

แนวคิดเกี่ยวกับการเทศบาลของไทย: ศึกษาผ่านการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล ในช่วง พ.ศ. 2476 - 2500

สุวิมล โภชน์พันธุ์

นิสิตปริญญาโท สาขาประวัติศาสตร์

คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

“คำว่า “เทศบาล” นั้น เป็นศัพท์ที่เราคิดขึ้นใหม่ โดยใช้คำคำสองคำมาสนธิกันเข้า คือ “เทศะ” แปลว่า “ท้องถิ่น” และ “ปาละ” แปลว่า “รักษาหรือปกครอง” ฉะนั้น คำว่า “เทศบาล” จึงมีความหมายตามศัพท์ว่า “การปกครองท้องถิ่น-หรือท้องที่” แต่ความหมายเท่านี้หาเพียงพอไม่ จึงต้องขยายความหมายของคำว่า “เทศบาล” ให้กว้างขวางออกไป คำว่า “เทศบาล” ซึ่งใช้อยู่ในกฎหมายเวลานี้ (พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 - ผู้เขียน) หมายถึงการปกครองท้องถิ่นโดยให้พลเมืองในท้องถิ่นนั้น มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตน”⁽¹⁾

การเทศบาลตามความหมายข้างต้นนี้ถือกำเนิดในประเทศไทย ภายใต้บริบทของการพยายามสร้างรัฐสมัยใหม่ภายหลังการปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475⁽²⁾ กระบวนการสร้างรัฐสมัยใหม่ทางหนึ่งก็คือการจัดให้มีรูปองค์กรของรัฐ และกลไกของรัฐใหม่เพื่อให้เข้ากับลักษณะธรรมเนียมการปกครองของประเทศ การตราพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายสำคัญอันหนึ่งที่สร้าง

กลไกการบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยการแบ่งส่วนการบริหารประเทศออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในส่วนของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ประเทศไทยได้นำเอารูปแบบของการเทศบาลมาใช้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นรูปแบบที่นิยมจัดทำในนานาประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย⁽³⁾ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 จึงถือกำเนิดขึ้น

ความมุ่งหมายของการจัดตั้งเทศบาลในระยะแรกก็เพื่อให้องค์กรของเทศบาลภายใต้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ดำเนินงานไปในทางองเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ด้วยการจัดให้มี สภาเทศบาล และคณะมนตรี ตามอย่างรัฐสภาในขณะนั้นที่

(1) หลวงประพันธ์ไพรัชชพากย์, “ปาฐกถาเรื่อง พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล โดย หลวงประพันธ์ไพรัชชพากย์,” ใน ปาฐกถาโฆษณา ภาคที่ 6 (พิมพ์แจกในงานพระกรุณาพระราชทาน จัดทำโดยคณะกรรมการจังหวัดลพบุรี พ.ศ. 2477), หน้า 61.

(2) นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475, กรุงเทพฯ: อมรินทร์, 2540.

(3) หลวงประพันธ์ไพรัชชพากย์, “ปาฐกถาเรื่อง พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล โดย หลวงประพันธ์ไพรัชชพากย์,” หน้า 62.

มี สภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตามเมื่อการเทศบาลได้นำไปปฏิบัติจริงก็ประสบกับปัญหาต่าง ๆ ทำให้มีความพยายามแก้ไขพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเทศบาลออกมามากหลายฉบับ เพื่อปรับให้กลไกการดำเนินงานของเทศบาลเหมาะสมกับสภาพของสังคมในเวลานั้น ซึ่งในช่วง พ.ศ. 2476 - 2500 ได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขการจัดระเบียบเทศบาลออกมามากหลายฉบับ ซึ่งการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งในการแก้ไขพระราชบัญญัติในแต่ละฉบับเราจะได้เห็นถึงทัศนะในการมองปัญหา และแนวคิดเกี่ยวกับเทศบาลของรัฐบาลในแต่ละสมัยว่ามีแนวความคิดและการมองสภาพปัญหาของการเทศบาลเป็นอย่างไร

ในบทความชิ้นนี้จึงสนใจที่จะศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการเทศบาลของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2476 - 2500 โดยศึกษาผ่านการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลที่ออกมากในช่วงนั้น

เทศบาลภายใต้ “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476”

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้เพียงหนึ่งปี รัฐบาลภายใต้การนำของพระยาพหลพลพยุหเสนา ก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2476 ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 นี้ มุ่งถึงวิธีจัดตั้งเทศบาลเป็นหลักสำคัญ เพื่อที่จะสามารถจัดตั้งท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลได้โดยเร็ว ส่วนการที่จะจัดให้สมบูรณ์ตามแบบของเทศบาลโดยทั่วไปนั้นก็จะจำเป็นต้องออกกฎหมายอีกหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข

และกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินของเทศบาล ดังนั้นในสาระสำคัญของพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 จึงเป็นเรื่องของการวางรูปแบบขององค์กรและกลไกในการจัดระเบียบเทศบาล โดยในที่นี้จะกล่าวในรายละเอียดของส่วนสำคัญ ๆ ดังนี้

ส่วนที่หนึ่งในเรื่องของการจัดตั้งเทศบาล ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 นี้มิได้กำหนดให้ท้องถิ่นทั้งหมดมีฐานะเป็นเทศบาล ดังนั้นการจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลนั้น ให้รัฐบาลเป็นผู้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยได้แบ่งชั้นของเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร และการจะยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลประเภทใดนั้น กฎหมายได้กำหนดไว้ดังนี้⁽⁴⁾

- การจัดตั้งเทศบาลตำบล กฎหมายจะยกฐานะตำบลอันเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคทั้งตำบลขึ้นเป็นเทศบาล โดยประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้นจะได้กำหนดเขตและนามของเทศบาลตำบลไว้ด้วย ส่วนตำบลที่ไม่มีความสมบูรณ์และมีความหนาแน่นของราษฎรเพียงพอ นั้น รัฐบาลอาจรวมหลายตำบลเข้าด้วยกัน และยกฐานะตำบลเหล่านั้นเป็นเทศบาลตำบลหนึ่งก็ได้

- การจัดตั้งเทศบาลเมือง วิธีจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลเมืองนั้น อาจทำได้ในเกณฑ์ต่อไปนี้คือ

- เขตชุมชนในบรรดาตำบลหรือส่วนของตำบลอันเป็นที่ตั้งศาลว่าการจังหวัด

- ท้องถิ่นที่มีจำนวนราษฎรตั้งแต่ 3,000 คนขึ้นไป และราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่น คือเฉลี่ยได้ไม่ต่ำกว่า 1,000 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

เมื่อรัฐบาลจะยกฐานะของท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะดังได้กำหนดไว้ข้างต้นนี้เป็นเทศบาลเมือง จะต้องประกาศ

(4) “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476” ประชุมกฎหมายประกาศ เล่ม 46 พ.ศ. 2476.

เป็นพระราชกฤษฎีกา

- การจัดตั้งเทศบาลนคร ท้องที่ซึ่งอาจจะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนครได้ต้องมีราษฎรตั้งแต่ 30,000 คนขึ้นไป และราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่น คิดเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 1,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร โดยที่การจัดตั้งเทศบาลนครนี้เป็นการจัดตั้งท้องที่มีชุมชนหนาแน่นและขนาดใหญ่ ฉะนั้นการจัดตั้งเทศบาลนครกฎหมายจึงบัญญัติว่าจะทำได้ก็โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งจะต่างกับเทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง

ส่วนที่สองในเรื่องขององค์กรของเทศบาล จากความมุ่งหมายของเทศบาลที่นอกจากจะให้ป็นระเบียบการปกครองท้องถิ่นแล้ว ยังให้เทศบาลเป็นการศึกษาอย่างหนึ่งด้วย คือเป็นวิธีที่ราษฎรจะได้รับความฝึกหัดอบรมในวิธีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญนั้นด้วย⁽⁵⁾ รูปแบบขององค์กรเทศบาลทั้ง 3 ประเภทจึงเป็นทำนองเดียวกับองค์กรปกครองของประเทศตามรัฐธรรมนูญ คือ สภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ คอยอนุมัติและควบคุมฝ่ายบริหารเทียบได้กับสภาผู้แทนราษฎร และคณะมนตรีเทศบาลเป็นฝ่ายบริหารกิจการในท้องถิ่น เทียบได้กับคณะรัฐมนตรี โดยที่

สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งพลเมืองในท้องถิ่นเลือกตั้งขึ้นมา โดยในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 บัญญัติไว้ว่าจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละประเภทไว้ดังนี้ คือ

สภาตำบล และสภาเมือง “ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งพลเมืองในหมู่บ้านเป็นผู้เลือกตั้งขึ้นหมู่บ้านละหนึ่งนาย ถ้าหมู่บ้านใดมีราษฎรมากกว่า 200 คน ให้หมู่บ้านนั้นเลือกสมาชิกเพิ่มขึ้นอีก 1 นาย ทุก ๆ 200 คน เศษของ 200 ถ้าถึงครึ่งให้นับเป็น 200 ถ้าต่ำกว่าครึ่งไม่นับ”⁽⁶⁾

ในส่วนของสภานคร “ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งพลเมืองในตำบลภายในนครนั้นเลือกตั้งตำบลละ 1 นาย ถ้าตำบลใดมีราษฎรมากกว่า 2,000 คน ให้ตำบลนั้นเลือกตั้งสมาชิกเพิ่มขึ้นอีก 1 นาย ทุก ๆ 2,000 คน เศษของ

2,000 ถ้าถึงครึ่งให้นับเป็น 2,000 ถ้าต่ำกว่าครึ่งไม่นับ”⁽⁷⁾

การอยู่ในตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี ถ้าสมาชิกว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ จึงให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ขึ้นแทนที่ให้เต็มตามตำแหน่งที่ว่างอยู่ แต่สมาชิกที่ตั้งขึ้นใหม่นั้น มีสิทธิจะอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเพื่อกำหนดเวลาของผู้ที่ตนแทน

สมาชิกภาพแห่งสมาชิกสภาตำบลจะสิ้นสุดลงในการณื่อดังต่อไปนี้คือ⁽⁸⁾

- 1) เมื่อถึงคราวออกตามวาระ
- 2) เมื่อข้าหลวงประจำจังหวัดมีคำสั่งให้ยุบสภาเทศบาล การขาดจากสมาชิกภาพเพราะเหตุยุบสภาเทศบาลนี้ จะขาดเฉพาะสมาชิกประเภทที่พลเมืองเลือกตั้ง ส่วนสมาชิกที่รัฐบาลแต่งตั้งยังคงดำรงสมาชิกภาพอยู่ หากแต่จะดำเนินการประชุมต่อไปไม่ได้
- 3) ตาย
- 4) ลาออก
- 5) ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งผู้แทนตำบล ซึ่งนำมาใช้โดยอนุโลม
- 6) สภาเทศบาลวินิจฉัยให้ออกจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามี ความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่สภาเทศบาล แต่มติในข้อนี้จะต้องมีเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้มาประชุม

สภาเทศบาลนั้นจะต้องมีประธานแห่งสภาหนึ่งคน และมีรองประธานหนึ่งคนหรือหลายคนก็ได้ ส่วนการ

(5) รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2/2476 (สามัญ) สมัยที่ 2 วันจันทร์ที่ 25 ธันวาคม 2476.

(6) “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476” ประชุมกฎหมายประกาศ เล่ม 46 พ.ศ. 2476

(7) เรื่องเดียวกัน.

(8) “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476” ประชุมกฎหมายประกาศ เล่ม 46 พ.ศ. 2476

ตั้งประธานและรองประธานแห่งสภาเทศบาลนั้น ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้ตั้งตามมติของสภาเทศบาล กล่าวคือ ให้สมาชิกสภาเทศบาลประชุมกันเลือกผู้ที่จะได้รับตำแหน่งเป็นประธานหรือรองประธานนั้น โดยต้องเลือกตั้งจากสมาชิกในสภาเทศบาลนั้นเอง จะเลือกจากบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้

ประธานแห่งสภาเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการของสภาให้เป็นไปตามระเบียบของสภา โดยให้นำนโยบายของสภาผู้แทนราษฎรมาใช้โดยอนุโลม⁽⁹⁾ ส่วนรองประธานสภาเทศบาลมีหน้าที่ช่วยประธานในการทั่วไปทำการแทนประธานในเวลาทีประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และเป็นประธานในที่ประชุมในเมื่อประธานมอบหมาย

คณะเทศมนตรี ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีหนึ่ง นาย และเทศมนตรีอีกอย่างน้อย 2 นาย อย่างมาก 4 นาย (ใช้ลักษณะเดียวกันหมดไม่ว่าจะเป็น คณะเทศมนตรีตำบล คณะเทศมนตรีเมือง และคณะเทศมนตรีนคร) การตั้งคณะเทศมนตรีนี้นักกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของข้าหลวงประจำจังหวัด เมื่อข้าหลวงประจำจังหวัดได้ตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นแล้ว นายกเทศมนตรีจะต้องขอมติความไว้วางใจในคณะเทศมนตรีต่อสภาเทศบาล เมื่อคณะเทศมนตรีได้รับความไว้วางใจแล้ว จึงจะบริหารเทศบาลนั้นได้ ในการเลือกตั้งคณะเทศมนตรีนั้น นายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีไม่มีบทบาทบังคับว่าจะต้องเลือกตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาลหรือบุคคลอื่นที่มีได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลก็ได้ แต่มีบทบาทบังคับเพียงว่าบุคคลนั้นจะต้องมีวิทย์ฐานะตามที่กระทรวงมหาดไทยจะได้อำหนดไว้ คือ ความรู้เทียบประถมศึกษาและไม่มีส่วนได้เสียในการรับเหมาทำการของเทศบาล⁽¹⁰⁾

สิทธิของเทศมนตรีนี่จะเข้าไปประชุมและแสดงความเห็นในสภาตำบลนั้นมีดังนี้คือ ถ้าเทศมนตรีเป็น

ผู้ที่ได้รับเลือกขึ้นจากสมาชิกสภาเทศบาล ก็มีสิทธิแสดงความเห็นและออกเสียงลงคะแนนมติได้ แต่ถ้าเทศมนตรีเป็นผู้ซึ่งมิได้รับเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาล ก็มีสิทธิแต่เพียงแสดงความเห็นเท่านั้น ห้ามสิทธิออกเสียงลงคะแนนมติไม่

การออกจากตำแหน่งมนตรีนั้น แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ การออกจากตำแหน่งมนตรีทั้งคณะอย่างหนึ่ง และการออกจากตำแหน่งมนตรีโดยเฉพาะตัวอีกอย่างหนึ่ง

มนตรีทั้งคณะจะต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุดังนี้⁽¹¹⁾

- 1) เมื่อสภาเทศบาลลงมติไม่ไว้วางใจในคณะเทศมนตรีตำบลนั้น
- 2) เมื่อสภาเทศบาลที่ให้ความไว้วางใจแก่คณะเทศมนตรีในขณะที่รับหน้าที่นั้นสิ้นสุดลงแล้ว คือครบกำหนดระยะเวลา 4 ปี ตามที่กล่าวไว้แล้ว
- 3) เมื่อมีการยุบสภาเทศบาล

ในกรณีที่คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งทั้งคณะดังกล่าวข้างต้นนั้น คณะเทศมนตรีที่ออกนั้นจะต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการไปจนกว่าคณะเทศมนตรีที่ตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ความเป็นเทศมนตรีนี่อาจสิ้นสุดลงเฉพาะตัวได้ในกรณีดังต่อไปนี้⁽¹²⁾

- 1) ตาย
- 2) ลาออก
- 3) ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายการเลือกตั้งซึ่งใช้อยู่ในขณะนั้น
- 4) สภาเทศบาลลงมติไม่ไว้วางใจเฉพาะรายบุคคลในความสัมพันธ์ของสภาเทศบาลและคณะเทศ-

(9) เรื่องเดียวกัน.

(10) เรื่องเดียวกัน.

(11) เรื่องเดียวกัน.

(12) เรื่องเดียวกัน.

มนตรี ตามกฎหมายนี้ได้กำหนดให้สภาเทศบาลมีอำนาจควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรีให้เป็นไปตามนโยบาย และมติซึ่งสภาได้รับรองแล้ว กล่าวคือ สมาชิกแห่งสภาเทศบาลทุกคนมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่มนตรีอาจสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบได้เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของเทศบาลนั้น แต่ถ้ามนตรีไม่ยอมตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาโดยไม่ชี้แจงเหตุผลแล้ว สภาตำบลอาจลงมติไม่ไว้วางใจในคณะเทศมนตรีทั้งคณะหรือรายตัวก็ได้

ส่วนที่สามในเรื่องของการควบคุมเทศบาล การควบคุมเทศบาลรัฐได้มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ นายอำเภอ ข้าหลวงประจำจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยในส่วนของการควบคุมดูแลกิจการของเทศบาลนครและเทศบาลเมืองนั้นให้อยู่ในอำนาจของข้าหลวงที่จะชี้แจงแนะนำและตักเตือนเทศบาล ส่วนนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยข้าหลวงประจำจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น

นอกจากนี้การควบคุมในส่วนของการองค์กรเทศบาลนั้น ได้ทำการควบคุมโดยการที่รัฐสามารถถอดถอนสภาพของเทศบาลได้ โดยกฎหมายได้ให้อำนาจข้าหลวงประจำจังหวัดที่จะพิจารณาว่า เทศบาลใดไม่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่จะต้องกระทำ หรือการใด ๆ อันจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นแล้ว ข้าหลวงประจำจังหวัดจะแนะนำรัฐบาลให้ตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพเทศบาลนั้นก็ได้ แต่การที่ตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพเทศบาลนี้ จะต้องให้โอกาสแก่เทศบาลได้ชี้แจงแสดงเหตุผลเสียก่อน⁽¹³⁾ การถอนสภาพเทศบาลนี้ กิจการในเทศบาลนั้นยังคงจะต้องทำอยู่เสมอฉะนั้นกฎหมายจึงบัญญัติให้ข้าหลวงประจำ

จังหวัดจัดตั้งบุคคลขึ้นสำหรับบริหารกิจการในเทศบาลนั้น บุคคลซึ่งได้ตั้งขึ้นนี้ จะต้องมิอำนาจนิติบัญญัติและบริหาร เพราะว่าเป็นเวลานั้นไม่มีสภาเทศบาลและไม่มีคณะเทศมนตรี และในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้บัญญัติให้ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจยุบสภาเทศบาลเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมาใหม่ การยุบสภาเทศบาลนี้อาจทำในกรณีเห็นว่าสภาเทศบาลปฏิบัติการอันขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือขัดต่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือขัดขวางการดำเนินงานของคณะมนตรีโดยไม่มีเหตุอันสมควร แต่คำสั่งยุบสภานี้ต้องแสดงเหตุผลและมีกำหนดให้เลือกสมาชิกใหม่ภายใน 90 วัน การยุบสภานี้ในทางปฏิบัติก่อนที่จะข้าหลวงประจำจังหวัดจะมีคำสั่งยุบสภา ตามปกติจะต้องขอความเห็นชอบเป็นการภายในจากกระทรวงมหาดไทยแล้วจึงมีคำสั่งให้ยุบสภาเทศบาลได้

ส่วนที่สี่ในเรื่องการคลังของเทศบาล ท้องถิ่นใดเมื่อมีการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนครแล้ว กฎหมายบัญญัติให้มีสภาพเป็นทบวงการเมือง ในการเป็นทบวงการเมืองย่อมมีงบประมาณรายได้ รายจ่ายของเทศบาลเอง โดยมีได้รวมอยู่ในงบประมาณแผ่นดินเหมือนทบวงการเมืองอื่น ๆ งบประมาณของเทศบาลต้องทำเป็นเทศบัญญัติ คณะเทศมนตรีเป็นผู้จัดทำงบประมาณเสนอสภา เมื่อสภาลงมติเห็นชอบด้วยก็ต้องนำเสนอต่อข้าหลวงประจำจังหวัดเพื่อขออนุมัติ จึงจะใช้เป็นงบประมาณได้ และในส่วนที่มาของรายได้พระราชบัญญัติได้บัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ ถึงแหล่งที่มาของรายได้ประเภทต่าง ๆ ไว้เท่านั้น ความสมบูรณ์ในด้าน การคลังยังต้องมีการตรวจกฎหมายเกี่ยวกับการปันรายได้ให้แก่เทศบาลออกมาเพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ต่อไป

ส่วนที่ห้าในเรื่องของสหเทศบาล เป็นการรวมตัวกันของเทศบาล เพื่อที่จัดทำกิจการบางประเภท ซึ่งลำพังแต่เทศบาลแห่งเดียวไม่สามารถจะทำได้ โดยจัดตั้งเป็น

(13) เรื่องเดียวกัน.

องค์การขึ้นเป็นพิเศษสำหรับกิจการนั้น ๆ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง เรียกว่าสหเทศบาล

ส่วนที่หกในเรื่องของสภาจังหวัด ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 นอกจากจะระบุในส่วนของการเทศบาลแล้ว ยังได้บัญญัติถึงองค์การท้องถิ่นอีกองค์การหนึ่งคือ สภาจังหวัด ตามความมุ่งหมายของกฎหมายนี้สภาจังหวัดมิใช่สหเทศบาลโดยตรงและไม่ใช้พนักงานของรัฐบาล แต่เป็นสภาตัวแทนของประชาชนที่เข้ามาควบคุมและให้ข้อเสนอแนะแก่ฝ่ายรัฐบาล และจังหวัดในกิจการอันเกี่ยวกับจังหวัดและเทศบาล และยังเป็นองค์กรที่คอยไกล่เกลี่ยปัญหาระหว่างเทศบาลต่าง ๆ ในจังหวัด เนื่องจากเมื่อการเทศบาลได้จัดทำขึ้นกิจการบางอย่างของเทศบาลอาจจะขัดกันได้⁽¹⁴⁾ สภาจังหวัดจึงเป็นกลไกในการพิจารณาปัญหาการปกครองระหว่างเทศบาลในจังหวัด

ผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาจังหวัดตามกฎหมายบัญญัติไว้ว่า อย่างน้อยต้องมี 10 นาย ซึ่งพลเมืองในอำเภอเลือกตั้งขึ้นอำเภอละ 1 นาย แต่ถ้าอำเภอใดมีราษฎรมากกว่า 10,000 คน ให้อำเภอนั้นมีผู้แทน 1 คนทุก 10,000 คน เศษของ 10,000 ถ้าถึงครึ่งให้เพิ่มอีก 1 นาย ถ้าต่ำกว่าครึ่งไม่นับ และถ้าคำนวณตามเกณฑ์นี้แล้วยังได้สมาชิกไม่ถึง 10 นาย ให้เอา 10 ทหารจำนวนราษฎรจังหวัดนั้น อำเภอใดมีราษฎรมากกว่าจำนวนพลลัษณ์นั้นก็ให้อาเภอนั้นมีผู้แทนเพิ่มอีก 1 นายทุกจำนวนที่ได้พลลัษณ์ และให้ใช้หลักปิดเศษ⁽¹⁵⁾

ส่วนอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัตินี้มีดังนี้⁽¹⁶⁾

1. ตรวจและรายงานเรื่องงบประมาณ ซึ่งตั้งทางจังหวัด และสอบสวนการคลังทางจังหวัดตามระเบียบ ซึ่งจะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้
2. แบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างบรรดาเทศบาลในจังหวัด
3. เสนอขอแนะนำรัฐบาลในการจัดเก็บ การเงิน

และการอื่น ๆ ของเทศบาลในจังหวัด อาทิ คือ การเกษตร การหัตถกรรม การขนส่ง การค้าขาย ความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดี และกิจการอื่นใดอันจะส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรในจังหวัดนั้น

4. ตั้งกระตุกถามกรรมการจังหวัดในที่ประชุมสภาข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัด

5. ให้คำปรึกษาในปัญหาต่าง ๆ เมื่อรัฐบาลขอรองนอกจากในส่วนต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ พระ

ราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ก็ยังได้บัญญัติบทเฉพาะการขึ้น โดยท้องถิ่นใดที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วให้รัฐบาลแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติ และพื้นความรู้ตามกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ให้เป็นผู้เริ่มการแห่งเทศบาลในสมัยแรก จนเมื่อครบกำหนด 1 ปี นับตั้งแต่วันที่ได้มีการประชุมครั้งแรก ให้สมาชิกสภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทคือ ประเภทที่หนึ่งเป็นพวกที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาส่วนประเภทที่สองเป็นผู้ที่รัฐบาลแต่งตั้ง ซึ่งมีจำนวนไม่เกินสมาชิกประเภทแรก และต่อไปเมื่อท้องถิ่นใด มีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ได้มีการศึกษาจบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดแล้วจึงให้สหเทศบาลมีสมาชิกเหลือเพียงประเภทเดียวคือประเภทที่ได้รับการเลือกตั้ง⁽¹⁷⁾

นอกจากนี้ยังได้บัญญัติ ให้คงใช้พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และกฎหมายอื่น ๆ อันว่าด้วยการปกครองท้องที่ และการสุขาภิบาลตามแบบที่ใช้อยู่ในเวลานี้จนกว่าจะได้มีการตราพระราชบัญญัติใหม่มาใช้แทน เนื่องจากถึงแม้พระราชบัญญัติฉบับนี้จะได้

(14) เรื่องเดียวกัน

(15) "พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 46 พ.ศ. 2476

(16) เรื่องเดียวกัน

(17) เรื่องเดียวกัน

ตราออกใช้เป็นกฎหมายแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถจัดให้
ท้องถิ่นทั้งหมดเป็นเทศบาลได้โดยเร็ว ฉะนั้นจึงคงต้อง
ใช้พระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่นที่ตามเดิมไปก่อน ต่อ
เมื่อใดได้จัดเป็นเทศบาลขึ้นแล้ว จึงให้เลิกใช้กฎหมาย
ปกครองท้องถิ่น ซึ่งขัดกับพระราชบัญญัติจัดระเบียบ
เทศบาลเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ⁽¹⁸⁾ การบัญญัติบทเฉพาะการ
นี้ก็เพื่อระดับประการการจัดตั้งเทศบาลสมัยเริ่มแรก

จะเห็นได้ว่าจากรูปแบบขององค์กร ภายใต้พระ-
ราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ได้จำลองเอา
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามเข้าไปไว้ในท้องถิ่น
ด้วยความประสงค์ที่จะให้การเทศบาลนอกจากจะเป็น
การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นแล้ว ยังจะให้เป็
องค์กรที่ราษฎรจะได้ฝึกฝนในวิธีการปกครองระบอบ
รัฐธรรมนูญด้วย เทศบาลจึงถือเป็นแหล่งสำนักหรือโรง
เรียนชั้นต้นอย่างดีที่พลเมืองจะได้ศึกษาเรียนรู้ในวิธีแห่ง
รัฐธรรมนูญ⁽¹⁹⁾ โดยเฉพาะจะได้เป็นที่ปมเพาะบุคคลใน
วงการเทศบาลให้เข้าใจในระเบียบและความคิดในวิถีทาง
ระบอบใหม่ เพื่อเป็นทุนสำหรับนำตนเองขึ้นไปสู่รัฐสภา
ได้อย่างดี⁽²⁰⁾ การจัดรูปเทศบาลภายใต้พระราชบัญญัติ
ฉบับนี้นั้น สำหรับรัฐบาลไม่ได้เป็นประโยชน์เฉพาะแต่
การบำรุงท้องถิ่นเท่านั้น ยังเป็นประโยชน์แก่การเมือง
อีกด้วย พระราชบัญญัตินี้จึงถือได้ว่าเป็นผลจากการ
เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 โดยแท้ แต่
อย่างไรก็ตามเพื่อได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นจริง การ
ดำเนินงานของเทศบาลไม่ประสบผลเท่าที่ควรจะเป็น
แนวทางของเทศบาลภายใต้พระราชบัญญัติจัดระเบียบ
เทศบาล พ.ศ. 2476 จึงถูกนำมาทบทวนใหม่ โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งความมุ่งประสงค์ในทางการเมืองของเทศบาล ได้
เป็นปัญหาโต้เถียงกันมากกว่าแนวทางของเทศบาลในระยะ
ต่อไปควรจะไปไหนในทางใด

เทศบาลภายใต้การแก้ไขกฎหมายเทศบาล ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม (พ.ศ. 2481 - พ.ศ. 2487)

ภายหลังการออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล
พ.ศ. 2476 การจัดตั้งเทศบาลยังไม่ได้ดำเนินการโดยทันที
เนื่องด้วยการเทศบาลเป็นของใหม่ยังต้องมีการเตรียมการ
ในหลาย ๆ ด้าน อาทิเช่น การจัดอบรมที่ปรึกษาเทศบาล
เพื่อเป็นการเตรียมบุคคลให้มีความรู้เกี่ยวกับการเทศบาล
ไปประจำอยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่

“(1) เป็นที่ปรึกษาของเทศบาลนคร เทศบาล
เมือง เทศบาลตำบล ในจังหวัดนั้น ถ้าจังหวัด
ใดยังไม่มีเทศบาลให้ที่ปรึกษาการเทศบาล (ต่อมา
เปลี่ยนเรียกว่า ผู้ตรวจการเทศบาล) ทำการสำรวจ
และทำโครงการเสนอต่อข้าหลวงประจำจังหวัดว่า
จะจัดการเทศบาลในท้องถิ่นนั้นได้หรือไม่

(2) เป็นเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือข้าหลวงประจำจังหวัด
ในการเทศบาล

(3) เป็นเลขานุการสภาจังหวัดมีหน้าที่ทำนอง
เดียวกันกับเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร”⁽²¹⁾

นอกจากนี้ในระหว่างที่ใช้บทเฉพาะกาลรัฐบาลจะ
ต้องดำเนินการคัดเลือกบุคคลเข้ามาเป็นสมาชิกสภา
เทศบาลในสมัยแรก โดยการตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง
ประกอบด้วย ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธานหัวหน้า
ผู้พิพากษา ผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้น และกรรมการ
จังหวัดซึ่งอยู่ในจังหวัดนานที่สุดจำนวนเท่าผู้แทนราษฎร
เป็นกรรมการ⁽²²⁾ ทำการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเสนอ

(18) พระยาสุนทรพิพิธ, “ปาฐกถาเรื่อง เทศบาลบรรยาย ของ พระยา
สุนทรพิพิธ ข้าหลวงประจำจังหวัดพระนครและธนบุรี”, หน้า 47.

(19) เรื่องเดียวกัน.

(20) เรื่องเดียวกัน.

(21) กจช. [3] สร. 0201.62/1 เรื่อง โครงการและการปฏิบัติงาน
กระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. 2476-2482) (4 พฤษภาคม 2476 - 19
มิถุนายน 2482).

(22) กจช. มท .5.16.3/2 เรื่องการเลือกตั้งซ่อมสภาการเมือง
(พ.ศ. 2479)

แนบมายังรัฐบาลเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง ผู้ที่จะได้รับเลือก
เข้าเป็นสมาชิกสภาเทศบาลนั้นได้มีหลักเกณฑ์ดังนี้⁽²³⁾

1. มีความรู้อ่านหนังสือไทยออกและเขียนได้ ทั้งมี
ความเข้าใจในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ
2. มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมาย
ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
3. เป็นบุคคลที่ทางราชการได้สอบสวน และพิจารณา
โดยต้องแน่แล้วว่ามิได้เป็นบุคคลอันธพาลหรือ
เป็นหัวหน้าโจร หรือหัวหน้าช่องกระทำความผิดต่อ
กฎหมาย
4. มีความเลื่อมใสในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ
โดยมีหลักฐานสนับสนุน

เมื่อได้ผู้ที่สมควรแล้วก็นำมายังรัฐบาลเพื่อ
พิจารณาแต่งตั้งต่อไป ดังนั้นในปี พ.ศ. 2478 สุขาภิบาล
ทั้ง 35 แห่ง ก็ได้ถูกยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล และในปี
ต่อ ๆ มาเทศบาลก็ถูกจัดตั้งขึ้นตามจังหวัดต่าง ๆ แต่
จากการที่กฎหมายให้อำนาจแก่สภาเทศบาลในการเปิด
อภิปรายไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรี ปรากฏว่าได้มีการ
เปิดการอภิปรายกันหลาย ๆ เทศบาล⁽²⁴⁾ เป็นเหตุให้
คณะเทศมนตรีไม่สามารถอยู่ในตำแหน่งในระยะเวลาที่
พอจะบริหารงานได้ ทำให้กิจการเทศบาลไม่ก้าวหน้าไป
ได้เท่าที่ควร เป็นผลให้รัฐบาลมีแนวคิดที่จะปรับปรุง
กิจการเกี่ยวกับการเทศบาลใหม่

เมื่อหลวงพิบูลสงคราม (ยศในขณะนั้น) ได้จัดตั้ง
รัฐบาลในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2481 ก็มีนโยบายที่จะ
ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.
2476 เพื่อให้ประสานกับการปกครองท้องถิ่นยิ่งขึ้น⁽²⁵⁾
ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 จึงถูกนำเสนอ
เข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยมีหลักการ “เพื่อปรับ
ปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเทศบาลให้เหมาะสมแก่
กาลสมัย และให้ประสานกับการปกครองส่วนภูมิภาค
ยิ่งขึ้น โดยจัดรูปองค์การใหม่”⁽²⁶⁾สาระสำคัญของร่าง
พระราชบัญญัติที่แถลงในครั้งนั้น คือ

ส่วนที่หนึ่ง ในเรื่องของสภาจังหวัด ได้มีการแยกสภา
จังหวัดไว้ในกฎหมายอีกฉบับหนึ่งต่างหาก เนื่อง
จากรัฐบาลเห็นว่าสภาจังหวัดไม่ใช่เป็นส่วนหนึ่งของ
ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นโดยตรง

ส่วนที่สอง ในเรื่ององค์การของเทศบาล มีการแก้ไข
ในประการแรก คือ การแก้ไขจำนวนสมาชิกซึ่งมีอยู่มาก
เกินไป โดยให้เทศบาลตำบลมีสมาชิก 9 คน เทศบาล
เมือง 24 คน และเทศบาลนคร 36 คน⁽²⁷⁾ การแก้ไข
จำนวนสมาชิกนี้สืบเนื่องจากสภาพการเงินของเทศบาล
ที่มีอยู่อย่างจำกัด เมื่อต้องนำมาใช้จ่ายในเรื่องเบี้ยประชุม
ของสมาชิกเทศบาล ซึ่งมีอยู่จำนวนมาก เป็นผลให้รายได้
ของเทศบาลถูกนำไปใช้ประโยชน์ไม่ได้เต็มที่ ประกอบ
กับการที่มีสมาชิกจำนวนมากทำให้การปฏิบัติงานของบรรดา
สมาชิกไม่ค่อยจะมีความพร้อมเพรียงเท่าที่ควร จึงควร
ที่จะลดจำนวนสมาชิกเทศบาลลงตามความเหมาะสม⁽²⁸⁾

ประการที่สอง คือ แก้ไขให้สภาเทศบาลเป็นองค์
การบริหารองค์การเดียว มีอำนาจทั้งในทางนิติบัญญัติ
และในทางบริหาร โดยมีคณะเทศมนตรีเป็นคณะกรรมการ-
การบริหารของสภาเทศบาล เพื่อที่จะให้การเทศบาล
บริหารกิจการไปได้โดยราบรื่นและรวดเร็วยิ่งขึ้น และ
เมื่อรวมองค์การเทศบาลเป็นองค์การเดียวแล้วมติการไว้
วางใจคณะเทศมนตรีก็ไม่ควรจะมี ฉะนั้นสภาเทศบาลก็
ไม่มีอำนาจที่จะถอดถอนคณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง
ได้ อำนาจในการถอดถอนคณะเทศมนตรีนี้นี้จึงถูกโอน
ให้เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย แต่อย่างไรก็ตาม

(23) กชช. [3] สร. 0201.62/1 เรื่อง โครงการและการปฏิบัติงาน
กระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. 2476 - 2482) (4 พฤษภาคม 2476 - 19
มิถุนายน 2482).

(24) รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2486 (วิสามัญ)
สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันพฤหัสบดีที่ 21 มกราคม 2486.

(25) รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 5/2481 (สามัญ)
สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันอังคารที่ 28 กุมภาพันธ์ 2481.

(26) เรื่องเดียวกัน.

(27) เรื่องเดียวกัน.

(28) เรื่องเดียวกัน.

สมาชิกสภาเทศบาลก็สามารถที่จะรวมซื้อกันเสนอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเอาคณะเทศมนตรีออกได้ รวมทั้งข้าหลวงประจำจังหวัดก็สามารถเสนอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาถอดถอนคณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้เช่นกัน ถ้าคณะเทศมนตรีปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล เมื่อสภาเทศบาลไม่มีอำนาจในการถอดถอนคณะเทศมนตรีแล้ว จึงได้มอบอำนาจในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีให้แก่อำนาจที่ถูกแบ่งไป

ส่วนที่สาม ในเรื่องการควบคุมเทศบาล ได้แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจของข้าหลวงและนายอำเภอ ในส่วนที่จะควบคุมฐานะทางการเงินของเทศบาล และรัฐบาลยังได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนจาก กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และ กระทรวงธรรมการ ให้มีหน้าที่ในการควบคุมดูแล และช่วยเหลือกิจการของเทศบาลในเรื่องต่าง ๆ ให้ดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องการศึกษา และปัญหาเรื่องการเงิน

ส่วนที่สี่ ในบทเฉพาะการ ได้แก้ไขให้การดำเนินงานของเทศบาลเหลือเพียง 2 สมัย คือ สมัยที่ 1 และ สมัยที่ 3 เพื่อที่จะวางรูปแบบโครงการของเทศบาลให้เป็นการเหมาะสมจึงให้ก้าวเข้าสู่สมัยที่ 3 ที่เดียว คือให้มีสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาแต่ประเภทเดียว

แต่อย่างไรก็ตามในการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีสมาชิกบางคนไม่เห็นด้วยในหลักการบางประการ โดยเฉพาะในส่วนที่สอง เรื่ององค์การของเทศบาล ซึ่งสมาชิกที่คัดค้านส่วนใหญ่เห็นว่า ปัญหาของการจัดตั้งเทศบาลภายใต้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 นั้นเป็นปัญหาที่ตัวบุคคล เนื่องจากในประการแรก “การเทศบาลนั้นยังเป็นของใหม่อยู่ พวกเรายังไม่ค่อยเข้าใจกันดี และยังจับหัวใจของเทศบาลไม่ถูกว่ามีอะไร ประการที่ 2 ในการที่เราเลือกตั้งตัวมนตรีนั่นเล่าได้คนที่เหมาะสมหรือไม่ เท่าที่ได้เคยทำไปแล้ว มักเอาคนที่เคยเป็นข้าราชการ ได้กินเบี้ยบำนาญและ

เป็นผู้ที่มีบรรดาศักดิ์ และเมื่อเป็นเช่นนั้นคนเหล่านั้นนั้นเคยรับราชการมาในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์เคยคิดว่าตัวเป็นนายคน จะทำอะไรก็คิดว่าคนเหล่านั้นเป็นบ่าวของคน สิ่งอะไรไปแล้วจะกลับมาถามหรืออะไรอีกไม่ได้ เป็นการเด็ดขาดเช่นนั้น ก็เมื่อเราได้มีระบอบการเทศบาลเช่นนี้แล้ว เราได้ตั้งคณะมนตรีขึ้นมาบริหารงานก่อนจะเข้าบริหารงานนั้นจำเป็นจะต้องขอความไว้วางใจจากสมาชิกเสียก่อน นอกจากนี้ สมาชิกยังมีสิทธิจะตั้งกระทู้ถาม หรือเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อไม่ไว้วางใจได้เหล่านี้เป็นต้น และในการอภิปรายนั้นเองได้พูดกันรุนแรงไปบ้าง เช่นมีการเสียดสีกันอย่างหนัก เป็นการรบกวนเส้นประสาทอย่างแรง เมื่อท่านเหล่านั้นเคยเป็นผู้ที่ได้บริหารการงานมาในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว ก็มักจะใจน้อยลาออกเสียบ้าง อะไรบ้าง ต่าง ๆ นานาเป็นต้น⁽²⁹⁾ นอกจากนี้คณะเทศมนตรีบางคนก็ไม่มีความรู้ความสามารถในการบริหารกิจการของเทศบาลให้เกิดความเจริญก้าวหน้าได้ จนบางเทศบาล “การบริหารการงานของเทศบาลนั้น ผู้ตรวจการโดยมากเกือบทุกคนจำเป็นจะต้องช่วยเหลือกิจการของเทศบาล เปรียบประหนึ่งจะเป็นนายกมนตริตเทศบาลเองก็ว่าได้”⁽³⁰⁾ และสมาชิกสภาเทศบาลเองบางแห่งก็ไม่ค่อยให้ความสนใจกับการงานของเทศบาลเท่าที่ควรจนบางที่ “ผู้ตรวจการเทศบาลจะต้องให้วุ่นกราบให้วุ่นคลุกที่จะมาประชุม บางที่ถึงวันประชุมต้องเที่ยวไปตามบ้านช่องขอร้องให้มาประชุมจึงจะครบองค์ประชุม”⁽³¹⁾ ดังนั้นเมื่อเป็นปัญหาที่ตัวบุคคลก็ควรจะแก้ที่ตัวบุคคล ในส่วนของรูปแบบและหลักการของพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ก็ควรจะคงไว้ ถึงแม้ “จะมีการล้มลุกคลุกคลานกันบ้าง รัฐบาลก็ควรจะทำใจหนักแน่นไว้บ้าง เพราะ

(29) รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 5/2481 (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันอังคารที่ 28 กุมภาพันธ์ 2481. -

(30) เรื่องเดียวกัน.

(31) เรื่องเดียวกัน.

เมื่อแรกเราเข้ามาก็มีการไม่ไว้วางใจกัน สภาฯ ถูกยุบแล้วก็เลือกเข้ามาใหม่อีก ต่อ ๆ ไปก็จะคุ้นกันไปเอง ถ้าเราจะไปแก้ไขใหม่ก็จะใหม่ไปตลอดไม่มีที่สิ้นสุดเลย ยิ่งแก้ก็ยิ่งใหม่จะยิ่งหนักเข้าทุกที”⁽³²⁾ โดยเฉพาะยิ่ง “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามเวลานี้เรายังคงไม่ได้เต็มที่ว่า ราษฎรได้เลือกใส่อยู่ด้วยความจริงใจ จริงอยู่เรามีสำนักโฆษณาการอยู่เพื่อช่วยเผยแพร่ให้ราษฎรเข้าใจ แต่ว่าก็หาได้เข้าใจอย่างชนิดที่เรียกว่าซาบซึ้งในวิธีการนั้นไม่”⁽³³⁾ การเทศบาลนั้นก็ควรเป็นรากฐานของการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ เป็นองค์การที่มีรูปแบบจำลองเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามไปไว้ในท้องถิ่น ด้วยการแบ่งแยกสมาชิกสภาเทศบาลกับคณะมนตรีเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน เพื่อที่จะให้ราษฎรได้ฝึกฝนในวิธีการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญนอกเหนือไปจากการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นแล้ว ฉะนั้นเมื่อ “ราษฎรยังไม่เข้าใจและไม่มีโอกาสฝึกฝนในระบอบรัฐธรรมนูญเช่นนี้ เราไม่ควรจะทำลายองค์การปกครองในรูปแบบเดิมเสีย”⁽³⁴⁾ หลักการ และแนวทางของพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 จึงยังคงเหมาะสมกับสภาพของบ้านเมืองในขณะนั้น

ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลได้มองปัญหาของการจัดตั้งเทศบาล ภายใต้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ว่าเป็นเรื่องของรูปแบบขององค์การ ซึ่งแต่เดิมถือว่าสภาเทศบาลกับคณะมนตรีนั้นเป็นคนละพวก และผลของการเป็นคนละพวกนั้นเองก็ได้ปรากฏการอลเวง ดังได้ปรากฏมาแล้ว ถึงแม้ว่าความมุ่งหวังในการที่จะอบรมราษฎรในท้องถิ่นให้เข้าใจวิธีการของระบอบรัฐธรรมนูญจะประสบผลเป็นอย่างดี ภายใต้หลักการของพระราชบัญญัติเดิม แต่บัดนี้ได้ปรากฏข้อเท็จจริงอยู่แล้ว ความประสงค์ไปในทางความก้าวหน้าของท้องถิ่นนั้น เดินไปช้ามาก หรือเดินเกือบจะไม่ได้ ประกอบกับในการที่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นเวลา 6 ปี แล้ว รัฐบาลได้จัดตั้งสภาเทศบาล ได้จัดตั้งสภาจังหวัด

กิจการของสภาทั้งสองนี้ได้แพร่หลายและเผยแพร่ให้ราษฎรได้เป็นที่ซึ่มซาบติดอยู่แล้วความจำเป็นโดยเร่งร้อนนั้นก็ไม่มี รัฐบาลจึงได้พิจารณาว่า “ในการที่ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญเคร่งครัดในขณะนี้ไม่มีความจำเป็นและด้วยการที่สภาเทศบาลนั้นเป็นการบริหารส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหาร จึงควรจะต้องคำนึงไปถึงในเรื่องการบริหารกิจการให้หนักไปยิ่งกว่าประการอื่น”⁽³⁵⁾

จะเห็นได้ว่าในที่ประชุมสภาฯ ขณะนั้นมีความคิดเห็นที่ขัดอยู่ในสองแนวทาง แต่อย่างไรก็ดีในที่ประชุมสภาฯ ก็รับหลักการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ แนวทางของเทศบาลในยุคต่อไป จึงดำเนินไปภายใต้ต้องการเดียวที่มีอำนาจทั้งนิติบัญญัติและบริหาร ด้วยความมุ่งหวังที่จะให้การเทศบาลเป็นองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่ตระหนักถึงหน้าที่ในการบริหารของตนเองอย่างจริงจัง

กิจการเทศบาลภายใต้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 ดำเนินไปจนในปี พ.ศ. 2486 ในช่วงที่ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สงครามมหาเอเชียบูรพา ซึ่งยังคงอยู่ในสมัยรัฐบาลภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม รัฐบาลก็นำเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 โดยหลักการที่ว่า เพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเทศบาลให้เหมาะสมแก่กาลสมัยยิ่งขึ้น และเพื่อให้องค์การเทศบาลเป็นปีกแผ่นแน่นหนามั่นคง และเพื่อให้กิจการของเทศบาลดำเนินไปได้โดยรวดเร็วและรวดเร็ว ทั้งให้เป็นการสอดคล้องต้องตามนโยบายการบริหารแห่งรัฐยิ่งขึ้น⁽³⁶⁾ โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 ที่แตกต่างจากพระราช-

(32) เรื่องเดียวกัน.

(33) เรื่องเดียวกัน.

(34) เรื่องเดียวกัน.

(35) เรื่องเดียวกัน.

(36) รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2486 (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันพฤหัสบดีที่ 21 มกราคม 2486.

บัญญัติฉบับก่อนมีดังนี้

ประการที่แรก ได้กำหนดให้มีสมาชิกขึ้น ประเภทที่ 2 กลับมาเหมือนในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 เนื่องจาก เทศบาลหลาย ๆ แห่ง ซึ่งอยู่ไกล ๆ นั้น หากคนที่มาสมัครเป็นสมาชิกเทศบาลนั้นลำบากมาก “เพราะเหตุว่าเวลานี้ชีวิตจิตใจของพลเมืองต่าง ๆ ได้พยายามทำมาหากินนั้น พวกเหล่านี้ได้พยายามที่จะไปทำมาหากินเป็นส่วนมาก เพราะฉะนั้นเรื่องเกี่ยวกับราชการงานเมืองก็ดูรู้สึกว่ามี”⁽³⁷⁾ รัฐบาลจึงแก้ปัญหาด้วยวิธีการเกณฑ์ โดย “เกณฑ์ของเรานั้น คือเกณฑ์ด้วยเกียรติยศ คือเราตั้งประเภทที่ 2 ขึ้นมา เราจับตัวให้เหมาะกับเหตุการณ์ คนเหล่านี้แม้แต่จะมีภาระยุ่งเกี่ยวกับการค้าขายอย่างใดก็ตาม แต่เชื่อว่าทางราชการได้เกณฑ์มาเช่นนั้นแล้วเขาก็จะหลีกเลี่ยงได้ยาก”⁽³⁸⁾

ประการที่สอง ในเรื่องของการจัดตั้งเทศบาล อัตราของความหนาแน่นของราษฎรนั้นยังคงตามกฎหมายเดิมแต่ให้เพิ่มว่า ที่ใดที่ไม่สามารถที่จะมีพลเมืองเท่าอัตราที่กำหนดไว้แล้ว แต่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดแล้วก็ยอมให้ตั้งเทศบาลเมืองขึ้นได้

ประการที่สาม ได้แก้ไขในเรื่องจำนวนสมาชิกของเทศบาลต่าง ๆ ดังนี้คือ สภาเทศบาลตำบลเดิมมี 9 แก้เป็น 12 สภาเทศบาลเมืองเดิมเรามี 18 แก้เป็น 24 และสภาเทศบาลนครเดิมมี 36 แก้เป็น 48

ประการที่สี่ กระทรวงมหาดไทยสามารถที่จะเข้าควบคุมเทศบาลบางแห่งโดยตรง ไม่ต้องผ่านข้าหลวงประจำจังหวัด เนื่องจากเทศบาลบางเทศบาลซึ่งเป็นเทศบาลที่ใหญ่ ดังเช่นเทศบาลนครกรุงเทพฯ มีการหลายอย่างที่พัวพันอยู่กับรัฐบาลโดยใกล้ชิด และได้พึ่งพาอาศัยทางฝ่ายรัฐบาลเป็นอันมาก และตามพฤติการณ์ที่กระทรวงมหาดไทยได้แนะนำติดต่อสั่งการโดยตรงจึงเห็นว่าควรให้มีกฎหมายให้อำนาจที่จะประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกาให้เทศบาลใหญ่ ๆ มาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยได้โดยตรง เพื่อที่จะมีโอกาสติดต่อกับทาง

ราชการได้สะดวก

ประการที่ห้า ให้อำนาจแก่ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้เลือกตั้งคณะเทศมนตรี โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล เป็นอำนาจร่วมกันระหว่างข้าหลวงประจำจังหวัดและสภาเทศบาล ซึ่งต้องเห็นพ้องด้วยกันทั้งสองฝ่าย ไม่เช่นนั้นแล้วก็จะเกิดปัญหาการขัดกันระหว่างข้าหลวงฯ กับสภาเทศบาล จนถึงขั้นที่ข้าหลวงยุบสภาฯ ได้

ประการที่หก ให้อำนาจในการสั่งพักคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี แก่ข้าหลวงประจำจังหวัด เมื่อเห็นว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีต้องหาว่าปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ พฤติการณ์ดังกล่าวนี้ถ้าข้าหลวงประจำจังหวัดให้คงอยู่ในตำแหน่งในระหว่างสอบสวนจะเป็นการเสียหายแก่ท้องถิ่น ข้าหลวงประจำจังหวัดจึงมีอำนาจสั่งพักคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีได้ไม่เกินหนึ่งเดือน ภายหลังจากแจ้งให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา

จากสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าหลักการใหญ่ไม่ได้แตกต่างจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 เท่าใดนัก เพียงแต่ในฉบับนี้ได้เพิ่มอำนาจให้กับข้าหลวงประจำจังหวัดและกระทรวงมหาดไทย ในการควบคุมคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาลมากยิ่งขึ้น ซึ่งในที่ประชุมสภาฯ ก็มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านได้อภิปรายในประเด็นนี้ว่า เป็นการรอนสิทธิเสรีภาพจากระบอบประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับแรกให้เสรีภาพแก่สมาชิกสภาเทศมนตรี นายกเทศมนตรีอย่างเต็มที่ทำนองสภาผู้แทนราษฎร ตามระบอบประชาธิปไตย ได้รับรัฐธรรมนูญโดยสมบูรณ์ พระราชบัญญัติต่อมาและร่างพระราช-

(37) รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2486 (วิสามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันพฤหัสบดีที่ 21 มกราคม 2486.

(38) เรื่องเดียวกัน.

บัญญัติฉบับนี้กลับรอนสิทธิเสรีภาพจากระบอบประชาธิปไตยหนักลงทุกที⁽³⁹⁾ ในขณะที่รัฐบาลเห็นว่าเป็นความจำเป็นที่จะต้องตัดเสรีภาพบางอย่างลง เนื่องจากความยุ่งยากที่เกิดขึ้นในเทศบาลหลายแห่ง เป็นด้วยความไม่ยับยั้งในการใช้เสรี เพราะ

“มักจะเข้าใจกันว่าการที่เรามีรูปแบบของเทศบาลเหมือนหนึ่งสภาผู้แทนราษฎร เรายึดถือเหมือนอย่างสภาผู้แทนราษฎรของเราทำอะไรได้เสรี ทำอะไรได้เต็มที่ เพราะฉะนั้นรูปของสภา เดิมมีวิธีการคล้ายกัน คงเป็นวิธีการที่เสรีนั้น บางทีท่านจะเข้าใจอย่างนี้...แต่ที่นี้ครั้งนี้ได้มาพิจารณาว่า ในวิธีการทำอย่างนั้น เสรีเต็มที่อย่างสภา บนเราหรือไม่ อันที่จริงในนั้นก็เหมือนกันทีเดียว ยังมีข้าหลวงมีนายอำเภอ มีกระทรวงมหาดไทยควบคุมดูแลอยู่ ท่านจะแลเห็นแล้วว่าไม่ใช่เรื่องเสรีเหมือนสภาบนนี้ นี่เป็นเรื่องของการปกครองท้องถิ่น ดังจะเห็นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเราแบ่งการปกครองออกเป็น 3 ส่วน ๆ กลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งชื่อว่าราชการทำได้เหมือนกับสภา บนเราซึ่งเป็นสภา แท้ ๆ ไม่ นั่นเป็นชั้นบริหาร”⁽⁴⁰⁾ (เน้นโดยผู้เขียน)

ดังนั้นเมื่อการเทศบาลเป็นเรื่องของการปกครองท้องถิ่น เป็นเรื่องของการบริหารก็จำเป็นอย่างยิ่งที่ราชการจะได้ยื่นช่วยเหลือให้มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน “สมัยที่เรากำลังสร้างชาติ ไม่ใช่เป็นสมัยที่ชาติเราบริบูรณ์เต็มที่แล้ว”⁽⁴¹⁾ จึงจำเป็นต้องเร่งการบำรุงท้องถิ่นให้มีความก้าวหน้ากว่าที่เป็นอยู่ จึงควรที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 จะถูกแก้ไข เพื่อที่จะให้การบำรุงท้องถิ่นมีจังหวะที่เร็วขึ้นเหมาะสมแก่ยุคสมัย และในเรื่องของเทศบาลนี้เป็นเรื่อง ซึ่งเราจะต้องทดลองและเป็นเรื่องที่เราจะต้องแก้ไข แม้แต่ในต่างประเทศก็ได้พยายามแก้ไขการเทศบาลนี้ไปในรูปต่าง ๆ เพื่อให้เทศบาลได้ผลยิ่งขึ้น⁽⁴²⁾

ภายใต้การแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลในสองฉบับที่ผ่านมา ทำให้การเทศบาลมีลักษณะเป็นองค์กรที่มุ่งเน้นในเรื่องการบริหารกิจการของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น แนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตยของการกระจายอำนาจในรูปแบบของเทศบาล ที่เกิดขึ้นในช่วงต้นของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เริ่มที่จะถูกลดทอนลง ด้วยการที่สมาชิกไม่รู้จักใช้เสรีไปในทางที่ถูกที่ควร ก่อให้เกิดความอลเวงขึ้นในเทศบาลต่าง ๆ เสรีเหล่านั้นก็ต้องถูกจัดระบบและวิธีใช้ใหม่ เพื่อให้กิจการในการบำรุงท้องถิ่นก้าวหน้าไปพร้อมกับการสร้างชาติ

แต่อย่างไรก็ตามสภาพปัญหาความอลเวงในเทศบาลก็ยังเป็นปัญหาที่รัฐบาลในสมัยต่อมาต้องเผชิญ และแก้ไขต่อไป แต่จากสภาพของการเมืองภายในประเทศและการเมืองระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นภายหลังสิ้นสุดสงครามมหาเอเชียบูรพา ทำให้รัฐบาลพลเรือนในช่วง พ.ศ. 2488 - 2490 และรัฐบาลภายหลังการรัฐประหาร 2490 ยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการเทศบาลอย่างจริงจังเท่าใดนัก จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2496 รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม สมัยที่ 2 ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เพื่อจะแก้ไขสภาพปัญหาความอลเวงที่เกิดขึ้น ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

เทศบาลภายใต้การแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

จากการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลในปี พ.ศ. 2481 และ 2486 จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้วางแนวทางให้เทศบาลเป็นองค์กรที่มุ่งเน้นในเรื่องการบริหารกิจการของ

(39) รายงานประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 3/2486 (วิสามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันพฤหัสบดีที่ 21 มกราคม 2486.

(40) เรื่องเดียวกัน.

(41) เรื่องเดียวกัน.

(42) เรื่องเดียวกัน.

ท้องถิ่น ดังนั้นรูปแบบขององค์กรจึงได้มีการปรับเปลี่ยนจากรูปแบบของสองสภามาเป็นสภาเดียว เพื่อให้การบริหารภายในท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ และสามารถดำเนินได้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินงานของเทศบาลก็ยังไม่วางหน้าสมาคมมุ่งหมายที่รัฐบาลตั้งไว้ ในปี พ.ศ. 2490 กระทรวงมหาดไทยจึงได้ประมวลอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ ของการเทศบาลเสนอต่อรัฐบาล ดังนี้ คือ

“(ก) สมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนมากเกินไป และการเลือกเฟ้นคนดีจริง ๆ ของท้องถิ่นไม่ได้ เพราะคุณสมบัติที่กำหนดไว้ค่อนข้างต่ำ และประกอบด้วยไม่มีใครมีผู้สนใจที่จะมาช่วยจัดการท้องถิ่นโดยเข้ารับการเลือกตั้ง

(ข) คณะเทศมนตรีบำเพ็ญตนเป็นนักการเมืองมากกว่าเป็นฝ่ายบริหาร มักจะแสวงประโยชน์ แสวงอำนาจ และสร้างสมัครพรรคพวกมากกว่าตั้งใจเข้ามาเป็นผู้บริหารที่ดี กลับได้ผู้ที่ไม่มีความรู้ความชำนาญในการบริหารงาน ข้างกายในงานประจำ ซึ่งเป็นส่วนของพนักงานประจำ ทำให้ผิดระเบียบแบบแผน และก่อความยุ่งเหยิงภายในเทศบาล

(ค) พนักงานประจำ โดยที่กฎหมายให้อยู่ในอำนาจการปกครองบังคับบัญชาของคณะเทศมนตรี จึงบำเพ็ญตนไปในทางเอาอกเอาใจคณะเทศมนตรี ไม่รักษาระเบียบการงาน กลายเป็นการเล่นพวกตามคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาลเพื่อความดีความชอบของตน งานของเทศบาลจึงเลอะเทอะไปหมด

(ง) การควบคุมเทศบาลห่างออกทุกที ทั้งนี้เพราะกฎหมายพยายามให้สิทธิเสรีแก่ท้องถิ่นที่จะบริหารของตน แต่ผลที่รับเสื่อมมาก เพราะคนของท้องถิ่นส่วนมากยังเจริญไม่ถึงขนาดที่จะปกครองตนเองได้ การทำนุบำรุงก็หย่อนลง การเงินที่เก็บได้ก็ใช้ไปในทางไม่ได้ประโยชน์ และเกิดความอลเวงภายใน มีการยกยอกันองโง่ทุจริตนานาประการใน

เทศบาลโดยมาก

(จ) ค่าใช้จ่ายของเทศบาลสูงมาก เพราะมีจำนวนสมาชิกมาก พนักงานมาก ความฟุ่มเฟือยมาก การจัดงานไม่ดี ส่วนมากก็ใช้จ่ายเป็นเงินเดือน

กล่าวโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว เทศบาลที่มีอยู่ในขณะนี้คือ เทศบาลตำบล 32 เทศบาล เทศบาลเมือง 82 เทศบาล เทศบาลนคร 3 เทศบาล รวม 117 เทศบาล เป็นภาระหนักแก่รัฐบาลที่จะคอยสอดส่องตรวจตราแก้ไขอยู่เป็นอันมาก เมื่อสรุปลงแล้วก็เห็นว่าเทศบาลที่เป็นอยู่ในขณะนี้ย่อมขาดทั้งตัวบุคคลที่จะทำงาน เงินที่พึงใช้จ่าย วิธีปฏิบัติ งานก็ยังไม่รัดกุม และผลที่สุดก็กลายเป็นแหล่งสำหรับจ่ายเงินเดือนให้ใช้กันเท่านั้น จึงสมควรจะต้องรีบแก้ไขโดยด่วน”⁽⁴³⁾

หลังจากประมวลอุปสรรคที่กล่าวแล้ว กระทรวงมหาดไทยได้พยายามที่จะปรับปรุงกิจการของเทศบาลใหม่ โดยเฉพาะในส่วนของการปฏิบัติงานและการปฏิบัติเป็นนักการเมืองของสมาชิกสภาเทศบาล แต่อย่างไรก็ดี ก็ยังไม่มีมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับใหม่เข้าสู่ที่ประชุมสภาฯ จนในปี พ.ศ. 2496 แต่ในช่วง พ.ศ. 2490 - 2496 กระทรวงมหาดไทยก็มีความพยายามที่จะแก้ไขข้อปัญหาเหล่านี้ โดยเฉพาะในช่วงที่ พลโท มังกร พรหมโยธี ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ออกหนังสือกระทรวงมหาดไทยออกมาหลายฉบับ ในเรื่องข้อความเข้าใจในเรื่องการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ถึงข้าหลวงประจำจังหวัด คณะเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล และพนักงานเทศบาล เพื่อที่สมาชิกสภาเทศบาลทั้งหลายจะ

(43) ดูบันทึกเรื่องแผนการปรับปรุงราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) ของกระทรวงมหาดไทย ในรายงานกิจการของเทศบาลของกระทรวงมหาดไทยประจำปี พ.ศ. 2490, หน้า 1025 ใน ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย, พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม 31 มีนาคม 2503.

ได้ฟังตระหนักถึงตำแหน่งหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล
ว่า

“...อันที่จริงนั้น ความประสงค์ของการจัดระบบการ
เทศบาลขึ้นก็ดี หรือตามเจตนารมณ์ของกฎหมายก็
ดี ไม่ได้เคยมุ่งหมายที่จะให้การบริหารงานเทศบาล
เป็นเรื่องการเมืองเลย ดังจะเห็นได้จากความใน
มาตรา 80 (1) แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดห้ามมิ
ให้เทศมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนหรือสมาชิกวุฒิสภา อันเป็นการแสดงออกว่าการบริหารงานท้องถิ่น
นั้นเป็นงานประจำและทั้งตามพระราชบัญญัติว่า
ด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2476 มาตรา 4 ก็กำหนดลักษณะไว้
ว่าเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ฉะนั้นการที่
สมาชิกสภาเทศบาลก็ดี เทศมนตรีก็ดี ปฏิบัติงาน
ปฏิบัติตนเป็นนักการเมืองจึงเป็นการไม่ชอบด้วย
เจตนารมณ์ของการจัดตั้งเทศบาลขึ้น

ความประสงค์ในการจัดให้มีการปกครองระบอบเทศ
บาลขึ้นในประเทศไทยก็เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระจาก
รัฐบาล มอบให้ประชาชนซึ่งมีความรู้ความเข้าใจในการ
ปกครองตนเองรับหน้าที่ในการทำนุบำรุงท้องถิ่นจาก
รัฐบาลมาจัดทำเอง ฉะนั้น ในทางที่ถูกแล้ว ข้าพเจ้ามี
ความเห็น ว่า สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งจาก
ประชาชนในท้องถิ่นนั้นควรจะสำคัญในตนเองว่าได้รับ
เลือกขึ้นมาเพื่อช่วยในการบริหารงานของท้องถิ่น การที่
สมาชิกสภาเทศบาลไม่ยอมร่วมมือกับคณะเทศมนตรี
ตามที่ปรากฏมานั้น สืบเนื่องมาจากการแบ่งเป็นพรรค
เป็นพวกดังกล่าวแล้วข้างต้น และยิ่งสำคัญผิดในสิทธิ
และหน้าที่อันแท้จริงที่มีอยู่ตามกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อ
เห็นว่าทางฝ่ายของตนไม่ได้เป็นคณะเทศมนตรีก็ขัดขวาง
รวนเรต่าง ๆ เช่น หาเหตุฟ้องร้องกล่าวโทษคณะเทศ
มนตรีด้วยประการต่าง ๆ จนเป็นเหตุให้ต้องเสียเวลา
ประชุมอภิปรายกันหลาย ๆ วัน ทั้ง ๆ ที่บางแห่งคณะ
เทศมนตรีก็เพิ่งได้เข้ารับและลงมือบริหารงานมาได้เพียง

ชั่วระยะเวลาอันไม่นาน ข้าพเจ้าใคร่ที่จะขอเตือนและขอ
ชี้แจงว่า สมาชิกสภาเทศบาลก็ดี คณะเทศมนตรีก็ดี
ล้วนแต่เป็นผู้ที่ประชาชนได้มอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินงาน
เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นโดยเฉพาะ ฉะนั้น ในหลัก
การสภาเทศบาลจึงเป็นสภาที่สมาชิกได้ร่วมกันบริหาร
งานเพื่อความเจริญของท้องถิ่นเป็นประการสำคัญ โดย
แบ่งหน้าที่ให้ช่วยกันทำเป็นกิจลักษณะ กล่าวคือ ให้
คณะเทศมนตรีมีหน้าที่บริหาร และให้สมาชิกสภาเทศบาล
ที่มีได้เป็นคณะเทศมนตรีมีหน้าที่ช่วยประคับประคอง
ส่งเสริม...”⁽⁴⁴⁾ (เน้นโดยผู้เขียน)

จะเห็นได้ว่าปัญหาในเรื่องการปฏิบัติตัวเป็นนักการ
เมืองของสมาชิกสภาท้องถิ่น ได้ทำให้มีการวิเคราะห์
หรือตีความว่าห้ามมิให้เทศมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทน
หรือสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 80 (1) ซึ่งในมาตรานี้ระบุไว้ว่า
“มาตรา 80 สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร

(1) ต้องไม่รับตำแหน่ง หรือหน้าที่ใดจากรัฐ
หน่วยราชการของรัฐ หรือหน่วยงานใด ๆ ที่อยู่ใน
บังคับบัญชาของรัฐโดยมีประโยชน์ตอบแทน หรือ
ดำรงอยู่ซึ่งตำแหน่งหน้าที่เช่นนั้น ทั้งนั้นนอกจาก
ตำแหน่ง รัฐมนตรี หรือข้าราชการการเมืองอื่น
หรือตำแหน่งที่รัฐมนตรีต้องดำรงโดยบัญญัติแห่ง
กฎหมาย หรือตำแหน่งที่รัฐสภา วุฒิสภาหรือสภา
ผู้แทนเป็นผู้แต่งตั้ง หรือตำแหน่งหรือหน้าที่เป็นผู้
สอนในมหาวิทยาลัย หรือสถานศึกษาชั้นอุดมศึกษา
อื่น”⁽⁴⁵⁾ (เน้นโดยผู้เขียน)

ดังนั้นการที่เทศมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนหรือ

(44) กจช. [2] สร. 0201.5/8 เรื่องรายงานเบ็ดเตล็ดกระทรวงมหาด
ไทย (21 กุมภาพันธ์ 2475 - 30 พฤษภาคม 2493).

(45) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2492) และคำแปลภาษาอังกฤษ. พิมพ์เพื่อเป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ มหา
อำมาตย์โท พระยาเทพวิสุทธิพรหุลศรัทธาบดี (บุญช่วย วณิกกุล) ณ
เมรุหลวงวัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2493, หน้า 24.

วุฒิสภาไม่ได้นั้น ก็เนื่องจากเทศมนตรีเป็นตำแหน่งในหน่วยงานที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐโดยมีประโยชน์ตอบแทน (และอาจจะวิเคราะห์ไปถึง เทศมนตรีมิใช่ตำแหน่งทางการเมือง หรือข้าราชการการเมืองอื่น) ในขณะที่เมื่อ พ.ศ. 2485 ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2485 ของรัฐบาล โดยเสนอให้แก้มตรา 22 ซึ่งเป็นมาตราที่จำกัดประเภทของบุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยไม่ให้ใช้มาตรานี้กับข้าราชการการเมือง คือ ข้าราชการการเมืองสามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกสภาเทศบาล หรือนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี การเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็เพื่อให้กฎหมายการเลือกตั้งในท้องถิ่น เป็นในแนวเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนฯ ในขณะนั้น ที่กำหนดให้ข้าราชการการเมืองสามารถเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ดังนั้นเมื่อสมาชิกสภาเทศบาล หรือนายกเทศมนตรีสามารถเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ก็ควรเปิดทางให้แก่มชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าบริหารกิจการในท้องถิ่นได้ด้วยเช่นกัน⁽⁴⁶⁾ ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เทศมนตรีจึงเป็นข้าราชการการเมือง การที่พลโท มังกร พรหมโยธี ตีความรัฐธรรมนูญในมาตรา 80 (1) เช่นนั้นอาจเพราะไม่ต้องการที่จะให้มีการตั้งสภาการเมืองขึ้นท้องถิ่น ซึ่งถ้าหากให้นักการเมืองระดับชาติลงไปเกี่ยวข้องกับกิจการในท้องถิ่นก็อาจจะทำให้เกิดตั้งสภาการเมืองของท้องถิ่นขึ้น จนในปี พ.ศ. 2494 ได้มีการยึดอำนาจของคณะปกครองประเทศชั่วคราว และมีการนำเอารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 กลับมาใช้ ทำให้อำนาจในการตีความตามมาตรา 80 (1) ในรัฐธรรมนูญฉบับ 2492 หดไป ความเป็นข้าราชการการเมืองของสมาชิกสภาเทศบาลก็น่ากลับมาใช้ได้อีกครั้งหนึ่ง

และปี พ.ศ. 2495 ขุนเลิศดำรงการ นายกเทศมนตรีนครกรุงเทพฯ ได้เสนอความเห็นเรื่องที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองเทศบาลแก่รัฐบาล เนื่องจากการเลือกสมาชิกสภาเทศบาลยังไม่มีจุดหมายให้ราษฎรเลือก และเพื่อ

เป็นการทดลองแห่งระบอบประชาธิปไตยที่จะดำเนินในสภาผู้แทนราษฎรต่อไป⁽⁴⁷⁾ แต่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (เดช เดชประดิษฐ) ยังคงเห็นว่ายังไม่ควรตั้ง เนื่องจาก

“...สมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพฯขณะนี้มียุหลายนาย ซึ่งดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ซึ่งอาจทำให้พรรคการเมืองเทศบาลมีผลสะท้อนไปในทางการเมืองได้ การที่จะจดทะเบียนเป็นสมาคมหรือสโมสร ก็คงทำไม่ได้อีก จึงสมควรให้ระงับเรื่องนี้เสีย”⁽⁴⁸⁾

จะเห็นได้ว่าภายหลัง พ.ศ. 2490 ความเป็นการเมืองในสภาแห่งท้องถิ่นเป็นปัญหาอย่างมากของการจัดการเทศบาล และรัฐบาลเองก็พยายามที่จะให้การเทศบาลเป็นองค์การบริการราชการส่วนท้องถิ่นที่ปราศจากการเมือง โดยมุ่งหวังให้เป็นองค์กรที่จะแบ่งเบาภาระบางการบำรุงท้องถิ่นจากรัฐบาลมาบริหารกันเองเพื่อให้เกิดความเจริญเรียบร้อยแก่ท้องถิ่น เป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เกิดความรู้ความเข้าใจในการบริหารงาน มิได้มุ่งประสงค์ที่จะให้มาตั้งสภาการเมืองของท้องถิ่นขึ้น

ในปี พ.ศ. 2496 รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุผลที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 มีข้อความบางตอนไม่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในการตีความกันอยู่เสมอ และปรากฏผลในทางปฏิบัติว่าอำนาจในการควบคุมเทศบาลของผู้ว่าราชการจังหวัด และกระทรวงมหาดไทยยังไม่รัดกุม จึงทำให้กิจการของเทศบาลไม่ก้าวหน้าไปตามความมุ่งหมาย สมควรที่จะได้มีการแก้ไข

(46) รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 17/2484-2485 (วิสามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันพฤหัสบดีที่ 16 เมษายน 2485.

(47) กจช. [3] สร.0201.43/31 เรื่อง เบ็ดเตล็ดเรื่องนายกฯ และเทศบาลนครกรุงเทพฯ (26 มิถุนายน 2494 - 13 ธันวาคม 2495).

(48) เรื่องเดียวกัน.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จึงได้เสนอสาระสำคัญดังนี้

ประการแรก ลดจำนวนสมาชิกจากเดิมคือ สมาชิกสภาเมือง 18 คน (เดิมกฎหมายกำหนดไว้ 24 คน) และสมาชิกสภานคร 24 คน (เดิมกฎหมายกำหนดไว้ 48 คน) ส่วนสมาชิกสภาตำบลให้คงเดิมคือ 12 คน และขยายเวลาอยู่ในตำแหน่งจากเดิม 4 ปี เป็น 5 ปี และกฎหมายยังได้แก้ไขคุณสมบัติและพื้นความรู้ของสมาชิกสภาเทศบาล โดยให้ผู้สมัครมีส่วนได้ส่วนเสียในท้องที่ และกำหนดพื้นความรู้ของผู้สมัครให้สูงขึ้น คือสมาชิกเทศบาลนครต้องมีพื้นความรู้สอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าชั้นมัธยมปีที่ 6 สมาชิกสภาเมืองจะต้องมีพื้นความรู้สอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าชั้นมัธยมปีที่ 3 และสมาชิกสภาตำบล จะต้องมีความรู้สอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าชั้นประโยคประถมศึกษา

ประการที่สอง ได้แยกองค์การของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน ตามแบบพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 คือ สภาเทศบาล กับคณะเทศมนตรี และนายกเทศมนตรีไม่ได้เป็นประธานสภาเทศบาลตามตำแหน่ง

ประการที่สาม ให้สมาชิกสภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท ประเภทที่หนึ่งได้แก่ผู้ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และประเภทที่สองได้แก่ผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งจากผู้ที่มีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และไม่เป็นผู้ต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล มีจำนวนกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด ซึ่งสมาชิกประเภทสองนี้ถือได้ว่าเป็นสมาชิกที่ปรึกษาและคอยกำกับดูแลกิจการงานของเทศบาลให้ดียิ่งขึ้น แต่ลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติเทศบาลที่ผ่านมา คือ ไม่มีการตราบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับระยะเวลาของการมีสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งในพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2476 นั้นระบุให้ท้องถิ่นใดเมื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมากกว่าจำนวนกึ่งหนึ่งได้มีการ

ศึกษาจบประถมศึกษาสามัญ ให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ 1 ประเภทเดียว และในพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2486 ก็มีการระบุเพิ่มเติมว่าถึงแม้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จบประถมศึกษาสามัญจะมีไม่ถึงจำนวนกึ่งหนึ่ง แต่เมื่อการเทศบาลดำเนินมาเป็นเวลา 10 ปี ก็ให้สมาชิกสภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ 1 เพียงอย่างเดียว

ซึ่งในประเด็นของการมีสมาชิกประเภทที่ 2 จะเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันมากในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ถึงความเป็นประชาธิปไตย และการถอยหลังเข้าคลองของเทศบาลไทย โดยทัศนะของรัฐบาลขณะนั้นมองว่า

“...การถอยหลังเข้าคลองไม่ใช่ของสำคัญ กิจการใดถ้าไปข้างหน้าตะปัดตะป้อไปถึงจนเกินไป จะลงท้ายลงเหวเป็นอันตรายเกิดหายนะ เราก็ไม่จำเป็นที่จะต้องลงไปเราจะเป็นต้องหาทางเดินที่ดี ถ้ามีทางเดินที่ดีถึงจะถอยหลังเข้าคลอง เราก็ถอยเข้ามาอย่างมีระเบียบเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและเกิดผลดี แล้วรัฐบาลก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องเอาเทศบาลมาอยู่ในความควบคุมดูแล รัฐบาลอยากให้เทศบาลปกครองกันไปเอง แต่ว่าขอให้เรียบร้อยเสียก่อน...ทั้งนี้ในการที่เราเอาประเภทที่ 2 เข้ามาก็เพื่อช่วยกัน รัฐบาลไม่มีความประสงค์ที่จะควบคุม แต่ว่าต้องการช่วยให้ดีขึ้นช่วยให้เรียบร้อย ช่วยไม่ให้เกิดความมอลเวง...”⁽⁴⁹⁾

และเมื่อเทศบาลมีสมาชิกประเภทที่ 2 เข้ามาประดับประดาคณะเทศมนตรีให้จัดทำกิจการงานในท้องถิ่นให้มีความเรียบร้อย และจัดระเบียบสมาชิกเทศบาลให้เป็นหลักฐาน ทางรัฐบาลก็ยินดีที่จะให้อำนาจแม้แต่การศาลการตำรวจ ถ้าการปกครองท้องถิ่นเป็นผลดี ดังนั้น “การถอยหลังเข้าคลองนั้นเราถอยหลังเข้าที่มั่น เพื่อเดิน

(49) เรื่องเดียวกัน, หน้า 141.

(50) เรื่องเดียวกัน, หน้า 135.

ก้าวไปสู่ระบอบประชาธิปไตย⁽⁵⁰⁾ ฉะนั้นการให้สภาเทศบาลประกอบไปด้วยสมาชิก 2 ประเภทนั้น รัฐบาลไม่ได้ต้องการบั่นทอนความเป็นประชาธิปไตย ด้วยการควบคุมเทศบาล ในทางตรงกันข้ามรัฐบาลต้องการที่จะกระจายอำนาจออกไปให้กับท้องถิ่นเพื่อที่จะทำการปกครองกันไปเอง แต่ “ถ้าเราไม่มีคนดี หรือประชาชนของเรายังไม่ต่อระบอบนี้ เราจำเป็นต้องช่วยกันระดับระบอบช่วยกันนำไปในทางที่ถูกต้องในทางที่ดี”⁽⁵¹⁾

การเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ของรัฐบาลเป็นผลจากการไม่เชื่อถือในการบริหารงานของเทศบาลที่เป็นอยู่ขณะนั้น เนื่องจากการได้มาของสมาชิกสภาเทศบาลไม่ค่อยเหมาะสม และไม่เป็นที่เชื่อถือของรัฐบาล และของทางราชการ ตลอดจนกระทั่งประชาชนในท้องถิ่นนั้น เนื่องจากสมาชิกที่เข้ามาโดยมากมักจะเป็นผู้ที่อาศัยพวกมาก อาศัยเงินวิ่งเต้นกันเป็นจำนวนมาก ๆ เพื่อที่จะให้ได้มา ดังนั้นสมาชิกจึงมักไม่มีความซื่อตรง ไม่มีความบริสุทธิ์ใจในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และหวังผลประโยชน์จากท้องถิ่นเป็นส่วนมาก และนอกจากนั้นสมาชิกบางพวกบางส่วนก็ไม่มีความรู้พอ การได้มาซึ่งสมาชิกประเภทนี้เป็นเหตุให้กิจการงานของเทศบาลได้รับความเสียหาย โดยเฉพาะในเรื่องงบประมาณของเทศบาลที่ผ่านสภาบ้าง และการเงินเลอะเทอะ ท่างบดต่าง ๆ ไม่ลง และเมื่อเทศบาลมีความอลเวงยุ่งเหยิงเช่นนี้ผู้ที่มีความรู้ และผู้ที่ใส่ใจในกิจการของเทศบาลที่อยากจะช่วยท้องถิ่นนั้นให้มีความเจริญ ก็ไม่อยากจะเข้ามาช่วยเหลือการเทศบาล⁽⁵²⁾ ซึ่งเมื่อรัฐบาลไม่ไว้วางใจการบริหารงานของผู้นำเทศบาลเช่นนี้ ความมุ่งหวังของรัฐบาลที่จะมอบอำนาจให้เทศบาลอย่างจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการเงิน และอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ นอกเสียจากจะมีการควบคุมเทศบาลโดยรัดกุมปฏิบัติงานได้อย่างราบรื่น โดยเหตุนี้รัฐบาลจึงได้เสนอพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นเพื่อจะได้

สามารถควบคุมเทศบาลได้โดยใกล้ชิดยิ่งขึ้น

จะเห็นได้ว่าหลักการในการควบคุมเทศบาลของพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้แตกต่างไปจากฉบับก่อน และยังได้เพิ่มอำนาจการควบคุมให้กับข้าหลวงประจำจังหวัดมากยิ่งขึ้นในส่วนของการควบคุมวินัยของสมาชิก และนายกเทศมนตรี และที่สำคัญก็คือพยายามที่จะสร้างกลไกในการควบคุมหรือกำหนดวิหะฐานะของผู้ที่จะเข้ามาบริหารท้องถิ่นให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกำหนดคุณสมบัติและพื้นความรู้ของผู้สมัครให้สูงขึ้น และยังกำหนดให้มีสมาชิกประเภทสองไว้คอยระคับระครองกิจการงานในเทศบาล ให้สามารถดำเนินไปได้

จากการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2481 จนถึงปี พ.ศ. 2496 เทศบาลถูกควบคุมจากส่วนกลางมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเมื่อรัฐมองระบบเทศบาลเป็นงานบริหารส่วนท้องถิ่นอันหนึ่ง ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่แบ่งการบริหารออกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ดังนั้นเมื่อองค์การของเทศบาลกระทำไม่ดีก็ชอบที่กระทรวงมหาดไทยจะต้องเอื้อมมือเข้าไปจัดการแก้ไขให้ดีขึ้น และเมื่อใดที่การปกครองท้องถิ่นยังไม่เป็นที่เรียบร้อยสมความตั้งใจของรัฐบาล การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเทศบาลก็จะต้องแก้ไขกันต่อไป ตามทัศนะของรัฐบาลต่อการปกครองท้องถิ่น ●

(51) เรื่องเดียวกัน, หน้า 142.

(52) เรื่องเดียวกัน.