

เงื่อนไขและปัจจัยทางกายภาพและทางสังคมต่อการเปลี่ยนแปลงของเมืองกรุงเทพฯ
และผลกระทบทางสภาวะแวดล้อมต่อประชาชน ในช่วงรัชกาลที่ 5-7

จากภาพการเปลี่ยนแปลงของเมืองกรุงเทพฯในบทแรก ซึ่งได้แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ การทวีบโตพื้นที่ของเมืองในค่านพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม ตลอดจนอัตราการขยายตัวในระดับสูงของความต้องการใช้ที่ดิน ในบทนี้เราจะได้นำภาพดังกล่าวมาพิจารณาถึงลงไปถึงสาเหตุเบื้องหลัง อันเป็นกระบวนการการเปลี่ยนแปลง โดยพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของเงื่อนไขและปัจจัยทางกายภาพและทางสังคมต่อการเปลี่ยนแปลงของเมือง และผลกระทบทางสภาวะแวดล้อมต่อประชาชน อันเป็นผลมาจากความสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงนั้น ในการนำเสนอจะได้เสนอเป็นประเด็น ซึ่งจะนำไปสู่การประเมินถึงผลกระทบทางสภาวะแวดล้อมทางสังคมในบทต่อไป

สถาบันสังคมและระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินกับการเปลี่ยนแปลงของเมือง

โดยที่การเปลี่ยนแปลงของเมืองเป็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงของการจัดชุมชนและการใช้ที่ดิน ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินและสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมของสถาบันต่าง ๆ ทางสังคมจึงเป็นเงื่อนไขและปัจจัยที่สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้โดยที่พระอัยการเบ็คเสริจ นับตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินในพระราชอาณาจักรแต่เพียงผู้เดียว สิทธิของราษฎรในที่ดินขึ้นอยู่กับการครอบครองหรือการจับจอง โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องมีการทำประโยชน์บนที่ดินนั้นภายในเวลาที่กำหนด มิฉะนั้นจะต้องถูกคืนกรรมสิทธิ์¹ และต้องพร้อมต่อการถูกเวนคืนที่ดินเพื่อใช้ในราชการโดยที่รัฐไม่ต้องจ่ายค่า

¹จากพระราชบัญญัติที่ดิน พ.ศ. 2437 หนังสือสำคัญที่แสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เช่น "โฉนดตราแดง" สำหรับนาคูโคระบุหามละทิ้งที่นั้นคิดต่อกัน 9 ปี และ "โฉนดตราจอง" สำหรับนาฟางลอย ระบุหามละทิ้งที่นั้นนั้นคิดต่อกัน 3 ปี มิฉะนั้นจะขาดสิทธิ

ชคเขยให้แค่ประการใด นอกเหนือจาก "ค่าหลังคาเรือน" แก่ที่ดินที่จะใช้สร้างหรือถวายเป็นประโยชน์แก่วัด ซึ่งเพิ่งเริ่มมีการจ่ายให้ในรัชกาลที่ 4 ลักษณะของระบบกรรมสิทธิ์ดังกล่าวจึงเป็นเงื่อนไขหลักในการพัฒนาเมือง และเป็นตัวแปรที่สำคัญต่อสถานภาพทาง เศรษฐกิจสังคม และอำนาจการต่อรองของสถาบันต่าง ๆ ในสังคม ภายใต้ระบบราชการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ท่ามกลางบรรยากาศของความต้อการใช้ที่ดินดังกล่าวในบทแรก จึงเป็นที่น่าสนใจว่าเงื่อนไขและปัจจัยทางสังคมดังกล่าวข้างต้น จะได้วางบทบาทประการใดต่อการเปลี่ยนแปลงของกรุงเทพฯ และรัฐสามารถเข้าจัดการกับอำนาจการต่อรองของสถาบันสังคมนั้น ๆ เพียงใด ในที่นี้จะได้ศึกษาถึงสถาบันสังคมนั้นกับระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินในประเด็นความแตกต่างในด้านโอกาสในการผูกขาด และการค้าที่ดินของกลุ่มสังคมต่าง ๆ ตลอดจนแสดงถึงความเหลื่อมล้ำทางสถานภาพทาง เศรษฐกิจสังคม ซึ่งเป็นเงื่อนไขต่อการเปลี่ยนแปลงของเมืองที่จะกล่าวต่อไป

พระคลังข้างที่เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ ซึ่งได้รับการพัฒนาฐานะให้เป็นหน่วยงานที่มีการบังคับบัญชา มีฐานะเป็นกรมภายใต้การบังคับบัญชาของอธิบดีกรมพระคลังข้างที่และพระมหากษัตริย์ ในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยที่แค่เงินรายจ่ายของแผ่นดินรวมกันภายใต้อำนาจของพระมหากษัตริย์ ไม่มีการแยกว่าเป็นเงินของแผ่นดินหรือเงินส่วนพระองค์พระมหากษัตริย์ โดยเบิกจากพระคลังมหาสมบัติด้วยกัน ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นปรากฏมีเงิน "พระคลังข้างที่" ซึ่งถือเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์แต่ยังใช้จ่ายรวมกันทั้งในราชการและส่วนพระองค์ โดยมีรายได้สำคัญมาจากการค้าสำเภา ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 การเปิดประเทศทำให้มีการค้าแบบเสรีทำให้รายได้จากการค้าสำเภาของพระคลังข้างที่ลดลง เสนาบดีจึงพร้อมใจกันยกเงินภาษีอากรทุกอย่างถวายร้อยละ 5¹ ต่อมาในรัชกาลที่ 5 พระคลังข้างที่ประสบปัญหาเงินไม่พอจ่ายจึงปรากฏในพระราชดำรัสว่า

¹Gampbell, J.G.D., Siam in the twentieth Century, (London : Edward Arnold Publisher, 1902), p. 178. อ้างถึงใน อรรถิพย์ เทสสิริ, "การถือครองที่ดินในประเทศไทย (พ.ศ. 2444-2475) : ศึกษาเฉพาะกรณีมณฑลกรุงเทพฯ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 7.

. . . เมื่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าสุวรรรยศ มีเงินพระคลังข้างที่เหลืออยู่สองพันชั่งเท่านั้น และใครมีพระราชดำรัสตั้งไว้วา การจับจ่ายอันใด ๆ ในการพระบรมศพให้ใช้เงินพระคลังข้างที่ . . . แ่ท่านไม่ทรงทราบว่าเงินพระคลังข้างที่มีอยู่เท่าใด เพราะการเก็บเงินภาษีอากรในเวลานั้นโดยบางไม่โดยบาง และเมื่อเราพนักงานไ้รับเงิน ก็ไม่ใคร่ทราบเหตุกรามเหตุอันใด . . . ทองเป็นหนี้พระคลังมหาสมบัติถึงแสนชั่ง และใช้ไปมาถึง 11-12 ปี จึงหมด ในเวลาที่ฉันมาเป็นเจ้าแผ่นดินไม่มีเงินจะใช้ ทองเอาเงินของตัว แลเงินพระคลังเคิมมาใช้ . . . จนเวลาหนึ่งจะต้องการเงินใช้สัก 20 ชั่ง ไม่มีจะใช้ ทองยืมเงินจากกรมสมุ้เด็จพระสุภาวรัตนมาใช้ ที่กล่าวขึ้นนี้เพื่อจะให้เห็นว่า ฉันไ้รับความคับแค้นมาอย่างไร ตั้งแต่ฉันมาจึงได้คิดจัดการพระคลังมหาสมบัติ และพระคลังข้างที่เรียบรอยขึ้นเป็นลำดับมา . . .¹

ภายหลังจากมีการปฏิรูประบบการคลังใน พ.ศ. 2418 โดยการจัดทอรัษฎากรพิพัฒน์ และสถาปนาเป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติใน พ.ศ. 2433 จึงได้ออกพระราชบัญญัติกรมพระคลังข้างที่ ร.ศ. 110 (พ.ศ. 2434) โดยระบุถึงแหล่งเงินทุนของกรมพระคลังข้างที่ดังนี้

. . . กรมพระคลังข้างที่คองอยู่ในบังคับบัญชาเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และบรรดาเงินภาษีอากร ซึ่งแบ่งเป็นเงินงวดและเงินพระคลังข้างที่ทั้งปวงนั้น ในงวดเป็นเงินแผ่นดินอย่างเตุ่ยวทั้งสิ้น และเงินแผ่นดินไ้รับมีหนึ่งเท่าใด หักเป็นสวนเงินพระคลังข้างที่ รอยละ 15 . . .²

จากปัญหาการขาดแคลนเงินของพระคลังข้างที่ ประกอบกับการที่บ้านเมืองขยายตัวขึ้น ทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้นและเป็นที่ต้องการอย่างมาก และรัฐต้องใช้งบประมาณสูงมากในการพัฒนาประเทศ รัชกาลที่ 5 จึงคิดที่จะแสวงหาผลประโยชน์จากที่ดินที่มีอยู่ ธรรมเนียมเรื่องระบบกรรมสิทธิในที่ดินดังกล่าวข้างต้นถืออำนาจต่อการดำเนินการสำรวจ อ่างสิทธิ และเวนคืนที่หลวงมาไว้กับพระคลังข้างที่ เช่น ให้อ่างสิทธิที่หลวงในที่วังเจ้าซึ่งยังไม่ได้รับพระราชทาน บ้านข้าราชการซึ่งตกเป็นของหลวง และที่สวนกาแพที่พิพากษาแล้วว่า

¹ กจข., ร.5, รล. 6/5 พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ร.ศ. 125 (พ.ศ. 2449)

² กจข., ร.5, ค. 9.1/1 พระราชบัญญัติพระคลังข้างที่ ร.ศ. 110

เป็นของหลวง¹ เป็นต้น ประกอบกับการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยที่หลวง พ.ศ. 2436² เป็นผลให้พระคลังข้างที่ไค้ที่หลวงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและสามารถควบคุม การใช้ที่หลวงได้อย่างรัดกุมขึ้น นอกจากนี้ที่หลวงซึ่งพระคลังข้างที่ไค้รับโอนกรรมสิทธิมา จากการเวนคืนและจากกระทรวงต่าง ๆ แล้ว พระคลังข้างที่ยังมีที่มรดกที่ดินสองฝั่งคลอง ที่พระคลังข้างที่เป็นผู้ลงทุนซุก และที่หนี้หลวงและที่จำนำซึ่งยึดมาจากลูกหนี้ไค้เป็นจำนวนมาก³

¹ กจข., ร.5, ค. 9.4/10 พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ถึงกรมพระนเรศ วรฤทธิ์ เรื่องให้กระทรวงเมืองรวมบรรดาที่หลวงมาไว้พระคลังข้างที่ 16 กันยายน ร.ศ. 118

² กจข., ร.5, กส. 4/3804 พระราชบัญญัติสำหรับที่ดิน ร.ศ. 112

³ ตัวอย่างของที่ดินซึ่งพระคลังข้างที่เป็นเจ้าของ เช่น ที่วังบูรพา วงกรมสมเด็จพระ บำราปปรบักันย์ วงกรมหมื่นเทวานุรักษ์ ที่นาตำบลบางบอนแขวงกรุงเทพฯ จำนวน 2,448 ไร่ 52 วา 3 คอก ซึ่งเป็นที่มรดกของสมเด็จพระสุวาทันราชประยูร ที่ดินจากการซุกคลอง เปรมประชากร ใน พ.ศ. 2412 จำนวน 101,680 ไร่ ที่ดินจากการซุกคลองเปริงใน พ.ศ. 2430 จำนวน 22,400 ไร่ และจากที่หนี้หลวงและที่จำนำตามที่มีหลักฐานปรากฏ ไค้แก่ ที่ของพระยาไชยบูรณ์ ข้างโรงบ่อนตลาดหลวงนาค เจ้าหมื่นเสมอใจราช ที่คลอง บางลำภู พระองค์เจ้าโสภณทิพย์ ที่ ต.บางรัก กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม ที่ ต.ข้างวัด พระเชตุพน พระครูรักษาที่ ต.ข้างวัดพระเชตุพน ม.ร.ปปี สมิช ที่ ต.บางแก้ว จีนเป้า ที่ ต.สามเสน จีนบุเส็ง ที่ ด.เจริญกรุง นายเลี่ยม ที่ ต.ริมตลก จีนเหมิน ที่ ด.สามเพ็ง หลวงไมตรีวานิช ที่ ต.วัดจักรวรรดิราชาวาส หลวงราชครูรักษา ที่หลังวัด โบสถ์มีดินนายก จีนจู ที่ ต.วัดจักรวรรดิราชาวาส ขุนสัมพันธวงษ์ ที่ ต.ริมคลองตะพาน หัน หลวงราชโกศานุกุล ที่ตึกหน้าวัดสัมพันธวงษ์ จีนข้าง ที่ ต.ริมคลองตะพานหัน หลวง บุรรัตนบุรี ที่ตลกพระยาไกร จีนเหมิน ที่ ต.ริมตลกข้าวสาร จีนกำ ที่ ต.ศาลเจ้าเก่า หลวงราชโกศานุกุล ที่ ต.ริมตลกวัดสัมพันธวงษ์ จีนแหยม ที่ ด.เจริญกรุง ยอน เมกลิน ที่ ด.บำรุงเมือง จีนลุนกี ที่ ด.เจริญกรุง นายทอค (เสมียนตรา) ที่ ต.ตลกศาลเจ้าครูช และจีนโน้ ที่ ต.ปากคลองตลาด (กจข., ร.5 ค. 9.4/10 และ กจข., พส. 1 เล่ม 1)

จากเงินทุนที่หักจากเงินแผ่นดินร้อยละ 15 ต่อปีดังกล่าว ซึ่งในความเป็นจริงปรากฏว่ามีการหักถึงร้อยละ 20 ประกอบกับที่ดินจำนวนมหาศาลซึ่งพระคลังข้างที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีที่ดิน และลักษณะการแสวงหาผลประโยชน์ที่มีอัตราการเสียงค่าทำให้ฐานะของพระคลังข้างที่เติบโตใหญ่ขึ้น เช่น ควบยกการนำเงินไปลงทุนในกิจการปลูกห้องแถวหรือตึกแถวให้เช่า รับซื้อหรือรับจ้างนอกรกิจการต่าง ๆ ที่ทำประโยชน์ไว้แล้ว เช่น โรงสี โรงเลื่อย ที่นา ตึกแถว บริษัทรถราง รถไฟ เรือเมล์ เป็นต้น แล้วนำกิจการต่าง ๆ เหล่านี้ออกให้เช่าและเก็บผลประโยชน์ในรูปของค่าเช่าและดอกเบี้ย นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งเงินกู้ขนาดใหญ่ที่พระบรมวงศานุวงศ์ และแม้แต่ประชาชนจะไปขอกู้ โดยให้อัตรากอเบี้ยแก่พระคลังข้างที่ซึ่งโดยทั่วไปจะอยู่ระหว่างร้อยละ 5 และร้อยละ $7\frac{1}{2}$ ต่อปี ทั้งนี้ดังปรากฏในพระราชดำรัสอธิบายของรัชกาลที่ 5 ว่า

. . . เมื่อทุนของพระคลังข้างที่มีขึ้นบ้างแล้ว จึงได้ขยายการออกมาทำการหาผลประโยชน์ เช่น ปลูกตึกแถวเสาชิงช้าให้เช่าเป็นตน บัดนี้ดอกเบี้ยที่เกิดควบยกเหล่านี้มีเป็นอันมาก เงินเหล่านี้เกิดขึ้นควบยกความคิดแก่กำลังแรงของฉันทเอง. . .¹

กิจการทางเศรษฐกิจของพระคลังข้างที่เติบโตใหญ่ขึ้นจนเป็นแหล่งเงินทุนที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ² ตัวอย่างความมหาศาลของกิจการทางเศรษฐกิจของพระคลังข้างที่ เช่น การลงทุนสร้างตึกแถวใน พ.ศ. 2433 ในบริเวณสามเสน ตลาดนางเลิ้ง และตำบลต่าง ๆ เป็นตึกแถว 2 ชั้น จำนวน 1,112 ห้อง ห้องแถวชั้นเดียว 291 ห้อง สิ้นเงินค่าก่อสร้างทั้งสิ้น 568,944 บาท 9 อัฐ³ และใน พ.ศ. 2462 โรงสีซึ่งเป็นกิจการอุตสาหกรรมที่

¹ กจข., ร.5, รล. 6/5 เรื่องเดิม

² ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสุธี ประศาสน์เศรษฐ์, "ระบบเศรษฐกิจไทย 1851-1910," ใน วิวัฒนาการทุนนิยมไทย (กรุงเทพฯ : ฝ่ายวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 13.

³ กจข., ร.5, ค. 27/39 พระราชหัตถ์เลขาฯ รัชกาลที่ 5 พระราชทานกรมหมื่นสมมตอมรพันธุ์, 19 มิถุนายน ร.ศ. 119

สำคัญที่สุดของประเทศในขณะนั้น ปรากฏว่าจำนวนโรงสีกว่าครึ่งหนึ่งของโรงสีทั้งหมด
ในกรุงเทพฯ เป็นของพระคลังข้างที่¹

ในกลุ่มชนชั้นสูงซึ่งได้แก่เจ้านายและขุนนางก็เช่นกัน ความได้เปรียบจากสถาน-
ภาพทางสังคมที่ใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ และตำแหน่งหน้าที่ตลอดจนอิทธิพลในวงราชการ
ได้ส่งเสริมฐานะและบทบาททางเศรษฐกิจสังคมของเจ้านายและขุนนางให้สูงขึ้น ตัวแปรหลัก
ที่มีผลต่อความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของเจ้านายและขุนนางในยุคที่ที่ดินเป็นที่ต้องการและมี
ราคาสูงได้แก่ธรรมเนียมการพระราชทานที่ดิน ทั้งนี้เพราะในสมัยก่อนการรับราชการจะ
มิได้รับเงินเดือน การพระราชทานที่ดินและกำลังคนจึงนับเป็นการเลี้ยงดูและการตอบแทน
ที่พระมหากษัตริย์พระราชทานให้ ข้อได้เปรียบของกรรมสิทธิในที่ดินซึ่งได้รับพระราชทาน
คือ กรรมสิทธิที่มั่นคงกว่าที่ดินซึ่งประชาชนทั่วไปได้จากการจับจอง และอาจจะขอรับ
พระราชทานที่ดินนั้นเป็นสิทธิ์ขาดซึ่งจะตกทอดเป็นมรดกได้ นอกจากนั้นยังได้รับการยกเว้น
อากรที่ดิน ซึ่งการยกเว้นอากรที่ดินดังกล่าว ในภายหลังปัญหาการขาดแคลนรายได้แผ่นดิน
ทำให้ธรรมเนียมนี้ต้องยกเลิกไป โดยยกเว้นเฉพาะที่ดินซึ่งมีหนังสือพระราชทานยกเว้นให้
เท่านั้น [การพระราชทานที่ดินชนิดตราแดงโดยยกเว้นอากรค่าที่ดินให้ด้วย เป็นการเปิด
โอกาสให้เจ้านายขุนนางสามารถจับจองที่ดินผืนใหญ่โดยไม่ต้องทำประโยชน์ในที่ดินนั้นก็ไม่
ขาดกรรมสิทธิ์ ทำให้เกิดการเก็งกำไรที่ดินกันมาก และการขอรับพระราชทานที่ดินก็มักจะขอใน
แหล่งที่มีทำเลดี ในการพระราชทานที่ดินแก่พระราชโอรสพระราชธิดาและพระบรมวงศา-
นวงศ์นั้น เป็นเรื่องปฏิบัติกันมาแต่โบราณกาล แม้ว่าในส่วนพระองค์รัชกาลที่ 5 จะทรง
มีพระราชดำรัสปรากฏในกรณี พระองค์เจ้าศรีวิไลย พระองค์เจ้าสุวภักตร์ และเจ้าจอม
มารดาแพ ขอพระราชทานที่นาตำบลคลองเปริงสำหรับแจกลูกเป็นส่วนของตัว 6,000 ไร่
ว่า

¹ กจข., ร.6, น. 31.5/5 เจ้าพระยามรชากรมวังกรมหลวงรัชกาลที่ 6,
30 พฤษภาคม 2462, หน้า 20.

ไม่สู้มีความปรารถนาซึ่งจะเอาที่ดินมาทวงแทนไว้ให้ลูก จนกลายเป็นการป้องกันประโยชน์ชนบ้านเมือง เพราะไม่มีผู้ใดอาจจะไปทำนาในที่นั้น . . . ส่วนลูกผู้ซึ่งจะไต่ที่นั้นบางคนก็จะอยากไต่ บางคนก็จะไม่ต้องการอันใดเลย ถ้าที่ว่างเปล่ามีอยู่ ผู้ซึ่งมีความปรารถนาเช่นผู้อื่นเรื่องราวนั้นก็ให้เขาได้ แต่ผู้ที่ไม่ปรารถนาเห็นจะบอกคืนบาง . . .¹

แต่ในความเป็นจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อที่ดินมีราคาสูงขึ้นนับแต่รัชกาลที่ 5 เป็นต้นมาได้มีเจ้านายและขุนนางขอพระราชทานที่ดินเป็นจำนวนมาก ซึ่งจากหลักฐานปรากฏว่า มักจะพระราชทานพระบรมราชานุญาตเกือบทั้งหมด² เพื่อหลีกเลี่ยงค่าครหาในการที่พระราชทานที่ดินมักจะซื้อที่ดินนั้นด้วยเงินของพระคลังข้างที่ และจะทรงชี้แจงไว้คงตัวอย่าง

¹ กช., ร.5, กส. 3.3/36 เรื่องพระองค์เจ้าศรีวิไลย พระองค์เจ้าสุวภัทกร และเจ้าจอมมารดาแพ ขอพระราชทานที่นาตำบลคลองเปรง (2 เมษายน ร.ศ.112)

² ตัวอย่างที่ดินที่เจ้านายขุนนางได้รับพระราชทานซึ่งมักจะอยู่ในทำเลที่ดีภายในเมือง และมีขนาดใหญ่หากเป็นที่รอบนอก เช่น

- | | | |
|-------------------------------|---|--|
| สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ - | - | ได้รับพระราชทานที่ทำวังที่ปากคลองผดุง- |
| พระองค์เจ้ากิติยากรวรลักษณ | | กรุง เกษมฝั่งใต้คึกแม่น้ำเจ้าพระยา |
| พระองค์เจ้าจิระประวิดิเดช | - | ไต่ที่คลองมหานาคฝั่งเหนือ |
| พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ | - | ไต่ที่วังบางขุนพรหมริมคลองผดุงกรุง เกษม |
| พระองค์เจ้าประวิตร วัฒนาคม | - | ไต่ที่วังริมคลองผดุงกรุง เกษม |
| เจ้าฟ้าวิพัชร สุชุมพันธ์ | - | ไต่ที่วังบางขุนพรหมที่ริมถนนเจริญกรุงที่ริม- |
| | | แม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันออกที่ใกล้วัดสาร- |
| | | พัคข้าง |
| พระองค์เจ้าอาภากร เกียรติวงศ์ | - | ไต่ที่วังคลอง เปรมประชากรฝั่งตะวันออก |
| พระองค์เจ้าเพ็ญพัฒนวงษ์ | - | ไต่ที่วังริมสนามกระบือฝั่งคลองผดุงกรุง เกษม |
| พระองค์เจ้ายุรฉัตร ไชยกร | - | ไต่ที่วังริมคลองโอ่งอ่าง |

ในพระบรมราชโองการพระราชทานตึกที่อยู่ 3 หลัง ตึกแถวสำหรับให้เช่าแถวใหญ่
19 ห้อง แถวเล็ก 42 ห้อง โรงไว้สินค้า 1 หลัง และสะพานสำหรับเรือกลไฟจอดสะพาน
หนึ่ง ณ ตำบลหน้าวัดสัมพันธวงษาราม ซึ่งพระคลังข้างที่ได้รับจำนองไว้จากอับดุลหุเซน
อิซาโอบและภรรยาพระสยามมิตรภักดิ์ แล้วหลุดจำนอง แก่เจ้าฟ้ามหาวิชราวุธ (รัชกาลที่ 6)
โดยทรงประกาศว่า

- | | |
|--|--|
| พระองค์เจ้ากนิษฐาธิราช | - ใต้ที่วังปลายถนนพสุธา |
| พระองค์เจ้ารังสิประยูรศักดิ์ | - ใต้ที่วังริมถนนหลวงแถวป้อมปราบศัตรูพ่าย |
| เจ้าฟ้ายุคลทิฆัมพร | - ใต้ที่วังสวนมะลิ ถนนบำรุงเมืองคานไต้ |
| เจ้าฟ้าจักรพงษ์ภูวนาถ | - ใต้ที่ตึกแถวริมถนนเจริญกรุงที่ตรอกเตา |
| ที่ตำบลคลองกงสีไต้ ที่ถนนสามแยก ที่ตรงข้ามวัดสามจีน ที่ถนนวัวลำพอง | |
| พระองค์เจ้าหญิงอภัยสุริยาภา | - ใต้ที่ตึกริมคลองกงสีไต้คานไต้ ที่ตึกตำบล |
| หัวเมือง สำเพ็ง ที่ดินริมถนนใกล้วัดสัมพันธวงศ | |
| กรมหมื่นสมมติอมรพันธ์ | - ใต้ที่นาคลองเปรง 1,000 ไร่ |
| พระยาคำภรราชพลชั้น | - ใต้ที่หลวงตำบลบางลำภูริมป้อมพระสุเมรุ |
| พระยาศรีสุนทรโวหาร | - ใต้ที่ดินติดคลองวัดโสมนัสวิหาร |
| หลวงจ่านองนริศ | - ใต้ที่ดินเจริญกรุงไว้ทำตึกแถว |
| หลวงโลกาธิป ชุนเพทยากร | - ใต้ที่นาทุ่งสี่สะพาน คลองแสนแสบ |
| 200 ไร่ | |
| หลวงชินนทรภักดิ์ | - ใต้ที่คลองเปรงปากตะวันตก 660 ไร่ |
- (กจข., ร.5, น.18.1 ค/1 บัญชีพระราชหัตถเลขาพระราชทานที่ทำวังสมเด็จพระเจ้า
ลูกยาเธอ ร.ศ. 108, กจข., ร.5 น. 18.1 ค/11, 12, 19, กจข., ร.5, พด.1
เล่ม 16 29 มกราคม ร.ศ. 108, กจข., ร.5, พศ. 1/16 ร.ศ. 111, 112, 113,
114, 117, 118, กจข., ร.5, กษ. 3.3/5 ร.ศ. 112)

บัดนี้ข้าพเจ้าคิดเห็นว่าลูกชายเจ้าฟ้ามหาจักรีราชูช เป็นลูกชายคนใหม่ที่เกิด
 ควบแม่เล็กเสาวภาของศรี เป็นผู้ซึ่งมีน้องแล้วหลายคน แลยังมีน้องต่อไป
 ภายนา กุรจะ เป็นที่พึ่งที่อาศัยของพี่น้องของเกี่ยวกัน เพราะเป็นผู้ใหญ่
 และเป็นที่รักที่เจริญใจของข้าพเจ้า บัดนี้ข้าพเจ้าจึงทำหนังสือสำคัญอันนี้ขอมอบ
 ที่ศึกเรือนโรงซึ่งโคกกลางมาข้างบนนั้น ให้เป็นสิทธิ เป็นทรัพย์ของลูกชายเจ้าฟ้ามหา
 จักรีราชูช ต่อไปชั่วบุตรและหลาน เพราะเงินรายนี้ข้าพเจ้ามิได้ใช้เงิน
 สำหรับแผ่นดินที่จับจ่ายราชการ ได้ใช้เงินพระคลังข้างที่ซึ่งรูดุยกู้กันโดยมาก
 ว่าเป็นเงินสำหรับราชการในพระองค์ของพระเจ้าแผ่นดินเอง ไม่เกี่ยวข้องของ
 ครัวราชการแผ่นดิน¹

หลักฐานที่แสดงถึงความนิยมในการ "เล่นที่" และการมีฐานะเป็นเจ้าของที่ดิน
 รายใหญ่ของเจ้านายและขุนนาง จะเห็นได้จากคำกราบบังคมทูลขอพระบรมราชานุญาต
 ชุกคลองของกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ จากริมแม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันตก ตำบลคลอง
 ตะไคร้แขวงเมืองนนทบุรีไปออกแม่น้ำท่าจีน ตำบลบางหวายน้อย เมืองนครชัยศรี รวมทั้ง
 คลองซอยที่จะเข้าไปในป่าควย เมื่อ พ.ศ. 2442 ซึ่งทรงคาดหวังว่าจะทำได้เนื้อที่ ๙
 ไร่ ๖ งาน ๖๐ ตารางวา เปลาทั้งหมคถึง 366,900 ไร่ และจะได้ทรงจัดให้ชาวนาเช่าทำ โดยกรม
 บังคมทูลว่า

เมื่อข้าพระพุทธเจ้าใครครวญ แลทดลองการค้าขายมาหลายประการ
 แล้ว เห็นควยเกลฉาว บันคากิจใด ๆ ในกรุงสยาม สำหรับผู้ไทยที่ควรจะทำ
 เพื่อหาเลี้ยงชีพหาเพื่อใช้ทุนให้สัมผลอันมั่นคงในบัดนี้ ยากจะมีผู้เสมอการ
 คาพิณ และที่ดินอย่างใดในสมัยนี้ยากจะมีผลเสมอเหมือนมีที่นาดีให้ชาวนาเช่า
 ทำ ควยราคาเช่าขึ้นอยู่เสมอ มากสวนกวาคาแรงดูเสมียงอาหารที่ราคาขึ้น
 . . . แต่การมีที่นาให้ชาวนาเช่านั้นผิดกับมีที่ดินบางอย่างให้เขา เช่น ปลูกเขา ๆ
 ธรรมดาเขาของไม้ใครจะทอง เป็นชระนักร เป็นผลแต่ผลดอกเบ็ญน้อย ส่วนที่นา
 นั้นผลดอกเบ็ญมาก แต่ทองเอาชระนักรแท้จริง การทำนาเองก็มีผลไม่น้อยแต่
 ไม่มากเหมือนแต่เห็นเหยียบ ๆ ถ้าเป็นผู้มีทุน มีที่นาให้เขาก็ดีกว่าทำ อนึ่ง การที่
 คิดว่าชุกคลองให้ชาวนาเช่าซื้อที่นาทุก ๆ ไร่ทำนานั้น เป็นสักแต่ว่าคำพูด
 ความดี . . . ข้าพเจ้าจะรับซื้อที่นาไปนั้น ตามราคาอัตราหลวงแล้ว จะจัด
 บำรุงที่นานั้นให้ชาวนาเช่าทำเก็บค่าเช่าเป็นดอกเบ็ญ . . .²

¹ กจข., ร.5, บ. 1.3/3 คำเนาพระบรมราชโองการที่ 153/45

² กจข., กษ. ใหม่ แผนกรมคลอง แผ่นที่ 2 เรื่องที่ 8 ตอนที่ 1, คำกราบ
 กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ของกรมหมื่นนราธิป, 18 ตุลาคม ร.ศ. 118 และ กจข.,
 ร.5 กษ. 9.2/25, เรื่องกรมหมื่นนราธิปขอชุกคลองนาตั้งแต่ตำบลบางตะไคร้ แขวง
 เมืองนนทบุรีไปออกแม่น้ำเมืองสุพรรณ, 18 ตุลาคม ร.ศ. 118

นอกจากนั้นจากตัวอย่างการขอพระบรมราชานุญาตในการตัดถนนตั้งแต่ถนนเจริญกรุงตรงปากทางโรงภาษีไปออกถนนวังลำพองตามแนวถนนสี่ลม ของพระยาสิทธิราชเคโชชัย เมื่อ พ.ศ. 2434 ได้แสดงอย่างชัดเจนถึงฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่เอื้ออำนวยในการแสวงประโยชน์จากการค้าที่ดินในบริเวณสองฟากถนนดังกล่าวว่า พระยาสิทธิราชเคโชชัยได้ไปซื้อที่ดินในบริเวณนั้นไว้ล่วงหน้าถึง 19 ตำบลจึงได้ขอพระบรมราชานุญาตตัดถนน โดยที่เมื่อตัดถนนแล้ว จากถนนยาว 43 เส้น จะเป็นเนื้อที่ของพระยาสิทธิราชเคโชชัยทั้งสองข้างถนนจำนวนถึง 26 เส้น 13 วา เป็นเนื้อที่ของผู้ที่อยู่ทั้งสองข้างถนน 11 เส้น 15 วา เป็นเนื้อที่ของผู้ที่อยู่ฟากหนึ่ง ของพระยาสิทธิราชเคโชชัยฟากหนึ่ง 4 เส้น 12 วา หรือถ้าคิดเป็นส่วนจะเป็นของผู้มีส่วนหนึ่งของพระยาสิทธิราชเคโชชัยสองส่วน¹ ซึ่งลักษณะการค้าที่ดินกล่าวของขุนนางมีเป็นจำนวนมาก เช่น เจ้าสัวยม (หลวงสาธตราชายุก) ซึ่งซื้อที่หน้าคราของบริเวณทุ่งวัวลำพองเพื่อตัดถนนสาทร เมื่อ พ.ศ. 2431 แล้วแบ่งขายที่ดินริมถนนเป็นแปลง ๆ ละประมาณ 1 ไร่ ในราคาประมาณไร่ละ 1,600-1,740 บาท² หรือกรณีเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีได้ซื้อที่ดินหลายชนิดในตำบลบางรักเพื่อตัดถนนจากพระประมวญประมาณพลเป็นจำนวนเงินถึง 44,000 บาท³ และกรณีพระยาอินทราธิบดีสีหราชรองเมือง พระยาพิพัฒน์โกษา พระยานรฤทธิราชทัช พระยานรนาดภักดิ์ หลวงมานัสมานิต ได้ไปซื้อที่ดินริมถนนเจริญกรุงตรงข้ามธนาคารฮ่องกงเซี่ยงไฮ้ไว้ เพราะมีข่าวว่ารัฐบาลจะตัดถนนขึ้นในบริเวณนั้น⁴ เป็นต้น

¹ กจช., ร.5 ยธ.9/2 เรื่อง พระยาสิทธิราชเคโชชัยขออนุญาตทำถนน (18 เมษายน-14 พฤศจิกายน ร.ศ.110)

² กจช., ร.5 น.18. 3 ก/40 หนังสือกรมที่ดินนครหลวงนครราชสีมา คอมมิคตีกกรมพระนครบาล ถึงเจ้าพนักงานกรมพระคลังมหาสมบัติ (4 ตุลาคม ร.ศ.109)

³ กจช., ร.5 น.18.3 ก/350 มงซิเออมะโต สัพเพยกฝรั่งเศษซื้อที่ดินของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีริมถนนตัดใหม่ ตำบลบางรัก (15 ตุลาคม ร.ศ. 117)

⁴ กจช., ร.5 ยธ.9/89 ที่ 17/8072 คำกราบบังคมทูลของกรมหลวงนครสวรรค์เสนานกักระทรวงนครบาล (17 กันยายน ร.ศ. 123)

จากสถานภาพทาง เศรษฐกิจสังคมที่เอื้ออำนวยต่อการค้าที่ดินดังกล่าวแล้วข้างต้น เป็นที่น่าพิจารณาว่า ระบบราชการ ได้มีส่วนอย่างสำคัญ เช่นกันในการ เพิ่มความมั่งคั่งให้แก่เจ้านายและขุนนาง ตัวอย่างความมั่งคั่งของเจ้านายขุนนางที่ถกนวยมาจากการ ไร้ประสิทธิภาพของระบบการบริหารราชการแผ่นดิน จะเป็นได้จากกรณีสภาพการ เก็บรักษาเงินของ เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี (ท้วม บุนนาค) ในสมัยก่อนปฏิรูประบบการคลังและกรณีพัชร์นการ ยักยอกเงินหลวงของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ และอีกหลายตัวอย่าง จากกรณีการฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้านายและข้าราชการไทย¹

ตัวอย่างจากกรณีของ เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี (ท้วม บุนนาค)² ซึ่งดำรงตำแหน่งที่เจ้าพระยาพระคลัง เสนาบดีว่าการกรมพระคลังฯ และกรมท่า ใน พ.ศ. 2412 หลักฐานจากบัญชีรายวันรับเงินค่าภาษีของท่าน ระหว่างปี จ.ศ. 1230-1235 (พ.ศ. 2411-2416) แสดงถึงสภาพการ เก็บรักษาแผ่นดินของเสนาบดีสมัยต้นรัชกาลที่ 5 อย่างชัดเจน กล่าวคือ ตามปกติเสนาบดีและขุนนางผู้บังคับบัญชาการ เก็บภาษีอากรจะได้รับพระราชทานส่วนแบ่งจากเงินภาษีอากร เป็นผลประโยชน์ตอบแทนการทำงาน เรียกว่า "สินลค" ซึ่งเสนาบดีขุนนางสามารถหักเงินพระราชทานในจำนวนนี้ไว้ได้เลย ก่อนที่จะนำเงินภาษีอากรส่งหลวง แต่ปรากฏว่าเมื่อเงินเจ้าภาษีและเจ้าพนักงานนำเงินภาษีอากรต่าง ๆ มาส่ง เจ้าพระยาภาณุวงศ์ฯ จะให้เก็บเงินไว้ในกำป็นใหญ่ใบหนึ่ง เมื่อมีธุระจะ

¹ดูรายละเอียดใน กาญจนี สมเกียรติกุล, "การฉ้อราษฎร์บังหลวง : วิเคราะห์จากการพัฒนาประเทศในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2411-2453" (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519)

²ดูรายละเอียดใน สุมาลี บำรุงสุข, "การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2416-2453)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525)

ต้องใช้จ่าย ไม่ว่าจะเป็นการราชการหรือส่วนตัว ก็ใช้เงินในกำนันนี้ทั้งสิ้น นอกจากนั้น เมื่อทรงนำเงินไปให้เจ้าภาษีต่าง ๆ ก็ยืม เช่น ใน พ.ศ. 2411 ให้พระภาษีสมบัติบริบูรณ์ 600 ซึ่ง พระบริบูรณ์โกษา 500 ซึ่ง ดอกเบี้ยที่เจ้าภาษีนำมาส่งก็รับมาได้ในกำนัน เดียวกันนี้ ซึ่งแสดงให้เห็นเป็นตัวอย่างว่า ชุมนางผู้ใหญ่ของไทยคงใช้เงินแผ่นดินในการต่าง ๆ ตามความพอใจ ไม่มีการแบ่งแยกระหว่างเงินราชการกับเงินผลประโยชน์ส่วนตัว

ในกรณีทั่วพันการยกยอกเงินหลวงของพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์¹ ขณะดำรงตำแหน่งรองเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ใน พ.ศ. 2434 จนถึงกับต้องกราบบังคมทูลขอลาออกจากราชการ ก็มีหลักฐานที่ชวนให้เชื่อถือได้เช่นกันว่า กรมหมื่นนราธิปฯ คงจะมีส่วนในการยกยอกเงินหลวงจริงแต่ไม่ทราบจำนวนที่แน่นอน² ทั้งนี้ โดยตำแหน่งราชการแล้ว พระองค์ท่านทรงรับผิดชอบพระราชทรัพย์ของแผ่นดินกว่า 120,000 ซึ่ง (9.6 ล้านบาท) หลังจากทรงออกจากราชการแล้วก็หันมาลงทุนในกิจการทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ ดังปรากฏว่าใน พ.ศ. 2441 พระองค์ทรงเป็นเจ้าของกิจการโรงสีที่ทันสมัยที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศ ที่ปากคลองซอยที่ 7 ของคลองรังสิตพากใต้ แขวงเมืองธัญบุรี ในพื้นที่ 400 ไร่ สิ้นเงินลงทุน 193,660 บาท² และใน พ.ศ. 2442 ปรากฏหลักฐานว่า ในขณะนั้นพระองค์ท่านทรงเป็นเจ้าของที่นาที่รังสิตถึง 11,245 ไร่³ นอกจากนั้น

¹ดูรายละเอียดใน ทวีศิลป์ สืบวัณณะ, "การลงทุนทางเศรษฐกิจของเจ้านายไทย : สภาพทางเศรษฐกิจที่เปิดโอกาสให้มีการลงทุน," รวมบทความประวัติศาสตร์ ฉบับที่ 5 (มิถุนายน 2525) : 58-61.

²กจข., ร.5 ยช. 57/1 จดหมายเหตุเรื่องขอจำนำ โรงสีกลไพนามบุญสมบัติ, เดือนมีนาคม ร.ศ. 122, หน้า 149-151

³กจข., กษ. ใหม่ แผนกชุกคลอง ส่วนเบ็ดเตล็ด แผ่น 1 เรื่อง 2, หนังสือพระปฏิปติราชประสงค์ถึงพระยาเทเวศร์วังษวิวัฒน์, 18 กันยายน ร.ศ. 118

ยังทรงลงทุนในกิจการป่าไม้ รถราง รถไฟ อีกเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการ
รถไปสายพระพุทธรบาท ต้องใช้เงินทุนสูงถึง 461,682 บาท โดยที่ร้อยละ 90 ของหุ้นส่วนทั้ง
หมดเป็นของพระองค์¹ แต่ปรากฏว่ากิจการรถไฟนี้ขาดทุน เป็นผลให้พระองค์ท่านทรงเป็นหนี้
สินถึงกับต้องประสบกับความล้มละลายในการต่อมา

จากความได้เปรียบของสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคม จากการที่อยู่ในวงราชการ
และความมั่งคั่งของฐานะทางเศรษฐกิจของเจ้านายขุนนางจึงกล่าว ขณะที่เมืองกรุงเทพฯกำลัง
ขยายตัว ประชาชนมีความต้องการที่ดินที่อยู่อาศัยและอาคารพาณิชย์ในระดับสูง จึงเป็นโอ-
กาสที่เจ้านายขุนนางจะได้ลงทุนทางเศรษฐกิจด้วยการซื้อที่ดินและปลูกตึกแถวห้องแถวให้เช่า
ซึ่งจะเป็นผลต่อการเปลี่ยนแปลงของเมือง หลักฐานที่แสดงถึงการที่เจ้านายซื้อที่ดินกันอย่าง
กว้างขวาง เช่น ในการขอชุกคลองรังสิตห้วยฝั่งตะวันออกของกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ปรากฏ
กว่าต้องใช้เงินลงทุนสูงมาก จึงทรงแบ่งเป็นหุ้นส่วนและรับเป็นผู้จัดการผลประโยชน์ถวาย
แก่หุ้นส่วน ดังคำกราบบังคมทูลว่า

. . . แต่ก็เป็นภาระใหญ่มากเกินตัวแลเกินปรารถนา ข้าพระพุทธเจ้าไม่ได้คิด
จะหวังประโยชน์ไว้แต่ผู้เดียว คิดด้วยเกล้าจะตั้งเป็นบริษัทอย่างมั่นคงตาม
แบบแผน ทุน 15,000 ชั่ง แบ่งเป็น 1,200 หุ้น ๆ ละ 1,000 บาท ไม่
ต้องเก็บเงินคราวเดียวหมด เรียกประจำแต่หุ้นละ 10 บาท ฝากแบ่งคไว่ก่อน
. . . ข้าพระพุทธเจ้าจะรับเป็นผู้จัดการเองจนมีคนคิดตลอด (เว้นแต่ชีวิตอัน
ครายในระหว่าง) เมื่อเช่นนี้ ข้าพระพุทธเจ้าคิดจะรับหุ้นส่วนตัวไว้ 400 หุ้น
พอที่คาดจะหาทุนได้ และมีได้เป็นเสียงใหญ่เกิดขาดในการประชุมจัดการทั้งปวง
อีก 800 หุ้นนั้นจะได้ประกาศจำหน่ายสุดแต่จะมีปรารถนาเหมือนเขาหุ้นกันช้อนา
ฝากข้าพระพุทธเจ้าจัดการให้ อย่างเคยได้รับจัดถวายเจ้านายขุนนางบางพระ-
องค์บางท่านอยู่ทุกวันนี้ . . .²

¹ กจช., ร.7 พ. 1/8, หนังสือกรมพระนราธิป ฑูล กรมพระสวัสดิ์วัฒนวิศิษฎ์,
29 สิงหาคม 2489, หน้า 4.

² กจช., กษ. ใหม่, แผนกรมคลอง แผ่นที่ 2 เรื่องที่ 8 ตอนที่ 1, เรื่องเก็บ
และ กจช., ร.5 กษ., 9.2/25 เรื่องเก็บ

ลักษณะการค้าและการจัดการผลประโยชน์ในที่ดินถวายแก่เจ้านายดังกล่าวข้างต้น ปรากฏในหลักฐานมากมาย ดังปรากฏว่า จากการเปิดที่นาด้วยการขุดคลองรังสิต ซึ่งเป็นผลให้ได้ที่นาจำนวนทั้งสิ้น 235,822 ไร่¹ จากรายชื่อเจ้าของนาจำนวน 694 คน (พ.ศ. 2435-2444) ปรากฏเป็นที่ของผู้มีบรรดาศักดิ์ 113,539 ไร่² หรือเท่ากับร้อยละ 48.10 ของพื้นที่ทั้งหมด ในขณะที่ราษฎรธรรมดาเพียงร้อยละ 5 เท่านั้น¹ นอกจากนี้จากตัวอย่างกรณีกรมหมื่นทิวากรวงศ์ประวัติ ซึ่งปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2442 ทรงมีที่นาบริเวณรังสิต 4,764 ไร่¹ และในปี พ.ศ. 2451 ทรงมีที่นา 40,019 ไร่² แต่ในช่วง พ.ศ. 2444 กรมหมื่นทิวากรฯ ทรงมีปัญหาทางการเงิน จึงได้ทรงกราบบังคมทูลขอกู้เงินจากสมเด็จพระบรมราชินีนาถในรัชกาลที่ 5 จำนวน 300 ชั่ง (24,000 บาท) โดยถวายที่นาของพระองค์บริเวณคลองรังสิตจำนวน 4,745 ไร่¹ ไว้เป็นประกัน พร้อมคอกเบี้ยร้อยละ 5 ต่อปี³ ในระหว่างนั้นก็ทรงทำหน้าที่ควบคุมดูแลที่นาที่ประกันไว้ถวายสมเด็จพระบรมราชินีนาถไปถวาย ซึ่งปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2451 สมเด็จพระบรมราชินีนาถทรงพระกรุณาฯ คอกเบี้ยที่กรมหมื่นทิวากรฯ ยังทรงค้างชำระให้ และยังพระราชทานที่นาคลอง 8 ฝั่งตะวันตกจำนวน 700 ไร่¹ และคลอง 9 ฝั่งตะวันตก จำนวน 2,235 ไร่⁴ เป็นค่าตอบแทนที่ทรงเป็นธุระจัดการผลประโยชน์ให้



¹ ฎารายละเอียดใน สุนทรีย์ อาสะวีย์, "บทบาทของรัฐบาลและเอกชนในการพัฒนาการเกษตรเฉพาะกรณีประวัติโครงการรังสิต พ.ศ. 2431-2457" (กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521), หน้า 144.

² กจร., กษ. ใหม่ แผนกขุดคลองเบ็ดเตล็ดเล่มที่ 1 เรื่องที่ 2, หนังสือพระปฏิปติราชประสงค์ถึงพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์, 18 กันยายน ร.ศ. 118 และ กจร., กษ. ใหม่ แผนกกรมคลอง เล่ม 24 เรื่อง 525

³ กจร., สบ. 2.47/6 หนังสือกรมหมื่นทิวากรวงศ์ประวัติ กราบบังคมทูลสมเด็จพระบรมราชินีนาถ, วันที่ 2 ธันวาคม ร.ศ. 120

⁴ กจร., สบ. 2.47/6 เรื่องเดียวกัน

การผูกขาดและการค้าที่ดินของเจ้านายและขุนนางจึงกล่าว ได้มีผลอย่างสำคัญต่อ ลักษณะทางกายภาพ การจัดชุมชนและการใช้ที่ดินของเมืองกรุงเทพฯ ทั้งจะพิจารณาได้จาก ตัวอย่างผลจากการลงทุนตัดถนนของรัฐบาลและเอกชนในสมัยรัชการที่ 5 กล่าวคือ ในรัชกาล ที่ 5 รัฐบาลจะเป็นผู้ลงทุนตัดถนนในกำแพงพระนครและรอบคูพระนคร (คลองโอ่งอ่างในปัจจุบัน) จำนวน 38 สาย¹ บริเวณสำเพ็งจำนวน 18 สาย² และบ้านเหนือพระนครบริเวณพระราชวัง กุสิดจำนวน 50 สาย³ ส่วนเอกชนจะมีการลงทุนตัดถนนในบริเวณบ้านใต้พระนครจากคลองผดุง กรุงเกษมลงไปบริเวณบางรักจำนวนประมาณ 8 สาย ซึ่งการตัดถนนดังกล่าวจะมีผลต่อลักษณะ ต่าง ๆ ช่างต้นดังต่อไปนี้

ในการตัดถนนในกำแพงพระนครและรอบคูพระนคร ตลอดจนบริเวณสำเพ็ง เนื่องจาก ในบริเวณดังกล่าวเป็นย่านชุมนุมชนมาแต่เดิม มีการใช้ที่ดินอย่างหนาแน่น รัฐบาลต้องเผชิญกับ ปัญหาการเวนคืนที่ดินเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในการสร้างถนนบริเวณสำเพ็ง เป็นผลให้ถนน หลายสาย เช่น ถนนเยาวราช ถนนพลับพลาไชย ต้องตัดคอคเคี้ยว เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าว ซึ่งเป็นการตรงกันข้ามกับการตัดถนนทางบ้านเหนือพระนครบริเวณพระราชวังกุสิด เนื่องจากใน ย่านดังกล่าวเป็นการขยายตัวเมืองออกไปในระยะหลัง การใช้ที่ดินจึงยังไม่หนาแน่น พื้นที่ส่วนใหญ่ ยังเป็นพื้นที่เกษตรกรรม และก่อนการสร้างพระราชวังกุสิด พระคลังข้างที่โค้วช้อที่ดินบริเวณนั้นทั้งหมดจากราษฎร⁴ ดังนั้นในการตัดถนนจึงตัดโค้งงายเป็นเส้นตรงไม่อ้อมโค้ง

¹ กจช., ร.5 ยช.9/107 บัญชีรายชื่อถนนในรอบคูพระนคร

² กจช., ร.5 ยช.9/1 ที่ 470/23 คำกราบบังคมทูลของกรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ เสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ (21 มกราคม ร.ศ.110)

³ กระทรวงนครบาลกรมสุขาภิบาลฝ่ายเหนือ ที่ 15/103 หนังสือพระยามหาเทพ เจ้า กรมสุขาภิบาลฝ่ายเหนือ ถึงเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ ผู้บัญชาการกรมสุขาภิบาล (11 มิถุนายน- ร.ศ.125)

⁴ กจช., ร.5 น.5.8/23 ที่ 3/155 พระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยาเทเวศร์- วงษ์วิวัฒน์ ผู้บัญชาการกรมสุขาภิบาล (23 เมษายน ร.ศ.127)

เหมือนถนนในพระนคร นอกจากนั้นจากการสร้างพระราชวังดุสิต เป็นผลให้พระบรมวงศานุวงศ์
เจ้านาย และขุนนางโดยเสด็จไปซื้อที่ดินและสร้างที่อยู่อาศัยในบริเวณรอบพระราชวัง ดังนั้น
บริเวณตอนเหนือพระนครจึงมีลักษณะเป็นย่านที่อยู่อาศัยของชนชั้นสูงเท่านั้น สภาพที่อยู่
อาศัยและมาตรฐานการดำรงชีวิตในย่านนี้จึงนับว่าสูงกว่าพื้นที่อื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในย่าน
ชุมชนหนาแน่นตอนกลางพระนครและบริเวณสำเพ็ง

ในด้านการลงทุนที่ดินโดยเอกชนทางด้านใต้พระนครตั้งแต่คลองชุงกรุงเกษมไปถึง
บางรักนั้น เนื่องจากบริเวณดังกล่าวเป็นย่านบ้านเรือนและร้านค้าของชาวยุโรปสถานกงสุล และ
คนในบังคับตะวันตกเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้มีเจ้านายและขุนนางสนใจ ลงทุนซื้อที่ดินเพื่อตัดถนน
และสร้างอาคารร้านค้าขนาดใหญ่ ตลอดจนตึกแถวกันมาก เพราะมั่นใจว่าหลังจากการตัดถนนแล้ว
คงจะขายได้ในราคาสูง เพราะลูกค้าส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ดังนั้นหลังจากที่ผู้ลง
ทุนที่ดินได้กว้านซื้อที่ดินที่คิดว่าจะตัดถนนไว้ล่วงหน้าเป็นสิบ ๆ ตำบล และได้รับพระราชทาน
พระบรมราชานุญาตตัดถนนแล้ว ก็จะจัดที่ดินแบ่งขายเป็นแปลง ๆ ประมาณแปลงละ ๑ ไร่ เป็นอย่าง
น้อย ในราคาโดยส่วนใหญ่จะไม่ต่ำกว่า ๑,๐๐๐ บาท^๑ ผลจากการลงทุนที่ดินในบริเวณนี้ใน-
ประการสำคัญคือ เป็นการลดพื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งแต่เดิมในบริเวณด้านใต้พระนครนี้เป็นที่ดินที่
เหมาะแก่การเพาะปลูก โดยมีถนน ตึกแถว อาคารบ้านเรือนที่อยู่อาศัยเข้าใช้พื้นที่แทนที่ เช่น
ที่ดินบริเวณถนน(สาทร) เดิมอยู่ในท้องทุ่งวัวลำพองซึ่งเป็นที่นาตราจอง^๒ เป็นต้น แต่โดยที่การจัด-
สรรที่ดินยังมีขนาดเป็นแปลงใหญ่ประกอบด้วยราคาที่ดินและฐานะของลูกค้า จึงทำให้สภาพที่อยู่-
อาศัยในบริเวณนี้มีลักษณะเป็นย่านชาวตะวันตกที่มีฐานะและมาตรฐานการครองชีพสูงกว่ามากเมื่อ
เปรียบเทียบกับย่านชุมชนในกำแพงพระนครและบริเวณสำเพ็งดังกล่าวข้างต้น

^๑ กจช., ร.๕ น.๑๘.๓ ก/๔๐ หนังสือคอมมิตตีบังคับการ กรมพระนครบาลถึงเจ้า-
พนักงานกรมพระคลังมหาสมบัติ (๔ ตุลาคม ร.ศ. ๑๐๙)

^๒ กจช., ร.๕ น.๑๘.๓ ก/๔๘๐ เรื่องซื้อที่ดินเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีตำบลสาธาแวง
ริมถนนตัดใหม่ (ไม่ปรากฏ ร.ศ.)

จากระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินและสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมของเจ้านายและขุนนาง ตลอดจนบรรยากาศของการลงทุนภายในเมืองกรุงเทพฯ โดยนายทุนซึ่งมีอำนาจและอิทธิพลในวงราชการ จะได้นำไปสู่การพิจารณาในฐานะที่เป็นเงื่อนไขต่อการพัฒนาเมืองในตอนต่อไป

นอกเหนือจากพระคลังข้างที่และกลุ่มชนชั้นสูงดังกล่าวแล้ว แหล่งการใช้ที่ดินที่สำคัญอีกแห่งหนึ่งได้แก่ วัด โดยที่วัดมีฐานะเป็นผู้ครอบครองกำลังคนและที่ดินเป็นจำนวนมากในเมืองกรุงเทพฯ จากตัวเลขที่ปรากฏถึงจำนวนวัดในกรุงเทพฯ เมื่อ พ.ศ. 2434 จำนวน 269 วัด โดยเป็นวัดหลวงถึง 85 วัด และใน พ.ศ. 2455 จำนวน 313 วัด ทั้งนี้จะได้พิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านบทบาทและสถานภาพของวัดและปรากฏการณ์ทางสังคมเศรษฐกิจซึ่งส่งผลกระทบต่อฐานะทางเศรษฐกิจของวัด อันจะเป็นผลให้วัดต้องนำที่ดินมาแสวงหาผลประโยชน์อย่างขนานใหญ่ ซึ่งจะส่งผลการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญของเมืองกรุงเทพฯ

ในอดีตรัฐธรรมนูญของวัดขึ้นอยู่กับปัจจัย 3 ประการ ได้แก่ 1. แรงงานวัด ซึ่งประกอบด้วย ข้าพระ โยมสงฆ์ เลกวัด¹ 2. ที่ดินวัด ซึ่งประกอบด้วย ที่อุปจารสีมา

¹ ข้าพระ คือ ทาสพระหรือทาสวัด ซึ่งเป็นทาสเชลยหรือคนต้องโทษที่พระมหากษัตริย์หรือบุคคลที่มีฐานะอุทิศถวายเป็นสิทธิขาดแก่วัด เพื่อรับใช้ในกิจการทุกอย่างของวัด และสงฆ์ ข้าพระเหล่านี้ต้องเป็นทาสวัดตลอดไปตั้งแต่ตัวเองจนถึงลูกหลานไม่มีที่สิ้นสุด

โยมสงฆ์ คือ ญาติโยมของพระสงฆ์ โดยที่พระมหากษัตริย์จะทรงให้สิทธิพิเศษแก่ญาติโยมของพระสงฆ์ที่สอพระปริยัติธรรมได้เป็นเปรียญ ไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงานเป็นไพร่หลวง แต่จะให้หักโอนจากกรมกองเดิมมาปรนนิบัติรับใช้พระสงฆ์และวัดแทน โยมสงฆ์เหล่านี้จะมีฐานะดีกว่าข้าพระ เพราะไม่ต้องทำงานหนัก

เลกวัด คือ ไพร่หลวงที่ถูกส่งมาถวายแก่วัด โดยที่จะยังมีฐานะเป็นไพร่หลวงขึ้นทะเบียนในสังกัดพระอารามและจะต้องทำงานให้แก่วัดตามกำหนดเวลารับราชการในแต่ละปี

ที่ธรณีสงฆ์ และที่กัลปนา¹ และ 3. ทรัพย์ดินอื่น ๆ ได้แก่ เครื่องอุปโภคบริโภคและถาวรวัตถุต่าง ๆ ในวัด ซึ่งวัดจะไร้ผลประโยชน์จากปัจจัยทั้ง 3 ดังกล่าวในกิจกรรมทางศาสนา การบูรณะปฏิสังขรณ์วัด และการอุปถัมภ์พระสงฆ์ ในสมัยที่วิถีการผลิตยังมีลักษณะการผลิตเพื่อยังชีพ แรงงานวัดนับเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด เพราะจะใช้ในการผลิตธัญญาหารเพื่อนำผลผลิตไปใช้เลี้ยงพระและคนในวัด และใช้ในการแลกเปลี่ยนเพื่อบำรุงวัด ต่อมาเมื่อระบบเงินตราได้ทวีความสำคัญขึ้น ทำให้ความต้องการแรงงานเกณฑ์ลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับวัดในกรุงเทพฯ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นวัดหลวงสำคัญที่ได้รับการอุปถัมภ์จากรัฐและประชาชนเป็นประจำอยู่แล้ว และที่ดินสำหรับทำการผลิตมีไม่มาก ทำให้หน้าที่ของแรงงานวัดลดน้อยลงมาก ดังนั้นในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อโปรดให้มีการเกณฑ์เงินจากไพร่แทนแรงงานเกณฑ์ได้ทำให้การเกณฑ์เงินเป็นที่นิยมแพร่หลาย วัดจึงสามารถเรียกเก็บเงินค่าราชการจากข้าพระโยมสงฆ์ เลกวัด แทนการเกณฑ์แรงงาน จึงนับเป็นครั้งแรกที่วัดมีผลประโยชน์ในรูปตัวเงิน² นอกจากนั้นจากการพัฒนาเมืองกรุงเทพฯ อย่างขนานใหญ่หลังการทำสนธิสัญญาเบาริง ทำให้ราคาที่ดินในเมืองและความต้องการอาคารห้องแถวสูงขึ้น วัดจึงเริ่มมีการสร้างอาคารบนที่ดินวัดให้เช่า ดังปรากฏหลักฐานเป็นครั้งแรกในรัชกาลที่ 4 โดยทรงโปรดเกล้าฯ ให้ทำโรงแถวฟาชัดตะบนที่กัลปนาของวัดโสมนัสวิหารให้ราษฎรเช่า เพื่อนำค่าเช่าไปเป็นค่าใบชาและยาแดงถวายพระในวัด³ และการสร้างตึกแถวริมถนน

¹ ที่อุปจารสีมา คือ เขตวัดซึ่งเป็นที่ตั้งของวัดและเขตวัดทั้งหมด

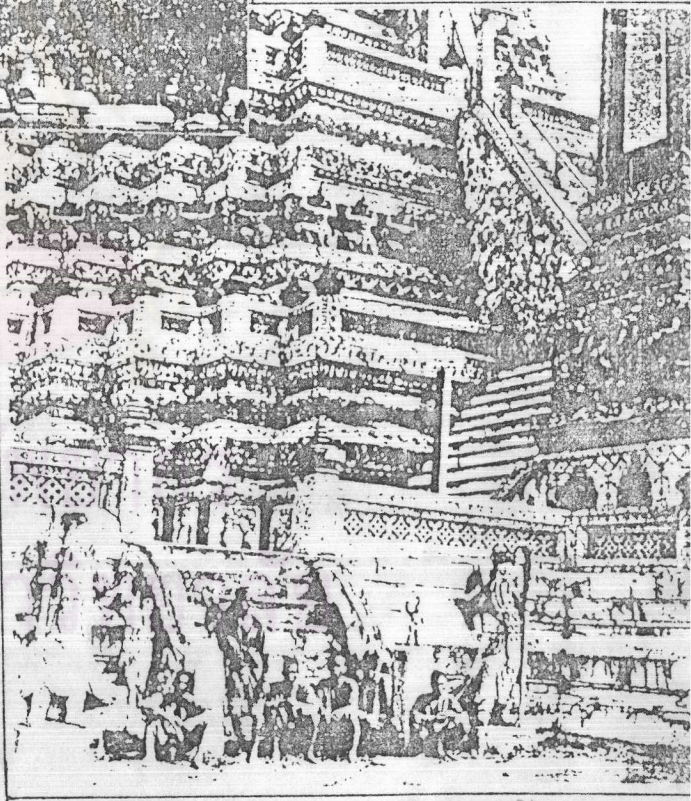
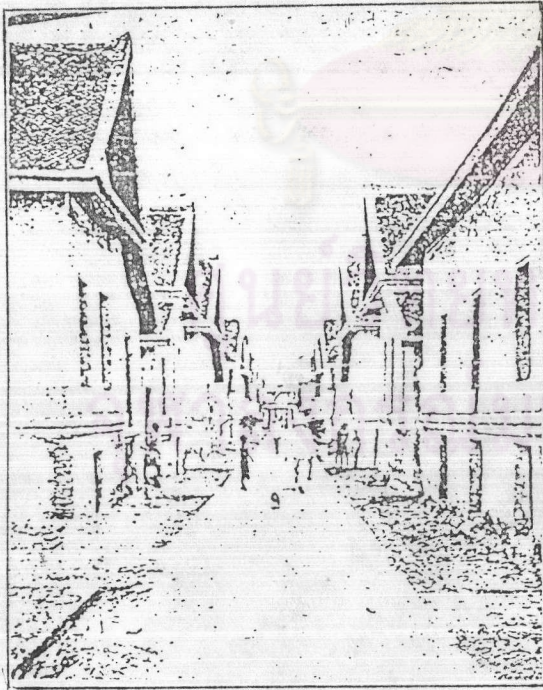
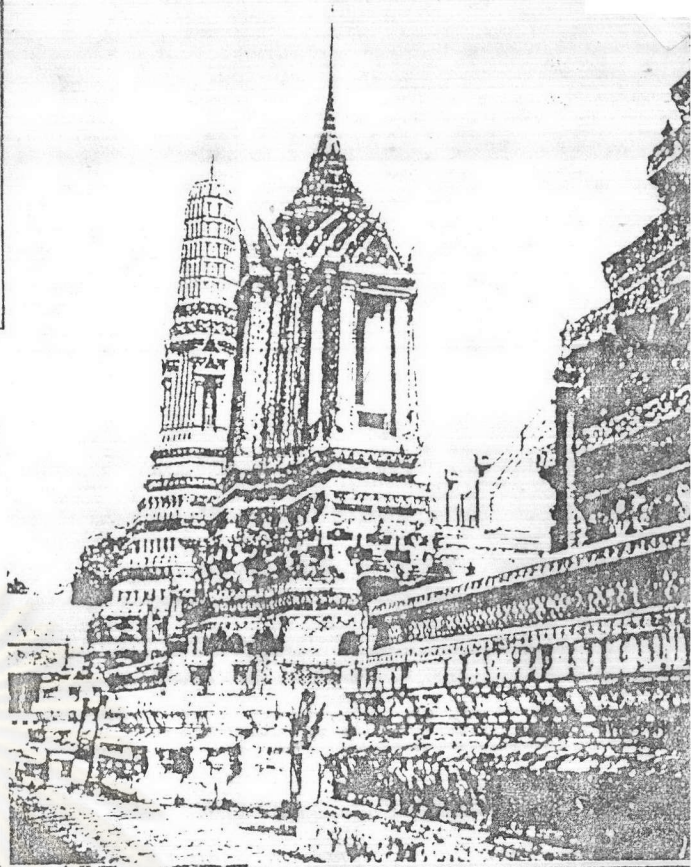
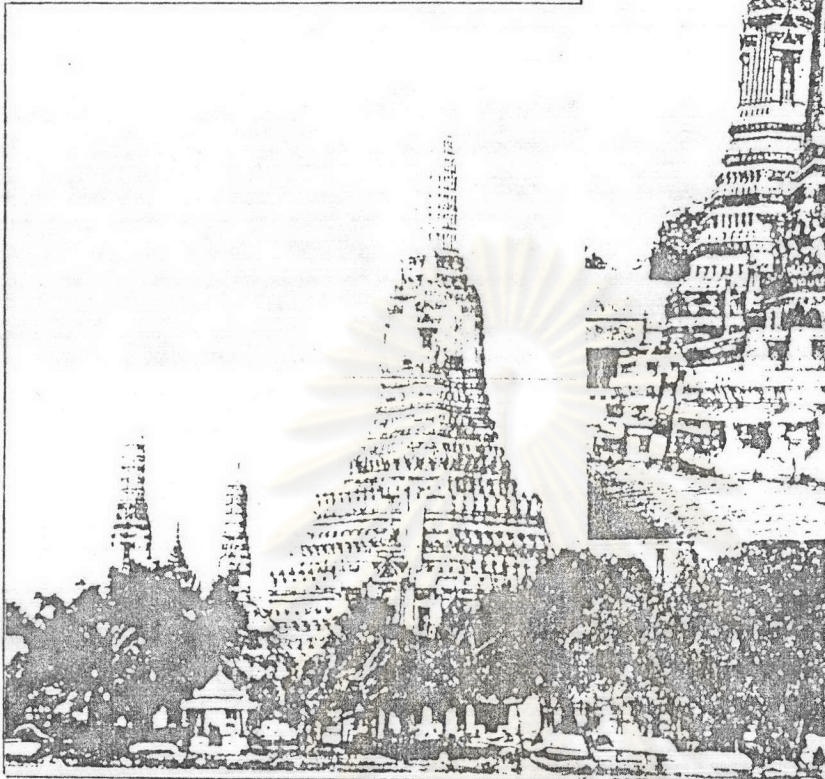
ที่ธรณีสงฆ์ คือ ที่ดินซึ่งผู้มีจิตศรัทธายกถวายเป็นสิทธิขาดให้วัดจัดทำผลประโยชน์
ตัวที่ดินอาจจะอยู่ติดกับวัดหรือไกลออกไปก็ได้

ที่กัลปนา คือ ที่ดินซึ่งผู้มีจิตศรัทธายกถวายให้วัดเก็บเกี่ยวผลประโยชน์บนที่ดินนั้นได้
แต่มิได้ยกกรรมสิทธิในที่ดินให้แก่วัดเหมือนที่ธรณีสงฆ์

² กจข., ร.5 ค. 8.3/2

³ กจข., ร.5 ค. 4.5/5

1 วัดอรุณราชวราราม □



◁ ฤๅษีสงฆ์ในวัดสุทัศน์²

ที่มา : 1 Portrait of Bangkok, p. 53.

2 Twentieth Century Impressions of Siam, p.242.

ภาพที่ 4 เครื่องบ่งชี้ฐานะทางเศรษฐกิจสังคมของวัด

สิบสามห้างโดยวัดบวรนิเวศวิหาร¹ ซึ่งนับเป็นการแสวงหารายได้ในรูปแบบใหม่ของวัด และจะทวีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของวัดเป็นอย่างมากในสมัยต่อมา

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างขนานใหญ่ของวัดเริ่มในรัชกาลที่ 5 เนื่องจากการที่รัฐต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากในการพัฒนาประเทศ ทำให้รัฐมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐในการให้การอุปถัมภ์วัดซึ่งเคยเป็นรายจ่ายจำนวนมากมาแต่ในอดีต การเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐต่อวัดที่สำคัญมี 2 ประการ ได้แก่ การเลิกประเพณีพระราชทานผลประโยชน์และเงินค่ากัลปนาแก่วัดประการหนึ่ง และการพยายามลดค่าใช้จ่ายในการบำรุงวัดโดยจะบำรุงเฉพาะวัดที่สำคัญและจำเป็นจริง ๆ เท่านั้นอีกประการหนึ่ง นอกจากนี้ จากการดำเนินการเลิกทาสและการยกเลิกระบบไพร่อย่างเป็นทางการ เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ได้มีผลโดยตรงต่อการล่มสลายของระบบข้าพระโยมสงฆ์และเลกวัด ทำให้วัดต้องสูญเสียเงินค่าราชการที่เคยได้จากบุคคลเหล่านั้น แม้ว่ารัฐจะได้ออกเงินทดแทนให้แต่การจ่ายเงินที่มีได้มีกฎเกณฑ์แน่นอนทำให้เป็นปัญหาเรื่อยมา ในขณะที่รายรับสำคัญของวัดลดน้อยลง รายจ่ายของวัดกลับเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่รัฐในรัชกาลที่ 5 ให้วัดและคณะสงฆ์ช่วยรับภาระการศึกษาของชาติ โดยใช้วัดเป็นโรงเรียน และพระสงฆ์เป็นครู ทำให้มีการสร้างโรงเรียนหลายแห่งในวัดในกรุงเทพฯ และจากการที่รัฐใช้งบประมาณทางการศึกษาน้อยมาก² จึงตกเป็นภาระของวัดที่จะต้องแบกรับค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ซึ่งทำความเดือดร้อนแก่วัดเป็นอย่างมาก วัดขาดแคลนเงินที่จะปฏิสังขรณ์ถาวรวัตถุที่สร้างไว้ใหญ่โต แม้รัฐจะ

¹มหามกุฏราชวิทยาลัย, พระประวัติสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส (พิมพ์ในงานมหาสมณานุสรณ์ ครบ 50 ปี แถวันสิ้นพระชนม์แห่งสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส วันที่ 1-7 สิงหาคม 2514) (พระนคร : มงคลการพิมพ์, 2514), หน้า 145.

²ดูรายละเอียดใน วารุณี โอสถารมย์, "การศึกษาในสังคมไทย พ.ศ. 2411-2475" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524)

พยายามหาทางแก้ปัญหาวิกฤติเป็นกรณีเฉพาะแต่ละวัดไต่บ้าง แต่จากข้อจำกัดด้านงบประมาณแผ่นดินทำให้การช่วยเหลือมีจำกัด ฐานะทางเศรษฐกิจของวัดจึงลดต่ำลง วัดไม่สามารถพยุงฐานะที่เคยใหญ่โตคงในอดีตไว้ได้อีกต่อไป ดังนั้นวิธีทางหนึ่งที่วัดหันมาใช้ในการแก้ปัญหามากขึ้น คือ การพึ่งตัวเอง ด้วยการแสวงหาผลประโยชน์จากที่ดินของวัดซึ่งรัฐก็ให้การสนับสนุน ดังปรากฏในพระคำริของพระเจ้าอนงยาเชอ กรมหมื่นคำรงราชานุภาพ ที่แสดงในที่ประชุมเสนาบดีเมื่อ พ.ศ. 2442 ว่า การที่รัฐจะทำให้วัดสามารถเอาทรัพย์สินและกำลังแรงงานของวัดมาช่วยตัววัดเองได้นั้น ยังพอมีทางทำได้สำเร็จ "คงมีตัวอย่างเช่นที่วัดบวรนิเวศจัด เป็นต้น ถ้าวัดอื่น ๆ จัดอย่างวัดบวรนิเวศแล้วก็คงจะดีได้"¹

รัฐได้ให้คำแนะนำและให้การสนับสนุนเป็นอย่างมากในการกระตุ้นให้วัดนำที่ดินมาจัดประโยชน์ทั้งด้านให้เช่าที่ดิน และสร้างอาคารตึกแถวให้เช่า จากการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินใน พ.ศ. 2435 และการออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองสงฆ์ ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445) เป็นผลให้การปกครองสถาบันสงฆ์ภายใต้การควบคุมของอำนาจรัฐมากยิ่งขึ้น องค์การของรัฐได้แก่ กระทรวงธรรมการโดยกรมสังฆการี และต่อมาเป็นกระทรวงศึกษาธิการ ได้เข้ามามีบทบาทในการดูแลและแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่วัดดังนโยบายของพระเจ้าอนงยาเชอ กรมหมื่นคำรงราชานุภาพ ดังนี้

. . . ถ้าเจ้าพนักงานได้คิดจัดการวางแบบแผนลงแลมีเจ้าพนักงานคอยดูแลรักษาผลประโยชน์ การพระอารามก็คงจะโคปรุประโยชน์มารักษาแลบำรุงพระอารามเป็นอันมาก การในส่วนนี้ข้าพระพุทธเจ้าก็กำลังคิดอ่านจะจัดขึ้นโดยเร็ว . . .²

และปรากฏจากการที่รัฐเร่งรัดกระทรวงธรรมการ เมื่อวิกฤติการณ์วัดทวีความรุนแรงมากขึ้นในปี พ.ศ. 2449 ว่า "จะต้องคิดจัดการในที่กรณีสงฆ์ที่ไม่มีผลประโยชน์ให้ได้รับประโยชน์

¹ กจข., ร.5 ศ. 29/2 รายงานการประชุมเสนาบดี เรื่องรักษาวัด, 28 เมษายน ร.ศ. 118, หน้า 23-24,

² กจข., ร.5 ศ. 1/13 พระเจ้าอนงยาเชอ กรมหมื่นคำรงราชานุภาพและพระยาวุฒิศการบดี กราบบังคมทูลรายงานกรมพระธรรมการ ร.ศ. 110, หน้า 11-12.

ในการรักษาอาราม เพื่อให้เบาเงินที่รัฐบาลต้องจ่ายให้อยู่เสมอไป¹ นอกเหนือจากการตั้งหน่วยงานรัฐในกระทรวงธรรมการเพื่อดูแลในเรื่องดังกล่าวนี้แล้ว กระทรวงธรรมการด้วยความเห็นชอบจากเจ้าอาวาสวัดยังได้ตั้งไวยาวัจจกรและมรรคนายกิจซึ่งเป็นเอกชนเข้าช่วยในการจัดการผลประโยชน์แก่วัดด้วย นอกจากนั้นในบางกรณีกรมพระคลังข้างที่ก็ได้เข้ามาดำเนินการจัดการผลประโยชน์ให้ด้วย ส่วนการจัดเงินผลประโยชน์ของวัดเพื่อความเรียบร้อยในทางการเงิน ไค้โอนมาขึ้นอยู่กับกระทรวงพระคลังมหาสมบัตินับตั้งแต่ พ.ศ. 2444² การจัดการหาผลประโยชน์จากที่ดินวัดขยายตัวมากขึ้น จนวัดกลายเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญ ทำให้รัฐได้ยกเลิกการยกเว้นอากรค่าที่ดินแก่วัดตามที่เคยปฏิบัติมาแต่เดิม จากความสำคัญทางเศรษฐกิจของวัดดังกล่าว ในรัชกาลที่ 6 โปรดเกล้าฯ ให้อายกรมศาสนาจากกระทรวงธรรมการมาสังกัดกระทรวงวัง โดยที่ทรงพระราชดำริเห็นว่า "ราชการฝ่ายพระศาสนาแตกต่างการศึกษาต่างกัน ย่อมเป็นการยากที่จะหาเจ้ากระทรวงบัญชาการไค้ดีทั้ง 2 แขนง" และในช่วงดังกล่าวนี้เอง รัชกาลที่ 6 ได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้กระทรวงวังเรียกเก็บเงินค่าเช่าที่ดินวัดซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้ใช้ประโยชน์ในการสร้างโรงเรียน ทั้งนี้ให้เรียกเก็บเช่นเดียวกับที่กระทรวงอื่น ๆ เคยจ่าย และโดยพิจารณาด้วยเหตุผลที่ว่า กระทรวงศึกษาธิการไค้อาศัยใช้ที่ดินนั้นนานมาแล้วโดยมิได้เสียค่าเช่าจ่ายแก่วัดแต่ประการใด นอกจากนั้นฝ่ายวัดเองก็ควรเสียค่าภาษีอากร และยังเพื่อเป็นการป้องกันกรรมสิทธิ์ของวัดในที่ดินซึ่งกระทรวงศึกษาธิการใช้ประโยชน์อยู่ มิให้เกิดปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับที่ดินของวัดศรีสุริยวงศ์ จังหวัดราชบุรี ทั้งนี้โดยมีกฎเกณฑ์การเรียกเก็บ โดยแยกที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของโรงเรียนออกเป็น 2 ชนิด ชนิดหนึ่งคือที่ซึ่งวัดจัดสร้างโรงเรียนขึ้นเองหรือมีผู้ออกทุนทรัพย์สร้างให้แก่วัดเป็นการกุศล แล้ววัดเชื้อเชิญให้กระทรวงศึกษาธิการมาจัดตั้งการศึกษา เช่น โรงเรียนที่วัดบวรนิเวศ เป็นต้น

¹ กจ., ร.5 ศ. 8.3/2 กรมหมื่นมสิศรราชหฤทัยและเจ้าพระยาวิชิทวงษ์ วุฒิไกรกรรมมังคมนตรีรัชกาลที่ 5, 4 เมษายน ร.ศ. 125, หน้า 13.

² กจ., ร.5 ศ. 1/79 พระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยาภาสกรวงษ์ เสนาบดี กระทรวงธรรมการ 25 สิงหาคม ร.ศ. 120

ที่ดินประเภทนี้จะไม่เรียกเก็บค่าเช่าที่ แต่กระทรวงศึกษาธิการจะต้องทำสัญญาต่อวัดไว้เป็นหลักฐาน ส่วนที่ดินอีกประเภทหนึ่งเป็นที่ดินซึ่งทางกระทรวงศึกษาธิการเห็นสมควรจัดตั้งโรงเรียนขึ้นเองไม่เกี่ยวกับวัด เช่น สามัคยาจารย์สมาคมและโรงเรียนเพาะช่างที่วัดราชบูรณะ ที่ดินชนิดนี้จะเรียกเก็บค่าเช่าคิดตามเกณฑ์ที่เก็บกันอยู่ในตำบลนั้น เช่นเดียวกับที่เรียกเก็บจากกระทรวงมหาดไทย สำหรับที่ดินซึ่งใช้สร้างที่ว่าการอำเภอและโรงพักตำรวจ¹

จากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของวัดและโดยการสนับสนุนของรัฐให้วัดแสวงประโยชน์จากที่ดิน ในช่วงรัชกาลที่ 5-7 วัดจึงเป็นสถาบันสังคมหนึ่งที่มีบทบาทในระบบการค้าหรือการให้เช่าที่ดินตลอดจนการเจริญเติบโตของตึกแถวและยานพาหนะกรรมในกรุงเทพฯ เป็นอย่างมาก ที่ดินของวัดซึ่งให้เช่าเก็บผลประโยชน์แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรกเป็นที่ดินที่วัดได้ลงทุนปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างให้เช่าควย โดยเรียกค่าเช่าคิดจากทุนค่าที่ดินและค่าปลูกสร้างรวมกัน อีกประเภทหนึ่ง เป็นที่ดินว่างเปล่าให้เช่าโดยที่วัดไม่ลงทุนประการใด ซึ่งจะคิดค่าเช่าตามสมควร ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับทำเลที่ตั้งและลักษณะของกิจการของผู้เช่า²

จากระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินและสถานภาพทางสังคมเศรษฐกิจของพระคลังข้างที่ เจ้านายขุนนาง และวัด ดังกล่าวในข้างต้นทำให้ประมาณได้ว่า กรรมสิทธิ์ในที่ดินกรุงเทพฯ ที่เหลือเป็นของประชาชนคงจะมีไม่มากนัก ทั้งนี้หลักฐานเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่เอกชนมีน้อยมาก อย่างไรก็ตามเราอาจประเมินได้จากลักษณะของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และการเสียอากรค่าที่ดินของประชาชน

¹ กจข., ร.6, ว.1/9 เรื่องการเก็บค่าเช่าที่ดินของวัดที่ตั้งโรงเรียน หนังสือแผนกธรรมการที่ 15/5773 ลงวันที่ 7 มีนาคม 2467

² คุรุรายละเอียดในเรื่องเหล่านี้ได้จาก อุตศ จีนิพนธ์สกุล, "เศรษฐกิจวัดในกรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2325-2453)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525)

จากที่กล่าวแล้วว่าธรรมเนียมในระบบกรรมสิทธิในที่ดินที่ถือปฏิบัติมากำหนดเงื่อนไขให้ประชาชนจะมีกรรมสิทธิในที่ดินที่ตนจับจองได้ครบเท่าที่ยังทำผลประโยชน์บนที่ดินนั้น และไม่ปล่อยให้ทิ้งร้างไปภายในเวลาที่กำหนด จึงเท่ากับเป็นข้อบังคับโดยปริยายให้ประชาชนจับจองที่ดินเท่าที่มีกำลังแรงงานพอที่จะทำประโยชน์บนที่ดินนั้นได้นอกจากนั้นข้อบังคับโดยทางอ้อมอีกประการหนึ่งก็คือ การที่ประชาชนต้องเสียอากรในอัตราที่สูงและไม่เป็นธรรม อันมีสาเหตุมาจากหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งสาเหตุจากข้อบกพร่องของระบบและวิธีการประเมินภาษีที่ดิน

ที่ดินในกรุงเทพฯ ในส่วนที่ประชาชนมีโอกาสจับจองได้มาก อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ที่สวนและที่นา สำหรับที่สวน อากรที่ชาวสวนจะต้องเสียให้แก่รัฐแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ "อากรสวนใหญ่" และ "อากรสวนจาก" ทั้งนี้สำหรับที่สวนใหญ่ ชาวสวนจะต้องเสียอากรที่สวนให้แก่รัฐถึง 2 ต่อ ไร่ แยก อากรค่าที่ประจำปีอย่างหนึ่ง และอากรชนิดตามพิภักจำนวนต้นผลไม้อย่างหนึ่ง โดยที่การประเมินภาษีเพื่อเสียอากรชนิดตามพิภักจำนวนต้นผลไม้จะไม่ใช้วิธีการเดินสวนสำรวจจำนวนต้นไม้แล้วลงจำนวนต้นไม้ที่ประเมินโคลงโน้มนาคเป็นหลักฐาน สำหรับเรียกเก็บเป็นประจำทุกปี โดยที่แต่เดิมการเดินสวนจะทำเพียงรัชกาลละครั้ง ชาวสวนจึงต้องเสียอากรชนิดนี้ในอัตราเท่าเดิมทุกปีไปจนตลอดรัชกาล ไม่ว่าจะปลูกต้นไม้เพิ่มขึ้นหรือต้นไม้เสียหายลดจำนวนลงประการใด ความไม่ยุติธรรมดังกล่าวในรัชกาลที่ 5 จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงให้มีการสำรวจที่สวน 5 ปีครั้ง สำหรับที่สวนซึ่งปลูกต้นไม้ประเภทล้มลุกและที่สวนจาก รัฐจะเรียกเก็บอากรเพียงต่อเดียวคือเก็บเฉพาะอากรค่าที่ประจำปีตามจำนวนไร่

จากอัตราและวิธีการเก็บภาษีที่สวนดังกล่าว แม้รัฐจะได้ออก "โฉนดใหญ่" เพื่อแสดงกรรมสิทธิของชาวสวนในที่สวนนั้น และประกาศให้ชาวสวนมารับโฉนดนี้ได้เมื่อมาชำระอากรค่าที่ประจำปี แต่กลับปรากฏว่า ใน พ.ศ. 2431 มีโฉนดใหญ่ค้างอยู่ถึง 4,747 โฉนด และแม้ในปีต่อมา เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี เสนาบดีกระทรวงเกษตราจะได้ออกประกาศลดอากรค่าที่สวนประจำปีลงร้อยละ 3¹ และถ้าชาวสวนยังไม่มาชำระอากรภายในกำหนดชำระอากรในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2435 เจ้าพนักงานอากรจะยึดสวนนั้น

¹ กจ., ร.5 กษ. 4.5/1 ประกาศเรื่องส่งเงินอากรสวน, 20 พฤษภาคม ร.ศ. 111

เป็นของหลวงและขายทอดตลาด เพื่อเอาเงินมาหักเป็นค่าอากรที่ค้างชำระแก่รัฐก็ตาม ปรากฏผลว่ามีชาวสวนละทิ้งที่สวนกันมาก เนื่องจากมีรายได้จากสวนไม่คุ้มกับค่าอากรที่จะต้องเสีย ทำให้รายได้ของรัฐจากอากรสวนมีแนวโน้มลดลง และยังเป็นผลต่อความทุกข์ยากของชาวสวนเรื่อยมา

ในส่วนที่นา จากที่กล่าวแล้วถึงวัตถุประสงค์ซ่อนเร้นของผู้ลงทุนชุกคลอง ซึ่งมุ่งหวังประโยชน์ในกรรมสิทธิ์ที่ดินสองฝั่งคลอง และความไม่เสมอภาคในด้านโอกาสในการจับจองที่นา ระหว่างประชาชนกับพระคลังข้างที่และเจ้านายขุนนาง อันเนื่องมาจากความเหลื่อมล้ำเป็นอย่างมากของสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคม ดังนั้นแม้ว่าประชาชนจะมีโอกาสในการไปจับจองที่นาในส่วนหนึ่งหรือเพียงประมาณร้อยละ 5 ของพื้นที่นาที่เปิดใหม่ จากตัวอย่างในการชุกคลอง รั้งสิทธิ์ปรากฏว่า การที่ชาวนาต้องเผชิญกับปัญหาอัตราค่าเสนา¹ ซึ่งรัฐมีการปรับระดับอัตราให้สูงขึ้นอยู่เป็นประจำ และการที่ในบางปีการทำนาไม่ได้ผล รายได้ไม่คุ้มกับต้นทุน ทำให้ชาวนาบางรายต้องละทิ้งที่นาไปเช่นกัน

จากที่กล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นได้ถึงความไม่เป็นธรรมในด้านโอกาสในระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และความเหลื่อมล้ำของสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคม ระหว่างประชาชนและชนชั้นสูง ความแตกต่างดังกล่าวระหว่าง 2 ชั้นชั้น จะก่อให้เกิดเงื่อนไขและบทบาทที่แตกต่างกันในการพัฒนาเมืองกรุงเทพฯ ซึ่งจะกล่าวถึงในตอนต่อไป

เมื่อพิจารณาถึงระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินคือชาวต่างชาติ ซึ่งได้แก่ กลุ่มชาวจีนและกลุ่มชาวตะวันตก ความได้เปรียบของชาวต่างชาติที่เหนือกว่าชาวไทยในด้านโอกาสทางสังคม อันนำมาซึ่งโอกาสทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การที่ชาวต่างชาติโดยเฉพาะชาวจีนไม่ต้องถูกผูกติดกับระบบไพร่ และเงื่อนไขที่เป็นค้ำประกันการเมืองของชาวตะวันตก ตลอดจนความเจริญทางด้านเทคโนโลยีและวัฒนธรรมแบบซีกโลกตะวันตก เป็นผลให้ชาวต่างชาติ

¹ค่าเสนา เป็นเงินอากรที่ชาวนาต้องเสียให้แก่รัฐ คำว่าเสนา ที่ถูกต้องควรเป็น "แสนา" คำว่า "แส" นี้ น่าจะแปลงมาจากคำว่า กระแส ซึ่งตามหนังสือพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานอธิบายไว้ว่า คือเส้นวัดที่ดินทำด้วยหวายหรือเหล็กเป็นคัน เรียกว่า เส้นกระแส และคำว่ากระแสนี้ คงจะได้ที่มาจากคำในภาษาเขมรที่ว่า แซร์ ซึ่งแปลว่า เชือก หรือเส้นเชือก (ที่มา : นิจ หิฎฐิระนันท์, "แผนที่แผนทาง", ข่าวสารสำนักผังเมือง (มกราคม 2508) : 15-27.

ทั้ง 2 กลุ่มเป็นเงื่อนไขและมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการพัฒนาเมืองกรุงเทพฯและต่อการ
 ตื่นตัวกับปัญหาสถานะแวดล้อมอันเป็นผลมาจากการพัฒนาเมือง

ชาวจีนได้เข้ามามีบทบาทในสังคมไทยมาช้านาน ความเป็นอิสระจากระบบไพร่
 ของชาวจีน ทำให้ชาวจีนไม่ต้องเข้ารับราชการในลักษณะการเข้าเคื่อนออกเคื่อนตั้งชาว
 ไทยในสมัยแรก ๆ และปีละ 3 เดือนในสมัยรัชกาลที่ 2 เป็นต้นมา รัฐเรียกค่าตอบแทน
 จากชาวจีนด้วยการเก็บเงินผูกปี ซึ่งนับเป็นค่าตอบแทนที่น้อยมาก เมื่อเทียบกับความยาก
 ลำบากภายใต้ระบบไพร่ของไทย ความเป็นอิสระดังกล่าวจึงเป็นโอกาสให้ชาวจีน
 สามารถดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจได้อย่างกว้างขวาง จนอาจกล่าวได้ว่าเศรษฐกิจ
 ของไทยตกอยู่ในมือของชาวจีน นอกจากนั้นในด้านกรรมสิทธิที่ดิน รัฐไม่มีนโยบายที่จะ
 กีดกันชาวจีนในเรื่องการมีกรรมสิทธิในที่ดินในเมืองกรุงเทพฯเหมือนกับปฏิบัติต่อชาติตะวันตก
 จึงเป็นโอกาสหนึ่งที่ทำให้ชาวจีนใช้ความได้เปรียบของฐานะทางเศรษฐกิจ ลงทุนในกิจการ
 ทางเศรษฐกิจในเมืองอันเป็นผลให้เมืองกรุงเทพฯมีการขยายตัวทางด้านกายภาพและการ
 เปลี่ยนแปลงด้านการใช้ที่ดินเป็นอย่างมากดังกล่าวแล้วข้างต้น ข้อที่ควรพิจารณาประการ
 หนึ่งซึ่งจะมีผลในฐานะที่จะเป็นเงื่อนไขในการพัฒนาเมืองกรุงเทพฯเป็นอย่างมาก ได้แก่
 การมีฐานะเป็นนายทุนของชาวจีนทั้งในลักษณะที่เป็นนายทุนนายหน้าและนายทุนกู้ยืมราชการ¹
 ทำให้มีการประสานประโยชน์กันระหว่างกลุ่มนายทุนชาวจีน พระคลังสินค้าและเจ้านายขุนนาง
 อำนาจในการต่อรองของกลุ่มนายทุนชาวจีนจึงอยู่ในระดับสูง และโดยเหตุที่ชาวจีนเป็น
 สถาบันสังคมหนึ่งที่มีบทบาทในการใช้ที่ดินในเมืองอย่างสำคัญ อำนาจการต่อรองดังกล่าว
 จึงจะมีผลต่อการพัฒนาเมืองกรุงเทพฯด้วย

ในด้านชาวตะวันตกก็เช่นกัน จากข้อได้เปรียบดังกล่าวแล้วข้างต้น ได้มีผลต่อ
 การสร้างอำนาจต่อรองของชาวตะวันตกต่อรัฐบาลไทยเช่นกัน ตัวอย่างจากความได้เปรียบ
 ของชาวตะวันตกในเรื่องการเสียอากรค่าสวนแก่รัฐ จากการทำสนธิสัญญาเบาว์ริง พ.ศ. 2398

¹ดูรายละเอียดการวิเคราะห์ลักษณะของนายทุนดังกล่าวใน สิทธิลักษณะ ศักดิ์-
 เกวียงไกร, "ต้นกำเนิดชนชั้นนายทุนในประเทศไทย (พ.ศ. 2398-2453)", (วิทยานิพนธ์
 ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522)

มีการผ่อนปรนให้ชาวตะวันตกที่เข้ามาอาศัยอยู่ในเมืองไทยไม่น้อยกว่า 10 ปี สามารถมีกรรมสิทธิ์ซื้อที่ดินเป็นของตนเองได้ จึงมีชาวต่างชาติซื้อบ้านเรือนและอาคารพาณิชย์เป็นจำนวนมาก ซึ่งสำหรับที่สวน สัตยูณาไคระบุให้ชาวตะวันตกเสียอากรตามชนิดต้นไม้ตามหน้าโฉนดเท่านั้น¹ ดังนั้นไม่ว่าจะมีการเดินสวนครั้งใหม่หรือชาวตะวันตกจะปลูกต้นไม้มากขึ้นเพียงใด ชาวตะวันตกก็จะคงเสียอากรเท่าเดิม ในขณะที่ชาวสวนไทยถึงกับต้องทิ้งที่สวนไปเพราะทนค่าอากรไม่ไหว

นอกจากนั้น จากข้อได้เปรียบด้านอำนาจต่อรองทางการเมืองและอิทธิทธิทางการเมือง ศาล เป็นผลให้กรณีการเรียกร้องใด ๆ ของชาวตะวันตก เช่น ในกรณีปัญหาสภาวะแวดล้อม จะได้รับการเอาใจใส่จากรัฐมากเป็นพิเศษ และมีหลายกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าไปแตะต้อง จึงมีคนไทยบางคนที่อาศัยช่องว่างทางกฎหมายนี้แสวงหาผลประโยชน์ เช่น กรณีการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ ทางรถไฟในท้องที่ ต. บางนางโหวง ปรางภูมิเจ้าของที่ดินบางคนเกรงว่าถ้าขายที่เวนคืนให้รัฐจะได้ราคาต่ำ จึงรีบจ้างให้แกคนในบังคับอังกฤษ เพราะเห็นว่าไครราคาดีกว่าและเจ้าหน้าที่ไทยจะไม่กล้าเอาความ ชำยังกลับมีเจ้าหน้าที่ไทยรู้เห็นเป็นใจด้วย เช่น กรณีหมื่นเทพมาลาขายที่สวนซึ่งจะถูกเวนคืนเพื่อทำทางรถไฟแก่อำแคงมะ คนในบังคับอังกฤษ² เป็นต้น

จากที่ได้แสดงมาเป็นลำดับถึงความได้เปรียบเสียเปรียบของสถาบันสังคมต่าง ๆ จากระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ทั้งพระคลังข้างที่ เจ้านายและขุนนาง วัด ชนสามัญชาวไทย ชาวจีนและชาวตะวันตก จะเห็นได้ถึงลักษณะการขยายตัวและการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของเมืองกรุงเทพฯ อันเกิดจากการลงทุนของสถาบันสังคมที่ได้เปรียบจากระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว การที่ "ที่ดิน" ส่วนใหญ่ของกรุงเทพฯตกอยู่ในมือของกลุ่มบุคคลเพียงบางกลุ่มนี้ เป็นผลให้กรุงเทพฯเป็นเมืองที่มีการแสวงประโยชน์เป็นอย่างสูง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการพัฒนาเมืองของรัฐ ผลกระทบทางสภาวะแวดล้อม และปัญหาทางสังคม ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

¹ กจช., ร.5 กส. 4/1849 มร.ไบล์ ขอรบามข้อบังคับเรื่องที่ดิน, 7 มีนาคม 118

² กจช., ร.5 น. 18.3/56 อำแคงมะ คนในบังคับอังกฤษซื้อที่สวนหมื่นเทพมาลา และเป็นที่ย้ายทำทางรถไฟ ชุนชาตุนครถึงพระยาเพชรปาดิบัคทูลดองกระทรวงนครบาล, 19 มีนาคม ร.ศ.113

ความเหลื่อมล้ำของสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมกับการแสวงประโยชน์จากการพัฒนาเมือง
โดยรัฐ

จากภาพความเหลื่อมล้ำของสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมของกลุ่มสังคมต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น จะได้นำมาศึกษาถึงบทบาทของกลุ่มสังคมต่าง ๆ ในการแสวงประโยชน์จากการพัฒนาเมืองกรุงเทพฯ โดยจะแสดงให้เห็นว่าความได้เปรียบทางด้านสถานภาพดังกล่าวของชนชั้นสูงและกลุ่มผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ ได้ใช้อำนาจต่อการแสวงประโยชน์จากเมืองกรุงเทพฯ ซึ่งจะยิ่งเสริมสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมให้สูงขึ้น ในขณะที่ชนสามัญขาดโอกาสดังกล่าว ช่องว่างที่ห่างขึ้นทุกทีระหว่าง 2 ชั้นชั้น ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม จึงยิ่งชี้ชัดว่าทำให้ชนสามัญมีความสามารถในการหาที่อยู่อาศัยเฉพาะในแหล่งชุมชนแออัดก็ตาม แต่ฐานะทางเศรษฐกิจจะอำนวยให้ ดังจะเห็นได้จากสภาพของย่านต่าง ๆ ที่กล่าวแล้วใน
ตอนต้น

ในการศึกษาถึงสภาพการแสวงประโยชน์ของ 2 ชั้นชั้นดังกล่าวจากการพัฒนาเมืองกรุงเทพฯ จะพิจารณาได้จากกรณีการตัดถนนและชุกคลอง กล่าวคือ

ในด้านการตัดถนน เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการตัดถนน จะพบได้ถึงการเปลี่ยนแปลงของวัตถุประสงค์ในการตัดถนน จากสมัยเริ่มแรกซึ่งการพัฒนาถนนยังไม่มีมีความสำคัญนักเมื่อเปรียบเทียบกับกรชุกคลอง กับสมัยต่อมาตั้งแต่รัชกาลที่ 5 เป็นต้นไป ซึ่งการตัดถนนได้ขยายตัวอย่างกว้างขวางและมีบทบาทขึ้นแทนที่คลอง กล่าวคือ การตัดถนนในสมัยรัตนโกสินทร์ระยะแรก เป็นการตัดถนนรอบพระบรมมหาราชวัง ซึ่งจะพบว่าเป็นการตัดถนนเพื่อมุ่งประโยชน์ใช้สอยในค่านุเคราะห์ศาสตร์และกิจการทางราชการเป็นสำคัญ ดังปรากฏในพระราชนิพนธ์ในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวดังนี้

พระราชวังพระเจ้าแผ่นดินตั้งอยู่ในที่โค ถนนใหญ่กว้างกว่าถนนที่เป็นทาง
เที่ยว เทร็ดเตรไปมา แลเป็นที่ค้าขายสำหรับบ้านเมืองนั้น ขอมสร้างไว้
เป็นเครื่องประดับสำหรับพระราชวัง คุ้มประโยชน์ประสงค์เป็นอันมาก โดย
สมควรแก่ภาคภูมิบ้านเมือง แลการงานบ้านเมืองแลขนบธรรมเนียมบ้านเมือง

1. คือจะให้พระราชวังห่างจากหมุ่บ้านเรือน ที่รกเลี้ยงเป็นรังไฟ ถ้าเกิด
ไฟไหม้จะไม่ไหลมาถึงพระราชวัง จะไม่ไหลกลไฟมาตกในพระราชวัง หรือ
สวดไสสวดศพไม่ไหลยิบมาถึงพระราชวังและอื่น ๆ

2. ถ้าจะเกิดขาศึกศักรู เขามาปลนพระราชวัง ชาวป้อมล้อมวังจะไล่ไล่เห็น
แต่ไกล ไม่มีที่แอบแฝง เขามาถึงกำแพงโคโดยง่าย ทางปืนในวงป้อมข้างโค
จะไล่กวาดเชิงกำแพงโคตลอด แลเหตุอื่น ๆ อีกเป็นอันมากในการที่จะคง
รักษาพระราชวัง คุ้มถนนใหญ่

3. การพระราชพิธีในหลวง เคยทรงประเพณีตามศาสนาพระพุทธบ้าง
ศาสนาพราหมณ์บ้าง มีอยู่กลางครั้งกลางคราเป็นการแห่รอบพระราชวังอย่างแห่
พิธีอาพาธวินาศ พิธีพฤษศยมาส . . . ถนนริมพระราชวังรอบทุกด้าน เป็น
เครื่องประดับสำหรับพระราชวังไม่ใช่เป็นทางกลางสำหรับคนทั้งปวงเดิน

ก็ถนนที่ทั้งปวงที่เป็นที่อยู่ของคน ที่จุดกับข้างถนนก็เป็นทีหลวงทั้งสิ้น ผู้จะ
อยู่โคก็โคแคบซึ่งโปรดพระราชทานให้อยู่ . . .

จนกระทั่งถนนตรงประตูวิเศษไชยศรีขึ้นไปพระบรมราชวัง ข้ามถนนลงไป
ข้างตะวันตกก็เป็นวังพระองค์เจ้า ซึ่งพระเจ้าอยู่หัวของพระราชประสงค์จะให้
เสด็จอยู่ไกล ๆ เพื่อจะใคร่รับสั่งใช้การงานกลางวันกลางคืนง่าย ๆ เจ้านาย
ที่เสด็จอยู่ในวังเหล่านั้น แลล้วนยอมสำคัญเป็นประธานในราชการนั้นต่าง ๆ . . .¹

ในสมัยต่อมาเมื่อมีการตัดถนนกันมากขึ้น จะพบเหตุผลในการตัดถนนที่เพิ่มมา
ขึ้น ดังตัวอย่างจากประกาศตัดถนนในที่เพลิงไหม้ ตำบลตลาดน้อยแลวัดสัมพันธวงษ์ ท้องที่
อำเภอสำเพ็ง ดังนี้

เสนาบดีกระทรวงนครบาล รับพระบรมราชโองการใส่เกล้า ทรงพระกรุณา
โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า

เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม เกิดเพลิงไหม้ในท้องที่อำเภอสำเพ็ง ตำบลตลาดน้อย
กับวันที่ 6 มกราคม เกิดเพลิงไหม้ตำบลนาวัดสัมพันธวงษ์ เพลิงติดลามไปตั้ง
2 ฟากถนนตลาดน้อย แลไหม้ตึกเรือนนาวัดสัมพันธวงษ์แลถนนสำเพ็งจนถึงฝั่ง
แม่น้ำ จึงทรงพระราชดำริหาในท้องที่ตลาดน้อยแลนาวัดสัมพันธวงษ์เป็นทำเล
ที่ค้าขายตำบลอันสำคัญในพระนคร แต่ตึกเขาเรือนที่ปลูกสร้างอยู่ใน 2 ตำบลนี้

¹ กช., สบ. 4/9 พระยาอนุমানราชชน เรื่อง พระราชนิพนธ์ในพระบาท
สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่าด้วยถนนรอบพระบรมมหาราชวัง (คัดจากวชิรญาณวิเศษ
เล่ม 2 หน้า 339)

ปลูกข้าวขึ้นเบียดเสียดกัน จนทางเข้าออกคับแคบ ทั้งถนนเก่าก็เป็นถนนเล็ก
หาเป็นความสะดวกแก่มหาชนที่จะไปมาค้าขายนั้นไม่ แลเมื่อบ้านเรือนเบียด
เสียดกันอยู่เช่นนั้น ความบำรุงการศุขาภิบาลจะจัดก็ไม่ถนัด ที่ทางแคว้น
เรือนในตำบลจึงใคร่เป็นที่โล่งครก ขอมหาให้ผู้อยู่ในตำบลมีโรคอันตรายมาก
กว่าท้องที่ตำบลอื่น อีกประการหนึ่งเมื่อเกิดเพลิงไหม้บ้านเรือนในท้องที่
สำคัญแลตลาดน้อยขึ้นครั้งไร เพลิงก็ทอดลุกลามเนื่องกันไปเป็นเพลิงใหญ่
เกือบจะทุกคราว เพราะเหตุว่าเขาเรือนที่ปลูกอยู่ติดอัดแน่นชิดกัน หนทาง
เขาออกมีอยู่แค่น้อย เจ้าพนักงานจะนำสูบน้ำเขาคับเพลิงก็ไม่ไค

จึงมีพระราชประสงค์จะจัดการบำรุงการศุขสำราญของมหาชนแลป้องกัน
ภัยอันตรายซึ่งวิฤตกับทั้งทรัพย์สินอันมากมายของประชุมนที่อยู่ในท้องที่
สำคัญแลตลาดน้อยนี้ ตามโอกาสอันสมควรจะจัดไค . . .¹

นอกเหนือจากการตัดถนนโดยรัฐเพื่อบำรุงความเจริญของบ้านเมืองและเพื่อ
แก้ปัญหาดังกล่าวแล้วข้างต้น ในด้านเอกชนได้มีผู้ขอพระบรมราชานุญาตมากมาย โดยที่
ผู้ลงทุนขอตัดถนนมักจะเป็นผู้มีสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมสูง และมักจะมีเหตุผลที่เป็น
ที่พึงพอใจของรัฐ จึงมักจะได้รับพระราทานพระบรมราชานุญาตเกือบทั้งสิ้น ดังตัวอย่าง
จากกรณี เจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ สมุหพระนครบาล ขอตัดถนนที่ตรอกวัดคูยวน เมื่อ
พ.ศ. 2458 โดยกราบบังคมทูลถึงเหตุผลดังนี้

. . . ค้วยวนในท้องที่แขวงบ้านหม้อ แผลงระหว่างถนนเจริญกรุงกับถนน
พาหุรัด แลถนนเฟื่องนครกับถนนตรีเพชร มีตรอกอยู่ตรอกหนึ่งเป็นตรอกเล็ก
เชื่อมจากถนนเฟื่องนครไปออกถนนตรีเพชร เรียกว่าตรอกวัดคูยวน ที่ดินของ
ข้าพระพุทธเจ้ามีที่ตรอกอยู่นั้นบางจึงเป็นเหตุให้คิดเห็นว่า ถ้าย้ายตรอกนี้
ออกเป็นถนนโล่งกว้างสักสิบเมตรก็จะเป็นประโยชน์แก่คนทั้งหลาย บรรดา
ซึ่งมีเนื้อที่ติดตรอกนั้น รวมทั้งข้าพระพุทธเจ้าด้วย ก็จะเป็นประโยชน์แก่รัฐ
บาลด้วยที่จะเก็บภาษีโรงเรือนไคมากขึ้น เพราะจะมีผูปลูกสร้างโรงแถวขึ้น
ใหม่ แลที่ปลูกไคแล้วราคาก็จะขึ้น กับทั้งการป้องกันอันตราย เช่น ท่อสู้อัดคิ
ภย์เปื้อนตัน ก็จะทำไคง่ายขึ้น กับทั้งจะเป็นการงดงามแก่พระนครขึ้นอีกตอน
หนึ่งด้วย . . .²

¹ กจ., ร.5 น. 2/111 ประกาศตัดถนนในที่เพลิงไหม้ตำบลตลาดน้อยแล
วัดสัมพันธวงษ์ ท้องที่อำเภอสำเพ็ง

² กจ., ร.6 ค. 22.1/13 เรื่องเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ขอพระรา-
ทานที่ดินแลที่ดินของหม่อมเจ้าเพิ่มทำเป็นถนน, 22 พฤศจิกายน 2458

ในการขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตก่อสร้างถนนโดยเอกชน โดยมุ่งหวังผลประโยชน์ที่สำคัญในเรื่องที่จะทำให้ราคาที่ดินของคนที่ดินของตนซึ่งถนนตัดผ่านมีราคาสูงขึ้นนั้น เป็นผลประโยชน์ที่ปรากฏชัดเจนในขณะนั้น คงจะพิจารณาได้จากคำเช่าที่ดินที่ตำบลบ้านหวาย ใน ร.ศ. 118 (พ.ศ. 2442) ดังนี้ ถ้าเป็นที่ดินริมถนน ถ้าพวกพม่าหวายซึ่งได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ตั้งถิ่นฐานในบริเวณตำบลบ้านหวายนี้มาแต่ครั้งรัชกาลที่ 1 เป็นผู้เช่า กระทรวงนครบาลจะคิดราคาบ้านหนึ่งปีละ 12 บาท ถ้าพวกอื่นเช่าคิดราคาบ้านหนึ่งปีละ 120 บาทต่อปี ส่วนที่ดินตอนลับถนนเข้าไป ถ้าพวกพม่าหวายเช่าคิดราคาบ้านหนึ่งปีละ 6 บาท ถ้าพวกอื่นเช่าบ้านหนึ่งคิดราคาปีละ 20 บาท ซึ่งต่อมาปรากฏว่าพวกพม่าหวายเอาเปรียบ หวงกันเขตก้อนไว้มากกว่าผู้อื่น บางรายได้จัดการให้เขาต่อหาผลประโยชน์กำไรส่วนตัว ทำให้เกิดมีปัญหามากมาย ต่อมาใน ร.ศ. 129 (พ.ศ. 2452) เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว กระทรวงนครบาลจึงคิดวิธีเก็บค่าเช่าใหม่โดยคิดเป็นตารางวา วิธีนี้ถ้าใครหวงกันเนื้อที่เอาไว้มากก็ต้องเสียค่าเช่ามาก โดยคิดอัตราดังนี้ ตอนริมถนนตารางวาละ 15 สตางค์ต่อเดือน ตอนในเข้าไปตารางวาละ 10 สตางค์ต่อเดือน¹

จากการขยายตัวของเมืองและความหนาแน่นของการใช้ที่ดินในกรุงเทพฯ ที่เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากในรัชกาลที่ 5 เป็นผลให้การตัดถนนกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของประชาชนและปรากฏเป็นข้อร้องเรียนมากขึ้นใน พ.ศ. 2438 รัฐจึงได้พิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดที่ท่าสาธารณะประโยชน์² ซึ่งปรากฏว่า ในขั้นแรกได้มีการนำแนวความคิดและวิธีการแบบตะวันตกมาใช้อย่างเต็มที่ โดยมีข้อกำหนดให้รัฐค้ำค่าเสียหายทั้งหมดทั้งด้านทรัพย์สินและที่ดินแก่ประชาชนอย่างเป็นธรรมที่สุด แต่ปรากฏว่าด้วยข้อจำกัดในค่านงบประมาณและฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศ รัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชวิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวว่า "การซึ่งจะจัดแบบอย่างใหม่มีเงินค่าที่ให้แก่ผู้ซึ่งต้องบังคับให้ขายที่แผ่นดิน ตามแบบอย่างประเทศที่เจริญรุ่งเรืองถึงที่แล้วนั้น จะปฏิเสธว่าเป็นการ

¹ กจข., ร.6, น. 15.1/2 เรื่องหลวงศรีพรังค์ถวายฎีกาเรื่องที่ ค. บ้านหวาย หนังสือแผนกกรมอำเภอที่ 730/12244 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 129

² กจข., ร.5 อ. 5.3/5

ไม่คืนนั้นไม่ได้ เว้นไว้แต่คงพิจารณาถึงความผิดกันในประเทศเราแลประเทศเช่นกล่าว
แล้วนั้นยังห่างกันอยู่"¹

รัฐก็ทราบถึงผลประโยชน์ซึ่งเจ้าของที่ดินสองฟากถนนจะได้รับจากการตัดถนน
ดังนั้นในการตัดถนน ณ ที่ใดจะออกเป็นพระราชกฤษฎีกาเวนคืนพื้นที่ และในประกาศการ
ตัดถนนจะระบุเกณฑ์การพิจารณาจ่ายค่าทดแทนแก่เจ้าของที่ดินในลักษณะดังนี้

1. ถ้าที่ดินของผู้ใดที่ต้องถูกตัดถนนนั้น ยังมีเนื้อที่เหลืออยู่ไม่น้อยกว่าถึงจำนวน
ของเนื้อที่ดินติดต่อกับถนนทั้ง 2 ข้าง หรือแต่ข้างหนึ่งข้างใดแล้ว รัฐบาลจะไม่ต้องใช้ค่า
ที่ดินให้ เพราะเหตุว่าการตัดถนนเข้าไปในเนื้อที่ของผู้ใด เจ้าของที่ดินอาจได้รับผลจาก
การทำถนนอยู่ส่วนหนึ่งซึ่งกระทำให้ที่ดินมีราคายิ่งขึ้น และสามารถจะปลูกเรือนที่อยู่หรือ
ให้พักให้เขาเก็บผลประโยชน์ได้มากทดแทนกันอยู่แล้ว

2. ที่ดินผู้ใดถูกตัดทำถนนเสียหายหมดจำนวนที่ดินอย่างหนึ่ง หรือที่ดินเหลือน้อยกว่าถึงจำนวนเนื้อที่ที่ถูกตัดทำถนนอย่างหนึ่ง หรือที่ดินชั้นใดที่เหลือติดต่อกัน ยาว
ต่ำกว่า 4 วา กว้างต่ำกว่า 5 วา หรือรวมเนื้อที่ทั้งสิ้นต่ำกว่า 20 ตารางวา ทรงพระ
กรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพนักงานรับซื้อที่ดินที่ต้องถูกทำถนนนั้นตามราคาธรรมดาที่ซื้อขาย
กัน ณ ที่ใดเคียงในครั้งที่สุกก่อนวันประกาศพระราชกฤษฎีกาก่อสร้างถนนนั้น²

ถึงกระนั้นก็ยังปรากฏคดีความและข้อร้องเรียนเป็นจำนวนมากเรื่องราษฎรไม่
ยินยอม มีการชดเชยค่าเสียหายน้อยเกินไป หรือราคาที่ดินที่รัฐต้องชดเชยสูงเกินไป และ
เนื่องจากงบประมาณของรัฐมีจำกัด เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการตัดถนน จึงเป็นผลต่อแนวของ
ถนนและระเบียบของผังเมืองควย ตัวอย่างจากการตัดถนนสามเพ็ญ ยุพราช และราชวงษ์
เจ้าฟ้ากรมขุนนิศรานุวดีวงศ์ กรมบังคมทูตรัชกาลที่ 5 ว่า ในการทำนี้มีได้มุ่งที่ความ
สวยงาม แต่มุ่งที่ความสำเร็จง่าย ดังนั้นถนนจึงคดเคี้ยวเพราะต้องหลบบ้านเรือนราษฎร³

¹ กจข., ร.5 น. 2/1 พระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิศาภา,
5 ธันวาคม ร.ศ.114

² กจข., ร.6 ม. 15.1/39 เรื่องทำถนนในหัวเมืองมณฑลกรุงเทพฯ,
พระราชกฤษฎีกาทำถนนในที่เพลิงไหม้ จังหวัดพระประแดง

³ กจข., ร.5 ขบ. 9/7 เล่ม 1

ฝ่ายราษฎรที่ยากจนก็มักจะปรากฏข้อร้องทุกข์ว่า ทางกรมมักจะตัดถนนโดยเลี้ยงบ้านใหญ่ ๆ ของคนที่มีฐานะดี และมาตัดถนนตรงบ้านราษฎรที่ยากจน แทน ทำความลำบากแก่ราษฎรที่ยากจนมาก เช่น คำร้องเรียนของประชาชนในการตัดถนนเขาวราช เมื่อ พ.ศ. 2436 ว่า

. . . เจ้าพนักงานหากระดูกให้ตรงลงไปไม่ ถ้าถูกตึกเรือนท่านผู้มีเงินแล้ว เจ้าพนักงานก็เกรงใจหลักเลี้ยงเดียวไปเสีย กลัววัดเดียวมาถูกบ้านเรือนชาวพระพุทธรเจ้าคนยากจนหมกต . . . ซึ่งเจ้าพนักงานวัดหลักเลี้ยงที่ใหญ่เดียวมาถูกที่บ้านเล็กนอยดั่งนี้ ก็เป็นการยังไม่ยุติธรรมทั่วกัน เป็นที่เคียดแค้นแก่พวกชาวพระพุทธรเจ้าคนยากผู้เดียว แลที่ข้าจะทำถนนเขาวราชนี้ ถ้าเจ้าพนักงานวัดให้ตรงลงไปแล้วแมนจะถูกที่บ้านเรือนชาวพระพุทธรเจ้าหมกตก็มิได้มีความเสียใจ นี้เจ้าพนักงานหากระดูกตัดตรงลงไปไม่ วัดเลี้ยงไปเดียวมาหลักให้ท่านผู้มีเงินเช่นนี้ เป็นที่น่าเสียใจแก่พวกชาวพระพุทธรเจ้าคนยากยิ่งนัก ขอพระบารมีปกเกล้าฯ เป็นที่พึ่ง¹ . . .

ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อเอง คงจะเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลในการถมคลองทำถนน เพราะการทำถนนบนแนวคลองเดิมที่มีประชาชนอาศัยอยู่แล้วอย่างหนาแน่น จะเป็นการตัดถนนเข้าไปสู่ย่านชุมชนชุมชนได้โดยประหยัดค่าใช้จ่ายในการเวนคืนที่ดินแก่ประชาชน และประชาชนสองฝั่งคลองก็ยินดีให้ความร่วมมือแก่รัฐเพื่อประโยชน์ในอันที่จะได้มีบ้านอยู่ริมถนน แทนการอยู่ริมคลองที่สกปรกและส่งกลิ่นเหม็น ดังปรากฏว่ามีประชาชนร่วมบริจาคเงินให้รัฐในการถมคลองทำถนนเป็นจำนวนหลายราย²

การแสวงหาประโยชน์ของเอกชนจากการลงทุนตัดถนน ซึ่งรัฐก็มักจะอนุญาตด้วยเหตุผลที่ว่า จะเป็นการช่วยสร้างความสำเร็จแก่บ้านเมือง เป็นการช่วยแก้ปัญหาความสกปรกและขยะมูลฝอยซึ่งรุนแรงเกินกว่ากำลังที่รัฐจะจัดการแก้ไขได้หมดสิ้น และเป็นการประหยัดงบประมาณของรัฐซึ่งไม่ต้องเป็นฝ่ายลงทุนเองนั้น ปรากฏการณ์นี้ประกอบกับการลงทุนของพระคลังข้างที่ เจ้านายและขุนนาง ซึ่งมีสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมสูงมาก

¹ กจร., ร.5 ยธ. 9/8 เล่ม 1 เรื่องราษฎรร้องทุกข์เรื่องที่ถูกตัดถนนและร่างพระราชกำหนดว่าด้วยการจัดที่ทำถนน (26 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 113- 30 พฤษภาคม ร.ศ. 114)

² กจร., ร.6 น. 20.18/17 บทความในหนังสือพิมพ์จีนในสยามวารศัพท์

ถึงกล่าวสร้างภาพให้เราองเห็นได้ว่า บรรยากาศของเมืองในคอนั้น มีนักลงทุนที่พร้อมจะ
 ตัดถนนออกไปทุกทิศทุกทางอย่างเต็มที่ ทั้งตามตรอกซอกซอยต่าง ๆ โดยมีได้คำนึงถึง หรือมี
 การวางผังเมืองกันไว้ก่อน ภาพทางกายภาพของเมืองกรุงเทพฯที่ปรากฏจึงได้เห็นแนวการ
 พัฒนาของเมืองอย่างไร้ทิศทาง

ข้อปัญหาข้อร้องเรียนของประชาชนในเรื่องความไม่ยุติธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
 ในการตัดสินคดีกล่าวข้างต้น เป็นที่น่าพิจารณาว่าสำหรับกลุ่มชาวต่างประเทศและคนในบังคับ
 ต่างประเทศแล้ว การมีสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมในระดับสูงอันเนื่องมาจากสถานการณทาง
 การเมืองในเวลานั้น ทำให้กลุ่มสังคมนี้สามารถแสวงประโยชน์จากการพัฒนาเมืองกรุงเทพฯ
 ได้เป็นอย่างมากเช่นกัน ข้อร้องเรียนของกลุ่มดังกล่าว รัฐมักจะให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ทั่ว-
 อย่างไม่จากปัญหาการเวนคืนที่ดินของคนในบังคับต่างประเทศเพื่อตัดสินในบริเวณสำคัญ ใน
 ช่วง พ.ศ. 2433-2441 ปรากฏว่าการเวนคืนดังกล่าวเป็นปัญหาอย่างมาก ทำให้การตัดสิน
 คดีขัดแทบทุกสาย เช่น ถนนเยาวราช ถนนราชวงศ์ และถนนพลับพลาไชย เป็นต้น ทั้งนี้เพราะ
 คนในบังคับต่างประเทศเหล่านี้ต้องการค่าชดเชยที่ดิน เช่นเดียวกับการตัดสินในต่างประเทศ
 และมีอำนาจที่จะต่อรองในเรื่องดังกล่าวอย่างได้ผล โดยกงสุลต่างประเทศจะให้ความช่วย
 เหลือคนในบังคับของตนเป็นอย่างดี เช่น กรณีเรื่องที่ดินมะหมักสุเชนคนในบังคับอังกฤษ ค่าบด
 สี่แยกคลองผดุงกรุงเกษม ถูกตัดสิน เมื่อ พ.ศ. 2444 และร้องเรียนขอทราบว่าเจ้าพนักงาน
 จะให้ราคาเท่าใด เมื่อไม่ได้รับคำตอบจากเจ้าหน้าที่ไทย กงสุลอังกฤษได้ช่วยทำหนังสือเตือน
 มายังกระทรวงการต่างประเทศถึง 3 ครั้งด้วยกัน¹ ซึ่งรัฐบาลไทยจำต้องยอมให้คำตอบแทน
 ค่าที่ดินแก่มะหมักสุเชนตามคำร้องเพื่อมิให้กลายเป็นเรื่องราวระหว่างประเทศไป² ตัวอย่างใน
 กรณีการไล่ที่ราษฎรเพื่อตัดสินพลับพลาไชย

¹ กจช., ร.5 น.18.1/133 ที่ 96 มิสเตอร์เฟรนช์ กงสุลอังกฤษแจ้งความมายัง
 พระยาพิพัฒน์โกษา ปลัดทูลฉลองกรมท่า (26 มีนาคม ร.ศ. 110)

² กจช.- ร.5 น.18.1/133 ที่ 105/17614 พระยาพิพัฒน์โกษา ปลัดทูลฉลองกรม
 ท่าแจ้งความมายังพระอาทิตย์นารากร เจ้าหน้าทีกระทรวงนครบาล (5 กุมภาพันธ์ ร.ศ.110)

ก็เช่นกัน ปรากฏว่าเจ้าพนักงานกระทรวงนครบาลไล่ที่ราษฎรทำถนนได้ตลอดมา แต่มาคิดที่ตึกเม่งฮุ้น ซึ่งตั้งอยู่ปากทางที่จะตัดถนนทะเลออกถนนเจริญกรุง เพราะเจ้าของตึกซึ่งเป็นคนในบังคับฝรั่งเศษซัดขึ้นไม่ยอมให้รัฐคัดถนนผ่านทางของตน ซึ่งในที่สุดรัฐบาลจำต้องคัดถนนเลี้ยวตึกเม่งฮุ้นออกไปจึงจะสามารถคัดถนนพลับพลาไชยจถนนเจริญกรุงได้ อันเป็นเหตุให้ถนนพลับพลาไชยในช่วงนี้ไม่เป็นทางตรง¹

นอกจากตัวอย่างจากกลุ่มสังคมชาวต่างประเทศดังกล่าว พฤติกรรมในการแสวงประโยชน์จากการคัดถนนของรัฐบาลโดยพระคลังข้างที่ต่อไปนี้จะช่วยยืนยันถึงโอกาสและความสามารถในการแสวงประโยชน์จากการพัฒนาเมืองกรุงเทพฯ ของชนชั้นที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมสูงให้เห็นชัดเจนขึ้น คงจะพิจารณาจากกรณีคัดถนนราชดำเนินกลาง เมื่อ พ.ศ. 2444 ปรากฏว่าจากที่ดินตัวถนนและแนวริมถนนจำนวนทั้งสิ้น 36,443 ตารางวา จะเป็นที่ดินรังสี 1,042 ตารางวา 2 ศอก ที่ดินหลวง 14,141 ตารางวา 2 ศอก ที่เหลือเป็นที่ของเจ้านายและราษฎร 21,270 ตารางวา ในจำนวนที่ดินของเจ้านายและราษฎรนี้ ปรากฏว่าพระคลังข้างที่ได้จัดซื้อที่ดินล่วงหน้าไว้ก่อนในราคาถูกเป็นจำนวนถึงประมาณ 1,869 ตารางวา² และเมื่อรัฐบาลคัดถนนราชดำเนินกลางเสร็จ ก่อนที่ออกประกาศขายที่ดิน พ.ศ. 2446 กรมขุนสมมทอมรพันธุ์ อธิบดีกรมพระคลังข้างที่ ได้ดำเนินการประมาณที่ดินซึ่งจะให้เป็นส่วนของพระคลังข้างที่ไว้ก่อนโดยไม่ต้องซื้อ โดยคิดเป็นเนื้อที่ ๆ พระคลังข้างที่ได้รับจากพระคลังมหาสมบัติเป็นจำนวนถึง 4,669 ตารางวา 1 ศอก³ และนอกจากควยวิธีการ

¹ กจข., ร.5 น. 18.1/144 อ่าแดงเมี้ยน อ่าแดงเซย จินกิมชันลูกชายจีนชอย ชังโว คนในบังคับโปรตุเกส ทำหนังสือร้องทุกข์ถวายกรมหลวงนเรศวรฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงนครบาล (19 กันยายน ร.ศ.121)

² กจข., ร.5 ค. 4/3 เรื่องที่ดินริมถนนราชดำเนิน (31 ธันวาคม ร.ศ.120)

³ กจข., ร.5 ค. 4/3 ที่ 431/1486 คำกราบบังคมทูลเรื่องจำนวนที่ดินเขตถนนราชดำเนินกลางได้มอบให้พระคลังข้างที่ของกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (20 มิถุนายน ร.ศ.122)

ผูกขาดและการค้าที่ดินดังกล่าว พระคลังข้างที่ยังใช้วิธีการในการแลกเปลี่ยนที่ดินที่ประสงค์ ตัวอย่างเช่น การแลกที่ดินที่วัดแก้วแจ่มฟ้า ซึ่งอยู่ริมถนนทางไปธนาคารฮ่องกง-เซี่ยงไฮ้ (ปลายถนนสี่พระยาปัจจุบัน) เพื่อใช้สร้างตึกแถวท่าบริษัทให้เช่า โดยให้สร้างวัดแก้วฟ้าขึ้นใหม่ที่ริมถนนสี่พระยา¹ เป็นต้น

อีกกรณีหนึ่งที่แสดงถึงอำนาจการต่อรองในระดับสูงของพระคลังข้างที่ในการแสวงประโยชน์จากการพัฒนากรุงเทพฯ เช่น ในการขยายถนนสำเพ็งเมื่อ พ.ศ. 2450 ซึ่งกำหนดจะให้ขยายออกไปเป็น 5 วา แต่พระคลังข้างที่คัดค้านการที่ดินริมถนนสร้างตึกแถว ในเรื่องนี้ กรมหลวงนเรศวรฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงนครบาลได้เจรจากับนายมโหฬาร นายช่างกรมสุขาภิบาลว่า "ให้เหลือที่ทำตึกได้กว้าง 5 วา แม้นถนนจะเล็กกว่า 5 วา ก็ให้เล็กลงไป"² ซึ่งนายมโหฬารได้ทูลถามกรมหลวงนเรศวรฤทธิ์ว่า "ถ้ายอมให้กรมพระคลังข้างที่ทำความใจชอบก็จะเป็นตัวอย่างอันไม่ดี แลทั้งต่อไปภายหน้าก็จะทำให้เสียรูปถนนนั้นทั้งหมด"³ ผลปรากฏว่า ต่อมากรมหลวงนเรศวรฤทธิ์ ได้ยกพระราชกระแสของรัชกาลที่ 5 เกี่ยวกับการสร้างตึกแถวริมถนนให้นายมโหฬารทราบว่า

. . . ถนนตอนนี้ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ไว้ว่า ให้คิดประโยชน์ของที่เจ้าของสร้างตึกเป็นใหญ่ ด้วยเจ้าของที่ได้เสียที่ทำถนนโดยเปล่า ไม่ได้คิดให้เงินค่าที่ แม้นถนนจะแคบเข้ามาไม่ต่ำกว่า 3 วา 2 ศอก ก็ควรผ่อนผันให้เจ้าของที่⁴

¹ กรมราชเลขาธิการ แผนก กง.1.3 (การจัดการผลประโยชน์) ที่ 79/949 คำกราบบังคมทูลของกรมขุนสมมตอมรินทร์ (24 กันยายน ร.ศ.127)

² กจข., ร.5 น. 5.8/40 บันทึกของกรมหลวงนเรศวรฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงนครบาลเรื่องก่อสร้างลำเซตที่ (10 มิถุนายน ร.ศ.126)

³ กจข., ร.5 น. 5.8/40 คำแปลที่ 1237 มองซิเยอร์ แอด อาร์ เคอลามโหฬาร นายช่างกรมสุขาภิบาล กราบทูลกรมหลวงนเรศวรฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงนครบาล (16 เมษายน ร.ศ.126)

⁴ กจข., ร.5 น. 5.8/40 หนังสือที่ 1/1439 หนังสือกรมหลวงนเรศวรฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงนครบาลถึง มองซิเยอร์ เคอลามโหฬาร นายช่างใหญ่ กรมสุขาภิบาล (27 เมษายน ร.ศ.126)

นอกจากปรากฏการณ์ต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ประเด็นที่ควรจะพิจารณาอีก ประเด็นหนึ่งคือ กลุ่มสังคมใดจะเป็นฝ่ายได้รับผลประโยชน์จากความเจริญของบ้านเมือง และการลงทุนตัดถนนโดยรัฐ จากหลักฐานปรากฏว่า ผลประโยชน์ที่เกิดจากการตัดถนน มักจะเกิดแก่เจ้าของที่ดินรายใหญ่ซึ่งไปกว้านซื้อที่ดินบริเวณนั้นไว้ล่วงหน้าเมื่อทราบข่าวว่าจะมีการตัดถนน มากกว่าที่จะเกิดประโยชน์แก่ชาวบ้านเจ้าของที่ดินที่ตั้งถิ่นฐานอยู่เดิม จากสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมและความพร้อมที่จะช่วยเหลือรัฐในด้านการลงทุน จึงเป็นเงื่อนไขและปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญต่อการพัฒนาถนนในเส้นทางที่นักลงทุนเหล่านั้นประสงค์และได้รับผลประโยชน์ ดังตัวอย่างจากกรณีการตัดถนนต่อจากถนนเพลินจิตต์ถึงสมุทรปราการ ตอนช่วงสามแยกถึงคลองพระโขนง คลองสำโรง และจังหวัดสมุทรปราการ ใน พ.ศ. 2470 เนื่องจากรัฐพิจารณาเห็นว่าประชาชนในพระนครนิยมขยายบ้านเรือนออกไปทางทิศใต้ทางจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งทำให้มีการขยายเขตพระนครออกไปจนถึงคลองบางนาเพื่อสะดวกแก่การปกครอง ในการลงทุนตัดถนนดังกล่าวรัฐได้ขอความร่วมมือจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ ในบริเวณนั้นให้ช่วยออกเงินตัดถนน ซึ่งก็ปรากฏว่าเจ้าของที่ดินทุกคนเต็มใจที่จะช่วยเหลือรัฐ ดังปรากฏความคิดเห็นของรัฐในการขอรับความช่วยเหลือดังกล่าวจากคำกราบบังคมทูลของพระยาสุรินทร ดังต่อไปนี้

..... ถนนสายนี้ได้เริ่มดำริที่จะสร้างมานานแล้ว จึงมีผู้ได้ไปซื้อหาที่ดินไว้เพื่อขายหรือเพื่ออยู่อาศัยของถนนนี้มาก จึงเห็นทวยเกล้าว่า ท่านผู้เป็นเจ้าของที่ดินเหล่านี้ควรจะออกเงินช่วยรัฐบาลในการทำถนนนี้บ้างตามสมควร ที่มีที่ดินมากและน้อย เพราะฉะนั้น ข้าพระพุทธเจ้าจึงได้เชิญญาติพี่น้องเจ้าของที่ดินแปลงใหญ่ ๆ มาประชุมหารือในเรื่องนี้ ส่วนผู้ที่เป็นเจ้าของอยู่น้อยเต็มหรือผู้ที่มีที่ดินแต่เพียงเล็กน้อยนั้น ข้าพเจ้าหาได้เชิญมาเพื่อขอให้ความช่วยเหลือหรือไม่ เพราะชาวบ้านเหล่านั้นเป็นผู้มีที่ดินอยู่เดิม ถ้าถนนไม่ทำไปเขาก็มีโคเคี้ยวครอนประการใด คงทำนาเลี้ยงชีพอยู่ต่อไป แต่ผู้ลงทุนไปซื้อที่สะสมเขาไว้นั้น แมถนทำไปถึงชา เขาเหล่านั้นก็มีโคทำบ้านเรือนหรือขายที่โคดังประสงค์ จึงคนสองจำพวกนี้มีการรู้สึกในการทำถนนนี้ด้วยกัน บรรดาพวกเจ้าของที่ ๆ มีที่มากนั้น เมื่อข้าพระพุทธเจ้าได้ประชุมชี้แจงขอร้องให้เขาช่วยเงินทำถนนแล้ว ทุกคนมีความพอใจที่จะออกเงินช่วยเป็นจำนวนตั้งแต่ 400 บาทขึ้นไปจนถึง 5000 บาท รวมเป็นเงินที่ใคร่ปากไว้อแล้วราว 19500 บาท คงเหลือส่วนที่รัฐบาลจะต้องออกเพียง 22000 บาทเท่านั้น...¹

¹ กจ., ร.7, ม. 17/7 เรื่องสร้างถนนต่อจากถนนเพลินจิตต์ถึงจังหวัดสมุทรปราการ (24 ก.ย. 2470 - 12 พ.ค. 2471)

นอกจากการแสวงประโยชน์ต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ยังปรากฏมีการมุ่งแสวงประโยชน์จากการตัดถนนในประการอื่น ๆ เช่น คุ้มการรื้อร่งการก่อสร้างริมถนนโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายต่อส่วนรวมที่จะเกิดขึ้น ดังปรากฏว่ามีถนนบางสายที่รัฐยังไม่ทันดำเนินการก่อสร้างเป็นที่เรียบร้อย เพียงแต่ให้เจ้าพนักงานปูอิฐแต่เฉพาะพอให้รถม้าวิ่งได้ ยังไม่ทำรางน้ำและทางเดินเท้า ฝ่ายประชาชนเจ้าของที่ดินริมถนนกลับเร่งแสวงหาผลประโยชน์รื้อร่งการก่อสร้างคึกแฉวล่วงหน้าโดยไม่ขออนุญาตเจ้าหน้าที่ จึงทำให้มีคึกแฉวริมถนนที่สูงบ้างต่ำบ้างไม่ได้ระดับกับพื้นถนน บางแห่งก็ห่างไปจากขอบถนน บางแห่งก็ยื่นแหลมเข้าไปในถนน ทั้งกันสาคและชานหน้าคึกก็ไม่ได้ระเบียบกัน ทำให้บ้านเมืองเสียความเป็นระเบียบสวยงามไปมาก จนกระทั่งรัฐจำเป็นต้องออกประกาศสำหรับการก่อสร้างริมถนน¹ นอกจากนั้น คุณภาพของประชากรก็เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาถนนของรัฐ เช่นกัน คุ้มมักจะพบว่า ปัญหาในด้านการบำรุงรักษาถนนโดยส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องถนนเป็นหลุมบ่อ เพราะประชาชนไม่ช่วยกันรักษา เช่น มีคนเงินออกไปอาบนํ้ากลางถนน นอกจากนั้นความคิดที่จะปลูกต้นไม้เพื่อประโยชน์ในการยึดขอบถนนและเพื่อความสวยงามร่มรื่น ตัวอย่างเช่น ในการตัดถนนราชดำริ ตั้งแต่ศาลาแดงถึงบางกะปิ ก็มักจะปรากฏมีปัญหาอันเกิดจากประชาชนอยู่เนือง ๆ โดยมักพบเสมอว่า มีการขโมยต้นไม้ที่รัฐปลูกไว้ริมถนน หรือไม่ก็เอามาไปผูกกับต้นไม้จนต้นไม้พัง มีวัวไปก่กกินต้นไม้ที่ปลูกไว้ริมถนน หรือพลตระเวนขโมยหลักที่ปักต้นไม้เสียเอง² เป็นต้น

ในด้านการซุกคดองก็ปรากฏว่าการแสวงประโยชน์ในตนเองเดียวกันกับการตัดถนนอีกเช่นกัน ดังที่ได้กล่าวแล้วถึง "การเล่นที่" และการลงทุนของพระคลังข้างที่และเจ้านายขุนนาง ตลอดจนกระแสความต้องการที่ดินในกรุงเทพฯ ในขณะนั้น ทั้งนี้จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจที่ปรากฏหลักฐานถึงการแสวงประโยชน์ต่าง ๆ จากลาคดองเป็นจำนวนมากเช่น มีผู้เข้าไปทำการซุกคดองในที่มิใช่ของตน หรือซุกคดองโดยไม่ได้รับพระบรมราชานุญาต ตลอดจนมีการเรียก

¹ กจข., ร.5 น. 2/80 ร่างประกาศสำหรับการก่อสร้างริมถนน, 7 เมษายน
ร.ศ. 120

² กจข., ร.5 น. 5.7/108, 111, 118, 119, 131 กลอง 6

เก็บเงินค่าเคินเรือในลำคลอง ฝ่ายราษฎรบางส่วนซึ่งต้องการอาศัยลำคลองก็เข้าใจผิดยินยอม
 จ่ายเงินให้ ทำให้เป็นการเดือดร้อนแก่ประชาชนบางครั้งถึงกับมีการก่อวิวาทกันรัฐจึงได้ออก-
 ประกาศการชุกคลองเมื่อวันที่ 14 มีนาคม ร.ศ. 119 (พ.ศ. 2443) กำหนดระเบียบการชุก
 คลองและบทลงโทษผู้ฝ่าฝืน นอกจากปัญหาข้อร้องเรียนจากการชุกคลองแล้ว ยังปรากฏมีปัญห
 การรุกล้ำลำคลองอีกเป็นจำนวนมาก เช่นกันที่แสดงถึงวัตถุประสงค์ในอันที่จะยึดครองที่สาธารณะ
 เหล่านั้นดังตัวอย่างจากตรวจสอบเรื่องการรุกล้ำลำคลองในคลองหลังตึกแถวริมถนนบ้านตะนาว
 ของนายอำเภอนะสงครามเมื่อ พ.ศ. 2463 โดยกล่าวว่า มีการปลูกเรือนลำคลองจริงและ-
 บางแห่งถึงกับปลูกคร่อมคลอง และพบว่าผู้ปลูกลำคั้งกล่าวบางแห่งก็เสียค่าเช่าให้กรมพระคลัง
 ข้างที่ เช่น เรือนของขุนบำเหน็จบรรยายซึ่งปลูกคร่อมคลองมาเกือบ 20 ปี และได้เสียค่าเช่า
 ให้กรมพระคลังข้างที่มาโดยตลอด นอกจากนั้นในเรื่องการทิ้งขยะมูลฝอยลงคลอง ในรายงาน
 ยังกล่าวว่า คนของกรมสุขาภิบาลเป็นผู้ทิ้งขยะลงคลองที่สำคัญผู้ที่เข้าตึกแถวริมคลองได้ทิ้งลงไป
 บ้างแต่เป็นส่วนน้อยไม่มากเหมือนกับคนกุฎี นอกจากนั้นยังพบว่า คนกุฎีของกรมสุขาภิบาลได้ร่วม
 มือกับราษฎรในการถมคลอง คือคนกุฎีจะทิ้งขยะลงคลองก่อนแล้วราษฎรจะถมดินตามตรงที่มีขยะ
 ค้าง เช่นกรณีของพระยานรราชจำนง¹ เป็นต้น

จากการแสวงหาผลประโยชน์จากการพัฒนาเมือง ได้แก่ การพัฒนาโดยพิจารณาจาก
 ถนนและคลองโดยรัฐ ดังกล่าวมาแล้วนี้ จะพบได้ถึงบรรยากาศของการมุ่งแสวงประโยชน์โดย
 ประชาชนโดยที่โอกาสในการแสวงประโยชน์จะมีมากน้อยต่างกันตามสถานภาพทางเศรษฐกิจ
 สังคม หรือการเป็นเจ้าของที่ดินในเมือง จึงไม่เป็นที่น่าประหลาดใจต่อความไม่เป็นระเบียบ
 เรียบร้อยของบ้านเมือง และปัญหาสภาวะแวดล้อมที่เกิดขึ้น ต่อภาพดังกล่าวนี้ เราจะได้ศึกษา
 ต่อไปถึงการจัดระเบียบชุมชนและการใช้ที่ดิน เพื่อศึกษาถึงบทบาทของอำนาจการครองของ-
 สถาบันสังคมก่อนนโยบายและบทบาทในการพัฒนาเมืองของรัฐ ซึ่งจะเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ทำให้
 เราได้ภาพการเปลี่ยนแปลงของกรุงเทพฯ และสาเหตุของการบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว
 ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

¹ กจช., ร.6 น. 15.2/12

อำนาจการต่อรองของสถาบันสังคมกับการจัดระเบียบชุมชนและการใช้ที่ดิน

เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ความสัมพันธ์ที่สอดคล้องและ...
เหมาะสมระหว่างหน่วยที่ค้ำกับพื้นที่ เป็นประเด็นสำคัญที่รัฐควรมีนโยบายและบทบาทในการ
ควบคุม เพราะในการตัดสินใจเลือกพื้นที่ค้ำ ทุกหน่วยที่ค้ำย่อมพิจารณาโดยมุ่งประโยชน์สูง
สุดที่กิจการของตนพึงได้รับ โดยที่อาจไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชนหรือหน่วยที่ค้ำอื่น ๆ
ในบริเวณใกล้เคียง จึงอาจนำมาซึ่งปัญหาสภาวะแวดล้อมทั้งทางกายภาพและทาง
สังคมได้

จากสภาพที่ค้ำของกิจกรรมทางเศรษฐกิจหลายแห่งของกรุงเทพฯ ในช่วงรัชกาล
ที่ 5-7 ได้แสดงออกถึงความสัมพันธ์ที่ไม่เหมาะสม และเงื่อนไขที่รัฐไม่อาจดำเนินการควบคุม
พื้นที่ค้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นยังมีบางกรณีที่ได้แสดงออกอย่างชัดเจน ถึงอิทธิพล
อันเนื่องมาจากผลประโยชน์ของสถาบันสังคมที่มีอำนาจการต่อรองสูง ซึ่งมีอิทธิพลอยู่เหนือ
การตัดสินใจของรัฐในการอนุญาตแหล่งที่ค้ำ

กรณีที่แสดงถึงเงื่อนไขจากความไม่พร้อมของรัฐในการให้บริการแก่หน่วยกิจกรรม
ทางเศรษฐกิจในเมือง และอำนาจการต่อรองของนายทุนเจ้าของกิจการ ซึ่งมีสถานภาพทาง
เศรษฐกิจสังคมสูง ได้แก่ ปัญหาค้ำแหล่งที่ค้ำและความรบกวนอันเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม
โดยเฉพาะ โรงสี ซึ่งเป็นกิจการที่ขยายตัวขึ้นมากในขณะนั้น ข้อร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหา
เขม่า แกลบ เสียงรบกวน และอันตรายจากหม้อน้ำระเบิด มีปรากฏโดยตลอดตามการขยาย
ตัวของกิจการอุตสาหกรรมในเมือง รัฐเองก็ได้ตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวตั้งแต่ใน
รัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา โดยที่มีกงสุลและชาวต่างประเทศเป็นกลุ่มบุคคลที่ตื่นตัวต่อปัญหาและ
ทำการเรียกร้อง ตัวอย่างจากข้อร้องเรียนของกงสุลต่างประเทศ 6 ประเทศ ขอให้ห้าม
การตั้งเครื่องจักรเหนือวัดโขทืศนาราม โดยปรากฏผลการพิจารณาของรัฐ ด้วยการประกาศ
กำหนดการตั้งโรงงานต่าง ๆ พ.ศ. 2407 ดังนี้

...การที่ประเทศอื่นๆ มีกฎหมายบังคับให้การตั้งเครื่องสตีมต้องตั้งห่างจาก
บ้านเรือนที่มีคนอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก เพราะเกรงว่าจะเกิดพิษหรือปล่อย

ควีนไฟ มีกลิ่นสร้างควมร่าคาญ หรือมีฝุ่นละอองต่าง ๆ ทำให้สกปรก ที่ประเทศยุโรปทำได้เช่นนั้นเพราะทั้งคึกเป็นแผ่นแน่นหนา ขณะที่ไทยบ้านเมืองเพิ่งจะเจริญขึ้น การซื้อเครื่องจักรมาทำการต่าง ๆ เช่น เลื่อยไม้ สีขาว คีเหล็ก ก็ต้องตั้งให้ไกลที่อยู่ของตน เพื่อสะดวกแก่การดูแลจักร การกำหนดให้ตั้งโรงงานในเฉพาะเขตที่ห่างเมืองนั้น เป็นอันทำไม่ได้ จึงเพียงกำหนดว่า การตั้งเครื่องจักรลงที่ไหนนั้น ให้ราววัด 4 เส้น ถ้า 5 เส้นรอบตัว หรือ 5 เส้นเฉพาะแต่ในปลายลมสำเกา ลมสลาตันพักแรง หรือในที่อื่นจกแต่เพียง 3 เส้น 15 วา เขตราววัดขนาดนั้นกะประมาณว่า ละอองจะไปตกอยู่เสมอ และเสียงเครื่องจักรต่าง ๆ กลิ่นเหม็น จะสร้างควมร่าคาญได้ในอาณาเขตรังกล่าว ถ้าหากไม่มีผู้อยู่อาศัยหรือเป็นที่สวนไม้ไร่บ้านเรือน ให้ตั้งเครื่องจักรได้ แต่ถ้ามีผู้อยู่อาศัยอยู่ก่อน คนพวกนั้นยินยอมให้ตั้งก็สามารถตั้งเครื่องจักรได้ ทั้งนี้ต้องทำใบยินยอมให้แน่นอน ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดในเขตนั้นไม่ยอม มีสิทธิฟ้องร้องได้ ส่วนผู้ที่อยู่นอกเขตออกไป หรือผู้ที่มาตั้งบ้านเรือนอยู่ภายหลังจากเครื่องจักรทำงานแล้ว ไม่มีสิทธิฟ้องร้อง. . .¹

จากประกาศดังกล่าว ในพ.ศ.2407 ในทางปฏิบัติจริง ดังตัวอย่างจากหนังสือของมิสเตอร์ เลสเตอร์ กงสุลนอทธเยอรมัน ถึงกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อ พ.ศ.2413 ได้เสนอขอเรียกร้องของมิสเตอร์ปิกกินแบก ขอให้รัฐบาลระงับการสีขาวของโรงสีไฟซึ่งติดอยู่กับที่ของตน ด้วยเกรงว่าจะก่อให้เกิดควันและฝุ่นละออง² รัฐได้พิจารณากรณีนี้รวมทั้งคำร้องเรียนในอีกหลายกรณี เช่น กรณีการร้องเรียนของคนในบังคับอังกฤษ ให้ห้ามการจะสร้างโรงสีไฟของพระยาศิริไชยบุรีนทร์ ในที่ติดกับบ้านเรือนของพวกเขาเมื่อ พ.ศ.2446³ ด้วยผลการพิจารณาในทำนองเดียวกันว่า

. . . การกำหนดห้ามเช่นนั้นทำไม่ได้ เพราะฝ่ายไทยไม่มีกฎหมายบังคับ ประกอบกับโรงสีไฟของห้างเอมาควอนแอนกูมปนี ซึ่งอยู่ใกล้เคียงกัน ก็ยังคงสีขาวทุกวัน ฉะนั้นเมื่ออนุญาตให้ฝ่ายหนึ่งสีขาวได้ ย่อมห้ามอีกฝ่ายไม่ให้ทำไม่ได้ ไม่เป็นการยุติธรรม. . .

¹ หมาย., ร.4 จกหมายเหตุ จ.ศ.1226 เลขที่ 119 เรื่องพระราชกระแสออกกฎหมายตั้งส้วม

² หมาย., ร.4 จกหมายเหตุ เลขที่ 1918 เรื่องร่างแปลของมิสเตอร์ เลสเตอร์ กงสุลนอทธเยอรมัน เรื่องห้ามโรงสีไฟ จ.ศ.1232

³ กจข., ร.5 น. 43.1/126 กล้อง 7

กรณีการสอบสวนเรื่องห้ามมิให้อำเภอจุกั้งโรงสีกิมเฮงหลี่ที่ตำบลคลองบางกอกใหญ่ ริมวัดกัลยาณมิตร เมื่อ พ.ศ. 2445¹ เนื่องจากเกรงว่าฝุ่นละอองที่ออกจากช่องโรงสีจะปลิว ไปถึงพระบรมมหาราชวัง จะเป็นตัวอย่างที่แสดงถึงอำนาจการคุ้มครองของกลุ่มผู้ประกอบการ ได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ อำเภोजุกั้งนี้เป็นมารการรยาของมิสเตอร์ หลุย วินเซอร์ และเป็น พี่มารคาของพระยาพิพัฒน์โกษา ได้เคยมีประวัติเรื่องที่ชักชวนพนักงานกรมเจ้าท่าไม่ยินยอม ให้หรือสิ่งก่อสร้างที่คนปลูกปลูกล้าลงมาในคลองบางกอกใหญ่ โดยอ้างว่า "เป็นบ้านคนในบังคับ ฝรั่งเศส" ซึ่งคดีความก็ยังค้างอยู่ ต่อมาเมื่ออำเภोजุกั้งโรงสีไฟขึ้นในที่ดังกล่าว โดยอ้างว่าคนเห็นมี เจ้าแก้วหลิน เจ้าแก้วแก้ง ฯลฯ สร้างโรงสีไฟขึ้นในคลองบางกอกใหญ่หลาย ราย จึงได้ตั้งขึ้นบ้าง และได้มีการอุทธรณ์ถึงความเสียหายของฝ่ายคนหากให้มีการรื้อถอนโรง สิว่

. . . ครั้นข้าพระพุทธเจ้าเห็นมีตัวอย่างอยู่เช่นนี้แล้ว ข้าพระพุทธเจ้าจึงได้รื้อ ถอนบานเรือนแลโรงเลื่อยของข้าพระพุทธเจ้าในที่ซึ่งเคยอยู่มาประมาณถึง 30 ปีเศษมาแล้ว ที่ลงทุนรื้อถอนเรือนกับโรงเลื่อยเป็นเงินหลายสิบชั่ง เข้าหุ้นส่วน กับบุตรเขยได้สั่งเครื่องจักรแลซื้ออิฐไว้ในที่ของข้าพระพุทธเจ้าหลายสิบหมื่น เพื่อจะทำการปลูกสร้างโรงสีกลไฟเล็ก ๆ ขึ้น จะได้หาผลประโยชน์เลี้ยงชีพ ในทางค้าขาย แต่เครื่องจักรก็ได้ออกไปแล้ว งบประมาณเป็นเงินสัก 18,000 บาทเศษ หมอน้ำก็ได้ออกแล้ว เงิน 2,600 บาท อิฐและเข็มก็ได้ออกแล้ว ปรบ- มาณของที่ซื้อไว้แล้วทั้งที่ดินค้ำยทั้งสิ้นเป็นเงิน 32,000 บาทเศษ . . .

ต่อเรื่องของอำเภोजุกั้ง รัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงนเรศวรฤทธิ์ว่า

. . . การเรื่องตั้งโรงสีในหมู่คนนี้เข้าใจว่าไม่เคยมีห้ามปรามกันมาแต่ก่อน แต่จะสำเร็จไม่สำเร็จอย่างไรจำไม่ได้ เข้าใจว่าดูเหมือนอย่างจะมีอะไร เป็นที่ห้ามหวงไค้อยู่ ให้เธอไค้สวนดูเรื่องนี้แล้วหาหรือกรมหลวงเทวะวงษ์ ว่า จะควรห้ามฤาไม่ แต่เข้าไปไม่ได้ เพราะเขาจะลงมือทำงานอยู่แล้ว . . .

ผลการสอบสวนในเรื่องนี้ปรากฏว่า นายมโศเกีย นายช่างกรมสุขาภิบาลได้ตรวจ สอบแล้วเห็นว่า ฝุ่นละอองปลิวไปไกลสุดประมาณ 100 วาเศษ จะไปไม่ถึงพระบรมมหาราชวัง

¹ดูรายละเอียดกรณีอำเภोजุกั้งไค้ใน กจข., ร.5 น.47.1/28 เรื่องให้สอบสวน เรื่องอำเภोजุกั้งตั้งเครื่องจักรกลไฟสีข้าวที่ตำบลบางกอกใหญ่ริมวัดกัลยาณมิตร (11 พฤษภาคม ร.ศ. 121-22 ตุลาคม ร.ศ. 123)

เพราะเหตุว่าโรงสีอยู่ไกลจากพระบรมมหาราชวังถึง 22 เส้น และยังมีแม่น้ำเจ้าพระยาขวางอยู่ นอกจากนั้นอำนาจยังทำสัญญาว่าจะทำปล่องไฟนอนตามดินยาว 4 วา ความสูงจะพื้นดินประมาณ 5 วาเศษเท่านั้น ในขณะที่โรงสีอื่น ๆ ทำปล่องสูงจากพื้นดินประมาณ 9 วาเศษ จึงเป็นอันว่าอำนาจสามารถตั้งโรงสีต่อไปได้ แต่ก็ปรากฏหลักฐานต่อมาว่า ในภายหลังอำนาจก็ขอเพิ่มความสูงของปล่องไฟขึ้นอีก 25 ฟุต โดยอ้างว่าปล่องไฟเดิมต่ำเกินไปทำให้เครื่องจักรทำงานไม่สะดวก ซึ่งก็ได้รับอนุญาต

ปัญหาสภาวะแวดล้อมอันเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมในช่วงรัชกาลที่ 5-7 ได้ปรากฏขึ้นในระดับหนึ่ง ส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาเกี่ยวกับเจ้าแกลบ เขม่า เสียง กลิ่นรบกวนปัญหาน้ำเสียจากโรงงาน ตลอดจนอันตรายจากไฟไหม้และหม้อน้ำระเบิดจากโรงงาน ตัวอย่างข้อร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว เช่น ข้อร้องเรียนของราษฎรตำบลบางรัก เมื่อ พ.ศ. 2324 เรื่องเงินยักหนี่ ตั้งโรงสีข้าวขนาดใหญ่ที่ริมคลองบางรักทิศตลาดหลวง ราษฎรได้รับความเดือดร้อนมากเพราะเครื่องจักรใหญ่กระเทือนมาก เกรงว่าหม้อน้ำจะแตกเป็นอันตรายต่อชาวบ้าน และกงสุลฮอลันดา ก็ได้ร้องเรียนเรื่องเงินยักหนี่เช่นกันว่ามีกลิ่นเหม็นของ ๆ โสโครกจากโรงงานเข้ามาในบ้านพัก¹ และตัวอย่างจากกรณี นายไต้สูยกับนายซีเซ็ง เจ้าของโรงฟอกหนังที่ตำบลหัวลำโพง ถูกศาลสั่งปรับและเลิกโรงฟอกหนังเมื่อ พ.ศ. 2469 เนื่องจากโรงฟอกหนังส่งกลิ่นรบกวนในเขตสุขาภิบาล² และกรณีการร้องทุกข์ของชาวสะพานหัน เรื่องความเดือดร้อนจากซีเขม่าซีเถ้าของโรงไฟฟ้าวัดเลียบ เมื่อ พ.ศ. 2472³ ตลอดจนตัวอย่างจากกรณีความเดือดร้อนเรื่องน้ำเสียจากโรงมะเกลือ ริมคลอง

¹ กจข., ร.5 น. 43.1/91 กลอง 5

² กจข., ร.7 รล. 20/21 ฎีกานายไต้สูยขอพระกรุณาผ่อนผันตั้งโรงการทำฟอกหนังต่อไปอีก 1 ปี

³ กจข., ร.7 ม. 26.1/15 เล่ม 2 เกลิเมต์ (20 มิถุนายน 2472) : 1.

ภาณีเจริญ เมื่อ พ.ศ. 2475 อันเนื่องมาจากลูกจ้างนำผ้าที่ย้อมมาซัก สีที่ตกออกมาจากผ้า ทำให้ผ้าสกปรกจนใช้การไม่ได้¹ เป็นต้น นอกจากนั้น ยังปรากฏมีหลักฐานกล่าวถึงกรณีอุบัติเหตุจากโรงงานในเรื่องหมอน้ำระเบิดคนเสียชีวิตในรัชกาลที่ 5² และ 7³ และปรากฏการคืนตัวในปัญหาวิฤตมีพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม เช่น ข้อร้องเรียนให้สาธารณสุขสอดส่องดูแลเรื่องสุขภาพของที่มีข่าวว่าผสมสารหนู เมื่อ พ.ศ. 2471⁴ และข่าวลือที่ว่าวันไม้ซีกไฟของบริษัทมินแซ ทำให้คนตาย เมื่อ พ.ศ. 2475⁵ อีกด้วย

ต่อข้อร้องเรียนของประชาชนถึงปัญหาสภาวะแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวข้างต้น รัฐได้มีปฏิกิริยาและบทบาทในการแก้ปัญหาตลอดมา แต่ด้วยเงื่อนไขทางสังคมและของรัฐเอง ทำให้มาตรการต่าง ๆ ไม่เป็นผลในทางปฏิบัติ และแนวความคิดที่เหมาะสมหลายความคิดมิได้รับการนำมาปฏิบัติ

ใน พ.ศ. 2441 รัฐได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116⁶ ซึ่งมาตรา 1 (1) ระบุเกี่ยวกับโรงงานอุตสาหกรรมและสถานที่สร้างความสกปรกและส่งกลิ่นเหม็นรบกวนดังนี้

ถ้าเจ้าพนักงานแพทยสุขาภิบาลยื่นรายงาน ให้กรมสุขาภิบาลจดหมายบอกกล่าวไปยังผู้หนึ่งผู้ใด ที่ทำการค้าขายตั้งโรงโม่ ช้อม สี หรือโรงงาน หรือตั้งโรงเลี้ยงสัตว์พาหนะอย่างหนึ่งอย่างใด มีมาแลโคกระบือเป็นต้น หรือที่เลี้ยงแกะแพะสุกร หรือเป็ดไก่ ในเขตพระนคร กำหนดให้ย้ายสิ่งโสโครกต่าง ๆ ที่เกิดจากการที่ท่า หรือเกิดจากที่เลี้ยงสัตว์อยู่นั้น เป็นคราว ๆ ไปแล้ว ถ้าผู้ที่ได้รับจดหมายบอกกล่าวนั้นไม่กระทำตาม ผู้นั้นย่อมมีความผิดทีเดียว เจ้าพนักงานไม่ต้องมีจดหมายบอกกล่าวตักเตือนอีก ให้ลงโทษปรับผู้นั้นวันหนึ่งเป็นเงินไม่เกิน 16 บาท ทุก ๆ วันไป ในเวลาซึ่งไม่ทำตามอยู่นั้น

¹ "คลองภาณีเจริญสกปรก;" ประชาชาติ (28 ตุลาคม 2475) : 6 .

² กจข., ร.5 น.43.1/126 กลอง 7

³ กจข., ร.7 พ.13/1 หนังสือสำเนาที่ 153/22505 , 20 กุมภาพันธ์ 2470
พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าไทรทศประพันธ์ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ กราบทูลสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

⁴ กจข., ร.7 ม.26.5/27 เล่ม 2

⁵ กจข., ร.7 รด.18/24 เรื่องห้างบอร์นีโอและบริษัททำไม้ซีก

⁶ กจข., ร.5 น.2/21 เรื่องพระราชบัญญัติสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116

นอกจากนั้น ใน พ.ศ.2445 ได้ปรากฏมีผู้เสนอแนวความคิดที่จะจัดการกับปัญหา
สภาวะแวดล้อมอันเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยตรง ได้มีการดำเนินการร่างพระราช
บัญญัติการก่อสร้างโรงงาน ร.ศ.121 (The Factory Construction Act)¹

โดย Mr. Eric St. J. Lawson Esquire รักษาการผู้บังคับการกรมตำรวจ
โดยคำสั่งของกรมหมื่นนเรศรฤทธิ เสนาบดีว่าการกระทรวงนครบาล โดยมีสาระสำคัญของ
ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนี้

ด้วยได้พบว่ามีโรงงานเป็นจำนวนมากแล้วในกรุงเทพฯ และมีความเป็น
ไปไค้ที่จะมีการก่อสร้างโรงงานมากยิ่งขึ้นอีกในอนาคต และเนื่องมาจาก
การก่อสร้างที่ผิดหลาด หลายโรงงานเป็นขอเกิดอันตรายของอันตรายอัน
เป็นสาเหตุของไฟไหม้แก่โรงงานและบ้านเรือนในบริเวณใกล้เคียงและยัง
ไปกว่านั้นในกระบวนการของการประดิษฐ์ กลิ่นอันเป็นพิษจำนวนมากไค้ถูก
ผลิตออกมาด้วย ซึ่งเป็นขอเกิดของการรบกวนและเป็นอันตรายแก่สุขภาพ
ของประชาชนที่อาศัยอยู่ในย่านนั้น และยังลดทอนคุณค่าของทรัพย์สินใน
บริเวณใกล้เคียง และยิ่งไปกว่านั้นในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายใดที่บังคับใช้
ในเรื่องนี้ ...

มาตรา 3 มันจะไม่ถูกต้องตามกฎหมายถ้าผู้ใดก่อสร้างหรือเริ่มจะก่อสร้าง
โรงงานในที่ใดก็ตามในมณฑลกรุงเทพฯ หรือทำการก่อสร้างเพิ่มเติมโรงงาน
ใดในที่ใดก็ตามซึ่งโรงงานไค้ตั้งอยู่ก่อน หรือเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ก่อสร้างหรือขยาย
หรือตั้งโรงงานโดยปราศจากการ ใ้รับการ อนุมัติในครั้งแรกจากเสนาบดีว่าการ
กระทรวงนครบาล

มาตรา 5 ก่อนการ ยินยอมอนุมัติใ้มีการ ก่อสร้างโรงงานใดตามที่เสนอ
เสนาบดีกระทรวงนครบาลจะตองพึงพอใจในประการต่อไปนี้

1. ทำเลที่ตั้งที่เลือกเป็นที่ที่เหมาะสมสำหรับโรงงานที่จะใช้ในการผลิต
กล่าวคือ

(ก) จะไม่ก่อความรำคาญแก่ประชาชนในบริเวณใกล้เคียงอันเนื่องมา
จากกลิ่นหรือเสียงที่เกิดจากกระบวนการผลิต

(ข) จะไม่เป็นขอเกิดของอันตรายอันเกิดจากไฟไหม้แก่ทรัพย์สินใน
บริเวณใกล้เคียง

¹ กจ., ร.5, น. 47.1/28 Draft for Act regulating the
position and construction of Factories. ขอความข้างต้นแปลจากร่าง
ภาษาอังกฤษโดยผู้เขียน โปรดดูร่างพระราชบัญญัตินี้ในภาคผนวก ง.

2. สิ่งก่อสร้างตามแปลนและข้อ เสนอที่ได้ระบุจะได้ก่อสร้างด้วยวัสดุและในลักษณะการที่ชีวิตของกุสึซึ่งทำงานอยู่ในที่นั้นจะต้องไม่ถูกทำให้เกิดการเสี่ยงโดยไม่จำเป็น
3. การถ่ายเทของส่วนเกินในกระบวนการผลิตจะต้องไม่ก่อให้เกิดวิถีทางใดที่จะเป็นสาเหตุของสิ่งต่อไปนี้

- (ก) อันตรายต่อชีวิตหรือต่อสุขภาพของประชาชนที่อาศัยอยู่ในตำบลใกล้เคียง
- (ข) กลิ่นที่รบกวน
- (ค) อันตรายจากไฟไหม้

มาตรา 7 การอนุมัติการก่อสร้างโรงงานตามปกติจะไม่อนุมัติให้ถ้าโรงงานตั้งอยู่ในส่วนของเมืองที่มีประชาชนหนาแน่นมาก

มาตรา 8 ถ้าผู้ใด

1. ก่อสร้างโรงงานโดยมิได้รับอนุญาต
2. ใช้ประโยชน์จากสิ่งก่อสร้างซึ่งมิได้สร้างด้วยวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นโรงงานมาก่อน โดยนำมาใช้เพื่อเป็นโรงงานโดยมิได้รับอนุญาต
3. เปลี่ยนแปลงหรือขยายโรงงานที่มีอยู่โดยมิได้รับอนุญาต จะต้องถูกปรับในคราวติดครั้งแรกไม่เกินกว่า 1,000 บาท หรือไม่ต่ำกว่า 500 บาท และสำหรับความผิดครั้งที่สองหรือครั้งต่อไป ไม่เกินกว่า 2,000 บาท หรือไม่ต่ำกว่า 1,000 บาท และระหว่างการพิจารณาของศาล การก่อสร้าง การเปลี่ยนแปลง หรือการทำงานใด ๆ จะต้องหยุดพัก

จากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยที่ร่างโดยชาวตะวันตกและด้วยแนวความคิดแบบตะวันตก จึงนับเป็นร่างที่ให้ความสำคัญแก่การป้องกันสภาวะแวดล้อมอันอาจจะเกิดจากโรงงานเป็นอย่างมาก เป็นที่น่าเสียดายว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้รับการประกาศใช้ โดยที่ไม่ปรากฏหลักฐานเกี่ยวกับการพิจารณา จึงอาจเป็นไปได้ที่รัฐบาลในสมัยนั้นยังไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องเตรียมการแก้ไขปัญหานี้ ถึงขนาดออกเป็นพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้นปัญหาสภาวะแวดล้อมอันเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมจึงยังคงมีต่อมาและทวีปริมาณสูงขึ้นตามการขยายตัวของกิจการอุตสาหกรรม

ตัวอย่างเรื่องเงินหอยจะสร้างโรงเลื่อยไม้ในรัชกาลที่ 6 เมื่อ พ.ศ. 2461 เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่แสดงถึงอำนาจการต่อรองของกลุ่มผู้ประกอบการซึ่งมักจะมีความสัมพันธ์อันดี

ทางเศรษฐกิจและทางสังคมกับเจ้านายและขุนนางไทย ทั้งนี้ได้ปรากฏว่ากรณีของจีนหอยถึงกับส่งผลให้มีคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติการก่อสร้าง โดยมีหลักการว่า การก่อสร้างทุกอย่างต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะสร้างได้ กรณีของจีนหอยมีดังนี้คือ จีนหอยได้ดำเนินการจะสร้างโรงเลื่อยจักรเลื่อยไม้ในที่ซึ่งเช่าจากหม่อมละมัยในพระองค์เจ้าพร้อม ในบริเวณหน้าวัง ทั้งนี้ทางกระทรวงนครบาลแม้ว่าจะได้รับคำรับรองจากเจ้าของกิจการว่า จะไม่มีเสียงดังเข้าไปถึงในวัง กระทรวงนครบาลก็ยังไม่แน่ใจ จึงได้บอกกล่าวพระองค์เจ้าพร้อมซึ่งพระองค์เจ้าพร้อมก็ทรงเข้าพระทัย แต่ไม่สามารถเลิกสัญญาเช่ากับจีนหอยได้ เพราะจะต้องเสียค่าเสียหายมาก จึงเพียงแต่ขอให้เป็นที่หน้าของเจ้าพนักงานกระทรวงนครบาลที่จะจัดการเมื่อมีปัญหาเสียงรบกวนเข้าไปถึงในวัง¹ ดังนั้น มาตรการที่กระทรวงนครบาลคิดจะใช้ในการป้องกันปัญหา จึงได้แก่การร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งได้มีการบังคับใช้ แต่ไม่มีประสิทธิผลผ่านทางปฏิบัติอีกเช่นเคย ได้ปรากฏมีแนวความคิดที่จะร่างพระราชบัญญัติโรงงานในลักษณะที่คล้ายคลึงกันนี้อีกครั้งหนึ่งในรัชกาลที่ 7 โดยเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2472 ในที่ประชุมของกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมได้มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติโรงงานขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย 1. พระยาสุฤทธิการบรรจง เป็นประธานกรรมการ 2. นายเลอเมย์ 3. นายไวออนสมิท 4. พระโทณวินมณตรี 5. หลวงซิด-กิชรูปติ แต่ก็ได้ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติซึ่งเป็นผลงานของคณะกรรมการดังกล่าว ก็ไม่ได้รับการประกาศใช้อีกเช่นกัน โดยที่ไม่พบหลักฐานถึงผลการพิจารณา จากแนวความคิดในเรื่องดังกล่าวนี้ตั้งแต่ในรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา พระราชบัญญัติโรงงานมาได้รับการประกาศใช้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2512 ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ซึ่งมีการปรับปรุงแก้ไขใหม่และใช้สืบเนื่องมาจนปัจจุบัน²

การควบคุมการใช้ที่ดินของรัฐที่นับว่าประสบความสำเร็จมากที่สุดในช่วงรัชกาลที่ 5-7 ได้แก่ การควบคุมที่ดินที่ใช้ผังหรือเอกสาร ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ประชาชนเห็นถึงผลได้ผลเสียอย่างชัดเจน และเนื่องด้วยประเพณีปฏิบัติในเรื่องการทำศพของไทย

¹ กจข., ร.6 น. 99/83 เรื่องมีผู้จะตั้งโรงเลื่อยบริเวณหน้าวัง และ กจข., ร.6 น. 2/85 เรื่องร่างพระราชบัญญัติการก่อสร้าง

² มัทยา จารุพันธ์ และสุนีย์ มัลลิกะมาลย์, "กฎหมายควบคุมสภาวะแวดล้อมสำหรับโรงงานอุตสาหกรรม" (สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524) (อัครสำเนา)

ในอดีตราชชนทั่วไปเผาศพกันสก ๆ ที่ไม่เผาก็ทิ้งศพไว้นอกเมืองให้เป็นเหยื่อแก่แร้งกา จึงเป็นที่อุจาดตาและส่งกลิ่นรบกวนเป็นอย่างมาก ปัญหาเรื่องกลิ่นจากการเผาศพนับเป็นปัญหา สภาวะแวดล้อมด้านอากาศเสียอันค้ำหนึ่งในสมัยนั้น รองลงมาได้แก่กลิ่นจากของโสโครกที่ ชาวจีนใช้รดผัก กลิ่นขยะ กลิ่นน้ำเน่าเสียในคลอง ในสมัยต่อมาเมื่อกิจการอุตสาหกรรมเริ่ม ขยายตัวขึ้น จึงเริ่มมีกลิ่นเหม็นจากของเสียโรงงานเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ รัฐบาลได้ตระหนักถึง ปัญหาและได้ใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการฝังที่ดินเพื่อการนี้นับตั้งแต่ในรัชกาลที่ 4 ทั้งนี้เพื่อป้องกันกาอุจาดตาและกลิ่นรบกวนสาธารณชน ใน พ.ศ. 2392 มีประกาศห้ามเผา ศพที่ท้ายพระอุโบสถวัดกษัตริย์โกษา เพราะกลิ่นเหม็นจากการเผาศพถึงวันละ 9-10 ศพ ส่งกลิ่น เหม็นรบกวนจนถึงบ้านบาตร นอกจากนั้นยังห้ามเผาศพที่หน้าวัดกัลยาณมิตร วัดอรุณราชวราราม วัดระฆังโฆสิตาราม โดยให้เผาที่ป่าช้าหลังวัดแทน¹ ในรัชกาลที่ 5 มีประกาศเรื่องเผาศพ ตามวัด ใน พ.ศ. 2443 เนื่องจากการที่เคยกำหนดว่า ราษฎรจะทำการเผาศพได้จะต้องขอ อนุญาตต่อกระทรวงธรรมการก่อนนั้น เป็นความยากลำบากแก่ราษฎรที่ยากจน จึงประกาศให้ เป็นที่เข้าใจโดยทั่วกันถึงชื่อวัดและฤดูกาลที่ให้เผาศพได้ของแต่ละวัด² ต่อมาในรัชกาลที่ 6 เนื่องจากมีการทำทะเลเบียนคนตาย ตามความในพระราชบัญญัติการตรวจสอบบัญชีสำมะโนครัว แลการจดทะเบียนคนเกิด คนตาย คนย้ายตำบล พุทธศักราช 2460 รัฐบาลจึงได้ออกกฎ เสนาบดีกระทรวงนครบาลว่าด้วยป่าช้าและนายป่าช้า โดยกำหนดท้องที่ตำบล อำเภอ วัด และเวลา ที่อนุญาตให้มีการเผาศพได้ ทั้งนี้ นายป่าช้าจะรับเผาหรือฝังศพได้เฉพาะศพที่มีใบ อนุญาตเท่านั้น และที่เก็บศพ ฝังศพ เผาศพ จะต้องอยู่ในความตรวจตราบังคับบัญชาของเจ้า หน้าที่สุขาภิบาล เพื่อดูแลเรื่องความสะอาดและป้องกันความเดือดร้อนรำคาญของสาธารณชน

¹ หจ.ร., ร.4 จกหมายเหตุ จ.ศ. 1226 เลขที่ 119

² ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่มที่ 29, หน้า 250-254.

³ ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่มที่ 17, หน้า 429-431.

ในการใช้ที่ดินเพื่อผังศพบ ปรากฏว่า มีชาวจีนขออนุญาตสร้างป่าช้าเพื่อผังศพบ ความธรรมเนียมเงินกันมากขึ้น ทั้งป่าช้าสาธารณะและป่าช้าส่วนบุคคล เช่น ป่าช้าวัดคอน และป่าช้าของตระกูลขุนตระกูลและจันตระกูลในที่ดินส่วนตัว ซึ่งอยู่ติดต่อกับบริเวณป่าช้าของชนชาติต่าง ๆ ในตำบลถนนสีลม อำเภอบางรัก จังหวัดพระนคร¹ เป็นต้น ในเรื่องนี้ปรากฏ มีความตื่นตัวของประชาชนไทย เช่น ในพ.ศ. 2459 มีบทความในหนังสือพิมพ์แสดงความคิดเห็นเรื่อง "ที่ผังศพบเจ็ก" ว่า ได้ขยายเนื้อที่มากขึ้นเป็นหลายสิบไร่ และมีแนวโน้มที่จะขยายมากขึ้น จึงขอให้รัฐหยุดการขยายป่าช้าในพระนคร และควรที่รัฐจะสร้าง "เตานรก" ไว้เผาศพไร้ญาติให้สิ้นไปดีกว่าดังไว้ เพื่อเป็นการรักษาความสะอาดและลดจำนวนป่าช้าลง²

ในการพัฒนาเมืองด้านการจัดชุมชนและการใช้ที่ดินของรัฐ นอกเหนือจากการออกกฎหมายมีมติใช้ในแต่ละกรณี แต่ละสถานที่ ตลอดจนในทุกคราวที่ปัญหาทวีความรุนแรงขึ้น ทั้ง ๆ ที่ได้มีพระราชบัญญัติหรือประกาศที่เกี่ยวข้องบังคับใช้อยู่แล้ว จนดูเหมือนจะเป็นการใช้มาตรการทางกฎหมายในรายละเอียดปลีกย่อย และอย่างช้าแล้วช้าเล่า มากไปกว่าการเน้นในด้านการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเคร่งครัดในอันที่จะควบคุมหรือปราบปรามผู้ฝ่าฝืนกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งก็คงจะเป็นเช่นนี้ในหลายกรณี ดังปรากฏในพระราชดำรัสของรัชกาลที่ 5 ถึงการออกกฎหมายบังคับเรื่องห้ามควมม้าเร็วในถนนว่า "ถ้าหากยังไม่มียกบังคับ ขอให้มียกบังคับแต่สัก ³ ₄ คำก็พอ ถ้าหากว่ามีอยู่แล้ว แต่โปลิศไม่รู้ ก็ขอให้ตีพิมพ์ให้โปลิศรู้ว่ากฎหมายมีอยู่ แต่บรรทัดเดียวฤา 2 บรรทัดก็พอ อย่าขอพักเรียงรายอะไรให้ยืดยาว ซึ่งแปลว่าเป็นอันไม่สำเร็จนั้นเลย. . ." ³ ข้อพิจารณาต่อความสำเร็จดังกล่าว เราได้พิจารณาแล้วเป็นลำดับ ถึงเงื่อนไขและปัจจัยทางสังคม ด้านอำนาจการครองของสถาบันสังคม เงื่อนไขด้านความไว้ประสิทธิภาพขององค์กรของรัฐ และความคืบหน้าคุณภาพของประชากร มาตรการและแนวความคิดของรัฐในการพัฒนาเมืองและการจัดการกับปัญหาสภาวะแวดล้อมที่เกิดขึ้น ที่สำคัญซึ่งหากได้รับความสำเร็จในทางปฏิบัติ ก็จะสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่ติดคามมาเป็นลูกโซ่ได้เกือบทั้งหมด ได้แก่ การจัดการสุขาภิบาล ซึ่งจะได้กล่าวการศึกษาต่อไป

¹ ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่มที่ 42, ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดที่ผังศพบ สำหรับตระกูลขุนตระกูลและจันตระกูล ในท้องที่จังหวัดพระนคร, หน้า 263.

² กจช., ร.6 น. 20.6/27 เรื่องความเห็นเอกชนเรื่องรื้อแยก การเผาศพชายโสดที่เก็บศพ มีกาฬโรค ที่ผังศพบเจ็ก

³ กจช., ร.5 น. 1.1/151 กลอง 6 พระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์

จากที่กล่าวมาแล้วเป็นลำดับถึง สถาบันสังคมและระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินกับการเปลี่ยนแปลงของตัวเมือง ความเหลื่อมล้ำของสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมกับการแสวงประโยชน์จากการพัฒนาเมืองโดยรัฐ และอำนาจการครองของสถาบันสังคมกับการจัดระเบียบชุมชนและการใช้ที่ดิน ล้วนแต่แสดงถึงเงื่อนไขปัจจัยทางสังคมต่อการเปลี่ยนแปลงของเมืองกรุงเทพฯ ซึ่งเมื่อประเมินในค่านโยบายและบทบาทของรัฐในการพัฒนาเมืองกรุงเทพฯ ภายใต้เงื่อนไขและปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว อาจกล่าวได้ว่า รัฐไม่สามารถพัฒนาเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากเงื่อนไขทางสังคมดังกล่าวแล้ว เงื่อนไขและปัจจัยทางกายภาพยังจะเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงของเมืองกรุงเทพฯ และต่อประสิทธิภาพในการพัฒนาเมืองของรัฐ ซึ่งในตอนต่อไป จะได้นำปรากฏการณ์สำคัญจากการเปลี่ยนแปลงของกรุงเทพฯ ที่กล่าวแล้วในบทแรก มาพิจารณาถึงความสัมพันธ์กับปัจจัยทางกายภาพและวิเคราะห์ภาพสะท้อนที่ได้ในค่านโยบายและหน้าที่ของเมือง เพื่อจะนำไปสู่ภาพสรุปของปัญหาต่าง ๆ ของเมืองที่บังเกิดขึ้น และจะได้นำไปศึกษาถึงนโยบายและบทบาทของรัฐในการแก้ปัญหาและพัฒนาเมือง อันจะนำไปสู่การศึกษาถึงสภาวะแวดล้อมทางสังคมของประชากรกรุงเทพฯ ในบทต่อไป

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปรากฏการณ์สำคัญจากการเปลี่ยนแปลงของกรุงเทพฯ : ปัญหาจากเงื่อนไขทางกายภาพ และสภาพสะท้อนการเปลี่ยนแปลงของบทบาทหน้าที่และคุณประโยชน์ใช้สอยของเมือง

จากสภาพการณ์การเปลี่ยนแปลงของกรุงเทพฯ ดังที่กล่าวในบทแรก มีปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงที่จะได้นำมาพิจารณาในที่นี้ 2 ประการ คือ

- ก. การลดบทบาทลงของคลองและการทวีบทบาทขึ้นของถนน
- ข. การทำลายป่าและกำแพงเมืองเพื่อการขยายตัวของเมือง

โดยที่ปรากฏการณ์ทั้งสองประการดังกล่าวจะได้สะท้อนปัญหาและสภาพการณ์หลายประการเกี่ยวกับเมืองและสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนกรุงเทพฯ ในช่วงเวลาดังกล่าว ดังจะได้กล่าวต่อไป

- ก. การลดบทบาทลงของคลองและการทวีบทบาทขึ้นของถนนกับปัญหาภาวะ

แวดล้อม

จากภาพการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของเมืองกรุงเทพฯ ที่กล่าวแล้วในบทแรก จะเห็นได้ว่าในระยะแรกสมัยรัชกาลที่ 5 ภายในชุมชนเมือง รัฐบาลยังมีนโยบายที่ให้ความสำคัญแก่คลองและส่งเสริมการขุดคลองควบคู่กันไปกับการสร้างถนนดังปรากฏในพระราชดำริของรัชกาลที่ 5 ว่า "ในพระราชอาณาจักรเขตสยามคลองเป็นสิ่งสำคัญ ในปีหนึ่งควรจะมีคลองใหม่ขึ้นสักสายหนึ่ง จะทำให้บ้านเมืองเจริญ ถึงจะออกพระราชทรัพย์ปีละพันชั่งหรือสองพันชั่งก็ไม่เสียค่าย"¹ นอกจากนั้นในการดำเนินการขุดคลองและสร้างถนน ยังปรากฏถึงแนวความคิดของรัฐในอันที่จะอนุรักษ์สภาพแวดล้อมและคำนึงถึงความสวยงามของบ้านเมือง เช่น ในการตัดถนนมักจะตัดคู่ไปกับการขุดคลองตามริมถนนด้วย ตัวอย่างเช่น การขุดคลองราชดำริห์คู่ไปกับการตัดถนนราชดำริห์ และคลองสาทรคู่ไปกับถนนสาทร เป็นต้น นอกจากนั้น

¹ กจข., ร.5 กษ. 9.4/1 คำกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวของบริษัทรุขคลองแลคูนาสยาม ในพิธีเปิดประตูน้ำคลองรังสิตประยูรศักดิ์

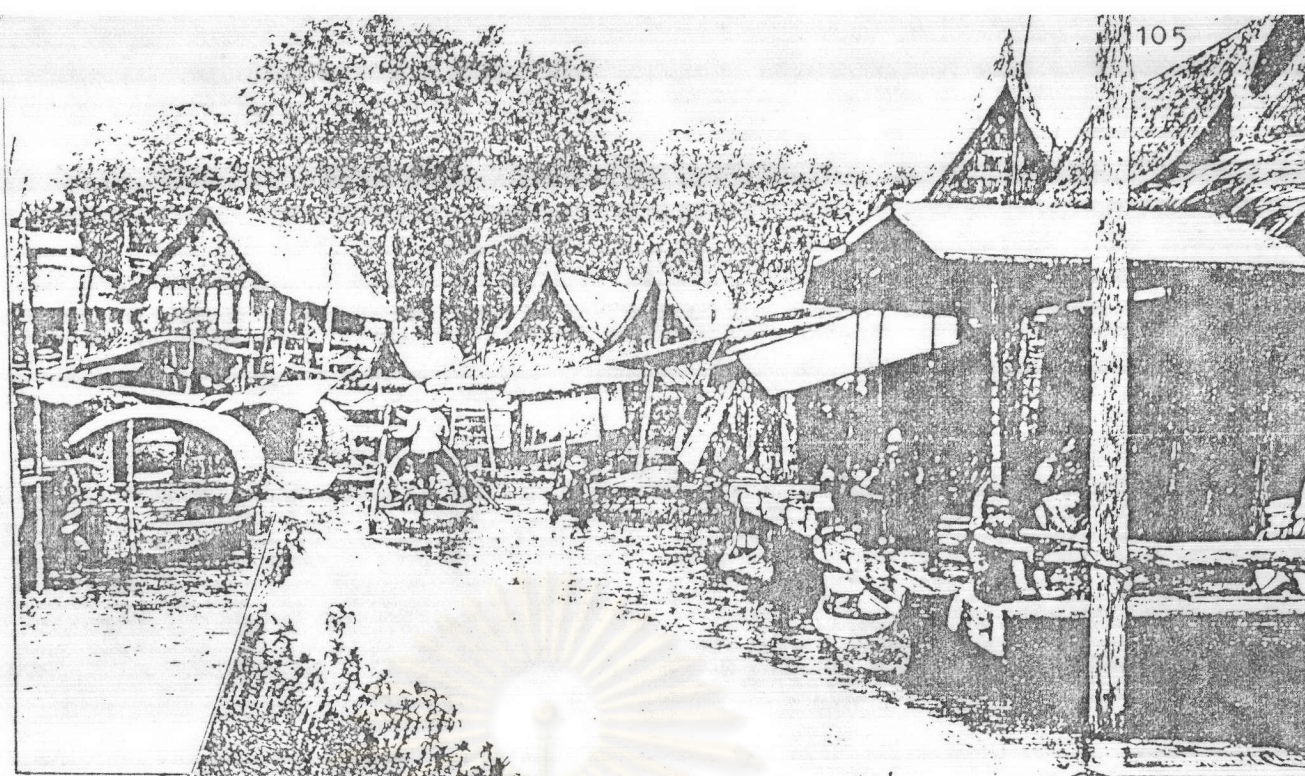
รัฐยังมีนโยบายที่จะใช้ประโยชน์จากที่ดินริมสองฝั่งคลองในเมืองสร้างเป็นส่วนสาธารณะสำหรับพักผ่อนหย่อนใจของประชาชน แต่ก็ไม่เคยประสบความสำเร็จในการปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น ริมคลองผดุงกรุงเกษม ซึ่งเป็นคลองสำคัญและเกิดมีคดีความเป็นจำนวนมากที่สุดอันเนื่องมาจากความเข้มงวดของรัฐในเรื่องปัญหาความสกปรกและขยะมูลฝอยและการห้ามปรามการปลูกโรงเรือนรुकล้ำคลอง ทั้งนี้มูลเหตุหนึ่งปรากฏในความคิดของกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดา เสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ ดังนี้

. แถล้ากระหม่อมปรารภอยู่ว่าที่ดินชานริมคลองผดุงกรุงเกษมตั้งแต่สุพานเหล็กสาธุประดิษฐ์ ตลอดจนไปออกด้านำเจ้าพระยาหรือนำวังใหม่พระองค์เจ้ากิติยากรวรลักษณณ์ ชานดินริมคลองข้างถนนนี้ มีโรงเรือนรุงรังอยู่สมควรที่จะทรงจัดการให้โรงเรือนอันนั้นรื้อถอนให้ตลอดไป กระทรวงโยธาธิการจะไค้จัดการปลูกหญ้าแต่คนไม่เป็นสนามให้เรียบรอยตลอดไป จะเป็นที่ร่มรื่นเจริญงามมาก¹

ดังนั้นจึงเป็นที่น่าสนใจว่า มูลเหตุใดที่ทำให้นโยบายของรัฐเกี่ยวกับคลองในสมัยต่อ ๆ มาเปลี่ยนแปลงไปโดยให้ความสำคัญกับการสร้างถนนขึ้นมาแทนที่ ในปลายรัชกาลที่ 5 นั้นเองถึงกับมีการถมคลองและขายที่ดินคลองนั้นแก่ประชาชน และมีการถมคลองทำถนนอย่างกว้างขวางในสมัยต่อมา เช่น การขายที่ดินส่วนหนึ่งของคลองเขินหน้าศาลเจ้าเก่า และคลองบริเวณถนนพาดศาล ในท้องที่อำเภอสามเพ็ง เมื่อ ร.ศ. 128 (พ.ศ. 2452)² เป็นต้น นอกจากนั้นคดีความเกี่ยวกับการรุกล้ำลำคลองยังปรากฏเป็นจำนวนมากอยู่ตลอดเวลา

¹ กจข., ร.5 หนังสือกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดา ทูลกรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงนครบาล ที่ 23/3009, 27 สิงหาคม ร.ศ. 115

² กจข., ร.6 น. 15.1ก/11

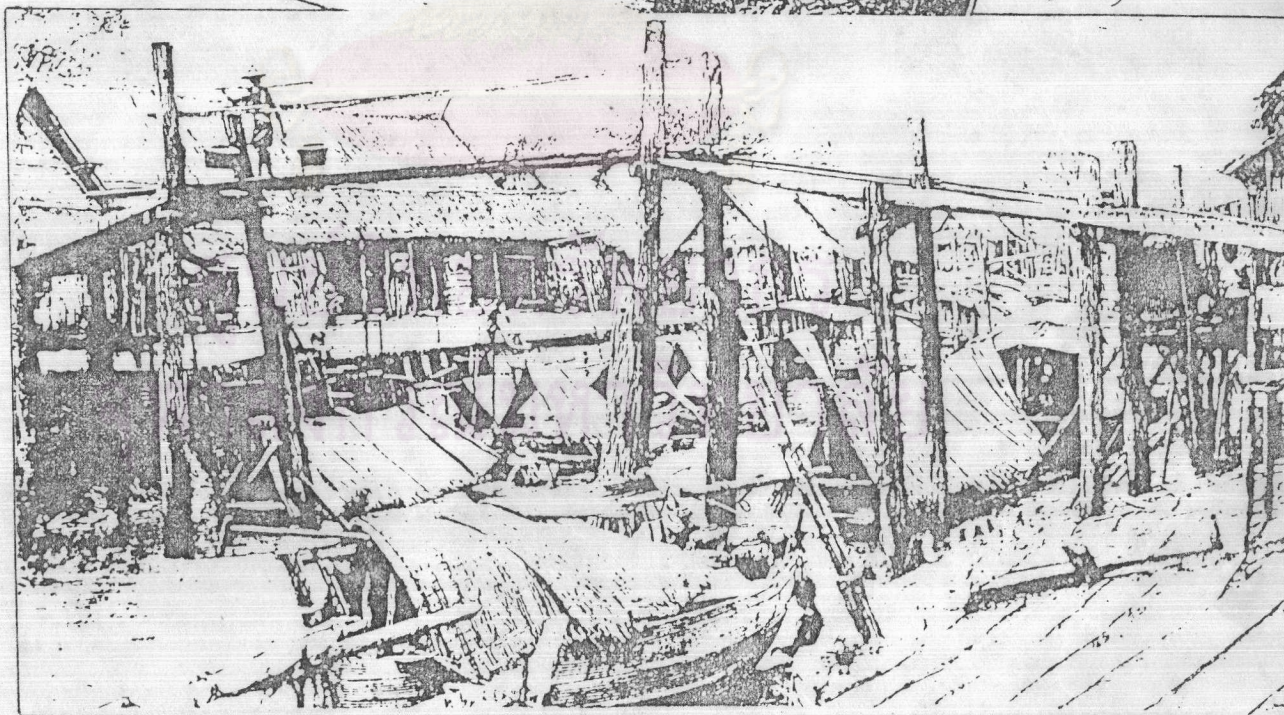


△ 1



◁ คลองดาวคะนอง

▽ 3



ที่มา : 1,3 Portrait of Bangkok, p. 30.

2 Twentieth Century Impressions of Siam, p. 199.

ภาพที่ 5 สภาพคลองในกรุงเทพฯ

ประเด็นที่ควรพิจารณาดังมูล เหตุของการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐเกี่ยวกับ
คลองตังถาวรข้างถนน ไคแก การลคมบาทหลงของคลองในวิถีชีวิตของประชาชน โดยที่
ยังเกิดมีถนนและชุมชนทางบกขึ้นแทนที่ และการสูญเสียคุณประโยชน์ทางด้านการใช้สอย
ของคลองอันเนื่องมาจากปัญหาสภาวะแวดล้อม อันเป็นผลมาจากการขยายตัวของเมือง
และจำนวนประชากร ตลอดจนความต้องการที่ดินในเมืองอันเนื่องมาจากราคาที่ดินที่สูงขึ้น

ข้อยืนยันถึงการ เกิดปัญหาความสกปรกของแม่น้ำลำคลองซึ่งเป็นหัวใจของเมือง
กรุงเทพมหานครนับตั้งแต่ในอดีต ได้แก่การเกิดอหิวาตกโรคระบาดครั้งใหญ่เป็นประจำเกือบจะ
ทุกรัชกาล ยิ่งความสูญเสียด้านชีวิตประชาชนเป็นจำนวนมาก สาเหตุของการระบาดของ
โรคดังกล่าว เนื่องมาจากความสกปรกโสโครกของบ้านเมืองอันเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค
และเกิดจากการขาดความรู้ทางการแพทย์และสุขอนามัยของประชาชน หมอบลัดเลย์
มิชชันนารีอเมริกัน ได้อธิบายถึงสาเหตุการระบาดของอหิวาตกโรคในกรุงเทพฯ ไว้ดังนี้

คนไข้เหล่านี้อยู่ในที่สกปรกชื้นและ หลังกาเรือนก็ทำด้วยกระแจะอย่างหลุงคา
เรือซึ่งใช้ในการสงคราม อันจอดอยู่ที่คลองบางหลวง อาหารการกินก็ไม่
สะอาด คนรักษาพยาบาลก็ไม่มี คนไข้เหล่านี้ล้วนแต่มีอาการเพียบ ๆ ไปตาม
กัน สถานที่อยู่สกปรก อาหารการกินก็ไม่สะอาดพอ . . .¹

และจากการบันทึกของหมอเฮาส์ มิชชันนารีอเมริกันอีกผู้หนึ่ง ได้บันทึกถึงความ
เชื่อเรื่องภูติผีปีศาจเป็นสาเหตุของโรคระบาดและเหตุการณ์ระหว่างการเกิดอหิวาตกโรค
ระบาดในรัชกาลที่ 3 เมื่อปี พ.ศ. 2392 ว่า จำนวนคนเสียชีวิตเพราะอหิวาตกโรคสูงถึง
วันละ 1,500 คน ในกรุงเทพฯ แม่น้ำเต็มไปด้วยซากศพคนลอยเป็นแพ เรือสินค้าที่แล่น

¹ "จกหมายเหตุเรื่องมิชชันนารีเข้ามาในสยาม" ใน ประชุมพงศาวดาร เล่มที่ 18
(พระนคร : องค์การคำครุสภา, 2505), หน้า 31-32 .

เข้ามารายงานว่านับศพได้หลายร้อยศพตามกระแสน้ำระหว่าง 7 วัน ขณะที่เรือแล่นอยู่ปากอ่าว เมื่อโรคระบาดสงบลง ทางราชการประมาณว่ามีคนตายทั้งในกรุงเทพฯ และบริเวณใกล้เคียงจำนวนทั้งสิ้นไม่น้อยกว่า 40,000 คน¹

จากปัญหาความสกปรกของแม่น้ำลำคลองดังกล่าว ในรัชกาลที่ 4 จึงได้มีการประกาศตั้งเคียนท้าวมิให้ราษฎรทิ้งขยะมูลฝอย ซากศพคนและสัตว์ในแม่น้ำลำคลอง เพราะเป็นที่น่ารังเกียจและเสียเกียรติยศพระมหากษัตริย์² ต่อมาเมืองกรุงเทพฯ ขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ในรัชกาลที่ 5 จากจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ความเคยชินกับวิถีชีวิตของชุมชนริมแม่น้ำลำคลองซึ่งใช้แหล่งน้ำนั้นเป็นท่อระบายของโสโครก ปัญหาการรুদ্ধำแม่น้ำลำคลองจนทำให้แม่น้ำลำคลองนั้นตื้นเขินจนใช้การไม่ได้ ปัญหาทางกายภาพของคลองที่ขุดขึ้นใหม่สมัยหลัง ซึ่งมีความลาดเอียงน้อยและไม่เอื้ออำนวยต่อการไหลของน้ำ และศักยภาพในการรองรับของโสโครกของแม่น้ำลำคลองซึ่งมีจำกัด สาเหตุเหล่านี้ล้วนเป็นผลต่อการเกิดปัญหาสภาวะแวดล้อม อันได้แก่ ปัญหาความสกปรกและขยะมูลฝอย และปัญหาน้ำเสียซึ่งมีหลักฐานปรากฏว่าเป็นปัญหาที่มีความรุนแรง เป็นอย่างมากแล้วในรัชกาลที่ 5



ศูนย์วิจัยประชากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ ยอร์จ ฮอร์ เฟลด์ส, ดร. เรโนลด์ เฮาส์ ทมอดฝรั่งตามรัชกาล (กรุงเทพฯ : กองคริสเตียนศึกษาและบรรณศาสตร์แห่งสภาคริสตจักรในประเทศไทย โดยสำนักพิมพ์สุริยบรรณ, 2525), หน้า 53-54.

² หมาย., ร.4 จศ. 128 เลขที่ 101

จากการตรวจคลองทั้งในกรุงและหัวเมืองรวม 24 คลอง ของกรมหมื่นนเรศวร-
ฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงนครบาล เมื่อ พ.ศ.2430 พบว่าคลองเหล่านั้นราษฎรริมคลองได้ตั้ง
ขยะมูลฝอยลง ทำให้คลองสกปรกและตื้นเขินเร็วมาก¹ ต่อมาจากรายงาน **Scheme of**
Water Supply for Bangkok เมื่อ พ.ศ.2446 ของนายแอล อาร์ คะมะ โยเดียร์
วิศวกรประจำกรมคลอง ได้กล่าวว่า กรุงเทพฯตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ราษฎรจึงพา
กันใช้น้ำจากแม่น้ำหรือคลองที่ติดกับแม่น้ำ และเมื่อยังไม่มีการฝังท่อสำหรับเป็นทางออกแห่ง
น้ำโสโครก คลองเหล่านั้นจึงเป็นทางแห่งน้ำโสโครกในกรุงเทพฯ มีอันตรายต่อสุขภาพของ
ประชาชน และยิ่งในฤดูแล้งระหว่างเดือนกุมภาพันธ์-พฤษภาคม เป็นช่วงน้ำน้อยก็ยิ่งเป็นอัน-
ตรายมากขึ้น และบางปีน้ำล้นท่วมมาก พื้นที่กรุงเทพฯอยู่ต่ำไม่สูงกว่าทะเลมากนัก จึงทำให้น้ำ
กร่อยเข้าไปถึง 28-30 กิโลเมตร และเมื่อน้ำไหลออกทะเลไม่ได้ สิ่งโสโครกที่ระบาย
ลงแม่น้ำก็ไม่สามารถถูกระบายออกทะเลได้ นอกจากนั้นแม่น้ำเจ้าพระยาก็มีความลาดน้อย
จึงเป็นสาเหตุให้สิ่งโสโครกไม่สามารถถูกระบายออกทะเลได้ จึงเกิดน้ำเสีย เมื่อราษฎรใช้
น้ำก็เกิดโรคระบาดคืออหิวาตกโรค และจากการทดสอบคุณภาพน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาของ
นายโยเดียร์ เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ.2446 โดยชักน้ำที่ปากคลองรังสิตกับที่บางหลวงเชียง
รากไปทดสอบ ปรากฏผลว่า น้ำในที่ 2 แห่งมีธาตุออกแกนิก (Organic) อยู่มาก จะต้อง
ใช้ไฟรอนจึกมาก และน้ำมากกรองแล้วจึงจะใช้รับประทานได้²

ใน พ.ศ.2448 ปรากฏมีลูกม้าป่วยล้มแพทย์ได้ผ่าตรวจพบว่าเป็นโรคที่ตับ ซึ่งเกิด
จากตัวสัตว์ในน้ำที่กินเข้าไปทำอันตราย และได้แนะนำให้ส่งม้าออกไปอยู่บ้านนอก ในเรื่อง
นี้ รัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงเจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ว่า

. . . เรื่องน้ำนั้นน่าจะพิจารณา เพราะม้าอยู่ในวังมันก็กินน้ำในคลองหลอด ๆ
นั้นไม่สะอาดกว่าในคลองเม่งเสง เหตุใดจึงไม่มีโรคภัยอันใด ถ้าจะเป็นด้วย
น้ำที่นั่นเวลาไหลลงแห่งคลอง ที่นั่นไหลลงได้จริงแต่ไม่แห้งซากคลองเพราะมีทวนบ
มันจะเกรอะกรังอยู่อย่างไรได้ ถ้าขึ้นชื่อว่าน้ำในบางกอกไม่ก็ทั้งนั้น อยากรู้
ข้อนี้ให้ชัดเจน ขอให้หาหมอดูทายอะไรตรวจสอบ. . .³

¹ กจข., ร.5 น. 1.1/5 กลอง 1

² กจข., ร.5 กส. 11/168 กรมคลองยื่นรายงานว่าด้วยการขุดคลอง(ตอนที่ 1)

³ ฎรายละเอียดเกี่ยวกับน้ำคลองหลอดและคลองเม่งเสงได้ ใน กจข., ร.5 กข.

หลังจากที่หมอไฮเอททำการตรวจสอบน้ำในคลองเม่งเสงและคลองหุ่อกแล้ว
ได้รายงานว่า น้ำทั้งในคลองเม่งเสงและคลองหลอกโสโครกมาก โดยเฉพาะคลองเม่งเสง
โสโครกมากกว่าในคลองหลอก เพราะประทุน้ำปึกอยู่เสมอ ทำให้น้ำไม่ค่อยได้ถ่ายเทและยัง
ต้องรองรับน้ำโสโครกจากบริเวณสวนกุสิตที่ไหลลงคลองด้วย โดยหมอไฮเอทกล่าวว่า น้ำ
ทั้งสองคลองนี้ใช้ไม่ได้ ถึงสัตว์ก็ไม่ควรให้กิน เพราะโสโครกมีผักหญ้าเน่ามาก ไม่ควรใช้
เป็นน้ำสำหรับโรงฆ่า ถ้าไม่ได้จัดการกรองให้เสียแล้ว น้ำสองรายนี้ไม่ควรใช้เลย¹ ซึ่งปรากฏว่า
ปฏิกิริยาของผู้บริหารของไทยต่อรายงานดังกล่าวก็คือ กรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ทรงมีความ
เห็นว่า "น้ำในคลองย่อมโสโครกกว่าน้ำในแม่น้ำ และที่ยอกว่าโสโครกมากจนน่ากลัวอันตราย
ก็ความสายตาฝรั่ง แต่ที่จริงแล้วน้ำในสองคลองไม่เห็นจะต่างกัน² ซึ่ง

¹ รายงานการตรวจแยกธาตุน้ำจากคลองหลอกและคลองเม่งเสง (22 สิงหาคม 124)

	คลองหลอก	คลองเม่งเสง
สี	เหลืองโสโครก	เหลืองโสโครก
กลิ่น	ไม่มีกลิ่นที่สังเกตได้	ไม่มีกลิ่นที่สังเกตได้
อากาศ	ไม่มี	ไม่มี
กาก	มีกากเป็นรากูแระและผักหญ้า	มีกากเป็นรากูแระและผักหญ้า
รีแอกชัน	นิวทรัล ()	นิวทรัล ()
ฟริอาโมเนีย (Free Ammonia)	3.2 ส่วนใน 100,000	15 ส่วนใน 100,000
ธาตุออกแกนิค (Organic)	5.4 ส่วนใน 100,000	
ออกซิเจนซึมใน 2 ชั่วโมง (Oxygen absorbed in 2 hours)	0.3 ส่วนใน 100,000	0.4 ส่วนใน 100,000
รวมธาตุแข็ง (Total Hard- ness)	6.0 ส่วนใน 100,000	8.5 ส่วนใน 100,000
เกลือคลอรีน (Chlorine)	0.75 ส่วนใน 100,000	4.0 ส่วนใน 100,000
ธาตุไนเตรต (Nitrates)	มี	มี
โคเห็นในเวลาที่ตรวจด้วยกล้อง ไมครอสโคป (Microscopic examination revealed)	มีรากูแระและผักหญ้าที่เน่ากับ ต้นตะไคร่น้ำและตะกอนเล็กๆ อย่างอื่น ๆ กับมีตัวสัตว์อย่าง เล็กๆ ๆ	เหมือนกันแต่เห็นไม่ชัดเจน

² กจข., ร.5 กษ. 11/4 เล่ม 1

รัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชกระแสในเรื่องนี้ว่า ทรงรับทราบ นอกจากนั้นใน พ.ศ. 2448 ที่ประชุมเสนาบดีอนุมัติให้มีสเตอร์มินโต เป็นผู้จัดการชุกบ่อน้ำใช้และบริโศค โดยให้ขึ้นกับกรมราชโลหกิจ กระทรวงเกษตรราธิการ เมื่อมีสเตอร์มินโตได้เอาน้ำจากบ่อในศาลาพุทธนาธิการไปตรวจแยกธาตุที่ห้องอนปรากฏผลการตรวจสอบว่าน้ำที่บ่อดังกล่าวใช้บริโศคไม่ได้ แต่ทางฝ่ายจุฬาลักษณ์ไทยมีความเห็นว่าใช้บริโศคได้ ไม่เป็นปัญหาแต่ประการใด¹

จากตัวอย่างหลักฐานข้างบน ได้แสดงถึงความขัดแย้งในค่าน้ำที่คณะกรรมการมองปัญหาเรื่องสิทธิ์ค้ำของน้ำเสียระหว่างฝ่ายรัฐของไทยกับชาวต่างประเทศ อันเนื่องมาจากความเคยชินและมาตรฐานในการดำรงชีวิตที่แตกต่างกัน และจากหลักฐานรายงานและข้อร้องเรียนจำนวนมากจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนในเรื่องปัญหาความสกปรกและขยะมูลฝอยและปัญหาน้ำในคลองเดียวจนใช้การไม่ได้ ตลอดจนการที่รัฐต้องแก้ปัญหาด้วยการถมคลอง ก็ล้วนแต่ยืนยันถึงปรากฏการณ์ของปัญหาสภาวะแวดล้อมในปัญหาดังกล่าวที่ได้เกิดขึ้น ตัวอย่างของปัญหาและข้อร้องเรียนดังกล่าว มีเป็นจำนวนมากมาย เช่น เมื่อ พ.ศ. 2446 คลองตลิ่งแดงทั่วบริเวณมาถึงสะพานถนนตัดใหม่หน้าโรงบ่อนไปเกิดการคันเขินและน้ำซึ่งเคยรับประทานได้ก็เสียไป² ใน พ.ศ. 2451 มีกรณีร้องเรียนของพวกชาวจีนว่า จากการที่รัชกาลที่ 5 โปรดเกล้าฯ ให้ถมคลองเขินหน้าศาลเจ้าเกาเพราะทรงเห็นว่าน้ำในคลองสกปรก ควรที่ถมทำถนนนั้น เมื่อถมคลองแล้วอาจจะทำให้มีการก่อก๊อก ซึ่งจะทำให้บึงศาลเจ้าที่พวกตนนับถือและจะขาดน้ำใช้สอย³ ใน พ.ศ. 2460 เกิดความโล้โครกและน้ำเน่าเหม็นในคลองแสนแสบ กระทรวงนครบาลต้องสั่งสอบสวนและประกาศห้ามปรามราษฎร⁴ และใน พ.ศ. 2464 ปรากฏข่าวหนังสือพิมพ์เขียนร้องเรียนเรื่องคลองเป็นคูหรือเป็นโทษ โดยกล่าวถึงคลองหลอด คลองวัดมเหยง คลองวัดราชบพิธ

¹ กจข., ร.5 กษ. 11/116

² กจข., ร.5 กส. 11/116

³ กจข., ร.5 กษ. 9.2/52 กลอง 3

⁴ กจข., ร.6 น.102

และคลองวัดสุทัศน์ว่า คลองเหล่านี้คนและปลายคลองจะโยงถึงแม่น้ำหรือคลองใหญ่ทั้ง 2 ทาง ยังผลให้น้ำไหลออกไม่ได้ กลางคลองจึงหมักหมมไปด้วยสวะและของโสโครก เป็นที่เลือกอันแก่ประชาชนเป็นอย่างยิ่ง¹ เป็นต้น

ปัญหาความสกปรกโสโครกและน้ำเสียจนคลองใช้การไม่ได้ดังกล่าว เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้มีการถมคลองเป็นจำนวนมากในช่วงรัชกาลที่ 6 และ 7 และประกาศขายที่คลองนั้นแก่ราษฎร ตัวอย่างเช่น ใน พ.ศ. 2453 รัชชายที่ดินที่คลองซึ่งขึ้นเขินบริเวณถนนพาศาศท ทองที่อำเภอสามเพ็ง² พ.ศ. 2454 ขายคูเก่าที่ขุดมาจากคลองหัวลำโพงเก่าในตำบลหัวลำโพง³ พ.ศ. 2455 ขายคูคันที่ตำบลถนนทรงวาส ทองที่อำเภอสามเพ็ง⁴ พ.ศ. 2457 ขายคลองริมครอกเชียงใหม่ ทองที่สัมพันธวงศ์ อำเภอสามเพ็ง⁵ พ.ศ. 2459 ขายคลองนางตั้งษ์ในทองที่อำเภอประทุมวัน⁶ พ.ศ. 2461 รัชมคลองพระยาไกรท่าถนน และขายที่ดินส่วนที่เหลือจากท่าถนนแก่ราษฎร⁷ และใน พ.ศ. 2467 รัชชายคลองบริเวณถนนเข้าสารแก่พระยาราชวังสัน เสนาธิการทหารเรือ เพราะคลองขึ้นเงินไม่มีทางระบายน้ำ น้ำเน่าเสียส่งกลิ่นเหม็น จึงควรที่จะขายเพื่อให้ถมเสียจะได้ไม่เป็นแหล่งเพาะเชื้อโรคอันจะเป็นอันตรายแก่สาธารณสุข⁸ เป็นต้น

¹ กจข., ร.6 น. 20.6/87

² กจข., ร.6 น. 15.1ก/11

³ กจข., ร.6 น. 15.1ก/11

⁴ กจข., ร.6 น. 15.1ก/11

⁵ กจข., ร.6 น. 15.1ก/11

⁶ กจข., ร.6 น. 15.1ก/64

⁷ กจข., ร.6 น. 1.1ก/67

⁸ กจข., ร.6 น. 15.1ก/86

การสูญเสียคุณประโยชน์ด้านการใช้สอยของคลองอันเนื่องมาจากปัญหาภาวะ
 แวกลอมเกี่ยวกับปัญหาความสกปรก ขยะมูลฝอย และน้ำเสียคั่งกลาว เงื่อนไขทางกายภาพ
 ของพื้นที่ได้เป็นเงื่อนไขหนึ่งต่อการไม่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาคลองของรัฐ เป็น
 สาเหตุส่วนหนึ่งของปัญหาการหมักหมมของขยะมูลฝอยในคลองซึ่งทำให้คลองตื้นเขินและ
 น้ำเสียตลอดจนความไม่สะดวกในด้านการคมนาคมทางน้ำ และปัญหาในการที่คลองไม่อาจ
 จะใช้ประโยชน์ใดก็ตามในด้านการชลประทานทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมาก
 ในแต่ละปีเพื่อขุดขอมคลอง ทั้ง ๆ ที่คลองเหล่านั้นเพิ่งขุดขึ้นไม่นาน และคลองในกรุงเทพฯ
 ก็มีเป็นจำนวนมากซึ่งน่าจะเพียงพอต่อการชลประทาน กล่าวคือ จากปัจจัยด้านภูมิศาสตร์
 คลองในกรุงเทพฯ ส่วนต้นและปลายคลองจะ เชื่อมกับแม่น้ำหรือคลองใหญ่ทั้งสองด้าน ทั้งนี้
 เพราะที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของกรุงเทพฯ มีลักษณะ เป็นบริเวณที่แม่น้ำมีความโค้ง บริเวณ
 พื้นดินฝั่งตะวันออกจึงดูเหมือนว่าย่นเข้าไปในแม่น้ำลำคลองต่าง ๆ ที่ขุดขึ้น ซึ่งมักจะขุด
 ผ่านกรุงเทพฯ โดยมีต้นคลองและปลายคลองเจอกับแม่น้ำทั้งสองด้าน ที่สำคัญคือ คลองคู
 เมือง คลองรอบกรุง และคลองผดุงกรุงเกษม คลองเหล่านี้จะมีลักษณะขนานกันออกมา
 เป็นชั้น ๆ ถ้าพิจารณาความแนวทางของแม่น้ำเจ้าพระยาแล้วจะเห็นว่าปากคลองทั้ง
 สองด้านนั้นห่างกันมาก โดยเฉพาะคลองที่อยู่ในวงนอกออกไป ลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิด
 ปัญหาต่อคลองได้ เพราะแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณนี้อยู่ใกล้ปากแม่น้ำที่จะออกทะเล ดังนั้น
 จึงมีความกระแทกกระเทือนรื่อน้ำขึ้นน้ำลงตามไปควย ซึ่งผิดกับแม่น้ำในบริเวณอื่น ๆ
 เวล่าน้ำขึ้นน้ำก่ไหลเข้าทางปากคลองทางด้านใดของแม่น้ำก่อน เมื่อน้ำในแม่น้ำมากขึ้น
 ไปถึงตอนบนแล้วก็ไหลวกเข้าทางปากคลองอีกด้านหนึ่งทางตอนบน ทำให้น้ำไหลมาบรรจบ
 กันในคลอง เกิดมีสวะคราบโคลนเลนคั่งค้างอยู่ตอนกลาง ๆ คลอง ไม่สามารถลดยผัน
 ออกไปได้ เกิดการหมักหมมเช่นนี้เรื่อย ๆ จนกระทั่งคลองตื้นเขิน ประกอบกับขยะมูลฝอย
 ที่ประชาชนทิ้งลงในคลองเป็นจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ น้ำในคลองจึงเน่าเสียเป็นที่เดือดร้อน
 แก่ประชาชน เช่น คำร้องเรียนเรื่อง คลองหลอด คลองวัดมหารวม คลองวัดราชพิช
 และคลองวัดสุทัศน์ ซึ่งปรากฏเป็นจำนวนมากในรัชกาลที่ 6 เป็นต้น¹

จากการถมคลองเพื่อทำถนนคั่งกลาวข้างต้น เมื่อพิจารณาในด้านการตัดถนน
 ของรัฐ ก็ปรากฏว่ามีความสูญเสียทางเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากเงื่อนไขทางกายภาพของ

¹ กจข., ร.6 น.20.6/87 ชาวจากหนังสือพิมพ์เรื่องคลองเป็นคุณหรือเป็นโทษ

พื้นที่ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัด ทำให้รัฐต้องใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนมากในการติดตามแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาเป็นลูกโซ่

ตัวอย่างจากการถมคลองเพื่อทำถนน การสร้างถนนบนที่ลุ่มซึ่งสภาพพื้นดินอ่อนทำให้ไม่สามารถรองรับอาคารและยานพาหนะซึ่งมีน้ำหนักมากได้ ถนนที่สร้างขึ้นเมื่ออายุการใช้งานจะไม่นานนัก แต่ก็ปรากฏว่าต้องมีการซ่อมแซมกันอยู่เสมอ สิ้นงบประมาณที่ใช้เพื่อการนี้เป็นจำนวนมาก ในรัชกาลที่ 5 ปี ร.ศ.125 (พ.ศ.2449) มิสเตอร์ แปะชยิต อัครราชทูตอังกฤษในฐานะที่ "เป็นผู้ซึ่งได้เที่ยวควยรถโมเตอร์คาร์มาก และอยากจะให้ถนนดี แลได้ความเค็ดร้อนเพราะถนนเสียไปหลายแห่ง" ได้สืบทราบถึงงบประมาณที่ใช้ในการรักษาซ่อมแซมถนนเก่าว่า ปี ร.ศ.124 เพียงปีเดียว ไทยใช้เงินในการซ่อมถนนเก่าถึง 635,000 บาท และใช้ในการสร้างถนนใหม่อีกเพียง 40,000 บาท ซึ่งเมื่อคำนวณค่าใช้จ่ายกับจำนวนระยะทางของถนนแล้ว ประมาณว่าในปี ร.ศ.124 กรุงเทพฯ มีถนนที่จะต้องรักษาไม่เกินกว่า 40 ไมล์ คิดเป็นค่าใช้จ่ายในการซ่อมกว่าไมล์ละ 15.00 บาท มิสเตอร์ แปะชยิต ได้กล่าววิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องนี้ว่า

. . . จะไม่เห็นได้ว่าไทยยังไม่รู้จักใช้เงินเพียงควรแก่จะใช้เลย เอาเงินไปเททิ้งเสียเปล่าไม่ได้ประโยชน์เท่ากับที่สมควรจะได้ ถ้ารู้จักใช้เงินในถนนเท่านั้น จะได้ถนนเรียบเสมอก็คือเหมือนกับโต๊ะบิลเลียดอย่างในยุโรป และแม้ที่สุดในเฟเคอเรตมะเลสะเตคก็ว่าได้ . . .¹

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ กจช., ร.5 น. 5.4/11 หนังสือสมเด็จกรมพระยาเทววงษ์วิโรปกการทูต พระเจ้าน้องยาเธอ กรมขุนสมมตอมรพันธ์ ราชเลขานุการ, 16 กรกฎาคม ร.ศ.125

ต่อคำวิจารณ์ดังกล่าว สมเด็จพระยาเทววงศ์วโรปการ ในฐานะเสนาบดีกระทรวง
การต่างประเทศได้รับทราบจากมิสเตอร์ เวสเทินการ์ด ที่ปรึกษาราชการทั่วไป จึงทรง
เคืองร้อนใจต่อคำวิจารณ์ และได้้นำความขึ้นกราบบังคมทูล โดยทรงพิจารณาเพิ่มเติม
ควยว่า "หากจะเปรียบเทียบให้เห็นกันที่สุคนั้น คือว่าจะจ้างผู้รักษาดนคนละเส้นหนึ่งประจำ
ไว้ตลอดทุกถนน เส้นหนึ่งมีคน ๆ หนึ่งประจำรักษาอยู่เสมอทั้ง 1600 เส้น เปน 1600 คน
แลคิดจ่ายเงินเดือนให้คนหนึ่งเดือนละ 20 บาท ปีละ 240 บาท คน 1600 คน ก็จะเป็น
เงินปีละ 384,000 บาท แลคิดค่าส่งของแลเครื่องมือสำหรับชุดมทุมบักกวาดปรายให้
รายวันอีกเดือนละ 10 บาททุกเส้นไป ก็จะเป็นเงินอีกปีละ 192,000 บาท รวม 2 รายนี้
ก็เป็นเพียงปีละ 576,000 บาท ยังต่ำกว่าจำนวนที่ได้ใช้ไปในรัตนโกสินทร์ศก 124 ที่
เปนเงิน 635,000 บาทนั้น ถึง 59,000 บาท มากกว่าเงิน 40,000 บาทสำหรับทำ
ถนนขึ้นใหม่ขึ้นนั้น ถ้าจะว่ามีเงินเหลือพอไปทำถนนขึ้นใหม่อีกกว่าเท่าหนึ่ง"¹

อย่างไรก็ตามจากการสอบสวนตัวเลขค่าใช้จ่ายที่เป็นจริง ปรากฏมีความคลาด
เคลื่อนสูงกว่าที่เป็นจริงอยู่บ้าง แต่ก็ยังคงแสดงให้เห็นถึงจำนวนค่าใช้จ่ายที่ยังคงสูงอยู่
มาก กล่าวคือจากตัวเลข 635,000 บาท ที่มิสเตอร์ แปะชบิต ได้รับทราบมาในความ
เป็นจริงมียอดค่าใช้จ่ายเป็น 2 ตัวเลขคือ ในบัญชีกระทรวงพระคลังปรากฏว่าได้จ่าย
ส่วนการบำรุงถนน สพาน และเงินเดือน รวมทั้งสิ้น 691,434 บาท 10 อัฐ โดยใช้จ่าย
เฉพาะเป็นค่าซ่อมแซมถนนแต่ ๆ เพียง 417,009 บาท 6 อัฐ ซึ่งเมื่อคำนวณจำนวนค่า
ใช้จ่ายกับจำนวนระยะทางของถนนแล้ว เมื่อคิดจำนวนความยาวของถนนให้เท่ากับในปี
ร.ศ. 123 จากระยะทางจำนวนทั้งสิ้น 2829 เส้น 17 วา จะคิดเป็นค่ารักษาดนคน
เส้นละ 147 บาท 24 อัฐ หรือเมื่อคิดเป็นตารางวา จากเนื้อที่ถนนทั้งหมดจำนวน
 $381540\frac{10}{16}$ ตารางวา จะตกตารางวาละ 1 บาท 6 อัฐ สำหรับตัวเลขยอดค่าใช้จ่าย
ที่ปรากฏในบัญชีของกรมศุขาภิบาล เป็นยอดค่าใช้จ่ายเฉพาะในการรักษาดนและสพาน
จำนวน 514,938 บาท ซึ่งเมื่อคำนวณค่าใช้จ่ายในตัวเลขนี้ก็กับจำนวนระยะทางตามวิธี
การ เช่นเดียวกันกับข้างบน จะเป็นค่ารักษาดนประมาณเส้นละ 181 บาท 59 อัฐ หรือ
ตารางวาละ 1 บาท 22 อัฐ จากยอดค่าใช้จ่ายจริงทั้ง 2 ตัวเลขดังกล่าว จะเห็นได้
ว่าเป็นจำนวนเงินที่ยังคงสูงมาก ในขณะที่ยอดค่าใช้จ่ายจริงในการสร้างถนนและสพาน

¹ กจข., ร.5 น. 5.4/11 เรื่องเดิม

ใหม่ใน ร.ศ. 124 มีเพียง 76,378 บาท 36 อัฐ (จากตัวเลขในบัญชีกระทรวงการคลัง) ซึ่งในเรื่องค่าใช้จ่ายในการซ่อมถนนที่สูงมากนี้ ปรากฏในคำอธิบายของ พระยาเทเวศรวงษ์วิวัฒน์ว่า

. . . แต่ที่จะตัดจำนวนการรักษาดังถึงถึงหนึ่งนั้น ไกลกว่าความจริงจากการประมาณแต่โดยความเห็น ควบคุมถนนทุกถนนที่จะไม่ใคร่รักษาตลอดปีนั้นจะเป็นไปไม่ได้เลย อย่างน้อยต้องมีการถูกลงมาไม่น้อยกว่าปีละ 4 ครั้ง ถ้าจะเทียบกับการรักษาดถนนของเมืองที่ไกลเช่นเมืองสิงคโปร์ ซึ่งเป็นที่หาของใช้ได้ง่ายค่าแรงทำก็ถูกพื้นที่ก็แคบกว่ากรุงเทพฯ แลการทิ้งสิ่งของในถนนที่ทำให้ต้องเปลืองค่ากวาดมากกว่าจำเป็นก็ไม่มี ทั้งการคนำถนนก็แยกออกต่างหาก เมื่อดูตามรายงานปี 1905 ในระหว่างปี 123-124 ในกรุงเทพฯ ยังรักษาดถนนได้ถูกกว่าประมาณตารางวาละ 59 อัฐ. . .¹

จากคำอธิบายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าสมรรถนะของพื้นที่ดินกรุงเทพฯ เป็นปัจจัยทางธรรมชาติที่เป็นตัวกำหนดที่สำคัญ และมีเพียงแต่พื้นที่ถนนเท่านั้นที่มีจะทำทุกจันต้องทำการซ่อมแซมอยู่เสมอ ในการสร้างสะพานข้ามคลอง เพื่ออำนวยความสะดวกทางคมนาคมระหว่างถนนก็มักจะได้รับผลเช่นเดียวกัน ซึ่งยังความสูญเสียทั้งทางเศรษฐกิจและงบประมาณแผ่นดิน ตลอดจนอาจเป็นอันตรายต่อชีวิตของประชาชนผู้ใช้ถนนและสะพานได้ด้วย

ตัวอย่างจากการสร้างสะพานเฉลิม 45 ใน ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณไว้ 5,187 บาท 26 อัฐ แต่จากอุปสรรคด้านการก่อสร้างเพราะปรากฏว่าการก่อสร้างสะพานนั้นยากมาก เนื่องจากสภาพของดินอ่อน จึงต้องใช้เวลาในการก่อสร้างสะพานนานเป็นพิเศษ ประกอบกับราคาตัววัสดุก่อสร้างสูงขึ้นอยู่เรื่อย ๆ ทำให้ต้องเพิ่มค่าก่อสร้างอีกถึง 2,171 บาท 32 อัฐ นอกจากนั้นสภาพการทรุดตัวของดินถมคอสะพานอันเนื่องมาจากดินอ่อน ยังมีปรากฏหลักฐานให้เห็นเป็นจำนวนมาก ตัวอย่างจากชาวไทยในหนังสือพิมพ์บางกอกใหม่ ฉบับเดือนตุลาคม ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2438) เรื่องสะพานเฉลิม 43 ซึ่งเพิ่งสร้างเสร็จมาได้ประมาณเดือนเดียวเกิดทรุดและชำรุดเสียหายทำให้รถม้าเดินไม่ได้ จากการสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิศาตราเสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ ได้กราบบังคมทูลชี้แจงรัชกาลที่ 5 ว่า สะพานที่ก่อสร้าง

¹ กจร., ร.5, น. 5.4/11 หนังสือพระยาเทเวศรวงษ์วิวัฒน์ กราบทูลพระเจ้า
น้องยาเชอ กรมขุนสมมตอมรินทร์

ไม่ได้ชำระแต่เป็นเพราะว่าคนที่ถมที่ลาคันนั้นเกิดยุบตัวลงในฤดูฝน ทำให้ทางซากรุก¹ ซึ่งก็คงใช้งบประมาณในการซ่อมแซมใหม่อีกด้วยการถมดินเพิ่มแล้วปุ๋ยใหม่

จากรายงานของมองซิเออร์ มโยเตียร์ เสนอต่อเจ้าพระยาเทเวศรวงษ์วิวัฒน์ สมุหพระนครบาลกรุงเทพฯ เมื่อ พ.ศ. 2445 เรื่องถนนและการรักษาความสะอาดใน บริเวณถนน ได้แสดงถึงปัญหาอันเกิดจากเทคนิควิธีการทำถนนที่ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับ สมรรถนะทางกายภาพของพื้นที่เมืองกรุงเทพฯ โดยกล่าวว่า เนื่องจากพื้นที่กรุงเทพฯ เป็นที่ ดุ่ม การทำถนนให้แข็งแรงจึงยาก นอกจากนี้การทำถนนยังมีข้อบกพร่อง เช่น ไม่สนใจ จะทำให้ฐานแน่น เพียงแค่เอาอิฐมาวาง เอาทรายมาโรย นอกจากนี้การใช้อิฐก็แตกง่าย ดังนั้นถนนจึงแตกและพังง่าย เป็นธรรมดาสำหรับหินที่ใช้โรยนั้น แม้จะดูแลหนาดี แต่ก็มี การสึกและซรุขระเป็นหย่อม ๆ เพราะใช้อิฐก้อนโตเกินไปและพื้นที่คันไถก็มีไคทำให้ แน่นเสียก่อน ดังนั้นจึงทรุดโดยเร็ว ทำให้ถนนกลายเป็นหลุมบ่อซรุขระ นอกจากนี้ถนนก็ มักจะทำแบบรายไม่ได้ทำให้โค้งตรงกลาง ดังนั้นน้ำจึงขัง ทำให้พื้นดินข้างล่างยิ่งละเอียด ไปอีก วิธีการแก้ไขก็คือ ต้องทำพื้นล่างให้แน่น และทำตรงกลางให้โค้งแล้วลาดลงสองข้าง ถนน สำหรับการชำระน้ำโสโครก เนื่องจากการทำร่องน้ำในกรุงเทพฯ มีขนาดต่าง ๆ กัน บางที่ก็โบกปูน บางที่ก็ไม่โบก บางร่องก็เปิดบางร่องก็มีฝาปิด ดังนั้นทางที่จะแก้ไขก็คือ ควรจะใช้แบบอย่างเดียวกันทั้งกรุงเทพฯ หอควรทำการโบกปูนและควรเปิดโล่งเพื่อให้ ทำความสะอาดได้สะดวก นอกจากนี้เนื่องจากแต่ก่อนไม่ได้ทำท่อให้ลาดเท ดังนั้นสิ่ง โสโครกต่าง ๆ จึงกองอยู่ในท่อ การแก้ไขจึงควรทำท่อให้ลาดเทลงตรงปลายหอควรจะให้ลงคลอง และระหว่างท่อกับคลองควรมีประตูปิดเปิด เพื่อให้น้ำในคลองเข้าได้ และ พอน้ำขึ้นก็ปิดประตู เมื่อน้ำลงจะเปิดประตูเพื่อให้น้ำโสโครกซึ่งขังอยู่ตามร่องจะได้ไหลลงคลองไป อย่างไรก็ตามในที่สุด มองซิเออร์ มโยเตียร์ ก็ได้สรุปถึงการแก้ไขปัญหาน้ำโสโครกของ กรุงเทพฯ ว่า

¹ กจร., ร.5, ยธ. 9/13 "กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิศาครายบังคับมณฑล พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5, "สำเนาที่ 67/4215, 16 ตุลาคม ร.ศ. 115

. . . ตามที่ข้าพเจ้าได้อธิบายข้างบนนี้ ท่านคงจะเห็นได้ว่า วิธีชารน้ำโสโครกนี้เป็นวิธีลำบากมาก เมื่อจะจัดทำขึ้นแล้วจะต้องลงมือพร้อมกันทั่วทั้งกรุง โดยที่พื้นที่ค่าสูงนั้นจะต้องอาศัยกัน แลก่อนที่จะลงมือนั้นจะต้องเที่ยวตรวจที่ต่าง ๆ ทั่วหัว เพื่อที่จะไถ่กะพื้นที่ค่าสูงนั้นให้ถูกกับสกีม ก็จะต้องตรวจจนจน คลอง พื้นที่ในลำคลอง น้ำขึ้นและน้ำลงเป็นคั่น ถ้าไม่ทราบสิ่งเหล่านี้ให้ละเอียดแล้ว จะวางสกีมจัดทำร่อนน้ำเหล่านี้ให้สะดวกก็คงเป็นอันไม่สำเร็จได้¹ . . .

ปรากฏว่าข้อเสนอให้ทำแผนที่ให้รู้ระดับพื้นดินในกรุงเทพฯ เสียก่อนแล้วจึงค่อยทำอย่างอื่นของมองซิเออร์ มโสเคียร์ และต่อมาเขาได้ขอให้จ้างผู้ช่วยชาวฝรั่งเศสมาช่วยทำงานนั้น รัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชกระแสในเรื่องนี้ว่า "ทราบแล้ว เขาจะคิดทำอะไรก็ให้คิด" แต่ผลปรากฏว่าต่อมาฝ่ายไทยมีปัญหาในเรื่องเงินเดือนของผู้ช่วยชาวฝรั่งเศสที่มโสเคียร์ตั้งไว้สูงเกินไป ปัญหาจากการที่รัฐบาลไทยไม่มีงบประมาณพอ การที่กิจการ ของกรมแผนที่ยังไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร และปริมาณปัญหาที่สั่งสมรุนแรงขึ้น ทำให้ข้อเสนอของมโสเคียร์ไม่เป็นผลในทางปฏิบัติอีกเช่นเคย ปัญหาหน้าโสโครกท่วมถนนในกรุงเทพฯ ยังคงสืบเนื่องถึงปัจจุบัน อันเนื่องมาจากปัญหาทางกายภาพของพื้นที่ดังกล่าวข้างต้น



และ
/ ความคืบหน้าประสิทธิภาพขององค์กรรัฐและความไม่รับผิดชอบของผู้ลงทุนก่อสร้าง ปัญหาเกี่ยวกับถนนทรุดหรือทอระบายน้ำทรุด อันก่อให้เกิดปัญหาความสกปรกโสโครกคิดตามมา จึงเกิดขึ้นเป็นประจำ ตัวอย่างเช่น จากรายงานของเจ้ากรมกองตระเวนฝ่ายกองรักษา เมื่อ พ.ศ. 2436 ว่า ตั้งแต่ฝั่งสะพานหันถึงเชิงสะพานสัมพันธ์ขวงมีน้ำไหลนองเปรอะเปื้อนคนเดินถนน และเนื่องจากเป็นเวลากลางคืนจะเสด็จทอดพระกรุณด้วยจึงเกรงจะเกิดอันตราย เมื่อสอบสวนก็ได้อความว่า พระยาโชฎ๊กราชเศรษฐี เจ้าคนงานฝั่งท่อน้ำ คนงานงัดหินปูนปูนถนนซุกดินฝังท่อ เมื่อทำเสร็จแล้วก็ไม่ทำถนนให้ดีดังเก่า พอคืนทรุดหินที่ปูก็ไม่เสมอกัน จึงเป็นที่เคืองครอนแก่ผู้เดินไปมา¹ และจากคำร้องเรียนของราษฎรทูตอเมริกัน ถึงกระทรวงนครบาลว่า เมื่อ พ.ศ. 2445 เรื่องท่อน้ำตึงตึกริมถนนเจริญกรุงตรงทางเข้าสถานทูตอเมริกัน น้ำโสโครกไหลท่วมทอนขึ้นมาบนถนน สกปรกเหม็นมาก กรมสุขาภิบาลไปตรวจดูพบว่าท่อตึงตึกเป็นท่อน้ำตัน ไม่ได้ให้มาบรรจบกับท่อน้ำริมถนนน้ำจึงล้นขึ้นมา ทั้งนี้ปรากฏผลว่า รัฐแจ้งว่า กรมสุขาภิบาลจะทำท่อมารบรรจบกันก็ต่อเมื่อมีเงิน ครั้นจะให้กรมมหันสรรพศาสตร์ศุภกิจทำเพราะเป็นตึกของท่าน ก็อยู่นอกเหนืออำนาจที่สุขาภิบาลจะสั่งได้² ปัญหาในลักษณะดังกล่าวเรื้อรังเรื่อยมา ดังปรากฏตัวอย่างจากคำร้องเรียนเมื่อ พ.ศ. 2471 ว่า การถมคลองเป็นถนนตามนโยบายของกรมนคราทรนั้น พอฤดูฝนน้ำไหลไปไหนไม่ได้ ก็เจิ่งนองอยู่ที่ถนนบ้านเรือนราษฎรทำความเคืองครอนแก่ราษฎรมาก โดยเฉพาะแถวโรงพยาบาลกลางและห้องแถวในตรอกเต้าหู้ ตรอกผักกาด บางแห่งน้ำล้นค้างครึ่งหน้าข้าง³

นอกเหนือไปจากปัญหาในการพัฒนาอันเนื่องมาจากความไม่สอดคล้องระหว่างสมรรถนะของพื้นที่ดินกับการพัฒนาถนนดังกล่าวแล้ว ปัญหาในการพัฒนาดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อทางสภาวะแวดล้อมประการอื่น ๆ ติดตามมาจากการสร้างถนน ได้แก่ปัญหาจากฝุ่นซึ่งเป็นผลให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณในการบำรุงรักษาถนนเพิ่มขึ้น และปัญหาจากขุมรบกวน อันเป็นผลมาจากการถมคลองทำถนน ซึ่งเป็นการทำลายทางระบายน้ำตามธรรมชาติ

¹ กจข., ร.5 น. 1.1/71 กลอง 3

² กจข., ร.5 น. 4.1/123 กลอง 7

³ กจข., ร.7 น. 26.5/27 เล่ม 2

ที่มีมาแต่เดิมและอย่างสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ลุ่มของกรุงเทพฯ โดยที่สภาพภูมิอากาศของ
ไทยเป็นแบบเมืองร้อน ประกอบกับความไม่พร้อมทางด้านงบประมาณและการพัฒนาทาง
ด้านเทคนิควิธีในการก่อสร้าง ถนนที่ก่อสร้างขึ้นในระยะแรก ๆ โดยส่วนใหญ่จะเป็นการ
ปรับพื้นที่แล้วปูด้วยอิฐ ดังนั้นเมื่อมีการใช้ถนนกันนาน ๆ เข้าจึงเกิดมีฝุ่นละอองฟุ้งไปทั่ว
ถึงปรากฏว่าเมื่อ พ.ศ. 2464 จดหมายเทศาภิบาลกรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ กรุงเทพฯ เป็นเมือง
ที่มีฝุ่นมากที่สุดในเอเชีย เช่น ถนนสี่พระยา ถนนสุริวงค์ เวลาอากาศร้อนฝุ่น จะเคลือบไปหมด
อันจะทำให้เกิดวัณโรคได้ จึงร้องเรียนขอให้กรมสุขาภิบาลปราบฝุ่น¹ ในเรื่องปัญหาฝุ่นนี้
รัฐก็ได้พยายามแก้ไขปัญหาและสูญเสียงบประมาณส่วนหนึ่งเพื่อการแก้ไขตลอดมา โดยใช้
วิธีจ้างพนักงานคอยรดน้ำถนน

นอกจากปัญหาฝุ่นดังกล่าวข้างต้น ผลกระทบทางสภาวะแวดล้อมอีกประการหนึ่ง
ซึ่งนับเป็นปัญหาต่อเนื่องมาจากการพัฒนาถนนที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะทางกายภาพของพื้นที่
ได้แก่ ปัญหาเรื่องยุบรถกวน โดยเหตุที่สภาพพื้นที่ของกรุงเทพฯ เป็นที่ลุ่มในเขตเมืองร้อน
และเป็นชุมชนริมน้ำ โดยปกติปัญหาอันเกิดจากยุบรถกวนก็เกิดขึ้นเป็นประจำอยู่แล้ว ดัง
ปรากฏจากรายงานการเดินทางของ ที โอ คิง คอราซอมาคณภูมิศาสตร์แห่งกรุงลอนดอน
ถึงการเดินทางมายังคลองแสนแสบในปี พ.ศ. 2403 ว่า

คลองนี้มีความยาว 55 ไมล์ เชื่อมนครกรุงเทพฯกับแม่น้ำบางปะกง ผ่าน
บริเวณที่ราบชนบทซึ่งใช้สำหรับการเพาะปลูกข้าวโดยเฉพาะ คนพื้นเมืองเป็น
คนเชื้อสายมาเลย์ เช่นเดียวกับชาวสยามอื่น ๆ พื้นฐานของคนเหล่านี้ทำควาย
ไม่ไผ่ ยุบขึ้นสูงจากพื้นประมาณ 4 ฟุต เสือเฒ่าที่สวมใส่เป็นผืนผ้าขาวธรรมดา ๆ
และไม่รู้ว่าพวกเขาจะทำอะไรอยู่ก็ตาม มีช่องทางหนึ่งจะใช้ไต่ยุบอยู่เสมอ²

¹ กจช., ร.6 น.20.3 จ/56 เรื่องเมืองมีฝุ่นมากที่สุดในเอเชีย

²
D.O. King Esq., Newport, R.I., pp. 177-178. quoted in
Hanks, Lucien M., Rice and Man, p. 74.

จากการถมคลองทำถนนและปัญหาอันเกิดจากการพัฒนาถนนและการสร้างท่อระบายน้ำที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะทางกายภาพดังกล่าวข้างต้น ทำให้ไม่อาจขุดลอกซึ่งเป็นที่ทางระบายน้ำตามธรรมชาติมาได้ ดังนั้นปัญหาจากอุทกภัยจึงมีสูงขึ้นทุกที ความรุนแรงของปัญหาอุทกภัยในกรุงเทพมหานครมีสูงขึ้นดังปรากฏในหลักฐานว่า เมื่อ พ.ศ. 2473 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์พิณิจ ได้นำปัญหาอุทกภัยมาปรึกษากันถึงขนาดมีคำริจะเชิญผู้เชี่ยวชาญชาวตะวันตกมาเป็นที่ปรึกษาในการปราบอุทกภัย¹

ดังนั้นการลดบทบาทของคลอง และการที่รัฐมุ่งพัฒนาถนนด้วย การถมคลองเงื่อนโซ่ทางกายภาพของพื้นที่ได้มีบทบาทอย่างสำคัญ การพัฒนาที่ไม่สอดคล้องกับสมรรถนะของสภาวะแวดล้อมทางธรรมชาติ ย่อมนำมาซึ่งความสูญเสียทั้งทางสภาวะแวดล้อมและทางเศรษฐกิจอย่างน่าเสียดาย

¹ กช., สบ. 2.28/27 เล่ม 2

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข. การทำลายป้อมและกำแพงเมืองเพื่อการขยายตัวของเมือง : ภาพสะท้อน
การเปลี่ยนแปลงของบทบาทหน้าที่ของเมือง

จากการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทำให้อัตราการใช้ที่ดินในเมืองมีความหนาแน่นมากขึ้น ในการตัดถนนสายต่าง ๆ นั้นบางครั้งเพื่อประหยัดต้นทุนในการที่ต้องจ่ายเงินชดเชยค่าที่ดินและค่ารื้อถอนแก่ประชาชน วิธีที่สะดวกที่สุดคือการตัดถนนเข้าไปที่ดินหลวง ซึ่งในการตัดถนนหลายสายจำเป็นต้องรื้อป้อมและกำแพงพระนครด้วย ซึ่งนับเป็นภาพสะท้อนของการสิ้นสุดลงของบทบาทเมืองกรุงเทพฯ ในฐานะเป็นเมืองยุทธศาสตร์ กลับกลายเป็นเมืองเพื่อการค้าอย่างเต็มรูป ตัวอย่างการรื้อป้อมและกำแพงพระนครในรัชกาลที่ 5 มีดังนี้ การรื้อป้อมอิสินธร และป้อมมุขมนตรีเพื่อความเรียบร้อยของถนน เมื่อ พ.ศ. 2437¹ การรื้อป้อมพระจันทร์เพื่อตัดถนนแปดค่านว้าง เสียบนอกกำแพงพระนครจากประตูท่าพระถึงท่าช้างวังหน้า เมื่อ พ.ศ. 2438² การรื้อกำแพงพระนครตรงข้างวังกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เพื่อให้ประชาชนไปมาซื้อของที่ตลาดท่าปลัดสะพานหันได้สะดวก เมื่อ พ.ศ. 2438³ การรื้อกำแพงพระนครตั้งแต่เหนือป้อมริมคลองวัดราชบูรณะถึงสะพานปากคลองตลาดเพื่อเอาอิฐที่ได้ไปถมที่ทำตึกแถวหน้าวัดราชบูรณะซึ่งพระคลังข้างที่ลงทุนหุ้นกับวัดเมื่อ พ.ศ. 2439⁴ การรื้อกำแพงพระนครตอนช่วงถนนเขาวราชยาวประมาณ 3 เมตร เพื่อป้องกันอันตรายจากการชนกันระหว่างรถม้ากับรถแถมเว เมื่อ พ.ศ. 2447⁵ และการรื้อส่วนหนึ่งของป้อมอิสินธรหลังวังกรมหลวงนเรศวรฤทธิ์ค่านไต้ เพื่อเอาอิฐมาถมถนนคองเคื่อนนอก และถนนดาวขาว เมื่อ พ.ศ. 2447⁶ เป็นต้น ต่อมาในรัชกาลที่ 6 และ 7 การรื้อป้อมและกำแพงพระนครยิ่งเพิ่มจำนวนมากขึ้นตามการขยายตัวของ การสร้างถนนและตึกแถว ตัวอย่างเช่น การรื้อป้อมและกำแพงพระนครที่ถนนมหาราชเพื่อสร้างตึกแถวของพระคลังข้างที่ที่ตลาดท่าเตียน เมื่อ พ.ศ. 2454⁷ กระทรวงธรรมการขอรื้อประตูอินทรี

¹ กจข., ร.5 ยช. 8.4/3

² กจข., ร.5 ยช. 8.4/4

³ กจข., ร.5 ยช. 8.4/5

⁴ กจข., ร.5 ยช. 8.4/6

⁵ กจข., ร.5 น. 5.8/32 กลอง 2

⁶ กจข., ร.5 น. 3.13/1

⁷ กจข., ร.6 น. 7.8/1

หรือประจักษ์กยุงเพื่อสร้างตึกแถวหลายลประโยชน์ให้แก่วัดพระเชตุพน เมื่อ พ.ศ. 2455¹
 การรื้อกำแพงพระนคร ตั้งแต่ประตูสะพานหันค้ำนใต้ตลอดลงไปจนถึงประตูของญาติ เพื่อปลูก
 สร้างตึกของสมเด็จพระมาตุจฉาเจ้า เมื่อ พ.ศ. 2456² สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยา-
 ภาณุพันธุวงศ์วรราช ขอรื้อกำแพงพระนครหน้าวังบูรพาภิรมย์ริมถนนเยาวราชตั้งแต่เชิง
 สะพานภาณุพันธุเสด็จไปตามริมถนนมหาไชย เพื่อใช้ที่ดินทำเป็นฟุตบาทหน้าตึกแถวที่จะ
 สร้าง เมื่อ พ.ศ. 2456³ สมเด็จพระเจ้ากรมพระยาคำรงราชานุภาพขอรื้อกำแพงพระนคร
 ตอนหน้ากองมหันต์ ผนังประตูของญาติที่เหลืออยู่ทางค้ำนใต้ตอนถนนมหาไชย 3 เมตร
 เพื่อเป็นทางรถเข้าไปถึงโรงงานสำหรับซ่อมรถยนต์ของห้างยี่คลูเซอร์ ซึ่งมาขอเช่าที่
 ในที่มารคาของท่าน เมื่อ พ.ศ. 2465⁴ และสมเด็จพระราชปิตุลา ขอรื้อป้อมและ
 กำแพงพระนคร เพื่อขอสิทธิในที่ดินใช้สร้างตึกให้บริษัท บี.กริม. เซา เมื่อ พ.ศ. 2469⁵
 เป็นต้น

ในการพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้รื้อป้อมและกำแพงพระนครนั้น ใน
 ชั้นแรกสมัยรัชกาลที่ 5 ก็ทรงพระวิตกและไม่สู้จะเต็มพระทัยนัก ดังปรากฏพระราชดำรัส
 ว่า "... เรื่องรื้อกำแพงอยู่ข้างจะอ้าอึ้ง ดูเป็นการรื้อกำแพงบ้านกำแพงเมืองอย่างไร
 แล้วข้าจะเอาไปถมที่บานลูกค้าย ฝึสางเทวดาจะว่าตกนจะว่าก็ไม่รู้..." ซึ่งกรมพระ
 สมมตอมรพันธุ์มีหนังสือทูลตอบว่า "... เรื่องกำแพงนั้นข้าพระพุทธเจ้าไม่มีรังเกียจกับ
 ความเห็นของมนุษย์..."⁶ และต่อมาเมื่อมีการขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตรื้อ
 ป้อมและกำแพงเมืองมากรายเข้า ทั้งเพื่อประโยชน์ส่วนตัวและสาธารณประโยชน์ ใน

¹ กจช., ร.6 ศ. 7.2/8

² กจช., ร.6 น. 7.8/6

³ กจช., ร.6 น. 7.8/6

⁴ กจช., ร.6 น. 7.8/5

⁵ กจช., ร.7 น. 19/2

⁶ กจช., ร.5 ขธ. 8.3/7

พ.ศ. 2452 ทรงมีพระบรมราชโองการว่า ต่อไปการจะรื้อกำแพงพระนครนั้นให้พิจารณา
 ความเป็นราย ๆ ไป ถ้ารื้อลงมาเพื่อทำเป็นรั้วหรือกำแพงไม่อนุญาต แต่ถ้าขอรื้อเพื่อทำตึก
 เช่นที่หน้าวัดราชบูรณะก็จะอนุญาต¹ แต่จากการแสวงหาผลประโยชน์อย่างขนานใหญ่ของ
 กลุ่มชนชั้นสูงในเวลาต่อมา ทำให้มีการทำลายป้อมและกำแพงพระนครลงอย่างมากมาย
 แม้ว่าจะมีพระบรมราชโองการประกาศตั้งราชบัณฑิตยสถานขึ้นใน พ.ศ. 2469 โดยกำหนด
 ให้มีหน้าที่ประการหนึ่งคือรับผิดชอบในการที่จะจัดการรักษาวัดอุตุสถานต่าง ๆ ให้คงอยู่ถาวร
 ไม่เสื่อมทรามลง² การพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้รื้อป้อมและกำแพงพระนคร
 ก็ยังคงมีอยู่ต่อมา จนกระทั่งใน พ.ศ. 2471 ได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว
 นี้ในที่ประชุมอภิรัฐมนตรีว่าจะปล่อยให้รื้อต่อไปตามที่มีผู้ขอหรือจะทำประการใด ทั้งนี้
 เพราะรัชกาลที่ 7 ทรงมีพระดำริว่า "กำแพงป้อมก็เป็นที่ยุทธศาสตร์สำคัญสำหรับพระนคร"
 ในเรื่องดังกล่าวปรากฏผลการพิจารณาคณะกรรมการที่สมเด็จพระยาจักรพรรดิราชานุภาพ
 กรรมการราชบัณฑิตยสภา ขอแนะให้พระนครไปตรวจสอดดู และในที่สุดได้เสนอความเห็น
 ว่า ป้อมปราการต่าง ๆ ได้ถูกรื้อโดยมาก จะกำหนดให้เหลือไว้หมายเป็นมุมพระนครไม่ได้
 แล้ว จึงควรรักษาไว้แต่เพียงบางแห่งพอให้เห็นว่าของเดิมเป็นอย่างไร ป้อมที่ยังคงเหลือ
 อยู่และควรจะรักษาไว้เป็นสง่าแก่บ้านเมือง มีเพียง 2 ป้อม ได้แก่ ป้อมพระสุเมรุ และ
 ป้อมมหาका³ โดยที่ป้อมพระสุเมรุนั้นคงเหลือแต่เพียงฐานและได้มาบูรณะใหม่ในสมัยหลัง
 จึงเป็นอันว่า เพื่อความเจริญของบ้านเมืองและผลจากการพัฒนาถนนและการสร้างตึกแถว
 ตั้งแต่รัชกาลที่ 5-7 ในที่สุดกำแพงพระนครยาว 175 เส้น หน้า 5 สอก สูง 7 สอก
 และป้อม 12 ป้อม⁴ ก็ถูกรื้อทำลายลงจนเหลือเพียงแค่ 2 ป้อมดังกล่าวตั้งในปัจจุบัน

¹ กจข., ร.5 น. 99/78

² กจข., ร.7 น. 11/3 เรื่องตั้งราชบัณฑิตยสภา

³ กจข., ร.7 น. 19/13

⁴ เทพชู หับทอง, กรุงเทพฯสมัยคุณปู่ เล่ม 2 (กรุงเทพฯ : อักษรบัณฑิต,
 2518), หน้า 7-8.

จากการลดบทบาทลงของคลองและการทวีบทบาทขึ้นของถนนกับปัญหาภาวะแวก
 ล้อม และการทำลายป่าและกำแพงเมืองเพื่อการขยายตัวของเมือง ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น
 นี้ ได้แสดงถึงความสำคัญของเงื่อนไขและปัจจัยทางกายภาพต่อการพัฒนาเมือง ซึ่งจะส่งผล
 กระทบอย่างสำคัญทั้งต่อเศรษฐกิจและภาวะแวกล้อม และยังเป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนถึงการ
 เปลี่ยนแปลงของบทบาทหน้าที่และคุณประโยชน์ใช้สอยของเมือง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ
 ต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในเมือง และนี่เป็นคำขอบสำคัญถึงสาเหตุมูลฐานของปัญหา
 ภาวะแวกล้อมที่เกิดขึ้นในกรุงเทพฯ ในอดีต และมีวิวัฒนาการต่อมาจนถึงปัจจุบัน

ในตอนต่อไปจะได้นำผลการศึกษาที่ผ่านมา มาพิจารณาถึงนโยบายและบทบาท
 ของรัฐในการแก้ไขปัญหาเมือง เพื่อที่จะได้สรุปปัญหาของเมืองและประเมินประสิทธิภาพ
 ในการจัดการของรัฐให้ชัดเจนขึ้น และจะได้นำไปสู่การศึกษาถึงภาวะแวกล้อมทางสังคม
 ของประชากรกรุงเทพฯ ในบทต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นโยบายและบทบาทของรัฐในการแก้ปัญหาของเมืองและการใช้ระบบสุขภาพ

ได้ปรากฏแนวความคิด นโยบาย และบทบาทของรัฐในการแก้ไขปัญหาของเมือง
ที่แสนใจหลายประการ ได้แก่

ก. การใช้การสร้างถนนเป็นวิธีการหนึ่งเพื่อแก้ปัญหาคอขวดและชยะมูลฝอย

จากการเปลี่ยนแปลงสภาพวิถีชีวิตจากชุมชนตามแนวแม่น้ำลำคลองมาเป็นชุมชนตาม
แนวถนนมากขึ้นเป็นลำดับ ความไม่เคยชินกับวิถีการดำรงชีวิตในชุมชนบนบก ประกอบกับการ
ขยายตัวของเมือง จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นและความหนาแน่นของการใช้ที่ดินในเขตชุมชนเมือง
โดยเฉพาะในย่านการค้า เช่น สำเพ็ง และการถมคลองทำถนนซึ่งเป็นการทำลายทางระบายน้ำ
ตามธรรมชาติที่ไหลมาแต่ในอดีตของเมือง ทำให้ปัญหาความสกปรกและชยะมูลฝอยในเมืองกรุงเทพฯ
รุนแรงขึ้นตามลำดับ สภาพความสกปรกดังกล่าวปรากฏในหลักฐานจำนวนมาก เช่น จากบันทึก
การสำรวจและบุกเบิกในแดนสยามของ เจมส์ แมคคาร์ธี (พระวิภาคภูวดล) เจ้ากรมแผนที่ใน
รัชกาลที่ 5 ได้กล่าวถึงสภาพท้องที่สำเพ็งเมื่อคราวไปสำรวจทำแผนที่ว่า

. . . ระหว่างนี้ พอถึงกำหนดเก็บภาษีต่างจากพวกชาวจีน มีผู้เสนอให้
ทำการสำรวจมาตรฐานใหญ่ในเขตสำเพ็งซึ่งเป็นบริเวณที่มีคนอยู่อาศัยหนาแน่น
ที่สุดในบางกอก นับว่าเป็นโอกาสดีสำหรับจะผูกฝนหนุม ๆ ชาวสยาม ในคูคลอง
แถบนั้นมีสิ่งสกปรกถมทับจนคนเขิน กลิ่นเหม็นคุ้ง คุรอกขอยแค้น ๆ คดเคี้ยว
เหม็นอับเหลือทนทาน แต่ดูเหมือนชาวจีนก็อยู่ได้อย่างสบาย ๆ และดำเนินกิจการ
โรงเหลา โรงยาฝิ่นกับสถานอบายมุขต่าง ๆ ไปทั้ง ๆ ที่มีชยะกองอยู่รอบ ๆ ...¹

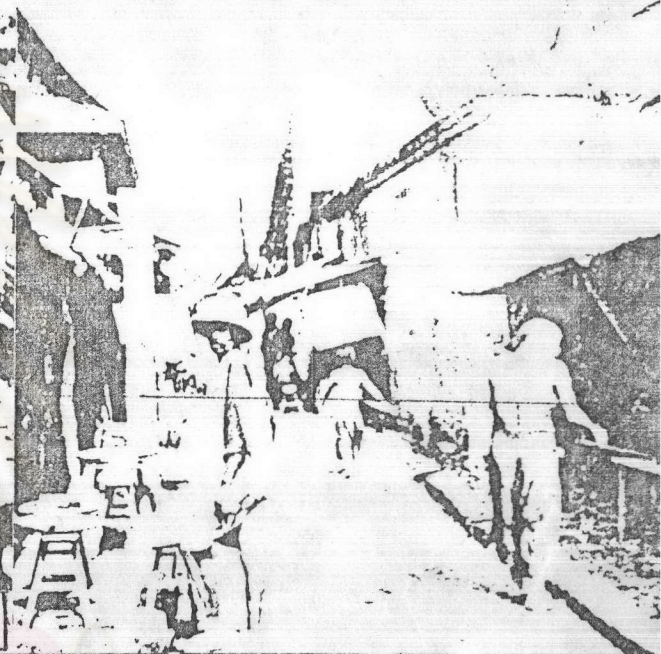
ปัญหาสภาวะแวดล้อมด้านความสกปรกและชยะมูลฝอยดังกล่าวของกรุงเทพฯ ในทัศนะของชาว
ตะวันตกถือว่าเป็นปัญหาที่รุนแรง และมีผลต่อการเลือกย่านที่อยู่อาศัยของชาวตะวันตกด้วย
ชาวตะวันตกตลอดจนชาวไทย ที่มีฐานะดีมักจะเลือกตั้งบ้านเรือนริมแม่น้ำ เพราะนอกจากจะ
สะดวกต่อการคมนาคมแล้ว ยังเพื่อหลีกเลี่ยงกลิ่นไอจากความสกปรกที่มีสูงมากแล้วในตัวเมือง
ในช่วงนั้น²

¹ เจมส์ แมคคาร์ธี "บันทึกการสำรวจและบุกเบิกในแดนสยาม," แปลโดย
ร.อ.หญิง สุมาลี วีระวงศ์, วารสารแผนที่ ฉบับพิเศษ ครอบคลุม 200 ปี กรุงรัตนโกสินทร์
(กรกฎาคม 2524 - มิถุนายน 2526) : 52.

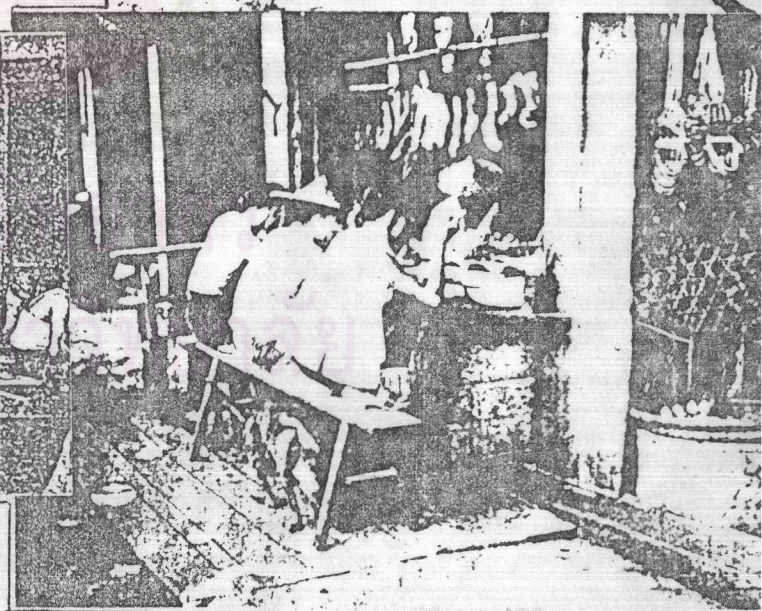
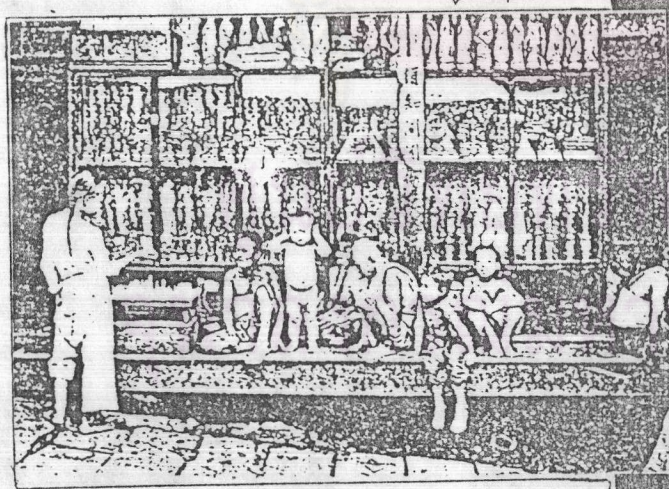
² คาร์ล บีชา, สมัยพระปิยมหาราช แต่งโดย เสฐียร พันธีรวัช และอัมพร จุลานนท์
(พระนคร: แพรวพิทยา, 2505), หน้า 7.



△ 1



△ 2
▽ 4
3 ▷



5 ▷

ที่มา : 1,4 Twentieth Century Impressions of Siam, pp. 242,24
2,3,5 Portrait of Bangkok, p. 36.

ภาพที่ 6 สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในสำเพ็ง

คำร้องเรียนเรื่องความสกปรกความทรอกของซอยต่างๆ ภายในย่านชุมชนมีเป็นจำนวนมาก จากบัตรสนเท่ห์ถึงกรมสุขาภิบาลของมิสเตอร์ ริชาร์ดสัน รองอธิบดีกรมกองตระเวน ว่า คำนวณตรอกบนตลาดน้อยตั้งแต่ปากตรอก ท่อน้ำข้างถนนโสโครกมาก น้ำเดินไม่ได้ ล้นเอ่อมาบนถนน และคนจีนเจ้าของโรงจำนำแถบนั้นก็เอาเสื้อผ้าออกมาแขวนขายตามหน้าร้านแล้วออกมาเป็นอันมาก ก็คขวางค่อทางคนเดิน พวกตระเวนท้องที่นั้นก็ไม่ค่อยห้ามปราม¹ ในรัชกาลที่ 6 ปัญหาความสกปรกและขยะมูลฝอยมีสูงขึ้น ประมาณว่าใน พ.ศ. 2460 มีปริมาณขยะที่จะต้องกำจัดถึงประมาณวันละ 145 ตัน² คำร้องเรียนถึงการสุขาภิบาลก็ยังคงมีอยู่อย่างมากมายเรื่อยมา เช่น คำร้องเรียนเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2472 เรื่องที่ตรอกส้มหัก คำนวณนางเล็ง (จากวัดแคถนนหลานหลวงมาทะเลดูโรงหนังนางเล็ง) มีความโสโครกที่สุด เนื่องจากคนทำส้มหักหน้าขาวขาวเหนียวลงในริมทาง เศษปลาดิบก็ทิ้งริมทาง รวมทั้งถ่ายอุจจาระด้วย³ และใน พ.ศ. 2471 หนังสือพิมพ์อังกฤษในลอนดอนได้เขียนเกี่ยวกับความสกปรกของเมืองไทย หนังสือพิมพ์ไทยหนุ่มได้นำมาแปลโดยมีความตอนหนึ่งว่า "แม้แต่ในกรุงเทพฯ ก็ ถ้าท่านจะก้าวออกจากถนนแล้ว เป็นอันว่าท่านจะต้องไปจมอยู่ในโคลนสูงตั้งแต่เข้าโดยไม่มีข้อสงสัย..." ซึ่งหนังสือพิมพ์ไทยหนุ่มได้เสริมว่าบทความที่นำมาแปลทำให้คำร้องของพลเมืองที่อยู่ถนนตรอกต่าง ๆ ชัดขึ้น ซึ่งกรมนครบาลจะมาอ้างว่าไม่มีเงินไม่ได้ เพราะงบประมาณได้มากขึ้น และตามตรอกที่มีผู้ร้องเรียนก็เพราะทางระบายน้ำไม่มี เนื่องจากคลองซึ่งเป็นทางระบายน้ำแต่เดิม กรมนครบาลก็มักจะเอาขยะไปเทเทื่อเอาที่ ซึ่งจริง ๆ แล้วพลเมืองบางคนและเจ้านายก็มักจะเอาที่นั่นไปเมื่อไม่มีทางระบายน้ำและยังมีการเอาขยะไปเททิ้ง พอถึงฤดูฝนความขยะของสกปรกก็มีมาก เป็นทางเกิดโรคได้ก็ นอกจากนี้ในหน้าแล้งก็อาจจะเกิดอัคคีภัยได้ง่าย ตรอกก็แคบ น้ำก็ไม่ไหลคั่ง คั่งนั้นจึงร้องเรียนขอให้กรมนครบาลจัดการสอคสอบบ้าง เช่น ในตรอกบ้านเขมร⁴ เป็นต้น

¹ กจข., ร.5 น. 5.1/27 กลอง 3

² กจข., ร.6 น. 7.1/23 คำกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาสยามมราช เสนาบดีกระทรวงนครบาล, 12 มกราคม 2460

³ กจข., ร.7 น. 26.5/27 เล่ม 2

⁴ กจข., กส. 11/64

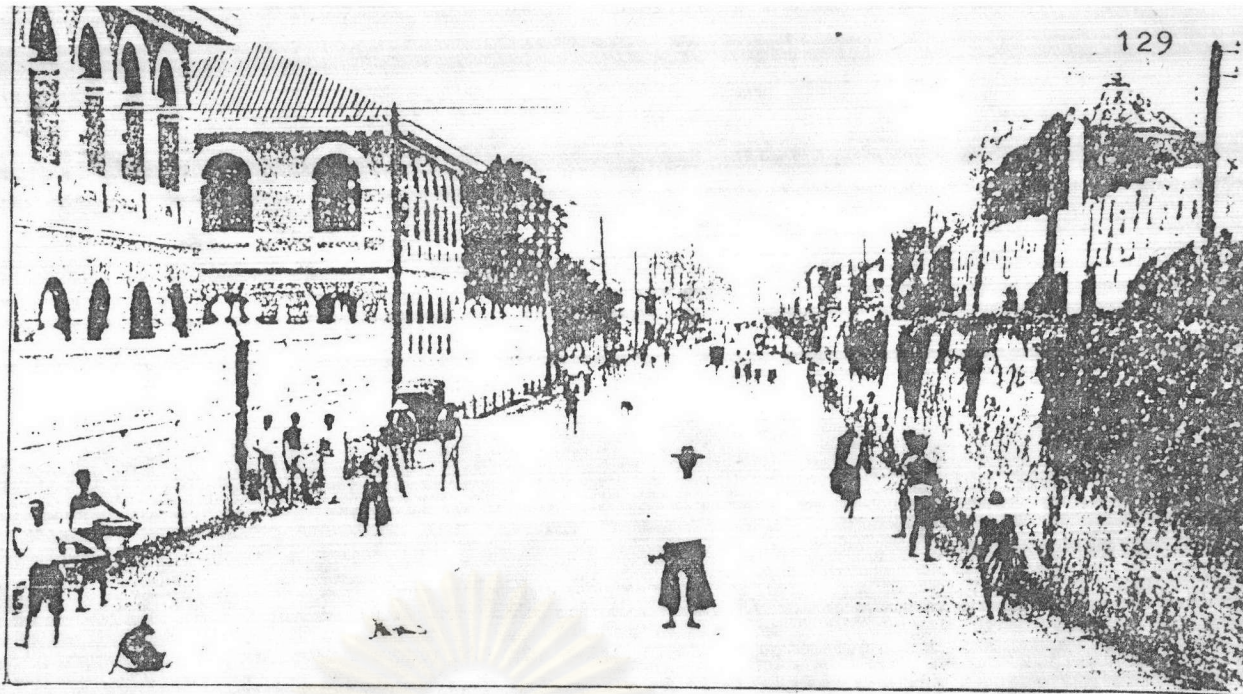
ต่อความรุนแรงของปัญหาความสกปรกและขยะมูลฝอยบนถนนและในชุมชนเมือง ดังกล่าวข้างต้น ความคิดในการแก้ปัญหาดังกล่าวของรัฐด้วยวิธีการ "สร้างถนนไปถึง" ได้ปรากฏในหลายหลักฐาน ตัวอย่างเช่น ในเรื่องการจัดการทำความสะอาดในบริเวณ ศาลสถิตย์ยุติธรรมซึ่งเป็นกรณีที่รัชกาลที่ 5 ได้เสด็จไปพบกองขยะและความสกปรกมา ด้วยพระองค์เอง จึงทรงมีหนังสือว่ากล่าวตักเตือน ในเรื่องนี้ กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ได้ ถวายความคิดเห็นว่าจะให้รื้อถอนโรงกระท่อม และสร้างถนนรอบตาราง ทั้งนี้เพื่อ "จะ ได้ตรวจห้ามการโสโครกได้ตลอด แลทั้งการรักษาตารางก็จะได้เป็นการสะดวกแลงคางม เรียบร้อยด้วย"¹ และจากคำขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตของ เอกชนในการตัดถนน ซึ่งมักจะได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต จะได้แก่เหตุผลเพื่อการขจัดปัญหาความ สกปรกและขยะมูลฝอยเป็นเหตุผลหลัก ตัวอย่างเช่น ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2438 (จีนเซงกี ทำเรื่องราร้องว่า ที่คลองท่าบดเต็กมีเกย สำเพ็ง ราษฎรทิ้งฝุ่นฝอยจนคลองเต็มขึ้น จึง ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตทำเป็นถนนตลอดไปถึงถนนเขาวราช² และเมื่อเดือน พฤศจิกายน พ.ศ. 2438 กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดา ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต ตัดถนนริมคลองหลอดฝั่งใต้ เนื่องจากถนนเดิมแคบ สองฝั่งถนนก็กรุงรังเต็มไปด้วยสิ่ง โสโครก พอดีกับเขื่อนริมคลองเสร็จ จึงเห็นสมควรทำถนนใหม่³ นอกจากการตัดถนน เพื่อกำจัดความโสโครกแล้ว ยังกินความมาถึงการใช้ที่ดินสร้างตึก เพื่อเป็นการกำจัด ความโสโครกด้วย เช่น กรณี มิสเตอร์ฟุตโต ทำเรื่องเสนอเสนาบดีกระทรวงนครบาล เมื่อ พ.ศ. 2432 ว่า คนได้เช่าตึกหลวงถนนเฟื่องนคร แต่หลังตึกเป็นที่โสโครกน่า รังเกียจมาก และเนื่องจากที่นั้นเป็นที่หลวง จึงขอให้หลวงสร้างตึกแล้วคนจะขอเช่าต่อไป ซึ่งเสนาบดีกระทรวงนครบาลให้ความเห็นชอบ เพราะ "เป็นการกำจัดความโสโครก และเป็นประโยชน์ด้วย"⁴ จึงนับว่ามีเป็นสาเหตุประการหนึ่งในการส่งเสริมให้มีการ สร้างตึก ในที่โสโครกหรือแทนบ้านเรือนที่กรุงรังมุงค้ำยหลังคาลจาก อันเป็นผลให้เกิดการขยายตัวของ

¹ หนังสือกรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ มูลกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดา ที่ 3/5167, 8 มิถุนายน ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439)

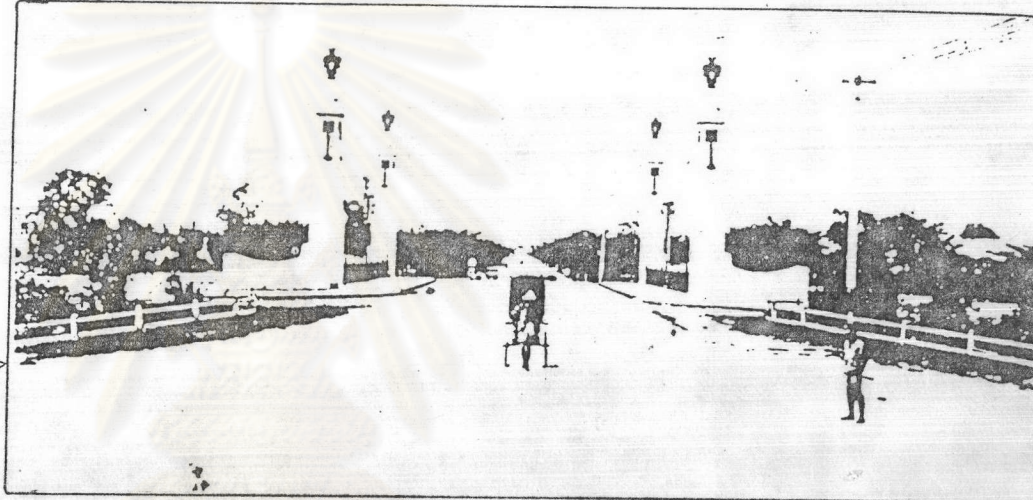
² กจข., ร.5 น. 8.1/70 กลอง 2

³ กจข., ร.5 ย. 8.9/15 เล่ม 1

⁴ กจข., ร.5 น. 18.1/2 กลอง 1



△ ถนนมหาชัย¹



ถนนราชดำเนิน² ▷

ถนนเจริญกรุง³ ▽



ภาพที่ 7 สภาพถนนในกรุงเทพฯ

ที่มา : 1,3 Portrait of Bangkok, pp. 31,33
2 ทลาคในสมัยรัตนโกสินทร์, หน้า 359.

ข. การใช้มาตรการทางกฎหมายด้วยการออกพระราชบัญญัติและกฎหมายต่าง ๆ
ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก

ต่อมาปัญหาความสกปรกและขยะมูลฝอยในคลอง และปัญหาการรुकล้ำลำคลองดังกล่าว ถึงแม้ว่ารัฐได้ใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นลำดับ ได้แก่ พระราชบัญญัติธรรมนิยมคลอง จ.ศ. 1232 (พ.ศ. 2413) โดยมีใจความโดยสรุปคือ ห้ามมิให้สิ่งของโสโครกลงในคลองสำหรับคลองที่อยู่ในที่ชุมนุมชน ห้ามมิให้ทำเวจและถายอุจจาระลงคลอง นอกจากนั้นห้ามมิให้รูกล้ำเขตคลอง ห้ามมิให้จอกเรือหรือแพซ้อนกันในคลอง กำหนดข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการคมนาคมทางน้ำและการรักษาลำคลองมิให้ตื้นเขินหรือแคบ¹ ต่อมาเมื่อประกาศสำหรับการปักหลักหมายเขตคลอง ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) บังคับให้เรือดอนเรือนโรงที่ยื่นลำออกมาถึงหมายหลักเขตคลองให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่ง เดือนนับตั้งแต่เจ้าพนักงานปักหมายเขตคลองในคลองนั้น ๆ ผู้ใดฝ่าฝืนให้ปรับเป็นเงินไม่เกิน 20 บาท และถ้ายังขัดขืนไม่เรือดอนออกไปภายในกำหนดอีก ให้ปรับอีกวันละไม่เกิน 5 บาท² ใน พ.ศ. 2445 รัฐได้ออกพระราชบัญญัติรักษาคอง ร.ศ. 121³ โดยมีข้อบังคับในทำนองเดียวกันและได้ประกาศบังคับใช้กับคลองต่าง ๆ เป็นลำดับ แต่ก็ไม่เป็นผลในทางปฏิบัติ ในรัชกาลที่ 6 พ.ศ. 2454 ได้มีประกาศกระทรวงนครบาลว่าด้วยผู้ที่ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำหลักเขตคลองออกไปให้จัดการเรือดอนภายใน 2 เดือน ถ้าไม่จัดการตามกำหนดจะต้องมีความผิดทางอาญา⁴ และในพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 117 และ 118 ได้กำหนดหน้าที่ของกรมอำเภอในเรื่องเกี่ยวกับการรักษาห้วยคลองและลำน้ำต่าง ๆ ว่า กรมอำเภอจะต้อง เป็นผู้ตรวจตรารักษาอย่าให้เสียหาย ถ้าจะมีการซ่อมแซมให้กรมอำเภอ

¹ร.ศ.ท. เสดียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ (ผู้รวบรวม), ประชุมกฎหมายประจำศก (พระนคร : โรงพิมพ์เคลิเมนต์, 2478) เล่ม 8, หน้า 29-38

²ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม 16, หน้า 378-381

³ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม 18, หน้า 461-464

⁴กช., ร.6 น. 2/16 ประกาศให้เจ้าของที่เรือโรง เรือนที่รูกล้ำลงมาใน

127
2324
1557

เรียกราษฎรมาช่วยกันทำควย¹ จากจำนวนประกาศและพระราชบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับ
คลองดังกล่าว จะเห็นได้ว่าปัญหาต่าง ๆ ยังคงมีอยู่โดยตลอด มิได้ประสบความสำเร็จ
ในการแก้ไข นอกจากนั้นยังมีกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับคลอง ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษา
คลอง ร.ศ. 127² ซึ่งได้ประกาศใช้สำหรับคลองต่าง ๆ เป็นลำดับ เช่น คลองรังสิต
คลองภาษีเจริญ คลองระพีพัฒน์ โดยระบุโทษดังนี้

มาตรา 6 ห้ามมิให้ผูหนึ่งผู้ใดเอาอยากเยื่อฝุ่นฝอย หรือสิ่งโสโครกเททิ้งใน
คลอง และห้ามมิให้เททิ้งสิ่งของดังกล่าวมาแล้วลงในทางน้ำลำคูซึ่งเลื่อนไหลมาลงคลอง
ได้ ถ้าผู้ใดกระทำความผิดต่อมาตรานี้ ให้ปรับผู้นั้นไม่เกิน 20 บาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน
หรือทั้งปรับและจำ

มาตรา 7 การที่จะพาสัตว์พาหนะ คือ ช้าง ม้า โค กระบือ ข้ามคลองนั้น
ให้ขึ้นลงได้ที่ทำซึ่งกำหนดไว้ให้เป็นสำหรับข้ามสัตว์พาหนะ ห้ามมิให้ผูหนึ่งผู้ใดพาสัตว์
พาหนะขึ้นลงในคลองนอกจากที่ข้ามเป็นอันขาด ผู้ใดกระทำความผิดต่อมาตรานี้ผู้นั้นมีโทษให้
ปรับผู้นั้นรายตัวสัตว์พาหนะเป็นเงินไม่เกินตัวละ 10 บาท

มาตรา 9 ห้ามมิให้ผูหนึ่งผู้ใดกระทำให้คลองหรือฝัคลอง หรือถนนหลวง
เสียไปด้วยประการใด ๆ ถ้าผู้ใดกระทำความผิดต่อมาตรานี้ ให้ปรับผู้นั้นไม่เกิน 20 บาท หรือ
จำคุกไม่เกินเดือนหนึ่ง หรือทั้งปรับและจำคุกทั้งสองสถาน และต้องทำสิ่งซึ่งเสียหายให้
คืนดีด้วยอีกโ สดหนึ่ง

แต่จากปัญหาเกี่ยวกับคลองที่ยังคงเรื้อรังเป็นปัญหาตลอดมา ได้แสดงว่าพระราช
บัญญัติดังกล่าวไม่เป็นผล ข้อพิจารณาประการหนึ่งได้แก่ประสิทธิภาพขององค์กรรัฐ ซึ่ง
ปรากฏว่า ได้มีความซ้ำซ้อนในระบบงานรักษาคคลองของกระทรวงนครบาล ดังปรากฏจาก
หลักฐานการประชุมเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2459 ได้มีการตกลงกันในการรักษาคคลองดังนี้

¹ กจ., ร.6 น. 2/6 เล่ม 1 ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่
ในเขตกรุงเทพมหานคร

² กจ., ร.5 กส. 11/64

1. คลองที่มีถนนทั้งสองฝั่ง กรมสุขาภิบาลมีหน้าที่ตรวจรักษามีให้ผู้ใช้โคลงลำ และทิ้งของโสโครกในคลอง แต่ถ้าวกเร็วแพกระทำผิด ให้กรมตำรวจนครบาลเป็นผู้ รับผิดชอบ

2. คลองที่มีถนนฝั่งเดียว เช่น คลองคูกรุงเกษม ให้กรมตำรวจมีหน้าที่ รักษา มีให้ผู้ใช้โคลงทำให้สกปรกเหลือโสโครกในคลอง โดยให้กรมสุขาภิบาลช่วยบอกกล่าว ให้ตำรวจทำการจับกุม

3. บรรดาคลองต่าง ๆ ที่ไม่มีถนนและเป็นคลองพื้นดิน กรมตำรวจเห็นควร งดเสียแต่กรมสุขาภิบาลคัดค้าน แต่ก็ไม่มีเงินจะซุกรักษาได้ จึงเป็นเหตุให้กรมตำรวจและ กรมสุขาภิบาลต่างก็ไม่ยอมรับรักษา เช่น คลองวัดจักรวรรดิ คลองวัดสระเกษ ทำให้ไม่ สามารถตกลงกันในที่ประชุมได้ ซึ่งในที่สุดได้ขอให้กรมตำรวจนครบาลช่วยตรวจตราว่ากล่าว¹

ในส่วนคุณภาพของประชากรก็เช่นกัน ปัญหาหลาย ๆ ประการที่เกิดขึ้นมีสาเหตุ มาจากการไม่ร่วมมือของประชาชน รัฐเองก็ได้ตระหนักในปัญหาดังกล่าว ดังปรากฏมีแนว ความคิดหนึ่งเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรักษาแม่น้ำลำคลองและ สาธารณสมบัติเพื่อการ เกษตรกรรม ได้แก่ การจัดตั้ง "สมาคมทำนา" โดยที่เจ้าพระยา วรชานุประพันธ์กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 ถึงการบำรุงรักษาประตุน้ำและทำนบกั้นน้ำของ รัฐบาลว่า

... ถ้าจะมีแต่การบำรุงตรวจตราดูแลเท่านั้น ก็ยังไม่เป็นการ เพียงพอจึง ต้องอาศัยยกกำลังของราษฎรชาวนาในท้องถิ่นช่วยอีกด้วยการจึงเจริญดีได้ ตลอด การที่จะอาศัยยกกำลังราษฎรช่วยดูแลรักษาโคกควบั้น เห็นควยเกล้าว่า ภาควิจุจัดให้มีสมาคมทำนาขึ้น อย่างในประเทศอียิปต์ก็จัดอากริแคชแตรนโซ ไซอิตีขึ้นโดยใคร่บผลอันดี แต่ความมุ่งหมายของสมาคมนั้น ประสงค์เพื่อบำรุง การหาปุ๋ยที่ดีแลหาพืชพันธุ์อย่างดีมาจำหน่ายให้ชาวนาเป็นราคาถูกได้เป็นทุน แต่ในประเทศเรายังไม่ต้องการความบำรุงในเรื่องนี้ ถ้าตั้งสมาคมเช่นนี้ขึ้น บาง ให้สมาคมมีหน้าที่เอาใจใส่ดูแลรักษาสิ่งต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่การ ทำนาไม่ให้ เป็นอันตรายเสียหายโดยความเลินเลวมักกายของชาวนาเองได้ เท่านั้น ก็จะพอควรแก่การในชั้นต้นนี้ เมื่อการดำเนินดีจึงค่อยจัดการอย่างอื่น

¹ กจข., ร.6, น. 44/10

เพิ่มเติมขึ้นอีกตามลำดับเวลา วิธีการจัดรักษาเช่นนี้ในทุ่งหลวงคลองรังสิต
ถ้าจะแบ่งให้จัดการให้เหมาะที่คงแบ่งโคกๆระหว่าง 2 คลองชอย ซึ่งเป็น
เขตรัศมีอยู่แล้วนั้น¹

ตัวอย่างปัญหาที่จะแสดงได้ชัดเจนถึงเงื่อนไขด้านคุณภาพของประชากรต่อการ
พัฒนาคลอง ได้แก่ ปัญหาฝักตบชวา² เพราะปรากฏว่าคอปัญหาดังกล่าวแม้ว่ารัฐจะได้สร้าง
มาตรการตลอดจนพยายามปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกลวิธีต่าง ๆ นานาในการกำจัดฝักตบชวา
เช่น การประกาศใช้พระราชบัญญัติฝักตบชวา พ.ศ. 2456 แต่ปรากฏว่าประสิทธิภาพของ
กลไกของรัฐตลอดจนความร่วมมือของประชาชน ก็ยังคงเป็นปัจจัยชี้ขาดถึงประสิทธิผลของ
มาตรการหรือกลวิธีนั้น ๆ ความรุนแรงและยาวนานของปัญหาฝักตบชวามีมาโดยตลอด แม้ว่า
โดยธรรมชาติฝักตบชวาจะเป็นพืชที่แพร่พันธุ์ไปตามลำน้ำได้เร็วมาก แต่การทำลายฝักตบชวา
ก็ไม่ใช่ว่าเรื่องยากถ้าเพียงแต่หน่วยงานของรัฐประสานงานกัน และประชาชนร่วมมือกันเก็บ
ฝักตบชวาขึ้นบดตากแดด ฝักตบชวาก็จะสูญพันธุ์ไปเอง แต่จากการดำเนินการแก้ไขฝักตบชวา
ที่ผ่านมาในอดีต ปรากฏว่ากลไกของรัฐและประชาชนยังขาดคุณลักษณะดังกล่าว ปรากฏมี
หลักฐานแสดงการโต้แย้งและเกี่ยงกันของหน่วยงานของรัฐในการกำจัดฝักตบชวา เช่น
กรณีการขัดแย้งระหว่างเมืองมีนบุรีและบางกะปิ เมื่อ พ.ศ. 2457 โดยนายอำเภอ
เมืองมีนบุรีมีหนังสือถึงเจ้ากรมอำเภอกระทรวงนครบาลว่า ทางอำเภอมีนบุรีได้นัดกับอำเภอบาง-
กะปิในการเก็บฝักตบชวามากครั้งหนึ่งแต่ไม่สำเร็จเพราะไม่พร้อมเพรียงกัน ทางอำเภอมีนบุรีได้นัด
ไปให้ ปรากฏว่าทางอำเภอบางกะปิได้ตอบเสียคสัญญายังเมืองมีนบุรี เพราะโกรธที่เมืองมีนบุรีหาว่า
บางกะปิทำการไม่พร้อมเพรียง และไม่ยอมตกลงตามนัดโดยอ้างว่าติดราชการ³

¹ กจช., ร.5 กษ. 3.1/12 (46) หนังสือที่ 2/4512 ลงวันที่ 23 ธันวาคม
ร.ศ. 128 คำกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาวงษาอุปราช ประพันธ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ

² คุรายละเอียกใน สุรพล สุศุรา และคณะ, "ประวัติปัญหาสถานะแวดล้อมใน
สมัยรัตนโกสินทร์"

³ กจช., ร.6 น.10.2 ก/21 นายอำเภอเมืองมีนบุรีกับนายอำเภอบางกะปิ
โต้ตอบกันเรื่องเก็บฝักตบชวา

ทางด้านประชาชนก็ปรากฏถึงความไม่ร่วมมือ มีหลักฐานเกี่ยวกับคดีความในเรื่องนี้เป็นจำนวนมาก เช่น ในกรณีเมื่อ พ.ศ. 2460 นายขวัญ ปลายวงษ์ ณ กรุงเทพฯ นายประจักษ์ มีหนังสือร้องเรียนเจ้ากรมกรมทศน์ว่า นายทวมและนายผิว ราษฎรในเขตคลองแสนแสบได้ชักชวนห้ามมิให้เจ้าพนักงานเก็บผักตบชวาในเขตบ้านของตน โดยอ้างว่าจะเอาไว้อป้องกันลูกคลื่นซัดคลื่นหน้าบ้านมิให้พัง¹ และจากรายงานตรวจการกำจัดผักตบชวาในคลองแสนแสบ ของนายทวม รามสูต เมื่อ พ.ศ. 2464 กล่าวถึงสาเหตุของการเกิดผักตบชวาในคลองแสนแสบว่า เป็นเพราะราษฎรทำซั้งหรือสระปักไว้ริมคลองหน้าบ้านของตนเป็นแถวแนวกั้นเนื่องกันไปเพื่อให้ปลาอาศัย เมื่อผักตบชวาไหลลอยมาติดเข้าก็เกิดการแพร่พันธุ์ เมื่อมีมากเข้าก็ไหลตามน้ำขึ้นลง ซั้งหรือสระนี้ปรากฏว่ามีเนื้อที่ถึง 100 ไร่เศษ นอกจากนั้นตามบ่อน้ำหรือบ่อเลี้ยงปลา และคูซึ่งราษฎรขังน้ำไว้ในเขตบ้านตน มีการเลี้ยงผักตบชวาในที่ดังกล่าวทุกบ่อทุกบ้าน เมื่อจะเอาปลาที่วัดบ่อกวาดก่อนผักตบชวาจากบ่อลงคลองไป²

มีข้อที่น่าสนใจประการหนึ่งถึงคุณภาพของประชากรกรุงเทพฯ ซึ่งมีเงื่อนไขที่แตกต่างไปจากประชากรในมณฑลอื่น ๆ กล่าวคือ เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำจัดผักตบชวาที่ราชอาณาจักร ใน พ.ศ. 2463 ได้มีผลให้ค่าใช้จ่ายในการกำจัดผักตบชวาลดลง เพราะเป็นการบังคับเกณฑ์แรงงานตามพระราชบัญญัติซึ่งเฉลี่ยแล้วเงินที่ใช้จ่ายนั้นใช้จ่ายเป็นค่าโสหุ้ยอื่น ๆ ไม่ใช่ค่าแรง ตกประมาณไร่ละ 25 สตางค์³ และกรมทศน์ได้ประกาศนโยบายที่เข้มงวดต่อการบังคับเกณฑ์แรงงานดังกล่าวดังต่อไปนี้

1. การกำจัดผักตบชวาจะต้องกระทำตาม พ.ร.บ. กำจัดผักตบชวาโดยเคร่งครัด ราษฎรจะต้องรับผิดชอบทำการกำจัดในที่ทุก ๆ แห่ง ซึ่งตนสามารถจะทำได้ โดยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายจังหวัดบังคับบัญชา

¹ กจข., ร.6 กส. 11/1167 กรมทศน์ส่งรายงานนายประจักษ์ปทุมวัน เรื่องราษฎรในคลองแสนแสบชักชวนไม่ยอมให้กำจัดผักตบชวา

² กจข., ร.6 กส. 1/2646 กรมทศน์ส่งรายงานตรวจการกำจัดผักตบชวาในคลองแสนแสบ ของนายทวม รามสูต

³ กจข., ร.6 กส. 1/2994 และ กจข., ร.6 กส. 1/2107

2. ทั่วโลกที่มีฝักคตบชวาหนาแน่นเกินแรง ราษฎรที่จะกำจัดโดยลำพัง ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายจังหวัดรายงานไปยังกรมเพื่อจัดพนักงานมาตรวจและจะไม่ได้จ่ายเงินให้เพื่อการนี้

3. กรมทคนำจะรีบกำจัดฝักคตบชวาในคลองต่าง ๆ ที่มีประตูน้ำกั้นอยู่ คือ คลองสายใหญ่และคลองแยกซึ่งเป็นทางเดินเรือได้ตลอดเท่านั้น ส่วนคลองข้าง ๆ อื่น ๆ นั้น เป็นหน้าที่ของราษฎร ถ้าไม่กำจัดภายในเวลาอันสมควร กรมทคนำจะกันฝักคตบชวาไว้ในคลองนั้น ไม่ให้ลงคลองใหญ่และไม่เล็กกันจนกว่าราษฎรจะกำจัดฝักคตบชวาทั้งหมด¹

ปรากฏว่าตอนนโยบายดังกล่าว ไม่เป็นผลสำเร็จในทางปฏิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับมณฑลกรุงเทพฯ ถึงปรากฏมีหลักฐานถึงข้อเสนอแนะให้มีการจ้างคนมากำจัดฝักคตบชวาในมณฑลกรุงเทพฯ แทนการบังคับเกณฑ์แรงงานดังเช่นมณฑลอื่น ๆ โดยมีเหตุผลว่า การตรวจและบังคับให้ราษฎร เป็นผู้ทำลายฝักคตบชวาในมณฑลกรุงเทพฯ นั้น จะทำได้ก็แต่ในที่เอกชน ส่วนในที่สาธารณะทำได้ยาก เพราะการเกณฑ์พลเมืองเป็นไปได้น้อย เนื่องจากพลเมืองในกรุงเทพฯ มีฐานะค่อนข้างหลายชั้น ความไม่เสมอภาคในเรื่องกะเกณฑ์จะเป็นเหตุให้เกิดเรื่องขึ้น และพลเมืองกรุงเทพฯ ไม่คุ้นเคยต่อการเกณฑ์ จึงแนะนำให้เป็นการจ้างคนมากำจัด² ซึ่งปรากฏผลทำให้มีการแบ่งหน้าที่กันระหว่างกระทรวงเกษตราธิการกับกระทรวงมหาดไทย โดยกระทรวงเกษตราธิการจะเป็นผู้อำนวยการในกรุงเทพฯ โดยการจ้างคนเก็บ ส่วนมณฑลอื่น ๆ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเป็นผู้อำนวยการกำจัด โดยที่กระทรวงเกษตราธิการจะเป็นผู้ให้เงินค่าเครื่องมือ ค่าเบี้ยเลี้ยง ซึ่งปรากฏว่าเงินที่ได้มักจะไม่พอ กระทรวงมหาดไทยจึงยังคงต้องเกณฑ์แรงงานราษฎรเป็นครั้งคราวไป³

ในส่วนการแก้ปัญหาชยะมูลฝอยและความสกปรกบนท้องถนนก็เช่นกัน ได้มีการตราพระราชบัญญัติและออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ตลอดจนมีคดีความเกิดขึ้น ตลอดจนมา กฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล ซึ่งจะได้อธิบายในตอนต่อไป

¹ กจช., ร.6 กส. 1/2108 กรมทคนำขออนุญาตตั้งผู้ตรวจการกำจัดฝักคตบชวา

² กจช., ร.6 น. 31.1/33

³ กจช., ร.7 สล. 20/59

ค. การใช้ระบบสุขาภิบาล และแนวความคิดในการจัดการผังเมือง

มาตรการสำคัญที่สุดที่รัฐใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ของเมือง ได้แก่การประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล ร.ศ. 116 ซึ่งแสดงถึงการตระหนักถึงปัญหาโดยรัฐ และการแสวงหามาตรการเพื่อการแก้ไขอย่างครอบคลุมในทุกกรณีปัญหา แต่ทว่าไม่สามารถบรรลุผลได้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากเงื่อนไขทางกายภาพและทางสังคมเป็นปัจจัยชี้ขาด

หน่วยราชการซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยของเมืองกรุงเทพฯ ได้แก่ กองสุขาภิบาล สังกัดสมุหพระนครบาล ซึ่งตามพระราชบัญญัติลักษณะนครบาลสำหรับมณฑลกรุงเทพฯ รัตนโกสินทรศก 115 มาตรา 20 ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของกองสุขาภิบาลไว้ดังนี้

1. จัดการชำระถนนและคลอง การเก็บ การเททิ้งทำลายของโสโครกและขยะมูลฝอย
2. จัดการแก้ไขให้น้ำบริโภคน้ำในจังหวัดกรุงเทพฯ ให้ดีขึ้นกว่าแต่ก่อน
3. ตรวจตลาด ตรวจโรงฆ่าสัตว์ และเนื้อสัตว์ที่ขายเป็นอาหาร
4. ตรวจโรงพยาบาล คลินิก รังโรค โรงประชุมคน โรงบ่อน และโรงหญิงนุครโสเภณี เพื่อรักษาที่เหล่านั้นให้สะอาดปราศจากโรค แลป้องกันโรคที่เกิดขึ้นอย่าให้หันคิดต่อไปไค้มากมาย
5. ตรวจที่ป่าช้า ที่ฝังศพ แลที่เผาศพ ให้เป็นที่เรียบร้อย พ้นจากปดิกูลต่าง ๆ
6. จัดการอย่างอื่น ๆ ซึ่งจะทำความสุขความสะอาดในจังหวัดกรุงเทพฯ ให้เจริญยิ่งขึ้น และบันเทาความรำคาญของมหาชนให้น้อยไป

ต่อความรุนแรงของปัญหาความสกปรกและขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นจนเหลือความสามารถในการเข้าควบคุมโดยองค์กรรัฐดังกล่าว รัฐได้เพิ่มมาตรการทางกฎหมายเข้าช่วยในการแก้ไข โดยรัฐได้ออก "พระราชบัญญัติสุขาภิบาลกรุงเทพฯ รัตนโกสินทรศก 116"¹ ซึ่งกำหนดหน้าที่ของสุขาภิบาล ดังต่อไปนี้ คือ

มาตรา 8 การรักษาความสะอาดให้ดีขึ้น ป้องกันโรคภัยอันตรายให้ลงมือจัดให้เป็นไปในเวลาเร็วที่สุดที่จะเป็นไปได้ในกรุงเทพฯ นั้นดังรายการกำหนดต่อไปนี้ คือ

¹ กจข., ร.5 อ. 5.3/18 พระราชบัญญัติสุขาภิบาลกรุงเทพฯ รัตนโกสินทรศก 116 (ดูภาคผนวก ข.)

1. การทำลายขยะเยื่อมูลฝอย
2. การจัดเวรเวจที่ถ่ายอุจจาระและปัสสาวะของมหาชนทั่วไป
3. จักการห้ามอยู่อาศัยปลูกสร้างเรือนใหม่ หรือเติมเรือนเก่าที่นากสัตว์จะบังเกิดโรคติดต่อไป
4. ขนย้ายสิ่งโสโครกที่สำคัญให้พ้นเสีย

ในพระราชบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดวิธีดำเนินการในหน้าที่ที่กำหนด และกำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนดังนี้

ในเรื่องการทำลายขยะเยื่อมูลฝอย ให้กรมสุขาภิบาลจัดการขนขยะเยื่อมูลฝอยที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในเวลานี้ ด้วยวิธีจ้างเหมา และนำไปเผาทิ้งในตำบลที่นอกพระนคร หรือใช้ถมเป็นที่ลุ่ม ให้แพทย์ทำการแนะนำป้องกันที่กองโสโครกอย่าให้เกิดโรค ให้กรมสุขาภิบาลจัดการขนย้ายสิ่งโสโครกตั้งประจำที่ และให้เก็บไปทิ้งตามกำหนดเวลาทุกวัน ผู้ฝ่าฝืนทิ้งสิ่งโสโครกนอกภาชนะที่ได้จัดตั้งไว้ มีความผิดต้องปรับโทษปรับเป็นเงินไม่เกินกว่า 16 บาท และถ้าผู้ใดฝ่าฝืนไม่ยอมขนย้ายสิ่งโสโครกที่เกิดจากโรงงานโรงเลี้ยงสัตว์ออกนอกเขตพระนครตามคำสั่งของกรมสุขาภิบาล ให้ลงโทษปรับผู้หนึ่งวันหนึ่ง เป็นเงินไม่เกิน 16 บาท ทุกวันตลอดเวลาที่ทำการฝ่าฝืน

ในเรื่องการจัดเวรเวจที่ถ่ายอุจจาระและปัสสาวะของมหาชน พระราชบัญญัติกำหนดให้กรมสุขาภิบาลจัดให้มีเวรเวจที่ตำบลอันสมควรในพระนคร หรือพิจารณาออกไปอนุญาตให้ผู้ประสงค์จะตั้งเวรเก็บค่าเช่า และออกกำหนดข้อบังคับการขนอุจจาระไปทิ้งไม่ให้ถาดลงแม่น้ำลำคลองเช่นที่เป็นอยู่ นอกจากนั้นถ้ากรมสุขาภิบาลเห็นสมควรว่าที่แห่งใดควรให้มีเวรเวจและแจ้งไปยังเจ้าของที่นั้น ๆ ผู้ใดรับแจ้งต้องทำเวรให้แล้วเสร็จภายในกำหนด 14 วัน ผู้ฝ่าฝืนมีความผิดต้องปรับโทษปรับเป็นเงินไม่เกินกว่า 32 บาท และทั้งต้องปรับอีกวันละ 16 บาท ทุก ๆ วันตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืน

ในด้านการจัดห้ามอยู่อาศัยปลูกสร้างเรือนใหม่หรือเติมเรือนเก่าที่นากสัตว์จะบังเกิดโรคติดต่อไปนั้น พระราชบัญญัติกำหนดให้ผู้จะปลูกสร้างเรือนต้องไปแจ้งความและยื่นแบบตัวอย่างอธิบายถึงลักษณะการก่อสร้างและวัสดุที่จะใช้ต่อกรมสุขาภิบาล ในเรื่องต่อไปนี้เป็น

- ก. ระดับรากและระดับพื้นชั้นต่ำที่สุดนั้นจะกำหนดสูงเท่าใด
 ข. ถ้าเรือนจะมีเฉลียงควยให้แจ้งระดับพื้นแลสูงเพียงใด
 ค. จะจัดการถ่ายน้ำอย่างไร
 ง. แบบตัวอย่างคานหน้าเรือนจะเป็นอย่างไร

ทั้งนี้ผู้ปลูกสร้างจะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำ คำสั่ง และกฎข้อบังคับของกรมสุขาภิบาล ผู้ฝ่าฝืนไม่แจ้งความหรือปลูกสร้างผิดไปจากที่ใดแจ้งความไว้ซึ่งกรมสุขาภิบาลอนุญาตแล้วหรือกระทำการใด ๆ ผิดต่อพระราชบัญญัติ ต้องมีโทษปรับเงินวันละ 10 บาททุก ๆ วันไปจนกว่าจะกระทำการเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องหรือทำลายตึกเรือนโรงที่ไม่ถูกต้องนั้นเสีย นอกจากนั้นพระราชบัญญัตียังกำหนดห้ามไม่ให้ปลูกสร้างตึกเรือนโรงซึ่งใช้ไม้ ไม้ เสื่อ จากหรือของอันเป็นเชื้อไฟในการมุงหลังคาหรือทำฝา ในระยะใกล้กว่า 10 วา จากเรือนหลังอื่น หรือแถวถนน นอกจากจะมีหนังสืออนุญาต ผู้ทำความผิดต้องมีโทษปรับวันหนึ่งไม่เกินกึ่งตำลึงทุก ๆ วันไป จนกว่าจะโคหรือหลังคาหรือฝาที่ทำผิดพระราชบัญญัตินั้นเสีย และพระราชบัญญัตียังกำหนดให้ตึกเรือนทุก ๆ หลังที่จะโคลงมือสร้างใหม่จะต้องมีที่ว่างข้างหลังตึกตามที่กำหนด คือ ถ้าตึกเรือนสูงไม่เกิน 2 ชั้น ต้องมีที่ว่างหลังตึกเรือนไม่น้อยกว่า 2 วา ถ้าตึกเรือนสูงมากกว่า 2 ชั้น ต้องมีที่ว่างหลังตึกเรือนไม่น้อยกว่า 3 วา และที่ว่างดังกล่าวต้องไม่ปลูกสร้างสิ่งใดนอกจาก เวิร์ ที่อามน้ำ ครว้ โรงม้า ซึ่งจะต้องทำไม่ให้สูงกว่าระดับเพดานห้องพื้นชั้นล่างของตึกเรือนนั้น

ในประการสุดท้าย เรื่องการขนย้ายสิ่งโสโครกที่สำคัญให้พ้นเสีย พระราชบัญญัติได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ที่กรมสุขาภิบาลจะต้องจัดการขนย้ายไปจากถนนหลวงหรือจากที่ของเอกชนใด ๆ ในพระนคร และถ้ามีผู้กระทำความผิดพระราชบัญญัติมาตราใดมาตราหนึ่ง กรมสุขาภิบาลอาจฟ้องร้องผู้กระทำความผิดศาลได้

จากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าได้มีบทกำหนดอันชัดแจ้งซึ่งจะเป็นการรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง และกำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนไว้อย่างรุนแรงมาก หากองค์กรรัฐปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอย่างเข้มงวดและประชาชนให้ความร่วมมือแล้ว ปัญหาต่าง ๆ นาที่จะหมดไปได้ แต่ปรากฏว่า พระราชบัญญัตินี้มิได้บรรลุผลในทางปฏิบัติ ปัญหาต่าง ๆ ยังคงมีอยู่ตลอดมา และทวีปริมาณรุนแรงยิ่งขึ้น ปริมาณขยะในแต่ละวันก็มีมากขึ้นทุกที รัฐต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากในการกำจัด

ชยะ และศึกษาวិธีการต่าง ๆ ในการกำจัดชยะ เช่น ในรัชกาลที่ 6 จากชยะประมาณ วันละ 145 ตัน ที่ทิ้งชยะซึ่งแต่เดิมเอาไปทิ้งในที่ลุ่มโดยแบ่งเป็น 3 ตอน คือ ตอนเหนือ เอาชยะไปถมตามในที่ลุ่มริมถนนราชดำเนิน ตอนกลาง นำไปถมในพื้นที่ดินของจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัยริมถนนหัวลำโพงนอก ตอนใต้นำไปถมเทแถววัดคอน ปรากฏว่าสถานที่เหล่านี้ คับแคว้นทุกที่และไม่เหมาะสมเพราะอยู่ใกล้บ้านเรือนราษฎร จึงต้องหาวิธีการใหม่ด้วยการใช้เรือและรถนำชยะไปถมในที่ลุ่มในจังหวัดใกล้เคียง ทำให้ค่าใช้จ่ายมีอัตราสูง จึงมีคำริจะสร้างเตาเผา ในส่วนราษฎร มีการร้องเรียนตามหน้าหนังสือพิมพ์มากขึ้นทุกที โดยขอให้ขยายเขตสุขาภิบาลเพราะทนความโสโครกของชยะมูลฝอยไม่ไหว¹

นับตั้งแต่ออกพระราชบัญญัติสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 ได้มีประกาศสุขาภิบาล คัดค้านมาหลายฉบับ เช่น ประกาศกรมสุขาภิบาล 1 พฤษภาคม ร.ศ.117 คัดค้านไม่ให้ ประชาชนปลูกพะเพิงหรือวางสิ่งของในแนวถนนกึ่งขวางทางรถม้าและคนเดิน และห้ามไม่ให้ ทำความสกปรก เหลืองโสโครก หรือถ่ายอุจจาระริมถนน ผู้ฝ่าฝืนนอกจากจะถูกปรับแล้ว ยังอาจจะถูกจับตัวส่งให้ศาลพิจารณาโทษตามพระราชบัญญัติด้วย² ประกาศจัดการสอากใน จังหวัดพระนคร 22 พฤษภาคม ร.ศ.117 กำหนดเขตจัดการสุขาภิบาลในจังหวัดพระนคร ในชั้นต้นจัดตั้งแต่ "แนวฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา ตั้งแต่ปากคลองบางลำภูไปเพียง ปากคลองทพานหัน เลี้ยวเข้าคลองตามแนวคลองฝั่งข้างกำแพงพระนครตลอดไป จนออก ปากคลองบางลำภู บรรจบแนวฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา"³ ซึ่งต่อมาได้ขยายเขตสุขาภิบาลออกไป อีกตั้งแต่ "แนวฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาตั้งแต่ปากคลองผดุงกรุงเกษมตอนเหนือ ลงไปถึงปากคลองผดุงกรุงเกษมตอนใต้ เลี้ยวเข้าไปตามแนวคลองตลอดไปจนออกปากคลอง ผดุงกรุงเกษม บรรจบแนวฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา"⁴ เมื่อพ.ศ.2459 และต่อมาในพ.ศ.2466 ได้ขยายเขตสุขาภิบาลอีกดังนี้ "ความแนวฝั่งตะวันออกแม่น้ำเจ้าพระยา ตั้งแต่ปากคลอง สามเสนลงไปถึงถนนสาทรฝั่งใต้ เลี้ยวไปตามถนนสาทร ถนนวิทญ์ คัดเส้นตรงไปคลอง

¹ กจช., ร.6 น. 7.1/23

² ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม 16, หน้า 354-357.

³ ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม 16, หน้า 419-420.

⁴ ประชาโลก (พ.ศ.2459) : 28.

สามแสน เลียบไปตามคลองสามแสนดังได้ จนออกปากคลอง บรรจบแนวฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาโดยรอบ"¹ ต่อมา มีประกาศจัดการสากในจังหวัดพระนครเพิ่มเติม เมื่อ 20 พฤศจิกายน ร.ศ.117 ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกเรือนโรงร้านเพิงพะพาไลอันกำมึงด้วยแฉลหรือไม้ซีกตะหรือใบไม้ริมถนนหลวง เพราะจะเป็นเครื่องรกรุงรัง และเป็นเชื้อเพลิง² และประกาศกรมสุขาภิบาล เรื่องจัดการบ้านเรือนให้สาก 1 กุมภาพันธ์ ร.ศ.123 เพื่อเป็นการป้องกันโรคกาฬโรคที่กำลังระบาดอยู่³ เป็นต้น

จากสภาพการณคานปัญหาสภาวะแวดล้อมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเมืองกรุงเทพฯ คังกล่าวแล้วข้างต้น ได้เป็นเครื่องยืนยันว่ารัฐไม่อาจจัดการกับปัญหาของเมืองกรุงเทพฯ ได้ด้วยการจัดการสุขาภิบาลคังกล่าว ปัญหาต่าง ๆ ได้ทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับตามการขยายตัวของเมือง ต่อความไม่สามารถในการแก้ไขต่าง ๆ ของกรมเมือง รัชกาลที่ 5 กับสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพได้เคยทรงมีพระราชดำริจะแก้ไขด้วยการเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารเมืองกรุงเทพฯ โดยทรงขอให้สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพรับเอากรุงเทพฯ ไปรวมกับมหากไทย เมื่อ พ.ศ.2450 แต่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพไม่ทรงพระประสงค์จะรับ จึงทรงกราบบังคมทูลให้ย้ายพระยาสุขุมณย์วินิต (ปั้น สุขุม) มาไว้กระทรวงนครบาล กิจการต่าง ๆ จึงได้คั้งขึ้น⁴ แต่ทว่าเมืองกรุงเทพฯ ก็เติบโตใหญ่ จนเกินความสามารถที่จะแก้ไขปัญหาใดได้เสร็จสิ้นโดยเด็ดขาด อันเนื่องมาจากการเป็นปัญหาในลักษณะลูกโซคังกล่าวแล้ว

ต่อปัญหาความไร้ระเบียบของชุมชนและการใช้ที่ดินในเมืองกรุงเทพฯ ที่เกิดขึ้นได้ปรากฏมีแนวความคิดที่จะจัดการกับปัญหาและเพื่อเตรียมการป้องกันปัญหามาตั้งแต่ในรัชกาลที่ 5 ในพ.ศ.2440 ได้มีการเสนอ ให้จัดคั้งหน่วยงาน "ฮิติเซอร์เวเยอร์ออฟฟิศ" สำหรับจัดทำแผนที่ของชัหวัดและเมืองใหญ่ ๆ อย่างละเอียด เพื่อว่าเวลาจะทำการคักถนน ทำสะพาน ซุกคลอง ทำร่อนน้ำ และอื่น ๆ ในกิจการสุขาภิบาล จะได้มีการจัดรูปและวาง

¹ กจช., ร.6 น. 7.1/38 สำเนาประกาศขยายเขตสุขาภิบาล, 11 กันยายน 2466

² ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม 16, หน้า 419-420.

³ ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม 19, หน้า 421-423.

⁴ คำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระยาคำรง, ประวัติเจ้าพระยายมราช(ปั้น สุขุม) (พระนคร : อรุณสภา, 2504), หน้า 130-131. อ้างถึงใน นพวรรณ วชิราภิวัฒน์, "พระวินิจฉัยของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาคำรงราชานุภาพ. . .", หน้า 130.

โครงการเพื่อความเป็นระเบียบ¹ซึ่งจากเงื่อนไขและอุปสรรคต่าง ๆ ทั้งค่านงบประมาณบุคคลากร ทำให้ข้อเสนอตั้งกล่าวมีอำนาจปฏิบัติ ในการดำเนินการต่าง ๆ จึงเป็นไปตามความพร้อมและการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเรื่อยมา ต่อมาในรัชกาลที่ 6 เมื่อการใช้ที่ดินทวีความหนาแน่นยิ่งขึ้น ได้เกิดกรณีแย่งที่หลวงบริเวณใกล้กระทรวงยุติธรรม ตอนหลังศาลเจ้าพ่อหลักเมือง ระหว่างกระทรวงยุติธรรมและกระทรวงมหาดไทย โดยกระทรวงยุติธรรมประสงค์จะใช้ที่ดินนั้นสร้างสถานศึกษาและเนกมิบัณฑิตยสภา ส่วนกระทรวงมหาดไทยประสงค์จะสร้างกรมอัยการ ในเรื่องนี้ รัชกาลที่ 6 ทรงมีพระราชกระแสว่า "เกิดแย่งที่ดินขึ้นกับโรงเรียนกฎหมายเรื่องการก่อสร้างต่าง ๆ นี้ ต่างคนต่างคิดทำกันอยู่ เรื่องแปลนพระนครจึงไม่ค่อยลงรอย เป็นการตามบุญตามกรรม ถ้ามีกรรมการกะวางแผนของพระนครไว้เสียได้ก็จะคืนกันหา วิธีใช้กันทั่วไปในอารยประเทศ กะแปลนไว้ล่วงหน้า แต่ไม่จำเป็นต้องทำหน้าที แต่ถ้ามีโอกาสก็ทำตามแปลนนั้น "²

ปัญหาการแย่งที่ดินหลวงตั้งกล่าว ต่อมาในรัชกาลที่ 7 เมื่อพ.ศ.2471 เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสนอรายชื่อกณะกรรมการพิจารณาวางรูปโครงการสร้างกรมอัยการซึ่งกำลังมีปัญหาด้านผังเมือง ปรากฏว่าคณะกรรมการตั้งกล่าวมี หลวงสาโรชรัตนนิมมานก์เพียงท่านเดียวที่เคยศึกษาเกี่ยวกับการวางผังเมืองมาก่อน³ ต่อมารัชกาลที่ 7 โปรดให้ตั้งกรรมการวางผังพระนครขึ้น โดยมีพระยาสุรินทรราชา อธิบดีกรมนครบาลเป็นนายก³ คณะกรรมการตั้งกล่าวคงดำเนินการได้ระยะหนึ่ง แต่ไม่ปรากฏหลักฐานผลงาน กฎหมายที่บังคับใช้เกี่ยวกับผังเมืองเกิดขึ้นในสมัยปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติผังเมือง พุทธศักราช 2518

ต่อปัญหาความไม่เป็นธรรมของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน นอกเหนือจากการออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน พ.ศ.2444⁴ ซึ่งช่วยลดกรณีพิพาทในเรื่องการจับจองและกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และเป็นการกระจายกรรมสิทธิ์ที่แน่นอนในที่ดินไปสู่ประชาชนได้ในระดับหนึ่ง แต่จาก

¹ กจข., ร.5 น. 5.2/5 กลอง 1

² กจข., ร.6 ย. 1/8, 15, 22 (พ.ศ.2469-2471)

³ เรื่องเดียวกัน

⁴ ดูรายละเอียดในเรื่องนี้ได้ใน อรรถิพย์ เทสสิริ, "การถือครองที่ดินในประเทศไทย..."

ความไม่สามารถควบคุมค่าน้ำที่ดินที่ถือครองได้ ทำให้ชนชั้นสูงที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจ
 สังคมสูง มีความได้เปรียบในค่าน้ำโอกาสในการจับจองที่ดิน ทำให้ชาวนากรุงเทพฯ มีฐานะเป็น
 ผู้เช่าที่ดินเป็นส่วนใหญ่ ในปัญหาความไม่เสมอภาคดังกล่าว ในรัชกาลที่ 7 เมื่อ พ.ศ. 2470
 จาการที่มีบุคคลยื่นเรื่องราวขอตั้งบริษัทซื้อขายที่ดินเป็นจำนวนหลายราย ทำให้ทรงพระวิตก
 จึงโปรดให้ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการอนุญาตจับจองซื้อขายที่ดิน โดยมีหลักการแบ่งการ
 จับจองเป็น 2 ประเภทคือ ประเภทแรก เป็นการออกกฎหมายอนุญาตให้ที่ดินสำหรับทำการ
 เพาะปลูกตามธรรมชาติแก่ผู้มีสัญชาติไทย โดยใช้หลักการจัดแบบ โฮมสเตด เซตเทิลเมนต์
 (Homestead Settlement) อนุญาตให้จับจองได้ไม่เกิน 50 ไร่
 ประเภทที่สอง เป็นการออกกฎหมายกำหนดเนื้อที่ที่ดินซึ่งราษฎรมีสิทธิจะขอสำหรับทำการ
 เพาะปลูกและทำการค้าหรือใช้เป็นเคหสถาน ร่างพิจารณาครั้งกล่าว ปรากฏข้อคิดเห็นของ
 คณะกรรมการองคมนตรีว่า การจัดแบบโฮมสเตด เซตเทิลเมนต์ เป็นไปไม่ได้ ในแง่ที่เรา
 ไม่มีที่ดินว่างเปล่าในลักษณะของอเมริกา และในแง่ของสังคม คนไทยชอบอยู่รวมกันเป็น
 กลุ่ม ไม่กระจัดกระจาย ทั้งนี้เพราะมีปัญหาโรคภัย ซึ่งรัฐบาลยังไม่สามารถคุมครองได้¹
 ต่อมาใน พ.ศ. 2474 กระทรวงเกษตรฯ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจับจองที่ดิน พ.ศ. 2474
 โดยมีใจความสำคัญคือ ในการจับจองที่ดินคนที่ จะจองต้องอยู่ในพระราชอาณาจักรตลอดมา
 จนถึงวันจับจองไม่น้อยกว่า 15 ปี และจะจองได้ไม่เกิน 400 ไร่ ในการทำกิจกรรม แต่
 คราวหนึ่งห้ามจองเกิน 200 ไร่ ถ้าที่ ๆ ขอจองแล้วนั้นยังไม่ได้ทำประโยชน์ จะขอจอง
 อีกไม่ได้² ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ปรากฏหลักฐานการพิจารณาเพื่อที่จะประกาศใช้
 จึงเข้าใจว่าเป็นเพราะพอดีมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเสียก่อนใน พ.ศ. 2475 อย่างไรก็ตาม
 แนวโน้มของความเป็นไปได้ที่จะประกาศใช้ก็มีอยู่น้อยมาก เพราะเป็นกฎหมายที่จะขัดผลประโยชน์
 ของบุคคลหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชนชั้นสูงในวงการรัฐบาลเอง และต่อเรื่องนี้
 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ อภิรัฐมนตรีในสมัยนั้นยังทรงกล่าวว่า

¹ กจข., ร.7 รล. 6/19

² กจข., ร.7 สบ. 2.42/360 เล่ม 22 เรื่องร่างพระราชบัญญัติจับจองที่ดิน

"พระราชบัญญัติที่ดินเป็นกฎหมายสำคัญสำหรับบ้านเมือง ควรจะต้องใคร่ครวญพิจารณาว่ามีทางใดและเสียประการใดบ้าง และทรงเห็นว่าเรื่องนี้เสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการควรจะต้องทำบันทึกชี้แจงความเห็นแนะนำเสนาบดีกระทรวงอื่น ๆ ด้วย เพื่อที่จะได้เข้าใจชัดเจนโดยทั่วกันก่อนที่จะมีการพิจารณา แต่ก็ได้ปรากฏหลักฐานประการใดในเรื่องนี้จนกระทั่งเปลี่ยนแปลงการปกครอง "

จากแนวความคิด นโยบาย และบทบาทของรัฐในการแก้ไขปัญหาของเมืองกรุงเทพฯ ดังกล่าวมาแล้ว ประกอบกับผลการศึกษาดังเงื่อนไขทางกายภาพและทางสังคมที่ผ่านมา ในส่วนหนึ่งแม้ว่าความไร้ประสิทธิภาพในการดำเนินการพัฒนาเมืองของรัฐ จะเนื่องมาจากความค้อยประสิทธิภาพขององค์กรรัฐเอง แต่จากลักษณะเชิงปฏิสัมพันธ์ระหว่างเงื่อนไขและปัจจัยต่าง ๆ ตลอดจนปัญหาอุทกภัยทางสภาวะแวดล้อมที่เกิดขึ้น ทำให้เราตระหนักได้ถึงความยุ่งยากซับซ้อนของปัญหาเมืองกรุงเทพฯ ที่เกินกว่าที่รัฐจะแก้ไขได้ในเวลาจำกัด

เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการนำไปสู่การศึกษาดังผลกระทบทางสภาวะแวดล้อมทางสังคมท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของเมืองกรุงเทพฯ ดังกล่าวในบทต่อไป ประเด็นที่ไม่อาจจะละเลยได้คือ นโยบายและบทบาทของรัฐในการพัฒนาระบบชลประทานเพื่อสนองรับการเปลี่ยนแปลงของเมืองภายใต้ระบบเศรษฐกิจเกษตรกรรมเพื่อการค้า อันจะทำให้เราเข้าใจถึงสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรกรุงเทพฯ อีกกลุ่มหนึ่ง ที่ยังมีสภาพเป็นเกษตรกรอยู่ในชานเมืองรอบนอก ซึ่งจะทำให้เราได้ภาพของสภาพสังคมเมืองกรุงเทพฯ ที่ครอบคลุมรอบคอบยิ่งขึ้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นโยบายและบทบาทของรัฐในการพัฒนาระบบชลประทานเพื่อสนองรับการเปลี่ยนแปลงของเมืองภายใต้ระบบเศรษฐกิจเกษตรกรรมเพื่อการค้า

จากที่กล่าวแล้วในบทแรกถึงการเปลี่ยนแปลงของวิถีการผลิตจากเกษตรกรรมแบบผลิตพอยังชีพมาเป็นการผลิตเพื่อการค้า และในฐานะที่ชนเมืองกรุงเทพฯยังคงสภาพเป็นแหล่งเกษตรกรรมเพื่อผลิตสินค้าขายขึ้นแหล่งพาณิชย์กรรมภายในเมือง นโยบายและบทบาทของรัฐในการพัฒนาระบบชลประทานเพื่อสนองรับการเปลี่ยนแปลงของเมืองภายใต้ระบบเศรษฐกิจเกษตรกรรมเพื่อการค้า จึงเป็นประเด็นที่ควรพิจารณา เพราะจะมีผลกระทบต่อกรเปลี่ยนแปลงของเมืองและสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

โดยที่การผลิตข้าวในประเทศไทยยังคงต้องพึ่งพาธรรมชาติเป็นหลัก การควบคุมระบบน้ำโดยอาศัยคลองหรือระบบชลประทานจึงเป็นสิ่งจำเป็นยิ่ง แต่ปรากฏว่าในด้านการใช้ประโยชน์จากคลองเพื่อการชลประทาน ลักษณะทางกายภาพของคลองก็ได้มีผลอย่างสำคัญเช่นกัน โดยที่ในการขุดคลองมิได้คำนึงถึงประโยชน์ด้านการชลประทานมากไปกว่าประโยชน์ด้านการคมนาคม และผลประโยชน์ในที่ดิน ดังนั้นในการขุดคลองไทยมักขุดทางสกัดแม่น้ำตอแม่น้ำ เพื่อให้น้ำไหลถึงกันตลอด หรือไม่ก็ขุดเป็นตามแม่น้ำให้ลาดชันน้อยกว่าแม่น้ำเพื่อให้เป็นทางสำหรับน้ำไหลไปสู่ที่ดิน ซึ่งสูงกว่าฝั่งแม่น้ำในบริเวณเดียวกันได้ คลองเหล่านี้ต้องอาศัยน้ำในแม่น้ำเป็นสำคัญ ซึ่งหมายความว่า น้ำในแม่น้ำต้องล้นสูงมาก จึงจะสามารถไหลเข้าคลองได้อย่างทั่วถึง ลักษณะเช่นนี้ย่อมขัดต่อหลักการชลประทานที่ว่าคลองต้องได้รับน้ำจากแม่น้ำได้เสมอ ไม่ว่าจะมียน้ำในแม่น้ำมากหรือน้อย และคลองจะต้องมีน้ำตลอดทั้งปี นอกจากนี้ต้องมีวิธีไขน้ำออกเมื่อน้ำมีน้ำมากเกินไปด้วย ดังนั้นแม้ว่าจะมีการขุดคลองสร้างทำนบและประตูน้ำในคลองต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก แต่ก็เพียงพอสำหรับกักน้ำฝนซึ่งตกในบริเวณนั้น หรือเพื่อกักน้ำที่ล้นมาจากแม่น้ำใหญ่เพื่อให้เพียงพอแก่การเพาะปลูกชั่วระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น แต่ถ้าในกรณีที่น้ำในแม่น้ำลดต่ำลงหรือเกิดภาวะฝนแล้งระดับน้ำในคลองก็จะลดต่ำลงไปด้วย หรือบางสายก็แห้งไปเลย ทำให้ไม่มีน้ำมาช่วยในการเพาะปลูกได้¹ ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่ได้พบว่าปัญหาเกี่ยวกับทำนบกั้นน้ำ เป็นอุปสรรคอีก

¹ กิตติ ศันไทย, "คลองกับระบบเศรษฐกิจไทย (พ.ศ. 2367-2453)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521)

ประการหนึ่งในการพัฒนาคลองของรัฐ ได้มีหลักฐานข้อร้องเรียนเกี่ยวกับทำนบกั้นน้ำเป็นจำนวนมาก อันเนื่องมาจากความเสียหายที่ประชาชนได้รับจากการทำทำนบกั้นน้ำหรือความไม่สามารถสนองประโยชน์ในด้านการชลประทานได้ โดยส่วนใหญ่จะเป็นกรณีพิพาทและข้อร้องเรียนในเรื่องที่ประชาชนทำลายทำนบกั้นน้ำ หรือเป็นกรณีที่ประชาชนขอสร้างทำนบขึ้นใหม่ ซึ่งแสดงถึงผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันระหว่างผู้ชุกคลองสร้างทำนบและประชาชนที่สูญเสียประโยชน์

ตัวอย่างของปัญหาเกี่ยวกับทำนบกั้นน้ำดังกล่าว เช่น ในรัชกาลที่ 5 ชาวบ้านคลองสี่ตะกะปือ 100 คนเศษ ร้องเรียนว่า แด่เดิมทำนาได้ผลดีมาก ต่อมาหลวงนาทเกษิกร มาชุกคลองตัดปลายคลองสี่ตะกะปือทะเลไปถึงเขตตำบลแหลมใหญ่ แขวงเมืองสมุทรปราการ เพื่อทำนาเกลือ ทำให้น้ำเค็มไหลเข้าคลองทำให้ทำนาไม่ได้ผล ต่อมาหลวงนาทาเองก็มีได้ทำนาเกลือ ชาวบ้านจึงขอทำทำนบปิดคลอง¹ นอกจากนั้นยังมีข้อร้องเรียนต่าง ๆ เช่น ขอให้บริษัทชุกคลองระบายน้ำออกเพราะไม่มีที่นาคั่ว น้ำเค็มนาไปหมด หรือไม่กี่ร้องเรียนว่าน้ำท่วมสวนและบ้านเรือนได้รับความเดือดร้อน และในบางท้องที่การทำคันดินหรือทำนบกั้นน้ำมีผลถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทำให้ประชาชนหมดอาชีพ เช่น ข้อร้องเรียนของชาวบ้านบางลาว อ.บางพลี จ.สมุทรปราการ ใน พ.ศ. 2474 ว่า เนื่องจากการชลประทานได้ยกคันชุกคลองทำคันดินกั้นน้ำเค็มตอนจากบางเหี้ยไปปากน้ำและโคปัดลำคลองต่าง ๆ ซึ่งน้ำไหลลงทะเล ทำให้ป่าไม้แซมตายหมดเนื่องจากขาดน้ำเค็มมาหล่อเลี้ยง อาชีพตัดไม้แซมจึงสูญไป²

ฝ่ายบริษัทชุกคลองก็มักจะมีข้อร้องเรียนเรื่องประชาชนทำลายทำนบกั้นน้ำของบริษัทด้วยสาเหตุ เช่น พวกชาวเรือได้ทำลายเพื่อให้การเดินเรือสินค้าข้าวเป็นไปได้สะดวก³ ชาวบ้านปล่อยโคกระปือขึ้นลงกินน้ำเหยียบย่ำคันดินคลองทำให้คันพัง⁴ พวกหาปลา

¹ กจข., ร.5 พส. เล่ม 2

² กจข., กส. 12/1529

³ กจข., กส. 11/29

⁴ กจข., กส. 11/31

พืงทำนบเพื่อจับปลา¹ เป็นต้น ซึ่งทางบริษัทได้ร้องเรียนว่าคนไม่มีอำนาจรักษาคลองทำนบ
ขอให้รัฐบาลรักษาเพราะมีอำนาจในมือ จากปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวทำให้รัฐต้องใช้
มาตรการทางกฎหมายโดยมีประกาศ พ.ร.บ. รักษาทำนบเมื่อ พ.ศ. 2445 ห้ามมิให้
ผู้หนึ่งผู้ใดทำอันตรายแก่ทำนบ และมีให้ปล่อยสัตว์พาหนะลงเหยียบย่ำทำอันตรายแก่ทำนบ
แต่ก็ปรากฏว่าปัญหาต่าง ๆ ก็ยังคงสืบเนื่องตลอดมา²

ต่อปัญหาในการขุดคลองดังกล่าว ในทางกลับกันแทนที่การขุดคลองมีเป้าหมาย
เพื่อการชลประทานและการทำนบกั้นน้ำเข้ามา กลับปรากฏว่า การทำนบกั้นน้ำก็ดี
การทำประตูน้ำก็ดี กลับเกิดขึ้นเพื่อการแก้ไขปัญหาสภาพทางกายภาพดังกล่าวของการ
ขุดคลอง และในขณะเดียวกันสมรรถนะทางกายภาพของพื้นที่ก็เป็นผลต่อคุณภาพของทำนบ
กั้นน้ำด้วย

ตัวอย่างจากรายงานของมิสเตอร์ไฮเค รายงานว่า คลองภาษีเจริญขึ้นเขินมาก
การเดินทางเป็นไปไต่ยาก แม้จะมีฝนตกชุกน้ำขึ้นเต็มทีก็ตาม ความลึกจากวัดแคถึงบาง
คลองขวางมีน้ำลึกเพียง 60-70 ซม. และตั้งแต่วัดแคไปทางตะวันออก และบางคลองขวาง
ไปทางตะวันตก ท้องคลองยิ่งไปยิ่งลึก 1.80 ม. - 2 ม. และให้ความเห็นว่า เหตุที่ทำให้
ให้คลองสายนี้ขึ้นในกลางลำคลอง เพราะน้ำในคลองไหลไปไหลมาเวลาน้ำขึ้นน้ำลงใน
แม่น้ำทั้งต้นและปลายทาง และเมื่อกระแสน้ำที่ไหลเข้าทั้งสองทางมากระทบกันในตอนกลาง
คลองน้ำก็เกือบนิ่ง ดังนั้นโคลนเลนและสิ่งโสโครกที่ไหลตามน้ำเข้ามาจากแม่น้ำก็มาตกค้าง
อยู่ที่นั่น และการขึ้นเขินส่วนมากจะอยู่คอนมาทางแม่น้ำเจ้าพระยา เพราะเหตุว่าแม่น้ำ
สุพรรณไหลแรงกว่าแม่น้ำเจ้าพระยา และเพราะแม่น้ำมีโคลนมาก จึงแนะนำให้ขอมคลองนี้
โดยขุดขอมเฉพาะในส่วนที่ขึ้น ๆ และทำประตูน้ำด้วย ซึ่งจะเป็นการป้องกันโคลนเลนไม่ให้
ค้างในคลองนี้ได้³ นอกจากนั้นปัญหาคำนกายภาพยังมีผลต่อประสิทธิผลของทำนบหรือประตู

¹ กจช., กส. 10/1288

² กจช., กส. 11/66 และ ประชุมกฎหมายประจำศก., เล่ม 18

³ กจช., กส. 11/39

กั้นน้ำด้วย ดังปรากฏว่าเมื่อคราวน้ำท่วมใหญ่ใน พ.ศ. 2451 นาข้าวเสียหายเป็นจำนวนมาก กรมคลองได้ระบายน้ำออกจากที่นาทางประตูน้ำ แต่ก็ปรากฏว่าประตูน้ำต่าง ๆ ที่กรมคลองสร้างขึ้น ไม่สามารถใช้ระบายน้ำได้มากนัก โดยเฉพาะประตูน้ำบางเหี้ยซึ่งสร้างขึ้นบนฐานพื้นดินที่ค่อนข้างอ่อน ถึงกับยุบพังลงทำความเสียหายเป็นอย่างมาก จากรายงานของหม่อมเจ้าฉลาดกลเลอสรณ์ วิศวกรชลประทานระบุว่า ประตูน้ำโดยทั่ว ๆ ไปของกรมมิได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อใช้ระบายน้ำ ซ้ำยังปรากฏว่าสร้างในราคาที่สูง ความคงทนจึงมีอยู่น้อย¹

จากปัญหาทางกายภาพของคลองในกรุงเทพฯที่ไม่สามารถสนองประโยชน์ในด้านชลประทานได้ก็มักตั้งกล่าวข้างต้น ปรากฏว่ารัฐยังมิได้มีการดำเนินการพัฒนาการชลประทานโดยตรงอย่างจริงจัง จนกระทั่งเกิดวิกฤตการณ์น้ำตั้งแต่ปลายรัชกาลที่ 5 เมื่อคลองต่าง ๆ คั้นเขินขึ้นประกอบด้วยภาวะฝนแล้ง ทำให้ชาวนาประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำทำนา หรือบางปีน้ำท่วมมากเกินไป ทำให้นาข้าวได้รับความเสียหาย ความไม่สามารถควบคุมน้ำให้พอดีกับการทำนาคังกล่าว และข้อร้องเรียนเกี่ยวกับความทุกข์ยากของชาวนาที่มีสูงขึ้นรัฐจึงได้หันมาสนใจการพัฒนาชลประทานมากขึ้น โดยจ้าง นาย เจ. โสมาน วันเคอร์ ไฮเค วิศวกรที่ปรึกษาด้านชลประทานจากเนเธอร์แลนด์ ได้เข้ามาสำรวจและจัดทำโครงการชลประทานในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2445 นายไฮเคได้เสนอโครงการชลประทานในปี พ.ศ. 2445² โดยจะจัดระบบชลประทานในเขตที่ราบภาคกลางตอนล่าง ตั้งแต่ชัยนาทลงมาถึงอ่าวไทย โดยใช้วิธีการทดน้ำและส่งน้ำหรือการเหมืองฝาย (Diversion Irrigation) ทั้งนี้โครงการใหญ่เต็มรูปของไฮเคจะต้องใช้งบประมาณทั้งสิ้น 47 ล้านบาท ภายในระยะเวลา 12 ปี แต่ปรากฏผลว่า โครงการคังกล่าวของไฮเคถูกระงับ รัฐตกลงใจเพียงแต่การดำเนินการขุดขอมคลองเก่า ๆ เสียก่อนยังไม่ทำการใหญ่ ทั้งนี้เป็นผลเนื่องมาจากปัญหาหลายประการ ได้แก่ ข้อผูกพัน ในการที่รัฐได้ให้สัมปทาน

¹ กจข., ร.6 กษ. 4/1 รายงานการก่อสร้างประตูน้ำบางเหี้ยโดยพิศดาร โดย เจ้าพระยาวงษาอนุประพันธ์, 9 มิถุนายน 2456

² ฎรายละเอียดของโครงการนี้ได้โน สุนทรื อาสะไวย์, การพัฒนาระบบชลประทานในประเทศไทย...."

ชุดคลองแก่บริษัทชุดคลองแควนาศยามเป็นเวลา 25 ปี ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2431-2455 ประการหนึ่ง และที่สำคัญคือ ปัญหาทางการเมืองที่กำลังเผชิญกับการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก ทำให้นโยบายในการพัฒนาประเทศต้องมุ่งในด้านกาป้องกันและรักษาความมั่นคงของประเทศเป็นหลัก คู่แข่งที่สำคัญของโครงการพัฒนาการชลประทานได้แก่ การพัฒนาการรถไฟ ซึ่งสามารถสนองผลประโยชน์แก่รัฐในทางการเมืองและยุทธศาสตร์ได้มากกว่า ในที่สุดรัฐก็ได้เลือกลงทุนในโครงการรถไฟ และระงับการพัฒนาการชลประทานทั้ง ๆ ที่จะสามารถสนองประโยชน์แก่ประชาชนเป็นจำนวนมากและถือเป็นหัวใจของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเกษตรกรรม ดังปรากฏถึงเหตุผลของรัฐจากพระคำริของพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ ซึ่งเป็นราชทูตไทย ณ ประเทศฝรั่งเศสในสมัยต่อมาดังนี้

จุดมุ่งหมายในการสร้างทางรถไฟของเราเกิดขึ้นจากเหตุผลทางการเมืองที่จะป้องกันการรุกรานของต่างประเทศ เราอาจถูกตำหนิที่ดำเนินงานผิดพลาดในการพัฒนาประเทศ . . . ทั้งนี้เนื่องจากการได้หรือเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมิได้เป็นมาตรฐานในการตัดสินใจลงทุนสร้างทางรถไฟ¹

ผลค่อนนโยบายดังกล่าวของรัฐ ปรากฏว่าเพียงในปลายรัชกาลที่ 5 ชาวนาก็ต้องประสบกับปัญหาการทำนาไม่ได้ผล ข้อเรียกร้องของชาวนาได้มุ่งในประเด็นการขอให้มีการพัฒนาการชลประทาน ดังปรากฏหลักฐานจากการประชุมชาวนาในทุ่งคลองรังสิต เมื่อ พ.ศ. 2452²

ปัญหาความทุกข์ยากของชาวนาจากการทำนาไม่ได้ผล เรื้อรัง เรื่อยมาจนถึงต้นรัชกาลที่ 6 ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2453-2456 ชาวนาทำนาไม่ได้ผลเกิดความขาดแคลนเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องมาจากฝนแล้งและน้ำท่าไม่พอแก่การเพาะปลูก จากรายงานของหนังสือพิมพ์บางกอกไทม์ ลงข่าวว่าชาวนาที่รังสิตถึงกับอดตายไป 4 คน และระบุว่ามีชาวนาเป็นจำนวนมากละทิ้งที่นาอพยพเข้ากรุงเทพฯ เพื่อหางานทำ ตลอดจนเรียกร้องให้รัฐบาลจัดการพัฒนา

¹Memorandum on Railway Construction in Siam by Prince Prisdang, November 20, 1885/6 อ้างถึงใน สุนทรี อาสะโวทัย, "การพัฒนาระบบชลประทานในประเทศไทย. . .," หน้า 56

²กจข., ร.5 กษ. 3.1/14 รายงานประชุมชาวนาในทุ่งคลองรังสิต จำนวน 25 หน้า

ค่านการเกษตรอย่างจริงจังเสียที ดังกล่าวว่า

ถึงเวลาแล้วที่ควรจะหลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดในอดีต และโครงการทุกโครงการควรจะได้จัดทำภายในขอบเขตที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ในอัตราที่กระทรวงและรัฐบาลสามารถจะประกันได้ว่า ส่วนรวมของประเทศจะหวังได้ว่างานนั้นจะดำเนินไปโดยมีนโยบายที่แน่นอน เป็นนโยบายที่มีความคงทนถาวรอยู่¹

จากสถานการณ์ดังกล่าว รัชกาลที่ 6 โปรดให้ตั้งคณะกรรมการชั้นชุดหนึ่งเพื่อแก้ปัญหา โดยมีพระเจ้าพี่ยาเธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ พระองค์ใหม่เป็นประธาน โครงการพัฒนาการชลประทานขนาดใหญ่จึงได้รับการรื้อฟื้นขึ้นอีกครั้งหนึ่ง รัฐได้จ้าง เซอร์ โทมัส วอร์ด ผู้เชี่ยวชาญด้านการชลประทานของรัฐบาลอังกฤษ ที่อินเดีย เข้ามาวางโครงการ ในพ.ศ. 2458 วอร์ดได้เสนอโครงการชลประทานในบริเวณส่วนใหญ่ของกลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาเท่าที่จะทำได้ ในวงเงิน 1,750,000 ปอนด์² โดยมีลักษณะเป็นโครงการขนาดย่อม ๆ ที่แยกต่างหากจากกันและมีความสมบูรณ์เฉพาะในบริเวณพื้นที่ในแต่ละโครงการ เป็นการพัฒนาแบบจำกัดที่ดิน (intensive approach) ซึ่งนับว่าแตกต่างไปจากข้อเสนอสมัยไฮเด ที่เป็นการพัฒนาแบบขยายที่ดิน (extensive approach) ในเนื้อที่ขนาดใหญ่

วอร์ดได้เสนอโครงการย่อยทั้งสิ้น 8 โครงการ แต่ในท้ายที่สุดเมื่อมีการคัดสนใจเลือกโครงการที่จะปฏิบัติจริง ๆ ตามความจำเป็นก่อนหลัง โดยมีมาตรฐานประการหนึ่งในการพิจารณา นั่นคือ โครงการชลประทานที่จะจัดขึ้นใหม่จะต้องไม่ดึงคนจากเขตอื่น ๆ ที่พัฒนาแล้วเข้าไป และจะต้องอยู่ในวงเงินงบประมาณที่รัฐจะสามารถจัดสรรให้ได้ วอร์ดได้เสนอโครงการที่สมควรจะจัดทำทันทีเพียง 5 โครงการคือ โครงการคลองสุพรรณ โครงการคลองป่าสักใต้ โครงการคลองเพชรบุรีตะวันออก โครงการชลประทานในเขตภูเขาที่ลำปาง มณฑลพายัพ และงานท่อน้ำและระบายน้ำในบริเวณพื้นที่ราบจากอยุธยาถึงทะเลทั้งสองฝั่งแม่น้ำ

¹ Bangkok Times, August 6, 1918, "The State and the Land", August 31, 1912 "Crop Prospect", October 1912 "Wanted a Policy" อ้างถึงใน สุนทรีย์ อาสะไวย์, "การพัฒนาระบบชลประทานในประเทศไทย. . .", หน้า 85-6.
² ทุกรายละเอียดของโครงการนี้ใน สุนทรีย์ อาสะไวย์, เรื่องเดิม, หน้า 89-99.

ทั้ง 5 โครงการดังกล่าวจะใช้งบประมาณทั้งสิ้น 22,750,000 บาท

ปัญหาด้านการขาดแคลนงบประมาณได้เป็นอุปสรรคต่อโครงการของวอร์ดอีกเช่น
ที่เคย แต่เดิมรัฐคาดว่าจะสามารถกู้เงินจากประเทศยุโรปมาดำเนินการโครงการชล-
ประทานได้เช่นเดียวกับที่เคยกู้มาใช้สร้างทางรถไฟ พอถึงปีมีสงครามโลกครั้งที่ 1 เกิดขึ้น
รัฐจึงไม่อาจกู้เงินได้ ฐานะทางการเงินของรัฐเองในเวลานั้นก็ไม่สามารถให้การสนับสนุน
โครงการได้ทั้งหมด ดังนั้นทางออกก็คือ รัฐต้องเลือกดำเนินการโครงการใดโครงการหนึ่ง
นอกจากนั้นโครงการพัฒนาการรถไฟก็ยังคงเป็นคู่แข่งอยู่อีกเช่นเคย รัฐยังคงมีนโยบายที่
ให้ความสำคัญกับการสร้างทางรถไฟเช่นเดียวกับในรัชกาลที่ 5 ทั้ง ๆ ที่แรงบีบบังคับทาง
การเมืองได้ผ่อนคลายลงมาก รัฐในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้ทุ่มเทงบประมาณเป็นจำนวนมากใน
การสร้างทางรถไฟ มีการสร้างทางรถไฟเพิ่มขึ้นกว่าในสมัยรัชกาลที่ 5 ถึง 3 เท่า ครั้งหนึ่ง
เป็นการสร้างทางรถไฟสายใต้ ที่เหลือได้แก่ทางรถไฟสายเหนือ สายตะวันออก และสาย
ตะวันออกเฉียงเหนือ การใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากดังกล่าวจึงทำให้โอกาสในการพัฒนา
ชลประทานลดลง

ในการตัดสินใจเลือกดำเนินการระหว่างโครงการชลประทาน 5 โครงการ
วอร์ดได้เสนอให้โครงการสุพรรณเป็นโครงการลำดับแรก ด้วยเหตุผลที่ว่าค่าใช้จ่ายถูกกว่า
เมื่อเทียบกับโครงการป่าสัก ซึ่งจะเป็นการปรับปรุงระบบคลองในโครงการรังสิตเดิม นอก
จากนั้นที่ดินบริเวณนี้ยังเป็นที่ดินที่ยังไม่ได้รับการบุกเบิกและไม่มียานชลประทานอยู่เลย การ
ก่อสร้างและจัดรูปที่ดินให้เหมาะสมถูกหลักวิชาชลประทานสามารถทำได้สะดวก จะเป็นตัว-
อย่างที่ดีของงานชลประทาน เป็นโครงการที่สมบูรณ์และทันสมัยที่สุด และจะเป็นตัวอย่างที่ดี
ให้แก่ชาวนาทั่วประเทศ แต่ปรากฏว่าในการถกเถียงกัน ไม่มีผู้ใดในวงการบริหารราชการที่ให้การ
สนับสนุน โครงการที่ได้รับการสนับสนุนได้แก่ โครงการป่าสัก โดยเฉพาะโครงการป่าสักใต้
โดยมีเหตุผลว่า รังสิตในขณะนั้นอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมมากจากการที่คลองคันเขิน ที่ ๆ
สามารถใช้เพาะปลูกได้มีอยู่ประมาณ 800,000 ไร่ หรือเพียง 40 % เท่านั้น นอกจากนี้
โครงการป่าสักใต้นี้ยังจะทำให้รัฐกำไรจากภาษีหรือค่านามากกว่า ในที่สุดรัฐก็ตัดสินใจดำ-
เนินการโครงการป่าสักใต้ โดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2458-2467 คุ้มการสร้างเขื่อน คลอง
สายใหญ่ คลองส่งน้ำ และประตูน้ำต่าง ๆ ได้แก่ เขื่อนพระรามหก คลองรพีพัฒน์ และ
ประตูต่าง ๆ เช่น ประตูพระนารายณ์ ประตูพระนเรศวร และประตูพระราม เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุการตัดสินใจของรัฐในการเลือกดำเนินการโครงการป่าสักไค้ก่อนโครงการอื่น จะพบว่าเงื่อนไขและปัจจัยทางสังคมได้มีส่วนกำหนดการตัดสินใจของรัฐเป็นอย่างมาก ดังไค้กล่าวแล้วถึงการที่เจ้านายและขุนนางมีฐานะเป็นเจ้าของที่ดินเป็นจำนวนมากในพื้นที่นาบริเวณรังสิต ชาวนาส่วนใหญ่มีฐานะเป็นเพียงผู้เช่านา ดังนั้นผลประโยชน์จากโครงการพัฒนาจึงย่อมตกอยู่กับกลุ่มเจ้านายและขุนนางผู้ตัดสินใจนโยบายของรัฐนั่นเอง การพัฒนาชลประทานในครั้งนี้จึงเป็นการรักษาระดับผลผลิตในพื้นที่ ๆ ทำการผลิตรายแล้ว มิได้มีการขยายการผลิตออกไปอย่างกว้างขวาง อันจะส่งผลประโยชน์ต่อชาวนาโดยส่วนรวมและชาวนาระดับเล็ก ๆ เท่าที่ควรแก่ประการใด หลังจากการพัฒนาการชลประทานบริเวณทุ่งรังสิต ชาวนาได้อพยพเข้ามาเช่าทำนาในบริเวณนี้มากขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ผลผลิตข้าวในบริเวณนี้ดีกว่าในบริเวณอื่นที่ไม่มีการชลประทาน ซึ่งหมายถึงผลประโยชน์ด้านภาษีค่านาของรัฐ และอัตราค่าเช่าที่นาที่สูงขึ้นของเจ้าของที่นาเช่นเดียวกัน

หลังจากการดำเนินการโครงการป่าสักไค้เป็นต้นมา โครงการชลประทานอื่น ๆ ได้รับการสนับสนุนอย่างจำกัดมาก ทั้งนี้เพราะปัญหาการขาดแคลนงบประมาณซึ่งทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ ดังปรากฏว่าเงินพระคลังลดลงจากประมาณ 12 ล้านบาทใน พ.ศ. 2465 เหลือเพียง 4 ล้านบาทใน พ.ศ. 2468¹ รายจ่ายที่สูงขึ้นเป็นรายจ่ายด้านการบริหาร การป้องกันประเทศ และกิจการในพระมหากษัตริย์ ดังเช่นใน พ.ศ. 2466 รายจ่ายแผนกป้องกันบ้านเมืองและราชสำนักเป็นจำนวนสูงถึง 4 เท่าของรายจ่ายด้านการศึกษา และ 5 เท่าของรายจ่ายด้านการบำรุงถนน และนับตั้งแต่ พ.ศ. 2466 เป็นต้นมา รัฐต้องอาศัยเงินกู้ใช้หมุนเวียนในราชการเกือบทั้งสิ้น² เมื่อมาประกอบกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในรัชกาลที่ 7 มูลค่าสินค้าข้าวส่งออกได้ตกต่ำเป็นอย่างมาก กำลังความสามารถและความสนใจของรัฐที่จะพัฒนาโครงการชลประทานจึงหยุดชะงักไปจนถึงภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง

¹ กจช., ร.6 ค.1/7 เล่ม 1

² กจช., ร.6 สม. 2.37/11 เล่ม 1 ความเห็นของเซอร์ เอควาร์ก คู๊ก ที่ปรึกษาพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยฐานะการเงินแผ่นดิน

จากบทบาทของรัฐในการพัฒนาเมืองและการจัดการกับปัญหาสภาวะแวดล้อมดังกล่าวมาแล้วนี้ จะเป็นคำตอบต่อภาพการเปลี่ยนแปลงของเมืองกรุงเทพฯ ในบทแรก ซึ่งจะเห็นได้ว่า ท่ามกลางบรรยากาศของการลงทุน การมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน อำนาจการครอบงำของสถาบันสังคม โดยเฉพาะของกลุ่มชนชั้นสูง ซึ่งมีสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมสูง ข้อจำกัดของรัฐในด้านการขาดแคลนงบประมาณ สถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านความคืบหน้าประสิทธิภาพขององค์กรรัฐ และความคืบหน้าคุณภาพของประชากร ตลอดจนสภาพทางกายภาพ เงื่อนไขและปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ มีความสัมพันธ์และส่งผลกระทบซึ่งกันและกันในลักษณะปฏิสัมพันธ์ และก่อให้เกิดผลกระทบทางสภาวะแวดล้อมด้วยการเกิดปัญหาสภาวะแวดล้อมในลักษณะของดูโอ ปัญหา ซึ่งจะนำไปสู่การศึกษาถึงผลกระทบทางสภาวะแวดล้อมทางสังคมในบทต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย