ปรีดี พนมยงค์ กับการปกครองท้องถิ่นไทย*

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์
คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

1 ความนำ

บทความนี้ เขียนขึ้นเพื่อต้องการจะอธิบายว่า ปรีดี พนมยงค์ กับการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย มีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างลึกซึ้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเชิงของแนวความคิด วาทกรรม และการวางรากฐานทางสถาบัน รวมทั้งกลไกทางการปกครอง ณ ตรงจุดเริ่มต้น เป็นการแน่นอนว่า การปรับตัว วิวัฒนาการ ตลอดจนการประเมินถึงความสำเร็จ และความล้มเหลวของการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในสมัยปัจจุบัน คงไม่ใช่เป็นประเด็นที่มีอะไรเกี่ยวข้องโดยตรงกับผู้นำท่านนี้โดยตรง ซึ่งท่านได้หมดบทบาททางการเมือง และได้ถึงแก่อสัญกรรมอย่างสงบมานานหลายปีแล้ว กระนั้นก็ตาม การศึกษาถึงแนวความคิด และหลักการบางประการที่ท่านผู้นำท่านนี้ได้วางรากฐานไว้ ก็น่าเชื่อว่าจะยังคงมีประโยชน์ในอันที่จะช่วยให้เกิดมีความรู้ความเข้าใจอย่างเป็นองค์รวมในสภาพของปัญหาที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งอาจจะช่วยให้เกิดการพินิจพิเคราะห์ใหม่ หรือคิดใหม่เพื่อการปรับปรุงแก้ไข และการส่งเสริมให้มีพัฒนาการในขั้นต่อไปของระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศชาติและบ้านเมืองนี้

ในการนำเสนอข้อสมมติฐาน หรือเรื่องราวต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น คงจะเป็นที่สะดุดตาได้ว่า เป็นข้อเสนอที่คงจะมีความขัดแย้งโดยตรงกับความรู้สึก และความเข้าใจของสังคมไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งผู้คนจำนวนมากคงจะทราบกันโดยทั่วไปว่า ปรีดี พนมยงค์ กับการปกครองท้องถิ่นของไทยนั้น แทบจะไม่มีความสัมพันธ์กันเลย หรือบางท่านอาจจะเห็นว่า พอจะมีความสัมพันธ์กันอยู่บ้าง แต่ก็เป็นไปเพียงเล็กน้อย หรือในระดับที่เบาบาง กล่าวคือ มิได้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอะไรมากมาย ถึงขั้นที่จะสามารถกล่าวได้ว่า ปรีดี พนมยงค์เป็นผู้วางรากฐานให้กับการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย แต่ประการใด

อย่างไรก็ดี เนื่องด้วยข้อเสนอของบทความนี้ จะเป็นข้อเสนอที่แย้งกับความรู้สึก การรับรู้ และความเข้า

** บทความนี้เขียนขึ้นเพื่อประกอบการสัมมนาในหัวข้อเดียวกัน ในการสัมมนาทางวิชาการประจำปีเรื่อง "ปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย" จัดโดยศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ณ ห้องประชุมชั้น 4 อาคารเอนกประสงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในระหว่างวันที่ 13-14 มกราคม 2542*

ใจโดยทั่วไปของสังคมไทยในปัจจุบัน ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรที่จะอธิบายถึงสาเหตุปัจจัย และความเป็นมาบางประการของการที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันเสียก่อน พอเป็นสังเขป ดังต่อไปนี้

ในเบื้องต้น คงเป็นประเด็นปัญหาที่ต้องวิเคราะห์วิจารณ์อย่างละเอียดรอบคอบ และตรงไปตรงมาเสียก่อน ในประการเบื้องต้นว่า การปกครองท้องถิ่น (local government) เป็นลักษณะของการเมืองปกครองของมนุษยชาติที่มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ หรือว่าเป็นสิ่งที่มีพัฒนาการหรือสร้างขึ้นมาขึ้นมาในกรอบของรัฐชาติสมัยใหม่ ในประการนี้ คงพอกล่าวได้ว่า ความคิดเห็นของสังคมไทยโดยทั่ว ๆ ไปเท่าที่พอมีปรากฏอยู่นั้น พิจารณาว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยเป็นสิ่งที่มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ ดังตัวอย่างเช่น ได้มีการกล่าวกันอย่างกว้างขวางถึงการปกครองท้องถิ่นของไทยสมัยสุโขทัย และการปกครองท้องถิ่นของไทยในสมัยอยุธยา (อาทิเช่น มีการกล่าวอ้างถึงการจัดระบบแบ่งเป็นจตุสดมภ์คือ เวียง วัง คลัง นา มีระบบการจัดการปกครองหัวเมือง แบ่งเป็นหัว เมืองเอก โท ตรี และจัตวา เป็นต้น)

ในที่นี้ ผู้เขียนกลับมีความเห็นในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ แม้นว่าโดยหลักแนวคิดแล้ว มนุษยชาติอาจจะมีแนวความคิดที่ต้องการปกครองตนเองมาแต่สมัยโบราณ แต่ในทางสถาบัน การจัดองค์กร และกลไกนั้น เห็นได้ว่าเป็นสิ่งที่พัฒนาหรือสร้างขึ้นมาในโลกสมัยใหม่ ในประการสำคัญคือ การปกครองท้องถิ่นจะพัฒนาขึ้นได้ก็ต่อเมื่อได้มีพัฒนาการอย่างเป็นรูปธรรมของรัฐบาลกลาง (central government) เกิดขึ้นเสียก่อน กล่าวในอีกนัยหนึ่งคือ การปกครองท้องถิ่นไม่ควรจะบังเกิดขึ้นในดินแดนที่ยังไม่มีแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย (sovereignty) และการมีดินแดน รวมทั้งการมีประชากรของรัฐอย่างชัดเจน เพราะในสังคมการเมืองก่อนที่จะแนวคิดและการปฏิบัติการของอำนาจอธิปไตยนั้น หัวเมืองทั้งหลายปกครองตนเองลักษณะต่าง ๆ กัน ในรูปแบบของการ "กินเมือง" มีการถวายเครื่องบรรณาการข้ามไปข้ามมาในดินแดนต่าง ๆ ซึ่งไม่มีความชัดเจน โดยที่ในสมัยอดีตนั้นนิยมเรียกกันว่าเป็นหลักความสัมพันธ์ของผู้ปกครองในแบบที่เป็น "ราชา" กับ "ราชาธิราช"

ทัศนะการมองแบบเดิม ๆ ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นทัศนะแบบ patrimonialist หรือ perennialist พิจารณาการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องของการมีวิวัฒนาการสืบต่อกันมา ในประการสำคัญคือ การพิจารณาว่าประเทศไทยมีระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่สืบเนื่อง หรือต่อเนื่องกันมาด้วย นับตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยปัจจุบัน กล่าวคือประเทศไทยได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นสืบเนื่องมาแต่สมัยโบราณแล้ว (ดูอาทิเช่นคำอธิบายของชาญชัย, 2538: 93-94)

ผู้เขียนเองมีทัศนะตรงข้าม ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นความเห็นในแบบ modernist perspective ซึ่งพิจารณาว่ารูปแบบของรัฐก็ดี แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐก็ดี การจัดองค์กรของรัฐก็ดี สิ่งที่เรียกกันว่า "รัฐบาล" ในความหมายของคนปัจจุบันก็ดี รวมทั้งแนวคิดเรื่องการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และการจัดองค์กรการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น ล้วนเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ คือได้รับการพัฒนาขึ้นมาใหม่ หรือถูกสร้างขึ้นใหม่ และมิได้มีอะไรที่สืบสานต่อเนื่องโดยตรง (คือมีการตัดขาดหรือไม่ต่อเนื่อง) กับการแนวคิด หลักการ หรือลักษณะการปกครองของสังคมสมัยสุโขทัย หรืออยุธยา

อย่างไรก็ดี ในทางการเมือง และในการศึกษาวิจัยทางประวัติศาสตร์ รวมทั้งทางสังคมศาสตร์ ทัศนะในทั้งสองแบบ (ผู้เขียนหมายถึงพวก perennialist กับ พวก modernist) ก็สามารถผสมปนเปกันได้บ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภายหลังจากที่แนวคิดและสถาบันใหม่ ๆ ได้เกิดขึ้นและพัฒนาตนเองมาแล้วระยะหนึ่ง เนื่องด้วยพวก

แรก ก็ให้การยอมรับแนวคิดและหลักการใหม่ ๆ เสริมเข้ามาในกรอบการมองของตนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ก็พยายามที่จะดึงสิ่งใหม่ ๆ เหล่านั้น (ตัวอย่างเช่น ประชาธิปไตย เสรีภาพ สิทธิ การปกครองท้องถิ่น ฯลฯ) ให้ไปเชื่อมโยงกับสิ่งที่เคยมีมาก่อนในอดีตตามการรับรู้ของตน ในขณะเดียวกัน พวกหลังด้วยความตระหนักว่า สิ่งที่เกิดมี หรือสร้างขึ้นใหม่ก็มิได้เป็นไปในรูปแบบเดียวกับที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ กล่าวคือ ได้มีการขัดเกลา หรือปรับตัวเข้ากับสังคมการเมืองของไทยเองด้วย ฉะนั้น พวกหลัง หรือ พวก modernist จึงได้พยายามทำความเข้าใจสภาพการณ์ และรากฐานความเป็นมา เพื่อที่จะมีความเข้าใจมากขึ้นว่า แนวคิดและสถาบันใหม่ ๆ เหล่านั้น (เช่น ประชาธิปไตย เสรีภาพ การปกครองท้องถิ่น ฯลฯ) มีการปรับตัวภายใต้บริบทของสังคมหนึ่ง ๆ อย่างไร

ตัวอย่างที่ดีตัวอย่างหนึ่ง ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องการปกครองท้องถิ่นของไทย ได้แก่ ปัญหาการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างสุขาภิบาล ซึ่งสถาปนาขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 กับการปกครองในรูปแบบเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นภายหลังปี พ.ศ. 2476 เรื่องนี้ปรากฏว่าได้มีความเห็นที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนแบ่งเป็นสองพวก *กลุ่มแรก* มีความเห็นว่า การเทศบาลมีรากฐานที่พัฒนามาจากสุขาภิบาลโดยตรง ตามแนวพระราชดำริ และพระบรมราโชบายของพระมหากษัตริย์สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ทรงเป็นประชาธิปไตยทุกพระองค์ ซึ่งต้องการฝึกฝนการปกครองปกครองประชาธิปไตยให้บังเกิดขึ้นในหมู่ประชาชนจากขั้นรากฐาน (ความเห็นและคำอธิบายของพระยาสุนทรพิพิธ, 2506: 23-50)

อีกกลุ่มหนึ่ง มีความเห็นตรงข้ามว่า การสุขาภิบาลเดิม กับการเทศบาล มิได้มีอะไรที่ต่อเนื่องกัน เนื่องด้วยการปกครองในแบบสุขาภิบาลเดิมรัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียว จะบริหารกิจการให้เป็นอย่างใดก็เป็นไปได้ตามอำเภอใจของรัฐบาลทั้งสิ้น ต่างจากการเทศบาลซึ่งเป็น "ของใหม่" กล่าวคือ ได้มีการจัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อให้เป็นไปตามหลักของการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองทั้งในระดับประเทศ และในระดับท้องถิ่น (ดูอาทิเช่น ความเห็นและคำอธิบายของ ขุนจรรยาวิเศษ และทองหล่อ, 2478: หน้า 5-8)

การมีความคิดเห็นในแบบแรก เห็นได้ชัดเจนว่า ต่างจากคำอธิบายในแบบหลัง และการมีทัศนะที่แตกต่างกันเช่นนี้ เป็นเรื่องที่น่าเชื่อว่า ย่อมมีผลทำให้ทั้งสองฝ่ายมีคำวินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปรีดี พนมยงค์ กับการปกครองท้องถิ่นไทย ที่แตกต่างกันตามไปด้วย เนื่องด้วยกลุ่มแรกย่อมแลเห็นว่าปรีดี พนมยงค์มีความสำคัญน้อย หรือแทบจะไม่มีความสำคัญอะไรเลย (เพราะการเทศบาลมิได้มีอะไรใหม่) ในขณะที่ฝ่ายหลัง ย่อมคิดพิจารณาใหม่ในอีกทางหนึ่งว่า ปรีดี พนมยงค์ คงจะมีความสำคัญต่อการวางรากฐานให้กับรัฐไทย และการปกครองท้องถิ่นของไทยเป็นอย่างมาก หรือมีความสำคัญอยู่บ้างในระดับหนึ่ง

2. การวางหลักการระเบียบราชการส่วนกลาง-ภูมิภาค-ท้องถิ่น

ดังที่ได้กล่าวมาบ้างแล้วว่าทัศนะแบบ perennialist พิจารณาว่าประเทศไทยมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งออกเป็นส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สมัยโบราณ การพิจารณาแบบนี้ มิได้พิจารณาข้อมูลทางประวัติศาสตร์ และบริบททางประวัติศาสตร์ของไทยตามสภาพความเป็นจริง และมิได้พิจารณาว่าปรีดี พนมยงค์ มีความสำคัญแต่ประการใดในกระบวนการสร้างรัฐไทย (ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นระยะ ๆ) รวมทั้งในการจัดรูปองค์กรของรัฐไทยสมัยใหม่

อย่างไรก็ดี เนื่องด้วยผู้เขียนเองมีความคิดเห็นตรงข้ามกับพวก perennialist รวมทั้งแลเห็นว่าในอันที่จริงแล้ว รัฐสมัยใหม่ของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐประชา-

ชาติไทย (Thailand as a nation-state) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นภายหลังโดยกระบวนการของการปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475 (นครินทร์, 2540) ดังนั้น การจัดรูปองค์กรของรัฐสมัยใหม่ ตลอดรวมถึงหลักแนวคิด และหลักวิชาของการจัดรูปองค์กรรัฐสมัยใหม่ จึงควรเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ (หรือเป็นการประดิษฐ์ใหม่) ในช่วงสมัยเดียวกัน หรือเกิดขึ้นในยุคที่คาบเกี่ยวกัน มากกว่าจะเกิดมีขึ้นนับตั้งแต่สมัยสุโขทัย หรือตั้งแต่สมัยอยุธยา

กล่าวอย่างเฉพาะเจาะจง และที่มีความสำคัญอย่างมาก ได้แก่ แนวคิดที่ว่าด้วยรัฐไทยเป็นรัฐเดี่ยว และมีการจัดองค์กรของรัฐ หรือจัดระเบียบบริหารราชการแบ่งออกเป็น 3 ชั้น คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามหลักแนวคิดการรวมอำนาจ (centralization) การแบ่งอำนาจ (deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจ (decentralization) แนวคิดและหลักวิชาข้อนี้ เห็นได้ชัดว่าเป็นหลักวิชาใหม่ (เนื่องด้วยไม่เคยมีการกล่าวถึงมาก่อนในสังคมไทย) ซึ่งปรีดี พนมยงค์ เป็นบุคคลสำคัญในการโอนย้ายถ่ายเทหลักวิชาดังกล่าวเข้ามาในประเทศไทย ท่านได้เรียบเรียงถ้อยคำตามหลักวิชาดังกล่าวขึ้นเป็นภาษาไทย มีการอบรมสั่งสอนให้นักการเมือง ข้าราชการ นิสิตนักศึกษา และประชาชนรับทราบหลักการดังกล่าว และมีการปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว จนกลายเป็น "สถาบัน" (institutionalization) อีกนัยหนึ่ง ได้เกิดเป็นระบบภาษาทางวิชาการ รวมทั้งเป็นภาษาราชการที่มีอำนาจและพลัง หรือเป็นวาทกรรมทางการเมือง (political discourse) ที่สามารถกำหนดแนวคิด แนวมอง การพิจารณาปัญหา การดำเนินนโยบาย การร่างกฎหมาย ฯลฯ ของรัฐไทยนับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ตราบจนปัจจุบัน (ปรีดี, 2477; และดูการประเมินการ "นำเข้า" ทฤษฎีเหล่านี้ได้จาก บวรศักดิ์, 2537: คำนำ กับบทสุดท้าย รวมทั้งขอให้ดูความเห็นและคำอธิบายเพิ่มเติมของสันติสุข, 254 0: 14-15)

บทบาทของปรีดี พนมยงค์ ในการวางรากฐานของแนวความคิด หลักวิชา และวาทกรรมการเมืองว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแบ่งเป็น ส่วนกลาง-ภูมิภาค-ท้องถิ่น ขึ้นในสังคมการเมืองไทย ได้กระทำผ่านการตรากฎหมายฉบับสำคัญ ๆ ที่เรียกว่า "พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476" รวมทั้ง การที่ท่านได้เป็นผู้บรรยายความหมายต่าง ๆ ที่มีปรากฏอยู่กฎหมายฉบับดังกล่าวขึ้นในอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งในครั้งนั้น ปรีดี พนมยงค์กล่าวว่า "ก็เพื่อต้องการจัดรูปงานให้เข้าลักษณะการปกครองอย่างรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินรวบรัดและเร็วยิ่งขึ้น... การต่อไป เราจะจัดรูปราชการให้เข้าลักษณะการปกครองดังที่เขานิยมใช้ในประเทศต่าง ๆ คือ เราจัดเป็นส่วนกลาง เป็นภูมิภาค และเป็นท้องถิ่น" (ปรีดี, 2477: หรือดู สันติสุข, 2540: 14)[1]

ควรกล่าวด้วยว่า ปรีดี พนมยงค์ ได้วางหลักแนวคิดและภาษาทางกฎหมาย-การเมืองที่สำคัญ ๆ ประกอบวาทกรรมดังกล่าวขึ้นอีกหลายประการ นับตั้งแต่การที่ท่านได้ให้หลักแนวคิดว่า รัฐไทยเป็นรัฐเดี่ยว ดังนั้น จึงต้องมี "รัฐบาลกลาง" เพียงแห่งเดียว และไม่ควรที่จะใช้คำว่า รัฐบาลภูมิภาค หรือรัฐบาลท้องถิ่นในระบบภาษากฎหมาย (และในภาษาการเมือง) ของไทย โดยที่ปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอให้ใช้คำว่า ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแทน (ปรีดี, 2477) ซึ่งในระยะต่อมาคำต่าง ๆ เหล่านี้ได้ขยายกลายมาเป็นการปกครองส่วนกลาง การปกครอง

1. เป็นที่น่าสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่า หากปรีดี พนมยงค์สำเร็จการศึกษาจากประเทศอังกฤษ หรือสำเร็จการศึกษาจากประเทศสหรัฐอเมริกา หรือจากประเทศเยอรมัน เป็นต้น ท่านจะมีแนวคิดจัดรูปองค์กรของรัฐ หรือจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศไทยออกเป็น ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค กับส่วนท้องถิ่น หรือไม่

ส่วนภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่น ฉะนั้น ในระบบคิดและภาษาของไทย จึงไม่มีคำว่า "รัฐบาลท้องถิ่น" แม้นว่าจะมีภาษาอังกฤษกำกับไว้ว่าคือ local government ก็ตาม ก็ยังคงต้องแปลคำดังกล่าวว่าคือ การปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ดีนั่นเอง แม้กระทั่งในสมัยปัจจุบัน[2]

ปรีดี พนมยงค์ ได้อธิบายอย่างชัดเจนว่า "ภูมิภาค" เป็นคำใหม่ ซึ่งท่านได้ประดิษฐ์ขึ้นตามหลักวิชา และตามสภาพการณ์ที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนการปกครองเป็นระบอบรัฐธรรมนูญ คำว่า "ภูมิภาค" นี้ ท่านหมายถึง ราชการที่แบ่งไปจากราชการส่วนกลางโดยกระจายไปทั่วราชอาณาจักร ในทางรูปธรรมได้แก่ จังหวัด และอำเภอ และในประการสำคัญ คือท่านมีความเห็นไม่ควรจัดเป็น "นิติบุคคล" เพราะไม่ได้แยกออกจากรัฐบาลกลาง (ปรีดี, 2477) นี่เป็นแนวคิดสำคัญ ซึ่งปรีดี พนมยงค์ได้วางไว้เป็นรากฐานว่า อย่างไรเสีย การปกครองส่วนภูมิภาคนั้นก็ไม่ได้เป็นส่วนที่แยกออกไปจากราชการส่วนกลาง คือถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง หรือเป็นการกระทำของรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ดี ในระยะต่อมา ในปี พ.ศ.2495 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเป็นครั้งที่สอง การแก้ไขในครั้งนี้ มิได้มีการ "เปลี่ยนแปลงโครงสร้างหลัก" (ชาญชัย, 2538: 96) ที่ว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการออกเป็นส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค-และส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด การเปลี่ยนแปลงในปี พ.ศ. 2495 มีสาระสำคัญๆ ใน 2-3 ประการ ได้แก่ การเปลี่ยนชื่อระเบียบราชการบริหาร ให้ยาวขึ้นเป็นระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้มีการจัดตั้งจังหวัดขึ้นเป็น "นิติบุคคล" (เช่นเดียวกับท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคล ดูต่อไปข้างหน้า) และเปลี่ยนชื่อเรียกข้าหลวงประจำจังหวัด (ซึ่งปรีดี พนมยงค์นิยมชมชอบ) ให้กลับไปเป็น "ผู้ว่าราชการจังหวัด" เหมือนดังที่เคยเรียกผู้นำของหน่วยดังกล่าวมาแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ในกรณีของคำว่า "ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น" ก็เป็นคำที่ปรีดี พนมยงค์ ได้สร้างขึ้นใหม่เช่นกัน ท่านกล่าวว่า ราชการบริหารท้องถิ่นมีฐานะเป็น "นิติบุคคล" ซึ่งเป็นไปตามหลักวิชาที่ถือว่าหน่วยราชการบริหารท้องถิ่นมีลักษณะเป็นทบวงการเมือง คือเป็น public body หรือเป็นบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้น มิใช่เป็นบุคคลธรรมดา หรือเป็นท้องถิ่นธรรมดา อันเป็นสภาพทั่วไปก่อนที่จะมีการจัดตั้งหน่วยราชการบริหารท้องถิ่น (ปรีดี, 2477)

พิจารณาในแง่นี้แล้ว การเป็นวัตถุตามกฎหมาย (subject of law) กล่าวได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องด้วยบุคคลธรรมดาก็ดี ท้องถิ่นธรรมดาก็ดี มิได้มีระเบียบแบบแผนที่แสดงให้เห็นถึงความเจริญ รวมทั้งมิได้แสดงให้เห็นถึงลำดับขั้นของวิวัฒนาการตามระบอบรัฐธรรมนูญของประเทศ (อย่างน้อยในความคิดของนักกฎหมาย) นี่ต้องนับเป็นแนวคิดในขั้นพื้นฐาน (episteme) ที่ดำรงอยู่ตราบจนปัจจุบัน ดังที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า รัฐไทยมิได้ยอมรับว่าการดำเนินงานใดของท้องถิ่นธรรมดา กิจกรรมของท้องถิ่นตามธรรมชาติ ตลอดจนการเคลื่อนไหวขององค์กรประชาชนในท้องถิ่น ว่าเป็น "หน่วยการปกครองท้องถิ่น" หากกฎหมายมิได้ให้การรับรอง และยกสถานะขึ้นเป็น "นิติบุคคล" เสียก่อนเป็นปฐม

ที่กล่าวมาพอสรุปได้ว่า ปรีดี พนมยงค์ มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการวางแนวคิดที่เป็นโครงสร้างหลักของรัฐไทยสมัยใหม่ ได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการของไทย จัดแบ่งกลไกของรัฐออกเป็นส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค-ส่วนท้องถิ่น แน่นอนว่า ในรายละเอียดบางประการ ได้

---

2. ขอขอบคุณ อาจารย์พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ แห่งคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปัจจุบันเป็นนักศึกษาปริญญาเอกของมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย เบิร์คเลย์ ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้ให้แง่คิดนี้ และเห็นว่าการที่คนไทยได้คิดและมีจินตภาพว่า local government คือการปกครองท้องถิ่น หรือคือ การบริหารราชการท้องถิ่น (โดยไม่ได้คิดว่าคือ รัฐบาลท้องถิ่น) นั้นเป็นปัญหาในตัวมันเองอยู่มาก

มีการปรับปรุงแก้ไข เพิ่มเติมชื่อคำ ขยายความ และเพิ่มหลักการย่อยบางประการเสริมเข้าไปในโครงสร้างใหญ่ กระนั้นก็ดี การดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องของโครงสร้างการบริหารราชหลัก ๆ ดังกล่าวข้างต้น ตราบจนถึงสมัยปัจจุบัน ผู้เขียนมีความเห็นว่า น่าจะเป็นเครื่องที่ช่วยแสดงให้เห็นถึงคุณูปการทั้งในทางบวก และในทางลบของปรีดี พนมยงค์ ต่อพัฒนาการของสังคมการเมืองไทย โดยรวม แม้นว่าผู้คนจำนวนมากในปัจจุบันจะไม่ได้ตระหนักเลยว่าโครงสร้างหลัก ๆ ดังกล่าว ได้รับการวางรากฐานไว้โดยปรีดี พนมยงค์ ก็ตาม (เนื่องด้วย ผู้คนในปัจจุบันมีความเชื่อที่เป็นตำนานว่าด้วยการดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องของโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค-ส่วนท้องถิ่น ว่าเกิดมีขึ้นตั้งแต่สมัยอยุธยา หรือสุโขทัย ได้เบียดบังชื่อและบทบาทของปรีดี พนมยงค์ ไปเสียทั้งสิ้น)

3. ความเป็นสากลของ "เทศบาล"

พร้อม ๆ กับการสถาปนาโครงสร้างทางความคิด ซึ่งเป็นการสมมติขึ้นในทางกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค-ส่วนท้องถิ่นของไทย ในปี พ.ศ. 2476 คือปีเดียวกันนั้น ปรีดี พนมยงค์ ก็ได้มีบทบาทสำคัญในการตรากฎหมายที่ชื่อ "พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476" ขึ้นด้วยอีกส่วนหนึ่ง

ความสำคัญของกฎหมายนี้ คือการประดิษฐ์ หรือสร้างหน่วยท้องถิ่นของไทยขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นหน่วยทางกฎหมาย ที่แยกตัวเองอย่างชัดเจนออกจากหน่วยธรรมชาติ หรือท้องถิ่นธรรมดา และเป็นหน่วยที่แยกตัดขาดออกจากการสุขาภิบาลที่ดำรงอยู่แต่เดิม มิใช่เป็นพัฒนาการที่สืบเนื่อง หรือต่อเนื่องกับหน่วยสุขาภิบาล ดังที่มีการอธิบายและขยายความดังกล่าวขึ้นในภายหลัง

การเทศบาลนี้เป็นของใหม่สำหรับประเทศไทยอย่างมิพักต้องสงสัย และเป็นของสากลตามหลักของการจัดการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกที่ประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 กล่าวคือ เมื่อเกิดการปฏิวัติใหญ่ขึ้นแล้ว ผู้ปฏิวัติได้จัดตั้งรัฐสภาขึ้น และได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดการปกครองท้องถิ่นให้เป็นประชาธิปไตย โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเอง โดยมีสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเป็นผู้ดำเนินงาน และการดำเนินการของเทศบาลนี้ ปรากฏว่าเป็นผลดี ทำให้ประเทศอังกฤษ และประเทศอื่น ๆ ดำเนินการตาม ซึ่งทำให้เทศบาลกลายเป็นหลักปฏิบัติที่เป็นสากลของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาจนถึงทุกวันนี้ (จรรยาวิเศษ และทองหล่อ, 2478: 7-8)

เทศบาลที่ว่านี้ หมายถึง "การปกครองท้องถิ่น โดยราษฎรในท้องถิ่นนั้น ๆ มีส่วนร่วมเข้าช่วยในการจัดการปกครองท้องถิ่นของตนเอง และอยู่ในความควบคุมของรัฐบาล" (จรรยาวิเศษ และทองหล่อ, 2478: 3)

การปกครองในแบบเทศบาลที่ว่านี้ เป็นการ "จำลอง" การปกครองของรัฐบาลกลางลงมาในส่วนย่อย กล่าวคือ ในระดับประเทศมีรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ดำเนินการปกครอง ในระดับท้องถิ่นจะมีสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีเป็นผู้ดำเนินงานบริหารและปกครอง ในลักษณะเดียวกัน (เพิ่งอ้าง หน้า 8)

ในเรื่องนี้ ปรีดี พนมยงค์ ได้กล่าวแสดงความมุ่งหมายไว้ว่า "เราจะได้ยกตำบลทุก ๆ ตำบลให้มีสภาพเป็นเทศบาลขึ้น มีการปกครองท้องถิ่น.. โดยวิธีนี้ ราษฎรในท้องถิ่นจะได้ทำประโยชน์แก่บ้านเมืองของตนได้เต็มกำลัง.." (อ้างใน สันติสุข, 2540: 15) รวมทั้งจะเป็นการปลูกฝังการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญให้มั่นคงและแผ่กระจายออกไปทั่วราชอาณาจักร

ปรีดี พนมยงค์ มิได้แสดงความมุ่งหวังไว้อย่างลอย ๆ เพราะในอันที่จริง หากพิจารณาจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ก็จะเห็นได้ว่า ท้องถิ่นของรัฐไทยจะกลายเป็นเทศบาลไปทั้งหมด แยกเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยที่เทศบาลทั้งสามประเภท มีการจัดองค์กรเป็นสภาเทศบาล กับคณะ

เทศมนตรี เสมอเหมือนกันทั้งสิ้น

ควรกล่าวไว้ด้วยว่า ท้องถิ่นใดได้รับการจัดตั้ง หรือยกสถานะขึ้นเป็นเทศบาล สภาพของการเป็นท้องถิ่นธรรมดาที่ประกอบไปด้วยกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านจะหมดสิ้นสภาพไป เราเข้าใจได้ว่าเรื่องนี้เป็นจุดประเด็นสำคัญในความคิดของปรีดี พนมยงค์ ฉะนั้น จึงไม่ได้มีการตรากฎหมายยกเลิกกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน หรือยกเลิกพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ โดยที่มีระบบแนวคิด และคำอธิบายรองรับไว้แล้วเป็นพื้นฐานว่า ท้องที่ไม่ได้แปลว่าท้องถิ่น (ปรีดี, 2477; จรรยาวิเศษ และทองหล่อ, 2478: 4-5) อันเป็นหลักแนวคิดพื้นฐานทางกฎหมาย และการเมืองที่ดำรงอยู่นับตั้งแต่สมัยนั้น (พ.ศ. 2476) เป็นต้นมาตราบจนปัจจุบัน

เมื่อพื้นฐานในระดับล่างของรัฐไทย จะพึงได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็น "เทศบาล" ทั่วราชอาณาจักรแล้ว ปรีดี พนมยงค์ ยังได้คิดต่อไปถึงการให้เทศบาลทั้งหลายประกอบกิจการร่วมกันในรูปของการจัดตั้ง "สหเทศบาล" (ซึ่งในภายหลังเรียกใหม่ว่า "สหการเทศบาล") การจัดตั้งสหเทศบาลขึ้นนี้ จะมีความเกี่ยวพันกับเทศบาลหลายแห่ง ไม่ใช่เป็นกิจของเทศบาลเดียว โดยถือเป็นเรื่องที่สภาเทศบาลทั้งหลายจะพึงคิดการขึ้นเอง และตกลงกันเอง เมื่อตกลงกันได้แล้ว ก็จะทำเรื่องเสนอให้รัฐบาลกลางดำเนินการตราสหเทศบาลขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นการอนุวัตรตามหลักแนวคิดว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของท้องถิ่นขึ้นเป็น "นิติบุคคล" ในการดำเนินงาน หรือประกอบกิจกรรมร่วมกัน

ที่กล่าวมาต้องนับว่าเป็นจุดแข็งในความคิดเชิงอุดมคติอุดมการณ์ และเป็นความใฝ่ฝันของปรีดี พนมยงค์ ที่ต้องการแลเห็นสภาพชนบทของไทยเปลี่ยนแปลงไปทั้งหมดในทุก ๆ ส่วน กระนั้นก็ตาม ในทางปฏิบัติจริง จะด้วยสาเหตุใดก็ตาม ปรากฏว่า ได้มีการจัดตั้ง "เทศบาล" ขึ้นในจำนวนที่น้อยอย่างมาก กล่าวคือ ในตลอดสมัยที่ปรีดี พนมยงค์ ยังคงมีบทบาททางการเมือง และพำนักในประเทศไทย (พ.ศ. 2475-2490) ได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเพียง 120 แห่ง ในขณะที่สภาพของท้องถิ่นธรรมดา มีหน่วยตำบลอยู่ประมาณ 2,000 ตำบล ในระยะต่อมานับจากปี พ.ศ. 2490 จนถึง พ.ศ. 2540 ได้มีการจัดตั้งเทศบาลเพิ่มขึ้นอีกเพียง 29 เทศบาล ในขณะที่ท้องถิ่นธรรมดา ได้มีการขยายตัวจาก 2 พันตำบลขึ้นเป็นจำนวนถึงเกือบ 8 พันตำบลในปัจจุบัน

4. แนวความคิด และกลไกทางการเมืองการปกครองของ "สภาจังหวัด"

ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 นอกจากในส่วนของการเทศบาลดังกล่าวแล้ว ปรีดี พนมยงค์ ยังได้สร้างหน่วย "สภาจังหวัด" ขึ้นอีกส่วนหนึ่งด้วย สภาจังหวัดนี้ เป็นสภาท้องถิ่นสภาหนึ่ง ตั้งอยู่ในจังหวัด ๆ ละ 1 สภา ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของทุกอำเภอ อำเภอละหนึ่งคนเป็นอย่างน้อย ยกเว้นว่าอำเภอใดมีประชากรมากกว่า 10,000 คน ให้นับจำนวนที่เกินกว่ากึ่งหนึ่ง ปัดขึ้นให้มีผู้แทนจากอำเภอนั้น ๆ เพิ่มขึ้นอีก 1 คน

สภาจังหวัด ซึ่งเป็นสภาท้องถิ่นนี้ มีการหน้าที่ที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) การตรวจ และรายงานเรื่องงบประมาณของทางจังหวัด รวมทั้ง สอบสวนเรื่องราวทางการคลังของจังหวัด (ตามระเบียบที่จะตราขึ้นต่อไป)

(2) ทำหน้าที่แบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาล ในระหว่างบรรดาเทศบาลในจังหวัด

(3) มีหน้าที่ทำข้อเสนอแนะแก่รัฐบาล ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเงินการคลัง การจัดเก็บภาษีอากร และกิจการทั้งหลายทั้งปวงในจังหวัดของตน

(4) มีหน้าที่ตั้งกระทู้ถามกรมการจังหวัด ในที่ประชุมสภาในข้อความอันใดที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่การงาน แต่ทางกรมการจังหวัด ก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบได้ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวข้องกับความ

5. ความสำเร็จและความล้มเหลวของปรีดี พนมยงค์: ข้อสังเกตบางประการ

ผู้เขียนเคยศึกษาบทบาทของปรีดี พนมยงค์ในการปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475 ด้วยความตระหนักว่า ท่านเป็นคนสำคัญ และเป็น "มันสมอง" ของคณะราษฎร แต่ก็เห็นข้อจำกัดของท่านอยู่เป็นอันมาก อย่างเช่น แนวคิดเรื่องรัฐธรรมนูญก็ดี การจัดรูปแบบของรัฐบาลกลางก็ดี การวางเค้าโครงการเศรษฐกิจก็ดี การจัดการศึกษาเพื่อมวลชน ก็ดี ฯลฯ ล้วนประสบกับข้อติดขัด มิได้เป็นไป"ตามหลักแนวคิดของท่านเสียเป็นอันมาก (เราคงไม่ลืมว่า ในกระบวนการของการสร้างระบอบการปกครองใหม่ มิได้มีท่านปรีดี พนมยงค์ เป็นปัญญาชนของระบอบใหม่ อยู่เพียงคนเดียว เรื่องนี้ขอให้ดู การศึกษาของ นครินทร์, 2540)

อย่างไรก็ดี ในส่วนของการปกครองท้องถิ่น ผู้เขียนพบว่าท่านปรีดี พนมยงค์ ได้มีบทบาทอย่างสำคัญในการวางหลักการปกครองท้องถิ่น มีการสร้างหลักแนวคิด รูปแบบการปกครอง และวาทกรรมว่าด้วยการจัดการปกครองอย่างชนิดที่คนอื่น ๆ ในสมัยเดียวกัน มิได้มีบทบาทในการต่อต้าน หรือทักท้วงแนวคิดของท่าน เหมือนดังที่หลาย ๆ คนได้ทักท้วงแนวคิดของท่านในเรื่องรัฐธรรมนูญ การจัดรูปแบบรัฐบาลกลาง การวางเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฯลฯ ในสมัยเดียวกันนั้น

ดังที่เราพอจะเห็นได้ว่า แนวคิดเรื่องการจัดระเบียบบริหารราชการออกเป็นส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแนวคิดเรื่องเทศบาล ได้มีการรักษาให้มีความต่อเนื่องสืบมา ตราบจนปัจจุบัน แต่ปัญหาสำคัญ ๆ ของส่วนนี้ เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการที่รัฐไทย และกลไกของรัฐไทย มิได้สนองตอบให้ความใฝ่ฝันและอุดมคติของปรีดี พนมยงค์ เกิดขึ้นและดำเนินการไปอย่างเต็มรูป หรือ

บรรณานุกรม

จรรยาวิเศษ, ขุน และนายทองหล่อ บุญยนิตย์. คำอธิบายการเทศบาล พระนคร: โรงพิมพ์ดำรงธรรม, 2478.

ชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายปกครอง เล่มหนึ่ง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.

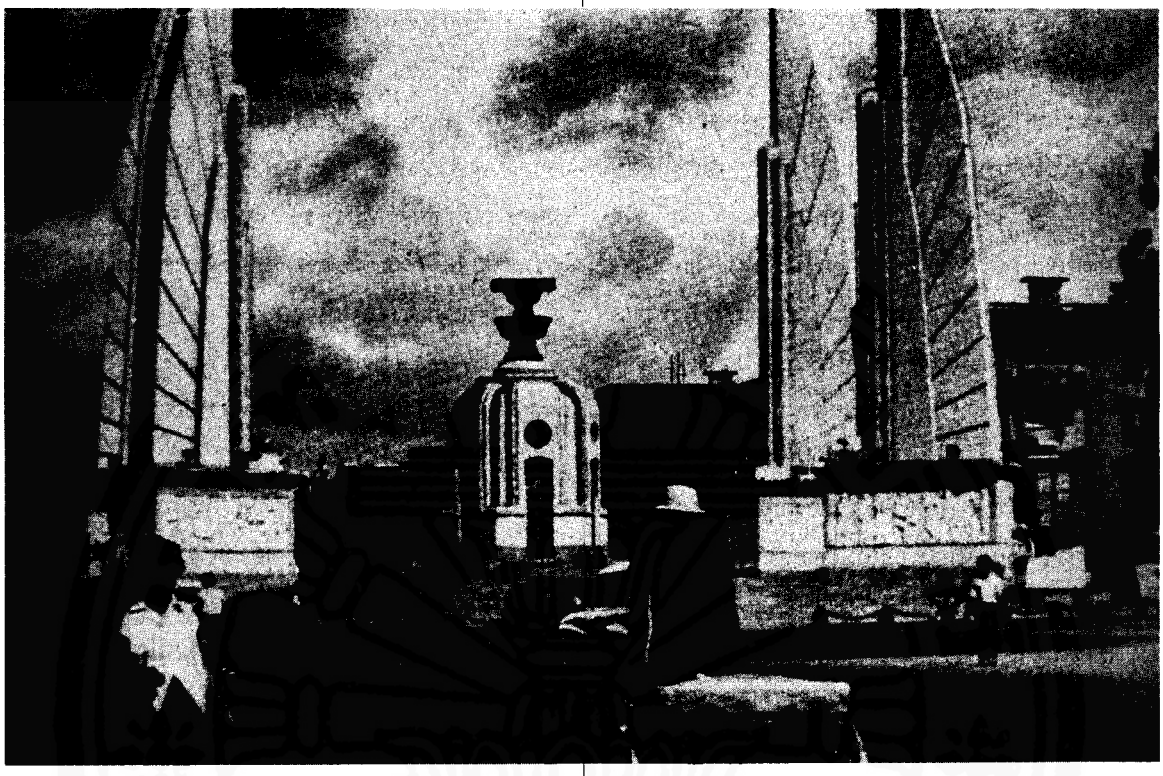
นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475, พิมพ์ครั้งที่สอง กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อัมรินทร์วิชาการ, 2540.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2: การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.

ปรีดี พนมยงค์ (หรือ หลวงประดิษฐ์มนูธรรม), ปาฐกถาเรื่องพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2477.พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลพุทธศักราช 2476 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2477)

สันติสุข โสภณสิริ, หนึ่งศตวรรษปรีดี พนมยงค์ กรุงเทพฯ: สถาบันปรีดี พนมยงค์, 2540.

สุนทรพิพิธ, พระยา "ที่มาแห่งเทศบาล" ใน สรรคธานีอนุสรณ์, พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพขุนสรรคธานี 16 กุมภาพันธ์ 2506 โรงพิมพ์พระจันทร์, 2506, หน้า 23-50.



ปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของจังหวัด

(5) มีหน้าที่ให้คำปรึกษาในปัญหาต่าง ๆ เมื่อรัฐบาลร้องขอ (ดูคำอธิบายอย่างพิสดารได้จาก จรรยาวิเศษ และทองหล่อ, 2478: 138-144)

จากที่กล่าวสรุปข้างต้น คงจะพอเห็นได้ว่า สภาจังหวัดจัดเป็นสภาท้องถิ่นที่มีการหน้าที่อย่างสำคัญ ทั้งต่อส่วนท้องถิ่นเอง และต่อการเข้าควบคุม และให้ข้อเสนอแนะแก่ ฝ่ายรัฐบาลกลาง และส่วนภูมิภาค คือทางจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง นี่เป็นแนวคิดของการจัดการปกครองสองทางในระหว่างท้องถิ่นกับรัฐ และระหว่างผู้แทนของประชาชน กับทางฝ่ายของภาคราชการ ซึ่งในสมัยปัจจุบันนี้ เรานิยมเรียกเสียใหม่ว่า คือการปกครองแบบธรรมรัฐหรือธรรมภิบาล (good governance)

อย่างไรก็ดี แนวคิดและหลักการดังกล่าวของปรีดี พนมยงค์ ก็ไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง และได้ถูกแก้ไขในภายหลังต่อมาอีกเป็นอันมาก นับตั้งแต่ การที่ได้มีการจัดตั้งจังหวัดขึ้นเป็นนิติบุคคล และได้แบ่งจังหวัดออกเป็นหน่วยภูมิภาคกับท้องถิ่น โดยที่จังหวัดที่เป็นภูมิภาคไม่ได้มีอะไรเกี่ยวข้องกับทางท้องถิ่น ต่างจากจังหวัดที่เป็นท้องถิ่น ก็ได้ถูกจัดให้รวมกับฝ่ายสภาจังหวัด แล้วจัดตั้งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นใหม่อีกหน่วยหนึ่ง โดยเรียกเสียใหม่ว่าเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด (หรือ อบจ.)

บทบาทในการจัดสรรเงินอุดหนุนระหว่างเทศบาลด้วยกันเอง ซึ่งปรีดี พนมยงค์ ได้คิดมอบหน้าที่ดังกล่าวในกับทางสภาจังหวัด ก็ได้ถูกควบคุมไว้อย่างหนาแน่น โดยฝ่ายกระทรวงมหาดไทยที่ส่วนกลาง ซึ่งเป็นการเสริมให้ฝ่ายรัฐบาลกลาง มีอำนาจอย่างซับซ้อนในอันที่จะเข้าไปกำหนดสั่งการ มีอิทธิพล บงการ ฯลฯ การใช้เงินและกำหนดความเป็น "อิสระ" (อย่างน้อยที่สุด ก็ในมิติของการเงินการคลัง) ของท้องถิ่น นับตั้งแต่สมัยนั้น เป็นต้นมาตราบจนปัจจุบัน

