้งที่สุด

สภาผู้แทน ชื่อนี้ถูกใช้สองครั้ง คือ ระหว่าง 6 มกราคม พ.ศ. 2489 – 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 และระหว่าง 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 – 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 จุดร่วมกันของสภาผู้แทนทั้งสองช่วงเวลา คือ สมาชิกสภาผู้แทนมาจากการเลือกตั้ง และเป็นระบบสภาคู่ โดยมีวุฒิสภา และวุฒิสภาทำหน้าที่ “สภาสูง” ควบคู่อยู่ด้วย

สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) มาจากการแต่งตั้งโดยคณะปฏิวัติ และดำรงตำแหน่งยาวนาน 9 ปี ระหว่างวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 – มิถุนายน พ.ศ. 2511 ซึ่งนอกจากภารกิจในการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว สภาดังกล่าวยังทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย

วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภา ระหว่าง 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2511 - กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 ภายหลังสภาร่างรัฐธรรมนูญได้สิ้นสุดลงในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ได้บัญญัติให้วุฒิสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติไปจนกว่าจะมีรัฐสภาที่ประกอบด้วยสภาผู้แทนและวุฒิสภา ตามที่ระบุในมาตรา 178 ในวาระเริ่มแรกก่อนเปิดประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนตามมาตรา 180 ให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ระหว่างธันวาคม พ.ศ. 2515 - มกราคม พ.ศ. 2518 ชื่อเรียกดังกล่าวนี้ถูกใช้เป็นครั้งแรกภายหลังการรัฐประหารตัวเองโดยจอมพล ถนอม กิตติขจร เมื่อปี พ.ศ. 2514 โดยสภานิติบัญญัติมีพัฒนาการสองช่วงสำคัญในการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง คือ สภานิติบัญญัติชุดแรกเป็นผลพวงจากการรัฐประหารโดยคณะปฏิวัติ ทำหน้าที่ระหว่าง 16 ธันวาคม พ.ศ. 2515 - 16 ธันวาคม พ.ศ. 2516 สาเหตุการสิ้นสุดมาจากการยุบสภาอันเป็นผลสืบเนื่องจากเหตุการณ์โค่นล้มรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจรโดยประชาชน เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และมีการแต่งตั้งสภานิติบัญญัติขึ้นทำหน้าที่ระหว่าง 23 ธันวาคม พ.ศ. 2516 – 25 มกราคม พ.ศ. 2518 ซึ่งการสิ้นสุดวาระของชุดหลังสืบเนื่องมาจากมีสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง

กล่าวได้ว่าพัฒนาการของสภาผู้แทนราษฎรในการเมืองการปกครองไทยช่วงเวลา 45 ปี มีทั้งความต่อเนื่องและสะดุดอยู่บ้างที่ไม่มี “สภา” ทำหน้าที่นิติบัญญัติ โดยเฉพาะภายหลังการรัฐประหาร ซึ่งบางครั้งก็เว้นว่างประมาณสามเดือน (ดังเช่น การรัฐประหารปี พ.ศ. 2490, 2500, 2501) แต่บางครั้งก็เว้นว่างยาวนาน เช่น การรัฐประหารปี พ.ศ. 2512 ซึ่งทำให้ไม่มีสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติถึงหนึ่งปีหนึ่งเดือน (ระหว่าง 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2512 – 15 ธันวาคม พ.ศ. 2514) ทั้งนี้มีความน่าสนใจอย่างยิ่งว่าสภาฯ แต่ละช่วง และภายใต้บริบทโครงสร้าง

การเมืองแต่ละยุคคนนั้นส่งผลต่อการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร สำหรับรูปแบบ และ ลักษณะของสภา ผู้วิจัยได้สรุปไว้ดังตารางต่อไปนี้

ระยะเวลา	ประเภท	รูปแบบของสถาบัน นิติบัญญัติ		ที่มาของสภา		หมายเหตุ
		สภาคู่	สภา เดี่ยว	ประชาชน	การปฏิวัติ รัฐประหาร	
2475-2476	สภาผู้แทนราษฎร		✓		✓	สภาผู้แทนราษฎรถูกตั้งขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี 2475
2476-2489	สภาผู้แทนราษฎร		✓	✓		
2489-2490	สภาผู้แทน	✓		✓		
2491-2494	สภาผู้แทนราษฎร	✓		✓		
2495-2500	สภาผู้แทนราษฎร		✓	✓		
2500	สภาผู้แทนราษฎร		✓	✓		
2500-2501	สภาผู้แทนราษฎร		✓	✓		
2502-2511	สภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่นิติบัญญัติ		✓		✓	สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ถูกตั้งขึ้นหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501
2511-2512	วุฒิสภา (ทำหน้าที่ รัฐสภา)		✓		✓	ภายหลังสภาร่างรัฐธรรมนูญได้สิ้นสุดลงในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ได้บัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่นิติบัญญัติไปจนกว่าจะมีรัฐสภาที่ประกอบด้วยสภาผู้แทนและวุฒิสภา ตามที่ระบุในมาตรา 178 ในวาระเริ่มแรกก่อนเปิดประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนตามมาตรา 180 ให้ วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา
2512-2514	สภาผู้แทน	✓		✓		
2514-2515	ไม่มีองค์กรนิติ บัญญัติ	-				หลังการรัฐประหาร ปี 2514 มีการตั้งสภาบริหารคณะปฏิวัติ (แต่ไม่ได้ทำหน้าที่นิติบัญญัติ)
2517-2518	สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ		✓		✓	สภานิติบัญญัติแห่งชาติถูกตั้งขึ้นหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514
2518-2519	สภาผู้แทนราษฎร	✓		✓		
2519-2520	สภาปฏิรูปการ ปกครองแผ่นดิน		✓		✓	สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินถูกตั้งขึ้นหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519

4.2. กำเนิดการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น

พื้นฐานแรกเริ่มในการศึกษาการปกครองส่วนท้องถิ่น ควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐ และพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของรัฐและสังคมนั้น ๆ เนื้อหาส่วนนี้จึงขอกล่าวถึงหลักการพื้นฐานดังกล่าวโดยพิจารณาผ่านหลัก/แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย รัฐสมัยใหม่ และรูปแบบของรัฐ ซึ่งจะนำไปสู่การอธิบายการกำเนิดการปกครองส่วนท้องถิ่นและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น

4.2.1 กำเนิดการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

การอธิบายกำเนิดของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยว่าเริ่มต้นเมื่อใดนั้น มีอยู่หลายชุดคำอธิบายทางวิชาการ อาทิ การปกครองท้องถิ่นเริ่มเมื่อมีการปกครองท้องถิ่นในสมัยสมบูรณ์ญาสิทธิราชย์ (เช่น การปกครองเทศาภิบาลในสมัยรัชกาลที่ 6) หรือกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่นก็คือการปกครองท้องถิ่น¹ คำอธิบายต่อมา คือ การปกครองท้องถิ่นได้ถือกำเนิดขึ้นเมื่อมีการจัดตั้งสุขาภิบาล ทั้งนี้ก็มีอีกสองทัศนะย่อยแตกแขนงออกมาอีกว่าเริ่มตั้งแต่กรณีสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ปี พ.ศ. 2440 ในขณะที่อีกทัศนะมองว่าเริ่มที่สุขาภิบาลท่าฉลอม ปี พ.ศ. 2448 ต่างหากคือ จุดกำเนิดการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย² และคำอธิบายสุดท้ายที่จะกล่าวถึงคือ การปกครองส่วนท้องถิ่นถือกำเนิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 เมื่อมีการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล³

เมื่อพิจารณาไปทีละเบื้องหลังแนวคิดของคำอธิบายที่กล่าวมาตามทีนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ได้แบ่งแนวความคิดของการอธิบายการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีอยู่สองแนวคิด⁴ คือ แนวคิดจารีตนิยม (patrimonial/traditionalist perspective) อธิบายว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของการปกครองมาตั้งแต่โบราณมีวิวัฒนาการของการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นสืบต่อมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน และแนวคิดสมัยใหม่นิยม (modernist perspective) อธิบายว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผลผลิตมาจากรัฐสมัยใหม่

¹ เดช บุญนาค. (2548). การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ.2435-2458: กระทรวงมหาดไทยสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 2. ภาณูจน์ชัยนิติ, แปล. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

² ดูเพิ่มเติมที่ เมธีพัชญ์ จงวโรทัย. (2549). “สุขาภิบาล: การปกครองท้องถิ่นสยาม พ.ศ. 2440-2476”. วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, บทนำ.

³ ตัวอย่างผลงานเช่น นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2542). “ปริทัศน์ พจนมัยกับการปกครองท้องถิ่น” วารสารธรรมศาสตร์. 25:1 (พฤษภาคม) หน้า 35-42. ; สุวิทย์ โกชนพันธ์. (2543). “เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500”. วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁴ ทั้งนี้นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ขยายความต่อว่าแนวคิดทั้งสองก็สามารถผสมผสานกันได้ดังปรากฏในงานวิจัย วิชาการด้านประวัติศาสตร์และสังคมศาสตร์; โปรดดู นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2542). “ปริทัศน์ พจนมัยกับการปกครองท้องถิ่น” อ้างแล้ว, หน้า 35-36. และดูตัวอย่างงานทั้งสองแนวคิดใน ณัฐพล ใจจริง และศรีบุญ เทพสงเคราะห์. พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับแนวพระราชดำริด้านการปกครองท้องถิ่น. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2558, หน้า 14 – 18.

(modern state) เป็นการมุ่งเน้นถึงบทบาทรัฐในฐานะองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดทางการเมือง แล้วจัดให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา หรือกล่าวได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีรัฐบาลกลาง (central government) อย่างเป็นรูปธรรมและในดินแดนนั้นมีแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย (sovereignty)⁵

งานวิจัยนี้มีทัศนะโน้มเอียงทางแนวคิดแบบสมัยใหม่นิยม เมื่อกล่าวถึงกำเนิดของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยเกิดขึ้นได้ก็เมื่อเกิดรัฐสมัยใหม่แบบรัฐชาติ (nation-state) ขึ้นมาก่อน ตามเกณฑ์องค์ประกอบ 4 ประการของรัฐชาติ⁶ คือ ประชากร ดินแดน รัฐบาล และอำนาจอธิปไตย โดยเฉพาะประเด็นสุดท้ายต้องพิจารณาว่าอำนาจอธิปไตยได้ถูกโอนมาสู่ประชาชน ซึ่งกรณีไทยนั้นรัฐชาติได้ถือกำเนิดขึ้นเมื่อ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475⁷ ดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยก็ได้ถือกำเนิดตามมาภายหลังจากนั้น

4.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น

พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของประเทศไทยมีการจัดโครงสร้างการปกครองรูปแบบรัฐเดี่ยว (unitary state) มาอย่างยาวนานหากสืบสาวคงย้อนไปได้ตั้งแต่รัฐราชอาณาจักรสมัยอยุธยา แม้จะมีการล่มสลายของศูนย์กลางของรัฐแต่ก็มีศูนย์กลางแห่งใหม่เกิดขึ้นมาทดแทน จวบจนกระทั่งพัฒนาการมาสู่ยุคเปลี่ยนผ่านในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ การก่อรูปของรัฐสมัยใหม่ได้ดำเนินไปอย่างเป็นกระบวนการจนเป็นรูปร่างชัดเจนขึ้นในช่วงกลางทศวรรษ 2430 ที่ถือว่าเป็นจุดกำเนิดของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (absolutist state) จากการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2435 สี่ทศวรรษต่อมาเกิดการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐชาติ (nation – state) อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันรัฐไทยก็ยังมีโครงสร้างรัฐเดี่ยวดังปรากฏในรัฐธรรมนูญมาตรา 1 ตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงปัจจุบัน กล่าวได้ว่ากระบวนการก่อรูปของรัฐไทยสมัยใหม่ดำเนินการจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง และเป็นการตัดสินใจจากส่วนกลางของรัฐออกไปสู่รอบนอก⁸

⁵ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 1 แนวคิดพื้นฐาน ลำดับที่ 1 เรื่องการกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 15-17. ; นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2542). “ปรีดีพนมยงค์กับการปกครองท้องถิ่น” อ้างแล้ว, หน้า 35-36.

⁶ Montevideo Convention on the Rights and Duties of States. (26 December 1933). (online). Available from: <https://www.ilsa.org/Jessup/Jessup15/Montevideo%20Convention.pdf>, (accessed 20 February 2020).

⁷ สมเกียรติ วันทะนะ, (2530). “เมืองไทยยุคใหม่: สัมพันธภาพระหว่างรัฐกับประวัติศาสตร์สำนึก”, อยู่เมืองไทย: รวมบทความทางสังคมการเมือง เพื่อเป็นเกียรติแด่ ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก ในโอกาสอายุครบ 60 ปี. สมบัติ จันทรวงศ์ และชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 76-109. และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2553). การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475. พิมพ์ครั้งที่ 5 (ฉบับแก้ไขและปรับปรุงครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : ฟาติงวัน.

⁸ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2542). “การเมืองการปกครองท้องถิ่นของเทศบาลไทย : วิเคราะห์โครงสร้างภายนอก และปัญหาแวดล้อมบางประการ” วารสารธรรมศาสตร์, 25 : 3 (ธันวาคม 2542), หน้า 51-52.

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นจึงสามารถพิจารณาจากรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการปฏิบัติใช้อำนาจหรือการบริหารราชการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีผลกระทบต่อส่วนท้องถิ่น งานวิจัย นักวิชาการด้านนิติศาสตร์กล่าวถึงรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นปรากฏใน ฉบับปี พ.ศ. 2492 นับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่มีบทบัญญัติรับรองหลักการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น ทว่าในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ก็มีทั้งการบัญญัติไว้ (รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2502, 2525, 2519, 2520) และไม่มีการบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่น (รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511, 2517, 2521)⁹

ด้านนักรัฐศาสตร์ได้ชี้ให้เห็นพัฒนาการของการบริหารราชการภายใต้ระบอบประชาธิปไตยภายหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 รัฐบาลได้มีการจัดระเบียบการบริหารราชการตาม “พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476”¹⁰ บัญญัติให้มีการแบ่งส่วนบริหารประเทศออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น¹¹ รูปแบบการแบ่งสามส่วนบริหารราชการยังคงมีสืบเนื่องต่อมาจนถึงปัจจุบัน ขณะเดียวกันก็มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่เอื้อต่อการขยายตัวของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากกว่าส่งเสริมส่วนท้องถิ่น เช่น การยกระดับ “จังหวัด” ให้มีสถานะ “นิติบุคคล” ตาม “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2495” และมีการเปลี่ยนแปลงของการบริหารราชการอีกครั้งตาม “ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218” ในปี พ.ศ. 2515 กล่าวโดยสรุปได้ว่าองค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่ทั้งควบคุมและแข่งขันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะ อีกทั้งการขยายตัวของราชการส่วนกลางในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ยิ่งสะท้อนถึงความเข้มแข็งของระบบราชการไทย ซึ่งส่งผลกระทบอย่างยิ่งต่อราชการส่วนท้องถิ่น¹²

สำหรับกรณีของรัฐไทยนั้นคงกล่าวได้ว่าการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจเป็นกระบวนการที่ดำเนินควบคู่กันไปมากกว่าจะเป็นคู่ตรงข้ามกัน¹³ ดังเห็นได้จากการวางหลักบริหารราชการภายหลังการสถาปนา

⁹ ดู สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอก ลำดับที่ 1 เรื่อง รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

¹⁰ “พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476”. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 50 (9 ธันวาคม 2476), หน้า 751-762.

¹¹ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้นำเอารูปแบบของเทศบาลมาใช้ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และมีการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

¹² ดู นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2542). “การเมืองการปกครองท้องถิ่นของเทศบาลไทย : วิเคราะห์โครงสร้างภายนอก และปัญหาแวดล้อมบางประการ” อ้างแล้ว, หน้า 52-59. ; ศุภสวัสดิ์ ชีวาล. (2547). **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอก ลำดับที่ 4 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น**. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 38-41.

¹³ วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2559). **การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย : การทบทวนแนวคิดข้อถกเถียงและข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 11.

ระบอบใหม่หลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ที่เป็นไปตามแนวคิดทั้งการรวมศูนย์อำนาจ (centralization) การแบ่งอำนาจ (deconcentration) และการกระจายอำนาจ (decentralization)¹⁴ ทว่าการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นดูจะไม่ขยายหรือเติบโตเท่าใดนักหากเปรียบเทียบกับการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การรวมศูนย์อำนาจยังมีความเด่นชัดขึ้นเรื่อย ๆ ดังเช่นในทศวรรษ 2480 ที่รัฐบาลพยายามเข้ามาควบคุมเทศบาลผ่านทางกฎหมาย (เช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลในปี พ.ศ. 2481, พ.ศ. 2486) รวมถึงการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น และการแทรกแซงกิจการสาธารณะของเทศบาล¹⁵

ในประการสุดท้ายหากพิจารณาการจัดลำดับชั้นองค์กรปกครอง (Tiered system) ของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 เป็นต้นมาถูกออกแบบให้มีลักษณะระบบสองชั้น (two tiers/dual government) กล่าวคือ การปกครองส่วนภูมิภาคเป็น “ชั้นบน” (upper tier) หรือตรงกับ “การปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ” (local state government) ที่อยู่เหนือ “การปกครองท้องถิ่นโดยตนเอง” (local self-government) อีกชั้นหนึ่ง อีกทั้งเมื่อพินิจ “ชั้นล่าง” (lower tier) อันหมายถึงการปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะแยกได้อีกสองสาย คือ สายแรกการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐที่แฝงเร้นอยู่ในการจัดการปกครองท้องถิ่น คือ ตำบลและหมู่บ้าน อีกสายเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยตนเองตามหลักการกระจายอำนาจ เช่น กรณีเทศบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะอื่น¹⁶

4.3. พัฒนาการของการกระจายอำนาจและโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้วิจัยแบ่งพัฒนาการของการกระจายอำนาจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475-2519 เป็น 4 ช่วง คือ

1. ยุคหนึ่งรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : เทศบาล ปี พ.ศ. 2475 – 2495
2. ยุคหลายรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปี พ.ศ. 2495 – 2501
3. ยุคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ระบอบเผด็จการและเผด็จการครึ่งใบ ปี พ.ศ. 2501 – 2516
4. ยุคฟื้นฟูองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ ปี พ.ศ. 2516 – 2519

สำหรับ “โครงสร้าง” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยแบ่งออกเป็นสองประเด็น คือ

¹⁴ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2542). “ปรีดี พนมยงค์กับการปกครองท้องถิ่น” อ้างแล้ว, หน้า 38.

¹⁵ สุวัสดิ โภชนพันธุ์. (2543). “เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500”. อ้างแล้ว, หน้า 153.

¹⁶ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. “การเมืองการปกครองท้องถิ่นของเทศบาลไทย : วิเคราะห์โครงสร้างภายนอก และปัญหาแวดล้อมบางประการ”. อ้างแล้ว, หน้า 55.

หนึ่ง โครงสร้าง “ภายนอก” อันหมายถึงส่วนหนึ่งของการปกครอง/การบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งนับตั้งแต่ปี 2476 เป็นต้นมา การบริหารราชการของสยามแบ่งออกเป็นสามระดับ คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อที่ผ่านมา)

สอง โครงสร้าง “ภายใน” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีทั้งการเปลี่ยนแปลงหลายรูปแบบ และมีความสับสนอยู่ด้วย ดังนี้

4.3.1 โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2475 – 2495

กระบวนการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ส่งผลสืบเนื่องต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการสร้างสถาบันการเมืองใหม่ ในส่วนของการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน ในปี พ.ศ. 2476 ประเทศไทยได้ออกแบบแบ่งส่วนบริหารประเทศออกเป็นสามส่วน อีกสามเดือนเศษต่อมาได้มีการประกาศกฎหมายจัดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล และในปี พ.ศ. 2478 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบแรกก็กำเนิดขึ้นเมื่อรัฐบาลประกาศยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล สำหรับโครงสร้างภายในของเทศบาลในช่วงแรกเริ่มนี้มีสาระสำคัญสองประการ คือ

ประการแรก โครงสร้างภายในมีการเปลี่ยนแปลง 4 ครั้งตามที่ได้ประกาศในพระราชบัญญัติปี พ.ศ. 2476, 2479, 2481 และ 2486 ตามลำดับ โดยเทศบาลมีรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี (council mayor form)¹⁷

ประการที่สอง เทศบาลในยุคแรกนี้มีองค์กรที่ถูกสร้างขึ้นมาดำรงอยู่ควบคู่กันที่เรียกว่า “สภาจังหวัด” แต่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลจึงมีอำนจนับว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายละเอียดดังต่อไปนี้

1) โครงสร้างภายในเทศบาลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476¹⁸ มี 3 ประเภท ได้แก่

เทศบาลตำบล มีระเบียบการปกครองโดยมีองค์การต่อไปนี้

สภาตำบล : ประกอบด้วยสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของพลเมืองในเขตเทศบาลหมู่บ้านละ 1 คน แต่ถ้าหมู่บ้านใดมีราษฎรเกิน 200 คนก็ให้เลือกสมาชิกเพิ่มอีก 1 คนทุก 200 คน เศษของ 200 ถ้าถึงครึ่งให้นับเป็น 200 ถ้าไม่ถึงครึ่งไม่นับ และให้ข้าหลวงประจำจังหวัดตั้งสมาชิกสภาตำบลตามมติของสภาให้เป็นประธานแห่งสภาหนึ่ง นาย เป็นรองประธานนายหนึ่ง หรือหลายนายก็ได้

คณะมนตรีตำบล : ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเลือกตั้งคณะมนตรีตำบลขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกมนตรีตำบลหนึ่งนาย และมนตรีตำบลอีกอย่างน้อย 2 นาย อย่างมาก 4 นาย ในการตั้งนายกมนตรีตำบล ประธานแห่งสภาตำบลเป็นผู้ลงนามรับสนองหมายตั้งให้คณะมนตรีตำบลมีอำนาจหน้าที่บริหารการเทศบาลแห่งตำบลนั้น

¹⁷ อนึ่งความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหารก็มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ บางช่วงสภามีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารค่อนข้างมาก บางช่วงฝ่ายบริหารก็มีความเข้มแข็ง ซึ่งจะกล่าวต่อไปข้างหน้า

¹⁸ “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476”. (วันที่ 24 เมษายน 2477). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 51. หน้า 82-84.

(ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ตำบล สารวัตรกำนัน เป็นพนักงานของเทศบาล อยู่ในความบังคับบัญชาของคณะกรรมการตำบล)

เทศบาลเมือง มีระเบียบการปกครองโดยมีองค์การต่อไปนี้

- สภาเมือง
- คณะมนตรีเมือง

โดยให้นำบทบัญญัติว่าด้วยสภาตำบลและคณะมนตรีตำบลมาใช้บังคับโดยอนุโลมกล่าวคือ ที่มาและจำนวนสมาชิกของสภาเทศบาลเมืองเหมือนกับเทศบาลตำบล

เทศบาลนคร มีระเบียบการปกครองโดยมีองค์การต่อไปนี้

สภานคร : ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพลเมืองเลือกตั้งตำบลละ 1 คน ถ้าตำบลใดมีราษฎรมากกว่า 2,000 คน ให้ตำบลนั้นเลือกตั้งสมาชิกเพิ่มขึ้นอีก 1 คน ทุก ๆ 2,000 คน เศษของ 2,000 คน ถ้าถึงครึ่งให้นับเป็น 2,000 คน ถ้าต่ำกว่าครึ่งไม่นับ

คณะมนตรีนคร : ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะมนตรีเมืองมาใช้บังคับในเรื่องคณะมนตรีนครโดยอนุโลม

นอกจากนี้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มีการบัญญัติถึงองค์กรในหมวด 3 และหมวด 4 ดังนี้

หมวด 3 สภาจังหวัด : สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิก อย่างน้อย 10 นาย ซึ่งพลเมืองในอำเภอเลือกตั้งขึ้นอำเภอละ 1 นาย แต่ถ้าอำเภอใดมีราษฎรมากกว่า 10,000 คนให้อำเภอนั้นมีผู้แทน 1 นายทุก 10,000 เศษของ 10,000 ถ้าถึงครึ่ง ให้นับเป็น 10,000 ถ้าต่ำกว่าครึ่งไม่นับ

“สภาจังหวัด” มีอำนาจหน้าที่ปรึกษาหารือในกิจการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 55 ดังนี้

1. ตรวจสอบและรายงานเรื่องงบประมาณซึ่งตั้งทางจังหวัดและสอบสวนการคลังทางจังหวัดตามระเบียบซึ่งจะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้

2. แบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างบรรดาเทศบาลในจังหวัด

3. เสนอข้อแนะนำรัฐบาลในการจัดงบประมาณและการอื่น ๆ ของเทศบาลและกิจการในจังหวัด อาทิคือ การเกษตร การตัดถนน การขนส่ง การค้าขาย ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีและกิจการอื่นใด อันจะส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรในจังหวัดนั้น

4. ตั้งกระทู้ถามกรมการจังหวัด ในการประชุมสภาในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่กรมการจังหวัดทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัด

5. ให้คำปรึกษาในปัญหาต่าง ๆ เมื่อรัฐบาลร้องขอ

หมวดที่ 4 สหเทศบาล : ถ้ามีกิจการบางประเภทซึ่งแต่ลำพังเทศบาลเดียวไม่สามารถจะทำได้ ก็ให้จัดตั้งองค์การขึ้นเป็นพิเศษสำหรับกิจการนั้น ๆ มีสภาพเป็นทบวงการเมืองเรียกว่า สหเทศบาล มีเจ้าหน้าที่ประกอบด้วยผู้แทน ของบรรดาเทศบาลซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย

2) โครงสร้างภายในเทศบาลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2479¹⁹

โครงสร้างภายในของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาและกำหนดเกณฑ์จำนวนของสมาชิกสภาไว้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 6 สภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกอย่างน้อยเก้าคน ซึ่งพลเมืองในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นหมู่บ้านละหนึ่งคน ถ้าหมู่บ้านใดมีราษฎรมากกว่าสองร้อยคน ให้พลเมืองในหมู่บ้านนั้นเลือกตั้งสมาชิกเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนทุก ๆ สองร้อยคน เศษของสองร้อยถ้าถึงหรือกว่าหนึ่งร้อยให้นับเป็นสองร้อย”

มาตรา 5 ให้ยกเลิกความในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 44 สภาเมือง ประกอบด้วยสมาชิกอย่างน้อยสิบแปดคนซึ่งพลเมืองในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นหมู่บ้านละหนึ่งคน ถ้าหมู่บ้านใดมีราษฎรมากกว่าสี่ร้อยคนให้พลเมืองในหมู่บ้านนั้นเลือกตั้งสมาชิกเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนทุก ๆ สี่ร้อยคน เศษของสี่ร้อยถ้าถึงหรือกว่าสองร้อยให้นับเป็นสี่ร้อย”

มาตรา 6 ให้ยกเลิกความในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 50 สภานครประกอบด้วยสมาชิกอย่างน้อยสามสิบหกคน ซึ่งพลเมืองในตำบลภายในนครนั้นเลือกตั้งขึ้นตำบลละหนึ่งคน ถ้าตำบลใดมีราษฎรมากกว่าสี่พันคน ให้พลเมืองในตำบลนั้นเลือกตั้งสมาชิกเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนทุก ๆ สี่พันคน เศษของสี่พันถ้าถึงหรือกว่าสองพันให้นับเป็นสี่พัน”²⁰

¹⁹ “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2479”. (วันที่ 15 พฤศจิกายน 2479). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 53. หน้า 598-603.

²⁰ “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2479”. เพ็ญอ้าง, หน้า 599-601.

3) โครงสร้างภายในเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481²¹

องค์การเทศบาล ได้แก่สภาเทศบาล ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลให้มีคณะกรรมการบริหารของสภาคณะหนึ่งเรียกว่าคณะเทศมนตรี

สภาเทศบาล : สมาชิกสภาให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปี ถ้าตำแหน่งสมาชิกว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึง คราวออกตามวาระ ให้เลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทนให้เต็ม โดยสภาเทศบาลมีประธาน ซึ่งได้แก่นายกเทศมนตรีโดยตำแหน่ง และให้สภาเลือกตั้งเทศมนตรีที่เป็นสมาชิกของสภาคนหนึ่งเป็นรองประธาน

คณะเทศมนตรี : ให้คณะเทศมนตรีประกอบด้วยนายกเทศมนตรีหนึ่งนาย และเทศมนตรีอื่น ๆ มีจำนวนตามที่กำหนดไว้ และให้สภาเทศบาลเลือกตั้งนายกเทศมนตรี และให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้เลือกเทศมนตรีอื่น ๆ ด้วยความเห็นชอบของสภา

ในการตั้งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีอื่น ๆ นั้น ให้นายอำเภอในกรณีแบ่งสภาตำบล หรือข้าหลวงประจำจังหวัดในกรณีแห่งสภาเมืองและสภานครเป็นผู้ลงนามในหมายตั้ง

เทศบาลตำบล ให้สภาตำบลมีสมาชิกเก้าคน และมีคณะเทศมนตรี ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีอื่นอีกสองคน

เทศบาลเมือง ให้สภาเมืองมีสมาชิกสิบแปดคน และมีคณะเทศมนตรีประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีอื่นอีกอย่างน้อยสองคน อย่างมากที่สุดคน

เทศบาลนคร ให้สภานครมีสมาชิกสามสิบหกคน และมีคณะเทศมนตรี ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีอื่นอีกอย่างน้อยสองคน อย่างมากที่สุดคน

สหการ ถ้ามีกิจการบางประเภทซึ่งแต่ลำพังเทศบาลเดียวไม่สามารถจะทำได้ ก็ให้จัดตั้งองค์การขึ้นเป็นพิเศษสำหรับกิจการนั้น ๆ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง เรียกว่า สหการ มีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของบรรดาเทศบาลซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย

ในเวลาเดียวกันรัฐได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 มาควบคู่กัน ซึ่งเป็นการประกาศพระราชบัญญัติแยกออกคนละฉบับ จากเดิมสภาจังหวัดเคยบัญญัติไว้ในหมวดสามของพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ทั้งนี้โครงสร้างของสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481²² ระบุว่า

ในจังหวัดหนึ่ง ๆ ให้มีสภาประจำจังหวัดสภาหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ตามบทพระราชบัญญัตินี้ เรียกว่า สภาจังหวัด

²¹ “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481”. (วันที่ 1 เมษายน 2482). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 56. หน้า 155-186.

²² “พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481”. เพ็ญอ้าง, หน้า 187-197.

สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกอย่างน้อยเก้าคน อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปี ซึ่งราษฎรในอำเภอเลือกตั้งขึ้นอำเภอละหนึ่งคน แต่ถ้าอำเภอใดมีราษฎรมากกว่าสามหมื่นคน ให้อำเภอนั้นมีสมาชิกหนึ่งคนทุกสามหมื่นเศษของสามหมื่น ถ้าถึงครึ่งให้นับเป็นสามหมื่น ถ้าต่ำกว่าครึ่งไม่นับ

แต่ถ้าคำนวณตามเกณฑ์ในวรรคก่อนยังไม่ได้จำนวนสมาชิกครบเก้าคนแล้ว ก็ให้คงถือว่าอำเภอหนึ่งมีสมาชิกได้หนึ่งคน และจำนวนสมาชิกที่ยังขาดจำนวนอยู่นั้นให้ดำเนินการดังนี้ เอาเก้าหารจำนวนราษฎรในจังหวัดนั้นได้ผลลัพธ์เท่าใด ให้ถือเป็นเกณฑ์สำหรับคำนวณสมาชิกเพิ่ม อำเภอใดมีจำนวนราษฎรมากที่สุด ให้ อำเภอนั้นมีสมาชิกเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน แล้วให้อาผลลัพธ์หักจำนวนราษฎรของอำเภอนั้นออก เหลือเท่าใดให้ถือเป็นจำนวนราษฎรของอำเภอนั้น สำหรับในการพิจารณาเพิ่มสมาชิกที่ยังขาดจำนวนนั้นอยู่กระทำดังนี้ต่อ ๆ ไปจนได้สมาชิกครบจำนวนเก้าคน²³

4) โครงสร้างภายในเทศบาลในตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486²⁴

องค์การเทศบาล: ได้แก่สภาเทศบาล ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ให้มีคณะกรรมการบริหารของสภาเทศบาลคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะเทศมนตรี

คณะเทศมนตรี : ให้คณะเทศมนตรี ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีหนึ่งนาย และเทศมนตรี อื่น ๆ มีจำนวนตามที่กำหนดไว้ และให้ข้าหลวงประจำจังหวัดแต่งตั้งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภา

เทศบาลตำบล : ให้สภาตำบล มีสมาชิกสิบสองคน และมีคณะเทศมนตรีประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีอื่น อีกสองคน

เทศบาลเมือง : ให้สภาเมืองมีสมาชิกยี่สิบสี่คน และมีคณะเทศมนตรีประกอบด้วย นายกเทศมนตรี และเทศมนตรีอื่น อีกอย่างน้อยสองคน อย่างมากสามคน

เทศบาลนคร : ให้สภานครมีสมาชิกสี่สิบแปดคน และมีคณะเทศมนตรีประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีอื่นอีกอย่างน้อยสองคน อย่างมากสี่คน

สหการ : ถ้ามีกิจการบางประเภทซึ่งแต่ลำพังเทศบาลเดียวไม่สามารถจะทำได้ ก็ให้จัดตั้งองค์การขึ้นเป็นพิเศษสำหรับกิจการนั้น ๆ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง เรียกว่า สหการ มีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของบรรดาเทศบาลซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย

²³ “พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481”. (วันที่ 1 เมษายน 2482). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 56. หน้า 188-189.

²⁴ “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486”. (วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2486). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 60. หน้า 400-433.

มาตรา 76 ท้องถิ่นใด ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลภายหลังวันใช้พระราชบัญญัตินี้ ให้กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งบุคคลผู้มีคุณสมบัติและวิทยฐานะตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงให้เป็นสมาชิกแห่งสภาเทศบาลนั้น ในฐานะเป็นผู้เริ่มการ

4.3.2 โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2495 – 2500

ยุคนี้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่เกิดขึ้นอีกสามรูปแบบ คือ สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนของเทศบาลก็มีการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างภายในองค์กรในปี พ.ศ. 2496 และ พ.ศ. 2499 รวมแล้วยุคนี้มีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นถึง 4 รูปแบบ และยังมีการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ขึ้นมาในชื่อ “สภาตำบล” ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับพัฒนาการของการเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย จึงจะกล่าวถึงโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ดังนี้

1) โครงสร้างภายในสุขาภิบาลในตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495²⁵ ให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วย

1. นายอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งสุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่
2. ปลัดอำเภอแห่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ 1 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้ประกาศแต่งตั้งขึ้น
3. หัวหน้าสถานีตำรวจอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่
4. สาธารณสุขอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่
5. สมุหบัญชีอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้น
6. กำนันและผู้ใหญ่บ้านของตำบลและหมู่บ้านซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาลนั้น
7. ผู้ที่มีคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้น

เลือกตั้งขึ้น 4 คน

การเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลให้อนุโลมใช้การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่

ให้นายอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งสุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง และให้มีรองประธานกรรมการสุขาภิบาลคนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการสุขาภิบาลจะได้ประชุมกันเลือกตั้งจากกรรมการ รองประธานกรรมการให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละหนึ่งปี

สุขาภิบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบคณะกรรมการ (committee form) มีอำนาจหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติรวมอยู่ที่เดียวกัน ทั้งนี้สุขาภิบาลในยุคนี้มีความแตกต่างจากสุขาภิบาลสมัยสมบูรณ์อาณัติพิธีราชย์ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกผู้แทนเข้ามาทำหน้าที่บริหารกิจการสาธารณะ

²⁵ “พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495”. (วันที่ 14 ตุลาคม 2495). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 69. หน้า 1261-1276.

2) โครงสร้างภายในเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496²⁶

เทศบาลตำบล ได้แก่ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกา ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

เทศบาลเมือง ได้แก่ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง พระราชกฤษฎีกา นั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

เทศบาลนคร ได้แก่ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎร ตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ย ไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

องค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี

สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท ประเภทที่หนึ่งได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล มีจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ประเภทที่สองได้แก่ผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งจากผู้ที่มีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และไม่เป็นผู้ต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล มีจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก สภาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่ง และ รองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล

คณะเทศมนตรี ให้มีเทศมนตรีขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง และเทศมนตรีอื่นมีจำนวนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล

1. ในเทศบาลตำบล กำหนดให้มีสมาชิกสภาจำนวน 12
2. ในเทศบาลเมือง ให้มีสมาชิกสภาจำนวน 18 คน
3. ในเทศบาลนคร กำหนดให้มีสมาชิกสภาจำนวน 24 คน

3) โครงสร้างภายในเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499²⁷

²⁶ “พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496”. (วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2496). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 70 ตอนที่ 14. หน้า 222-257.

²⁷ “พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499”. (วันที่ 29 มกราคม 2500). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 74 ตอนที่ 11. หน้า 345-352.

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากสมควรที่จะยกเลิกสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่สอง เพื่อให้มีแต่สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งแต่ประเภทเดียว กับแก้ไขเพิ่มเติมไม่ต้องให้มีการแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติ และวิทยฐานะเป็นสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะเป็นผู้เริ่มการสำหรับท้องถิ่นที่เป็นสุขาภิบาลอยู่ก่อนแล้วจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาล เพราะท้องถิ่นที่เป็นสุขาภิบาลอยู่ก่อนแล้วนั้นได้มีการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นต่อเนื่องกันมา โดยมีกรรมการเลือกตั้งจากราษฎรเข้าสมทบเป็นกรรมการสุขาภิบาลอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องให้มีสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะเป็นผู้เริ่มการอีก นอกจากนี้การเปลี่ยนชื่อเทศบาลยังไม่มีบทบัญญัติระบุไว้ชัดเจนว่าจะกระทำได้อย่างไรก็ได้ เพื่อไม่ให้มีปัญหาจึงสมควรจะได้มีบทบัญญัติไว้เสียให้ชัดว่า การเปลี่ยนชื่อเทศบาลให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บางมาตรา²⁸

โครงสร้างภายในเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2499 ได้มีการยกเลิกสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งได้แก่ผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งขึ้น โดยในพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3 และมาตรา 5 ดังนี้

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 8 การจัดตั้งเทศบาลภายหลังวันที่พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 ใช้บังคับ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติและวิทยฐานะตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ให้เป็นสมาชิกแห่งสภาเทศบาลนั้นในฐานะเป็นผู้เริ่มการ และให้นำบทบัญญัติว่าด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีมาใช้บังคับโดยอนุโลม เมื่อครบกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่สภาเทศบาลได้มีการประชุมกันครั้งแรก ให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามมาตรา 15”²⁹

มาตรา 5 ให้ยกเลิกความในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 15 สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล”³⁰

²⁸ “พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499”. เพ็ญอักษร, หน้า 352.

²⁹ “พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499”. เพ็ญอักษร, หน้า 346.

³⁰ “พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499”. เพ็ญอักษร, หน้า 347.

4) โครงสร้างภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498³¹

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีฐานะทำนองเดียวกับนายกเทศมนตรีของเทศบาล และสภาจังหวัด ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามา อย่างน้อย 24 คน ทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติของส่วนจังหวัด และควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร สภาจังหวัดจะเป็นผู้อนุมัติให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติจังหวัด และงบประมาณส่วนจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด ถ้ามตินั้นไม่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ

โครงสร้างภายในขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใน พ.ศ. 2498 เป็นโครงสร้างรูปแบบสภานายกเทศมนตรี (council - mayor form) โดยสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ จำนวนสมาชิกสภาขึ้นอยู่กับจำนวนประชาชนในจังหวัด ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานฝ่ายบริหารโดยตำแหน่ง และมีข้าราชการประจำทำหน้าที่พนักงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกหลายตำแหน่ง เช่น ปลัดจังหวัดทำหน้าที่ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอหรือปลัดหัวหนากิ่งอำเภอเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดและบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอหรือ กิ่งอำเภอ³² เป็นต้น

ผู้ว่าราชการจังหวัดในองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว มีอยู่ 2 ฐานะในคราวเดียวกัน คือ

ฐานะหนึ่ง เป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด และมีความรับผิดชอบต่อสภาจังหวัด

ฐานะที่สอง ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีอำนาจควบคุมสภาจังหวัดในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ประการแรก ได้แก่ การควบคุมและอนุมัติข้อบัญญัติจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นผู้ควบคุมและอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณที่ผ่านการพิจารณาจากสภาจังหวัด และควบคุมการทำงานงบประมาณขององค์การนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายและระเบียบวิธีการงบประมาณ

³¹ “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498”. (วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2498). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 72 ตอนที่ 11 หน้า 176-199.

³² ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ : พินเนส พรินติ้ง เซ็นเตอร์, หน้า 107. อ้างใน. อลงกรณ์ อรรถแสง. (2547). **พัฒนาการการจัดการโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 205.

5) โครงสร้างภายในองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2499³³

ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ซึ่งนับว่าเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบที่ 4 ก่อนหน้านั้นเพียงหนึ่งปีมีการจัดตั้ง “สภาตำบล” โครงสร้างองค์การปกครองที่ของสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499³⁴ โครงสร้างองค์ประกอบของสภาตำบลประกอบด้วย

สภาตำบล เป็นองค์การผู้แทนของประชาชนในตำบล โดยสมาชิกของสภาตำบลนี้มาจากหมู่บ้านต่าง ๆ ในตำบล หมู่บ้านละ 2 คน การเลือกสมาชิกสภาตำบลอาจกระทำโดยให้ราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นมา หรือนายอำเภอเลือกโดยให้ปรัชาคณะกรรมการหมู่บ้านและคณะกรรมการตำบล (ซึ่งเป็นคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2489

คณะกรรมการตำบล ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหารประจำตำบล ประกอบด้วย กำนันท้องที่ ผู้ใหญ่บ้านทุกคน แพทย์ประจำตำบล และครูประจำตำบลในตำบลนั้น 1 คน กับราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายอำเภอคัดเลือกไม่น้อยกว่า 2 คน นอกจากนั้น ยังแต่งตั้งให้ครูใหญ่โรงเรียน หัวหน้าส่วนราชการที่ตั้งอยู่ในตำบลนั้นเป็นกรรมการด้วย การกำหนดให้คณะกรรมการตำบลมาจากทุกฝ่ายในตำบลเช่นนี้ก็เพื่อให้กิจการภายในตำบลดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

ในด้านอำนาจหน้าที่ สภาตำบลมีหน้าที่ในการสอบถามข้อเท็จจริงต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการตำบลและเสนอความคิดเห็นในเรื่องเกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชนหรือการ สงเคราะห์ช่วยเหลือบำรุงส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของท้องที่ ส่วนคณะกรรมการตำบลก็มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่และปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงมหาดไทย

สภาตำบลถูกจัดตั้งขึ้นตามประสงค์ของผู้นำรัฐบาล แต่ก็มีได้มีฐานะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จนกระทั่งมีการประกาศพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ทั้งนี้ โครงสร้างภายในขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย

สภาตำบล ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย สมาชิก 2 ประเภท ประเภทแรก เป็นโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล ประเภทที่สอง เป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตตำบลหมู่บ้านละ 1 คน

³³ “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499”. (วันที่ 29 มกราคม 2500). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 75 ตอนที่ 11. หน้า 320-344.

³⁴ “คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499”. (วันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2499).

คณะกรรมการตำบล ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย กำหนดเป็นประธานโดย ตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล แพทย์ประจำตำบลและกรรมการอื่นที่นายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่ในเขตตำบลหรือผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกิน 5 คน

ดังนั้นกล่าวสรุปได้ว่าในปี พ.ศ. 2499 การปกครองในระดับตำบลจึงมีองค์กรปกครองอยู่ 2 ประเภท ประเภทแรก เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล คือ สภาตำบลตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 และประเภทที่สอง เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499

4.3.3 โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2500 – 2516

ยุคนี้มีการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างน้อย ผลลัพธ์ที่ปรากฏให้เห็นคือการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างภายในของเทศบาลเมื่อปี พ.ศ. 2505 และการเปลี่ยนแปลงขององค์การปกครองท้องถิ่นที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ กรณีสภาตำบลในปี พ.ศ. 2509 และ 2515 กล่าวได้ว่าภายใต้การปกครองที่นำโดยทหารท้องถิ่นถูกครอบงำโดยระบบราชการ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) โครงสร้างภายในเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2505³⁵

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล และเพื่อกำหนดรายจ่ายของเทศบาลให้สอดคล้องกับหลักการงบประมาณ³⁶ รวมถึงการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายในให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาล โดยบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 75 ทวิ ให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาลคณะหนึ่ง ประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน อธิบดีกรมมหาดไทย อธิบดีกรมโยธาเทศบาล อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมสามัญศึกษา อธิบดีกรมวิสามัญศึกษา อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมอนามัย ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้อำนวยการส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมมหาดไทย เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งอีกไม่เกินห้าคน

ให้ผู้ส่วนการส่วนการปกครองท้องถิ่นกรมมหาดไทยเป็นเลขานุการคณะกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาล

³⁵ “พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2500”. (วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2505). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 79 ตอนที่ 18. หน้า 200-206.

³⁶ “พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2500”. เพิ่งอ้าง, หน้า 206.

ให้คณะกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาลมีหน้าที่ให้คำปรึกษา และเสนอข้อแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับกิจการเทศบาลโดยทั่วไป

มาตรา 75 ตี กรรมการที่ปรึกษาการเทศบาลซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี³⁷

2) โครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่น : สถาปนาตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 และสถาปนาตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326/2515

สถาปนาตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509³⁸ ไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

รูปแบบการจัดองค์กรของสถาปนาตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 นั้น เป็นรูปแบบคณะกรรมการสภาตำบล (ทำหน้าที่พัฒนาการท้องถิ่นที่เป็นที่ปรึกษาตำบล) ประกอบด้วยกรรมการ 3 ประเภท คือ

1. คณะกรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล
2. คณะกรรมการโดยการคัดเลือก ได้แก่ ครูประชาบาลในตำบลนั้นหนึ่งคน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกครูประชาบาลนี้ ไม่จำเป็นต้องเป็นครูใหญ่
3. คณะกรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน โดยราษฎรในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้คัดเลือก โดยอนุโลมให้ใช้วิธีเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านมาใช้

อีกหกปีต่อมา ภายหลังการรัฐประหาร ปี พ.ศ. 2514 โดยคณะปฏิวัติที่ส่งผลต่อการเมืองการปกครองทุกระดับที่ถูก “แซ่แซ้ง” การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน มีความพยายามรื้อฟื้นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ตามจารีตเดิม ทำให้สภาตำบลกลับมาอีกครั้งโดย**โครงสร้างของสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326/2515³⁹** ประกอบด้วย

คณะกรรมการสภาตำบล : ให้สภาตำบลมีที่ปรึกษาสภาตำบลหนึ่งคน ซึ่งแต่งตั้งจากปลัดอำเภอหรือพัฒนาการท้องถิ่นและมีเลขานุการสภาตำบลหนึ่งคน ซึ่งแต่งตั้งจากครูประชาบาลในตำบลนั้น และให้นายอำเภอท้องถิ่นเป็นผู้คัดเลือกที่ปรึกษาสภาตำบลและ เลขานุการสภาตำบล แล้วรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง

ประธานคณะกรรมการสภาตำบล : กำนัน

³⁷ “พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2500”. เพ็งอ้าง, หน้า 202-203.

³⁸ “คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509”. (วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2509).

³⁹ “ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326/2515”. (วันที่ 13 ธันวาคม 2515). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 89. หน้า 122-132.

กรรมการสภาตำบล : มีผู้ใหญ่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบลเป็น (กรรมการโดยตำแหน่ง) และให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเป็นผู้เลือก (กรรมการโดยการเลือกตั้ง)

4.3.4 โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2516 – 2519

ช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ภายหลังการโค่นล้มระบอบเผด็จการทหาร การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยได้ก้าวไปอีกขั้น คือ การเกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (the strong mayor form) ดังมีโครงสร้างภายในต่อไปนี้

1) โครงสร้างภายในกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518⁴⁰

การจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร : องค์การของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย

1. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
2. สภากรุงเทพมหานคร

ให้กรุงเทพมหานครมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนหนึ่ง และให้มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสี่คน เป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย

กรุงเทพมหานครมีปลัดกรุงเทพมหานครคนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและตามคำสั่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามนโยบายของกรุงเทพมหานคร

เขต : เขตหนึ่งให้มีหัวหน้าเขตคนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในเขต และให้มีผู้ช่วยหัวหน้าเขตเป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนหัวหน้าเขตได้ตามที่ได้รับมอบหมาย

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2515 กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด กฎหมายว่าด้วยเทศบาล กฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลและกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี คณะเทศมนตรี ประธานกรรมการสุขาภิบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล แล้วแต่กรณี โดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

สภากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งราษฎรเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

⁴⁰ “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518”. (วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2518). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 92. หน้า 1-59.

การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ให้ถือเกณฑ์จำนวนราษฎรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่กระทรวงมหาดไทยประกาศครั้งสุดท้ายก่อนวันประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหนึ่งแสนคนต่อสมาชิก สภากรุงเทพมหานครหนึ่งคน เศษของหนึ่งแสนคน ถ้าถึงห้าหมื่นคนหรือกว่านั้น ให้นับเป็นหนึ่งแสนคน

คณะกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสภากรุงเทพมหานคร โดยจะถูกประกาศรายชื่อในกรุงเทพกิจจานุเบกษา ให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภากรุงเทพมหานครดังต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย คือ 1) คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม 2) คณะกรรมการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ และให้มีคณะกรรมการวิสามัญประจำสภากรุงเทพมหานครในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย คือ 1) คณะกรรมการการศึกษา 2) คณะกรรมการการโยธาและสาธารณูปโภค 3) คณะกรรมการสาธารณสุข 4) คณะกรรมการสังคมสงเคราะห์และสันตินาการ 5) คณะกรรมการรักษาความสะอาดและสิ่งแวดล้อม 6) คณะกรรมการเศรษฐกิจการคลัง 7) คณะกรรมการกฎหมาย 8) คณะกรรมการส่งเสริมอาชีพ และ 9) คณะกรรมการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย

ความสัมพันธ์ “สภา” กับการกระจายอำนาจและรูปแบบองค์กรปกครอง

การปกครองส่วนท้องถิ่น 4 ช่วง ระหว่าง 2475-2520	จำนวน (ชุด)	ระยะเวลา	ชื่อและรูปแบบของสภา	แต่งตั้ง ทั้งหมด	วุฒิสภา
ช่วงที่ 1 2475-2495	1	2475-2476	สภาผู้แทนราษฎร	/	
	2	2476-2489	สภาผู้แทนราษฎร		
	4	2489-2490	สภาผู้แทน		/
	1	2491-2494	สภาผู้แทนราษฎร		/
ช่วงที่ 2 2495-2501	1	2495 - 2500	สภาผู้แทนราษฎร		
	2	2500	สภาผู้แทนราษฎร		
	1	2500 - 2501	สภาผู้แทนราษฎร		
ช่วงที่ 3 2501-2516	1	2502-2511	สภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่นิติบัญญัติ	/	
	1	2511-2512	วุฒิสภา ทำหน้าที่รัฐสภา	/	/
	1	2512-2514	สภาผู้แทน		/
	-	2514-2515	ไม่มีองค์กรนิติบัญญัติ		
	1	2515-2516	สภานิติบัญญัติแห่งชาติ	/	
ช่วงที่ 2516- 2519	1	2516 - 2517	สภานิติบัญญัติแห่งชาติ	/	
	2	2518-2519	สภาผู้แทนราษฎร		/
รัฐประหารเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 มีการจัดตั้งสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (2519-2520)					

[illegible]

บทที่ 5

แนวความคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ระหว่าง พ.ศ. 2475 – 2495

การปฏิวัติ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ทำให้กระบวนการเปลี่ยนรูปแบบของรัฐก้าวสู่รัฐประชาชาติ (nation state) ประการต่อมาระบบการปกครองเปลี่ยนจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ระบบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อพิจารณาในลักษณะของกระบวนการปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475 จะพบว่ามีผลสืบเนื่องในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง สถาบันการเมือง¹ การปกครองส่วนท้องถิ่นก็นับได้ว่าเป็นผลลัพธ์จากกระบวนการดังกล่าว บทนี้จะเป็นการศึกษาพัฒนาการของการกระจายอำนาจ โครงสร้างภายใน อำนาจและภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างปี พ.ศ. 2475 - 2495 โดยศึกษาผ่านแนวความคิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและบุคคลที่เกี่ยวข้องที่ได้เสนอความคิดไว้ในสภาผู้แทนราษฎร

5.1 “ท้องถิ่นในสภา” และแนวความคิดการกระจายอำนาจในสภาผู้แทนราษฎรไทยระหว่าง พ.ศ. 2475 – 2495

5.1.1 ปฐมบทของการกระจายอำนาจในยุคแรกเริ่ม : นโยบายรัฐบาลและการจัดรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ส่งผลต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2475-2476

ระยะเวลาภายในหนึ่งสัปดาห์หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475² ตามมาด้วยการแต่งตั้งพระยามโนปกรณนิติธาดาตำแหน่งประธานคณะกรรมการราษฎรเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร พร้อมกับการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวทำหน้าที่นิติบัญญัติคือสถาบันการเมืองสำคัญที่เกิดขึ้นในกระบวนการปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475

กลุ่มผู้นำทางการเมืองมีภารกิจหลายประการในการออกแบบโครงสร้างการเมืองในระบอบใหม่ที่เพิ่งเริ่มต้น ทั้งนี้ในทางบริบททางภูมิปัญญามีทั้งความคิดที่ได้รับการริเริ่มมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์

¹ ดู นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2553). การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475. พิมพ์ครั้งที่ 5 (ฉบับแก้ไขและปรับปรุงครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: ฟาเดียวกัน.

² “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 47 (27 มิถุนายน 2475).

ความคิดที่นำเข้ามาจากต่างประเทศโดยผู้นำคณะราษฎรที่ถูกนำมาพิจารณาเพื่อจัดวางโครงสร้างของการบริหารราชการ ซึ่งรวมถึงการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดขึ้นด้วย

ประเด็นการปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกล่าวถึงในสภาผู้แทนราษฎรนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ดังปรากฏในการแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 2475³ ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 โดยพระยามโนปกรณนิติธาดา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหัวข้อที่สอง ว่าด้วยเรื่องเทศบาล

“รัฐบาลนี้เห็นว่าวิธีการปกครองโดยรวมอำนาจ และหน้าที่การปกครองทั่วประเทศให้มาอยู่ในจุดศูนย์กลางจุดเดียวอย่างเช่นเดี๋ยวนี้นี้ไม่ได้ผลดีเท่ากับที่จะแบ่งอำนาจ และหน้าที่ให้ไปอยู่ในเฉพาะท้องที่เสียบ้างเพื่อว่าการปกครองในเฉพาะท้องที่หนึ่งๆ จะได้มุ่งอยู่ในผลประโยชน์ของท้องที่นั้นๆ วิธีการจัดให้มีการปกครองเฉพาะท้องที่นั้นๆ ก็โดยวิธีจัดให้มีผู้แทนราษฎรในท้องที่นั้นๆ จัดการกันเอง วิธีการเช่นนี้เขาทำกันอยู่แล้วในนานาประเทศ เมื่อครั้งรัฐบาลเก่าความคิดเช่นนี้ก็มิได้อยู่ จนถึงได้ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นฉบับหนึ่ง แต่ว่าด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งการมิได้ลุล่วงไป รัฐบาลนี้เห็นเป็นการสำคัญจะได้เตรียมจัดให้มีเทศบาลหรือการปกครองท้องถิ่นขึ้นในราวต้นปีหน้า”⁴

สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะรูปแบบเทศบาลให้บังเกิดขึ้น และประเด็นการกระจายอำนาจก็ถูกพูดอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรทุก ๆ ปีระหว่าง พ.ศ. 2475 – 2495 (ดังจะกล่าวต่อไปข้างหน้า)

สถานการณ์การเมืองช่วงปลายปี พ.ศ. 2475 จนถึงปี พ.ศ. 2476 มีการประทุความขัดแย้งระหว่างกลุ่มอำนาจเดิมกับกลุ่มคณะราษฎร เหตุการณ์เดินทางออกนอกประเทศของนายปรีดี พนมยงค์ การประกาศพระราชกฤษฎีกาใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราและปิดสภาผู้แทนราษฎรโดยพระยามโนปกรณนิติธาดา การรัฐประหาร 21 มิถุนายน พ.ศ. 2476 นำโดยพระยาพหลพลพยุหเสนา และการต่อสู้กันระหว่างคณะกู้บ้านเมืองกับฝ่ายรัฐบาลในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2476 แสดงให้เห็นพลวัตของการต่อสู้ทางการเมืองในยุคแรกเริ่มได้เป็นอย่างดี⁵ ต่อมาเมื่อความขัดแย้งในช่วงหนึ่งปีแรกเริ่มคลี่คลายพร้อมกับการก้าวเข้ามาครองอำนาจการบริหารมากขึ้นของคณะราษฎร รัฐบาลที่นำโดยผู้นำของคณะราษฎรก็ดำเนินการสานต่อภารกิจจัดวางรูปแบบและระเบียบบริหารราชการของประเทศต่อจากที่เคยดำริไว้เมื่อคราวหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.

³ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม”. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 49 (10 ธันวาคม 2475), หน้า 535.

⁴ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 47/2475 (สมัยวิสามัญ) วันอังคารที่ 20 ธันวาคม 2475. หน้า 688.

⁵ โปรตตุ อารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์. **2475 และ 1 ปี หลังการปฏิวัติ**. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543

2475⁶ นายปรีดี พนมยงค์ ผู้ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้แถลงร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 กล่าวว่า

“การต่อไปเราจะจัดรูปราชการให้เข้าตามลักษณะการปกครองดังที่เขานิยมใช้กันในประเทศต่าง ๆ คือเราจัดเป็นส่วนกลาง เป็นภูมิภาค และเป็นท้องถิ่น สำหรับส่วนกลางนั้น คือ คณะรัฐมนตรีรับมอบหมาย เช่นมีกระทรวงทบวง และกรม ส่วนภูมิภาค หมายถึงจะส่งข้าราชการไปประจำ แต่เดิมมีมณฑล จังหวัด อำเภอ การมีมณฑลนั้นทำให้การงานช้า เรื่องด่วนที่ควรจะไปถึงได้ก็หาไปไม่ เช่นมีเรื่องจะส่งไปที่จังหวัดชุมพร ก็ต้องส่งไปยังสงขลา ซึ่งเป็นที่ตั้งมณฑลก่อนแล้ว มณฑลซึ่งจะส่งไปที่จังหวัดชุมพร ซึ่งเป็นการล่าช้า เพราะฉะนั้นจึงมีความเห็นว่า ถ้าเราเลิกมณฑลเสีย คงมีราชการรวมเป็นภาค จังหวัด และอำเภอ ซึ่งอาจจะตั้งข้าหลวงใหญ่ประจำได้ หรือเป็นครั้งคราวก็ได้ ให้ถือเป็นส่วนกลางซึ่งคณะรัฐมนตรี เป็นผู้รับมอบหมาย...”⁷

การบริหารราชการส่วนกลางที่กล่าวมาตรงกับหลักการรวมศูนย์อำนาจ (centralization) ส่วนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตรงกับหลักการแบ่งอำนาจ (deconcentration) ด้านการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรว่า

“สำหรับเรื่องราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นหมายความว่าถึงเรื่องเทศบาลซึ่งรัฐบาลได้แถลงเป็นนโยบายไว้แล้ว จึงควรยกอำนาจบางอย่างให้ท้องถิ่นเขาทำเพราะฉะนั้นจึง แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ

1. ราชการบริหารส่วนกลาง
2. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค
3. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

การทำพระราชบัญญัตินี้ใน ก็เพื่อต้องการจัดรูปงานให้เข้าลักษณะการปกครองอย่างรัฐธรรมนูญ และเพื่อจะให้การบริหารราชการแผ่นดินรวบรัดและเร็วยิ่งขึ้น ในการเปลี่ยนแปลงโครงการใหม่นี้”⁸

นายปรีดี พนมยงค์ มีบทบาทอย่างมากในการออกแบบการบริหารราชการของสยาม ทั้งในฐานะประธานกรรมาธิการยกร่าง ตัวแทนรัฐบาลในการแถลงร่างต่อสภาผู้แทนราษฎร และเป็นผู้แสดงปาฐกถาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฟัง ซึ่งการจัดระเบียบบริหารราชการออกเป็นสามส่วนนี้มีผลสืบเนื่องมาสู่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่หนึ่ง) ครั้งที่ 26 วันพฤหัสบดี ที่ 23 พฤศจิกายน 2476 หน้า 684.

⁷ เฟิ่งอ้าง, หน้า 684 – 685.

⁸ เฟิ่งอ้าง, หน้า 684-686.

แนวความคิดการจัดระเบียบราชการออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นได้รับอิทธิพลมาจากประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศที่เขาได้มีโอกาสไปศึกษาเล่าเรียนจนจบปริญญาเอกด้านกฎหมาย หลักการปกครองดังกล่าวนี้มีฝรั่งเศสเป็นต้นแบบซึ่งได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในประเทศเบลเยียม เนเธอร์แลนด์ อิตาลี สเปน และประเทศแถบสแกนดิเนเวีย ซึ่งไทยเองก็มีรูปแบบลักษณะดังกล่าวด้วย⁹ รากฐานความคิดดังกล่าวปรากฏผ่านงานเขียนและการบรรยายที่โรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรมตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง หลักการในการจัดระเบียบบริหารราชการออกเป็นสามแบบ ได้แก่

- 1) ระเบียบที่ใช้บังคับแก่พลเมืองทั่ว ๆ ไปในทุกอาณาเขต โดยอำนาจบริหารรวมอยู่ในศูนย์กลางที่รัฐบาลกลาง ที่เรียกว่า “การปกครองแบบมัธยภาค (Centralization)”
- 2) ระเบียบที่ใช้บังคับให้เหมาะสมกับท้องถิ่นต่าง ๆ โดยแยกอำนาจรัฐบาลกลางไปส่วนต่าง ๆ แห่งอาณาเขต ที่เรียกว่า “การปกครองแบบมัธยานุภาค (Deconcentralization)”
- 3) การแยกอำนาจบริหารบางอย่างให้แก่คณะที่ราษฎรในท้องถิ่นเลือกตั้งขึ้นเป็นผู้ใช้อำนาจ และหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสภาพเป็นทบวงการเมือง มีสถานะเป็นนิติบุคคลหนึ่งต่างจากรัฐบาลกลาง ลักษณะการแยกอำนาจบริหารให้ท้องถิ่นนี้เรียกว่า “การปกครองแบบมัธยวิภาค (Decentralization)”¹⁰

นายปรีดี พนมยงค์เองเห็นว่าการรวมศูนย์อำนาจนั้นมีข้อจำกัด คือ

“ในประเทศที่มีพลเมืองอยู่มากแล้ว พลเมืองในเขตต์ ๆ หรือในส่วนหนึ่งแห่งราชอาณาจักรย่อมจะมีส่วนได้เสีย หรือผลประโยชน์เหมือนกันหมดก็มี หรือพลเมืองในท้องถิ่นหนึ่ง อาจมีส่วนได้เสียต่างกับพลเมืองในอีกท้องถิ่นหนึ่งที่มี เหตุฉะนั้น จึงเป็นความจำเป็นอยู่เองที่เราจะรวมอำนาจบริหารมาไว้ในศูนย์กลาง เช่นในกรุงเทพฯ แห่งเดียว เช่นนี้ย่อมจะทำได้ เพราะจะเป็นการเพิ่มความติดขัด และไม่สะดวกแก่ราชการ”¹¹

ดังนั้นควรมีการกระจายอำนาจซึ่งตรงกับ “การปกครองแบบมัธยวิภาค” ซึ่งปรีดีได้ชี้ให้เห็นถึงผลดีผลเสีย และแนวทางแก้ ดังนี้

⁹ ชำนาญ ยุวบูรณ์. (2503). การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย. พระนคร: พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพนายส่ง ยุวบูรณ์ ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม 31 มีนาคม 2503, หน้า 52.

¹⁰ สุวัสดิ โภชนพันธ์. (2543). “เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500”. วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 49 – 50.

¹¹ ปรีดี พนมยงค์. (2477.) ปาฐกถาเรื่องพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476, (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร), หน้า 6.

“ผลดี

1. กิจกรรมบางชนิดที่แยกออกไป เช่น การสุขาภิบาล ย่อมเหมาะสมแก่ท้องถิ่นโดยเฉพาะ และกิจกรรมอย่างอื่นซึ่งท้องถิ่นต่าง ๆ ในพระราชอาณาเขตจะปฏิบัติอย่างเดียวกันไม่ได้ เมื่อได้แบ่งแยกเสีย เช่นนั้นก็เหมาะสมแก่ท้องถิ่นเป็นราย ๆ ไป
2. กิจกรรมที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่นก็ควรจะให้ผู้ที่ราษฎรในท้องถิ่นเป็นพนักงานจัดทำ เพราะเป็นผู้ที่รู้ภูมิประเทศและความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ย่อมดีกว่าบุคคลซึ่งรัฐบาลกลางจะได้แต่งตั้งออกไป ซึ่งจะรู้ภูมิประเทศดีกว่าราษฎรในท้องถิ่นไม่ได้
3. วิธีเลือกตั้งพนักงานโดยราษฎรในท้องถิ่นนั่นเอง ย่อมทำให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเอาใจใส่ในกิจการของท้องถิ่นและจะต้องจัดให้มีโครงการ ซึ่งตนจะปฏิบัติเมื่อได้รับเลือก เพราะการเลือกโดยวิธีเช่นนี้ย่อมมีการแข่งขันในระหว่างผู้ที่ถือสิทธิ์ต่าง ๆ และย่อมเปิดโอกาสให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งผู้ที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่นและตามความนิยมในลัทธิของตน
4. กิจกรรมของท้องถิ่นย่อมจะสำเร็จไปได้ไวและรวดเร็ว เพราะไม่ต้องเสนอเรื่องขึ้นไปเป็นลำดับเหมือนดังการปกครองที่ได้กล่าวในวิธี ก.
5. และผลดียังมีอีกอย่างหนึ่งสำหรับประเทศที่ราษฎรได้เลือกตั้งผู้แทนในสภาการแผ่นดิน คือ ราษฎรที่อยู่ในท้องถิ่นก็เท่ากับได้รับความฝึกหัดในการเลือกผู้แทนในสภาการแผ่นดิน และสนใจในความเป็นไปของประเทศ

ผลร้าย

1. ทำให้อำนาจรัฐบาลกลางลดน้อยถอยลงไป
2. อาจจะทำให้ผู้ที่ได้รับเลือกปฏิบัติการลำเอียงเข้าข้างฝ่ายที่เลือกตน คือ เข้าข้างฝ่ายที่ถือสิทธิ์อันเดียวกัน

ทางแก้

ทางแก้ผลร้ายที่ได้กล่าวมาแล้วอาจจะกระทำดังนี้

1. กิจกรรมที่จะมอบให้แก่ราษฎรในท้องถิ่นนั้น จะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวแก่ท้องถิ่นโดยตรง สิ่งใดที่ได้มอบหมายไป จะเป็นภัยอันตรายต่อความเป็นอยู่ของประเทศทั้งหมดแล้ว ก็ไม่ควรมอบให้
2. รัฐบาลกลางยังทรงไว้ซึ่งอำนาจควบคุมดูแล เพื่อป้องกันมิให้ราษฎรในท้องถิ่นกระทำการอันเป็นภัยอันตรายต่อประเทศ

ส่วนการป้องกันความลำเอียงนั้นก็อยู่ในอำนาจรัฐบาลกลางซึ่งจัดควบคุมดูแล เช่น การใดที่พนักงานท้องถิ่นปฏิบัติไม่ชอบก็ควรให้ร้องอุทธรณ์ได้ (ในประเทศฝรั่งเศสจึงมีศาลปกครองต่างหากจากศาลยุติธรรม)¹²

การปฐกฐาแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายปรีดี พนมยงค์ได้เสนอแนวคิดให้เทศบาลเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังความว่า

“ในประการที่ ๓ ตัวบทเรียกว่า “ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น” ในที่นี้ หมายถึงราชการบริหาร บางอย่างซึ่งจะได้ตัดแยกออกจากราชการบริหารส่วนกลางมาให้ท้องถิ่นนั้นจัดทำเอง โดยมีคณะหรือบุคคลซึ่งราษฎรได้เลือกตั้งเป็นผู้จัดราชการ เราเรียกกันโดยทั่ว ๆ ไปว่าการปกครองแบบเทศบาล การปกครองหรือระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนี้ ย่อมแตกต่างกับระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น ตามที่ปรากฏอยู่ในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ท่านคงจะเห็นได้ว่าต่อไปนั้น เราจะได้ยกตำบลทุก ๆ ตำบลให้มีสภาพเป็นเทศบาลขึ้น มีการปกครองท้องถิ่น คือ อาจมีสภาเทศบาลซึ่งจำลองสภาผู้แทนราษฎรอย่างหนึ่ง และอาจจะมีคณะเทศมนตรี ซึ่งจำลองมาจากคณะรัฐมนตรีอีกอย่างหนึ่ง เพื่อทำราชการอันเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่นตามที่ได้กล่าวในมาตรา ๒๖ นั้น และเทศบาลต่าง ๆ ในจังหวัดอาจรวมกันตั้งเป็นสหเทศบาลเพื่อประกอบกิจการท้องถิ่นอันร่วมกัน โดยวิธีนี้ราษฎรในท้องถิ่นจะได้ทำประโยชน์แก่บ้านเมือง ของตนได้เต็มกำลัง และนอกจากนั้นการปกครองแบบรัฐธรรมนูญซึ่งท่านทั้งหลายประสงค์ช่วยกันปลูกปักให้มั่นคง จะได้แผ่ไปทั่วราชอาณาจักร ราษฎรจะได้รู้สึกเห็นการปกครองชนิดนี้ทางสภาของเทศบาล และทางคณะเทศมนตรีในท้องถิ่นของตนหรือจะกล่าวโดยย่อ ๆ ก็คือ การปกครองท้องถิ่นนั้น ราษฎรจะได้เลือกผู้แทนเข้ามาอยู่ในสภานั้น และคงจะมีผู้บริหารหรือคณะเทศมนตรีในท้องถิ่นนั่นเอง ซึ่งใกล้ชิดติดต่อกับราษฎร เป็นการฝึกซ้อมในการที่จะใช้สิทธิของราษฎรตามรัฐธรรมนูญ”¹³

ผลลัพธ์ปรากฏให้เห็นในพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ที่ประกาศใช้ในเดือนถัดมาหลังจากสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติสาระสำคัญของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ระบุในมาตรา 4 การแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

¹² ปรีดี พนมยงค์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง โดยหลวงประดิษฐมนูธรรม และพระสารสาสน์ประพันธ์. ม.ป.ท., 2475. หน้า 86-87. อ้างใน สุวัสดิ โภชนพันธ์. “เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500”. วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษร ศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543, หน้า 50-52.

¹³ ปรีดี พนมยงค์. ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายการปกครอง : ข้อความทั่วไปในกฎหมายวิชาการปกครอง และปฐกฐาเรื่องพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476. (พระนคร : โรงพิมพ์นุกุลกิจ, 2479), หน้า 35-36.

และมาตรา 27 การบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง และกรม ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ มียกเลิกระบบมณฑล การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองในรูปแบบ “เทศบาล” แบ่งออกเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและนครบาล กรณีเทศบาลเมืองและนครบาลหมายถึง เทศบาลที่เป็นที่ตั้งของสำนักงานจังหวัดหรือเทศบาลในที่ชุมชน และ สหเทศบาล ซึ่งได้แก่ เทศบาลที่รวมตัวกันเพื่อประกอบกิจการบางประเภท¹⁴

บทบาทและพลังทางความคิดของนายปรีดีได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากผู้นำรัฐบาล ดังเห็นได้จากการแถลงนโยบายรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีกล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นว่า

“...รัฐบาลจะบำรุงความผาสุกของประชาชนพลเมืองทั่วไปโดยส่งเสริมเทศบาล การศึกษา และเศรษฐกิจ

เทศบาล คือระเบียบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งราษฎรมีเสียงในการดูแลและจัดการผลประโยชน์ในท้องถิ่นนั้น รัฐบาลนี้จะได้จัดตั้งและขยายเทศบาลออกไปตามตำบลต่าง ๆ ทั่วราชอาณาจักร โดยเร็วที่สุดที่จะอบรมเจ้าหน้าที่ในการใหม่นี้ได้ เทศบาลเป็นการศึกษาอย่างหนึ่งด้วย คือ เป็นวิธีที่ราษฎรจะได้รับความฝึกหัดอบรมในวิธีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญนั้นด้วย¹⁵

เมื่อมีการออกแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และการกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวเท่านั้น บันไดขั้นต่อไปของรัฐบาลคือ การเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476¹⁶ นายปรีดี พนมยงค์เป็นผู้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2476

“ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลที่รัฐบาลได้เสนอมานี้ รัฐบาลได้มอบให้คณะกรรมการพิจารณา และยกร่างพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการพิจารณาเรื่องนี้เห็นว่า มีข้อที่ควรคำนึงอยู่หลายอย่าง ด้วยเหตุว่าการเทศบาลนั้น เราจำเป็นที่จะต้องกระทำกิจการหลายอย่าง ไม่ใช่แต่การสุขาภิบาลอย่างในครั้งก่อน ซึ่งทำกันแต่อย่างเดียวเท่านั้น กล่าวคือ เราจะต้องพิจารณาตลอดจนกระทั่งในเรื่องภาษีอากรที่จะแบ่งปันส่วน ในระหว่างรัฐบาลกับเทศบาลอย่างหนึ่ง เราจะต้องพิจารณาถึงในเรื่องกิจการที่เทศบาลจะต้องกระทำเช่นเดียวกันกับในเรื่องสาธารณสุขก็ดี ในเรื่องรักษาความสงบเรียบร้อยในพระราชอาณาจักรที่ดี และในกรณีอื่น ๆ ดังที่ได้เห็นแล้วในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่การที่เราจะทำพระราชบัญญัติให้ครบถ้วนเช่นนั้น ก็จะต้องเสียเวลาอีกนาน เหตุฉะนั้น กรรมการของรัฐบาลจึงได้หยิบเอาสรุปการของเทศบาลนั้นขึ้น ร่างเป็นพระราชบัญญัติและเสนอรัฐบาลเสียชั้นหนึ่งก่อน ขอให้เทศบาลได้มีโอกาสที่จะเริ่มจัดตั้งหรือจัดทำขึ้นได้ในปีหน้าคือใน พ.ศ. ๒๔๗๗ และในต้นปี ๒๔๗๗ นี้ ก็คงจะได้เริ่มการได้บ้าง แต่ว่า

¹⁴ “พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476” (9 ธันวาคม 2476). **ราชกิจจานุเบกษา**. ตอนที่ 0 ก. เล่มที่ 50. หน้า 761.

¹⁵ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ สมัยที่สอง) ครั้งที่ 2 วันจันทร์ ที่ 25 ธันวาคม 2476, หน้า 24.

¹⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 29 วันพุธที่ 21 มีนาคม 2476 หน้า 1800-1820.

การที่จะกระทำกิจการให้ได้ครบถ้วนบริบูรณ์ เราก็คงเป็นที่จะต้องออกกฎหมายอีกหลายฉบับ กฎหมายที่จะออกต่อไปในขั้นตอนนี้ แต่ภายหลังพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล ก็คือ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยภาษีอากร ซึ่งเป็นกฎหมายที่จะแบ่งภาษีอากรในระหว่างเทศบาลกับรัฐบาลนั้นอย่างหนึ่ง และเราจะต้องมีร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ อีก ที่บัญญัติถึงว่าทรัพย์สินชนิดใดบ้าง ที่เราจะให้เป็นทรัพย์สินของเทศบาล ดังเช่นกับที่ ๆ เป็นที่หลวงอยู่ในปัจจุบันนี้ และได้กระจัดกระจายอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ นี้ เราก็อาจพิจารณาได้เหมือนกันว่าที่เหล่านั้น แทนที่จะให้เป็นที่อยู่ในกรรมสิทธิ์ของรัฐบาล เราอาจมอบที่นั้นให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่เทศบาลเสียทีเดียว ในการนี้เราจำเป็นต้องทำเป็นร่างพระราชบัญญัติอีกอันหนึ่ง และจำเป็นจะต้องพิจารณาให้ละเอียดต่อไปอีกว่าที่ชนิดใดบ้างเราจะยกให้เป็นี่ของเทศบาล และนอกจากนั้น เรายังจำเป็นที่จะต้องออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในพระราชอาณาจักร ซึ่งในเวลานี้ การปกครองหัวเมืองที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในพระราชอาณาจักร เราก็อาศัยพระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ แต่การที่เราได้มีระเบียบการปกครองใหม่ และทำรูปเป็นไปในทำนองที่ว่าด้วยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในพระราชอาณาจักร และนอกจากนั้นเรายังต้องออกพระราชบัญญัติ ซึ่งว่าด้วยการสาธารณสุข ซึ่งไม่ใช่หมายความว่าแต่จะรักษาทางเดียวเท่านั้น กล่าวคือ จะต้องรักษาและป้องกันไม่ให้เกิดโรคภัยไข้เจ็บอย่างใดขึ้นอีกด้วย นอกจากนั้น เรายังมีวิธีการต่าง ๆ ดังเช่นวิธีการอมสิน วิธีการของโรงจำนำ และวิธีการของเทศบาล เราจำเป็นต้องจัดให้มีระเบียบด้วยเหมือนกัน และอีกอย่างหนึ่ง พระราชบัญญัติที่จะควบคุมอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ นอกจากนี้สิ่งที่จะต้องทำอีก เช่น กฎกระทรวง ที่เราจะต้องออกตามพระราชบัญญัติ วิธีการต่าง ๆ ที่เกี่ยวแก่เทศบาล หรือวิธีการที่เกี่ยวข้องแก่พระราชบัญญัติที่จะออกในภายหน้า ตามที่ได้แถลงไปแล้วนั้น เป็นแต่ข้อความสังเขปเท่านั้น และการที่รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นมา เพื่อปรารถนาที่จะให้ท่านสมาชิกทั้งหลายลงมติรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เท่านั้น และราชการที่เราจะดำเนินต่อไปนี้ว่า เราจะวางรูปตามนี้ คือดำเนินตามคล้าย ๆ กับรัฐธรรมนูญพระราชอาณาจักรสยามเหมือนกัน กล่าวคือ จะเห็นได้จากเทศบาลตำบล คณะมนตรีตำบล และสภาตำบล เพื่อให้ราษฎรได้รู้จักวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามไปในตัว คือราษฎรจะได้ฝึกการปกครองในตำบลย่อม ๆ ของตน และเพื่อประโยชน์แก่การที่จะเข้ามาเป็นผู้แทนราษฎรในสภาฯ นี้ต่อไป และถ้าหากว่าท่านได้รับหลักการของพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลแล้ว สภาฯ ก็จะได้ให้กรรมการประจำ หรือกรรมการวิสามัญ สุดแต่เห็นเป็นการสมควรในการที่จะไปพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้อีกชั้นหนึ่ง”¹⁷

¹⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 29. อ้างแล้ว, หน้า 1800-1803.

5.1.2 การผลักดันการกระจายอำนาจโดยรัฐ

พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ถูกประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2477 รัฐบาลมีภารกิจที่จะต้องเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลาย ๆ ฉบับให้สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ และภารกิจการแปรสภาพสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาลโดยใช้อำนาจประกาศผ่านพระราชกฤษฎีกา

ความมั่นใจของรัฐบาลสะท้อนให้เห็นผ่านการแถลงนโยบายรัฐบาลโดยพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีที่กล่าวอย่างมุ่งมั่นว่า “ส่งเสริมให้การปกครองโดยเทศบาลได้ผลจริงจัง”¹⁸ เมื่อวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2477

“การปกครองลักษณะเทศบาล รัฐบาลนี้จะส่งเสริมและดำเนินการที่จะจัดตั้งเทศบาลให้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยลำดับดังนี้

- (ก) ในปีนี้จะจัดตั้งให้มีสภาจังหวัด โดยจะพยายามเลือกคัดผู้มีอาชีพต่าง ๆ ให้เข้าอยู่ในสภานี้
- (ข) จะได้จัดเปลี่ยนฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เป็นเทศบาลภายในปีนี้
- (ค) จะได้จัดแยกงบประมาณส่วนภูมิภาคไปตั้งเป็นงบประมาณทางจังหวัด
- (ง) จะได้รับเร่งอบรมที่ปรึกษาการเทศบาล เพื่อช่วยเหลือการเทศบาล¹⁹

รวมถึงประเด็นการให้บริการสาธารณะ

๓. การทาง รัฐบาลจะได้ดำเนินการสร้างทางที่อยู่ในระหว่างก่อสร้างต่อไปให้แล้วเสร็จ นอกจากนี้จะได้ทำทางอื่น ๆ ที่ยังไม่เรียบร้อยให้มีลักษณะดีขึ้นเพื่อความสะดวกสำหรับการคมนาคม

รัฐบาลจะได้อุดหนุนให้มีทางจังหวัดและทางเทศบาลเพิ่มเติมมากขึ้น เพื่อประโยชน์ในการ เศรษฐกิจและการปกครอง โดยที่จะให้งบประมาณเพิ่มเติมสำหรับสร้างและบำรุงทางเหล่านี้ ทั้งจะได้ส่ง เจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการไปช่วยดำเนินการหรือควบคุมในการสร้างและบำรุงทางดังกล่าวนี้ด้วย²⁰

๔. การช่วยเหลือสุขาภิบาลหรือเทศบาลในการสาธารณูปโภค

รัฐบาลจะได้รับจัดให้มีโรงไฟฟ้า และการประปาในสุขาภิบาล หรือเทศบาลให้มากแห่ง”²¹

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2478 ก็เกิดเทศบาลตำบลขึ้นพร้อมกัน 34 แห่ง และตามมาด้วยเทศบาลนครแห่งแรกของประเทศอีกหนึ่งแห่ง หลังการจัดตั้งเทศบาลระลอกแรก 35 แห่ง ทางรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ เทศบาลเข้ามาเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2479 นี่คือการปรับปรุงโครงสร้างของเทศบาลครั้งแรก

¹⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยวิสามัญ) ครั้งที่ 24 วันจันทร์ ที่ 24 กันยายน 2477, หน้า 1757.

¹⁹ เพ็งอ้าง, หน้า 1758.

²⁰ เพ็งอ้าง, หน้า 1758.

²¹ เพ็งอ้าง, หน้า 1759.

(ดูรายละเอียดต่อไปข้างหน้า) และในปีนั้นยังมีการจัดตั้งเทศบาลเมือง 10 แห่งรวมในปีนี้มีเทศบาลทั้งสิ้น 45 แห่ง ปี พ.ศ. 2479 มีการจัดตั้งเทศบาลอีก 32 แห่ง และปี พ.ศ. 2480 มีการจัดตั้งเทศบาลเพิ่มอีก 16 แห่ง

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี พ.ศ. 2481 มีนัยสำคัญต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น ประการแรก คือ การเปลี่ยนผู้นำฝ่ายบริหาร จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ประการที่สอง คือ การเลือกตั้งทำให้สภาชุดใหม่ ซึ่งชุดนี้ดำรงตำแหน่งยาวนานจนถึงปี พ.ศ. 2487 และประการที่สาม คือ การปกครองส่วนท้องถิ่นมีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 ที่ประกาศใช้ในสมัยพระยาพหลพลพยุหเสนา แล้วมีพระราชบัญญัติอีกสองฉบับที่ตามมา คือ พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2482

ตัวอย่างแนวความคิดที่ได้มีการเสนอในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงเทศบาล ในช่วงทศวรรษ 2480 เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้จัดตั้งรัฐบาลในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2481 จึงมีนโยบายที่จะปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยการแก้ไขปรับเปลี่ยนกลไกและโครงสร้างองค์กรบางประการ เพื่อช่วยให้ฝ่ายบริหารสามารถบริหารงานได้เข้มแข็งขึ้น ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 ถูกนำเสนอเข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยมีหลักการ “เพื่อปรับปรุงแก้ไข กฎหมายว่าด้วยการเทศบาลให้เหมาะสมแก่กาลสมัย และให้ประสานกับการปกครองส่วนภูมิภาคยิ่งขึ้น โดยจัดรูปองค์กรใหม่”²²

“ประการแรกการเทศบาลนั้นยังเป็นของใหม่อู่ พวกเรายังไม่ค่อยเข้าใจกันดี และยังจับหัวใจของเทศบาลไม่ถูกว่ามีอะไร ประการที่ 2 ในการที่เราเลือกตั้งตัวมนตรีนั้นแล้วได้คนที่เหมาะสมหรือไม่ เท่าที่ได้เคยทำไปแล้วมักเอาคนที่เคยเป็นข้าราชการ ได้กินเบี้ยบำนาญและเป็นผู้ที่มีบรรดาศักดิ์ และเมื่อเป็นเช่นนี้คน เหล่านี้นั้นเคยรับราชการมาในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์เคยคิดว่าตัวเป็นนายคน จะทำอะไรก็คิดว่าคนเหล่านั้นเป็นบ่าวของคนสั่งอะไรไปแล้วจะกลับมาถาม หรืออะไรอีกไม่ได้เป็นการเด็ดขาดเช่นนี้ ก็เมื่อเราได้มีระบอบการเทศบาลเช่นนี้แล้ว เราได้ตั้งคณะมนตรีขึ้นมาบริหารงาน ก่อนจะเข้าบริหารงานนั้นจำเป็นจะต้องขอความไว้วางใจจากสมาชิกเสียก่อน นอกจากนี้ สมาชิกยังมีสิทธิจะตั้งกระทู้ถาม หรือเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อไม่ไว้วางใจได้เหล่านี้เป็นต้น และในการอภิปรายนั้นเองได้พูดกันรุนแรงไปบ้าง เช่นมีการเสียดสีกันอย่างหนัก เป็นการรบกวนเส้นประสาทอย่างแรง เมื่อท่านเหล่านั้นเคยเป็นผู้ที่ได้บริหารการงานมาในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว ก็มักจะใจน้อยลาออกเสียบ้าง อะไรบ้างต่าง ๆ นานาเป็นต้น”²³

และการแสดงความเห็นอย่างสุดซึ้ง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านเองก็รู้สึกที่รัฐบาลไม่ใส่ใจกับกิจการของสภาจังหวัดเท่าที่ควร จนถึงกับเสนอให้มีการยกเลิกสภาจังหวัด เพื่อที่จะได้นำเงินในส่วนนี้ไปใช้

²² รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 15/2481 (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันอังคารที่ 28 กุมภาพันธ์ 2481.

²³ เพ็งอ้าง, หน้า 851-852.

พัฒนาระบบรัฐธรรมนูญที่เพิ่งเกิดในทางอื่น ๆ ต่อไป²⁴ ถึงแม้ว่าจะไม่เกิดตามที่เสนอแต่ก็มีความน่าสนใจอย่างยิ่งในการศึกษาแนวความคิดในสภาผู้แทนราษฎร

“ในเรื่องสภาจังหวัดนี้ มีเสียงอยู่บ้างว่าเท่าที่จัดตั้งขึ้นมานั้น ได้พิจารณาแล้วว่า จะได้ประโยชน์น้อยเกินไป ดังนั้น ได้เคยมีสมาชิกสภาเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้ามาในสภาว่า สมควรยกเลิกสภาจังหวัดเสีย แต่ภายหลังที่ได้อภิปรายกันแล้ว ที่ประชุมส่วนใหญ่ เห็นว่าควรหาทำเช่นนั้นไม่...หน้าที่ของสภา (ผู้แทนราษฎร) ก็น่าจะปรับปรุงให้สภาจังหวัด เป็นประโยชน์ยิ่งขึ้น”²⁵

อนึ่ง ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 การนำแนวคิดและรูปแบบการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยปลูกฝังแก่ประชาชนในประเทศ ถูกนำเสนอผ่านประเด็นการกระจายอำนาจ ในรูปแบบขององค์กร และถูกพูดถึงในสภาผู้แทนราษฎรอยู่หลายครั้ง อีกทั้งการนำเสนอกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจึงเป็นไปเพื่อสอดคล้องกับวัตถุประสงค์แรกเริ่มของคณะราษฎร

แต่ทั้งนี้ในช่วงปี พ.ศ. 2475-2480 จะเห็นว่ารูปแบบการกระจายอำนาจยังอยู่ภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ กล่าวคือ ส่วนกลางหรือรัฐบาลยังให้อิสระท้องถิ่นน้อยอยู่ แม้จะมีกฎหมายออกมาแล้วอย่างน้อยสี่ฉบับ ที่ดูเหมือนว่าจะให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการบริหารกิจการของตนเอง แต่ทว่าอำนาจในการตัดสินใจต่าง ๆ กลับอยู่ที่ส่วนกลางดังเดิม หรือจะกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

5.1.3 การเมือง ความหวัง และความนึกคิดเรื่องการกระจายอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับส่วนร่วมในการกระจายอำนาจ

การพูดคุยในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีได้มีเพียงบทบาทอันโดดเด่นของตัวแทนจากฝ่ายบริหารเท่านั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทจำแนกได้สามประการคือ

ประการแรก การติดตาม ตั้งกระทู้และอภิปราย กรณีตัวอย่างเช่น รัฐบาลจะไม่สามารถยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลได้ทันภายในปี พ.ศ. 2477 ตามที่วางแผนไว้ ซึ่งทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองมีบทบาทในการติดตามถามไถ่อยู่เสมอ อาทิ กระทู้ถามเรื่องร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลจากหลวงวรนิติปรีชาผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนคร²⁶

ประการที่สอง การเสนอแนวความคิด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองก็มีการนำเสนอแนวความคิดที่น่าสนใจด้วย ดังกรณีของนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานีที่แสดงความเห็นให้

²⁴ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 7/2480 (วิสามัญ) สมัยที่ 2 วันเสาร์ที่ 10 กรกฎาคม 2480, หน้า 134.

²⁵ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 20/2481 (สามัญ) ชุดที่ 3 วันพฤหัสบดีที่ 16 มีนาคม 2481, หน้า 1190-1191.

²⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 21 วันพุธ ที่ 22 กันยายน 2477, หน้า 1610-1612.

นายอำเภอมีบทบาทในการควบคุมเทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง²⁷ กิจการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะทำปฏิบัติ กลับถูกควบคุมโดยรัฐบาลกลางอีกที่ทำให้อำนาจหน้าที่ไม่ได้มีเท่าที่ควร ดังปรากฏในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของรัฐบาลกลาง ซึ่งก็คือเรื่องของการควบคุมที่รัฐบาลมีต่อการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้น การควบคุมเทศบาล รัฐได้มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง คือ นายอำเภอ ข้าหลวงประจำจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยในส่วนของการควบคุมดูแลกิจการของเทศบาลนครและเทศบาลเมืองนั้น ให้อยู่ในอำนาจของข้าหลวงที่จะชี้แจงแนะนำและตักเตือนเทศบาล ส่วนนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยข้าหลวงประจำจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น ในประเด็นนี้ นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี ได้เสนอให้นายอำเภอควบคุมดูแลทั้งเทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง “เพราะว่าในจังหวัดหนึ่ง ๆ อย่างจังหวัดอุบล เราก็จะมีเทศบาลเมืองได้ในราว 4 แห่งเท่านั้น ในตำบลที่ตั้งที่ทำการอำเภอที่เราจะเป็นเทศบาลเมืองได้อีกก็อาจจะให้เป็นอำนาจของนายอำเภอ”²⁸

“คือเรื่องนี้มีข้อที่เราควรจะดำริสำหรับท้องถิ่นที่เป็นเมืองแล้ว เป็นท้องถิ่นที่ราษฎรอยู่หนาแน่น และการที่ท้องถิ่นนั้นจะประกอบเป็นเทศบาลก็มีพลเมืองอยู่มากกว่าเทศบาลตำบล และโดยเหตุนี้เราจึงประสงค์ที่จะให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้ควบคุมเทศบาลนั้นโดยตรง และอีกประการหนึ่งเมื่อเทศบาลเราได้จัดโดยเรียบร้อยแล้ว อำเภอที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ก็อาจจะเปลี่ยนฐานะและสภาพไปเป็นศาลแขวง กล่าวคือ เมื่อเทศบาลเราได้ใช้อยู่เต็มที่แล้ว เราก็จะมีเทศบาลที่จังหวัด อำเภอก็อาจมีหน้าที่ในทางศาลแขวงและหน้าที่ในทางที่จะเรียกว่าการรักษาความสงบเรียบร้อย กล่าวคือหน้าที่ตำรวจ ส่วนการอื่น ๆ เราจะทำให้พิจารณาอำนาจของอำเภอ เช่น การทะเบียนก็ดี อะไรก็ดีไปอยู่ในเทศบาล ควรที่จะคงอำนาจจากนายอำเภอเข้ามาอยู่ในข้าหลวงประจำจังหวัดให้มาก”²⁹

ประการที่สาม การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและรวมถึงการปกครองท้องถิ่นที่จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีปรากฏให้เห็นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา ในยุคนี้มีการเสนออย่างสม่ำเสมอแทบทุกปี ซึ่งสะท้อนถึงบทบาทการมีส่วนร่วมกับการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรอย่างกระตือรือร้น

²⁷ ประเด็นดังกล่าวสืบเนื่องมาจากการอภิปรายเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของรัฐบาลกลาง ซึ่งก็คือเรื่องของการควบคุมที่รัฐบาลมีต่อการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้น การควบคุมเทศบาลรัฐได้มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง คือ นายอำเภอ ข้าหลวงประจำจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย ในการควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้อง ตามกฎหมาย โดยในส่วนของการควบคุมดูแลกิจการของเทศบาลนครและเทศบาลเมืองนั้นให้อยู่ ในอำนาจของข้าหลวงที่จะชี้แจงแนะนำและตักเตือนเทศบาล ส่วนนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วย ข้าหลวงประจำจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น

²⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 36 วันเสาร์ที่ 31 มีนาคม 2476, หน้า 2472.

²⁹ เพ็งอ้าง, หน้า 2472-2473.

การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นส่วนใหญ่แล้วจะไม่ผ่านในวาระที่ 1 ทว่าในช่วงปลายทศวรรษ 2470 - ต้นทศวรรษ 2480 นี้มีกรณีที่แตกต่างกันออกไปอยู่ด้วยคือ การที่รัฐบาลรับเอาร่างพระราชบัญญัติไปพิจารณาแล้วนำไปเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้ง ดังปรากฏให้เห็นกรณีการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2479 เสนอโดยนายทองอยู่ พุ่มพจน์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี³⁰ ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2478 เสนอโดยนายไสว อินทรปรีชา ผู้แทนราษฎรจังหวัดสวรรคโลก³¹ ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล (ฉบับที่ 1) เสนอโดยนายถวิล อุดล ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด³² ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ...) พุทธศักราช 2483 เสนอโดยนาย จำลอง ดาวเรือง ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม³³

กรณีดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นในบรรยากาศการเมือง “เปิดกว้าง” เสรีและมีความเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างสูง ซึ่งจะเห็นได้ในช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 (ดูต่อไปข้างหน้าในบทที่ 8) สำหรับกรณีร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาฯ ได้เสนอแล้วรัฐบาลรับไปพิจารณาต่อไป

การเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ยังสะท้อนถึง “ความหวัง” ที่จะให้ท้องถิ่นได้ก้าวหน้าและราษฎรได้มีส่วนร่วมทางการเมือง ช่วงปลายทศวรรษ 2470 จึงมีการเสนอให้ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ให้ราษฎรสามารถเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยตรงและดำรงตำแหน่งอย่างมีวาระไม่ว่าจะเป็นผู้ใหญ่บ้าน กำนัน นายกเทศมนตรี³⁴ และยังพบว่ามีข้อเสนอไปก้าวหน้าไปไกลอย่างยิ่งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอให้ข้าหลวงประจำจังหวัดมาจากการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2478 ที่ถูกเสนอผ่านร่างพระราชบัญญัติเลือกตั้งข้าหลวงประจำจังหวัด ของนายกิมทะ นิรันดร์พานิชย์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดตราด เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2478 โดยในร่างพระราชบัญญัตินี้มีความประสงค์ที่จะ “ให้ราษฎรมีส่วนมีเสียงในการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งทางฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร”³⁵ โดยถูกเสนอไว้ว่า

“นับตั้งแต่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิธิมาเป็นระบอบประชาธิปไตย กิจการของประเทศได้ผันแปรไปตามสภาพการ เพื่อให้เหมาะสมแก่กาลสมัยหลายอย่างหลายประการ แต่การปกครองในส่วนภูมิภาคยังคงอยู่ในสภาพ

³⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง ครั้งที่ 2) ครั้งที่ 21 วันจันทร์ ที่ 29 มีนาคม 2479 หน้า 1009-1011.

³¹ เพิ่งอ้าง, หน้า 845-848.

³² รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 20 วันอังคาร ที่ 22 กุมภาพันธ์ 2480 หน้า 1248-1260

³³ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 3 วันพฤหัสบดี ที่ 14 พฤศจิกายน 2483 หน้า 403-414.

³⁴ โปรดดูภาคผนวก 1

³⁵ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8/2478 (วิสามัญ) สมัยที่ 2 วันพฤหัสบดีที่ 20 กุมภาพันธ์ 2478, หน้า 549.

เดิมเป็นส่วนมาก ทั้งนี้เพราะตำแหน่งข้าหลวงประจำจังหวัดซึ่งเป็นตำแหน่งสำคัญ เป็นหัวหน้าข้าราชการอื่นที่จะคอยดูแลสุขทุกข์ของราษฎร มีอำนาจในการปกครอง การตำรวจ การเทศบาล ยังคงได้รับการแต่งตั้งคล้ายกับวิธีเดิม”³⁶

แต่ทว่าตามหลักการที่นายกิมทะ ได้เสนอมานี้ หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้แทนของรัฐบาลได้แสดงความไม่เห็นด้วย เนื่องจากประการแรก ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญที่ระบุให้แยกอำนาจในการปกครองประเทศออกเป็น 2 อย่าง คืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการไม่ก้าวล่วงกันซึ่งกันและกัน แต่การที่จะให้ราษฎรมีสติเลือกตั้งข้าหลวงประจำจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายบริหารได้นั้น จะเป็นผลให้อำนาจในส่วนของนิติบัญญัติและบริหารเข้ามาพัวพันกัน ซึ่งจะเป็นการขัดหลักการของรัฐธรรมนูญที่วางไว้ และประการที่สอง ข้าหลวงประจำจังหวัดนั้นจำเป็นจะต้องมีคุณสมบัติความสามารถและความชำนาญในระเบียบแบบแผนและกฎหมายในทางปกครอง “การเป็นข้าหลวงประจำจังหวัดจะต้องเรียนและความชำนาญ”³⁷

การพูดคุยในสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกสภาฯ บางท่านที่แสดงให้เห็นถึงความใส่ใจและความกระตือรือร้นในการที่จะได้ขยายอำนาจในการบริหารจากส่วนภูมิภาคมาปฏิบัติหน้าที่ในส่วนท้องถิ่น ดังสะท้อนให้เห็นในกระทู้ถามรัฐบาลเรื่องขยายอำนาจสภาจังหวัดของขุนเสนาสัสดี ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด กล่าวว่า “รัฐบาลได้ดำริจะออกพระราชกฤษฎีกาขยายอำนาจของสภาจังหวัดให้มีหน้าที่ช่วยควบคุมเทศบาลได้อีกเพียงไรหรือไม่”³⁸

แต่ถึงอย่างไรก็ตามการขยายอำนาจจากส่วนภูมิภาคหรือเพิ่มอำนาจของส่วนภูมิภาคเพื่อใช้ในการควบคุมดูแลกิจการในท้องถิ่นนั้นยังมิได้บัญญัติเป็นกฎหมายแต่อย่างใด และทางรัฐบาลยังเห็นว่าควรจะดูผลการดำเนินงานของเทศบาลเสียก่อน แล้วจึงค่อยพิจารณาเรื่องขยายอำนาจสภาจังหวัดอีกที ดังจะเห็นจากการตอบคำถามของฝ่ายรัฐบาล ดังที่ น.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น. รัฐมนตรีรักษาราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า

“โดยที่การเทศบาลยังเป็นของใหม่ จึงจำเป็นต้องรอดูผลเสียก่อนว่าการเทศบาลจะดำเนินไปอย่างไร และควรให้สภาจังหวัดเข้าช่วยเหลือเพียงใด ถ้าปรากฏว่ามีความจำเป็นที่จะขยายอำนาจของสภาจังหวัดให้มีหน้าที่ควบคุมช่วยเหลือในกิจการนั้น ๆ อย่างไรแล้ว ก็จะได้ขอรับคำสั่งจากรัฐบาลให้อำนาจควบคุมช่วยเหลือในกิจการนั้น ๆ เป็นเรื่อง ๆ ไป ทั้งนี้

³⁶ เฟิ่งอ้าง, หน้า 549.

³⁷ เฟิ่งอ้าง, หน้า 551.

³⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 17 วันพฤหัสบดี ที่ 17 ตุลาคม 2478 หน้า 1471.

รัฐบาลย่อมมีอำนาจสั่งได้อยู่แล้ว โดยไม่ต้องประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกาขยายอำนาจสภา
จังหวัดดังที่ถามนั้น”³⁹

การกระจายอำนาจทางการคลัง : อำนาจต้องมาพร้อมกับงบประมาณ

นับตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และมีการสถาปนาการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา คำถามหนึ่งที่มีถูกตั้งคำถามอยู่เสมอในสภาคือ “งบและเงิน” ซึ่งสะท้อนถึงประเด็นการกระจายอำนาจทางการคลัง (fiscal decentralization) ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้สอบถาม และติดตามเรื่องดังกล่าวอยู่เสมอ⁴⁰ ทว่าเมื่อระยะเวลาผ่านไปพบว่ารัฐบาลไม่อาจแก้ไข จัดการเรื่องดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าใดนัก มีกรณีที่สะท้อนให้เห็นว่าการกระจายอำนาจไม่ประสบความสำเร็จอันเป็นผลมาจากปัญหาด้านการคลังที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินกิจการของท้องถิ่น เห็นได้จาก **กระทู้ถามเรื่องเทศบาลของนายเยื่อน พานิชวิทย์** (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา) ที่กล่าวว่าการเปลี่ยนสถานะของสุขาภิบาลมาสู่เทศบาลนั้นไม่ได้สร้างความเจริญหรือความเปลี่ยนแปลงได้เท่ากับเมื่อครั้งยังเป็นสุขาภิบาล และรัฐบาลรู้หรือไม่ว่าเป็นเพราะเหตุใดและควรจะทำอย่างไร โดยทางฝ่ายรัฐบาลได้ตอบกระทู้ของนายเยื่อนได้อย่างน่าสนใจและยังชี้ให้เห็นว่าการกระจายอำนาจอาจจะยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดย น.ต. หลวงอำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกล่าวไว้ดังนี้ “รัฐบาลขอตอบดังนี้ เหตุที่กิจการของเทศบาลยังไม่ใคร่เจริญเปลี่ยนแปลงไปจากเมื่อครั้งมีสภาพเป็นสุขาภิบาลเท่าที่ควรจะเป็นนั้น เนื่องจากการเทศบาลเพิ่งเริ่มขึ้นใหม่ และอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของเทศบาลมีอยู่กว้างขวางกว่าเมื่อครั้งมีสภาพเป็นสุขาภิบาล แต่รายได้ซึ่งเทศบาลได้รับในตอนต้น ๆ ยังมีน้อย ไม่เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าไปโดยรวดเร็ว”⁴¹

ปัญหาด้านการคลังยังคงส่งผลกระทบต่อกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง จนถึงขั้นที่ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ในปี พ.ศ. 2481 ต้องจำกัดอำนาจของเทศบาลให้น้อยลงเพื่อให้สอดคล้องกับรายได้ โดยกล่าวย้อนกลับไปว่าในพระราชบัญญัติฉบับก่อนหน้านั้นว่า รัฐบาลให้อำนาจแก่เทศบาลกว้างขวางเกินไป แต่รายได้ไม่เพียงพอต่อการกิจการหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติทำให้ผลลัพธ์จึงไม่น่าพอใจเท่าที่ควร ดังนั้นใน **ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2481** ที่เสนอโดย น.อ. หลวงอำรงนาวาสวัสดิ์ (ฝ่ายรัฐบาล) จึงเห็นว่าควรจำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเทศบาลให้แคบลง โดยเสนอไว้ดังนี้ “ต่อไปในเรื่องอำนาจหน้าที่ของเทศบาลพระราชบัญญัติที่ได้ใช้เวลานี้ได้กำหนดไว้กว้างขวางจนเกินกำลังที่เทศบาลจะบริหารงานที่จะให้เป็นไปตามกฎหมาย พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาล คือ ในกิจการที่จะต้องกระทำนั้นให้เหมาะสมกับการงานและรายได้ของเทศบาลนั่นเอง”⁴²

³⁹ เพิ่งอ้าง, หน้า 1471-1472.

⁴⁰ ดูความเคลื่อนไหวดังกล่าวผ่านการตั้งกระทู้ในภาคผนวก 1

⁴¹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 24 อังคาร ที่ 8 มีนาคม 2480 หน้า 1575.

⁴² รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 15 วันอังคาร ที่ 28 กุมภาพันธ์ 2481 หน้า 821-822.

การแก้ปัญหาในเรื่องรายได้ท้องถิ่นของรัฐบาลสะท้อนถึงความล้มเหลวในการกระจายอำนาจ กล่าวคือ แทนที่จะหางบประมาณ หรือรายได้เพื่อมาสนับสนุนท้องถิ่นในการบริหารและดำเนินการในท้องถิ่นตนเอง หรือแม้กระทั่งกระจายอำนาจทางการคลังให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น แต่กลับลดภารกิจของเทศบาลลง เพื่อให้สอดคล้องกับรายได้

แต่ทั้งนี้ความพยายามในการที่จะให้รัฐบาลกระจายอำนาจไปสู่การบริหารราชการส่วนอื่นยังถูกนำเสนอและพูดคุยในสภาผู้แทนราษฎรอย่างต่อเนื่อง โดยผู้ตั้งกระทู้ถามรัฐบาลพยายามชี้ให้เห็นว่าปัญหาการกระจายอำนาจไม่ได้อยู่ที่ตัวเงิน โดยการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาฯ ที่แสดงให้เห็นถึงความกระตือรือร้นในเรื่องการกระจายอำนาจปรากฏให้เห็นผ่าน กระทู้ถามเรื่องการปกครองท้องถิ่น ของนายใหญ่ ศวิตชาติ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์) ที่ได้ตั้งกระทู้ถามรัฐบาลไว้ดังนี้

“ข้าพเจ้าขอตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังต่อไปนี้ ตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้ได้ตอบกับสมาชิกในเรื่องการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะเรื่อง การกระจายอำนาจไปยังส่วนภูมิภาคนั้น รัฐบาลได้กล่าวว่าจะได้รับไปพิจารณา บัดนี้ ข้าพเจ้าอยากทราบว่าผลของการพิจารณาในนโยบายในเรื่องนี้ท่านตกลงใจประการใด คือจะมอบอำนาจไว้ในส่วนกลาง หรือจะกระจายอำนาจไปยังภูมิภาค”⁴³

“ข้าพเจ้าและท่านรัฐมนตรีมีความเห็นไม่ตรงกันข้าพเจ้าเจตนากระจายอำนาจ แต่ท่านเป็นห่วงเรื่องเงินข้าพเจ้าเลยอยากถือโอกาสเรียนในเจตนาของข้าพเจ้าไม่ใช่เรื่องเงิน เพราะการกระจายอำนาจไม่ต้องใช้เงิน คือกระจายอำนาจกระทรวงทบวง กรมให้มากที่สุดเท่าที่กระทรวงทบวงกรมจะควบคุมไว้ เรียนให้ชัดว่าคืออย่างนี้แทนที่ กระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัดจะไปบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคโดยตรง ข้าราชการก็ไม่ขึ้นกับจังหวัดข้าหลวงประจำจังหวัด”⁴⁴

“ข้าพเจ้าจึงถามว่านโยบายของกระทรวงนี้คืออะไร จะกระจายใหม่ ที่นี้กระจายเรื่องเงินไม่ต้องพูด เพียงแต่สั่งว่าทุกคนในส่วนภูมิภาคซึ่งอาจจะจะเป็นเจ้าเมืองหรือกรรมการจังหวัด ข้าราชการในจังหวัดขึ้นอยู่กับคณะกรรมการจังหวัด เมื่อกระทรวงทบวงกรมส่งเรื่องอย่างนี้ก็ไม่ต้องเสียสตางค์ กลับเสียเงินน้อยกว่าเอาไว้ที่ส่วนกลางหรือการโยกย้ายก็ดี การอะไรก็ดี ข้าพเจ้าจึงเรียนถามนโยบายที่แน่นอน เจตนาของรัฐบาลนั้นจะกระจายให้ใหม่ เมื่อไม่ต้องใช้เงิน วิธีอย่างข้าพเจ้าจะทำได้ใช้ไหม ถ้าทำได้ รัฐบาลจะทำเสียเลยเป็นอย่างไร หรือจะรอกฎหมาย ถ้าติดกฎหมายจะออกกฎหมาย

⁴³ รายงานการประชุมสภาผู้แทน สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 21 วันพฤหัสบดี ที่ 22 มีนาคม 2494 หน้า 1749.

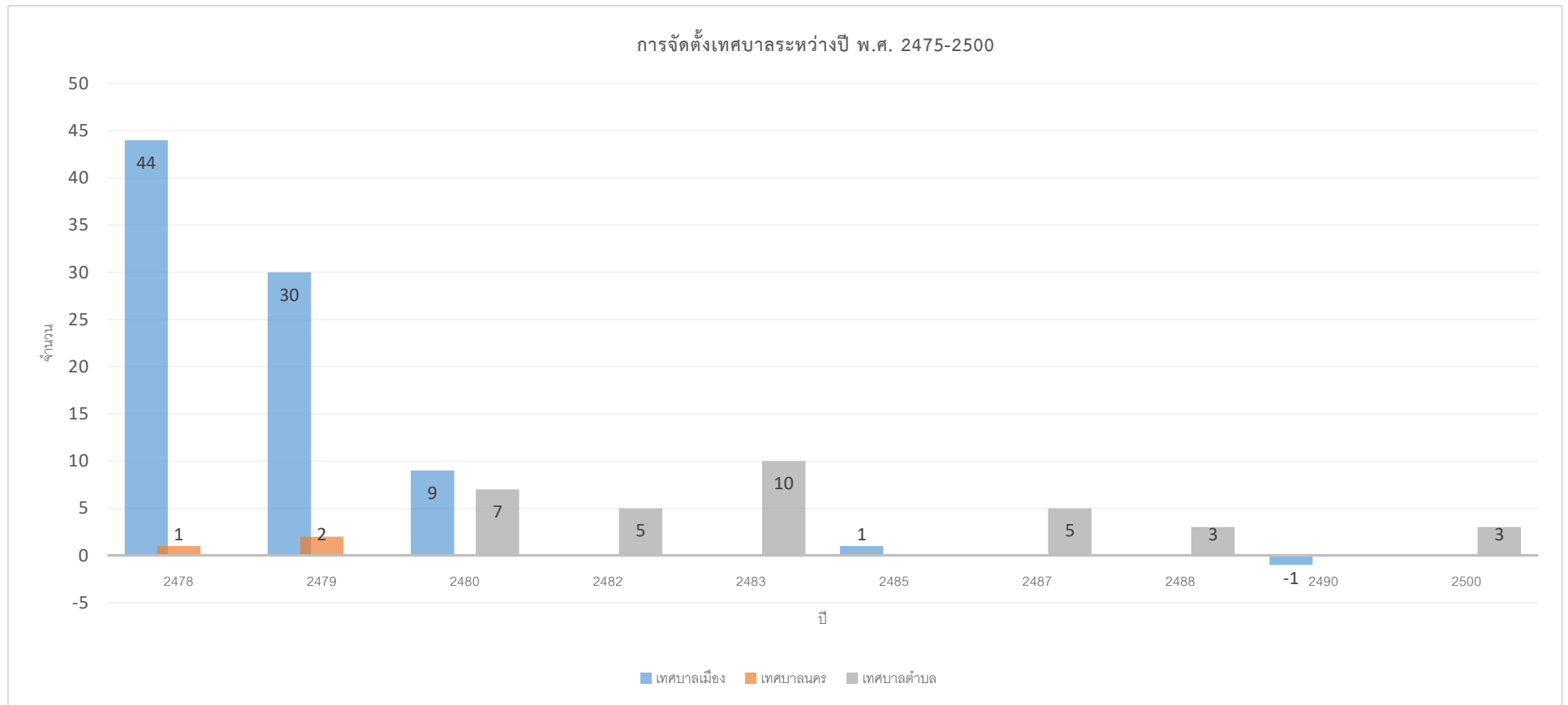
⁴⁴ เพิ่งอ้าง, หน้า 1754.

ข้าพเจ้าก็ไม่ขัดข้อง ถ้าไม่ติดกฎหมายรัฐบาลจะกระจายได้ รัฐบาลจะทำหรือไม่
ข้าพเจ้าเรียนอย่างนั้น”⁴⁵

จุดเด่นสำคัญในช่วงปี พ.ศ.2475-2495 คือ การมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเดียว คือ เทศบาล ถึงแม้ว่าเทศบาลจะก่อตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ ปี พ.ศ.2478 ก็ตาม แต่ตัวแนวความคิดก็มีปรากฏให้เห็นมาก่อน ซึ่งหากย้อนศึกษาอดีตก็จะพบว่ามีการมีมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์⁴⁶ (ทว่าก็ไม่มีผลลัพธ์บังเกิดขึ้น) แต่ถึงอย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นยังไม่บรรลุผลสำเร็จเท่าที่ควร อันเนื่องมาจากปัญหาภายในเทศบาล และแนวความคิดของบุคคลที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่ได้เสนอผ่านการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การกระจายอำนาจยังคงไม่เป็นการกระจายอำนาจที่แท้จริง กล่าวคือ อำนาจการตัดสินใจในการดำเนินงานหรือบริหารกิจการต่าง ๆ ยังคงอยู่ส่วนกลาง เพราะการกระจายอำนาจส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นในช่วงนี้ผ่านพระราชบัญญัติต่าง ๆ เป็นเพียงการแบ่งอำนาจบางส่วนจากราชการส่วนกลางให้กับหน่วยงานหรือตัวแทน หรือแม้แต่บางช่วงบางตอนที่เห็นความพยายามในการผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจ แต่ท้ายที่สุดก็มิได้ปรากฏให้เห็นออกมาเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน ถึงแม้จะมีกฎหมายออกมาหลายฉบับที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่น หรือแม้แต่การบริหารราชการส่วนอื่น ๆ แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่ายังคงมีเงื่อนไขอื่นที่ส่งผลกระทบต่อความชะงักงันในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในช่วงปี พ.ศ.2475-2495 รัฐบาลสามารถจัดตั้งองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพียง 116 แห่งเท่านั้น ดังตาราง

⁴⁵ เฟื่องอ้าง, หน้า 1755.

⁴⁶ ดู สนธิ เตชานันท์ (รวบรวม). แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ “ประชาธิปไตย” ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2469-2475). พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2545



-หมายเหตุ- ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2501-2519 ไม่มีการจัดตั้งเทศบาลเพิ่ม แต่มีการจัดตั้งอีกครั้งใน ปี พ.ศ. 2524

การจัดตั้งเทศบาลระหว่างปี พ.ศ. 2478 – 2488¹

วันที่	เทศบาล	จังหวัด	หมายเหตุ
10 ธันวาคม พ.ศ.2478 ²	1. เทศบาลเมืองจันทบุรี 2. เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา 3. เทศบาลเมืองชลบุรี 4. เทศบาลเมืองตรัง 5. เทศบาลเมืองตราด 6. เทศบาลเมืองนครปฐม 7. เทศบาลเมืองนครนายก 8. เทศบาลเมืองนครราชสีมา 9. เทศบาลเมืองนครสวรรค์ 10. เทศบาลเมืองนครศรีธรรมราช 11. เทศบาลเมืองนครศรีอยุธยา 12. เทศบาลเมืองปราจีนบุรี 13. เทศบาลเมืองพิษณุโลก 14. เทศบาลเมืองเพชรบุรี 15. เทศบาลเมืองภูเก็ต 16. เทศบาลเมืองระยอง 17. เทศบาลเมืองราชบุรี 18. เทศบาลเมืองลพบุรี 19. เทศบาลเมืองสงขลา 20. เทศบาลเมืองสมุทรปราการ 21. เทศบาลเมืองสมุทรสาคร 22. เทศบาลเมืองสระบุรี 23. เทศบาลเมืองสิงห์บุรี 24. เทศบาลเมืองสุพรรณบุรี 25. เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี	จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ตรัง ตราด นครปฐม นครนายก นครราชสีมา นครสวรรค์ นครศรีธรรมราช พระนครศรีอยุธยา ปราจีนบุรี พิษณุโลก เพชรบุรี ภูเก็ต ระยอง ราชบุรี ลพบุรี สงขลา สมุทรปราการ สมุทรสาคร สระบุรี สิงห์บุรี สุพรรณบุรี สุราษฎร์ธานี	*“พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งเทศบาล.... พ.ศ. 2478” ได้ยก ฐานะสุขาภิบาล 35 แห่งที่จัดตั้งมาตั้งแต่ สมัยสมบูรณาญา สิทธิราชย์ เป็นเทศ บาลตามพระราช บัญญัติจัดระเบียบ เทศบาล พ.ศ. 2476 โดยยกฐานะเป็น เทศบาลเมือง 34 แห่งขึ้นก่อน และยก ฐานะเป็นเทศบาล นครอีก 1 แห่ง ตามมาในภายหลัง

¹ ความตั้งใจแรกเริ่มของรัฐบาลตั้งแต่ภายหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ที่ต้องการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในทุก ตำบลทั่วประเทศรวม 4,000 แห่ง ทว่าต้องเจอกับอุปสรรคนานัปการจนทำให้หายไป 20 ปี (พ.ศ. 2475 – 2495) มีจำนวนเทศบาล 116 แห่งเท่านั้น (เมื่อปี 2490 ไทยได้ส่งมอบจังหวัดพระตะบองคืนแก่ฝรั่งเศสจึงทำให้เทศบาล เมืองพระตะบองถูกยุบไปโดยปริยาย ดังนั้นจึงเหลือเทศบาลเพียง 116 แห่ง)

² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52 หน้า 1641-1802.

วันที่	เทศบาล	จังหวัด	หมายเหตุ
	26. เทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ 27. เทศบาลเมืองอุทัยธานี 28. เทศบาลเมืองชุมแสง 29. เทศบาลเมืองบางมูลนาค 30. เทศบาลเมืองบ้านเช่า 31. เทศบาลเมืองบ้านโป่ง 32. เทศบาลเมืองโพธาราม 33. เทศบาลเมืองสองพี่น้อง 34. เทศบาลเมืองหาดใหญ่	อุตรดิตถ์ อุทัยธานี นครสวรรค์ พิจิตร ลพบุรี ราชบุรี ราชบุรี สุพรรณบุรี สงขลา	
25 มีนาคม พ.ศ.2478 ³	1. เทศบาลเมืองกาญจนบุรี 2. เทศบาลเมืองขอนแก่น 3. เทศบาลเมืองเชียงราย 4. เทศบาลเมืองนครพนม 5. เทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์ 6. เทศบาลเมืองปัตตานี 7. เทศบาลเมืองแพร่ 8. เทศบาลเมืองลำปาง 9. เทศบาลเมืองหนองคาย 10. เทศบาลเมืองอุบลราชธานี	กาญจนบุรี ขอนแก่น เชียงราย นครพนม ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี แพร่ ลำปาง หนองคาย อุบลราชธานี	
29 มีนาคม พ.ศ.2478 ⁴	1. เทศบาลนครเชียงใหม่	เชียงใหม่	*เทศบาลนครแห่งแรกของประเทศ
29 พฤศจิกายน พ.ศ.2479 ⁵	1. เทศบาลนครกรุงเทพฯ 2. เทศบาลนครกรุงเทพมหานคร 3. เทศบาลเมืองกระบี่ 4. เทศบาลเมืองชุมพร 5. เทศบาลเมืองชัยนาท 6. เทศบาลเมืองชัยภูมิ	พระนคร ธนบุรี กระบี่ ชุมพร ชัยนาท ชัยภูมิ	

³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52 หน้า 2084-2128.

⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52 หน้า 2136-2141.

⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 53 หน้า 802-846.

วันที่	เทศบาล	จังหวัด	หมายเหตุ
	8. เทศบาลเมืองนราธิวาส 9. เทศบาลเมืองปทุมธานี 10. เทศบาลเมืองพิจิตร 11. เทศบาลเมืองสมุทรสงคราม 12. เทศบาลเมืองอ่างทอง	นราธิวาส ปทุมธานี พิจิตร สมุทรสงคราม อ่างทอง	
14 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2479 ⁶	1. เทศบาลเมืองนนทบุรี 2. เทศบาลเมืองน่าน 3. เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ 4. เทศบาลเมืองพังงา 5. เทศบาลเมืองมหาสารคาม 6. เทศบาลเมืองยะลา 7. เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด 8. เทศบาลเมืองลำพูน 9. เทศบาลเมืองสตูล 10. เทศบาลเมืองสุรินทร์	นนทบุรี น่าน บุรีรัมย์ พังงา มหาสารคาม ยะลา ร้อยเอ็ด ลำพูน สตูล สุรินทร์	
14 มีนาคม พ.ศ. 2479 ⁷	1. เทศบาลเมืองกำแพงเพชร 2. เทศบาลเมืองตาก 3. เทศบาลเมืองพัทลุง 4. เทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ 5. เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน 6. เทศบาลเมืองระนอง 7. เทศบาลเมืองเลย 8. เทศบาลเมืองสกลนคร 9. เทศบาลเมืองสวรรคโลก 10. เทศบาลเมืองอุดรธานี	กำแพงเพชร ตาก พัทลุง เพชรบูรณ์ แม่ฮ่องสอน ระนอง เลย สกลนคร สวรรคโลก อุดรธานี	
1 ตุลาคม พ.ศ. 2480 ⁸	1. เทศบาลตำบลชะอำ 2. เทศบาลตำบลหัวหิน	เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์	

⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 53 หน้า 1196-1243.

⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 53 หน้า 1286-1333.

⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 หน้า 1220-1229.

วันที่	เทศบาล	จังหวัด	หมายเหตุ
14 มีนาคม พ.ศ. 2480 ⁹	1. เทศบาลเมืองพนัสนิคม 2. เทศบาลเมืองพะเยา 3. เทศบาลเมืองปากพนัง 4. เทศบาลเมืองบางบัวทอง 5. เทศบาลเมืองตะกั่วป่า 6. เทศบาลเมืองเสนา 7. เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ 8. เทศบาลเมืองพระประแดง 9. เทศบาลเมืองสุโขทัยธานี 10. เทศบาลตำบลเมืองพล 11. เทศบาลตำบลบางคลา 12. เทศบาลตำบลวัดสิงห์ 13. เทศบาลตำบลโนนสูง 14. เทศบาลตำบลธาตุ	ชลบุรี เชียงราย นครศรีธรรมราช นนทบุรี พังงา พระนครศรีอยุธยา มหาสารคาม สมุทรปราการ สุวรรณโลก ขอนแก่น ฉะเชิงเทรา ชัยนาท นครราชสีมา อุบลราชธานี	
30 กันยายน พ.ศ. 2482 ¹⁰	1. เทศบาลตำบลเบตง 2. เทศบาลตำบลพิบูลมังสาหาร 3. เทศบาลตำบลแม่สอด 4. เทศบาลตำบลสะเดา 5. เทศบาลตำบลดำรงประเทศ	ยะลา อุบลราชธานี ตาก สงขลา จันทบุรี	
24 มิถุนายน พ.ศ. 2483 ¹¹	1. เทศบาลตำบลท่าใหม่ 2. เทศบาลตำบลหลังสวน 3. เทศบาลตำบลปากแพรก 4. เทศบาลตำบลสุโขทัย 5. เทศบาลตำบลนาสาร	จันทบุรี ชุมพร นครศรีธรรมราช นราธิวาส สุราษฎร์ธานี	
15 ตุลาคม พ.ศ. 2483 ¹²	1. เทศบาลตำบลตาเตี้ย 2. เทศบาลตำบลป่าโมก 3. เทศบาลตำบลอัมพวา 4. เทศบาลตำบลกระทุ่มแบน	สระบุรี อ่างทอง สมุทรสงคราม สมุทรสาคร	

⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 หน้า 1843-1911.

¹⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56, หน้า 951-970.

¹¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 57, หน้า 130-150.

¹² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 57, หน้า 536-557.

วันที่	เทศบาล	จังหวัด	หมายเหตุ
	5. เทศบาลตำบลตะลุมพันธ์	ปัตตานี	
24 พฤศจิกายน พ.ศ.2485 ¹³	1. เทศบาลเมืองพระตะบอง	พระตะบอง	ปี 2490 ไทยได้ส่ง มอบจังหวัดพระ ตะบองคืนแก่ฝรั่งเศส จึงทำให้เทศบาล เมืองพระตะบองถูก ยุบไปโดยปริยาย
26 ธันวาคม พ.ศ. 2487 ¹⁴	1. เทศบาลตำบลท่าเรือ 2. เทศบาลตำบลแก่งคอย 3. เทศบาลตำบลตะพานหิน 4. เทศบาลตำบลโยธธรร 5. เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ	พระนครศรีอยุธยา สระบุรี พิจิตร อุบลราชธานี อุตรดิตถ์	
13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2488 ¹⁵	1. เทศบาลตำบลหล่มสัก	เพชรบูรณ์	
3 กรกฎาคม พ.ศ. 2488 ¹⁶	1. เทศบาลตำบลศรีราชา	ชลบุรี	
16 ตุลาคม พ.ศ.2488 ¹⁷	1. เทศบาลตำบลขลุง	จันทบุรี	

¹³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59, หน้า 2254-2258.

¹⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 61, หน้า 1167-1187.

¹⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 62, หน้า 175-179.

¹⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 62, หน้า 412-415.

¹⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 62, หน้า 623-627.

5.2 แนวความคิดว่าด้วยโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2475 – 2495

โครงสร้างภายในเทศบาลในยุคนี้มีการเปลี่ยนแปลงถึง 4 ครั้งตามที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 ซึ่งมีแนวความคิดที่ถูกเสนอทั้งจากรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และปัญญาชน-ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่น่าสนใจอยู่หลายแนวคิดเพื่อนำไปสู่การสถาปนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบแรกในระบอบการปกครองใหม่ ทั้งนี้แนวคิดมีความสัมพันธ์กับบริบทการเมืองและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองด้วย ดังนี้

5.2.1 แนวความคิดว่าด้วยโครงสร้างภายในเทศบาลสู่พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476

รัฐบาลได้มอบให้คณะกรรมการพิจารณาและยกร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ซึ่งถูกเสนอเข้าพิจารณาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2476 ในร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กล่าวถึงหลักการเกี่ยวกับโครงสร้างภายในของเทศบาลดังนี้ นายปรีดี พนมยงค์ได้ชี้แจงว่า

“...การที่เราจะทำพระราชบัญญัติให้ครบถ้วนเช่นนั้น ก็จะต้องเสียเวลาอีกนาน เหตุฉะนั้น กรรมการพิจารณาจึงได้หยิบเอารูปการของเทศบาลนั้นขึ้น ร่างเป็นพระราชบัญญัติและเสนอรัฐบาลเสียชั้นหนึ่งก่อน...”¹⁸

โครงสร้างของเทศบาลเป็นการจำลองย่อมาจากโครงสร้าง-รูปแบบของการเมืองระดับชาติ คือ ระบบรัฐสภาที่มีฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ดังความว่า

“...ดำเนินตามคล้าย ๆ กับรัฐธรรมนูญพระราชอาณาจักรสยามเหมือนกัน กล่าวคือ จะเห็นได้จากเทศบาลตำบล คณะมนตรีตำบล และสภาตำบล...”¹⁹

สืบวันต่อมาหลังจากคณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลถูกนำมาพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรอย่างเร่งรีบในทันสมัยการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2476

โครงสร้างภายในของเทศบาลตามร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ที่รัฐบาลเสนอมา สาระหลักการส่วนใหญ่นั้นได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตามสภาผู้แทนราษฎรก็มีบทบาทในการแปรญัตติ ตั้งคำถาม และอภิปรายในทุก ๆ เรื่อง เช่น การเสนอแก้ไขมาตรา 22 จาก “คำแปรญัตติของพระยาวิเศษสิงหนาทที่ขอให้นายกมนตรีตำบลและมนตรีตำบลต้องเลือกจากสมาชิกสภาตำบลไม่น้อย

¹⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 29/2476 (สามัญ) สมัยที่ 2 วันพุธที่ 21 มีนาคม 2476, หน้า 1801

¹⁹ เพ็งอ้าง, หน้า 1803

กว่ากึ่งหนึ่งนั้น”²⁰ ซึ่งทางกรรมาธิการได้ปฏิเสธคำแปรญัตติและยังคงให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้เลือกตั้ง คณะมนตรีตำบล พร้อมให้เหตุผลว่า

“กรรมาธิการได้คำนึงถึงว่าในฐานะแห่งการศึกษาของประเทศไทย อาจที่จะเป็นการลำบากในการที่จะกระทำเช่นนั้นได้ เพราะนายกมนตรีตำบลและมนตรีตำบลจะต้องเป็นผู้มีความรู้ในการจัดการเทศบาล แต่แม้จะไม่ใช้เป็นสมาชิกสภาตำบลก็ตาม นายกมนตรีตำบลและมนตรีตำบลก็ต้องได้รับความไว้วางใจของสภาตำบลอยู่แล้ว ซึ่งเท่ากับสภาตำบลเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น”²¹

ประเด็นคุณสมบัติของมนตรีตำบลและสมาชิกสภาตำบลที่กรรมาธิการขอเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่า “จะสมควรห้ามมิให้ผู้เกี่ยวข้องในฐานะที่เป็นสามีภริยา บิดากับบุตร หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือบุตรเขยบุตรสะใภ้ ของมนตรีผู้อื่นในคณะมนตรีตำบลเดียวกัน เป็นนายกหรือมนตรีตำบล คือหมายความว่า จะมิให้ผู้เกี่ยวข้องกันดังกล่าวแล้ว เป็นมนตรีในคณะเดียวกัน ข้อความเช่นนี้ในกฎหมายบางประเทศได้มีกำหนดไว้แล้ว แต่ก็มีทางนำคิดได้เหมือนกันว่าจะเป็นการตัดสิทธิของบุคคลเหล่านั้นหรือไม่ และถ้าจะมีข้อจำกัดเช่นนั้นแล้ว ก็จะต้องไม่เฉพาะแต่การเป็นมนตรีตำบล จะต้องจำกัดตลอดถึงการเป็นสมาชิกสภาตำบลด้วย”²²

ความคิดเห็นจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบ่งออกเป็นสองแนวทางคือ แนวทางแรก นายเนย สุจิตา ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี เสนอให้ความเกี่ยวข้องเฉพาะบิดากับบุตรเท่านั้นที่มีอาจดำรงตำแหน่งร่วมกันในคณะมนตรี “เห็นว่าควรที่จะกำหนดคนทั้ง 2 นี้ออกจากกัน คณะมนตรีตำบลเพราะเหตุว่าบิดากับบุตรอาจมีความสัมพันธ์กันในทางใจ และในทางครอบครัว ถ้าหากผู้อื่นไม่แทรกแซงนั้น เราจะได้รับอะไรเล่า เราจะปรึกษาอะไรกันก็ไม่ได้ เพราะฉะนั้น ควรห้ามไว้ และในกฎหมายนี้ควรเติมไว้ว่า ถ้าหากว่าบิดาเป็นนายกมนตรีตำบล ลูกจะเป็นมนตรีตำบลไม่ได้ อย่างนี้เป็นต้น ควรจำกัดสิทธิไว้เสีย”²³ อีกแนวทางเห็นว่าไม่ควรห้าม ดังความเห็นจากนายฮั่ว ตามไท ผู้แทนราษฎรจังหวัดกำแพงเพชร กล่าวว่า “ข้าพเจ้าเห็นว่าไม่ควรจะห้าม เพราะจะเป็นบุตรหรือพี่น้องหรืออะไรก็ต้องเดินนโยบายร่วมกัน เมื่อเขาผิดก็มีกฎหมายลงโทษ เพราะฉะนั้นไม่ควรห้าม”²⁴ เช่นเดียวกับขุนสมหารทิศะคี ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร ที่แสดงความคิดเห็นว่า “การที่จะเป็นพี่น้องอาจทำการไม่สุจริตได้นั้น ไม่ใช่เป็นความจริงที่จริงแท้ คนที่ไม่ใช่เป็นพี่น้องอาจจะสมคบคิดกันก็ได้ ข้าพเจ้ามีเหตุผลอีกประการหนึ่งในการที่จะมีนายกมนตรีหรือมนตรีอะไรต่างๆ นี้ แท้จริงเราขอความไว้วางใจให้เขาแล้ว เป็นหน้าที่ที่เขาจะเลือกและวินิจฉัยอย่างไร เราไม่ควรจะตั้งกฎหมายว่าเขาจะต้องเลือกอย่างนั้น”²⁵

²⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 36/2476 (สามัญ) สมัยที่ 2 วันเสาร์ที่ 31 มีนาคม 2476, หน้า 2437.

²¹ เพ็งอ้าง, หน้า 2437.

²² เพ็งอ้าง, หน้า 2438.

²³ เพ็งอ้าง, หน้า 2444-2445.

²⁴ เพ็งอ้าง, หน้า 2445

²⁵ เพ็งอ้าง, หน้า 2445

ทั้งนี้ผู้พยายามเสนอทางออกคือ นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานีที่ให้เสนอให้มีข้อกำหนดเฉพาะตำบลใหญ่ๆ ส่วนตำบลเล็กๆ ไม่ควรกำหนด ดังตามรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสซึ่งประธานกรรมการได้อธิบายไว้ ทว่านายปรีดี พนมยงค์ได้ให้ความเห็นว่า “อาจเกิดการลักลั่นกันได้ ถ้าเต็มไปแล้วต้องเต็มทั้งหมด ต้องเต็มสภาตำบลด้วย ถ้าไม่เต็มก็ไม่เต็มหมด”²⁶ อีกทั้งในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรวันนั้นนายปรีดี พนมยงค์ได้แสดงความกังวลเรื่อง “จะหาผู้บริหารท้องถิ่นยาก”²⁷ และ “จะหาใครใครในคณะมนตรีตำบลไม่ได้เลย เพราะฉะนั้นควรจะคำนึงถึงข้อนี้ด้วย”²⁸ อันเนื่องมาจากข้อจำกัดทางการศึกษาของพลเมืองชาวสยาม ทำให้สภาผู้แทนราษฎรมิได้ระบุข้อห้ามความสัมพันธ์ของคนในครอบครัวดังกล่าว โครงสร้างภายในเทศบาลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476²⁹ จึงมีรูปแบบดังภาพ

โครงสร้างภายในของเทศบาลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 เป็นรูปแบบที่เรียกว่าสภา-นายกเทศมนตรี (council mayor form) ที่สภามีอำนาจเข้มแข็งควบคุมฝ่ายบริหาร สุวัสดิ โภชนพันธุ์ตั้งข้อสังเกตกลไกความสัมพันธ์ระหว่างสภากับฝ่ายบริหารดังกล่าวตรงกับหลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475³⁰ รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่นายปรีดี พนมยงค์เป็นผู้ร่างซึ่งได้ออกแบบให้ฝ่ายบริหาร คือ กรรมการราษฎรปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การควบคุมโดยสภาผู้แทนราษฎร และฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจในการยุบสภา แนวความคิดดังกล่าวคือการให้สภามีบทบาทและอำนาจอย่างสูง ซึ่งโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลที่เกิดขึ้นหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ก็มีลักษณะตรงกับแนวความคิดดังกล่าว³¹

²⁶ เพ็งอ้าง, หน้า 31 มีนาคม 2476, หน้า 2445

²⁶ เพ็งอ้าง, หน้า 2446

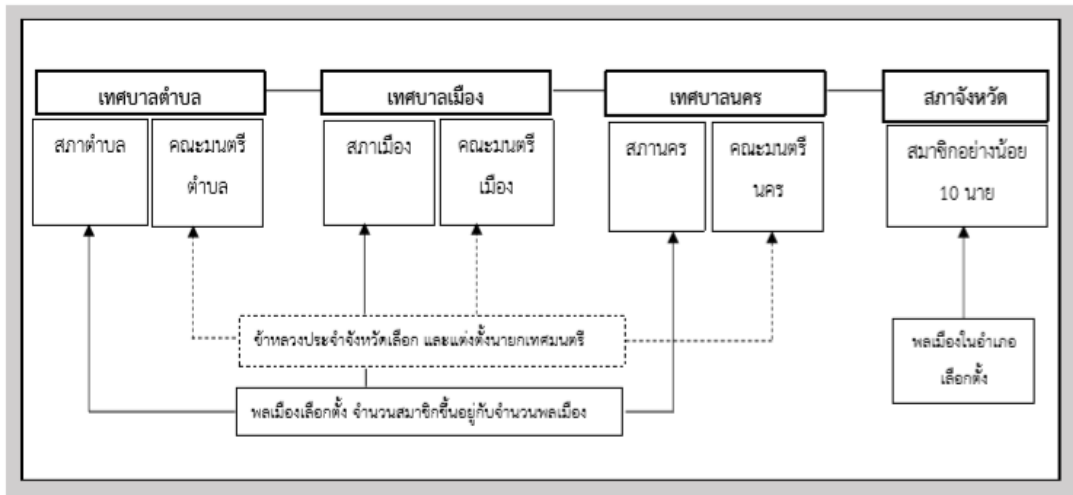
²⁷ เพ็งอ้าง, หน้า 2425.

²⁸ เพ็งอ้าง, หน้า 2438.

²⁹ “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476”. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 51 (วันที่ 24 เมษายน 2477), ตอนที่ 0 ก เล่มที่ 51. หน้า 82-84.

³⁰ “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475”, **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 49 (27 มิถุนายน 2475).

³¹ สุวัสดิ โภชนพันธุ์. “เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500”. อ้างแล้ว, หน้า 66



ภาพ : โครงสร้างภายในของเทศบาลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476

5.2.2 แนวความคิดว่าด้วยโครงสร้างภายในเทศบาลสู่พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2479

เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2479 รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2479 โดย ร.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้เสนอ สาระสำคัญในการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ที่การแก้ไขจำนวนสมาชิกสภาให้เหมาะสม และการเลือกตั้งสมาชิกสภา ให้สอดคล้องกับกฎหมายการเลือกตั้งที่ถูกเสนอควบคู่กันมา (ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น) โดยผู้เสนอได้ชี้แจงไว้ดังนี้

“ร่างพระราชบัญญัตินี้มีหลักการอยู่ว่าให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น อนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเพื่อกำหนดจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เหตุผลในการที่รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้มาก็คือว่าสภาฯ ผู้ได้รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อร่างพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขไปแล้ว ที่เป็นการกระทบกระเทือนกับร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็อยู่ในมาตรา ๗ ซึ่งเดิมมีความว่า “คุณสมบัติแห่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และวิธีเลือกสมาชิกสภาเทศบาลและสภาจังหวัดนั้นให้อนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งผู้แทนตำบล” ก็เมื่อร่างพระราชบัญญัติเลือกตั้งได้แก้ไขวิธีการเลือกตั้งผู้แทนตำบลไปเช่นนี้แล้ว ก็ว่าเป็นอยู่เองที่จะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติใหม่ขึ้นแทน”³²

³² รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 24 วันเสาร์ ที่ 22 ตุลาคม 2479, หน้า 1224.

“...เราได้เปลี่ยนวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นจากวิธีการของการเลือกผู้แทนตำบล
อนุโลมเช่นเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เท่าที่สภาพเปลี่ยนแปลงและเท่าที่
สามารถจะกระทำได้ และในเรื่องกำหนดจำนวนสมาชิกของสภาท้องถิ่นเหล่านี้ ก็ได้พิจารณา
ปรับปรุงใหม่ เพื่อให้เป็นการเหมาะสมยิ่งขึ้น...”³³

สาเหตุหลักในการเสนอให้แก้ไขจำนวนสมาชิกสภา เป็นผลมาจากพระราชบัญญัติฉบับก่อนหน้าที่ไม่ได้ระบุจำนวนสมาชิกสภา ไว้อย่างชัดเจน ทำให้จำนวนสมาชิกที่ได้มาไม่เหมาะสม กล่าวคือ ในบางพื้นที่มีน้อยเกินไป และในบางพื้นที่ก็มีมากเกินไป “...เพราะฉะนั้นเพื่อปรับปรุงกิจการให้เป็นไปทั้งในทางเพิ่มและลดตามสมควร และตามร่างที่เสนอมานี้ก็มีการเพิ่มมากกว่าการลด ...ได้ตั้งเกณฑ์ว่าถ้าเป็นสภาตำบลแล้วถือเป็นเกณฑ์ ๙ ถ้าเป็นสภาเมืองแล้วถือเป็นเกณฑ์ ๑๘ และถ้าเป็นสภานครแล้วถือเป็นเกณฑ์ ๑๖ และนอกจากนั้นยังมีเกณฑ์เพิ่มแล้วแต่จำนวนพลเมือง จะมีมากกว่า ๒๐๐ หรือ ๔๐๐ หรือ ๔,๐๐ คน ที่เพิ่มได้อีก...”³⁴

ถึงแม้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีการเสนอให้แก้ไขเพียงไม่กี่มาตรา และสมาชิกสภา ส่วนใหญ่เห็นพ้องด้วยก็ตาม แต่ความกังวลของสมาชิกสภา บางท่านก็มีอยู่ กล่าวคือ อีกเพียงไม่ถึงสัปดาห์ก็จะมีการปิดสมัยการประชุมแล้ว ทำให้เกิดความกังวลว่าจะมีเวลาไม่เพียงพอในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานี้ ซึ่งนายทองอยู่ พุฒพัฒน์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี ได้ชี้แจงถึงความกังวลใจดังกล่าวและมีข้อเสนอแนะที่ประชุมให้ “ขยายเวลาประชุมออกไปอีก ๑ เดือนแล้วเราก็จะรับหลักการกันได้ทันที แต่ถ้าไม่ขยายเวลาประชุมแล้วเห็นจะไม่เป็นประโยชน์ในขณะนี้ จึงถามรัฐบาลก่อนว่ารัฐบาลจะขยายเวลาประชุมออกไปอีกหรือไม่ และอีกข้อหนึ่ง ถ้าไม่ขยายเวลาประชุมแล้ว ก็ขอแต่เพียงให้สภาฯ รับหลักการเท่านั้น แล้วไปแปรญัตติกันในสมัยประชุมหน้า เช่นนั้นจะเหมาะสมกว่า”³⁵

แต่ทางผู้เสนอยังคงยืนยันในหลักการเดิม โดยให้เหตุผลว่าในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เสนอให้แก้ไขไม่กี่มาตรา อีกทั้ง “เมื่อสภาฯ ได้รับหลักการว่าเราจะไม่ใช้วิธีเลือกอย่างมีผู้แทนตำบลแล้ว ก็จำเป็นต้องอยู่เองที่จะต้องแก้ไข ถ้าแม้ว่าพระราชบัญญัตินี้ไม่ผ่านสภาฯ ในสมัยนี้ได้แล้ว เราจะทำอะไรไปเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น”³⁶ ในท้ายที่สุดที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ และส่งให้คณะกรรมการพิจารณาต่อ และประกาศใช้เป็นกฎหมายในที่สุด

โครงสร้างภายในของเทศบาลตามร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2479 หลักการส่วนใหญ่อยู่ที่การแก้ไขจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยมีการระบุไว้ชัดเจนว่าแต่ละสภา ต้องมีจำนวนสมาชิกกี่คน ซึ่งระบุไว้ในมาตรา 3 มาตรา 5 และมาตรา 6 ต่างจากพระราชบัญญัติฉบับก่อนหน้าที่ไม่ได้ระบุจำนวนสมาชิกสภาไว้ให้ชัดเจน แต่จำนวนสมาชิกจะขึ้นอยู่กับจำนวนพลเมืองในแต่ละพื้นที่ ซึ่งวิธีการหลังนี้ใน

³³ เพ็ญอ้าง, หน้า 1225.

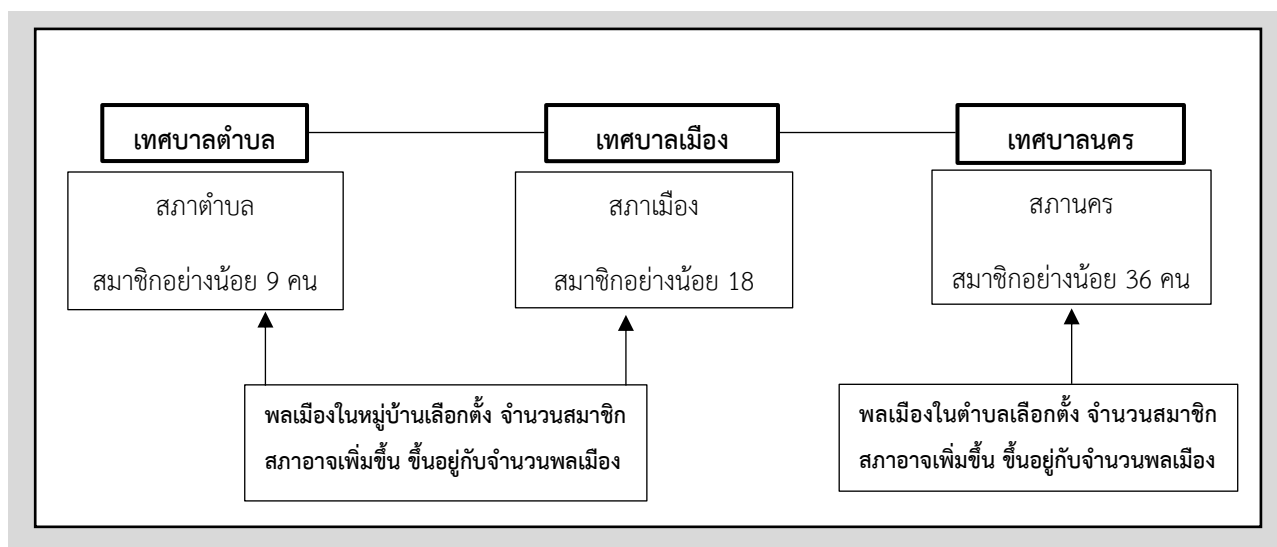
³⁴ เพ็ญอ้าง, หน้า 1225-1226.

³⁵ เพ็ญอ้าง, หน้า 1226.

³⁶ เพ็ญอ้าง, 2479 หน้า 1227.

พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล (ฉบับที่ 2) ยังคงนำมาใช้อยู่ แม้จะมีการปรับเปลี่ยนจำนวนพลเมืองเล็กน้อยในบางพื้นที่ รวมถึงการเปลี่ยนวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาฯ ที่ระบุไว้ในมาตรา 4 ว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น

ถึงแม้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีการแก้ไขปรับเปลี่ยนไปบ้าง แต่เนื้อหาสาระอื่นยังคงไว้ตามเดิมตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 รวมถึงรูปแบบก็ยังคงรูปแบบ สภา-นายกเทศมนตรี (council mayor form) ตามเดิม



ภาพ : โครงสร้างภายในของเทศบาลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2479

5.2.3 แนวความคิดว่าด้วยโครงสร้างภายในเทศบาลสู่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481

หลังจากที่พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2479 ถูกประกาศใช้เป็นกฎหมายได้เพียงปีเศษ ทางรัฐบาลก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับใหม่เข้าสู่สภาฯ ในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2481 อันเนื่องมาจากการพบปัญหามากมายในทางปฏิบัติของกฎหมายฉบับก่อน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในเรื่องความเข้มแข็งและเสถียรภาพของฝ่ายบริหารเทศบาล ปัญหาเรื่องฐานะทางการคลังของเทศบาลไม่มั่นคงเพียงพอ ปัญหาการเมืองท้องถิ่นและประชาชนในเทศบาล ขาดความรู้ความเข้าใจในการเมืองท้องถิ่น³⁷ หลักการเกี่ยวกับโครงสร้างภายในที่ถูกเสนอไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เปลี่ยนแปลงจากฉบับเดิมค่อนข้างมาก โดยทางผู้เสนอได้ชี้แจงไว้ว่า

³⁷ มรุต วันทนการ และดร.ณี หมั่นสมัค. (ม.ป.ป.). ประวัติและพัฒนากการของเทศบาล. สถาบันพระปกเกล้า. [ออนไลน์]. ได้จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=เทศบาล>. (สืบค้นเมื่อ วันที่ 27 เมษายน 2563).

น.อ. หลวงดำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม : “รัฐบาลขอเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๑... โดยมีหลักการว่าเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเทศบาลให้เหมาะสมแก่กาลสมัย เหตุผลก็คือว่า เพื่อที่จะปรับปรุงให้คณะมนตรีกับสมาชิกสภาเทศบาลได้ร่วมมือกันในการกิจการของเทศบาลยิ่งขึ้น โดยจัดรูปองค์กรของเทศบาลใหม่ กำหนดจำนวนสมาชิกให้พอเหมาะกับกิจการไม่ฟุ่มเฟือยมากเกินไป...”³⁸

ข้อเสนอหลักเกี่ยวกับโครงสร้างภายในที่ทางฝ่ายรัฐบาลได้เสนอไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้มีด้วยกันอยู่ 4 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 “...ในเรื่ององค์การของเทศบาล ในเรื่องสภาเทศบาลนั้น พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้สภาเทศบาลเป็นองค์การบริหารองค์การเดียว มีอำนาจทั้งในทางนิติบัญญัติและในทางบริหารโดยมีคณะเทศมนตรีเป็นคณะกรรมการบริหารของสภาฯ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้คณะมนตรีเทศบาลร่วมมือบริหารกิจการของเทศบาลให้เป็นไปโดยราบรื่นและรวดเร็วยิ่งขึ้น เพราะการแบ่งองค์การเป็น ๒ องค์การตามพระราชบัญญัติที่ใช้อยู่ในเวลานี้นั้นปรากฏว่าการปฏิบัติงานไม่ได้ผลดี เนื่องจากคณะมนตรีไม่มีโอกาสบริหารงานได้ตามกำลัง เพราะเหตุว่าล้มลุกคลุกคลานบ่อย ๆ ดังปรากฏในสายตาของเรานั้นเป็นอุปสรรคอย่างมาก...”³⁹

ประการที่ 2 “...เรื่องมติการไว้วางใจคณะมนตรีเทศบาล โดยเหตุที่พระราชบัญญัตินี้ได้ยกเลิกบทบัญญัติอันเกี่ยวกับมติความไว้วางใจของพระราชบัญญัติเดิมให้องค์การของเทศบาลมีแต่องค์การเดียว แล้วเมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วมติในเรื่องความไว้วางใจก็ไม่สมควรจะมีเช่นเดียวกัน...”⁴⁰

ประการที่ 3 “...เรื่องจำนวนสมาชิก โดยเหตุที่จำนวนสมาชิกเท่าที่เป็นอยู่ในเวลานี้นั้นปรากฏว่ามีจำนวนมากเกินไป แต่ทว่าผลแห่งการปฏิบัติงานนั้นเราได้อาศัยความร่วมมือเพียงของสมาชิกไม่สู้จะได้ผล ดังที่ได้ปรากฏในความรับรองในสภาฯ นี้ แต่ว่าการที่จะหาสิ่งตอบแทนของสมาชิกเทศบาล เป็นต้นว่า ในเรื่องค่าพาหนะหรือในเรื่องเบี้ยประชุม เป็นต้น ความจริงรัฐบาลเองก็พิจารณาเหมือนกัน เพราะรู้สึกว่าการที่เราได้เอาคนมาทำงานโดยไม่ให้อะไรเป็นการตอบแทน ซึ่งคร่ำเคร่งเกินไปนั้น ย่อมจะนำมาซึ่งความไม่เจริญในการทำงาน แต่ว่ารัฐบาลก็ต้องใจแข็งในเมื่อได้คำนึงถึงว่าการเงินของเทศบาลนั้นมีอยู่จำนวนจำกัด ถ้าแม้ว่าจะได้ เอาไปจ่ายจ่ายเป็นเบี้ยประชุมของสมาชิกเสียทั้งหมดแล้ว ก็ไม่มีประโยชน์อะไรในการที่จะตั้งเทศบาล จึงได้มีการยื่นกรณจนตลอดมา จึงได้กำหนดให้มีจำนวนสมาชิกต่ำลงตามสมควรอยู่ ในการที่เลื่อนฐานะของสมาชิกให้สูงขึ้นโดยการที่จะตอบแทนอยู่ในขั้นที่จะทำได้ทั้งที่ได้บัญญัติไว้ในมาตราเรื่อง

³⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 15 วันอังคาร ที่ 28 กุมภาพันธ์ 2481 หน้า 823.

³⁹ เพิ่งอ้าง, หน้า 824-825.

⁴⁰ เพิ่งอ้าง, หน้า 825.

รายจ่ายของสภาเทศบาล ดังนี้แล้วนอกจากประโยชน์ดังกล่าวแล้ว ก็เพื่อประโยชน์ในการรวดเร็วของการทำงานของเทศบาลยิ่งขึ้น...”⁴¹

และประการที่ 4 “...เรื่องมติคณะมนตรีเดิมนั้น ก็มีการแต่งตั้งและการออกจากตำแหน่งของเทศมนตรี โดยเหตุที่พระราชบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจสภาฯ เป็นผู้เลือกตั้งคณะเทศมนตรี ซึ่งจะให้คณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่งนั้นเป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย และหลักการนี้เป็นหลักการที่ตรงกับพระราชบัญญัติที่เป็นอยู่ในเวลานั้น ๆ นั้นเราให้อำนาจข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะมนตรี แต่ในส่วนการออกนั้นเราให้สภาเป็นผู้วินิจฉัยในการออกของเขา แต่โดยเหตุที่เราได้พิจารณาหลักการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว คือ ถ้าวางองค์การเทศบาลเป็นองค์การอันเดียวกัน เมื่อเป็นองค์การอันเดียวกันแล้ว ก็ไม่ควรจะมีมติไว้วางใจซึ่งกันและกัน เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วโอกาสที่สภาจะเอาคณะมนตรีออกก็ไม่ควรจะมี เมื่อเป็นเช่นนั้นก็ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยที่จะเอาออก แต่ในการที่จะเอาออกนี้ อาจจะมาจกสมาชิก หรือมาจากข้าหลวงประจำจังหวัดก็ได้ ซึ่งอำนาจอันนี้ไม่ใช่อำนาจมากมายอันใด เมื่อกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยแล้วเห็นว่า เป็นเหตุผลสมควรก็อาจทำให้คณะมนตรีออกจากตำแหน่งได้ ส่วนข้าหลวงประจำจังหวัดก็ไม่ใช่ที่นำวิตกอะไร เพราะในพระราชบัญญัติที่เป็นอยู่ในเวลานี้ ในเรื่องการยุบสภาฯ หรือในการถอนสภาพของเทศบาลก็ดี ซึ่งเป็นอำนาจแรงกว่าก็ให้อยู่ในอำนาจของข้าหลวงประจำจังหวัด แต่โดยเหตุที่เราได้แบ่งเอาอำนาจในเรื่องการออกจากตำแหน่งของคณะมนตรีมาเป็นอำนาจของกระทรวง โดยข้าหลวงประจำจังหวัดหรือสมาชิกสภาฯ แล้ว ก็เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะให้อำนาจในการแต่งตั้งคณะมนตรีมาจากสภา ซึ่งเป็นทางให้สิทธิแก่ทางสภาฯ ยิ่งขึ้น...”⁴²

นอกจากข้อเสนอหลักในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายในแล้ว ทางฝ่ายรัฐบาลยังได้เสนอหลักการเรื่องอื่น ๆ ด้วย ได้แก่ สภาจังหวัด⁴³ และการควบคุมเทศบาลด้วย “...ในข้อนี้ได้มีการเพิ่มเติมขึ้นเล็กน้อย คือในเรื่องอำนาจของข้าหลวงและนายอำเภอซึ่งได้มีอยู่แล้ว ได้มีการควบคุมอยู่บ้างตามสมควร ส่วนในการที่จะควบคุมฐานะการเงินของเทศบาล ซึ่งพระราชบัญญัติเริ่มในเวลานี้ไม่ได้ให้อำนาจไว้โดยรัดกุม และนอกจากนั้นได้มีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงธรรมการ คณะกรรมการเหล่านี้นอกจากได้มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลแล้ว ยังมีหน้าที่ในการที่ช่วยเหลือกิจการของเทศบาล เป็นต้น ในเรื่องการศึกษา ในปัญหา เรื่องการเงินและอื่น ๆ ให้ดียิ่งขึ้น”⁴⁴

⁴¹ เพิ่งอ้าง, หน้า 825. (เน้นโดยผู้เขียน)

⁴² เพิ่งอ้าง, หน้า 826-827. (เน้นโดยผู้เขียน)

⁴³ ในเรื่องสภาจังหวัด รัฐบาลเห็นว่าสภาจังหวัดไม่ใช่เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นโดยตรง เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว ก็สมควรที่จะได้แยกพระราชบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่งต่างหาก ดังจะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อพระราชบัญญัติสภาจังหวัด

⁴⁴ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 15 อ้างแล้ว, หน้า 827.

ในประเด็นเรื่องการให้สภาเทศบาลเป็นองค์การบริหารองค์การเดียว มีอำนาจทั้งในทางนิติบัญญัติและในทางบริหารโดยมีคณะเทศมนตรีเป็นคณะกรรมการบริหารของสภาฯ นั้น มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่เห็นด้วยกับหลักการนี้หลายคน อันได้แก่คือ นายถวิล อุดล (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด) และได้อภิปรายไว้ว่า จุดประสงค์ในการจัดตั้งเทศบาลก็เป็นไปเพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นของตนเองหาความเจริญให้แก่ท้องถิ่นของตนเอง และให้ราษฎรในท้องถิ่นนั้นได้ฝึกหัดสนใจในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ ในพระราชบัญญัติฉบับเดิมจะเห็นได้ว่าได้นำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม คือ “...จำลองเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามไปไว้ในท้องถิ่น จำลองเอาจนกระทั่งข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรนี้ไปใช้ในท้องถิ่นด้วย อาจจะเปรียบเทียบได้ว่าคณะมนตรีเทศบาลเหมือนกับคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลเหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการประชุมการบริหารงานเหมือนกันทุกอย่าง เราจึงพูดได้ว่าเทศบาลนั้นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ องค์การของเทศบาลจึงได้แยกสมาชิกเทศบาลกับคณะมนตรีเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน ก็ด้วยความประสงค์อย่างนี้...”⁴⁵

แต่ในร่างพระราชบัญญัติที่ได้เสนอมานี้ “...ตามรูปการปกครองที่ได้กล่าวนั้นหายไปหมด ไม่มีเหลืออยู่เลย สภาเทศบาลกับคณะมนตรีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน...”⁴⁶ ความกังวลใจของนายถวิลนั้นก็เนื่องมาจาก “...การคำนึงถึงว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามเวลานี้เรายังคุ้ยไม่ได้เต็มที่ว่าราษฎรได้เลื่อมใสอยู่ด้วยความจริงใจ จริงอยู่เรามีสำนักงานโฆษณาการอยู่เพื่อช่วยเผยแพร่ให้ราษฎรเข้าใจ แต่เราก็หาได้เข้าใจอย่างชนิดที่เรียกว่าซาบซึ้งในวิธีการนั้นไม่...ด้วยเมื่อเป็นเช่นนี้ คือเราเห็นว่าราษฎรยังไม่เข้าใจ และไม่มีโอกาสฝึกฝนในระบอบรัฐธรรมนูญเช่นนี้ เราไม่ควรจะทำลายองค์การปกครองในรูปเดิมนั้นเสีย...”⁴⁷

ทั้งนี้ทางฝ่ายรัฐบาลที่นำโดย น.อ. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ได้ชี้แจงต่อสภาฯ ไว้ว่าร่างพระราชบัญญัติที่ได้เสนอมานั้น “ไม่ได้มีหรือไม่ได้แถลงนโยบายประการใดว่า เราได้เลิกนโยบายในการที่จะให้ทางสภาได้เป็นสถานที่สำหรับอบรมหรือศึกษาของราษฎรในระบอบการปกครองรัฐธรรมนูญ”⁴⁸ แต่เนื่องด้วยว่าความก้าวหน้าของท้องถิ่นเดินไปช้ามาก ประกอบกับการอบรมราษฎรในท้องถิ่นไม่ได้เป็นไปตามที่คาดหมาย ในเมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว “...จะต้องคำนึงว่าสภาเทศบาลนั้นเป็นการบริหารส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหาร จึงควรจะต้องคำนึงไปถึงในเรื่องการบริหารกิจการให้หนักไปยิ่งกว่าประการอื่น...”⁴⁹

ในหลักการดังกล่าวมีผู้ที่ไม่เห็นด้วยอีกหนึ่งคน คือ ร.ท. ขุนสรไกรพิลธิษฐ์ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี) และได้อภิปรายไว้ว่า ในพระราชบัญญัตินี้เอาประธานสภาฯ กับนายกมนตรีเป็นคนคนเดียว

⁴⁵ เพิ่งอ้าง, หน้า 837.

⁴⁶ เพิ่งอ้าง, หน้า 837.

⁴⁷ เพิ่งอ้าง, หน้า 838.

⁴⁸ เพิ่งอ้าง, หน้า 839.

⁴⁹ เพิ่งอ้าง, หน้า 840.

จะทำให้การเทศบาลดำเนินไปโดยไม่เหมาะสม หากประธานสภาฯ กับนายกมนตรีเป็นคน ๆ เดียวกันอาจจะเกิดปัญหาในการถามกระทู้ต่างๆ ในที่ประชุม และอาจนำมาซึ่งหลักเผด็จการได้⁵⁰ อีกประการหนึ่งคือ ในพระราชบัญญัติฉบับเดิมนั้นให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้เลือกตั้งนายกมนตรี แต่ในร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมากลับให้ฝ่ายสมาชิกเป็นผู้เลือกตั้ง หากผู้ใดสามารถรวมเสียงข้างมากได้มากกว่าก็ได้เป็นนายกมนตรี แต่เมื่อถึงคราวเวลาถดถอยกลับกลายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ถอดถอน โดยรวมแล้ว “...การที่นายกมนตรีกับประธานสภาฯ เป็นคนคนเดียวกันนั้นไม่เหมาะสมเป็นอย่างมาก เห็นว่าการให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้เลือกนายกมนตรีนั้นเหมาะสมดีแล้ว...”⁵¹

สมาชิกสภาฯ อีกหนึ่งคนที่ไม่เห็นด้วยกับหลักการดังกล่าว คือ นายสุวิชช พันธ์เศรษฐ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่) โดยได้อภิปรายเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวและมีความเห็นพ้องตาม ร.ท. ชุนสรไกรพิสิษฐ์ กล่าวคือ การที่นายกมนตรีเป็นประธานนั้นทำให้มีอำนาจที่มากเกินไป และอาจจะนำมาซึ่งการใช้ไปในทางที่เอื้อผลประโยชน์แก่ตนเอง⁵²

ส่วนหลักการเรื่องลงมติไม่ไว้วางใจนั้นมีผู้อภิปรายไว้ในสภาฯ คือ นายสว่าง สนิทพันธุ์ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุพรรณบุรี) ที่ไม่เห็นด้วยกับหลักการดังกล่าว และยังชี้ให้เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้น “...ไม่ได้ให้อำนาจแก่สมาชิกที่จะทำอะไรเลย...ไม่มีอำนาจที่จะลงมติไม่ไว้วางใจ อำนาจทุกสิ่งไปอยู่แก่ข้าหลวงประจำจังหวัด นายกเทศมนตรี กระทรวงมหาดไทยทั้งหมด...”⁵³

อีกหนึ่งประเด็นที่มีการอภิปรายไว้ในสภาฯ คือ เรื่องเบี้ยประชุมของสมาชิกสภาเทศบาล ที่นายเฉลา เตลานนท์ (สมาชิกสภาเทศบาลจังหวัดตราด) ได้อภิปรายไว้ แม้ในชั้นการเสนอร่างจะไม่ได้มีผู้อภิปรายไว้มากนัก แต่เมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เข้าสู่การแปรญัตติ หลักการเรื่องเบี้ยประชุมกลับเป็นประเด็นหลักที่ถูกพูดถึง ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

นอกเหนือจากประเด็นที่มีผู้อภิปรายไว้แล้ว ผู้วิจัยมองว่ายังมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับเรื่อง “ภาษา” ไว้อย่างน่าสนใจ การตีความเกี่ยวกับเรื่องภาษาที่ใช้นั้น เป็นผลมาจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นใช้คำว่า “พระราชบัญญัติเทศบาล” โดยตัดคำว่า “จัดระเบียบ” ออก รวมถึงการให้ความหมายของคำว่า “สหการ” เนื้อหาดังกล่าวนี้นายสุวิชช พันธ์เศรษฐ ได้อภิปรายไว้ว่า

“...พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๑ ซึ่งแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติเริ่ม ซึ่งใช้คำว่า พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล คำว่าจัดระเบียบเทศบาลนี้ ข้าพเจ้าเข้าใจว่า หมายความว่าพระราชบัญญัตินั้นเป็นแม่บทใหญ่ ๆ สำหรับกิจการของเทศบาล

⁵⁰ เพ็งอ้าง, หน้า 848.

⁵¹ เพ็งอ้าง, หน้า 848-849.

⁵² เพ็งอ้าง, หน้า 843.

⁵³ เพ็งอ้าง, หน้า 853.

เมื่อเราวางรูปไปอย่างนั้นแล้วก็หมายความว่ารัฐบาลยังมีความจำเป็นในการจะออกพระราชบัญญัติต่าง ๆ สนับสนุนให้พระราชบัญญัตินั้นเป็นผลดียิ่งขึ้น แต่ร่างพระราชบัญญัติรัฐบาลได้ตัด คำว่า “จัดระเบียบ” ออกไปเสีย ซึ่งถ้าคงคำนี้ไว้แล้วก็จะหมายความว่า จะเป็นแบบประมวณที่ดี ถ้าหากว่าตัดคำนี้ออกไปแล้วก็หมายความว่า จะเป็นข้อที่พิเศษอยู่สักหน่อย...”⁵⁴

“...ในองค์การพิเศษของเทศบาลตามกฎหมายเพิ่มได้ มีไว้ว่าสหเทศบาล แต่ว่าในที่นี้เป็นหมวด ๕ เรียกว่าสหการ ในมาตรา ๖๙ คำว่าสหการ สหเทศบาลนี้จะแตกต่างกันอย่างไรข้าพเจ้าเองก็ขอเรียนให้ทราบว่า ข้าพเจ้าเองไม่ค่อยจะถนัดในทางศัพท์อะไรนัก แต่ที่นี้ถ้าเรามองดูพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งเราได้ใช้ไปเป็นเวลา ๕ ปีนั้น เราใช้คำว่า สหเทศบาล ซึ่งหมายความว่า การรวมเทศบาลเป็นองค์การอันหนึ่ง คือหมายความว่ากิจการเทศบาลซึ่งดำเนินไปลำพังอันเดียวไม่ได้ ก็มีหลายๆ เทศบาลมารวมกำลังทุนทรัพย์กันประกอบกิจการไปได้ ซึ่งตรงกับคำว่า สหเทศบาล รวมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน คำว่าสหการก็หมายความว่า การที่เข้ามารวมกระทำอะไรกันลง ถ้าพิจารณาในแง่ศัพท์แล้วเราก็รู้สึกว่ามันเป็นของที่น่าคำนึงอยู่บ้าง คำว่าสหเทศบาลฟังดูก็เหมือนกัน...”⁵⁵

แต่อย่างไรก็ตามที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการแห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวด้วยคะแนน 78 : 33 คะแนน ทำให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกส่งต่อไปพิจารณาในวาระต่อไป

แม้ว่าในขั้นการเสนอร่างพระราชบัญญัติจะมีผู้ที่อภิปรายไว้ในหลายประเด็น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องจำนวนสมาชิกสภา การลงมติไม่ไว้วางใจ หรือแม้แต่การให้สภาเป็นองค์การเดียวก็ตาม แต่เมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเข้ามาสู่ชั้นแปรญัตติ ในที่ประชุมกลับให้ความสนใจในเรื่อง “เบี้ยประชุม” ของสมาชิกสภาเทศบาลเสียมากกว่า โดยผู้ขอแปรญัตติ คือ นายเต็ก ภัทคานนท์ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดกาญจนบุรี) ที่ได้ขอแปรญัตติไว้ในอนุมาตรา ๒ ให้เพิ่มถ้อยคำว่า “และของสมาชิกสภาเทศบาล” จุดประสงค์ก็เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลได้เบี้ยประชุม⁵⁶ แต่อย่างไรก็ตามทางฝ่ายรัฐบาลยังคงไว้ตามร่างเดิม ถึงแม้ในที่ประชุมจะมีผู้สนับสนุนการขอแปรญัตติก็ตาม โดยผู้สนับสนุนได้แก่ นายอินทร สิงหนตร (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่) และขุนอนุสรกรณ์ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครพนม) โดยทั้งสองท่านได้ชี้ให้เห็นความจำเป็นของเบี้ยประชุมที่ควรให้แก่สมาชิกสภาเทศบาล

ในท้ายที่สุดที่ประชุมได้ลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ โดยประกาศใช้ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2482 ในชื่อพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2481

⁵⁴ เพ็งอ้าง, หน้า 841-842.

⁵⁵ เพ็งอ้าง, หน้า 844.

⁵⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 25 วันศุกร์ ที่ 24 มีนาคม 2481 หน้า 1688-1689.

โครงสร้างภายในตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 มีการเปลี่ยนแปลงอยู่พอสมควร โดยรวมแล้วอำนาจยังคงตกอยู่ที่ข้าหลวงประจำจังหวัด นายกเทศมนตรี และกระทรวงมหาดไทย ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลนั้นอำนาจถูกลดทอนลงอย่างมาก เป็นต้นว่าถูกจำกัดอำนาจในการเปิดอภิปราย เป็นต้น แต่ถึงอย่างไรก็ตามรูปแบบโครงสร้างภายในยังคงเป็นรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี (council mayor form) ตามเดิม

จะเห็นได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างภายในของเทศบาลที่เสนอมานั้น มีจุดประสงค์เพื่ออุดรอยรั่วและปัญหาที่เกิดขึ้นของพระราชบัญญัติฉบับปี 2476 ไม่ว่าจะเป็นการปรับลดจำนวนสมาชิกสภาเพื่อให้สอดคล้องกับรายได้ของเทศบาลและเพื่อสร้างเสถียรภาพให้คลัง นอกจากนี้ยังสร้างให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็งมากขึ้น โดยให้สภาเทศบาลมีประธานซึ่งได้แก่นายกเทศมนตรีโดยตำแหน่ง และให้สภาเลือกตั้งเทศมนตรีที่เป็นสมาชิกของสภาคนหนึ่งเป็นรองประธาน⁵⁷ (มาตรา 18)⁵⁸ นอกจากนี้ กฎหมายยังไม่ให้อำนาจสภาเทศบาลในการเปิดอภิปรายไม่ว่างใจนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีอีกด้วย⁵⁹

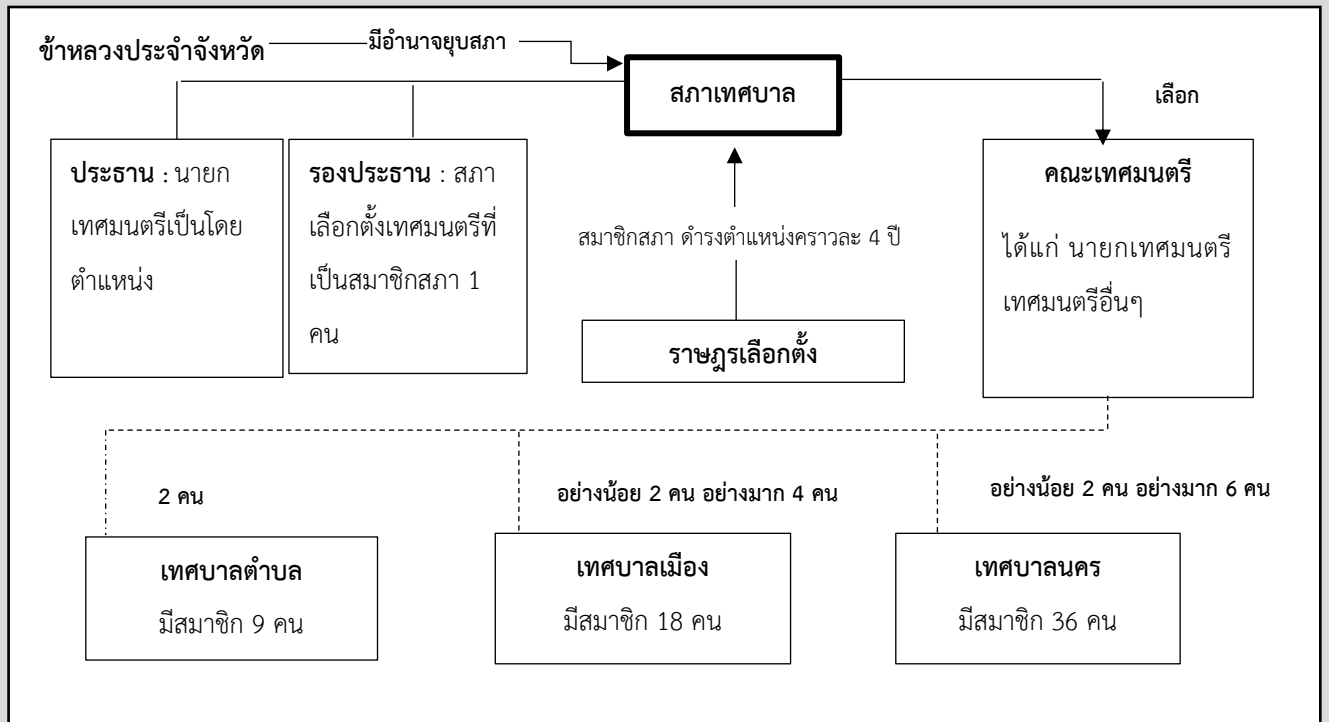
และยังมีประเด็นที่น่าสนใจพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลมี 2 ประเภทอีกต่อไป โดยกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลคงเหลือแต่เพียงที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลเท่านั้น และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ในขณะเดียวกัน กฎหมายก็เปลี่ยนชื่อเรียกฝ่ายบริหารของเทศบาล เป็น “คณะเทศมนตรี” และเปลี่ยนฝ่ายนิติบัญญัติเป็น “สภาเทศบาล” ในเทศบาลทุกประเภท⁶⁰ ดังภาพต่อไปนี้

⁵⁷ การกำหนดเงื่อนไขเช่นนี้นักประวัติศาสตร์บางท่านมองว่าเป็นการรวมองค์กรทางการเมืองและนิติบัญญัติเข้าเป็นองค์กรเดียว ในขณะที่นักนิติศาสตร์บางท่านมองว่าเทศบาลในรูปแบบนี้ก็ยังเป็นเทศบาลที่มี 2 องค์กรเช่นเดิมเพียงแต่มีประธานหรือหัวหน้าเป็นคนเดียวกันเท่านั้น มรุต วันทนกรและดรุณี หมั่นสมัค. (ม.ป.ป.). **ประวัติและการพัฒนาการของเทศบาล**. อ้างแล้ว.

⁵⁸ “พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2481”. (1 เมษายน 2482). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 56, หน้า 162.

⁵⁹ มรุต วันทนกรและดรุณี หมั่นสมัค. (ม.ป.ป.). **ประวัติและการพัฒนาการของเทศบาล**. อ้างแล้ว.

⁶⁰ เพิ่งอ้าง.



ภาพ : โครงสร้างภายในสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481

5.2.4 แนวความคิดว่าด้วยโครงสร้างภายในเทศบาลสู่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486

เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2486 รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486⁶¹ อันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 ซึ่งเกิดขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหา บังคับใช้ได้เพียง 5 ปี พบว่าปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้นที่รัฐบาลในขณะนั้นคิดว่าจะบรรเทาออกไปได้จากการตรากฎหมายใหม่ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าปัญหาต่าง ๆ ไม่ได้บรรเทาลงเท่าใดนัก อีกทั้งในบางกรณียังเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย เช่น ปัญหาของนักการเมืองท้องถิ่นที่ตีรวนฝ่ายบริหาร กระทั่งฝ่ายบริหารเทศบาลทำงานไม่ได้ หลายฝ่ายเริ่มวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลว่าแก้ไขปัญหาของเทศบาลไม่ได้ผล เป็นเหตุให้รัฐบาลต้องกลับมาพิจารณาแก้ไขกฎหมายเทศบาลอีกครั้งในช่วงกลางปี พ.ศ. 2485 โดยอาศัยเค้าโครงของพระราชบัญญัติเทศบาลเมื่อปี พ.ศ. 2476 มาปรับปรุงแก้ไขใหม่⁶² โดยในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการปรับเปลี่ยนเนื้อหาที่เกี่ยวกับโครงสร้างภายในของเทศบาลอยู่ด้วยกัน 3 ประการ โดยผู้เสนอ คือ นายโป-ระ-สมหาร (รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย) ได้ชี้แจงต่อประชุม ดังนี้

⁶¹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 3 วันพฤหัสบดี ที่ 21 มกราคม 2486 หน้า 107-147.

⁶² มรุต วันทนากร และดุณี หมั่นสมัค. (ม.ป.ป.). ประวัติและพัฒนากการของเทศบาล. อ้างแล้ว.

“ประการที่ ๑ ก็คือว่าเดิมการที่จะตั้งสภา เมืองขึ้นมานั้น จำเป็นที่จะต้องมียศตราพลเมืองที่มีจำนวนตั้งแต่ ๕,๐๐๐ คนขึ้นไป และมีพลเมืองอยู่หนาแน่นไม่น้อยกว่า ๒,๐๐๐ คนต่อตารางกิโลเมตร และจะต้องมีทรัพย์สินสมบัติพอที่จะดำเนินการเทศบาลในท้องถิ่นนั้นไปได้ การที่ได้กำหนดไว้เช่นนี้ ในขั้นแรกก็เป็นความสะดวกดี ครั้นเมื่อเราได้จังหวัดใหม่มาเพิ่มเติมขึ้นแล้ว ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในจังหวัดใหม่นั้นมีพลเมืองน้อย และมีทรัพย์สินมัติน้อย แต่ด้วยเหตุที่เราจะเร่งการเทศบาลให้เป็นไปโดยพร้อมเพรียงทุกจุด ถ้าหากว่าเราจะถือหลักดังกล่าวนี้แล้ว ที่ตั้งศาลากลางจังหวัดของจังหวัดนั้น ๆ ไม่สามารถที่จะมีเทศบาลได้ทั้ง ๔ จังหวัด เพราะเหตุนี้ กฎหมายฉบับใหม่นี้จึงแก้ว่าในอดีตเดิมนั้นเรายังคงมีไว้ แค่เห็นที่ใดที่ไม่สามารถที่จะมีพลเมืองเท่าอัตราที่กำหนดไว้แล้ว แต่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด แล้วก็ยอมให้ตั้งเทศบาลเมืองขึ้นได้ นี่เป็นข้อ ๑ ที่ได้แก้”⁶³

“ข้อที่ ๒ ที่ได้แก้ไขคราวนี้ก็คือว่า ได้กำหนดให้มีสมาชิกขึ้น ๒ ประเภท คือประเภทที่ ๑ และประเภทที่ ๒ อันที่จริงสมาชิกทั้ง ๒ ประเภทนี้ ตามพระราชบัญญัติฉบับเดิม ในขณะที่ร่างขึ้นเป็นฉบับแรกได้มีอยู่ ๒ ประเภทเหมือนกันแต่ต่อมาภายหลัง คือพระราชบัญญัติที่ใช้อยู่ในขณะนี้เราได้ยกเลิกสมาชิกประเภทที่ ๒ ให้มีแต่ประเภทที่ ๑ ประเภทเดียว ในขณะนี้เราได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นมาใหม่ กลับให้มี ๒ ประเภทดังครั้งแรก ในข้อนี้ทางรัฐบาลมีเหตุผลซึ่งจะได้ชี้แจงในภายหลัง เกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่ได้ทำมาแล้วเป็นอันมาก ถ้าท่านสมาชิกผู้ใดสนใจก็คงจะได้โต้ตอบกันในครั้งหลัง”⁶⁴

“อีกข้อหนึ่งก็คือว่าจำนวนสมาชิกที่มีอยู่แล้ว แต่เดิมนั้นตามกฎหมายเก่าในฉบับแรกทีเดียว ถ้าจะเป็นเทศบาลตำบลหรือเทศบาลเมืองแล้ว เรากำหนดหน่วยเอา หมู่บ้านและคนเป็นเกณฑ์ ถ้าหากว่าเป็นเทศบาลนครแล้ว เรากำหนดเอาตำบลเป็นเกณฑ์ คือมีตำบลละคน เพราะฉะนั้นในขั้นแรกคงเป็นจำนวนที่ไม่แน่นอน แต่ต่อมาภายหลังเราได้แก้พระราชบัญญัติ คือพระราชบัญญัติที่ใช้อยู่ในขณะนี้ เรามีจำนวนขึ้นอีกต่าง หาก ซึ่งจะได้ชี้แจงรวมกับในเวลาที่จะชี้แจงว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีจำนวนกี่คน ที่นี้ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้เราได้แก้ไขจำนวนสมาชิกเปลี่ยนแปลงไป ดังนี้คือ สภาเทศบาลตำบลเดิมมี ๙ แก้เป็น ๑๒ สภาเทศบาลเมืองเดิมเรามี ๑๘ แก้เป็น ๒๔ สภาเทศบาลนครเดิมมี ๓๖ แก้เป็น ๔๘ นี่เป็นข้อที่ ๓ ที่เราได้แก้จำนวนสมาชิกให้เพิ่มขึ้น”⁶⁵

นอกจากนี้ทางผู้เสนอยังเสนอหลักการอื่น คือ “...เทศบาลบางเทศบาลซึ่งเป็นเทศบาลที่ใหญ่ ถ้าจะเทียบแล้ว อาจจะเป็นทบวงการที่ใด ๆ ทบวงหนึ่ง เช่นเทศบาลนคร

⁶³ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 3. อ้างแล้ว, หน้า 125-126.

⁶⁴ เพิ่งอ้าง, หน้า 126.

⁶⁵ เพิ่งอ้าง, หน้า 126-127.

กรุงเทพเป็นต้น มีกิจการหลายอย่างที่หัวพันอยู่กับรัฐบาลโดยใกล้ชิด และได้พึ่งพาอาศัยทางฝ่ายรัฐบาลเป็นอันมาก และตามพหุนัยที่ปฏิบัติกันอยู่แล้วก็เป็นการค้าขาย ๆ กระทรวงมหาดไทยได้แนะนำติดต่อหรือส่งไปโดยตรง เพราะเหตุนี้ในทางความคิดจึงเห็นว่าเทศบาลใหญ่ ๆ และมีโอกาสติดต่อกับทางราชการได้สะดวกนั้น ควรที่จะให้มีกฎหมายให้อำนาจที่จะประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกาให้มาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยได้โดยตรง”⁶⁶

ตามหลักการที่ทางฝ่ายรัฐบาลได้เสนอและชี้แจงไปแล้วนั้น มีสมาชิกสภาฯ ที่ไม่เห็นด้วยกับหลักการดังกล่าว โดยจะแบ่งออกเป็น 4 ประเด็น ดังนี้

1.การจำกัดอำนาจของสมาชิกสภาเทศบาล : โดยประเด็นนี้มีผู้ออกมาอภิปรายไว้ คือ พล.ต.พิน อมรวิสัยสรเดช (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง) พล.ต. พิน ได้กล่าวอ้างถึงพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับ 2476 ที่ได้ให้เสรีภาพแก่สมาชิกสภาเทศบาลนคร นายเทศมนตรีอย่างเต็มที่ แต่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานี้ กลับลดทอนสิทธิเสรีภาพลงมาก⁶⁷ โดยได้อภิปรายไว้ว่า

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ “...ไม่ให้เสรีภาพแก่สมาชิกในการเลือกตั้งประธานสภา รองประธานสภา โดยมติของสภาเอง ไม่ให้เสรีภาพแก่สมาชิกในการลงมติไม่ว่างใจ เทศมนตรีบางคน หรือบางคน ไม่ให้เสรีภาพแก่สภาในการตราขอบังคับการประชุมของสภาได้เอง และไม่ให้เสรีภาพแก่นายกเทศมนตรีในการพิจารณาเลือกตั้งเทศมนตรี ในคณะของตนได้เอง...”⁶⁸

นอกจากนี้ยังมี นายพิน สุพรรณสาร (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา) ที่ได้ยกหลักการจากพระราชบัญญัติฉบับก่อนหน้ามาชี้ให้เห็นว่า สิทธิของสมาชิกสภาไม่ได้มีมากไปกว่าในร่างพระราชบัญญัติก่อนหน้านี้เลย โดยในฉบับก่อนได้ตัดเสรีภาพของสมาชิกสภาฯ ไม่ให้มีการอภิปราย โดยทำได้เพียงยื่นคำร้องต่อกระทรวงมหาดไทยให้พิจารณาเท่านั้น⁶⁹

2.อำนาจของข้าหลวงประจำจังหวัด : เรื่องอำนาจของข้าหลวงประจำจังหวัดมีผู้ที่อภิปรายไว้ โดยมองว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจข้าหลวงประจำจังหวัดมากเกินไป จนอาจจะนำมาสู่การใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ควร หรืออาจจะเอื้อผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มของตนเองได้ ผู้ที่อภิปรายไว้ ได้แก่ นายโสภณ สุภะธีระ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น) ที่ได้อภิปรายไว้ในร่างพระราชบัญญัติได้ให้อำนาจแก่ข้าหลวงประจำจังหวัดมากเกินไป รวมถึงข้าหลวงมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี ซึ่งแต่เดิมนั้นเป็นอำนาจของสภาฯ โดยนายโสภณมองว่า สภากับข้าหลวงย่อมกระทบกันอยู่แล้ว หากบัญญัติไว้แบบนี้อาจจะเกิดปัญหาขึ้น

⁶⁶ เฟื่องอ้าง, หน้า 127.

⁶⁷ เฟื่องอ้าง, หน้า 128.

⁶⁸ เฟื่องอ้าง, หน้า 128.

⁶⁹ เฟื่องอ้าง, หน้า 140.

ได้ จึงเสนอให้กลับมาใช้ตามหลักการเดิม คือ ให้สภาฯ เป็นคนเลือกคณะเทศมนตรีและข้าหลวงเป็นคนตั้งตามเดิม⁷⁰

นายโสภณ ยกตัวอย่างอำนาจของข้าหลวงประจำจังหวัดที่ดูเหมือนว่าจะมีมากเกินไปจนขอบเขต คือ อำนาจในการสั่งพักการประชุม (มาตรา 61 ในร่างพระราชบัญญัติ) โดยได้เปรียบเทียบกับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรที่มีการปิดตามสมัยการประชุม เป็นต้น แต่ในการประชุมของเทศบาลข้าหลวงประจำจังหวัดกลับมีอำนาจในการที่จะสั่งพักการประชุมได้ โดยนายโสภณได้เปรียบเทียบว่า “ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจมากกว่าพระมหากษัตริย์เสียอีก”⁷¹ รวมถึง พล.ต.พิน อมรวิสัยสรเดช ที่กล่าวว่า การ “...ให้อำนาจแก่ข้าหลวงประจำจังหวัดในการสั่งพนักงานของเทศบาล สั่งพักการประชุมและเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้ถอดถอนคณะเทศมนตรี นายกเทศมนตรีได้โดยพลการ ไม่อยู่ในความเห็นชอบของสภาเทศบาลแต่อย่างใด...”⁷² นอกจากนี้ยังเป็นการลดอนสิทธิเสรีภาพของสมาชิกเทศบาลลงด้วย (ซึ่งสัมพันธ์กับข้อหนึ่ง)

3. สมาชิกประเภทที่ 2 : ประเด็นเรื่องสมาชิกประเภทที่ 2 นี้มีผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับหลักการดังกล่าว ในประเด็นนี้มีผู้อภิปรายไว้ คือ นายโสภณ สุกะธีระ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น) พร้อมทั้งมีข้อเสนอในประเด็นนี้ด้วย โดยอภิปรายไว้ว่า

การมีสมาชิกประเภทที่ 2 จะทำให้เกิดปัญหาขึ้นได้ โดยปัญหาดังกล่าว คือ “...เพราะเหตุว่าสมาชิกเกิดแบ่งเป็น ๒ พวก คือพวก ๑ ราษฎรเลือกตั้งนั้น อย่างเทศบาลเมืองมี ๒๔ คน มีประเภทที่ ๑ ๑๒ คน ประเภทที่ ๒ ๑๒ คน เป็น ๒๔ คน คณะเทศมนตรีต้องลำบากใจ ต้องเอาใจคนถึง ๒๔ คน และต้องเอาใจทั้ง ๒ ฝ่าย และใน ๒๔ คนนั้นแต่ละคนแต่ละพวกมีจิตใจต่างกัน พวกหนึ่งข้าหลวงประจำจังหวัดเลือกตั้งกระทรวงมหาดไทยเลือกตั้ง อีกพวกหนึ่งราษฎรเลือกตั้ง เพราะฉะนั้นความลำบากใจของคณะเทศมนตรีจะหนักใจยิ่งกว่าปัจจุบันนี้...”⁷³ แต่ทั้งนี้นายโสภณได้เสนอว่าการมีสมาชิกประเภทที่ 2 นั้น มีก็ได้ แต่ควรจะเป็นคนที่มีความรู้ความสามารถเป็นประโยชน์กับท้องถิ่น

นอกจากนี้ยังมี พล.ต.พิน อมรวิสัยสรเดช ยังมองว่าการ “...ให้มีสมาชิกประเภทที่ 2 เพื่อนำน้ำหนักเสียงไปในความเห็นชอบกันฝ่ายบริหาร เพราะสมาชิกประเภทที่ 2 จะต้องเห็นชอบกับฝ่ายบริหารทางเดียวเท่านั้น...”⁷⁴ อันเป็นการถอยหลังเข้าคลอง

⁷⁰ เพ็งอ้าง, หน้า 133.

⁷¹ เพ็งอ้าง, หน้า 135.

⁷² เพ็งอ้าง, หน้า 128.

⁷³ เพ็งอ้าง, หน้า 132.

⁷⁴ เพ็งอ้าง, หน้า 128.

4. เบี้ยประชุม : ปัญหาหลักการเรื่องเบี้ยประชุมจะเห็นว่าในร่างพระราชบัญญัติฉบับก่อนก็ได้มีผู้อภิปรายไว้แล้ว แต่ก็ไม่เป็นผล เมื่อมาถึงร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ยังมีผู้ที่ได้อภิปรายไว้อีก โดยส่วนใหญ่แล้วก็ยังคงมีจุดประสงค์ดั้งเดิม คือ ให้สมาชิกสภาเทศบาลได้รับเบี้ยประชุม โดยผู้ที่อภิปรายไว้ได้แก่ นายโสภณ สุภะธีระ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น) และนายพิน สุพรรณสาร (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา)

จากการอภิปรายหลักการใหญ่ ๆ ทั้ง 4 ข้อข้างต้น ทางฝ่ายรัฐบาล (นายโป-ระ-สมหาร) ได้ออกมาชี้แจงต่อสภาฯ ไว้ดังนี้

1. สมาชิกประเภทที่ 2 : รัฐบาลได้ชี้แจงไว้ว่า ในบางเทศบาลที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลมีปัญหาเรื่องจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่มีไม่เพียงพอ ดังนั้นจึงใช้วิธีการเกณฑ์คนมาเป็นสมาชิกสภาเทศบาลแทน ซึ่งคนที่ถูกเกณฑ์มาเหล่านี้ถูกเกณฑ์ให้มาทำงานทางราชการ จึงหลีกเลี่ยงได้ยาก⁷⁵

2. อำนาจของข้าหลวงประจำจังหวัด : ทางฝ่ายรัฐบาลชี้แจงว่าเนื่องจากปัญหาที่เคยพบมาก่อนเกี่ยวกับการทำงานของข้าหลวงประจำจังหวัดที่ไม่ค่อยได้ใส่ใจเพราะมองว่าเป็นงานฝาก และมองว่าเทศบาลเป็นองค์การที่อยู่ห่างไกลจากตน ดังนั้นจึงเพิ่มอำนาจให้มากขึ้นเพื่อหวังว่าจะมีความรับผิดชอบมากขึ้น⁷⁶

3. เบี้ยประชุมของสมาชิกสภาเทศบาล : ในข้อนี้รัฐบาลยังไม่ได้บัญญัติเรื่องเบี้ยประชุมแก่สมาชิกเทศบาล อันเนื่องมาจากปัญหาเรื่องรายได้ของแต่ละเทศบาลที่ไม่เท่ากัน ดังนั้น บางเทศบาลที่เป็นเทศบาลขนาดใหญ่อาจจะได้ค่าตอบแทนบ้าง แต่เทศบาลขนาดเล็กยังขาดอยู่ รัฐบาลจึงบัญญัติไว้เพียงว่าถ้าไปเป็นกรรมการแล้วจึงจะได้เบี้ยประชุม⁷⁷

นอกจากการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการชี้แจงของฝ่ายรัฐบาลแล้ว ในสภาฯ ยังมีข้อเสนอแนะอื่นๆ ที่น่าสนใจอีก อันได้แก่ การมีสมาชิกประเภทที่ 2 นั้น ควรโอนอำนาจของข้าหลวงประจำจังหวัดให้แก่สมาชิกประเภทที่ 2 จัดการกันเอง รวมถึงการแต่งตั้งควรให้เป็นอำนาจของเทศบาลเอง เพราะแต่เดิมทีในร่างบัญญัติไว้นั้นเป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทยที่จะแต่งตั้ง (นายโสภณ สุภะธีระ เป็นผู้เสนอ)⁷⁸ นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอเรื่องคณะเทศมนตรีควรถูกควบคุมทางวินัย⁷⁹ รวมถึงเสนอให้อำนาจควบคุมของสภาเทศบาลของสมาชิกให้มากกว่าที่ในร่างได้บัญญัติไว้ โดยมองว่าควรจะทำให้มีการเปิดอภิปรายกันได้ เมื่ออภิปรายเสร็จให้ส่งเรื่องไปยังกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยอีกครั้ง เมื่อเห็นว่าสภาลงมติไม่ไว้วางใจก็อนุญาตให้ออกได้ แต่

⁷⁵ เพ็งอ้าง, หน้า 137.

⁷⁶ เพ็งอ้าง, หน้า 138.

⁷⁷ เพ็งอ้าง, หน้า 138-139.

⁷⁸ เพ็งอ้าง, หน้า 136.

⁷⁹ เพ็งอ้าง, หน้า 142.

ถ้าเห็นว่าเป็นการสมควรแล้ว ก็สั่งให้ล้มเทศมนตรีของสภาเทศบาลนั้นเสีย⁸⁰ (นายพิน สุพรรณสาร เป็นผู้เสนอ)

แม้ว่าในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีผู้ไม่เห็นด้วยและได้อภิปรายไว้หลายประเด็น แต่ที่ประชุมก็ได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อเข้าสู่การพิจารณาขั้นต่อไป

โดยในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2486 ได้มีการพิจารณารายมาตรา ในการพิจารณาขั้นนี้มีการแก้ไขคำบางเพียงเล็กน้อย โดยการแก้ไขคำดังกล่าวนี้ผู้ตั้งข้อสงสัย คือ นายผล แสนสระดี (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น) ที่ได้ตั้งคำถามว่า

“...ในมาตรา ๙ นี้ คือที่กรรมการได้ตัดชุมชนในบรรดาตำบลหรือส่วนของตำบลออก ในการที่กรรมการได้คั่นนั้นฉันคิดว่าตำบลต่าง ๆ ซึ่งไม่ใช่ท้องถิ่น ซึ่งมีชุมชนตั้งแต่ ๕ พันคนขึ้นไปหรือไม่อยู่ในเกณฑ์ที่กรรมการคัดออก ถ้าหากว่าเรามีวิธีการที่จะให้เทศบาลเพิ่มขึ้นโดยรวดเร็ว แต่เราบัญญัติไว้ว่าจะต้องมีชนวนพลเมืองเท่านั้น จะต้องมียาได้เท่านั้นเท่านี้ วิธีการบัญญัติเช่นนี้ฉันเข้าใจว่าเทศบาลนั้นจะเกิดขึ้นแพร่หลายภายในประเทศรวดเร็วไม่ได้เป็นอันขาด การที่กฎหมายเขียนไว้เช่นนั้น เป็นเรื่องเมืองสร้างเทศบาลมากกว่าเทศบาลจะสร้างเมือง...”⁸¹

แต่ทั้งนี้ทางฝ่ายรัฐบาลก็ได้ชี้แจงไว้ว่า “...เหตุที่กรรมการตัดเสียก็เพราะเหตุว่าเป็นคำที่ซ้ำกัน เพราะเหตุว่าความประสงค์ในการที่จะตั้งเทศบาลในศาลากลางจังหวัดทุกแห่งจะมีชุมชนหรือไม่ก็ตาม เราจะต้องตั้งทุกแห่งที่มีราษฎรอยู่นั้น เพราะฉะนั้นความประสงค์ของท่านดังที่ท่านได้อธิบายมานั้นก็ไม่เสียไป...”⁸²

นอกจากนี้นายผล แสนสระดี ยังได้ถามเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของข้าหลวงประจำจังหวัดในการนั่งเป็นประธานในการประชุมในบางเงื่อนไข รวมถึงเป็นการประชุมแบบลับ โดยได้สอบถามไว้ดังนี้

“...ในกรณีที่สมาชิกร้องกล่าวโทษเทศมนตรีเช่นนี้ ในกฎหมายที่กรรมการได้วางระเบียบวิธีปฏิบัติไว้ว่าหากว่ามีการกล่าวโทษเทศมนตรีขึ้น ให้มีการประชุมสมาชิกสภาเทศบาลพร้อมด้วยคณะเทศมนตรีโดยให้มีข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธาน แล้วการประชุมนี้เป็นการประชุมลับ ข้าพเจ้ามีความสงสัยว่าทำไมจึงเรียนให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธานในการประชุมลับนั้น ทางที่ถูกนั้นถ้าจะส่งเสริมเกียรติของสภาเทศบาลแล้ว ควรจะให้มีการประชุมเปิดเผยขึ้นแล้วก็มี การเลือกประธานสภาชั่วคราว แล้วก็อภิปรายกันในข้อที่กล่าวโทษเทศมนตรีนั่น

⁸⁰ เพ็งอ้าง, หน้า 143-144.

⁸¹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 6 วันพฤหัสบดี ที่ 11 กุมภาพันธ์ 2486, หน้า 228.

⁸² เพ็งอ้าง, หน้า 229.

เหมาะสมกว่าที่จะให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธาน เพราะในกรณีที่ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธานนั้น อิทธิพลบางอย่างอาจจะครอบงำสมาชิก ซึ่งอาจจะไม่มีโอกาสที่จะพูดอะไรอย่างแท้จริงหรือ อย่างจริงใจเป็นได้ และการประชุมนี้กระทำการเขียนให้เป็นการประชุมลับด้วย ซึ่งแท้จริงการประชุมดำเนินโทษหรือกล่าวโทษเทศมนตรีนั้นควรให้เป็นการประชุมที่เปิดเผย ไม่ควรให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธาน ควรให้สมาชิกของสภาเทศบาลเลือกประธานชั่วคราวขึ้นสำหรับการประชุมในกรณีเช่นนี้ เพราะฉะนั้นจึงอยากจะขอฟังความเห็นของกรรมการว่าทำไมไม่ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธานและทำไมการประชุมเช่นนี้จึงให้เป็นการประชุมลับ ทำไมไม่ประชุมอย่างเปิดเผย..”⁸³

ทางฝ่ายรัฐบาลได้ชี้แจงไว้ว่า ในขณะที่มีการฟ้องร้องกันนั้นสภาย่อมแบ่งออกเป็นหลายฝ่าย ปัญหาตามมาคือการเลือกประธานอาจเกิดความลำเอียงได้ จึงแก้ปัญหาโดยให้ข้าหลวงประจำจังหวัดซึ่งเป็นคนกลางเป็นประธาน อีกประการคือเรื่องการประชุมแบบลับ โดยทางรัฐบาลมองว่าหากเป็นการประชุมแบบเปิดเผยอาจจะมีกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่ไม่มุ่งหวังแพ้หรือชนะ แต่จะมุ่งประจานกัน ดังนั้นจึงควรให้เป็นการประชุมแบบลับ⁸⁴

ในท้ายที่สุดที่ประชุมได้ลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

โครงสร้างภายในของพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2481 มีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างพอสมควร แต่ทั้งนี้อำนาจส่วนใหญ่ยังคงตกอยู่ที่ข้าหลวงประจำจังหวัด และกระทรวงมหาดไทยดั้งเดิม แต่โครงสร้างภายในก็ยังคงตามเดิม รูปแบบยังคงเป็น สภา-นายกเทศมนตรี (council mayor form) เหมือนพระราชบัญญัติฉบับก่อนหน้า

อีกทั้งพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้สภาเทศบาลกลับมามีสมาชิกสภาเทศบาล 2 ประเภทเช่นเดิม ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยที่ประเภทแรกมาจากการเลือกตั้ง และประเภทที่สองมาจากการแต่งตั้ง (มาตรา 76)⁸⁵ ทั้งมีเจตนารมณ์เพื่อต้องการแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายเทศบาล พ.ศ. 2481 ที่สมาชิกสภาเทศบาลไม่เข้าใจบทบาทของตนอย่างดีเพียงพอ และขาดความรู้ความสามารถในการบริหารกิจการเทศบาล และกำหนดให้สภาเทศบาลเป็นผู้เลือกนายกเทศมนตรี โดยผู้ที่ได้รับการเลือกให้เป็นนายกเทศมนตรีต้องได้เสียงสนับสนุนในสภาเทศบาลเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด โดยที่ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้ง

กฎหมายเทศบาลยังคงยืนยันการให้เทศบาลมีโครงสร้างเช่นเดียวกับกฎหมายเทศบาลปี พ.ศ. 2481 ที่ประธานสภาเป็นนายกเทศมนตรีโดยตำแหน่ง (มาตรา 18)⁸⁶ นอกจากนี้กฎหมายยังไม่เปิดโอกาสให้สภา

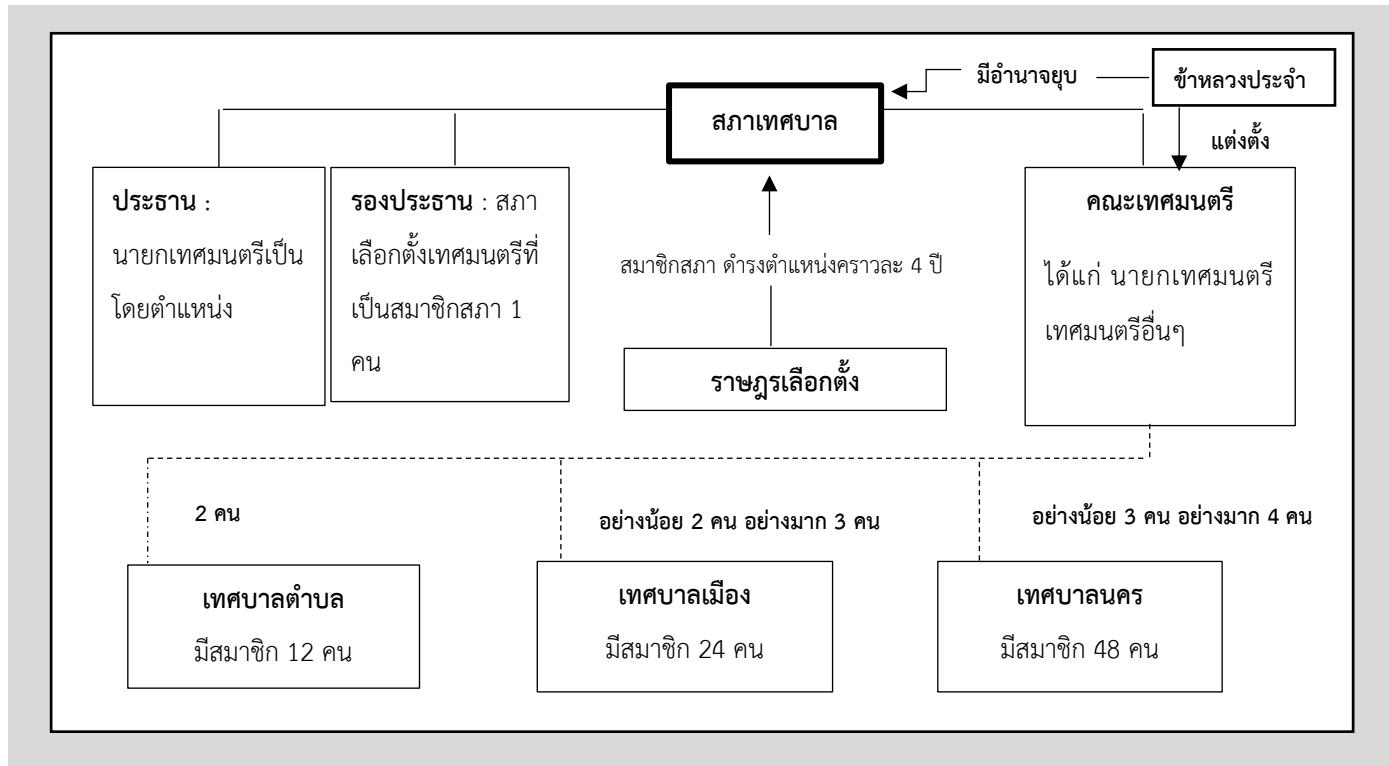
⁸³ เพ็งอ้าง, หน้า 230.

⁸⁴ เพ็งอ้าง, หน้า 231.

⁸⁵ “พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486”. (25 กุมภาพันธ์ 2486). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 60 ตอนที่ 12, หน้า 432.

⁸⁶ เพ็งอ้าง, หน้า 407.

สามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรีได้ ในขณะที่ฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถยุบสภาได้เช่นกัน (อำนาจอยู่ที่ข้าหลวงประจำจังหวัด) ทั้งนี้เพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพและความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร⁸⁷ ดังภาพต่อไปนี้



ภาพ : โครงสร้างภายในสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486

5.2.5 แนวความคิดว่าด้วยโครงสร้างภายในเทศบาลสู่พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2487

ภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองทั้งภายในและนอกประเทศที่กำลังอยู่ในช่วงของสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ส่งผลต่อการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองทั้งในระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น โดยในวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2478 รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 พุทธศักราช 2487⁸⁸ โดยสาระสำคัญอยู่ที่เพื่อให้รัฐบาลมีอำนาจขยายเวลาการอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลออกไปอีก ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าไม่ควรที่จะให้มีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น เพราะอาจกระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐได้ และด้วยสถานการณ์ดังกล่าวที่ไม่สามารถเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎร

⁸⁷ มรุฑ วันทนการ และดรุณี หมั่นสมัค. (ม.ป.ป.). ประวัติและพัฒนาการของเทศบาล. อ่างแล้ว.

⁸⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ชุดที่ 3 ครั้งที่ 3 วันพฤหัสบดี ที่ 13 กรกฎาคม 2487 หน้า 47-51.

ได้ ทางรัฐบาลจึงต้องตราเป็นพระราชกำหนดเสนอต่อสภา โดยรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 พุทธศักราช 2487 ควบคู่มาด้วย

พระราชกำหนดดังกล่าวถูกประกาศใช้เป็นกฎหมายในวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2487⁸⁹ โดยมีเนื้อหาสาระเป็นไปตามที่ถูกเสนอไว้ในร่าง กล่าวคือ ในมาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติฉบับก่อนหน้า (พ.ศ. 2486) และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 14 สมาชิกสภาเทศบาล ให้หยุดในตำแหน่งได้คราวละสี่ปี แต่ถ้ามีพฤติการณ์สำคัญอันทำให้เป็นการพ้นวิสัย หรือเป็นการขัดข้องที่จะให้มีการเลือกตั้งในขณะที่กำหนดเวลาสี่ปีสิ้นสุดลง จะตราพระราชกฤษฎีกายกยอกกำหนดเวลานั้นออกไปอีกคราวละไม่เกินหนึ่งปีก็ได้ หากภายในกำหนดเวลาเช่นว่านั้น พฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป จะตราพระราชกฤษฎีกาให้ดำเนินการเลือกตั้งในเวลาหนึ่งเวลาใดก็ได้”⁹⁰

ต่อมาเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2487 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (คณะรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลง เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2478) อันเนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรมติไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดระเบียบบริหารราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ พุทธศักราช 2487 และร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบรมิณฑล พุทธศักราช 2487 ทำให้รัฐบาลในชุดถัดมา คือ รัฐบาลที่นำโดยนายควง อภัยวงศ์ (1 สิงหาคม 2478- 31 สิงหาคม 2488) ต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติไม่อนุมัติพระราชกำหนดที่รัฐบาลชุดก่อนหน้านี้ได้เสนอไว้ และหนึ่งในนั้น คือ พระราชบัญญัติไม่อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 พุทธศักราช 2487

โดยรัฐบาล (นายควง อภัยวงศ์) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติไว้ เมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2487 ซึ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเป็นการพิจารณารวดเดียว และในที่ประชุมได้ลงมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2487⁹¹ พร้อมกันนั้นในวันเดียวกันรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2487⁹² อันเป็นผลพวงมาจากการยกเลิกพระราชกำหนดที่กล่าวไปข้างต้น ถึงแม้จะมีการประกาศใช้กฎหมายก็จริง โดยเนื้อหาสาระส่วนใหญ่ยังคงไว้ตามเดิม แต่ยังมีบางจุดที่ได้ปรับเปลี่ยนไปจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอไว้ กล่าวคือ “...หากต้องมีการเลือกตั้งในขณะ

⁸⁹ “พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 พุทธศักราช 2487”. (22 กุมภาพันธ์ 2487).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 61 ตอนที่ 12, หน้า 301-303.

⁹⁰ เพิ่งอ้าง, หน้า 302-303.

⁹¹ “พระราชบัญญัติไม่อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 พุทธศักราช 2487”. (24 ตุลาคม 2487). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 61 ตอนที่ 65, หน้า 975-976.

⁹² “พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2487”. (24 ตุลาคม 2487). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 61 ตอนที่ 65, หน้า 980-982.

กำหนดเวลาสี่ปีสิ้นสุดลง จะตราพระราชกฤษฎีกายกยอเวลานั้นออกไปอีกคราวละไม่เกินสองปีก็ได้...”⁹³ ซึ่งต่างจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอไว้เพียงปีเดียวเท่านั้น

จะเห็นได้ว่าการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นก็เป็นไปเพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้น และปฏิเสธไม่ได้ว่าบริบททางการเมืองและสังคมมีผลต่อการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ อยู่มากพอสมควร และแม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่บ้างเพียงเล็กน้อย แต่โครงสร้างภายในก็ยังคงตามเดิม รูปแบบยังคงเป็น สภา-นายกเทศมนตรี (council mayor form) เหมือนพระราชบัญญัติฉบับก่อนหน้า

5.3 การกีดกันที่และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2475-2495

5.3.1 การกีดกันที่เทศบาล : ข้อเสนอและการอภิปรายตั้งแต่การพิจารณา “ร่าง” จนถึงการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476

การเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2476⁹⁴ โดยรัฐบาลเมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ.2476 รัฐบาลมีความต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการ ซึ่งผลลัพธ์ก็เป็นดังความปรารถนาของรัฐบาล สาระของหลักการที่ถูกเสนอไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ถือได้ว่าเป็นการปูทางให้การออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นตามมาภายหลังเป็นอย่างมาก โดยสิ่งที่เสนอไว้มีดังนี้

*“...การเทศบาลนั้น จำเป็นที่จะต้องกระทำกิจการหลายอย่าง ไม่ใช่แต่การสุขาภิบาล กล่าวคือจะต้องพิจารณา ตลอดจนกระทั่งในเรื่องภาษีอากรที่จะแบ่งสันปันส่วน ในระหว่างรัฐบาลกับเทศบาลอย่างหนึ่ง ต้องพิจารณาถึงในเรื่องกิจการที่เทศบาลจะต้องกระทำเช่นเดียวกันกับในเรื่องสาธารณสุขก็ดี ในเรื่องรักษาความสงบเรียบร้อยในพระราชอาณาจักรที่ดี และในกรณีอื่น ๆ ต้องออกพระราชบัญญัติ ซึ่งว่าด้วยการสาธารณสุข ซึ่งไม่ใช่หมายความว่าแต่จะรักษาทางเดียวเท่านั้น กล่าวคือ จะต้องรักษาและป้องกันไม่ให้เกิดโรคภัยไข้เจ็บอย่างใดขึ้นอีกด้วย นอกจากนั้น ยังมีวิธีการต่าง ๆ ดังเช่นวิธีการอมสิน วิธีการของโรงจำนำ และวิธีการของเทศบาล จำเป็นต้องจัดให้มีระเบียบด้วยเหมือนกัน”*⁹⁵

นายปรีดี พนมยงค์ผู้แถลงร่างพระราชบัญญัติได้กล่าวอธิบายอำนาจ หน้าที่ และบทบาทของเทศบาล แจกแจงสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเติมว่าเทศบาลมีภารกิจหน้าที่ด้านรักษาความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข การ

⁹³ เพ็งอ้าง, หน้า 981.

⁹⁴ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 29 วันพุธที่ 21 มีนาคม 2476 หน้า 1800-1820.

⁹⁵ เพ็งอ้าง, หน้า 1800-1803. (เน้นโดยผู้วิจัย)

ให้บริการ เช่น โรงรับจำนำ การควบคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้าง และข้อสำคัญแห่งยุคสมัยคือ เป็นการเรียนรู้รัฐธรรมนูญ ฝึกการปกครองในระบอบใหม่⁹⁶

สิบวันต่อมาหลังจากคณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลถูกเสนอพิจารณาตามมาตราในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรอย่างเร่งรีบในวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2476

สาระหลักการสำคัญเกี่ยวกับอำนาจ การกิจ และหน้าที่ของเทศบาลสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นคล้อยตามร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอมา จะมีการปรับเปลี่ยนถ้อยคำอยู่บ้าง ขณะเดียวกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มีบทบาทในการตั้งคำถาม อภิปราย เสนอความเห็น และแปรญัตติ ซึ่งทางกรรมาธิการก็ยอมรับในบางเรื่อง และหลายเรื่องผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นกรรมาธิการก็ชี้แจง อธิบายให้กระจ่างจนเป็นที่ยอมรับจากสภา ซึ่งผู้มีส่วนบทบาทสำคัญ คือ นายปรีดี พนมยงค์ และหม่อมเจ้า วรณไวทยากร วรวรรณ⁹⁷

ผลลัพธ์คือ สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย หน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 กำหนดไว้ว่าเทศบาลตำบล มีหน้าที่ระบุไว้ในกฎหมายมาตรา 27 จำนวน 10 ข้อ⁹⁸ ได้แก่

มาตรา 27 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องกระทำดังต่อไปนี้

1. จัดการสาธารณสุข
2. จัดการให้ราษฎรได้มีน้ำจืดบริโภค
3. จัดให้มีและบำรุงถนนและทางกับการระบายน้ำในเขตเทศบาล
4. จัดการให้ราษฎรได้มีความสะดวกในการสื่อสาร
5. จัดการแก้ไขและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎรให้ดีขึ้นตามสมควร
6. จัดการให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมขั้นประถม
7. จัดการอบรมให้ราษฎรเข้าใจในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ
8. จัดการรักษาความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี อีกทั้งระงับเหตุรำคาญในท้องถิ่น

ตลอดจนป้องกันมิให้ผู้ใดละเมิดกฎหมาย

9. จัดให้มีศาลาเทศบาล
 10. อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ซึ่งจะได้มีกฎหมายบังคับให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล
- และในมาตรา 28 จำนวน 10 ข้อ⁹⁹ ได้แก่

มาตรา 28 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลตำบลอาจจัดการต่างๆ ดังต่อไปนี้ ตามกำลังของตน

⁹⁶ เพิ่งอ้าง, หน้า 1802-1803.

⁹⁷ ดู รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 36/2476 (สามัญ) สมัยที่ 2 วันเสาร์ที่ 31 มีนาคม 2476, หน้า 2422-2497.

⁹⁸ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476” (24 เมษายน 2477). อ้างแล้ว, หน้า 89-90.

⁹⁹ “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476” (24 เมษายน 2477). อ้างแล้ว, หน้า 90-91.

1. จัดให้มีและบำรุงตลาด คอกสัตว์ โรงฆ่าสัตว์ ที่อาบน้ำและซักฟอก ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม สุสาน และฌาปนสถานของเทศบาล

2. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนชั้นมัธยมขึ้นไป หรือโรงเรียนวิชาชีพใด ๆ

3. จัดให้มีและบำรุงการประปา เพื่อจำหน่ายน้ำสะอาดให้แก่ราษฎรในตำบล

4. จัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้และปัจจัยสำหรับ สาธารณูปการประเภทอื่นๆ

5. จัดให้มีเครดิตสถาน

6. จัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่ราษฎรในตำบล หรือให้แสงสว่างโดยวิธีอื่น ตามที่ชุมชน

7. จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา

8. จัดให้มีและบำรุงสวนสำหรับเดินเล่น

9. จัดให้มีและบำรุงโรงมหรสพ

10. กิจการอื่น ๆ ซึ่งไม่เป็นการขัดต่อกฎหมาย

มาตรา 33 ของพระราชบัญญัติยังกำหนดให้เทศบาลมีอำนาจในการออกข้อบังคับ เรียกว่า “เทศบัญญัติ” โดยคำแนะนำและยินยอมจากสภาโดยการอนุมัติของข้าหลวงประจำจังหวัด (มาตรา 34)¹⁰⁰

สำหรับหน้าที่ของเทศบาลเมือง นอกจากหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 27 แล้ว เทศบาลเมืองมีอำนาจเพิ่มเติม (มาตรา 46)¹⁰¹ ดังนี้

1. จัดให้มีและบำรุงตลาด คอกสัตว์ โรงฆ่าสัตว์ ที่อาบน้ำและซักฟอก สุสาน และ ฌาปนสถานของเทศบาล

2. จัดให้มีและบำรุงการประปาเพื่อจำหน่ายน้ำสะอาดให้แก่ราษฎร

3. จัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บ

4. จัดให้มีการบำรุงการไฟฟ้า เพื่อจำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่ราษฎร หรือให้แสงสว่างโดยวิธีอื่นตามที่ชุมชน

5. จัดให้มีและบำรุงกองดับเพลิง

กรณีเทศบาลนคร นอกจากหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 46 แล้ว เทศบาลนครมีอำนาจเพิ่มเติม (มาตรา 52)¹⁰² ดังนี้

1. จัดให้มีและบำรุงสุขศาลา และโรงพยาบาล

2. จัดให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและทารก

3. จัดให้มีและบำรุงการสงเคราะห์คนอนาถา

4. จัดให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ

¹⁰⁰ เฟื่องอ้าง, หน้า 95.

¹⁰¹ เฟื่องอ้าง, หน้า 98-99.

¹⁰² เฟื่องอ้าง, หน้า 101.

5. จัดให้มีและบำรุงสถานที่สาธารณะสำหรับการกีฬาและพลศึกษา

เมื่อพิจารณาอำนาจ การากิจหน้าที่และบทบาทของเทศบาลมีข้อสรุปสามประการ ดังนี้

ประการแรก เทศบาลมีอำนาจ การากิจหน้าที่สองระดับ คือ ระดับ “จำต้อง” (มาตรา 27) ที่ต้องกระทำเหมือนกันทุกเทศบาล และระดับ “อาจจัดการ” (มาตรา 28) ที่กระทำได้ในกรณีเทศบาลนั้น ๆ มีศักยภาพเพียงพอ

ประการที่สอง อำนาจ การากิจหน้าที่ของเทศบาลแบ่งออกเป็นสามภารกิจสำคัญ คือ หนึ่ง **การบริการสาธารณะ (public service)** อันหมายถึงการจัดบริการขั้นพื้นฐานที่ตอบสนองการดำรงชีวิตของราษฎรในท้องถิ่น สอง **การควบคุม (control)** ดังเห็นได้จากหน้าที่การรักษาความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย ป้องกันมิให้มีการละเมิดกฎหมาย รวมถึงอำนาจในการออกเทศบัญญัติ และสาม **ภารกิจแห่งยุคสมัย** คือ การอบรมให้ราษฎรเข้าใจในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ หน้าที่นี้ของเทศบาลเป็นเรื่องใหม่ที่ไม่เคยปรากฏในแนวความคิดการจัดการปกครองท้องถิ่นมาก่อนในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นับว่าเป็นภารกิจที่สอดคล้องกับระบอบการปกครองใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475

ประการที่สาม อำนาจ การากิจหน้าที่ของเทศบาลจะมีหลักการร่วมกันตามมาตรา 27 และจะขยายขอบเขตเพิ่มมากขึ้นตามระดับ “ชั้น” ของเทศบาล กล่าวคือ เทศบาลเมืองก็จะมีภารกิจมากขึ้นกว่าเทศบาลตำบล เทศบาลนครก็จะมีภารกิจมากขึ้นกว่าเทศบาลเมือง

พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ยังระบุให้มี “สภาจังหวัด” (มาตรา 54)¹⁰³ ประกอบด้วย สมาชิกอย่างน้อย 10 ราย มาจากการเลือกตั้งของประชาชนจากอำเภอต่าง ๆ สภาจังหวัด มีหน้าที่ (มาตรา 55)¹⁰⁴ ปรีกษาหารือในกิจการต่อไปนี้

1. ตรวจและรายงานเรื่องงบประมาณและสอบสวนการคลังจังหวัด
2. แบ่งสรรเงินอุดหนุนระหว่างเทศบาลในจังหวัด
3. ให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในกิจการของเทศบาลและกิจการในจังหวัด
4. ตั้งกระทู้ถามกรมการจังหวัดในที่ประชุมสภา
5. ให้คำปรึกษาเมื่อรัฐบาลร้องขอ

เห็นได้ว่าสภาจังหวัดมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลอยู่หลายข้อ รวมถึงมาตรา 57 ที่กรรมการวิสามัญได้แก้ไขแล้วเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ความว่า

¹⁰³ เฟ้งอ้าง, หน้า 101-102.

¹⁰⁴ เฟ้งอ้าง, หน้า 102-103.

“มาตรา 57 สภาจังหวัดอาจเลือกสมาชิกของสภามีจำนวนตั้งแต่ 3 ถึง 5 นาย ตั้งขึ้นเป็น คณะกรรมการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่และรายงานเรื่องงบประมาณซึ่งตั้งทางจังหวัด และ สอบสวนการคลังทางจังหวัด ตามระเบียบซึ่งจะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้ และมีอำนาจ หน้าที่ใกล้เคียงข้อแตกต่างระหว่างเทศบาล อีกทั้งให้มีอำนาจหน้าที่อื่นๆ ตามที่มีพระราชบัญญัติ กำหนดไว้”¹⁰⁵

ในประเด็นอำนาจหน้าที่ใกล้เคียงข้อแตกต่างระหว่างเทศบาล มีการตั้งคำถามจากขุนเสนาสัสดี ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด “คณะกรรมการนอกจากนี้หน้าอื่นๆ จะใกล้เคียงข้อแตกต่างระหว่างเทศบาล อีกทั้งให้มีอำนาจอื่นๆ ตามที่จะได้มีพระราชบัญญัติกำหนดไว้ หมายความว่ากรรมการมีหน้าที่ใกล้เคียง เทศบาลทั่วไปในจังหวัดนั้นหรือ หรือว่าเฉพาะที่จังหวัด” ซึ่งทางนายปรีดี พนมยงค์ได้ตอบว่า “ข้อนี้ขออธิบาย นิติหน่อย ต่อไปเราจะต้องวางวิธีพิจารณาการปกครอง คือกิจของเทศบาลอาจจะขัดกันได้ บางที่จะเกี่ยวกับกิจ ของเทศบาลบ้างอะไรบ้างเช่นนี้ จะมีข้อพิพาทเราจึงให้มีใกล้เคียงกันที่คณะกรรมการจังหวัด”¹⁰⁶

อนึ่งสภาจังหวัดไม่ได้มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ประการใด องค์กรท้องถิ่นนี้เป็น องค์กรรูปแบบใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นเรียกได้ว่าเป็นสภาตัวแทนของประชาชนในจังหวัดนั้นๆ ที่ทำหน้าที่ควบคุม จังหวัดและเทศบาล ให้ข้อเสนอแนะในการดำเนินกิจการสาธารณะของจังหวัดและเทศบาลให้แก่ทางรัฐบาล และจังหวัด¹⁰⁷ อาจกล่าวได้ว่าเป็นองค์กรที่มีสถานะพิเศษที่เป็นพื้นที่ทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น จังหวัดต่าง ๆ

5.3.2 การกิจหน้าที่เทศบาล : ข้อเสนอแนะการอภิปรายตั้งแต่การพิจารณา “ร่าง” จนถึง การประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2479

ในพระราชบัญญัตินี้เป็นเพียงการปรับแก้จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลให้เหมาะสมกับกาลสมัยเท่านั้น ในหลักการภารกิจหน้าที่และบทบาทของเทศบาลยังคงไว้ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 ตามเดิม

¹⁰⁵ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 36/2476 (สามัญ) สมัยที่ 2 วันเสาร์ที่ 31 มีนาคม 2476, หน้า 2483 ; ต่อมา ข้อความดังกล่าวก็ถูกระงับไว้ใน พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476” (24 เมษายน 2477). **ราชกิจจานุเบกษา**. ตอนที่ 0 ก. เล่มที่ 51 หน้า 103-104.

¹⁰⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 36/2476 (สามัญ) สมัยที่ 2 อังแล้ว, หน้า 2846.

¹⁰⁷ สุวิสถิติ โภชนพันธ์. (2543). “เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500”. อังแล้ว, หน้า 69-70.

5.3.3 การกิจหน้าที่เทศบาล : ข้อเสนอแนะการอภิปรายตั้งแต่การพิจารณา “ร่าง” จนถึงการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2481

เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2481 รัฐบาล (พระยาพหลพลพยุหเสนา 21 ธันวาคม 2480- 16 ธันวาคม 2481) นำโดย น.อ. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น. (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเพื่อให้ที่ประชุมพิจารณาและรับหลักการแห่งราชพระราชบัญญัติฉบับนี้¹⁰⁸ หลักการที่เกี่ยวกับภารกิจหน้าที่และบทบาทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกเสนอไว้ดังนี้

“รัฐบาลขอเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๑ โดยมีหลักการว่า เพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเทศบาลให้เหมาะสมแก่กาลสมัย...และแก้ไขหน้าที่ของเทศบาลให้เหมาะสมแก่การที่พึงกระทำ ทั้งนี้เพื่อความเจริญก้าวหน้าแห่งการปกครองท้องถิ่น...”¹⁰⁹

นอกจากจะชี้แจงเกี่ยวกับการแก้ไขหน้าที่ของเทศบาลแล้ว ทางฝ่ายรัฐบาลยังชี้ให้เห็นว่าความประสงค์ในการที่จะให้การเทศบาลก้าวหน้าขึ้นควรเน้นหนักไปในเรื่องการบริหารกิจการมากกว่าเรื่องอื่น ๆ¹¹⁰ แม้ว่าในสภาฯ จะมีผู้อภิปรายในเรื่องการให้ความสำคัญเกี่ยวกับการฝึกฝนประชาชนเพื่อให้เรียนรู้ระบอบประชาธิปไตย

โดยประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ นายเฉลา เตลานนท์ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดตราด) ได้อภิปรายไว้เกี่ยวกับข้อบกพร่องของมาตรา 40 และ มาตรา 41 ที่ไม่ได้ระบุวิถะฐานะของเทศมนตรีไว้ชัดเจนว่าควรจะมีความรู้เพียงใด กล่าวคือ ในมาตราดังกล่าวได้ระบุไว้ว่าให้คณะเทศมนตรีนี้อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อย และตามวิธีพิจารณาความอาญา และมีอำนาจในการเปรียบเทียบคดีอาญาด้วย โดยนายเฉลาชี้ให้เห็นว่าอำนาจของคณะเทศมนตรีนี้นั้นมีมากกว่าพระราชบัญญัติฉบับก่อน แต่ข้อบกพร่อง คือ ไม่มีกฎหมายมาตราใดที่กำหนดวิถะฐานะของเทศมนตรีไว้เลย และเมื่อหากเป็นเช่นนี้ราษฎรอาจได้รับความเดือดร้อนได้¹¹¹

ทั้งนี้ทางฝ่ายรัฐบาลได้ชี้แจงเกี่ยวกับสิ่งที่สมาชิกสภาฯ ได้อภิปรายไว้

“...ในเรื่องวิถะฐานะของมนตรีนี้นั้นก็ดำเนินการเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ คือในเรื่องคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งรัฐธรรมนูญนั้นให้ไปใช้ด้วยกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ดำเนินการเช่นนั้น เช่นใน มาตรา ๑๔ และมาตรา ๓๗ คือว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นจะต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และในมาตรา ๓๗ ซึ่งกล่าวถึงมนตรีนี้นจะต้องมีวิถะฐานะเช่นเดียวกัน และไม่ต้องห้ามตาม

¹⁰⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 15 วันอังคาร ที่ 28 กุมภาพันธ์ 2481 หน้า 821-858.

¹⁰⁹ เพ็งอ้าง, หน้า 823.

¹¹⁰ เพ็งอ้าง, หน้า 840.

¹¹¹ เพ็งอ้าง, หน้า 829-830.

กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เพราะฉะนั้นข้อวิตกกของท่านนั้นไม่น่าจะวิตก
ประการใด”¹¹²

แม้ว่าในขั้นรับหลักการจะมีสมาชิกสภาฯ ไม่เห็นด้วยในบางหลักการ แต่ในท้ายที่สุดที่ประชุมก็ได้ลงมติ
รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

ต่อมาในวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2481 ร่างพระราชบัญญัติได้ถูกนำเข้าสู่ขั้นการพิจารณารายมาตรา ใน
การพิจารณาดังกล่าวผ่านไปอย่างราบรื่นไม่มีสมาชิกสภาฯ ท่านใดขอแปรญัตติในหลักการเกี่ยวกับอำนาจภารกิจ
หน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และที่ประชุมได้ลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้เป็น
กฎหมายได้

หน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2481 ได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้
ดังนี้

ในส่วนที่ 5 เทศบัญญัติของเทศบาล (มาตรา 50-54)¹¹³ เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติ และต้อง
ได้รับคำแนะนำและคำยินยอมของสภาเทศบาลและข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้อนุมัติ

หน้าที่ของเทศบาลตำบลกำหนดไว้ในมาตรา 60¹¹⁴ ดังนี้

มาตรา 60 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลตำบลมีหน้าที่อันจำต้องกระทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. บำรุงทางบกและทางน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนนและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลต่าง ๆ
4. จัดการป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. จัดการให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมชั้นประถม
6. จัดให้มีปัจจัยสำหรับการดับเพลิง
7. หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

มาตรา 61 นอกจากหน้าที่อันจำต้องกระทำตามมาตรา 60 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบล
อาจจัดการใด ๆ ภายในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้น¹¹⁵ ดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ตลาด โรงฆ่าสัตว์ ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม สุสานและฌาปนสถาน

¹¹² เฟื่องอ้าง, หน้า 833.

¹¹³ “พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2481” (1 เมษายน 2482). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 51, หน้า 174-177.

¹¹⁴ เฟื่องอ้าง, หน้า 179-180.

¹¹⁵ เฟื่องอ้าง, หน้า 180.

2. จัดบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
3. จัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
4. จัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
5. การเทศพานิษย์
6. กิจการอื่นใด ที่ทำนองที่ได้กล่าวแล้ว และไม่ขัดต่อกฎหมาย

**สำหรับหน้าที่เทศบาลเมือง ในมาตรา 63 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลเมือง มีหน้าที่อัน
จำต้องกระทำในเขตเทศบาลตามมาตรา 60 และยังมีหน้าที่อันจำต้องกระทำเพิ่มขึ้นอีก¹¹⁶ ดังต่อไปนี้**

1. จัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
2. จัดให้มีโรงฆ่าสัตว์
3. จัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพินัรักษาคนเจ็บไข้
4. จัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
5. จัดให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
6. จัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

**มาตรา ๖๔ นอกจากหน้าที่อันจำต้องกระทำตามมาตรา ๖๓ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลเมือง
อาจจัดการใด ๆ ภายในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้น¹¹⁷ ดังต่อไปนี้**

1. จัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม สุสานและฌาปนสถาน
2. จัดบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
3. จัดให้มีการบำรุงและสงเคราะห์มารดาและเด็ก
4. จัดให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
5. จัดให้มีปัจจัยสำหรับการสาธารณูปโภค
6. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
7. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
8. จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา และพลศึกษา
9. จัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ
10. การเทศพานิษย์
11. กิจการอื่นใด ที่ทำนองที่ได้กล่าวแล้ว และไม่ขัดต่อกฎหมาย

**ส่วนเทศบาลนคร ในมาตรา 66 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลนคร หน้าที่อันจำต้องกระทำ
ภายในเขตเทศบาล ตามมาตรา 63 และยังมีหน้าที่อันจำต้องกระทำเพิ่มขึ้นอีก¹¹⁸ ดังต่อไปนี้**

¹¹⁶ เฟ้งอ้าง, หน้า 181.

¹¹⁷ เฟ้งอ้าง, หน้า 181.

¹¹⁸ เฟ้งอ้าง, หน้า 182.

1. จัดให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

2. จัดการสุขาภิบาลทั่วไปในเขตเทศบาล

นอกจากนี้เทศบาลนครอาจจัดการอื่นๆ เพิ่มขึ้นตามมาตรา 64 ได้

หากพิจารณาอำนาจ การกิจและหน้าที่ของเทศบาลจะพบว่า อำนาจหน้าที่ไม่ได้ต่างไปจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มากนัก กล่าวคือ อำนาจ การกิจหน้าที่ของเทศบาลยังคงจัดออกเป็นสองระดับ คือ ระดับ “จำต้องทำ” และ ระดับ “อาจจัดการ” รวมถึงภารกิจหน้าที่ที่ยังคงเน้นในเรื่องการบริหารสาธารณะ (public service) และการควบคุม (control) ดังเดิม

แต่มีข้อสังเกตที่น่าสนใจ คือ แม้ว่าในพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับแรกเริ่มจะบัญญัติภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับการกิจแห่งยุคสมัย คือ การอบรมให้ราษฎรเข้าใจในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ แต่ในพระราชบัญญัติฉบับนี้กลับไม่ได้บัญญัติไว้

5.3.4 ภารกิจหน้าที่เทศบาล : ข้อเสนอแนะการอภิปรายตั้งแต่การพิจารณา “ร่าง” จนถึงการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีหลักการเกี่ยวกับอำนาจภารกิจ หน้าที่เหมือนกับพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2481 ดังเดิม

5.3.5 ภารกิจหน้าที่เทศบาล : ข้อเสนอแนะการอภิปรายตั้งแต่การพิจารณา “ร่าง” จนถึงการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2487

ในพระราชบัญญัตินี้เป็นเพียงการปรับให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์บ้านเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวเท่านั้น (สงครามโลกครั้งที่ 2) ในหลักการภารกิจหน้าที่และบทบาทของเทศบาลยังคงไว้ตามเดิม

ภารกิจหน้าที่และบทบาทของเทศบาล พ.ศ. 2475-2495 กล่าวได้ว่า ยังมีความเหมือนกันอยู่แทบทุกฉบับ อำนาจของแต่ละสภาจะแบ่งออกเป็น ระดับ “จำต้อง” และ “อาจจัดการ” รวมถึงภารกิจหน้าที่ของเทศบาลของเทศบาลที่ยังคงเน้นในเรื่องการบริหารจัดการขั้นพื้นฐานที่ตอบสนองการดำรงชีวิตของราษฎรในท้องถิ่น คือ การบริการสาธารณะ (public service) และ การควบคุม (control) แม้จะมีบางฉบับที่บัญญัติภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับการอบรมและฝึกฝนให้ราษฎรเข้าใจการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ความสับสนในเรื่องดังกล่าวยังคงปรากฏให้เห็นอยู่บ่อยครั้งในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ถึงแม้จะไม่ได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรโดยตรงในพระราชบัญญัติก็ตาม แต่ภารกิจแห่งยุคสมัยยังคงมีความสำคัญต่อการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับต่อ ๆ มา

บทที่ 6

แนวความคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ระหว่าง พ.ศ. 2495 – 2501

6.1 พัฒนาการของการกระจายอำนาจระหว่าง พ.ศ. 2495 – 2501

ปี พ.ศ. 2495 นับว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญต่อกระบวนการกระจายอำนาจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการแรก การประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495¹ ส่งผลกระทบต่อการกระจายอำนาจ ประการต่อมาความก้าวหน้าอย่างเชื่องช้าของการจัดตั้งเทศบาลที่จัดตั้งได้เพียง 116 แห่งทั่วประเทศ ทำให้รัฐบาลเกิดความคิดในการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ ในช่วงเวลานี้จึงเรียกได้ว่าจากรูปแบบเดียวสู่หลายรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เทศบาล ยังคงสืบทอดมาจากยุคก่อนหน้า และมีการเปลี่ยนแปลงตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2498 และพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พุทธศักราช 2499) โดยสภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลเพิ่มขึ้นอีก 3 แห่ง คือ 1. เทศบาลตำบลกบินทร์ จังหวัดปราจีนบุรี 2. เทศบาลโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี และ 3. เทศบาลบัวใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 จำนวนรวมของเทศบาลทั่วประเทศ ณ. ขณะนั้น คือ 119 แห่ง

สุขาภิบาล การเกิดขึ้นใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชื่อเดียวกับสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในปี พ.ศ. 2498 มีการจัดตั้งสุขาภิบาล 71 แห่ง ปี พ.ศ. 2499 จำนวน 250 แห่ง และปี พ.ศ. 2501 จำนวน 83 แห่ง จนถึงปี พ.ศ. 2519 มีจำนวนสุขาภิบาลรวมทั้งสิ้น 707 แห่ง

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ปี พ.ศ. 2498 จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2498

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พุทธศักราช 2499

คำอธิบายเกี่ยวกับการกำเนิดและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคนี้ มักอธิบายว่าเป็นบทบาทของรัฐบาล โดยการนำของจอมพล ป. พิบูลสงครามที่ได้เดินทางไปศึกษาดูงานต่างประเทศแล้วนำเอาแบบอย่างดังกล่าวมาใช้กับประเทศไทย

¹ “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495” ราชกิจจานุเบกษา. ตอนที่ 16 เล่ม 69 (11 มีนาคม 2495), หน้า 286 – 312.

อนึ่งผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันนิติบัญญัติกับการกำเนิดและเปลี่ยนแปลงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

หนึ่ง กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับต่าง ๆ มีการประกาศใช้ช่วงปี พ.ศ. 2495 – 2499 ซึ่งเป็นช่วงที่สภาเป็น “สภาเดียว” และมีสมาชิกสภาผู้แทนสองประเภท คือ สมาชิกสภาผู้แทนประเภท 1 ที่มาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกสภาผู้แทนประเภท 2 ที่มาจากการแต่งตั้ง

สอง กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับต่าง ๆ มีการประกาศใช้ช่วงปี พ.ศ. 2495 – 2499 ต่างอยู่ภายใต้โครงสร้างตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์ของคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 แฝงอยู่

สาม จุดร่วมหลายประการของยุคแรก (พ.ศ. 2475 – 2495) และยุคสอง (พ.ศ. 2495 – 2501) การออกแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันมาจากสภาผู้แทนราษฎรของยุคแรกและยุคสองมีจุดร่วมกันหลายประการทั้งรูปแบบของสถาบันนิติบัญญัติที่เป็น “สภาเดียว” เหมือนกัน ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มี 2 ประเภท และรัฐธรรมนูญที่มีความคล้ายคลึงกันคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ปี พ.ศ. 2475 (และแก้ไขเพิ่มเติม ปี พ.ศ. 2495) ขณะเดียวกันก็มีจุดต่างที่เปลี่ยนแปลง เช่น รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่หลากหลายขึ้น เป็นอาทิ

สำหรับแนวความคิดที่มีการแสดงความคิดเห็นในสภาผู้แทนราษฎร อาทิ ก่อนการประกาศพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 มีประเด็นถกเถียง อภิปรายกันเรื่องความเป็นประชาธิปไตยของร่างพระราชบัญญัติฯ ในกรณีสมาชิกสภาประเภท 2 ฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า “คล้ายเป็นการดูถูกว่าประชาชนปกครองกันเอง ปกครองตัวเองไม่ได้ ต้องพึ่งท่านเท่านั้นที่จะปกครองเขาได้” และกฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดถึงการควบคุมของทางรัฐบาลซึ่งจะมีอยู่ต่อเทศบาลนั้นเป็นอเนกประการ ซึ่งเป็นการปกครองอย่างราชการ ซึ่งผิดรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย² และเป็นการถอยหลังเข้าคลองอย่างมาก

การโต้แย้งจากผู้รับผิดชอบโดยตรงในฝ่ายรัฐบาล คือ พลตรี บัญญัติ เทพหัสดิน ณ อยุธยา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขณะนั้นกลับแสดงทัศนะว่า

“...การถอยหลังเข้าคลองไม่ใช่ของสำคัญ กิจการใดถ้าไปข้างหน้าตะพึดตะพือไป ถิ่นจนเกินไป จะลงห้วยลงเหวเป็นอันตรายเกิดหายนะ เราก็ไม่จำเป็นที่จะต้องลงไป เราจะเป็นต้องหาทางเดินที่ดี ถ้ามีทางเดินที่ดีถึงจะถอยหลังเข้าคลอง เราก็ถอยเข้ามาอย่างมีระเบียบเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและเกิดผลดี แล้วรัฐบาลก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องเอาเทศบาลมาอยู่ในความควบคุมดูแล รัฐบาลอยากให้เทศบาลปกครองกันไปเอง แต่ว่าขอให้เรียบร้อยเสียก่อน...ทั้งนี้ ในการที่เราเอาประเภทที่ 2 เข้ามาก็เพื่อช่วยกัน รัฐบาลไม่มีความประสงค์ที่จะควบคุม แต่ว่าต้องการช่วยให้ดีขึ้นช่วยให้เรียบร้อย ช่วยไม่ให้เกิดความอลเวง...”³

² รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2/2496 (วิสามัญ) ชุดที่ 1 วันเสาร์ที่ 10 มกราคม 2496, หน้า 151.

³ เพ็งอ้าง, หน้า 141.

และยังขยายความต่อว่าการให้สภาเทศบาลประกอบไปด้วยสมาชิก 2 ประเภทนั้น รัฐบาลไม่ได้ต้องการบั่นทอนความเป็นประชาธิปไตยด้วยการเข้าควบคุมเทศบาล ในทางตรงกันข้ามรัฐบาลต้องการที่จะกระจายอำนาจออกไปให้กับท้องถิ่นปกครองกันไปเอง แต่ทว่า

“ถ้าเราไม่มีคนดี หรือประชาชนของเรายังไม่ต่อระบอบนี้ เราก็จำเป็นที่จะต้องช่วยกันประคับประคองช่วยกันนำไปในทางที่ถูกต้องในทางที่ดี”⁴ ดังนั้น “การถอยหลังเข้าคลองนั้นเราถอยหลังเข้าที่มั่น เพื่อเดินก้าวไปสู่ระบอบประชาธิปไตย”⁵

นายแพทย์ โชตินุชิต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี ได้ขอแปรญัตติให้การแต่งตั้ง สมาชิกสภาประเภทที่ 2 จากร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดไว้ให้มีจำนวนสมาชิกกึ่งหนึ่งให้เหลือ เพียงหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และในเรื่องของระยะเวลาในการดำรงอยู่ของสมาชิก ประเภทที่ 2 ซึ่งตามร่างกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลนั้น เมื่อได้ประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ไปแล้ว 5 ปี ให้เลิกมีสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 2 คงมีแต่สมาชิกสภาเทศบาลที่ ราษฎรเลือกตั้งขึ้นแต่ประเภทเดียว⁶ ทั้งนี้เพื่อที่จะทำให้ระบอบประชาธิปไตยสมบูรณ์ขึ้นมาบ้าง จากที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ทำให้มันกลายเป็นระบอบกึ่งประชาธิปไตยหรืออาจจะถึงขั้น “ประชาธิปไตยแบบอัตโนมัต”⁷

“...ความอลเวงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมาแล้วในระยะ 17 – 18 ปีมานี้ จะเห็นได้ว่าการหาเสียงให้สภาเทศบาล สมาชิกมีวิธีพลิกแพลงที่จะหารายได้ต่าง ๆ จากการเสนองบประมาณก็ดี หรือจากการเสนอร่างเทศบัญญัติต่าง ๆ ก็ดี ถ้าเราไม่มีกำลังพอให้เป็นพี่เลี้ยงสมาชิกฝ่ายนายกเทศมนตรีแล้ว ก็เกรงว่ากิจการของเทศบาลจะไปไม่ราบรื่น...”⁸

ส่วนระยะเวลาในการดำรงอยู่ของสมาชิกประเภทที่ 2 ที่ไม่ได้บัญญัติกำกับไว้ในบทเฉพาะกาลก็เนื่องมาจาก

“ปัญหาการปกครองท้องถิ่นตามหลักแล้ว ก็จำเป็นต้องให้เป็นไปตามเหตุการณ์ และเป็นไปตามจำนวนของผู้ที่ใช้สิทธิออกเสียงในการลงคะแนน ถ้าปรากฏว่าผู้ใช้สิทธิออกเสียงมีจำนวนมากพอ ที่จะรู้จักใช้สิทธิของตัวเองตามหน้าที่แล้ว ปัญหาเรื่องนี้ก็หมดไปเอง ยกตัวอย่างเปรียบเทียบที่ง่าย ๆ ว่า ถ้าหากว่าสถานการณ์ปัจจุบันส่วนใหญ่มีสมาชิกประเภทเดียว สภาเทศบาลก็ต้องคล้อยตามไปเอง...”⁹

⁴ เพ็งอ้าง, หน้า 142.

⁵ เพ็งอ้าง, หน้า 135.

⁶ เพ็งอ้าง, หน้า 611.

⁷ เพ็งอ้าง, หน้า 611.

⁸ เพ็งอ้าง, หน้า 613.

⁹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 5/2496 (วิสามัญ) ชุดที่ 1 วันพฤหัสบดีที่ 22 มกราคม 2496, หน้า 613-614.

นายเสรี อิศรางกูร ณ อยุธยา สมาชิกผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์ ก็ได้เสนอกฎหมายจำกัดประเภทการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ของรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากการเลือกตั้งที่ผ่านมา

“มีอยู่หลายจังหวัดหรือเกือบทั่วทุกจังหวัดในประเทศไทย ที่ได้มีผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้เสนอชื่อเข้ามาให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่งตั้งเป็นสมาชิกประเภทที่สอง ได้เข้าทำการแข่งขันสมาชิกสภาเทศบาล ประเภทที่หนึ่ง แต่ไม่ได้ ราษฎรไม่เลือก ได้ที่โหลๆ ได้ที่ 5 ที่ 6 ที่ 7 ที่ 8 อย่างนี้ก็มี บางคน 40 คะแนน แต่ครั้งพอกการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่สองขึ้นมา ท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกลับแต่งตั้งขึ้นไปอีก”¹⁰

นายเสรี อิศรางกูร ณ อยุธยา แสดงความเห็นว่าคุณลักษณะเช่นนี้เป็นการผิดหลักการปกครองท้องถิ่นที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นควรจะเป็นคนที่ราษฎรในท้องถิ่นนั้นเลื่อมใส การที่รัฐบาลมาควบคุมการเลือกตั้งของราษฎรเช่นนี้ จึงเป็นการดูถูกราษฎรอย่างมากว่ายังอ่อนการศึกษาไม่สามารถที่จะเลือกคนดีได้ ดังนั้นเพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยและระบอบการปกครองท้องถิ่น นายเสรี อิศรางกูร ณ อยุธยา จึงเสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตราที่ 15 โดยให้สมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 2 ห้ามมิให้เลือกจากบุคคลที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ประเภทที่ 1 แล้วไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่ง

แต่พลโท บัญญัติ เทพหัสดิน ณ อยุธยา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ได้ลุกขึ้นมา อภิปรายคัดค้านโดยให้ความเห็นว่า การตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ที่ประชาชนไม่ได้เลือกเข้ามาเป็น ประเภทที่ 1 นั้นความจริงเป็นเรื่องเล็กน้อยสลิกลอย และรัฐบาลก็ได้พิจารณาเลือกบุคคลที่เหมาะสมที่จะทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นอยู่แล้ว กอปรกับการเทศบาลที่กำลังดำเนินอยู่ในเวลานี้ก็นับว่าเรียบร้อยดี จะมีบ้างก็เฉพาะบางเทศบาล แต่ว่าเล็กน้อยเต็มทีเกือบจะเรียกว่าไม่มี ฉะนั้นก็ควรให้เทศบาลดำเนินงานไปก่อน ยังไม่ควรที่จะแก้ไขกฎหมายเทศบาลใด ๆ ในขณะนี้¹¹

6.2 โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2495 - 2500 : ความเปลี่ยนแปลงของเทศบาลและการกำเนิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่

6.2.1 การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างภายในเทศบาล

โครงสร้างภายในของเทศบาลในยุคนี้เกิดการเปลี่ยนแปลงติดต่อกันในปี พ.ศ. 2496, 2498 และ 2499 โดยมีแนวความคิดที่ถูกร่างเสนอ อภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

¹⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 6/2496 (วิสามัญ) ชุดที่ 1 วันพฤหัสบดีที่ 3 ธันวาคม 2496, หน้า 665.

¹¹ เพ็งอ้าง, หน้า 681-682.

1) แนวความคิดว่าด้วยโครงสร้างภายในเทศบาลสู่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

ภายหลังจากที่บังคับใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 ได้ 10 ปี รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีนโยบายต้องการกระจายอำนาจให้แก่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมากขึ้น กอปรกับรัฐบาลเห็นว่าปัญหาของเทศบาลที่พยายามแก้ไขมาโดยตลอดยังไม่สำเร็จลุล่วงเท่าใดนัก ความจริงแล้วรัฐบาลชุดก่อนหน้านั้นมีความพยายามในการปรับปรุงกฎหมายเทศบาลหลายครั้ง แต่การปรับปรุงดังกล่าวกลับจะเป็นผลสำเร็จได้ก็ประสบปัญหามากพอสมควร เนื่องจากปัญหาความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล และมีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494

โดยเมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2496 รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาฯ เพื่อให้ที่ประชุมรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยได้เสนอหลักการไว้ ดังนี้

โดยเหตุที่พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖ มีข้อความบางตอนไม่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในการตีความกันอยู่เสมอ และปรากฏผลในทางปฏิบัติว่าอำนาจในการควบคุมเทศบาลของผู้ว่าราชการจังหวัดและกระทรวงมหาดไทยยังไม่รัดกุม จึงทำให้กิจการของเทศบาลไม่ก้าวหน้าไปตามความมุ่งหมาย สมควรที่จะได้พิจารณาแก้ไข โดยกำหนดให้มีสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 2 ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้งขึ้น เพื่อจะช่วยให้เทศบาลรับผิดชอบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้ดีขึ้นตามลำดับ¹²

ความประสงค์ของรัฐบาลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีอยู่ 3 ประการหลัก ๆ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง การลดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลลง อันเนื่องมาจากในพระราชบัญญัติฉบับก่อนมีจำนวนสมาชิกมากเกินไป ทำให้การปฏิบัติงานยุ่งเหยิง ประการที่ 2 ให้มีสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้งขึ้น โดยทางผู้เสนอมองว่าการได้มาซึ่งสมาชิกสภานั้นไม่เหมาะสม ไม่เป็นที่น่าเชื่อถือ และประการที่ 3 การควบคุมเทศบาลให้รัดกุมยิ่งขึ้น เพื่อว่าในอนาคตทางส่วนกลางจักได้โอนกิจการบางอย่างให้ท้องถิ่นดูแลและจัดการกันเองได้¹³

จากการเสนอหลักการของทางฝ่ายรัฐบาล มีผู้ที่สนับสนุนและไม่สนับสนุนหลักการ โดยได้อภิปรายไว้เกี่ยวกับหลักการโครงสร้างภายในที่น่าสนใจ ประเด็นหลักที่มีผู้อภิปรายไว้ มีอยู่ด้วยกัน 3 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 การมีสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้ง ประเด็นดังกล่าวนี้มีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย โดยกลุ่มแรกคือผู้ที่เห็นด้วยและสนับสนุนหลักการ ได้แก่ นายชัยวัฒน์ อินทะพันธ์ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลำพูน) และนายพร มลิตทอง (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรสาคร) ที่มองว่า กิจการทั้งหลายที่นายกเทศมนตรีดำเนินการนั้นจำเป็นจะต้องมีผู้สนับสนุน ดังนั้น “...การที่รัฐบาลมา

¹² รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 2 วันเสาร์ ที่ 10 มกราคม 2496. หน้า 119.

¹³ เพ็ญอ้าง, หน้า 119-120.

เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อให้มีสมาชิกประเภทที่ 2 ขึ้นก็เพื่อจะได้ช่วยกันรักษารัฐานะของนายกเทศมนตรีที่ซื่อสัตย์อย่างนี้ให้ทำงานไปได้ด้วยดี ข้าพเจ้าจึงเห็นด้วย...”¹⁴

ส่วนกลุ่มที่สองคือ ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับหลักการดังกล่าว ได้แก่ นายประสิทธิ์ ชูพินิจ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดกำแพงเพชร) ที่ได้แสดงความเห็นไว้ว่า การมีสมาชิกประเภทที่ 2 เหมือนกับพระราชบัญญัติฉบับก่อน มีแต่จะสร้างปัญหาและไม่ได้ทำให้กิจการของท้องถิ่นเจริญก้าวหน้า อีกทั้งยังจะเป็นการ “ถอยหลังเข้าคลอง” โดยนายประสิทธิ์มองว่า “...เมื่อก่อนสภานี้เกิดอลเวงเพราะเหตุว่าเรามีสมาชิกประเภทที่ ๑ ประเภทที่ ๒ ประเภทที่ ๒ ก็เกาะผู้ว่าราชการจังหวัดเลยทีเดียว ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดจะเอาใครเป็นนายกฯ ก็ได้ ในที่สุดก็เกิดการแก่งแย่งขึ้น เลยเกิดอลเวงกันขึ้น สภการบริหารส่วนท้องถิ่นก็ไปไม่ได้ และในที่สุดก็เหลือสมาชิกประเภทที่ ๑...”¹⁵ แต่ถึงอย่างไรก็ตามแม้ว่าสภาฯ จะมีสมาชิกถึงสองประเภท แต่ถ้าให้โอกาสในการบริหารงานกิจการโดยตนเอง ก็จะเป็นการดี

สมาชิกสภาฯ อีกหนึ่งคนที่ไม่เห็นด้วยและได้อภิปรายเกี่ยวกับประเด็นนี้ไว้ คือ นายสวัสดิ์ พิงตน (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น) โดยนายสวัสดิ์ มองว่า การมีสมาชิกประเภทที่ 2 “...เป็นการขัดต่อความประสงค์ของระบบเทศบาล การปกครองระบบเทศบาลนั้นย่อมจะหมายถึงว่าให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นปกครองกันเอง...”¹⁶ และวิธีการดังกล่าวนี้อาจทำให้อำนาจในการบริหารงานท้องถิ่นตกอยู่ที่คณะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง รวมถึงปัญหาในการทำงานของสมาชิกทั้งสองประเภท กล่าวคือ เมื่อกำหนดให้จำนวนสมาชิกประเภทที่ 2 มีถึงครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด แล้วสมาชิกประเภทที่ 1 ที่ประชาชนเลือกเข้ามาจะทำหน้าที่อะไร¹⁷

และสุดท้าย คือ นายเพทาย โชตินุชิต (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี) ที่ได้อภิปรายไว้ว่า “...กระผมเห็นด้วยกับพระราชบัญญัติเทศบาลนี้ไม่ได้เป็นอันขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหลักส่วนใหญ่ซึ่งกระผมถือเสียว่ารัฐบาลนี้ได้สร้างบาปและสร้างกรรมให้แก่ระบอบประชาธิปไตยในยุคนี้ และสมัยนี้อย่างใหญ่หลวงอีกสมัยหนึ่ง ถ้าจะบอกเป็นอนันตริยกรรมทางการเมืองได้เหมือนกัน ทั้งนี้ก็เพราะเหตุว่าในการบัญญัติให้มีสมาชิกประเภท ๒ ในพระราชบัญญัติเทศบาลในยุคใหม่ ในพระราชบัญญัตินี้กระผมไม่เห็นด้วย...”¹⁸ โดยนายเพทายได้ยกตัวอย่างของสมาชิกประเภทที่ 2 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกสภาเทศบาลว่ามีความต่างกันในเรื่องความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ ทำให้การปฏิบัติงานและการเอาใจใส่งานนั้นต่างกัน

ทั้งนี้ทางฝ่ายรัฐบาลที่นำโดย พลตรี บัญญัติ เทพหัสดิน ณ อยุธยา (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ที่ได้ชี้แจงเกี่ยวกับประเด็นการมีสมาชิกประเภทที่ 2 ไว้ว่า หากในอนาคตเทศบาลใดดำเนินการไปได้ด้วยดีไม่มีการล้มลุกคลุกคลานก็ย่อมมีโอกาสที่จะเลิกสมาชิกประเภทที่ 2 ได้ นี่เป็นสิ่งที่รัฐบาล

¹⁴ เพ็งอ้าง, หน้า 146.

¹⁵ เพ็งอ้าง, หน้า 125-126.

¹⁶ เพ็งอ้าง, หน้า 130.

¹⁷ เพ็งอ้าง, หน้า 130.

¹⁸ เพ็งอ้าง, หน้า 148.

ได้เปิดโอกาสให้ ถ้าหากว่าประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจในระบอบเทศบาลเป็นอย่างดีมีความสามารถที่จะช่วยทำนุบำรุงท้องถิ่นของตนให้เจริญรุ่งเรือง¹⁹

จุดร่วมที่น่าสนใจของผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการมีสมาชิกประเภทที่ 2 คือ การให้ความสำคัญต่อ “ความเข้าใจระบอบประชาธิปไตยของประชาชน” ที่มองว่าควรปลูกฝังเรื่องการปกครองตนเองผ่านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิและเสียงของตนเอง ดังนั้นจึงมองว่าการได้มาของสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งขึ้นนั้น กลับกลายเป็นตัวบ่อนทำลายการรับรู้และเข้าใจในเรื่องการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย และจะเป็นการทำให้การเทศบาล “ถอยหลังเข้าคลอง” ในที่สุด

ประเด็นที่ 2 การควบคุมเทศบาลจะทำให้ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เจริญก้าวหน้า ผู้ที่อภิปรายไว้ในสภาฯ คือ นายประสิทธิ์ ชูพินิจ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดกำแพงเพชร) ที่ได้กล่าวไว้ว่า “...เราจะเห็นว่านอกจากจะเป็นการเพิ่มสมาชิกเข้าไปอีกประเภทหนึ่ง เป็นประเภทที่ ๒ แล้วการเหนี่ยวนำ ควบคุมดูแลของรัฐบาลได้กระชั้นชิดลงไปอีก โดยมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจ แต่งตั้งและถอดถอน ซึ่งกรณีอย่างนี้โดยการปกครองโดยระบอบรัฐสภาอย่างนี้ กระผมคิดว่าเมื่อเราได้ให้อำนาจกับประชาชนเขาดำเนินการปกครองแล้ว ก็ควรจะเป็นอำนาจของประชาชนเขาได้มี การใช้สิทธิใช้เสรีภาพของเขาในอันที่จะบริหารราชการของเขาตามภาคภูมิ...”²⁰ อีกหนึ่งคนที่ได้อภิปรายไว้ คือ นายเพทาย โชตินุชิต (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี) “...กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดถึงอำนาจการควบคุมของทางรัฐบาล ซึ่งจะมีอยู่ต่อเทศบาลนั้นเป็นอเนกประการ ซึ่งพยายามควบคุมไม่ให้โง่หัวขึ้นได้ ให้หัดหัวเข้าไป ซึ่งเป็นการปกครองอย่างข้าราชการ ซึ่งผิดรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย...”²¹ จะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาทั้งสองท่านไม่เห็นด้วยกับการควบคุมเทศบาลที่รัดกุมมากเกินไป อันจะทำให้การเทศบาลไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร และยังมีคำถามตามมาอีกว่าในการบริหารกิจการเทศบาลท้ายที่สุดแล้วอำนาจอยู่ที่ใครกันแน่?

แม้จะมีการแสดงความเห็นทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย แต่ในท้ายที่สุดแล้วที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และได้เข้าสู่ขั้นพิจารณาตามมาตราในวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2496

ในขั้นการพิจารณารายมาตรามีการแก้ไขคำ ตัดคำเพียงเล็กน้อย และนอกจากนี้ยังมีผู้ขอแปรญัตติในเรื่องสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 2 ไว้ คือ นายเพทาย โชตินุชิต (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี) ที่ให้สมาชิกประเภทที่ 2 มีจำนวนหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จากแต่เดิมในร่างให้มีจำนวนกึ่งหนึ่ง โดยให้เหตุผลว่าการมีจำนวนสมาชิกประเภทที่สองมากถึงเพียงนี้จะทำให้ระบอบประชาธิปไตยเศร้าหมองลงไป²² ประเด็นที่สองที่นายเพทายได้ขอแปรญัตติ คือ เมื่อได้ประกาศใช้กฎหมายเลือกตั้งฉบับนี้ไปแล้วห้าปี ให้เลิกมีสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่สอง คงมีแต่สมาชิกสภาเทศบาลที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นแต่ประเภทเดียว²³

¹⁹ เพ็งอ้าง, หน้า 142-143.

²⁰ เพ็งอ้าง, หน้า 162. (เน้นโดยผู้วิจัย)

²¹ เพ็งอ้าง, หน้า 151.

²² รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 5 วันพฤหัสบดี ที่ 22 มกราคม 2496. หน้า 611.

²³ เพ็งอ้าง, หน้า 612.

โดยประเด็นนี้มีผู้สนับสนุน คือ นายเทพ โชติณัฐิต (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ) และนายทิม ภูริพัฒน์ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี) นอกจากนี้ นายแคล้ว นรปิต (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น) ยังได้อภิปรายในประเด็นดังกล่าวไว้ว่า การที่มีจำนวนสมาชิกประเภทที่สองจำนวนมากนั้น จะทำให้สมาชิกประเภทที่หนึ่งไม่ได้ทำหน้าที่อะไรเลย และยังได้สนับสนุนญัตติของนายเพทาย ที่ให้มีสมาชิกประเภทที่สองได้เพียง 5 ปี โดยนายแคล้วกล่าวว่า ในเมื่อราษฎรมีการศึกษาที่สูงขึ้น รู้จักระบบเทศบาลดีขึ้น รัฐบาลควรให้รางวัล คือ บทเฉพาะกาล ควรกำหนดว่าจะไม่ให้มีสมาชิกประเภทที่สองภายในเวลา 4-5 ปี เมื่อราษฎรได้รับการศึกษาที่เพียงพอ²⁴

ทั้งนี้ทางฝ่ายกรรมาธิการ ได้แก่ นายชาญ จารุวัตร และนายสุรพงษ์ ตรีรัตน์ ได้ชี้แจงไว้ว่า การกำหนดให้มีสมาชิกประเภทที่สองจำนวนครึ่งหนึ่งก็เพื่อให้เป็นพี่เลี้ยงสมาชิกประเภทที่หนึ่ง ส่วนเรื่องที่ต้องให้อยู่ห้าปีนั้นให้ดูไปตามเหตุการณ์²⁵ รวมถึงถ้าหากจะกำหนดให้สมาชิกประเภทที่สอง มีจำนวนหนึ่งในสามเหมือนอย่างเก่าที่เคยทำมา กลับเห็นว่ามันไม่เป็นผล ดังนั้นรัฐบาลจึงยืนยันที่จะใช้ตามร่าง ทางฝ่ายรัฐบาล (นายพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย) ก็ได้ออกมาชี้แจงว่าการให้มีสมาชิกประเภทที่สองนั้น ก็เพื่อที่จะได้สนับสนุนการทำงานของนายกเทศมนตรี เพื่อว่าในอนาคตทางรัฐบาลจะได้โอนกิจการบางอย่างให้เทศบาลจัดการดูแลเอง²⁶

นอกจากประเด็นเรื่องสมาชิกประเภทที่สองที่มีการขอแปรญัตติ ในที่ประชุมได้มีการขอแปรญัตติในเรื่องการลงมติไม่ไว้วางใจที่นายชาญยุทธ ไชยคำมิ่ง (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดกาฬสินธุ์) ได้ขอแปรญัตติในมาตรา 33 ว่า มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า ๓ ใน ๔ ของสมาชิกทั้งหมด²⁷ แต่ทั้งนี้ทางฝ่ายกรรมาธิการได้ชี้แจงว่า “...หลักการของมาตรานี้ทางรัฐบาลได้ร่างมาโดยดำเนินการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ซึ่งในร่างพระราชบัญญัตินั้นเองเราบัญญัติให้มีการแต่งตั้งเทศมนตรีขึ้นด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล แต่จะลงมติไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรีนั่นไม่ได้ ต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมการให้ออก มิใช่ว่าแต่งตั้งไปแล้วจะให้ออกโดยสภาเทศบาลนั่นเอง...”²⁸

ท้ายที่สุดแล้วที่ประชุมได้ลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้ประกาศใช้เมื่อ วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2496²⁹

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แก่ จำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีการเปลี่ยนจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลให้ลดลง

²⁴ เพิ่งอ้าง, หน้า 625.

²⁵ เพิ่งอ้าง, หน้า 613.

²⁶ เพิ่งอ้าง, หน้า 621-622.

²⁷ เพิ่งอ้าง, หน้า 628.

²⁸ เพิ่งอ้าง, หน้า 631-632.

²⁹ “พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496” (17 กุมภาพันธ์ 2496). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 70 ตอนที่ 14, หน้า 222-257.

ดังนี้ เทศบาลนครให้มีสมาชิกสภาเทศบาลเหลือเพียง 24 คน (มาตรา 55) เทศบาลเมืองให้มีสมาชิกสภาเทศบาลเหลือเพียง 18 คน (มาตรา 52) และเทศบาลตำบลให้มีสมาชิก 12 คน (มาตรา 49) เหตุผลที่ต้องลดจำนวนสมาชิกลงเนื่องจาก เกิดความวุ่นวายภายในสภาเทศบาลหลายแห่ง สมาชิกสภาตีรวน และมีการเล่นพรรคเล่นพวก ก่อให้เกิดปัญหาในการจัดการประชุมและไม่เกิดประโยชน์ใด ๆ ต่อการบริหารงานเทศบาล จึงเห็นควรให้ลดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลลง

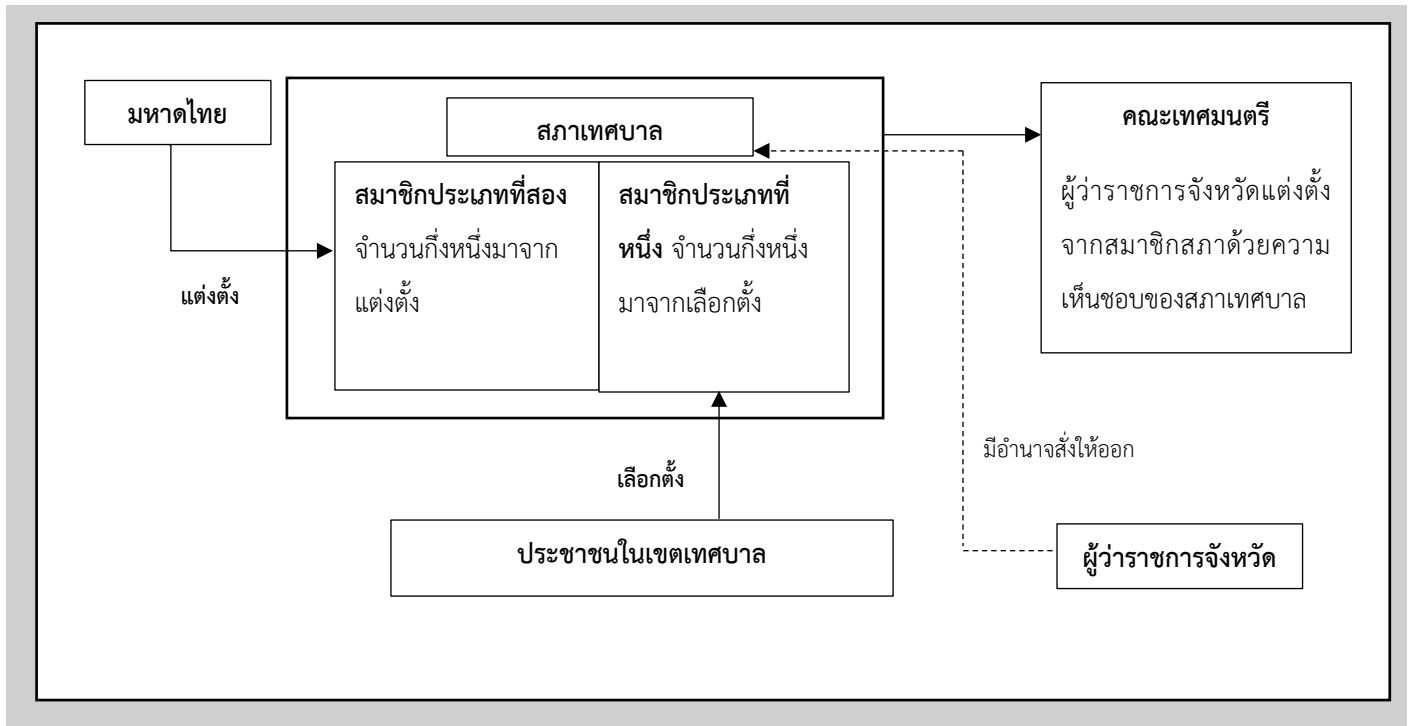
โครงสร้างของเทศบาลและการตรวจสอบถ่วงดุล มีการนำระบบสภา กับ คณะเทศมนตรี กลับมาใช้ใหม่ (มาตรา 38) ทดแทนระบบที่ให้นายกเทศมนตรีเป็นประธานสภาเทศบาลที่ใช้มากกว่า 15 ปี ซึ่งก็ไม่ได้แก้ไขปัญหาวะไรได้มากนัก จึงเห็นควรให้เปลี่ยนกลับมาเป็นระบบเดิม นอกจากนี้นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีทุกคนต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาล แต่ก็ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลจะไม่สามารถแต่งตั้งคนของตนให้เข้ามาเป็นคณะเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลได้ เพราะกฎหมายยังเปิดโอกาสให้สภาเทศบาลมีสมาชิกประเภท 2 อยู่

การตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภานั้น กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้สภาเทศบาลเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรี ในขณะที่นายกเทศมนตรีก็ไม่มีอำนาจยุบสภาเทศบาลหรือเสนอยุบสภาเทศบาลเช่นกัน นอกจากนี้สภาเทศบาลอาจถูกยุบได้ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 74) ในขณะที่คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งเมื่อสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (มาตรา 45)

ประเภทของสมาชิกสภาเทศบาล กฎหมายกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลยังคงมีอยู่ 2 ประเภทเช่นเดิม โดยที่กฎหมายมีเจตนารมณ์ให้สมาชิกสภาประเภทที่สอง เป็นเสมือน “พี่เลี้ยง” ให้แก่สมาชิกสภาเทศบาล และในบางกรณีอาจรวมไปถึงคณะเทศมนตรีอีกด้วย โดยที่สมาชิกประเภทที่สองนี้มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นจำนวนถึงครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด (มาตรา 15)

การควบคุมเทศบาล กฎหมายเพิ่มอำนาจในการควบคุมสมาชิกสภาเทศบาลให้มากขึ้น โดยการให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการ “สั่งให้ออก” แก่สมาชิกสภาเทศบาล หากสมาชิกผู้นั้นมีความประพฤติอันอาจจะเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรีตำแหน่งหรือแก่ราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อควบคุมสมาชิกสภาท้องถิ่นให้อยู่ในระบบระเบียบมากขึ้น และเพื่อป้องกันปัญหาเรื่องความศรัทธาเชื่อมั่นในตัวองค์กรเทศบาลต่อสายตาประชาชน (มาตรา 71)

โครงสร้างภายในเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แม้จะมีการปรับเปลี่ยนอยู่บ้างพอสมควร โดยรวมแล้วอำนาจยังคงตกอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด และกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น แต่ถึงอย่างไรก็ตามรูปแบบโครงสร้างภายในยังคงเป็นรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี (council mayor form) ตามเดิม



ภาพ : โครงสร้างภายในเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

หมายเหตุ ในปี 2496 เมื่อวันที่ 19 กันยายน มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเข้าสู่สภา ผู้เสนอคือ ร้อยโท จารุบุตร เรืองสุวรรณ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น) โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ “...เพื่อตัดปัญหายุ่งยากในเรื่องการแต่งตั้งนายกเทศมนตรีของเทศบาลต่าง ๆ เพื่อจะได้บุคคลที่เข้ามาบริหารท้องถิ่นให้ตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลเพื่อให้ประชาชนได้ใช้สิทธิของตนโดยตรงในการเลือกผู้บริหารงาน ทั้งไม่เป็นการเลื้อยวิสัยที่จะทำได้ เนื่องจากเขตเทศบาลมีจำกัดน้อยกว่าจังหวัดซึ่งเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ตลอดจนการศึกษาของราษฎรในเขตเทศบาลอยู่ในระดับสูงกว่าระดับทั่วไป เป็นการป้องกันการที่คณะเทศมนตรีต้องมัวเอาใจหรือให้ประโยชน์ตอบแทนสมาชิกจะได้ผู้ที่ตั้งหน้าตั้งตาบริหารงานของเทศบาลไปให้ได้ประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นให้มากที่สุด...”³⁰ กล่าวโดยสรุป คือ ร้อยโท จารุบุตร พยายามที่จะเสนอให้ประชาชนเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ไม่ใช้วิธีการเลือกตั้งสองชั้นอย่างที่แล้วมา

นอกจากนี้ในปี 2497 ก็ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่งเข้าสู่สภา โดยร่างฉบับนี้ ผู้เสนอคือ นายเสรีย์ อิศรางกูร ณ อยุธยา (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์) โดยสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ “...พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๕ มีบทบัญญัติว่า “สภาเทศบาล

³⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 15 วันเสาร์ ที่ 19 กันยายน 2496, หน้า 1447-1448.

ประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท ประเภทที่หนึ่ง ได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล มีจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ประเภทที่สอง ได้แก่ผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และไม่เป็นผู้ต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล มีจำนวนกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด

เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่สองได้ตามใจชอบ เมื่อบุคคลผู้นั้นมีคุณสมบัติและไม่ต้องห้ามตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ นับว่าเป็นการให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไว้อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เพื่อให้ท่านรัฐมนตรีเลือกสรรจากบุคคลซึ่งนอกจากมีคุณสมบัติแล้ว ก็ควรจะต้องเป็นบุคคลที่ราษฎรในเขตเทศบาลมีความเลื่อมใสด้วย แต่เหตุการณ์หาเป็นไปเช่นนั้นไม่ได้ ปรากฏว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งสมาชิกประเภทที่สองจากบุคคลที่สมัครเข้าคัดเลือกเป็นสมาชิกประเภทที่หนึ่งแล้ว แต่ไม่ได้รับเลือกจากราษฎรมาเป็นสมาชิกประเภทที่สอง ทั้งนี้เป็นการกระทบกระเทือนจิตใจของราษฎรในระบอบประชาธิปไตยอย่างมาก เพื่อให้เป็นการเหมาะสม และสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้เสีย โดยตราบทบัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่สองจากบุคคลที่สมัครประเภทที่หนึ่งมาแล้วแต่ราษฎรไม่เลือก เพื่อเป็นการบำรุงขวัญของราษฎรใน ระบอบประชาธิปไตยต่อไป...”³¹

แต่ทั้งนี้ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับที่ได้เสนอเข้าสู่สภาฯ ในชั้นรับหลักการ แต่ที่ประชุมได้ลงมติไม่รับหลักการ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้เป็นอันตกไปตามข้อบังคับ

2) แนวความคิดว่าด้วยโครงสร้างภายในเทศบาลสู่พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.

2498

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2498 กฎหมายฉบับนี้ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นการแก้ไขเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ในเรื่องเกี่ยวกับประเภทรายได้และประเภทรายจ่ายของเทศบาล โดยมีเหตุผลในการแก้ไขว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ยังไม่มีความเหมาะสม เช่น ให้เทศบาลกู้เงินได้เฉพาะจากกระทรวง ทบวง กรมหรือองค์การต่าง ๆ เท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดความรับผิดชอบผูกพันชำระเงินกู้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันไว้ให้แน่นอน จึงมีการแก้ไขเพื่อให้เหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้น³²

³¹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 5 วันพฤหัสบดี ที่ 29 กรกฎาคม 2497, หน้า 23

³² มรุต วันทนากุล และดร.ณัฏฐ์ วัฒนสมัค. (ม.ป.ป.). ประวัติและพัฒนาการของเทศบาล. สถาบันพระปกเกล้า. [ออนไลน์]. ได้จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=เทศบาล>. สืบค้นเมื่อ วันที่ 27 เมษายน 2563.

เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2498 รัฐบาลที่นำโดย นายพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ (รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเข้าสู่สภาฯ เพื่อให้ที่ประชุมลงมติรับหลักการ โดยการเสนอร่างครั้งนี้เป็นการเสนอให้แก้ไขเฉพาะมาตราที่เกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายของเทศบาล อันจะเป็นการช่วยเหลือประชาชนในเรื่องความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น โดยรัฐบาลได้เสนอไว้ว่า

“...รัฐบาลมีความปรารถนาที่จะให้การบริหารท้องถิ่นซึ่งได้จัดให้มีระบอบเทศบาลนั้นได้ดำเนินการกว้างขวางไปในทางการช่วยเหลือประชาชนในเรื่องสาธารณูปโภคและการขยายยังเมืองต่าง ๆ ตลอดจนการไฟฟ้า ประปา เท่าที่แล้วมานั้น เทศบาลได้รับเงินอุดหนุนและการภาษีอากรซึ่งสามารถเก็บไว้ในท้องถิ่นกันยังหาเป็นการเพียงพอไม่ ทั้งนี้ก็เพราะเหตุว่าระบบการเก็บภาษีของเทศบาลนี้ซึ่งเป็นการเริ่มต้นมาในระยะปีที่แล้วมานี้เอง เพราะฉะนั้นการจะเก็บภาษีให้ได้มากมายพอที่จะให้รายได้ในท้องถิ่นนั้นก็นับว่าขาดแคลน รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยก็เห็นว่าบรรดาองค์การนิติบุคคลต่าง ๆ เช่น ธนาการหรือบุคคลนั้น บางท่านมีความปรารถนาที่จะให้เทศบาลได้กู้เงินเพื่อไปบำรุงท้องถิ่น แต่หากว่าขัดต่อในพระราชบัญญัตินั้นไม่มีกำหนดให้เทศบาลได้เงินจากนิติบุคคลต่าง ๆ เพราะฉะนั้นจึงขอแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา ๖๖ กำหนดให้เทศบาลสามารถกู้เงินจากนิติบุคคลต่าง ๆ ได้ อนึ่งในการตั้งงบประมาณนั้น เทศบาลก็จำเป็นต้องกระทำโดยเทศบัญญัติและอยู่ในความรับผิดชอบของสภาเทศบาล เท่าที่แล้วมาปรากฏว่า... อันได้กู่เป็นโดยขออนุมัติมาทางกระทรวงมหาดไทย ไม่ได้ปรึกษาหารือสภาเทศบาล ทั้งนี้เพราะฉะนั้นในการที่ถึงคราวทำงบประมาณประจำปี ก็เกิดมีสมาชิกโต้เถียงขัดแย้งต่าง ๆ จึงทำให้เทศบัญญัติของเทศบาลนั้นไม่สามารถลุล่วงไปได้ ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงเห็นสมควรที่จะกำหนดให้การกู้เงินของเทศบาลนี้ได้รับอนุมัติจากสภาเทศบาล จึงได้เดินลงไปในวรรค ๒ ยามนี้ท่านมีเกียรติทั้งหลายคงได้รับพระราชบัญญัตินี้แล้ว อนึ่งเนื่องจากว่าในการเงินกระทรวงการคลังในบางกรณีกระทรวงการคลังก็จำเป็นที่จะต้องค้ำประกันเพื่อความมั่นคงในการกู้เงิน ๆ เพราะฉะนั้นเมื่อถึงคราวกำหนดที่จะชำระเงินที่จำเป็นจะต้องใช้หนี้เงินกู้ให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างนิติบุคคลกับเทศบาลนั้น ๆ เพื่อเป็นเครื่องประกันดังกล่าว จึงได้เติมมาตรา ๖๗ วรรค ๒ ตามที่ท่านผู้มีเกียรติได้เห็นแล้วว่าการชำระหนี้เงินกู้และทรัพย์สินของเทศบาลเมื่อถึงกำหนด ไม่ว่าเทศบาลจะตั้งงบประมาณรายจ่ายประเภทนี้ไว้หรือไม่ หรือจะต้องชำระหนี้เป็นต้น พระราชบัญญัติอันนี้ กระทรวงมหาดไทยได้เสนอมาเป็นการส่งเสริมการบูรณท้องถิ่นให้เจริญรุ่งเรืองตามเจตนารมณ์ของท่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็จึงหวังว่าท่านทั้งหลายคงจะพิจารณาพระราชบัญญัตินี้ด้วยดี...”³³

³³ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 4 วันพฤหัสบดี ที่ 24 พฤศจิกายน 2498. หน้า 226-227.

ในหลักการที่ทางรัฐบาลได้เสนอนั้น มีสมาชิกสภาฯ อภิปรายไว้และให้ข้อเสนอเพิ่มเติมไว้ ดังนี้ นายประสิทธิ์ จุลละเกศ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลา) ได้เสนอให้เทศบาลสามารถกู้เงินจากเอกชน ได้ด้วย ไม่เฉพาะแค่นิติบุคคลเท่านั้น เพราะอยากให้กฎหมายมีความรัดกุมมากขึ้น³⁴ โดยในประเด็นนี้ทางผู้เสนอมิได้ขัดข้องอะไร และให้เห็นตามการพิจารณาของกรรมาธิการ ในขั้นต่อไป³⁵ แต่ทั้งนี้ตามหลักการที่ทางรัฐบาลเสนอนั้น นายสวัสดิ์ คำประกอบ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์) กลับมองว่าเป็นการให้อำนาจแก่เทศบาลกว้างขวางเกินไป³⁶

นอกจากนี้ยังมีผู้ที่เสนอแนวความคิดอย่างสุดโต่ง คือ นายเสรีย์ อิศรางกูล ณ อยุธยา (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์) ที่มองว่าไม่ควรมีกฎหมายฉบับนี้ “...เพราะเหตุว่าตามปกติถ้าหากว่าเทศบาลเรามีเงินแล้ว เราก็ต้องจ่ายให้ตามที่กู้ อีกประการหนึ่ง เทศบาลนั้นขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยโดยตรง โดยเฉพาะถ้าหากว่าเทศบาลตามต่างถิ่นก็ขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเฉพาะ นี่ข้าพเจ้าไม่ยอมให้มีกฎหมายฉบับนี้แก้ไขเพิ่มเติมมาในตอนี้ รัฐบาลคือกระทรวงการคลังเป็นผู้ทำประกันแล้วจะต้องให้ชำระในทันทีทันใด อันนี้เท่าที่เห็นว่าไม่เป็นการส่งเสริมเทศบาลโดยแท้จริง ตรงกันข้ามจะทำให้เทศบาลนั้นถึงกับไม่มีที่ดินและอาคารอยู่ ข้อนี้ข้าพเจ้าอยากจะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาในข้อนี้ให้แน่ชัดสักหน่อย ที่ออกกฎหมายฉบับนี้มา ตามปกติเทศบาลนั้นมีฐานะต่างๆ กัน เทศบาลทางใต้ก็มีฐานะก็ในทางเศรษฐกิจเทศบาลทางตะวันออกเฉียงเหนือก็มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี เพราะเราต้องทำนุบำรุงขึ้นมาในขณะนี้เป็นจำนวนมาก...”³⁷

ท้ายที่สุดที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ จนนำมาสู่วาระที่ 2 ในขั้นการพิจารณา รายมาตรา โดยในขั้นนี้ในที่ประชุมไม่มีผู้ใดขอแปรญัตติ และอภิปราย ทำให้ที่ประชุมลงมติให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้เป็นกฎหมายในวันที่ 27 ธันวาคม 2498³⁸

โครงสร้างภายในของเทศบาลยังคงรูปแบบเดิม เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเพียงการแก้ไขบางมาตราที่เกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายของเทศบาลเท่านั้น

³⁴ เพิ่งอ้าง, หน้า 228.

³⁵ เพิ่งอ้าง, หน้า 230.

³⁶ เพิ่งอ้าง, หน้า 231.

³⁷ เพิ่งอ้าง, หน้า 240-241.

³⁸ “พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2498” (27 ธันวาคม 2498). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 72 ตอนที่ 98, หน้า 1625-1628.

3) แนวความคิดว่าด้วยโครงสร้างภายในเทศบาลสู่พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.

2499

กฎหมายฉบับนี้เป็นความพยายามให้เทศบาลมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยที่กฎหมายกำหนดให้ยกเลิกสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่สองที่มาจากแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลง คงไว้แต่สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น³⁹

รัฐบาลที่นำโดย พลเอก เดช เดชประดิษฐ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2499 โดยสาระสำคัญอยู่ที่การยกเลิกสมาชิกประเภทที่ 2 โดยได้ชี้แจงไว้ว่า

“เนื่องจากสมควรที่จะยกเลิกสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่สอง เพื่อให้มีแต่สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งแต่ประเภทเดียว กับแก้ไขเพิ่มเติมไม่ต้องให้มีการแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติและวิทยฐานะเป็นสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะเป็นผู้เริ่มการสำหรับท้องถิ่นเป็นสุขาภิบาลอยู่ก่อนแล้วจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาล เพราะท้องถิ่นที่เป็นสุขาภิบาลอยู่ก่อนแล้วนั้นได้มีการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นต่อเนื่องกันมา โดยมีกรรมการเลือกตั้งจากราษฎรเข้าสมทบเป็นกรรมการสุขาภิบาลอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องให้มีสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะเป็นผู้เริ่มการอีก นอกจากนี้ การเปลี่ยนชื่อเทศบาลยังไม่มีบทบัญญัติระบุไว้ชัดเจนว่าจะกระทำได้อย่างไรได้ เพื่อไม่ให้มีปัญหาจึงสมควรจะได้มีบทบัญญัติไว้ เสียให้ชัดว่าการเปลี่ยนชื่อเทศบาลให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ บางมาตรา”⁴⁰

การเสนอร่างพระราชบัญญัติครั้งนี้มีผู้อภิปรายไว้เพียงคนเดียว คือ นายทิม ภูมิพัฒน์ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี) ที่ได้เสนอไว้ว่า หากจะยกเลิกสมาชิกประเภทที่สอง ก็ควรยกเลิกให้เสร็จเรียบร้อยไปเลย ไม่ควรมีบทเฉพาะกาล⁴¹ แต่ทั้งนี้ทางฝ่ายผู้เสนอก็ได้ชี้แจงว่า หากยกเลิกสมาชิกประเภทที่สองทันทีจะทำสมาชิกที่กำลังดำรงตำแหน่งอยู่เสียสิทธิ เพื่อไม่ให้มีความยุ่งยาก จึงให้ยกเลิกเมื่อหมดวาระ⁴²

เมื่อที่ประชุมลงมติรับหลักการแล้ว เพียงสองวันเท่านั้นร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็เข้าสู่วาระต่อมา โดยในวาระการพิจารณารายมาตราไม่มีสมาชิกสภาฯ แปรญัตติหรืออภิปราย ทำให้วาระที่ 3 ซึ่งเป็นการลงมติ

³⁹ มรุต วันทนากร และดรุณี หมั่นสมัค. (ม.ป.ป.). *ประวัติและพัฒนากการของเทศบาล*. อ่างแล้ว.

⁴⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 8 วันพุธ ที่ 26 ธันวาคม 2499. หน้า 43. (เน้นโดยผู้วิจัย)

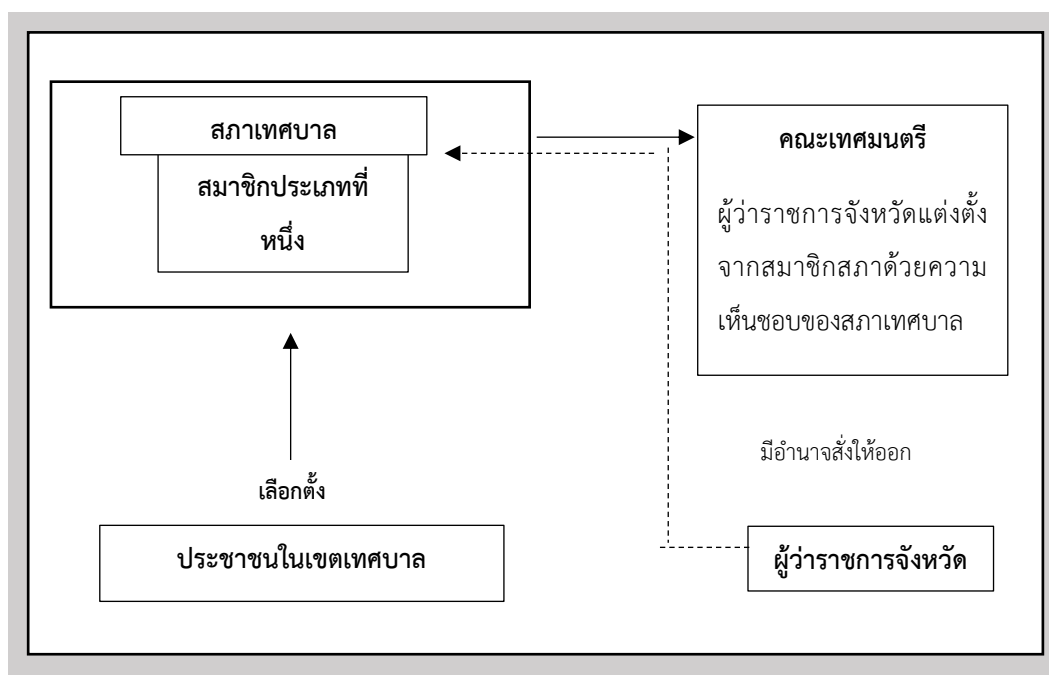
⁴¹ เพิ่งอ้าง, หน้า 43-44.

⁴² เพิ่งอ้าง, หน้า 45.

ให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้นั้นราบรื่นไปด้วยดี โดยกฎหมายฉบับนี้ถูกประกาศใช้เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2500⁴³

จะเห็นได้ว่าแนวความคิดในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้มีความสืบเนื่องมาจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่มีสมาชิกสภาฯ ได้อภิปรายไว้มากมายเกี่ยวกับประเด็นการมีสมาชิกประเภทที่ 2 และระยะเวลาของการมีอยู่ว่าควรให้มีอยู่กี่ปี โดยผู้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับระยะเวลาการมีอยู่ของสมาชิกประเภทที่สอง คือ นายเพทาย โชตินุชิต ที่ได้เสนอไว้ในชั้นแปรญัตติของร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 โดยนายเพทายได้เสนอให้สมาชิกประเภทที่สองอยู่ในวาระเพียง 4-5 ปีเท่านั้น เพื่อให้เหมาะสม โดยหลักการนี้มีนายแคล้ว นรปิติ เป็นผู้สนับสนุนด้วย

โครงสร้างภายในเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 แม้จะมีการปรับเปลี่ยนให้เหลือสมาชิกประเภทที่หนึ่งเท่านั้น โดยรวมแล้วรูปแบบโครงสร้างภายในยังคงเป็นรูปแบบสภานายกเทศมนตรี (council mayor form) ตามเดิม



ภาพ : โครงสร้างภายในเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499

⁴³ “พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2499” (29 มกราคม 2500). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 74 ตอนที่ 11, หน้า 345-352.

6.2.2 โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่

1) สุขาภิบาล

สุขาภิบาลคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีชื่อเหมือนกับองค์กรสมัยสมบูรณ์าณาสีทธีราชย์ แต่โครงสร้างไม่เหมือนกัน กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบคณะกรรมการ (committee form) มีอำนาจหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติรวมอยู่ที่เดียวกัน ทั้งนี้สุขาภิบาลในยุคนี้มีความแตกต่างจากสุขาภิบาลสมัยสมบูรณ์าณาสีทธีราชย์ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกผู้แทนเข้ามาทำหน้าที่บริหารกิจการสาธารณะ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าสุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นเมื่อ ปี พ.ศ. 2495 เป็นประดิสฐกรรรมใหม่ที่มีรากฐานบางประการจากของดั่งเดิม

โครงสร้างภายในสุขาภิบาลในตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495⁴⁴ ให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วย

1. นายอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งสุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่
2. ปลัดอำเภอแห่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ 1 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้ประกาศแต่งตั้งขึ้น
3. หัวหน้าสถานีตำรวจอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่
4. สาธารณสุขอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่
5. สมุห์บัญชีอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้น
6. กำนันและผู้ใหญ่บ้านของตำบลและหมู่บ้านซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาลนั้น
7. ผู้ที่มีคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้นเลือกตั้งขึ้น 4 คน

การเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลให้ผู้นโลมใช้การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่

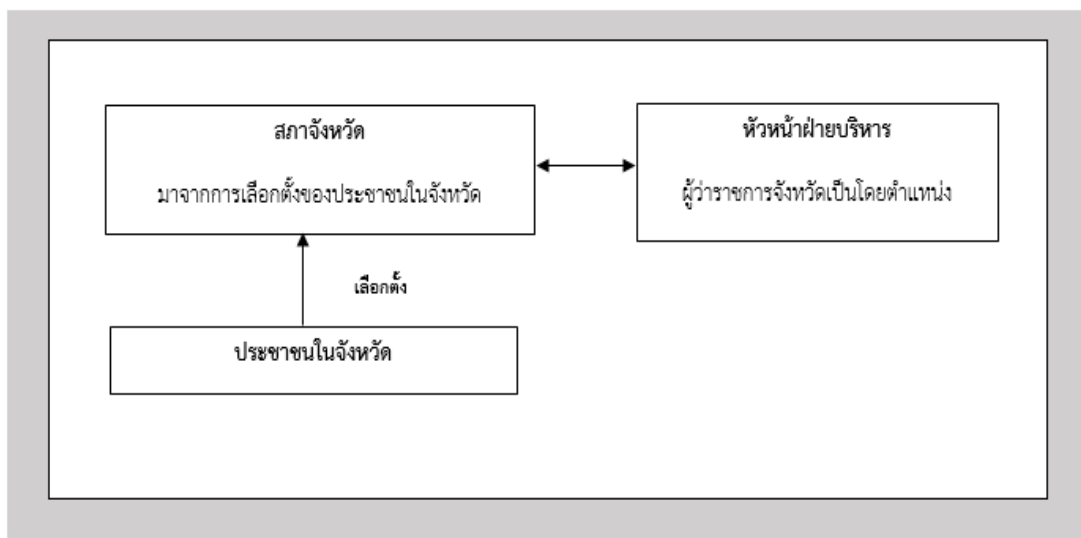
ให้นายอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งสุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง และให้มีรองประธานกรรมการสุขาภิบาลคนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการสุขาภิบาลจะได้ประชุมกันเลือกตั้งจากกรรมการ รองประธานกรรมการให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละหนึ่งปี

2) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในปี พ.ศ. 2498 มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือที่เรียกว่า สภาจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 นี้ มีลักษณะเปลี่ยนแปลงไปจากพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481 เป็นอันมาก แต่เดิมมาสภาจังหวัด

⁴⁴ “พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495”. (วันที่ 14 ตุลาคม 2495). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 69, หน้า 1261-1276.

มีอำนาจหน้าที่แต่เพียงเป็นองค์การที่ปรึกษาของจังหวัด การเสนอความคิดเห็นก็กระทำได้แต่เฉพาะเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอร้อง นอกจากนั้นมติของสภาจังหวัดก็ไม่ได้มีผลผูกพันให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารต้องดำเนินการตามมตินั้น สภาจังหวัดคงปฏิบัติหน้าที่แต่เพียงเท่าที่ได้รับมอบหมาย เช่น การแบ่งสรรเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาล ฉะนั้น สภาจังหวัดในระยะแรกนี้จึงมิได้มีฐานะเป็นองค์การบริหารของท้องถิ่นอย่างแท้จริง เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 จึงได้มีการวางหลักการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้นจังหวัดจึงมีสองสถานะคือ ฐานะหนึ่งเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน มีทรัพย์สินที่ได้มาจากเงินงบประมาณแผ่นดิน ส่วนอีกฐานะหนึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นลักษณะของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นนิติบุคคลแยกไปต่างหากจากราชการแผ่นดิน มีทรัพย์สินส่วนจังหวัดที่ได้จากรายได้ภายในจังหวัด และมีข้าราชการที่รับเงินเดือนจากงบประมาณที่ทางจังหวัดตั้งไว้⁴⁵ รูปแบบโครงสร้างภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัดของเป็นแบบสภา-นายกเทศมนตรี (Council-Mayor Form)



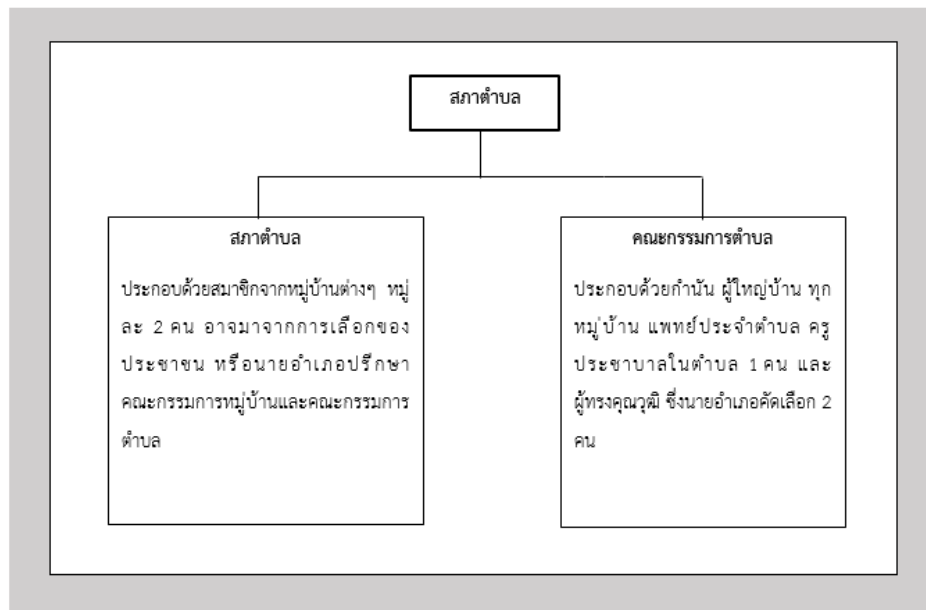
ภาพ : โครงสร้างภายในขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พ.ศ. 2498

⁴⁵ ประยุทธ์ ปรีชาพร. (2522). “การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยระหว่างปี พ.ศ.2475-2500” . วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ วิทยาเขตประสานมิตร, หน้า 76.

3) สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล

ในช่วงปี พ.ศ.2496-2499 มีกฎหมายที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับ ในที่นี้ยังรวมถึง คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499⁴⁶ ที่ถูกประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2499 ที่บัญญัติให้มีสภา ตำบล เป็นองค์การผู้แทนของประชาชนในตำบล การเลือกสมาชิกสภาตำบลอาจกระทำโดยให้ราษฎรใน หมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นมา ส่วนคณะกรรมการตำบลทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหารประจำตำบล

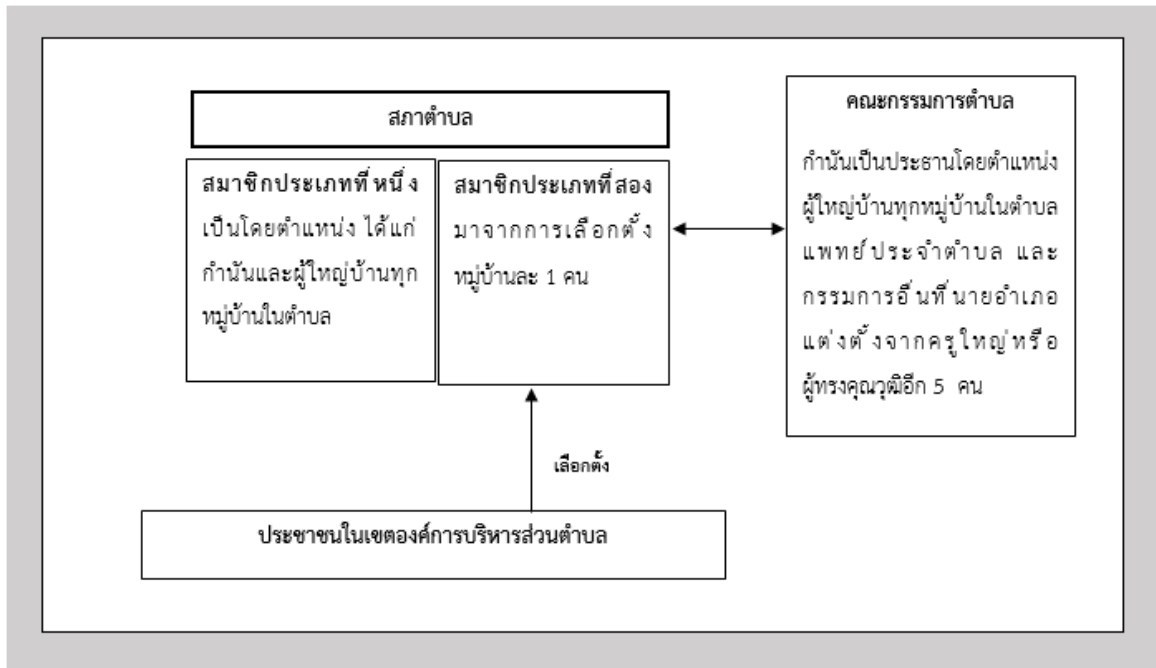


ภาพ : โครงสร้างภายในของสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499

นอกจากการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ในช่วงนี้ยังมีการตรากฎหมายใหม่อีกฉบับคือ **พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499** กำหนดให้ตั้ง “องค์การบริหารส่วนตำบล” ขึ้น ประกอบด้วยสภาตำบลและคณะกรรมการตำบล รูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการนำรูปแบบ การจัดการสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล หัวเมือง ร.ศ.127 มาประกอบการบริหารองค์การบริหาร ส่วนตำบลแม้ว่าจะระบุว่าเป็นไปเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่ในความเป็นจริงยังเป็นการบริหาร ภายใต้การนำของข้าราชการในรูปของ “คณะกรรมการ” เนื่องจากสภาตำบลประกอบด้วยกรรมการโดย ตำแหน่ง ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน และกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน โดยสมาชิกสภา ตำบลที่มาจากการเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี⁴⁷

⁴⁶ คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 (ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2499)

⁴⁷ “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499” (29 มกราคม 2500). **ราชกิจจานุเบกษา**. ตอนที่ 11 เล่ม ที่ 74. หน้า 320-344.



ภาพ : โครงสร้างภายในขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล

พ.ศ. 2499

6.3 การกินหน้าที่และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปี พ.ศ. 2495 - 2501

อำนาจ การกิน และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี พ.ศ.2495-2501 ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ อำนาจ การกิน และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงดังเดิม กล่าวคือเป็นกิจการสาธารณูปโภคทั่วไป การบำรุงเทศบาล การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นโดยเฉพาะ และเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะแตกต่างกันออก แต่ทั้งนี้การกินและอำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่จะสอดคล้องกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่น ทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องสภาพแวดล้อม การอำนวยความสะดวก รวมไปถึงการจัดสวัสดิการให้คนในท้องถิ่นโดยตรง

6.3.1 การกินหน้าที่เทศบาล : ข้อเสนอแนะการอภิปรายตั้งแต่การพิจารณา “ร่าง” จนถึงการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2496 แม้สาระสำคัญจะอยู่ที่โครงสร้างภายใน แต่ผู้เสนอก็ก็นำเสนอเรื่องกิจการอื่น ๆ ที่เทศบาลจะต้องจัดการ โดยทางรัฐบาลได้เสนอไว้ว่า

“...สมควรที่จะได้พิจารณาแก้ไข โดยกำหนดให้มีสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 2 ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้งขึ้น เพื่อจะช่วยให้เทศบาลรับผิดชอบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้ดีขึ้นตามลำดับ ในเรื่องกิจการสาธารณูปโภค...”⁴⁸

โดยในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้บัญญัติหน้าที่ของเทศบาลไว้ ดังนี้

หน้าที่ของเทศบาลตำบลกำหนดไว้ในมาตรา 50⁴⁹ ดังนี้

มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลตำบลมีหน้าที่อันจำต้องกระทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ให้มีบำรุงทางบกและทางน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและพำธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลต่างๆ
4. การป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7. หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

มาตรา 51 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดการใด ๆ ภายในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้น⁵⁰ ดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ตลาด โรงฆ่าสัตว์ ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม สุสานและฌาปนสถาน
2. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
3. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
4. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
5. เทศพาณิชย์

สำหรับหน้าที่เทศบาลเมือง ในมาตรา 53 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้⁵¹

1. กิจการที่ระบุไว้ในมาตรา 50
2. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์

⁴⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 2 วันเสาร์ ที่ 10 มกราคม 2496. หน้า 119.

⁴⁹ “พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496” (17 กุมภาพันธ์ 2496). อ้างแล้ว, หน้า 243-244.

⁵⁰ “พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496” (17 กุมภาพันธ์ 2496). อ้างแล้ว, หน้า 244.

⁵¹ “พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496” (17 กุมภาพันธ์ 2496). อ้างแล้ว, หน้า 244-245.

4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพ่นรักษาคนเจ็บไข้
5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
6. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

มาตรา 54 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลเมืองอาจจัดการใด ๆ ภายในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้น⁵² ดังต่อไปนี้

1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม สุสานและฌาปนสถาน
2. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
3. ให้มีการบำรุงและสงเคราะห์มารดาและเด็ก
4. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
5. ให้มีการสาธารณสุข
6. กิจกรรมอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
7. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
8. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา และพลศึกษา
9. จัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะหรือสวนสัตว์
10. เทศพาณิชย์

ส่วนเทศบาลนคร ในมาตรา 56 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องทำภายในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

1. กิจกรรมที่ระบุไว้ตามมาตรา 53
2. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
3. กิจกรรมอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

นอกจากนี้เทศบาลนครอาจจัดการอื่นๆ เพิ่มขึ้นตามมาตรา 54⁵³ ได้

หากพิจารณาอำนาจ ภารกิจและหน้าที่ของเทศบาลจะพบว่า อำนาจหน้าที่ไม่ได้ต่างไปจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2496 มากนัก กล่าวคือ อำนาจ ภารกิจหน้าที่ของเทศบาลยังคงจัดออกเป็นสองระดับ คือ ระดับ “จำต้องทำ” และ ระดับ “อาจจัดการ” รวมถึงภารกิจหน้าที่ที่ยังคงเน้นในเรื่องการบริหารสาธารณะ (public service) และการควบคุม (control) ดังเดิม

⁵² “พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496” (17 กุมภาพันธ์ 2496). อ้างแล้ว, หน้า 245-246.

⁵³ “พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496” (17 กุมภาพันธ์ 2496). อ้างแล้ว, หน้า 246.

หมายเหตุ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2498 และ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 ภารกิจหน้าที่และบทบาทของเทศบาลยังคงตามเดิม เนื่องจากพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบางมาตราเท่านั้น

บทที่ 7

แนวความคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ระหว่าง พ.ศ. 2501 – 2516

การรัฐประหารเมื่อ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 นำโดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นการยึดอำนาจที่สืบเนื่องจากการรัฐประหารในปีก่อนหน้าเมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 การรัฐประหารครั้งหลังในปี พ.ศ. 2501 ส่งผลกระทบทั้งการเมืองการปกครองในระดับมหภาค และกระทบต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการพิจารณาประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจในช่วงเวลา 15 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2501 – 2516 ผู้วิจัยอยากชี้ชวนพิจารณาภายใต้เงื่อนไขเชิงโครงสร้างสถาบันการเมือง และพลวัตการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเรื่องกระบวนการสู่ประชาธิปไตย (democratization) และการออกจากประชาธิปไตย (de-democratization)¹ ซึ่งเปรียบเสมือนสองด้านของเหรียญที่อยู่ควบคู่กัน ทั้งสองสิ่งดำรงอยู่ในกระบวนการขนาดใหญ่ที่มีสัมพันธ์มีความต่อเนื่องกัน ขณะเดียวกันก็มีกระบวนการระดับย่อยที่เคลื่อนไหวอยู่แล้วสะท้อนออกมาเป็นระดับของความเป็นประชาธิปไตยนั่นเอง²

การปฏิวัติประชาธิปไตยแบบไทยโดยคณะปฏิวัติได้กระทำการยึดและรวบอำนาจทางบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ มีการยกเลิกพรรคการเมือง การเลือกตั้ง และการควบคุมการเคลื่อนไหวทางการเมืองจากภาคสังคมอย่างเข้มงวด คงกล่าวได้ว่านี่คือคุณลักษณะของระบอบเผด็จการ ซึ่งในระยะเวลาตั้งแต่ทศวรรษ 2500 จนถึงกลางทศวรรษ 2510 ลักษณะของความเป็นเผด็จการก็ยังคงปรากฏให้เห็นอยู่ตลอดในสังคมการเมืองไทยซึ่งบางขณะระดับอาจลดหลั่นลงและบางขณะระดับอาจเพิ่มสูงขึ้น³ กล่าวได้ว่ากระบวนการออกจากประชาธิปไตยในช่วงนี้เปรียบเสมือน “คลื่น” ลูกใหญ่มีระดับสูงที่ซัดเข้าถล่มสังคมการเมืองไทยสามระลอกคือ การรัฐประหารปี พ.ศ.

¹ ผู้วิจัยมีความเห็นสอดคล้องกับคำอธิบายการเมืองไทยของโยชิฟุมิ ทามาตะ (Yoshifumi Tamada) นักรัฐศาสตร์ชาวญี่ปุ่น ผู้เชี่ยวชาญการเมืองไทยที่ชวนให้พิจารณา democratization กับ de-democratization ควบคู่กันในพลวัตของการเมืองไทย ทั้งนี้ไม่ควรมองแบบคู่ตรงกันข้ามว่าประชาธิปไตยหรือไม่เป็นประชาธิปไตย เพราะระบอบการปกครองมีความต่างหลายระดับที่ตั้งอยู่บนเส้นสืบเนื่องเดียวกัน; ดู โยชิฟุมิ ทามาตะ. (2552) “ประชาธิปไตยการทำให้เป็นประชาธิปไตยและการ ออกจากประชาธิปไตยของประเทศไทย” *ฟ้าเดียวกัน*. ปีที่ 6 ฉบับที่ 4, หน้า 98-139.

² Tilly, Charles. (2007). *Democracy*. (New York: Cambridge University Press, 2007), pp. 23.

³ Ibid, pp. 10, 23.

2501 การเปลี่ยนผู้นำของคณะปฏิวัติในปี พ.ศ. 2506 และการรัฐประหารปี พ.ศ. 2514 ที่ปรากฏระดับของความ เป็นเผด็จการอย่างสูงเข้มข้น จนส่งผลต่อการเมืองการปกครองให้ชะงักงันหลายด้าน

ขณะเดียวกันในเส้นทางพัฒนาการของรัฐและสังคมไทยอีกด้านหนึ่งกระบวนการพัฒนาสู่ประชาธิปไตยก็ ดำเนินควบคู่ไปด้วย ดังปรากฏให้เห็นว่ามีกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2511 การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2512 และการมีสภาผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งระหว่างปี พ.ศ. 2512 – 2514 จนกระทั่ง ประสบกับการแสดงแสนยานุภาพของเผด็จการระลอกสุดท้ายในปี พ.ศ. 2514 ที่ได้ทำลายกระบวนการพัฒนาสู่ ประชาธิปไตยครั้งใหญ่อีกครั้ง ทว่าอีกสองปีถัดมาก็เกิดการปฏิวัติโดยประชาชนในปี พ.ศ. 2516 เงื่อนไชดังที่กล่าว มานี้ส่งผลกระทบต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจอย่างมากด้วยเช่นกัน ดังที่ผู้วิจัยจะกล่าวต่อไป ในบทนี้

7.1 การปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจระหว่าง พ.ศ. 2501 – 2516

แบ่งออกเป็นสองช่วงย่อยที่มีพัฒนาการสืบเนื่องกันคือ 1) การปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ระบอบเผด็จ การ (พ.ศ. 2501-2512) และ 2) การปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ระบอบเผด็จการครึ่งใบ (พ.ศ. 2512-2514) และ การกลับมาของระบอบเผด็จการอีกครั้ง (พ.ศ. 2514 - 2516)

7.1.1 การออกจากประชาธิปไตยสู่ระบอบเผด็จการกับผลกระทบต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น

การออกจากประชาธิปไตยสู่ระบอบเผด็จการสืบเนื่องจากการรัฐประหาร 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ส่งผล กระทบต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงจาก “คำสั่ง” และ “ประกาศ” ของคณะปฏิวัติที่ประกาศใช้ภายหลัง การเข้ามาบริหารราชการไม่นานนี้ระหว่าง 1 ธันวาคม พ.ศ. 2501 ถึง 27 มกราคม พ.ศ. 2502 มีคำสั่ง กองบัญชาการคณะปฏิวัติ 2 ฉบับและประกาศคณะปฏิวัติ 3 ฉบับ เพื่อปรับปรุงและควบคุมการปกครองส่วน ท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค ดังนี้

คำสั่งกองบัญชาการคณะปฏิวัติที่ 23/2501 วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2501 และ**คำสั่งกองบัญชาการ คณะปฏิวัติ ที่ 32/2501** วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2501⁴ ที่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการและที่ปรึกษาพิจารณาปรับปรุง การปกครองโดยออกกฎหมายผ่านสภาร่างรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้การพิจารณาดำเนินการในเรื่องนี้เป็นไปโดยรอบ คอบ เหมาะสมกับสภาพท้องที่และความเป็นอยู่ของประชาชน⁵

⁴ รัฐสภาสาร. ปีที่ 7 ฉบับที่ 7 (มีนาคม 2502), หน้า 88 และ 95.

⁵ คณะกรรมการประกอบด้วย

1. นายทวี แรงขำ เป็นประธาน

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 34 วันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2501 ระบุการแต่งตั้งสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาเทศบาลในกรณีที่ตำแหน่งนั้นว่างลงก่อนครบกำหนดถึงคราวออกตามวาระ ซึ่งการได้มาของสมาชิกในการตั้งซ่อมโดยปกติจะใช้วิธีการเลือกตั้ง แต่ทั้งนี้คณะปฏิวัติได้ออกคำสั่งให้ใช้เป็นวิธีการแต่งตั้งสมาชิกแทน โดยให้เหตุผลว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาฯ ยังไม่ควรทำในช่วงเวลานี้ เนื่องจากคณะปฏิวัติกำลังพิจารณากฎหมายในเรื่องนี้อยู่ ดังนั้นจึงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายและเสนอชื่อต่อปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาและดำเนินการแต่งตั้งต่อไป และสมาชิกสภาฯ อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าเวลาของผู้ซึ่งตนแทน⁶ และต่อเนื่องตามมาคือ **ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 55** วันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2502 มีสาระสำคัญ ในประกาศฉบับนี้ให้ใช้วิธีการแต่งตั้งสมาชิกสภาจังหวัดและสภาเทศบาลทั้งหมด และให้ถือว่าสมาชิกสภาฯ ทั้งหมดที่ได้รับการแต่งตั้งตามประกาศนี้เป็นสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย⁷

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 40 วันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2502 สืบเนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวมีคณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งหลายคน โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวเพื่อดำเนินกิจการจนกว่าจะแต่งตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นใหม่ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีด้วยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย และในระหว่างที่กฎหมายเทศบาลกำลังอยู่ในระหว่างการปรับปรุงโดยคณะปฏิวัติ จึงเห็นสมควรให้คณะเทศมนตรีชั่วคราวอยู่ในตำแหน่งจนกว่าจะมีกฎหมายฉบับใหม่ขึ้นใช้แทน⁸

กล่าวได้ว่าพัฒนาการของการกระจายอำนาจภายใต้การปกครองโดยคณะปฏิวัติเป็นการพัฒนาอย่างเชื่องช้า รัฐพยายามเข้าควบคุมท้องถิ่นทุกระดับผ่านการใช้อำนาจของคณะปฏิวัติยับยั้งกระบวนการประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น และการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากความเห็นชอบของคณะปฏิวัติมาทำหน้าที่ออกแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อควบคุมให้อยู่ภายใต้อำนาจรัฐราชการ

2. นายเกษม อุทยานิน กรรมการ

3. นายมาลัย หุวะนันทน์ กรรมการ

4. พล.ต.อ. หลวงชาติตระการโกศล กรรมการ

5. นายชำนาญ ยุวบูรณ์ กรรมการ

6. นายสนิท วิไลจิตต์ กรรมการและเลขานุการ

7. พ.ต.ท. สำราญ กรัดศิริ กรรมการและเลขานุการ

ที่ปรึกษาของคณะกรรมการ ประกอบด้วย พระยาสุนทรพิพิธ พระยาราชเสนา พระยาสัจจาภิรมย์ หลวงนรกิจบริหาร ให้กรรมการและที่ปรึกษาคณะนี้มีหน้าที่พิจารณาเสนอความคิดเห็นที่จะปฏิวัติปรับปรุงการปกครองและพิจารณาร่างกฎหมายขึ้น

⁶ “ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 34”. (วันที่ 8 ธันวาคม 2501). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 75 ตอนที่ 104. หน้า 1-2.

⁷ “ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 55”. (วันที่ 20 มกราคม 2502). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 76 ตอนที่ 13. หน้า 14-15.

⁸ “ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 40”. (วันที่ 6 มกราคม 2502). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 76 ตอนที่ 3, หน้า 1-2.

ด้านสถาบันนิติบัญญัติภายหลังการรัฐประหารประมาณห้าเดือน จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้แต่งตั้ง **สภาร่างรัฐธรรมนูญ** เป็นการจัดตั้งขึ้นจัดตั้งขึ้นตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 มาตรา 6 บัญญัติ ความว่า “ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและให้มีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย” และ มาตรา 7 บัญญัติว่า “ สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยสี่สิบคนซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรง แต่งตั้ง”⁹ มีการประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 และสองวันถัดมา มีการเปิดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 เป็นสภาที่ปฏิบัติหน้าที่ยาวนานถึง 9 ปี 4 เดือน สิ้นสุดสภาพลงเมื่อร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ได้ประกาศ และบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 ทั้งนี้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญระบุใน มาตรา 178 ในวาระ เริ่มแรกก่อนเปิดประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนตามมาตรา 180 ให้ วุฒิสภามี อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา และมาตรา 179 การเรียกประชุมวุฒิสภามีหน้าที่รัฐสภาตาม มาตรา 178 ให้ตราเป็น พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา ภายในสิบห้าวันนับแต่วันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา¹⁰ ทำให้มีสถาบันนิติบัญญัติ ระหว่าง 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2511 - กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 คือ **วุฒิสภามีหน้าที่รัฐสภา**

สำหรับสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสองบทบาทสำคัญคือ การร่างรัฐธรรมนูญ และเป็นสภานิติบัญญัติว่า บทบาทหลังนี้มีได้อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารแต่ประการใด จนบางครั้งถูก เรียกขานว่าเป็น “สภาตรายาง”

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อฝ่ายแรกอยู่ในสถานะที่สูงกว่า มีอำนาจในการ กำกับควบคุมในทางปฏิบัติ ขณะที่สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจควบคุมรัฐบาล การเสนอร่างกฎหมายจึงมาจาก คณะรัฐมนตรีเป็นหลักสำหรับกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจนั้น พบว่าในสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ คณะรัฐมนตรีได้เสนอการเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ.... ในปี พ.ศ. 2504 และ 2505 ร่างพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีการค้าให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ... ในปี พ.ศ. 2504 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่...) พ.ศ....ในปี พ.ศ. 2505 และ 2506

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำรัฐบาลอันเนื่องมาจากการอสัญกรรมของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำให้ ทายาททางการเมืองคือ จอมพล ถนอม กิตติขจรกลับหวนสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง ซึ่งในช่วงระยะเวลาของ การเปลี่ยนผ่านนี้คณะปฏิวัติได้เพิ่มระดับการใช้อำนาจอย่างเข้มข้นอีกครั้งเพื่อควบคุมการเมืองให้มี “ความเงียบ” มากที่สุด ประเด็นเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นก็พลอยเงียบหายไปด้วย ไม่ปรากฏการเสนอร่างกฎหมายสำคัญ เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นราวสามปีเศษ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบ

⁹ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502”. (28 มกราคม 2505). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 76, ตอนที่ 17, หน้า 1-8.

¹⁰ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511”. (20 มิถุนายน 2511). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 85 ตอนพิเศษ, หน้า 67.

บริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่...) พ.ศ.... เข้าสู่การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) อีกครั้งและมีการเสนอร่างกฎหมายอื่น ๆ เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ตลอดจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2511

7.1.2 แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจในสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2501 – 2506 : การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

ภายหลังจาก “แช่แข็ง” การปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่หลายปีอันเป็นผลมาจากการรัฐประหาร พ.ศ. 2501 รัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ได้นำข้อกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลเข้าสู่ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) จอมพล ประภาส จารุเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย¹¹ ผู้รับผิดชอบงานด้านการปกครองได้เสนอหลักการต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 ว่า

“รัฐบาลขอเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ.... โดยมีหลักการดังนี้ แก่ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยเทศบาลในเรื่องต่อไปนี้ คือ

๑. แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับรายจ่ายของเทศบาลให้สอดคล้องกับหลักการงบประมาณของรัฐบาลที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

๒. ให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาลคณะละหนึ่ง มีหน้าที่ที่จะให้คำปรึกษา และเสนอข้อเสนอนำแนะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับกิจการเทศบาลโดยทั่วไป

๓. ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งข้าราชการไปปฏิบัติงานทางเทศบาลได้ โดยมีฐานะเสมือนเป็นพนักงานเทศบาล และไม่ขาดจากการเป็นข้าราชการ

๔. การจัดทำกิจการนอกจากที่บังคับไว้เทศบาลใด ๆ ให้เป็นไปตามประกาศกระทรวงมหาดไทย

โดยเหตุผล เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาลและเพื่อกำหนดรายจ่ายของเทศบาลให้สอดคล้องกับหลักการงบประมาณ”¹²

¹¹ จอมพล ประภาส จารุเสถียร ครองตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยติดต่อกันอย่างยาวนานช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2500 – 2516

¹² รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 109 วันพฤหัสบดี ที่ 9 พฤศจิกายน 2504. หน้า 1124-1132.

การเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่ 1 ผ่านการรับรองจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) อย่างราบรื่น ให้ส่งต่อไปกระบวนการพิจารณาโดยกรรมาธิการ¹³ เข้าสู่การพิจารณาวาระ 2 และ 3 ผ่านอย่างราบรื่นเช่นเดียวกันจนประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2505 เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2505

ประเด็นน่าสนใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ โดยคณะรัฐมนตรี คือ การแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาการเทศบาล อันประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน อธิบดีกรมมหาดไทย อธิบดีกรมโยธาเทศบาล อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมสามัญศึกษา อธิบดีกรมวิสามัญศึกษา อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมอนามัย ผู้อำนวยการส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่น กรมมหาดไทยเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งอีกไม่เกิน 5 คน ให้ผู้อำนวยการส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่น กรมมหาดไทยเป็นเลขานุการคณะกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาล

คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอข้อเสนอนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับกิจการเทศบาลโดยทั่วไป¹⁴

สะท้อนแนวความคิดการควบคุมองค์กรการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐราชการและการกำกับความคิดโดยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรูปแบบดังกล่าวนี้คณะปฏิวัติได้กระทำมาตั้งแต่การเข้ามาควบคุมการบริหารประเทศ ดังปรากฏให้เห็นจากการแต่งตั้งคณะกรรมการตามคำสั่งกองบัญชาการคณะปฏิวัติที่ 23/2501 และคำสั่งกองบัญชาการคณะปฏิวัติ ที่ 32/2501 ซึ่งการนำรูปแบบดังกล่าวมาบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการสืบทอด และสร้างให้เป็นสถาบันการเมือง เพราะภารกิจด้านการปกครองของกระทรวงมหาดไทยนั้นการปกครองโดยทหารและข้าราชการประจำไม่เพียงพอเสียแล้ว จึงต้องการผู้มีความรู้ตามหลักวิชาและประสบการณ์เข้ามาช่วยงาน ซึ่งไม่เพียงแต่กรณีงานด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น งานอื่นในลักษณะเดียวกันก็อยู่ในขอบข่ายดังกล่าว ดังจะเห็นต่อไปในสมัยรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร ที่เชิญผู้มีความรู้ทางวิชารัฐศาสตร์ และหลักการปกครองมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อช่วยงานจอมพล ประภาส จารุเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

¹³ คณะกรรมาธิการการปกครองประกอบด้วย พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นประธานกรรมาธิการ 2) นายทวี แรงขำ 3) หลวงประกอบนิติสาร 4) พลตรี ประยูร หนุณภักดี 5) พลตำรวจเอก ประเสริฐ รุจิรวงศ์ 6) นายเล็ก จุณณานนท์ 7) นายสมภพ โหตระกิตย์ 8) พระยาสุทรพิพิธ 9) หลวงอรรถไกรวัลย์ 10) หลวงอรรถปรีชาชนูปการ 11) นายเสกสกล ปุณอัฐิติ เป็นเลขานุการกรรมาธิการ ; รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 115 วันพฤหัสบดี ที่ 1 กุมภาพันธ์ 2505, หน้า 110.

¹⁴ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 115 วันพฤหัสบดี ที่ 1 กุมภาพันธ์ 2505. หน้า 113-114.

กล่าวได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นในภายใต้ระบอบสมุชคฤห์แทบไม่มีการพัฒนาเรื่องการกระจายอำนาจ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเวลาก่อนหน้าในทศวรรษ 2490 หรือหากเปรียบเทียบกับ การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และการขยายตัวของหน่วยงานราชการที่เติบโตอย่างมากในยุคนี้แล้ว¹⁵ คงกล่าวได้ว่าการ กระจายอำนาจมิได้อยู่ในกระแสของ “ยุคพัฒนา” แต่ก็ไม่ถึงกับหยุดนิ่งเพราะพอจะมี “ความเคลื่อนไหว” อยู่บ้าง กับการเสนอปรับปรุงกฎหมายเทศบาล (เมื่อปี พ.ศ. 2504 ดังเพิ่งกล่าวไป) มีหลักการคือ “ให้สอดคล้องกับ ปัจจุบัน”¹⁶ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้-การคลังคือ ร่างพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีการค้า ให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ... ที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาเมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2505¹⁷ ให้เหตุผลว่าเป็นการปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2504¹⁸ และร่างพระราชบัญญัติฯ เกี่ยวกับรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งให้เหตุผลว่า “เนื่องจากรายจ่ายของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดที่ใช้อยู่ยังไม่เหมาะสม จึง สมควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงเสียใหม่ให้สอดคล้องกับหลักการงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล ” ซึ่งในกรณีหลังมีการ เสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ....เข้าสู่การพิจารณาเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ.2505¹⁹ และวาระถัดมาในวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2506 สาระเกี่ยวกับการระบุรายจ่ายในมาตรา 47 ให้สอดคล้องกับปัจจุบัน²⁰ ซึ่งผ่านการรับรองโดยสภารัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) อย่างราบรื่นประกาศใช้

¹⁵ โปรตตุ ทักซ์ เฉลิมเตียรณ. การเมืองระบบพหุชนูปถัมภ์แบบเผด็จการ. แปลโดยพรณี ฉัตรพลรักษ์ และคณะ. พิมพ์ครั้งที่ 3 . กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2552 และภิญญพันธ์ พจนานวณ. กำเนิด “ประเทศไทย” ภายใต้เผด็จการ. กรุงเทพฯ: มติชน, 2558.

¹⁶ รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 109 อ้างแล้ว, หน้า 1125.

¹⁷ รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 114 วันพฤหัสบดี ที่ 18 มกราคม 2505, หน้า 65-70. รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 115 อ้างแล้ว, หน้า 117-121.

¹⁸ กฎหมายดังกล่าวส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งรายได้เพิ่มขึ้น และบางแห่งรายได้ลดลง ทำให้รัฐบาลเข้ามามีการจัดการ เพื่อนำรายได้ไปจัดสรรให้ท้องถิ่นต่างๆ อนึ่งสำหรับประเด็นเกี่ยวกับการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่นอกขอบเขตการ วิจัยนี้ ผู้วิจัยจึงขอไม่ลงรายละเอียดมากนัก

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่นอกขอบเขตการวิจัยนี้ ผู้วิจัยจึงขอไม่ลง รายละเอียด

¹⁹ รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 135 วันพฤหัสบดี ที่ 27 ธันวาคม 2505. หน้า 1241-1246.

²⁰ ข้อความที่บัญญัติไว้เพื่อให้ทันกับสถานการณ์ปัจจุบัน ความว่า “มาตรา 41 จังหวัดอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

- (1) เงินเดือน
- (2) (เงิน) ค่าจ้าง
- (3) เงินตอบแทน (ต่าง ๆ) อื่นๆ
- (4) ค่าใช้สอย
- (5) ค่าวัสดุ

เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2506²¹ และรวมถึงการปรับปรุงกฎหมายการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ทันสมัยด้วย²² คือ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2506²³ ก็สะท้อนถึงการเคลื่อนไหวภายใต้ระบอบอำนาจนิยม

7.1.3 แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจในสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2506 – 2511 : การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร

การบริหารราชการแผ่นดินในยุคคณะปฏิวัติช่วงทศวรรษ 2500 - 2510 ได้เทียบเชิญปัญญาชน นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหลายท่านมาทำงานในกรรมาธิการชุดต่าง ๆ อาทิ พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ พระยาสุนทรพิพิธ พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ นายชำนาญ ยุวบูรณ์ ฯลฯ นักวิชาการท่านหนึ่งผู้มีบทบาทสำคัญด้านการจัดการปกครองคือ นายทวี แรงขำ ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยมหาดไทยอย่างยาวนานหลายสมัยในคณะรัฐมนตรีชุดที่ 27, 28, 30 และ 31 ช่วงระหว่างทศวรรษ 2500 - 2510²⁴ ภูมิหลังของนายทวี แรงขำเคยดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด อาจารย์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ และรักษาการอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อีกทั้งยังมีประสบการณ์ทำงานกรรมาธิการเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมาตั้งแต่ทศวรรษ 2480

(6) ค่าครุภัณฑ์

(7) ค่าที่ดิน (และ) สิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่นๆ

(8) เงินอุดหนุน ; รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำเนียบที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 136 วันพฤหัสบดี ที่ 10 มกราคม 2506. หน้า 4.

²¹ “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2506” (วันที่ 29 มกราคม 2506). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 80 ตอนที่ 11, หน้า 13-15.

²² สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่นอกขอบเขตการวิจัยนี้ ผู้วิจัยจึงขอไม่ลงรายละเอียด

²³ “พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2506”. (วันที่ 23 สิงหาคม 2506). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 80 ตอนที่ 84, หน้า 1-54.

²⁴ ศาสตราจารย์ทวี แรงขำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยครั้งแรกในรัฐบาลนายพจน์ สารสิน จากการชักชวนโดยจอมพล ประภาส จารุเสถียร ผู้ครองตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยติดต่อกันอย่างยาวนานช่วงปี พ.ศ. 2500 – 2516 ซึ่งทวี แรงขำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยหลายสมัยระหว่าง 23 กันยายน พ.ศ. 2500 – 26 ธันวาคม พ.ศ. 2500, 1 มกราคม พ.ศ. 2501 – 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501, 11 ธันวาคม พ.ศ. 2506 – 7 มีนาคม พ.ศ. 2512, 9 มีนาคม พ.ศ. 2512 – 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514

การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยจอมพล ถนอม กิตติขจร มีมากกว่ารัฐบาลก่อนหน้าคือ มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ 10 ฉบับ ระหว่างปี พ.ศ. 2509 – 2511 ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสี่รูปแบบและการเลือกตั้งท้องถิ่นมีรายละเอียดดังนี้

ปี พ.ศ. 2509 คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ.... , ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่..) พ.ศ....

ปี พ.ศ. 2510 คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ....

และ ปี พ.ศ. 2511 คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่..) พ.ศ...., ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ...., ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล (ฉบับที่..) พ.ศ.... , ร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่..) พ.ศ.... , ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 34 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 40 และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 55 พ.ศ.... , ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ...., ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่..) พ.ศ....

เมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงการเมืองระยะยาวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 – 2510 นับเป็นเวลาร่วมทศวรรษที่ชนชั้นนำได้สร้าง “ความเจ็บทางการเมือง” ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจเองก็มีความเคลื่อนไหวอยู่บ้างแต่ไม่มากนัก ทว่าในเริ่มปี พ.ศ. 2511 เป็นต้นไปก้าวได้ว่าปีแห่งการไปสู่ประชาธิปไตยอย่างก้าวกระโดดและพัฒนาการของการกระจายอำนาจที่ก้าวหน้ามากขึ้น ดังเห็นได้จากการเสนอร่างกฎหมายเพื่อปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่นจากรัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานดังกล่าวคือ นายทวี แรงขำ ได้กล่าวในสภาร่างธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ไว้อย่างน่าสนใจว่า

“ปัญหาเรื่องการปกครองระบอบเทศบาลนี้นั้น ถ้าหากว่าเราซึ่งอยู่เป็นส่วนสูง มัวเป็นห่วงทุกสิ่งทุกอย่างเหมือนเราต้องกระทำเองแล้ว เทศบาลก็ไม่รู้จักที่จะเติบโตขึ้นมาในความสามารถที่จะบริหารงานของท้องถิ่นนั้นเองได้เพราะว่าจะกระทำอะไรก็อยู่ในความควบคุมดูแลรับผิดชอบของรัฐบาลกลางเสียทุกสิ่งทุกอย่างอันเจตนาารมณ์ของการเทศบาลนี้ก็เพื่อจะส่งเสริมที่จะให้ท้องถิ่นหรือประชาชนแต่ละท้องถิ่นนั้นมีความสามารถที่จะดำเนินกิจการบางประการด้วยตนเองนี่เป็นประการสำคัญแล้วที่รัฐบาลกลางก็เพียงแต่ประคับประคองสนับสนุนให้เขารู้จักเติบโตรู้จักได้รู้จักความสามารถที่จะทำอะไรได้ด้วยตนเองอันเป็นหลักสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยเราเพียงแต่ให้สนับสนุนเช่นอย่างการออกกฎหมายให้เขาทำอะไรไปได้ตามสมควรแต่เราก็ควบคุมทีนี้ในชั้นดำเนินการใน

เทศบาลเองแต่ละท้องถิ่นนั้นเขาก็มีการควบคุมกันเป็นลำดับเป็นขั้นเป็นเชิงตั้งที่ว่านี่คือมีสภาซึ่งเขา
เลือกตั้งมาจากประชาชนที่เขาจะได้มาควบคุมดูแลก็เป็นความจริงทั่วไป... ”²⁵

คำกล่าวดังกล่าวอาจสร้างความน่าประหลาดใจไม่น้อยเพราะมาจากตัวแทนของรัฐบาลที่ปกครองด้วย
ระบอบอำนาจนิยมมาโดยตลอด ทั้งนี้หากพิจารณาบริบทการเมืองระหว่างประเทศแล้วเหตุที่การเมืองไทยปี พ.ศ.
2511 เปิดเสรีมากขึ้นเนื่องมาจากการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้กระบวนการพัฒนาไปสู่
ประชาธิปไตยของไทยเดินหน้า²⁶ ในปีนี้จึงเห็นทั้งการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ การจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อ
เตรียมการเลือกตั้ง และการเปิดเสรีในหลายๆ ด้านที่เอื้อต่อบรรยากาศประชาธิปไตย

กระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินต่อไปร่างกฎหมายทั้งสี่ฉบับ
ประกอบด้วยร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ...., ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด
(ฉบับที่...) พ.ศ...., ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล (ฉบับที่...) พ.ศ.... , ร่างพระราชบัญญัติ
สุขาภิบาล (ฉบับที่...) พ.ศ.... ถูกเสนอต่อที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) เพื่อเพิ่มภารกิจหน้าที่
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจการนอกเขตรับผิดชอบของตนและการดำเนินกิจการเทศาภิบาล
ผ่านการร่วมลงทุนกับองค์กรอื่น/เอกชน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวถูกพิจารณาอย่างถี่ถ้วนจากทั้งสภาฯ
คณะกรรมการวิสามัญ คณะกรรมการสามัญ และฝ่ายรัฐบาล จนสุดท้ายก็สามารถผลักดันให้ประกาศเป็น
กฎหมายได้ในเดือนเมษายน ปี พ.ศ. 2511 และผลักดันให้ “ปลดล็อก” การเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่าน
การเสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 34 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 40 และ
ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 55 พ.ศ.... ซึ่งเป็นกฎหมายที่ “แข่งแข่ง” การเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้
ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2500 ร่างพระราชบัญญัติฯ ผ่านการรับรองจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) อย่าง
รวดเร็ว นำไปสู่การเลือกตั้งท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดพระนครและธนบุรีในปี พ.ศ. 2511

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ได้ประกาศและบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.
2511 ทำให้สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติไปด้วย ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญระบุใน
มาตรา 178 และมาตรา 179 ให้วุฒิสภามีหน้าที่รัฐสภา²⁷ กระบวนการนิติบัญญัติจึงถ่ายโอนจากสภาร่าง
รัฐธรรมนูญมาสู่วุฒิสภาในช่วงระหว่าง 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2511 - กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 ซึ่งในเดือนพฤศจิกายน
พ.ศ. 2511 มีกฎหมายการเลือกตั้งท้องถิ่นเข้าสู่การพิจารณาอย่างเร่งด่วน คือ ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง

²⁵ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 249 วันพฤหัสบดี ที่ 4 มกราคม 2511. หน้า 33.

²⁶ โปรตดู กุลลดา เกษบุญชู มัด. (2550). การเมืองไทยในยุคสฤษดิ์-ถนอม ภายใต้โครงสร้างอำนาจโลก. กรุงเทพฯ : ภาควิชา
ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 158 – 171.

²⁷ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511”. อ้างแล้ว, หน้า 67.

สมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ....²⁸ ซึ่งผ่านการรับรองจากวุฒิสภาอย่างรวดเร็วและประกาศเป็นกฎหมายเมื่อ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2511²⁹

7.1.4 การเคลื่อนไหวในความเจียบ : เปรียบเทียบการกระจายอำนาจยุครัฐบาล “จอมพล ป. - สฤษดิ์ - ถนอม”

การเปรียบเทียบการกระจายอำนาจของสามสมัยนายกรัฐมนตรีทหารนี้เป็นช่วงเวลาระยะใกล้เคียงกันระหว่างกลางทศวรรษ 2490 - ต้นทศวรรษ 2510 จะพิจารณากรณีรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2494 - 2500 (นายกรัฐมนตรี 6 ธันวาคม พ.ศ. 2494 - 24 มีนาคม พ.ศ. 2495; 24 มีนาคม พ.ศ. 2495- 21 มีนาคม พ.ศ. 2500; 21 มีนาคม พ.ศ. 2500 - 31 มีนาคม พ.ศ. 2500) รัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2506 (หัวหน้าคณะปฏิวัติ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 - 8 ธันวาคม พ.ศ. 2506; นายกรัฐมนตรี 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 - 8 ธันวาคม พ.ศ. 2506) และรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร ระหว่าง พ.ศ. 2506 - 2512 (นายกรัฐมนตรี 9 ธันวาคม พ.ศ. 2506 - 7 มีนาคม พ.ศ. 2512) ซึ่งทั้งสามช่วงมีระยะเวลาการเป็นรัฐบาลใกล้เคียงกันคือ ประมาณ 5 ปีเศษ ประการต่อมาทั้งสามสมัยผู้นำทหารมีลักษณะของความเป็นเผด็จการ และภายใต้การเกลี้ยอำนาจก็มีกระบวนการเข้าสู่ประชาธิปไตยดำรงอยู่ด้วย

การปกครองนำโดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นยุคที่การกระจายอำนาจมีความเจียบมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับก่อนหน้าและหลังจากนั้น มีการเคลื่อนไหวในสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) เพียงสามครั้งระหว่างปี พ.ศ. 2504 - 2505 และการปรับปรุงการบริจางานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2506³⁰ ขณะที่ก่อนหน้านั้นในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ระหว่างพ.ศ. 2494 - 2500 มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าสู่การพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรอย่างต่อเนื่อง ทั้งร่างพระราชบัญญัติฯ ที่เสนอจากคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

²⁸ รายงานการประชุมวุฒิสภา (ทำหน้าที่รัฐสภา) ครั้งที่ 17 วันพฤหัสบดี ที่ 7 พฤศจิกายน 2511, หน้า 921-936.

²⁹ พระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฉบับที่ประกาศใช้ก่อนหน้า อันได้แก่ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ.2482 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2496 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2501 ซึ่งมีสาระสำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องเกี่ยวกับการแก้ไขคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง, การแก้ไขคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล, การรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล, การแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล, บัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล กล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก ; ดูรายละเอียดใน อลิศรา พรหมโชติชัย. (มปป.) “พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2511” **ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า**. [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล_\(ฉบับที่_5\)_พ.ศ._2511](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล_(ฉบับที่_5)_พ.ศ._2511)

³⁰ “พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2506” **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 80 ตอนที่ 84. (วันที่ 23 สิงหาคม 2506). หน้า 1-54.

รวมถึงการตั้งกระทู้ การอภิปราย การแปรญัตติ และการแถลงนโยบายรัฐบาลจึงกล่าวได้ว่าการเคลื่อนไหวอยู่ตลอดทุกปี มิพักต้องกล่าวถึงสาระที่มีความเข้มข้นและการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาฯ อย่างมากด้วย (ดูภาคผนวก 1)

การปกครองภายใต้การนำโดยจอมพล ถนอม กิตติขจร มีบางประการคล้ายกับสมัยจอมพล กล่าวคือ ความคล้ายกับสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ อาทิเช่น บางปีไม่มีการกล่าวถึงประเด็นเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจในสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) เลยโดยเฉพาะช่วงแรก ๆ ของการขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีความคล้ายคลึงกันมาก ความคล้ายอีกประการ คือ การเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) พิจารณาก็มีที่มาจากกรเสนอโดยคณะรัฐมนตรีเท่านั้น อย่างไรก็ตามความถนัดในการเสนอร่างกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าสู่สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) และวุฒิสภากำหนดที่รัฐสภาในสมัยจอมพล ถนอม กิตติขจร มีมากกว่ารัฐบาลก่อนหน้านี้คือ มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น 10 ฉบับระหว่างปี พ.ศ. 2509 – 2511 เป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ ต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) สองฉบับในปี พ.ศ. 2509 หนึ่งฉบับในปี พ.ศ. 2510 และมีบางประการคล้ายสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2511 ซึ่งการพัฒนาสู่ประชาธิปไตยก้าวหน้ากระโดดอย่างมาก ซึ่งส่งผลต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ดังปรากฏว่ามีการเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ ต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) หกฉบับในปี พ.ศ. 2511 และร่างพระราชบัญญัติฯ อีกหนึ่งฉบับต่อวุฒิสภากำหนดที่รัฐสภา

อย่างไรก็ดีกล่าวโดยสรุประดับของการเคลื่อนไหวสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์และจอมพล ถนอมยังอยู่ในระดับต่ำกว่าหากเปรียบเทียบกับสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามช่วงปลายทศวรรษ 2490 เพราะยังขาดการมีส่วนร่วมที่กว้างขวางมากพอจากคนกลุ่มต่าง ๆ (เช่น สมาชิกสภาผู้แทน) เพราะโครงสร้างทางการเมืองไม่เปิดโอกาสให้เคลื่อนไหว ซึ่งจะเห็นความแตกต่างอย่างมากในระยะเวลาต่อมาภายหลังมีการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2512 ดังจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

7.1.5 แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจภายใต้ระบอบเผด็จการครึ่งใบและการกลับเข้าสู่ระบอบเผด็จการเต็มใบอีกครั้ง

การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 นับว่าเป็นก้าวสำคัญในกระบวนการสู่ประชาธิปไตยของไทยที่สืบต่อมาจากการประกาศและบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ภายใต้โครงสร้าง

รัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดให้สถาบันนิติบัญญัติเป็นรูปแบบสภาคู่คือ มีสภาผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งจำนวน 219 คน และวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งจำนวน 164 คน³¹

กองทัพที่นำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ยังคงสืบทอดอำนาจการบริหารประเทศต่อไปจากการได้รับเสียงข้างมากในการเลือกตั้ง ซึ่งพรรคสหประชาไทยชนะการเลือกตั้งและเสียงสนับสนุนจากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนอีกจำนวนหนึ่ง ลักษณะดังกล่าวจึงมีการผสมระบอบเผด็จการเข้ากับคุณลักษณะบางประการของระบอบประชาธิปไตยจนกลายเป็น “ระบอบเผด็จการครึ่งใบ” ที่อำนาจการนำในการบริหารประเทศยังคงอยู่ในมือเครือข่ายกองทัพที่นำโดยจอมพล ถนอม กิตติขจร ขณะเดียวกันก็เปิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นกว่าช่วงเวลาก่อนหน้า

การแถลงนโยบายรัฐบาลเมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2512 ต่อรัฐสภา จอมพล ถนอม กิตติขจร ได้กล่าวถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า

“จะได้ปรับปรุงส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้เป็นผลดี ทั้งส่งเสริมให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ได้มีการปกครองตัวเองตามระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น”³²

นับเป็นการกล่าวถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นครั้งแรกในรอบทศวรรษเศษ เมื่อย้อนดูการแถลงนโยบายรัฐบาล มีการกล่าวถึงประเด็นการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยครั้งล่าสุดคือ เมื่อคราวการแถลงนโยบายรัฐบาลโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2500 การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก่อนหน้านี้สองสมัยของจอมพล ถนอม กิตติขจร (ปี พ.ศ. 2501 และ 2506) ก็ไม่เคยกล่าวถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นเลยสักครั้ง รวมถึงคำแถลงนโยบายรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์เมื่อปี พ.ศ. 2502 ก็เฉกเช่นเดียวกัน³³

การแถลงนโยบายดังกล่าวอาจมีสาเหตุหนึ่งมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มีการบัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 70

³¹ การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกจำนวน 120 คน ต่อมาภายหลังการเลือกตั้งมีการแต่งตั้งเพิ่มขึ้นอีก 44 คน ให้มีจำนวนเท่ากับ 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ; ดู ชาย ไซยจิต และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. “การเลือกตั้ง ส.ส. และการแต่งตั้ง ส.ว. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511” **ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า**. http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การเลือกตั้ง_ส.ส._และการแต่งตั้ง_ส.ว._ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย_พ.ศ._2511

³² รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 1 วันอังคารที่ 25 มีนาคม พุทธศักราช 2515, หน้า 7-15.

³³ ดู นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์. (2544). **รวมคำแถลงนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกจนถึงคณะปัจจุบัน**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

“รัฐพึงส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้เป็นผลดี”³⁴

และข้อสังเกตอีกประการคือ รัฐบาลอันมีที่มาทางใดทางหนึ่งจากสภาฯ ที่มาการเลือกตั้ง มักจะกล่าวถึงประเด็นการปกครองส่วนท้องถิ่นในการแถลงนโยบายรัฐบาลอยู่เสมอๆ ข้อเท็จจริงดังกล่าวย้อนดูได้จากการแถลงนโยบายรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม (ปี พ.ศ. 2481, 2485, 2491, 2492, 2500) พันตรี ควง อภัยวงศ์ (ปี พ.ศ. 2491) พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ (ปี พ.ศ. 2489, 2490) พลเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา (ปี พ.ศ. 2476, 2477, 2480) ต่างมีการแถลงนโยบายด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจด้วยทั้งสิ้น³⁵

สภาผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งกับข้อเสนอการปรับปรุงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นับตั้งแต่การรัฐประหาร 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ประเทศไทยไม่มีสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งยาวนานถึง 10 ปี จนกระทั่งมีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งที่มีระยะห่างจากครั้งก่อนหน้าถึง 11 ปี สภาผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนครั้งที่ 11 เริ่มทำหน้าที่ตั้งแต่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 และในระยะเวลาเพียงไม่กี่เดือนได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล และร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาลเข้าสู่การพิจารณาในการประชุมสภาผู้แทนในปีดังกล่าวประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นได้กลับมาพูดถึงในสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้ง

ภายใต้บริบทการเมืองที่ถูกกดทับโดยอำนาจนิยมเป็นเวลาหนึ่งทศวรรษสภาผู้แทนจึงเป็นเวทีแห่ง “ปากเสียงและความคิด” ที่สะท้อนความอัดอั้นจากช่วงเวลาที่ผ่านมา และ “ความปรารถนา” สู่อนาคตที่ดีตามที่วาดหวังไว้ มีสามประเด็นที่ผู้วิจัยจะนำเสนอ ดังนี้

ข้อเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระไม่อยู่ภายใต้การควบคุมโดยผู้ว่าราชการและกระทรวงมหาดไทย เป็นข้อเสนอจากสมาชิกสภาผู้แทนประกอบด้วยนายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ นายวิญญู เสนาวงษ์ นายเชาว์ ชัยวิรัตน์ นายอำพัน หิรัญโชติ และนายยิ่ง สิทธิธรรม ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ...) พ.ศ.... เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2512 ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวสะท้อนถึงความอัดอั้นคับข้องใจมาอย่างยาวนานตลอดการปกครองโดยทหาร จึงเสนอหลักการให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยให้เหตุผลว่า

“เนื่องจากปรากฏว่ากระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ออกระเบียบและข้อบังคับควบคุมเทศบาลให้อยู่ภายใต้อำนาจ

³⁴ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511”. อ้างแล้ว, หน้า 1-68.

³⁵ ดู นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์. (2544). *รวมคำแถลงนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกจนถึงคณะปัจจุบัน*. อ้างแล้ว.

ของผู้ว่าราชการและในหลายกรณีนอกเหนืออำนาจที่ตัวบทของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้ระบุไว้เสียอีก ทำให้เทศบาลซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยมีตัวแทนของประชาชน ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชน เป็นผู้ดำเนินการไม่มีอิสระเท่าที่ควร ทั้งนี้ก็เพราะจ้อความในมาตรา 69 ไม่ชัดเจนจึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ให้ชัดเจนและเป็นไปงามเจตนาอันแท้จริงของกฎหมายที่ต้องการให้เทศบาลดำเนินการโดยอิสระเท่าที่ควร”³⁶

แนวความคิดดังกล่าวมีความต้องการให้เทศบาลมีอิสระมากขึ้นไม่อยู่ภายใต้การควบคุมโดยราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง อย่างไรก็ตามก็มีผู้เห็นค้านกับข้อเสนอของกลุ่มผู้แทนนี้ด้วยเช่นกัน ซึ่งผลปรากฏว่ามีผู้ลงมติไม่รับหลักการมากกว่าผู้ลงมติรับหลักการ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ตกไป

ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น

ความพยายามจากผู้แทนราษฎรหลายยุคหลายสมัยต่างต้องการให้หน่วยการปกครองขนาดเล็กที่ใกล้ชิดกับราษฎรไม่ว่าจะเป็นหมู่บ้าน กำนัน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้มีข้อกำหนดเรื่องการดำรงวาระของผู้นำการเมืองท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมจากราษฎรซึ่งจะเห็นได้ง่ายที่สุดคือ การเลือกตั้งจากราษฎรในพื้นที่นั้นเอง ในปี พ.ศ.2512 ก็มีข้อเสนอที่สะท้อนความเป็นประชาธิปไตยในระดับพื้นฐานสำคัญเช่นกัน จากการเสนอร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่...) พ.ศ.... จากนายสนั่น อีระศรีโชติ ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น นายเสรี สุขตะประคัลภ์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี นายเสริม จินาสวัสดิ์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง ให้แก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่โดยให้เหตุผลว่า

“โดยที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ไม่เหมาะสมกับกาลสมัยเนื่องจากผู้ใหญ่บ้านและกำนันนั้นเมื่อได้รับเลือกและคัดเลือกแล้วก็อาจอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้โดยไม่มีกำหนดเวลาสมควรที่จะมีการแก้ไขเพราะผู้ใหญ่บ้านและกำนันเป็นบุคคลสำคัญที่อยู่ใกล้ชิดกับราษฎรเป็นเบื้องต้นโดยให้ราษฎรในหมู่บ้านนั้น ๆ ลงคะแนนเสียงเลือกผู้ใหญ่บ้านและให้ราษฎรแต่ละตำบลลงคะแนนเสียงเลือกกำนันทั้งสมควรจะให้มีความหมายบัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านและกำนันอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี เพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านและกำนันได้เอาใจใส่ต่อหน้าที่และแข่งขันกันทำประโยชน์ให้แก่ราษฎรและท้องถิ่นยิ่งขึ้น ทั้งเป็นการส่งเสริมและปลุกฝังระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนเป็นการเหมาะสมและสอดคล้องกับระบบการปกครองในปัจจุบันทั้งจำนวนร้องขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านได้ แต่ตามความเป็นจริงแล้วเหตุการณ์ดังกล่าว

³⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทน สมัยสามัญ ครั้งที่ 11 วันพฤหัสบดี ที่ 28 สิงหาคม 2512. หน้า 220-221.

เกิดขึ้นได้น้อย เนื่องจากราษฎรกลัวเกรงอิทธิพลของผู้ใหญ่บ้านและกำนัน ไม่กล้าร้องขอถอดถอน จึงจำต้องทนยอมรับสภาพเดิมอยู่เช่นนั้น”³⁷

ข้อเสนอดังกล่าวนี้เคยมีการเสนอมาแล้วนับตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และครั้งนี้ก็เป็นอีกครั้งที่หนึ่งที่สภาผู้แทนลงมติไม่รับหลักการ พระราชบัญญัติฯ จึงตกไป

การกระจายอำนาจที่แท้จริงกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ต่อเนื่องจากประเด็นที่ผ่านมา ผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่...) พ.ศ.... 25 กันยายน พ.ศ. 2512 ผู้เสนอคือ นายสมนึก ทองรุ่งโรจน์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี และนายเสริม จินาสวัสดิ์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง จะเห็นได้ว่าผู้เสนอท่านหลังนี้มีส่วนร่วมในการเสนอร่างพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่นด้วย ผู้เสนอได้ให้เหตุผลว่า

“เนื่องด้วยพระราชบัญญัติสุขาภิบาลเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่เหมาะสม และไม่เป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจในการบริหารกิจการส่วนท้องถิ่นและส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่าที่ควรประกอบกับการที่ประเทศไทยได้มีการพัฒนาชุมชนและการเร่งรัดพัฒนาชนบทมาหลายปีแล้ว และผลของการนี้ย่อมทำให้ชุมชน ชนบทหรือหมู่บ้านที่เจริญขึ้นทั้งในด้านขนาดของชุมชนและการพัฒนาในด้านอาชีพของประชาชนสมควรจะยกฐานะเป็นเขตสุขาภิบาลได้เป็นจำนวนมาก แต่กฎหมายที่มีอยู่เดิมเกี่ยวแก่การนี้ยังไม่เหมาะสมแก่การที่จะส่งเสริมให้มีการยกฐานะของชุมชนเป็นเขตปกครองตนเองอยู่หลายประการ จึงเห็นสมควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงใหม่โดย

1. ให้มีการวางหลักเกณฑ์ในการยกฐานะของชุมชนต่าง ๆ ให้เป็นสุขาภิบาลได้โดยรัดกุมยิ่งขึ้น
2. ให้มีการปรับปรุงคณะกรรมการสุขาภิบาลให้สามารถทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นได้มากที่สุด
3. เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบริหารและควบคุมการดำเนินงานของสุขาภิบาลได้ดียิ่งขึ้น”³⁸

ซึ่งสภาผู้แทนได้ลงมติไม่รับหลักการทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นอันตกไป จะเห็นได้ว่าผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งมีความคิดที่ก้าวหน้าและปรารถนาจะให้ท้องถิ่นได้ก้าวหน้าต่อไป แต่ก็ยังมีอีกฟากหนึ่งที่พยายามตึงไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างมากนัก ผลจึงออกมาดังปรากฏว่าไม่มีร่างพระราชบัญญัติใดผ่านวาระที่ 1 เลย แต่ทั้งนี้ก็ได้สูญเปล่าแต่ประการใด ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่าภายหลังการสูญเสียสภาผู้แทนร่วมสิบปี การกลับมา

³⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทน สมัยสามัญ ครั้งที่ 14 วันพฤหัสบดี ที่ 18 กันยายน 2512. หน้า 490-491.

³⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทน สมัยสามัญ ครั้งที่ 15 วันพฤหัสบดี ที่ 25 กันยายน 2512. หน้า 654

อีกครั้งของสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งนี้ได้ทำหน้าที่แสดงความเห็น ความนึกคิด และความต้องการจากสังคมได้เป็นอย่างดี อีกทั้งยังเปรียบเสมือนการแผ้วถางเส้นทางประชาธิปไตยไว้สู่ออนาคตต่อไปนั่นเอง ซึ่งเราจะเห็นการตื่นตัวและความเคลื่อนไหวครั้งใหญ่ในช่วงกลางทศวรรษ 2510 เป็นต้นไปนั่นเอง

รัฐประหาร 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 : คลื่นลูกใหญ่ขัดทำลายสังคมและการเมืองไทย

การรัฐประหาร 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 เปรียบเสมือนคลื่นลูกใหญ่ที่ซัดเข้าทำลายประชาธิปไตยอย่างหนักหน่วง การรัฐประหารครั้งนี้ทำลายกระบวนการพัฒนาสู่ประชาธิปไตยของไทยอย่างรุนแรงในระดับเดียวกับการรัฐประหาร 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 มากกว่านั้นบางเรื่องได้รับความเสียหายอย่างมากในกระบวนการสู่ประชาธิปไตย ดังปรากฏว่า

มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ใช้เวลาในการร่างนาน 9 ปีเศษ และไม่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอย่างทั่วถึงที่ การปกครองภายใต้คณะปฏิวัติไม่มีรัฐธรรมนูญยาวราวหนึ่งปีหนึ่งเดือน ก่อนที่จะมีการประกาศและบังคับใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ คณะปฏิวัติได้ยกเลิกสภาผู้แทนและวุฒิสภา สภาผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งและเป็นตัวแทนของประชาชนก็ดำรงอยู่ได้เพียง 2 ปีกว่าเท่านั้น (ระหว่าง 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 – 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514) ซึ่งยังไม่ครบวาระตามกำหนดก็ต้องมีอันยุติการปฏิบัติหน้าที่ ผลที่สืบเนื่องต่อมาทำให้ไม่มีสถาบันนิติบัญญัติเป็นระยะเวลาถึงหนึ่งปีหนึ่งเดือน (ระหว่าง 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 – 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515³⁹) ยาวนานที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองการบริหารราชการนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา ซึ่งกว่าจะกลับมามีองค์กรนิติบัญญัติอีกครั้งก็ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ที่ต่อมามีการแต่งตั้ง **สภานิติบัญญัติ** ชุดแรกเป็นผลพวงจากการรัฐประหารโดยคณะปฏิวัติ ทำหน้าที่ระหว่าง 16 ธันวาคม พ.ศ. 2515 - 16 ธันวาคม พ.ศ. 2516 และในระยะเวลาหนึ่งของสภานิติบัญญัติชุดแรกก็ไม่ได้มีการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทั่ง การอภิปรายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ประการใด

การรัฐประหาร 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 กับผลกระทบต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น

การรัฐประหารโดยคณะปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ส่งผลกระทบอย่างไพศาลต่อโครงสร้างสถาบันการเมืองระดับชาติและต่อสังคมไทย อีกทั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้รับผลกระทบตามมามี

³⁹ ต่างจากการรัฐประหารครั้งก่อนหน้าที่ไม่มีองค์กรนิติบัญญัติประมาณ 2 – 5 เดือน หลังจากนั้นจะมีการแต่งตั้ง (เช่นภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2501) หรือสภาที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 และ 2500 รวมถึงการรัฐประหาร บางครั้งไม่มีการยกเลิกสถาบันนิติบัญญัติ เช่น การรัฐประหาร พ.ศ. 2494

จากการใช้อำนาจของคณะปฏิวัติช่วงระหว่างปลายปี พ.ศ. 2514 – 2515 มีประกาศของคณะปฏิวัติส่งผลกระทบต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นสามประการดังนี้

ประการแรก การบริหารราชการแผ่นดินกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น **ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218**⁴⁰ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 รวมถึงแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2-5 ระหว่างปี พ.ศ. 2496 – 2503 คณะปฏิวัติให้เหตุผลว่าเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้บังคับใช้มาเป็นเวลากว่ายี่สิบปีแล้ว บทบัญญัติซึ่งกฎหมายบางมาตราไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการบางตำแหน่ง ประกอบกับคณะปฏิวัติได้จัดระเบียบกระทรวง ทบวง กรม ใหม่ จึงเห็นสมควรให้ปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ แต่ทั้งนี้การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินยังคงแบ่งเป็นสามส่วนคือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สาระสำคัญเกี่ยวกับสัมพันธ์ภาพระหว่างการบริหารราชการภูมิภาคกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นคือ จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย⁴¹ นายอำเภอมีหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย ซึ่งเป็นไปในลักษณะเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499 ด้านการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 มี 4 รูปแบบคือ การจัดรูปแบบการปกครอง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ประการที่สอง การจัดการปกครองท้องถิ่นที่ศูนย์กลาง เกิดความเปลี่ยนแปลงในพื้นที่จังหวัดพระนคร และธนบุรีในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2514 – 2515 เริ่มจาก**ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24**⁴² การออกประกาศฉบับนี้เป็นการจัดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี กล่าวคือ เนื่องด้วยว่าทั้งสองจังหวัดที่มีความสัมพันธ์ด้านประวัติศาสตร์และการปกครองร่วมกันมาช้านาน รวมถึงการประกอบอาชีพที่เป็นไปในลักษณะเดียวกัน และการใช้บริการหน่วยงานราชการร่วมกัน ดังนั้นคณะปฏิวัติได้ออกประกาศให้รวมทั้งสองจังหวัดเป็นจังหวัดเดียวกัน เรียกว่า “นครหลวงกรุงเทพธนบุรี”

⁴⁰ “ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218”. (วันที่ 29 กันยายน 2515). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 89 ตอนที่ 145, หน้า 53-95.

⁴¹ หลังจากนั้นประมาณสองเดือนเศษมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 310 ที่ยังตอกย้ำการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้น ดังที่ระบุไว้ว่า “สมควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการในงานต่าง ๆ ในเขตจังหวัดของตนโดยไม่มีการจำกัดในบางกรณีเช่นปัจจุบัน” ดู ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 310 . (วันที่ 13 ธันวาคม 2515). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 89 ตอนที่ 190, หน้า 37-38.

⁴² “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24”. (วันที่ 21 ธันวาคม 2514). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 88 ตอนที่ 144, หน้า 816-819.

หลังจากที่ประกาศใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 24 ต่อมาคณะปฏิวัติได้ออก **ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 25⁴³** หลังจากที่ได้จัดตั้งจังหวัดนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรีที่บัญญัติไว้ในประกาศฉบับก่อนหน้าแล้ว และในประกาศฉบับนี้คณะปฏิวัติได้ออกคำสั่งให้จัดการการปกครองท้องถิ่นของนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรีให้เป็นการปกครองพิเศษแตกต่างจากท้องถิ่นอื่น กล่าวคือ เป็นเทศบาลสำหรับนครหลวงโดยเฉพาะ และให้เรียกเทศบาลนี้ว่า “เทศบาลนครหลวง”

การจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษยังคงมีความต่อเนื่องเรื่อยมาจนนำมาสู่การออก**ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335⁴⁴** โดยสาระสำคัญของประกาศฉบับนี้ คือ คณะปฏิวัติมีคำสั่งให้เรียกนครหลวงของประเทศไทยว่า “กรุงเทพมหานคร” มีการจัดการปกครองและรูปแบบบริหารให้มีลักษณะพิเศษ โดยปรับปรุงระเบียบบริหารราชการของจังหวัดนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี เนื่องจากประชากรที่มีจำนวนมากและยังเป็นศูนย์รวมของกิจการต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่สามารถทำงานและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างรวดเร็ว

ประการที่สาม การยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล **ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326⁴⁵** ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 และ พ.ศ.2511 และให้โอนบรรดาทรัพย์สิน หนี้ และสิทธิขององค์กรปกครองส่วนตำบลไปเป็นของจังหวัดที่ตำบลนั้นอยู่ในท้องที่ โดยคณะปฏิวัติได้พิจารณาเห็นว่าตำบลเป็นหน่วยปกครองขั้นพื้นฐานของภูมิภาค หากมีพื้นฐานไม่มั่นคงจะส่งผลกระทบต่อ การปกครองภูมิภาคระดับอื่นๆ อีกทั้งการจัดระเบียบบริหารส่วนตำบลในช่วงเวลาดังกล่าวยังแยกกันอยู่หลายรูปแบบ จึงเห็นสมควรให้แก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพและให้เหมาะสมกับสถานการณ์ยิ่งขึ้น

7.2 แนวความคิดว่าด้วยโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2501-2516

7.2.1 การปรับปรุงเพิ่มเติมโครงสร้างเทศบาลบางประการสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์

จอมพล ประภาส จารุเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่.....) พ.ศ..... ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) พิจารณาวาระที่ 1 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 มีประเด็นหนึ่งเกี่ยวกับโครงสร้างของเทศบาลเรื่อง “อำนาจในการบริหาร” คือ

⁴³ “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 25”. (วันที่ 21 ธันวาคม 2514). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 88 ตอนที่ 144, หน้า 820-824.

⁴⁴ “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335”. (วันที่ 13 ธันวาคม 2515). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 89 ตอนที่ 190, หน้า 187-201.

⁴⁵ “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326”. (วันที่ 29 กันยายน 2515). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 89 ตอนที่ 190, . หน้า 122-132.

“มาตรา 3 . ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามของมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

‘อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การให้อนุมัติหรือการปฏิบัติกิจการที่นายกเทศมนตรีจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายใด ถ้ากฎหมายนั้นมิได้มีบัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกเทศมนตรีจะมอบอำนาจให้เทศมนตรี ปลัดเทศบาล หรือพนักงานเทศบาลตั้งแต่ตำแหน่งหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไปทำการแทนในนามของนายกเทศมนตรีก็ได้ ทั้งนี้โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย’”⁴⁶

สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) มีมติรับหลักการ เข้าสู่กระบวนการพิจารณาโดยกรรมาธิการ ซึ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่.....) พ.ศ..... ในวาระ 2 และ 3 เมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2505 “มาตรา 3 กรรมาธิการตัดออกทั้งมาตรา” โดยไม่มีการชี้แจงใด ๆ ทำให้นายกมล วรณประภา สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) จึงขอคำชี้แจงจากกรรมาธิการว่า

“โดยที่ตามร่างผ่านชั้นกรรมาธิการมาแล้ว ได้ ตัดมาตรา ๓ ออกทั้งมาตรา ความใน มาตรา ๓ นี้ตามร่างเดิมเป็นการบัญญัติ เพื่อที่จะมอบอำนาจให้เทศมนตรีหรือว่า บุคคลที่เห็นสมควรสั่งการหรือดำเนินการ เกี่ยวกับอำนาจของนายกเทศมนตรีได้ การที่รัฐบาลเสนอร่างมาตรานี้ขึ้นมากระผมเข้าใจว่าคงจะมีเหตุผล อยู่เป็นอันมากในการที่จะมอบอำนาจให้ แต่ว่าเมื่อได้มาถูกตัดเสีย ในเมื่อได้ผ่าน คณะกรรมาธิการเช่นนี้ และท่านกรรมาธิการ ยังไม่มีอะไรที่จะแถลง กระผมก็ใคร่ที่จะขอความกรุณา ท่านกรรมาธิการได้โปรดแถลงว่าเหตุใดจึงตัดมาตรานี้ออก เป็นเพราะเหตุผลประการใด”⁴⁷

พระยาสุนทรพิพิธ ตัวแทนคณะกรรมาธิการพิจารณาร่าง คือ ได้ชี้แจงว่า

“การที่กรรมาธิการได้ตัดมาตรา ๓ ออกไปนี้ก็โดยที่ว่าทางผู้แทนรัฐบาลขอถอน และที่กรรมาธิการให้ตัดและถอนมาตรานี้ โดยมีเหตุผลที่ระลึกถึงว่าในระบอบเทศบาลนั้น อำนาจในการบริหาร ย่อมเป็นอำนาจของคณะเทศมนตรี ซึ่งมีนายกเทศมนตรีเป็นประธาน ที่นี้จะมาบัญญัติเป็นกฎหมายให้เจ้าหน้าที่เทศบาล ซึ่งเป็นฝ่ายธุรการมาสั่งการอนุมัติการอะไรแทนคณะเทศมนตรีนั่นก็ดู

⁴⁶ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 109 วันพฤหัสบดี ที่ 9 พฤศจิกายน 2504. หน้า 1126-1127.

⁴⁷ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 115 วันพฤหัสบดีที่ 1 กุมภาพันธ์ 2505, หน้า 116-117.

จะไม่ต้องด้วยเจตนารมณ์ของระบอบเทศบาล ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการจึงไม่มีความตั้งใจใน
เมื่อทางฝ่ายผู้แทนรัฐบาลได้ขอถอนไป ก็จึงได้มาตัดมาตรานี้ออกจากร่าง”⁴⁸

ทั้งนี้เมื่อมีการชี้แจงจากคณะกรรมการพิจารณาเสร็จ สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ก็มีมติเห็นชอบประกาศเป็นกฎหมายอย่างราบรื่น⁴⁹

7.2.2 การปรับโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดปี พ.ศ. 2510 : การลดจำนวนสมาชิกสภาจังหวัด

คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ....⁵⁰ อันมีสาระสำคัญเกี่ยวกับโครงสร้างของสภาจังหวัดให้มีขนาดที่เล็กลงจากเหตุผลที่ให้ไว้ว่า “...จำนวนสมาชิกสภาจังหวัดมีจำนวนมากเกินไป ไม่สะดวกแก่การปฏิบัติงานของสภาจังหวัด และวันประชุมสมัยสามัญและสมัยวิสามัญกำหนดระยะเวลาไว้เกินความจำเป็น จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด”⁵¹

ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้ระบุ “มาตรา 7 สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่จังหวัดประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกินสองแสนคนให้มีสมาชิกได้สิบแปดคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่าสองแสนคนแต่ไม่เกินห้าแสนคนให้มีสมาชิกได้ยี่สิบสี่คน จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่าห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคน ให้มีสมาชิกได้สามสิบคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่าหนึ่งล้านคนขึ้นไปให้มีสมาชิกได้สามสิบหกคน”⁵²

ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวผ่านวาระที่ 1 และวาระ 2 - 3 จนประกาศเป็นกฎหมายอย่างราบรื่น⁵³

7.3 การเปลี่ยนแปลงภารกิจหน้าที่และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2501-2516

ในการประชุม “สภาฯ” ทุก ๆ รูปแบบที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา สภาผู้แทน รัฐสภา และสภานิติบัญญัติแห่งชาติในแต่ละช่วงระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. 2501-2516 มีการเปลี่ยนแปลง

⁴⁸ เพ็งอ้าง, หน้า 116-117. (เน้นโดยผู้วิจัย)

⁴⁹ เพ็งอ้าง, หน้า 116-117.

⁵⁰ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 242 วันพฤหัสบดี ที่ 28 กันยายน 2510. หน้า 1095-1099.

⁵¹ เพ็งอ้าง, หน้า 1095.

⁵² เพ็งอ้าง, หน้า 1096.

⁵³ ดู รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 243 วันพฤหัสบดี ที่ 12 ตุลาคม 2510. หน้า 1133-1137

อยู่สองลักษณะคือ “เล็กลง” และการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในสมัยรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร ซึ่งทั้งสองครั้งเกิดขึ้นในสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ)

7.3.1 การแก้ไขอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในคดีละเมิดเทศบัญญัติ ปี พ.ศ. 2509

ในปี พ.ศ. 2509 คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ.... ซึ่งมีประเด็นเกี่ยวข้องกับอำนาจ การกิจ และหน้าที่ของเทศบาล ดังที่นายทวี แรงขำ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ให้เหตุผลการแก้ไขกฎหมายว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ยังมีข้อขัดข้องในการเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติและอัตราค่าปรับคดีละเมิดเทศบัญญัติก็ยังไม่อยู่ในระดับที่สมควรจึงเห็นควร “แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติของนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี เพื่อให้มีอำนาจสั่งเรียกพยานมาเพื่อบันทึกถ้อยคำประกอบการพิจารณาเปรียบเทียบคดีได้ ถ้าไม่มาให้ถือว่าเป็นการขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา” และ “แก้ไขอัตราค่าปรับคดีละเมิดเทศบัญญัติให้สูงขึ้นจากร้อยบาทเป็นหนึ่งพันบาท”⁵⁴

ร่างพระราชบัญญัตินี้กล่าวในการเสนอเข้าสู่การพิจารณาว่าวาระที่ 1 ถูกพลตำรวจโท บรรลือ เรืองตระกูล ตั้งคำถามเกี่ยวกับการสอบสวนดำเนินคดีและการเปรียบเทียบปรับ ซึ่งนายทวี แรงขำได้ชี้แจงจนเป็นที่น่าพอใจและผ่านวาระที่ 1 และวาระที่ 2 - 3 ในเวลาต่อมาจนประกาศเป็นกฎหมาย

อำนาจ การกิจ และหน้าที่ในการออกกฎหมายและกระทำการควบคุมดังกล่าวนี้มีที่มาตั้งแต่ยุคแรกเริ่มการก่อตั้งเทศบาลแล้ว ในครั้งนี้จึงเป็นการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับบริบทของสถานการณ์ปัจจุบันเท่านั้น

7.3.2 การขยายภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2511

ปี พ.ศ. 2511 คือปีที่การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความก้าวหน้าที่สุดภายใต้การปกครองยุคเผด็จการทหาร ปัจจัยแรกมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ “เปิด” เสริมมากขึ้นตามกระบวนการไปสู่ประชาธิปไตยที่พัฒนาอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา อีกปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือ บทบาทของบุคคลที่ทำงานด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นให้กับรัฐบาลที่พยายามผลักดันให้ท้องถิ่นก้าวหน้าขึ้น ซึ่งมีภูมิหลังเป็นข้าราชการ นักวิชาการ และรัฐมนตรี ผู้มีบทบาทอย่างยิ่งยวดคือ นายทวี แรงขำ และนายชำนาญ ยุวบูรณ์ ที่ได้ผลักดันให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสี่รูปแบบประกอบด้วย เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และสุขาภิบาล ให้มีภารกิจหน้าที่เพิ่มมากขึ้นสองประการ คือ หนึ่ง การขยายขอบเขตดำเนินกิจการนอกเขตพื้นที่ปกครองของตนเอง และสอง การร่วมมือทางพาณิชย์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือเอกชน นับได้ว่าเป็นการก้าวกระโดดอย่างมีนัยสำคัญหลังจากที่มีการ

⁵⁴ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 215 วันพฤหัสบดี ที่ 21 กรกฎาคม 2509. หน้า 725-736

เปลี่ยนแปลงด้านภารกิจหน้าที่น้อยมากในช่วงหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา สำหรับเหตุผลในการปรับปรุงกฎหมายเทศบาล⁵⁵ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยกล่าวเหตุผลว่า

“โดยที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน เทศบาลยังไม่อาจจัดทำกิจการในหน้าที่บางอย่างนอกเขตเทศบาล หรือลงทุนร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นหรือกับบุคคลอื่นได้ ฉะนั้นเพื่อให้เทศบาลดำเนินกิจการดังกล่าวให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นยิ่งขึ้น จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยเทศบาลบางมาตราเสียใหม่”⁵⁶ สาระสำคัญมีดังตารางต่อไปนี้

ร่าง พรบ. โดย คณะรัฐมนตรี ⁵⁷	ความเห็นจาก คณะกรรมการการวิสามัญ ⁵⁸	ความเห็นจาก คณะกรรมการการสามัญ ⁵⁹	ร่าง พรบ. ผ่านวาระที่ 3 และ ประกาศเป็นกฎหมาย ⁶⁰
บทที่ 3 ทวิ การจัดทำกิจการบางประเภท นอกเขตเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาล นคร มาตรา 57 ทวิ ในการจัดทำ กิจการตามมาตรา 51 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) และ	เมื่อคณะกรรมการการได้ พิจารณาโดยที่ตนแล้วเห็นว่า สภาพท้องถิ่นในประเทศไทยมี ลักษณะแตกต่างกันทั้งในด้าน ภูมิประเทศจำนวนพลเมือง และความเจริญในทาง เศรษฐกิจการที่จะถือเคร่งครัด ให้ท้องถิ่นต้องทำในรูปสหการ	ใน การ พิจารณา ร่าง พระราชบัญญัติฉบับนี้ของ คณะกรรมการการปกครอง พร้อมด้วยผู้แทนรัฐบาลนั้น เรา ได้ นำ ข้อ สัง เก ต ข อ ง คณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาประกอบด้วย และใน ข้อใดที่คณะกรรมการการ	บทที่ 3 ทวิ การ(จัด)ทำ(กิจ)การ(บางประเภท) นอกเขตเทศบาล(ตำบล เทศบาล เมือง และเทศบาลนคร) และการ ทำการร่วมกับบุคคลอื่น มาตรา 57 ทวิ ในการจัดทำกิจการ ตามมาตรา 51 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) และ (10) มาตรา

⁵⁵ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และสุขาภิบาล ก็มีสาระคล้ายคลึงกัน

⁵⁶ รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำเนียบที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 249 วันพฤหัสบดี ที่ 4 มกราคม 2511, หน้า 19

⁵⁷ เพิ่งอ้าง, หน้า 15-40.

⁵⁸ คณะกรรมการการประกอบด้วย นายเกษม อุทยานิน, พลตำรวจโท ฉัตร หนุณภักดี, นายชำนาญ ยุวบูรณ์, พลตำรวจโท บัณฑิต เรืองตระกูล, หลวงประกอบนิติสาร, นายเล็ก จุณณานนท์, นายสมภพ โทตระกิตย์, พระยาสุนทรพิพิธ, พลโท ไสว ดวงมณี มีการประชุมกันถึง 5 ครั้งก่อนส่งความเห็นให้คณะรัฐมนตรีเสนอเข้าสู่การประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ; รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำเนียบที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 252 วันพฤหัสบดี ที่ 15 กุมภาพันธ์ 2511. หน้า 178-191

⁵⁹ คณะกรรมการการประกอบด้วยพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์, พลตำรวจเอก หลวงชาติตระการโกศล, หลวงประกอบนิติสาร, พลโท ประยูร หนุณภักดี, นายพวง สุวรรณรัฐ, นายเล็ก จุณณานนท์, พระยาสุนทรพิพิธ, นายสมภพ โทตระกิตย์, หลวงอรรถไกรวัลย์, หลวงอรรถปรีชาชนูปการ, นายเสกสรรค์ ปุณอัฐิ ; รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำเนียบที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 257 วันพฤหัสบดี ที่ 11 เมษายน 2511. หน้า 407-415.

⁶⁰ รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำเนียบที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 257 วันพฤหัสบดี ที่ 11 เมษายน 2511, หน้า 412 -413

ร่าง พรบ. โดย คณะรัฐมนตรี ⁵⁷	ความเห็นจาก คณะกรรมการการวิสามัญ ⁵⁸	ความเห็นจาก คณะกรรมการการวิสามัญ ⁵⁹	ร่าง พรบ. ผ่านวาระที่ 3 และ ประกาศเป็นกฎหมาย ⁶⁰
(10) มาตรา 53 (2) (3) (4) (5) (6) และ (7) หรือมาตรา 54 (2) (3) (4) (5) (6) (7) (10) และ (12) เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร แล้วแต่กรณีอาจทำกิจการนอกเขตเทศบาลหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำกิจการดังกล่าวได้ มาตรา 57 ตรี การจัดทำกิจการนอกเขตเทศบาล มาตรา 57 ทวิ ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี มาตรา 57 จัตวา การถือหุ้นในบริษัทจำกัดตามมาตรา 57 ทวิ และการโอนหุ้นดังกล่าวจะทำได้ก็แต่โดยตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติ	เทศบาลเสนอไปอาจไม่สะดวกและเหมาะสมสมควรผ่อนผันให้ท้องถิ่นดำเนินการในหน้าที่นอกเขตได้ตามความเหมาะสม คณะกรรมการจึงมีความเห็นว่าการผ่อนผันให้ท้องถิ่นดำเนินการนอกเขตได้นั้นควรอยู่ภายใต้ข้อจำกัดดังนี้ กิจการที่จะดำเนินนอกเขตต้องเป็นกิจการที่ต่อเนื่องและเป็นส่วนประกอบของกิจการที่ดำเนินภายในเขตและกิจการที่ดำเนินภายในเขตนั้นเป็นกิจการที่กฎหมายบังคับให้กระทำ ต้องเป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเองเป็นประการสำคัญ เมื่อพิจารณาโดยถี่ถ้วนแล้วคณะกรรมการเห็นพ้องด้วยในหลักการที่จะให้ท้องถิ่นถือหุ้นในบริษัทจำกัดร่วมกับเอกชนทั้งนี้ภายใต้ข้อจำกัดดังต่อไปนี้	ปกครองเห็นชอบด้วยและเห็นว่าสมควรจะบัญญัติไว้เป็นตัวบทกฎหมายก็ได้บัญญัติไว้ด้วยแต่ข้อใดที่คณะกรรมการการปกครองเห็นว่าไม่จำเป็นจะต้องบัญญัติไว้เป็นตัวบทกฎหมาย ก็ได้บัญญัติไว้ อาทิเช่นในมาตรา 57 ทวิในเรื่องที่เทศบาลจะดำเนินการกิจกรรมนอกเขต ที่ อ ง ที่ ข อ ง ต น นั น คณะกรรมการการวิสามัญได้เสนอข้อสังเกตไว้ 2 ข้อ แต่นี้โดยเฉพาะข้อ 2 ซึ่งว่า ต้องเป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเอง เป็น ประการ สำ คัญ นั้น คณะกรรมการการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อนี้ก็เป็นที่เทศบาลทำขึ้นก็ย่อมเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นฉะนั้นจึงไม่ได้นำมาบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และมาตรา 57 ตรี ใน การที่จะให้เทศบาลถือหุ้นบริษัทจำกัดร่วมกับเอกชนนั้น คณะกรรมการการวิสามัญได้เสนอข้อสังเกตไว้ 4 ข้อ	53 (2) (3) (4) (5) (6) และ (7) หรือมาตรา 54 (2) (3) (4) (5) (6) (7) (10) และ (12) เทศบาล(ตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร แล้วแต่กรณี) อาจทำกิจการนอกเขต (เทศบาลหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำกิจการดังกล่าวได้) เมื่อ (1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน (2) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ (3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มาตรา 57 ตรี การจัดทำกิจการนอกเขตเทศบาลมาตรา 57 ทวิ ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี มาตรา 57 จัตวา การเทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือหุ้นในบริษัทจำกัดตามมาตรา 57 ทวิ และการโอนหุ้น

ร่าง พรบ. โดย คณะรัฐมนตรี ⁵⁷	ความเห็นจาก คณะกรรมการการวิสามัญ ⁵⁸	ความเห็นจาก คณะกรรมการการสามัญ ⁵⁹	ร่าง พรบ. ผ่านวาระที่ 3 และ ประกาศเป็นกฎหมาย ⁶⁰
	(1) กิจการที่ท้องถิ่นจะถือหุ้นในบริษัทจำกัดของเอกชนหรือดำเนินการก่อตั้งบริษัทจำกัดร่วมกับเอกชนนั้นจะต้องเป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคที่กฎหมายท้องถิ่นบังคับให้กระทำ (2) ท้องถิ่นจะต้องถือหุ้นในบริษัทนั้นเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของทุนที่จดทะเบียนไว้ (3) ห้ามมิให้ท้องถิ่นโอนหุ้นให้แก่เอกชนหรือรับโอนหุ้นของเอกชนมาเป็นของท้องถิ่น (4) มิให้บริษัทที่ท้องถิ่นถือหุ้นร่วมกับเอกชนได้รับยกเว้นภาษีอากรหรือการปฏิบัติตามกฎหมายอื่นใดแตกต่างไปจากบริษัทของเอกชน	โดยเฉพาะข้อที่ 4 มิให้บริษัทที่ท้องถิ่นถือหุ้นร่วมกันกับเอกชนได้รับยกเว้นภาษีอากรหรือการปฏิบัติตามกฎหมายอื่นใดแตกต่างไปจากบริษัทของเอกชนข้อนี้คณะกรรมการก็เห็นว่าไม่จำเป็นจะต้องบัญญัติไว้เป็นกฎหมายเพราะนี่ก็เป็นหลักธรรมดาอยู่แล้วเวลานี้ก็ไม่ได้มีกฎหมายฉบับใดที่จะให้สิทธิพิเศษแก่ท้องถิ่นในเรื่องนี้ เพราะฉะนั้นก็จึงไม่ได้นำมาบัญญัติไว้ในร่าง	ดังกล่าวจะทำได้ก็แต่โดยตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติเมื่อ (1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค (2) เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล หรือสุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกันและ (3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัดต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ความใน (1) และ (2) ของวรรคหนึ่ง ไม่ใช่บังคับในกรณีที่บริษัทจำกัดที่เทศบาลร่วมก่อตั้งหรือถือหุ้นนั้น ไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย

ลำดับเวลาการยื่นเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ เข้าสู่การพิจารณาในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) มีดังนี้

- ครั้งที่ 1 วันที่ 4 มกราคม 2511 คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ 4 ฉบับ โดยที่ประชุมมีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้ง 4 ฉบับ ก่อนรับหลักการ
- ครั้งที่ 2 วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2511 คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอพระราชบัญญัติฯ 4 ฉบับ และรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาก่อนรับหลักการ โดยที่ประชุมมีมติรับหลักการ และคณะรัฐมนตรีขอแปรญัตติ
- ครั้งที่ 3 วันที่ 11 เมษายน 2511 วาระที่ 2 พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ 4 ฉบับ ซึ่งคณะกรรมการการปกครองพิจารณาเสร็จแล้ว โดยที่ประชุมมีมติรับร่างพระราชบัญญัติฯ ในวาระที่ 3 และประกาศเป็นกฎหมายต่อไป

จะเห็นได้ว่ารัฐมนตรีสามารถผลักดันให้ภารกิจหน้าที่ทั้งสองเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุผลสำเร็จจนประกาศเป็นกฎหมาย ขณะเดียวกันฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยก็สามารถสร้างเงื่อนไขที่ “จำกัด” ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อยู่ในกรอบที่ส่วนกลางยังสามารถควบคุมได้

บทที่ 8

แนวความคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ระหว่าง พ.ศ. 2516 – 2519

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 นับได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในสังคมและการเมืองไทยอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา¹ จนเรียกขานได้ว่าเป็นการได้รับการปฏิบัติของประชาชน² ความเปลี่ยนแปลงในสถาบันการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินส่งผลให้ผู้นำทางการเมืองในรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจรต้องลาออกมีหลายคนเดินทางออกนอกประเทศ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ทยอยกันลาออกมากถึง 288 คนจนไม่เพียงพอจะเป็นองค์ประชุมได้นำไปสู่การสิ้นสุดลงโดยพระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ควบคู่กันในช่วงเปลี่ยนผ่านนี้ยังมีมรดกตกค้างจากรัฐบาลจอมพล ถนอมที่ยังดำรงอยู่ อาทิเช่น ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ซึ่งภายใต้โครงสร้างดังกล่าวได้กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่นิติบัญญัติของประเทศ แม้ว่าจะมีการยุบสภาเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2516 แต่รูปแบบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ยังคงอยู่ การถือกำเนิดขึ้นของสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่สองจึงเป็นการสืบต่อและการเปลี่ยนแปลงในบริบทการเมืองใหม่ไปพร้อมกัน

8.1. การเมืองเรื่องการกระจายอำนาจในสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลัง 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 - 2518

สภานิติบัญญัติชุดที่สองภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ภายหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ถือกำเนิดจากกระบวนการคัดสรรเริ่มที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชได้โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกแห่งชาติจำนวน 2,347 คนเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2516 ตามประกาศพระบรมราช

¹ ดูรายละเอียดเพิ่มในผลงานที่อธิบายกระบวนการเปลี่ยนแปลงระยะยาวของ 14 ตุลาคม 2516 ได้อย่างดีเยี่ยมของ ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2556). และแล้วความเคลื่อนไหวก็ปรากฏ: การเมืองวัฒนธรรมของนักศึกษาและปัญญาชนก่อน 14 ตุลาฯ. พิมพ์ครั้งที่ 3. นนทบุรี : ฟาเดียวกัน.

² อาทิเช่น เสน่ห์ จามริกนักรัฐศาสตร์รุ่นแรกของไทยเรียกว่า “การปฏิวัติตุลาคม” ในทำนองเดียวกันเบน แอนเดอร์สัน นักรัฐศาสตร์และอุษาคเนย์ศึกษาชื่อก้องโลกเรียกว่า “การปฏิวัติ 1789 ของไทย” ; โปรตดู เสน่ห์ จามริก. (2544) “การเมืองไทยกับการปฏิวัติตุลาคม” จาก 14 ถึง 6 ตุลา. ขาววิทย์ เกษตรศิริ และธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ (บรรณาธิการ). พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2551. และ Anderson, Benedict R.O.G. (1978). “Studies of the Thai State: The State of Thai Studies.” in *The Study of Thailand: Analyses of Knowledge, Approaches, and Prospects in Anthropology, Art History, Economics, History and Political Science*, ed. Ayal, Eliezer B., pp. 193–247

โองการแต่งตั้งสมัชชาแห่งชาติ มีการเปิดประชุมสมัชชาแห่งชาติอย่างเป็นทางการครั้งแรกเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2516 ทำหน้าที่คัดเลือกกันเองให้ได้บุคคลจำนวน 299 คนไปทำหน้าที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดดังกล่าวนี้ปฏิบัติหน้าที่ประมาณหนึ่งปีเศษระหว่างวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2516 – วันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2518

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้ประกาศและบังคับใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 ได้ออกแบบให้สถาบันนิติบัญญัติเป็นรูปแบบสภาคู่ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งมีผู้แทนราษฎรจำนวน 269 คน มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 ด้านสภาสูง คือ วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งจำนวน 100 คน มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518 รวมแล้วในปี พ.ศ. 2518 มีสมาชิกรัฐสภาจำนวน 369 คน

สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีภารกิจสำคัญมากมายทั้งการติดตามกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ ปฏิรูปสังคม การเมือง และทำหน้าที่รัฐสภาจนกว่าจะมีการเลือกตั้งที่จะตามมาภายหลังมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ บทบาทของสภานิติบัญญัติชุดที่สองนี้มีความแตกต่างจากชุดแรกแรกอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะการแสดงออกของสภาที่มีได้ดำเนินไปในลักษณะ “สภาตรายาง” ที่ประทับความชอบธรรมให้แก่รัฐบาลดังเช่นเคยเกิดขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2515 – 2516

ท่ามกลางสภาวะการทางการเมืองที่เปิดเสรีมากขึ้นนี้ พบว่ามีการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าสู่การพิจารณาในสภานิติบัญญัติแห่งชาติในระหว่างปี พ.ศ. 2517 - 2518 อนึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าร่างพระราชบัญญัติฯ เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการรับรองโดยรัฐสภาให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายเกือบทั้งหมดจะมีจุดเริ่มต้นมาจากการเสนอโดยคณะรัฐมนตรีเข้าสู่การพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรตามกระบวนการนิติบัญญัติสามวาระ ทว่าในองค์กฤษฎีกาหลัง 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 นั้นมีความ “หลากหลาย” ของรูปแบบและกระบวนการเป็นอย่างมาก หลายกรณีคล้ายคลึงกับกระบวนการนิติบัญญัติช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และมีบางกรณีที่ “เพ่งเกิด” ให้เห็นในช่วงยุคประชาธิปไตยเบ่งบานนี้ สะท้อนถึงเสรีภาพในความคิด การพูด และการนำเสนอเข้าสู่วาระของนโยบายสาธารณะ บทบาทดังกล่าวนี้ของสมาชิกสภานิติบัญญัติและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความโดดเด่นอย่างมากในช่วงระยะเวลาสามปีเมื่อครานั้น

8.1.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

การเสนอร่างกฎหมายในลักษณะดังกล่าวนี้โดยสมาชิกสภาฯ ที่ผ่านมามักจะ “ตก” ตั้งแต่วาระแรก กล่าวคือสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีมติรับหลักการ จะมีเกิดขึ้นบ้างบางกรณีที่ข้อเสนอจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการตอบรับโดยรัฐบาลนำไปพิจารณาก่อนจะนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาอีกครั้งดังเกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ

2470 - ต้นทศวรรษ 2480 และภายหลังจากนั้นแม้จะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มักจะตกในวาระที่ 1 อยู่เสมอ จนกระทั่งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติปี พ.ศ. 2517 พบว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นจาก สมาชิกสภานิติบัญญัติมีเส้นทางของกระบวนการหลังจากนั้นที่หลากหลายกว่าช่วงเวลาอื่นมาก ดังนี้

1) การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจนกระทั่งประกาศใช้เป็นกฎหมาย

ความหวังและปรารถนาที่ริเริ่มโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้วแปรเปลี่ยนเป็นร่างกฎหมายสามารถผลักดันไปจนถึงการประกาศใช้เป็นกฎหมายได้หลายฉบับในสมัยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วย

ร่างพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ ที่เสนอโดยนายอมร จันทรสมบูรณ์ (สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ เข้าสู่สภา เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2517 การเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็เนื่องจากว่าพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 มีบทบัญญัติที่ไม่รัดกุมทำให้โรงรับจำนำมีช่องทางหาประโยชน์โดยไม่ชอบ แต่ทั้งนี้ต่างประเทศเป็นจำนวนมากได้ออกใบอนุญาตการดำเนินกิจการโรงรับจำนำให้แต่เฉพาะองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่เนื่องจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นของไทยยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการเช่นนี้ จึงสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 ให้รัดกุมยิ่งขึ้นไปพลางก่อน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้น

ในขั้นรับหลักการนี้ทางฝ่ายรัฐบาลได้ชี้แจงว่าหลักการที่เสนอมานั้นเป็นสิ่งที่ทางรัฐบาลได้เตรียมการไว้แล้ว จึงยินดีที่จะรับหลักการและไม่ขัดข้องอะไร และที่ประชุมก็ได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ และเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2517 ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้เข้าสู่วาระที่ 2 และ 3 โดยการพิจารณาทั้งสองวาระนี้เป็นไปอย่างราบรื่นไม่มีผู้ขอแปรญัตติหรืออภิปรายแต่อย่างใด และที่ประชุมได้ลงมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2517 มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เข้าสู่สภา สองฉบับ โดยฉบับแรกเป็นของนายชำนาญ พงนา (สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) หลักการที่นายชำนาญเสนอนั้นมีการแก้ไขหลายข้อเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครเลือกตั้งและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในที่ประชุมเห็นว่าต้องพิจารณาหลายชั้น ดังนั้นจึงลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อเข้าสู่ขั้นตอนต่อไป โดย

เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2517 ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เข้าสู่สภาฯ เพื่อพิจารณาในวาระที่ 2 และ 3³ ในวาระที่ 2 มีผู้ขอแปรญัตติและแก้ไขคำบางเล็กน้อย และในวาระที่ 3 ที่ประชุมได้ลงมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ โดยกฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2517⁴

ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการปกครองกรุงเทพมหานคร นายทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยู่ธยา (สมาชิกสภานิติบัญญัติ) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการปกครองกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2518 (ในวันเดียวกันนี้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติพร้อมกันอีกสองฉบับ คือร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 และร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป) หลักการที่นายทองต่อได้เสนอไว้มีอยู่ว่า เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 มีข้อความสับสน ขาดสาระสำคัญ ต้องแก้ไขเพิ่มเติม จึงควรเปลี่ยนให้เป็นพระราชบัญญัติฉบับใหม่ทั้งฉบับ รวมถึงเป็นการยอมรับและส่งเสริมลักษณะพิเศษของการปกครองนครหลวงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร จากประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครโดยตรง⁵ โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้มีผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการคล้ายคลึงกันอีกสองฉบับ และที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับ แต่ทั้งนี้ในที่ประชุมได้ลงมติให้ใช้ร่างพระราชบัญญัติของนายทองต่อเป็นหลักในการพิจารณาต่อไป

ผ่านมาเพียงสัปดาห์เศษ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 2 ในวันที่ 22 มกราคม โดยในขั้นการพิจารณารายมาตรานี้มีผู้ขอแปรญัตติ รวมถึงการแก้ไขคำบางคำ⁶ การพิจารณาในวาระนี้เป็นไปอย่างยืดเยื้อโดยใช้เวลาราวสองวัน จนกระทั่งวันที่ 23 มกราคม ที่ประชุมถึงได้พิจารณาในวาระที่สองแล้วเสร็จ และในที่ประชุมได้ลงมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้⁷

ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เสนอโดยนายทองหยด จิตตวีระ (สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เข้าสู่สภาฯ เมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2518 สาระสำคัญของร่างฉบับนี้ คือ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ได้จัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพฯ ไปในทางที่รวมอำนาจท้องถิ่นเอาไว้ จึงเห็นสมควรให้กระจายอำนาจให้ประชาชน

³ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 57 วันเสาร์ ที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2517, หน้า 237-277.

⁴ “พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 7) ” (17 กันยายน 2517). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 91 ตอนที่ 145, หน้า 424-430.

⁵ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำเนียบที่รัฐสภา) ครั้งที่ 26 วันศุกร์ ที่ 10 มกราคม 2518. หน้า 186-266.

⁶ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำเนียบที่รัฐสภา) ครั้งที่ 30 วันพุธ ที่ 22 มกราคม 2518. หน้า 38-153.

⁷ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำเนียบที่รัฐสภา) ครั้งที่ 31 วันพฤหัสบดี ที่ 23 มกราคม 2518. หน้า 163-211.

ในท้องถิ่นได้บริหารตนเอง⁸ ในการเสนอร่างครั้งนี้เป็นการเสนอพร้อมกันสามฉบับ โดยมีฉบับของนายทองต่อ ที่กล่าวไปก่อนหน้า แต่ทั้งนี้ที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับ และพิจารณารวมกัน จนได้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2518 นายชนะ รุ่งแสง (สมาชิกสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติ) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เข้าสู่สภาฯ พร้อมกับนายทองต่อ และนายทองหยด โดยหลักการที่นายชนะได้เสนอต่อสภาฯ นั้นมีอยู่ว่า ให้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 เพื่อให้ประชาชนของกรุงเทพฯ เข้ามามีส่วนในการบริหารกรุงเทพฯ โดยตรง และเพื่อเป็นตัวอย่างในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนโดยตรง⁹ ในขั้นรับหลักการนี้ทางที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับ แต่ใช้ร่างของนายทองต่อเป็นหลักในการพิจารณาขั้นต่อไป โดยรวมแล้วในขั้นการพิจารณาวาระต่อ ๆ มาได้รวมเอาเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับ (นายทองต่อ นายทองหยด และนายชนะ) มาพิจารณาร่วมกัน และประกาศใช้เป็นกฎหมายในที่สุด

2) การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติแล้วรัฐบาลรับไปพิจารณาต่อ

ดังที่ได้เพิ่งกล่าวไปจะเห็นถึงบทบาทของสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติที่เป็นที่มีพลังอย่างมากในการผลักดันร่างกฎหมายให้ประกาศใช้หลายฉบับ ทั้งนี้มีลักษณะในทำนองเดียวกัน คือสมาชิกสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ เข้าสู่การพิจารณาในการประชุมสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติ แล้วรัฐบาลรับไปพิจารณาต่อ ก่อนจะนำร่างพระราชบัญญัติที่ปรับปรุงนำเสนอต่อสภาฯ แล้วมีมติรับจนประกาศเป็นกฎหมาย คือ

ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 : ภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 คณะปฏิวัติได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นออกมาหลายฉบับ หนึ่งในนั้นคือประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 [มีสถานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภาจังหวัดหรือสภาเทศบาลแทนการเลือกตั้ง]¹⁰ สืบเนื่องจากการประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว ทำให้เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2517 มีผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2514¹¹ คือ พันเอก สมคิด ศรีสังคม และนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ (สมาชิกสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติ) การเสนอร่างพระราชบัญญัติครั้งนี้เป็นการเสนอพร้อมกันสอง

⁸ รายงานการประชุมสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติ (ทำหน้าที่รัฐสภา) ครั้งที่ 26 วันศุกร์ ที่ 10 มกราคม 2518. หน้า 186-266.

⁹ เพิ่งอ้าง.

¹⁰ “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19” (15 ธันวาคม 2514). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 88 ตอนที่ 140, หน้า 1-2.

¹¹ รายงานการประชุมสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 40 วันศุกร์ ที่ 21 มิถุนายน 2517 หน้า 260-295

ฉบับ โดยสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทั้งสอง คือ ต้องการให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาเทศบาล เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวให้อำนาจอธิปไตยเป็นของผู้แต่งตั้งสมาชิกสภาฯ และราษฎรไม่มีสิทธิเลือกตั้ง

ข้อเสนอของร่างทั้งสองฉบับมีข้อที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ทำให้ทางฝ่ายรัฐบาลกังวลว่า จะต้องแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเพิ่มเติม จึงได้เสนอว่าขอรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการ ส่วนทางฝ่ายผู้เสนอไม่มีข้อขัดข้องอันใด ร่างทั้งสองฉบับจึงตกอยู่ที่การพิจารณาของรัฐบาล

ผ่านไปเดือนเศษ รัฐบาลได้นำร่างทั้งสองฉบับเข้าสู่สภาฯ อีกครั้งในวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2517¹² หลังจากที่รัฐบาลนำไปพิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้ว จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับเพิ่มอีกหนึ่งฉบับโดยใช้หลักการเดียวกับพันเอกสมคิด และนายสุรินทร์ (เพิ่มเติมเพียงเรื่องบัตรเสียในมาตรา 52) ทั้งนี้ในที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับรวมกัน และได้ลงมติรับหลักการทั้งสามฉบับ โดยยึดร่างฉบับของทางฝ่ายรัฐบาลเป็นหลักในการพิจารณา ภายในวันเดียวกันนี้เมื่อเข้าสู่วาระที่ 2 และ 3 ทางที่ประชุมได้เสนอให้พิจารณารวดเดียว ซึ่งเป็นไปอย่างราบรื่น และร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายในที่สุด

ในอีกด้านหนึ่งพบว่า มีร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลรับไปพิจารณาแล้วไม่ได้นำเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติต่อ คือ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ที่ถูกเสนอเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม พ.ศ. 2517 นายสุรน ชื่นชมจิตต์ (สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด เข้าสู่สภาฯ โดยสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีอยู่ว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และตามกฎหมายอื่น ๆ ได้มอบภาระงานบริหารราชการส่วนจังหวัด งานซึ่งต้องรับผิดชอบต่อส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ไว้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีมากมายจนเป็นกำลังที่จะปฏิบัติให้ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วยได้ ดังนั้นจึงเห็นควรจะได้แบ่งงานส่วนท้องถิ่นอันเกี่ยวกับการบริหารตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดให้มีผู้บริหารโดยเฉพาะเพื่อให้งานขององค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นงานที่อำนวยความสะดวกประโยชน์ให้แก่ประชาชนในท้องที่จังหวัดนั้น ๆ ซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล และเขตสุขาภิบาลจะได้มีโอกาสเอาใจใส่ดูแลปรับปรุง เพื่อให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชนตามวัตถุประสงค์ตามที่ได้รับไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดได้อย่างจริงจัง จึงให้มีตำแหน่งเพื่อให้มีผู้บริหารขึ้นต่างหาก โดยให้อยู่ภายใต้การปกครองดูแลและควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บริหารดังกล่าวนี้ ให้เป็นบุคคลซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน¹³

¹² รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 46 วันพฤหัสบดี ที่ 25 กรกฎาคม 2517 หน้า 254-297.

¹³ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 49 วันศุกร์ ที่ 2 สิงหาคม 2517. หน้า 586-606.

ซึ่งในขั้นรับหลักการนั้นที่ประชุมยังไม่ได้ลงมติแต่อย่างไร เนื่องจากทางฝ่ายรัฐบาลได้เสนอว่าจะรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการ โดยขอใช้เวลา 90 วัน จึงจะแล้วเสร็จ แต่ทั้งนี้เมื่อรัฐบาลได้นำไปพิจารณาแล้ว กลับไม่พบว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เข้าสู่ขั้นตอนต่อไปแต่อย่างใด อีกหนึ่งข้อสังเกต คือ ไม่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ในปี พ.ศ. 2517 แต่มีการประกาศใช้ในปี 2521 ซึ่งเป็นฉบับที่ 9

3) การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่สภาฯ มีมติไม่รับหลักการ

ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล เสนอโดยนายสุรน ชื่นชมจิตต์ (สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2517 โดยหลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีอยู่ว่า เนื่องจากวิธีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในปัจจุบันนี้ สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เลือกตั้งโดยให้ความเห็นชอบ ซึ่งราษฎรในเขตเทศบาลไม่สามารถที่จะกำหนดเลือกตัวบุคคลผู้ที่จะเป็นนายกเทศมนตรีได้โดยตรง มีจำนวนหลายแห่งที่ได้บุคคลไม่ตรงตามที่ต้องการเนื่องจากการใช้อิทธิพลทางด้านต่าง ๆ เกิดเป็นผลเสียต่อการบริหารงานส่วนท้องถิ่น บางเทศบาลคณะเทศมนตรีไม่มีความมั่นคงมีการเปลี่ยนแปลงสับเปลี่ยนกันเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีอยู่บ่อย ๆ นอกจากนั้นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีบางแห่งต้องเอาใจสมาชิกสภาเทศบาลจนเกินไปทั้งผิดและถูก สมาชิกสภาเทศบาลบางคนใช้อำนาจหน้าที่ขู่บังคับคณะเทศมนตรีให้กระทำผิดเพื่อช่วยตนเองและพวก หากคณะเทศมนตรีไม่ปฏิบัติตามก็จะพยายามหาทางคว่ำพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีหรือก่อวุ่นเรื่องอื่น ๆ ทำให้คณะผู้บริหารล้มลุกคลุกคลานอยู่บ่อย ๆ หากมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงปัญหาอุปสรรคดังกล่าวข้างต้นจะหมดไปเป็นผลดีแก่การบริหารงานส่วนท้องถิ่น ส่วนการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนั้นให้เลือกคราวเดียวกันกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล¹⁴

แนวความคิดผ่านข้อเสนอของนายสุรน ชื่นชมจิตต์ นั้นมีปฏิกิริยาตอบรับจากสมาชิกสภานิติบัญญัติ แบ่งออกเป็นสามกลุ่มด้วยกัน คือ 1) คัดค้าน 2) สนับสนุน และ 3) ไม่คัดค้านและไม่สนับสนุน ซึ่งการแสดงออกทางความคิดดังกล่าวนี้บ่งชี้ว่าหาได้ยากยิ่งในกรณีเปรียบเทียบกับสภาร่างรัฐธรรมนูญยุคการปกครองโดยคณะปฏิวัติช่วงก่อนหน้านี้

บุคคลที่แสดงออกและมีแนวความคิดคัดค้าน อาทิ นายวิรัช กุฑมทาศ ซึ่งเป็นนักวิชาการคนเดียวกับที่ไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง แสดงความเห็นว่

¹⁴ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำเนียบที่รัฐสภา) ครั้งที่ 7 วันศุกร์ ที่ 1 พฤศจิกายน 2517. หน้า 21-50.

“กระผมรู้สึกมีความเคารพในเหตุผลของท่านมาก และก็ชมเชยที่ท่านได้นำเอาความคิดอันใหม่เอี่ยมและเป็นแนวความคิดที่ดี หลักการที่ดีมาเสนอต่อสภานี้เพื่อพิจารณา แต่กระผมมีความห่วงใยอย่างเดียว คือว่าในระยะเวลาี่จะเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมหรือไม่ที่เราจะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากราษฎรและประชาชนในท้องถิ่นนั้น เพราะขณะนี้ก็มีเหตุผลหลายประการ ความเร่งรัดหลายอย่างซึ่งเราจะต้องดำเนินการต่อไป กระผมใคร่จะขอเสนอเหตุผลบางประการต่อสภานี้เพื่อโปรดใช้ดุลพินิจเหตุผลประการแรกที่ท่านได้กล่าวถึงว่าเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญซึ่งมีการปกครองส่วนท้องถิ่น มีการปกครองตนเองในท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้นควรจะให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน สำหรับเหตุผลในข้อนี้ กระผมขอกราบเรียนว่ามันก็มีข้อขัดแย้งอยู่บ้าง เพราะว่ามีการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ควรจะเป็นการจำลองรูปแบบหรือการถอดแบบจากการปกครองส่วนรวมหรือระดับสูง ในการปกครองส่วนรวมหรือระดับสูงของเรานั้น เราถือว่าตามมาตรา 177 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่นี้ถือว่านายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากผู้แทนราษฎร...”

พันเอก สมคิด ศรีสังคม หัวหน้าพรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทยแสดงความเห็นว่า

“เห็นเจตนาดีของท่านผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสได้ปกครองตนเอง รักษาผลประโยชน์ในท้องถิ่นของตนเอง และให้เป็นประชาธิปไตย เท่าที่จะเป็นไปได้ แต่กระผมรู้สึกเป็นห่วงหลายอย่างว่า ในทางปฏิบัติมันจะก่อให้เกิดความยุ่งยาก”

นายกระมล ทองธรรมชาติ นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์แสดงความเห็นว่า

“ที่ท่านสมาชิกผู้มีเกียรติได้เสนอขึ้นมา ความคิด ของผู้เสนอนั้น กระผมเห็นด้วยในหลักการมากทีเดียวว่า ระบบเทศบาลของเรามันมีปัญหา ในทางปฏิบัติอยู่มาก เพราะว่าความไม่เข้มแข็งของระบบเทศบาลทั้งหมดแหละครับ ซึ่งทำให้นายกเทศมนตรีต้องมีปัญหามากในการที่จะต้องซื้อเสียงของสมาชิกสภาเทศบาลด้วยกัน เพื่อจะได้เป็นนายกเทศมนตรี และก็ต้องคอยซื้อไว้ตลอดเวลาไม่อย่างนั้นก็อาจจะต้องถูกคว่ำได้...” และ “...กระผมจึงเห็นว่าข้อเสนอ ของคุณสุธน ขึ้นสมจิตต์ครั้งนี้ก็อาจจะใช้ได้บางเทศบาล เทศบาลใหญ่ ๆ ซึ่งเราอาจจะต้องการให้นายกเทศมนตรีนี้นมีอำนาจเต็มที่จะบริหารกิจการได้โดยไม่ต้องไปฟังเสียงของสภาเทศบาลมากนัก เพราะโดยสภาเทศบาลนั้นมีลักษณะของหลายความคิด หลายความคิดก็ต้องมีการเมืองเข้ามามากคือจะต้องมีความขัดแย้งกันเกิดขึ้น เรื่องของการเมืองมันหมายความว่าความถึงการต่อสู้และความคิดเห็นและเพื่อที่จะให้ความเห็นของ

คนได้รับการยอมรับ ที่นี้ถ้าให้นายกเทศมนตรีต้องไปคอยรับคำสั่งจากสภาเทศบาล การบริหารงานของเมืองใหญ่ ๆ ก็อาจจะต้องลำบาก เพราะฉะนั้นถ้าหากว่าจะให้นายกเทศมนตรีเลือกตั้งโดยตรงนั้น กระผมคิดว่าควรจะใช้ในเทศบาลนครหรือเทศบาลเมืองใหญ่ ๆ เท่านั้นหรือขนาดอย่างกรุงเทพมหานคร ก็อาจจะนำมาใช้ได้... ”¹⁵

นายจรูญ สุภาพ นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์

“มีความรู้สึกค่อนข้างจะตะขิดตะขวงใจที่จะสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้” แม้จะมีทัศนะว่า “การปกครองระบอบเทศบาลหรือการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นหัวใจของการปกครองของชาติ เป็นการปกครองขั้นมูลฐาน และถ้าการปกครองท้องถิ่นได้รับความสำเร็จ กระผมเชื่อว่าการปกครองระดับชาติเช่นสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เรานั่งอยู่ที่นี่ ก็พลอยได้รับความสำเร็จไปด้วย...” แต่ “กระผมเชื่อว่าการปกครองระบบเทศบาลที่ผ่านมานี้มีลักษณะเป็นการปกครองในระบบรัฐสภา คือให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาเทศบาลแล้วก็สมาชิกสภาเทศบาลนั้น ก็ไปเลือกฝ่ายบริหาร คือคณะเทศมนตรีก็เหมือนกับการปกครองระดับชาติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งเราร่างเสร็จไปแล้ว และประกาศใช้ไปแล้วนี้ ก็เป็นการปกครองในระบบ รัฐสภา กระผมรู้สึกว่าการปกครองระดับท้องถิ่นของเราที่เป็นอยู่ในขณะนี้ก็ดี ระดับชาติที่เป็นอยู่ในขณะนี้ก็ดีนั้น ก็สอดคล้องกันดีอยู่แล้ว”¹⁶

พลตำรวจตรี อรรถสิทธิ์ สิทธิสุนทร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แสดงความเห็นว่

“...เทศบาลเวลานี้กำลังประกาศจะมีการเลือกตั้งในวันที่ 14 ธันวาคมนี้แล้ว ถ้ากฎหมายอันนี้ออกไปให้เลือกตั้งนายกเทศมนตรีก็จะทำให้สับสนและวุ่นวาย ถึงจะจัดให้มีการเลือกตั้งได้ก็จะถูกละหุก กระผมคิดว่าเรื่องนี้เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญก็ให้ปรับปรุงภายใน 2 ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญออก”¹⁷

¹⁵ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 7 วันศุกร์ที่ 1 พฤศจิกายน 2517, หน้า 33-34.

¹⁶ เพ็งอ้าง, หน้า 39.

¹⁷ เพ็งอ้าง, หน้า 44.

บุคคลที่แสดงออกและมีแนวความคิดสนับสนุน อาทิ ร้อยเอก ชะโลม รัตนเสถียร

“กระผม ชะโลม รัตนเสถียร ปัจจุบันเป็นนายกเทศมนตรีเมืองนนทบุรี เมื่อพูดถึงเรื่องนี้ฉันผมก็อดเสียไม่ได้ที่จะต้องขึ้นมากราบเรียนต่อที่ประชุมวันนี้ กระผมขอสนับสนุนผู้ที่เสนอร่างพระราชบัญญัติอันนี้ แล้วก็ขอสนับสนุนท่านผู้อภิปรายจบไปเมื่อตะกี้นี้ ความจริงแล้วนั้นรากฐานของการเป็นประชาธิปไตยนี้นั้นต้องมาจากท้องถิ่นเป็นเรื่องแรก...”¹⁸

นายใหญ่ ศวิตชาติ ได้กล่าวว่า

“ผมเป็นคนรับรองญัตตินี้ แล้วเป็นคนแรก ไม่ได้รับรองไปตามบุญตามกรรม แต่รับรองเพราะพิจารณาโดยถ่องแท้ ที่ผมพิจารณาโดยถ่องแท้นั้น ผมเป็นคนเห็นเทศบาล เพราะผมเคยเป็นนายกเทศมนตรีมาเหมือนกัน แล้วก็การที่อภิปรายกันว่า นายกเทศมนตรีที่มีเสียงข้างน้อยต้องไปซื้อเสียง ผมเป็นเทศมนตรีจนออกผมไม่เคยซื้อเสียง ผมจึงคิดว่าการที่โบราณเขาว่า ลิบปากว่าไม่เท่าตาเห็น แล้วลิบตาเห็นมันไม่เท่ามือคลำ ผมคิดว่าผมได้เอามือคลำระบบเทศบาลพอสมควรแล้ว...”¹⁹

ข้อสังเกตที่น่าสนใจ คือ การสนับสนุนแนวคิดการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงล้วนมาจากคนที่ทำงานคลุกคลีกับท้องถิ่นหรือเทศบาลดังที่ ร้อยเอก ชะโลม รัตนเสถียร และนายใหญ่ ศวิตชาติ ได้อภิปรายสนับสนุน

และบุคคลที่แสดงออกและมีแนวความคิดไม่คัดค้านและไม่สนับสนุน อาทิ นายอมร จันทรสมบูรณ์ นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชน

“กระผมอยากจะเรียนข้อสังเกตสำหรับร่างพระราชบัญญัติเทศบาล กระผมเรียนข้อสังเกตในฐานะที่ไม่คัดค้านและไม่สนับสนุน เป็นแต่เพียงให้ข้อพึงระลึกให้แก่ท่านสมาชิกสภาผู้มิเกียรติ ท่านผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้นั้น ได้เทียบเคียงกับการเลือกตั้งกำนัน กำนันเทศบาล นั้นไม่สามารถที่จะเทียบเคียงกันได้ ถ้าการเลือกตั้งนั้นในระดับใกล้เคียง คือระดับเล็กนั้นประชาชนสามารถที่จะควบคุมผู้ที่ตนเองเลือกตั้งขึ้นไปได้ แต่การเลือกตั้งในขอบเขตซึ่งกว้างใหญ่นั้น ประชาชนนั้นไม่อยู่ในฐานะที่จะควบคุมผู้ที่ตนได้เลือกตั้งไปได้ ถ้าหากอำนาจของผู้ที่ตนได้รับเลือกตั้งนั้นมีมาก และขาดกลไกในการควบคุมแล้ว ผลที่สุดนั้นก็จะเป็นว่า ได้เกิดมีระบบผู้เผด็จการเกิดขึ้น เพราะว่า

¹⁸ เฟิ่งอ้าง, หน้า 35.

¹⁹ เฟิ่งอ้าง, หน้า 37.

ประชาชนนั้นไม่อยู่ในฐานะที่จะควบคุมได้ ดังนั้นเองกระผมจึงอยากจะกราบเรียนว่าการเลือกตั้ง
กำนันกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนั้น จำเป็นที่จะต้องพิจารณาให้แตกต่างกัน

ประการที่ 2 กระผมอยากจะเรียนให้ระลึกว่าเทศบาลนั้นมีหลายขนาดตั้งแต่เทศบาลตำบล
เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง ยิ่งขนาดใหญ่มากขึ้น ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นบุคคล
คนเดียวนั้น ย่อมจะห่างไกลจากประชาชนมากขึ้นและประชาชนนั้นจะไม่สามารถควบคุมได้ ดัง
นั้นเองถ้าหากว่าเป็นมติของสภานิติบัญญัติเทศบาลซึ่งสมาชิกผู้เสนอได้กล่าวขึ้นไว้ กระผมก็อยากจะให้
ระลึกว่ามติของสภานิติบัญญัติเทศบาลนั้นมาจากบุคคลฝ่ายใดมาจากบุคคลซึ่งเป็นประชาชนแท้ ๆ จาก
สมาชิกส่วนใหญ่หรือจากผู้ที่เป็นนายกเทศมนตรี การที่จะเปลี่ยนแปลงรูปเทศบาล และขณะเดียวกัน
พร้อมทั้งอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น ความจริงเป็นสิ่งที่ไม่ต่อเนื่องกัน บทบัญญัติของ
รัฐธรรมนูญนั้นเป็นจุดมุ่งหมาย แต่การพัฒนาโครงการการปกครองท้องถิ่นนั้น จำเป็นที่จะต้อง
มีวิธีการจะต้องสร้างพื้นฐานของระบอบการปกครองประชาธิปไตย มิใช่จะอ้างรูปแบบใดรูปแบบ
หนึ่งมา แล้วบอกว่าสิ่งที่รัฐธรรมนูญต้องการนั้น ความจริงหาใช่เช่นนั้นไม่ กระผมอยากจะให้ระลึกว่า
การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนั้น แม้แต่ในประเทศที่มีสมาชิกผู้มีเกียรติที่ได้เสนอเรื่องนี้มา ไม่มี
ประเทศไทยที่ใช้รูปแบบนี้ทั่วไป ทั้งประเทศ แม้แต่ในสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นผู้ที่คิดค้นรูปแบบเหล่านี้
ขึ้นมา รูปแบบเหล่านี้เป็นรูปแบบอยู่ในขั้นที่ทดลอง และถ้าหากว่าท่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือว่า
สภานิติบัญญัติเทศบาลนั้นตั้งใจที่จะหารูปแบบที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนจริง ๆ แล้ว รูปแบบเหล่านี้
ต้องเป็นรูปแบบซึ่งกำหนดขึ้นในฐานะที่เป็นตัวอย่างและกำหนดเป็นพื้นที่ ๆ ไป เพื่อที่จะทดลองดูว่า
ผลเหล่านี้ในขณะทีเทศบาลมีขนาดเล็กหรือใหญ่จะให้ผลเป็นประการใด และข้อเรียกร้องนั้นก็ควร
จะมาจากประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง รูปแบบใดที่ใช้ในเทศบาลนั้นจะต้องเป็น รูปแบบที่ประชาชนใน
ท้องถิ่นนั้นเห็นด้วย การที่จะอ้างว่าสิ่งเหล่านี้เป็นประโยชน์โดยนำวิธีการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะอยู่ในขนาด
ใหญ่หรือขนาดเล็กนั้นกระผมคิดว่าประชาธิปไตยของเรา นั้นที่ล้มลุกคลุกคลานมาก็เพราะว่าเราได้
คิดแต่เพียงว่าประชาธิปไตยนั้นคือการเลือกตั้ง ดังนั้นเองกระผมจึงอยากจะให้ข้อสังเกตตามที่กล่าว
ไว้นี้ อีกประการหนึ่ง กระผมมีความตั้งใจ , และอยากจะเรียนข้อสังเกตต่อท่านประธานสภา ซึ่ง
กระผมทราบแน่ว่าท่านประธานสภานั้น ท่านไม่ได้ทราบเรื่องทราบอะไรหรอก แต่กระผมมีข้อสังเกต
อยู่ในใจก็อยากจะกราบเรียน เกี่ยวกับเรื่องการปกครองท้องถิ่น ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลนี้ได้
เสนอต่อสภาในวันที่ 17 ตุลาคม และได้เข้ามาเป็นเรื่องด่วน กระผมมีร่างพระราชบัญญัติอยู่อีก
อันหนึ่ง ซึ่งเป็นเรื่องเทศบาล เป็นเรื่องท้องถิ่นเหมือนกัน เพิ่มอำนาจให้แก่ผู้ใหญ่บ้านและท่านซึ่ง
เป็นโครงสร้างเบื้องต้น และได้ยื่นไว้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม แต่เพราะเหตุใดจึงไม่ได้นำเสนอมาก่อน
เรื่องนี้ กระผมจึงกราบเรียนข้อสังเกตและกระผมก็ทราบว่าท่านประธานนั้นคงไม่ทราบด้วย ถ้าหาก

ว่าท่านประธานจะให้เจ้าหน้าที่อธิบายหลักเกณฑ์การกำหนดเรื่องด่วนหรือข้อเหตุผลต่างๆ ซึ่ง เสนอ
ไปให้ท่านประธานพิจารณา กระผมก็จะขอบพระคุณมาก ขอบขอบคุณครับ”²⁰

นายกมล สมวิเชียร นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ “กระผมใคร่จะขออภิปรายเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ
เทศบาลของคุณสุธน ชื่นสมจิตต์ ในลักษณะที่ไม่เป็นทั้งสนับสนุนและค้าน”²¹ เป็นต้น

แม้ว่าในท้ายที่สุดผลการลงมติต่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะตกไป จากการลงมติไม่รับร่าง 62 คน
และรับร่าง 35 คนก็ตาม ทว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว และการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรก็
สะท้อนให้เห็นถึง “ความคิด” และ “ความหวัง” อันน่าสนใจจากบุคคลที่คลุกคลีอยู่กับการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่
ต้องการให้ท้องถิ่นเกิดความก้าวหน้า จึงได้เสนอการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2517 ซึ่ง
ข้อเสนอการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นนี้เคยมีปรากฏมาตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2470 ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้
เสนอให้มีการเลือกตั้งข้าหลวงประจำจังหวัด ในบริบทที่มีความเป็นประชาธิปไตยคล้อยกันเราก็พบว่ามีข้อเสนอ
ลักษณะดังกล่าวอีกครั้งในปี พ.ศ. 2517 นี้เอง ความคิดดังกล่าวซึ่งต้องใช้เวลาอีกนานนับหลายสิบปี จนจะเกิดการ
เลือกตั้งผู้นำฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงในช่วงทศวรรษ 2540 ตามที่พระราชบัญญัติ
กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. พ.ศ. 2542. ได้ระบุไว้ ภายใต้บริบท
รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ทั้งนี้อาจจะกล่าวได้ว่าแนวความคิดที่ได้เสนอมานี้เมื่อ ปี พ.ศ. 2517 เปรียบได้ดัง “ผู้
มาก่อนกาล” ซึ่งการทบทวนองค์ความรู้ สถานการณ์ในอดีตคงจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดทิศทางของการ
กระจายสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

8.1.2 การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยคณะรัฐมนตรี

ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลที่ถูกเสนอเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2517 วัน
เดียวกับที่นายชานาญ พจนานเสนอร่างที่กล่าวไปข้างต้น โดยผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่ง คือ พลตำรวจ
ตรี อรรถสิทธิ์ สิทธิสุนทร (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ที่ได้เสนอให้แก้ไขเกี่ยวแกมาตรา 52 เรื่องบัตรเสีย
เพื่อให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ที่ได้เสนอไปก่อนหน้านี้ ความ
พิเศษคือ ในที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้รวดเดียว 3 วาระ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้
เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2517²²

²⁰ เพิ่งอ้าง, หน้า 29-31.

²¹ เพิ่งอ้าง, หน้า 51.

²² “พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 6)”. (17 กันยายน 2517). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 91 ตอนที่ 145, หน้า 421-423.

8.2 การเมืองเรื่องการกระจายอำนาจในสภาผู้แทนราษฎรปี พ.ศ. 2518 – 2519

สภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง ยังคงสานต่อการทำงานอย่างแข็งขัน และมีการเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มุ่งหวังให้เกิดความก้าวหน้า เฉกเช่นเดียวกับบทบาทของสภานิติบัญญัติแห่งชาติก่อนหน้านี้ที่มีความกระตือรือร้นอย่างสูง

8.2.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ โดยผู้แทนราษฎร และการประกาศใช้เป็นกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร : นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดระยอง) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2518 สำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ คือ โดยที่ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ไม่ได้ให้อำนาจไว้กันเป็นการขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 192 ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครว่าจะสมบูรณ์หรือไม่ จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้เพื่อตัดปัญหาดังกล่าว²³ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ที่ประชุมได้พิจารณารวดเดียว 3 วาระ และได้ส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2518 โดยวุฒิสภาลงมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้จึงประกาศใช้เป็นกฎหมายได้²⁴

ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ : เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2519 ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พร้อมกันถึง 5 ฉบับ โดยผู้เสนอมีดังนี้ 1. หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช (นายกรัฐมนตรี) 2. พันเอก สมคิด ศรีสังคม (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี) 3. นายแคล้ว นรปิติ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น) 4. นายสงสุข ภัคเกษม (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่) และนายไชยวัฒน์ ไตรยสุนันท์ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบูรณ์) โดยหลักการส่วนใหญ่ของการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้เกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนเกี่ยวกับกำนันและผู้ใหญ่บ้าน โดยให้มีการเลือกตั้งและกำหนดวาระในการอยู่ตำแหน่ง รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ที่เหมาะสมแก่กาลสมัย²⁵ โดยที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการทั้งห้าฉบับต่อมาเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2519 ได้มีการนำร่างพระราชบัญญัตินี้เข้าสู่การพิจารณาวาระที่สอง²⁶

²³ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 12 (สมัยสามัญ สมัยที่สอง) วันศุกร์ ที่ 1 สิงหาคม 2518 หน้า 403-465.

²⁴ รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญ สมัยที่สอง) วันพุธ ที่ 6 สิงหาคม 2518 หน้า 132-172.

²⁵ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยแรก) ครั้งที่ 8 วันพฤหัสบดี ที่ 3 มิถุนายน 2519. หน้า 8-155.

²⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 8 วันพฤหัสบดี ที่ 26 สิงหาคม 2519. หน้า 94-352.

จนกระทั่งวันที่ 2 กันยายน การประชุมก็ยังไม่แล้วเสร็จ²⁷ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติอีกครั้งจนแล้วเสร็จในวาระที่สองในวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2519²⁸ และได้ส่งต่อให้วุฒิสภาพิจารณาต่อ และในท้ายที่สุด เมื่อวันที่ 29 กันยายน วุฒิสภาได้รับร่างดังกล่าวมาพิจารณาและได้ลงมติเห็นชอบ จึงประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป²⁹

2) การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วรัฐบาลรับไปพิจารณาต่อ

ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ : เมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2518 มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เข้าสู่สภาฯ พร้อมกันถึงสามฉบับ โดยผู้เสนอ ได้แก่ นายประทีป ทองคำใส (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี) นายสุรินทร์ มาศดิตถ์ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา) และนายแคล้ว นรปิติ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น) โดยรวมแล้วหลักการของร่างทั้งสามฉบับอยู่ที่การปรับเปลี่ยนแก้ไขเกี่ยวกับกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นหลัก เป็นต้นว่าเรื่องการแก้ไขให้เหมาะสมกับกาลสมัย แต่ทั้งนี้ที่ประชุมมีความเห็นว่าควรให้รัฐบาลรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการ ดังนั้นรัฐบาลจึงรับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปพิจารณาก่อนจะนำกลับมาสู่สภาฯ ให้สมาชิกสภาฯ ลงมติรับหลักการอีกครั้ง โดยใช้เวลาในการพิจารณาทั้งสิ้น 45 วัน³⁰

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด : นายวิชัย เสวะมาตย์ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ไว้ เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2518 โดยสาระสำคัญ คือ โดยที่ปัจจุบันประชาชนได้มีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น สมควรที่ประชาชนจะได้มีสิทธิในการปกครองตนเองมากขึ้นตามระบอบประชาธิปไตย แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ซึ่งได้ประกาศใช้มานานแล้ว มีบทบัญญัติหลายมาตราไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในปัจจุบัน เช่น แทนที่จะบัญญัติให้สภาจังหวัด (สภาประชาชน) เป็นผู้ควบคุมผู้ว่าราชการจังหวัด (ข้าราชการประจำ) แต่กลับบัญญัติให้สภาจังหวัดอยู่ใต้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น เป็นการไม่ถูกต้องตามระบอบการปกครองประชาธิปไตย จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ให้เหมาะสม³¹ โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการเสนอให้แก้ไขบางมาตราเท่านั้น แต่ในขั้นรับหลักการนี้ที่ประชุมไม่ได้ลงมติรับหลักการแต่อย่างใด เนื่องจากทางรัฐบาลได้ขอนำไปพิจารณาก่อนรับหลักการ

²⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 9 วันพฤหัสบดี ที่ 2 กันยายน 2519. หน้า 449-638.

²⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 9 วันจันทร์ ที่ 6 กันยายน 2519. หน้า 1-161.

²⁹ รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 11 (สมัยสามัญ สมัยที่สอง) วันพุธ ที่ 29 กันยายน 2519 หน้า 320-401.

³⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 9 วันศุกร์ ที่ 18 เมษายน 2518. หน้า 815-894.

³¹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 16 วันพฤหัสบดี ที่ 14 สิงหาคม 2518. หน้า 87-112.

แต่ทั้งนี้เมื่อรัฐบาลได้นำไปพิจารณาแล้ว กลับไม่พบว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เข้าสู่ขั้นตอนต่อไปแต่อย่างใด อีกหนึ่งข้อสังเกต คือ ไม่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ในปี พ.ศ. 2518 แต่มีการประกาศใช้ในปี 2521 ซึ่งเป็นฉบับที่ 9

3) ร่างพระราชบัญญัติฯ ผ่านสภาผู้แทนราษฎรแต่วุฒิสภาลงมติไม่รับให้ประกาศเป็นกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ : หลังจากวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2518 ที่มีผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเข้าสู่สภา³² และที่ประชุมได้ขอให้รัฐบาลรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการ โดยในวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้นำร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภา เพื่อให้ที่ประชุมลงมติรับหลักการ และที่ประชุมก็ได้ลงมติรับหลักการด้วยความประสงค์ของผู้เสนอ³³ และนำเข้าสู่วาระต่อไป ในขั้นการพิจารณารายมาตรา นั้นใช้เวลาในการพิจารณาต่อเนื่องสองวัน ตั้งแต่วันที่ 18 – 19 กันยายน พ.ศ. 2518³⁴ แต่การพิจารณาในขั้นนี้ก็มีช่วงที่สะดุดไป โดยได้เริ่มพิจารณาต่อในวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2518³⁵ เมื่อสิ้นสุดวาระนี้แล้ว ทางที่ประชุมได้ลงมติให้ส่งร่างพระราชบัญญัติให้วุฒิสภาพิจารณาต่อ

แต่ถึงแม้ว่าขั้นตอนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตั้งแต่วาระแรกเริ่มมาจะใช้เวลาานมากเท่าใด ในท้ายที่สุดเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2518 ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นอันทำให้ตกไปตามข้อบังคับ³⁶

8.2.2 การเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ โดยคณะรัฐมนตรี

ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ : เมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2518 มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เข้าสู่สภา พร้อมกับถึงสามฉบับ³⁷ และได้ให้รัฐบาลรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการ แต่ทั้งนี้เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้นำร่างกลับเข้าสู่สภา อีกครั้ง พร้อมกันนั้นยังได้เสนอเพิ่มอีกหนึ่งฉบับ โดยผู้เสนอ คือ นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย)³⁸ โดยร่างฉบับนี้ได้

³² ดูหัวข้อ 2.1.2 “ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่”

³³ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 4 วันศุกร์ ที่ 4 กรกฎาคม 2518. หน้า 218-329.

³⁴ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 27 วันพฤหัสบดี ที่ 18 กันยายน 2518. หน้า 6-236. ; รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 28 วันศุกร์ ที่ 19 กันยายน 2518. หน้า 247-432.

³⁵ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 6 วันพฤหัสบดี ที่ 16 ตุลาคม 2518. หน้า 2-176.

³⁶ รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ ที่ 24 ตุลาคม 2518 หน้า 494-560.

³⁷ ดูหัวข้อ 2.1.2 “ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่”

³⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 4 วันศุกร์ ที่ 4 กรกฎาคม 2518. หน้า 218-329.

ผ่านวาระการพิจารณาทุกวาระพร้อมกับร่างอีกสามฉบับที่เสนอมาร่วมกัน แต่ท้ายที่สุดร่างพระราชบัญญัติต้องเป็นอันตกไป เนื่องจากวุฒิสภาได้ลงมติไม่เห็นชอบ³⁹

ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ : เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2519 ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พร้อมกันถึง 5 ฉบับ โดยหนึ่งในผู้เสนอ คือ หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช (นายกรัฐมนตรี)⁴⁰ โดยหลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ที่การปรับเปลี่ยนเกี่ยวกับกำนันและผู้ใหญ่บ้าน โดยให้มีการเลือกตั้งและกำหนดวาระในการอยู่ตำแหน่ง รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ที่เหมาะสมแก่กาลสมัย⁴¹ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เข้าสู่วาระต่าง ๆ และได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายในที่สุด จากการลงมติเห็นชอบของวุฒิสภา⁴²

ร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาล : นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาลเข้าสู่สภาฯ เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2519 การเสนอร่างฉบับนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายปกครองท้องถิ่น และมีอิสระในทางการภาษีอากรและการเงินแห่งท้องถิ่น และให้มีการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นภายในเวลาสองปี นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จึงเป็นการสมควรที่จะปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลเสียใหม่ ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลต้องกระทำโดยตรงและลับ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น⁴³ ในชั้นรับหลักการนี้ที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการตามความประสงค์ของผู้เสนอ แต่ทั้งนี้กลับไม่พบว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เข้าสู่วาระต่อไปแต่อย่างใด โดยในปี พ.ศ. 2519 มีเพียงประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น แต่ไม่พบการประกาศใช้กฎหมายแต่อย่างใด

ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล : เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2519 มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเข้าสู่สภาฯ พร้อมกันสองฉบับ โดยฉบับแรกเป็นของนายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ (รองนายกรัฐมนตรี) หลักการอยู่ที่การให้ท้องถิ่นมีอิสระในการเก็บภาษีและการเงิน และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีทั้ง

³⁹ รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ ที่ 24 ตุลาคม 2518 หน้า 494-560.

⁴⁰ ดูหัวข้อ 2.2.1 “ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่”

⁴¹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยแรก) ครั้งที่ 8 วันพฤหัสบดี ที่ 3 มิถุนายน 2519. หน้า 8-155.

⁴² รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 11 (สมัยสามัญ สมัยที่สอง) วันพุธ ที่ 29 กันยายน 2519 หน้า 320-401.

⁴³ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 13 วันพฤหัสบดี ที่ 8 กรกฎาคม 2519. หน้า 92-145.

โดยตรงและโดยลับ (อีกหนึ่งฉบับเป็นของนายสันต์ เทพมณี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลำพูน) ในการลงมติรับหลักการที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายรัฐบาลไปพิจารณาต่อในวาระต่อไป⁴⁴

8.3 เสรีภาพทางความคิดและการแสดงออกเรื่องท้องถิ่นภายใต้บริบทประชาธิปไตยหลัง 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516

การเมืองระดับชาติกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันอย่างมากยิ่ง ในกระบวนการสร้างประชาธิปไตยหลัง 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 มีประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจเป็นหนึ่งในวาระสำคัญจนกระทั่งปรากฏผลลัพธ์ออกมาให้ประจักษ์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ระบุหมวด 9 การปกครองท้องถิ่น

“มาตรา 214 การจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งนครหลวง ต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตน และมีอิสระในทางการเงินและการบริหารแห่งท้องถิ่น ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา 215 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ย่อมมีสิทธิปกครองตนเอง

มาตรา 216 การปกครองท้องถิ่นทุกระดับในทุกจังหวัดรวมทั้งนครหลวง ให้มีสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นและต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย

มาตรา 217 การเลือกตั้งสมาชิกของสภาท้องถิ่น ให้ใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ การเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น จะใช้วิธีออกเสียงลงคะแนน

⁴⁴ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 13 วันพฤหัสบดี ที่ 8 กรกฎาคม 2519. หน้า 147-217. ; แต่ทั้งนี้กลับไม่พบว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้นำเข้าสู่วาระต่อไปแต่อย่างใด โดยในปี พ.ศ. 2519 มีเพียงประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาพระราชบัญญัติเท่านั้น แต่ไม่พบการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลที่มาจากสภาผู้แทนราษฎร เพราะเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ทำให้กระบวนการนิติบัญญัติหยุดชะงักลง รวมถึงร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาลที่ได้เสนอก่อนหน้า ทั้งสองฉบับมีการประกาศใช้กฎหมายที่มาจากสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2519

โดยตรงและลับ หรือจะให้สภาท้องถิ่นเลือกตั้งจากสมาชิกของสภาท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”⁴⁵

ประการต่อมา กระแสความคิดและการเคลื่อนไหวให้เกิดการกระจายอำนาจในเวทีสภานิติบัญญัติที่มีการนำเสนอแนวทางการปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่เสมอตลอดระหว่างปี พ.ศ. 2517 – 2518 และยังสืบสานต่อไปในสภาผู้แทนราษฎรระหว่างปี พ.ศ. 2518 – 2519 ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นบทนี้

รัฐบาลเองก็ตระหนักถึงความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเห็นได้จากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งนำโดยหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช แกลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2518 ว่า

“รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า การปรับปรุงภาวะการทำการงาน ภาวะความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบท ซึ่งเป็นปัญหาเร่งด่วนของชาตินั้น จะสำเร็จมิได้เลย ถ้ายังมีได้แก้ไขและปรับปรุงกลไกการบริหารในระดับต่าง ๆ เสียใหม่ ฉะนั้นภารกิจรีบด่วนที่รัฐบาลนี้จะดำเนินการไปพร้อม ๆ กับการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของชาติดังกล่าวแล้ว ก็คือการแก้ไขและปรับปรุงการบริหารท้องถิ่น หัวใจของนโยบายการบริหารของรัฐบาลนี้ก็คือ การบริหารประเทศที่จะอำนวยให้ประชาชนมีภาวะในทางเศรษฐกิจ และความเป็นอยู่ดีขึ้นโดยเร็ว ดังนั้น การปฏิรูปการบริหารของรัฐบาล จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐบาลนี้จึงได้กำหนดแผนเร่งด่วนที่จะดำเนินการปรับปรุงกลไกการบริหารในขั้นต้นนี้ไว้ 2 ประการ คือ

1). กระจายอำนาจการบริหารไปสู่ท้องถิ่น โดยให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางในการบริหารอย่างแท้จริง

2). ส่งเสริมการบริหารท้องถิ่น โดยสภาตำบล

1. รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า ในอดีตนั้นการบริหารของเราเป็นไปในลักษณะรวบอำนาจไว้กับส่วนกลาง หรือกับกระทรวงทบวงกรม รัฐบาลนี้เห็นว่าเป็นอุปสรรคต่อการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท และไม่เป็นผลดีต่อประชาชน รัฐบาลนี้จึงได้กำหนดขั้นตอนในการแก้ไขปรับปรุงการบริหารเสียใหม่ดังนี้

ก. กระจายอำนาจการบริหารงาน ตามแผนงาน หรือนโยบายทุกประการที่จะต้องดำเนินในท้องถิ่น จากส่วนกลางของทุกกระทรวงทบวงกรมไปยังจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นศูนย์กลางรับผิดชอบดำเนินการให้บังเกิดผลงานที่กำหนดไว้ในแผนและนโยบายนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็น

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 91 ตอน 169. (7 ตุลาคม 2517), หน้า 1-90.

งานของกระทรวงทบวงกรมใดก็ตามโดยตลอด ทั้งนี้รัฐบาลจะได้พิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎกระทรวง หรือระเบียบ ตลอดจนคำสั่งต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจให้เสร็จสิ้น ภายในระยะเวลา ไม่เกิน 6 เดือน

ข. จะดำเนินการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชน กล่าวคือจะเสนอกฎหมาย ปรับปรุงท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เพื่อเปิดโอกาสให้การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ มีการบริหารตนเองโดยอิสระอย่างแท้จริง เพื่อ ส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นทุกจุด⁴⁶

2. รัฐบาลนี้ ได้พิจารณาเห็นว่าประชาชนของชาติจำนวนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 85 อาศัยอยู่ในชนบท และทำมาหากิน เลี้ยงชีพทางเกษตรกรรม ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมีรายได้ต่ำมาก การที่จะยกฐานะและรายได้ของคนกลุ่มนี้ให้สูงขึ้นได้ รัฐบาลจะต้องมีมาตรการในการดำเนินงานไว้อย่างสมบูรณ์และ รัฐบาลนี้เชื่อว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่จะบรรลุผลตามเป้าหมายได้นั้น จะต้องเป็นแผนที่กำหนดขึ้นจากท้องถิ่น และโดยท้องถิ่นเอง อีกนัยหนึ่งก็คือการกำหนดแผนพัฒนาจะต้องเริ่มจากตำบลขึ้นมาอำเภอและจังหวัด แล้วประกอบเข้าเป็นแผนรวมของชาติ มิใช่เป็นแผนที่กำหนดไปจากส่วนกลางเช่นในปัจจุบันนี้ ด้วยเหตุและผลดังกล่าวนี้เอง รัฐบาลนี้จึงได้กำหนดนโยบายส่งเสริมการบริหารท้องถิ่นโดยสภาตำบลไว้เป็นนโยบาย แรงจูงใจประการหนึ่ง กล่าวคือรัฐบาลนี้จะดำเนินการให้สภาตำบลเป็นหน่วยมูลฐานทางประชาธิปไตยและทางเศรษฐกิจ โดย จะมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการปกครองตนเองอย่างเต็มที่ เช่น

ก. วางแผนพัฒนาตำบลทั้งระยะสั้นและระยะยาวพร้อมทั้งจัดทำงบประมาณ และติดตามผลการปฏิบัติงาน

ข. มีอำนาจในการเก็บภาษีที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่

ค. บริหารการสาธารณสุขและสถานีนอนมัย

ง. ควบคุมและดำเนินการสำรวจ และบันทึกหลักเขตเพื่อการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของเกษตรกร เพื่อให้การออก เอกสารสิทธิในที่ดิน กระทำได้ครบถ้วน ภายใน 4 ปี ตำบลใดเมื่อได้มีการกำหนดเขตกรรมสิทธิ์ที่ดิน และออกเอกสารสิทธิครบถ้วน ก็จะมีมอบหมายให้ตำบลนั้นดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามแผนรวมของราชการส่วนกลางต่อไปทันที

จ. เข้าร่วมในการบริหารการศึกษาของตำบล

⁴⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 4 วันพุธ ที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2518, หน้า 246-247.

ฉ. ดำเนินการรักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันโจรผู้ร้ายภายในตำบล

รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่าสภาตำบลเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหาส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งย่อมจะต้องทราบดีว่าราษฎรในท้องถิ่น กำลังประสบปัญหาได้ หรือต้องการจะใช้วิธีการใดเพื่อแก้ไขภาวะการทำการหากินและภาวะความเป็นอยู่ของตน รัฐบาลนี้จึงเห็นว่าการมอบหมายให้สภาตำบลเป็นผู้กำหนดแผนพัฒนาของตนขึ้น เป็นสิ่งเริ่มต้นที่ถูกต้อง ภาระหน้าที่ของ รัฐบาลก็คือ จัดสรรเงินงบประมาณให้สภาตำบลทุกแห่งรับไปดำเนินการในการจัดสรรงบประมาณนั้น รัฐบาลจะพิจารณาตามความจำเป็นและความเร่งด่วน ซึ่งแต่ละตำบลจะต้องดำเนินการไปเพื่อแก้ปัญหาการทำการหากิน และการดำรงชีพของราษฎร ส่วนใหญ่เป็นสำคัญ และเมื่อได้งบประมาณจากส่วนกลางไปแล้ว การสร้างงานในตำบลก็จะเกิดขึ้น ซึ่งก็เป็นทางหนึ่งที่จะช่วย หนุนให้คนในท้องถิ่นมีงานทำและมีรายได้มากขึ้น และเป็นการลดแรงงานจากชนบทไม่ให้ไหลบ่าเข้าสู่ส่วนกลางอีกด้วย”⁴⁷

ข้อสังเกตต่อคำแถลงนโยบายของรัฐบาลหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช มีประเด็นการกระจายอำนาจหลายมิติ มีทั้งที่สอดคล้องกันและบางอันก็อาจจะขัดแย้งกันด้วย กล่าวคือ มีการกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (deconcentration) ที่จะให้จังหวัดเป็นศูนย์กลาง การกระจายอำนาจทางการคลัง (fiscal decentralization) โดยการผันงบประมาณให้กระจายลงสู่ท้องถิ่น และการให้สภาตำบลเป็นผู้กำหนดแผนพัฒนาของตนเอง ซึ่งแนวคิดเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างมากในการร่วมกำหนดนโยบาย แต่ทว่าก็ยังมีความย้อนแย้งแฝงอยู่คือ รัฐยังเป็นผู้กำกับควบคุมงบประมาณที่จะมอบให้ อีกทั้งการให้อำนาจแก่จังหวัดอย่างสูงก็ยังขัดกับหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงที่ตรงกับแนวคิดการกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (devolution)

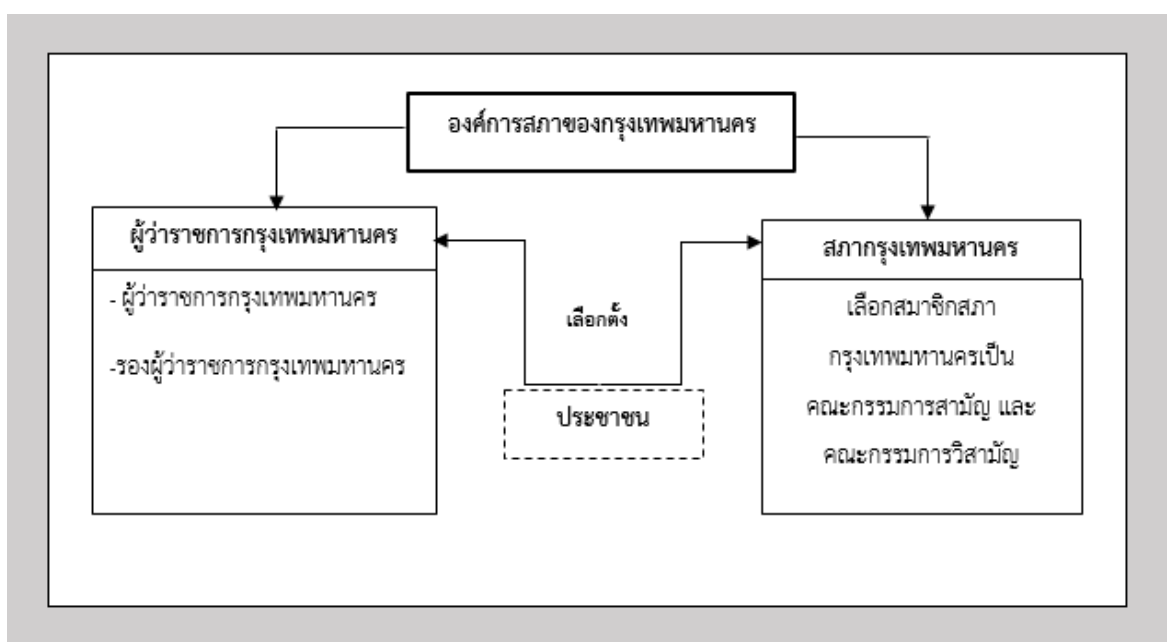
และการแถลงนโยบายของรัฐบาลหม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช เมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2519 ระบุถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า

“รัฐบาลนี้จะเร่งดำเนินการให้มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง และให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินนโยบายของตน”⁴⁸

⁴⁷ เพิ่งอ้าง, หน้า 247-248. (เน้นโดยผู้วิจัย)

⁴⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 3 วันพุธ ที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2519, หน้า 146.

ในยุคนี้ยังเกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่คือ กรุงเทพมหานคร⁴⁹ เมื่อปี พ.ศ. 2518 ซึ่งมีที่มาทั้งจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการปกครองกรุงเทพมหานคร โดยนายทองต๋อ กล้ายไม้ ณ อยุธยา (สมาชิกสภานิติบัญญัติ) และ ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการปกครองกรุงเทพมหานคร โดยนายทองต๋อ กล้ายไม้ ณ อยุธยา (สมาชิกสภานิติบัญญัติ) รวมถึงบทบาทการผลักดันโดยรัฐบาลจนนำไปสู่การประกาศใช้กฎหมาย นับเป็นความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในไทยที่ต่อสู้กันมาอย่างยาวนาน จนมาถึงการมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทั้งฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีโครงสร้างดังภาพต่อไปนี้



ภาพ : โครงสร้างภายในของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

พ.ศ. 2518

แต่แล้วความเฟื่องฟูทางความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้บริบทการเติบโตของประชาธิปไตยไทยช่วงระหว่าง พ.ศ. 2516 - 2519 ก็ต้องประสบกับภาวะชะงักงันอีกครั้งเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2519 ซึ่งการรัฐประหารได้ทำลายรัฐธรรมนูญ รัฐสภา และ

⁴⁹ ก่อนจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ผู้วิจัยเห็นว่าอาจต้องย้อนกลับไปดูพัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่การก่อตั้งเทศบาลกรุงเทพฯ และเทศบาลกรุงธนบุรี เมื่อปี พ.ศ. 2479 เป็นต้นมา รวมถึงปัจจัยภายใต้ความเป็นประชาธิปไตยและการปกครองแบบอำนาจนิยมที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร

พัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่นลงอีกครั้ง ซ้ำร้ายภายหลังจากนั้นรัฐบาลอำนาจนิยมก็ใช้อำนาจในการแทรกแซงการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ให้มีการแต่งตั้งฝ่ายบริหาร และสภามณฑลการเลือกตั้ง เป็นต้น กล่าวได้ว่าการออกจากประชาธิปไตย (de-democratization) ได้ส่งผลกระทบอย่างมากต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถดถอยลงไปอีกครั้ง

บทที่ 9

สรุปผลการวิจัย อภิปราย และข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยสรุปลักษณะเด่นของแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการเสนอ อภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรระยะเวลา 45 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2475-2495 ออกเป็น 4 ช่วงเวลาดังนี้

ยุคที่ 1 ความหวังของชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มใหม่ : แนวความคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรระหว่างปี พ.ศ. 2475-2495 การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ส่งผลให้ชนชั้นนำกลุ่มใหม่เข้ามามีบทบาททางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น อนึ่งคนกลุ่มดังกล่าวนี้มีความนึกคิดในลักษณะที่ต้องการผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในสังคมไทยไปในทิศทางที่ก้าวหน้าขึ้น มีความเท่าเทียม และมีความเป็นธรรมในสังคม ในประเด็นเรื่องการออกแบบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน และการกำหนดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็เป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 แล้วมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงต่อมา ๆ ดังเห็นได้จากพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเทศบาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476, 2481, 2486 และ 2487

สิ่งนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็น “การเมืองเรื่องความหวัง” ของชนชั้นนำกลุ่มใหม่ทั้งรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรปรารถนา ดังเห็นได้จากการเสนอรูปแบบการปกครองท้องถิ่นคือ เทศบาล และมีการปรับเปลี่ยนอยู่เป็นระยะ ๆ เพื่อแสวงหารูปแบบโครงสร้าง และภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีที่สุด แม้ว่าจะเผชิญหน้ากับปัญหานานัปการ และผลลัพธ์การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนไม่มากนัก (หากเทียบกับสัดส่วนของท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ แต่ก็ถือว่าสิ่งที่ผู้นำฝ่ายรัฐบาล และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอแนวความคิดและการนำไปปฏิบัตินั้นเปรียบเสมือนการแผ้วถางบุกเบิกเส้นทางการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจต่อไป

ยุคที่ 2 การสานต่อความหวังและการแสวงหารูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : แนวความคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรระหว่างปี พ.ศ. 2495-2501 ช่วงเวลาดังกล่าวนี้อาจเกิดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น อันสืบเนื่องจากปัญหาการจัดตั้งเทศบาล และการบริหารของเทศบาลที่ขาดแคลนงบประมาณ และปัญหาด้านภารกิจหน้าที่ รัฐบาลจึงได้นำแนวคิดเดิมบางประการและแนวคิดจากต่างประเทศมาปรับใช้จนกระทั่งเกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ สุขาภิบาล ปี พ.ศ. 2495 องค์การบริหารส่วนจังหวัด ปี พ.ศ. 2498 และองค์การบริหารส่วนตำบล ปี พ.ศ. 2499 ซึ่งการเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมานี้มิได้มาจากบทบาทของรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว หากแนวความคิดหลายประการนั้นได้ถูกเคยเสนอในสภาผู้แทนราษฎรยุคก่อนหน้าแล้วถูกหยิบมาปรับใช้แบบข้ามกาลเวลามาสมัยหลัง จึงกล่าวได้ว่ายุคนี้

เป็นการสานต่อความหวังจากยุคแรกเพื่อแสวงหารูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับสภาพบริบทสังคมไทยขณะนั้น

ยุคที่ 3 ความเจ็บปวดทางการเมืองกับผลกระทบต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น : แนวความคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรระหว่างปี พ.ศ. 2501-2516 ภายใต้การปกครองนำโดยทหารได้ส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ เพราะในช่วงเริ่มต้นยุคเผด็จการทหารมีคำสั่งกองบัญชาการคณะปฏิวัติที่ 23/2501 วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2501 ประกาศคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ 34) วันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2501 ประกาศคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ 40) วันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2502 และประกาศคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ 55) วันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2502 ที่ส่งผลกระทบต่อ “การแช่แข็ง” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ขณะเดียวกันอีกด้านหนึ่งก็มีการเคลื่อนไหวของพัฒนาการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย จากสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ทำหน้าที่สภานิติบัญญัติ สภาฯ ดังกล่าวมีส่วนร่วมในการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ปี พ.ศ. 2505 และ พ.ศ. 2510 รวมถึงบทบาทในการมีส่วนร่วมกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 ที่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ด้วย แม้ว่าในช่วงต้นทศวรรษ 2510 ทหารจะทำการยึดอำนาจและแช่แข็งการปกครองทั้งระดับชาติและท้องถิ่นอีกครั้ง แต่สิ่งที่เกิดขึ้นในยุคนี้ก็พื้นฐานบางประการที่ส่งไปสู่ยุคต่อมา ดังเช่น การร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ได้นำแนวทางจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 มาประกอบด้วย

ยุคที่ 4 ความปรารถนาให้ประชาธิปไตยท้องถิ่นแบ่งบาน : แนวความคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรระหว่างปี พ.ศ. 2516 - 2519 ภายใต้บริบทความเป็นประชาธิปไตยที่เสรีภาพในการพูดแสดงความคิดเห็นสูงกว่าช่วงเวลาก่อนหน้านี้ ในสถาบันนิติบัญญัติมีการเคลื่อนไหวของเรื่องการกระจายอำนาจและการออกแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างคึกคักและหลากหลาย ซึ่งมีทั้งการผลักดันที่ประสบผลสำเร็จและไม่บรรลุผล ผู้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันแนวความคิดดังกล่าวคือ “คนทำงานท้องถิ่น” กล่าวคือเป็นคนที่เคยมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ปลัดเมืองพัทยา ซึ่งคนกลุ่มนี้มีความปรารถนาที่จะให้ท้องถิ่นพัฒนาโดยผ่านการเพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การเสนอให้มีการกระจายอำนาจมากขึ้น ถ้ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้มแข็งผ่านการเลือกตั้งผู้นำฝ่ายบริหารโดยตรง ขณะเดียวกันก็ได้มีกระแสการต่อต้านทั้งจากนักการเมืองระดับชาติ ผู้แทนรัฐบาล และนักวิชาการ ถึงแม้ว่าความปรารถนาของคนทำงานท้องถิ่นจะไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากพหุมิติในสภา แต่ความนึกคิดดังกล่าวก็สะท้อนถึงแรงปรารถนาเพื่อพัฒนาท้องถิ่นและความกล้าหาญในการเสนอแนวความคิดใหม่ ๆ ซึ่งประมาณ 20 ปีให้หลังแนวความคิดลักษณะดังกล่าวก็ได้รับการนำไปใช้ในช่วงทศวรรษ 2540 อาจกล่าวได้ว่าการเรียนรู้แนวคิด ประสบการณ์ในอดีตจะช่วยให้เราเรียนรู้เข้าใจเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอต่อไปในอนาคตได้ ดังเห็นได้จากกรณีดังกล่าวนี้

การอภิปราย

1. การศึกษาเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตระหนักและพิจารณาภายใต้บริบทพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของรัฐและสังคม รูปแบบของรัฐ ความสัมพันธ์กับโครงสร้างการเมืองระดับมหภาค ซึ่งจะช่วยให้เกิดความเข้าใจการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยอย่างรอบด้านดังที่มีผลงานวิชาการและงานวิจัยได้บุกเบิกแนวทางดังกล่าวไว้ อาทิ ผลงานของ Alan Norton (1994) นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2542; 2547; 2552) ธเนศวร์ เจริญเมือง (2550) อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2557) วสันต์ เหลืองประภัสร์ (2559) ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (2547; 2555; 2562) อลงกรณ์ อรรคแสง (2547)

2. การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเมืองและความคิดในสภาผู้แทนราษฎรมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเพราะเป็นสถาบันหรือพื้นที่ที่สะท้อนสะท้อนสังคมไทย ผู้วิจัยเองเห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำกล่าวของชลิตาภรณ์ ส่งสัมพันธ์ (2550) ที่ได้กล่าวว่า “สถาบันและกลไกของรัฐ เช่น รัฐสภาหรือรัฐบาลก็ยังเป็นเวทีทางการเมืองหลักของการต่อสู้ของคนหลายกลุ่มที่ต้องการจัดส่งอิทธิพลต่อการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับชีวิตทางสังคม การแบ่งทรัพยากรส่วนรวม หรือการกำหนดทิศทางของสังคมที่ให้เป็นไปในทิศทางที่ตนต้องการ” การต่อสู้เพื่อการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คงมีลักษณะเช่นเดียวกัน กลุ่มคนที่เชื่อมั่นในศักยภาพของท้องถิ่นมีความพยายามผลักดันกฎหมายอยู่เสมอเรื่อยมาผ่านกลไกของสภานิติบัญญัติไทย

ข้อเสนอแนะ

1. ควรมีการศึกษาการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับประเด็นการปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติม ระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2520 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

2. เพิ่มการศึกษาในประเด็นอื่น ๆ เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มีการเสนอในสภาผู้แทนราษฎร คือ การคลังท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

3. ขยายขอบเขตของการศึกษาประวัติศาสตร์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้นนอกจากการศึกษาบทบาทและแนวความคิดในองค์กรนิติบัญญัติแล้ว ควรมีการศึกษาแนวความคิดและบทบาทของฝ่ายบริหาร หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบ องค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ และภาคประชาชน ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

บรรณานุกรม

เอกสารชั้นต้น

คำสั่งกระทรวงมหาดไทย/ประกาศของคณะปฏิวัติ

“คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499”. (วันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2499).

“คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509”. (วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2509).

“ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218”. (วันที่ 29 กันยายน 2515). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 89 ตอนที่ 145, หน้า 53-95.

“ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24”. (วันที่ 21 ธันวาคม 2514). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 88 ตอนที่ 144, หน้า 816-819.

“ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 25”. (วันที่ 21 ธันวาคม 2514). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 88 ตอนที่ 144, หน้า 820-824.

“ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326”. (วันที่ 13 ธันวาคม 2515). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 89 ตอนที่ 190, หน้า 122-132.

“ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335”. (วันที่ 13 ธันวาคม 2515). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 89 ตอนที่ 190, หน้า 187-201.

“ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 34”. (วันที่ 8 ธันวาคม 2501). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 75 ตอนที่ 104. หน้า 1-2.

“ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 40”. (วันที่ 6 มกราคม 2502). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 76 ตอนที่ 3, หน้า 1-2.

“ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 55”. (วันที่ 20 มกราคม 2502). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 76 ตอนที่ 13. หน้า 14-15.

“ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 310”. (วันที่ 13 ธันวาคม 2515). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 89 ตอนที่ 190, หน้า 37-38.

“ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19” (15 ธันวาคม 2514). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 88 ตอนที่ 140, หน้า 1-2.

พระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล/พระราชบัญญัติเทศบาล

“พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476”. (วันที่ 24 เมษายน 2477). **ราชกิจจานุเบกษา**. ตอนที่ 0 ก. เล่มที่ 51, หน้า 82-107.

“พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2479”. (วันที่ 15 พฤศจิกายน 2479). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 53, หน้า 598-603.

“พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481”. (วันที่ 1 เมษายน 2482). **ราชกิจจานุเบกษา**. ตอนที่ 0 ก. เล่มที่ 56, หน้า 155-168.

“พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486”. (วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2486). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 60, หน้า 400-433.

“พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2487”. (24 ตุลาคม 2487). **ราชกิจจานุเบกษา**. ตอนที่ 65 เล่มที่ 61, หน้า 980-982.

“พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496”. (วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2496). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 70 ตอนที่ 14, หน้า 222-257.

“พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2498”. (วันที่ 27 ธันวาคม 2498). **ราชกิจจานุเบกษา**. ตอนที่ 98 เล่มที่ 72, หน้า 1625-1628.

“พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499”. (วันที่ 29 มกราคม 2500). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 74 ตอนที่ 11, หน้า 345-352.

“พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2505”. (วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2505). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 79 ตอนที่ 18, หน้า 200-206.

“พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2510”. (วันที่ 21 มีนาคม 2510). **ราชกิจจานุเบกษา**. ตอนที่ 26 เล่มที่ 84, หน้า 148-152.

“พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511”. (วันที่ 21 พฤษภาคม 2511). **ราชกิจจานุเบกษา**.
ตอนที่ 46 เล่มที่ 85, หน้า 266-270.

“พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2517”. (วันที่ 30 พฤศจิกายน 2517). **ราชกิจจานุเบกษา**.
ฉบับพิเศษ ตอนที่ 202 เล่มที่ 91, หน้า 7-10.

“พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2519”. (วันที่ 26 ธันวาคม 2519). **ราชกิจจานุเบกษา**. ฉบับพิเศษ
ตอนที่ 156 เล่มที่ 93, หน้า 37-41.

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล

“พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495”. (วันที่ 14 ตุลาคม 2495). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 69,
หน้า 1261-1276.

“พระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511”. (วันที่ 21 พฤษภาคม 2511). **ราชกิจจานุเบกษา**.
ตอนที่ 46 เล่มที่ 85, หน้า 282-286.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม/แผ่นดิน/จังหวัด/ตำบล/กรุงเทพฯ

“พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476”.
(วันที่ 9 ธันวาคม 2476). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 50, หน้า 751-762.

“พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495”. (11 มีนาคม 2495). **ราชกิจจานุเบกษา**. ตอนที่
16 เล่ม 69, หน้า 286 – 312.

“พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499”. (วันที่ 29 มกราคม 2500).
ราชกิจจานุเบกษา. ตอนที่ 11 เล่มที่ 74, หน้า 299-306.

“พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481”. (วันที่ 1 เมษายน 2482). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 56,
หน้า 187-197.

“พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498”. (วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2498).
ราชกิจจานุเบกษา. ตอนที่ 11 เล่มที่ 72, หน้า 176-199.

“พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2506”. (วันที่ 29 มกราคม 2506).

ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ ตอนที่ 11 เล่มที่ 80, หน้า 13-15.

“พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2511”. (วันที่ 21 พฤษภาคม 2511).

ราชกิจจานุเบกษา. ตอนที่ 46 เล่มที่ 85, หน้า 271-276.

“พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499”. (วันที่ 29 มกราคม 2500).

ราชกิจจานุเบกษา. ตอนที่ 11 เล่มที่ 74, หน้า 320-344.

“พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518”. (วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2518).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 92, หน้า 1-59.

รัฐธรรมนูญ

“พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475”. (27 มิถุนายน 2475).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 47, หน้า 166-179.

“ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502”. (28 มกราคม 2505). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 76, ตอนที่ 17, หน้า 1-8.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560”. (วันที่ 6 เมษายน 2560). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, หน้า 1-90.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511”. (วันที่ 20 มิถุนายน 2511). **ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับพิเศษ เล่ม 85 ตอนพิเศษ, หน้า 1-68.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517”. (7 ตุลาคม 2517). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่มที่ 91 ตอน 169, หน้า 1-90.

ราชกิจจานุเบกษา

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52, หน้า 1641-1802.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52, หน้า 2084-2128.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52, หน้า 2136-2141.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 53, หน้า 1196-1243.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 53, หน้า 1286-1333.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 53, หน้า 802-846.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54, หน้า 1220-1229.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54, หน้า 1843-1911.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56, หน้า 951-970.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 57, หน้า 130-150.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 57, หน้า 536-557.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59, หน้า 2254-2258.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 61, หน้า 1167-1187.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 62, หน้า 175-179.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 62, หน้า 412-415.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 62, หน้า 623-627.

รายงานการประชุมสภาฯ

รายงานการประชุมสภาผู้แทน/สภาผู้แทนราษฎร

รายงานการประชุมสภาผู้แทน สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 21 วันพฤหัสบดี ที่ 22 มีนาคม 2494.

รายงานการประชุมสภาผู้แทน สมัยสามัญ ครั้งที่ 11 วันพฤหัสบดี ที่ 28 สิงหาคม 2512.

รายงานการประชุมสภาผู้แทน สมัยสามัญ ครั้งที่ 14 วันพฤหัสบดี ที่ 18 กันยายน 2512.

รายงานการประชุมสภาผู้แทน สมัยสามัญ ครั้งที่ 15 วันพฤหัสบดี ที่ 25 กันยายน 2512.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 3 วันพฤหัสบดี ที่ 21 มกราคม 2486.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 15 วันอังคาร ที่ 28 กุมภาพันธ์ 2481.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 24 วันเสาร์ ที่ 22 ตุลาคม 2479.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 29 วันพุธที่ 21 มีนาคม 2476.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 36 วันเสาร์ที่ 31 มีนาคม 2476.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่หนึ่ง) ครั้งที่ 26 วันพฤหัสบดี ที่ 23 พฤศจิกายน 2476.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 3 วันพุธ ที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2519.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 4 วันพุธ ที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2518.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 12 (สมัยสามัญ สมัยที่สอง) วันศุกร์ ที่ 1 สิงหาคม 2518.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่ 2) ครั้งที่ 7 วันเสาร์ที่ 10 กรกฎาคม 2480.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่ 2) ครั้งที่ 8 วันพฤหัสบดีที่ 20 กุมภาพันธ์ 2478,

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง ครั้งที่ 2) ครั้งที่ 21 วันจันทร์ ที่ 29 มีนาคม 2479.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 21 วันพุธ ที่ 22 กันยายน 2477.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 3 วันพฤหัสบดี ที่ 21 มกราคม 2486.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 2 (ชุดที่ 1) วันเสาร์ที่ 10 มกราคม 2496.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 2 ชุดที่ 1 วันเสาร์ที่ 10 มกราคม 2496.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 2 วันอังคาร ที่ 11 มกราคม 2498.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 24 วันจันทร์ ที่ 24 กันยายน 2477.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 4 วันพฤหัสบดี ที่ 24 พฤศจิกายน 2498.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 47 วันอังคารที่ 20 ธันวาคม 2475.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 5 ชุดที่ 1 วันพฤหัสบดี ที่ 22 มกราคม 2496.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 5 (ชุดที่ 1) วันพฤหัสบดีที่ 22 มกราคม 2496.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 6 (ชุดที่ 1) วันพฤหัสบดีที่ 3 ธันวาคม 2496.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 6 ชุดที่ 1 วันพฤหัสบดี ที่ 3 ธันวาคม 2496.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 6 วันพฤหัสบดี ที่ 16 ตุลาคม 2518.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 8 วันพุธ ที่ 26 ธันวาคม 2499.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (ชุดที่ 3) ครั้งที่ 20 วันพฤหัสบดี ที่ 16 มีนาคม 2481.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่ 2 ชุดที่ 3) ครั้งที่ 15 วันอังคารที่ 28 กุมภาพันธ์ 2481.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 17 วันพฤหัสบดี ที่ 17 ตุลาคม 2478.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 17 วันพฤหัสบดี ที่ 17 ตุลาคม 2478.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 20 วันอังคาร ที่ 22 กุมภาพันธ์ 2480.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 24 อังคาร ที่ 8 มีนาคม 2480.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 15 วันอังคาร ที่ 28 กุมภาพันธ์ 2481.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 2 วันจันทร์ ที่ 25 ธันวาคม 2476.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 24 อังคาร ที่ 8 มีนาคม 2480.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 24 วันเสาร์ ที่ 22 ตุลาคม 2479.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 25 วันศุกร์ ที่ 24 มีนาคม 2481.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ชุดที่ 3 ครั้งที่ 3 วันพฤหัสบดี ที่ 13 กรกฎาคม 2487.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยแรก) ครั้งที่ 8 วันพฤหัสบดี ที่ 3 มิถุนายน 2519.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 13 วันพฤหัสบดี ที่ 8 กรกฎาคม 2519.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 15 วันเสาร์ ที่ 19 กันยายน 2496.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 16 วันพฤหัสบดี ที่ 14 สิงหาคม 2518.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 2 วันเสาร์ ที่ 10 มกราคม 2496.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 27 วันพฤหัสบดี ที่ 18 กันยายน 2518.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 28 วันศุกร์ ที่ 19 กันยายน 2518.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 29 สมัยที่ 2 วันพุธที่ 21 มีนาคม 2476.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 36 สมัยที่ 2 วันเสาร์ที่ 31 มีนาคม 2476.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 4 วันศุกร์ ที่ 4 กรกฎาคม 2518.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 5 วันพฤหัสบดี ที่ 29 กรกฎาคม 2497.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 8 วันพฤหัสบดี ที่ 26 สิงหาคม 2519.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 9 วันจันทร์ ที่ 6 กันยายน 2519.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 9 วันพฤหัสบดี ที่ 2 กันยายน 2519.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 9 วันศุกร์ ที่ 18 เมษายน 2518.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 6 วันพฤหัสบดี ที่ 11 กุมภาพันธ์ 2486.

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำเนียบนิติบัญญัติ)

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำเนียบนิติบัญญัติ) ครั้งที่ 109 วันพฤหัสบดี ที่ 9 พฤศจิกายน 2504.

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำเนียบนิติบัญญัติ) ครั้งที่ 115 วันพฤหัสบดี ที่ 1 กุมภาพันธ์ 2505.

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำเนียบนิติบัญญัติ) ครั้งที่ 135 วันพฤหัสบดี ที่ 27 ธันวาคม 2505.

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำเนียบนิติบัญญัติ) ครั้งที่ 215 วันพฤหัสบดี ที่ 21 กรกฎาคม 2509.

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำเนียบนิติบัญญัติ) ครั้งที่ 243 วันพฤหัสบดี ที่ 12 ตุลาคม 2510.

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำเนียบนิติบัญญัติ) ครั้งที่ 249 วันพฤหัสบดี ที่ 4 มกราคม 2511.

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำเนียบนิติบัญญัติ) ครั้งที่ 252 วันพฤหัสบดี ที่ 15 กุมภาพันธ์ 2511.

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำเนียบนิติบัญญัติ) ครั้งที่ 257 วันพฤหัสบดี ที่ 11 เมษายน 2511.

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำเนียบนิติบัญญัติ) ครั้งที่ 114 วันพฤหัสบดี ที่ 18 มกราคม 2505.

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำเนียบนิติบัญญัติ) ครั้งที่ 242 วันพฤหัสบดี ที่ 28 กันยายน 2510.

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำเนียบนิติบัญญัติ) ครั้งที่ 136 วันพฤหัสบดี ที่ 10 มกราคม 2506.

รายงานการประชุมวุฒิสภา

รายงานการประชุมวุฒิสภา (ทำหน้าที่รัฐสภา) ครั้งที่ 17 วันพฤหัสบดี ที่ 7 พฤศจิกายน 2511.

รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ ที่ 24 ตุลาคม 2518.

รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 11 (สมัยสามัญ สมัยที่สอง) วันพุธ ที่ 29 กันยายน 2519.

รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญ สมัยที่สอง) วันพุธ ที่ 6 สิงหาคม 2518.

รายงานการประชุมรัฐสภา

รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 1 วันอังคารที่ 25 มีนาคม พุทธศักราช 2515.

รายงานการประชุมสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี (ทำหน้าที่สถาปนาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน)

รายงานการประชุมสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี (ทำหน้าที่สถาปนาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน) ครั้งที่ 5
วัน ศุกร์ ที่ 19 พฤศจิกายน 2519.

รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำหน้าที่รัฐสภา)

รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำหน้าที่รัฐสภา) ครั้งที่ 38 วันศุกร์ ที่ 14 มิถุนายน 2517.

รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำหน้าที่รัฐสภา) ครั้งที่ 26 วันศุกร์ ที่ 10 มกราคม 2518.

รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำหน้าที่รัฐสภา) ครั้งที่ 30 วันพุธ ที่ 22 มกราคม 2518.

รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำหน้าที่รัฐสภา) ครั้งที่ 31 วันพฤหัสบดี ที่ 23 มกราคม 2518.

รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำหน้าที่รัฐสภา) ครั้งที่ 26 วันศุกร์ ที่ 10 มกราคม 2518.

รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำหน้าที่รัฐสภา) ครั้งที่ 7 วันศุกร์ ที่ 1 พฤศจิกายน 2517.

รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 40 วันศุกร์ ที่ 21 มิถุนายน 2517.

รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 46 วันพฤหัสบดี ที่ 25 กรกฎาคม 2517.

รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 7 วันศุกร์ที่ 1 พฤศจิกายน 2517.

รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 7 วันศุกร์ที่ 1 พฤศจิกายน 2517.

รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 49 วันศุกร์ที่ 2 สิงหาคม 2517.

รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 57 วันเสาร์ ที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2517.

อื่น ๆ

“พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 6)”. (17 กันยายน 2517). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 91 ตอนที่ 145, หน้า 421-423.

“พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 7)”. (17 กันยายน 2517). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 91 ตอนที่ 145, หน้า 424-430.

“พระราชบัญญัติไม่อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 พุทธศักราช 2487”. (24 ตุลาคม 2487). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 61 ตอนที่ 65.

“พระราชกฤษฎีกาการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2506”. (วันที่ 23 สิงหาคม 2506). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 80 ตอนที่ 84, หน้า 1-54.

เอกสารชั้นรอง

เอกสารภาษาไทย

กนก วงษ์ตระหง่าน. (2530). **การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กลุ่มงานพัฒนาทรัพยากรสารสนเทศ สำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (ม.ป.ป.). **การ**

ประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติระเบียบวาระการประชุมและบันทึกการประชุม.

(ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://library2.parliament.go.th/giventake/nla2557.html>.

(สืบค้นเมื่อ วันที่ 8 มีนาคม 2561).

กุลลดา เกษบุญชู มีด. (2550). **การเมืองไทยในยุคสมัยทักษิณ ภายใต้โครงสร้างอำนาจโลก**. กรุงเทพฯ :

ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

คณิน บุญสุวรรณ. (2521). **สาระที่นารู้เกี่ยวกับการประชุมสภา**. กรุงเทพฯ : การเวก.

_____. (2525). **ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาไทย**. กรุงเทพฯ : สารานุกรม.

ตระกูล มีชัย. (2537). **สภาตำบล**. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา.

ดวงรัตน์ เล่าห์ตองพงษ์ภูริ. (ม.ป.ป.). **สภาผู้แทนราษฎร**. สถาบันพระปกเกล้า. (ออนไลน์). แหล่งที่มา :

<http://wiki.kpi.ac.th/สภาผู้แทนราษฎร>. (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2562).

เดช บุนนาค. (2548). **การปกครองระบบเทศบาลของประเทศไทย พ.ศ.2435-2458:**

กระทรวงมหาดไทยสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 2.

ภรณ์ กาญจนรัชฎี, แปล. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. (2552). **การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ**. แปลโดยพรณี ฉัตรพลรักษ์ และ

คณะ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2550). **100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ :

โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.

_____. (2551). **ทฤษฎีและแนวคิด : การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น ภาคแรก**.

กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.

ธำรงค์ดี เพชรเลิศอนันต์. (2543). **2475 และ 1 ปี หลังการปฏิวัติ**. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). **รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจใน**

ประเทศไทย: โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุน

การกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2542). “ปริทัศน์ พินมัยกับการปกครองท้องถิ่น” **วารสารธรรมศาสตร์**. 25:1

(พฤษภาคม) หน้า 35-42.

_____. (2542). **รายงานการวิจัย เรื่อง การเมืองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย : ศึกษา**

เปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นของสองนครในเขตภาคเหนือของไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงาน

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

_____. (2546). **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

_____. (2547). **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 1 แนวคิดพื้นฐาน ลำดับที่ 1 เรื่องการ**

กระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

_____. (2547). **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย**. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2553). **การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475**. พิมพ์ครั้งที่ 5 (ฉบับแก้ไขและปรับปรุงครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : ฟาเดียวกัน.

_____. (ม.ป.ป.). **การกระจายอำนาจ**. สถาบันพระปกเกล้า. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://wiki.kpi.ac.th/การกระจายอำนาจ> (สืบค้นเมื่อ วันที่ 8 มีนาคม 2561).

นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์. (2544). **รวมคำแถลงนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกจนถึงคณะปัจจุบัน**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2526). “ประวัติศาสตร์และการวิจัยทางประวัติศาสตร์” **การวิจัยด้านมนุษยศาสตร์และศิลปะ : ทศนะของนักวิชาการไทย**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2556). **และแล้วความเคลื่อนไหวก็ปรากฏ: การเมืองวัฒนธรรมของนักศึกษาและปัญญาชนก่อน 14 ตุลาฯ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. นนทบุรี : ฟาเดียวกัน.

ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์. (2517). **รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475-2517)**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : ช. ชุมชุมช่าง.

ปรีดี พนมยงค์. (2479). **ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายการปกครอง : ข้อความทั่วไปในกฎหมายวิชาการปกครองและปาฐกถาเรื่องพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476**. (พระนคร : โรงพิมพ์บุญกลกิจ).

_____. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง โดยหลวงประดิษฐมนูธรรม และพระสารสาสน์ประพันธ์**. ม.ป.ท. , 2475. อ้างใน สุวัสถ์ โกษณัฏฐ์. (2543). “เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500”. **วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**.

_____. (2477.) **ปาฐกถาเรื่องพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476**, (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร).

ปรียวรรณ สุวรรณสุนย์. “รายงานการประชุมสภา” **ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า**. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=รายงานการประชุมสภา>. (สืบค้นเมื่อ วันที่ 8 มีนาคม 2561).

วิญญูพันธุ์ พจนะลาวัณย์. (2558). **กำเนิด “ประเทศไทย” ภายใต้เผด็จการ**. กรุงเทพฯ: มติชน.

มรุต วันทนการ และดร.ณิ หนัสมัค. (ม.ป.ป.). **ประวัติและพัฒนาการของเทศบาล**. สถาบันพระปกเกล้า.
(ออนไลน์). ได้จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=เทศบาล>. (สืบค้นเมื่อ วันที่ 27
เมษายน 2563).

วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2559). **การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดิน
ไทย : การทบทวนแนวคิดข้อถกเถียงและข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป**. กรุงเทพฯ : สถาบัน
พระปกเกล้า.

ศราวุฒิ วิสาพรหม. (2559). **ราษฎรสามัญหลังวันปฏิวัติ 2475**. กรุงเทพฯ : มติชน.

ศุภชัย ยาวะประภาษ และปิยากร หวังมหาพร. (2537). **นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ :
สำนักพิมพ์จุดทองจำกัด.

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2547). **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอก ลำดับที่ 4
โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น**. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.

_____. (2555). **การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ : ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ
ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน**. กรุงเทพฯ : ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. (2562). **พลวัตการกระจายอำนาจในประเทศไทยจาก พ.ศ. 2535 – 2561**. กรุงเทพฯ :
สถาบันพระปกเกล้า.

สนธิ เตชานันท์ (รวบรวม). (2545). **แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ “ประชาธิปไตย” ตาม
แนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2469-2475)**. พิมพ์ครั้งที่ 4.
กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

เสน่ห์ จามริก. (2544) “การเมืองไทยกับการปฏิวัติตุลาคม” จาก 14 ถึง 6 ตุลา. ขาววิทย์ เกษตรศิริ และ
อรรถศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ (บรรณาธิการ). (2551). พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำรา
สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

สมเกียรติ วันทะนะ. (2530). “เมืองไทยยุคใหม่: สัมพันธภาพระหว่างรัฐกับประวัติศาสตร์สำนึก”, อยู่
เมืองไทย: รวมบทความทางสังคมการเมือง เพื่อเป็นเกียรติแด่ ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก ใน
โอกาสอายุครบ 60 ปี. สมบัติ จันทรวงศ์ และชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ :
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมเกียรติ วันทะนะ. (2539). “แรกสำนักแห่งรัฐประชาชาติ”. **ปาฐกถาของผู้แทนราษฎรเรื่อง สภาพของจังหวัดต่าง ๆ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สมาคมมิตรภาพญี่ปุ่น-ไทย

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอก ลำดับที่ 1 เรื่อง รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

_____. (2548). “หลักการใหม่ในกระบวนการนิติบัญญัติ” **คู่มือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

สมบัติ จันทรวงศ์ และชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2523). **ความคิดทางการเมืองและสังคมไทย**. กรุงเทพฯ : บรรณกิจ.

สมบัติ จันทรวงศ์. (2550). **พูดไปสองไพเบี้ยทำความเข้าใจกับสิ่งที่นักการเมืองไทย (ไม่) พูด**. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

สมาคมมิตรภาพญี่ปุ่น-ไทย. (2539). **ปาฐกถาของผู้แทนราษฎรเรื่อง สภาพของจังหวัดต่าง ๆ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สมาคมมิตรภาพญี่ปุ่น-ไทย.

อลิศรา พรหมโชติชัย. (มปป.). “พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2511”

ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า. (ออนไลน์). แหล่งที่มา :

[http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล_\(ฉบับที่_5\)_พ.ศ._2511](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล_(ฉบับที่_5)_พ.ศ._2511) (สืบค้นเมื่อ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2562).

อรณิข รุ่งธิพานนท์. (ม.ป.ป.). **ฝ่ายนิติบัญญัติ**. สถาบันพระปกเกล้า. (ออนไลน์). แหล่งที่มา :

<http://wiki.kpi.ac.th/ฝ่ายนิติบัญญัติ>. (สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2562).

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2555). **การกระจายอำนาจ : การคืนอำนาจสู่การจัดการตนเองของชุมชน ท้องถิ่น และสังคม**. นนทบุรี : สำนักงานปฏิรูป (สปร.).

_____. (2557). **แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิทยานิพนธ์

ฐิติกรณ สัมภ์แก้ว. (2556). “ความคิดเรื่อง “ความเป็นตัวแทน” ในระบอบประชาธิปไตย : ภาพตัวแทนและการแทนตนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”. รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ฐิติพงศ์ สุวรรณคำศิริ. (2557). “การควบคุมการบริหารงานราชการแผ่นดินผ่านกระบวนการกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต. รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต วิชาการบริหารจัดการ สาธารณะ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประยุทธ์ ปรีชาพร. การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยระหว่างปี พ.ศ.2475-2500. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ วิทยาเขตประสานมิตร, 2522.

เมธีพัชญ์ จงวโรทัย. (2549). “สุขาภิบาล: การปกครองท้องถิ่นสยาม พ.ศ. 2440-2476”. วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ไมตรี วิริยะ. (2522). “รัฐสภาไทย : การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2519 กับสภาพปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2519”. ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุพรรณ บุญชื่อ. (2522). “รัฐสภาไทย : การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512 และ พ.ศ. 2519”. ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุวัสดิ โกชนพันธ์. (2543). “เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500”. วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. (2543). “เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500”. วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อลงกรณ์ อรรคแสง. (2547). พัฒนาการการจัดการโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยเปรียบเทียบต่างประเทศ. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บทความ

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2542). “การเมืองการปกครองท้องถิ่นของเทศบาลไทย : วิเคราะห์โครงสร้างภายนอกและปัญหาแวดล้อมบางประการ” **วารสารธรรมศาสตร์**, 25 : 3 (ธันวาคม 2542), หน้า 52-59.

_____. (2542). “ปรีดี พนมยงค์กับการปกครองท้องถิ่น” **วารสารธรรมศาสตร์**, 25:1 (พฤษภาคม 2542), หน้า 35-36.

_____. “การกระจายอำนาจและการจัดการปกครองพื้นที่พิเศษ : ศึกษาประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศญี่ปุ่น” **รัฐศาสตร์สาร**. ปีที่ 29 ฉบับพิเศษ (2551), หน้า 81-126.

นิธิ เอียวศรีวงศ์ “การศึกษาประวัติศาสตร์ความคิดของไทย”, **วารสารธรรมศาสตร์**, 11 : 4. (ธันวาคม 2525), หน้า

นิธิ เอียวศรีวงศ์. “คำแก้ตัวเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ความคิด” **มนุษยศาสตร์สาร**, 1 : 1 (มกราคม – มิถุนายน 2543), หน้า 1-16.

โยชิฟูมิ ทามาตะ. (2552) “ประชาธิปไตยการทำให้เป็นประชาธิปไตยและการ ออกจากประชาธิปไตยของประเทศไทย” **ฟ้าเดียวกัน**. ปีที่ 6 ฉบับที่ 4, หน้า 98-139.

เอกสารภาษาอังกฤษ

Anderson, Benedict R.O.G. (1978). “Studies of the Thai State: The State of Thai Studies.” in **The Study of Thailand: Analyses of Knowledge, Approaches, and Prospects in Anthropology, Art History, Economics, History and Political Science**, ed. Ayal, Eliezer B.

Bogdanor, Vernon. (1999). **Devolution in the United Kingdom**. Oxford : Oxford University Press.

Mannheim, Karl. (1954). **Ideology and utopia: an introduction to the sociology of knowledge**. New York : Harcourt.

Montevideo Convention on the Rights and Duties of States. (26 December 1933). (online). Available from: <https://www.ilsa.org/Jessup/Jessup15/Montevideo%20Convention.pdf>, (accessed 20 February 2020).

Pocock, J.G.A, (2009). "Verbalizing a political act: towards a politics of speech" **Political Thought and History: Essay on Theory and Method**. Cambridge: Cambridge University Press.

Strauss, Leo. (1988). **What is Political Philosophy? And Other Studies**. Chicago : University of Chicago Press.

Vovelle, Michel. (1990). **Ideologies and Mentalities**. Chicago: University Of Chicago Press.

Skinner, Quentin. (1988), "Meaning and Understanding in the History of Ideas" **Meaning and Context: Quentin Skinner and his critics**. James Tully (ed.) New Jersey: Princeton University Press.

Skinner, Quentin. (1989) "Language and political change" **Political Innovation and Conceptual Change**. Edited by Terence Ball, James Farr, Russell L. Hanson. New York: Cambridge University Press.

Tilly, Charles. (2007). **Democracy**. (New York: Cambridge University Press).

ภาคผนวก 1

รายชื่อบุคคลที่ปรากฏในรายงานการประชุมสภาฯ ช่วงที่ 1 (พ.ศ. 2475-2494)

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
2475	แถลงนโยบาย	พระยามโนปกรณนิติธาดา	นายกรัฐมนตรี (คณะรัฐมนตรี คณะที่ 2)	คำแถลงนโยบายของรัฐบาล : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยวิสามัญ) ครั้งที่ 47 วันอังคาร ที่ 20 ธันวาคม 2475, หน้า 687-704.
2476	แถลง	พระยาประเสริฐสงคราม	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม	ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่หนึ่ง) ครั้งที่ 26 วันพฤหัสบดีที่ 23 พฤศจิกายน 2476. หน้า 681-697. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ - หมายเหตุเป็นการพิจารณารวดเดียว
	ถาม	นายมังกร สามเสน	สมาชิกประเภทที่ 2	
	ถาม	นายเนตร์ พูนวิวัฒน์	สมาชิกประเภทที่ 2	
	ขอให้แถลง	พระยาพลพลพยุหเสนา	นายกรัฐมนตรี	
	แถลง	หลวงประดิษฐมนูธรรม	รัฐมนตรี	
	ถาม	พระยาปรีชานฤเบศร์	สมาชิกประเภทที่ 2	
	ถาม	หลวงแสงนิติศาสตร์	สมาชิกประเภทที่ 2	
	เสนอความเห็น	นายเนตร์ พูนวิวัฒน์	สมาชิกประเภทที่ 2	
	ถาม	นายวิลาส โอสธานัน	สมาชิกประเภทที่ 2	
	แสดงความเห็น	นายมังกร สามเสน	สมาชิกประเภทที่ 2	
	ถาม	พระประพิณพลยุทธ	สมาชิกประเภทที่ 2	
	ถาม	หลวงโกวิทอภัยวงศ์	สมาชิกประเภทที่ 2	
	แสดงความเห็น	พระยาอุดมพงศ์เพ็ญสวัสดิ์	สมาชิกประเภทที่ 2	
2476	แถลงนโยบาย	พระยาพลพลพยุหเสนา	นายกรัฐมนตรี (คณะรัฐมนตรี คณะที่ 5)	คำแถลงนโยบายของรัฐบาล : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ สมัยที่สอง) ครั้งที่ 2 วันจันทร์ ที่ 25 ธันวาคม 2476, หน้า 21-49.
2476	ผู้ถาม	หลวงนาถนิติธาดา (เคลือบ บุศยนาค)	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยภูมิ	กระทู้ถามของหลวงนาถนิติธาดา เรื่องขอทราบว่สมาชิกสภา ฯ ควรจะให้เห็นกิจการในท้องถิ่นอย่างไร : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 9 วันพฤหัสบดี ที่ 25 มกราคม 2476 หน้า 412-415.
	ผู้ตอบ	พระยามโนปกรณนิติธาดา	นายกรัฐมนตรี	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
2476	ชี้แจง	พระยามโนปกรณนิติธาดา	นายกรัฐมนตรี	พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 29 วันพุธที่ 21 มีนาคม 2476 หน้า 1800-1820. - ที่ประชุมเห็นว่าควรรับหลักการแห่ง พ.ร.บ. ฉบับนี้ไปพิจารณาต่อไป
	เสนอ	หลวงประดิษฐมนูธรรม	รัฐมนตรี	
	รับ,เสนอวันแปรญัตติ	ขุนวรสิขฐดรุณเวทย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดหนองคาย	
	รับ	ด. เทียม ศรีพิสิฐ (นายดาบ เทียม ศรีพิสิฐ)	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครปฐม	
	รับ	นายแช วัจนลักษณะ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสิงห์บุรี	
	รับ	ขุนชำนาญภาษา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	ถาม	นายไสว อินทรประชา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสวรรคโลก (สุโขทัย)	
	ตอบ, เสนอชื่อ	หลวงวรนิติปรีชา (วรดี พรหมสาขา ณ สกลนคร)	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนคร	
	ถาม	นายกิมทะ นรินต์พานิช	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตราด	
	รับ	นายทองอยู่ พุฒพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี	
	ถาม	หลวงวิจิตรวาทการ	สมาชิกประเภทที่ 2	
	เสนอความเห็น, เสนอชื่อ	นายสรอย ณ ลำปาง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง	
	รับรอง	นายฟัก ณ สงขลา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรดิตถ์	
	รับรอง	นายมงคล รัตนวิจิตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช	
	เสนอชื่อ	นายเขียน กาญจนพันธุ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรปราการ	
	เสนอชื่อ	ร.ท. ทองดำ คล้ายโอภาส	ผู้แทนราษฎรจังหวัดปราจีนบุรี	
	เสนอความเห็น	นายสนิท เจริญรัตน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	รับรอง	ขุนเสนาสัสดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	รับรอง	ร.ต. เนตร์ พูนวิวัฒน์	สมาชิกประเภทที่ 2	
	รับรอง	ขุนอินทรภักดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบูรณ์	
	รับรอง	ขุนพิเคราะห์คดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	
	เสนอความเห็น	นายไต้ ปณิกบุตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร	
2476	ชี้แจง	พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์	สมาชิกประเภทที่ 2	พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 36 วันเสาร์ ที่ 31 มีนาคม 2476 หน้า 2423-2496. - ที่ประชุมเห็นว่าร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้
	ชี้แจง	หลวงวิจิตรวาทการ	สมาชิกประเภทที่ 2	
	เสนอความเห็น	ขุนชำนาญภาษา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	เสนอความเห็น	นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	ชี้แจง, ตอบ	หลวงประดิษฐมนูธรรม	รัฐมนตรี	
	ชี้แจง	หม่อมเจ้าวรรณไวยทยากร วรวรรณ	กรรมการ	
	แสดงความเห็น	ขุนอินทรภักดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบูรณ์	
	ถอนญัตติ, รับรอง	นายมงคล รัตนวิจิตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช	
	ชี้แจง	นายเลียง ไชยกาล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	ถาม	ด. อยู่เกียง ทองลงยา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกาญจนบุรี	
	แปรญัตติ	ขุนเสนาสัสดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	
	ถาม	นายสรอย ณ ลำปาง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง	
	แสดงความเห็น	นายเนย สุจิมา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	แสดงความเห็น	นายฮั่ว ตามไท	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกำแพงเพชร	
	เสนอความเห็น	ขุนสมหารहितะคดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร	
	เสนอความเห็น	หลวงนรินทร์ประสาตร์เวช	ผู้แทนราษฎรจังหวัดจันทบุรี	
	เสนอความเห็น	ร.ต.เนตร์ พูนวิวัฒน์	สมาชิกประเภทที่ 2	
	ถาม	นายสนิท เจริญรัตน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	ชี้แจง	เจ้าพระยาตรีธรรมาภิเศ	สมาชิกประเภทที่ 2	
	รับรอง	นายบุญศิริ เทพาคำ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดแม่ฮ่องสอน	
	แสดงความเห็น	พระยามานวราชเสวี	สมาชิกประเภทที่ 2	
	เสนอความเห็น	นายทองอยู่ พุฒพันธ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี	
	ถาม	ขุนประเจตตรณพันธ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลก	
	แสดงความเห็น	นายทองม้วน อัดถากร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม	
	ถาม	หลวงศรีประกาศ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	
	ถาม	ขุนวรสิทธิ์รุณเวทย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดหนองคาย	
	เสนอความเห็น	นายถัด รัตนพันธุ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพัทลุง	
	ถอนญัตติ	พระยาสารคามคณาภิบาล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม	
	แสดงความเห็น	หลวงชำนาญนิติเกษตร	สมาชิกประเภทที่ 2	
2477	ชี้แจง	นายดิเรก ชัยนาม	เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ	กระทู้ถามเรื่องอำนาจข้าหลวงประจำจังหวัด: รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 5 วันเสาร์ ที่ 11 สิงหาคม 2477 หน้า. 328-330.
	ถาม	ขุนวรสิทธิ์รุณเวทย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดหนองคาย	
	ตอบ	พระยาพลพลพยุหเสนา	นายกรัฐมนตรี	
2477	ผู้เสนอ	ด. ยู่ เกียง ทองลงยา (นายดาบ ยู่เกียง ทองลงยา)	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกาญจนบุรี	ร่างพระราชบัญญัติโอนการปกครอง อำเภอนาทมมาขึ้นจังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. 2477 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 15 วันจันทร์ ที่ 3 กันยายน 2477 หน้า. 1016-1024. - ที่ประชุมเห็นว่าควรมอบร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ให้รัฐบาลพิจารณาเสียก่อน
	รับไปพิจารณา	พระยามานวราชเสวี (ปลอด วิเชียร ณ สงขลา)	รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง	
	รับ	นายสรอย ณ ลำปาง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง	
	รับ	นาย กิมเส็ง สีนธูเสก	ผู้แทนราษฎรจังหวัดราชบุรี	
	รับ	นายมงคล รัตนวิจิตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	ไม่รับ	นายเลมียด หงสประภาส	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	
2477	ถาม	หลวงวรนิติปรีชา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนคร	กระทู้ถามเรื่องร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 21 วันพุธ ที่ 22 กันยายน 2477. หน้า 1610-1612.
	ตอบ	หลวงประดิษฐมนูธรรม	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
2477	แถลงนโยบาย	พระยาพหลพลพยุหเสนา	นายกรัฐมนตรี (คณะรัฐมนตรี คณะที่ 6)	คำแถลงนโยบายของรัฐบาล : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยวิสามัญ) ครั้งที่ 24 วันจันทร์ ที่ 24 กันยายน 2477, หน้า 1756-1845.
2477	ผู้เสนอ	น. ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรี	ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารราชอาณาจักรสยาม แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2477 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 26 วันพุธ ที่ 26 กันยายน 2477 หน้า 1950-1951. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการ
	เสนอให้ลงมติ	นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
2477	การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเพียงการตัดคำบางคำออกเท่านั้น ไม่มีใครในที่ประชุมคัดค้าน และออกความเห็น			พิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2477 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 30 วันอาทิตย์ ที่ 30 กันยายน 2477 หน้า 2491-2494. - ที่ประชุมอนุมัติให้ พ.ร.บ. ฉบับนี้ออกเป็นกฎหมายได้
2477	ผู้ถาม	นายเลียง ไชยกาล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	รัฐบาลตอบกระทู้สมาชิก จ.เรื่องฐานะกรมการอำเภอของนายเลียง ไชยกาล : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 5 วันพฤหัสบดีที่ 27 ธันวาคม 2477 หน้า 326-328.
	ผู้ตอบ	หลวงประดิษฐมนูธรรม	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
2477	ถาม	หลวงวรนิติปรีชา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนคร	รัฐบาลตอบกระทู้ด่วนของสมาชิก : ข. เรื่องพระราชบัญญัติปณณัติอากรให้เทศบาล ของหลวงวรนิติปรีชา สส. สกลฯ : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 59 วันพฤหัสบดีที่ 28 มีนาคม 2477 หน้า 4172-4174.
	ตอบ	พระยานิติศาสตร์ ไพศาลย์	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม	
	ตอบ	น.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น. (พุทธชาติ ทองเอม)	รัฐมนตรี	
2478	ผู้ถาม	นายกิมเส็ง สิ้นธุเสก	ผู้แทนราษฎรจังหวัดราชบุรี	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	ผู้ตอบ	น.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรี รักษาการการแทน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	รัฐบาลตอบกระทู้ถามสมาชิก : ฉ. เรื่องพิจารณาแบ่งเงินบำรุงเทศบาลของ นายกิมเส็ง สิ้นธุ เสก : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 17 วันพฤหัสบดี ที่ 17 ตุลาคม 2478 หน้า 1433-1436.
2478	ผู้ถาม	นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	รัฐบาลตอบกระทู้ถามสมาชิก : ข. เรื่องการยกอำเภอมุกดาหารขึ้นเป็นอำเภอชั้นพิเศษของ นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครัง ที่ 17 วันพฤหัสบดี ที่ 17 ตุลาคม 2478 หน้า 1440-1443.
	ผู้ตอบ	น.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรี รักษาการการแทน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
2478	ผู้ถาม	น.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรีรักษาการแทนรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย	รัฐบาลตอบกระทู้ถามสมาชิก : ต. เรื่องขยายอำนาจสภาจังหวัดของขุนเสนาสวัสดิ์ : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 17 วันพฤหัสบดี ที่ 17 ตุลาคม 2478 หน้า 1471-1472.
	ผู้ตอบ	ขุนเสนาสวัสดิ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	
2478	ผู้เสนอ	น.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรีรักษาการแทนรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย	เรื่องร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลให้กู้ยืมแก่สุขาภิบาลหรือเทศบาลของรัฐบาล : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 21 วันศุกร์ ที่ 25 ตุลาคม 2478 หน้า 1760-1765. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้
	รับ	ด. เทียม ศรีพิสิฐ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครปฐม	
	รับ	นายทองอยู่ พุฒพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี	
	รับ	หลวงวรนิติปรีชา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนคร	
	รับรอง	ขุนครุการพิจิตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร	
2478	ถาม	นายเนย สุจิมา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	เรื่องร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลให้กู้ยืมแก่สุขาภิบาลหรือเทศบาลของรัฐบาล : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 2 วันอังคาร ที่ 29 ตุลาคม 2478 หน้า 2328-2333. - ที่ประชุมลงมติให้พระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้
	ชี้แจง	พ.ท. หลวงรณสิทธิพิชัย	ประธานกรรมการ	
	แปรญัตติ	นายทองอยู่ พุฒพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี	
	แสดงความเห็น	นายมงคล รัตนวิจิตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	เสนอความเห็น	ขุนอินทรภักดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบูรณ์	
	รับรอง	ขุนรักษารัฐากร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์	
	เสนอให้ลงมติ	ขุนชำนาญภาษา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
2478	ผู้เสนอ	นายกิมทะ นิรันดร์พานิช	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตราด	ร่างพระราชบัญญัติเลือกตั้งข้าหลวงประจำจังหวัด : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 8 วันพฤหัสบดี ที่ 20 กุมภาพันธ์ 2479 หน้า 548-584. - ที่ประชุมลงมติไม่รับหลักการ ร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้เป็นอันตกไป
	รับ	นายฮั่ว ตามไท	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกาแพงเพชร	
	แสดงความเห็น	ด.เทียม ศรีพิสิฐ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครปฐม	
	ไม่รับ	ร.ท. ทองคำ คล้ายโอภาส	ผู้แทนราษฎรจังหวัดปราจีนบุรี	
	ไม่รับ	หลวงนรินทร์ประสาตร์เวช	ผู้แทนราษฎรจังหวัดปราจีนบุรี	
	ไม่รับ	ขุนพิเคราะห์คดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	รับ	นายกิมเส็ง สินธุเสก	ผู้แทนราษฎรจังหวัดราชบุรี	
	ไม่รับ	พระพิไสยสุนทรการ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดภูเก็ต	
	แสดงความเห็น	ด. อยู่เกียง ทองลงยา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกาญจนบุรี	
	รับ	นายแช วัจนลักษณ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสิงห์บุรี	
	ไม่รับ	พ.อ. พระยาเสนาภิมุข	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	รับ	นายทองม้วน อัครการ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม	
	แสดงความเห็น	นายเลียง ไชยกาล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	ไม่มีความเห็นว่าจะรับหรือไม่รับ	นายเนย สุจิมา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	แสดงความเห็น	ร.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	รับรอง	นายเขียน กาญจนพันธุ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรปราการ	
2478	ผู้เสนอ	นายไสว อินทรประชา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสรวงโลก	ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2478 ของ นายไสว อินทรประชา : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 12 วันเสาร์ที่ 29 กุมภาพันธ์ 2478 หน้า 845-848. - รัฐบาลรับไปพิจารณา
	รับไปพิจารณา	น.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
2478	ผู้ถาม	นายแช ยูนิพันธุ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบุรี	รัฐบาลตอบกระทู้ถามสมาชิกสภาฯ ง. เรื่องกรมโยธาเทศบาลของนายแช ยูนิพันธุ์ : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 13 วันอังคาร ที่ 3 มีนาคม 2478 หน้า 882-884.
	ผู้ตอบ	น.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
2478	ผู้ถาม	นายจ้ง จริ่งจิตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตรัง	รัฐบาลตอบกระทู้ถามสมาชิกสภาฯ : จ. เรื่องถนนท้องถิ่นของนายจ้ง : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 13 วันอังคาร ที่ 3 มีนาคม 2478 หน้า 884-886.
	ผู้ตอบ	น.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
2478	ผู้เสนอ	น.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	เรื่องร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครเชียงใหม่ พุทธศักราช 2477 ของรัฐบาล : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 13 วันอังคาร ที่ 3 มีนาคม 2478 หน้า 894-914. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้
	ไม่รับ	หลวงศรีประกาศ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	
	รับ	พระพิณิจนากกร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	
	รับ	ขุนวรสิทธิคุณเวทย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดหนองคาย	
	ไม่รับ	นายเนย สุจิมา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	รับ	ขุน ขำนาญภาษา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนราธิวาส	
	รับ	พระพันนากการ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	รับ	ขุนพิเคราะห์คดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุพรรณบุรี	
	รับ	ขุนอินทรภักดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบูรณ์	
	รับรอง	นายมิ่ง เลาว์เรณู	ผู้แทนราษฎรจังหวัดประจวบคีรีขันธ์	
	รับรอง	นายฟัก ณ สงขลา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี	
2478	พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีการแก้ไข มีเพียงหลวงศรีประกาศแปรญัตติเพียงคนเดียว แต่ได้ถอนการแปรญัตติไปแล้ว			เรื่องร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครเชียงใหม่ พุทธศักราช 2477 ของรัฐบาล : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 21 วันอังคาร ที่ 14 มีนาคม 2478 หน้า 1313. - ที่ประชุมลงมติให้พระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้
2478	ผู้ถาม	หลวงศรีเขตต์นคร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนนทบุรี	รัฐบาลตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภา : ค.เรื่องสภาท้องถิ่น ของหลวงศรีเขตต์นคร : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 19 วันอังคาร ที่ 17 มีนาคม 2478 หน้า 1177-1178.
	ผู้ตอบ	น.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	ผู้ตอบ	น.ต.หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
2479	ผู้ถาม	พ.อ. พระยาวิเศษสิงหนาท	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครนายก	กระทู้ถาม : (9) เรื่องรัฐบาลจะหาเงินให้เทศบาลหรือไม่ ของ พ.อ.พระยาวิเศษสิงหนาท ถาม กระทรวงมหาดไทย : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 2 วันอังคาร ที่ 11 สิงหาคม 2479 หน้า 40-42.
	ผู้ตอบ	น.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	ผู้ตอบ	ขุนสมภารหิตะคดี	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง	
2479	ผู้เสนอ	นายกิมทะ นิรันดร์พานิช	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตราด	ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2479 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 10 วันเสาร์ ที่ 12 กันยายน 2479 หน้า 522-530. - พ.ร.บ. ฉบับนี้เป็นอันตกไป
	ไม่รับ	น.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	ไม่รับ	ขุนชำนาญภาษา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	รับรอง	นายเลียง ไชยกาล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	รับรอง	นายมิ่ง เลาว์เรณู	ผู้แทนราษฎรจังหวัดประจวบคีรีขันธ์	
2479	ผู้ถาม	นายจั่ง จริงจิตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตรัง	กระทู้ถาม : (4) เรื่องสถานะของผู้ตรวจการเทศบาล ของนายจั่ง จริงจิตร ถาม กระทรวงมหาดไทย : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 23 วันอังคาร ที่ 20 ตุลาคม 2479 หน้า 1160.
	ผู้ตอบ	น.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
2479	ผู้เสนอ	น.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล ฉบับที่ 2 พุทธศักราช 2479 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 24 วันเสาร์ ที่ 22 ตุลาคม 2479 หน้า 1224-1228. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้
	รับ	นายทองอยู่ พุฒพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี	
	รับ	ขุนเสนาสัสดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	
	รับรอง	ขุนครุการพิจิตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร	
	รับรอง	ขุนพิเคราะห์คดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	
	เสนอวันแปรญัตติ	พระยาพลพลพยุหเสนา	นายกรัฐมนตรี	
2479	ผู้เสนอ	น.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น พุทธศักราช 2479 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 24 วันเสาร์ ที่ 22 ตุลาคม 2479 หน้า 1228-1230. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้
	รับ	นายแช ยูนิพันธุ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบุรี	
	รับรอง	นายเทียบ นันทแพศย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุทัยธานี	
	รับรอง	ขุนพิเคราะห์คดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	
	รับรอง	ขุนครุการพิจิตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร	
	เสนอวันแปรญัตติ	พระยาพลพลพยุหเสนา	นายกรัฐมนตรี	
2479	ชี้แจง	น.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	กรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น พุทธศักราช 2479 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 33 วันพฤหัสบดี ที่ 29 ตุลาคม 2479 หน้า 1803-1807. - ที่ประชุมลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้
	เสนอให้เปลี่ยนวาระ, เสนอให้ลงมติ	นายเทียบ นันทแพศย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุทัยธานี	
	เสนอความเห็น	นายทองอยู่ พุฒพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี	
	เสนอให้ลงมติ	ขุนชำนาญภาษา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	ชี้แจง	ขุนวรสิทธิ์รุณเวทย์	กรรมาธิการ	
	ถาม	นายมงคล รัตนวิจิตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	ตอบ	นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์	กรรมาธิการ	
2479	ผู้เสนอ	พระยาไชยยศสมบัติ	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	รับ	นายเทียบ นันทแพทย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุทัยธานี	ร่างพระราชบัญญัติอนุมัติให้รัฐบาลให้กู้ยืมเงินแก่เทศบาลเมือง 2 แห่ง เพื่อทำการตัดและขยายถนน กับเพื่อลงทุนหาผลประโยชน์อื่นๆ ให้แก่เทศบาล พุทธศักราช 2479 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 24 วันเสาร์ ที่ 22 ตุลาคม 2479 หน้า 1230-1232. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้
	รับรอง	นายจิ่ง จริ่งจิตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตรัง	
	รับรอง	ขุนครุการพิจิตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร	
	รับรอง	ร.ท. ทองดำ คล้ายโอภาส	ผู้แทนราษฎรจังหวัดปราจีนบุรี	
	เสนอ	นายเนย สุจิมา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	เสนอวันแปรญัตติ	พระยาพลพลพยุหเสนา	นายกรัฐมนตรี	
2479	ผู้เสนอ	น.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรี พุทธศักราช 2479 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 24 วันเสาร์ ที่ 22 ตุลาคม 2479 หน้า 1232-1236. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้พิจารณา
	รับ	นายทองอยู่ พุฒพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี	
	รับรอง	นายแช ยูนิพันธ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบุรี	
	รับรอง	ขุนครุการพิจิตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร	
	เสนอเปิดอภิปราย	ขุนวรสิทธิ์ธรรมา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดหนองคาย	
	รับรอง	ด. เทียม ศรีพิสิฐ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครปฐม	
	รับรอง	นายบุญมา เสริฐศรี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเลย	
	เสนอวันแปรญัตติ	พระยาพลพลพยุหเสนา	นายกรัฐมนตรี	
2479	ผู้เสนอ	น.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลกรุงเทพ พุทธศักราช 2479 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 24 วันเสาร์ ที่ 22 ตุลาคม 2479 หน้า 1236-1240. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้พิจารณา
	ไม่รับ	ขุนวรสิทธิ์ธรรมา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดหนองคาย	
	รับ	นายทองอยู่ พุฒพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี	
	รับรอง	ร.ท. ทองดำ คล้ายโอภาส	ผู้แทนราษฎรจังหวัดปราจีนบุรี	
	รับรอง	ขุนครุการพิจิตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร	
	เสนอเปิดอภิปราย	นายสนิท เจริญรัฐ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	เสนอวันแปรญัตติ	พระยาพลพลพยุหเสนา	นายกรัฐมนตรี	
2479	ผู้เสนอ	พระยาไชยยศสมบัติ	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	รับ	หลวงนรินทร์ประสาธน์เวช	ผู้แทนราษฎรจังหวัดจันทบุรี	ร่างพระราชบัญญัติป็นรายได้บำรุงเทศบาล พุทธศักราช 2479 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 28 วันอังคาร ที่ 27 ตุลาคม 2479 หน้า 1405-1442. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้พิจารณา
	ไม่รับ	นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	ไม่รับ	ขุนวรสิขุตรคุณเวทย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดหนองคาย	
	ไม่รับ	ขุนรักษารณากร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	
	รับ	นายสนิท เจริญรัฐ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	ไม่รับ	นายเลียง ไชยกาล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	รับ	น.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	รับ	ร.ต. ถัด รัตนพันธุ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพัทลุง	
	ไม่รับ	นายมงคล รัตนวิจิตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช	
	รับ	ร.ท. ทองดำ คล้ายโอภาส	ผู้แทนราษฎรจังหวัดปราจีนบุรี	
	รับ	พระพิไสยสุนทรการ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดภูเก็ต	
	แสดงความเห็น	พระยาพลพลพยุหเสนา	นายกรัฐมนตรี	
	ไม่รับ	ขุนพิเคราะห์คดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	ไม่รับ	หลวงศรีประกาศ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	
	รับ	นายไต้ ปาณิกบุตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร	
	รับ	นายฮั่ว ตามไท	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกาแพงเพชร	
	ไม่รับ	นายทองม้วน อรรถากร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม	
	ไม่รับ	นายเนย สุจิมา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	รับ	ขุนเสนาสัสดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	
	รับ	ขุนชำนาญภาษา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	รับรอง	หลวงวัฒนคดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพังงา	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	เสนอกรรมาธิการ สามัญและวันแปร ญัตติ	พระยาพลพลพยุหเสนา	นายกรัฐมนตรี	
	เสนอกรรมาธิการ วิสามัญ	พระพิณิจนากร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	
2479	แปรญัตติ	นายกิมเส็ง สิ้นธุเสก	ผู้แทนราษฎรจังหวัดราชบุรี	ร่างพระราชบัญญัติอนุมัติให้รัฐบาลให้กู้ยืมเงินแก่เทศบาลเมือง 2 แห่ง เพื่อทำการตัดและ ขยายถนน กับเพื่อลงทุนหาผลประโยชน์อื่นๆ ให้แก่เทศบาล พุทธศักราช 2479 : รายงาน การประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 31 วันพุธ ที่ 28 ตุลาคม 2479 หน้า 1619-1620. - ที่ประชุมลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้
2479	ไม่มีผู้แปรญัตติ			ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรี พุทธศักราช 2479 : รายงานการประชุมสภา ผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 32 วันพฤหัสบดี ที่ 29 ตุลาคม 2479 หน้า 1648. - ที่ประชุมลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้
2479	ไม่มีผู้แปรญัตติ			ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพ พุทธศักราช 2479 : รายงานการประชุมสภา ผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 32 วันพฤหัสบดี ที่ 29 ตุลาคม 2479 หน้า 1649. - ที่ประชุมลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้
2479	แปรญัตติ	พระพิณิจนากร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	พระราชบัญญัติเงินกู้เทศบาล : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่ สอง) ครั้งที่ 33 วันพฤหัสบดี ที่ 29 ตุลาคม 2479 หน้า 1817-1820. - ที่ประชุมลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้
	แปรญัตติ	นายทองอยู่ พุฒพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี	
	สนับสนุน	ขุนชำนาญภาษา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	เสนอให้ลงมติ	ขุนเสนาสัสดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	
2479	ผู้ถาม	นายฮั่ว ตามไท	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกาแพงเพชร	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	ผู้ตอบ	น.ต. หลวงอำรงนาवासวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	กระทู้ถาม : (4) เรื่องการเปิดเทศบาลของนายฮั่ว ตามไท (กำแพงเพชร) : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 2 วันเสาร์ ที่ 6 กุมภาพันธ์ 2479 หน้า 112-113.
2479	ผู้ถาม	นายทองอยู่ พุฒพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี	ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2479 ของนายทองอยู่ พุฒพัฒน์ (ธนบุรี) : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง ครั้งที่ 2) ครั้งที่ 21 วันจันทร์ ที่ 29 มีนาคม 2479 หน้า 1009-1011. - ที่ประชุมลงมติให้รัฐบาลรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการ
	ผู้ตอบ	น.ต.หลวงอำรงนาवासวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
2480	ผู้เสนอ	หลวงศรีประกาศ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2480 ซึ่งค้างมาจากคราวประชุม ครั้งที่ 5 ของหลวงศรี ประกาศ (เชียงใหม่) : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 7 วันเสาร์ ที่ 10 กรกฎาคม 2480 หน้า 133-146. - พ.ร.บ. ฉบับนี้เป็นอันตกไปตามข้อบังคับ
	รับ	ขุนเสนาสัสดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	
	ไม่รับ	ขุนวรสิทธิธรณเวทย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดหนองคาย	
	ไม่รับ	นายเนย สุจิมา	ผู้แทนราษฎร จังหวัดอุบลราชธานี	
	ไม่รับ	น.ต.หลวงอำรงนาवासสวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	รับ	นายทองอยู่ พุฒพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี	
	ไม่รับ	พระพิไสยสุนทรการ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดภูเก็ต	
	ไม่รับ	พระสารสาสน์ประพันธ์	รัฐมนตรี	
	ไม่รับ	ขุนพิเคราะห์คดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	รับรอง	ขุนครุการพิจิตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร	
2480	แถลงนโยบาย	พระยาพลพลพยุหเสนา	นายกรัฐมนตรี (คณะรัฐมนตรี คณะที่ 7)	คำแถลงนโยบายของรัฐบาล : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยวิสามัญ) สมัยที่ 2 ครั้งที่ 22 วันพุธ ที่ 11 สิงหาคม 2480, หน้า 501-531.
2480	แถลงนโยบาย	พระยาพลพลพยุหเสนา	นายกรัฐมนตรี (คณะรัฐมนตรี คณะที่ 8)	คำแถลงนโยบายของรัฐบาล : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 3 วันพฤหัสบดีที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2480, หน้า 24-127.
2480	ผู้เสนอ	นายปรีกษ์ แก้วปลั่ง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	ไม่รับ	น.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	เรื่องร่างพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พุทธศักราช 2480 ของนายปรีกษ์ แก้วปลั่ง : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 9 วันเสาร์ ที่ 15 มกราคม 2480 หน้า 442-458. - ร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้เป็นอันตกไป
	รับ	นายนิม เรื่องเกษตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดฉะเชิงเทรา	
	ไม่รับ	นายวุฒิ สุวรรณรักษ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุราษฎร์ธานี	
	ไม่รับ	นายอินทร สิงหนตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	
	รับ	นายทองอยู่ พุฒพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี	
	ไม่รับ	นายทองสืบ ศุภะมาร์ต	ผู้แทนราษฎรจังหวัดประจวบคีรีขันธ์	
	รับรอง	นายดิเรก ชัยนาม	เลขาธิการคณะรัฐมนตรี	
	รับรอง	นายชุมห์ ปินทานนท์	สมาชิกประเภทที่ 2	
	รับรอง	ด. ทิว มโนทัย	ผู้แทนราษฎรจังหวัดปทุมธานี	
	รับรอง	นายเทพ โชตานุชิต	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	
2480	ผู้เสนอ	นายถวิล อุดล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	เรื่องร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล (ฉบับที่ 1) ของนายถวิล อุดล : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 20 วันอังคาร ที่ 22 กุมภาพันธ์ 2480 หน้า 1248-1260. - ที่ประชุมลงมติมอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้รัฐบาลพิจารณาก่อนรับหลักการ
	รับไปพิจารณา	น.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	แสดงความเห็น	นายทองอยู่ พุฒพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี	
2480	ผู้ถาม	นายเยื่อน พานิชวิทย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	กระทู้ถามเรื่องเทศบาลของนายเยื่อน พานิชวิทย์ : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 24 อังคาร ที่ 8 มีนาคม 2480 หน้า 1574-1577.
	ผู้ตอบ	น.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
2480	ผู้เสนอ	นายยกเสียง เหมะภูติ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดระนอง	เรื่องร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พุทธศักราช 2480 ของนายยกเสียง เหมะภูติ : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 25 วันเสาร์ ที่ 12 มีนาคม 2480 หน้า 1629-1645. - พ.ร.บ. ฉบับนี้เป็นอันตกไป
	ไม่รับ	น.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	รับ	นายเสกส ขตสมมา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดระยอง	
	รับ	นายทองใบ สุคนธกนิษฐ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกระบี่	
	ไม่รับ	นายวงศ์ เว้นชั่ว	ผู้แทนราษฎรจังหวัดจันทบุรี	
	รับ	นายโสภณ สุภีระ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	ไม่รับ	พระพิจารณ์พลกิจ	สมาชิกประเภทที่ 2	
	รับรอง	ร.อ. ขุนนิตินทรชัย	สมาชิกประเภทที่ 2	
	รับรอง	ร.ต. เนตร์ พูนวิวัฒน์	สมาชิกประเภทที่ 2	
	เสนอเปิดอภิปราย	นายจำรัส มหาวงศ์นันท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดน่าน	
2481	แถลงนโยบาย	จอมพล แปลก พิบูลสงคราม	นายกรัฐมนตรี (คณะรัฐมนตรี คณะที่ 9)	คำแถลงนโยบายของรัฐบาล : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 3 วันจันทร์ ที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2481, หน้า 17-95.
2481	ผู้เสนอ	นายจำลอง ดาวเรือง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม	พิจารณาร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2481 ของนายจำลอง ดาวเรือง : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 11 วันอังคาร ที่ 14 กุมภาพันธ์ 2481 หน้า 606-634. - ร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้เป็นอันตกไป
	ไม่รับ	พ.ต. หลวงเซ่งศักดิ์สงคราม	รัฐมนตรี	
	รับ	นายพอง สิทธิธรรม	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	ไม่รับ	นายเปี่ยม บุญยะโชติ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช	
	รับ	นายเขมชาติ บุญรัตพันธุ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	
	รับ	นายอินทร สิงหนตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	
	ไม่รับ	พ.อ. พระอุดมโยธาธิยุต	สมาชิกประเภทที่ 2	
	รับ	นายธวัช สุประภาตะนันท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสระบุรี	
	ไม่รับ	นายกิมกัย วิบุลากร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลา	
	รับรอง	พ.อ. หลวงเกรียงศักดิ์พิชิต	สมาชิกประเภทที่ 2	
	รับรอง	นายชุมพ์ ปิณฑานนท์	สมาชิกประเภทที่ 2	
	เสนอเปิดอภิปราย	นายเฉลา เตาลานนท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตราด	
	รับรอง	นายอรุณ ทองปัสโชติ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร	
	ผู้เสนอ	น.อ. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม	
2481	ไม่รับ	นายเฉลา เตาลานนท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตราด	ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2481 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 15 วันอังคาร ที่ 28 กุมภาพันธ์ 2481 หน้า 821-858.
	ไม่รับ	นายถวิล อุดล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	รับ	นายสุวิษ พันธเศรษฐ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	- ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้พิจารณา
	รับ	นายอำเภอ อิศรางกูร ณ อยุธยา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสิงห์บุรี	
	ไม่รับ	ร.ท. ชุนสรไกรพิสิษฐ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี	
	รับ	นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดแม่ฮ่องสอน	
	ไม่รับ	นายสว่าง สนิทพันธุ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุพรรณบุรี	
	เสนอเปิดอภิปราย	นายแก้ว สิงหะเคนทร์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร	
	เสนอชื่อ	เจ้าพระยาตรีธรรมาภิบาล	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ	
	เสนอชื่อ	ร.อ. ทิพย์ ประสานสุข ร.น.	สมาชิกประเภทที่ 2	
	เสนอชื่อ	ขุนพิพัฒน์โกคา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดหนองคาย	
	เสนอชื่อ	นายดิเรก ชัยนาม	รัฐมนตรี	
	เสนอชื่อ	ร.ต. ถัด รัตนพันธุ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพัทลุง	
	เสนอชื่อ	หลวงชำนาญนิติเกษตร	รัฐมนตรี	
	เสนอชื่อ	นายผล แสนสระดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	เสนอชื่อ	นายเปี่ยม บุญโชติ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช	
	เสนอวันแปรญัตติ	นายทัน พรหมธิกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์	
2481	ชี้แจง	น.อ. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	ประธานกรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2481 (พิจารณาเป็นวาระที่ 2-3) : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 25 วันศุกร์ ที่ 24 มีนาคม 2481 หน้า 1687-1706. - ที่ประชุมลงมติให้พระราชบัญญัติฉบับนี้ออกประกาศใช้เป็นกฎหมายได้
	ขอแปรญัตติ	นายเด็ก ภัทธานนท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกาญจนบุรี	
	เสนอ	นายสุวิษ พันธเศรษฐ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	
	สนับสนุนให้แปรญัตติ	นายอินทร สิงหนตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	
	สนับสนุนให้แปรญัตติ	ขุนอนุสรกรณ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครพนม	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
2481	ผู้เสนอ	น.อ. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม	ร่างพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พุทธศักราช 2481 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 20 วันพฤหัสบดี ที่ 16 มีนาคม 2481 หน้า 1190-1204. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งพระราชบัญญัตินี้
	ไม่รับ	นายสว่าง สนิทพันธุ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุพรรณบุรี	
	รับ	นายเฉลา เตาลานนท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตราด	
	ไม่รับ	นายพอง สิทธิธรรม	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	รับ	ร.ต. ถัด รัตนพันธุ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพัทลุง	
	เสนอให้เปิดอภิปรายต่อ	นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดแม่ฮ่องสอน	
2481	ผู้ถาม	นายเขมชาติ บุญรัตพันธุ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	ร่างพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พุทธศักราช 2481 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 25 วันศุกร์ ที่ 24 มีนาคม 2481 หน้า 1706-1715. - ที่ประชุมลงมติให้พระราชบัญญัติฉบับนี้ออกประกาศใช้เป็นกฎหมายได้
	ผู้ตอบ	น.อ. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	ประธานกรรมาธิการ	
	ขอแปรญัตติ	ขุนอนุสรสิทธิกรรม	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบูรณ์	
2481	ผู้เสนอ	หลวงประดิษฐมนูธรรม	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	ร่างพระราชบัญญัติจัดการกู้เงินในประเทศเพื่อเทศบาลและการบำรุงท้องที่ พุทธศักราช 2481 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 30 วันพุธ ที่ 29 มีนาคม 2481 หน้า 1837-1842. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณา
	ผู้ถาม	นายเฉลา เตาลานนท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตราด	
	ผู้ตอบ	พ.ต. หลวงเซ่งศักดิ์สงคราม	รัฐมนตรี	
	ผู้ถาม	นายเขมชาติ บุญรัตพันธุ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	
	ผู้ถาม	ร.ท. ขุนศรีไกรพิสิษฐ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี	
	ผู้ถาม	นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดแม่ฮ่องสอน	
	รับ	นายเปี่ยม บุญโชติ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช	
2481	ชี้แจง	นายชิม วีระไวทยะ	กรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติจัดการกู้เงินในประเทศเพื่อเทศบาลและการบำรุงท้องที่ พุทธศักราช 2481 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 32 วันศุกร์ ที่ 31 มีนาคม 2481 หน้า 1950-1951 - ที่ประชุมอนุมัติให้ พ.ร.บ. ฉบับนี้ออกเป็นกฎหมายได้
2482	ผู้ถาม	นายสำอาน ศรีสวัสดิ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลพบุรี	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	ผู้ตอบ	พ.ต. หลวงเซ่งศักดิ์สงคราม	รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย	กระทู้ถาม : เรื่องเปิดสุขศาลาอำเภอ ของนายสำออง ศรีสวัสดิ์ (ลพบุรี) : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 4 วันเสาร์ ที่ 22 กรกฎาคม 2482 หน้า 106-108.
2482	ผู้เสนอ	พ.ต. หลวงเซ่งศักดิ์สงคราม	รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 15 วันเสาร์ ที่ 23 กันยายน 2482 หน้า 893-911. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณา
	ถาม	นายเฉลา เตาลานนท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตราด	
	แสดงความเห็น	นายสำออง ศรีสวัสดิ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลพบุรี	
	แสดงความเห็น	นายพัน สุพรรณสาร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	
	เสนอให้ลงมติ	หลวงศรีสุพรรณดิฐ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชุมพร	
	เสนอกรรมาธิการ	นายทองม้วน อุตถากร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม	
	เสนอชื่อ	ขุนพิพัฒน์โกคา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดหนองคาย	
	เสนอชื่อ	นายทอง กันทาธรรม	ผู้แทนราษฎรจังหวัดแพร่	
	เสนอชื่อ	นายแก้ว สิงหะเคนทร์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร	
	เสนอชื่อ	ร.ต. เนตร์ พูลวิวัฒน์	สมาชิกประเภทที่ 2	
	เสนอชื่อ	นายเลียง ไชยกาล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
2482	ชี้แจง	นายพันธ์ มุลศาสตร์	กรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 25 วันพุธ ที่ 11 ตุลาคม 2482 หน้า 1402-1417. - ที่ประชุมลงมติให้ พ.ร.บ. ฉบับนี้ออกเป็นกฎหมายได้
	แสดงความเห็น	นายอรุณ ทองปัสโชติ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร	
	แสดงความเห็น	นายศิริ บำเพ็ญอยู่	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยนาท	
	ชี้แจง	นายทองม้วน อุตถากร	กรรมาธิการ	
	แสดงความเห็น	นายเขมชาติ บุญยรัตน์พันธุ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	
	ถาม	นายถวิล อุดล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	
	ชี้แจง	หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ	กรรมาธิการ	
	ชี้แจง	พระยาอรรณการีย์นพนธ์	กรรมาธิการ	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	ถาม	นายแก้ว สิงหะเคนทร์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร	
	ชี้แจง	พ.ต. หลวงเชวงศักดิ์สงคราม	ประธานกรรมาธิการ	
2483	ผู้ถาม	ร.ท. อดิ นิตยสุทธิ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	กระทู้ถาม เรื่อง การขยายเขตเทศบาลออกไปตามท้องถื่น ของนายร้อยโทอดิ นิตยสุทธิ (นครราชสีมา) : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 3 วันพฤหัสบดี ที่ 14 พฤศจิกายน 2483 หน้า 402-403.
	ผู้ตอบ	ขุนสมหาริตะคดี	รัฐมนตรี	
2483	ผู้เสนอ	นายจำลอง ดาวเรือง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม	พิจารณาร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้อง ที่ (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช 2483 ของ นาย จำลอง ดาวเรือง : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 3 วันพฤหัสบดี ที่ 14 พฤศจิกายน 2483 หน้า 403-414. - ที่ประชุมลงมติมอบเรื่องนี้ให้รัฐบาลพิจารณาก่อนรับหลักการ
	รับไปพิจารณา	ขุนสมหาริตะคดี	รัฐมนตรี	
	ไม่รับ	ร.ต. ถัด รัตนพันธุ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพัทลุง	
	รับ	นายทัน พรหมพิทักษ์กุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์	
	ไม่รับ	นายทองม้วน อัตถากร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม	
2484	ผู้ถาม	ร.ท. อดิ นิตยสุทธิ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	กระทู้ถาม : เรื่อง ขยายการสุขาภิบาลตามชนบทและการเพิ่มหน่วยสาธารณสุขเคลื่อนที่ ของ ร.ท. อดิ นิตยสุทธิ (นครราชสีมา) : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 8 วันพฤหัสบดี ที่ 21 สิงหาคม 2484 หน้า 383-384.
	ผู้ตอบ	ขุนสมหาริตะคดี	รัฐมนตรี	
2484	ผู้เสนอ	น.อ. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น.	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม	ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 3) : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 8 วันพฤหัสบดี ที่ 21 สิงหาคม 2484 หน้า 389-398. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ - หมายเหตุเป็นการพิจารณารวดเดียว
	ถาม	นายแก้ว สิงหะเคนทร์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร	
	ถาม	นายพิน สุพรรณสาร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	
	แสดงความเห็น	นายเฉลา เตาลานนท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตราด	
	ถาม	นายจำลอง ดาวเรือง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม	
	แสดงความเห็น	นายฉ่ำ จำรัสเนตร์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช	
2484	ผู้ถาม	นายเฉลา เตาลานนท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตราด	กระทู้ถาม : เรื่อง การกู้เงินทำการสาธารณูปโภคของเทศบาล ของนายเฉลา เตาลานนท์ (ตราด) : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 12 วันอังคาร ที่ 16 กันยายน 2484 หน้า 579-580.
	ผู้ตอบ	ขุนสมหาริตะคดี	รัฐมนตรี	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
2484	ผู้ถาม	นายเอี่ยม สุภาพกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	กระทู้ถาม : ของนายเอี่ยม สุภาพกุล เรื่องการตั้งเทศบาลในเขตอำเภอบัวใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 2 ชุดที่ 3 ครั้งที่ 6 วันอังคาร ที่ 2 ธันวาคม 2484 หน้า 224-225.
	ผู้ตอบ	ขุนสมหารทิศคดี	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	
2485	แถลงนโยบาย	จอมพล ป.พิบูลสงคราม	นายกรัฐมนตรี (คณะรัฐมนตรี คณะที่ 10)	คำแถลงนโยบายของรัฐบาล : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 13 วันจันทร์ ที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2485, หน้า 266-337.
2485	ผู้เสนอ, ชี้แจง	นายโป-ระ-สมหาร	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 2) : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (ครั้งที่ 3) สมัยที่สอง ครั้งที่ 17 วันพฤหัสบดี ที่ 16 เมษายน 2485 หน้า 507-514. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ - หมายเหตุเป็นการพิจารณารวดเร็ว
	แสดงความเห็น	นายโสภณ สุภธีระ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	แสดงความเห็น, ถาม	นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
2485	ผู้ถาม	นายผล แสนสระดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	กระทู้ถาม : เรื่อง การจัดตั้งเทศบาลที่อำเภอบ้านไผ่ ของนายผล แสนสระดี : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 12 วันพฤหัสบดี ที่ 10 กันยายน 2485 หน้า 440.
	ผู้ตอบ	พล.ท. มังกร พรหมโยธี	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
2486	ผู้เสนอ	นายโป - ระ สมหาร	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 ของรัฐบาล : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 3 วันพฤหัสบดี ที่ 21 มกราคม 2486 หน้า 107-147. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปพิจารณาต่อไป
	ผู้ถาม	พล.ต. พิน อมรวิสัยสรเดช	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง	
	ผู้ถาม	นายโสภณ สุภธีระ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	ขอแปรญัตติ	นายพัน สุพรรณสาร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	
	เสนอชื่อ	นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	เสนอชื่อ	นายทอง กันทาธรรม	ผู้แทนราษฎรจังหวัดแพร่	
	เสนอชื่อ	ร.ท. อู๊ด นิตยสุทธิ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	เสนอชื่อ	นายเจียน ประสิทธิ์นรกรรม	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	
	เสนอชื่อ	นายทองดี จันทกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดราชบุรี	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
2486	แสดงความเห็น	นายผล แสนสระดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 ของรัฐบาล : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 6 วันพฤหัสบดี ที่ 11 กุมภาพันธ์ 2486 หน้า 227-233. - ที่ประชุมลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้
	ชี้แจง	นายพิน สุพรรณสาร	กรรมาธิการ	
	ถาม	นายแก้ว สิงหะเคนทร์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร	
	ชี้แจง	นายโป-ระ-สมาหาร	ประธานกรรมาธิการ	
2486	ชี้แจง	นายวุฒิ สุวรรณรักษ์	กรรมาธิการ	พิจารณาร่างพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2486 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 6 วันพฤหัสบดี ที่ 11 กุมภาพันธ์ 2486 หน้า 233-237. - ที่ประชุมลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้
	แสดงความเห็น	นายฉ่ำ จำรัสเนตร์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช	
	ชี้แจง	นายพิน สุพรรณสาร	กรรมาธิการ	
	แสดงความเห็น	นายแก้ว สิงหะเคนทร์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร	
	ชี้แจง	นายสิทธิ จุลนานนท์	ประธานกรรมาธิการ	
2486	ผู้เสนอ	พล.ท. มังกร พรหมโยธี	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	พิจารณาร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2486 ของรัฐบาล : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 3 วันพฤหัสบดี ที่ 21 มกราคม 2486 หน้า 148-157. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปพิจารณาต่อไป
	ไม่รับ	นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดแม่ฮ่องสอน	
	ไม่รับ	นายวุฒิ สุวรรณรักษ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุราษฎร์ธานี	
	ผู้ถาม	นายโสภณ สุภธีระ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	ผู้ถาม	นายจำลอง ดาวเรือง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม	
2486	ผู้ถาม	ด. สงวน พยุงพงศ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดปราจีนบุรี	กระทู้ถามเรื่อง : เงินบำรุงอำเภอ ของนายดาบ สงวน พยุงพงศ์ : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 1 วันพฤหัสบดี ที่ 7 มกราคม 2486 หน้า 2-3.
	ผู้ตอบ	พล.ท. มังกร พรหมโยธี	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
2486	ผู้ถาม	นายโสภณ สุภธีระ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	กระทู้ถามเรื่อง : เงินอุดหนุนเทศบาล ของนายโสภณ สุภธีระ : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 1 วันพฤหัสบดี ที่ 7 มกราคม 2486 หน้า 3-4.
	ผู้ตอบ	พล.ท. มังกร พรหมโยธี	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
2486	ผู้ถาม	นายอนุสรกรณ์ พรหมประกาย	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครพนม	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	ผู้ตอบ	พล.ท. มังกร พรหมโยธี	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	กระทู้ถามเรื่อง : เงินการไฟฟ้าเทศบาลนครพนม ของ นายอนุสรกรณ์ พรหมประกาย : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 11 วันอังคาร ที่ 24 สิงหาคม 2486 หน้า 621-623.
2486	ผู้ถาม	นายอนุสรกรณ์ พรหมประกาย	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครพนม	กระทู้ถามเรื่อง : การจัดตั้งเทศบาลที่อำเภอมุกดาหาร - ท่าอุเทน และธาตุพนม ของนายอนุสรกรณ์ พรหมประกาย : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 11 วันอังคาร ที่ 24 สิงหาคม 2486 หน้า 623.
	ผู้ตอบ	พล.ท. มังกร พรหมโยธี	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
2486	ผู้ถาม	นายปรีกษ์ แก้วปลั่ง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์	กระทู้ถามเรื่อง : เงินบำรุงท้องที่ ของนายปรีกษ์ แก้วปลั่ง : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 2 (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 4 วันพฤหัสบดี ที่ 18 พฤศจิกายน 2486 หน้า 100-101.
	ผู้ตอบ	พล.ท. มังกร พรหมโยธี	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
2486	ผู้ถาม	ร.ท. อู๊ด นิตยสุทธิ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	กระทู้ถามเรื่อง : ปรับปรุงการปกครองในส่วนภูมิภาค ของร.ท. อู๊ด นิตยสุทธิ์ : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 2 (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 6 วันพฤหัสบดี ที่ 2 ธันวาคม 2486 หน้า 194-196.
	ผู้ตอบ	นายโป-ระ สมহার	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	
2487	ผู้เสนอ	นายโป-ระ สมহার	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติโอนมัติพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลกรุงเทพธนบุรี พุทธศักราช 2487 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ชุดที่ 3 ครั้งที่ 3 วันพฤหัสบดี ที่ 13 กรกฎาคม 2487 หน้า 7-42. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปพิจารณาต่อไป
	ผู้ถาม	นายพิน สุพรรณสาร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	
	ไม่รับ	นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	ไม่รับ	นายจำลอง ดาวเรือง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม	
	รับ	ร.ท.ประจวบ มหาพันธ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี	
	ไม่รับ	นายใหญ่ ศวิตชาติ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์	
	รับ	นายทองดี ณ กาฬสินธุ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม	
	ไม่รับ	นายเลียง ไชยกาล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	รับ	นายฟอง สิทธิธรรม	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	ไม่รับ	นายศรีธรรมราช กาญจนโชติ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลา	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	เสนอความเห็น	นายทัน พรหมมัทธิกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์	
	ไม่รับ	นายพิง ศรีจันทร์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี	
	ชี้แจง	พล.ร.ต.ถวัลย์ อารังนาวาสวัสดิ์	รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม	
	ไม่รับ	นายเชมชาติ บุญยรัตพันธุ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	
	แสดงความเห็น	นายสเทวก นิลัญชัย	สมาชิกประเภทที่ 2	
2487	ผู้เสนอ	นายโป-ระ สมหาร	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติโอนมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 พุทธศักราช 2487 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ชุดที่ 3 ครั้งที่ 3 วันพฤหัสบดี ที่ 13 กรกฎาคม 2487 หน้า 43-47. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปพิจารณาต่อไป
	ขอเปิดอภิปราย	นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	เสนอให้ลงมติ	นายพิน สุพรรณสาร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	
2487	ผู้เสนอ	นายโป-ระ สมหาร	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติโอนมัติพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 พุทธศักราช 2487 พุทธศักราช 2487 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ชุดที่ 3 ครั้งที่ 3 วันพฤหัสบดี ที่ 13 กรกฎาคม 2487 หน้า 47-51. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปพิจารณาต่อไป
	เสนอความเห็น	นายจิต เวชประสิทธิ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดภูเก็ต	
2487	ผู้เสนอ, ชี้แจง	นายทวี บุญยเกต	รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติโอนมัติพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลกรุงเทพมหานครบุรี พุทธศักราช 2487 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 14 วันพฤหัสบดี ที่ 28 กันยายน 2487 หน้า 3-14. - ที่ประชุมลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ - หมายเหตุ เป็นการพิจารณารวดเดียว
	ถาม	นายอรุณ ทองปัสโชติ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร	
	แสดงความเห็น	นายทองดี ณ กาฬสินธุ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม	
	แสดงความเห็น	นายโสภณ สุริยะ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	แสดงความเห็น	นายสุวิช พันธ์เศรษฐ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	
	แสดงความเห็น	นายจำลอง ดาวเรือง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม	
	เสนอความเห็น	นายผล แสนสระดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	ถาม	นายทองอยู่ เอี่ยมบุญอิม	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนนทบุรี	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	แสดงความเห็น	นายวิฑูรธรรมพินทุ (โตะ อัมระนันท์)	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุทัยธานี	
2487	ผู้เสนอ	นายทวี บุญยเกต	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติไม่อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 พุทธศักราช 2487 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 14 วันพฤหัสบดี ที่ 28 กันยายน 2487 หน้า 14-18. - ที่ประชุมลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ - หมายเหตุ เป็นการพิจารณารวดเดียว
	แสดงความเห็น	นายโสภณ สุภะธีระ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	แสดงความเห็น	นายถวิล อุดล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	
	ถาม	นายทองดี ณ กาฬสินธุ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม	
	ตอบ	นายควง อภัยวงศ์	นายกรัฐมนตรี	
2487	ผู้เสนอ	นายทวี บุญยเกต	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติไม่อนุมัติพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 พุทธศักราช 2487 พุทธศักราช 2487: รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 14 วันพฤหัสบดี ที่ 28 กันยายน 2487 หน้า 18-21. - ที่ประชุมลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ - หมายเหตุ เป็นการพิจารณารวดเดียว
	แสดงความเห็น	นายเลื่อน พงษ์โสภณ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร	
	ถาม	นายบุญศรี วิญญรัตน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงราย	
2487	ผู้เสนอ	นายเดือน บุนนาค	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 4) : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 15 วันศุกร์ ที่ 29 กันยายน 2487 หน้า 45-58. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้
	แสดงความเห็น	นายเตียง ศิริขันธ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนคร	
	ชี้แจง	พ.อ. ควง อภัยวงศ์	นายกรัฐมนตรี	
	แสดงความเห็น	นายผล แสนสระดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
2487	ไม่มีผู้แปรญัตติ			ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 4) : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 1 วันพุธ ที่ 1 พฤศจิกายน 2487 หน้า 4-5. - ที่ประชุมลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้
2487	ผู้ถาม	นายประยูร ชันธรัักษ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	ผู้ตอบ	น.อ.บุ่ง ศุภชลาศัย ร.น.	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	กระทู้ถามเรื่อง : การควบคุมเทศบาล ของนายประยูร ชันธรักษ์ : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 7 วันพฤหัสบดี ที่ 30 พฤศจิกายน 2487 หน้า 2-6.
2488	ผู้ถาม	นายผล แสนสระดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	กระทู้ถามเรื่อง: เงินกู้เมื่อเทศบาล ของนายผล แสนสระดี : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 9 วันพฤหัสบดี ที่ 9 สิงหาคม 2488 หน้า 3-5.
	ผู้ตอบ	นายเล้ง ศรีสมวงศ์	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	
2489	ผู้ถาม	นายทิม ภูริพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	กระทู้ถามเรื่อง ปลัดอำเภอประจำตำบล ของนายทิม ภูริพัฒน์ : รายงานการประชุมสภาผู้แทน สมัยสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 31 วันพฤหัสบดี ที่ 25 เมษายน 2489 หน้า 1995-1996.
	ผู้ตอบ	พ.อ. ชวง เขวงค์ศักดิ์สงคราม	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
2489	แถลงนโยบาย	นายปรีดี พนมยงค์	นายกรัฐมนตรี (คณะรัฐมนตรี คณะที่ 16)	คำแถลงนโยบายของรัฐบาล : รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 2 วันอาทิตย์ ที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2489, หน้า 10-56.
2489	แถลงนโยบาย	พลเรือตรี ถวัลย์ อำรงนาวาสวัสดิ์	นายกรัฐมนตรี (คณะรัฐมนตรี คณะที่ 17)	คำแถลงนโยบายของรัฐบาล : รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 5 วันจันทร์ ที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2489, หน้า 112-180.
2489	ผู้ถาม	นายขาว ธรรมสุชาติ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์	กระทู้ถามเรื่อง : การยุบตำบลของนายขาว ธรรมสุชาติ (สุรินทร์) : รายงานการประชุมสภาผู้แทน สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 17 วันจันทร์ ที่ 18 พฤศจิกายน 2489 หน้า จ 1/8 – จ 1/9 .
	ผู้ตอบ	พ.อ. ชวง เขวงค์ศักดิ์สงคราม	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
2489	ผู้เสนอ	พ.อ. ชวง เขวงค์ศักดิ์สงคราม	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) : รายงานการประชุมพฤษสภา (สมัยวิสามัญ) ครั้งที่ 14 วันศุกร์ ที่ 29 พฤศจิกายน 2489 หน้า 400-406. - ที่ประชุมลงมติให้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้พิจารณาต่อไป
	เสนอแนะ	พลโท มังกร พรหมโยธี	สมาชิกพฤษสภา	
	ผู้ถาม	นายเขียน กาญจนพันธุ์	สมาชิกพฤษสภา	
	ไม่รับ	นายประทุม รมยานนท์	สมาชิกพฤษสภา	
2489	ชี้แจง	นายประทุม รมยานนท์	คณะกรรมการธิการ	ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) : รายงานการประชุมพฤษสภา (สมัยวิสามัญ) ครั้งที่ 16 วันศุกร์ ที่ 13 ธันวาคม 2489 หน้า 468-470.
	ชี้แจง	พระยานิติศาสตร์ไพศาล	คณะกรรมการธิการ	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
				- ที่ประชุมลงมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย
2490	แถลงนโยบาย	พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์	นายกรัฐมนตรี (คณะรัฐมนตรี คณะที่ 18)	คำแถลงนโยบายของรัฐบาล : รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 8 วันพฤหัสบดี ที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2490, หน้า 342-425.
2490	ผู้ถาม	นายพันตำรวจโท พัฒน์ นิลวัฒนานนท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุราษฎร์ธานี	กระทู้ถามเรื่องการจัดรูปแบบการปกครองโดยแบ่งเป็นมณฑล ของนายพันตำรวจโทพัฒน์ นิลวัฒนานนท์ : รายงานการประชุมสภาผู้แทน สมัยสามัญ ครั้งที่ 31 วันศุกร์ ที่ 22 สิงหาคม 2490 หน้า 2830-2832.
	ผู้ตอบ	พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์	นายกรัฐมนตรี	
2490	แถลงนโยบาย	นายควง อภัยวงศ์	นายกรัฐมนตรี (คณะรัฐมนตรี คณะที่ 19)	คำแถลงนโยบายของรัฐบาล : รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 2 วันพฤหัสบดี ที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490, หน้า 20-91.
2491	ผู้ถาม	พระยาสุรียานุวงศ์ประวัติ	สมาชิกวุฒิสภา	กระทู้ถามเรื่องเทศบาล ของพระยาสุรียานุวงศ์ประวัติ : รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 5 สมัยวิสามัญ วันจันทร์ ที่ 26 มกราคม 2491 หน้า 334-338.
	ผู้ตอบ	พลโท ชิต มั่นศิลป์ สีนาดโยธารักษ์	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
2491	แถลงนโยบาย	นายควง อภัยวงศ์	นายกรัฐมนตรี (คณะรัฐมนตรี คณะที่ 20)	คำแถลงนโยบายของรัฐบาล : รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 1 วันจันทร์ ที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2491, หน้า 5-119.
2491	แถลงนโยบาย	จอมพล ป. พิบูลสงคราม	นายกรัฐมนตรี (คณะรัฐมนตรี คณะที่ 21)	คำแถลงนโยบายของรัฐบาล : รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 7 วันพุธ ที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2491, หน้า 696-820.
2492	แถลงนโยบาย	จอมพล ป. พิบูลสงคราม	นายกรัฐมนตรี (คณะรัฐมนตรี คณะที่ 22)	คำแถลงนโยบายของรัฐบาล : รายงานการประชุมสภาผู้แทน (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 3 วันพุธ ที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2492, หน้า 19-156.
2493	ผู้เสนอ	นายเทียม ไชยนันท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตาก	ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) : รายงานการประชุมสภาผู้แทน สมัยวิสามัญ (ครั้งที่ 2) ครั้งที่ 20 วันจันทร์ ที่ 7 สิงหาคม 2493 หน้า 1520-1543.
	รับ	นายช่ออัน อำพล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรสงคราม	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	ไม่รับ	นายมา เสริฐศรี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเลย	- ที่ประชุมไม่รับหลักการร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้
	ไม่รับ	ขุนอนุสนกรณี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครพนม	
	ไม่รับ	นายภู เนาวรังสี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครพนม	
	ไม่รับ	พลเอก มังกร พรหมโยธี	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	ไม่รับ	นายล้วน เวทชาติตานน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครปฐม	
	แสดงความเห็น	ร้อยโท จงกล ไกรฤกษ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลก	
	เสนอให้ลงมติ	นายชัยวัฒน์ อินทะพันธ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำพูน	
	เสนอเปิดอภิปราย	นายยงยุทธ พึ่งภพ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
2493	ผู้ถาม	นายอ่อน อำพล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรสงคราม	กระทู้ถามเรื่อง การสั่งจ่ายเงินงบประมาณให้แก่เทศบาลลำซำ ของนายอ่อน อำพล : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 6 วันพฤหัสบดี ที่ 9 พฤศจิกายน 2493 หน้า 525-528.
	ผู้ตอบ	พลเอก มังกร พรหมโยธี	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
2494	ผู้ถาม	นายใหญ่ ศวิตชาติ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์	กระทู้ถามเรื่องการปกครองท้องที่ ของนายใหญ่ ศวิตชาติ : รายงานการประชุมสภาผู้แทน สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 21 วันพฤหัสบดี ที่ 22 มีนาคม 2494 หน้า 1749-1756.
	ผู้ตอบ	พลเอก มังกร พรหมโยธี	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	ผู้ตอบ	พลโท เดช เดชประดิษฐ์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	

รายชื่อบุคคลที่ปรากฏในรายงานการประชุมสภาฯ ช่วงที่ 2 (พ.ศ. 2495-2501)

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
2495	ผู้เสนอ, ตอบ	นายพลตำรวจโท เผ่า ศรียานนท์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 วาระที่ 1 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 9 วันพฤหัสบดี ที่ 21 กุมภาพันธ์ 2495 หน้า 579-604. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้
	ถาม	พันโทหลวงรณสิทธิพิชัย	สมาชิกประเภทที่ 2	
2495	ไม่มีอะไรชี้แจง, ตอบคำถาม	นายหยุด แสงอุทัย	กรรมาธิการ	พิจารณาร่างระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 12 วันศุกร์ ที่ 29 กุมภาพันธ์ 2495 หน้า 778-804. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ใช้เป็นกฎหมายได้
	ถาม	พันเอก หลวงชำนาญยุทธศิลป์	สมาชิกประเภทที่ 2	
	ถาม,ขอแก้มาตรา	พันโท หลวงรณสิทธิพิชัย	สมาชิกประเภทที่ 2	
2495	ผู้เสนอ	พลโท เดช เชนประดิษฐ์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 9 วันพฤหัสบดี ที่ 21 สิงหาคม 2495 หน้า 1120-1150. - ที่ประชุมรับหลักการร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้
	ไม่รับ	นายอารีย์ ต้นติเวชกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	ไม่รับ	นายผัน บุญชิต	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	รับ	เรือเอกพระสาครบุรานุรักษ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครปฐม	
	ไม่รับ	นายประสิทธิ์ จุลละเกศ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลา	
	รับ	นายพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	ผู้ถาม	นายเผด็จ จิราภรณ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร	
	ผู้ถาม	นายฉันท จันทชุม	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	
	ไม่รับ	นายเหลื่อม พันธุ์ฤกษ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์	
	รับ	นายสุวิช พันธ์เศรษฐ	สมาชิกประเภทที่ 2	
	เสนอให้ลงมติ	นายเพทาย อมาตยกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร	
2495	ไม่มีข้อชี้แจง,ตอบ	นางแรม พรหมโบล บุญยประสพ	กรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยที่ 2) ครั้งที่ 14 วันเสาร์ ที่ 20 กันยายน 2495 หน้า 2104-2201. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้
	ถาม	นายสวัสดิ์ พึ่งตน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	แสดงความเห็น	นายญาติ ไหวดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	แสดงความเห็น	นายอัมพร สุวรรณบล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	
	ชี้แจง	นายฉันท จันทชุม	กรรมาธิการ	
	แสดงความเห็น	นายพันตำรวจเอก พัฒน์ นิลพัฒนานนท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุราษฎร์ธานี	
	แสดงความเห็น	เรือเอก พระสาครบุรณรักษ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครปฐม	
	แสดงความเห็น	นายพลตำรวจตรี โชติ โชติชนาภิบาล	สมาชิกประเภทที่ 2	
	แสดงความเห็น	นายพัฒน์ นิवासานนท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยภูมิ	
	แสดงความเห็น	พันโท ทอง ศิริเวชภัณฑ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช	
	เสนอให้ลงมติ	ร้อยโท จารุบุตร เรืองสุวรรณ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	แสดงความเห็น	นายสานนท์ สายสว่าง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครปฐม	
	ชี้แจง	พลโท เดช เดชประดิยุทธ	กรรมาธิการ	
	แสดงความเห็น	นายยงยุทธ พึ่งภาพ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	แสดงความเห็น	นายสวัสดิ์ คำประกอบ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์	
	แสดงความเห็น	นายวิวัฒน์ พุนศรี ศรีสุวรรณนท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	
	แสดงความเห็น	นายเพียรศักดิ์ นิสัยสุข	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสิงห์บุรี	
	แสดงความเห็น	ชั้นวิเทศดรุกรการ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบุรี	
	แสดงความเห็น	นายเหลื่อม พันธุ์ฤกษ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์	
	เสนอให้ลงมติ	นายถวิล วัฏฏานนท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุพรรณบุรี	
	แสดงความเห็น	นายเนิน เกษสุวรรณ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกระบี่	
	เสนอให้ลงมติ	นายทองสืบ ศุภะมาร์ค	ผู้แทนราษฎรจังหวัดประจวบคีรีขันธ์	
	เสนอความเห็น	นายชาญยุทธ ไชยคำมิ่ง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกาฬสินธุ์	
	แสดงความเห็น	นายแก้ว สิงหะเคนทร์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	เสนอให้ปิดอภิปราย	นายชัยวัฒน์ อินทะพันธุ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำพูน	
	ชี้แจง	เรือเอก พระสาครบุราณรักษ	กรรมาธิการ	
	แสดงความเห็น	นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดฉะเชิงเทรา	
	แสดงความเห็น	นายเทียม ไชยนันท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตาก	
	ชี้แจง	จอมพล ป. พิบูลสงคราม	นายกรัฐมนตรี	
	แสดงความเห็น	นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดระยอง	
2495	ผู้ถาม	นายญาติ ไหวติ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์	กระทู้ถามเรื่องการควบคุมเทศบาล ของนายญาติ ไหวติ : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 2 วันพฤหัสบดี ที่ 6 พฤศจิกายน 2495 หน้า 34-43.
	ผู้ตอบ	พลโท เดช เดชประดิษฐ์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	
2496	ผู้เสนอ	พลเรือตรี บัญญัติ เทพหัสดิน ณ อยุธยา	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 2 วันเสาร์ ที่ 10 มกราคม 2496 หน้า 95-158. - ที่ประชุมรับหลักการร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้
	ไม่รับ	นายประสิทธิ์ ชูพินิจ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกำแพงเพชร	
	รับ	นายชัยวัฒน์ อินทะพันธุ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำพูน	
	ไม่รับ	นายสวัสดิ์ พึ่งตน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	รับ	นายพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	รับ,ขอถอนจากการเป็นกรรมาธิการ	นายเทพ โชตินุชิต	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	
	ไม่รับ	ร้อยโท พัฒน์ ณ ถลาง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดปราจีนบุรี	
	รับ	นายพร มลิตทอง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรสาคร	
	ไม่รับ, ขอถอนจากการเป็นกรรมาธิการ	นายเพทาย โชตินุชิต	ผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี สมาชิกเทศบาล คณะเทศมนตรี	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
			นายกเทศบาลนครธนบุรี	
	เสนอให้ลงมติ, เสนอชื่อ	นายธรรมบุญ ภูมาศ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม	
	เสนอให้อภิปราย ต่อ	นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง	
	เสนอชื่อ	นายไกรสร สุขสว่าง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยนาท	
	เสนอชื่อ	นายจิตตะเสน ไชยาคำ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร	
	เสนอชื่อ	พันตำรวจเอก พัฒน์ นิลวัฒนนานนท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุราษฎร์ธานี	
	เสนอชื่อ	นายญาติ ไหวดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์	
	เสนอชื่อ	ทวงอรรถพรพิศาล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตราด	
	เสนอชื่อ	ขุนวิเทศคุณการ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบุรี	
	เสนอชื่อ	นายชัยวัฒน์ อินทะพันธ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำพูน	
	เสนอชื่อ	ขุนคงฤทธิศึกษากร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	เสนอชื่อ	เรือเอก พระสาครบุรานุรักษ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครปฐม	
	เสนอชื่อ	นายทิม ภูมิพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	เสนอชื่อ	นายสุรพงษ์ ตรีรัตน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดจันทบุรี	
2496	ผู้เสนอ	พลตรี บัญญัติ เทพหัสดิน ณ อยุธยา	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2496 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 2 วันเสาร์ ที่ 10 มกราคม 2496 หน้า 158-167. - ที่ประชุมรับหลักการร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้
	แสดงความเห็น	นายเทียม ณ สงขลา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดราชบุรี	
	เสนอให้ลงมติ	พันโท ทอง สิริเวชพันธุ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช	
2496	ไม่มีอะไรชี้แจง	ขุนคงฤทธิศึกษากร	ประธานกรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 24 (96) : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 5 วันพฤหัสบดี ที่ 22 มกราคม 2496 หน้า 585-651. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ใช้เป็นกฎหมายได้
	ผู้ถาม	นายเทียม ไชยนันท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตาก	
	ผู้ถาม	ทวงอรรถพรพิศาล	กรรมาธิการ	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	ขอแปรญัตติ	นายเพทาย โชตินุชิต	ผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี	
	เสนอให้แก้ไข	นายชาญ จารุวัตร	กรรมการ	
	ไม่เห็นด้วยกับการแปรญัตติ	นายสุรพงษ์ ตริรัตน์	กรรมาธิการ	
	สนับสนุนให้แปรญัตติ	นายเทพ โชตินุชิต	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	
	รับ	พระราชธรรมนิเทศ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดปทุมธานี	
	สนับสนุนให้แปรญัตติ	นายทิม ภูมิพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	ชี้แจง	นายพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	ไม่รับ	นายแคล้ว นรปิติ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	เสนอเปิดอภิปราย	นายพัฒน์ นิवासานนท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยภูมิ	
	ขอให้พิจารณาโดยรอบคอบ	นายสวัสดิ์ คำประกอบ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์	
	เสนอให้ลงมติ	นายพิรุณ อินทราวุธ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	
	ขอแปรญัตติ	นายชาญยุทธ ไชยคำมิ่ง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกาฬสินธุ์	
	เสนอให้ลงมติ	นายไกรสร สุขสว่าง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยนาท	
	ไม่รับ	นายเสรี อิศรางกูร ณ อยุธยา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์	
	รับ	นายชัยวัฒน์ อินทะพันธ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำพูน	
	ชี้แจง	นายฉันท จันทชุม	กรรมาธิการ	
2496	ไม่มีข้อชี้แจงเพิ่มเติม	ขุนคงฤทธิศึกษากร	ประธานกรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2496 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 2 วันเสาร์ ที่ 10 มกราคม 2496 หน้า 651-672.

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	เสนอความเห็น	นายญาติ ไหวดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์	- ที่ประชุมลงมติให้ประกาศร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ใช้เป็นกฎหมายได้
	แสดงความเห็น	นายทิม ภูมิพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	แสดงความเห็น	นายชาญยุทธ ไชยคำมิ่ง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกาฬสินธุ์	
	เสนอความเห็น	นายเพทาย โชตินุชิต	ผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี	
	ยืนยัน	นายชาญ จารุวัตร	กรรมาธิการ	
	เสนอให้ลงมติ	ขุนวิเทศคุณการ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบุรี	
2496	ผู้เสนอ	นายเทพ โชตินุชิต	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 15 วันเสาร์ ที่ 19 กันยายน 2496 หน้า 1368-1447. - ที่ประชุมลงมติไม่รับหลักการ เป็นอันตกไป
	ไม่รับ	นายพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	แสดงความเห็น	นายสวัสดิ์ พึ่งตน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	ไม่รับ	นายสุวิช พันธ์เศรษฐ	สมาชิกประเภทที่ 2	
	แสดงความเห็น	นายเพทาย โชตินุชิต	ผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี	
	ไม่รับ	พระยาธรรมนิเทศ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดปทุมธานี	
	ไม่รับ	นายเสรี อิศรางกูร ณ อยุธยา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์	
	แสดงความเห็น	หลวงอรรถพรพิศาล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตราด	
	แสดงความเห็น	นายทิม ภูมิพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	แสดงความเห็น	ร้อยโทพัฒน์ ณ ถลาง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดปราจีนบุรี	
	แสดงความเห็น	นายแคล้ว นรปิติ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	เสนออภิปรายต่อ	นายคล้าย ลอองมณี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลา	
	แสดงความเห็น	นายเผด็จ จิราภรณ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร	
2496	ผู้เสนอ	ร้อยโท จารุบุตร เรืองสุวรรณ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2496 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 15 วันเสาร์ ที่ 19 กันยายน 2496 หน้า 1447-1489. - พ.ร.บ. ฉบับนี้ตกไปตามข้อบังคับ
	ไม่รับ	นายเทียม ณ สงขลา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดราชบุรี	
	รับ	นายเผด็จ จิราภรณ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	ไม่รับ	นายบุญช่วย อัดถากร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม	
	ผู้เสนอ	นายสวัสดิ์ พึ่งตน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	ไม่แนชัด	นายเพทาย อมาตยกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	
	รับ	นายชาญยุทธ ไชยคำมิ่ง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกาฬสินธุ์	
	ไม่รับ	นายชัยวัฒน์ อินทะพันธ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำพูน	
	รับ	นายसानนท์ สายสว่ง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครปฐม	
	เสนอความเห็น	นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดฉะเชิงเทรา	
2496	ผู้เสนอ	นายแคล้ว นรปิติ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2496 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 2 วันพฤหัสบดี ที่ 5 พฤศจิกายน 2496 หน้า 35-56. - พ.ร.บ. ฉบับนี้ตกไป
	ไม่รับ	นายเนิน เกษสุวรรณ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกระบี่	
	รับ	นายพันตำรวจตรี หลวงเจริญตำรวจการ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุทัยธานี	
	ไม่รับ	หลวงอรรถพรพิศาล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตราด	
	รับ	นายทิม ภูริพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	ไม่รับ	ขุนวิเทศคุณการ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบุรี	
	รับ	นายสวัสดิ์ พึ่งตน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	เสนอให้ลงมติ	นายสงวน ศิริสว่าง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	
	ขอเปิดอภิปราย	นายสอึง มารังกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์	
2496	ผู้เสนอ	จอมพล แปลก พิบูลสงคราม	นายกรัฐมนตรี	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 5 วันพฤหัสบดี ที่ 26 พฤศจิกายน 2496 หน้า 536-578. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้
	ถาม	นายสวัสดิ์ พึ่งตน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	ชี้แจง	นายพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	แสดงความเห็น	นายอารีย์ ต้นติเวชกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	ไม่รับ	นายประสิทธิ์ จุลละเกษ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลา	
	แสดงความเห็น	นายเพทาย โชตินุชิต	ผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	แสดงความเห็น	นายเมธ รัตนประสิทธิ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	
	เสนอให้ปิดอภิปราย	ขุนวิเทศธรุณการ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบุรี	
	เสนอให้อภิปรายต่อ	นายทิม ภูมิพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	เสนอชื่อ	นายทองสืบ ศุภะมาร์ค	ผู้แทนราษฎรจังหวัดประจวบคีรีขันธ์	
	เสนอชื่อ	นายฉันท จันทชุม	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	
	เสนอชื่อ	นายทองพูล ทิมฉิม	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครนายก	
	เสนอชื่อ	นายชัยวัฒน์ อินทะพันธุ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำพูน	
	เสนอชื่อ	นายอารีย์ ต้นติเวชกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
2496	ผู้เสนอ	นายเสรี อิศรางกูล ณ อยุธยา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์	ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2496 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 6 วันพฤหัสบดี ที่ 3 ธันวาคม 2496 หน้า 661-691. - พ.ร.บ. ฉบับนี้ตกไป
	ไม่รับ	หลวงอรธพรพิศาล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตราด	
	รับ	นายสวัสดิ์ พึ่งตน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	ไม่รับ	ขุนวิเทศธรุณการ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบุรี	
	รับ	นายเผด็จ จิราภรณ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร	
	ไม่รับ	นายสุรพงษ์ ตริรัตน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดจันทบุรี	
	รับ	นายคล้าย ละอองมณี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลา	
	ไม่รับ	พลโท บัญญัติ เทพหัสดิน ณ อยุธยา	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	รับ	นายสอึง มารังกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์	
	รับ	นายพัฒน์ นิवासานนท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยภูมิ	
	รับ	นายเทียม ไชยนันทน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตาก	
	เสนอความเห็น	นายเพทาย อมาตยกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	ถาม	นายสุวิชัย พันธะเศรษฐ	สมาชิกประเภทที่ 2	
	ไม่รับ	นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง	
2496	ไม่มีข้อชี้แจงเพิ่มเติม	นายหยุด แสงอุทัย	กรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (สมัยที่สอง) ครั้งที่ 7 วันพฤหัสบดี ที่ 17 ธันวาคม 2496 หน้า 790-801. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ใช้เป็นกฎหมายได้
2497	ผู้เสนอ	นายเสรี อิศรางกูล ณ อยุธยา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์	ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2497: รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 5 วันพฤหัสบดี ที่ 29 กรกฎาคม 2497 หน้า 28 - 45. - พ.ร.บ. ฉบับนี้ตกไป
	ไม่รับ	หลวงอรรถพรพิศาล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตราด	
	รับ	นายสวัสดิ์ พึ่งตน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	ไม่รับ	นายผัน บุญชิต	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	รับ	นายประสิทธิ์ ชูพินิจ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกำแพงเพชร	
	ไม่รับ	นายสะอาด จันทร์ผา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุพรรณบุรี	
	รับ	ร้อยโท พัฒน์ ณ ถลาง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดปราจีนบุรี	
	ไม่รับ	พลเรือโท หลวงสุนาวินวิวัฒน์	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	ไม่รับ	นายทองสืบ ศุภมาร์ค	ผู้แทนราษฎรจังหวัดประจวบคีรีขันธ์	
	เสนอให้ลงมติ	ขุนวิเทศจรูณการ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบุรี	
2498	ผู้เสนอ	นายพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 2 วันอังคาร ที่ 11 มกราคม 2498. หน้า 22-40. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณาต่อไป
	ไม่แนชัด	นายประสิทธิ์ จุลละเกศ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลา	
	ไม่แนชัด	นายเทพ โชตินุชิต	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	
	ไม่แนชัด	นายอารีย์ ตันติเวชกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	ไม่แนชัด	ร้อยโท พัฒน์ ณ ถลาง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดปราจีนบุรี	
	ผู้ถาม	นายประสิทธิ์ ชูพินิจ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกำแพงเพชร	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	เสนอให้ลงมติ	หลวงอรรถพรพิศาล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตราด	
	เสนอให้เปิดอภิปราย	นายแคล้ว นรปิติ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	เสนอชื่อ	นายชาย สุอังคะ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชลบุรี	
	เสนอชื่อ	พันตรี วิเชียร สิ้นมิตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดปราจีนบุรี	
	เสนอชื่อ	นายอารีย์ ต้นติเวชกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	เสนอชื่อ	นายเทียม ณ สงขลา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดราชบุรี	
	เสนอชื่อ	นายวัง ศศิบุตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดแพร่	
	เสนอชื่อ	นายเผด็จ คีวะทัต	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรปราการ	
2498	ชี้แจง	นายชัยวัฒน์ อินทะพันธ์	กรรมาธิการ	การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 24.. : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 5 วันเสาร์ ที่ 15 มกราคม 2498. หน้า 261-322. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้
	ผู้ถาม	นายสวัสดิ์ พึ่งตน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	ผู้ตอบ	นายหยุด แสงอุทัย	กรรมาธิการ	
	ผู้ตอบ	นายพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์	ประธานกรรมาธิการ	
	ชี้แจง	นายเทียม ณ สงขลา	กรรมาธิการ	
	เสนอให้ลงมติ	นายसानนท์ สายสว่าง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครปฐม	
	ผู้ถาม	นายทิม ไชยงยศ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	
	ผู้ตอบ	นายทวี แรงขำ	กรรมาธิการ	
	ขอให้กรรมาธิการชี้แจง	นายพันตำรวจเอก พัฒน์ นิลพัฒนานนท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุราษฎร์ธานี	
	แสดงความเห็น	นายชาย สุอังคะ	กรรมาธิการ	
	ผู้ถาม	หลวงอรรถพรพิศาล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตราด	
	ขออภิปราย	นายชาญยุทธ์ ไชยคำมิ่ง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกาฬสินธุ์	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	ผู้ถาม	นายประสาท ไชยะโท	ผู้แทนราษฎรจังหวัดยะลา	
	ผู้ถาม	ร้อยโท จารุบุตร เรืองสุวรรณ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	ชี้แจง	นายชิน รวีวรรณ	กรรมาธิการ	
	ผู้ถาม	นายเพทาย โชตินุชิต	ผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี	
	เสนอความเห็น	นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สาน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดระยอง	
	เสนอความเห็น	นายสมศักดิ์ สมบูรณ์ทรัพย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดราชบุรี	
	ชี้แจง	ขุนวิเทศดรุธการ	กรรมาธิการ	
	เสนอความเห็น	นายเทพ โชตินุชิต	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	
	เสนอให้ลงมติ	นายอารีย์ ตันติเวชกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	ชี้แจง	นางแรม พรหมโบล บุญยประสพ	กรรมาธิการ	
	เสนอความเห็น	นายฉันท จันทชุม	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	
	เสนอความเห็น	นายบุญช่วย อัดถากร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม	
	เห็นด้วยกับนาย เศวต	นายเสรี อิศรางกูร ณ อยุธยา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์	
	รับ	นายสวน พรหมประกาย	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี	
	เสนอความเห็น	นายสมศักดิ์ สมบูรณ์ทรัพย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดราชบุรี	
	รับ	นายทองสืบ ศุภมาร์ค	ผู้แทนราษฎรจังหวัดประจวบคีรีขันธ์	
	ชี้แจง	นายชาย สุธังคะ	กรรมาธิการ	
	ชี้แจง	นายสุรพงษ์ ตริรัตน์	กรรมาธิการ	
	เสนอให้ลงมติ, ผู้ถาม	นายเน้น เกษสุวรรณ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกระบี่	
	ชี้แจง	นายยศ อินทรโกมัลย์สุด	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	ชี้แจง	นายแก้ว สิงหะเคนทร์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร	
	เสนอความเห็น	นายทิม ภูมิพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
2498	ผู้เสนอ	นายพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. 24..... : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 4 วันพฤหัสบดี ที่ 24 พฤศจิกายน 2498. หน้า 225-255. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณาต่อไป
	ไม่รับ	นายประสิทธิ์ จุลละเกศ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลา	
	ไม่รับ	นายสวัสดิ์ คำประกอบ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์	
	รับ	หลวงอรรถพรพิศาล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตราด	
	ไม่รับ	นายเสรี อิศรางกูล ณ อยุธยา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์	
	รับ,เสนอชื่อ	นายสุรพงษ์ ตริรัตน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดจันทบุรี	
	เสนอให้ปิดอภิปราย,เสนอชื่อ	ขุนวิเทศดรณการ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบุรี	
	ไม่รับ	นางสุนิรัตน์ เตลาน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์	
	เสนอชื่อ	นายชาย สุธังคะ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชลบุรี	
	เสนอชื่อ	นายสงวน ศิริสว่าง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	
	เสนอชื่อ	หลวงวิวิธสุการ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี	
	เสนอชื่อ	ร้อยโท พัฒน์ ณ กลาง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดปราจีนบุรี	
	ขอให้ปิดการเสนอชื่อ	นายเนิน เกษสุวรรณ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกระบี่	
	ขอถอนจากการเป็นกรรมาธิการ	นายเทียม ไชยนันท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตาก	
2498	ไม่มีอะไรชี้แจง	นายจิตตะเสน ไชยาคำ	กรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ...) พ.ศ. 24... : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 6 วันพฤหัสบดี ที่ 8 ธันวาคม 2498. หน้า 392-397. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
2499	ผู้เสนอ	นายพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ..) พ.ศ. 24.. : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 6 วันศุกร์ ที่ 27 มกราคม 2499. หน้า 1-19. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ - หมายเหตุ เป็นการพิจารณารวดเดียว
	ผู้ถาม	นายเผด็จ จิราภรณ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร	
	ผู้ถาม	นายสวัสดิ์ พึ่งตน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	ไม่รับ	นายอารีย์ ต้นติเวชกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	เสนอความเห็น	นายประสิทธิ์ จุลละเกศ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลา	
	เสนอความเห็น	นายสุรพงษ์ ตริรัตน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดจันทบุรี	
	ถาม	ร้อยโท จารุบุตร เรืองสุวรรณ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
2499	ผู้เสนอ	นายพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. 24.. : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 6 วันศุกร์ ที่ 27 มกราคม 2499. หน้า 20-47. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณาต่อไป
	รับ	นายเมธ รัตนประสิทธิ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	
	รับ	นายถวิล วัฏฏานนท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุพรรณบุรี	
	รับ, เสนอชื่อ	นายสุรพงษ์ ตริรัตน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดจันทบุรี	
	ไม่รับ	นายสวัสดิ์ คำประกอบ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์	
	ไม่รับ	นายอารีย์ ต้นติเวชกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	ไม่รับ, เสนอชื่อ	นายเทียม ณ สงขลา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดราชบุรี	
	ไม่รับ	นายดิเรก มณีรัตน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	เสนอให้ลงมติ, เสนอชื่อ	นายจิตตะเสน ไชยาคำ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร	
	ขอให้เปิดอภิปราย	นายเผด็จ จิราภรณ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร	
	เสนอชื่อ	หลวงปริวรรตวรวิจิตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนคร	
	เสนอชื่อ	นายบุญช่วย อัดถการ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม	
	ขอให้ปิดเสนอชื่อ	หลวงวิวิธสุการ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
2499	ไม่มีอะไรชี้แจง	หลวงอรรถพรพิศาล	กรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. 24.. : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 8 วันพฤหัสบดี ที่ 2 กุมภาพันธ์ 2499. หน้า 17-30. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้
	ผู้ถาม	นายเทียม ไชยนันท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตาก	
	ชี้แจง	นายเทียม ณ สงขลา	กรรมาธิการ	
	ชี้แจง	นายสุวิช พันธ์เศรษฐ	กรรมาธิการ	
	ผู้ถาม	นายเผด็จ จิราภรณ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร	
	ชี้แจง	นายพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	ชี้แจง	นายหยุด แสงอุทัย	กรรมาธิการ	
2499	ผู้เสนอ	พลเอก เดช เดชประดิยุทธ	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. 24.. : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 8 วันพุธ ที่ 26 ธันวาคม 2499. หน้า 18-27. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณาต่อไป
	ไม่รับ	นายเทพ โชตินุชิต	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	
	รับ	นายชัยวัฒน์ อินทะพันธ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำพูน	
	ไม่รับ	นายอารีย์ ตันติเวชกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	เสนอชื่อ	นายเหลื่อม พันธุ์ฤกษ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์	
	เสนอชื่อ	นายมานิต อุทธิเสน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	
	เสนอชื่อ	นายสุรพงษ์ ตรีรัตน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดจันทบุรี	
	เสนอชื่อ	นายเทียม ณ สงขลา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดราชบุรี	
2499	ผู้เสนอ	พลเอก เดช เดชประดิยุทธ	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ. 24.. : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 8 วันพุธ ที่ 26 ธันวาคม 2499. หน้า 28-31. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณาต่อไป
	แสดงความเห็น	นายเทพ โชตินุชิต	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	
	แสดงความเห็น	ขุนวิเทศคุณการ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบุรี	
	แสดงความเห็น	นายทิม ภูริพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
2499	ผู้เสนอ	พลเอก เดช เดชประดิยุทธ	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. 24.. : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 8 วันพุธ ที่ 26 ธันวาคม 2499. หน้า 32-42.
	ผู้ถาม,แสดง ความเห็น	นายอารีย์ ตันติเวชกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	แสดงความเห็น	นายเทพ โชตินุชิต	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	- ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณาต่อไป
	แสดงความเห็น	นายसानนท์ สายสว่าง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครปฐม	
	แสดงความเห็น	นายสุรพงษ์ ตรีรัตน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดจันทบุรี	
	แสดงความเห็น	นายทิม ภูมิพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	ชี้แจง	จอมพล ป. พิบูล สงคราม	นายกรัฐมนตรี	
	เสนอให้ลงมติ	นายยศ อินทร์โกมลย์สุด	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	เสนอชื่อ	พันตรี หลวงจกกระบวนยุทธ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	
	เสนอชื่อ	นายจิตตะเสน ไชยาคำ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร	
	เสนอชื่อ	นายแก้ว สิงหะเคนทร์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร	
	เสนอชื่อ	นายเทียม ณ สงขลา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดราชบุรี	
	เสนอชื่อ	นายเพทาย อมาตยกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร	
2499	ผู้เสนอ	พลเอก เดช เดชประดิยุทธ	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ.24....: รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 8 วันพุธ ที่ 26 ธันวาคม 2499. หน้า 43-47. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณาต่อไป
	ผู้ถาม	นายทิม ภูมิพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	เสนอชื่อ	นายชัยวัฒน์ อินทะพันธ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำพูน	
	เสนอชื่อ	นายสุรพงษ์ ตรีรัตน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดจันทบุรี	
	เสนอชื่อ	หลวงอรรถพรพิศาล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตราด	
	เสนอชื่อ	นายเทพ เกตุพันธ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรดิตถ์	
2499	หมายเหตุ ในการประชุมสภา มีการกล่าวถึงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แต่เนื้อหาเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติบริหารราชส่วนจังหวัด			ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. 24.. : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 10 วันเสาร์ ที่ 29 ธันวาคม 2499. หน้า 9. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
2499	ไม่มีอะไรชี้แจง	นายชัยวัฒน์ อินทะพันธ์	กรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ..) พ.ศ. 24.. : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 10 วันเสาร์ ที่ 29 ธันวาคม 2499. หน้า 10. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้
2499	ไม่มีอะไรชี้แจง	นายชำนาญ ญวนบุรณ์	กรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 24.. : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 10 วันเสาร์ ที่ 29 ธันวาคม 2499. หน้า 12- 13. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้
2499	ไม่มีอะไรชี้แจง	นายชัยวัฒน์ อินทะพันธ์	กรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. 24.. : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 10 วันเสาร์ ที่ 29 ธันวาคม 2499. หน้า 14. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้
2500	แถลงนโยบาย	จอมพล แปลก พิบูลสงคราม	นายกรัฐมนตรี (คณะรัฐมนตรี คณะที่ 26)	คำแถลงนโยบายของรัฐบาล : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 3 วันจันทร์ ที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2500, หน้า 14-69.
2501	แถลงนโยบาย	จอมพล ถนอม กิตติขจร	นายกรัฐมนตรี (คณะรัฐมนตรี คณะที่ 28)	คำแถลงนโยบายของรัฐบาล : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยวิสามัญ) ครั้งที่ 1 วันพุธ ที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2501, หน้า 54-165.
2501	ผู้เสนอ	พลตรี ประภาส จารุเสถียร	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 2 วันพฤหัสบดี ที่ 16 มกราคม 2501. หน้า 169-197. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณาต่อไป
	แสดงความเห็น	นายใหญ่ ศวิตชาติ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์	
	แสดงความเห็น	นายประยูร ปานะดิษฐ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยนาท	
	แสดงความเห็น	นายเปลื้อง วรรณศรี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์	
	แสดงความเห็น	นายล้วน เวทชาลีกานน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครปฐม	
	แสดงความเห็น	นายเทพ โชตินุชิต	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	
	ชี้แจง	นายทวี แรงขำ	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	แสดงความเห็น	นายทองดี อีสราชีวิน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	
	แสดงความเห็น	นายสาคร กลิ่นผกา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพังงา	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	แสดงความเห็น	ร้อยโท ถวิล ระวังภัย	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	
	เสนอความเห็น	นายเพียรศักดิ์ นิสสัยสุข	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสิงห์บุรี	
	ถาม	นายศิริพันธ์ รักศรีวงศ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชุมพร	
	แสดงความเห็น	นายสมศักดิ์ ชมจันทร์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	
	เสนอความเห็น	นายพีร บุนนาค	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุพรรณบุรี	
2501	ชี้แจง	หลวงอรรถพรพิศาล	กรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 3 วันศุกร์ ที่ 17 มกราคม 2501. หน้า 211-278. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้
	ถาม	นายทองดี อีสราชีวิน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	
	ชี้แจง	พลโท ประภาส จารุเสถียร	ประธานกรรมาธิการ	
	ชี้แจง	นายทวี แรงขำ	รัฐมนตรีช่วยว่ากระทรวงมหาดไทย	
	ถาม	นายพีร บุนนาค	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุพรรณบุรี	
	แสดงความเห็น	นายเทพ โชติณัฐิต	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	
	แสดงความเห็น	นายดิถิล บุญเสริม	ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม	
	แสดงความเห็น	นายทองปาน วงศ์สง่า	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนคร	
	ชี้แจง	พระยาอรรถการีย์นิพนธ์	รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม	
	แสดงความเห็น	นายสะอึง มารังกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์	
	แสดงความเห็น	นายดุสิต บุญธรรม	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครนายก	
	ชี้แจง	นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์	กรรมาธิการ	
	ชี้แจง	นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์	รัฐมนตรี	
	แสดงความเห็น	ขุนคงฤทธิศึกษากร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	แสดงความเห็น	นายเกตุ วงศ์กาไสย	ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม	
	แสดงความเห็น	นายเสกกล บุญยัษฐิติ	สมาชิกประเภทที่ 2	
	แสดงความเห็น	นายสมศักดิ์ ชมจันทร์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	แสดงความเห็น	นายประยูร ปานะดิษฐ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยนาท	
	ชี้แจง	นายนิคม สุขพัฒน์ธี	กรรมาธิการ	
	แสดงความเห็น	นายผั่น บุญชิต	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	แสดงความเห็น	นายเทียม ไชยนันท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตาก	
	แสดงความเห็น	นายบุญคุ้ม จันทศรีสุริยวงศ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี	
	แสดงความเห็น	นายฟอง สิทธิธรรม	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	แสดงความเห็น	นายเลือน พงศ์โสภณ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	แสดงความเห็น	นายดุสิต บุญธรรม	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครนายก	
	สนับสนุนนายเลือน	นายอวยชัย ธนศรี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์	
	แสดงความเห็น	นายทะนง นิยมะสินธุ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนนทบุรี	
	แสดงความเห็น	นายก่อเกียรติ ชฎาแสน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตรัง	
	แสดงความเห็น	นายเล็ก จุณณานนท์	สมาชิกประเภทที่ 2	
2501	ผู้เสนอ	นายสุธี ภูวพันธ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์	ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 14 วันศุกร์ ที่ 20 มิถุนายน 2501. หน้า 1630-1671. - ที่ประชุมไม่รับหลักการฯ พ.ร.บ. ฉบับนี้เป็นอันตกไป
	ไม่รับ	พลโท ประภาส จารุเสถียร	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	ผู้เสนอ	นายฟอง สิทธิธรรม	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	แสดงความเห็น	นายทวี แรงขำ	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	รับ	นายเปลื้อง วรรณศรี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์	
	ไม่รับ	นายพัฒน์ นิवासานนท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยภูมิ	
	รับ	นายเทียม ไชยนันท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตาก	
	ไม่รับ	นายเลิศ สัมพันธรักษ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยภูมิ	
	รับ	นายฉันท จันทชุม	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	รับ	นายก๊อณ ปั้งนล	ผู้แทนราษฎรจ้งหวัดอุบลราชธานี	
	เสนอให้ลงมติ	นายลัณ เวกชาลิกานน	ผู้แทนราษฎรจ้งหวัดนครปฐม	
	ไม่รับ	นายญวง เอี่ยมศลลา	ผู้แทนราษฎรจ้งหวัดอุดรธานี	
	เสนอให้รัฐบาลรับ ไปพิจารณาก่อน รับหลักการ	นายทองดี อลสราชวีน	ผู้แทนราษฎรจ้งหวัดเชยงใหม่	
	แสดงความเห็น	นายสุธี ภูวพันธุ์	ผู้แทนราษฎรจ้งหวัดสุรินทร์	

รายชื่อบุคคลที่ปรากฏในรายงานการประชุมสภาฯ ช่วงที่ 3 (พ.ศ. 2502-2516)

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
ปี พ.ศ. 2502 มีประกาศของคณะปฏิวัติ				
2504	ผู้เสนอ	พลเอก ประภาส จารุเสถียร	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ.... (วาระที่ 1) : รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 109 วันพฤหัสบดี ที่ 9 พฤศจิกายน 2504. หน้า 1124-1132. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณาต่อไป
2505	ผู้เสนอ	พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่น นราธิปพงษ์ประพันธ์	รองนายกรัฐมนตรี	ร่างพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีการค้าให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล และ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.... (วาระที่ 1) : รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 114 วันพฤหัสบดี ที่ 18 มกราคม 2505. หน้า 65-70. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้
2505	ไม่มีข้อแถลง เพิ่มเติม	พันเอกสุ เปรนาวิน	กรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีการค้าให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล และ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.... (วาระที่ 2-3) : รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 115 วันพฤหัสบดี ที่ 1 กุมภาพันธ์ 2505. หน้า 117-121. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้
	อ่านร่าง	นายประเสริฐ ปัทมสุคนธ์	เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ	
2505	ไม่มีข้อแถลง	พระยาสุนทรพิพิธ	กรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ.... (วาระที่ 2) : รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 115 วันพฤหัสบดี ที่ 1 กุมภาพันธ์ 2505. หน้า 110-117. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้
	อ่านร่าง พ.ร.บ.	นายประเสริฐ ปัทมสุคนธ์	เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ	
	ขอให้กรรมาธิการ แถลง	นายกมล วรรณประภา		
2505	ผู้เสนอ	พลเอกประภาส จารุเสถียร	รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่...) พ.ศ.... (วาระที่ 1) : รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 135 วันพฤหัสบดี ที่ 27 ธันวาคม 2505. หน้า 1241-1246. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณาต่อไป

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
2506	ไม่มีข้อแถลง	พระยาสุนทรพิพิธ	กรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับ..) พ.ศ.... (วาระที่2) : รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 136 วันพฤหัสบดี ที่ 10 มกราคม 2506. หน้า 1-5. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้
	อ่านร่าง พ.ร.บ.	นายประเสริฐ ปัทมสุคนธ์	เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ	
2509	ผู้เสนอ	นายทวี แรงขำ	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ.... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) : รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 213 วันพฤหัสบดี ที่ 23 มิถุนายน 2509. หน้า 501-507. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณาต่อไป
2509	ผู้เสนอ	นายทวี แรงขำ	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่..) พ.ศ.... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) : รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 215 วันพฤหัสบดี ที่ 21 กรกฎาคม 2509. หน้า 721-732. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณาต่อไป
	ผู้ถาม	พลตำรวจโท บรรลือ เรืองตระกูล		
2509	ไม่มีข้อแถลง	นายเสกส บุนยัษฐิติ	กรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ.... ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว : รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 218 วันพฤหัสบดี ที่ 1 กันยายน 2509. หน้า 930-936. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้
	อ่านร่าง พ.ร.บ.	นายประสิทธิ์ ศรีสุชาติ	รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทำการแทน เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ	
2509	ผู้เสนอ	พลเอกประภาส จารุเสถียร	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่..) พ.ศ.... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) : รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 223 วันพฤหัสบดี ที่ 10 พฤศจิกายน 2509. หน้า 1224-1250. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณาต่อไป
	ผู้ถาม	พลตำรวจโท บรรลือ เรืองตระกูล	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ	
	ผู้ถาม	พลโท ฉลอง อุซุโหมล	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ	
	เสนอความเห็น	พระยาสุนทรพิพิธ	กรรมาธิการ	
	เสนอความเห็น	หลวงประกอบนิติสาร	กรรมาธิการ	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
2510	ไม่มีข้อแถลง	นายเสกส บุนยัยฐิติ	กรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่..) พ.ศ.... ซึ่งคณะกรรมการการปกครองพิจารณาเสร็จแล้ว : รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 226 วันพฤหัสบดี ที่ 5 มกราคม 2510. หน้า 11-31. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้
	อ่านร่าง พ.ร.บ.	นายประเสริฐ ปัทมสุคนธ์	เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ	
2510	ไม่มีข้อแถลง	นายเสกส บุนยัยฐิติ	กรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่..) พ.ศ.... ซึ่งคณะกรรมการการปกครองพิจารณาเสร็จแล้ว : รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 228 วันพฤหัสบดี ที่ 16 กุมภาพันธ์ 2510. หน้า 77-85. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้
	อ่านร่าง พ.ร.บ.	นายประเสริฐ ปัทมสุคนธ์	เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ	
	ผู้ถาม	พลตำรวจโท บรรลือ เรืองตระกูล	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ	
	ชี้แจง	หลวงประกอบนิติสาร	กรรมาธิการ	
2510	ผู้เสนอ	พลเอกประภาส จารุเสถียร	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ.... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) : รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 242 วันพฤหัสบดี ที่ 28 กันยายน 2510. หน้า 1095-1099. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณาต่อไป
2510	ไม่มีข้อแถลง เพิ่มเติม	นายเสกส บุนยัยฐิติ	กรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ.... ซึ่งคณะกรรมการการปกครองพิจารณาเสร็จแล้ว : รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 243 วันพฤหัสบดี ที่ 12 ตุลาคม 2510. หน้า 1133-1137 - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายได้
	อ่านร่าง พรบ.	นายประเสริฐ ปัทมสุคนธ์	เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ	
2511	ผู้เสนอ	นายทวี แรงขำ	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่..) พ.ศ.... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) : รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 249 วันพฤหัสบดี ที่ 4 มกราคม 2511. หน้า 15-40. - ที่ประชุมลงมติให้นำไปพิจารณาก่อนรับหลักการ
	ผู้ถาม	พลตำรวจโท บรรลือ เรืองตระกูล	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ	
	ชี้แจง	หลวงประกอบนิติสาร	กรรมาธิการ	
	แสดงความเห็น	นายชำนาญ ยุวบูรณ์	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ	
	แสดงความเห็น	พันเอกจิตต์ ธนะโชติ	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ	
	เสนอชื่อ	นายเจริญ ปันโท	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	เสนอชื่อ	พลตำรวจโท ฉัตร หนูนกคิตี	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ	
	เสนอชื่อ	พลโทอัมพร จินตกานนท์	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ	
	เสนอชื่อ	นายสมัย เรืองไกร	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ	
	เสนอชื่อ	พลตำรวจโท ประชา บุรณธินิต	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ	
	เสนอชื่อ	พลเรือตรี โอภาส จามิกรณ์	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ	
	อ่านรายชื่อ	นายประเสริฐ ปัทมสุคนธ์	เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ	
2511	ผู้เสนอ	นายทวี แรงขำ	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ.... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) : รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 249 วันพฤหัสบดี ที่ 4 มกราคม 2511. หน้า 41-47. - ที่ประชุมลงมติให้นำไปพิจารณาก่อนรับหลักการ
	เสนอให้พิจารณา ก่อนรับหลักการ	หลวงประกอบนิติสาร	กรรมาธิการ	
	ไม่เห็นด้วยกับ หลวงประกอบนิติ สาร	นายมนูญ บริสุทธิ	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม	
	ไม่เห็นด้วยกับ หลวงประกอบนิติ สาร	นายเล็ก จุณณานนท์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	
2511	ผู้เสนอ	นายทวี แรงขำ	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล (ฉบับที่..) พ.ศ.... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) : รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 249 วันพฤหัสบดี ที่ 4 มกราคม 2511. หน้า 47-51. - ที่ประชุมลงมติให้นำไปพิจารณาก่อนรับหลักการ
	เสนอความเห็น	หลวงประกอบนิติสาร	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ	
2511	ผู้เสนอ	นายทวี แรงขำ	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติสุขภาพิบาล (ฉบับที่..) พ.ศ.... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) : รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 249 วันพฤหัสบดี ที่ 4 มกราคม 2511. หน้า 52-55. - ที่ประชุมลงมติให้นำไปพิจารณาก่อนรับหลักการ
	เสนอความเห็น	หลวงประกอบนิติสาร	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
2511	สรุปความเห็นของ กรรมาธิการให้ที่ ประชุมฟัง	นายสมภพ โหตระกิตย์	กรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่..) พ.ศ.... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) และรายงานของ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาก่อนรับหลักการ : รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 252 วันพฤหัสบดี ที่ 15 กุมภาพันธ์ 2511. หน้า 178-191. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณาต่อไป
	เสนอความเห็น	นายทวี แรงขำ	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	
2511	ผู้เสนอ	นายทวี แรงขำ	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ.... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) และรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาก่อนรับหลักการ : รายงานการ ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 252 วันพฤหัสบดี ที่ 15 กุมภาพันธ์ 2511. หน้า 192-201. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณาต่อไป
2511	ผู้เสนอ	นายทวี แรงขำ	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล (ฉบับที่..) พ.ศ.... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) และรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาก่อนรับหลักการ : รายงาน การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 252 วันพฤหัสบดี ที่ 15 กุมภาพันธ์ 2511. หน้า 201-211. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณาต่อไป
2511	ผู้เสนอ	นายทวี แรงขำ	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติสุขภาพบาล (ฉบับที่..) พ.ศ.... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) และรายงาน ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาก่อนรับหลักการ : รายงานการประชุมสภาร่าง รัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 252 วันพฤหัสบดี ที่ 15 กุมภาพันธ์ 2511. หน้า 211-221. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณาต่อไป
2511	ชี้แจง	พระยาสุนทรพิพิธ	กรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่..) พ.ศ.... ซึ่งคณะกรรมการการปกครองพิจารณา เสร็จแล้ว : รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 257 วัน พฤหัสบดี ที่ 11 เมษายน 2511. หน้า 407-415. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายได้
	อ่านร่าง พรบ.	นายประเสริฐ ปัทมสุคนธ์	เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
2511	ชี้แจง	พระยาสุนทรพิพิธ	กรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ.... ซึ่งคณะกรรมการการปกครองพิจารณาเสร็จแล้ว : รายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 257 วันพฤหัสบดี ที่ 11 เมษายน 2511. หน้า 415-420. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายได้
	อ่านร่าง พรบ.	นายประเสริฐ ปัทมสุคนธ์	เลขาธิการสภาว่ารัฐธรรมนูญ	
2511	ชี้แจง	พระยาสุนทรพิพิธ	กรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล (ฉบับที่..) พ.ศ.... ซึ่งคณะกรรมการการปกครองพิจารณาเสร็จแล้ว : รายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 257 วันพฤหัสบดี ที่ 11 เมษายน 2511. หน้า 420-425. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายได้
	อ่านร่าง พรบ.	นายประเสริฐ ปัทมสุคนธ์	เลขาธิการสภาว่ารัฐธรรมนูญ	
2511	ชี้แจง	พระยาสุนทรพิพิธ	กรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติสุขภาพบาล (ฉบับที่..) พ.ศ.... ซึ่งคณะกรรมการการปกครองพิจารณาเสร็จแล้ว : รายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 257 วันพฤหัสบดี ที่ 11 เมษายน 2511. หน้า 425-430. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายได้
	อ่านร่าง พรบ.	นายประเสริฐ ปัทมสุคนธ์	เลขาธิการสภาว่ารัฐธรรมนูญ	
2511	ผู้เสนอ	พลเอกประภาส จารุเสถียร	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 34 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 40 และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 55 พ.ศ.... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) : รายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 259 วันพฤหัสบดี ที่ 9 พฤษภาคม 2511. หน้า 541-545. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณา
2511	ผู้เสนอ	พลเอกประภาส จารุเสถียร	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ.... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) : รายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 259 วันพฤหัสบดี ที่ 9 พฤษภาคม 2511. หน้า 545-549. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณา
	ถาม	นายสมัย เรืองไกร	สมาชิกสภาว่ารัฐธรรมนูญ	
2511	ไม่มีข้อแถลงเพิ่มเติม	นายเสกกล บุญยัษฐิติ	กรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 34 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 40 และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 55 พ.ศ.... ซึ่งคณะกรรมการการ

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	อ่านร่าง พรบ.	นายประเสริฐ ปัทมสุคนธ์	เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ	ปกครองพิจารณาเสร็จแล้ว : รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 261 วันพฤหัสบดี ที่ 6 มิถุนายน 2511. หน้า 615-620. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายได้
2511	ไม่มีข้อแถลงเพิ่มเติม	นายเสกส บัญญัติ	กรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ.... ซึ่งคณะกรรมการการปกครองพิจารณาเสร็จแล้ว : รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 261 วันพฤหัสบดี ที่ 6 มิถุนายน 2511. หน้า 620-623. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายได้
	อ่านร่าง พรบ.	นายประเสริฐ ปัทมสุคนธ์	เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ	
2511	ผู้เสนอ	นายทวี แรงขำ	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่..) พ.ศ. : รายงานการประชุมวุฒิสภา (ทำหน้าที่รัฐสภา) ครั้งที่ 17 วันพฤหัสบดี ที่ 7 พฤศจิกายน 2511, หน้า 921-936. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้
	เสนอความเห็น	พันโท ประเสริฐ สดบรรทัด	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ	
	แสดงความเห็น	นายสุรพงศ์ ตริรัตน์	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ	
	แสดงความเห็น	นายประสิทธิ์ จุลเกศ	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ	
2511	ชี้แจง	นายเสกส บัญญัติ	กรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่..) พ.ศ. : รายงานการประชุมวุฒิสภา (ทำหน้าที่รัฐสภา) ครั้งที่ 18 วันพฤหัสบดี ที่ 14 พฤศจิกายน 2511, หน้า 1052-1065. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายได้
	อ่านร่าง พรบ.	นายประเสริฐ ปัทมสุคนธ์	เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ	
2512	แถลงนโยบาย	จอมพลถนอม กิตติขจร	นายกรัฐมนตรี (คณะรัฐมนตรี คณะที่ 31)	คำแถลงนโยบายของรัฐบาล : รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 1 วันอังคาร ที่ 25 มีนาคม 2512. หน้า 7-196.
2512	ผู้เสนอ	นายเชาว์ ชัยวิรัตน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยภูมิ	ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ.... : รายงานการประชุมสภาผู้แทน สมัยสามัญ ครั้งที่ 11 วันพฤหัสบดี ที่ 28 สิงหาคม 2512. หน้า 220-256. - ที่ประชุมลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ เป็นอันตกไป
	ไม่รับ	นายบุญช่วย อรรถการ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม	
	รับ	นายเกษม บุญศรี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร	
	ชี้แจง	นายพลเอกประภาส จารุเสถียร	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	รับ	ร้อยตรีอำพัน หิรัญโชติ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	ไม่รับ	นายถวิล จันทรวีทัน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสระบุรี	
	รับ	นายอาทิตย์ สุภาไชยกิจ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพัทลุง	
	รับ	นายดำรง ลัทธพิพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	
	ขอให้เปิดอภิปราย	นายชวน กิตติศรีวรพันธุ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครพนม	
2512	ผู้เสนอ	นายสนั่น อีระศรีโชติ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่...) พ.ศ.... : รายงานการประชุมสภาผู้แทน สมัยสามัญ ครั้งที่ 14 วันพฤหัสบดี ที่ 18 กันยายน 2512. หน้า 489-560. - ที่ประชุมลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ เป็นอันตกไป
	ผู้เสนอ	นายเสรี สุขตะประศลค์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	ผู้เสนอ	นายเสริม จินาสวัสดิ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง	
	ไม่รับ	นายชัย ชิดชอบ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์	
	รับ	นายแคล้ว นรปิติ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	ไม่รับ	นายเหลื่อม พันธุ์ฤกษ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์	
	ผู้เสนอ	นายบุญเรือง กิจกล้าสวาล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงราย	
	ไม่รับ	นายพิชัย มากคุณ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์	
	ผู้เสนอ	นายเชาว์ ชัยวิรัตน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยภูมิ	
	ไม่รับ	นายพลเอกประภาส จารุเสถียร	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	แสดงความเห็น	นางสมนา นิตยสุทธิ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	
	ผู้เสนอ	นายเกียรติ นาคะพงษ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม	
	เสนอให้ปิดอภิปราย	นายวิรัตน์ ศุขะพันธ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอ่างทอง	
	ไม่สนับสนุนและไม่คัดค้าน	นายประสงค์ เนื่องจำนงค์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชลบุรี	
	รับ	นายบุญเย็น วอทอง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	เสนอให้ปิด อภิปราย	นายถวิล จันทรวีทัน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสระบุรี	
	เสนอให้เปิด อภิปราย,ถาม	นายทองดี อิศราชีวิน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	
	สรุป พรบ.ที่ อภิปรายกัน	นายไข แสงสุกใส	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครพนม	
2512	ผู้เสนอ	นายสมนึก ทองรุ่งโรจน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	ร่างพระราชบัญญัติสุขภาพ (ฉบับที่...) พ.ศ.... : รายงานการประชุมสภาผู้แทน สมัย สามัญ ครั้งที่ 15 วันพฤหัสบดี ที่ 25 กันยายน 2512. หน้า 653-711. - ที่ประชุมลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ เป็นอันตกไป
	ผู้เสนอ	นายเสริม จินาสวัสดิ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง	
	รับ	นายประมวล กุลมัตย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชุมพร	
	ผู้เสนอ	นายบุญเย็น วอทอง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	แสดงความเห็น	นายโบแดง จันทะเสน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนคร	
	ไม่รับ	นายวิฑูร เลิศสุคนธ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยภูมิ	
	ไม่รับ	นายพลเอกประภาส จารุเสถียร	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	รับ	นายไพฑูรย์ เครือแก้ว	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง	
	เสนอให้ปิด อภิปราย	นายอาณัติ กระสินธ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครปฐม	
	เสนอให้เปิด อภิปราย	นายไพบูลย์ มัชฌิมาลย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	
รับ	นายสุรินทร์ มาศดิตถ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช		
ปี พ.ศ. 2513-2514 ไม่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น				
ปี พ.ศ. 2515-2516 มีประกาศของคณะปฏิวัติ				

รายชื่อบุคคลที่ปรากฏในรายงานการประชุมสภาฯ ช่วงที่ 4 (พ.ศ. 2517-2519)

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
2517	แถลงนโยบาย	นายสัญญา ธรรมศักดิ์	นายกรัฐมนตรี (คณะรัฐมนตรี คณะที่ 34)	คำแถลงนโยบายของรัฐบาล : รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 36 วันศุกร์ ที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2517, หน้า 549-599
2517	ผู้เสนอ	นายอมร จันทรมบูรณ์	สมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติ	ร่างพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ วาระ 1 : รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 38 วันศุกร์ ที่ 14 มิถุนายน 2517. หน้า 10-18. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการ
	รับหลักการ	นายเทียน อักกุล	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	
2517	ผู้เสนอ	พันเอก สมคิด ศรีสังคม	สมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติ	ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2514 พ.ศ. รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 40 วันศุกร์ ที่ 21 มิถุนายน 2517 หน้า 260-295 - รัฐบาลรับร่างไปพิจารณาก่อนรับหลักการ
	ผู้เสนอ	นายสุรินทร์ มาศดิตถ์	สมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายประคอง เทวราชูท	สมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายสมัคร สุนทรเวช	สมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	รับ	นายสุธน ชื่นชมจิตต์	สมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	รับ	นายชำนาญ พงนา	สมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	รับ	พันตำรวจเอก นิรันดร์ ชัยนาม	สมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายชนะ รุ่งแสง	สมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายกมล ทองธรรมชาติ	สมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายธวัช มกรพงศ์	สมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	รับ	นายชิต นิลพานิช	สมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายนิพนธ์ ศศิธร	สมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	ชี้แจง	พลตำรวจตรี อรรถสิทธิ์ สิทธิสุนทร	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	ผู้เสนอ	พลตำรวจตรีอรรถสิทธิ์ สิทธิสุนทร	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
2517	ผู้เสนอ	นายชำนาญ พงนา	สมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติ	ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล : รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 46 วันพฤหัสบดี ที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2517, หน้า 298-334.

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	อภิปราย	นายจำลอง เทวารุทธ	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	- หมายเหตุ เป็นการเสนอร่าง พรบ.สองฉบับ ฉบับที่รัฐบาลเสนอเป็นการพิจารณาารวดเดียวและประกาศใช้เป็นกฎหมาย - อีกหนึ่งฉบับที่ประชุมลงมติรับหลักการ
	แสดงความเห็น	นายธวัช มกรพงศ์	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายสุนทร มาศดิตถ์	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	ไม่รับ	นายสิงโต จ่างตระกูล	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายชูวงศ์ ฉายะบุตร	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	ถาม	นายฉลอง กัลยานิมิตร	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
2517	ชี้แจง	พลตำรวจตรี อรรถสิทธิ์ สิทธิสุนทร	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2514 พ.ศ. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 46 วันพฤหัสบดี ที่ 25 กรกฎาคม 2517 หน้า 254-297. - หมายเหตุเป็นการเสนอร่าง พรบ.สามฉบับ และที่ประชุมลงมติรับหลักการทั้งสามฉบับ - เป็นการพิจารณารวดเดียว - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศเป็นกฎหมายได้
	ไม่มีข้อชี้แจงเพิ่มเติม,ขอแปรญัตติ	พันเอก สมคิด ศรีสังคม	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายสุรินทร์ มาศดิตถ์	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	สนับสนุน	นายประคอง เทวารุทธ	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายจำลอง เทวารุทธ	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	ขออภิปราย	นายชำนาญ พงนา	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายใหญ่ ศวิตชาติ	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	ถาม, คัดค้านการแปรญัตติ	นายประสิทธิ์ ชูพินิจ	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	ร้อยเอก ชโลม รัตนเสถียร	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	ชี้แจง	นายยุวรัตน์ กมลเวชช	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายเพทาย อมาตยกุล	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายทองหยด จิตตวีระ	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	พันตำรวจเอก นิรันดร์ ชัยนาม	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	แสดงความเห็น	นายชูวงศ์ ฉายะบุตร	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายสุรินทร์ เทพกาญจนา	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
2517	ผู้เสนอ	นายสุธน ชื่นชมจิตต์	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่....) พ.ศ..... : รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 49 วันศุกร์ ที่ 2 สิงหาคม 2517. หน้า 586-606. - รัฐบาลรับไปพิจารณา
	รับ	นายทองหยด จิตตวิระ	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	มีทั้งส่วนที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย	นายวิรัช กุมทมาศ	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	รับไปพิจารณา	นายเทียน อักกุล	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	
2517	อ่านร่าง	พันเอก สงวน คำวงษา	รองเลขาธิการรัฐสภา	ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล : รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 57 วันเสาร์ ที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2517, หน้า 237-277. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้
	แสดงความเห็น	นายวิรัช กุมทมาศ	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	ชี้แจง	นายชำนาญ พนนา	กรรมาธิการ	
	สนับสนุนคำขอแปรญัตติ	นายกมล ทองธรรมชาติ	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	ชี้แจง	นายปรีดี เกษมทรัพย์	กรรมาธิการ	
	แสดงความเห็น	นางสายหยุด นิยมวิภาต	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายเพทาย อามตยกุล	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายไพจิตร เอื้อทวีกุล	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายเฉลิมชัย วสินนท์	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	ชี้แจง	นางแรม พรหมไบล บุญยประสพ	กรรมาธิการ	
	แสดงความเห็น	นายไพจิตร เอื้อทวีกุล	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายใหญ่ ศวิตชาติ	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายสุรินทร์ มาศดิตถ์	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	ถาม	นายสิงโต จ่างตระกูล	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายศักดิ์ สายบัว	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	ชี้แจง	นายสุรินทร์ เทพกาญจนา	กรรมาธิการ	
	แสดงความเห็น	นายณัฐวุฒิ สุทธิสงคราม	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นางสุรีพันธุ์ มณีวัต	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายอมร จันทรมบูรณ์	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	ร้อยเอก ชะโลม รัตนเสถียร	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายชนะ รุ่งแสง	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายทองหยด จิตตวิระ	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายพงษ์เพ็ญ ศกุนตาภัย	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายเจริญ คันธวงศ์	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายเฉลิมชัย วสินนท์	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
2517	ผู้เสนอ	นายสุธนร์ ชื่นชมจิตต์	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่....) พ.ศ..... : รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำหน้าที่รัฐสภา) ครั้งที่ 7 วันศุกร์ ที่ 1 พฤศจิกายน 2517. หน้า 21-50. - ที่ประชุมลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ เป็นอันตกไป
	ไม่รับ	นายวิรัช กุมพาศ	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	ไม่คัดค้านและไม่สนับสนุน	นายอมร จันทรมบูรณ์	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	ไม่รับ	พันเอก สมคิด ศรีสังคม	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	รับ	นายกมล ทองธรรมชาติ	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	รับ	ร้อยเอก ชะโลม รัตนเสถียร	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	รับ	นายใหญ่ ศวิตชาติ	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	ไม่รับ	นายจรรยา สุภาพ	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	ไม่คัดค้านและไม่สนับสนุน	นายกมล สมวิเชียร	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	รับไปประกอบการพิจารณา	พลตำรวจตรี อรรถสิทธิ์ สิทธิสุนทร	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	ไม่รับ	นายประจวบ ทองอุไร	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	สนับสนุนทางหลักการ	นายประคอง เทวฤทธิ์	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	เสนอความเห็น	นายไพจิตร เอื้อทวีกุล	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
2517	ไม่มีอะไรชี้แจง	นางแรม พรหมโมบล บุญยประสพ	กรรมาธิการ	พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ : รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำหน้าที่รัฐสภา) ครั้งที่ 7 วันศุกร์ ที่ 1 พฤศจิกายน 2517. หน้า 52-57. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้
	อ่านร่าง พ.ร.บ.	นายประสิทธิ์ ศรีสุชาติ	เลขาธิการรัฐสภา	
2518	เสนอร่าง พรบ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพฯ	นายชนะ รุ่งแสง	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการปกครองกรุงเทพมหานคร พ.ศ.,ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. : รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำหน้าที่รัฐสภา) ครั้งที่ 26 วันศุกร์ ที่ 10 มกราคม 2518. หน้า 186-266. - หมายเหตุเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับพร้อมกัน - ที่ประชุมลงมติในการรับหลักการร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับพร้อมกัน และลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการปกครอง ของนายทองต่อ เป็นหลักในการพิจารณาขั้นต่อไป
	เสนอร่าง พรบ.จัดระเบียบการปกครองกรุงเทพมหานคร	นายทองต่อ กล้ายไม้ ณ อยู่ธยา	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	เสนอร่าง พรบ.ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ	นายทองหยด จิตตวิระ	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	สนับสนุนทั้งสามฉบับ	นายบรรหาร ศิลปอาชา	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	ถาม	นายสุรน ชื่นชมจิตต์	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	สนับสนุนทองหยด	นายอุดม วิเชียรเจริญ	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	เห็นด้วยกับนายอุดม	นางสุรีพันธุ์ มณีวัต	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	เสนอความเห็น	นายเพทาย อามตยกุล	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	เสนอความเห็น	นายชูวงศ์ ฉายะบุตร	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายสมักร สุนทราเวช	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายอมร จันทรมบูรณ์	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายชิต นิลพานิช	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	รับ	นายนิคม จันทรวีฑูร	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายวทัญญู ณ ถลาง	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นางนสายสิทธิ พรแก้ว	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
2518	ชี้แจง	นายทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยู่ธยา	กรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติการจัดระเบียบการปกครองกรุงเทพมหานคร พ.ศ. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำหน้าที่รัฐสภา) ครั้งที่ 30 วันพุธ ที่ 22 มกราคม 2518. หน้า 38-153. - การประชุมยังไม่แล้วเสร็จ
	อ่านร่าง	นายประสิทธิ์ ศรีสุชาติ	เลขาธิการรัฐสภา	
	สงวนคำแปรญัตติ	นายประคอง เทวราช	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	ชี้แจง	นายชลอ ธรรมศิริ	กรรมาธิการ	
	เสนอแนะ	นายนิธิพัฒน์ ขาสีจันทร์	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	ถาม	นายคะนิง ภาไชย	ประธานกรรมาธิการ	
	ชี้แจง	นายเล็ก วานิชอังกูร	กรรมาธิการ	
	ถาม	นายอรรถ วิสูตรโยธาภิบาล	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	ถาม	นายมารุต บุณนาค	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	เสนอความเห็น	นายเพทาย อามาศกุล	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	ชี้แจง	นายชูวงศ์ ฉายะบุตร	กรรมาธิการ	
	แสดงความเห็น	นายอมร จันทรมบูรณ์	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายวาทัญญู ณ ถลาง	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายกระมล ทองธรรมชาติ	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	ชี้แจง	คุณหญิงนันทกา สุประภาตนันท์	กรรมาธิการ	
	แสดงความเห็น	นายชิต นิลพานิช	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	เสนอให้ปิด อภิปราย	นายสิงโต จ่างตระกูล	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายจำลอง เทวารุท	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นางสุรีพันธุ์ มณีวัต	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายประเสริฐ ณ นคร	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายอดุล วิเชียรเจริญ	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายถาวร ชะเนภัย	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
2518	ชี้แจง	นายประสิทธิ์ ศรีสุชาติ	เลขาธิการรัฐสภา	ร่างพระราชบัญญัติการจัดระเบียบการปกครองกรุงเทพมหานคร พ.ศ. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำหน้าที่รัฐสภา) ครั้งที่ 31 วันพฤหัสบดี ที่ 23 มกราคม 2518. หน้า 163-211. - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้
	แสดงความเห็น	นายอดุล วิเชียรเจริญ	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	ชี้แจง	นายทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยู่ธยา	กรรมาธิการ	
	เสนอให้ลงมติ	นายเพทาย อามาศกุล	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	พลเอก ทวีข เสนีวงศ์ ณ อยู่ธยา	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	ถาม	นายชิต นิลพานิช	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายอมร จันทรมบูรณ์	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	เสนอความเห็น	นายชำนาญ พงนา	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายวาทัญญู ณ ถลาง	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	ชี้แจง	คุณหญิงนันทกา สุประภาตนันท์	กรรมาธิการ	
	แสดงความเห็น	นายจรูญ สุภาพ	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	ชี้แจง	นายชนะ รุ่งแสง	กรรมาธิการ	
	แสดงความเห็น	นายเล็ก วานิชองกุล	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายกมล สมวิเชียร	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	ถาม	นายพนัส สิมะเสถียร	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายบุญมา วงสวรรค์	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	ชี้แจง	นายชะลอ ธรรมศิริ	กรรมาธิการ	
	ถาม	นายชมพู อรรถจินดา	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	ชี้แจง	นายคะนิง ภาไชย	ประธานกรรมาธิการ	
	ถาม	นายเฉลิมชัย วลีนนท์	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	พลตำรวจตรี ประกอบ วีรพันธุ์	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	แสดงความเห็น	นายสนอง ตูจันดา	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
2518	แถลงนโยบาย	หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช	นายกรัฐมนตรี (คณะรัฐมนตรี คณะที่ 35)	คำแถลงนโยบายของรัฐบาล : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 3 วันพฤหัสบดี ที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2518, หน้า 42-211.
2518	แถลงนโยบาย	หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช	นายกรัฐมนตรี (คณะรัฐมนตรี คณะที่ 36)	คำแถลงนโยบายของรัฐบาล : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 4 วันพุธ ที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2518, หน้า 238-438.
2518	เสนอความเห็น	นายสมศักดิ์ สมบูรณ์ทรัพย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดราชบุรี	ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่...) พ.ศ. : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 9 วันศุกร์ ที่ 18 เมษายน 2518. หน้า 815-894.
	ผู้เสนอ	นายแคล้ว นรปิติ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	ผู้เสนอ	นายประทีป ทองคำใส	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	- หมายเหตุ เป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติพร้อมกัน 3 ฉบับ - ที่ประชุมลงมติให้รัฐบาลนำไปพิจารณาก่อนรับหลักการ
	ผู้เสนอ	นายสุรินทร์ มาศดิตถ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช	
	ไม่รับ	นายประยงค์ โมกขพันธ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครปฐม	
	ผู้เสนอ	นายไชยวัฒน์ ไตรยสุนันท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบูรณ์	
	รับ	นายอุดมศักดิ์ ทั้งทอง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดประจวบคีรีขันธ์	
	รับ	นายบุญเกิด นากดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์	
	รับ	นายแถม ดีบุญมี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	ขอรับไปพิจารณา ก่อนรับหลักการ	นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	แสดงความเห็น	นายนิตินัย นาคทรพรพ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดหนองคาย	
	ขอประท้วง	จำลองเอก ทรงธรรม ปัญญาดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงราย	
	เสนอความเห็น	นายขุนทอง ภูผิวดือน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกาฬสินธุ์	
	ขอแสดงความเห็น	นายศิริ พุ่งทอง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุทัยธานี	
2518	ผู้เสนอ	นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่..) พ.ศ. : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 4 วันศุกร์ ที่ 4 กรกฎาคม 2518. หน้า 218-329. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณาต่อไป
	ผู้เสนอ	นายสุรินทร์ มาศดิตถ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช	
	ผู้เสนอ	นายแคล้ว นรปิติ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	เสนอความเห็น	นายอรุณ เอี่ยมเอก	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอ่างทอง	
	ผู้เสนอ	นายประทีป ทองคำใส	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	ไม่รับ	นายปัญญา เกสรทอง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบูรณ์	
	ผู้เสนอ	นายไชยวัฒน์ ไตรยสุนันท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบูรณ์	
	รับ	ร้อยตำรวจโท ระเบิด นานากุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช	
	เสนอความเห็น	นายนิตินัย นาคทรพรพ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดหนองคาย	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	แสดงความเห็น	นายสมาน มณีราชกิจ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์	
	เสนอความเห็น	นายบุญทัน ดอกไธสง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	เสนอความเห็น	นายประเสริฐ เลิศยะโส	ผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์	
	เสนอความเห็น	นายสมศักดิ์ สมบูรณ์ทรัพย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดราชบุรี	
2518	ผู้เสนอ	นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดระยอง	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 12 (สมัยสามัญ สมัยที่สอง) วันศุกร์ ที่ 1 สิงหาคม 2518 หน้า 403-465. - หมายเหตุ เป็นการพิจารณารวดเดียว 3 วาระ - ที่ประชุมลงมติให้ส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้วุฒิสภาพิจารณาต่อ
	ไม่รับ	นายชู อุ่นสมัย	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	
	เสนอแนะ	นายเปรม มาลากุล ณ อยุธยา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี	
	รับ	นายสมหวัง ศรีชัย	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยนาท	
	ถาม	นายสมบูรณ์ สิริธร	ผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร	
	ชี้แจง	พันเอกประกอบ ประยูรโกศราช	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	รับ	นายสวัสดิ์ คำประกอบ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์	
	แสดงความเห็น	นายเทียม ไชยนันท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตาก	
	แสดงความเห็น	นายสมศักดิ์ สมบูรณ์ทรัพย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดราชบุรี	
	แสดงความเห็น	นายพีร บุนนาค	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุพรรณบุรี	
	สนับสนุนแปรญัตติ	นายสมัคร สุนทรเวช	ผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร	
	แสดงความเห็น	พันเอกสมคิด ศรีสังคม	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี	
	แสดงความเห็น	นายคล้าย ละอองมณี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลา	
	แสดงความเห็น	หม่อมราชวงศ์เวนิญ ปราโมช	ผู้นำฝ่ายค้าน	
	เสนอความเห็น	นายไชยวัฒน์ ไตรยสุนันท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบูรณ์	
	แสดงความเห็น	นายวิชัย เสวะมาตย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	ชี้แจง	พันเอก สงวน คำวงษา	เลขาธิการรัฐสภา	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	เสนอความเห็น	นายมงคล สุนทรชกร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	ถาม	นายศิริ ผาสุก	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์	
	ขอแปรญัตติ	นายภิกขุ อะสีติรัตน์	ผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร	
	เสนอความเห็น	นายสมบุรณ์ บัณขิต	ผู้แทนราษฎรจังหวัดน่าน	
	เสนอความเห็น	นายสุจินต์ เชาววิศิษฐ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	
	เสนอความเห็น	นายวิจิตร ยืนนาน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุราษฎร์ธานี	
	เสนอความเห็น	นายประเสริฐ เลิศยะโส	ผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์	
2518	ขอให้รัฐบาลแถลง	นายसानนท์ สายสว่าง	สมาชิกวุฒิสภา	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร : รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญ สมัยที่สอง) วันพุธ ที่ 6 สิงหาคม 2518 หน้า 132-172. - ที่ประชุมลงมติเห็นชอบพระราชบัญญัติฉบับนี้
	แถลง	นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	ไม่รับ	นายพจน์ ปุชปาคม	สมาชิกวุฒิสภา	
	ไม่รับ	นายจินดา ชัยรัตน์	สมาชิกวุฒิสภา	
	รับ	นายวินัย ทองลงยา	สมาชิกวุฒิสภา	
	ชี้แจง	นายใหญ่ ศวิตชาติ	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม	
	รับ	นายบรรหาร ศิลปอาชา	สมาชิกวุฒิสภา	
	ไม่รับ	นายแถม สุรทินต์	สมาชิกวุฒิสภา	
	เสนอให้เลื่อนพิจารณา	นายเสนาะ เอกพจน์	สมาชิกวุฒิสภา	
	รับ	นายดุष्ฎี ณ ระนอง	สมาชิกวุฒิสภา	
	เสนอแนะ	คุณหญิงสุภัทรา สิงหลกะ	สมาชิกวุฒิสภา	
	รับ	พลตำรวจโท ต่อศักดิ์ ยมนาม	สมาชิกวุฒิสภา	
	ไม่รับ	นายมารุต บุณนา	สมาชิกวุฒิสภา	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
2518	ผู้เสนอ	นายวิชัย เสวะมาตย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ. : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 16 วันพฤหัสบดี ที่ 14 สิงหาคม 2518. หน้า 87-112. - ที่ประชุมลงมติให้รัฐบาลนำไปพิจารณาก่อนรับหลักการ
	เสนอให้นำไปพิจารณาก่อนรับหลักการ	นายสมหวัง ศรีชัย	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยนาท	
	รับไปพิจารณา ก่อนรับหลักการ	นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	ผู้เสนอ	นายศิริ ผาสุก	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์	
2518	ชี้แจง	นายอุทัย พิมพ์ใจชน	ประธานกรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่..) พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 27 วันพฤหัสบดี ที่ 18 กันยายน 2518. หน้า 6-236. - การประชุมยังไม่แล้วเสร็จ
	ถาม	ร้อยเอก เต็มศักดิ์ ช่างหล่อ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	อ่านร่าง พ.ร.บ.	พันเอก สงวน คำวงษา	เลขาธิการรัฐสภา	
	แปรญัตติ	นายชิน ทองศิริ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุราษฎร์ธานี	
	แปรญัตติ	นายประเสริฐ ทุ่งสี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดน่าน	
	แปรญัตติ	นายบุญมี ปาร์มวงศ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลพบุรี	
	แปรญัตติ	นายวิจิตร สุคันธพันธ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลา	
	แปรญัตติ	นายอมรศักดิ์ องค์กรณะคม	ผู้แทนราษฎรจังหวัดภูเก็ต	
	ชี้แจง	นายดำรง สุนทรสารทูล	กรรมาธิการ	
	แปรญัตติ	นายอำนาจ สุวรรณศิริ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลา	
	แปรญัตติ	นายสวัสดิ์ คำประกอบ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์	
	ชี้แจง	นายสุรินทร์ มาศดิตถ์	กรรมาธิการ	
	แปรญัตติ	นายสุทิน ใจจิต	ผู้แทนราษฎรจังหวัดยโสธร	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	แปรญัตติ	นายปัญญา เกสรทอง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบูรณ์	
	ชี้แจง,อภิปราย	นายสัมพันธ์ ทองสมัคร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช	
	แปรญัตติ	นายเจริญ เปรมฤทัยรัตน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	แปรญัตติ	นายพิชัย รัตตกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกรุงเทพมหานคร	
	ชี้แจง	นายพีร์ บุนนาค	กรรมาธิการ	
	แปรญัตติ	นายสุรยุทธ กิตติราช	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี	
	แปรญัตติ	นายธวัช สุรินทร์คำ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุโขทัย	
	ผู้ถาม	นายสงสุข ภัคเกษม	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	
	ชี้แจง	นายแคล้ว นรปิติ	กรรมาธิการ	
	เสนอความเห็น	นายเทียม ไชยนันท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตาก	
	แปรญัตติ	นายประยงค์ มูลสาร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดยโสธร	
	ชี้แจง	นายสมศักดิ์ สมบูรณ์ทรัพย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดราชบุรี	
	อภิปราย	นายชัชวาล ชมภูแดง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	
	ชี้แจง	นายขำนิ ศักดิ์เศรษฐ์	กรรมาธิการ	
	อภิปราย	จำสิบเอก ทรงธรรม ปัญญาดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงราย	
	เสนอความเห็น	พันโท ประเสริฐ สุดบรรทัด	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสระบุรี	
	แปรญัตติ	นายสรารุช นิยมทรัพย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครปฐม	
	ชี้แจง	นายประทีป ทองคำใส	กรรมาธิการ	
	แปรญัตติ	นายสนิท กุลเจริญ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรปราการ	
	ชี้แจง	นายบัญญัติ บรรทัดฐาน	กรรมาธิการ	
	แปรญัตติ	นายดิลก มะลิมาศ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม	
	ชี้แจง	นายบุญเกิด นากดี	กรรมาธิการ	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	ชี้แจง	นายอนันต์ บุรณวนิช	กรรมาธิการ	
	แปรญัตติ	นายเจริญ ปราภณศักดิ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	แปรญัตติ	นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตาก	
	แสดงความเห็น	นายสุทัศน์ เงินหมื่น	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	ชี้แจง	นายณัฐวุฒิ สุทธิสงคราม	กรรมาธิการ	
	ชี้แจง	นายสมักร ชาลีกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยภูมิ	
	แปรญัตติ	นายขุนทอง ภูผิวดือน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกาฬสินธุ์	
	แปรญัตติ	นายไพฑูรย์ โมคมรรคกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุโขทัย	
	แปรญัตติ	นายวิชัย เสวะมาตย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	ชี้แจง	นายมานิต อูทธิเสน	กรรมาธิการ	
	แปรญัตติ	นายเกษม บุตรขุนทอง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบูรณ์	
	แปรญัตติ	นายวิจิตร วงษานุทัศน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยภูมิ	
	แปรญัตติ	นายประกิจ รัตตมณี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตรัง	
	เสนอความเห็น	นายไชยวัฒน์ ไตรยสุนันท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบูรณ์	
	แสดงความเห็น	นางสุนิรัตน์ เตลาย	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	
	เสนอความเห็น	นายถวิล พิมพ์มรินทร์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	
	ชี้แจง	นายชวน หลีกภัย	กรรมาธิการ	
	เสนอความเห็น	นายประยูร สุรนิวงศ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี	
2518	เสนอความเห็น	นายอุทัย พิมพ์ใจชน	ประธานกรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่..) พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการ พิจารณาเสร็จแล้ว (ต่อจากการประชุมครั้งที่ 27) : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 28 วันศุกร์ ที่ 19 กันยายน 2518. หน้า 247-432. - การประชุมยังไม่แล้วเสร็จ
	แปรญัตติ	นายประเสริฐ เลิศยะโส	ผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์	
	แปรญัตติ	นายสุรยุทธ กิตติราช	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี	
	เสนอความเห็น	นายธวัช สุรินทร์คำ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุโขทัย	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	แปรญัตติ	นายสัมพันธ์ ทองสมัคร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช	
	เสนอความเห็น	พันโท ประเสริฐ สุตบรรทัด	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสระบุรี	
	แปรญัตติ	นายสุทัศน์ เงินหมื่น	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	แปรญัตติ	นายชิน ทองศิริ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุราษฎร์ธานี	
	เสนอความเห็น	นายสวัสดิ์ คำประกอบ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์	
	ขอให้ปิดอภิปราย	นายประยงค์ มุลสาร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดยโสธร	
	แปรญัตติ	นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตาก	
	ชี้แจง	นายสุรินทร์ มาศดิตถ์	กรรมาธิการ	
	แปรญัตติ	นายศิริ พง์ทอง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุทัยธานี	
	แปรญัตติ	นายสุรยุทธ กิตติราช	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี	
	ชี้แจง	นายขำนิ ศักดิ์เศรษฐ์	กรรมาธิการ	
	แปรญัตติ	นายวิจิตร วงศ์นุทัศน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยภูมิ	
	แปรญัตติ	นายโสภณ วีรชัย	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี	
	ชี้แจง	นายดำรง สุนทรสารทูล	กรรมาธิการ	
	แปรญัตติ	นายไพฑูรย์ โมกขมรรคกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุโขทัย	
	ผู้ถาม	นายปรีชา มุสิกกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกำแพงเพชร	
	ชี้แจง	นายไพยม คล้ายทับทิม	กรรมาธิการ	
	ผู้ถาม	นายสมหวัง ศรีชัย	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยนาท	
	เสนอความเห็น	นายบัญญัติ บรรทัดฐาน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุราษฎร์ธานี	
	แสดงความเห็น	นายสมัคร ชาลีกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยภูมิ	
	ชี้แจง	นายดำรง สุนทรสารทูล	กรรมาธิการ	
	แสดงความเห็น	นายสมาน ชมภูเทพ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำพูน	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	แปรญัตติ	นายดุสิต พานิชพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง	
	แปรญัตติ	นายนิยม วรปัญญา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลพบุรี	
	แสดงความเห็น	นายเทียม ไชยนันทน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตาก	
	ชี้แจง	นายบุญเกิด นากดี	กรรมาธิการ	
	สนับสนุนการแปรญัตติของนายสุรินทร์	นายคล้าย ละอองมณี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลา	
	ผู้ถาม	นายบุญคุ้ม จันทศรีสุริยวงศ์	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม	
	ถาม	ร้อยเอก เต็มศักดิ์ ช่างหล่อ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	แปรญัตติ	นายสวาท ศิริโกมุท	ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม	
	แปรญัตติ	นายศิริ ผาสุก	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์	
	แปรญัตติ	นายประเสริฐ ทุ่งศรี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดน่าน	
	แปรญัตติ	นายปรีชา เพ็ชรสิงห์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเลย	
	เสนอความเห็น	นายสถาปน ศิริจันทร์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนคร	
	ชี้แจง	นายอำนาจ สุวรรณศิริ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลา	
	ชี้แจง	นายสันต์ อรุณทัย	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	เสนอความเห็น	นายสุทิน ใจจิต	ผู้แทนราษฎรจังหวัดยโสธร	
	ชี้แจง	นายมานิต อูทิสเสน	กรรมาธิการ	
	ชี้แจง	นายพีร์ บุณนาค	กรรมาธิการ	
2518	ขอคำปรึกษา	นายไกรสร ดันติพงศ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่..) พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 6 วันพฤหัสบดีที่ 16 ตุลาคม 2518. หน้า 2-176.
	ชี้แจง	จำลองเอก ทรงธรรม ปัญญาดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงราย	
	ชี้แจง	นายแคล้ว นรปิติ	กรรมาธิการ	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	แสดงความเห็น	นายสมศักดิ์ สมบูรณ์ทรัพย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดราชบุรี	- ที่ประชุมลงมติให้ส่ง พ.ร.บ. ฉบับนี้ไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป
	แปรญัตติ	จำลองเอก ทรงธรรม ปัญญาดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงราย	
	แปรญัตติ	นายยุทธพล ศรีมงคล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม	
	แปรญัตติ	นายสุรยุทธ กิตติราช	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี	
	ผู้ถาม	นายอุทัย พิมพ์ใจชน	ประธานกรรมาธิการ	
	ชี้แจง	นายโพยม คล้ายทับทิม	กรรมาธิการ	
	แปรญัตติ	นายชิน ทองศิริ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุราษฎร์ธานี	
	แปรญัตติ	นายไพฑูรย์ โมกขมรรคกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุโขทัย	
	แปรญัตติ	นายสันต์ เทพมณี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำพูน	
	แปรญัตติ	นายดุสิต พานิชพัฒน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง	
	แปรญัตติ	นายไสว พัฒโน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลา	
	ชี้แจง	นายดำรง สุนทรสารทูล	กรรมาธิการ	
	แปรญัตติ	นายประเสริฐ เลิศยะโส	ผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์	
	ชี้แจง	นายสุรินทร์ มาศดิตถ์	กรรมาธิการ	
	แปรญัตติ	นายเทียม ไชยนันทน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตาก	
	แปรญัตติ	นายธวัช สุรินทร์คำ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุโขทัย	
	แปรญัตติ	นายสนิท พุราณี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	
	แปรญัตติ	นายดิลก มะลิมาศ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม	
	ชี้แจง	นายบัญญัติ บรรทัดฐาน	กรรมาธิการ	
	แปรญัตติ	นายประยงค์ มูลสาร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดยโสธร	
	แปรญัตติ	นายสุรปราณี ไกรฤกษ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลก	
	แปรญัตติ	นายสุธี ภูวนันท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	เสนอความเห็น	นายมีชัย พันธุวร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกำแพงเพชร	
	แปรญัตติ	นายวิจิตร วงษานุทัศน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยภูมิ	
	แปรญัตติ	นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตาก	
	เสนอความเห็น	นายศิริ ผาสุก	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตาก	
	แปรญัตติ	นายณรงค์ สุนทรวร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรสาคร	
	ชี้แจง	นายชำนาญ ศักดิ์เศรษฐ์	กรรมาธิการ	
	แปรญัตติ	นายวิจิตร วิเศษสุวรรณ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกรุงเทพมหานคร	
	เสนอความเห็น	นายสุทัศน์ เงินหมื่น	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	เสนอความเห็น, แปรญัตติ	นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดระยอง	
	เสนอความเห็น	นายวิรัช กุมพาศ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	เสนอความเห็น	ร้อยเอกเต็มศักดิ์ ช่างหล่อ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	เสนอความเห็น	นายศิริ พง์ทอง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุทัยธานี	
	แปรญัตติ	นายขุนทอง ภูผาเดือน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกาฬสินธุ์	
	แปรญัตติ	นายวิชัย เสวะมาตย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	แปรญัตติ	นายประเทือง วิจารณ์ปรีชา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลก	
	แปรญัตติ	นายเกษม บุตรขุนทอง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบูรณ์	
	สงวนคำ แปรญัตติ	นายอำนาจ สุวรรณศิริ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลา	
	แปรญัตติ	นายประเสริฐ พุ่งสี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดน่าน	
	แปรญัตติ	นายสุทิน ใจจิต	ผู้แทนราษฎรจังหวัดยโสธร	
	แสดงความเห็น	นายอรุณ เอี่ยมเอก	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอ่างทอง	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	হারী	นายส่งสุข วัคเกษม	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	
	แปรญัตติ	นายปัญญา เกสรทอง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบูรณ์	
	อภิปราย	พันเอก สมคิด ศรีสังคม	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี	
	แปรญัตติ	นายทองปักษ์ เพียงเกษ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	แสดงความเห็น	นายสวัสดิ์ คำประกอบ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์	
	แสดงความเห็น	นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	แปรญัตติ	นายสมัคร ชาสกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยภูมิ	
	แสดงความเห็น	นายสมหวัง ศรีชัย	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยนาท	
	แปรญัตติ	นายเจริญ ปรารณศักดิ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	แปรญัตติ	นายไพฑูรย์ แก้วทอง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร	
	อภิปราย	นายอุดร ทองน้อย	ผู้แทนราษฎรจังหวัดยโสธร	
	แปรญัตติ	นายโสภณ วีรชัย	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี	
	ผู้ถาม	นายคล้าย ละอองมณี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลา	
	สงวนคำ แปรญัตติ	นายเฉลิมชัย ทองตันไตรย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลพบุรี	
	แปรญัตติ	นายปรีชา เพ็ชรสิงห์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเลย	
	แสดงความเห็น	นายประทีป ทองคำใส	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	ชี้แจง	พันเอก ประกอบ ประยูรโคตรราช	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	
2518	อภิปราย	นายเสนาะ เอกพจน์	สมาชิกวุฒิสภา	ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ : รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัย วิสามัญ) วันศุกร์ ที่ 24 ตุลาคม 2518 หน้า 494-560. - ที่ประชุมไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้
	รับ	นายบุญชนะ อัดถากร	สมาชิกวุฒิสภา	
	เสนอแนะ	นายมานะ พิทยาภรณ์	สมาชิกวุฒิสภา	
	รับ,อภิปราย	นายมารุต บุณนา	สมาชิกวุฒิสภา	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	รับ	นายบรรหาร ศิลปะอาชา	สมาชิกวุฒิสภา	
	ไม่รับ	นายเหม สุไลมาน	สมาชิกวุฒิสภา	
	รับ	นางจันทน์ สันตะบุตร	สมาชิกวุฒิสภา	
	รับ	นายประโธ เปาโรหิตย์	สมาชิกวุฒิสภา	
	อภิปราย	นายอุทธรณ์ พลกุล	สมาชิกวุฒิสภา	
	อภิปราย	นายวินัย ทองลงยา	สมาชิกวุฒิสภา	
	ชี้แจง	นายบุญแท้ง ทองสวัสดิ์	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	
	ไม่รับ	พลเอก ทวีข เสนีวงศ์ ณ อยุธยา	สมาชิกวุฒิสภา	
	ไม่รับ	คุณหญิงสายหยุด ดิฐการภักดี	สมาชิกวุฒิสภา	
	เสนอแนะ	นายกิตติรัตน์ ศรีวีสารวาจา	สมาชิกวุฒิสภา	
	อภิปราย	พลเรือเอก อนันต์ เนตรโรจน์	สมาชิกวุฒิสภา	
	เสนอแนะ	นายดุขฎิ ณ ระนอง	สมาชิกวุฒิสภา	
	เสนอความเห็น	นายสมจิตต์ เทียงธรรม	สมาชิกวุฒิสภา	
	เสนอความเห็น	คุณนวลนาฏ อมาตยกุล	สมาชิกวุฒิสภา	
	อภิปราย	นายสนอง ตู้จินดา	สมาชิกวุฒิสภา	
	เสนอความเห็น	พลเอก เล็ก แนวนวลี	สมาชิกวุฒิสภา	
2519	แถลงนโยบาย	หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช	นายกรัฐมนตรี (คณะรัฐมนตรี คณะที่ 37)	คำแถลงนโยบายของรัฐบาล : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 3 วันพุธ ที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2519, หน้า 143-328.
2519	ผู้เสนอ	นายแคล้ว นรปิติ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่...) พ.ศ... : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ (สมัยแรก) ครั้งที่ 8 วันพฤหัสบดี ที่ 3 มิถุนายน 2519. หน้า 8-155. - ที่ประชุมลงมติรับร่างแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ - หมายเหตุ เป็นการเสนอร่าง พรบ. 5 ฉบับ
	ผู้เสนอ	นายไรร่าน อรุณรังสี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพัทลุง	
	ผู้เสนอ	นางผณิตรา ภัคเกษม	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	
	ผู้เสนอ	นายไชยวัฒน์ ไตรยสุนันท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบูรณ์	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	แสดงความเห็น	นายโกศล มารมย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	แสดงความเห็น	นายกวี ไสยิด	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกระบี่	
	แสดงความเห็น	นายวิจิต สุขะวิริยะ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	ประท้วง	จำลองเอก ทรงธรรม ปัญญาดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงราย	
	แสดงความเห็น	นายประยูร โง่นคำ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกาฬสินธุ์	
	แสดงความเห็น	นายสวัสดิ์ คำประกอบ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์	
	แสดงความเห็น	นายเสรีฐแสง ณ นคร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตรัง	
	แสดงความเห็น	นายชุมพล มณีเนตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดฉะเชิงเทรา	
	แสดงความเห็น	นายปณิธาน ธาระวานิช	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี	
	แสดงความเห็น	นายยศ อินทรโกมาลย์สุต	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	แสดงความเห็น	นายประเทือง วิจารณ์ปรีชา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลก	
	แสดงความเห็น	นายญาติ ไหวดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์	
	แสดงความเห็น	นายสุกิจ ศรีสาคร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	
	แสดงความเห็น	นายนิพนธ์ เตียเจริญ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดปราจีนบุรี	
	แสดงความเห็น	นายพานิช สัมภาคคุปต์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบุรี	
	รับ	นายเอี่ยมศักดิ์ หลิมสมบุรณ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบุรี	
	แสดงความเห็น	นายตุล ดวงเกตุย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	
	สนับสนุนร่าง รัฐบาล	ร้อยตรี ธรรมบุญ ตัณฑะเทมีย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดราชบุรี	
	แสดงความเห็น	นายญวง เอี่ยมศิลา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี	
	ชี้แจง	นายสุรินทร์ มาศดิตถ์	รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
2519	ผู้เสนอ	นายเสวตร เปี่ยมพงษ์สานต์	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง, รองนายกรัฐมนตรี	ร่างพระราชบัญญัติสุขภาพิบาล พ.ศ. : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 13 วันพฤหัสบดี ที่ 8 กรกฎาคม 2519. หน้า 92-145. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปพิจารณาต่อไป
	อภิปราย	นายปรีดา พัฒนถาบุตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	
	รับ	นายเปลื้อง พลโยธา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	ไม่รับ	นายนิสิต เวทย์ศรียานันท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	
	ชี้แจง	นายเสวตร เปี่ยมพงษ์สานต์	รองนายกรัฐมนตรี	
	รับ	ร้อยตำรวจเอก มานัส ธวนสิน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครปฐม	
	ไม่รับ	นายดุลย์ ดวงเกตุ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	
	รับ	นายจรัญ ปัทมดิลก	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกาฬสินธุ์	
	รับ	นายแสวง พิบูลสรารุช	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี	
	ประท้วง	นายไพโรจน์ ศาสตราเทหะ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกาฬสินธุ์	
	รับ	นายเฉลียว คล้ายหนองสรวง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	
	รับ	นายมานะ พิตยาภรณ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์	
	ไม่รับ	นายแคล้ว นรปิติ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	เสนอชื่อ	นายพินัย รุโจปการ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชุมพร	
	เสนอชื่อ	นายรัตน์ พนมขวัญ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดแพร่	
	เสนอชื่อ	นายชัชวาล ชุตินา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	
	เสนอชื่อ	นายจำนง ศรีวรขาน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครพนม	
	เสนอชื่อ	นายสมพร จุรีมาศ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	
	เสนอชื่อ	นายสุชน ชามพูนท	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลก	
	เสนอชื่อ	นายชุมพล มณีเนตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดฉะเชิงเทรา	
	เสนอชื่อ	นายอนันต์ สุขสันต์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยนาท	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	เสนอชื่อ	นางยุพา อุดมศักดิ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร	
	เสนอชื่อ	นายวิจิตร ยืนนาน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุราษฎร์ธานี	
	ขอถอน	นายณัฐวุฒิ สุธิสสงคราม	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกรุงเทพมหานคร	
	อ่านรายชื่อ	ร้อยตรีปณิธาน เลิศฤทธิ์	รองเลขาธิการรัฐสภา	
2519	ผู้เสนอ	นายเสวตร เปี่ยมพงษ์สานต์	รองนายกรัฐมนตรี	ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ..... : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 13 วันพฤหัสบดี ที่ 8 กรกฎาคม 2519. หน้า 147-217. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปพิจารณาต่อไป
	ผู้เสนอ	นายสันต์ เทพมณี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำพูน	
	ผู้เสนอ	ร้อยเอก ชโลม รัตนเสถียร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนนทบุรี	
	รับ	นายปรีชา คงศรี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรสงคราม	
	ไม่รับ	นายสุกิจ ศรีสาคร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	
	รับ	นายชิน ทองศิริ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุราษฎร์ธานี	
	ไม่รับ	นายมนตรี พงษ์พานิชย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	
	รับ	นายสุธน ชื่นชมจิตต์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	ไม่รับ	นายไพฑูรย์ เครือแก้ว	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง	
	ชี้แจง	นายสุรินทร์ มาศดิตถ์	รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี	
	รับ,เสนอชื่อ	นายเปรม มาลากุล ณ อยุธยา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรดิตถ์	
	รับ	นายเสรีฐแสง ณ นคร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดตรัง	
	รับ	สิบเอก สนิทพงษ์ มุกดาสนิท	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรดิตถ์	
	เสนอความเห็น	นายศรายุทธ ชะนะกุล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยนาท	
	เสนอชื่อ	นายเชวงศักดิ์ เศรษฐมัตย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	เสนอชื่อ	นายรัตน์ พนมขวัญ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดแพร่	
	เสนอชื่อ	นายชัชวาล ชูติมา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	
	เสนอชื่อ	นายธีระ ปิยะสุวรรณ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลพบุรี	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	เสนอชื่อ	นายสมศักดิ์ เขยคำแหง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี	
	เสนอชื่อ	นายนิพนธ์ เตียเจริญ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดปราจีนบุรี	
	เสนอชื่อ	นายญวง เอี่ยมศิลา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี	
	เสนอชื่อ	นายชุมพล มณีเนตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดฉะเชิงเทรา	
	อ่านรายชื่อ	ร้อยตรี ปณิธาน เลิศฤทธิ์	รองเลขาธิการรัฐสภา	
2519	ไม่มีข้อแถลง	นายแคล้ว นรปิติ	กรรมการ	ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่...) พ.ศ.... ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 8 วันพฤหัสบดีที่ 26 สิงหาคม 2519. หน้า 94-352. - การประชุมยังไม่แล้วเสร็จ
	แปรญัตติ	นายอ่ำ รongเงิน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพัทลุง	
	ชี้แจง	ร้อยตรี ธรรมบุญ ตัณทะเทมีย์	กรรมการ	
	สงวนแปรญัตติ	นายทวี ไสยิต	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกระบี่	
	ชี้แจง	นายอนุวรรตน์ วัฒนพงษ์ศิริ	กรรมการ	
	เสนอความเห็น	นายอารีย์ วีระพันธุ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	
	เสนอความเห็น	นายสวัสดิ์ คำประกอบ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์	
	ชี้แจง	นายสุรินทร์ มาศดิตถ์	ประธานกรรมการ	
	ชี้แจง	นายแคล้ว นรปิติ	กรรมการ	
	อภิปราย	นายญาติ ไหวดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์	
	เสนอความเห็น	นายสุกิจ ศรีสาคร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	
	ชี้แจง	นายชวน หลีกภัย	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม	
	เสนอความเห็น	พลโทกานต์ รัตนวราหะ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดจันทบุรี	
	เสนอความเห็น	นายมานะ พินยากรณ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์	
	ชี้แจง	นายชัยวัฒน์ ไตรยสุนันท์	กรรมการ	
	ตอบ, ชี้แจง	นายปิยะณัฐ วัชรารณ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	
	แปรญัตติ	จำลองเอก ทรงธรรม ปัญญาดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงราย	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	ชี้แจง	นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์	กรรมาธิการ	
	แปรญัตติ	นายธงชาติ รัตนวิชา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช	
	ชี้แจง	นายแสวง วัชรเวช	กรรมาธิการ	
	สงวนแปรญัตติ	นายประเจ็ด สุริย์จามร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสิงห์บุรี	
	ชี้แจง	นายเชวงศักดิ์ เศรษฐมัต	กรรมาธิการ	
	ชี้แจง	นายอนุวรรตน์ วัฒนพงษ์ศิริ	กรรมาธิการ	
	สงวนแปรญัตติ	นายสมศักดิ์ เส้นดาโอ๊ะ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสตูล	
	เสนอความเห็น	นายทองเจือ กันพรมานุกุลกิจ	กรรมาธิการ	
	แปรญัตติ	นายญวง เอี่ยมศิลา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี	
	แปรญัตติ	นายนิสิต เวทย์ศิริยานันท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	
	ชี้แจง	นายยศ อินทรโกมัลย์สุด	กรรมาธิการ	
	เสนอความเห็น	เรือตรี พายัพ ฝะอบเหล็ก	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร	
	เสนอความเห็น	นายเกษม บุตรขุนทอง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบูรณ์	
	เสนอความเห็น	นายประเทือง วิจารณ์ปรีชา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลก	
	ตอบ	นายเจริญ เปรมฤทัยรัตน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	เสนอความเห็น	นายพานิช สัมภวคุปต์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบุรี	
	เสนอความเห็น	นายชุมพล มณีเนตร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดฉะเชิงเทรา	
	เสนอความเห็น	นายกมล สมวิเชียร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกรุงเทพมหานคร	
	แปรญัตติ	นายสมาน ชมภูเทพ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำพูน	
2519	แปรญัตติ,แสดง ความเห็น	นายญวง เอี่ยมศิลา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	ชี้แจง	นายไชยวัฒน์ ไตรยสุนันท์	กรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่...) พ.ศ.... ซึ่งคณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว (ต่อจากการประชุมครั้งที่ 8) : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 9 วันพฤหัสบดี ที่ 2 กันยายน 2519. หน้า 449-638. - การประชุมยังไม่แล้วเสร็จ
	แปรญัตติ	พันเอก สมคิด ศรีสังคม	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี	
	เสนอความเห็น	นายนิสิต เวทย์ศรียานันท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	
	ถอนแปรญัตติ	นายประเทือง วิจารณ์ปรีชา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลก	
	ชี้แจง	นายเทอดพงษ์ ไชยนันท์	กรรมาธิการ	
	แสดงความเห็น	นายแคล้ว นรปิติ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	แสดงความเห็น	นายชื่น ทองศิริ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุราษฎร์ธานี	
	ชี้แจง	นายนิสิต เวทย์ศรียานันท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	
	ชี้แจง	ร้อยตรี ธรรมบุญ ตัณฑะเทมีย์	กรรมาธิการ	
	ขานชื่อ, อ่าน มาตรา	พันเอก สงวน คำวงษา	เลขาธิการรัฐสภา	
	ถอนแปรญัตติ	นายสวัสดิ์ คำประกอบ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์	
	แสดงความเห็น	นายปิยะณัฐ วัชรภรณ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	
	ชี้แจง	นายเชวงศักดิ์ เศรษฐมัตย์	กรรมาธิการ	
	เสนอความเห็น	นายสมาน ชมพูเทพ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำพูน	
	ชี้แจง	นายสุรินทร์ มาศดิตถ์	ประธานกรรมาธิการ	
	แสดงความเห็น	นายพานิช สัมถวคุปต์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบุรี	
	แสดงความเห็น	นายมานะ พิทยาภรณ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์	
	ชี้แจง	นายแสง ธวัชชะชุม	กรรมาธิการ	
	ถอนแปรญัตติ	นายสันต์ เทพมณี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำพูน	
	แสดงความเห็น	นายเกษม บุตรขุนทอง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบูรณ์	
	ชี้แจง	ร้อยเอก ละเมียน บุญยะมาน	กรรมาธิการ	

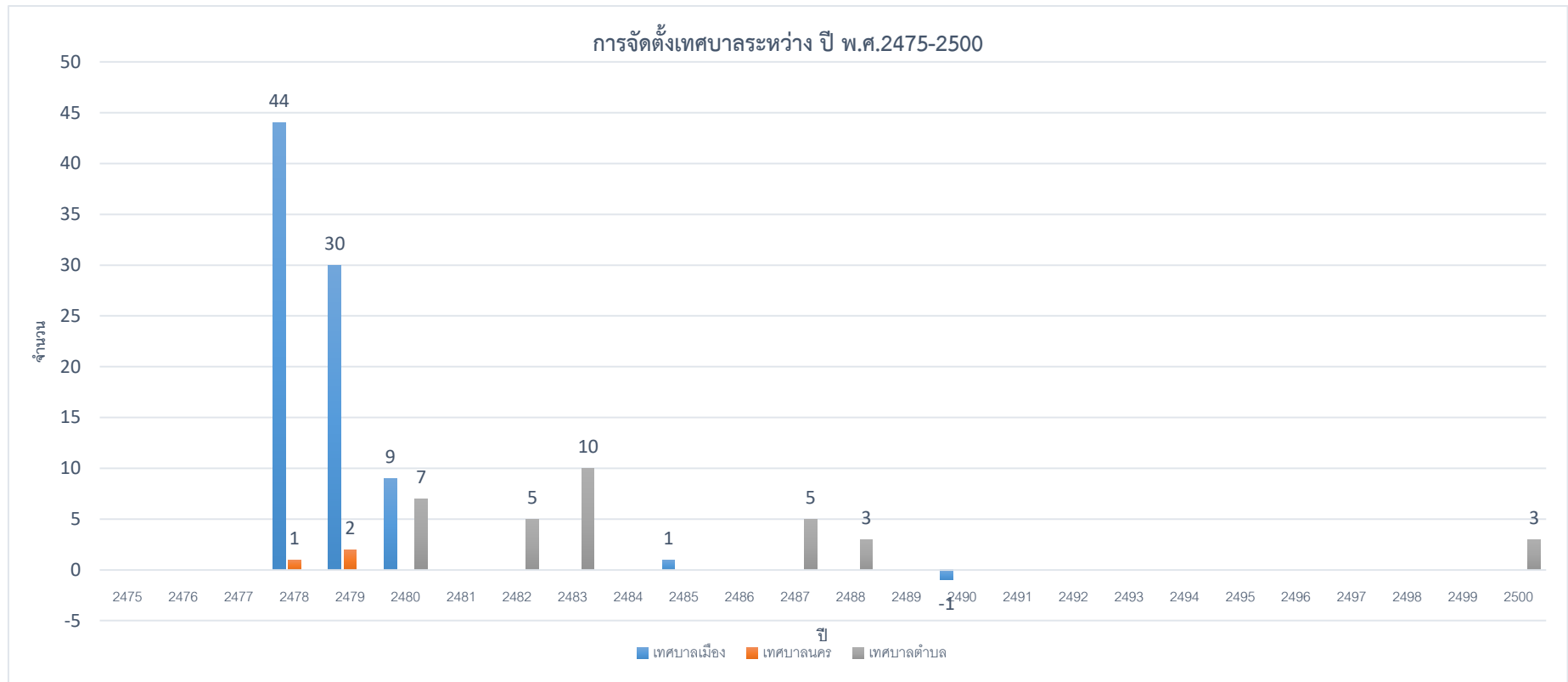
ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	ชี้แจง	นายไพฑูรย์ โทตระไคยยะ	กรรมาธิการ	
	แปรญัตติ	นายสมพร จูรีมาศ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	
	สงวนแปรญัตติ	นายณรงค์ นุนทอง	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช	
	ถาม	จำลองเอก ทรงธรรม ปัญญาดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงราย	
	แสดงความเห็น	นายเจริญ เปรมฤทัยรัตน์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา	
	ถาม	นายธงชาติ รัตนวิชา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช	
	แสดงความเห็น	นายสุธน ชื่นชมจิตต์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	แสดงความเห็น	นายถนอม แสงสุริยจันทร์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครพนม	
	เสนอความเห็น	เรือตรี สุพจน์ ตั้งตระกูล	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบูรณ์	
2519	แปรญัตติ	นายอุยง เอี่ยมศิลา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี	ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่...) พ.ศ.... ซึ่งคณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว ต่อจากการประชุมครั้งที่ 8 : รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 9 วันจันทร์ ที่ 6 กันยายน 2519. หน้า 1-161. - ที่ประชุมลงมติให้ส่ง พ.ร.บ. ฉบับนี้ไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป
	ชี้แจง	ร้อยตรี ธรรมบุญ ตัณฑะเทมีย์	กรรมาธิการ	
	แปรญัตติ	พันเอก สมคิด ศรีสังคม	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี	
	อภิปราย	นายปิยะนัฐ วัชรภร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	
	ชี้แจง	นายแคล้ว นรปิติ	กรรมาธิการ	
	แปรญัตติ	นายอร่าม อมรดิษฐ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์	
	ชี้แจง	นายไพฑูรย์ โทตระไคยยะ	กรรมาธิการ	
	ชี้แจง	พันเอก สงวน คำวงษา	เลขาธิการรัฐสภา	
	เสนอความเห็น	นายใหญ่ ศวิตชาติ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์	
	ผู้ถาม	นายประเทือง วิจารณ์ปรีชา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลก	
	สงวนคำแปรญัตติ	นายสงสุข ภัคเกษม	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่	
	แสดงความเห็น	พันตำรวจเอก กฤษ สักคทรัพย์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเลย	
	แสดงความเห็น	นายเอื้อน มหาปัญญาวงศ์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุโขทัย	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	ชี้แจง	นายชัยวัฒน์ ไตรยสุนันน์	กรรมาธิการ	
	แสดงความเห็น	นายสุกิจ ศรีสาคร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	
	เสนอความเห็น	นายสวัสดิ์ คำประกอบ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์	
	เสนอความเห็น	นายญาติ ไหวดี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์	
	แสดงความเห็น	นายเฉลิม สุขเสริม	ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี	
	แปรญัตติ	นายสันต์ เทพมณี	ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำพูน	
	แสดงความเห็น	นายประเจิด สุริยจามร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสิงห์บุรี	
	เสนอความเห็น	นายธงชาติ รัตนวิชา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช	
	ผู้ถาม	นายสริน ก้องกฤษฏา	ผู้แทนราษฎรจังหวัดระยอง	
	ชี้แจง	นายเชวงศักดิ์ เศรษฐมณี	กรรมาธิการ	
	แสดงความเห็น	นายประยูร โง่นคำ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกาฬสินธุ์	
	ผู้ถาม	นายจารุบุตร เรืองสุวรรณ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น	
	แสดงความเห็น	นายพานิช สัมภวคุปต์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบุรี	
	แสดงความเห็น	นายถนอม แสงสุริยจันทร์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครพนม	
	แสดงความเห็น	นายนิสิต เวทย์ศิริยานันท์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ	
	ชี้แจง	นายสนิท กุลเจริญ	กรรมาธิการ	
	ชี้แจง	ร้อยเอกละเมียน บุญยะมาน	กรรมาธิการ	
	แสดงความเห็น	นายไพโรจน์ ศาสตราวหะ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดกาฬสินธุ์	
	ชี้แจง	นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์	กรรมาธิการ	
	แสดงความเห็น	นายแสวง ธวัชชะชุม	กรรมาธิการ	
	แสดงความเห็น	นายอัมพล จันทรเจริญ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม	
	แปรญัตติ	นายสมพร จุริมาศ	ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด	

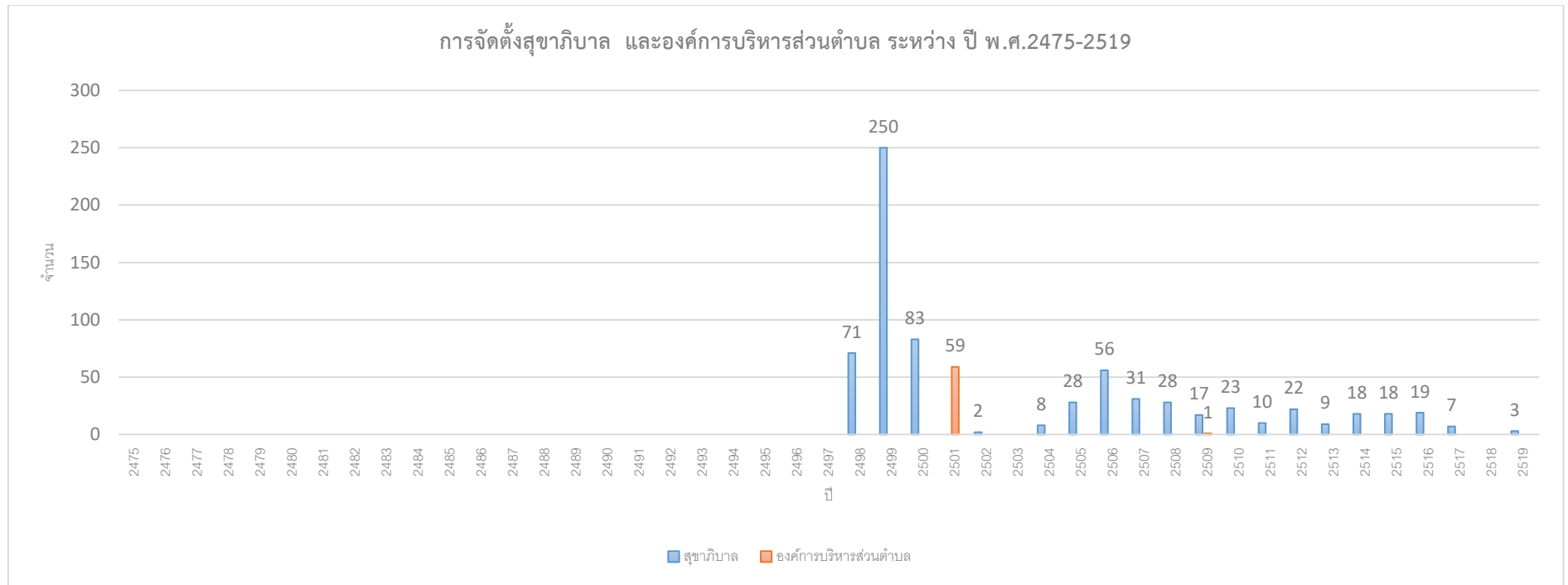
ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	ชี้แจง	นายดุรงค์ ดวงเกตุ	กรรมาธิการ	
	แสดงความเห็น	นายอนันต์ สุขสันต์	ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยนาท	
	แสดงความเห็น	นายวิจิตร ยืนนาน	ผู้แทนราษฎรจังหวัดสุราษฎร์ธานี	
	เสนอความเห็น	ร้อยเอก ชะโลม รัตนเสถียร	ผู้แทนราษฎรจังหวัดนนทบุรี	
2519	ชี้แจง	นายสุรินทร์ มาศดิตถ์	รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี	ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ : รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 8 (สมัยสามัญ สมัยที่สอง) วันพุธ ที่ 15 กันยายน 2519 หน้า 133-174. - ที่ประชุมลงมติรับหลักการแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้
	รับ	นายสังเวียน มีเผ่าพงษ์	สมาชิกวุฒิสภา	
	รับ	นายสุเทพ อัตถากร	สมาชิกวุฒิสภา	
	เสนอแนะ	นายสุชุม อิศเวศน์	สมาชิกวุฒิสภา	
	ถาม	นายอดุล บินสะอาด	สมาชิกวุฒิสภา	
	ถาม	พลตำรวจโท ต่อศักดิ์ ยมมาก	สมาชิกวุฒิสภา	
	รับ	นายसानนท์ สายสว้าง	สมาชิกวุฒิสภา	
2519	ไม่มีอะไรชี้แจง	นายเสนาะ เอกพจน์	กรรมาธิการ	ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ : รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 11 (สมัยสามัญ สมัยที่สอง) วันพุธ ที่ 29 กันยายน 2519 หน้า 320-401. - ที่ประชุมลงมติเห็นชอบแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้
	ชี้แจง	พันเอก สงวน คำวงษา	เลขาธิการรัฐสภา	
	ขอแปรญัตติ	นางแรม พรหมโบล บุญยประสพ	สมาชิกวุฒิสภา	
	เสนอให้ตัดคำ	นายอดุล บินสะอาด	สมาชิกวุฒิสภา	
	เห็นด้วยกับ กรรมาธิการ	นายสุเทพ อัตถากร	สมาชิกวุฒิสภา	
	เสนอให้ใส่คำ	นายจินดา ชัยรัตน์	สมาชิกวุฒิสภา	
	ยืนยันตามร่าง	นายसानนท์ สายสว้าง	กรรมาธิการ	
	เห็นด้วยกับ กรรมาธิการ	นายเหม สุโสมาน	กรรมาธิการ	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	สนับสนุนผู้แปรญัตติ	นางเอือนทิพย์ เปรมโยธิน	สมาชิกวุฒิสภา	
	เสนอความเห็น	นายอวย เกตุสิงห์	สมาชิกวุฒิสภา	
	เสนอความเห็น	คุณหญิงสุภัทรา สิงหลกะ	สมาชิกวุฒิสภา	
	เสนอความเห็น	นายเกรียง กิริติกร	สมาชิกวุฒิสภา	
	ชี้แจง	นายพจน์ ปุชปาคม	กรรมการ	
	เห็นด้วยกับ กรรมการ	นายสุขุม อัสเวศน์	สมาชิกวุฒิสภา	
	ชี้แจง	นายแถม สุรทินต์	กรรมการ	
	สนับสนุน กรรมการ	นางจันทน์ สันตะบุตร	สมาชิกวุฒิสภา	
	สนับสนุนผู้แปรญัตติ	นายเกษม ศิริสัมพันธ์	สมาชิกวุฒิสภา	
	ถาม	นายอภัย จันทวิมล	สมาชิกวุฒิสภา	
	เห็นด้วยกับ สมาชิกที่หักท้วง	นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์	รองนายกรัฐมนตรี	
	ไม่ขัดข้อง	นายเทียน อักษกุล	ประธานกรรมการ	
	ไม่ขัดข้อง,ถาม	นายปุ๋ย โรจนะบุรานัน	สมาชิกวุฒิสภา	
	ชี้แจง	นายมนูญ บริสุทธิ์	กรรมการ	
	สนับสนุน ความเห็น กรรมการ	พลเรือเอก อนันต์ เนตรโรจน์	สมาชิกวุฒิสภา	

ปี	บทบาท	ชื่อ	ตำแหน่ง	กระทู้ถาม/พ.ร.บ./รายงานการประชุม
	เสนอความเห็น	พลเอก เล็ก แนวนมาลี	สมาชิกวุฒิสภา	
	เสนอความเห็น	นายวินัย ทองลงยา	สมาชิกวุฒิสภา	
	เสนอความเห็น	หม่อมราชวงศ์ จักรทอง ทองใหญ่	สมาชิกวุฒิสภา	
	แสดงความเห็น	พลเรือเอก อนันต์ เนตรโรจน์	สมาชิกวุฒิสภา	
	เห็นด้วยกับ กรรมาธิการ	ร้อยตำรวจโท ชาญ มนุธรรม	สมาชิกวุฒิสภา	
	เสนอความเห็น	นายเชื้อ คงคากุล	สมาชิกวุฒิสภา	
	เสนอความเห็น	นายโพยม เลหยานนท์	สมาชิกวุฒิสภา	
	เสนอความเห็น	นายดุขฎิ ณ ระนอง	สมาชิกวุฒิสภา	
	เสนอความเห็น	นายบรรณา ชโนดม	สมาชิกวุฒิสภา	
	เสนอให้ตัดคำ	นายทวี ศุขะวนิช	สมาชิกวุฒิสภา	
2519	แถลงนโยบาย	นายชานินทร์ กรัยวิเชียร	นายกรัฐมนตรี (คณะรัฐมนตรี คณะที่ 39)	คำแถลงนโยบายของรัฐบาล : รายงานการประชุมสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี (ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน) ครั้งที่ 2 วันที่ 29 เดือนตุลาคม 2519 หน้า 18-102.
2519	ชี้แจง	นายอัมพร จันทรวิจิตร	รองนายกรัฐมนตรี	ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร : รายงานการประชุมสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ครั้งที่ 4 วันศุกร์ ที่ 12 พฤศจิกายน 2519 หน้า 318-328. - หมายเหตุ เป็นการพิจารณารวดเดียว - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศใช้กฎหมายได้
	ถาม	พลอากาศเอก พะเนียง กานตรัตน์	สมาชิกสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี	
	เสนอความเห็น	นายชานินทร์ กรัยวิเชียร	สมาชิกสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี	
	อ่านร่าง พ.ร.บ.	พันเอก สงวน คำวงษา	เลขาธิการรัฐสภา	
2519	ผู้เสนอ	นายคณิง ภาไชย	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล : รายงานการประชุมสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน) ครั้งที่ 5 วันศุกร์ ที่ 19 พฤศจิกายน 2519 หน้า 434-445. - หมายเหตุ เป็นการพิจารณารวดเดียว - ที่ประชุมลงมติให้ประกาศใช้กฎหมายได้
	เสนอความเห็น	นายชานินทร์ กรัยวิเชียร	นายกรัฐมนตรี	
	อ่านร่าง	พันเอก สงวน คำวงษา	เลขาธิการรัฐสภา	



-หมายเหตุ- ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2501-2519 ไม่มีการจัดตั้งเทศบาลเพิ่ม แต่มีการจัดตั้งอีกทีใน ปี พ.ศ.2524



- หมายเหตุ
- จำนวนสุขาภิบาลที่จัดตั้งระหว่างปี พ.ศ. 2475-2519 ทั้งหมด 703 แห่ง
 - มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ปี พ.ศ. 2501 จำนวน 59 แห่ง และในปี พ.ศ.2509 ได้ประกาศให้จัดตั้งตำบลบ้านเชียงเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลจนกระทั่งปี พ.ศ. 2537 ได้ประกาศใช้ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มเติมอีก 618 แห่ง ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2538

ภาคผนวก 2

แนวความคิดในสภาฯ เรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ

ภายใต้การปกครองระบอบอำนาจนิยมระหว่าง พ.ศ. 2501 – 2516⁴²³

ศราวุฒิ วิสาพรหม⁴²⁴

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้ศึกษาแนวความคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจภายใต้เงื่อนไขของกระบวนการไปสู่ประชาธิปไตยและการออกจากประชาธิปไตยของไทย ภายใต้ระบอบเผด็จการและเผด็จการครึ่งใบระหว่าง พ.ศ. 2501 – 2516 นั้น มีการเสนอแนวความคิดเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการประชุมสภาฯ ที่ทำหน้าที่รัฐสภาของไทย มีความสัมพันธ์กับบริบททางการเมืองของความเป็นประชาธิปไตย กล่าวคือในบางช่วงเวลาที่ปกครองด้วยอำนาจเผด็จการอย่างเข้มงวดนั้นแทบไม่มีการเสนอแนวคิดและอภิปรายอย่างเสรีในประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่บางเวลาที่สภาผู้แทนมาจากการเลือกตั้งจะพบข้อเสนอเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นที่หลากหลายแนวคิดอย่างมาก

คำสำคัญ : การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย/การกระจายอำนาจ/สภาผู้แทนราษฎร/ความคิดทางการเมือง

⁴²³ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งจากรายงานการวิจัยเรื่อง “แนวความคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร : กรณีประเด็นการกระจายอำนาจ, การจัดโครงสร้าง และการกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่าง พ.ศ. 2475 – 2519” ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)

⁴²⁴ อาจารย์ประจำวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

The concept of local administration and decentralization raised in the Thai parliamentary meetings under the dictatorship and semi-dictatorship in 1958-1973⁴²⁵

Sarawudhi Wisaprom⁴²⁶

Abstract

This study aims to investigate the concept of local administration and decentralization under the process of democratization and de-democratization in Thailand. The concept of local administration raised in the parliamentary meetings under the dictatorship and semi-dictatorship in 1958-1973 went along with the political context. There was rarely any free discussion about decentralization and local administration during the compete dictatorship. But when the house of representatives was made by election many ideas were presented.

Keywords: Thai Local Government/ Decentralization/House of Representatives/Political Thought

⁴²⁵ This paper is a part of research project entitled “The Consideration of Local Government Concept by the Thai House of Representatives: Decentralization, Structuring, and Tasks of Local Administrative Organizations in 1932-1976” which was supported by Thailand Science Research and Innovation (TSRI.)

⁴²⁶ Lecturer of Political Science, College of Politics and Governance, Mahasarakham University

บทนำ

การรัฐประหารเมื่อ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 นำโดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นการยึดอำนาจที่สืบเนื่องจากการรัฐประหารในปีก่อนหน้าเมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 การรัฐประหารครั้งหลังในปี พ.ศ. 2501 ส่งผลกระทบทั้งการเมืองการปกครองในระดับมหภาค และกระทบต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น องค์ความรู้เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจระหว่างปี พ.ศ. 2501 – 2516 ส่วนใหญ่จะให้คำอธิบายเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลในการควบคุมและการใช้กฎหมายพิเศษจัดการกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และประการต่อมาคือ การอธิบายว่าไม่มีการกระจายอำนาจเกิดขึ้นในยุคนี้ ผู้วิจัยเองมิได้ปฏิเสธกับปัญหาเชิงโครงสร้างของการเมืองภายใต้การปกครองโดยเผด็จการนั้นส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นต้องประสบกับปัญหาชะงักงัน แต่ทว่าการอธิบายว่า “หยุดนิ่ง” คงไม่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจการระบวนการกระจายอำนาจในยุคนี้และช่วงเวลาถัดมาเท่าใดนัก ผู้วิจัยจึงอยากเสนอให้ประการแรกพิจารณาถึง “ความเคลื่อนไหว” (mobility) แม้จะน้อยนิดก็ยังมี การ “ขยับ” อยู่ และพิจารณาการระบวนการกระจายอำนาจ (decentralization) ที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการไปสู่ประชาธิปไตย (democratization) และประการสุดท้ายพิจารณาการระบวนการไปสู่ประชาธิปไตยกับการออกจากประชาธิปไตย (de-democratization) เป็นสิ่งที่ดำรงอยู่ในกระบวนการเดียวกันมิใช่สิ่งที่อยู่ตรงข้าม ดังนั้นจะนำพาเราไปสู่ความเข้าใจใหม่ว่าภายใต้บริบทการปกครองแบบอำนาจนิยมก็มีการเคลื่อนไหวของการกระจายอำนาจ อีกทั้งยังเป็นรากฐานสู่กระแสการกระจายอำนาจครั้งใหญ่ในยุคประชาธิปไตยเบ่งบานหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ด้วย

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

- 1) ศึกษาแนวความคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการเสนอในสภาฯ ในประเด็นการกระจายอำนาจ, การจัดโครงสร้างและรูปแบบ, การกำหนดหน้าที่และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างปี พ.ศ. 2501 – 2516
- 2) ศึกษาบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรและความคิดเห็นจากบุคคลสำคัญในสภาฯ ที่มีต่อเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยศึกษาในระหว่างปี พ.ศ. 2501 – 2516

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัยมุ่งศึกษาสภาผู้แทนราษฎร (รวมถึงสภาในรูปแบบต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่แทน) ได้มีการอภิปราย ถกเถียง เสนอประเด็นเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นอย่างไรบ้างตั้งแต่ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2501 - 2516 สำหรับเนื้อหาสาระเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมุ่งเน้นศึกษาแนวความคิดสามประการ คือ การกระจายอำนาจ การจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการศึกษาพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ระยะยาวจะช่วยให้เห็นภาพความเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงก้าวหน้า ชะงักงัน และถดถอย

วิธีการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นทั้งการวิจัยทางประวัติศาสตร์ (historical research) โดยศึกษาเอกสาร (documentary research) ทั้งเอกสารชั้นต้นและชั้นรองโดยทำการรวบรวม วิพากษ์หลักฐาน เพื่อนำไปสู่การตีความและวิเคราะห์ และเป็นการวิจัยทางรัฐศาสตร์ (political research) ที่ได้สืบค้น รวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์แล้ววิเคราะห์ผ่าน ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจ รวมถึงมีโนทัศน์ทางสังคมศาสตร์มาช่วย ประกอบการวิเคราะห์ สังเคราะห์แล้วนำเสนอในรูปแบบพรรณนาวิเคราะห์ (analytical description)

งานวิจัยนี้ใช้การศึกษาจากเอกสารเป็นหลักโดยเน้นเอกสารชั้นต้น (primary source) ประเภทหนึ่งเป็น สำคัญ คือ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงเอกสารในชื่อ รายงานการประชุมสภาผู้แทน และ รายงาน การประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่เดียวกันกับสภาผู้แทนราษฎรในบางช่วง และใช้เอกสารชั้นต้นบาง ประเภทมาประกอบ เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รายงานการประชุมวุฒิสภา และ เอกสารชั้นรองมาประกอบด้วยเช่นกัน เช่น งานเขียนของบุคคลสำคัญที่มีบทบาทต่อการกำหนดรูปแบบโครงสร้าง การกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทความวิชาการ และงานวิจัย

กรอบแนวคิดการวิจัย

บทความวิจัยนี้ศึกษา “แนวความคิด” ในสถาบันนิติบัญญัติ โดยอาศัยวิธีการทางประวัติศาสตร์ มโนทัศน์ และทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจ รวมถึงมีโนทัศน์ทางสังคมศาสตร์มาช่วย ประกอบการวิเคราะห์ กล่าวขยายความคือ ในการศึกษาเกี่ยวกับ “แนวความคิด” ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการทาง ประวัติศาสตร์ที่ใช้คือการศึกษา “ประวัติศาสตร์ความคิด” ที่ศึกษาความคิดโดยพิจารณาถึงบริบท (context) ทั้ง บริบททางภูมิปัญญา บริบทด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วิธีการดังกล่าวถูกใช้ศึกษาทั้งในวิชาประวัติศาสตร์ และ วิชาความคิดทางการเมืองอันเป็นหนึ่งในวิชาของรัฐศาสตร์ ซึ่งวิธีการดังกล่าวถูกใช้ทั้งในโลกวิชาการตะวันตก เช่น สำนักเคมบริดจ์ในอังกฤษ ที่มีนักประวัติศาสตร์ความคิดหรือประวัติศาสตร์ความคิดทางการเมืองผู้เลื่องชื่อนามว่าควินติน สกินเนอร์ (Quentin Skinner) ที่ให้ความสำคัญกับ “บริบท” ที่สัมพันธ์กับความคิด วิธีการศึกษาในกลุ่มนี้ มีข้อสำคัญอีกประการคือเรื่อง “ภาษา” ที่ต้องตระหนักถึงความหมายหลายระดับ อีกทั้งคำหรือชุดคำศัพท์ยังมีความหมายหรือนัยที่แปรเปลี่ยนไปตามบริบทอยู่ตลอด⁴²⁷

⁴²⁷ ข้อคิดดังกล่าวจาก Skinner, Quentin. (1988), “Meaning and Understanding in the History of Ideas” **Meaning and Context : Quentin Skinner and his critics**. James Tully (ed.) New Jersey : Princeton University Press, pp.29-67. ; Skinner, Quentin. (1989) “Language and political change” **Political Innovation and Conceptual Change**. Edited by Terence Ball, James Farr, Russell L. Hanson. New York: Cambridge University Press, , pp.6-23. ; Pocock, J.G.A,

ด้านวงวิชาการไทยนักวิชาการที่เป็นกรณีตัวอย่างที่ดีของวิธีการศึกษานี้คือ นิธิ เอียวศรีวงศ์ ได้กล่าวว่า การศึกษาความคิดในทางประวัติศาสตร์หรือประวัติศาสตร์ความคิดจำเป็นต้องศึกษาความคิดในบริบทของสังคม นั้น ๆ ภายใต้เงื่อนไขที่เป็นจริงในแต่ละยุคสมัย โดยพิจารณาบริบททางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ เพราะการศึกษาประวัติศาสตร์คือ การศึกษากระบวนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่รู้ได้จากหลักฐาน การศึกษาประวัติศาสตร์ความคิดจึงต้องศึกษาความเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลความคิด⁴²⁸

ทั้งนี้ความคิดในบริบทที่ผู้วิจัยศึกษา เน้นบริบทด้านการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองกล่าวคืออยากชี้ชวน พิจารณาภายใต้เงื่อนไขเชิงโครงสร้างสถาบันการเมือง และพลวัตการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเรื่องกระบวนการสู่ ประชาธิปไตย (democratization) และการออกจากประชาธิปไตย (de-democratization)⁴²⁹ ซึ่งเปรียบเสมือน สองด้านของเหรียญที่อยู่ควบคู่กัน ทั้งสองสิ่งดำรงอยู่ในกระบวนการขนาดใหญ่ที่มีสัมพันธ์มีความต่อเนื่องกัน ขณะเดียวกันก็มีกระบวนการระดับย่อยที่เคลื่อนไหวอยู่แล้วสะท้อนออกมาเป็นระดับของความเป็นประชาธิปไตย นั้นเอง⁴³⁰

ผลการวิจัย มีดังนี้

การออกจากประชาธิปไตยสู่ระบอบเผด็จการกับผลกระทบต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น

การออกจากประชาธิปไตยสู่ระบอบเผด็จการสืบเนื่องจากการรัฐประหาร 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ส่งผล กระทบต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงจาก “คำสั่ง” และ “ประกาศ” ของคณะปฏิวัติที่ประกาศใช้ภายหลัง การเข้ามาบริหารราชการไม่นานนักระหว่าง 1 ธันวาคม พ.ศ. 2501 ถึง 27 มกราคม พ.ศ. 2502 มีคำสั่ง

(2009). “Verbalizing a political act: towards a politics of speech” *Political Thought and History: Essay on Theory and Method*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 33-50.

⁴²⁸ นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2526). “ประวัติศาสตร์และการวิจัยทางประวัติศาสตร์” การวิจัยด้านมนุษยศาสตร์และศิลปะ: ทักษะของ นักวิชาการไทย. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ; นิธิ เอียวศรีวงศ์ “การศึกษาประวัติศาสตร์ความคิดของไทย”, *วารสาร ธรรมศาสตร์*. 11 : 4. (ธันวาคม 2525), หน้า 42-48. ; นิธิ เอียวศรีวงศ์. “คำแก้ตัวเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ความคิด” *มนุษยศาสตร์ สาร*. ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มิถุนายน 2543), หน้า 1-16 ; ไชยันต์ ไชยพร. (2557). *นิธิ เอียว ศรีวงศ์ ใน/กับวิกฤตการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ : มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา.

⁴²⁹ ผู้วิจัยมีความเห็นสอดคล้องกับคำอธิบายการเมืองไทยของโยชิฟุมิ ทามาตะ (Yoshifumi Tamada) นักรัฐศาสตร์ชาวญี่ปุ่น ผู้เชี่ยวชาญการเมืองไทยที่ชวนให้พิจารณา democratization กับ de-democratization ควบคู่กันในพลวัตของการเมืองไทย ทั้งนี้ ไม่ควรมองแบบคู่ตรงกันข้ามว่าประชาธิปไตยหรือไม่เป็นประชาธิปไตย เพราะระบอบการปกครองมีความต่างหลายระดับที่ตั้งอยู่บน เส้นสืบนี้อยู่ด้วยกัน; ดู โยชิฟุมิ ทามาตะ. (2552) “ประชาธิปไตยการทำให้เป็นประชาธิปไตยและการ ออกจากประชาธิปไตยของ ประเทศไทย” *ฟ้าเดียวกัน*. ปีที่ 6 ฉบับที่ 4, หน้า 98-139.

⁴³⁰ Tilly, Charles. (2007). *Democracy*. (New York: Cambridge University Press, 2007), pp. 23.

กองบัญชาการคณะปฏิวัติ 2 ฉบับและประกาศคณะปฏิวัติ 3 ฉบับ เพื่อปรับปรุงและควบคุมการปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค ดังนี้

คำสั่งกองบัญชาการคณะปฏิวัติที่ 23/2501 วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2501 และ**คำสั่งกองบัญชาการคณะปฏิวัติ ที่ 32/2501** วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2501⁴³¹ ที่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการและที่ปรึกษาพิจารณาปรับปรุงการปกครองโดยออกกฎหมายผ่านสภาร่างรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้การพิจารณาดำเนินการในเรื่องนี้เป็นไปโดยรอบคอบ เหมาะสมกับสภาพท้องที่และความเป็นอยู่ของประชาชน⁴³²

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 34 วันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ.2501 ระบุการแต่งตั้งสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาเทศบาลในกรณีที่ตำแหน่งนั้นว่างลงก่อนครบกำหนดถึงคราวออกตามวาระ ซึ่งการได้มาของสมาชิกในการตั้งซ่อมโดยปกติจะใช้วิธีการเลือกตั้ง แต่ทั้งนี้คณะปฏิวัติได้ออกคำสั่งให้ใช้เป็นวิธีการแต่งตั้งสมาชิกแทน โดยให้เหตุผลว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาฯ ยังไม่ควรทำในช่วงเวลานี้ เนื่องจากคณะปฏิวัติกำลังพิจารณากฎหมายในเรื่องนี้อยู่ ดังนั้นจึงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายและเสนอชื่อต่อปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาและดำเนินการแต่งตั้งต่อไป และสมาชิกสภาฯ อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าเวลาของผู้ซึ่งตนแทน⁴³³ และต่อเนื่องตามมาก็คือ **ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 55** วันที่ 20 มกราคม พ.ศ.2502 มีสาระสำคัญ ในประกาศฉบับนี้ให้ใช้วิธีการแต่งตั้งสมาชิกสภาจังหวัดและสภาเทศบาลทั้งหมด และให้ถือว่าสมาชิกสภาฯ ทั้งหมดที่ได้รับการแต่งตั้งตามประกาศนี้เป็นสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย⁴³⁴

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 40 วันที่ 6 มกราคม พ.ศ.2502 สืบเนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวมีคณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งหลายคน โดยให้ผู้ว่าราชการได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวเพื่อดำเนินกิจการ

⁴³¹ รัฐสภาสาร. ปีที่ 7 ฉบับที่ 7 (มีนาคม 2502), หน้า 88 และ 95.

⁴³² คณะกรรมการประกอบด้วย

1. นายทวี แรงขำ เป็นประธาน
2. นายเกษม อุทยานิน กรรมการ
3. นายมาลัย หุวะนันทน์ กรรมการ
4. พล.ต.อ. หลวงชาติตระการโกศล กรรมการ
5. นายชำนาญ ยุวบูรณ์ กรรมการ
6. นายสนิท วิไลจิตต์ กรรมการและเลขานุการ
7. พ.ต.ท. สำราญ กรัดศิริ กรรมการและเลขานุการ

ที่ปรึกษาของคณะกรรมการ ประกอบด้วย พระยาสุนทรพิพิธ พระยาราชเสนา พระยาสังฆาภิรมย์ หลวงนรกิจบริหาร ให้กรรมการและที่ปรึกษาคณะนี้ มีหน้าที่พิจารณาเสนอความคิดเห็นที่จะปฏิวัติปรับปรุงการปกครองและพิจารณาร่างกฎหมายขึ้น

⁴³³ “ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 34”. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 75 ตอนที่ 104. (วันที่ 8 ธันวาคม 2501). หน้า 1-2.

⁴³⁴ “ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 55”. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 76 ตอนที่ 13. (วันที่ 20 มกราคม 2502). หน้า 14-15.

จนกว่าจะแต่งตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นใหม่ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีด้วยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย และในระหว่างที่กฎหมายเทศบาลกำลังอยู่ในระหว่างการปรับปรุงโดยคณะปฏิวัติ จึงเห็นสมควรให้คณะเทศมนตรีชั่วคราวอยู่ในตำแหน่งจนกว่าจะมีกฎหมายฉบับใหม่ขึ้นใช้แทน⁴³⁵

กล่าวได้ว่าพัฒนาการของการกระจายอำนาจภายใต้การปกครองโดยคณะปฏิวัติเป็นการพัฒนาอย่างเชื่องช้า รัฐพยายามเข้าควบคุมท้องถิ่นทุกระดับผ่านการใช้อำนาจของคณะปฏิวัติยับยั้งกระบวนการประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น และการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากความเห็นชอบของคณะปฏิวัติมาทำหน้าที่ออกแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อควบคุมให้อยู่ภายใต้อำนาจรัฐราชการ

ด้านสถาบันนิติบัญญัติภายหลังการรัฐประหารประมาณห้าเดือน จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้แต่งตั้ง**สภาร่างรัฐธรรมนูญ** เป็นการจัดตั้งขึ้นจัดตั้งขึ้นตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 มาตรา 6 บัญญัติความว่า “ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและให้มีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย” และมาตรา 7 บัญญัติว่า “ สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยสี่สิบคนซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง”⁴³⁶ มีการประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 และสองวันถัดมามีการเปิดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 เป็นสภาที่ปฏิบัติหน้าที่ยาวนานถึง 9 ปี 4 เดือน สิ้นสุดสภาพลงเมื่อร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ได้ประกาศและบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 ทั้งนี้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญระบุใน *มาตรา 178* ในวาระเริ่มแรกก่อนเปิดประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนตามมาตรา 180 ให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา และ*มาตรา 179* การเรียกประชุมวุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาตาม มาตรา 178 ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา ภายในสิบห้าวันนับแต่วันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา⁴³⁷ ทำให้มีสถาบันนิติบัญญัติระหว่าง 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2511 - กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 คือ **วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภา**

สำหรับสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสองบทบาทสำคัญคือ การร่างรัฐธรรมนูญ และเป็นสภานิติบัญญัติว่าบทบาทหลังนี้มีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารแต่ประการใด จนบางครั้งถูกเรียกขานว่าเป็น “สภาตรายาง”

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อฝ่ายแรกอยู่ในสถานะที่สูงกว่า มีอำนาจในการกำกับควบคุมในทางปฏิบัติ ขณะที่สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจควบคุมรัฐบาล การเสนอร่างกฎหมายจึงมาจากคณะรัฐมนตรีเป็นหลักสำหรับกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจนั้น

⁴³⁵ “ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 40”. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 76 ตอนที่ 3. (วันที่ 6 มกราคม 2502). หน้า 1-2.

⁴³⁶ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502” *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 76, ตอนที่ 17 (28 มกราคม 2505), หน้า 1-8.

⁴³⁷ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511”. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 85 ตอนพิเศษ (20 มิถุนายน 2511), หน้า 67.

พบว่าในสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ คณะรัฐมนตรีได้เสนอการเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่..) พ.ศ.... ในปี พ.ศ. 2504 และ 2505 ร่างพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีการค้าให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ... ในปี พ.ศ. 2504 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ.... ในปี พ.ศ. 2505 และ 2506

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำรัฐบาลอันเนื่องมาจากการอสัญกรรมของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำให้ทลายทางการเมืองคือ จอมพล ถนอม กิตติขจรกลับหวนสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง ซึ่งในช่วงระยะเวลาของการเปลี่ยนผ่านนี้คณะปฏิวัติได้เพิ่มระดับการใช้อำนาจอย่างเข้มข้นอีกครั้งเพื่อควบคุมการเมืองให้มี “ความเงียบ” มากที่สุด ประเด็นเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นก็พลอยเงียบหายไปด้วย ไม่ปรากฏการเสนอร่างกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นราวสามปีเศษ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ.... เข้าสู่การประชุมสภาร่างธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) อีกครั้งและมีการเสนอร่างกฎหมายอื่น ๆ เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ตลอดจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2511

แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจในสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2501 – 2506 : การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

ภายหลังจาก “แช่แข็ง” การปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่หลายปีอันเป็นผลมาจากการรัฐประหาร พ.ศ. 2501 รัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ได้นำข้อกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลเข้าสู่ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) จอมพล ประภาส จารุเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย⁴³⁸ ผู้รับผิดชอบงานด้านการปกครองได้เสนอหลักการต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) เมื่อวันที่ ว่า

“รัฐบาลขอเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ.... โดยมีหลักการดังนี้ แก่ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยเทศบาลในเรื่องต่อไปนี้ คือ

๑. แก่ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับรายจ่ายของเทศบาลให้สอดคล้องกับหลักการงบประมาณของรัฐบาลที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน
๒. ให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาลคณะละหนึ่ง มีหน้าที่ที่จะให้คำปรึกษา และเสนอข้อเสนอนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับกิจการเทศบาลโดยทั่วไป

⁴³⁸ จอมพล ประภาส จารุเสถียร ครองตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยติดต่อกันอย่างยาวนานช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2500

๓. ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งข้าราชการไปปฏิบัติงานทางเทศบาลได้ โดยมีฐานะเสมือนเป็นพนักงานเทศบาล และไม่ขาดจากการเป็นข้าราชการ

๔. การจัดทำกิจการนอกจากที่บังคับไว้เทศบาลใด ๆ ให้เป็นไปตามประกาศกระทรวงมหาดไทย

โดยเหตุผล เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาลและเพื่อกำหนดรายจ่ายของเทศบาลให้สอดคล้องกับหลักการงบประมาณ”⁴³⁹

การเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่ 1 ผ่านการรับรองจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) อย่างราบรื่น ให้ส่งต่อไปกระบวนการพิจารณาโดยกรรมาธิการ⁴⁴⁰ เข้าสู่การพิจารณาในวาระ 2 และ 3 ผ่านอย่างราบรื่นเช่นเดียวกันจนประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2505 เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2505

ประเด็นน่าสนใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ โดยคณะรัฐมนตรี คือ การแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาการเทศบาล อันประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน อธิบดีกรมมหาดไทย อธิบดีกรมโยธาเทศบาล อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมสามัญศึกษา อธิบดีกรมวิสามัญศึกษา อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมอนามัย ผู้อำนวยการส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่น กรมมหาดไทยเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และ

⁴³⁹ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 109 วันพฤหัสบดี ที่ 9 พฤศจิกายน 2504. หน้า 1124-1132.

⁴⁴⁰ คณะกรรมาธิการการปกครองประกอบด้วย

- 1) พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นประธานกรรมาธิการ
- 2) นายทวี แรงขำ
- 3) หลวงประกอบนิติสาร
- 4) พลตรี ประยูร หนูนักดี
- 5) พลตำรวจเอก ประเสริฐ รุจิรวงศ์
- 6) นายเล็ก จุณณานนท์
- 7) นายสมภพ โทตระพิทย
- 8) พระยาสุนทรพิพิธ
- 9) หลวงอรธไถวัลย์
- 10) หลวงอรรถปรีชาชนูปการ
- 11) นายเสกสกล ปุณอัฐิติ เป็นเลขานุการกรรมาธิการ ; รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 115 วันพฤหัสบดี ที่ 1 กุมภาพันธ์ 2505, หน้า 110.

กรรมการอื่นซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งอีกไม่เกิน 5 คน ให้ผู้อำนวยการส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่น กรมมหาดไทยเป็นเลขานุการคณะกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาล

คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอข้อเสนอแนะแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับกิจการเทศบาลโดยทั่วไป⁴⁴¹

สะท้อนแนวความคิดการควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นโดยรัฐราชการและการกำกับความคิดโดยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรูปแบบดังกล่าวนี้คณะปฏิวัติได้กระทำมาตั้งแต่การเข้ามาควบคุมการบริหารประเทศ ดังปรากฏให้เห็นจากการแต่งตั้งคณะกรรมการตามคำสั่งกองบัญชาการคณะปฏิวัติที่ 23/2501 และคำสั่งกองบัญชาการคณะปฏิวัติ ที่ 32/2501 ซึ่งการนำรูปแบบดังกล่าวมาบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการสืบทอด และสร้างให้เป็นสถาบันการเมือง เพราะภารกิจด้านการปกครองของกระทรวงมหาดไทยนั้นการปกครองโดยทหารและข้าราชการประจำไม่เพียงพอเสียแล้ว จึงต้องการผู้มีความรู้ตามหลักวิชาและประสบการณ์เข้ามาช่วยงาน ซึ่งไม่เพียงแต่กรณีงานด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น งานอื่นในลักษณะเดียวกันก็อยู่ในขอบข่ายดังกล่าว ดังจะเห็นต่อไปในสมัยรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร ที่เชิญผู้มีความรู้ทางวิชารัฐศาสตร์และหลักการปกครองมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อช่วยงานจอมพล ประภาส จารุเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

และการปรับปรุงเพิ่มเติมโครงสร้างภายในเทศบาลบางประการสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่จอมพล ประภาส จารุเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่.....) พ.ศ..... ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) พิจารณาวาระที่ 1 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2504 มีประเด็นหนึ่งที่เกี่ยวกับโครงสร้างของเทศบาลเรื่อง “อำนาจในการบริหาร” คือ

“มาตรา 3 . ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามของมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

‘อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การให้อนุมัติหรือการปฏิบัติกิจการที่นายกเทศมนตรีจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายใด ถ้ากฎหมายนั้นมิได้มีบัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกเทศมนตรีจะมอบอำนาจให้เทศมนตรี ปลัดเทศบาล หรือพนักงานเทศบาลตั้งแต่

⁴⁴¹ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 115 วันพฤหัสบดี ที่ 1 กุมภาพันธ์ 2505. หน้า 113-114.

ตำแหน่งหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไปทำการแทนในนามของนายกเทศมนตรีก็ได้ ทั้งนี้โดยอนุมัติ
ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย’”⁴⁴²

สภาร่างธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) มีมติรับหลักการ เข้าสู่กระบวนการพิจารณาโดยกรรมาธิการ ซึ่ง
การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่.....) พ.ศ..... ในวาระ 2 และ 3 เมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2505
“มาตรา 3 กรรมาธิการตัดออกทั้งมาตรา” โดยไม่มีการชี้แจงใด ๆ ทำให้นายกมล วรรณประภา สมาชิกสภาร่าง
ธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) จึงขอคำชี้แจงจากกรรมาธิการว่า

“โดยที่ตามร่างผ่านขั้นกรรมาธิการมาแล้ว ได้ ตัดมาตรา ๓ ออกทั้งมาตรา ความใน มาตรา ๓
นี้ตามร่างเดิมเป็นการบัญญัติ เพื่อที่จะมอบอำนาจให้เทศมนตรีหรือว่า บุคคลที่เห็นสมควรสั่งการหรือ
ดำเนินการ เกี่ยวกับอำนาจของนายกเทศมนตรีได้ การที่รัฐบาลเสนอร่างมาตรานี้ขึ้นมากลุ่มผมเข้าใจ
ว่าคงจะมีเหตุผล อยู่เป็นอันมากในการที่จะมอบอำนาจให้ แต่ว่าเมื่อได้มาถูกตัดเสีย ในเมื่อได้ผ่าน
คณะกรรมาธิการเช่นนี้ และท่านกรรมาธิการ ยังไม่มีอะไรที่จะแถลง กระผมก็ใครที่จะขอความกรุณา
ท่านกรรมาธิการได้โปรดแถลงว่าเหตุใดจึงตัดมาตรานี้ออก เป็นเพราะเหตุผลประการใด”⁴⁴³

พระยาสุนทรพิพิธ ตัวแทนคณะกรรมาธิการพิจารณาร่าง คือ ได้ชี้แจงว่า

“การที่กรรมาธิการได้ตัดมาตรา ๓ ออกไปนี้ก็โดยที่ว่าทางผู้แทนรัฐบาลขอถอน และที่
กรรมาธิการให้ตัดและถอนมาตรานี้ โดยมีเหตุผลที่ระลึกถึงว่าในระบอบเทศบาลนั้น อำนาจในการ
บริหาร ย่อมเป็นอำนาจของคณะเทศมนตรี ซึ่งมีนายกเทศมนตรีเป็นประธาน ที่นี้จะมาบัญญัติเป็น
กฎหมายให้เจ้าหน้าที่เทศบาล ซึ่งเป็นฝ่ายธุรการมาสั่งการอนุมัติการอะไรแทนคณะเทศมนตรีนั่นก็ดู
จะไม่ต้องด้วยเจตนารมณ์ของระบอบเทศบาล ด้วยเหตุฉะนี้ คณะกรรมาธิการจึงไม่มีความคิดไว้ใน
เมื่อทางฝ่ายผู้แทนรัฐบาลได้ขอถอนไป ก็จึงได้มาตัดมาตรานี้ออกจากร่าง”⁴⁴⁴

⁴⁴² รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 109 วันพฤหัสบดี ที่ 9 พฤศจิกายน 2504. หน้า 1126-1127.

⁴⁴³ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 115 วันพฤหัสบดีที่ 1 กุมภาพันธ์ 2505, หน้า 116-117.

⁴⁴⁴ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 115 วันพฤหัสบดีที่ 1 กุมภาพันธ์ 2505, หน้า 116-117. (เน้นโดยผู้วิจัย)

ทั้งนี้เมื่อมีการชี้แจงจากคณะกรรมการพิจารณา ร่างเสร็จ สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ก็มีมติเห็นชอบประกาศเป็นกฎหมายอย่างราบรื่น⁴⁴⁵

กล่าวได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นในภายใต้ระบอบสฤษดิ์แทบไม่มีการพัฒนาเรื่องการกระจายอำนาจ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเวลาก่อนหน้าในทศวรรษ 2490 หรือหากเปรียบเทียบกับ การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และการขยายตัวของหน่วยงานราชการที่เติบโตอย่างมากในยุคนี้แล้ว⁴⁴⁶ คงกล่าวได้ว่าการ กระจายอำนาจมิได้อยู่ในกระแสของ “ยุคพัฒนา” แต่ก็ไม่ถึงกับหยุดนิ่งเพราะพอจะมี “ความเคลื่อนไหว” อยู่บ้าง กับการเสนอปรับปรุงกฎหมายเทศบาล (เมื่อปี พ.ศ. 2504 ดังเพิ่งกล่าวไป) มีหลักการคือ “ให้สอดคล้องกับ ปัจจุบัน”⁴⁴⁷ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้-การคลังคือ ร่างพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีการค้า ให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ... ที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาเมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2505⁴⁴⁸ ให้เหตุผลว่าเป็นการปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับ ที่ 18) พ.ศ. 2504⁴⁴⁹ และร่างพระราชบัญญัติฯ เกี่ยวกับรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งให้เหตุผลว่า “เนื่องจากรายจ่ายของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดที่ใช้อยู่ยังไม่เหมาะสม จึง สมควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงเสียใหม่ให้สอดคล้องกับหลักการงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล” ซึ่งในกรณีหลังมีการ เสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ.... เข้าสู่การพิจารณาเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2505⁴⁵⁰ และวาระถัดมาในวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2506 สาระเกี่ยวกับการระบุงบรายจ่ายในมาตรา 47

⁴⁴⁵ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 115 วันพฤหัสบดีที่ 1 กุมภาพันธ์ 2505, หน้า 116-117.

⁴⁴⁶ โปรดดู ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. การเมืองระบบพหุชนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ. แปลโดยพรณี ฉัตรพลรักษ์ และคณะ. พิมพ์ครั้งที่ 3 . กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2552 และภิญญพันธ์ พจนะลาวัณย์. กำเนิด “ประเทศไทย” ภายใต้เผด็จการ. กรุงเทพฯ: มติชน, 2558.

⁴⁴⁷ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 109 วันพฤหัสบดี ที่ 9 พฤศจิกายน 2504. หน้า 1125.

⁴⁴⁸ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 114 วันพฤหัสบดี ที่ 18 มกราคม 2505, หน้า 65-70. รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 115 วันพฤหัสบดี ที่ 1 กุมภาพันธ์ 2505, หน้า 117-121.

⁴⁴⁹ กฎหมายดังกล่าวส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งรายได้เพิ่มขึ้น และบางแห่งรายได้ลดลง ทำให้รัฐบาลเข้ามาจัดการ เพื่อนำรายได้ไปจัดสรรให้ท้องถิ่นต่างๆ อนึ่งสำหรับประเด็นเกี่ยวกับการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่นอกขอบเขตการ วิจัยนี้ ผู้วิจัยจึงขอไม่ลงรายละเอียดมากนัก

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่นอกขอบเขตการวิจัยนี้ ผู้วิจัยจึงขอไม่ลง รายละเอียด

⁴⁵⁰ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 135 วันพฤหัสบดี ที่ 27 ธันวาคม 2505. หน้า 1241-1246.

ให้สอดคล้องกับปัจจุบัน⁴⁵¹ ซึ่งผ่านการรับรองโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) อย่างราบรื่นประกาศใช้เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2506⁴⁵² และรวมถึงการปรับปรุงกฎหมายการบริจังกานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ทันสมัยด้วย⁴⁵³ คือ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2506⁴⁵⁴ ก็สะท้อนถึงการเคลื่อนไหวภายใต้ระบอบอำนาจนิยม

แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจในสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2506 – 2511 : การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร

การบริหารราชการแผ่นดินในยุคคณะปฏิวัติช่วงทศวรรษ 2500 - 2510 ได้เทียบเชิญปัญญาชน นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากมาทำงานในกรรมาธิการชุดต่าง ๆ อาทิ พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ พระยาสุทรพิพิธ พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ นายชำนาญ ยุวบูรณ์ ฯลฯ นักวิชาการท่านหนึ่งผู้มีบทบาทสำคัญด้านการจัดการปกครองคือ นายทวี แรงขำ ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยมหาดไทยอย่างยาวนานหลายสมัยในคณะรัฐมนตรีชุดที่ 27, 28, 30 และ 31 ช่วงระหว่างทศวรรษ 2500 - 2510⁴⁵⁵ ภูมิหลังของนายทวี แรงขำเคยดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด อาจารย์

⁴⁵¹ ข้อความที่บัญญัติไว้เพื่อให้ทันกับสถานการณ์ปัจจุบัน ความว่า “มาตรา 41 จังหวัดอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

- (1) เงินเดือน
- (2) (เงิน) ค่าจ้าง
- (3) เงินตอบแทน (ต่าง ๆ) อื่นๆ
- (4) ค่าใช้สอย
- (5) ค่าวัสดุ
- (6) ค่าครุภัณฑ์
- (7) ค่าที่ดิน (และ) สิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่นๆ
- (8) เงินอุดหนุน ; รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 136 วันพฤหัสบดี ที่ 10 มกราคม 2506. หน้า 4.

⁴⁵² “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2506” **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 80 ตอนที่ 11. (วันที่ 29 มกราคม 2506). หน้า 13-15.

⁴⁵³ สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่นอกขอบเขตการวิจัยนี้ ผู้วิจัยจึงขอไม่ลงรายละเอียด

⁴⁵⁴ “พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2506” **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 80 ตอนที่ 84. (วันที่ 23 สิงหาคม 2506). หน้า 1-54.

⁴⁵⁵ ศาสตราจารย์ทวี แรงขำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยครั้งแรกในรัฐบาลนายพจน์ สารสิน จากการชักชวนโดยจอมพล ประภาส จารุเสถียร ผู้ครองตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยติดต่อกันอย่างยาวนานช่วงปี พ.ศ. 2500 – 2516 ซึ่งทวี แรงขำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยหลายสมัยระหว่าง 23 กันยายน พ.ศ. 2500 - 26

คณะบดีคณะรัฐศาสตร์ และรักษาการอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อีกทั้งยังมีประสบการณ์ทำงาน
กรมการเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมาตั้งแต่ทศวรรษ 2480

การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยจอมพล ถนอม กิตติขจร มี
มากกว่ารัฐบาลก่อนหน้าคือ มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ 10 ฉบับ ระหว่างปี พ.ศ. 2509 – 2511 ครอบคลุม
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งรูปแบบและการเลือกตั้งท้องถิ่นมีรายละเอียดดังนี้

ปี พ.ศ. 2509 คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ.
.... , ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่..) พ.ศ....

ปี พ.ศ. 2510 คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ....

และ ปี พ.ศ. 2511 คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่..) พ.ศ...., ร่างพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ...., ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล (ฉบับที่..
..) พ.ศ.... , ร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่..) พ.ศ.... , ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ 34 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 40 และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 55 พ.ศ.... , ร่างพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ...., ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับ
ที่..) พ.ศ....

เมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงการเมืองระยะยาวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 – 2510 นับเป็นเวลาร่วมทศวรรษที่
ชนชั้นนำได้สร้าง “ความเจ็บทางการเมือง” ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจเองก็มีความ
เคลื่อนไหวอยู่บ้างแต่ไม่มากนัก มีการปรับโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดปี พ.ศ. 2510 โดยการลดจำนวน
สมาชิกสภาจังหวัดที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ.
....⁴⁵⁶ อันมีสาระสำคัญเกี่ยวกับโครงสร้างของสภาจังหวัดให้มีขนาดที่เล็กลงจากเหตุผลที่ให้ไว้ว่า “...จำนวนสมาชิก
สภาจังหวัดมีจำนวนมากเกินไป ไม่สะดวกแก่การปฏิบัติงานของสภาจังหวัด และวันประชุมสมัยสามัญและสมัย
วิสามัญกำหนดระยะเวลาไว้เกินความจำเป็น จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วน
จังหวัด”⁴⁵⁷

ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้ระบุ “มาตรา 7 สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรแต่ละจังหวัดตาม
หลักฐานทะเบียนราษฎรที่จังหวัดประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกินสองแสนคน

ธันวาคม พ.ศ. 2500, 1 มกราคม พ.ศ. 2501 - 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501, 11 ธันวาคม พ.ศ. 2506 - 7 มีนาคม พ.ศ. 2512, 9 มีนาคม
พ.ศ. 2512 - 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514

⁴⁵⁶ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 242 วันพฤหัสบดี ที่ 28 กันยายน 2510. หน้า 1095-1099.

⁴⁵⁷ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 242 วันพฤหัสบดี ที่ 28 กันยายน 2510. หน้า 1095.

ให้มีสมาชิกได้สิบแปดคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่าสองแสนคนแต่ไม่เกินห้าแสนคนให้มีสมาชิกได้ยี่สิบสี่คน จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่าห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคน ให้มีสมาชิกได้สามสิบคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่าหนึ่งล้านคนขึ้นไปให้สมาชิกได้สามสิบหกคน”⁴⁵⁸

ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวผ่านวาระที่ 1 และวาระ 2 - 3 จนประกาศเป็นกฎหมายอย่างราบรื่น⁴⁵⁹

ทว่าในเริ่มปี พ.ศ. 2511 เป็นต้นไปก้าวได้ว่าปีแห่งการไปสู่ประชาธิปไตยอย่างก้าวกระโดดและพัฒนาการของการกระจายอำนาจที่ก้าวหน้ามากขึ้น ดังเห็นได้จากการเสนอร่างกฎหมายเพื่อปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่นจากรัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานดังกล่าวคือ นายทวี แรงขำ ได้กล่าวในสภาร่างธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ไว้อย่างน่าสนใจว่า

“ปัญหาเรื่องการปกครองระบอบเทศบาลนี้นั้น ถ้าหากว่าเราซึ่งอยู่เป็นส่วนสูง มัวเป็นห่วงทุกสิ่งทุกอย่างเหมือนเราต้องกระทำเองแล้ว เทศบาลก็ไม่รู้จักที่จะเติบโตขึ้นมาในความสามารถที่จะบริหารงานของท้องถิ่นนั่นเองได้เพราะว่าจะกระทำอะไรก็อยู่ในความควบคุมดูแลรับผิดชอบของรัฐบาลกลางเสียทุกสิ่งทุกอย่างอันเจตนารมณ์ของการเทศบาลนี้ก็เพื่อจะส่งเสริมที่จะให้ท้องถิ่นหรือประชาชนแต่ละท้องถิ่นนั้นมีความสามารถที่จะดำเนินกิจการบางประการด้วยตนเองนี้เป็นประการสำคัญแล้วที่รัฐบาลกลางก็เพียงแต่ประทับประกอบสนับสนุนให้เขารู้จักเติบโตรู้จักไตร่ตรองที่จะทำอะไรได้ด้วยตนเองอันเป็นหลักสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยเราเพียงแต่ให้สนับสนุนเช่นอย่างการออกกฎหมายให้เขาทำอะไรไปได้ตามสมควรแต่เราก็ควบคุมทีนี้ในชั้นดำเนินการในเทศบาลเองแต่ละท้องถิ่นนั้นเขาก็มีการควบคุมกันเป็นลำดับเป็นขั้นเป็นเชิงตั้งที่ว่าเป็นนี้มีสภาซึ่งเขาเลือกตั้งมาจากประชาชนที่เขาจะได้มาควบคุมดูแลก็เป็นความจริงทั่วไป...”⁴⁶⁰

คำกล่าวดังกล่าวอาจสร้างความน่าประหลาดใจไม่น้อยเพราะมาจากตัวแทนของรัฐบาลที่ปกครองด้วยระบอบอำนาจนิยมมาโดยตลอด ทั้งนี้หากพิจารณาบริบทการเมืองระหว่างประเทศแล้วเหตุที่การเมืองไทยปี พ.ศ. 2511 เปิดเสรีมากขึ้นเนื่องมาจากการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้กระบวนการพัฒนาไปสู่

⁴⁵⁸ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 242 วันพฤหัสบดี ที่ 28 กันยายน 2510. หน้า 1096.

⁴⁵⁹ ดู รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 243 วันพฤหัสบดี ที่ 12 ตุลาคม 2510. หน้า 1133-1137

⁴⁶⁰ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 249 วันพฤหัสบดี ที่ 4 มกราคม 2511. หน้า 33.

ประชาธิปไตยของไทยเดินหน้า⁴⁶¹ ในปีนี้จึงเห็นทั้งการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ การจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อเตรียมการเลือกตั้ง และการเปิดเสรีในหลายๆ ด้านที่เอื้อต่อบรรยากาศประชาธิปไตย

กระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินต่อไปร่างกฎหมายทั้งสี่ฉบับ ประกอบด้วยร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่..) พ.ศ...., ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่..) พ.ศ...., ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล (ฉบับที่..) พ.ศ.... , ร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่..) พ.ศ.... ถูกเสนอต่อที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) เพื่อเพิ่มภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจการนอกเขตรับผิดชอบของตนและการดำเนินกิจการเทศาภิบาล ผ่านการร่วมลงทุนกับองค์กรอื่น/เอกชน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวถูกพิจารณาอย่างถี่ถ้วนจากทั้งสภาฯ คณะกรรมาธิการวิสามัญ คณะกรรมาธิการสามัญ และฝ่ายรัฐบาล จนสุดท้ายก็สามารถผลักดันให้ประกาศเป็นกฎหมายได้ในเดือนเมษายน ปี พ.ศ. 2511

การขยายภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2511 นับได้ว่ามีความก้าวหน้าที่สุดภายใต้การปกครองยุคเผด็จการทหาร ปัจจัยแรกมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ “เปิด” เสรีมากขึ้นตามกระบวนการไปสู่ประชาธิปไตยที่พัฒนาอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา อีกปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือ บทบาทของบุคคลที่ทำงานด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นให้กับรัฐบาลที่พยายามผลักดันให้ท้องถิ่นก้าวหน้าขึ้น ซึ่งมีภูมิหลังเป็นข้าราชการ นักวิชาการ และรัฐมนตรี ผู้มีบทบาทอย่างยิ่งยวดคือ นายทวี แรงขำ และนายชำนาญ ยุวบูรณ์ ที่ได้ผลักดันให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสี่รูปแบบประกอบด้วย เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และสุขาภิบาล ให้มีภารกิจหน้าที่เพิ่มมากขึ้นสองประการ คือ หนึ่ง การขยายขอบเขตดำเนินกิจการนอกเขตพื้นที่ปกครองของตนเอง และสอง การร่วมมือทางเทศาภิบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือเอกชน นับได้ว่าเป็นการก้าวกระโดดอย่างมีนัยสำคัญหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงด้านภารกิจหน้าที่น้อยมากในช่วงหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา สำหรับเหตุผลในการปรับปรุงกฎหมายเทศบาล⁴⁶² รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยกล่าวเหตุผลว่า

“โดยที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน เทศบาลยังไม่อาจจัดทำกิจการในหน้าที่บางอย่างนอกเขตเทศบาล หรือลงทุนร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นหรือกับบุคคล

⁴⁶¹ โปรตดู กุลลดา เกษบุญชู มีด. (2550). การเมืองไทยในยุคสฤษดิ์-ถนอม ภายใต้โครงสร้างอำนาจโลก. กรุงเทพฯ : ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า158 – 171.

⁴⁶² สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และสุขาภิบาล ก็มีสาระคล้ายคลึงกัน

อื่นได้ ฉะนั้นเพื่อให้เทศบาลดำเนินกิจการดังกล่าวให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นยิ่งขึ้น จึง
ต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยเทศบาลบางมาตราเสียใหม่”⁴⁶³สาระสำคัญมีดังตารางต่อไปนี้

⁴⁶³ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 249 วันพฤหัสบดี ที่ 4 มกราคม 2511. หน้า 19

ร่าง พรบ. โดยคณะรัฐมนตรี ⁴⁶⁴	ความเห็นจากคณะกรรมการ วิสามัญ ⁴⁶⁵	ความเห็นจากคณะกรรมการ สามัญ ⁴⁶⁶	ร่าง พรบ. ผ่านวาระที่ 3 และ ประกาศเป็นกฎหมาย ⁴⁶⁷
และเทศบาลนคร แล้วแต่กรณีอาจ ทำกิจการนอกเขตเทศบาลหรือถือ หุ้นในบริษัทจำกัด ซึ่งมีวัตถุประสงค์ ในการจัดทำกิจการดังกล่าวได้ มาตรา 57 ตรี การจัดทำกิจการนอก เขตเทศบาลมาตรา 57 ทวิ ต้องได้รับ ความเห็นชอบจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขภาพ สภา จังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่ เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี มาตรา 57 จัตวา การถือหุ้นในบริษัท จำกัดตามมาตรา 57 ทวิ และการ โอนหุ้นดังกล่าวจะทำได้ก็แต่โดยตรา ขึ้นเป็นเทศบัญญัติ	คณะกรรมการจึงมีความเห็นว่า การผ่อนผันให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการ นอกเขตได้นั้นควรอยู่ภายใต้ข้อจำกัด ดังนี้ กิจการที่จะดำเนินนอกเขตต้องเป็น กิจการที่ต่อเนื่องและเป็น ส่วนประกอบของกิจการที่ดำเนิน ภายในเขตและกิจการที่ดำเนิน ภายในเขตนั้นเป็นกิจการที่กฎหมาย บังคับให้กระทำ ต้องเป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อ ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น นั่นเองเป็นประการสำคัญ เมื่อพิจารณาโดยถี่ถ้วนแล้ว คณะกรรมการเห็นพ้องด้วยใน หลักการที่จะให้ท้องถิ่นถือหุ้นใน บริษัทจำกัดร่วมกับเอกชนทั้งนี้ ภายใต้ข้อจำกัดดังต่อไปนี้	คณะกรรมการการปกครองเห็นว่า ไม่จำเป็นจะต้องบัญญัติไว้เป็นตัวบท กฎหมาย ก็ได้บัญญัติไว้ อาทิเช่นใน มาตรา 57 ทวิในเรื่องที่เทศบาลจะ ดำเนินการกิจกรรมนอกเขตท้องที่ ของตนนั้น คณะกรรมการวิสามัญ ได้เสนอข้อสังเกตไว้ 2 ข้อ แต่ โดยเฉพาะข้อ 2 ซึ่งว่า ต้องเป็น กิจการที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของ ประชาชนในท้องถิ่นนั่นเองเป็น ประการสำคัญนั้น คณะกรรมการ การปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อ นี้ก็เป็นหลักธรรมดาอยู่แล้ว เมื่อการ ใดที่เทศบาลทำขึ้นก็ย่อมเป็น ประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น ฉะนั้นจึงไม่ได้นำมาบัญญัติไว้ในร่าง พระราชบัญญัติฉบับนี้ และมาตรา 57 ตรี ในการที่จะให้เทศบาลถือหุ้น บริษัทจำกัดร่วมกับเอกชนนั้น	(12) เทศบาล(ตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร แล้วแต่กรณี) อาจ ทำกิจการนอกเขต (เทศบาลหรือถือ หุ้นในบริษัทจำกัด ซึ่งมีวัตถุประสงค์ ในการจัดทำกิจการดังกล่าวได้) เมื่อ (1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็น การที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนิน ตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของ ตน (2) ได้รับความยินยอมจากสภา เทศบาล คณะกรรมการสุขภาพ สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่ง ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ (3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย มาตรา 57 ตรี การจัดทำกิจการนอก เขตเทศบาลมาตรา 57 ทวิ ต้องได้รับ ความเห็นชอบจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขภาพ สภา

ร่าง พรบ. โดยคณะรัฐมนตรี ⁴⁶⁴	ความเห็นจากคณะกรรมการ วิสามัญ ⁴⁶⁵	ความเห็นจากคณะกรรมการ สามัญ ⁴⁶⁶	ร่าง พรบ. ผ่านวาระที่ 3 และ ประกาศเป็นกฎหมาย ⁴⁶⁷
	(1) กิจกรรมที่ท้องถิ่นจะถือหุ้นในบริษัทจำกัดของเอกชนหรือดำเนินการก่อตั้งบริษัทจำกัดร่วมกับเอกชนนั้นจะต้องเป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคที่กฎหมายท้องถิ่นบังคับให้กระทำ (2) ท้องถิ่นจะต้องถือหุ้นในบริษัทนั้นเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของทุนที่จดทะเบียนไว้ (3) ห้ามมิให้ท้องถิ่นโอนหุ้นให้แก่เอกชนหรือรับโอนหุ้นของเอกชนมาเป็นของท้องถิ่น (4) มิให้บริษัทที่ท้องถิ่นถือหุ้นร่วมกับเอกชนได้รับยกเว้นภาษีอากรหรือการปฏิบัติตามกฎหมายอื่นใดแตกต่างไปจากบริษัทของเอกชน	คณะกรรมการวิสามัญได้เสนอข้อสังเกตไว้ 4 ข้อ โดยเฉพาะข้อที่ 4 มิให้บริษัทที่ท้องถิ่นถือหุ้นร่วมกับเอกชนได้รับยกเว้นภาษีอากรหรือการปฏิบัติตามกฎหมายอื่นใดแตกต่างไปจากบริษัทของเอกชนข้อนี้คณะกรรมการก็เห็นว่าไม่จำเป็นจะต้องบัญญัติไว้เป็นกฎหมายเพราะนี่ก็เป็นหลักธรรมดาอยู่แล้วเวลานี้ก็ไม่ได้มีกฎหมายฉบับใดที่จะให้สิทธิพิเศษแก่ท้องถิ่นในเรื่องนี้ เพราะฉะนั้นก็จึงไม่ได้นำมาบัญญัติไว้ในร่าง	จังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี มาตรา 57 จัดว่า การเทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือหุ้นในบริษัทจำกัดตามมาตรา 57 ทวิ และการโอนหุ้นดังกล่าวจะทำได้ก็แต่โดยตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติเมื่อ (1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค (2) เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน และ

ร่าง พรบ. โดยคณะรัฐมนตรี ⁴⁶⁴	ความเห็นจากคณะกรรมการ วิสามัญ ⁴⁶⁵	ความเห็นจากคณะกรรมการ สามัญ ⁴⁶⁶	ร่าง พรบ. ผ่านวาระที่ 3 และ ประกาศเป็นกฎหมาย ⁴⁶⁷
			(3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่ เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัดต้อง ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย ความใน (1) และ (2) ของวรรคหนึ่ง ไม่ใช่บังคับในกรณีที่บริษัทจำกัดที่ เทศบาลร่วมก่อตั้งหรือถือหุ้นนั้น ไม่ มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย

ลำดับเวลาการยื่นเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ เข้าสู่การพิจารณาในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) มีดังนี้

- **ครั้งที่ 1 วันที่ 4 มกราคม 2511** คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ 4 ฉบับ โดยที่ประชุมมีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้ง 4 ฉบับ ก่อนรับหลักการ
- **ครั้งที่ 2 วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2511** คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอพระราชบัญญัติฯ 4 ฉบับ และรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาก่อนรับหลักการ โดยที่ประชุมมีมติรับหลักการ และคณะรัฐมนตรีขอแปรญัตติ
- **ครั้งที่ 3 วันที่ 11 เมษายน 2511** วาระที่ 2 พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ 4 ฉบับ ซึ่งคณะกรรมการการปกครองพิจารณาเสร็จแล้ว โดยที่ประชุมมีมติรับร่างพระราชบัญญัติฯ ในวาระที่ 3 และประกาศเป็นกฎหมายต่อไป

จะเห็นได้ว่ารัฐมนตรีสมาสามารถผลักดันให้ภารกิจหน้าที่ทั้งสองเรื่องขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น บรรลุผลสำเร็จจนประกาศเป็นกฎหมาย ขณะเดียวกันฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยก็สามารถสร้างเงื่อนไขที่ “จำกัด” ภารกิจหน้าที่ขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นให้อยู่ในกรอบที่ส่วนกลางยังสามารถควบคุมได้

ในปี พ.ศ. 2511 รัฐบาลยังผลักดันให้ “ปลดล็อก” การเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านการเสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 34 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 40 และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 55 พ.ศ.... ซึ่งเป็นกฎหมายที่ “แข่งแข่ง” การเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2500 ร่างพระราชบัญญัติฯ ผ่านการรับรองจากสภาร่างธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) อย่างรวดเร็ว นำไปสู่การเลือกตั้งท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดพระนครและธนบุรีในปี พ.ศ. 2511

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ได้ประกาศและบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 ทำให้สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติไปด้วย ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ระบุในมาตรา 178 และมาตรา 179 ให้วุฒิสภากำหนดที่รัฐสภา¹ กระบวนการนิติบัญญัติจึงถ่ายโอนจากสภาร่างรัฐธรรมนูญมาสู่วุฒิสภาในช่วงระหว่าง 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2511 - กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 ซึ่งในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2511 มีกฎหมายการเลือกตั้งท้องถิ่นเข้าสู่การพิจารณาอย่างเร่งด่วน คือ ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ....² ซึ่งผ่านการรับรองจากวุฒิสภาอย่างรวดเร็วและประกาศเป็นกฎหมายเมื่อ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2511³

การเคลื่อนไหวในความเจียบ : เปรียบเทียบการกระจายอำนาจยุครัฐบาล “จอมพล ป. - สฤษดิ์ - ถนอม”

การเปรียบเทียบการกระจายอำนาจของสามสมัยนายกรัฐมนตรีทหารนี้เป็นช่วงเวลาระยะใกล้เคียงกัน ระหว่างกลางทศวรรษ 2490 - ต้นทศวรรษ 2510 จะพิจารณากรณีรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2494 - 2500 (นายกรัฐมนตรี 6 ธันวาคม พ.ศ. 2494 - 24 มีนาคม พ.ศ. 2495; 24 มีนาคม พ.ศ. 2495- 21 มีนาคม พ.ศ. 2500; 21 มีนาคม พ.ศ. 2500 - 31 มีนาคม พ.ศ. 2500) รัฐบาลจอมพล สฤษดิ์

¹ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511”. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 85 ตอนพิเศษ (20 มิถุนายน 2511), หน้า 67.

² รายงานการประชุมวุฒิสภา (ทำหน้าที่รัฐสภา) ครั้งที่ 17 วันพฤหัสบดี ที่ 7 พฤศจิกายน 2511, หน้า 921-936.

³ พระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฉบับที่ประกาศใช้ก่อนหน้า อันได้แก่ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ.2482 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2501 ซึ่งมีสาระสำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องเกี่ยวกับ การแก้ไขคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง, การแก้ไขคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล, การรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล, การแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล, บัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล กล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก ; ดูรายละเอียดใน อลิศรา พรหมโชติชัย. (มปป.) “พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2511” **ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า**. [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล_\(ฉบับที่_5\)_พ.ศ._2511](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล_(ฉบับที่_5)_พ.ศ._2511)

ธนรัชต์ ระหว่าง พ.ศ. 2501 – 2506 (หัวหน้าคณะปฏิวัติ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 - 8 ธันวาคม พ.ศ. 2506; นายกรัฐมนตรี 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 - 8 ธันวาคม พ.ศ. 2506) และรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร ระหว่าง พ.ศ. 2506 – 2512 (นายกรัฐมนตรี 9 ธันวาคม พ.ศ. 2506 - 7 มีนาคม พ.ศ. 2512) ซึ่งทั้งสามช่วงมีระยะเวลาการเป็นรัฐบาลใกล้เคียงกันคือ ประมาณ 5 ปีเศษ ประการต่อมาทั้งสามสมัยผู้นำทหารมีลักษณะของความเป็นเผด็จการ และภายใต้การเถลิงอำนาจก็มีกระบวนการเข้าสู่ประชาธิปไตยดำรงอยู่ด้วย

การปกครองนำโดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นยุคที่การกระจายอำนาจมีความเจ็บมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับก่อนหน้าและหลังจากนั้น มีการเคลื่อนไหวในสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) เพียงสามครั้งระหว่างปี พ.ศ. 2504 – 2505 และการปรับปรุงการปฏิบัติงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2506⁴ ขณะที่ก่อนหน้านี้ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ระหว่างพ.ศ. 2494 – 2500 มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าสู่การพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรอย่างต่อเนื่อง ทั้งร่างพระราชบัญญัติฯ ที่เสนอจากคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงการตั้งกระทู้ การอภิปราย การแปรญัตติ และการแถลงนโยบายรัฐบาลจึงกล่าวได้ว่าการเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลาทุกปี มิพักต้องกล่าวถึงสาระที่มีความเข้มข้นและการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภา อย่างมากด้วย

การปกครองภายใต้การนำโดยจอมพล ถนอม กิตติขจร มีบางประการคล้ายกับสมัยจอมพล กล่าวคือ ความคล้ายกับสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ อาทิเช่น บางปีไม่มีการกล่าวถึงประเด็นเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) เลยโดยเฉพาะช่วงแรก ๆ ของการขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีความคล้ายคลึงกันมาก ความคล้ายอีกประการ คือ การเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) พิจารณาก็มีที่มาจากการเสนอโดยคณะรัฐมนตรีเท่านั้น อย่างไรก็ตามก็ตีความตีในการเสนอร่างกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าสู่สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) และวุฒิสภาก็ทำหน้าที่รัฐสภาในสมัยจอมพล ถนอม กิตติขจร มีมากกว่ารัฐบาลก่อนหน้าคือ มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น 10 ฉบับระหว่างปี พ.ศ. 2509 – 2511 เป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ ต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) สองฉบับในปี พ.ศ. 2509 หนึ่งฉบับในปี พ.ศ. 2510 และมีบางประการคล้ายสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2511 ซึ่งการพัฒนาสู่ประชาธิปไตยก้าวหน้ากระโดดอย่างมาก ซึ่งส่งผลต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ดังปรากฏว่ามีการเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ ต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) หกฉบับในปี พ.ศ. 2511 และร่างพระราชบัญญัติฯ อีกหนึ่งฉบับต่อวุฒิสภาก็ทำหน้าที่รัฐสภา

อย่างไรก็ตามกล่าวโดยสรุประดับของการเคลื่อนไหวสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์และจอมพล ถนอมยังอยู่ในระดับต่ำกว่าหากเปรียบเทียบกับสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามช่วงปลายทศวรรษ 2490 เพราะยังขาดการมี

⁴ “พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2506” **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 80 ตอนที่ 84. (วันที่ 23 สิงหาคม 2506). หน้า 1-54.

ส่วนร่วมที่กว้างขวางมากพอจากคนกลุ่มต่าง ๆ (เช่น สมาชิกสภาผู้แทน) เพราะโครงสร้างทางการเมืองไม่เปิดโอกาสให้เคลื่อนไหว ซึ่งจะเห็นความแตกต่างอย่างมากในระยะเวลาต่อมาภายหลังมีการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2512 ดังจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจภายใต้ระบอบเผด็จการครึ่งใบและการกลับเข้าสู่ระบอบเผด็จการเต็มใบอีกครั้ง

การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 นับว่าเป็นก้าวสำคัญในกระบวนการสู่ประชาธิปไตยของไทยที่สืบต่อมาจากการประกาศและบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ภายใต้โครงสร้างรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดให้สถาบันนิติบัญญัติเป็นรูปแบบสภาคู่คือ มีสภาผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งจำนวน 219 คน และวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งจำนวน 164 คน⁵

กองทัพที่นำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ยังคงสืบทอดอำนาจการบริหารประเทศต่อไปจากการได้รับเสียงข้างมากในการเลือกตั้ง ซึ่งพรรคสหประชาไทยชนะการเลือกตั้งและเสียงสนับสนุนจากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนอีกจำนวนหนึ่ง ลักษณะดังกล่าวจึงมีการผสมผสานระบอบเผด็จการเข้ากับคุณลักษณะบางประการของระบอบประชาธิปไตยจนกลายเป็น “ระบอบเผด็จการครึ่งใบ” ที่อำนาจการนำในการบริหารประเทศยังคงอยู่ในมือเครือข่ายกองทัพที่นำโดยจอมพล ถนอม กิตติขจร ขณะเดียวกันก็เปิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นกว่าช่วงเวลาก่อนหน้า

การแถลงนโยบายรัฐบาลเมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2512 ต่อรัฐสภา จอมพล ถนอม กิตติขจร ได้กล่าวถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า

“จะได้ปรับปรุงส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้เป็นผลดี ทั้งส่งเสริมให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ได้มีการปกครองตัวเองตามระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น”⁶

⁵ การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกจำนวน 120 คน ต่อมาภายหลังการเลือกตั้งมีการแต่งตั้งเพิ่มขึ้นอีก 44 คน ให้มีจำนวนเท่ากับ 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ; ดู ชายไชยชิต และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. “การเลือกตั้ง ส.ส. และการแต่งตั้ง ส.ว. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511” *ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า*. http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การเลือกตั้ง_ส.ส._และการแต่งตั้ง_ส.ว._ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย_พ.ศ._2511

⁶ รายงานการประชุมรัฐสภาครั้งที่ 1 วันอังคารที่ 25 มีนาคม พุทธศักราช 2515 หน้า 7-15.

นับเป็นการกล่าวถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นครั้งแรกในรอบทศวรรษเศษ เมื่อย้อนดูการแถลงนโยบายรัฐบาล มีการกล่าวถึงประเด็นการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยครั้งสุดท้ายคือ เมื่อคราวการแถลงนโยบายรัฐบาลโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2500 การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก่อนหน้านี้ สองสมัยของจอมพล ถนอม กิตติขจร (ปีพ.ศ. 2501 และ 2506) ก็ไม่เคยกล่าวถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นเลยสักครั้ง รวมถึงคำแถลงนโยบายรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์เมื่อปี พ.ศ. 2502 ก็เฉกเช่นเดียวกัน⁷

การแถลงนโยบายดังกล่าวอาจมีสาเหตุหนึ่งมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มีการบัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 70

“รัฐพึงส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เป็นผลดี”⁸

และข้อสังเกตอีกประการคือ รัฐบาลอันมีที่มาทางใดทางหนึ่งจากสภาฯ ที่มีการเลือกตั้ง มักจะกล่าวถึงประเด็นการปกครองส่วนท้องถิ่นในการแถลงนโยบายรัฐบาลอยู่เสมอๆ ข้อเท็จจริงดังกล่าวย้อนดูได้จากการแถลงนโยบายรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม (ปีพ.ศ. 2481, 2485, 2491, 2492, 2500) พันตรี คง อภัยวงศ์ (ปีพ.ศ. 2491) พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ (ปีพ.ศ. 2489, 2490) พลเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา (ปี พ.ศ. 2476, 2477, 2480) ต่างมีการแถลงนโยบายด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจด้วยทั้งสิ้น⁹

สภาผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้ง กับข้อเสนอการปรับปรุงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นับตั้งแต่การรัฐประหาร 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ประเทศไทยไม่มีสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งยาวนานถึง 10 ปี จนกระทั่งมีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งที่มีระยะห่างจากครั้งก่อนหน้าถึง 11 ปี สภาผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนครั้งที่ 11 เริ่มทำหน้าที่ยังตั้งแต่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 และในระยะเวลาเพียงไม่กี่เดือนได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล

⁷ ดู นิพัทธ์ สรรค์นทพงษ์. (2544). *รวมคำแถลงนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกจนถึงคณะปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

⁸ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511”. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 85 ตอนพิเศษ (20 มิถุนายน 2511), หน้า 1-68.

⁹ ดู นิพัทธ์ สรรค์นทพงษ์. (2544). *รวมคำแถลงนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกจนถึงคณะปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

และร่างพระราชบัญญัติสุขภาพีบาลเข้าสู่การพิจารณาในการประชุมสภาผู้แทนในปัดังกล่าวประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นได้กลับมาพูดถึงในสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้ง

ภายใต้บริบทการเมืองที่ถูกกดทับโดยอำนาจนิยมเป็นเวลาหนึ่งทศวรรษสภาผู้แทนจึงเป็นเวทีแห่ง “ปากเสียงและความคิด” ที่สะท้อนความอัดอั้นจากช่วงเวลาที่ผ่านมา และ “ความปรารถนา” สู่อนาคตที่ดีตามที่วาดหวังไว้ มีสามประเด็นที่ผู้วิจัยจะนำเสนอ ดังนี้

ข้อเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระไม่อยู่ภายใต้การควบคุมโดยผู้ว่าราชการและกระทรวงมหาดไทย เป็นข้อเสนอจากสมาชิกสภาผู้แทนประกอบด้วยนายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ นายวิญญู เสนาวงษ์ นายเชาว์ ชัยวิรัตน์ นายอำพัน หิรัญโชติ และนายยิ่ง สิทธิธรรม ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ.... เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2512 ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวสะท้อนถึงความอัดอั้นคับข้องใจมาอย่างยาวนานตลอดการปกครองโดยทหาร จึงเสนอหลักการให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยให้เหตุผลว่า

“เนื่องจากปรากฏว่ากระทรวงมหาดไทยได้อำคัยอำนาจตามความในมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ออกระเบียบและข้อบังคับควบคุมเทศบาลให้อยู่ภายใต้อำนาจของผู้ว่าราชการและในหลายกรณีนอกเหนืออำนาจที่ตัวบทของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้ระบุไว้เสียอีก ทำให้เทศบาลซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยมีตัวแทนของประชาชน ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชน เป็นผู้ดำเนินการไม่มีอิสระเท่าที่ควร ทั้งนี้ก็เพราะข้อความในมาตรา 69 ไม่ชัดเจนจึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ให้ชัดเจนและเป็นไปจามเจตนาอันแท้จริงของกฎหมายที่ต้องการให้เทศบาลดำเนินการโดยอิสระเท่าที่ควร”¹⁰

แนวความคิดดังกล่าวมีความต้องการให้เทศบาลมีอิสระมากขึ้นไม่อยู่ภายใต้การควบคุมโดยราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง อย่างไรก็ตามก็ยังมีผู้เห็นค้านกับข้อเสนอของกลุ่มผู้แทนนี้ด้วยเช่นกัน ซึ่งผลปรากฏว่ามีผู้ลงมติไม่รับหลักการมากกว่าผู้ลงมติรับหลักการ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ตกไป

ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ความพยายามจากผู้แทนราษฎรหลายยุคหลายสมัยต่างต้องการให้หน่วยการปกครองขนาดเล็กที่ใกล้ชิดกับราษฎรไม่ว่าจะเป็นหมู่บ้าน กำนัน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้มีข้อกำหนดเรื่องการดำรงวาระของผู้ว่าการเมืองท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมจากราษฎรซึ่งจะเห็นได้ง่ายที่สุดคือ การเลือกตั้งจากราษฎรในพื้นที่นั่นเอง ในปี พ.ศ.2512 ก็มีข้อเสนอที่สะท้อนความเป็นประชาธิปไตยในระดับพื้นฐานสำคัญเช่นกัน จากการเสนอร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่...) พ.ศ.... จากนายสนั่น ธีระศรีโชติ ผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น นายเสรี สุชาติประคัลภ์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี

¹⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทน สมัยสามัญ ครั้งที่ 11 วันพฤหัสบดี ที่ 28 สิงหาคม 2512. หน้า 220-221.

นายเสริม จินาสวัสดิ์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง ให้แก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่โดยให้เหตุผลว่า

“โดยที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ไม่เหมาะสมกับกาลสมัยเนื่องจากผู้ใหญ่บ้านและกำนันนั้นเมื่อได้รับเลือกและคัดเลือกแล้วก็อาจอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้โดยไม่มีกำหนดเวลาสมควรที่จะมีการแก้ไขเพราะผู้ใหญ่บ้านและกำนันเป็นบุคคลสำคัญที่อยู่ใกล้ชิดกับราษฎรเป็นเบื้องต้นโดยให้ราษฎรในหมู่บ้านนั้นๆ ลงคะแนนเสียงเลือกผู้ใหญ่บ้านและให้ราษฎรแต่ละตำบลลงคะแนนเสียงเลือกกำนันทั้งสมควรจะให้มีกฎหมายบัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านและกำนันอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี เพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านและกำนันได้เอาใจใส่ต่อหน้าที่และแข่งขันกันทำประโยชน์ให้แก่ราษฎรและท้องถิ่นยิ่งขึ้น ทั้งเป็นการส่งเสริมและปลูกฝังระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนเป็นการเหมาะสมและสอดคล้องกับระบบการปกครองในปัจจุบันทั้งจำนวนร้องขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านได้ แต่ตามความเป็นจริงแล้วเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นได้น้อย เนื่องจากราษฎรกลัวเกรงอิทธิพลของผู้ใหญ่บ้านและกำนัน ไม่กล้าร้องขอถอดถอนจึงจำต้องทนยอมรับสภาพเดิมอยู่เช่นนั้น”¹¹

ข้อเสนอดังกล่าวนี้เคยมีการเสนอมานับตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และครั้งนี้ก็เป็นอีกครั้งหนึ่งที่สภาผู้แทนลงมติไม่รับหลักการ พระราชบัญญัติฯ จึงตกไป

การกระจายอำนาจที่แท้จริงกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ต่อเนื่องจากประเด็นที่ผ่านมา ผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. 25 กันยายน พ.ศ. 2512 ผู้เสนอคือ นายสมนึก ทองรุ่งโรจน์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี และนายเสริม จินาสวัสดิ์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง จะเห็นได้ว่าผู้เสนอท่านหลังนี้มีส่วนร่วมในการเสนอร่างพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ด้วย ผู้เสนอได้ให้เหตุผลว่า

“เนื่องด้วยพระราชบัญญัติสุขาภิบาลเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่เหมาะสม และไม่เป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจในการบริหารกิจการส่วนท้องถิ่นและส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่าที่ควรประกอบกับการที่ประเทศไทยได้มีการพัฒนาชุมชนและการเร่งรัดพัฒนาชนบทมาหลายปีแล้วและผลของการนี้ย่อมทำให้ชุมชน ชนบทหรือหมู่บ้านที่เจริญขึ้นทั้งในด้านขนาดของชุมชนและการพัฒนาในด้านอาชีพของประชาชนสมควรจะยกฐานะเป็นเขตสุขาภิบาลได้เป็นจำนวนมาก แต่กฎหมายที่มีอยู่เดิมเกี่ยวแก่การนี้ยังไม่เหมาะสมแก่การที่จะส่งเสริมให้มีการยก

¹¹ รายงานการประชุมสภาผู้แทน สมัยสามัญ ครั้งที่ 14 วันพฤหัสบดี ที่ 18 กันยายน 2512. หน้า 490-491.

ฐานะของชุมชนเป็นเขตปกครองตนเองอยู่หลายประการ จึงเห็นสมควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงใหม่ โดย

4. ให้มีการวางหลักเกณฑ์ในการยกฐานะของชุมชนต่าง ๆ ให้เป็นสุขาภิบาลได้โดยรัดกุมยิ่งขึ้น
5. ให้มีการปรับปรุงคณะกรรมการสุขาภิบาลให้สามารถทำประโยชน์แก่อำเภอได้มากที่สุด
6. เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบริหารและควบคุมการดำเนินงานของสุขาภิบาลได้ดียิ่งขึ้น”¹²

ซึ่งสภาผู้แทนได้ลงมติไม่รับหลักการทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นอันตกไป จะเห็นได้ว่าผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งมีความคิดที่ก้าวหน้าและปรารถนาจะให้ท้องถิ่นได้ก้าวหน้าต่อไป แต่ก็ยังมีอีกฝ่ายหนึ่งที่พยายามตรึงไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างมากนัก ผลจึงออกมาดังปรากฏว่าไม่มีร่างพระราชบัญญัติใดผ่านวาระที่ 1 เลย แต่ทั้งนี้ก็ได้สูญเปล่าแต่ประการใด ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่าภายหลังการสูญเสียสภาผู้แทนร่วมสิบปี การกลับมาอีกครั้งของสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งนี้ได้ทำหน้าที่แสดงความเห็น ความนึกคิด และความต้องการจากสังคมได้เป็นอย่างดี อีกทั้งยังเปรียบเสมือนการแผ้วถางเส้นทางประชาธิปไตยไว้สู่นาคต่อไปนั่นเอง ซึ่งเราจะเห็นการตื่นตัวและความเคลื่อนไหวครั้งใหญ่ภายในช่วงกลางทศวรรษ 2510 เป็นต้นไปนั่นเอง

การรัฐประหาร 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 กับผลกระทบต่อประชาธิปไตยและการปกครองส่วนท้องถิ่น

การรัฐประหาร 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 เปรียบเสมือนคลื่นลูกใหญ่ที่ซัดเข้าทำลายประชาธิปไตยอย่างหนักหน่วง การรัฐประหารครั้งนี้ทำลายกระบวนการพัฒนาสู่ประชาธิปไตยของไทยอย่างรุนแรงในระดับเดียวกับการรัฐประหาร 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 มากกว่านั้นบางเรื่องได้รับความเสียหายอย่างมากในกระบวนการสู่ประชาธิปไตย ดังปรากฏว่า

มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ใช้เวลาในการร่างนาน 9 ปีเศษ และไม่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอย่างทั่วถึงที่ การปกครองภายใต้คณะปฏิวัติไม่มีรัฐธรรมนูญยาราวหนึ่งปีหนึ่งเดือน ก่อนที่จะมีการประกาศและบังคับใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ คณะปฏิวัติได้ยกเลิกสภาผู้แทนและวุฒิสภา สภาผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งและเป็นตัวแทนของประชาชนก็ดำรงอยู่ได้เพียง 2 ปีกว่าเท่านั้น (ระหว่าง 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 – 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514) ซึ่งยังไม่ครบวาระตามกำหนดก็ต้องมีอันยุติการปฏิบัติหน้าที่ ผลที่สืบเนื่องต่อมาทำให้ไม่มีสถาบันนิติ

¹² รายงานการประชุมสภาผู้แทน สมัยสามัญ ครั้งที่ 15 วันพฤหัสบดี ที่ 25 กันยายน 2512. หน้า 654

บัญญัติเป็นระยะเวลาถึงหนึ่งปีหนึ่งเดือน (ระหว่าง 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 – 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515¹³) ยาวนานที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองการบริหารราชการนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา ซึ่งกว่าจะกลับมาเมืองครุฑนิติบัญญัติอีกครั้งก็ภายหลังการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ที่ต่อมาได้มีการแต่งตั้ง**สภานิติบัญญัติ**ชุดแรกเป็นผลพวงจากการรัฐประหารโดยคณะปฏิวัติ ทำหน้าที่ระหว่าง 16 ธันวาคม พ.ศ. 2515 - 16 ธันวาคม พ.ศ. 2516 และในระยะเวลาหนึ่งปีของสภานิติบัญญัติชุดแรกก็ไม่ได้มีการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทั่ง การอภิปรายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ประการใด

การรัฐประหารโดยคณะปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ส่งผลกระทบอย่างไพศาลต่อโครงสร้างสถาบันการเมืองระดับชาติและต่อสังคมไทย อีกทั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้รับผลกระทบตามมาด้วย จากการใช้อำนาจของคณะปฏิวัติช่วงระหว่างปลายปี พ.ศ. 2514 – 2515 มีประกาศของคณะปฏิวัติส่งผลกระทบต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นสามประการดังนี้

ประการแรก การบริหารราชการแผ่นดินกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น **ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218¹⁴** ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 รวมถึงแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2-5 ระหว่างปี พ.ศ. 2496 – 2503 คณะปฏิวัติให้เหตุผลว่าเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้บังคับใช้มาเป็นเวลากว่ายี่สิบปีแล้ว บทบัญญัติซึ่งกฎหมายบางมาตราไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการบางตำแหน่ง ประกอบกับคณะปฏิวัติได้จัดระเบียบกระทรวง ทบวง กรม ใหม่ จึงเห็นสมควรให้ปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ แต่ทั้งนี้การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินยังคงแบ่งเป็นสามส่วนคือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สารสำคัญเกี่ยวกับสัมพันธภาพระหว่างการบริหารราชการภูมิภาคกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นคือ จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย¹⁵ นายอำเภอมีหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย ซึ่งเป็นไปในลักษณะเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499 ด้านการจัดระเบียบบริหารราชการส่วน

¹³ ต่างจากการรัฐประหารครั้งก่อนหน้าที่ไม่มีองค์กรนิติบัญญัติประมาณ 2 – 5 เดือน หลังจากนั้นจะมีการแต่งตั้ง (เช่น ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2501) หรือสภาที่มาจากเลือกตั้ง เช่น ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 และ 2500 รวมถึงการรัฐประหารบางครั้งไม่มีการยกเลิกสถาบันนิติบัญญัติ เช่น การรัฐประหาร พ.ศ. 2494

¹⁴ “ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218”. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 89 ตอนที่ 145. (วันที่ 29 กันยายน 2515). หน้า 53-95.

¹⁵ หลังจากนั้นประมาณสองเดือนเศษมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 310 ที่ยิ่งตอกย้ำการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้น ดังที่ระบุว่า “สมควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการในงานต่าง ๆ ในเขตจังหวัดของตน โดยไม่มีการจำกัดในบางกรณีเช่นปัจจุบัน” ดู ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 310” **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 89 ตอนที่ 190. (วันที่ 13 ธันวาคม 2515). หน้า 37-38.

ท้องถิ่นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 มี 4 รูปแบบคือ การจัดรูปแบบการปกครอง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ประการที่สอง การจัดการปกครองท้องถิ่นที่ศูนย์กลาง เกิดความเปลี่ยนแปลงในพื้นที่จังหวัดพระนครและธนบุรีในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2514 – 2515 เริ่มจาก**ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24**¹⁶ การออกประกาศฉบับนี้เป็นการจัดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี กล่าวคือเนื่องด้วยว่าทั้งสองจังหวัดที่มีความสัมพันธ์ด้านประวัติศาสตร์และการปกครองร่วมกันมาช้านาน รวมถึงการประกอบอาชีพที่เป็นไปในลักษณะเดียวกัน และการให้บริการหน่วยงานราชการร่วมกัน ดังนั้นคณะปฏิวัติได้ออกประกาศให้รวมทั้งสองจังหวัดเป็นจังหวัดเดียวกัน เรียกว่า “นครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี”

หลังจากที่ประกาศใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 24 ต่อมาคณะปฏิวัติได้ออก **ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 25**¹⁷ หลังจากที่ได้จัดตั้งจังหวัดนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรีที่บัญญัติไว้ในประกาศฉบับก่อนหน้าแล้ว และในประกาศฉบับนี้คณะปฏิวัติได้ออกคำสั่งให้จัดการการปกครองท้องถิ่นของนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรีให้เป็นการปกครองพิเศษแตกต่างจากท้องถิ่นอื่น กล่าวคือ เป็นเทศบาลสำหรับนครหลวงโดยเฉพาะ และให้เรียกเทศบาลนี้ว่า “เทศบาลนครหลวง”

การจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษยังคงมีความต่อเนื่องเรื่อยมาจนนำมาสู่การออก**ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335**¹⁸ โดยสาระสำคัญของประกาศฉบับนี้ คือ คณะปฏิวัติมีคำสั่งให้เรียกนครหลวงของประเทศไทยว่า “กรุงเทพมหานคร” มีการจัดการปกครองและรูปแบบบริหารให้มีลักษณะพิเศษ โดยปรับปรุงระเบียบบริหารราชการของจังหวัดนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี เนื่องจากประชากรที่มีจำนวนมากและยังเป็นศูนย์รวมของกิจการต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่สามารถทำงานและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างรวดเร็ว

ประการที่สาม การยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล **ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326**¹⁹ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 และ พ.ศ. 2511 และให้โอนบรรดาทรัพย์สิน หนี้ และสิทธิขององค์กรปกครองส่วนตำบลไปเป็นของจังหวัดที่ตำบลนั้นอยู่ในท้องที่ โดยคณะปฏิวัติได้พิจารณาเห็นว่าตำบลเป็นหน่วยปกครองขั้นพื้นฐานของภูมิภาค หากมีพื้นฐานไม่มั่นคง

¹⁶ “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24”. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 88 ตอนที่ 144. (วันที่ 21 ธันวาคม 2514). หน้า 816-819.

¹⁷ “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 25”. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 88 ตอนที่ 144. (วันที่ 21 ธันวาคม 2514). หน้า 820-824.

¹⁸ “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335”. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 89 ตอนที่ 190. (วันที่ 13 ธันวาคม 2515). หน้า 187-201.

¹⁹ “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326”. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 89 ตอนที่ 190. (วันที่ 29 กันยายน 2515). หน้า 122-132.

จะส่งผลกระทบต่อกรอบการปกครองภูมิภาคระดับอื่น ๆ อีกทั้งการจัดระเบียบบริหารส่วนตำบลในช่วงเวลาดังกล่าว ยังแยกกันอยู่หลายรูปแบบ จึงเห็นสมควรให้แก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพและให้เหมาะสมกับสถานการณ์ยิ่งขึ้น

บทสรุป และอภิปรายผล

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองส่งผลกระทบต่อสถาบันนิติบัญญัติไทยดังที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบอยู่ถึง 5 ครั้งระหว่างปี พ.ศ.2501 – 2516 เรียงลำดับตั้งแต่สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ รัฐสภา, วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภา, รัฐสภา (ที่ประกอบสภาผู้แทน และวุฒิสภา), ไม่มีสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ประการต่อมาแนวความคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจมีความสัมพันธ์อย่างมากกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง²⁰ กล่าวคือในบริบทที่รัฐบาลอำนาจนิยมมีความเคลื่อนไหวของความคิดการกระจายอำนาจไม่มากนัก ในทางตรงกันข้ามเงื่อนไขทางการเมืองที่เปิดเสรีมากขึ้นส่งผลให้เกิดการเสนอแนวความคิดการกระจายอำนาจที่มีลักษณะก้าวหน้ามากขึ้น จึงกล่าวได้ว่าบริบททางการเมืองส่งผลอย่างมากต่อความคิดที่มีการเสนอในสภาฯ

การปฏิวัติประชาธิปไตยแบบไทยโดยคณะปฏิวัติได้กระทำการยึดและรวบอำนาจทางบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ มีการยกเลิกพรรคการเมือง การเลือกตั้ง และการควบคุมการเคลื่อนไหวทางการเมืองจากภาคสังคมอย่างเข้มงวด คงกล่าวได้ว่านี่คือคุณลักษณะของระบอบเผด็จการ ซึ่งในระยะเวลาตั้งแต่ทศวรรษ 2500 จนถึงกลางทศวรรษ 2510 ลักษณะของความเป็นเผด็จการก็ยังคงปรากฏให้เห็นอยู่ตลอดในสังคมการเมืองไทยซึ่งบางขณะระดับอาจลดหลั่นลงและบางขณะระดับอาจเพิ่มสูงขึ้น²¹ กล่าวได้ว่ากระบวนการออกจากประชาธิปไตยในช่วงนี้เปรียบเสมือน “คลื่น” ลูกใหญ่มีระดับสูงที่ซัดเข้าถล่มสังคมการเมืองไทยสามระลอกคือการรัฐประหารปี พ.ศ. 2501 การเปลี่ยนผู้นำของคณะปฏิวัติในปี พ.ศ. 2506 และการรัฐประหารปี พ.ศ. 2514 ที่ปรากฏระดับของความเป็นเผด็จการอย่างสูงเข้มข้น จนส่งผลกระทบต่อเมืองการปกครองให้ชะงักงันหลายด้าน

ขณะเดียวกันในเส้นทางพัฒนาการของรัฐและสังคมไทยอีกด้านหนึ่งกระบวนการพัฒนาสู่ประชาธิปไตยก็ดำเนินควบคู่ไปด้วย²² ดังปรากฏให้เห็นว่ามีกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ การประกาศใช้

²⁰ Skinner, Quentin. (1988), “Meaning and Understanding in the History of Ideas” **Meaning and Context : Quentin Skinner and his critics.** James Tully (ed.) New Jersey : Princeton University Press, pp.29-67; นิธิ เอียวศรีวงศ์. “คำแก้ตัวเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ความคิด” **มนุษยศาสตร์สาร.** ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มิถุนายน 2543), หน้า 1-16

²¹ Tilly, Charles. (2007). **Democracy.** (New York: Cambridge University Press, 2007), pp. 10, 23.

²² โยชิฮิโตะ ทามาตะ. (2552) “ประชาธิปไตยการทำให้เป็นประชาธิปไตยและการ ออกจากประชาธิปไตยของประเทศไทย” **ฟ้าเดียวกัน.** ปีที่ 6 ฉบับที่ 4, หน้า 98-139.

รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2511 การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2512 และการมีสภาผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งระหว่างปี พ.ศ. 2512 – 2514 จนกระทั่งประสบกับการแสดงแสนยานุภาพของเผด็จการระลอกสุดท้ายในปี พ.ศ. 2514 ที่ได้ทำลายกระบวนการพัฒนาสู่ประชาธิปไตยครั้งใหญ่อีกครั้ง ทว่าอีกสองปีถัดมาก็เกิดการปฏิวัติโดยประชาชนในปี พ.ศ. 2516 เงื่อนไชดังที่กล่าวมานี้ส่งผลกระทบต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจอย่างมากด้วยเช่นกัน

บรรณานุกรม

- “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502” **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 76, ตอนที่ 17 (28 มกราคม 2505), หน้า 1-8.
- “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24”. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 88 ตอนที่ 144. (วันที่ 21 ธันวาคม 2514). หน้า 816-819.
- “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 25”. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 88 ตอนที่ 144. (วันที่ 21 ธันวาคม 2514). หน้า 820-824.
- “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326”. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 89 ตอนที่ 190. (วันที่ 29 กันยายน 2515). หน้า 122-132.
- “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335”. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 89 ตอนที่ 190. (วันที่ 13 ธันวาคม 2515). หน้า 187-201.
- “ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218”. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 89 ตอนที่ 145. (วันที่ 29 กันยายน 2515). หน้า 53-95.
- “ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 34”. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 75 ตอนที่ 104. (วันที่ 8 ธันวาคม 2501). หน้า 1-2.
- “ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 40”. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 76 ตอนที่ 3. (วันที่ 6 มกราคม 2502). หน้า 1-2.
- “ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 55”. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 76 ตอนที่ 13. (วันที่ 20 มกราคม 2502). หน้า 14-15.
- “พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2506” **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 80 ตอนที่ 84. (วันที่ 23 สิงหาคม 2506). หน้า 1-54.
- “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2506” **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 80 ตอนที่ 11. (วันที่ 29 มกราคม 2506). หน้า 13-15.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511”. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 85 ตอนพิเศษ (20 มิถุนายน 2511), หน้า 1-68.
- กุลลดา เกษบุญชู มีด. (2550). **การเมืองไทยในยุคสมัย-ถนอม ภายใต้โครงสร้างอำนาจโลก**. กรุงเทพฯ : ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชาย ไชยจิต และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. “การเลือกตั้ง ส.ส. และการแต่งตั้ง ส.ว. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511” **ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า**.
http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การเลือกตั้ง_ส.ส._และการแต่งตั้ง_ส.ว._ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย_พ.ศ._2511

ไชยันต์ ไชยพร. (2557). **นิธิ เอียว ศรีวงศ์ ใน/กับวิกฤตการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ : มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา.

ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. **การเมืองระบบพหุชนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ**. แปลโดยพรรณิ ฉัตร์พลรักษ์ และคณะ. พิมพ์ครั้งที่ 3 . กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2552

นิธิ เอียวศรีวงศ์ “การศึกษาประวัติความคิดของไทย”, **วารสารธรรมศาสตร์**. 11 : 4. (ธันวาคม 2525), หน้า 42-48.

_____. (2526). “ประวัติศาสตร์และการวิจัยทางประวัติศาสตร์” **การวิจัยด้านมนุษยศาสตร์และศิลปะ: ทักษะของนักวิชาการไทย**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

_____. “คำแก้ตัวเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ความคิด” **มนุษยศาสตร์สาร**. ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มิถุนายน 2543), หน้า 1-16

นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์. (2544). **รวมคำแถลงนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกจนถึงคณะปัจจุบัน**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 310” .ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 89 ตอนที่ 190. (วันที่ 13 ธันวาคม 2515). หน้า 37-38.

ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัณย์. (2558). **กำเนิด “ประเทศไทย” ภายใต้เผด็จการ**. กรุงเทพฯ: มติชน.

โยชิฟูมิ ทามาตะ. (2552) “ประชาธิปไตยการทำให้เป็นประชาธิปไตยและการ ออกจากประชาธิปไตยของประเทศไทย” **ฟ้าเดียวกัน**. ปีที่ 6 ฉบับที่ 4, หน้า 98-139.

รัฐสภาสาร. ปีที่ 7 ฉบับที่ 7 (มีนาคม 2502)

รายงานการประชุมรัฐสภาครั้งที่ 1 วันอังคารที่ 25 มีนาคม พุทธศักราช 2515.

รายงานการประชุมวุฒิสภา (ทำหน้าที่รัฐสภา) ครั้งที่ 17 วันพฤหัสบดี ที่ 7 พฤศจิกายน 2511.

รายงานการประชุมสภาผู้แทน สมัยสามัญ ครั้งที่ 11 วันพฤหัสบดี ที่ 28 สิงหาคม 2512.

รายงานการประชุมสภาผู้แทน สมัยสามัญ ครั้งที่ 14 วันพฤหัสบดี ที่ 18 กันยายน 2512.

รายงานการประชุมสภาผู้แทน สมัยสามัญ ครั้งที่ 15 วันพฤหัสบดี ที่ 25 กันยายน 2512.

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 109 วันพฤหัสบดี ที่ 9 พฤศจิกายน 2504.
 รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 115 วันพฤหัสบดีที่ 1 กุมภาพันธ์ 2505.
 รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 114 วันพฤหัสบดี ที่ 18 มกราคม 2505.
 รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 135 วันพฤหัสบดี ที่ 27 ธันวาคม 2505.
 รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 136 วันพฤหัสบดี ที่ 10 มกราคม 2506.
 รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 242 วันพฤหัสบดี ที่ 28 กันยายน 2510.
 รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 243 วันพฤหัสบดี ที่ 12 ตุลาคม 2510.
 รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 249 วันพฤหัสบดี ที่ 4 มกราคม 2511.
 รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 252 วันพฤหัสบดี ที่ 15 กุมภาพันธ์ 2511.
 รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ครั้งที่ 257 วันพฤหัสบดี ที่ 11 เมษายน 2511.

อลิศรา พรหมโชติชัย. (มปป.) “พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2511”

ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า. [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล_\(ฉบับที่_5\)_พ.ศ._2511](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล_(ฉบับที่_5)_พ.ศ._2511)

Pocock, J.G.A, (2009). “Verbalizing a political act: towards a politics of speech” **Political Thought and History: Essay on Theory and Method.** Cambridge: Cambridge University Press, pp. 33-50.

Skinner, Quentin. (1988), “Meaning and Understanding in the History of Ideas” **Meaning and Context : Quentin Skinner and his critics.** James Tully (ed.) New Jersey : Princeton University Press, pp.29-67.

Skinner, Quentin. (1989) “Language and political change” **Political Innovation and Conceptual Change.** Edited by Terence Ball, James Farr, Russell L. Hanson. New York: Cambridge University Press, , pp.6-23.

Tilly, Charles. (2007). **Democracy.** New York: Cambridge University Press.

2. กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการไปใช้ประโยชน์



ที่ ฮว ๐๖๐๕.๑๗/ ๒๖๘๖

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
ตำบลสามแเรียง อำเภอกันทรวิชัย
จังหวัดมหาสารคาม ๔๘๑๕๐

๒๖ มีนาคม ๒๕๖๓

เรื่อง ขออนุญาตเผยแพร่ข้อมูลจากโครงการวิจัยฯ

เรียน ผู้อำนวยการสำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ และนวัตกรรมแห่งชาติ เพื่อประชาสัมพันธ์

สิ่งที่ส่งมาด้วย ศีวิติ จำนวน ๑ แผ่น

ตามที่ อาจารย์ศราวุฒิ วิสาพรม อาจารย์ประจำวิทยาลัยการเมืองการปกครอง ได้ดำเนินการวิจัยโครงการ “แนวความคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร : กรณีประเด็นการกระจายอำนาจ, การจัดโครงสร้าง และการกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๓๕ – ๒๕๓๙” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.) นั้น

บัดนี้โครงการวิจัยฯ ได้ดำเนินการจนสิ้นสุดระยะเวลาการวิจัยแล้ว จึงมีความประสงค์ส่งมอบศิริติข้อมูลเกี่ยวกับการอภิปรายเรื่องการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในสภาผู้แทนราษฎร ให้แก่สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ และนวัตกรรมแห่งชาติ เพื่อเผยแพร่และนำไปใช้ประโยชน์ทางวิชาการและด้านอื่นต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์เจษฎา จงสมชัย)
คณบดีวิทยาลัยการเมืองการปกครอง

ผู้ประสานงาน : อาจารย์ศราวุฒิ วิสาพรม
สำนักงานเลขานุการวิทยาลัยการเมืองการปกครอง
โทรศัพท์ ๐๔๓-๘๕๕๓๓๔
โทรสาร ๐๔๓-๘๕๕๓๓๔

ที่ ยว ๐๖๐๕.๑๔.๖๑๕๖



วิทยาลัยการเมืองการปกครอง
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
ตำบลชนบท อำเภอกันทรวิชัย
จังหวัดมหาสารคาม ๔๘๑๓๕๐

๒๐ มีนาคม ๒๕๖๓

เรื่อง ขออนุญาตเผยแพร่ข้อมูลจากโครงการวิจัยฯ

เรียน ผู้ประสานงานศูนย์ส่งเสริมและประสานงานการวิจัยเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. เอกสารข้อมูลรายงานการประชุมสภา จำนวน ๕ เล่ม

๒. ศีวิติ จำนวน ๑ แผ่น

ตามที่ อาจารย์ศราวุฒิ วิสาพรม อาจารย์ประจำวิทยาลัย การเมืองการปกครอง ได้ดำเนินการวิจัยโครงการ “แนวความคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร : กรณี ประเด็นการกระจายอำนาจ, การจัดโครงสร้าง และการปฏิบัติงานที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๓๙” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.) นั้น

บัดนี้โครงการวิจัยฯ ได้ดำเนินการจนสิ้นสุดระยะเวลาการวิจัยแล้ว จึงมีความประสงค์ขอยืมยืม ข้อมูลเกี่ยวกับการอภิปรายเรื่องการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในสภาผู้แทนราษฎร และศีวิติ ให้แก่ศูนย์ส่งเสริมและประสานงานการวิจัยเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น เพื่อเผยแพร่และนำไปใช้ ประโยชน์ทางวิชาการและด้านอื่นต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์เจษฎา จงสมชัย)

คณบดีวิทยาลัยการเมืองการปกครอง

ผู้ประสานงาน : อาจารย์ศราวุฒิ วิสาพรม

สำนักงานเลขานุการวิทยาลัยการเมืองการปกครอง

โทรศัพท์ ๐๔๓-๗๕๔๓๐๔๔

โทรสาร ๐๔๓-๗๕๔๓๐๓๗

3. ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์	กิจกรรมหลัก	ช่วงระยะเวลา ดำเนินการ	จำนวน วันที่ใช้	ผู้รับผิดชอบ
1. ศึกษาแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจที่มีการเสนอในสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 – 2519	1.1 รวบรวมเอกสารบันทึกการรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรประเด็นการกระจายอำนาจตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475-2519	ก.ย. 61 – ต.ค. 61	61	อ. ศราวุฒิน.ส.วนิดา
	1.2 จำแนกข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล	พ.ย. 61	31	อ. ศราวุฒิน.ส.วนิดา
2. ศึกษาแนวความคิดเรื่องการจัดโครงสร้างและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 - 2519	2.1 รวบรวมเอกสารบันทึกการรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับประเด็นการจัดโครงสร้างและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475-2519	ธ.ค. 61 – ม.ค. 62	62	อ. ศราวุฒิน.ส.วนิดา
	2.2 จำแนกข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล	ก.พ. 62	28	อ. ศราวุฒิน.ส.วนิดา
3. ศึกษาแนวความคิดเรื่องภารกิจหน้าที่	3.1 รวบรวมเอกสารบันทึกการรายงานการ	มี.ค. 62 –เม.ย. 62	61	อ. ศราวุฒิน.ส.วนิดา

วัตถุประสงค์	กิจกรรมหลัก	ช่วงระยะเวลา ดำเนินการ	จำนวน วันที่ใช้	ผู้รับผิดชอบ
และบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการเสนอในสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 - 2519	ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับประเด็นภารกิจหน้าที่และบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475-2519			น.ส.วนิดา
	3.2 จำแนกข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล	พ.ค. 62	31	อ.ศราวุฒิน.ส.วนิดา
4. ศึกษาบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยศึกษาในเชิงพัฒนาการ และเชิงเปรียบเทียบในแต่ละช่วงเวลา ระหว่างปี พ.ศ. 2475 - 2519	4.1 รวบรวมเอกสารบันทึกงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับประเด็นบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยศึกษาในเชิงพัฒนาการ และเชิงเปรียบเทียบในแต่ละช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475-2519	มิ.ย. 62 - ก.ค. 62	61	อ. ศราวุฒิน.ส.วนิดา
	4.2 จำแนกข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล	ส.ค. 62	31	อ.ศราวุฒิน.ส.วนิดา

วัตถุประสงค์	กิจกรรมหลัก	ช่วงระยะเวลา ดำเนินการ	จำนวน วันที่ใช้	ผู้รับผิดชอบ
				น.ส.วนิดา
5. วัตถุประสงค์ข้อที่ 1-4 เป็นการสัง- เคราะห์ข้อมูลและ เขียนรายงานการ วิจัย	5.1 สังเคราะห์ข้อมูลและ เขียนรายงานการวิจัย	ก.ย. 62 – ก.พ. 63	182	อ.ศราวุฒิ น.ส.วนิดา

4. กิจกรรมที่วางแผนไว้

[illegible]

กิจกรรม	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
ร ว บ ร ว ม จำแนกและ วิเคราะห์ ข้อมูลแนว ความคิดเรื่อง ภารกิจหน้าที่ และบทบาท อ ง ค์ ก ร ปกครองส่วน ท้องถิ่น							/	/	/									
ร ว บ ร ว ม จำแนกและ วิเคราะห์ ข้อมูลบทบาท ของสภาผู้ แทนราษฎรที่ มีต่อเรื่องการ ปก ครองส่วน ท้องถิ่นเชิง พัฒนา การ แ ล ะ เ ชิง เปรียบเทียบกับ ใน แต่ละ ช่วงเวลา										/	/	/						
สังเคราะห์ ข้อมูลและ เขียนรายงาน การวิจัย													/	/	/	/	/	/

5. กิจกรรมที่ดำเนินการมาและผลที่ได้รับตลอดโครงการ

เดือนที่	กิจกรรม (activities)	ผลที่ได้รับ (outputs)
6 เดือนที่ 1	1. รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแนวความคิด การกระจายอำนาจ การจัดโครงสร้างและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475-2519 และจัดหมวดหมู่ 2. วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลผ่านกรอบแนวคิด	1. ได้ข้อมูลเกี่ยวกับแนวความคิดการกระจายอำนาจ การจัดโครงสร้างและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร
6 เดือนที่ 2	1. รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับภารกิจหน้าที่และบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทบาทของสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาในเชิงพัฒนาการ และเชิงเปรียบเทียบในแต่ละช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475-2519 จากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และจัดหมวดหมู่ 2. รวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมจากเอกสารอื่นๆ นอกเหนือจากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร 3. วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลผ่านกรอบแนวคิด (ต่อ)	1. ได้ข้อมูลเกี่ยวกับแนวความคิดการปกครองท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น 2. ได้ร่างผลการวิจัย
6 เดือนที่ 3	1. วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล 2. เขียนรายงานผลการวิจัย	1. นำเสนอผลการวิจัย พร้อมปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะ 2. รายงานผลการวิจัยฉบับสมบูรณ์

6. ผลที่คาดว่าจะได้รับ และตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการ

6.1. นักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นสามารถนำองค์ความรู้จากการวิจัยไปใช้ในการสอน

6.2. นักวิชาการ ข้าราชการ และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจสามารถนำเอาองค์ความรู้ที่ได้จากงานวิจัยไปใช้ในการเสนอแนวทางการออกแบบ จัดโครงสร้างและการกำหนดภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น