

รายงานการวิจัย  
กองทุนรัชดาภิเษกสมโภช  
เรื่อง

“การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองในรัชสมัยของ  
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗: พระราชบัญญัติ  
การจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙”

โดย

อาจารย์ ดร. เปี่ยมสุข สนิท  
ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง  
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กันยายน ๒๕๖๒

## บทคัดย่อ

งานวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิวัฒนาการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙ เนื่องจากการขาดแคลนน้ำในพื้นที่หัวหิน เพราะมีการตั้งบ้านเรือนที่ประกอบกับการท่องเที่ยว ภายหลังการเปิดเดินรถไฟระหว่างประเทศ นำไปสู่การจัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก ซึ่งเป็นองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีหน้าที่บริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ในพื้นที่บริหารของสภาฯ ครอบคลุมพื้นที่ตั้งแต่ชะอำลงไปถึงหัวหิน เพื่อพัฒนาบริเวณแถบนี้ให้เป็นสถานที่ตากอากาศที่สมบูรณ์แบบ อาทิ การสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ ได้แก่ ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา โรงเรียน สถานพยาบาล ฯลฯ แสดงถึงความพยายามของรัชกาลที่ ๗ ที่จะมอบอำนาจให้ท้องถิ่นบริหารจัดการเมืองด้วยตนเอง

งานวิจัยต้องการวิเคราะห์การดำเนินการของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกตามหลักการสากล ผลการศึกษาพบว่าการจัดตั้งสภาฯ นับเป็นวิวัฒนาการครั้งสำคัญในด้านการบริหารจัดการเมืองแบบสมัยใหม่ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาทำหน้าที่วางแผน วางผังและบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานเมือง ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในโลกตะวันตก แสดงให้เห็นว่า รัชกาลที่ ๗ ทรงมีพระราชวินิจฉัยว่าการผังเมืองเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารเทศบาล นอกเหนือจากการเก็บภาษีทรัพย์สินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเมืองแล้ว ยังมีการจัดเก็บค่าบำรุงถนน สอดคล้องกับแนวคิดที่ยึดหลักการผู้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary-pays principle) เป็นหลักการเดียวกับการพัฒนาทางด่วนซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานสมัยใหม่ที่ยังไม่เกิดขึ้นในประเทศไทยในขณะนั้น เนื่องจากชะอำ-หัวหินเป็นเมืองท่องเที่ยวตากอากาศแบบสมัยใหม่ที่เจริญที่สุดในสมัยนั้น การดำเนินการของสภาทั้งหมดของสภาฯ จึงนับเป็นวิวัฒนาการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเมืองที่สำคัญของประเทศไทย



## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ.....	ก
สารบัญตาราง.....	ข
สารบัญภาพ.....	ค
บทที่ ๑ บทนำ	
๑.๑ หลักการและเหตุผล .....	๑-๑
๑.๒ คำถามในงานวิจัย .....	๑-๒
๑.๓ วัตถุประสงค์ .....	๑-๒
๑.๔ ขอบเขตการวิจัย .....	๑-๒
๑.๔.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา.....	๑-๓
๑.๔.๒ ขอบเขตด้านพื้นที่ .....	๑-๓
๑.๕ ขั้นตอนงานวิจัย .....	๑-๓
๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	๑-๔
บทที่ ๒ แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมือง	
๒.๑. วิวัฒนาการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเมือง .....	๒-๑
๒.๒ แนวคิดเทศบาล (Municipality) .....	๒-๓
๒.๓ แนวคิดภาษีท้องถิ่น/เทศบาล (Municipality Taxation/Rates) .....	๒-๗
๒.๔ หลักการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน .....	๒-๗
๒.๔.๑ การใช้โครงสร้างพื้นฐานให้เป็นเครื่องชี้นำการพัฒนา (Infrastructure led development) .....	๒-๘
๒.๔.๒ ผลประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficial Pays Principle : BPP) .....	๒-๙
๒.๔ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	๒-๑๐
๒.๕ สรุปแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมือง .....	๒-๑๓

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

### บทที่ ๓ พัฒนาการของเมืองชะอำและหัวหิน

๓.๑ การเติบโตของเมืองชะอำและหัวหิน.....	๓-๑
๓.๒ การเพิ่มขึ้นของประชากรเมือง .....	๓-๕
๓.๓ การขยายตัวของการค้าและบริการด้านการท่องเที่ยว .....	๓-๖
๓.๔ การสร้างวังและตำหนัก .....	๓-๘
๓.๕ การสร้างสถานที่ตากอากาศ .....	๓-๑๔
๓.๖ การสร้างพื้นที่สาธารณะ .....	๓-๑๕
๓.๗ สรุปภาพรวมการเติบโตของเมืองชะอำและหัวหิน .....	๓-๑๖

### บทที่ ๔ การดำเนินการของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก

๔.๑ การจัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก.....	๔-๑
๔.๑.๑ ขั้นตอนการดำเนินการจัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก.....	๔-๒
๔.๑.๒ ขอบเขตของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก.....	๔-๑๘
๔.๒ การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก..	๔-๒๐
๔.๒.๑ รถไฟ.....	๔-๒๒
๔.๒.๒ โครงข่ายถนน.....	๔-๒๔
๔.๒.๓ ระบบไฟฟ้าและประปา.....	๔-๓๔
๔.๒.๓ ตลาด .....	๔-๓๖
๔.๓ การจัดเก็บรายได้เพื่อการพัฒนาเมือง .....	๔-๓๖
๔.๓.๑ ค่าธรรมเนียม .....	๔-๓๗
๔.๓.๒ ภาษี.....	๔-๔๒
๔.๔ สรุปการดำเนินการของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก .....	๔-๕๘
๔.๔.๑ การจัดตั้งคณะกรรมการสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก.....	๔-๕๙
๔.๔.๒ การดำเนินการจัดเก็บรายได้เพื่อการพัฒนาเมืองของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล ทิศตะวันตก.....	๔-๕๙

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

๔.๔.๓ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก.....	๔-๕๙
---	------

### บทที่ ๕ สรุปผลการศึกษา

#### ๕.๑ แร่งขับเคลื่อนในการออกพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก

พุทธศักราช ๒๕๖๙ .....	๕-๑
-----------------------	-----

##### ๕.๑.๑ กระแสแนวความคิดการถ่ายโอนอำนาจการบริหารจัดการเมืองให้กับองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น.....	๕-๒
-------------------	-----

##### ๕.๑.๒ การเติบโตของเมืองชะอำและหัวหิน .....

๕.๒ วิวัฒนาการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมือง .....	๕-๕
--	-----

##### ๕.๒.๑ การบริหารจัดการเมือง .....

##### ๕.๒.๒ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสมัยใหม่.....

๕.๓ ข้อเสนอแนะงานวิจัยในอนาคต.....	๕-๙
------------------------------------	-----

### ภาคผนวก

ภาคผนวก ก สรุปลำดับเหตุการณ์การจัดตั้งพระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก จากเอกสารต้น (ปฐมภูมิ).....	ผ-๑
--	-----

### บรรณานุกรม

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ ๒- ๑ รายจ่ายงบประมาณของรัฐบาลไทย ปี ๒๕๓๒-๒๕๓๖ .....๒-๑๐

## สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ ๓-๑ การทำประมงบริเวณสะพานปลาหัวหิน.....	๓-๒
ภาพที่ ๓-๒ บังกาโลรถไฟสมัยแรกสร้าง.....	๓-๒
ภาพที่ ๓-๓ ถนนดำเนินเกษมบริเวณทางลงชายทะเลหัวหินในอดีต.....	๓-๓
ภาพที่ ๓-๔ ถนนจากหัวหินไปชะอำในรัชสมัยรัชกาลที่ ๗.....	๓-๕
ภาพที่ ๓-๕ ตลาดฉัตรไชยเมื่อแรกสร้างในรัชสมัยรัชกาลที่ ๗ .....	๓-๘
ภาพที่ ๓-๖ พระราชนิเวศน์มฤคทายวัน .....	๓-๑๐
ภาพที่ ๓-๗ โฮเต็ลหัวหินสมัยแรกสร้าง .....	๓-๑๕
ภาพที่ ๓-๘ สนามกอล์ฟหัวหินในรัชสมัยรัชกาลที่ ๗ .....	๓-๑๖
ภาพที่ ๔- ๑ แผนที่แสดงขอบเขตสภาพจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก.....	๔-๑๙
ภาพที่ ๔- ๒ พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ทรงคุมงานการก่อสร้างทางรถไฟสายใต้ บริเวณหัวหิน.....	๔-๒๓
ภาพที่ ๔- ๓ สามล้อฟ่วงบริเวณหัวหิน.....	๔-๓๔
ภาพที่ ๔-๔ ตลาดฉัตรไชยซึ่งเป็นตลาดที่ตั้งอยู่ภายในท้องที่สภาพจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก.....	๔-๓๖

# บทที่ ๑

## บทนำ

### ๑.๑ หลักการและเหตุผล

การพัฒนาเมืองอยู่บนรากฐานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ความพร้อมในการให้บริการของโครงสร้างพื้นฐานจึงเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being) ของประชาชน การศึกษาทบทวนพัฒนาการในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานจะช่วยให้เข้าใจบทบาท นโยบายสำคัญและการพัฒนาเมืองในอนาคต อย่างไรก็ตาม การจุดเริ่มต้นในริเริ่มการวางแผนผังการพัฒนาเมืองและโครงสร้างพื้นฐานของประเทศในสมัยก่อนทั้งในเรื่องของหลักการและแนวคิดยังไม่มีการรวบรวมค้นคว้าที่ชัดเจน โดยเฉพาะในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๗) ซึ่งเป็นช่วงปลายของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช การพัฒนาเมืองของประเทศไทยในสมัยนั้นเป็นการดำเนินงานโดยพระมหากษัตริย์ผู้ที่มีบทบาทหลักในการครองดินแดนและแคว้นต่างๆ บทบาททางด้านการวางแผนพัฒนาเมืองนั้นไม่ได้เป็นศาสตร์ที่ชัดเจนนักเป็นเพียงการบริหารจัดการภาคและเมืองเพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นของประเทศ ป้องกันภัยจากศัตรู รวมไปถึงเพื่อการสาธารณสุข เช่น การย้ายเมืองด้วยเหตุปัจจัยต่างๆ อย่างไรก็ตามการพัฒนาเมืองของไทยมีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในรัชสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมหามหาราชซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นการเข้าสู่กระแสการพัฒนาแบบตะวันตกสมัยใหม่ (Modernization) โดยโปรดเกล้าฯ ให้พัฒนาพระนครมีความงดงาม ทันสมัย เทียบเท่าอารยประเทศ การพัฒนาเมืองในระยะเวลาดังกล่าวที่สำคัญ ได้แก่ การพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนิน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ทั่วประเทศสู่เมืองสำคัญต่างๆ เช่น การตัดถนนในเมือง การมีไฟฟ้าและรางรถไฟ (ปานปั้น รongหานาม, ๒๕๕๘) จึงนับเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองที่สำคัญของประเทศไทย

นับตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจะเน้นถึงการดูแลป้องกันโรคภัยต่างๆ ในเขตกรุงเทพฯ เป็นหลักจนถึงรัชสมัยรัชกาลที่ ๗ ทรงริเริ่มการวางแผนผังการพัฒนาเมืองในภูมิภาค ได้แก่ การออกพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อจัดการบำรุงท้องที่ให้มีการคมนาคม การประปา การไฟฟ้า ผังเมือง และควบคุมการปลูกสร้าง รวมทั้งให้มีอำนาจเก็บภาษีบำรุงรักษาและค่าใช้จ่ายในกิจการดังกล่าว มีขอบเขตรับผิดชอบตั้งแต่หัวหินถึงชะอำ จัดให้มีและแก้ไขบำรุงการคมนาคม ประปา ไฟฟ้า ออกแบบโครงการวางผังสำหรับเมือง งานปลูกสร้างและงานโยธาต่าง ๆ โดยเป็นนิติบุคคล มีอำนาจถือกรรมสิทธิ์เช่าถือ และจำหน่ายโอนทรัพย์สินต่าง ๆ ได้ทั้งนี้ งานที่สภาฯดำเนินการไปช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ คือ การสร้างถนนจากชะอำถึงหนองแก การสร้างตลาดฉัตรไชย การจัดตั้งสถานพยาบาลและการสาธารณสุข อีกทั้งได้ทำการสำรวจเพื่อพัฒนาการชลประทาน การจัดทำน้ำประปา และการจ่ายกระแสไฟฟ้า โดยมี

การศึกษาความเป็นไปได้ของการกั้นน้ำจืดจากน้ำทะเลด้วย นอกจากนั้นยังจัดการวางผังให้มีทางสาธารณะลงไปที่ยายหาดเป็นระยะ ๆ ดังที่เห็นอยู่ในปัจจุบัน ด้วย การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ส่งผลต่อการพัฒนาหัวหินให้เป็นเมืองสำคัญด้านสถานที่พักผ่อนตากอากาศที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศมาจนถึงปัจจุบัน (พฤทธิสถาน ชุมพล, ๒๕๔๒)

งานวิจัยครั้งนี้จึงต้องการศึกษาวิวัฒนาการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองในรัชสมัยรัชกาลที่ ๗ โดยเฉพาะการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองในภูมิภาคภายใต้พระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙ โดยวิเคราะห์การดำเนินการของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกตามหลักการสากล จึงมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการนำไปสู่ความเข้าใจถึงความสำคัญของการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมือง เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในปัจจุบันก่อให้เกิดการพัฒนาเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ

## ๑.๒ คำถามในงานวิจัย

การดำเนินการของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองตามพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙ มีผลต่อวิวัฒนาการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองของประเทศไทยอย่างไร

## ๑.๓ วัตถุประสงค์

- ๑) ศึกษาพัฒนาการของเมืองชะอำและหัวหินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
- ๒) รวบรวมการดำเนินการของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองตามพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙
- ๓) วิเคราะห์การดำเนินการของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองตามหลักการสากล
- ๔) สรุปวิวัฒนาการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองของประเทศไทย

## ๑.๔ ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗: พระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙ มีขอบเขตการวิจัย ดังนี้

### ๑.๔.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองในงานวิจัยนี้จะมีเนื้อหาครอบคลุมการดำเนินการของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกทั้งหมดในอดีตภายใต้พระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙ ได้แก่ การศึกษาและจัดทำโครงการต่าง ๆ รวมถึงการออกระเบียบข้อกำหนดและกฎหมายเชิงพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยกำหนดช่วงเวลาศึกษาในรัชสมัยรัชกาลที่ ๗ จนถึงช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ หรือในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๖๘-๒๕๗๕ เท่านั้น

ทั้งนี้ การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการออกพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙ จะวิเคราะห์เฉพาะปัจจัยทางด้านสภาพทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคมของเมืองในสมัยรัชกาลที่ ๗ เท่านั้น ไม่รวมปัจจัยทางด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์การปกครอง

### ๑.๔.๒ ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษาครอบคลุมสภาพการเติบโตและปัญหาต่าง ๆ เชิงพื้นที่ และการดำเนินการของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองชะอำและหัวหินในขณะนั้น

## ๑.๕ ขั้นตอนงานวิจัย

การศึกษาการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗: พระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙ มีวัตถุประสงค์หลักในการรวบรวมการดำเนินการของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมือง โดยกำหนดกรอบแนวคิดในงานวิจัยดังนี้

๑) การทบทวนแนวคิด วิวัฒนาการและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมือง ประกอบด้วย วิวัฒนาการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเมือง แนวคิดเทศบาล (Municipality) และแนวคิดภาษีท้องถิ่น (Municipality Taxes/Rates) และหลักการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การใช้โครงสร้างพื้นฐานให้เป็นเครื่องชี้นำการพัฒนา (Infrastructure Led Development) และผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary-Pays Principal)

๒) การศึกษาสถานการณ์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในสมัยรัชกาลที่ ๗ ประกอบด้วย การวางแผนด้านโครงสร้างพื้นฐานจากกรุงเทพมหานครสู่ชานเมืองและพื้นที่ชะอำและหัวหิน

๓) การรวบรวมการดำเนินการของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมือง ได้แก่ รถไฟ โครงข่ายถนน และตลาด รวมถึงการจัดเก็บรายได้เพื่อการพัฒนาเมือง

๔) การสรุปวิวัฒนาการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในสมัยรัชกาลที่ ๗ โดยสรุปแรงขับเคลื่อนในการออกพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙ และสรุปวิวัฒนาการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองในสมัยรัชกาลที่ ๗



## ๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑) จุดเริ่มต้นในการค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองในประเทศไทย

๒) การสร้างความรู้ความเข้าใจในวิวัฒนาการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองทั้งในเรื่องของหลักการและแนวคิด

๓) การสร้างกระแสสังคมในการให้ความสำคัญกับการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืององค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง ก่อให้เกิดการพัฒนาเมืองอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

## แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้อง กับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมือง

การศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก ซึ่งนับได้ว่าเป็นรูปแบบการพัฒนาไปสู่ท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในรูปแบบสภาเป็นพื้นที่แรกในประเทศไทย ลักษณะการดำเนินการของสภาจัดบำรุงฯ เป็นลักษณะของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเมืองโดยใช้วิธีการต่าง ๆ ทั้งนี้มีข้อสันนิษฐานที่สำคัญเกี่ยวกับการนำแนวคิดสากลมาประยุกต์ใช้กับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเมือง จึงจำเป็นต้องรวบรวมแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมือง ดังต่อไปนี้

### ๒.๑. วิวัฒนาการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเมือง

Braverman, Harry (๑๙๙๘) ได้กล่าวถึงแรงผลักดันของการปฏิวัติอุตสาหกรรม (industrial revolution) ในช่วงศตวรรษที่ ๑๘ อันส่งผลให้เปลี่ยนรูปแบบการผลิตจากการพึ่งพาแรงงานที่มีการแบ่งแยกแรงงานในการผลิต มาเป็นพึ่งพาเครื่องจักรเพื่อเพิ่มผลผลิตในการสร้างผลกำไรสูงสุด ซึ่งส่งผลให้การปฏิวัติอุตสาหกรรมนำไปสู่สังคมสมัยใหม่ที่มาพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ อาทิ กระบวนการกลายเป็นเมือง (urbanization) หรือการใช้หลักการและเหตุผล (rationalization) ซึ่งการปฏิวัติอุตสาหกรรมได้เปลี่ยนวิถีชีวิตของมนุษย์ไปสู่รูปแบบใหม่ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และกายภาพ ดังคำกล่าวที่ว่า

*“The industrial revolution marks the most fundamental transformation of human life in the history of the world recorded in written documents” (Hobsbawm, ๑๙๖๘: ๑๓). The industrialization process . . . is an expression of a complex of forces that are really rooted in more general processes, in what are most aptly characterized as the processes of modernization” (Berg, ๑๙๗๙: ๖).”*

ในช่วงแรกของศตวรรษที่ ๑๙ ซึ่งเป็นช่วงจากภายหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมประมาณ ๕๐ ปี เป็นช่วงที่เมืองต่าง ๆ ในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วส่งผลให้พื้นที่เมืองเต็มไปด้วยผู้คนแออัดกันอย่างหนาแน่น เกิดสลัมในบางพื้นที่ของเมืองและขาดแคลนระบบโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชากรในเมือง มีการระบาดของโรค เช่น โรคอหิวาต์ ไทฟอยด์ และวัณโรค โดยเฉพาะในย่านที่เป็นที่อยู่ของแรงงาน โดยในปี ค.ศ. ๑๘๔๙ ในกรุงลอนดอนมีผู้เสียชีวิตจากโรคท้องร่วงมากกว่า ๑๐,๐๐๐ คน เช่นเดียวกับเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการออกกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาเมือง อาทิ กฎหมายสาธารณสุข “Public Health Act of ๑๘๔๘” ในประเทศอังกฤษ และกฎหมายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย “Tenement House Act of ๑๘๗๙” ในมลรัฐนิวยอร์ก เพื่อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับที่อยู่

อาศัย ซึ่งถัดมาหลังจากนั้นในช่วงต้นศตวรรษที่ ๒๐ มีการดำเนินการเพื่อปรับปรุงสภาพแวดล้อมภายในเมือง มีการสร้างสวนสาธารณะขนาดใหญ่สำหรับพบปะสังสรรค์และการพักผ่อนหย่อนใจของชาวเมือง เช่น การสร้าง Central Park ในเมืองนิวยอร์ก ในปี ค.ศ. ๑๘๕๐ ออกแบบโดย Calvert Vaux และ Frederick Law Olmsted เป็นต้น ทั้งนี้ รายละเอียดการดำเนินการด้านผังเมืองที่สำคัญของโลกภายหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมจะแสดงในหัวข้อวิวัฒนาการการผังเมืองแบบสมัยใหม่ (modern urban planning) ในลำดับต่อไป (พินิต ภูจินดา, ๒๕๖๑: ๒-๕) ซึ่งเหตุการณ์การปฏิวัติอุตสาหกรรมถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการผังเมืองสมัยใหม่ (modern urban planning) โดยการวางผังเมืองเป็นกระบวนการทางเทคนิคและการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา ตลอดจนออกแบบการใช้ที่ดินและสภาพแวดล้อมที่สร้างขึ้น รวมถึงอากาศ น้ำ และโครงสร้างพื้นฐานที่เข้าและออกจากพื้นที่เมือง เช่น การขนส่ง การสื่อสารและการกระจายเครือข่าย

ระบบการขนส่ง ถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานระบบหนึ่งที่มีความซับซ้อนและมีวิวัฒนาการจากอดีตมาสู่ปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าเริ่มต้นตั้งแต่สมัยโบราณ ประมาณ ๓,๐๐๐ ปีก่อนคริสตศักราช มีอาณาจักรที่สำคัญใน ส่วนต่าง ๆ ของโลก เช่น ดินแดนระหว่างลุ่มแม่น้ำไทกริส (Tigris) และยูเฟรติส (Euphrates) ในประเทศอิรัก ในปัจจุบัน หรือเรียกว่า ดินแดน “ระหว่างแม่น้ำ” (Mesopotamia) (คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘: ๒๐-๒๓) ได้มีการเดินทางติดต่อกันซึ่งกันและกัน วัตถุประสงค์ในการเดินทาง เพื่อการค้าขาย ท่องเที่ยว ชมโบราณสถานที่สำคัญ การผจญภัยเพื่อแสวงหาโชคกลาง และการทำสงคราม เรือเป็นพาหนะสำคัญในการเดินทาง ก่อนพัฒนาเป็นการเดินทางทางบก โดยกรีก (Greek) เป็นชาติแรกที่พัฒนาการเดินทางบก มีการสร้างถนนเชื่อมระหว่างเมืองต่าง ๆ ควบคู่กับการเดินทางเรือ (Pond ๑๙๙๓, ๒) ซึ่งการประดิษฐ์ยานพาหนะที่ใช้ล้อได้นั้นเกิดขึ้นจากชาวสุเมเรียน โดยใช้ประกอบกับยานพาหนะนำไปเทียมสัตว์ เช่น ม้า ลา หรือวัว โดยลักษณะทรงกลมของล้อนี้เองทำให้การเคลื่อนที่ของยานพาหนะเป็นไปอย่างราบรื่นบนพื้นผิวของถนนหนทาง (Jan Van Hassel, ๑๙๙๔: ๒๑)

การขนส่งทางบก (Land Transportation) เกิดขึ้นเมื่อการปฏิวัติรูปแบบครั้งใหญ่ เมื่อ Thomas Newcomen (๑๗๐๕) นักประดิษฐ์ชาวอังกฤษได้ปรับปรุงเครื่องจักรไอน้ำโดยใช้ลูกสูบได้สำเร็จ และ James Watt (๑๗๖๕) ก็ได้นำมาใช้ในอุตสาหกรรมทอผ้าและติดตั้งหัวรถจักรและเรือกลไฟ ก่อนจะมาถึง George Stephenson (๑๘๓๐) ได้ปรับปรุงและสร้างหัวรถจักรและสร้างทางรถไฟวิ่งบริการสาธารณะระหว่างเมือง เป็นสายแรกในโลกที่ใช้หัวรถจักรไอน้ำระหว่างเมืองลิเวอร์พูลและ เมืองแมนเชสเตอร์ จนกระทั่ง Rudolf Christian Karl Diesel (๑๘๙๒) ได้ประดิษฐ์เครื่องยนต์ดีเซล แล้วนำมาใช้ในการขับเคลื่อนขบวนรถไฟได้สำเร็จ สำหรับการเดินทางโดยรถยนต์ Carl Friedrich Benz และ Gottlieb Wilhelm Daimler (๑๘๘๕) ได้สร้างรถยนต์โดยใช้พลังงานน้ำมันเป็นแรงขับเคลื่อนเป็นผลสำเร็จถือว่าเป็นรถยนต์คันแรกของโลก

ในรัชสมัยรัชกาลที่ ๗ มีการคิดค้นเทคโนโลยีใหม่ ๓ ประการ ได้แก่ โครงสร้างเหล็ก ลิฟต์และยานยนต์ ที่ทำให้สร้างอาคารระฟ้าและลำเลียงคนขึ้นไปใช้งานในพื้นที่ที่เพิ่มขึ้นทางตั้งได้ และช่วยให้มนุษย์สามารถเดินทางไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ได้ไกลขึ้น ทำให้ภูมิทัศน์ด้านการพัฒนาเชิงพื้นที่เมืองเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก

## ๒.๒ แนวคิดเทศบาล (Municipality)

การวางและออกแบบผังเมืองต้องมีหลักเกณฑ์ แนวคิดที่สอดคล้องเหมาะสมกับศักยภาพและบทบาทของเมืองหรือพื้นที่นั้น ๆ อีกทั้งยังต้องตอบสนองต่อนโยบายของรัฐ การผังเมืองจึงจะทำหน้าที่แสดงบทบาทชั้นนำทิศทางการพัฒนาพื้นที่ได้อย่างชัดเจนและช่วยแก้ไขปัญหาค้นหาพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม (พนิต ภูจินดา และยศพล บุญสม, ๒๕๕๙) ทั้งนี้ ในยุคสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงขึ้นครองราชย์ตามกฎหมายมณฑลเทศาภิบาล เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๘ ซึ่งอยู่ในช่วงวิกฤติการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมไม่ค่อยจะราบรื่นนัก กล่าวคือ สภาพทางการเมืองประชาชนและข้าราชการหลายฝ่ายต้องการจะให้มีการปรับปรุงการเมืองการปกครองเหมือนกับอารยประเทศ จนทำให้เป็นแรงกดดันทำให้เกิดสถานการณ์ทางการเมืองออกมาในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งพระทัยจะพัฒนาการเมืองการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยตามแบบอย่างของตะวันตกอย่างแท้จริง ซึ่งวิธีการที่สำคัญที่พระองค์ท่านทรงเลือกใช้ กล่าวคือ การให้อภิรัฐมนตรีสภาดำเนินการวางรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล และวางโครงการปรับปรุงแก้ไขสุขาภิบาลที่มีอยู่ให้เป็นเทศบาล เพราะ หากถ้ามีการบริหารท้องถิ่นที่พัฒนาให้เจริญขึ้น ประชาชนจะได้รู้จักสิทธิและหน้าที่ของตนเองอันนำมาสู่การพัฒนากระบวนการเมืองในรูปแบบระบบรัฐสภาได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (วิชัย เทียนถาวร, ม.ป.ป.)

แนวคิดพื้นฐานที่เปรียบเสมือนกรอบความคิดใหญ่ในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น คือ แนวคิดว่าด้วย “การกระจายอำนาจ (Decentralization)” โดยพัฒนามาจากรูปแบบการปกครองแบบรวมอำนาจประเภท “การกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Déconcentration)” (ชาญชัย แสวงศักดิ์, ๒๕๕๒: ๙๘) ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นการแบ่งอำนาจการปกครองหรือการอำนาจบางส่วนให้แก่ภูมิภาค เช่น รูปแบบการปกครองที่ส่วนกลางให้อำนาจการตัดสินใจแก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางที่ส่งไปบริหารหรือประจำยังภูมิภาค โดยผู้ตัดสินใจสามารถดำเนินการได้ตามแนวทางที่ส่วนกลางกำหนด ทั้งนี้ จากการดำเนินการดังกล่าวเป็นลักษณะของการมอบกิจการหรืออำนาจการตัดสินใจบางส่วนให้ท้องถิ่น จึงมีความเห็นว่าแนวทางดังกล่าวทำให้กิจการดำเนินไปรวดเร็วขึ้นไม่ต้องส่งเรื่องให้ส่วนกลางตัดสินใจทุกเรื่อง) จึงนำมาสู่รูปแบบการกระจายอำนาจการปกครอง (ประยูร กาญจนกุล, ๒๕๓๘: ๑๗๔-๑๗๕)

โกคิน พลกุล (๒๕๒๘: ๔, ๗) และ อิสสระ นิตินันท์ประภาศ (๒๕๓๓: ๑) อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (๒๕๕๖) ได้ให้ข้อสังเกตว่า “การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการและคำในภาษาฝรั่งเศสเป็นการเฉพาะ โดยมีความหมายตามหลักภาษาคือ “การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง” ปัญหาที่ตามมาต่อไปก็คือ “อำนาจ” ที่กล่าวถึงนี้หมายถึงอำนาจอะไร ในอดีตนั้นการกล่าวถึงอำนาจดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำมาปรับใช้ในบริบททางการเมืองการปกครองของไทยยังคงเป็นไปอย่างสับสน” สอดคล้องกับ จรัส สุวรรณมาลา (๒๕๓๘: ๙-๑๐) อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (๒๕๕๖) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า “คำดังกล่าวซึ่งเป็นแนวคิดของตะวันตกที่นักวิชาการไทยหยิบยืมมาใช้อธิบายสถานะทางการเมืองและการบริหารปกครองในประเทศไทย และแปลเป็นภาษาไทยว่า “การกระจายอำนาจ” นั้น ผู้คนส่วนใหญ่มักตีความคำว่า “อำนาจ” ในคำกระจายอำนาจที่ได้แปลมาหมายถึง “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งมักจะกล่าวกันว่าไม่สามารถ

แบ่งแยกได้ หรือถ้าตีความตามแบบนักสังคมวิทยาที่มองอำนาจว่า เป็นสภาวะที่บุคคลหรือองค์การหนึ่งมี อิทธิพล (Influence) เหนือความคิดหรือพฤติกรรมของบุคคลหรือองค์การอื่นๆ ซึ่งแบ่งปันหรือกระจายอำนาจ ไปให้ใครมิได้เช่นเดียวกัน จึงทำให้เกิดความสับสนในความหมายของการกระจายอำนาจ อันที่จริงความหมาย ดั้งเดิมของคำดังกล่าวนี้มีได้เน้นเรื่อง อำนาจ (Power) หากแต่เป็นเรื่องของ สภาวะศูนย์กลาง (Central) และสภาวะกระจายอำนาจ (Decentral) เป็นสำคัญ หากมีเรื่องอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องก็หมายถึง “อำนาจการ ตัดสินใจ” ในการดำเนินกิจกรรม “คำว่า Decentralization จึงควรหมายถึงการกระจายอำนาจในการ ตัดสินใจ มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตย” (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ๒๕๔๖)

ทั้งนี้ รูปแบบของการกระจายอำนาจการปกครอง ประกอบไปด้วย ๕ ลักษณะสำคัญ คือ

- ๑) การแยกหน่วยงานออกเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากส่วนกลาง
- ๒) การเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น
- ๓) ความอิสระในการปกครองตนเอง
- ๔) มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง
- ๕) งบประมาณและรายได้เป็นของตัวเอง

โดยการกระจายอำนาจทางการปกครองสามารถจำแนกออกเป็น ๒ แบบ คือ การกระจายอำนาจทาง พื้นที่ (การกระจายอำนาจทางเขตแดน) ซึ่งมีแนวคิดที่เน้นความสำคัญของการเลือกตั้ง เพราะเชื่อว่าการมี เจ้าหน้าที่รัฐจากการแต่งตั้งจากส่วนกลาง เสมือนการปกครองแบบรวมอำนาจ (centralization) ดังนั้น จึง ต้องมีการกระจายอำนาจทางพื้นที่ คือ ต้องจัดตั้งองค์กรปกครองทางเขตแดน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจทางกิจการ (การกระจายอำนาจทางบริการ) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจโดยมอบบริการ สาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์กรที่อยู่ในสังกัดที่ไม่ใช่ส่วนกลางรับไปจัดทำด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ของ องค์กร ทั้งนี้ การกระจายอำนาจทางกิจการเป็นวิธีการมอบให้องค์กรของรัฐบาลไปจัดทำบริการสาธารณะโดย แยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินและมีผู้บริหารของตนเอง โดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, ๒๕๔๒: ๑๐๐) ซึ่งกล่าวคือ เป็นหลักของการนำไปสู่การ ปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะมีขึ้นได้ก็โดยรัฐยินยอมให้จัดตั้งขึ้น หรือเรียกว่า “Local government is creature of state” (อุทัย ทิรัญโต, ๒๕๒๓: ๘) โดยการกำหนดหน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือองค์การปกครองท้องถิ่น (Local authorities) ในแต่ละประเทศนั้นมักจะมีเกณฑ์กำหนดในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ ลักษณะของสภาพภูมิ ประเทศ ลักษณะของชุมชน ตลอดจนนโยบายการจัดอำนาจทางการปกครอง (Samuel Humes and Eileen M-Martin, ๑๙๖๑: ๑๒) สำหรับจุดเริ่มต้นของการกระจายรูปแบบการปกครองไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น Robson (๑๙๕๓) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า “เป็นการปกครองรูปแบบหนึ่งที่มีอำนาจอิสระใน การปฏิบัติหน้าที่ตามสมควรและอำนาจอิสระในการปฏิบัติของท้องถิ่นจะต้องไม่มากจนกระทบต่ออำนาจ อธิปไตยของรัฐ” (Robsons, ๑๙๕๓: ๕๗๔ อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, ม.ป.ป.: ๑๑) และเป็น กระบวนการปกครองตนเองโดยหน่วยชุมชน (ดำรง ลัทธพิพัฒน์, ๒๕๑๕: ๑๒๑ อ้างถึงใน

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, ม.ป.ป.: ๑๒) ซึ่งวิธีการดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้ และดำเนินงานต่าง ๆ ในการปกครองอันตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตนเอง (ประหยัด หงษ์ทองคำ, ๒๕๒๖: ๔๐ อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, ม.ป.ป.: ๑๒) ซึ่งแนวคิดเทศบาล (Municipality) มีจุดเริ่มต้นมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งส่งผลให้เกิดประชาชนกลุ่มใหม่ขึ้นในสังคมมนุษย์ โดยพลเมืองชนชั้นกลางที่ไม่เกี่ยวข้องกับชนชั้นปกครอง พลเมืองกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพอิสระในพื้นที่เมือง มีแหล่งที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพของตนเอง ไม่ได้ขึ้นกับชนชั้นปกครองหรืออาศัยอยู่บนที่ดินของชนชั้นปกครอง และดูแลคุณภาพความเป็นอยู่โดยชนชั้นปกครองหรือเจ้านายแต่ละคน กล่าวคือ เป็นกลุ่มประชากรเมืองอิสระทั้งหมด ส่งผลให้พื้นที่ของพลเมืองเหล่านี้ต้องได้รับการพัฒนาและควบคุมดูแลจากภาครัฐโดยตรง นำมาสู่การเรียกร้องให้รัฐดำเนินการพัฒนาและปรับปรุงการให้บริการต่าง ๆ ให้ตรงกับความต้องการของพลเมืองมากยิ่งขึ้น ตลอดจนการเรียกร้องเพื่อมีปากมีเสียงและมีบทบาทในการบริหารจัดการพื้นที่เมืองด้วยพลเมืองเอง ไม่ว่าจะโดยการให้พลเมืองมีส่วนร่วมในการบริหารกับตัวแทนของรัฐบาล หรือให้พลเมืองปกครองตนเองโดยสมบูรณ์ก็ตาม เกิดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในหลายรูปแบบ เช่น การจัดตั้งสภาในการบริหารจัดการเมือง การส่งตัวแทนของแต่ละกลุ่มอาชีพเข้ามาเป็นคณะกรรมการบริหารเมืองในรูปแบบ Adelman ซึ่งคาดหวังว่าจะทำให้การบริหารจัดการเมืองสอดคล้องกับความเป็นอยู่ของพลเมืองอิสระมากขึ้น แนวคิดเทศบาล (Municipality) จึงได้เกิดขึ้น ทั้งนี้ รูปแบบแนวความคิดเหล่านี้ เป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดการพัฒนาเมืองในยุคถัดมา แนวคิดอุทยานนครโดย Ebenezer Howard (รากฐานมาจากความคิดต่อต้านรัฐบาลกลาง (Anarchist) เชื่อว่าถ้าท้องถิ่นปกครองตนเองจะมีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมมากกว่าการปกครองโดยรัฐบาลกลาง) ซึ่ง Howard ได้เสนอแนะให้องค์กรระดับเมืองเป็นเจ้าของทรัพยากรที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในการผลิตและดำรงชีวิต ประชาชนเป็นผู้เช่าแปลงที่ดินในระยะยาวโดยการอนุมัติขององค์กรระดับเมืองในรูปแบบคณะกรรมการบริหารเมือง และคณะกรรมการชุดนี้ก็ทำหน้าที่บริหารจัดการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในอุทยานนครด้วย แนวคิดดังกล่าวได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในภาคพื้นยุโรป นักคิดทางการพัฒนาเมืองวางผังเมืองต่าง ๆ ตามแนวคิดส่งเสริมการปกครองโดยท้องถิ่น และมีอิทธิพลไปยังประเทศอื่น ๆ ให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อบริหารจัดการเมืองต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเช่นกัน (พนิต ภูจันดา, ๒๕๖๑: ๒-๑๙)

สำหรับประเทศไทย แนวคิดการถ่ายโอนอำนาจการบริหารจัดการเมืองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ โดยในปี.ศ.๒๔๓๕ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นปัญหาการขาดเอกภาพและความมั่นคงของประเทศ จึงได้มีแนวคิดในการปฏิรูปการเมืองและการปกครองเพื่อนำประเทศสู่อารยะ โดยพระองค์ได้ใช้หลักการจัดระเบียบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งในส่วนของภูมิภาคได้ทรงยกเลิกการปกครองแบบ “ผู้รัง” มาเป็นการจัดระเบียบการปกครองเทศาภิบาล มีข้าหลวงเทศาภิบาลหรือสมุหเทศาภิบาลทำหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลางควบคุมการบริหารราชการต่าง ๆ ในหัวเมือง โดยแต่ละหัวเมืองก็แบ่งการปกครองย่อยออกเป็นหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, ๒๕๕๒: ๒๘)

นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงมีพระราชดำริให้ตราพระราชบัญญัติ สุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๔๐ โดยเริ่มที่การจัดตั้ง “สุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ.๑๑๖) เป็นพื้นที่แรกเพื่อให้พลเมืองเข้ามาช่วยในการบริหารจัดการพื้นที่ที่เขาอยู่อาศัยได้อย่างเหมาะสมและได้ ทั้งนี้ กรมสุขาภิบาลเป็นผู้จัดการดำเนินงานภายใต้บังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งอาศัยงบประมาณจากส่วนกลางทั้งหมด แต่การดำเนินการเป็นของสุขาภิบาลกรุงเทพ เช่น การทำลายขยะมูลฝอย การจัดให้มีส้วมสำหรับประชาชนทั่วไป ควบคุมอาคาร สิ่งปลูกสร้าง รวมถึงการจัดการสิ่งสกปรกและสิ่งก่อความรำคาญแก่ประชาชนออกไป ก่อนจะมีการขยายออกไปสู่การจัดตั้งสุขาภิบาลในส่วนภูมิภาคอีกหลายแห่ง (สิริพร มณีภักดิ์, ๒๕๓๘: ๔๐)

อย่างไรก็ตาม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทสุขาภิบาลยังมีบุคลากรส่วนกลางเข้าไปมีอำนาจในการบริหารจัดการอยู่มาก ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและตัวแทนจากหน่วยงานส่วนกลางอีกหลายตำแหน่ง ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ได้มีพระราชดำริว่าจะให้ท้องถิ่นปกครองตนเองอย่างอิสระโดยไม่มีตัวแทนส่วนกลางเข้าไปเกี่ยวข้องโดยผ่านการจัดตั้งเทศบาล ผู้บริหารทุกคนมาจากการเลือกตั้งของพลเมืองในเขตเทศบาล โดยมีพระราชประสงค์จะจัดตั้งเทศบาลให้เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยได้มีพระบรมราชโองการให้ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้และรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย ซึ่งเริ่มแรกใช้คำเรียกทับศัพท์ภาษาอังกฤษอย่างชัดเจนว่า “มิวนิสิปาลิตี” (Municipality) และได้บัญญัติคำว่า “เทศบาล” คำเป็นใหม่ขึ้นมาภายหลังปรากฏในร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๓ ซึ่งเป็นแนวคิดที่จะให้พลเมืองบริหารจัดการพื้นที่เมืองกันเองโดยผ่านผู้แทนพลเมืองอย่างเต็มรูปแบบ (พนิต ภูจินดา, ๒๕๖๑: ๒-๑๙-๒-๒๐)

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์อันแน่วแน่ที่จะให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลขึ้น อ้างถึงในหลักฐานการพระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ The New York Times ฉบับประจำวันที ๒๘ เมษายน พ.ศ.๒๔๗๔ ความตอนหนึ่งว่า

“เรากำลังเตรียมการออกพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นใหม่ เพื่อทดลองเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิการเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสิทธิที่มีเสียงในกิจการของท้องถิ่น เรากำลังพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาด ถ้าเราจะมีการปกครองระบอบรัฐสภาก่อนที่จะประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้และมีประสบการณ์อย่างดีกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น” (ประหยัด หงษ์ทองคำ, ๒๕๒๖: ๔๓ อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, ม.ป.ป.: ๑๒)

## ๒.๓ แนวคิดภาษีท้องถิ่น/เทศบาล (Municipality Taxation/Rates)

ภาษีท้องถิ่นเป็นภาษีที่มีความสำคัญ คือ ส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับท้องถิ่นโดยตรง รัฐบาลได้กระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษี อากร และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เพื่อมาใช้จ่ายทำนุบำรุงจัดบริการสาธารณะและการบริหารท้องถิ่น

โดยทั่วไปแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น โดยการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานต่าง ๆ เช่น การสร้างและบำรุงรักษาถนนและทางเดินเท้า การจัดเก็บและการกำจัดสิ่งปฏิกูล การดำเนินการต่าง ๆ เหล่านี้ จำเป็นต้องมีการจัดเก็บรายได้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ซึ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีแหล่งที่มาที่แตกต่างกัน ดังนี้ ๑.รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Local Levied Tax) ๒.ภาษีและค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มเติม (Surcharge) ๓.รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วมอบให้เป็นรายได้ของท้องถิ่น (Revenue Transfer) ๔.รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Revenue Sharing) ๕.รายได้อื่น ๆ ๖.เงินอุดหนุนรัฐบาล

การจัดเก็บภาษีเทศบาล (Municipality Taxation/Rates) แบ่งเป็น

๑) การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน กล่าวคือ เป็นภาษีที่จัดเก็บจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินที่ใช้ประโยชน์ต่อเนื่องไปกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ได้แก่ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง และที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างนั้น และในปีที่ผ่านมาได้มีการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้น เช่น ให้เช่า ใช้เป็นที่ทำการค้าขาย ที่ไวสินค้า ที่ประกอบอุตสาหกรรม ให้ญาติบิดา มารดา บุตร หรือผู้อื่นอยู่อาศัย หรือใช้ประกอบกิจการอื่น ๆ เพื่อหารายได้และไม่เช่าขอยกเว้นตามกฎหมาย (กระทรวงการคลัง, ม.ป.ป.)

๒) การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีบำรุงท้องที่ คือ ภาษีที่จัดเก็บจากเจ้าของที่ดินจากรฐานราคาปานกลางที่ดินและตามอัตราภาษีบำรุงท้องที่ โดยเจ้าของที่ดินที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ได้แก่ บุคคลหรือคณะบุคคลไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน โดยที่ดินที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ได้แก่ พื้นที่ดินและพื้นที่ที่เป็นภูเขาหรือที่มีน้ำด้วยและไม่เป็นที่ดินที่เจ้าของที่ดินได้รับการยกเว้นภาษีหรืออยู่ในเกณฑ์ลดหย่อน โดยการคำนวณภาษีบำรุงท้องที่นั้น คำนวณจากการนำราคาปานกลางของที่ดินที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการจัดเก็บภาษีคูณกับอัตราภาษี (วสันตอุตมะโกคิน, ๒๕๕๓)

## ๒.๔ หลักการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

หลักการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสามารถจำแนกออกเป็นการใช้โครงสร้างพื้นฐานให้เป็นเครื่องชี้นำการพัฒนา (Infrastructure led development) และผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary-Pays Principle: PPP) รายละเอียดดังต่อไปนี้



## ๒.๔.๑ การใช้โครงสร้างพื้นฐานให้เป็นเครื่องชี้นำการพัฒนา (Infrastructure led development)

การใช้โครงสร้างพื้นฐานให้เป็นเครื่องชี้นำการพัฒนา (Infrastructure led development) เป็นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเมืองและการบูรณะฟื้นฟูเมือง ซึ่งตั้งอยู่บนแนวทางการเชื่อว่า โครงสร้างพื้นฐานเป็นทั้งการชี้นำและส่วนประกอบของการพัฒนา อีกทั้งโครงสร้างพื้นฐานยังมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาพื้นที่ที่ด้อยพัฒนา เสื่อมโทรม หรือ พื้นที่ชนบทที่ต้องการโครงสร้างพื้นฐานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ดังคำกล่าวใน Joint Committee on Culture ที่ว่า *“Infrastructure lead development: Investment in infrastructure to facilitate development and redevelopment. That is, recognition that infrastructure is both a shaper and enabler of growth”*

แนวคิดการใช้โครงสร้างพื้นฐานให้เป็นเครื่องชี้นำการพัฒนาอยู่บนฐานวิถีชีวิตแบบเมืองที่ต้องการโครงสร้างพื้นฐานแบบเมืองเป็นองค์ประกอบสำคัญในการดำรงชีวิต พลเมืองและหน่วยธุรกิจจะเลือกตั้งถิ่นฐานในบริเวณที่มีรูปแบบและระดับความสามารถในการให้บริการของโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ กล่าวคือ การประสานความสอดคล้องกันระหว่างระบบคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ รูปแบบการตั้งถิ่นฐานประเภทนั้น ๆ หน่วยงานภาครัฐในฐานะผู้ดำเนินการหรือผู้ควบคุมการดำเนินการพัฒนาเมืองจึงมีหน้าที่หลักในการจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานเพื่อชี้นำการพัฒนา ให้แต่ละย่านของเมืองมีโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมกับศักยภาพและโอกาสในการพัฒนาของแต่ละพื้นที่ รวมถึงกำกับดูแลให้มีรูปแบบการพัฒนาที่สอดคล้องกับภาพรวมของเมืองอย่างเป็นเอกภาพ ซึ่งแนวทางดังกล่าวสามารถใช้กับการพัฒนาเมืองได้ในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการตัดถนนและขยายบริการสาธารณูปโภคในเขตชานเมืองเพื่อเพิ่มพื้นที่แบบเมือง การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเดิมที่ไม่เพียงพอหรือล้าสมัยในเขตเมืองเดิมเพื่อรองรับกิจกรรมรูปแบบใหม่ (พนิต ภูจินดา, ๒๕๖๑: ๒-๑๖-๒-๑๗)

Pierre-Richard Agénor (๒๐๑๐) กล่าวว่า คุณลักษณะที่สำคัญของโครงสร้างพื้นฐานที่ทันสมัย คือระบบการให้บริการที่หลากหลายให้ผู้ใช้ยานได้สามารถเลือกได้ โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมืองนั้นมีความสัมพันธ์กับทุนสาธารณะโดยมีเงื่อนไขว่าการกำกับดูแลนั้นเพียงพอที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าการลงทุนของภาครัฐมีประสิทธิภาพเพียงพอการเพิ่มส่วนแบ่งของการใช้จ่ายด้านโครงสร้างพื้นฐาน (ได้รับทุนจากการตัดค่าใช้จ่ายที่ไม่ก่อผลหรือเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ)

สำหรับประเทศไทยนั้น นพนนท์ ตาปานานท์ (๒๕๕๗) อธิบายหลักการผังเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า มีการนำหลักการให้โครงสร้างพื้นฐานให้เป็นเครื่องชี้นำการพัฒนาใช้ในการพัฒนาพระนคร โดยโปรดเกล้าให้ก่อสร้างถนนราชดำเนินขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๔๒ หลังจากการเสด็จประพาสยุโรปครั้งที่ ๑ สาเหตุเพราะพื้นที่ตำบลบ้านพานถมซึ่งไม่ได้อยู่ในทิศทางการคมนาคมขนส่งทางน้ำยังคงมีสภาพเป็นชุมชนอยู่อาศัยเบาบางในขณะนั้น ซึ่งสภาพการตั้งถิ่นฐานในพระนครขณะนั้นเกาะตัวไปตามแนวสองฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา จึงมีแนวคิดที่จะก่อสร้างถนนราชดำเนินที่ตำบลบ้านพานถมจึงเป็นการใช้โครงสร้างพื้นฐานให้เป็นเครื่องชี้นำการพัฒนาตามหลักการ Infrastructure Led Development นอกจากนี้

ในประเทศไทยการกระจายความเจริญออกสู่ภูมิภาคนั้นเกิดขึ้นจากการก่อสร้างทางรถไฟ ซึ่งส่งผลให้การผลิตเพื่อการค้าเริ่มขยายตัวเพราะสามารถเดินทางได้ภายใน ๑ วัน จากกรุงเทพฯ ในปี ๒๔๖๘ ประมาณว่าข้าวจำนวน ๑.๐๒ แสนตัน ถูกขนส่งเพื่อส่งออกโดยคิดเป็นร้อยละ ๑๐ และเพิ่มเป็น ๒.๗ แสนตัน ในปี ๒๔๗๘ หรือเท่ากับร้อยละ ๒๑ ของผลผลิตข้าวทั้งหมด (พนิต ภูจินดา, ๒๕๖๑: ๓-๓๕)

ทั้งนี้ การดำเนินการการใช้โครงสร้างพื้นฐานให้เป็นเครื่องชี้นำการพัฒนา (Infrastructure led development) จะต้องอาศัยกลไกการประสานการดำเนินงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรรัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน อีกทั้งยังมี ความจำเป็นในการใช้อำนาจทางกฎหมายในการให้ได้มาซึ่งที่ดินโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และอำนาจ ทางกฎหมายในการจัดเก็บรายได้เพื่อนำมาลงทุนในการสร้างและจัดทําบริการพื้นฐาน ซึ่งได้แก่ภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าใช้บริการ หรือการใช้วิธีการทางการเงินอื่นๆ เพื่อทดแทนค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และค่าการดำเนินการ และการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานนั้น ๆ (กองวางผังเมือง สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร, ๒๕๕๙ อ้างถึงใน พนิต ภูจินดา, ๒๕๖๑: ๒-๙)

#### ๒.๔.๒ ผู้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficial Pays Principle : BPP)

โดยทั่วไปแนวทางพื้นฐานในการลงทุนและจัดเตรียมบริการโครงสร้างพื้นฐานทั้งในการสร้างและขยายระบบ ปรับสภาพหรือยกระดับการให้บริการสามารถแบ่งได้ตามสามเกณฑ์หลักด้วยกัน คือ

๑. แหล่งรายได้ ว่าเงินทุนที่จะนำมาใช้จ่ายในการลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐาน จะมาจากการเก็บภาษีทั่วไป ซึ่งผู้รับภาระคือประชาชนที่เสียภาษี ไม่ว่าจะใช้บริการพื้นฐานนั้นหรือไม่ก็ตาม หรือจะมาจากค่าธรรมเนียมในการใช้บริการ (user fee) ที่เป็นรายได้มาจ่ายหนี้สินและต้นทุนในการสร้าง โดยจัดเก็บโดยตรงจากผู้ใช้บริการ

๒. รูปแบบการระดมทุนว่าจะมาจากการกู้ยืมหรือจากงบประมาณตามรายได้และเงินออมที่ภาครัฐมีอยู่ในช่วงเวลานั้น (pay-as-you-go)

๓. หน่วยงานที่จัดสร้างและให้บริการว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน

แนวคิดที่ยึดหลักการผู้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary-pays principle) คือ ผู้ที่ทำให้เกิดความจำเป็นในการขยายการบริการสาธารณะคือผู้ที่ควรรับภาระในการลงทุนเพิ่มเติม หลักการผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่ายนี้แบ่งออกได้เป็นสองหลักการย่อยคือ หลักการผู้ใช้เป็นผู้จ่าย (User pays principle) ซึ่งถือว่าผู้ที่ได้ประโยชน์โดยตรงจากการบริการพื้นฐานควรเป็นผู้จ่าย ในขณะที่หลักการผู้ได้ประโยชน์เป็นผู้ชดเชย (Beneficiary compensates principle) รวมไปถึงผู้ที่ได้รับประโยชน์ทางอ้อมจากโครงการควรร่วมจ่ายด้วยเช่นกัน (อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, ๒๕๕๐) โดยเครื่องมือการเงินหลายประเภทได้ประยุกต์ใช้หลักการผู้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย และสามารถนำมาใช้ในการจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการฟื้นฟูเมือง เช่น เครื่องมือการเงินที่ถือเป็นการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษจากการเพิ่มราคาที่ดิน (Betterment charge) ซึ่งเป็นการเก็บค่าธรรมเนียมจากที่ดินที่มีมูลค่าสูงขึ้น เนื่องจากภาครัฐได้ลงทุนปรับปรุงสภาพแวดล้อมในเขตที่ได้รับ

การฟื้นฟูหรือยกระดับการบริการพื้นฐาน ทั้งนี้ อาจนำค่าธรรมเนียมที่เก็บได้มาตั้งเป็นกองทุนเพื่อใช้จ่ายในการจัดสร้างและให้บริการพื้นฐานในพื้นที่ การเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษจากการเพิ่มราคาที่ดินมีอยู่หลายรูปแบบที่คล้ายคลึงกัน

## ๒.๔ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ชูศรี มณีพฤษ (๒๕๕๐) อธิบายถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า รัฐบาลสยามมีข้อจำกัดในการหารายได้จากการจัดเก็บภาษี ซึ่งเกิดจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศ (อากรขาเข้า-อากรขาออก) ภาษีผ่านด่านสำหรับสินค้าบางประเภท และโครงสร้างทางการผลิตของประเทศในยุคนั้น ประกอบกับการมีรายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต เช่น รายจ่ายในการบริหารประเทศ รายจ่ายป้องกันประเทศ และรายจ่ายในราชสำนัก อย่างไรก็ตาม แนวทางการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวคือการตัดทอนรายจ่ายอย่างเข้มงวด การหารายได้เพิ่มจากการเพิ่มอัตราและชนิดของภาษี และการยึดมั่นในนโยบายการคลังแบบอนุรักษ์นิยมอย่างเคร่งครัด

อย่างไรก็ตาม พอพันธ์ อูยานนท์ (๒๕๕๘) ได้ศึกษาเศรษฐกิจไทยในสมัยรัชกาลที่ ๗ ระบุว่าได้มีการลงทุนในโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่สำคัญ เช่น การสร้างทางรถไฟ การสร้างทางหลวงแผ่นดิน การสร้างถนนในจังหวัดธนบุรี การสร้างท่าเรือคลองเตย การพัฒนาระบบชลประทาน เป็นต้น แม้ว่าภาพรวมของงบประมาณรายจ่ายจะมีการลดลงหลักจากสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ การใช้บงลงทุนเพื่อการก่อสร้างมีแนวโน้มค่อย ๆ ลดลง จาก ๗.๔ ล้านบาท ในปี ๒๔๗๒ เหลือ ๔ ล้านบาท และ ๕.๙ ล้านบาท ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ และ ๒๔๗๖ โดยในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้รับการจัดสรรงบลงทุนน้อยที่สุดเพียง ๔ ล้านบาท (หรือคิดเป็นร้อยละ ๕ ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด) แต่หากพิจารณางบลงทุนของโครงการต่าง ๆ ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนโครงการที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่สำคัญ ดังตารางที่ ๒- ๑

ตารางที่ ๒- ๑ รายจ่ายงบลงทุนของรัฐบาลไทย ปี ๒๔๗๒-๒๔๗๖

รายการ	หน่วย : บาท				
	๒๔๗๒	๒๔๗๓	๒๔๗๔	๒๔๗๕	๒๔๗๖
๑) สร้างทางรถไฟรัฐประเทศ	๒๑๘,๙๒๖	-	-	-	-
๒) สร้างทางรถไฟสายอุบลราชธานี	๑,๔๙๒,๔๓๔	๗๘๘,๘๔๙	๓๓๒,๔๗๓	-	-
๓) สร้างทางรถไฟสายขอนแก่น	๒,๖๕๐,๗๑๑	๒,๔๗๔,๖๓๗	๑,๒๘๕,๕๓๓	๕๕๘,๐๐๐	๓๗๐,๐๐๐
๔) สร้างทางรถไฟสายขอนแก่น-หนองคาย	-	๑๓๙,๒๖๙	๖๗,๓๓๖	-	๘๕๒,๐๐๐
๕) สร้างทางรถไฟกุมวาปี-นครพนม	-	๖๓,๔๗๙	๔๐,๐๖๕	-	-
๖) ขยายงานสถานีรถไฟกรุงเทพฯ	-	๙๘,๑๑๙	๓๔๐,๘๑๑	๒๕๐,๐๐๐	๔๔๕,๐๐๐
๗) สร้างซานซาลาที่บางซื่อ	-	๒๖๒,๕๖๐	๔๗๗,๘๒๐	๔๘๐,๒๐๐	๕๗๕,๐๐๐

รายการ	หน่วย : บาท				
	๒๕๖๒	๒๕๖๓	๒๕๖๔	๒๕๖๕	๒๕๖๖
๘) สร้างทางรถไฟบ้านไผ่-ภูงาม	-	-	-	-	๒๕๘,๐๐๐
๙) สร้างสะพานพระราม ๖	๖๔๘	๗๕,๘๑๗	-	-	-
๑๐) สร้างรางรถไฟรางคู่	๑๔๖,๙๖๙	๒๐๑,๓๐๘	-	-	-
๑๑) สร้างรางรถไฟรางคู่ บางซื่อ-คลองรังสิต	๓๙๖,๐๕๖	๒๕๖,๕๑๕	-	-	-
๑๒) สร้างรางรถไฟรางคู่ คลองรังสิตไปบ้านภาชี	-	-	๘๙๑,๓๓๖	๕๔๙,๒๐๐	-
๑๓) การสำรวจ Hydro electronic	-	-	-	๑๕๗,๖๐๐	-
๑๔) ขลประทาน	๒,๔๙๙,๙๐๗	๒,๑๐๗,๕๐๕	๑,๔๓๗,๒๐๘	๙๓๐,๐๐๐	๑,๔๙๑,๓๐๐
๑๕) การประปากรุงเทพฯ	-	-	-	๒๓๐,๐๐๐	-
๑๖) ไปรษณีย์และโทรเลข	-	-	-	๓๕๐,๐๐๐	๑๖๕,๐๐๐
๑๗) สหกรณ์	-	-	-	๔๙๕,๐๐๐	๗๐๐,๐๐๐
๑๘) สร้างสนามบิน	-	-	-	-	๔๐,๐๐๐
๑๙) สร้างและซ่อมแซมถนน	-	-	-	-	๑,๑๐๐,๐๐๐
รวม	๗,๔๐๕,๖๕๓	๖,๕๖๘,๐๖๓	๔,๘๗๒,๕๘๔	๔,๐๐๐,๐๐๐	๕,๙๙๖,๓๐๐

หมายเหตุ : หมายถึงรายจ่ายจริง

ที่มา : Report of the Financial Adviser (๒๕๖๖) อ้างในหนังสือ เศรษฐกิจไทยในสมัยรัชกาลที่ ๗ : รักษาเสถียรภาพ ฟูพื้นฐานการพัฒนา, ๒๕๕๘.

งานวิจัยของสนธิ เตชานันท์ (๒๕๕๕) ศึกษาแผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้อธิบายความล้มเหลวในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นว่า

แม้ว่าสยามจะมีหน่วยงานปกครองท้องถิ่นซึ่งเรียกว่า “สุขาภิบาล” ตามกฎหมายมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๐ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้วก็ตาม แต่คณะกรรมการสุขาภิบาลก็เป็นโดยแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นข้าราชการและกำนันผู้ใหญ่บ้าน อีกทั้งยังมีภารกิจในขอบเขตที่แคบ คือด้านการรักษาความสะอาดและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณสุขประโยชน์ ต่อมาในพ.ศ. ๒๔๕๒ ซึ่งเป็นปลายรัชกาล รัชกาลที่ ๕ ทรงมีพระราชดำริที่จะปรับปรุงการสุขาภิบาลให้เป็นการปกครองตนเองที่เรียกทับศัพท์ว่ามิวนิซิเปิลิตี้ (municipality) เพื่อเป็นวิธีการสอนให้ “คนไทยเข้าใจธรรมอันหนึ่งซึ่งเรียกว่าคอมมอนอินเตอร์เรสต์ (common interest) หรือประโยชน์ส่วนรวม คือ ลงแรงกันคนละน้อยแต่ทำการใหญ่” โดยผู้ที่ไม่ได้ช่วยทำอะไร “มารับประโยชน์เปล่าๆ ย่อมไม่เป็นธรรม” หากแต่ได้ทรงบ่งชี้ถึงอุปสรรคสำคัญของการที่จะมีการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นในรูปแบบนั้นไว้เป็นสำคัญว่าบรรดาผู้ที่มีทรัพย์สินที่เสียภาษีบำรุงท้องถิ่นในขณะนั้น

โดยมากจะเป็นพ่อค้าคนจีนและชาวตะวันตก ดังนั้น เรื่องของ “ประชาภิบาล” หรือ “เทศบาล” จึงไม่มีความคืบหน้าเป็นรูปธรรมมากนักมาตลอดสมัยรัชกาลที่ ๖

นอกจากนี้ ยังระบุว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ทรงศึกษาเรื่องเทศบาลนั้น ได้ทรงตราพระราชบัญญัติการจัดสภาพำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙ ขึ้น มีวัตถุประสงค์ประการหนึ่งเพื่อเป็นการทดลองรูปแบบการปกครองตนเองในท้องถิ่นแบบเทศบาลด้วย สถาปเทศบาลกำหนดให้เป็นนิติบุคคล คณะกรรมการของสภาเป็นข้าราชการซึ่งพระเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นมาทั้งหมด แต่การดำเนินงานไม่ได้ผลมากนักต่อมาจึงได้ล้มเลิกไป นอกเหนือจากนี้ การดำเนินการเพื่อร่างกฎหมายว่าด้วยเทศบาล เพื่อรองรับการบริหารงานท้องถิ่นในลักษณะเทศบาล ยังไม่ทันแล้วเสร็จเป็นพระราชบัญญัติที่แน่ชัดก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เสียก่อน การดำเนินการจัดตั้งเทศบาลในครั้งนั้นจึงถูกยกเลิกไป (สุขสมาน วงศ์สุวรรณ ๒๕๒๗, ๔๐๐ อ้างถึงใน โภคิน พลกุล ๒๕๓๗, ๒๓) ซึ่งงานวิจัยของชำนาญ ยุวบูรณ์ (๒๕๐๓) อธิบายไว้ว่ารูปแบบการปกครองดังกล่าวมิได้เป็นการขยายการกระจายอำนาจในท้องถิ่นไปไกลกว่ารูปแบบการปกครองสุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนั้น ซึ่งในสมัยรัชกาลที่ ๗ จำนวนสุขาภิบาลมีจำนวน ๓๕ แห่ง ซึ่งคงจำนวนเท่าเดิมกับสมัยรัชกาลที่ ๖ โดยปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลนั้น มาจากการที่กรรมการสุขาภิบาลมีฐานะเป็นข้าราชการประจำ อันจำต้องปฏิบัติงานในหน้าที่หลักอยู่แล้วและเมื่องานการบริหารสุขาภิบาลเป็นงานฝาก อีกทั้งผู้นำยังไม่ให้ความสนใจมากนัก งานบริหารสุขาภิบาลจึงลดน้อยถอยลงเป็นลำดับ จนกระทั่งแทบจะไม่มีผู้ใดให้ความสำคัญและดำเนินงาน (ประหยัด หงษ์ทองคำ ๒๕๒๖, ๕๑)

ทั้งนี้ นับแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๐ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงมุ่งมั่นที่จะให้ท้องถิ่นได้จัดการปกครองตนเองเพื่อเป็นแนวทางพัฒนาไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยพระองค์จึงได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการจัดการประชาภิบาล” (Municipality) เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๔๗๐ มีนายอาร์.ดี.เครก (R. D. Craig) ที่ปรึกษากระทรวงเกษตรธิการในขณะนั้นเป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ศึกษาดูงานการดำเนินกิจการท้องถิ่นในประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง ได้แก่ สิงคโปร์ ชวา ฮองกง และฟิลิปปินส์ เป็นต้น เพื่อให้ได้ข้อมูลมาพิจารณาจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทย เมื่อคณะกรรมการชุดนี้ ดำเนินการเสร็จ ก็ได้กลับมาเขียนรายงานประกอบการพิจารณาจัดตั้งประชาภิบาลหรือเทศบาล (Municipality) โดยปรากฏผลการศึกษาในสาระสำคัญ ๕ ประการ คือ (สนธิ เตชานันท์ ๒๕๑๙, ๒๔-๒๕)

๑. ควรตั้งกรมเทศบาลอยู่ในกระทรวงมหาดไทย
๒. การตราข้อบัญญัติและการทำงบประมาณต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
๓. ควรแบ่งเทศบาลออกเป็น ๓ ชั้น โดยอาศัยหลักรายได้และจำนวนราษฎร ให้มีบทบัญญัติยกฐานะหรือลดฐานะของเทศบาลได้ เมื่อรายได้และจำนวนราษฎรในเทศบาลเพิ่มขึ้นหรือลดลง

๔. ควรให้มีการเลือกตั้งสมาชิกที่ไม่ได้เป็นข้าราชการ กำหนดคุณสมบัติให้ผู้ที่มิสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องเป็นผู้ที่อยู่ในเขตเทศบาลไม่น้อยกว่า ๑ ปี และเสียภาษีถึงจำนวนที่กำหนด

๕. ให้สภาเทศบาลมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ปลัดจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด นายอำเภอ กำนัน และสมาชิกอีก ๔ คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นเป็นกรรมการ (พรชัย รัชมีแพทย์, ๒๕๓๕: ๖)

ผลจากการศึกษาของคณะกรรมการการจัดการประชาธิปไตยดังกล่าว ประกอบกับการที่ทรงพระราชดำริเห็นอยู่ว่าในวันข้างหน้าบ้านเมืองต้องเปลี่ยนแปลงจากการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปเป็นประชาธิปไตย ซึ่งราษฎรจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริงเกี่ยวกับการปกครองตนเอง โดยผ่านการเรียนรู้และลองใช้ดู และทรงเห็นว่าจะเป็นการดี หากราษฎรเริ่มต้นด้วยการควบคุมกิจการของท้องถิ่นก่อนที่จะควบคุมกิจการภาครัฐผ่านทางรัฐสภา (ชวงส์ ฉายะบุตร, ๒๕๓๙: ๖๖)

ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๔๗๓ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นอีกชุดหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล” มีมหาอำมาตย์ตรี หม่อมเจ้าสกลวรรณกร เป็นประธาน

ในปี พ.ศ. ๒๔๗๓ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงโปรดให้จัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลขึ้น (สมพงษ์ บุญประดิษฐ์, ๒๕๒๕: ๘๒ อ้างถึงใน ชวงส์ ฉายะบุตร, ๒๕๓๙: ๑๒๓) โดยที่กระทรวงมหาดไทยได้ทูลเกล้าถวายแผนการโครงการพร้อมด้วยร่างกฎหมายที่ทำสำเร็จเรียบร้อยแล้วโดยคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล เพื่อทรงพิจารณาพระองค์ได้ทรงนำเข้าไปศึกษาในที่ประชุมเสนาบดี ก่อนที่จะส่งร่างกฎหมายนี้ไปให้กรมร่างกฎหมายพิจารณา แต่ที่ประชุมไม่เห็นด้วยกับพระราชดำริของพระองค์ โดยให้เหตุผลว่าระบบใหม่นี้เป็นของดี แต่เมื่อพระราชทานไปยังราษฎรที่ยังไม่เข้าใจระบบดังกล่าว ผลดีก็จะไม่เกิดขึ้นกลับกลายเป็นเรื่องยุ่งยากควรที่จะให้การศึกษาแก่ผู้รับให้เกิดความรู้ความเข้าใจเสียก่อน จึงจะเกิดผลดีตามที่พระองค์ปรารถนาและอีกประการหนึ่ง การพระราชทานสิทธิแก่ประชากรราษฎรเช่นนี้ เป็นพระมหากรุณาธิคุณอย่างประเสริฐ แต่การปฏิบัติเช่นนี้ ในทันทีทันใดยังไม่เป็นการเหมาะสม ควรแก้ไขให้ค่อยเป็นค่อยไป (เฉลิมวุฒิ รักขติวงศ์, ๒๕๓๖: ๑๑๙ อ้างถึงใน ชวงส์ ฉายะบุตร, ๒๕๓๙: ๑๒๓) จนกระทั่งมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลดังกล่าวก็ยังมีได้ออกมาบังคับใช้ออกมาเป็นกฎหมายแต่อย่างใด (ชวงส์ ฉายะบุตร, ๒๕๓๙: ๖๗)

## ๒.๕ สรุปแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมือง

สำหรับแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมืองภายใต้ขอบเขตท้องที่ของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกนั้น ในส่วนแรกจำเป็นต้องรวบรวมแนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล (Municipality) และภาษีท้องถิ่น (Municipality Taxation/Rates) เพื่อนำมาอธิบายเจตนารมณ์ของการออกพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙ และในการวิเคราะห์การดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก จำเป็นต้องศึกษาหลักการ

สากลในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การใช้โครงสร้างพื้นฐานให้เป็นเครื่องชี้นำการพัฒนา (Infrastructure led development) และผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary-Pays Principle: BPP) อย่างไรก็ดี งานวิจัยเกี่ยวกับพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยสรุปว่าการตราพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๕๖๙ ถือได้ว่าเป็นการทดลองการปกครองในรูปแบบของเทศบาลเป็นครั้งแรก โดยรายละเอียดการดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก จะถูกกล่าวถึงรายละเอียดในบทที่ ๕ ต่อไป

## พัฒนาการของเมืองชะอำและหัวหิน

เนื้อหาในบทนี้จะนำเสนอภาพรวมพัฒนาการของเมืองชะอำและหัวหินในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ประกอบด้วย ภาพรวมการเติบโตของเมือง การเพิ่มขึ้นของประชากรเมือง การขยายตัวของการค้าและบริการด้านการท่องเที่ยว การสร้างวัง พระตำหนัก สถานที่ตากอากาศ และพื้นที่สาธารณะ อันนำไปสู่การจัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกขึ้นเพื่อดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน รายละเอียดดังต่อไปนี้

### ๓.๑ การเติบโตของเมืองชะอำและหัวหิน

รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว การเดินทางมายังหัวเมืองปักษ์ใต้ที่อาศัยเรือกลไฟ ล่องจากแม่น้ำเจ้าพระยาออกปากน้ำผ่านสามร้อยยอด แวะที่ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และเมืองอื่น ๆ ไล่ลงไปตามลำกับ จนถึงแหลมมลายูและเกาะสิงคโปร์ ซึ่งการเดินทางเส้นทางนี้นั้นจะละเลยชุมชนเล็ก ๆ ที่อยู่ระหว่างเมืองเพชรบุรีกับเมืองปราณบุรี เช่น บ้านชะอำ บ่อฝ้าย หนองสะแก เขาเต่า และสมอเรียง เป็นต้น (บัณฑิต จุลาสัย, ๒๕๔๑: ๙)

บ้านสมอเรียง หรือปัจจุบันเมืองหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นหมู่บ้านประมงที่สันนิษฐานว่าเริ่มมีคนอยู่อาศัยตั้งแต่รัชกาลที่ ๓ ช่วง พ.ศ. ๒๓๗๗ โดยมีชาวบ้านกลุ่มแรกมาตั้งรกรากหนีความยากลำบากและความแร้นแค้นมาจากบางจากและบางแก้ว เมืองเพชรบุรี คือ ครอบครัวของนายทอง และนางอยู่ แห่งบ้านบางจาน ซึ่งเป็นบรรพบุรุษของต้นตระกูล ชูตระกูล และตระกูลกระแสนินธุ์ และครอบครัวของนายวัด และนางแก้วแห่งบ้านบางแก้ว ซึ่งเป็นบรรพบุรุษของต้นตระกูลวัดขนาดและตระกูลเทียมทัต ได้ชักชวนญาติพี่น้องมาทำมาหากินในบริเวณบ่อฝ้ายกับหนองสะแก ซึ่งขณะนั้นยังไม่มีใครสร้างบ้านเรือนอยู่และบริเวณนี้ก็อุดมสมบูรณ์ในการทำนาทำไร่ รวมทั้งมีแหล่งประมงชายฝั่งทะเล อาณาเขตของหมู่บ้านหัวหินมีดังนี้

ทิศเหนือ	จากปากคลองสมอเรียง เป็นแนวขึ้นทางตะวันตกผ่านศาลเจ้าพ่อเสือ
ทิศใต้	จากศาลเจ้าพ่อเกตุ (บริเวณโรงแรมหัวหิน) เป็นแนวขึ้นมาทางตะวันตกถึงหนองมอญ (การประปาเทศบาลตำบลหัวหินในปัจจุบัน)
ทิศตะวันออก	เลียบชายฝั่งทะเลจากปากคลองสมอเรียงถึงศาลเจ้าพ่อเกตุ
ทิศตะวันตก	จากศาลเจ้าพ่อเขาเต่า (ปัจจุบันอยู่เหนือตลาดฉัตรไชย) ถึงหนองมอญ

(บัณฑิต จุลาสัย, ๒๕๔๑: ๑๖)





ภาพที่ ๓-๑ การทำประมงบริเวณสะพานปลาหัวหิน  
(สุกัญญา ไชยภาณี, ๒๕๔๘: ๑๓)

เมืองหัวหินถูกยกฐานะเป็นตำบลหัวหินและกิ่งอำเภอหัวหินโดยขึ้นตรงต่ออำเภอปราณบุรี ในช่วงปี พ.ศ. ๒๔๔๕ และ พ.ศ. ๒๔๕๗ ตามลำดับ และยกฐานะขึ้นเป็นอำเภอหัวหินขึ้นตรงต่อจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในปี พ.ศ. ๒๔๙๓ โดยการเติบโตขึ้นของเมืองนั้นเกิดขึ้นจากการเป็นเมืองตากอากาศนั้น ส่งผลให้นักท่องเที่ยวเข้ามาเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ กรมรถไฟหลวงยังได้จัดสร้างบังกะโลที่พักตากอากาศให้เข้าพักที่หัวหิน และตัดถนนดำเนินเกษมจากสถานีรถไฟหัวหินลงสู่ชายทะเลระยะทาง ๘๓๐ เมตร เป็นถนนที่ทันสมัยสายแรกของหัวหิน



ภาพที่ ๓-๒ บังกาโลรถไฟสมัยแรกสร้าง (เทศบาลเมืองหัวหิน, ๒๕๔๙: ๑๙)



ภาพที่ ๓-๓ ถนนดำเนินเกษมบริเวณทางลงชายทะเลหัวหินในอดีต

(ณรงค์ ธาราทอง, ๒๕๔๘: ๒๓)

สำหรับเมืองชะอำนั้น เดิมมีชื่อว่า ชะอาน ตามประวัติได้ระบุว่าสมัยกรุงศรีอยุธยา (รัชสมัยของสมเด็จพระนเรศวรมหาราช และสมเด็จพระเอกาทศรถ) ได้ยกทัพมาทางใต้ พระองค์ทรงนำทัพมาที่เมืองนี้เพื่อรวบรวมกำลังไพร่พล ช้าง ม้า และล้าอานม้า ดังนั้น เป็นเรียกเมืองนี้ว่า “ชะอาน” ต่อมาจึงได้เพี้ยนมาเป็น “ชะอำ” ซึ่งเมืองชะอำเติบโตขึ้นจากการท่องเที่ยวเนื่องจากการก่อสร้างทางรถไฟสายใต้ แต่ยังไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๔๖๔ พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ และพระบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชบริพารในสมัยนั้นได้ออกสำรวจพื้นที่ชายทะเลชะอำและทรงจับจองที่ดินชายทะเลตำบลชะอำ ซึ่งแต่เดิมนั้นเป็นตำบลในเขตการปกครองของอำเภอนายาง

จากประวัติศาสตร์อธิบายพื้นที่ของชายทะเลเมื่อครั้งสำรวจนั้นเป็นพื้นที่ป่า และด้านชายทะเลเป็นดงกระบองเพชรป่าหนามเสมาสลักกับต้นมะขามเทศและต้นรัก ชาวบ้านชะอำส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทำนา ทำไร่สับปะรด และทำการประมง หมู่บ้านชะอำนั้นตั้งอยู่หลังสถานีรถไฟบ้านชะอำทางทิศตะวันตกของทางรถไฟหมู่บ้านชายทะเลนี้เป็นเพียงหมู่บ้านเล็ก ๆ ที่บริเวณบ้านปากคลองและบ้านหนองแจง เมื่อชะอำเริ่มเป็นที่รู้จักว่า ในฐานะเมืองชายทะเลที่เงียบสงบและมีธรรมชาติสวยงาม รวมถึงมีแหล่งน้ำจืดที่อุดมสมบูรณ์ ทำให้ราษฎรจึงเริ่มอพยพมาปลูกสร้างบ้านเรือนอยู่อาศัยเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากชุมชนขนาดเล็กขยายตัวเป็นชุมชนใหญ่มีการรวมตัวจัดตั้งเป็นหมู่บ้านให้ชื่อว่าหมู่บ้าน “สหคาม” โดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้โปรดเกล้าแต่งตั้งพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์เป็นผู้ใหญ่บ้านคนแรก

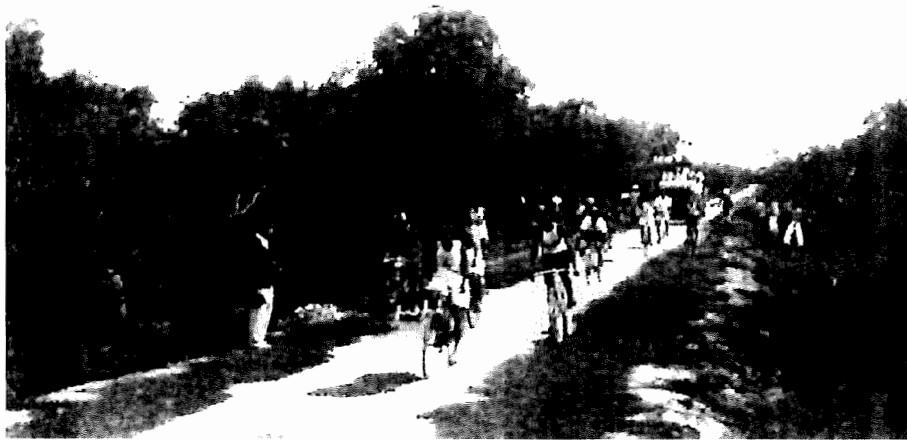
พระบรมวงศเธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ ได้ทรงวางผังเมืองชะอำ วางผังตัดถนนและมีพระประสงค์เพื่อให้ชะอำเป็นที่พักตากอากาศตามแผนพัฒนาชะอำที่พระองค์ได้ทรงจัดทำขึ้น โดยมีกรมหมื่น

พิทยาลงกรณ์ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี และพระยามโนปกรณัม ร่วมเป็นที่ปรึกษา แผนพัฒนาชะอำมุ่งที่จะสร้างความเจริญให้ชะอำทั้งด้านสาธารณูปโภคและ สาธารณูปการ พร้อมทั้งการให้บริการด้านการท่องเที่ยว ด้วย แบ่งการพัฒนาเป็น ๒ ระยะ คือ ระยะแรกและระยะยาว ระยะแรกเป็นการจัดสรรที่ดินชายทะเลด้านทิศตะวันตก สำหรับแผนระยะยาวมุ่งที่จะสร้างความเจริญให้กับบ้านเมืองและจัดตั้งเป็น ชุมชนพักผ่อนตากอากาศการพัฒนาชะอำได้ดำเนินไปตามแนวทางที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ ได้วางไว้ระยะหนึ่ง จนต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ พระองค์ทรงเล็งเห็นถึงความสำคัญเรื่องการเจริญเติบโตในเขตชุมชนชายทะเลชะอำ อันเป็นสถานที่พักผ่อนตากอากาศ จึงมีพระราชดำริตั้งกรรมการวางแผนพัฒนาบริเวณชายทะเลชะอำ ให้เป็นสถานที่ตากอากาศสมบูรณ์แบบ โดยมีการสร้างสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ อาทิเช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ถนนหนทาง โรงเรียน ฯลฯ และจึงโปรดเกล้าให้ร่าง “พระราชบัญญัติการจัดสร้างบำรุงสถานที่ท่องเที่ยวชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙” ขึ้นโดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ในปี พ.ศ. ๒๔๖๙

นายยัง อ่วมสำอางค์ เป็นนายกเทศมนตรีคนแรกของเทศบาลตำบลชะอำ โดยพัฒนาการของเมืองชะอำจากชุมชนชายทะเลสู่การจัดตั้งเป็นหมู่บ้านสหคามในสมัยรัชกาลที่ ๖ มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จนต่อมามีการออกพระราชบัญญัติจัดตั้งเป็นสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้มีการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลชะอำ ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลตำบลชะอำ พ.ศ. ๒๔๘๐ ตั้งอยู่ในตำบลชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และยกฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๗ สำหรับการขยายตัวของพื้นที่เมืองบริเวณหัวหินและชะอำนั้น เกิดจากการเป็นสถานที่พักผ่อนตากอากาศของนักท่องเที่ยวในยุคหนึ่ง กล่าวคือ การมีที่พักเป็นโฮเต็ลหัวหินของกรมรถไฟหลวง แต่อย่างไรก็ตามพัฒนาการของเมืองหัวหินและชะอำนั้น เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ในพ.ศ. ๒๔๕๔ ที่จะมีการเปิดให้มีการเดินรถไฟจากบ้านชะอำ-หัวหิน ซึ่งส่งผลให้เจ้านายพระบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชการ พ่อค้าคหบดี เกิดความสนใจไปซื้อที่จับจองที่ดินชายทะเลกันมาก โดยเกิดจากการชักชวนของพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน และในเวลาต่อมาเมื่อมีการเชื่อมรถไฟไปถึงหัวหินทำให้การเดินทางสะดวกยิ่งขึ้น จึงมีการเสด็จเยือนและไปเยือนหัวหินกันมาก เจ้านายที่เสด็จไปทอดพระเนตรและพอพระทัยก็ทรงหาซื้อที่ดินสร้างตำหนัก

สมเด็จพระพันปีหลวง สมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินีนาถ พระบรมราชชนนี และพระพันปีหลวง สมเด็จพระศรีสวรินทิราบรมราชเทวี พันวัสสาอัยยิกาเจ้า ตลอดจนเจ้านายพระองค์อื่น ๆ เมื่อเสด็จหัวหินก่อนที่จะซื้อที่ดินและสร้างตำหนักส่วนพระองค์ขึ้นเองนั้น ได้เสด็จประทับแรมที่ตำหนักสุขเวชของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนเรศวรวรฤทธิ์ โดยพระองค์ได้ทรงขยายนามชายหาดบริเวณตำหนักและหาดถัดไปทางใต้ว่า “หัวหิน” ซึ่งเป็นคนละส่วนกับบ้านแหลมเดิม โดยมีกองหินชายทะเลเป็นเขต ซึ่งบ้านแหลมหินเดิมมีเขตด้านใต้ถึงเพียงสนามหน้าโฮเต็ลหัวหินเท่านั้น ไม่ถึงที่ดินของเสด็จในกรมพระนเรศวรวรฤทธิ์ จนเมื่อเวลาผ่านไปซื้อหัวหินก็ขยายคลุมทั้งหาดทั้งตำบลเรื่อยมาจนขยายตัวเป็นอำเภอหัวหิน หลังจากสมเด็จพระพันปีหลวงฯ เคยเสด็จ

มาที่หัวหินแล้วได้ทรงซื้อที่ดินตรงหมู่กินไว้ประมาณ ๑๓ ไร่ จากนั้นก็มีผู้ตามเสด็จออกไปหาที่ดินชายทะเลหัวหินมากขึ้น



ภาพที่ ๓-๔ ถนนจากหัวหินไปชะอำในรัชสมัยรัชกาลที่ ๗ (สุกัญญา ไชยภาณี, ๒๕๔๘: ๒๘๒)

### ๓.๒ การเพิ่มขึ้นของประชากรเมือง

จากบทสัมภาษณ์ของนายทักษ์ เดชะปัญญา ประธานสภาเทศบาลตำบลหัวหิน อายุ ๗๓ ปี ซึ่งเป็นชาวหัวหินโดยกำเนิด ที่ได้เล่าเรื่องราวของคนหัวหินในอดีตว่า (อ้างถึงใน กรรณิการ์ ต้นประเสริฐ, ๒๕๔๗) ระบุว่า

“ผู้คนที่หัวหินย้ายกันมาจากเพชรบุรีเมื่อร้อยกว่าปีก่อน มาตั้งกันเป็นหมู่บ้านสมอเรียง หรือสมอเรียง ทยอยเป็นภาษาเขมรแปลว่า หิน ต่อมาเป็นหมู่บ้านแหลมหิน เพราะมีหินยื่นลงทะเลมาก มีหินปูโค้ง สมัยกรมพระนเรศวรฤทธิ ท่านเสด็จมาประทับเป็นประจำเสมือนหนึ่งเป็นชาวหัวหิน ก็บอกว่า ชื่อแหลมหินมันเขยเปลี่ยนเสียใหม่ว่า หัวหิน...”

(ทักษ์ เดชะปัญญา, ๒๕๔๔)

กล่าวคือ พื้นที่บริเวณบ้านสมอเรียงเริ่มมีคนอยู่อาศัยตั้งแต่รัชกาลที่ ๓ ราว พ.ศ.๒๓๗๗ โดยมีชาวบ้านกลุ่มแรกมาตั้งรกรากหนีความยากลำบากและความแร้นแค้นมาจากบางจากและบางแก้วเมืองเพชรบุรี คือครอบครัวของนายทอง และนางอยู่ แห่งบ้านบางจาน ซึ่งเป็นบรรพบุรุษของต้นตระกูล ชูตระกูล และตระกูล กระแสสินธุ์ และครอบครัวของนายวัด และนางแก้วแห่งบ้านบางแก้ว ซึ่งเป็นบรรพบุรุษของต้นตระกูลวัด

ขนาดและตระกูลเทียมทัด ได้ชักชวนญาติพี่น้องมาทำมาหากินในบริเวณบ่อฝ้ายกับหนองสะแก ซึ่งขณะนั้นยังไม่มีใครสร้างบ้านเรือนอยู่และบริเวณนี้ก็อุดมสมบูรณ์ในการทำนาทำไร่ รวมทั้งมีแหล่งประมงชายฝั่งทะเล

ต่อมา การเติบโตขึ้นของเมืองในบริเวณนี้เกิดขึ้นจากการสร้างทางรถไฟสายใต้ในยุครัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๖) อันนำความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมาสู่พื้นที่เป็นเหตุให้พระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนาง คหบดี จากกรุงเทพฯ เริ่มมาสร้างบ้านพักชายทะเล โดยการก่อสร้างตำหนักบ้านพักเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้บ้านแหลมหิน กลายเป็นชุมชนขึ้นมาจนเป็นตำบลหัวหิน ในอำเภอปราณบุรี จังหวัดเพชรบุรี ในปีพ.ศ.๒๔๕๔ ปรากฏหลักฐานบางตอนของ นาย Henry Gittins (อ้างถึงในบัณฑิต จุลาสัย, ๒๕๔๑) ซึ่งเป็นอดีตนายช่างใหญ่ผู้บัญชาการรถไฟหลวงสายใต้ชาวอังกฤษ ได้ระบุไว้ความว่า

“...ที่ตำบลหัวหินซึ่งอยู่ที่กิโลเมตร ๒๑๒ นั้น แต่ก่อนมีแต่หมู่บ้านจับปลาอันเล็กอันน้อยเท่านั้น ตั้งแต่มีทางรถไฟถึงตำบลนี้แล้ว ได้เจริญขึ้นโดยเร็ว แลกลายเป็นที่ที่ชาวกรุงเทพฯ นิยมไปเปลี่ยนอากาศ พักผ่อนร่างกายตามชายทะเลแห่งหนึ่ง สมเด็จพระบรมราชินีนาถ พระราชชนนี พระพันปีหลวง และพระบรมวงศานุวงศ์อีกหลายพระองค์ ก็ได้สร้างพระตำหนักขึ้นในที่นั้น ในบางฤดูมีทั้งชาวไทยแลชาวยุโรปไปพักผ่อนร่างกายอยู่ที่นั่นมาก ในเวลาต่อไปข้างหน้าตำบลนี้ นับวันแต่จะเจริญขึ้นทุกที...”

(การรถไฟแห่งประเทศไทย, ๒๕๔๙: ๓๖)

และในเวลาต่อมาก็ได้มีการยกฐานะตำบลหัวหินขึ้นเป็น “กิ่งอำเภอหัวหิน” ในปีพ.ศ.๒๔๕๗ และในที่สุดเมื่อปี พ.ศ.๒๔๙๒ ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (บัณฑิต จุลาสัย, ๒๕๔๑: ๑๕)

### ๓.๓ การขยายตัวของการค้าและบริการด้านการท่องเที่ยว

การขยายตัวของการค้าและบริการด้านการท่องเที่ยวของพื้นที่ภายใต้ขอบเขตของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกได้เติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่องตามลำดับ โดยเฉพาะพื้นที่ของหัวหิน ที่มีการเติบโตเกี่ยวกับบริการด้านการท่องเที่ยวตั้งแต่เมื่อมีรถไฟสายใต้ตัดผ่านพื้นที่ อันนำมาสู่การตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนของพระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนาง และข้าราชการในเวลาต่อมา ประกอบกับความสวยงามของพื้นที่และอากาศที่บริสุทธิ์ อันดึงดูดให้นักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามายังหัวหินเพื่อพักผ่อนและเปลี่ยนอากาศ ส่งผลให้บริการด้านการท่องเที่ยวมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของเมืองหัวหินเป็นอย่างมาก

จากหลักฐานที่ชัดเจนที่สุดที่แสดงถึงการขยายตัวของบริการด้านการท่องเที่ยว คือ โรงแรมรถไฟหรือไฮเต็ลหัวหิน ซึ่งมีจุดเริ่มต้นมาจากการภาระของการเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวยังพื้นที่ของหัวหิน เนื่องจาก

ถูกจำกัดด้วยภาระค่าใช้จ่ายในการสร้างบ้านพักหรือเช่า รวมไปถึงการเตรียมข้าวของเครื่องใช้ที่จำเป็นในช่วงฤดูพักตากอากาศ กรมรถไฟหลวงจึงเป็นจุดเริ่มต้นในการจัดให้มีบ้านพักให้เช่า โดยมีบ้านพักจำนวน ๑๙ ห้องในพื้นที่ดินของกรมรถไฟหลวง และของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนเรศวรฤทธิ์ และมีผู้เช่าเต็มอยู่เสมอ ซึ่งการได้รับความนิยมในกิจการการเช่าบ้านพักหัวหินนี้ ในปีพ.ศ.๒๔๖๕ กรมรถไฟหลวงจึงได้จัดตั้งกองโฮเต็ลขึ้น (บันทึก จุลาสัย, ๒๕๔๑: ๒๓)

การก่อสร้างโฮเต็ลหัวหินดำเนินการบนที่ดินชายทะเลหัวหิน ติดกับตำหนักสุขเวศน์ของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนเรศวรฤทธิ์ โดยมีนาย A.Rigazzi สถาปนิกชาวอิตาลีเป็นผู้ออกแบบ มีสภาพเป็นอาคารครึ่งตึกครึ่งไม้สูง ๒ ชั้น มีห้องพัก ๑๔ ห้อง และส่วนบริการอื่น ๆ เช่น โถงพักผ่อน ห้องอาหาร บาร์ ห้องบิลเลียด รวมทั้งห้องเก็บเหล้าองุ่น ไวน์ บริเวณใต้อาคาร รวมถึงมีระเบียงขนาดใหญ่ทั้งทางเดินและด้านริมทะเล ทั้งนี้ กรมรถไฟได้ใช้เงินในการก่อสร้างเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๑๒๘,๓๖๖.๗๕ บาท (บันทึก จุลาสัย, ๒๕๔๑: ๒๔) โดยในเริ่มแรกนั้นสถานโฮเต็ลก่อตั้งด้วยอิฐ จึงมีอีกชื่อว่า สถานโฮเต็ลก่อด้วยอิฐ หรือโฮเต็ลหัวหิน หรือโรงแรมรถไฟหัวหินนี้ ภายหลังจากตั้งแผนกโฆษณาในกรมรถไฟหลวงเมื่อพ.ศ.๒๔๖๗ ก็ได้รับความนิยมมากขึ้น เนื่องจากมีการโฆษณาชักชวนให้ชาวต่างประเทศที่อยู่ใกล้เคียง ตลอดจนนักท่องเที่ยวแถบยุโรปและอเมริกาเดินทางมาเที่ยวที่สยามเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก จึงกล่าวได้ว่า สถานโฮเต็ลก่อด้วยอิฐแห่งนี้มีส่วนสำคัญในการทำให้บ้านแหลมหัวหิน เติบโตขึ้นกลายเป็นเมืองตากอากาศที่ทันสมัยและเป็นที่ยอมรับมากขึ้น (บันทึก จุลาสัย, ๒๕๔๑: ๒๖)

ในเวลาต่อมาการท่องเที่ยวของหัวหินได้รับความนิยมมากยิ่งขึ้น โฮเต็ลหัวหินจึงมีแผนในการขยายการรองรับนักท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น จึงเริ่มขอซื้อที่ดินของนายอาบัส อัน เรียกว่า Abbus House ซึ่งเดิมเป็นโรงเก็บสินค้าใกล้ ๆ สถานีรถไฟหัวหินแล้วนำมาดัดแปลงให้เป็นที่พักชั่วคราว แต่ก็ไม่เพียงพอต่อการรองรับนักท่องเที่ยวที่เติบโตเพิ่มมากขึ้น ซึ่งต่อมากกรมรถไฟหลวงจึงได้ขอซื้อที่ดิน บริเวณตำหนักเสนาธิการทหารบก สมเด็จพระพันปีหลวง ซึ่งอยู่ด้านเหนือของโฮเต็ลมาจากพระคลังข้างที่ แล้วก่อสร้างบ้านพักขนาดเล็กขึ้น ๑๙ หลัง หลังจากนั้นได้ขยายตัวตึกโฮเต็ลมาทางเหนือสร้างเพิ่มอีก ๑๓ ห้อง แล้วเสร็จเมื่อ พ.ศ.๒๔๗๑ โดยเลียนแบบรูปแบบอาคารเดิมไว้แต่เปลี่ยนโครงสร้างเป็นคอนกรีตเสริมเหล็ก ซึ่งเป็นสภาพของโรงแรมรถไฟหัวหิน ที่รู้จักกันดีนั่นเอง (บันทึก จุลาสัย, ๒๕๔๑: ๓๑)

อย่างไรก็ตาม ความนิยมของหัวหินก็ยังคงได้รับอย่างต่อเนื่อง ปรากฏดังในปีพ.ศ.๒๔๘๘ (ปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล รัชกาลที่ ๘) ยังคงมีการสร้างบังกะโลเพิ่มเติมทางทิศเหนือของถนนดำเนินเกษม ในปี พ.ศ.๒๔๙๔ และ ๖ ปีต่อมา (พ.ศ.๒๕๐๑) ได้ทำการรื้อบังกะโล A B และ C แล้วก่อสร้างใหม่ให้เชื่อมกับอาคารเดิมไปทางทิศใต้ สำหรับการขยายตัวของการค้าเจริญขึ้นตามมาจากการ

เติบโตทางด้านการท่องเที่ยวของหัวหิน สถาปัตยกรรมที่ชายทะเลทิศตะวันตก โดยพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน (ต้นราชสกุลบูรฉัตร) จึงได้ทำการก่อสร้างตลาดฉัตรไชยในช่วงเวลาเดียวกันกับการสร้าง “สวนไกลกังวล” โดยอยู่ในที่ดินของพระคลังข้างที่ เป็นตลาดที่ทันสมัยถูกสุขลักษณะ โดยออกแบบให้มีหลังคารูปโค้งครึ่งวงกลมต่อเนื่องกัน ๗ โค้ง เพื่อสื่อความหมายว่าเป็นการสร้างขึ้นในรัชกาลที่ ๗ ทั้งตัวอาคารและแผงขายสินค้าเป็นคอนกรีตเสริมเหล็ก ตัวตลาดโล่งอากาศถ่ายเทได้สะดวก และจัดว่าเป็นตลาดที่ถูกสุขลักษณะที่สุดของประเทศไทยในขณะนั้น โดยชื่อของ “ตลาดฉัตรไชย” มาจากพระนามเดิมของพระองค์ คือพระองค์เจ้าบูรฉัตรไชยากร ต่อมาตลาดฉัตรไชยและโรงแรมรถไฟหัวหิน หรือโฮเต็ลหัวหินก็กลายเป็นสัญลักษณ์ของชายทะเลหัวหิน



ภาพที่ ๓-๕ ตลาดฉัตรไชยเมื่อแรกสร้างในรัชสมัยรัชกาลที่ ๗ (สุกัญญา ไชยภาณี, ๒๕๔๘: ๒๓๐)

#### ๓.๔ การสร้างวังและตำหนัก

การก่อสร้างตำหนักแห่งแรกขึ้นที่นี่ คือ ตำหนักแสนสำราญสุขเวศน์ ของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระศรีวรวงศ์ (ต้นราชสกุลฤดากร) ซึ่งสร้างขึ้นบริเวณที่อยู่พุ่มหินชายทะเลทางใต้ (ปัจจุบันอยู่ติดกับโรงแรมโซฟิเทล หัวหิน) และประทานชื่อตำหนักว่า “แสนสำราญสุขเวศน์” ปัจจุบันคือ บ้านลักษสุภา รีสอร์ท (Baan Laksasubha) ต่อมาทรงปลูกอีกหลังหนึ่งแยกเป็น แสนสำราญ และ สุขเวศน์ เพื่อไว้ใช้รับเสด็จเจ้านาย พร้อมกับทรงสร้างเรือนขนาดเล็กได้ฤกษ์สูงอีกหลายหลัง ชื่อว่า “บานฤทัย ใจชื่น รื่นจิตต์ ปลิดกังวล ดลสุข เพลิน เจริญอาหาร สมานอารมณ์และรับลมทะเล” ซึ่งต่อมาคือ “บังกะโลสุขเวศน์” ทรงขนานนามหาดทรายบริเวณตำหนักและหาดถัดไปทางใต้เสียใหม่ว่า หัวหิน เป็นคนละส่วนกับบ้านแหลมหินเดิม โดยมีกองหินชายทะเลเป็นที่หมายแบ่งเขต ซึ่งบ้านแหลมหินเดิมมีเขตด้านใต้ถึงเพียงแค่นกเดี๋ยวกินใหญ่ชายทะเลเท่านั้น

(ปัจจุบันอยู่หน้าโรงแรมโซฟิเทล หัวหิน โดยมีศาลเทพารักษ์ใหญ่) ถัดไปเป็นที่ดินของสมเด็จพระเทพฯ พระเทพวรวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ (ต้นราชสกุลเทวกุล) ทรงสร้างตำหนักพลับป่า ก และพลับป่า ข ถัดต่อไปเป็นที่ดินของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ (ต้นราชสกุลกิติยากร) เจ้าพระยามหิธร (ละออไกรฤกษ์) เจ้าพระยาพิชัยญาติ (ดื่น บุนนาค) เจ้าพระยาประติพัทรภูบาล (คอบู่เหล ฌ ระนอง) พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนสิงหวิกรมเกรียงไกร นายแมนฟุ้ง เขียวกุล พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นเทววงศ์วโรทัย พระยาเดชาอนุชิต (หนา บุนนาค) และเสวยออกไปถึงหาดเขาเต่าเป็นของกรมพระยาชัยนาทนเรนทร (ต้นราชสกุลรังสิต) คุณหญิงบุรินวราช (เนื่อง สิงหเสนี) และพระยาโกษากร (ตี มีลีนทสุด)

ทางด้านเหนือของถนนสายสถานีรถไฟ-ชายทะเล เริ่มต้นด้วยที่ดินสมเด็จพระศรีพันรินทราบรมราชินี นารถ โปรดให้สร้างพระตำหนักและกลุ่มตำหนักเล็ก ๆ อีกหลายหลัง ส่วนที่ดินแปลงติดต่อกันที่อยู่ตรงหมู่หิน ชายทะเลเป็นของสมเด็จพระเจ้าฟ้าจักรพงษ์ภูวนาถ กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ ซึ่งทรงสร้างตำหนักใหญ่ขึ้นถึงสองครั้ง ครั้งแรกคือตำหนักขาว ครั้งหลังคือตำหนักเทาและเรือนเล็กอีกหลายหลัง ซึ่งก็คือบ้านจักรพงษ์ในเวลาต่อมา ปัจจุบันคือโรงแรมเมเลีย ซึ่งได้เปลี่ยนผู้ดำเนินการเป็นโรงแรมฮิลตัน ต่อไปเป็นหมู่บ้านหัวหินหรือแหลมหินเดิมนยาวไปตามแนวหาดจรดที่ดินกรมอุทกศาสตร์กองทัพเรือ เหนือจากนี้ไปเป็นที่ดินจับจองจากหมู่บ้านไปถึงหนองน้ำ (ถนนแนบเคหาสน์) สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงสร้างสำนักกิตติคุณขึ้น หลังสำนักกิตติคุณมีตำหนักเพลินสุข ของพระองค์เจ้าหญิงอัปพันตรีปชา (พระองค์หญิงขาว) บ้านสุดท้ายชายหนองน้ำ คือ บ้านขุนชุยโห ของสกุลขุนตระกูล เมื่อ พ.ศ.๒๔๖๐ พลเอกพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ได้ให้ตัดถนนสายตรงจากสถานีรถไฟหัวหินไปถึงชายทะเล (จากบ้านพลับป่าไปทางเหนือ) พระคลังข้างที่ได้เริ่มสร้างห้องแถวไม้ชั้นเดียวและไม้สองชั้นให้เช่าทำการค้า ซึ่งปัจจุบันคือบริเวณสองฝั่งถนนเพชรเกษม ละครเวทีลาดฉัตรไชย (สรคัลย์ แผงสภา: ๓๙) สำหรับพระราชวังที่มีความสำคัญที่สุดในพื้นที่บริเวณหัวหินและชะอำ ประกอบไปด้วย พระราชินีเวศน์มฤคทายวัน และ วังไกลกังวล

**พระราชินีเวศน์มฤคทายวัน** เป็นพระราชวังฤดูร้อนที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๖) ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สร้างขึ้น ณ ตำบลห้วยทรายเหนือ (ปัจจุบันคือตำบลชะอำ) อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี เพื่อการเสด็จพระราชดำเนินแปรพระราชฐานประทับพักผ่อนพระอิริยาบถและรักษาพระองค์ โดยพระองค์เสด็จมาประทับแรมที่พระราชินีเวศน์มฤคทายวันแห่งนี้ ๒ ครั้ง คือ ระหว่างฤดูร้อนปี พ.ศ.๒๔๖๗ เริ่มจากวันที่ ๒๓ เมษายน และทรงประทับอยู่นานประมาณ ๓ เดือน และครั้งที่สอง ตั้งแต่วันที่ ๑๒ เมษายน ถึงวันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ.๒๔๖๘ รวมเวลาประมาณ ๒ เดือนเศษ (พระราชินีเวศน์มฤคทายวัน, ม.ป.ป.)





ภาพที่ ๓-๖ พระราชนิเวศน์มฤคทายวัน (สรศัลย์ แฟงสภา, ม.ป.ป.: ๖๖)

ก่อนหน้าที่จะมีการก่อสร้างพระราชนิเวศน์มฤคทายวันนั้น พระยาแพทย์พงศาวิสุทธาธิบดี (สุน สุทรเวช) แพทย์หลวงประจำพระองค์ ได้กราบบังคมทูลพระกรุณาแนะนำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ซึ่งทรงพระประชวรด้วยโรครุมมาติซึม เสด็จประทับ ณ สถานที่อากาศถ่ายเทสะดวกแถบชายทะเล ซึ่งในขณะนั้นหัวหินเป็นสถานที่ตากอากาศที่เริ่มได้รับความนิยมแล้ว ตามบันทึกเรื่องที่ประทับชายทะเลของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เรียบเรียงโดยจมีนอมรดรุณารักษ์ (แจ่ม สุทรเวช) กล่าวถึงพระราชปรารภว่า “ที่นั่นกำลังเป็นที่นิยมของประชาชนทั่วไป ไม่อยากจะเข้าไปรบกวนความสนุกสนานของเขา” เพราะด้วยประเพณีดั้งเดิมนั้น เมื่อพระมหากษัตริย์เสด็จประทับแรมที่ใด บริเวณนั้นจะถูกกำหนดเป็นเขตพระราชฐาน คนทั่วไปจึงถูกกันออกและไม่สามารถเข้าใกล้สถานที่ได้ ด้วยเหตุนี้พระองค์จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงทหารเรือสำรวจหาทำเลที่เหมาะสมเพื่อจะสร้างพระราชวังฤดูร้อน ครั้นเมื่อมีรายงานกราบบังคมทูลว่า ที่ดินตำบลบางทะเล อำเภอบางละมุง มีหาดทรายสะอาด จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ดำเนินการสร้างพระราชวังแบบเรียบง่ายขึ้นในปี พ.ศ.๒๔๖๐ แล้วพระราชทานนามว่า “หาดเจ้าสำราญ” พระองค์ได้เสด็จพระราชดำเนินแปรพระราชฐานยังค่ายหลวงหาดเจ้าสำราญในฤดูร้อน ตั้งแต่ปีพ.ศ.๒๔๖๑ พอหลังจากพ.ศ.๒๔๖๖ ก็มีทรงโปรดที่จะไปประทับแรมอีก เนื่องจากพื้นที่กันดารและการเดินทางไม่ค่อยสะดวก การเสด็จพระราชดำเนินครั้งหลัง รถไฟเล็กพระที่นั่งติดขัด จนต้องใช้แรงงานคนผลักดันกันลากแท่นรถจักรไอน้ำ ข้าราชการบริพารผู้เคยถวายงานใกล้ชิดก็กล่าวว่า “ต้องลำเลียงน้ำใส่ตุ่มดิน ผูกผ้าขาวปิดปากโอ่งตีตราประทับบนปมเชือกที่รัดตรงคอโอ่งด้วยดินสอพองส่งเข้าไปในพระราชฐานอยู่เป็นประจำ น้ำที่ได้มานี้ทางบ้านเมืองต้องส่งเจ้าพนักงานนำเรือไปบรรจุลงโอ่งที่ตอนต้นแม่น้ำเพชร” นอกจากนี้ ยังทรงได้รับความรำคาญจากแมลงวันหัวเขียวที่ชุกชุมมาก เนื่องด้วยหาดเจ้าสำราญอยู่ไม่ห่างจากหมู่บ้านชาวประมงบ้านแหลม พระองค์จึงทรงมี

พระราชดำริที่จะสร้างพระราชวังฤดูร้อนแห่งใหม่ขึ้น ให้มั่นคงถาวรกว่าพระราชวังที่หาดเจ้าสำราญ และกว้างขวางพอกับเหล่าข้าราชการที่ตามเสด็จ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ทางเมืองเพชรบุรีสำรวจหาสถานที่แห่งใหม่ พบว่า ชายหาดที่ตำบลห้วยทรายเหนือ อำเภอชะอำ ซึ่งอยู่ระหว่างหาดเจ้าสำราญกับหัวหิน เรียกได้ว่ามีทำเลที่เหมาะสม สภาพป่าท่ามกลางภูเขา หาดทรายขาวสะอาด มีแอ่งน้ำซับใต้ดินอุดมสมบูรณ์ และการเดินทางสะดวกเพราะอยู่ไม่ไกลจากสถานีรถไฟห้วยทรายเหนือ

จากนั้นจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สถาปนิกชาวอิตาลี สังกัดกรมโยธาธิการ ออกแบบพระราชนิเวศน์ ตามแบบที่กล่าวกันว่า ทรงร่างด้วยฝีพระหัตถ์ของพระองค์เอง และทรงมีพระบรมราชโองการให้เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้อำนวยการก่อสร้างโดยมีช่างชาวจีนเป็นแรงงานหลัก และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้อธิบดีมหาดไทย และอาคารที่พักรักษาข้าราชการจากค่ายหลวงหาดเจ้าสำราญมาปลูกสร้าง ณ สถานที่แห่งใหม่ด้วย พระราชนิเวศน์มฤคทายวันเริ่มสร้างในปี พ.ศ. ๒๔๖๖ ต่อมาในปีพ.ศ.๒๔๖๗ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จมาประทับและพระราชทานนามว่า “พระราชนิเวศน์มฤคทายวัน” ด้วยม พระราชประสงค์จะรักษาความหมายของชื่อเดิม “ห้วยทราย” ที่เรียกกันมาในท้องถิ่น เนื่องจากป่าในท้องที่ตำบลห้วยทรายเหนือชุกชุมไปด้วยสัตว์ป่าประเภทเนื้อทราย กวาง หรือที่ในภาษามคธเรียกว่า “มฤค” ซึ่งมีมากินน้ำตามลำห้วย ทั้งยังเป็นชื่ออันเป็นมงคล เพราะตรงกับชื่อ “ป่าอิสิปตนมฤคทายวัน” ด้วยเหตุนี้ที่ทรงมีน้ำพระราชหฤทัยเมตตาต่อสัตว์ จึงมีพระบรมราชโองการเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ.๒๔๖๗ ประกาศให้เขตพระราชนิเวศน์ฯ เป็นเขตอภัยทาน ห้ามมิให้ทำอันตรายแก่สัตว์ โดยกำหนดเขตด้านตะวันออกชายฝั่งทะเล ตั้งแต่วัดบางทรายจดบ้านบ่อเคียว ยาว ๑๒๕ เส้น (๕ กิโลเมตร) ด้านทิศเหนือจากฝั่งทะเลยื่นเข้าไปจดเขาเสวยกะปิ ยาว ๑๙๐ เส้น (๗.๖ กิโลเมตร) ด้านใต้ยื่นจากชายทะเลขึ้นไปจดเขาสามพระยา ยาว ๑๒๕ เส้น (๕ กิโลเมตร)

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชประสงค์ที่จะทรงสร้างพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน ด้วยทุนทรัพย์ที่น้อยที่สุด และโปรดให้มีลักษณะเรียบง่าย การออกแบบเน้นความโปร่งโล่ง สบายเป็นที่ประทับตากอากาศที่เข้ากับสภาพธรรมชาติและภูมิอากาศชายทะเล โดยแบ่งหมู่พระที่นั่ง ๓ องค์ ที่มีอาคารประกอบรวม ๑๖ หลัง เชื่อมต่อกันด้วยระเบียงทางเดินหลังคาคลุมเรียงกันไปตามแนวทิศเหนือใต้ หันหน้าสู่ชายทะเลเป็นแนวยาว เพื่อให้พระที่นั่งได้รับลมทะเลเวลากลางวัน และลมจากภูเขาเวลากลางคืน ส่วนบริเวณโดยรอบโปรดให้คงสภาพพื้นที่ป่าไม้ไว้ตามธรรมชาติ ไม่ต้องพระราชประสงค์ให้ปลูกดอกไม้ประดับที่สิ้นเปลือง หากแต่ให้คงไว้ซึ่งพันธุ์ไม้พื้นเมือง เช่น ต้นข่อย ต้นแฉ่ง และต้นมะนาวผี เป็นต้น (พระราชนิเวศน์มฤคทายวัน, ม.ป.ป.) สำหรับในสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๗) ในตอนแรกมีพระราชประสงค์ที่จะเสด็จประทับพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน ในปีพ.ศ.๒๔๖๙ แต่ในท้ายที่สุดพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

ทรงเปลี่ยนพระราชหฤทัยเสด็จไปประทับแรมที่หัวหินแทนมฤคทายวัน เนื่องจาก ในช่วงเวลาที่มีพระราชประสงค์จะเสด็จนั้น มียุ้งมาเลเรียชุมมาก ส่งผลให้การทำถนนได้งดไปก่อนด้วยเช่นกัน ซึ่งรายละเอียดจะกล่าวถึงในบทที่ ๔ ต่อไป

นอกจากนี้ ยังปรากฏอีกแห่งหนึ่ง กล่าวคือ วังไกลกังวล สร้างโดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ พระราชทรัพย์ส่วนพระองค์จากพระคลังข้างที่ ให้สร้างขึ้นเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๔๖๙ เพื่อพระราชทานแด่สมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินี โดย หม่อมเจ้าอิทธิเทพสรรค์ กฤดากร ผู้อำนวยการศิลปากรสถานในขณะนั้นเป็นสถาปนิกผู้ออกแบบและควบคุมการก่อสร้าง เพื่อใช้งานในการแปรพระราชฐานมาพักในจังหวัดริมทะเล ซึ่งรัชกาลที่ ๗ ทรงออกพระนามเรียกวังแห่งนี้ว่า สวนไกลกังวล และประทับตราสัญลักษณ์ของวังเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๒

ทั้งนี้ จุดเริ่มต้นของการก่อสร้างวังไกลกังวล เนื่องจากการที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินี เสด็จฯ แปรพระราชฐานไปประทับ ณ หัวหิน เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๙ ซึ่งเป็นครั้งแรกภายหลังพิธีพระบรมราชาภิเษก และเป็นครั้งแรกหลังจากที่แสดงพระราชประสงค์จะสร้างวังใหม่ขึ้นในพื้นที่หัวหิน โดยหม่อมเจ้าอิทธิเทพสรรค์ กฤดากร เริ่มต้นสำรวจจะการเกี่ยวกับที่ดินที่จะตั้งวังใหม่ โดยได้มีการส่งเจ้าหน้าที่กรมแผนที่ทหารบกไปสำรวจรังวัดและทำผังที่ดินในที่เลือกสรรไว้เบื้องต้น ซึ่งหม่อมเจ้าอิทธิเทพสรรค์ ได้คัดเลือกที่ดิน ๓ แปลงต่อเนื่องกันเป็นที่ดินส่วนแรกของวังไกลกังวล ตั้งอยู่ริมทะเล ในช่วงระหว่างสถานีหัวหิน กม.๒๑๒ (+๙๕๖) กับสถานีบ่อฝ้าย กม.๒๐๗ (+๐๕๗) โดยเป็นพื้นที่ที่อยู่ติดไปทางตอนเหนือของกลุ่มบังกะโลไฮเต็ลรถไฟ สำหรับที่ดินอีก ๒ แปลง มีผู้ถวายขาย ซึ่งที่ดินรายนี้ทิศเหนือจรดที่ดินหม่อมเจ้าวรรณไวทยากรณ์ ด้านใต้จรดที่ดินหม่อมเจ้าอมรทัต ทิศตะวันออกตกทะเล ทิศตะวันตกจรดที่ดินหลวงราชกิจวรเดช เป็นเนื้อที่ประมาณ ๑๕ ไร่ ประกอบกับที่ดินของหม่อมเจ้าวรรณไวทยากรณ์อีกแปลงหนึ่ง ที่ทูลเกล้าฯ ถวายขายที่ดินยาว ๓ เส้นตามทะเล ลึก ๓๓ เส้น ตามเขตที่ดิน โดยด้านตะวันตกจรดที่ดินราชกิจ ทิศเหนือตกลำคูแบ่งแดนกับพระยาพิพิธมนตรี โดยหม่อมเจ้าวรรณไวทยากรณ์ถวายเป็นเงิน ๓,๐๐๐ บาท ส่วนที่หลวงราชกิจวรเดชยาว ๘ เส้น ลึกเข้าไป ๕ เส้น (กรณีการฯ ต้นประเสริฐ, ๒๕๔๗: ๔๐-๔๑)

การจัดซื้อที่ดินเพื่อทำการก่อสร้างวังไกลกังวลนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์จากพระคลังข้างที่ ซื้อที่ดินของหม่อมเจ้าวรรณไวทยากร และหลวงราชกิจวรเดช และพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้หม่อมเจ้าอิทธิเทพสรรค์ปลูกบ้านไว้ภายในบริเวณวังไกลกังวล กล่าวได้ว่า ที่ดินทั้ง ๓ แปลงนี้เป็นที่ดินผืนแรกของวังไกลกังวล รวม ๓๘-๐-๓๔ ไร่ ออกตราจองในพระปรมาภิไธยพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ซึ่งมีรายละเอียดของที่ดินทั้ง ๓ แปลงดังนี้

- ๑) ที่ดินของหม่อมเจ้าอิทธิเทพสรรค์ ทูลเกล้าฯ ถวายตามหนังสือสัญญาให้ ฉบับลงวันที่ ๓ สิงหาคม พ.ศ.๒๔๖๙ ตราจองที่ดินเลขที่ ๓๘๔ เนื้อที่ ๘-๓-๗๒ ไร่ (โฉนดเลขที่ ๙๑๖๕)
- ๒) ที่ดินของหม่อมเจ้าวรรณไวทยากร ตามหนังสือสัญญาขายกรรมสิทธิ์ที่ดิน ฉบับลงวันที่ ๓ สิงหาคม พ.ศ.๒๔๖๙ ตราจองที่ดินเลขที่ ๓๘๔ เนื้อที่ ๘-๓-๗๒ ไร่ (โฉนดเลขที่ ๙๑๖๔)
- ๓) ที่ดินของหลวงราชกิจวรเดช (โฉม เคมคำ) ตามหนังสือสัญญาขายกรรมสิทธิ์ที่ดิน ฉบับลงวันที่ ๓ สิงหาคม พ.ศ.๒๔๖๙ ตราจองที่ดินเลขที่ ๓๗๗ เนื้อที่ ๑๕-๒-๙๖ ไร่ (โฉนดเลขที่ ๙๑๖๓)

(ประจัญ โรงงานพานิช, ม.ป.ป.)

ในเวลาต่อมา มีราษฎร ๖ คน ประกอบด้วย นายใบ นางพัน นายมัน นางแพง นายยัง นางเพียน ได้ทำหนังสือเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๔๗๑ ทูลเกล้าฯ ถวายที่ดินที่ต่อเนื่องกับวังไกลกังวลฝั่งตะวันตก โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานเงินให้จำนวน ๑,๒๓๐ บาท แต่การโอนกรรมสิทธิ์ยังมีได้ดำเนินการในช่วงนั้น โดยระยะเวลาต่อมาอีก ๓ ปี เศษจึงได้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจากราษฎร ๘ คน เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ.๒๔๗๔ ประกอบด้วยที่ดิน ๒ แปลง รวม ๓๘-๐-๖๖ ไร่ ได้แก่ (กรรมธิการ ต้นประเสริฐ, ๒๕๔๗: ๔๖)

- ๑) นายพัน หอมกลิ่น ทูลเกล้าฯ ถวายจำนวน ๑๖-๑-๒๐ ไร่ ตราจองเลขที่ ๕๔๓ (โฉนดที่ดินเลขที่ ๙๑๖๑)
- ๒) นายบัว ไวดาบ นางเกต ไวดาบ นายมัน ทองหลาย นางแพง ทองหลาย นายยัง ฮะโหม นางเพียน ไหญ่ยง ทูลเกล้าฯ ถวายจำนวน ๒๑-๓-๔๖ ไร่ ตราจองเลขที่ ๓๗๖ (โฉนดที่ดินเลขที่ ๙๑๖๒)

ส่งผลให้วังไกลกังวล มีพื้นที่ขยายรวมเป็น ๗๖ ไร่เศษ โดยต่อมาในระหว่างปีพ.ศ.๒๔๗๔-๒๔๗๖ ได้โปรดเกล้าฯ ให้จัดซื้อที่ดินเพิ่มเติมหลายแปลง รวมทั้งที่ดินของหม่อมเจ้าอมรทัต กฤดากร ทางด้านทิศใต้ และหม่อมเจ้าอิทธิเทพสรรค์ ทางด้านทิศเหนือ ที่ดินจึงเพิ่มขึ้นเป็น ๑๐๖ ไร่

ต่อมาเมื่อทรงสละราชสมบัติเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ.๒๔๗๗ วังไกลกังวลตกอยู่ในความดูแลของรัฐบาลในขณะนั้น ซึ่งรัฐบาลได้ซื้อที่ดินเพิ่มเติมจากพระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาภาพรธนีและราษฎรหลายแปลงจากทิศตะวันตกและทิศเหนือ อาณาเขตในตอนนั้นปี พ.ศ.๒๔๗๙ ขยายเป็น ๒๐๐ ไร่เศษ และใน พ.ศ.๒๕๑๗ ได้รับกรรมสิทธิ์ที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๕๑ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ทั้งสิ้นจำนวน ๖๗ ไร่เศษ ส่งผลให้ในปัจจุบัน วังไกลกังวลมีพื้นที่รวม ๒๖๗-๒-๓๕.๙ ไร่ ภายใต้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โดยเขตพื้นที่ทางทิศตะวันตกขยายไปจดริมถนนเพชรเกษมที่กิโลเมตรที่ ๒๒๙-๒๓๐ (กรรมธิการ ต้นประเสริฐ, ๒๕๔๗: ๔๘)

### ๓.๕ การสร้างสถานที่ตากอากาศ

จากการเมื่อมีการเดินทางระหว่างประเทศตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๖๕ จนทำให้ชาวต่างประเทศเดินทางมาหัวหินได้สะดวกมากขึ้นนั้น สิ่งที่เกิดการเติบโตและการขยายตัวอย่างเห็นได้ชัดเจนนั่นคือ การขยายตัวของการค้าและบริการด้านการท่องเที่ยว ซึ่งในพ.ศ.๒๔๖๕ ทางกรมรถไฟหลวงได้มีการจัดตั้งกองโฮเต็ลขึ้น เพื่อการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวหัวหินมากขึ้น

ทั้งนี้ ให้ย้ายพระจักรรถติจากกองเดินรถมาเป็นหัวหน้ากองโฮเต็ลคนแรก เพื่อให้การจัดการรถเสียบึงและบ้านพักบริการประชาชนได้เต็มที่ และเป็นการช่วยให้กองเดินรถดูแลเรื่องการตรวจตราบ้านพักและดำเนินการจัดการในเรื่องการจัดอาหารได้ดียิ่งขึ้น ตามที่รายงานประจำปีของกรมรถไฟหลวงพ.ศ.๒๔๖๓ ได้ระบุไว้ในเอกสารว่า

“การจัดตั้งกองโฮเต็ล เพื่อสนองการณ์ในพิธีจักรเบียบการรถเสียบึงและบ้านพักให้เป็นที่ ต้องด้วยความประสงค์ของประชาชน ... เมื่อตั้งกองโฮเต็ลแล้ว บ้านพักแลรถเสียบึงซึ่งผู้รับเหมาทำอยู่ ก็ค่อย ๆ ททยอกันรับคืนมาอยู่ในความดูแลของกองนี้ การตั้งกองโฮเต็ลขึ้นต่างหาก ดังนี้ ย่อมปลดเปลื้องภาระของกองเดินรถในเรื่องการตรวจตราบ้านพัก และทำให้กรมสามารถจัดการในเรื่องการจัดอาหารได้ดียิ่งขึ้น ...”

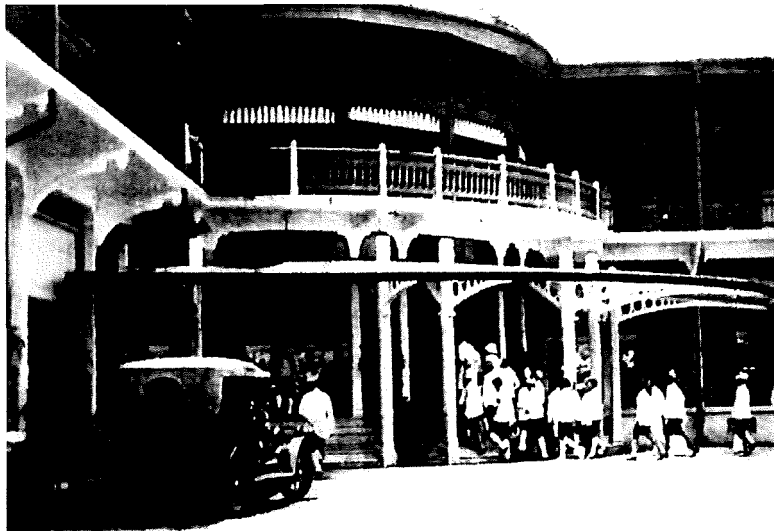
(การรถไฟแห่งประเทศไทย, ม.ป.ป.: ๒๓)

เมื่อนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างประเทศนิยมไปตากอากาศมากยิ่งขึ้น ความต้องการที่พักจึงทวีขึ้นตามลำดับ ในพ.ศ.๒๔๖๕ กรมรถไฟหลวงจึงย้ายบังกะโลออกไปเพื่อสร้างโรงแรมทันสมัยขึ้น โดยพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธินได้มีบัญชาให้สร้าง “สถานโฮเต็ลก่อด้วยอิฐ” ขึ้นตามพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ติดกับตำหนักแสนสำราญสุขเวศน์ของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนเรศรวรฤทธิ์ โดยมีนาย เอ.ริกาซซี่ สถาปนิกชาวอิตาลีเป็นประจํากรมรถไฟเป็นผู้ออกแบบ กำหนดให้เป็นโรงแรมตากอากาศหรูหราแบบยุโรป มีกองโฮเต็ลเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ ว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญด้านอาหารและกิจการโรงแรมมาจากต่างประเทศ โรงแรมแห่งนี้เรียกว่า “โฮเต็ลหัวหิน” รับผู้เข้าพักได้ ๒๘ เตียงนอน สิ้นเงินค่าก่อสร้าง ๑๒๘,๓๖๖.๗๕ บาท พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จฯ ทรงเปิดเมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม พ.ศ.๒๔๖๕ โรงแรมแห่งนี้เป็นที่นิยมของชาวต่างประเทศและผู้มีฐานะดี ต่อมาในพ.ศ. ๒๔๗๑ จึงขยายเพิ่มเติมอีก ๑๓ ห้อง และปลูกบังกะโลขนาดเล็กขึ้นอีก ๑๙ หลัง (กรรณิการ์ ต้นประเสริฐ, ๒๕๔๗: ๑๖-๑๗) นอกจากนี้ยังปรากฏข้อความในรายงานประจำปีของกรมรถไฟหลวงเกี่ยวกับโฮเต็ลหัวหินว่า

“โดยเหตุที่การเดินทางไปยังชายทะเลได้บรรลุลงถึงชัย ซึ่งปรากฏให้เห็นแน่ชัดว่าเป็นการสมควรกับเวลาที่จะจัดการในเรื่องที่พักชายทะเล เพื่อเพิ่มพูนความผาสุกและความสะดวกให้แก่ผู้ไปพักตากอากาศดียิ่งขึ้นกว่า

เพียงเท่านี้ มีบ้านพักซึ่งได้จัดอยู่แล้ว เพราะผู้ที่ไปพักต้องเตรียมจัดหาของไปเอง ในเรื่องอาหาร การบริโภค คนใช้ และเครื่องภาชนะใช้สอยต่าง ๆ โดยต้องเสียค่าใช้จ่ายแพงมากและไม่สะดวกด้วย ด้วยเหตุนี้ กรมจึงได้เลือกเอาหัวหินเป็นทำเลสำหรับพักตากอากาศ เพราะเหตุที่มีอากาศดี ได้ลมบริสุทธิ์สดชื่น ซึ่งเป็นที่นิยมกันอยู่แล้วในหมู่เจ้านายกับบุคคลชั้นสูงในประเทศสยาม โดยที่ได้ทรงปลูกสร้างตำหนักส่วนพระองค์แลสร้างบ้านพัก ส่วนตัวนี้ขึ้นที่ตำบลนี้และในที่ใกล้เคียง”

(การรถไฟแห่งประเทศไทย, ม.ป.ป.: ๒๔)



ภาพที่ ๓-๗ โฮเต็ลหัวหินสมัยแรกสร้าง (สุกัญญา ไชยภาณี, ๒๕๔๘: ๑๓๖)

### ๓.๖ การสร้างพื้นที่สาธารณะ

นอกจากการก่อสร้างสถานที่ตากอากาศภายในพื้นที่หัวหินแล้วนั้น ยังมีการก่อสร้างพื้นที่สนามกอล์ฟหัวหิน ในที่ดินบริเวณตรงข้ามกับสถานีรถไฟหัวหิน เปิดให้ใช้ได้พร้อมกับการเปิดโฮเต็ลหัวหิน นับเป็นความทันสมัยอีกรูปแบบหนึ่งในยุคนั้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จฯ ทรงกอล์ฟแห่งนี้มีเพียง ๔ หลุม ต่อมาได้ปรับปรุงเข้าสู่มาตรฐานสากลขนาด ๑๘ หลุม หม่อมเจ้าการวิก จักรพันธ์ เล่าว่า “สนามกอล์ฟแห่งนี้ รัชกาลที่ ๖ ทรงสร้าง รัชกาลที่ ๗ ทรงใช้และพัฒนา พระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระราชินีโปรดการตีกอล์ฟทั้งสองพระองค์โดยเป็นสนามกอล์ฟที่ดีที่สุด แต่ไม่หฺรที่สุด หลุมที่ ๑ ถึงหลุมที่ ๙ จะค่อย ๆ ขึ้นเขา พอหลุมที่ ๑๐ ก็ลงเขาที่ละนิด ๆ ถึงหลุมที่ ๑๘ ก็หายเหนื่อยพอดี เป็นสนามที่คำนึงถึงจิตใจร่างกายของคน ตีมาเหนื่อยแล้วไม่ต้องขึ้นเขาอีก ที่อื่นจะเอาหฺรมีคลับเฮาส์อยู่บนเนินสูง สวยงาม แต่จบด้วยการขึ้นเขาเหนื่อย สนามหัวหินวางก้อนหินทุกก้อน ต้นไม้ทุกต้น ให้มีเหตุผลทั้งนั้น มีความหมายในการที่ต้องตีหลีก ถ้าคนโลกมากดีไปโดนต้นไม้ก็สะท้อนกลับมาอีก ผมคงจำไม่ผิดว่า Robert Trent Jones เป็นคนออกแบบ เป็นคนดัง

ที่สุดของโลกคนหนึ่งในตอนนั้น” สนามกอล์ฟหัวหินสร้างขึ้นบริเวณตรงข้ามสถานีรถไฟหัวหิน โดยนาย A.O. Robins นายช่างบำรุงทาง แขวงเพชรบุรี เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง โดยสนามกอล์ฟแห่งนี้มีจำนวน ๙ หลุม ยาว ๓,๓๐๐ หลา พาร์ ๓๘ (บัณฑิต จุลาสัย, ๒๕๔๑: ๓๐) พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จฯ ทรงเปิดสนามกอล์ฟยุคปรับปรุงในปลายปี พ.ศ.๒๔๗๑ นับตั้งแต่นั้นมา สนามกอล์ฟหัวหินหรือสนามกอล์ฟหลวง ได้ใช้เป็นที่ประลองฝีมือ แข่งขันชิงถ้วยพระราชทาน King’s Cup และ Queen’s Cup และถ้วยรางวัลอื่น ๆ เสมอมา ในปัจจุบันสนามกอล์ฟแห่งนี้มี ๑๘ หลุม ความยาว ๖,๖๗๘ หลา พาร์ ๗๒ ในพื้นที่ ๕๐๐ ไร่เศษ (กรรณิการ์ ต้นประเสริฐ, ๒๕๔๗: ๔๖)



ภาพที่ ๓-๘ สนามกอล์ฟหัวหินในรัชสมัยรัชกาลที่ ๗ (สุกัญญา ไชยภาณี, ๒๕๔๘: ๒๑๕)

นอกจากนี้ ยังมีพื้นที่ของวังไกลกังวลส่วนหนึ่งที่เคยมาการใช้พื้นที่ในรูปแบบของพื้นที่สาธารณะ กล่าวคือ ภายหลังจากเริ่มก่อสร้างวังไกลกังวลไประยะหนึ่ง (ประมาณ ๘-๙ เดือน) พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชประสงค์ที่จะให้จัดสร้างเรือนพัก ศาลพระภูมิ โรงม้า และโรงเลี้ยงวัวเพิ่มเติม โดยหม่อมเจ้าอิทธิเทพสรรค์เป็นผู้ถวายขายที่ดินแปลงหนึ่งที่อยู่ติดพระราชอาณาเขตไปทางเหนือ ซึ่งเดิมเป็นของพระยาพิพิธมนตรี โดยหม่อมเจ้าอิทธิเทพสรรค์ได้ขอแลกกับที่ดินหนองแก ที่ตั้งอยู่ทางใต้ของหัวหิน ทั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานเงินจำนวน ๘,๐๐๐ บาท แลกกับที่ดินแปลงนี้ขนาด ๒๕-๓-๑๖ ไร่ ซึ่งในตอนนั้นไม่พบหลักฐานการโอนกรรมสิทธิ์ในตอนนั้น กล่าวคือ น่าจะกลายเป็นที่ดินส่วนสาธารณะ ซึ่งได้ทำการโอนกลับมาเมื่อ พ.ศ.๒๕๑๗ (รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ ๙) ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๕๑ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ ได้แก่ พื้นที่ส่วนหนึ่งของโฉนดเลขที่ ๒๘๖๓ ๒๘๖๔ และ ๒๘๖๕ (กรรณิการ์ ต้นประเสริฐ, ๒๕๔๗: ๑๘)

### ๓.๗ สรุปรูปภาพรวมการเติบโตของเมืองชะอำและหัวหิน

จากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลทางประวัติศาสตร์สามารถพอสรุปภาพรวมการเติบโตของเมืองชะอำและหัวหินได้ว่า เริ่มต้นตั้งแต่รัชสมัยรัชกาลที่ ๓ และเติบโตมากขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) ต้องการทางรถไฟที่ให้การเดินทางสะดวกรวดเร็วและปลอดภัยมากยิ่งขึ้น ซึ่ง

ภายหลังได้มีการเปิดเดินรถไฟสายใต้เชื่อมสหรัฐอเมริกา โดยภายหลังการเปิดเดินรถเส้นทางจากสถานีชะอำ มาถึงสถานีหัวหิน ส่งผลให้พื้นที่บริเวณชะอำและหัวหินเจริญขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจาก พระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนาง ข้าราชการบริวาร และนักท่องเที่ยว มีความต้องการเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวพักผ่อนด้วยความสวยงาม ของทะเลและอากาศที่บริสุทธิ์ จนกระทั่งมีการเฉลิมฉลองสถานีรถไฟที่ ๕๐ (สถานีหัวหิน) ของทางรถไฟสาย ใต้ จึงได้มีการก่อสร้างพระตำหนักแห่งแรกชื่อ “แสนสำราญสุขเวศน์” และมีการก่อสร้างบ้านพักของพระบรม วงศานุวงศ์ ขุนนาง และข้าราชการบริวารตามมา ตลอดจนการก่อสร้างถนนดำเนินเกษมที่ตัดจากสถานีหัวหินมุ่งสู่ ชายทะเล ซึ่งถือว่าเป็นถนนสายแรกของหัวหิน และวางทางรถไฟเล็กขนานไปกับถนนนี้ไปจนถึงบริเวณหน้า พระตำหนักต่าง ๆ ที่สร้างขึ้นใหม่

ต่อมากรมรถไฟหลวงได้ทำการเปิดการเดินรถด่วนระหว่างประเทศขึ้น (วันที่ ๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๕) หัวหินจึงเป็นจุดแวะท่องเที่ยวที่สำคัญมากขึ้นส่งผลให้มีการตั้งแผนกโฆษณาในกรมรถไฟหลวง เพื่อ โฆษณาชักชวนให้นักท่องเที่ยวประเทศใกล้เคียงและยุโรป ตลอดจนอเมริกาเดินทางมาท่องเที่ยว ในโอกาส ฉลองกรุงรัตนโกสินทร์ครบรอบ ๑๕๐ ปี (วันที่ ๖ เมษายน พ.ศ.๒๔๗๕) พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเปิดสะพานพระพุทธยอดฟ้าฯ โดยใช้เป็นเส้นทางเดินรถยนต์ลงสู่ภาคใต้ ทำให้ผู้คนเริ่มเดินทางลงสู่หัวหิน ได้หลากหลายมากขึ้น

ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะกระจายรูปแบบการพัฒนา ลงสู่ท้องถิ่น เพื่อการแก้ไขปัญหาเฉพาะพื้นที่ที่สามารถจะดำเนินการได้ตรงวัตถุประสงค์ และรวดเร็ว จึงรับสั่ง ให้ดำเนินการจัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกขึ้น ดังจะกล่าวต่อไป



## การดำเนินการของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์ที่จะจัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก เนื่องด้วยการเสด็จประพาสหัวหินและทรงประสบด้วยพระองค์เองว่า “หัวหินมีปัญหาความขาดแคลนน้ำจืดมากขึ้น มีผู้ไปพักผ่อนมากขึ้น” พระองค์จึงได้ทรงปรึกษากับพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน อันนำมาสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙ ขึ้น ซึ่งหัวข้อต่อไปนี้ กล่าวถึงรายละเอียดของการจัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก และ การจัดเก็บรายได้เพื่อการพัฒนาเมือง อย่างไรก็ตาม จากการค้นคว้าเอกสารชั้นต้น (primary data) พบว่า มีการใช้ภาษาตามยุคสมัย ดังนั้น การอ้างอิงถึงข้อความจากเอกสารชั้นต้นในบางตอนนั้น ผู้วิจัยได้เลือกใช้ภาษาตามเอกสารอ้างอิง โดยรายละเอียดของ การดำเนินการของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก มีเนื้อหาดังต่อไปนี้

### ๔.๑ การจัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก

การดำเนินการจัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกนั้น เป็นพระราชประสงค์ที่จะกระจายรูปแบบการพัฒนาไปสู่ท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากการประชุมเพื่อดำเนินการจัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก เนื่องจากการขาดแคลนน้ำในพื้นที่หัวหิน เพราะมีการตั้งบ้านเรือนที่ประกอบกับการท่องเที่ยวภายหลังการเปิดเดินรถไฟระหว่างประเทศ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเล็งเห็นถึงความเจริญของชุมชนแถบนี้ จึงมีพระราชดำริจัดตั้งกรรมการวางแผนผังตำบลหัวหินขึ้น เพื่อพัฒนาบริเวณแถบนี้ให้เป็นสถานที่ตากอากาศที่สมบูรณ์แบบ อาทิ การสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ ได้แก่ ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา โรงเรียน สถานพยาบาล ฯลฯ จึงได้มีพระราชกระแสถึงพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน (พระอิสริยยศในขณะนั้น) โดยผ่านเจ้าพระยามหิธร ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นราชเลขาธิการ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ.๒๔๖๙ ความว่า (บันทึก จุลาสัย, ๒๕๕๑: ๔๔)

“...มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ทูลเกล้าฯ ว่าตามที่ได้มีพระราชดำรัสกับฝ่าพระบาทแล้ว ถึงเรื่องจะตั้งกรรมการวางแผนผังตำบลหัวหิน โดยมีพระราชประสงค์จะให้ฝ่าพระบาททรงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น ให้ทรงร่างประกาศ ตั้งคณะกรรมการแสดงนำที่ขึ้นมาทูลเกล้าฯ ถวายทอดพระเนตร”

จากพระราชประสงค์ดังกล่าวของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงต้องการกระจายรูปแบบการพัฒนาไปสู่ท้องถิ่นในยุคสมัยนั้น จึงนำมาสู่การจัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก ซึ่งถือเป็นแนวคิดที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจ (Decentralization) ทั้งนี้ หลักการจัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกนั้น ได้นำเอาหลักความคิดของ การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) กล่าวคือ เป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ จะถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง โดยท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบายต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง รวมถึงอำนาจในการตรากฎหมายและออกระเบียบต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่หรือชุมชนของตนได้โดยอิสระ (สถาบันพระปกเกล้า, ม.ป.ป.)

รายละเอียดของ ขั้นตอน การดำเนินการจัดตั้ง สภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก และขอบเขตของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก มีเนื้อหาดังต่อไปนี้

#### ๔.๑.๑ ขั้นตอนการดำเนินการจัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก

จากพระราชประสงค์เรื่องการกระจายรูปแบบการพัฒนาไปสู่ท้องถิ่นของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ประกอบกับสถานการณ์การขาดแคลนน้ำในพื้นที่หัวหิน เพราะการเติบโตขึ้นของเมือง เนื่องจากการตั้งบ้านเรือนประกอบกับการท่องเที่ยวภายหลังการเปิดเดินรถไฟระหว่างประเทศ อันส่งผลให้นักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาเป็นจำนวนมาก จึงมีความพยายามในการดำเนินการจัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกในช่วงปีพ.ศ.๒๔๖๙ ซึ่งปรากฏตามเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ เรื่อง “พระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล”

อย่างไรก็ตามที่มีการกล่าวถึง พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ร่างประกาศตั้งกรรมการและแสดงหน้าที่ในเรื่องสภาบำรุงสถานที่ชายทะเลฝั่งตะวันตก โดยเจ้าพระยามหิธร ได้ขอกราบทูลให้พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน หรือชื่อที่ปรากฏตามเอกสารว่า นายพลเอก บุรฉัตรไชยากร ร่างประกาศตั้งกรรมการและแสดงหน้าที่ในเรื่องสภาบำรุงสถานที่ชายทะเลฝั่งตะวันตกขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย โดยมีการขอประทานกราบทูลให้พระเจ้าพี่ยาเธอกรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธินดำรงตำแหน่งนายกกรรมการสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก ดังข้อความปรากฏตามเอกสารดังนี้

อ้างถึงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ หน้า ๒ ฉบับที่ ๑/๒๕ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๖๙<sup>๖</sup>

<sup>๖</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. พ๑๑/๑ เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล, หน้า ๒.

ที่ ๑/๒๕

กรมราชเลขาธิการ

วันที่ ๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๔๖๙

ขอประทานกราบทูลพระเจ้าพี่ยาเธอกรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน

มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าให้ทูลเกล้าฯ ตามที่ได้มีพระราชดำรัส  
กับฝ่าพระบาทแล้วถึงเรื่องจะตั้งกรรมการวางแผนผังตำบลหัวหินนั้น, มีพระราชประสงค์  
จะให้ฝ่าพระบาทดำรงตำแหน่งนายกรรมการคณะนั้น, ให้ร่างประกาศตั้งคณะกรรมการ  
แสดงหน้าที่ขึ้นมาทูลเกล้าฯ ถวายทอดพระเนตร

เจ้าพระยามหิธร

อ้างถึงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ หน้า ๓ ฉบับที่ ๑/๒๕ ลงวันที่ ๒ เมษายน  
๒๔๖๙<sup>๒</sup>

กระทรวงคมนาคมแลพาณิชย์การ

กรมรถไฟแผ่นดิน

DEPARTMENT OF STATE RAILWAYS.

เลขที่.....

กรุงเทพฯ วันที่ ๒ เมษายน พุทธศักราช ๒๔๖๙

NO.

Bangkok (Siam).

แจ้งความมายัง เจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ ทราบ

ตามจดหมายของเจ้าคุณที่ ๑/ ๒๕ ลงวันที่ ๑ เดือนนี้ ความ  
ว่ามีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ข้าพเจ้าร่างประกาศตั้งกรรมการและ  
แสดงหน้าที่ในเรื่องสถาบารุงสถานที่ชายทะเลฝั่งตะวันตก มีหัวหินเป็นต้น ขึ้นทูลเกล้าฯ  
ถวายนั้น ได้ทราบความทุกประการแล้ว

จะได้จัดการไปตามพระบรมราชโองการ แต่เพื่อหาหรือเจ้าน้ำที่  
ในกระทรวงที่จะต้องตั้งกรรมการ จึงขอผิดเวลาจนกว่าการหยุดในพระราชพิธีตรุษ  
สงกรานต์จะหมดขีด จึงจะได้นำเรื่องขึ้นเสนอต่อไป.

นายพลเอก บุรฉัตรไชยากร

ผู้บัญชาการ

<sup>๒</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. พ๑๑/๑ เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติ  
จัดบารุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบารุงสถานที่ชายทะเล, หน้า ๓.

## รั้งตำแหน่งเสนาบดี

จะเห็นได้ว่า สภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก จัดตั้งขึ้นตามความแห่งพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙ เป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมเพื่อนำโภคทรัพย์แห่งท้องถิ่นมาพัฒนาบำรุงความเจริญท้องถิ่น ดังที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำรัสต่อที่ประชุมเสนาบดีเกี่ยวกับการพัฒนาด้านกายภาพและสาธารณูปโภคของหัวหิน ความว่า

“ ที่ชายทะเลนี้มีคนมาอยู่มากขึ้น ผู้ที่มาอยู่พูดว่าเสียดายที่ไม่มีน้ำ ไฟ และถนน ถ้ารัฐบาลทำก็จะยอมที่จะเสียภาษี จึงคิดว่าจะจัดทำอย่าง Syndicat d'Initiative ฤ Municipal ตามหลักที่ว่าผู้อยู่ในบริเวณนั้นต้องเสียเงินค่าบำรุงเอง ไม่ใช่รัฐบาลทำให้ เพราะรัฐบาลจะต้องบำรุงการอย่างอื่นที่สำคัญกว่า เมื่อเจริญขึ้นแล้วจะทำให้ชาวต่างประเทศเข้ามามากขึ้น อันเป็นประโยชน์แก่พลเมืองที่อยู่แถวนั้นเอง และเป็นประโยชน์แก่ประเทศ”<sup>๓</sup>

อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ในการก่อตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกนั้น เพื่อตอบสนองการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานบางประการในพื้นที่หัวหิน-ชะอำ โดยจะเห็นได้ว่า ในปีพ.ศ. ๒๔๖๙ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริว่าอยากให้มีถนนจากมฤคทายวันไปยังหัวหินก่อนการเสด็จพระราชดำเนิน เนื่องจากเกรงพระทัยว่า หากเข้าสู่ช่วงฤดูฝนจะทำให้การดำเนินการดังกล่าวยากลำบากมากยิ่งขึ้น

อ้างอิงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ หน้า ๔ ฉบับที่ ๔/๒๔๙ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๔๖๙<sup>๔</sup>

<sup>๓</sup> กรณีการ์ ดันประเสริฐ, *จดหมายเหตุวังไกลกังวลสมัยรัชกาลที่๗*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๗), หน้า ๒๕.

<sup>๔</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. พ๑๑/๑ เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล, หน้า ๔.

ที่ ๔/๒๕๙

กรมราชเลขาธิการ

วันที่ ๑๗ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๙

ขอประทานกราบทูล พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน ตามที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าพระพุทธเจ้ากราบทูลเรื่อง ตั้งกรรมการวางแผนผังหัวหิน ฝ่าพระบาทได้ขอผัดนั้น ข้าพระพุทธเจ้าได้นำ ความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว ทรงพระราชดำริที่ว่า ใกล้กับเวลาที่จะเสด็จมฤตทายวันอยู่แล้ว มีพระราชประสงค์ จะใคร่ให้ได้มีถนนจากมฤตทายวันถึงหัวหินเสียก่อน ทรงเกรงว่าถ้าเข้าฤดูฝน การทำถนนนั้นจะลำบาก โปรดเกล้าฯ ให้กราบทูลขอให้รีบลงมือทำถนนนี้ก่อนให้ สำเร็จ

ข้าพระพุทธเจ้า เจ้าพระยามหิธร

ภายหลังจากที่มีการประชุมหารือเกี่ยวกับการจัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก ได้มีการทูลเกล้าถวาย “ร่างพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๕๖๙” ซึ่งรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติฯ กล่าวถึง วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสภาจัดบำรุงฯ ขอบเขตพื้นที่ของ สภาจัดบำรุงฯ และคณะกรรมการของสภาจัดบำรุงฯ ตลอดจนอำนาจของคณะกรรมการ โดยปรากฏตั้ง เอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ เรื่อง “พระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับ เรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล” ดังต่อไปนี้

อ้างถึงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ หน้า ๖ ฉบับที่ ก.๑๓๖๗/๖๙ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๙<sup>๕</sup>

ที่ ก.๑๓๖๗/๖๙

กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม

วันที่ ๒ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๙

แจ้งความมายัง เจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ ทราบ  
จดหมายเจ้าคุณที่ ๑/๒๙ ลงวันที่ ๑ เมษายน รับพระบรมราชโอง  
การมาให้ข้าพเจ้าคิดถึงเรื่องที่จะจัดตั้งกรรมการบำรุงชายทะเลและบรรจกรรมการ  
แสดงนำที่ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายนั้น ได้หารือกระทรวงที่เกี่ยวข้องต่างๆ คือกระทรวง

<sup>๕</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. พ๑๑/๑ เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๙ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติ จัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล, หน้า ๖.

มหาดไทย กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ร่างเป็นรูปประกาศพระบรมราชโองการแล้ว จึงได้ส่งประกาศเหล่านั้นไปให้กรมร่างกฎหมาย ซึ่งแจ้งความเห็นว่าจะต้องร่างโครงเป็น พระราชบัญญัติ และลงท้ายแก้ร่างและส่งมาให้เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายนนี้เอง จึงขอส่ง ร่างพระราชบัญญัติตามที่กรมร่างกฎหมายตรวจแก้แล้วนี้ทั้งภาษาอังกฤษและภาษาไทย อย่างละฉบับ, ประกาศกระแสพระบรมราชโองการตั้งกรรมการภาษาไทยและอังกฤษ อย่างละฉบับ แผนที่ทำยพระราชบัญญัติ ๑ แผ่น ถ้าเห็นสมควรแล้วขอเจ้าคุณได้นำขึ้น ทูลเกล้าฯ ถวาย ส่วนแผนที่นั้นถ้าได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระ บรมราชานุญาตให้ออกพระราชบัญญัติและประกาศตั้งกรรมการเมื่อใด จะได้ให้กรม พิมพ์แผนที่ให้เพียงพอที่จะติดทำยพระราชบัญญัติตามจำนวนที่ต้องการออกรากิจงานเบกษา

นายพลเอก บุรฉัตรไชยากร

เสนาบดี

ผู้บัญชาการรถไฟหลวง

อ้างถึงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ หน้า ๗-๙ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๔๖๙<sup>๖</sup>

ร่างพระราชบัญญัติ  
การจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก  
พุทธศักราช ๒๔๖๙

.....

มีพระบรมราชโองการ ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำรัสเหนือเกล้าฯ ให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า

โดยที่ทรงพระราชดำริเห็นว่า เป็นการสมควรที่จะจัดบำรุงห้องที่ตามชายทะเลบางแห่งทางทิศตะวันตกของพระราชอาณาจักร เพื่อให้มีสถานสำราญอิริยาบถมากแห่งและจัดทำให้ดียิ่งขึ้น

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙”

<sup>๖</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. พ.๑๑/๑ เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล, หน้า ๗-๙.

มาตรา ๒ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่ ๑๘ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๙ เป็นต้นไป.

มาตรา ๓ ให้ตั้งสภาขึ้นสภาหนึ่ง เรียกว่า “สภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก” สภานี้เป็นนิติบุคคล

มาตรา ๔ วัตถุประสงค์แห่งสภานี้ คือเพื่อจัดบำรุงท้องที่บางแห่งตามชายทะเลทิศตะวันตกภายในเขตที่กำหนดไว้ดังต่อไปนี้ข้างล่างนี้ เพื่อจัดทำให้มีขึ้นและแก้ไขบำรุงการคมนาคม การประปา ไฟฟ้า ออกแบบวางแผนผังอาคารโครงการสำหรับเมือง การปลูกสร้างโรงเรียน และการโยธาอย่างอื่นภายในเขตนั้น ๆ ให้ดียิ่งขึ้น

เขตที่ตั้งกล่าวมาข้างต้น คือ หมายเอาหลักกิโลเมตรที่ ๒๐๔ แห่งทางรถไฟหลวงเป็นศูนย์กลางของบริเวณที่ ๆ จะบำรุงจากหลักกิโลเมตรที่ ๒๐๔ ไปทางทิศเหนือถึงหลักกิโลเมตรที่ ๑๔๒ ทิศใต้ถึงหลักกิโลเมตรที่ ๒๒๖ ทิศตะวันออกจรดชายทะเลตรงๆ ในขณะที่น้ำทะเลขึ้นสูงที่สุดอย่างปรกติธรรมดา ทิศตะวันตกยื่นจากทางรถไฟหลวงขึ้นไปเป็นระยะ ๓ กิโลเมตรมีหลักปักไว้เป็นเขตร และต้องวัดให้ได้มุมฉากกับทางรถไฟหลวง ดังแจ้งในแผนที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้.

มาตรา ๕ สภานี้ให้มีกรรมการ ๓ นาย เป็นผู้แทนกระทรวงมหาดไทยนายหนึ่ง กระทรวงพระคลังมหาสมบัตินายหนึ่ง และกรมรถไฟหลวงแห่งกรุงสยามนายหนึ่ง ให้ตั้งกรรมการในจำพวกนี้คนหนึ่งขึ้นเป็นนายก และจะตั้งที่ปรึกษาสำหรับสภาขึ้นไว้ด้วยก็ได้ การตั้งแต่นี้จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ประกาศกระแสพระบรมราชโองการในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๖ สภานี้มีอำนาจ

ก) ทำการสำรวจและกำหนดเขตที่ตั้งกล่าวไว้ในมาตรา ๔

ข) วางโครงการ และทำแผนผัง เพื่อ การ จัดบำรุงภายในเขตนั้นๆ

ค) จัดทำการที่จำเป็นเพื่อบำรุงสถานที่ในเขตนั้น และเพื่อการนี้ให้มีอำนาจ ถือกรรมสิทธิ์ เช่าถือ และจำหน่ายโอนทรัพย์สินต่าง ๆ ได้

ในการจัดซื้ออสังหาริมทรัพย์นั้น ให้นำบทพระราชบัญญัติ  
จัดวางการรถไฟและทางหลวง ว่าด้วยการจัดหาซื้อที่ดินมาใช้บังคับ  
ตามควร.

มาตรา ๗ บันดาเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ซึ่งตั้งอยู่ภายใน  
เขตที่ระบุไว้ในมาตรา ๔ นั้น ได้ยกเว้นมิต้องเสียภาษีตามประกาศ  
ภาษีเรือ โรงร้าน แพ ตึก จุลศักราช ๑๒๓๒ และพระราชบัญญัติจัด  
การสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗

ให้สภานี้มีอำนาจนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา  
ขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาตกำหนดอัตราใหม่ในการเก็บ  
ค่าภาษีเรือ โรงร้าน กับทั้งวางกำหนดการเก็บภาษีอากรอย่างอื่น  
สำหรับบำรุงรักษาถนนหนทาง การประปา และไฟฟ้า และค่าใช้จ่าย  
จ่ายสำหรับสาธารณสุข เมื่อได้ประกาศโฆษณาพระราชบัญญัติกำหนด  
อัตราค่าภาษีเช่นนี้แล้วจึงให้จัดการเก็บเป็นรายได้ของสภา และจะ  
จำหน่ายเงินทั้งนี้โดยประการใด สักแล้วแต่จะสมแก่การที่จะปฏิบัติ  
ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้.

ประกาศมาณวันที่ ๑๘ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๔๖๙  
เป็นปีที่ ๒ ในรัชกาลปัจจุบัน.

(อักษรวิธีตามต้นฉบับ)

นอกจากการประกาศเกี่ยวกับรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศ  
ตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙ นั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง  
คณะกรรมการและที่ปรึกษา อ้างถึงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๓๕ หน้า ๑๔ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม  
๒๔๖๙ เรื่องการประกาศกระแสพระบรมราชโองการตั้งกรรมการและที่ปรึกษาสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล  
ทิศตะวันตก โดยประกอบด้วยกรรมการ ๓ นาย เป็นผู้แทนจากกระทรวงมหาดไทย กระทรวงพระคลังมหา  
สมบัติ และกรมรถไฟหลวง ประกอบด้วย

- ๑) นายพลเอกพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน ผู้บัญชาการรถไฟหลวง เป็นนายก
- ๒) มหาอำมาตย์ตรี พระยาวิสุตรสาครดิษฐ์ อธิบดีกรมเจ้าท่า กระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ
- ๓) มหาอำมาตย์ตรี พระยาสุพรรณสมบัติ ผู้ทำการแทนอธิบดีกรมศุลกากร กระทรวงพระคลังมหา  
สมบัติ เป็นกรรมการ

และโปรดเกล้าฯ ให้เสอร เอศวารด คุณ ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นที่ปรึกษาของสภา



อ้างอิงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ หน้า ๑๔ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๔๖๙<sup>๗</sup>

ประกาศกระแสพระบรมราชโองการ  
ตั้งกรรมการและที่ปรึกษาสภาจัดบำรุงสถานที่  
ชายทะเลทิศตะวันตก

มีพระบรมราชโองการ ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำรัสเหนือเกล้า ๆ สั่งว่า ตามความในพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙ ให้จัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก ขึ้นนั้น บัดนี้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ผู้ที่มีพระนามและนามต่อไปนี้เป็นกรรมการสภา คือ:

- ๑) นายพลเอกพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงกำแพงเพชร อัครโยธิน ผู้บัญชาการรถไฟหลวง เป็นนายก
  - ๒) มหาอำมาตย์ตรี พระยาวิสูตรสาครดิษฐ์ อธิบดีกรมเจ้าท่า กระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ
  - ๓) มหาอำมาตย์ตรี พระยาสุพรรณสมบัติ ผู้ทำการแทน อธิบดีกรมศุลกากร กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นกรรมการ
- และโปรดเกล้าฯ ให้เสอร เอศวารต คุณ ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นที่ปรึกษาของสภา.
- ประกาศมาณวันที่ ๑๘ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๔๖๙  
เป็นปีที่ ๒ ในรัชกาลปัจจุบัน.

อย่างไรก็ตาม ตำแหน่งของคณะกรรมการและที่ปรึกษามีการเปลี่ยนแปลงและเพิ่มเติมอยู่หลายครั้ง เนื่องจากในแต่ละช่วงจะมีการแต่งตั้ง โยกย้าย ตลอดจนการไปปฏิบัติราชการในส่วนอื่น ๆ จึงจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนการดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาสภาจัดบำรุงฯ กล่าวคือ ภายหลังจากแต่งตั้งคณะกรรมการและที่ปรึกษาสภาจัดบำรุงฯ เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม พ.ศ.๒๔๖๙ นั้น ในเวลาต่อมา (วันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ.๒๔๗๐) ได้มีการแต่งตั้ง นายอาร์ ดี เครก ที่ปรึกษากรมทะเบียนที่ดิน กระทรวงเกษตรราธิการ ให้เป็นที่ปรึกษาของสภา

<sup>๗</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๗๑๑/๑ เอกสารเข็บบเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล, หน้า ๑๔.

จัดบำรุงฯ เพิ่มเติม เนื่องจาก กิจการของสภาได้เจริญเติบโตขึ้น ซึ่งมีนโยบายที่ต้องการจะทำถนนหนทางภายในพื้นที่สภาจัดบำรุงฯ ดังนั้น จึงต้องมีการพิจารณาเกี่ยวกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ จึงได้แต่งตั้งผู้ที่มีความเชี่ยวชาญมาปฏิบัติหน้าที่ ดังเอกสารที่ปรากฏดังนี้

อ้างอิงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ หน้า ๒๕-๒๖ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๕<sup>๔</sup>

หนังสือเรื่อง	พระราชกระแส
<p>๔. นายกสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกว่า กิจการของสภาได้เจริญขึ้นเป็นลำดับมา มีการที่จะต้องกระทำถนนหนทางมาก กรรมการต้องพิจารณาเรื่องซึ่งเกี่ยวกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อยู่เสมอ เพื่อปฏิบัติกิจการงานของสภาในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาที่ดินในสวดวงยิ่งขึ้น - กรรมการเห็นพ้องกันว่าสมควรที่จะมีที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้คุ้นเคยกับกิจการงานเรื่องที่ดินเพิ่มขึ้นอีกนายหนึ่ง และเห็นว่า นายอาร์ ดี เกรก ที่ปรึกษากรมทะเบียนที่ดินกระทรวงเกษตร อาจจะฉลองพระเดชพระคุณในตำแหน่งนี้ได้ดี. นายกสภาได้ทรงหารือเสนาบดีเกษตรเห็นชอบด้วย จึงขอพระบรมราชานุญาตตั้งนาย อาร์ ดี เกรก</p> <p style="text-align: right;">เปน</p>	<p>ดีแล้ว อนุญาต</p> <p>ประชานิยม</p>

หนังสือเรื่อง	พระราชกระแส
<p>เปนที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก ดังร่างประกาศซึ่งได้ทูลเกล้าฯ ถวายมานี้. (หลวงลิขิต ย่อ)</p> <p>ควรมิควรแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ</p> <p>ข้าพระพุทธเจ้า พระยาประพันธ์คำรสลักษณ์ ขอเดชะ</p>	

(อักษรวิธีตามต้นฉบับ)

<sup>๔</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๗๑๑/๑ เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล, หน้า ๒๕-๒๖.

อ้างถึงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ หน้า ๒๘ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๔๖๙<sup>๙</sup>

### ประกาศ

#### ตั้งที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก

มีพระบรมราชโองการ ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่า ตามความในพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙ ให้จัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก ขึ้นนั้น บัดนี้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ นายอาร์ ดี เครก ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน, กระทรวงเกษตรราธิการ เป็นที่ปรึกษาของสภา.

ประกาศมาณวันที่ ๓๑ มกราคม

พุทธศักราช ๒๔๗๐ เป็นปีที่ ๓ ในรัชกาลปัจจุบัน.

การปรับเปลี่ยนคณะกรรมการสภาจัดบำรุงฯ ในเวลาต่อมา เกิดขึ้นตามประกาศเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ.๒๔๗๐ มีการปรับเปลี่ยนและตั้งผู้แทนนายก และกรรมการสภาจัดบำรุงฯ กล่าวคือ นายพลเอกพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน ผู้บัญชาการรถไฟหลวง เป็นนายก และมหาอำมาตย์ตรี พระยาสุพรรณสมบัติ ผู้ทำการแทนอธิบดีกรมศุลกากร กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นกรรมการ ซึ่งเดินทางไปเปลี่ยนอากาศที่ต่างประเทศ ทั้งนี้ได้แต่งตั้งให้มหาอำมาตย์ตรี พระยาสารศาสตร์ศิริลักษณ์ กรมรถไฟหลวง เป็นนายก (แทน) และมหาอำมาตย์ตรี หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย เป็นกรรมการ (แทน)

อ้างถึงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ หน้า ๕ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๔๗๐<sup>๑๐</sup>

<sup>๙</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. พ๑๑/๑ เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล, หน้า ๒๘.

<sup>๑๐</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. พ๑๑/๑ เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล, หน้า ๕.

ประกาศ

ตั้งผู้แทนนายก และกรรมการสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล  
ทิศตะวันตก

.....  
มีพระบรมราชโองการ ดำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่า ตามความ  
ในประกาศตั้งกรรมการสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก  
ฉบับลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๔๖๙ ว่าให้ นายพลเอก  
พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน เป็นนายก และ  
มหาอำมาตย์ตรี พระยาสุพรรณสมบัติ เป็นกรรมการ นั้น

บัดนี้ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ นายพลเอก พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน และมหาอำมาตย์ตรี พระยาสุพรรณสมบัติ ไปเปลี่ยนอากาศต่างประเทศ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งผู้แทนขึ้นชั่วคราว  
คือ :-

๑) มหาอำมาตย์ตรี พระยาเสนาสงครามศิริลักษณ์ กรมรถไฟหลวง เป็นนายก แทน นายพลเอกพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน

๒) มหาอำมาตย์ตรี หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย เป็นกรรมการแทน มหาอำมาตย์ตรี พระยาสุพรรณสมบัติ  
จนกว่าผู้มีพระนามและนามจะได้กลับคืนสู่กรุงเทพมหานคร  
ประกาศมา ณ วันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๔๗๐ เป็นปีที่ ๓  
ในรัชกาลปัจจุบัน

ในเวลาต่อมา (วันที่ ๒๐ เมษายน พ.ศ.๒๔๗๑) มหาอำมาตย์ตรี พระยาสุพรรณสมบัติต้องไปเป็นอัครราชทูตสยามประจำกรุงโตเกียว แทนพระยาวิสุตร์สาครดิฐ ที่ตามเสด็จสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ไปยุโรป จึงขอพระบรมราชานุญาตแต่งตั้งกรรมการสภาจัดบำรุงฯ ใหม่ คือ มหาอำมาตย์โท พระยาสุรินทรราชา อธิบดีกรมนคราทร และ มหาอำมาตย์ตรี หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ปลัดทูลฉลองกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มาเป็นกรรมการ

ที่ ๑๒/๗๑

กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม

วันที่ ๒๐ เมษายน พระพุทธศักราช ๒๔๗๑

ขอเดชะฝ่าละอองธุลีพระบาทปกเกล้าปกกระหม่อม

ด้วยตามที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ พระยาศรีสุริยราชวรานุเคราะห์  
ตามเสด็จสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์  
ไปณประเทศยุโรป แลให้ พระยาศุพรรณสมบัติ ไปเป็นอัครราชทูตสยาม  
ประจำกรุงโตเกียวแล้วนั้น กรรมการผู้แทนกระทรวงมหาดไทย แล  
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติในสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก  
จึงขาดไป ๒ นาย ข้าพระพุทธเจ้าได้แจ้งให้กระทรวงมหาดไทย แล  
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติทราบ กับขอให้ระบุนามผู้ที่จะมาแทนกรรม  
การทั้ง ๒ นายนี้ เพื่อข้าพระพุทธเจ้าจักได้นำความนี้กราบบังคมทูล  
พระกรุณาขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้เป็นกรรมการของสภา  
นี้ต่อไป

บัดนี้กระทรวงมหาดไทย แลกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ แจ้ง  
มาว่ามีความประสงค์จะให้ มหาอำมาตย์โท พระยาศุรินทรราชา อธิบดี  
กรมนคราการ แล มหาอำมาตย์ตรี หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ปลัดทูลฉลอง  
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นกรรมการ

ทั้งนี้ถ้าเป็นการชอบด้วยกระแสพระราชดำริแล้ว ข้าพระพุทธเจ้า  
ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตออกประกาศ ตามข้อความที่ได้  
ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายมาพร้อมกับหนังสือฉบับนี้

การจะควรประการใดสุดแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้า  
โปรดกระหม่อม

(ลงพระนาม) ข้าพระพุทธเจ้า บุรฉัตร ขอเดชะ

<sup>๑๖</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. พ.๑๑/๑ เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติ  
จัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล, หน้า ๖-๗.

นายกสภาจัดบำรุง  
สถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก

อ้างอิงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ หน้า ๔๐ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๔๗๑<sup>๑๒</sup>

ประกาศกระแสพระบรมราชโองการ  
ตั้งกรรมการสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก

มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่า ตามความ  
ในประกาศตั้งกรรมการสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก  
ฉบับลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๔๖๙ ว่าให้ มหาอำมาตย์ตรี  
พระยาวิสุตรสาครดิฐ แล มหาอำมาตย์ตรี พระยาสุพรรณสมบัติ เป็น  
กรรมการนั้น

บัดนี้ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มหาอำมาตย์ตรี  
พระยาวิสุตรสาครดิฐ ไปราชการคณะทวีปยุโรป และให้ มหาอำมาตย์ตรี  
พระยาสุพรรณสมบัติ ไปเป็นอัครราชทูตสยามประจำกรุงโตเกียว ส่วน  
หน้าที่ของกรรมการทั้ง ๒ นายที่วางอยู่นี้ จึงทรงพระกรุณาโปรด  
เกล้าฯ ให้ตั้งขึ้นใหม่ คือ-

๑) มหาอำมาตย์โท พระยาสุรินทรราชา อธิบดีกรมนคราทร  
กระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ

๒) มหาอำมาตย์ตรี หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ปลัดทูลฉลอง  
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นกรรมการ

ตั้งแต่วันประกาศนี้เป็นต้นไป

ประกาศมาณะวันที่ ๒๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๔๗๑  
เป็นปีที่ ๔ ในรัชกาลปัจจุบัน.

<sup>๑๒</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. พ๑๑/๑ เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติ  
จัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล, หน้า ๔๐.

นอกจากการปรับเปลี่ยนคณะกรรมการสภาจัดบำรุงฯ ตามความเหมาะสมและภาระทางราชการแล้ว นั้น การตั้งที่ปรึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้การดำเนินการของสภาจัดบำรุงฯ ที่ได้มีการดำเนินกิจการมาระยะหนึ่งนั้น ซึ่งพบว่า ขาดความติดต่อโดยตรงกับข้าราชการกระทรวงมหาดไทยผู้ปกครองท้องที่ ซึ่งเป็นอันส่งผลให้กิจการที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ในท้องที่ไม่เป็นไปอย่างเรียบร้อยให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังนั้น คณะกรรมการที่ประชุมสภาจัดบำรุงฯ จึงได้เสนอให้เจ้าหน้าที่ผู้ปกครองท้องที่เป็นส่วนหนึ่งที่ปรึกษาของสภาโดยอาศัยตามมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติฯ ซึ่งเสนอให้มหาดำมาตย์ตรี พระยาสุรพันธ์เสนี (อิน บุนนาค) สมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลราชบุรี เป็นที่ปรึกษาของสภา

อ้างถึงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ หน้า ๔๗-๔๘ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๔๗๒<sup>๑๓)</sup>

กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม

MINISTRY OF COMMERCE & COMMUNICATION

ที่๒๓๓๗/๗๒

กรุงเทพฯ

วันที่ ๑๕ มีนาคม พุทธศักราช ๒๔๗๒

ขอเดชะฝ่าละอองธุลีพระบาทปกเกล้าปกกระหม่อม

ในที่ประชุมสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล เมื่อวันที่ ๖ เดือนนี้ ได้ปรารภว่าตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล ทิศตะวันตก พุทธศักราช๒๔๖๙ นั้น ให้มีกรรมการผู้แทนกระทรวงมหาดไทยนายหนึ่ง ในขณะที่มหาดำมาตย์โท พระยาสุรินทรราชาได้ทำการในหน้าที่นี้เป็นประโยชน์แก่สภามากในที่เกี่ยวข้องกับกิจการสุขาภิบาล แต่สภา รู้สึกว่าขาดความติดต่อโดยตรงกับข้าราชการกระทรวงมหาดไทยผู้ปกครองท้องที่ กิจการที่โยงเนื่องกับเจ้าหน้าที่ในท้องที่จึงก้าวร้าวไม่เรียบร้อยให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ สภามีความเห็นว่าจะได้ตั้งให้เจ้าหน้าที่ผู้ปกครองท้องที่นายหนึ่งเป็นที่ปรึกษาของสภาดังได้เปิดโอกาสไว้ในมาตรา ๕ นั้นจะเป็นประโยชน์แก่สภาเพื่อดำเนินการตามพระบรมราโชบายได้ดียิ่งขึ้น สภาจึงได้มอบให้กรรมการฝ่ายมหาดไทย นำความกราบทูลหาหรือเสนาบติกระทรวงมหาดไทยทรงแสดงพระดำริเห็นพ้องด้วย

<sup>๑๓)</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๗๑๑/๑ เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล, หน้า ๔๗-๔๘.

โดยเหตุฉะนี้ สภาจึงได้ลงมติให้ข้าพระพุทธเจ้าขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตลงประกาศให้สมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลราชบุรี เป็นที่ปรึกษาของสภาอีกนายหนึ่ง

การจะควรประการใดแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ข้าพระพุทธเจ้าได้รับใส่เกล้า ฯ ร่างประกาศกระแสพระบรมราชโองการดังได้ทูลเกล้า ฯ ถวายมากับหนังสือนี้.

ควรมีควรแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ

ข้าพระพุทธเจ้า บุรฉัตรไชยากร ขอเดชะ

นายกสภา

จัดบำรุงสถานที่ชายทะเล.

อ้างอิงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ หน้า ๔๙ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๔๗๒<sup>๑๔</sup>

#### ประกาศกระแสพระบรมราชโองการ

#### ตั้งที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก

มีพระบรมราชโองการ ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำรัสเหนือเกล้า ฯ สั่งว่า ตามความในพระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙ ให้จัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกขึ้นนั้น บัดนี้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ มหาอำมาตย์ตรี พระยาสุรพันธ์เสนี สมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลราชบุรี เป็นที่ปรึกษาของสภา.

ประกาศมาณวันที่ ๑๘ มีนาคม

พุทธศักราช ๒๔๗๒ เป็นปีที่ ๕ ในรัชกาลปัจจุบัน.

<sup>๑๔</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. พ.๑๑/๑ เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล, หน้า ๔๙.



ภายหลังนายอาร์.ดี.เครก ที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงฯ ได้กราบถวายบังคมลาออกจากราชการกลับไป  
ประเทศยุโรป ก็ได้ทำการแต่งตั้งมหาอำมาตย์ตรี พระยาสุรเกษตรโสภณ เป็นที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงฯ แทน  
เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม พ.ศ.๒๔๗๓

อ้างอิงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ หน้า ๕๓ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๔๗๓<sup>๑๕</sup>

### ประกาศ(กระแสพระบรมราชโองการ)

#### ตั้งที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก.

.....

มีพระบรมราชโองการ ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก  
พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่า ตามประกาศลงวันที่ ๓๑  
มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๑ ตั้งให้นายอาร์.ดี.เครก ที่ปรึกษากรมทะเบียนที่ดิน  
กระทรวงเกษตราธิการ เป็นที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกนั้น บัดนี้ นาย  
อาร์.ดี.เครก ได้กราบถวายบังคมลาออกจากราชการกลับไป  
ประเทศยุโรปแล้ว ตำแหน่งที่ปรึกษาของสภาฯ คงว่างอยู่ จึงทรงพระกรุณา  
โปรดเกล้าฯ ให้ มหาอำมาตย์ตรี พระยาสุรเกษตรโสภณ อธิบดีกรมทะเบียน  
ที่ดิน กระทรวงเกษตราธิการ เป็นที่ปรึกษาของสภาฯ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป.

ประกาศมาเมื่อวันที่ ๘ เดือนสิงหาคม พุทธศักราช ๒๔๗๓

เป็นปีที่ ๖ ในรัชกาลปัจจุบัน.

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีวิสัยทัศน์เกี่ยวกับการพัฒนา ดังจะเห็นได้จากการว่าจ้าง  
ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศเข้ามาเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการ เพื่อการพัฒนาและวิทยาการใหม่ ๆ ที่จะ  
นำมาสู่การพัฒนา ตลอดจนพระราชประสงค์ที่จะต้องกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยการ  
แต่งตั้ง มหาอำมาตย์ตรี พระยาสุรพันธ์เสนี สมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลราชบุรี ซึ่งมีรู้ความเข้าใจใน  
พื้นที่มาเป็นที่ปรึกษา เนื่องจาก การประสานงานกับท้องถิ่น ตลอดจนการดำเนินงานที่คล่องตัวยิ่งขึ้น

<sup>๑๕</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๗๑๑/๑ เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติ  
จัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล, หน้า ๕๓.

#### ๔.๑.๒ ขอบเขตของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก

สภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกเป็นนิติบุคคล มีการสำรวจและกำหนดขอบเขต คือ ตั้งแต่หนองตาพุดจนถึงเขาเต่า ในขอบเขตกว้างขนานกับทางรถไฟไปทางทิศตะวันตกเป็นระยะทาง ๓ กิโลเมตร มีพื้นที่รวมโดยประมาณ ๑๘๒ ตารางกิโลเมตร ทิศเหนือของเขตที่ระบุไว้นี้ถึงสถานีรถไฟหนองตาพุด กม.๑๘๒(+๕๖๐) ทิศใต้ถึงสถานีเขาเต่า กม.๒๒๕(+๔๐๖) ระยะทางจากเหนือจดใต้รวม ๔๔ กิโลเมตร อาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ตำบลชะอำ หัวหิน และหนองแก สวนใกล้กังวลอันเป็นที่ตั้งวังแห่งใหม่ก็จัดอยู่ในอาณาเขตแห่งนี้<sup>๑๖</sup>

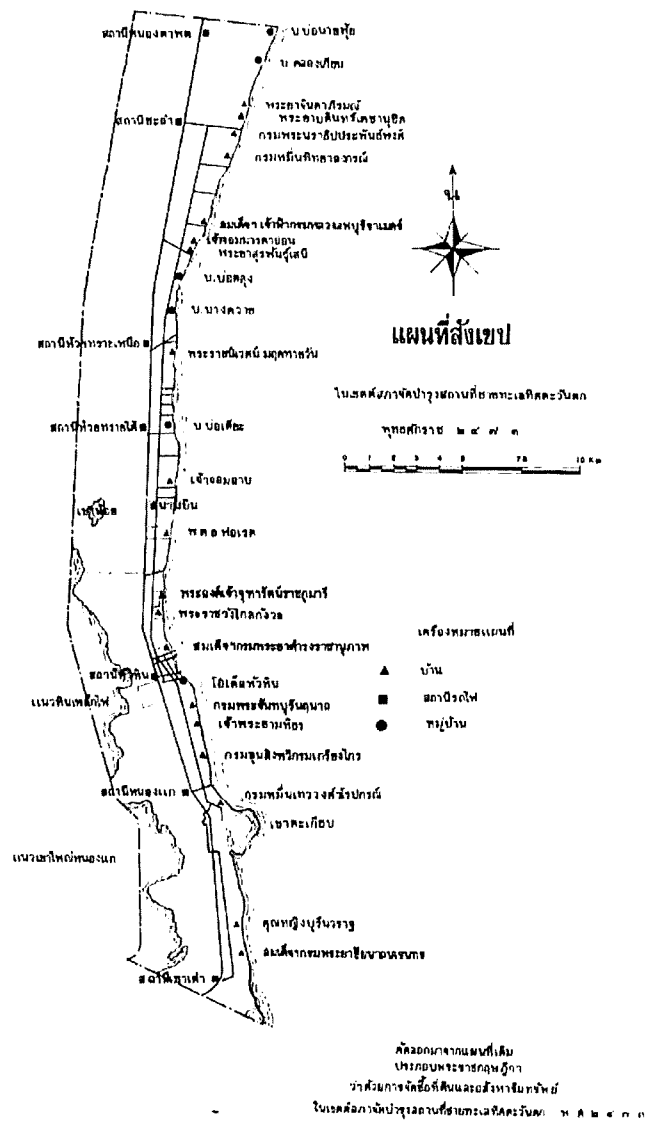
โดยขอบเขตของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกนั้น ปรากฏข้อมูลตามในพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙ ตามมาตรา ๕ วรรค ๒ ความว่า

อ้างอิงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ หน้า ๗-๙ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๔๖๙<sup>๑๗</sup>

“... เขตดังที่กล่าวมาข้างต้น คือ หมายเอาหลักกิโลเมตร  
ที่ ๒๐๔ แห่งทางรถไฟหลวงเป็นศูนย์กลางของบริเวณที่ ๆ จะบำรุง  
จากหลักกิโลเมตรที่ ๒๐๔ ไปทางทิศเหนือถึงหลักกิโลเมตรที่ ๑๔๒  
ทิศใต้ถึงหลักกิโลเมตรที่ ๒๒๖ ทิศตะวันออกจรดชายทะเลตรงๆ ในขณะที่  
ที่น้ำทะเลขึ้นสูงที่สุดอย่างปรกติธรรมดา ทิศตะวันตกยื่นจากทางรถไฟ  
หลวงขึ้นไปเป็นระยะ ๓ กิโลเมตรมีหลักปักไว้เป็นเขตร และต้อง  
วัดให้ได้มุมฉากกับทางรถไฟหลวง ดังแจ้งในแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติ  
นี้...”

<sup>๑๖</sup> กรณีการ ต้นประเสริฐ, จดหมายเหตุวังไกลกังวลสมัยรัชกาลที่๑๗, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๗), หน้า ๒๗.

<sup>๑๗</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. พ๑๑/๑ เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๑๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล, หน้า ๗-๙.



ภาพที่ ๔-๑ แผนที่แสดงขอบเขตสภาพจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก (บัณฑิต จุลาสัย, ๒๕๔๑: ๑๔)

อนึ่งในภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้นได้มีการโอนกิจการสภาพจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกให้แก่เทศบาล ได้มีการแบ่งพื้นที่เป็น ๒ ส่วน ส่วนหนึ่งจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลหัวหินและส่วนหนึ่งจัดตั้งเป็นตำบลชะอำ โดยกำหนดแนวแบ่งเขตเทศบาลตำบลชะอำกับเทศบาลตำบลหัวหิน โดยยึดแนวบริเวณสนามบินบ่อฝ้ายเป็นเส้นแบ่งพื้นที่ส่วนที่แบ่งให้กับเทศบาล ตำบลหัวหิน ประมาณ ๗๒ ตารางกิโลเมตร นับเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญมากในสมัยนั้น มีบริการด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ ครบถ้วน อาทิ ไฟฟ้า ประปา การรถไฟ และโรงเรียน สำหรับพื้นที่ส่วนที่แบ่งให้กับเทศบาลตำบลชะอำ ๑๑๐ ตารางกิโลเมตร ประกอบไปด้วยพื้นที่ของเทศบาลตำบลชะอำ และตำบลห้วยทรายเหนือ ซึ่งขณะนั้นยังขึ้นอยู่กับอำเภอหนองจอกจังหวัดเพชรบุรี สภาพ

พื้นที่ทั่วไปเป็นทุ่งนา ทุ่งหญ้าและป่ารกต่างๆ มากมาย มีสถานที่สำคัญที่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลชะอำ คือ พระราชินีเวศน์มฤคทายวัน (ปัจจุบันตั้งอยู่บริเวณกองกับการ ๑ กองบังคับฝึกพิเศษค่ายพระรามหก)<sup>๑๘</sup>

## ๔.๒ การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก

สภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกนั้น ได้พยายามจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) เพื่อการพัฒนาเมือง ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสภาจัดบำรุงฯ ในคราวเริ่มต้นนั้น ก็เพื่อการแก้ไขสถานการณ์การขาดแคลนน้ำในพื้นที่หัวหิน เพราะการเติบโตขึ้นของเมือง เนื่องจาก มีการตั้งบ้านเรือน ประกอบกับการท่องเที่ยวภายหลังการเปิดเดินรถไฟระหว่างประเทศ อันส่งผลให้นักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาเป็นจำนวนมาก

หน้าที่หลักของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก คือ การดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบำรุงการคมนาคม การประปา ไฟฟ้า รวมถึงการออกแบบวางแผนผัง หรือกำหนดโครงการสำหรับการพัฒนาเมือง การปลูกสร้างโรงเรียนและการโยธาอื่นๆ ภายในเขตสภาจัดบำรุงฯ ให้มีพร้อมและให้ดียิ่งขึ้น กล่าวได้ว่า สภาจัดบำรุงฯ แห่งนี้ จึงนับได้ว่าเป็นการปกครองตนเองระบอบเทศบาลเช่นในปัจจุบัน รายได้ของสภาจัดบำรุงฯ ในการปรับปรุงกิจการท้องถิ่นได้มาจากการเก็บจังกอบจากราษฎรในท้องถิ่นโดยคิดอัตราจากประเภทของที่ดินเป็นเกณฑ์

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก มีภารกิจที่ต้องเร่งดำเนินการหลายประการ นายกสภาจัดบำรุงฯ ทรงกล่าวในที่ประชุมเสนาบดีสภาว่า

“หมู่บ้านที่อยู่ระหว่างวังใหม่และไฮเต็ลหัวหินนั้นเป็น plaque spot ถ้ามีกาฬโรคเกิดขึ้น คนจะหมดนิยม ควรทำประปา ถนน และการสุขาภิบาลในหมู่บ้านนั้น เป็นการ town planning ทั้งเรื่อง”<sup>๑๙</sup>

สภาจัดบำรุงฯ มีความต้องการในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำที่เกิดขึ้น ซึ่งบางครั้งต้องจัดซื้อน้ำด้วยราคาแพง หรือไม่ก็ต้องลำเลียงน้ำมาทางรถไฟทุกวันวันละร้อยลูกบาศก์เมตร รวมถึงความต้องการในการก่อสร้างถนนหนทาง เพื่อการสัญจรที่สะดวกสบายขึ้นโดยเฉพาะในฤดูฝนที่การเดินทางเป็นไปด้วยความยากลำบาก การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ที่ดินในการก่อสร้างหรือการวางแผนดำเนินการ

<sup>๑๘</sup> เทศบาลเมืองชะอำ, “ประวัติความเป็นมาเทศบาลเมืองชะอำ,” ([http://www.cha-amcity.go.th/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=๕๐&Itemid=๗๖](http://www.cha-amcity.go.th/site/index.php?option=com_content&view=article&id=๕๐&Itemid=๗๖)).

<sup>๑๙</sup> กรณีการ ต้นประเสริฐ, *จดหมายเหตุวังไกลกังวลสมัยรัชกาลที่๗*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๗), หน้า ๒๘.

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเล็งเห็นความสำคัญประการดังกล่าว จึงได้มีการแต่งตั้ง นายอาร์ ดี เครก ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน กระทรวงเกษตรราธิการ ให้เป็นที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงฯ เพื่อการพิจารณาเกี่ยวกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ ดังเอกสารที่ปรากฏดังเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ หน้า ๒๕-๒๖ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๔๖๙

การที่สภาจัดบำรุงฯ มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เนื่องจาก ต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการจัดหาที่ดินเพื่อการบำรุงสาธารณูปโภค เพราะมีผู้จับจองที่ดินเก็งกำไรกันมาก สภาจัดบำรุงฯ จึงได้ออกมาตรการทางกฎหมายขึ้นบังคับใช้เพิ่มเติมในพื้นที่ กล่าวคือ การออก “พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์ที่ดินหวงห้าม เพื่อสภาจัดบำรุงชายทะเลทิศตะวันตก จะได้เลือกจัดซื้อสำหรับทำผลประโยชน์ วันที่ ๑๑ เมษายน พ.ศ.๒๔๗๐” นอกจากนี้ มีการออก “ประกาศพระราชกฤษฎีกายกเวลากำหนดเขตต์ที่ดินหวงห้าม เพื่อสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก จะได้เลือกจัดซื้อสำหรับทำผลประโยชน์” เพิ่มเติมในเวลาต่อมา ส่งผลให้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ใช้บังคับอยู่ยาวนานถึง ๖ ปี มีสาระสำคัญว่า

“ห้ามผู้ใดผู้หนึ่งจับจองที่ดินซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่าไม่มีเจ้าของภายในแนวเขตของสภาจัดบำรุงฯ ส่วนผู้ที่มีสิทธิ์ในที่ดินอยู่ก่อนแล้ว ถ้าจะจำหน่ายหรือโอนสิทธิ์ให้แก่บุคคลอื่นต้องแจ้งให้ทราบก่อน ผู้รับโอนหรือรับช่วงมีสิทธิ์ที่จะเรียกร้องเฉพาะค่าทำขวัญเท่านั้น”

นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเล็งเห็นถึงความสำคัญของการใช้พื้นที่ของทางการ กล่าวคือ พื้นที่ของกรมรถไฟหลวง บริเวณที่ดินรถไฟตำบลหัวหิน อำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จำนวน ๒ ไร่ ๒ งาน ๑๖ ตารางวา พร้อมด้วยอสังหาริมทรัพย์ที่ปลูกสร้างในพื้นที่ ซึ่งสามารถยังประโยชน์เพิ่มเติมแก่สภาจัดบำรุงฯ จึงได้ออกประกาศพระราชทานพระบรมราชานุญาตพิเศษ ให้สภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจากกรมรถไฟหลวง

อ้างอิงราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๕ หน้า ๒๑๐ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๔๗๑<sup>๒๐</sup>

<sup>๒๐</sup> ศาลยุติธรรม, “ประกาศพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่าง ๆ รัชกาลที่ ๗ พ.ศ.๒๔๗๑,” [http://www.library.coj.go.th/file\\_upload/module/manage\\_digital\\_file/digital\\_file/cb๐d๖๕๔๙.pdf](http://www.library.coj.go.th/file_upload/module/manage_digital_file/digital_file/cb๐d๖๕๔๙.pdf).

**ประกาศ**  
**พระราชทานพระบรม**  
**ราชานุญาตพิเศษ**  
**ให้สภาจัดบำรุงสถานที่ขายทะเลทิศตะวันตก**  
**รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจากกรมรถไฟหลวง**

มีพระบรมราชโองการ ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว คำรัสเหนือเกล้าสั่งว่า

ด้วยปรากฏว่าที่ดินรถไฟตำบลหัวหิน อำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามตราจองเลขที่ ๑๙ เล่มที่ ๑ หน้า ๑๙ มีเนื้อที่ ๒ ไร่ ๒ งาน ๑๖ ตารางวา พร้อมด้วยอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นซึ่งปลูกสร้างอยู่ในที่ดินรายนี้ นั้น เป็นที่ดินซึ่งกรมรถไฟหลวงไม่ต้องการใช้ในราชการรถไฟ ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์นี้ สภาจัดบำรุงสถานที่ขายทะเลทิศตะวันตกประสงค์จะซื้อไว้ใช้เป็นประโยชน์ของสภา

ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า ที่ดินที่กล่าวนี้ได้ขาดจากเป็นที่ดินรถไฟแล้ว ให้ซื้อขายแลกเปลี่ยนกันได้แต่วันประกาศนี้เป็นต้นไป

ประกาศมาณวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๔๗๑  
เป็นปีที่ ๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

นับตั้งแต่การจัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ขายทะเลทิศตะวันตก ตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๔๖๙ จนถึงช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ มีการทำโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองที่สำคัญภายใต้การจัดการของสภาจัดบำรุงฯ ทั้งทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ โดยแสดงรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### ๔.๒.๑ รถไฟ

การสร้างทางรถไฟในพระราชอาณาจักรมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อเป็นการการเชื่อมโยงเศรษฐกิจเข้ากับเศรษฐกิจแห่งชาติ รถไฟได้เริ่มเข้ามาแทนที่การขนส่งทางอื่น ๆ เช่น การขนส่งทางน้ำ (ยกเว้นการขนส่งข้าวในที่ราบภาคกลาง) และการขนส่งทางเกวียน เพราะมีต้นทุนที่ต่ำกว่า และสามารถเดินทางได้ตลอดฤดูกาล นอกจากนี้การสร้างทางรถไฟมีบทบาทต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจในภูมิภาค ที่ใกล้สถานีรถไฟได้ก่อให้เกิดชุมชนทางการค้าใหม่ ๆ รวมทั้งมีการขยายตัวของโรงสีข้าว ร้านค้าและ

ธุรกิจ และสถานที่ราชการ โดยความเจริญก็จะกระจุกตัวอยู่บริเวณทางรถไฟ จึงพบว่าผลกระทบของการสร้างทางรถไฟมีผลต่อการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ซึ่งทางรถไฟสายใต้ได้ก่อสร้างจนแล้วเสร็จไปถึงสุโขทัย และเปิดใช้ในปีพ.ศ.๒๔๖๕<sup>๒๑</sup>

สำหรับการพัฒนาเส้นทางรถไฟภายในขอบเขตของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก เนื่องจาก การท่องเที่ยวตากอากาศและรักษาสุขภาพ ย้ายจากชายฝั่งทะเลตะวันออกของอ่าวไทย ในสมัยรัชกาลที่ ๕ มาเป็นบริเวณฝั่งตะวันตกของอ่าวไทยแถบชายหาดหัวหินและหาดชะอำในสมัยรัชกาลที่ ๖-๗ เมื่อได้มีการพัฒนาการคมนาคมทางรถไฟตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ จนมาถึงการขยายเส้นทางรถไฟไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ มากขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๖ โดยเฉพาะทางรถไฟสายใต้ที่ได้ขยายเส้นทางจากสถานีเพชรบุรีถึงสถานีหัวหิน การเปิดเดินรถไฟไปถึงสทลุมลายู และการสร้างโรงแรมหัวหินขึ้นล้วนเป็นสาเหตุปัจจัยทำให้หัวหินได้กลายสภาพจากหมู่บ้านเล็ก ๆ แห่งหนึ่งไปสู่การเป็นเมืองตากอากาศ

ทั้งนี้ สภาจัดบำรุงฯ ไม่ได้เป็นผู้ก่อสร้างทางรถไฟด้วยตัวเอง แต่อย่างไรก็ตามการเก็บค่าโดยสารของรถไฟเข้ามาภายในเขตท้องที่ของสภาจัดบำรุงฯ จะผูกโยงกับการเก็บค่าจังกอบซึ่งจะกล่าวในเนื้อหาหัวข้อการจัดเก็บรายได้เพื่อการพัฒนาเมือง ต่อไป



ภาพที่ ๔-๒ พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ทรงคุมงานการก่อสร้างทางรถไฟสายใต้ บริเวณหัวหิน (สุกัญญา ไชยภาณี, ๒๕๔๘: ๗)

<sup>๒๑</sup> พินิต ภูจินดา, วิวัฒนาการด้านการวางผังเมืองในประเทศไทยในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ (กรุงเทพฯ: ๒๕๖๑), หน้า ๓-๓๓.

## ๔.๒.๒ โครงข่ายถนน

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้ความสำคัญต่อการสร้างถนนภายในพื้นที่สภาจัดบำรุงฯ โดยปรากฏตามเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ เรื่อง “พระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล ทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล” เมื่อครั้งที่ต้องการจะเสด็จมฤตทายวันนั้น พระองค์โปรดเกล้าฯ ที่จะให้ทำการก่อสร้างถนนจากมฤตทายวันไปหัวหินเพื่อการเสด็จ

อ้างอิงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ หน้า ๒ ฉบับที่ ๔/๒๔๙ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๔๖๙<sup>๒๒</sup>

ที่ ๔/๒๔๙

กรมราชเลขาธิการ

วันที่ ๑๗ เมษายน พุทธศักราช ๒๔๖๙

ขอประทานกราบทูล พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน

ตามที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าพระพุทธเจ้ากราบทูลเรื่องตั้งกรรมการวางแผนผังหัวหิน ฝ่ายพระบาทได้ขอผัดนั้น ข้าพระพุทธเจ้าได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว ทรงพระราชดำริเห็นว่า ใกล้เคียงกับเวลาที่จะเสด็จมฤตทายวันอยู่แล้ว มีพระราชประสงค์จะใคร่ให้ได้มีถนนจากมฤตทายวันถึงหัวหินเสียก่อน เพราะถึงอย่างไรถนนนี้ก็จำเป็นต้องมี ทรงเกรงว่าถ้าเข้าฤดูฝนการทำถนนนั้นจะลำบากและสิ้นเปลืองมาก โปรดเกล้าฯ ให้กราบทูลขอให้รีบลงมือทำถนนนี้ก่อนให้สำเร็จ

ข้าพระพุทธเจ้า เจ้าพระยามหิธร

<sup>๒๒</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. พ๑๑/๑ เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล, หน้า ๒.



อ้างถึงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ หน้า ๓ ฉบับที่ ก.๘๗/๖๙ ลงวันที่ ๑๗  
เมษายน ๒๔๖๙<sup>๒๓</sup>

นาม กรมหลวงกำแพงเพชร ที่ ก.๘๗/๖๙ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน พ.ศ.๒๔๖๙  
ใจความ รายงานเรื่องการตัดถนนจากมฤคทายวันไปหัวหิน เพื่อการเสด็จ

ทูลเกล้า ฯ ถวาย ๒๑ เมษายน ๒๔๖๙ พระราชทานมา ๒๑ เมษายน ๒๔๖๙

พระราชกระแส	หมายเหตุ
เรื่องถนนชั่วคราววงดเสียก็ ได้ เพราะคิดจะไปอยู่หัวหินแทน ไปอยู่มฤคทายวัน โดยเหตุที่ปรากฏว่า ในเดือนที่คิดจะไปนั้น ที่มฤคทายวัน มียุ้งมาลาเรียชุมมาก	
พระราชธิปก	

<sup>๒๓</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. พ๑๑/๑ เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง  
พระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่  
ชายทะเล, หน้า ๓.

อ้างถึงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๓๕ หน้า ๔ ฉบับที่ ก.๘๗/๖๙. ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๔๖๙<sup>๒๔</sup>

รับที่ ๓๖๕

ที่ ก.๘๗/๖๙.

กระทรวงพาณิชย์แลคมนาคม

วันที่ ๒๐ เมษายน พุทธศักราช ๒๔๖๙

แจ้งความมายัง เจ้าพระยามหิธร ทราบ

ด้วยได้รับจดหมายที่ ๔/๒๔ ลงวันที่ ๑๗ เดือนนี้ ความว่า ทรงพระราชดำริหว่า ใกล้กับเวลาที่จะเสด็จมฤตทายวันอยู่แล้ว มีพระราชประสงค์ จะใคร่ให้ได้ถนนจากมฤตทายวันถึงหัวหินก่อนนั้น ได้ทราบความทุกประการแล้ว

ในเรื่องนี้ ตอนท้ายประชุมเสนาบดีวันวานนี้ได้มีรับสั่งกับข้าพเจ้า โดยตรง และได้กราบบังคมทูลตอบในขณะที่เจ้าคุณอยู่ณที่นั่นด้วยแล้ว ว่าตั้งใจที่จะ ฉลองพระเดชพระคุณให้เสด็จพระราชดำเนินโดยรถยนต์ได้โดยสะดวก โดยอาการ ที่ลากทางดินในทางเดิมชั่วคราว กับนอกจากนั้นจะได้จัดรถยนต์รางถวายเป็น พิเศษ เพื่อจะให้เสด็จได้สะดวกไม่ว่าจะทรงเลือกทางใด เข้าใจว่าเป็นที่พอพระราช หฤทัยแล้ว

ในส่วนการที่จะทำให้เป็นถนนขึ้นเวลานี้ดินแข็งขุดยาก ตาม ธรรมดาการสร้างถนนเคยรอนถึงปลายระดูฝน ดินอ่อนขุดได้สะดวก แต่ถึงอย่างไร ก็ดีถ้าแม้ว่าจะสร้างถนนโดยอาการพูนดินขึ้นเวลานี้แล้วเกรงว่าดินนั้นจะยุบลงไปไม่ ทันในระดูฝนนี้ จึงได้คิดจัดการถวายเป็นทางดีที่สุดตามที่ชี้แจงมา กับอีกประการหนึ่ง การที่จะตัดถนนให้ตรงเวลานี้ตัดขัดแก่การออกประกาศจัดซื้อที่ดิน เพราะประกาศจัด ตั้งสภากรรมการนั้นยังไม่แล้วเรียบร้อย โดยเหตุที่ต้องปรึกษาหารือเจ้าหน้าที่หลาย กระทรวง และเกี่ยวกับพระราชกำหนดกฎหมายหลายบทหลายข้อ, อนึ่งการที่จะทำ ถนนชั่วคราวนั้นกระทรวงพระคลัง ฯ ได้อนุญาตให้ยืมเงินแล้ว ฉะนั้นเป็นอันตัดความ ขัดข้องในเรื่องเงินไปหมดสิ้น

ความเปนอยู่ดังนี้จึงชี้แจงมาให้ทราบ

นายพลเอก บุรฉัตรไชยากร

<sup>๒๔</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. พ๑๑/๑ เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๓๕ รัชกาลที่ ๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติ จัดบำรุงสถานที่ขายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ขายทะเล, หน้า ๔.

อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุดพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเปลี่ยนพระราชหฤทัยเสด็จไปประทับแรมที่หัวหินแทนมฤคทายวัน เนื่องจาก ในช่วงเวลาที่มีพระราชประสงค์จะเสด็จนั้น มีฝูงมัลลเรียชชุมมาก ส่งผลให้การทำถนนดังกล่าวได้งัดไปก่อน

อ้างอิงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ หน้า ๔ ฉบับที่ ก.๘๗/๖๙. ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๔๖๙<sup>๒๕</sup>

ผู้ร่าง ลีชิต	ผู้เขียน ชุนสุนทร
ผู้ตรวจ	ผู้ทาน หลวงวิสัย

---

ที่ ๑๐/๓๘๕ กรมราชเลขาธิการ

วันที่ ๒๓ เมษายน พุทธศักราช ๒๔๖๙

ขอประทานกราบทูลพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน,

ตามลายพระหัตถ์ที่ ก. ๘๗/๖๙ ลงวันที่ ๒๐ เดือนนี้ เรื่องการตัดถนนจากมฤคทายวันไปหัวหินนั้น, ข้าพระพุทธเจ้าจึงได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาท. โปรดเกล้าฯ ว่าเรื่องถนนชั่วคราวนี้งดเสียก็ได้, ด้วยทรงพระราชดำริห์ว่าจะเสด็จไปประทับแรมที่หัวหินแทนมฤคทายวัน, เพราะในเดือนที่จะเสด็จพระราชดำเนินนั้นที่มฤคทายวันมีฝูงมัลลเรียชชุมมาก.

ข้าพระพุทธเจ้า เจ้าพระยามหิธร

เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเปลี่ยนพระราชหฤทัยเสด็จมาประทับแรม ณ หัวหินแทนนั้น จึงมีพระราชประสงค์ให้ทำการก่อสร้างถนนจากทางแยกสถานีรถไฟหัวหินไปยังเส้นทางชายทะเล ซึ่งเป็นที่ตั้งของพระราชวังใหม่ (วังไกลกังวล) ปราบกฏตั้งสำเนาพระราชหัตถ์เลขที่ ๑๔/๕๑๘

อ้างอิงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ หน้า ๖ สำเนาพระราชหัตถ์เลขที่ ๑๔/๕๑๘ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๔๖๙<sup>๒๖</sup>

<sup>๒๕</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. พ.๑๑/๑ เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล, หน้า ๔.

<sup>๒๖</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. พ.๑๑/๑ เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล, หน้า ๖.

สำเนาพระราชหัตถเลขา

ที่ ๑๔/๕๑๘

พระราชวังดุสิต

วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๔๖๙

ทูล กรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน

เรื่องทางแยกรถไฟจากสถานีหัวหินไปชายทะเลซึ่งได้กำหนดจะให้สร้างวงใหม่ขึ้นนั้น ทางแยกนี้หม่อมฉันยินดีที่จะออกเงินเอง แต่ขออย่าให้กรมรถไฟคิดเอากำไรจนเกินการไป และยอมเสียค่าระวางบรรทุกของเท่ากับราคาธรรมดา ขอทราบรายละเอียดว่าจะเป็นราคาลักเท่าใด

อนึ่ง ถนนที่กรมการจัดการบำรุงชายทะเลจะทำนั้น กรมการได้คิดแล้วหรือยังว่าจะทำไปทางไหน ถ้าคิดแล้วจะทำให้ทำตอนระหว่างที่ผ่านไปใกล้วงใหม่จนถึงถนนไปสถานีหัวหิน เสียแต่บัดนี้ที่เดียวจะเป็นการขัดข้องอย่างไรหรือไม่ ถ้ากรมการจะยังไม่ทำถนน จะต้องสั่งให้บ้านเมืองทำทำถนนชั่วคราวไปก่อน เรื่องนี้ขอให้ทราบโดยเร็วได้จะเป็นการดี เพราะจะต้องลงมือทำงาน.

(พระบรมนามาภิไธย) ประชาธิปก ป.ร.

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสอบถามถึงการประเมินราคาการก่อสร้างต่อมาเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม พ.ศ.๒๔๖๙ ได้มีการถวายรายงานถึงการประมาณการก่อสร้างทางหลักจากพระราชวังไกลกังวลไปสู่สถานีหัวหิน ว่าคิดเป็นราคาจำนวน ๑๔,๐๐๐ บาท และมีค่าบำรุงหลักทางอีกเล็กน้อย

อ้างถึงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ หน้า ๘-๙ สำเนาพระราชหัตถเลขาสำเนาที่ ๕๘๒๑ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๖๙<sup>๒๐๙</sup>

(สำเนาที่ ๕๘๒๑ รัับวันที่ ๘ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๖๙)

### กรมรถไฟแผ่นดิน

วันที่ ๘ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๖๙

ขอเดชะฝ่าละอองธุลีพระบาทปกเกล้าปกกระหม่อม

ข้าพระพุทธเจ้าได้รับลายพระราชหัตถ์เลขที่ ๑๔/๕๑๘ ลงวันที่ ๓๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๙ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าพระพุทธเจ้าทำรายประมาณการก่อสร้างทางแยกจากสถานีหัวหินไปยังพระราชวังใหม่นั้น ข้าพระพุทธเจ้าขอพระราชทานทูลเกล้าฯ ถวายรายประมาณการก่อสร้างทางหลีกมาพร้อมนี้ รวมเป็นจำนวนเงิน ๑๔,๐๐๐ บาทถ้วน นอกจากนี้ยังมีค่าบำรุงรักษาทางหลีกนี้อีกบ้างเล็กน้อย ซึ่งคิดด้วยเกล้าฯ ว่าไม่จำเป็นต้องคำนึง แต่ส่วนค่าใช้จ่ายสำหรับรถจักรซึ่งใช้ลากจูงรถบรรทุกจากสถานีหัวหินลงไปถึงพระราชวังใหม่นั้น จำเป็นต้องมีรถจักรเก็บไว้เป็นพิเศษ ๑ คัน เพราะเหตุรถจักรซึ่งนำขบวนรถตามธรรมดาไปนั้น เมื่อถึงสถานีหัวหินแล้วต้องปล่อยรถบรรทุกไว้เพียงสถานีหัวหิน และทำการลากจูงขบวนรถนั้นต่อไป

ค่าใช้จ่ายสำหรับรถจักรซึ่งจัดไว้เป็นพิเศษนี้ มีค่าจ้างคนขับรถเดือนละ ๖๐ บาท ค่าจ้างช่างไฟเดือนละ ๔๕ บาท ค่าพินวันละ ๖ บาท ค่าน้ำมันหยอดเครื่องค่าสึกหรอของรถจักร รวมคิดเป็นค่าเช่าสำหรับตัวรถจักรวันละ ๕ บาท คิดเฉลี่ยสำหรับรถจักรรวมทั้งสิ้นเป็นค่าใช้จ่ายรายวันอีกวันละ ๑๔ บาท ๕๐ สตางค์ หรือเดือนละ ๔๓ บาท ๕๐ สตางค์

อนึ่งขอพระราชทานพระราชวโรกาศกราบบังคมทูลพระกรุณาว่า การที่ต้องคิดค่าก่อสร้างทางหลีกเป็นจำนวนเช่นนี้ เพราะเหตุด้วยต้องแสดงยอดบัญชีให้ตรงกับหลักทางการค้าขายไว้ให้เป็นหลักฐานสำหรับให้ตรวจสอบได้

<sup>๒๐๙</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. พ๑๑/๑ เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ขายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ขายทะเล, หน้า ๘-๙.

ตามที่ได้กราบบังคมทูลพระกรุณาไว้แต่เดิมว่าการก่อสร้างทางหลักนั้น  
กรรมรถไฟหลวงจะทำถวายโดยไม่คิดราคา แต่จะต้องขอรับพระราชทานค่า  
ลากจูงบ้างตามธรรมดาที่เคยคิมนั้นก็โดยตั้งใจจะสนองพระเดชพระคุณใน  
ใต้ฝ่ายละออกฤทธิพระบาทให้เป็นการสะดวกแลถูกที่สุด แลปราศจากความครหา  
ทั้งปวง เมื่อเวลานั้นข้าพระพุทธเจ้ายังกำหนดค่าลากจูงถวายไม่ได้เป็น  
การแน่นอน มาบัดนี้มีหลักพอที่จะกำหนดได้แล้ว คือหลังรถละ ๑๒ บาท  
อัตรานี้เท่ากับที่กรรมรถไฟหลวงเอง เมื่อครั้งทำการก่อสร้างโฮเต็ลหัวหิน  
โดยเหตุฉะนี้ยังคงคิดด้วยเกล้าฯ ว่า ถ้าจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้  
คิดค่าลากจูงเป็นหลัง ๆ หลังละ ๑๒ บาท จะถูกเงินไปกว่าที่จะต้องทรงใช้  
ทุนค่าก่อสร้างแลค่าโสฬย์

เรื่องการทำถนนนั้น ขอพระราชทานกราบทูลว่า เวลานี้กรรมการ  
จัดการบำรุงชายทะเลได้เริ่มลงมือวางแบบแล้ว คือจะเริ่มจากสถานีหัวหิน  
ผ่านไปถึงใกล้พระราชวังใหม่ก่อนตั้งแผนผังซึ่งได้ทูลเกล้าฯ ถวายมาพร้อมนี้  
แต่ในขั้นตอนนี้จะทำเพียงเริ่มพูนดินถมขึ้นเป็นทางก่อน และเมื่อดินอยู่ตัวแล้ว  
จึงจะได้ถมหินต่อไป ถ้าจะเริ่มถมหินลงไปในเวลานี้ เห็นด้วยเกล้าฯ ว่า  
จะเปลืองพระราชทรัพย์มากมาย เพราะเหตุหินจะจมเสียไปในดินโดยใช้  
เหตุ ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องพูนดินขึ้นไว้ก่อนหนึ่งก่อน แต่ถึงอย่างไรก็ตาม  
กรรมการคงจะได้พยายามสนองพระเดชพระคุณเต็มความสามารถเพื่อให้ได้  
พระราชกิจอันนี้แล้วเสร็จไปโดยเร็วที่สุด นอกจากนี้ในคราวเสด็จพระราช  
ดำเนินหัวหินคราวใดก่อนถนนแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าจะได้จัดให้มีรถยนต์ราง  
รองรับเสด็จ แลรับส่งข้าราชการจนถึงที่ประทับ

ควรมิควรแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ขอเดชะ

(ลงพระนาม) ข้าพระพุทธเจ้า บุรฉัตร

การก่อสร้างถนนเส้นทางแรกภายใต้สภาจัดบำรุงฯ ได้เริ่มต้นก่อสร้างถนนใน พ.ศ.๒๔๗๐ เส้นทางจาก  
ทางแยกสถานีรถไฟหัวหินไปยังวังไกลกังวล ทั้งนี้ ในขณะนั้นยังไม่มีรายได้จากค่าจังกอบ จึงต้องขอ  
พระราชทานยืมเงินพระคลังข้างที่โดยไม่เสียดอกเบี้ย จำนวน ๒๒,๐๐๐ บาท

แต่ในระยะเวลาต่อมาใน พ.ศ.๒๔๗๓ ได้มีการก่อสร้างถนนต่อไปถึงบ้านชะอำ ในเวลานั้นค่าจังกอบ  
ที่ดินและโรงเรือนของพระราชนิเวศน์มฤคทายวันซึ่งตั้งอยู่ริมถนนสายนั้นเพิ่มจากปีละ ๕๒๐.๓๙ บาท เป็น  
๑,๖๔๗.๑๐ บาท เพราะการคมนาคมสะดวกขึ้น ที่ดินจึงเปลี่ยนจากประเภท ค. ไปเป็นประเภท ก. ส่วนวังไกล

กังวลจัดอยู่ในที่ดินประเภท ก. เช่นเดียวกัน เสียค่าจังกอบ ๕๓๔ บาท<sup>๒๘</sup> โดยถนนที่สภาจัดบำรุงฯ จัดทำขึ้นภายในพื้นที่ของชะอำ คือ ถนนสายร่วมจิตต์ตลอดแนวชายทะเล ตั้งแต่บ้านปากคลองถึงบ้านหนองแจง อีกทั้งตัดถนนจากสถานีรถไฟบ้านชะอำ ไปบรรจบกับถนนร่วมจิตต์ ณ สามแยกชายทะเลชะอำปัจจุบัน<sup>๒๙</sup>

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากก่อสร้างและการพัฒนาโครงข่ายการคมนาคมที่สำคัญรวมถึงการจัดการรูปแบบการจัดวางผังเมืองในเขตหัวหินครั้งใหญ่่นั้น เกิดขึ้นเมื่อสภาจัดบำรุงฯ ได้ยื่นเสนอต่อทางการในวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๔๗๓ ขอรับสัมปทานสร้างทางและเดินรถรับจ้างตั้งแต่สถานีรถไฟเขาเต่า ผ่านตำบลหนองแก หัวหิน บ่อฝ้าย หัวทรายใต้ หัวทรายเหนือ บ่อแหม่ม พร้อมสร้างถนนซอยต่าง ๆ ในเขตระยะทางประมาณ ๖๐ กิโลเมตร โดยจะใช้ทุนทรัพย์ ๓๐๕,๐๐๐ บาท เมื่อมีประกาศโฆษณาการขอสัมปทานตามพระราชบัญญัติทางหลวงได้มีราษฎรตำบลหัวหิน ๘๘ คน ยื่นเรื่องราวคัดค้านที่สภาจัดบำรุงฯ จะถือสิทธิเดินรถรับจ้างแต่เพียงผู้เดียว โดยร้องเรียนว่าถนนที่ตัดขึ้นมานั้น พวกตนเข้าใจว่าเป็นสาธารณะ จึงไม่ได้เรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าที่ดิน สภาจัดบำรุงฯ จึงไม่ควรผู้ขาดการเดินรถ<sup>๓๐</sup>

อ้างถึงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ หน้า ๑๓-๑๔ ฉบับที่ ก.๒๙๓๐/๗๓ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม พุทธศักราช ๒๔๗๓<sup>๓๑</sup>

รับที่ ๖๘๑๘ ๘๐๐๓

กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม.

MINISTRY OF COMMERCE & COMMUNICATIONS

ที่ ก.๒๙๓๐/๗๓

วันที่ ๑๒ มกราคม พุทธศักราช ๒๔๗๓

ขอเดชะ ฝ่าละอองธุลีพระบาทปกเกล้าปกกระหม่อม

ด้วยสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกบุคคลตามนิติสมมตตามประกาศลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๖๙ ไม่ใช่รัฐบาลไม่ใช่เทศบาล ได้ยื่นเรื่องราวขอรับสัมปทานสร้างทางตั้งแต่สถานีรถไฟเขาเต่าถึงสถานีรถไฟหนองตาพุด และทางซอยภายในเขตต์ของสภาฯ เพื่อหวังอำนาจแห่งพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัม-

<sup>๒๘</sup> กรณีการ ดันประเสริฐ, จดหมายเหต้วงไกลกังวลสมัยรัชกาลที่๗, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๗), หน้า ๓๐.

<sup>๒๙</sup> เทศบาลเมืองชะอำ, "ประวัติความเป็นมาเทศบาลเมืองชะอำ," ([http://www.cha-amcity.go.th/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=๕๐&Itemid=๗๖](http://www.cha-amcity.go.th/site/index.php?option=com_content&view=article&id=๕๐&Itemid=๗๖)).

<sup>๓๐</sup> กรณีการ ดันประเสริฐ, จดหมายเหต้วงไกลกังวลสมัยรัชกาลที่๗, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๗), หน้า ๓๑.

<sup>๓๑</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. พ๑๑/๑ เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล, หน้า ๑๓.

ประธาน พ.ศ.๒๔๗๓ คู่คุ้มครองสิทธิการเค็รรับจ้างบรรทุกสินค้าและคนโดยสารมี  
กำหนด ๓๐ ปี

ตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทานบัญญัติ  
ให้ผู้ขอสัมปทานประกาศโฆษณาในหนังสือพิมพ์ให้ประชาชนทราบ เพื่อให้โอกาส  
แก่ผู้มีส่วนได้เสียคัดค้าน แต่กรณีรายนี้ ข้าพระพุทธเจ้าได้รับพระราชพิจารณาตลอด  
แล้ว เห็นด้วยเกล้า ๆ ว่า สภาจัดบำรุงสถานที่ขายทะเลทิศตะวันตกมีอำนาจที่จะจัด  
การบำรุงการคมนาคมภายในเขตต์ของสภาฯ อยู่แล้วตามมาตรา ๔ แห่งพระราช-  
บัญญัติจัดบำรุงสถานที่ขายทะเลทิศตะวันตก พ.ศ.๒๔๖๔ กับอีกประการหนึ่งถนนสาย  
ใหญ่ภายในเขตต์ของสภาฯ ตั้งแต่สถานีรถไฟเขาเต่าถึงสถานีรถไฟหนองตาพุดนั้น  
กรมทางในกรมรถไฟหลวงได้เป็นผู้ก่อสร้างให้ตามแผนผังให้สำเร็จเรียบร้อยไปแล้วถึง  
สถานีรถไฟบ้านชะอำ ก็เมื่อสภาฯ มีอำนาจและหน้าที่ดังได้กราบบังคมทูลมาแล้วเช่นนี้  
จะบังคับให้สภาฯ ประกาศโฆษณาอีกก็ดูจะกระไรอยู่ ข้าพระพุทธเจ้าจึงขอพระราช-  
ทานพระบรมราชานุญาตให้สภาฯ งดการประกาศโฆษณาตามบทบัญญัติมาตรา ๖ แห่ง  
พระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทานเป็นพิเศษ ส่วนการที่สภาฯ ขอรับสัม-  
ปทานทำทางและเค็รรับจ้างตั้งแต่สถานีรถไฟเขาเต่าถึงสถานีรถไฟหนองตาพุด  
กับทางซอยภายในเขตต์ของสภาฯ มีกำหนด ๓๐ ปีนั้น ข้าพระพุทธเจ้าเห็นสมควร  
จะพระราชทานพระบรมราชานุญาต

ทั้งนี้ ถ้าเป็นการขอด้วยพระราชดำริแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าขอพระ  
ราชทานพระบรมราชานุญาตลงนามในสัมปทานแทนรัฐบาล เพื่อให้สภาจัดบำรุง-  
สถานที่ขายทะเลทิศตะวันตกดำเนินการต่อไป ข้าพระพุทธเจ้าขอพระราชทาน  
ทูลเกล้า ๆ ถวายเรื่องราวขออนุญาตและแผนที่แสดงการตัดทางกับแบบสัมปทาน  
ที่ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว มาพร้อมกับหนังสือฉบับนี้

ควรมิควรแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม

ข้าพระพุทธเจ้า นุรฉัตรไชยากร ขอเดชะ

อ้างอิงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ หน้า ๔๗-๔๘ สำเนารายงานเสนาบดีที่ ๓๗/  
๒๔๗๓ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๔๗๓ <sup>๓๒</sup>

<sup>๓๒</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. พ๑๑/๑ เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติ  
จัดบำรุงสถานที่ขายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ขายทะเล, หน้า ๔๗-๔๘.



ฯลฯ

ฯลฯ

ฯลฯ

๓. ปรีกษะ มีพระราชดำรัสว่า สภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตกขอ  
เรื่องสภา พระราชทานทำถนนและเดิรรถเป็นผูกขาด ตามสัมประทานที่ทูลเกล้า ฯ  
จัดบำรุงฯ ถวาย (หนังสือกระทรวงพาณิชย์ ฯ ที่ ก.๒๔๓๐/๗๓ ลงวันที่ ๑๒  
ชาย มกราคม พ.ศ.๒๔๗๓)

ทะเลตะวันตก สมเด็จพระยาดำรง ฯ กราบบังคมทูลว่า เมื่อสภาเป็น  
ขอ ผู้ทำถนนก็ควรเก็บผลประโยชน์ได้.

ทำ ท ฯ เสนาบดีเกษตร ฯ กราบบังคมทูลว่า ค่าจ้างกอบก็เก็บแล้วจะเก็บค่า  
และเดิรรถ. ถนนได้อีกหรือ.

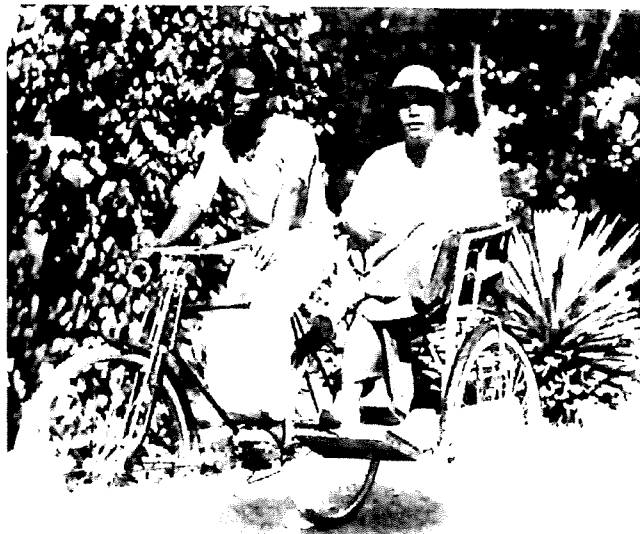
เสนาบดีมหาดไทยกราบบังคมทูลว่า มีตัวอย่างที่ต่างประเทศเช่น  
Municipality เก็บจ้างกอบแล้วยังเก็บค่า Tramways ได้.

โปรดเกล้า ฯ ให้กระทรวงพาณิชย์ ฯ ลงนามในสัมประทาน  
ได้.

มีพระราชดำรัสว่า เสนาบดีพาณิชย์ ฯ ขอพระราชทานจัด  
ประกาศโฆษณา ใครมีความเห็นอย่างไร.

เสนาบดียุติธรรมกราบบังคมทูลว่า ตามที่กระทรวงพาณิชย์และ  
คมนาคมขอการประกาศโฆษณา ตามที่บังคับไว้ในพระราชบัญญัติทาง  
หลวง ที่ ได้ รับ สัม ป ระ ทาน มา ต ร า ๖ นั้น  
มีข้อขัดข้อง ๒ ประการ คือความในมาตรา ๖ บังคับไว้เด็ดขาด ไม่เปิด  
ช่องให้ยกเว้นประการ ๑ กับความในมาตรา ๗ บังคับว่าเมื่อเสนาบดีจะ  
รายงานความเห็นในเรื่องของสัมประทานต่อรัฐบาลนั้น ถ้ามีผู้ยื่นเรื่องราว  
ขัดข้องก็ให้เสนอขึ้นมาด้วยอีกประการหนึ่ง เมื่อไม่มีประกาศก็ยังไม่  
ว่าจะมีผู้ยื่นเรื่องราวขัดข้องหรือไม่ เห็นว่าควรจะรักษาหลักการไว้และ  
ประกาศไป ก็จะไม่เสียหายอย่างไร. สมเด็จพระยาดำรงฯ กราบบังคมทูลว่า  
ควรปฏิบัติตามกฎหมาย. มีพระ  
ราชดำรัสว่าไม่น่าจะมีความเสียหายเรื่องประกาศ.

โปรดเกล้า ฯ ให้สภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตกปฏิบัติ  
ตามกฎหมายในเรื่องนี้ คือต้องประกาศโฆษณา.



ภาพที่ ๔-๓ สามล้อฟ่วงบริเวณหัวหิน (สุกัญญา ไชยภาณี, ๒๕๔๘: ๒๘๔)

#### ๔.๒.๓ ระบบไฟฟ้าและประปา

สภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก มีจุดเริ่มต้นการจัดตั้งจากการที่เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ครั้งยังทรงดำรงพระอิสริยยศเป็นสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมขุนนั้น มิได้ทรงสร้างที่ประทับที่หัวหิน แต่ได้เสด็จพร้อมด้วยหม่อมเจ้าหญิงรำไพพรรณี พระชายา ไปประทับที่พระตำหนักสุขเวศน์ของเสด็จในกรมพระนเรศวรฯ อยู่บ้าง แต่ในช่วงที่มีการสร้างโรงแรมนั้น ทั้งสองพระองค์ไม่เสด็จอยู่ในประเทศเนื่องด้วยได้เสด็จไปทรงรักษาพระโรคและทรงศึกษาวิชาทหารต่อที่ประเทศฝรั่งเศสระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๓-๒๔๖๗ ครั้นเมื่อได้เสด็จขึ้นครองราชสมบัติในปัดมาแล้ว ก็ได้ทรงประสพด้วยพระองค์เองว่า หัวหินมีปัญหาความขาดแคลนน้ำจืดมากขึ้น มีผู้ไปพักผ่อนมากขึ้น จึงได้ทรงปรึกษากับเสด็จในกรมพระกำแพงเพชรฯ ยังผลให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙ ขึ้น เมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๖๙<sup>๑๐๑</sup>

ซึ่งภายหลังที่กรมรถไฟหลวงเปิดการเดินรถด่วนระหว่างประเทศ และสร้างโฮเต็ลหัวหินบริการนักท่องเที่ยวแล้วนั้น หมู่บ้านสมอเรียงจึงกลายมาเป็นหัวหิน ซึ่งตามลักษณะทางกายภาพของพื้นที่นั้น

<sup>๑๐๑</sup> สถาบันพระปกเกล้า, “การทรงสร้างวังไกลกังวลกับการพัฒนาหัวหิน”, ([http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การทรงสร้างวังไกลกังวลกับการพัฒนาหัวหิน#cite\\_note-๑๐](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การทรงสร้างวังไกลกังวลกับการพัฒนาหัวหิน#cite_note-๑๐)).

ค่อนข้างจะขาดแคลนน้ำจืด ฝนตกน้อยเพราะมีเทือกเขาทางทิศตะวันตกของพื้นที่ พื้นดินเป็นทรายหรือดินเหนียวปนทรายที่ไม่สามารถกักเก็บน้ำได้ ซึ่งแต่เดิมชาวบ้านอาศัยน้ำจืดจากบ่อล่างหรือบ่อข่อย และ บ่อบนหรือบ่อต้นเกตุ ในพื้นที่เขตที่ดินของกรมรถไฟหลวงและพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนเรศวรฤทธิ และบ่อสุดโชดหินในเขตตำหนักของสมเด็จพระเจ้าฟ้าจักรพงษ์ภูวนารถ ซึ่งต่อมาผู้ที่ไปสร้างที่เก็บน้ำฝนไว้ใช้เอง ดังนั้นในช่วงที่มีผู้คนมาเที่ยวพักผ่อนกันมาก ๆ มักเกิดปัญหาน้ำขาดแคลน บางครั้งต้องจัดซื้อมาด้วยราคาแพงหรือไม่ก็ต้องลำเลียงน้ำมาทางรถไฟทุกวันวันละร้อยลูกบาศก์เมตร ประกอบกับการมีผู้คนมาสร้างบ้านเพิ่มมากขึ้น และต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ<sup>๓๔</sup>

การขาดแคลนน้ำในหัวหินเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ค่าใช้จ่ายเรื่องน้ำกินน้ำใช้สูงยิ่งกว่าค่าใช้จ่ายเรื่องไฟฟ้า อาทิ การประทับแรมที่วังไกลกังวล ในพ.ศ. ๒๔๗๓ มีค่าใช้จ่ายเรื่องน้ำ ๙,๒๑๙.๗๕ บาท ค่าไฟฟ้า ๗,๖๒๘.๘๕ บาท สถาจิตบำรุงฯ ได้ขอพระราชทานกู้เงินจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ บาท เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ จากกรมพระคลังข้างที่เพื่อจัดทำโครงการจัดหาไฟฟ้าและน้ำประปา โดยระบุเหตุผลว่า

“การนำน้ำมาแต่จังหวัดเพชรบุรีหรือปราณบุรี จะต้องลงทุนมาก ระบายก็ระบายได้ไม่คุ้มค่ากัน เมื่อพิจารณา ทบทวนแล้ว เห็นว่าเวลานี้ไม่มีทางใดดีกว่าที่จะเอาน้ำทะเลมากลั่นให้เป็นน้ำจืด ส่วนโรงงานนั้นใช้เป็นโรงกลั่น น้ำและทำไฟฟ้าควบกันไป”<sup>๓๕</sup>

สำหรับการขอกู้ยืมเงินในครั้งนั้นของสถาจิตบำรุงฯ ไม่ต้องเสียดอกเบี้ย แต่จ่ายเป็นน้ำและไฟไปยัง อาณาเขตวังไกลกังวลแทนดอกเบี้ย จนกว่าจะใช้คืนเงินต้นทั้งหมด แต่ทว่า ยังไม่ที่จะได้มีพระราชวินิจฉัยทางใดทางหนึ่งก็เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในเดือนเดียวกันนั่นเอง โครงการนี้จึงเป็นอันระงับไปโดยปริยาย และในเวลาต่อมาได้มีการตรา “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลพุทธศักราช ๒๔๗๖” และ “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลตำบลหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พุทธศักราช ๒๔๘๐” ซึ่งส่งผลให้กิจการของสถาจิตบำรุงฯ ทั้งหมดนั้นโอนย้ายสู่เทศบาลตำบลหัวหิน (ในขณะนั้น) ตาม “พระราชบัญญัติยกเลิกและโอนกิจการของสถาจิตบำรุงสถานที่ขายทะเลทิศตะวันตกให้แก่เทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๙” ซึ่งได้ตราขึ้น ณ วันที่ ๒๒ เมษายน พ.ศ. ๒๔๘๐<sup>๓๖</sup>

นอกจากนี้สถาจิตบำรุงฯ ยังได้จัดการสำรวจ เพื่อพัฒนางานด้านกิจกรรมของท้องถิ่น โดยการจ้างชาวเยอรมัน ชื่อ Schubermann มาทำการสำรวจวางแผนการด้านชลประทาน การตั้งโรงกลั่นน้ำทะเล และจ่ายกระแสไฟฟ้า ซึ่งโครงการเหล่านี้อยู่ในขั้นตอนการวางแผนแต่เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ. ๒๔๗๕ ขึ้นเสียก่อน

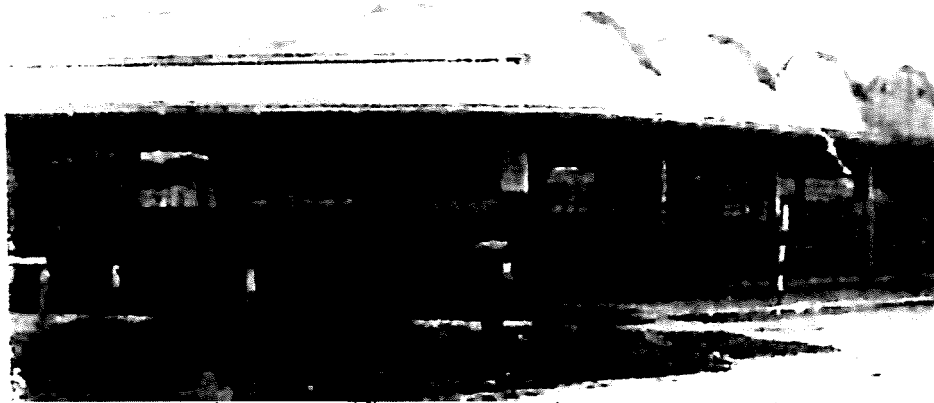
<sup>๓๔</sup> บัณฑิต จุลาสัย, *ไฮเต็ลรถไฟหัวหินแห่งสยามประเทศ*, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑), หน้า ๔๓-๔๔.

<sup>๓๕</sup> กรรมการ์ ดันประเสริฐ, *จดหมายเหตุวังไกลกังวลสมัยรัชกาลที่๗*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๗), หน้า ๓๑.

<sup>๓๖</sup> กรรมการ์ ดันประเสริฐ, *จดหมายเหตุวังไกลกังวลสมัยรัชกาลที่๗*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๗), หน้า ๓๒.

#### ๔.๒.๓ ตลาด

ตลาดฉัตรไชยก่อสร้างด้วยรูปแบบสถาปัตยกรรมหลังคารูปโค้ง ที่สร้างขึ้นใน ปีพ.ศ.๒๔๖๙ โดยพระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้าบุรฉัตรไชยากร กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน โดยสถาปัตยกรรมหลังคารูปโค้งของตลาดฉัตรไชย หลังคาถูกออกแบบให้มีหลังคาเป็นรูปโค้งครึ่งวงกลมต่อเนื่องกัน ๗ โค้ง เพื่อเป็นสัญลักษณ์ว่าได้ถูกสร้างขึ้นในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ เป็นงานคอนกรีตเสริมเหล็กทั้งอาคาร ทำให้ตลาดฉัตรไชยมีความหมาย ในแง่ประวัติศาสตร์คู่กับเมืองหัวหินมาอย่างยาวนาน โดยตัวอาคารและแผงขายสินค้าเป็นคอนกรีตเสริมเหล็ก ตัวตลาดโล่งอากาศถ่ายเทได้สะดวก และจัดว่าเป็นตลาดที่ถูกสุขลักษณะที่สุดของประเทศไทยในขณะนั้น ชื่อตลาดฉัตรไชยนี้มาจากพระนามเดิมของพระองค์ คือพระองค์เจ้าบุรฉัตรไชยากรนั่นเอง ต่อมาตลาดฉัตรไชยและโรงแรมรถไฟ หรือไฮเต็ลหัวหินก็กลายเป็นสัญลักษณ์ ของชายทะเลหัวหิน<sup>๓๖๗</sup>



ภาพที่ ๔-๔ ตลาดฉัตรไชยซึ่งเป็นตลาดที่ตั้งอยู่ภายในท้องที่สภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก (เทศบาลเมืองหัวหิน, ๒๕๔๙: ๑๒๒)

#### ๔.๓ การจัดเก็บรายได้เพื่อการพัฒนาเมือง

สภาจัดบำรุงฯ นี้ มีพื้นที่รับผิดชอบ ตั้งแต่หัวหินถึงชะอำในการจัดบำรุงท้องที่ ให้มีและแก้ไขบำรุงการคมนาคม ประปา ไฟฟ้า วางผังเมือง ทำงานปลูกสร้างและงานโยธาต่าง ๆ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจถือกรรมสิทธิ์เช่าถือและจำหน่ายโอนทรัพย์สินต่าง ๆ ได้ เบื้องแรกสภาจัดบำรุงฯ นี้มีรายได้จากค่าธรรมเนียมพิเศษที่จัดเก็บควบคู่ไปกับค่าโดยสารรถไฟ ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นเก็บ “จังกอบ” หรือภาษีบำรุงท้องที่จากราษฎร

<sup>๓๖๗</sup> วรรณิการ์ ดันประเสริฐ, *จดหมายเหตุวังไกลกังวลสมัยรัชกาลที่๗*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๗), หน้า ๓๒.

ในท้องถิ่น ถือเป็นเกณฑ์ที่ดินเป็นเกณฑ์ในการคิดอัตราภาษี เพื่อเร่งเร้าให้พัฒนาที่ดินของตนเอง ทั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงเสียภาษีนี้สำหรับที่ดินวังไกลกังวลเช่นเดียวกับผู้อื่น

โดยในระยะเริ่มแรกพระราชบัญญัติกำหนดให้สภาจัดบำรุงฯ มีรายได้จากการจัดเก็บภาษีโรงงาน เรือ และภาษีอากรอย่างอื่นที่จะกำหนดขึ้น สำหรับนำไปบำรุงรักษาถนนหนทาง การประภา ไฟฟ้า และการสาธารณสุขที่จะได้จัดให้มีขึ้น การจัดเก็บภาษีอากรในเขตสภาจัดบำรุงฯ นี้ในพ.ศ. ๒๔๖๙ มีจำนวนรวม ๘๓,๐๐๐ บาท แต่ส่วนที่เป็นรายได้ของสภาจัดบำรุงฯ มีเพียง ๒๗๗ บาทเท่านั้น ส่วนที่เหลือเป็นรัชชูปการ ซึ่งเป็นรายได้หลักของแผ่นดิน ดังนั้น การเริ่มงานในเบื้องต้นจึงต้องกู้ยืมเงินจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เช่น กู้ยืม ๒๕,๐๐๐ บาท เพื่อการสำรวจที่ดินเบื้องต้นและจัดสร้างตลาดในย่านกลางเมือง<sup>๓๙</sup>

อย่างไรก็ตาม รูปแบบการจัดเก็บรายได้เพื่อการพัฒนาเมืองภายใต้อำนาจของสภาจัดบำรุงฯ นั้นมี ๒ รูปแบบที่ชัดเจน ซึ่งเป็นการพัฒนาขึ้นตามลำดับของการบริหารจัดการ โดยในระยะเริ่มแรกที่มีการก่อตั้งสภาจัดบำรุงฯ นั้น ใช้วิธีการเก็บค่าธรรมเนียมการเดินทางเข้าพื้นที่สภาจัดบำรุงฯ และในระยะเวลาต่อมาได้มีมาตรการทางด้านภาษีเข้ามาเป็นรูปแบบการหารายได้เข้าสู่สภาจัดบำรุงฯ ตลอดจนภายหลังการก่อสร้างถนนภายในท้องที่ได้มีการดำเนินการสัมปทานการเดินรถอีกด้วย ทั้งนี้ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### ๔.๓.๑ ค่าธรรมเนียม

สภาจัดบำรุงฯ เสนอวิธีการจัดหารายได้มาชดเชยรายจ่ายสำหรับการเริ่มงานเบื้องต้นเป็นการชั่วคราว โดยขอจัดเก็บค่าบำรุงเพิ่มเติมจากอัตราค่าโดยสารรถไฟจากผู้ที่ใช้เดินทางจากภายนอกเขตเข้ามายังสถานีภายในเขต โดยกรมรถไฟหลวงเป็นผู้ดำเนินการแทนสภาจัดบำรุงฯ โดยดำเนินการจัดเก็บในขณะจำหน่ายตั๋ว (sur-charge) ที่เก็บควบไปกับค่ารถไฟ ทั้งนี้ หลักการดังกล่าวถือว่าเป็นวิธีการใหม่สำหรับการนำมาใช้กับรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถจัดการตนเองได้ จึงมีการประชุมเสนาบดีสภาอย่างต่อเนื่อง และได้ทำการพิจารณาเรื่องนี้กันโดยละเอียด เพราะเป็นวิธีใหม่และเกี่ยวเนื่องกับราษฎรจำนวนมาก ในที่สุดเห็นชอบให้ “ประกาศเก็บภาษีแลเงินบำรุงสถานที่ในเขตของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก” วันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๐ โดยให้เริ่มประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจกับราษฎรเสียก่อน แล้วจึงเก็บตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๐<sup>๓๙</sup>

ทั้งนี้ จากการศึกษาค้นคว้า พบว่า การเก็บค่าโดยสารดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ทำคำชี้แจงแก่ประชาชนว่าการเพิ่มอัตราค่าโดยสารรถไฟเป็นการชั่วคราว และไม่ให้ใช้คำว่า เก็บภาษี โดยให้แก้ไขเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะเก็บเงินควบกับตั๋วรถไฟซึ่ง โปรดเกล้าฯ ให้แก้ไขคำเล็กน้อย กล่าวคือ การเก็บเงินดังกล่าว เป็นการจ่ายค่าธรรมเนียมโดยสารเพียงเท่านั้น ทั้งนี้ ไม่ให้มีคำว่า “เก็บภาษี”

<sup>๓๙</sup> กรณีการ ต้นประเสริฐ, *จดหมายเหตุวังไกลกังวลสมัยรัชกาลที่๗*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๗), หน้า ๒๙.

<sup>๓๙</sup> กรณีการ ต้นประเสริฐ, *จดหมายเหตุวังไกลกังวลสมัยรัชกาลที่๗*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๗), หน้า ๒๙.

อยู่ในพระราชบัญญัติฯ เห็นว่ามีติดขัด ๒-๓ แห่ง เนื่องจากพระราชบัญญัติฯ กล่าวถึงภาษี ให้แก้เป็นคำว่า เก็บเงินบำรุง โดยสรุป มีพระราชดำรัสว่า ให้ใช้เสียทั้ง ๒ คำ โดยภายหลังการแก้ถ้อยคำแล้วประกาศได้พร้อมกับคำชี้แจงภาษาไทยในเรื่องการเก็บเงินบำรุงนี้ กล่าวคือ ให้มีการออกบังคับเรื่องดังกล่าวในรูปแบบของประกาศ ไม่ใช่พระราชบัญญัติ โดยอาศัยความตามพระราชบัญญัติ การจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙

อ้างอิงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ หน้า ๓๒-๓๔ สำเนารายงานเสนาบดีสภาที่ ๑๑/๒๔๗๐ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๐<sup>๔๐</sup>

คัดจากสำเนารายงานเสนาบดีที่ ๑๑/๒๔๗๐ วันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๓

ฯลฯ

ฯลฯ

ฯลฯ

#### ราชการจร

(๑) เรื่องเก็บเงินบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตก

เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์กราบบังคมทูลว่า ตามที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ว่าไม่ให้มีคำว่า “เก็บภาษี” ในพระราชบัญญัติ นั้น ได้เห็นว่ามีติดขัดอยู่สองสามแห่ง เพราะว่าพระราชบัญญัติตั้งสภาบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตกพูดถึงภาษี จึงได้ปรึกษาราชเลขาธิการและพระยาจินดา ฯ ได้แก้เป็นเก็บเงินบำรุงด้วยแล้ว แต่คำว่าภาษียังมีอยู่ด้วย.

มีพระราชดำรัสว่าใช้เสียทั้ง ๒ คำก็ได้

สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ ฯ รับสั่งว่าไม่โปรดให้ออกเป็นพระราชบัญญัติ ให้เสนาบดีรับพระบรมราชโองการก็ได้เหมือนกัน

เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยกราบบังคมทูลว่า การสุขาภิบาลนั้น เป็นประกาศทั้งสิ้น.

มีพระราชดำรัสถามพระยาจินดา ฯ ว่า จะให้ประกาศได้ฤๅไม่.

พระยาจินดา ฯ กราบบังคมทูลว่า เป็นประกาศก็ได้ เพราะว่ามีพระราชบัญญัติตั้งสภาอยู่แล้ว.

โปรดเกล้า ฯ ให้แก้เป็นประกาศ และให้เสนาบดีพาณิชย์ ฯ แก้ถ้อยคำแล้วประกาศได้พร้อมกับคำชี้แจงภาษาไทยในเรื่องการเก็บเงินบำรุงนี้.

<sup>๔๐</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. พ.๑๑/๑ เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล, หน้า ๓๒-๓๔.

ฯลฯ

ฯลฯ

ฯลฯ

อ้างถึงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ หน้า ๓๕ สำเนาที่ ๓๖/๒๔๗๐ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๐<sup>๔๑</sup>

รับที่ ๑๙๙๘

กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม.

ที่ ๓๖/๒๔๗๐

วันที่ ๒๐ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๐

แจ้งความมายัง มหาเสวกเอก เจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ

ตามหนังสือเจ้าคุณที่ ๒๘/๑๒๘๘ ลงวันที่ ๑๘ เดือนนี้ ในเรื่อง การเก็บภาษีและเงินบำรุงสถานที่ในอาณาเขตต์ของสภาจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเล ซึ่งแจ้งว่าให้ข้าพเจ้าทำคำชี้แจงแก่ประชาชนว่าการเพิ่มอัตราค่าโดยสารรถไฟเป็นการชั่วคราว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ไม่ให้ใช้คำ เก็บภาษี ในการที่เพิ่มค่าโดยสารรถไฟนี้ ได้ทราบความทุกประการแล้ว

การแจ้งความต่อประชาชนนั้นได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายในคราวที่ได้กราบบังคมทูลพระกรุณาเมื่อวันเสาร์ที่ ๑๘ เดือนนี้แล้ว และจะได้ออกในวันนี้ ส่วนการแก้พระราชบัญญัติไปประกาศ และคำว่า ภาษีในการขึ้นรถไฟนั้นได้แก้ไขไปตามพระราชประสงค์เฉพาะพระภักตร์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในที่ประชุมเสนาบดีวันนี้แล้ว ฉะนั้นถ้าไม่เป็นการขัดข้องขอเจ้าคุณได้จัดการออกประกาศในราชกิจจานุเบกษามาดังสำเนาที่ได้ส่งมาด้วยแล้วกับจดหมายนี้.

นายพลเอก บุรฉัตรไชยากร

เสนาบดี

นายกสภาจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเล

อ้างถึงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ หน้า ๓๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๔๗๐<sup>๔๒</sup>

<sup>๔๑</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. พ๑๑/๑ เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเล, หน้า ๓๕.

<sup>๔๒</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. พ๑๑/๑ เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเล, หน้า ๓๗.

**ประกาศเก็บภาษีแลเงินบำรุงสถานที่**  
**ในเขตของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก**

.....

มีพระบรมราชโองการ ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก  
พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำรัสเหนือเกล้าฯ ให้ประกาศทราบทั่วกันว่า

ตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล  
ทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙ ให้สภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก มีอำนาจนำความ  
ขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา ขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาตกำหนดอัตราใหม่ในการ  
เก็บภาษีอากรต่าง ๆ เพื่อบำรุงถนนหนทาง การประปาและไฟฟ้า และเพนค่าใช้จ่าย  
สำหรับการสาธารณสุข ในเขตของสภา และจะจำหน่ายเงิน ทั้งนี้โดยประการใด สุดแล้ว  
แต่จะสมแก่การที่จะปฏิบัตินั้น

บัดนี้สภาได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณา ความทราบใต้ฝ่าละออง  
ธุลีพระบาทแล้ว

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศทราบทั่วกันดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ใช้ประกาศนี้ตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม พระพุทธศักราช ๒๔๗๐ เปน  
ต้นไป

ข้อ ๒ ให้สภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกมีอำนาจเก็บเงินบำรุงสถานที่จาก  
บุคคลผู้เข้าไปในเขตสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก เงินค่าบำรุงนี้ให้กรมรถไฟหลวงเก็บเงินในขณะที่  
จำหน่ายตั๋วให้แก่ผู้โดยสารที่เดินทางจากสถานีใดสถานีหนึ่งนอกเขตของสภา และไปลงณะ  
สถานีใดสถานีหนึ่งภายในเขต ค่าบำรุงนี้ให้เก็บโดยอัตราดังต่อไปนี้

ชั้นที่ ๑ ไม่เกินสี่สิบสตางค์

ชั้นที่ ๒ ไม่เกินยี่สิบสตางค์

ชั้นที่ ๓ ไม่เกินสิบสตางค์

ข้อ ๓ จำนวนเงินที่เก็บขึ้นดังกล่าวในข้อ ๒ นั้น เมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้ว  
คงเหลือเป็นจำนวนไม่น้อยเท่าใดให้กรมรถไฟหลวงนำส่งเป็นรายได้ของสภาจัดบำรุงสถานที่  
ชายทะเลทิศตะวันตก



ข้อ ๔ ให้สภามีอำนาจเก็บภาษีเรือ โรง ร้า น แพ ตีก แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์  
ซึ่งตั้งอยู่ในเขตของสภา โดยอัตราและลักษณะการเหมือนกับที่ระบุไว้ในประกาศภาษีเรือ โรง ร้า น  
แพ ตีก

ทั้งนี้ ในเวลาต่อมาวันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ.๒๔๗๐ ได้ส่งคำแปลชี้แจงของสภาจัดบำรุงฯ เรื่องเก็บเงิน  
บำรุงสถานที่ในเขตของสภาจัดบำรุงฯ ในหนังสือพิมพ์บางกอกใหม่เป็นภาษาอังกฤษ และหนังสือพิมพ์กรุงเทพ  
เดลิเมล์(ตีพิมพ์วันที่ ๒๓) หนังสือพิมพ์ไทย(ตีพิมพ์วันที่ ๒๒) หนังสือพิมพ์ศรีกรุง (ณ วันที่นำเรียนยังไม่ตีพิมพ์)  
ตามลำดับ

อ้างถึงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ หน้า ๔๒ เลขที่ ก.๒/๑๑๖๗ ลงวันที่ ๒๕  
มิถุนายน ๒๔๗๐<sup>๔๓</sup>

กรมรถไฟแผ่นดิน

DEPARTMENT OF STATE RAILWAYS.

เลขที่ ก.๒/๑๑๖๗

กรุงเทพฯ วันที่ ๒๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๐

NO.

Bangkok

กราบเรียน เจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ

หนังสือที่ ๗๖/๑๓๘๔ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ.๒๔๗๐  
ว่าขอเรื่องให้ส่งคำแปลคำชี้แจงของสภาเรื่องเก็บเงินบำรุงสถานที่  
ในเขตของสภาจัดบำรุงสถานที่ขายทะเลซึ่งนำลงในหนังสือพิมพ์  
บางกอกใหม่เป็นภาษาอังกฤษเมื่อวันที่ ๒๐ เดือนนี้ไปลงหนังสือพิมพ์  
และเมื่อได้ส่งไปพิมพ์เมื่อใดขอให้แจ้งให้ทราบ เพื่อจะได้ลงประ  
กาศเรื่องเก็บเงินค่าบำรุงในหนังสือราชกิจจานุเบกษา กับว่าที่ใน  
ท้ายร่างประกาศนั้น ประกาศภาษีเรือ โรง ร้า น ฯลฯ ที่อ้างถึง  
ควรเป็นปีจุลศักราช ๑๒๗๒ และกรมราชเลขาได้แก้ไขตามที่ถูกต้องแล้ว  
นั้น ได้รับความทุกประการแล้ว

ขอกราบเรียนว่าคำแปลชี้แจงของสภาเรื่องเก็บเงินค่า  
บำรุงสถานที่นั้น ได้จัดการแปลแลส่งไปให้หนังสือพิมพ์กรุงเทพ

<sup>๔๓</sup> สำนักจดหมายเหตุแห่งชาติ. พ๑๑/๑ เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติ  
จัดบำรุงสถานที่ขายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ขายทะเล, หน้า ๔๒.

เดลิเมล, หนังสือพิมพ์ไทย, หนังสือพิมพ์ศรีกรุง รวม ๓ ฉบับ แต่เมื่อวันที่ ๒๑ เดือนนี้แล้ว หนังสือพิมพ์ไทยได้ยาลงเมื่อวันที่ ๒๒ แล้ว กรุงเทพมหานครได้นำลงวันที่ ๒๓ แล้ว แต่หนังสือพิมพ์ศรีกรุงนั้นยังหาได้นำลงไม่ จึงขอกราบเรียนมาเพื่อทราบ กับขอส่งสำเนาฉบับแปลซึ่งได้ส่งไปให้หนังสือพิมพ์มาเพื่อทราบด้วย.

**ควรมิควรแล้วแต่จะโปรด**

**พระยาศาสตร์ศิริลักษณ์**

**ผู้แทนนายกสภาจัดบำรุงสถานที่**

**ชายทเลทิศตะวันตก**

ดังนั้น จากประกาศดังกล่าว จะเห็นได้ว่าผู้โดยสารที่มาที่รถไฟจากกรุงเทพฯ มายังหัวหินในเขตสภาจัดบำรุงฯ ถ้าโดยสารรถไฟชั้นที่ ๑ จะเสียค่าโดยสาร ๑๓.๖๐ บาท และค่าบำรุงสถานที่ในเขตของสภาจัดบำรุงฯ ๔๐ สตางค์ รวม ๑๔ บาท ส่วนค่าบำรุงของชั้นที่ ๒ และ ๓ คิดในอัตรา ๒๐ สตางค์ และ ๑๐ สตางค์ตามลำดับ การจัดเก็บเงินค่าบำรุงดังกล่าวเป็นการจัดการรายได้เบื้องต้นชั่วคราวเพื่อส่งเงินกู้ยืมคืนกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และได้ยกเลิกไปเมื่อมีการตรา “พระราชบัญญัติจังกอบในเขตจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พ.ศ.๒๔๗๑”<sup>๔๔</sup> จัดเก็บรายได้เพื่อบำรุงถนนหนทาง การประปา ไฟฟ้า และการสาธารณสุขของหัวหิน

#### **๔.๓.๒ ภาษี**

ภาษี หมายถึงสิ่งซึ่งรัฐบาลบังคับเก็บจากราษฎรเพื่อนำมาใช้ให้เกิดแก่สังคม โดยส่วนร่วมโดยไม่จำเป็นต้องมีสิ่งตอบแทนโดยตรงแก่ผู้เสียภาษีอากร ทั้งนี้ ภาษีอากรไม่จำเป็นต้องเรียกเก็บในรูปตัวเงินเสมอไป ภาษีอากรบางประเภทอาจเรียกเก็บในรูปของสินค้าหรือบริการก็ได้ เช่น การเกณฑ์ทหาร ซึ่งมีลักษณะเป็นการบังคับซื้อบริการจากผู้ที่ถูกเกณฑ์ไปเป็นทหาร ในอัตราที่ต่ำกว่าค่าจ้างแรงงานที่ควรจะได้ตามปกติ ค่าแรงงานส่วนที่ขาดหายไปจัดว่าเป็นภาษีอากร ที่เรียกเก็บจากผู้ถูกเกณฑ์ทหาร อีกตัวอย่างหนึ่ง คือ การเวนคืนที่ดินของรัฐบาลที่ดินที่รัฐจ่ายให้นั้นมักจะต่ำกว่าราคาตลาด ส่วนแตกต่างของราคาที่ได้รับกับราคาที่ควรได้ คือภาษีอากรที่รัฐบาลเก็บจากเจ้าของที่ดิน

สำหรับ การจัดเก็บภาษีอากรของไทยในอดีต มีหลักฐานปรากฏในศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง ฯ ในสมัยสุโขทัยอันแสดงว่าก่อนสมัยพ่อขุนรามคำแหง ฯ ก็ได้มีการเก็บภาษีอากรกันอยู่แล้ว ในสมัยอยุธยาได้มีการ

<sup>๔๔</sup> กรรมการ ตันประเสริฐ, *จดหมายเหตุวังไกลกังวลสมัยรัชกาลที่๗*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๗), หน้า ๒๙.

จัดเก็บภาษีอากรแยกได้เป็นสี่ประเภท คือ จังกอบ (จกอบ) อากร ส่วย และฤชา ซึ่งเรียกกันรวม ๆ ว่า ส่วยสาอากรหรือส่วยสัดพัทธยากร<sup>๔๕</sup>

- ๑) จังกอบ คือ การเก็บชั่งส่วนจากสินค้าหรือเก็บเป็นเงินตามขนาดยานพาหนะที่ขนส่งสินค้าทั้งทางบกและทางน้ำ เช่น เรือ เกรียน เมื่อผ่านขนอน (สถานที่เก็บจังกอบ)
- ๒) อากร คือ การเก็บชั่งส่วนจากผลประโยชน์ที่ราษฎรทำมาหาได้จากการประกอบการต่าง ๆ เช่น ทำนา ทำไร่ ทำสวน หรือการใช้สิทธิพิเศษของรัฐบาลในการอนุญาตให้จับปลา เก็บของป่า ต้มสุรา เล่นการพนัน
- ๓) ส่วย คือ การยอมให้บุคคลบางจำพวกส่งเงินหรือสิ่งของที่รัฐต้องการใช้แทนการมาทำงานให้รัฐด้วยแรงตนเอง เช่น อนุญาตให้ราษฎรตั้งภูมิลำเนาอยู่ชายดงพญาไฟหาดินมูลค่างควาในดงนั้นมาหุงดินประสีส่งรัฐบาลสำหรับทำดินปืนหรือยอมให้ราษฎรชาวเมืองกลางหาดีบุกนำมาส่งรัฐบาลสำหรับทำลูกปืนแทนรับราชการทหาร นอกจากนี้ยังมีส่วยอีกหลายอย่าง เช่น เครื่องราชบรรณาการซึ่งประเทศราชส่งมาให้
- ๔) ฤชา คือ ค่าธรรมเนียมซึ่งเรียกเก็บจากบริการต่าง ๆ ที่รัฐบาลทำให้เพื่อประโยชน์แก่ราษฎรบางคนเป็นการเฉพาะตัว เช่น ผู้ใดขอจดโฉนดตราสารเป็นสำคัญแก่กรรมสิทธิ์มิให้ผู้อื่นบุกรุกที่ดินสวนไร่นาของตนหรือราษฎรเป็นความกัน รัฐบาลต้องชำระความให้ในโรงศาล ฝ่ายใดแพ้คดีถูกปรับไหมใช้เงินแก่ฝ่ายชนะเท่าใด รัฐบาลยอมเก็บเป็นค่าฤชาgingหนึ่ง

สำหรับสภาจัดบำรุงฯ มีการดำเนินการมาตรการเก็บภาษี โดยเริ่มต้นภายหลังต่อจากการประกาศใช้ “ประกาศเก็บภาษีแลเงินบำรุงสถานที่ในเขตของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก” ซึ่งเป็นการเก็บค่าธรรมเนียมในการโดยสารรถไฟเข้ามายังพื้นที่ของสภาจัดบำรุงฯ โดยสภาจัดบำรุงฯ ปรากฏพระราชบัญญัติภาษีที่สำคัญอยู่ ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติจังกอบในเขตจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พ.ศ. ๒๔๗๑ (พระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บภาษีในเขตของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พ.ศ.๒๔๗๑) และ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและโรงเรือนสำหรับในเขตสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก

ทั้งนี้ มาตรการการดำเนินการด้านภาษี เริ่มต้นมาจาก พระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่มีพระราชประสงค์ที่จะวางหลักวิธี Municipal Taxation หรือ Rates จึงได้มีการ

<sup>๔๕</sup> กรมสรรพากร, “ประวัติการจัดเก็บภาษี” (<http://www.rd.go.th/publish/๓๔๕๔๐.html>).

การรื้อพระราชบัญญัติภาษีอากรโรงเรือนตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ขายทะเลทิศตะวันตก ขึ้นมาอ้างอิงในการร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ด้านภาษีตามออกมา

อ้างถึงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ หน้า ๓๒ ฉบับที่ ๙๓/๗๐ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๐<sup>๔๖</sup>

รับที่ ๗๔๐๐

ที่ ๙๓/๗๐

กระทรวงพาณิชย์แลคมนาคม  
วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๔๗๐

ขอเดชะฝ่าล่องธุลีพระบาทปกเกล้าปกกระหม่อม

ตามที่ทรงพระกรุณาปกเกล้า ๆ ผ่อนผันภาระให้ข้าพระพุทธเจ้าออกจากตำแหน่งผู้บัญชาการรถไฟหลวงในวันที่ ๒๗ เดือนนั้นนั้น ข้าพระพุทธเจ้าจึงทูลเกล้าฯ ถวายคำนิยามถึงตำแหน่งนายกสภาบำรุงสถานที่ขายทะเลทิศตะวันตก พระพุทธศักราช ๒๔๖๙ ว่าในตำแหน่งนี้ข้าพระพุทธเจ้าจะต้องโอนให้พระยาสาตราศาสตร์ศิริลักษณ์หรือไม่

สภานี้เป็นสภาที่ต้องดำเนินการมีเงื่อนไขหลายอย่างซึ่งเป็นการยากลำบากต้องได้เสียงและวางฐานะให้มั่นคง ข้าพระพุทธเจ้าเข้าใจพระบรมราโชบายว่ามีพระราชประสงค์จะวางหลักวิธี Municipal taxation หรือ rates และวิธีปฏิบัติการให้เปนตัวอย่างต่อไปในที่อื่นได้ด้วย จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ๆ ให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่อย่างข้าพระพุทธเจ้าและเซอร์เฮดเวดคุกทำการในสภานี้ การงานของสภานี้ถ้าดูเผิน ๆ ก็ดูว่าอย่างไรไม่ได้ทำการอย่างใดมาก แต่แท้ที่จริงได้ประชุมกันอยู่เนื่อง ๆ และค่อยดำเนินการให้ลงรูปเข้าได้ การที่เดินเข้าเช่นนี้ก็ย่อมทราบฝ่าล่องธุลีพระบาทอยู่แล้วว่ามีคนแปงอันมากที่ไม่เข้าใจพระบรมราโชบายอันสุขุม ถ้ารีบทำการโดยไม่พินิจพิเคราะห์ทุกอย่างแล้วผลแห่งพระบรมราโชบายนั้นลงปลายจะไม่สำเร็จ ฉะนั้นการที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ๆ ให้นายเศรษฐาเปณเจ้าน้ำที่ผู้หนึ่งในการทะเบียนที่ดินและเป็นผู้รู้กฎหมายมานั้น เปรนพระเดชพระคุณเกล้า ๆ

ในวันที่ ๒๘ เดือนนี้ได้มีนัดประชุมสภาอีกครั้งหนึ่ง ข้าพระพุทธเจ้าได้รับใส่เกล้า ๆ ทหรือนายเศรษฐาเปณเจ้าน้ำที่ผู้หนึ่งในการทะเบียนที่ดินและเป็นผู้รู้กฎหมายมานั้น เปรน

<sup>๔๖</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. พ.๑๑/๑ เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ขายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ขายทะเล, หน้า ๒.

ประกาศกระแสพระบรมราชโองการตั้งกรรมการแลที่ปรึกษาของสภานี้เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม พ.ศ.๒๔๖๙ นั้นข้าพระพุทธเจ้าจำเป็นต้องโอนหน้าที่นี้ด้วยหรือไม่ นายเกรกเห็นพ้องกับความเห็นของข้าพระพุทธเจ้าว่าตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าให้สภานี้มีกรรมการ ๓ นาย เป็นผู้แทนกระทรวงมหาดไทย นาย ๑ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ นาย ๑ และกรมรถไฟหลวง นาย ๑ อาจเป็นผู้ใดแทนกระทรวงต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว หรือกรมรถไฟหลวงก็ได้ ข้าพระพุทธเจ้าก็ยังมีฐานะเป็นเสนาบดีในกระทรวงซึ่งบัญชาการรถไฟหลวง เพราะฉะนั้นเป็นการที่มั่นใจว่าถ้าข้าพระพุทธเจ้ายังคงเป็นนายของสภานี้จะไม่ขัดข้องในพระราชบัญญัติ ส่วนประกาศกระแสพระบรมราชโองการนั้นจริงอยู่ที่ตั้งนายพลเอก พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน ผู้บัญชาการรถไฟหลวงเป็นนายก แต่คำว่า ผู้บัญชาการรถไฟหลวงในที่นี้นายเกรกถือว่าเป็นคำ descriptive เท่านั้น ส่วนนามนั้นเป็นใหญ่ จึงเห็นว่าข้าพระพุทธเจ้าสามารถที่จะถือตำแหน่งใดก็ได้โดยไม่ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติหรือประกาศกระแสพระบรมราชโองการอย่างหนึ่งอย่างใด

แต่เพื่อป้องกันความเข้าใจผิดในภายหลังแลป้องกันมิให้ข้อความต่างๆ ที่ตกลงกันซึ่งจะประชุมในวันที่ ๒๘ นี้ ขาดองค์ประชุมได้ ข้าพระพุทธเจ้าจึงขอเรียนพระราชปฏิบัติว่าเรื่องนี้จะคงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ข้าพระพุทธเจ้าทำการในสภานี้ต่อไปหรือไม่ ส่วนข้าพระพุทธเจ้านั้นเต็มใจที่จะฉลองพระเดชพระคุณ เพราะข้าพระพุทธเจ้าถือว่า เป็นตำแหน่งอันลำบากเกรงว่าผู้น้องจะฉลองพระเดชพระคุณไม่สำเร็จในขั้นต้นนั้นจนกว่าจะได้วางวิธีการ Municipal taxation หรือ rates ไว้เรียบร้อย, ในวันที่ ๒๘ นี้จะได้พูดถึงวิธีหรือพระราชบัญญัติภาษีอากรโรงงานตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ขายทะเลทิศตะวันตก และร่างพระราชบัญญัติใหม่ให้เข้ารูปสมควรแก่ฐานะสมัยนี้ มีการสำคัญตั้งปรากฏในจดหมายที่ปรึกษากระทรวงพระคลัง ฯ ดังข้าพระพุทธเจ้าได้คัดสำเนาทูลเกล้า ฯ ถวายมาพร้อมกับจดหมายนี้แล้ว

การจะควรประการใดแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ

ขอเดชะ

ข้าพระพุทธเจ้า บุรฉัตรไชยากร

ตามเอกสารชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๔๗๐ (เอกสารเลขที่ ๑๑๙/๗๐) มีการกล่าวถึง มีการกราบบังคมทูลถึงวิธีวางระเบียบการหารายได้สำหรับสภาพจัดบำรุงฯ ทูลเกล้าฯ ถวายโครงการแห่งพระราชบัญญัติจังกอบ ในเวลาต่อมา ได้มีการร่าง “พระราชบัญญัติจังกอบในเขตจัดบำรุงสถานที่ขายทะเลทิศตะวันตก

พ.ศ. ๒๕๗๑ (พระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บภาษีในเขตของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตก พ.ศ. ๒๕๗๑) ขึ้น

ทั้งนี้ เรื่องร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บภาษีในเขตของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตก พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริว่า เรื่องนี้เกี่ยวกับพลเมืองส่วนมากและเป็นเรื่องใหม่ จึงได้ให้เสนอเสนาบดีสภา เพื่อได้ลงในระเบียบการประชุมวันที่ ๑๗ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๗๐ โดยเสนาบดีสภา ประกอบด้วย

- ๑) สมเด็จพระราชปิตุลาบรมพงศาภิมุข เจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช (อภิรัฐมนตรี)
- ๒) สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต (อภิรัฐมนตรีและเสนาบดีกระทรวงกลาโหม)
- ๓) สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วดีวงศ์ (อภิรัฐมนตรี)
- ๔) สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (อภิรัฐมนตรี)
- ๕) พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ (อภิรัฐมนตรี)
- ๖) สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ (เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย)
- ๗) ผู้แทนเสนาบดีกระทรวงทหารเรือ
- ๘) พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม (เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ)
- ๙) พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าไตรทศประพันธ์ (เสนาบดีว่าการต่างประเทศ)
- ๑๐) พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต (เสนาบดีกระทรวงธรรมการ)
- ๑๑) ท่านเจ้าพระยาพลเทพ (เสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ)
- ๑๒) ท่านเจ้าพระยาพิชัยญาติ (เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม)
- ๑๓) ท่านเจ้าพระยาวรวงศ์ไพฑัมน์ (เสนาบดีกระทรวงวัง)

ในการประชุมเสนาบดีสภานั้น มีการทักท้วงว่าการเก็บภาษี (ค่าโดยสารรถไฟ) เพิ่มขึ้นจะส่งผลกระทบต่อคนที่เข้าออกเขตสภาจัดบำรุงฯ ดังนั้น จึงหารือกันเกี่ยวกับการใช้แหล่งเงินในการก่อสร้างทางภายในเขตสภาจัดบำรุงฯ โดยผลสรุปว่า ให้มีการดำเนินการใช้มาตรการภาษี โดยไม่ให้เกินกว่า ๒ ปี เมื่อเก็บ Tax rate ได้ ก็เลิกเก็บภาษีควบตัวรถไฟเสีย และกลายเป็น “พระราชบัญญัติจังกอบในเขตจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พ.ศ. ๒๕๗๑ (พระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บภาษีในเขตของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตก พ.ศ.๒๕๗๑) ในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและโรงเรือนสำหรับในเขตสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกนี้ได้มาแทนที่ประกาศเก็บภาษีแลเงินบำรุงสถานที่ในเขตของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศ

ตะวันตก ซึ่งอ้างถึงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑๗/๓๗๑ หน้า ๖๙-๗๐ ฉบับที่ ๙๓/๗๐ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๔๗๑<sup>๔๗</sup>

โดยรายละเอียดของ “พระราชบัญญัติจัดงบในเขตจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พ.ศ. ๒๔๗๑ (พระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บภาษีในเขตของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตก พ.ศ. ๒๔๗๑) นั้นจัดเก็บรายได้เพื่อบำรุงถนนหนทาง การประปา ไฟฟ้า และการสาธารณสุขของหัวหิน โดยเรียกเก็บค่าจัดงบที่ดินและโรงเรือนรายปีตามประเภทของที่ดิน ซึ่งแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท ตามตำแหน่งที่ตั้งและการบริการสาธารณูปโภคกำหนดอัตราค่าจัดงบที่ดิน ดังนี้

- ประเภท ก. ไร่ละสองบาทต่อปี
- ประเภท ข. ไร่ละหนึ่งบาทต่อปี
- ประเภท ค. ไร่ละห้าสิบบatangค์ต่อปี

เศษของไร่ ๒๐๐ ตารางวาหรือน้อยกว่า คิดเป็นครึ่งไร่ ถ้ามากกว่าคิดเป็นหนึ่งไร่

ค่าจัดงบโรงเรือนคิดตามประเภทที่ดินข้างต้น คำนวณตามพื้นที่ซึ่งหลังคาและคลุมถึง

- ประเภท ก. ห้าสตางค์ต่อหนึ่งตารางเมตรต่อปี
- ประเภท ข. สามสตางค์ต่อหนึ่งตารางเมตรต่อปี
- ประเภท ค. สองสตางค์ต่อหนึ่งตารางเมตรต่อปี

โรงเรือนที่คลุมเนื้อที่น้อยกว่า ๑๐ ตารางเมตร ให้ยกเว้นค่าจัดงบเช่นเดียวกับการยกเว้นค่าจัดงบที่ดินและโรงเรือนให้แก่ชุมชนนิยสถาน กุฏิสงฆ์ โรงเรียนรัฐบาลและประชาบาล โรงพยาบาล และสำนักงานของรัฐบาล<sup>๔๘</sup>

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติจัดงบในเขตจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พ.ศ. ๒๔๗๑ ได้ถูกประกาศใช้เรื่อยมา จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตย จึงได้มีการจัดระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ และมีการพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พุทธศักราช ๒๔๘๐ ขึ้น แต่ก็ยังใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวไปจนถึงปีพ.ศ. ๒๔๙๔ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา จึงได้มีการประกาศร่างพระราชบัญญัติยกเลิก กฎหมาย ว่าด้วยจัดงบในเขตจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พ.ศ. ๒๔๙๔ ขึ้น<sup>๔๙</sup>

<sup>๔๗</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑๗/๓๗๑ รัชกาลที่ ๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง ถวายกรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน, หน้า ๖๙-๗๐.

<sup>๔๘</sup> กรมการฯ ต้นประเสริฐ. *จดหมายเหตุวังไกลกังวลสมัยรัชกาลที่๗*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๗), หน้า ๓๐.

<sup>๔๙</sup> คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ, “ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายว่าด้วยจัดงบในเขตจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พ.ศ. ๒๔๙๔” (<http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/๗๑๑๕๔>).

หลักการวางผังเมืองที่สำคัญประการหนึ่ง คือ กระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งจากการศึกษาเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ สำเนารายงานเสนาบดี พบว่า สภาจัดบำรุงฯ ได้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วม กล่าวคือ การโฆษณา การเปิดให้มีการร้องเรียนและเสนอความเห็นในการพัฒนาโครงการคมนาคมภายในท้องที่ โดยรายละเอียดนี้ อ้างถึงเรื่องสภาจัดบำรุงฯ ขอรับสัมปทานทำทางและเดินรถรับจ้างภายในเขตต้องโฆษณาแก่ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย พบว่า มีราษฎรท้องที่กิ่งอำเภอหัวหิน ๘๘ รายชื่อ ยื่นเรื่องคัดค้านเนื่องจาก ตอนแรกเข้าใจว่าให้ประชาชนทั่วไปสามารถใช้งานได้ จึงไม่ได้เรียกค่าเสียหายหรือค่าที่ดินที่ถูกตัดเป็นถนน แต่ปรากฏว่า สภาจัดบำรุงฯ ขอรับสัมปทานเดินรถเพียงผู้เดียว อีกอย่างประชาชนก็ได้เสียจังกอบไปแล้ว จึงร้องขอให้รัฐบาลงดการออกสัมปทาน

ทั้งนี้ ในการประชุมของสภาจัดบำรุงฯ นั้น กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม กล่าวว่า พิจารณาเรื่องข้างต้นแล้ว แต่มองว่าเป็นการขัดขวางเท่านั้น เพราะ กฎหมายอนุญาตให้เดินรถบนถนนสัมปทานได้อยู่แล้ว และมีการผ่อนผันอนุญาตให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับนารถสาธารณะมาวิ่งได้ โดยเก็บค่าทางเล็กน้อยเพื่อการบำรุงรักษาถนน และกล่าวต่ออีกว่าคร่าวก่อนสร้างถนนสายหนองแกไปบ้านชะอำ สภาจัดบำรุงฯ ได้จ่ายเป็นค่าซื้อที่ดินและค่ารถถนนโรงเรือนให้แก่ราษฎร ก็ไม่เห็นมีปัญหา จึงสืบต่อไปว่า ผู้ที่มาคัดค้านหลายรายชื่อไม่ปรากฏสิทธิในที่ดิน

โดยที่ประชุมคณะกรรมการสภาจัดบำรุงฯ เรื่องขอสัมปทานทำทางและเดินรถรับจ้าง ทางเสนาบดีพาณิชย์ฯ ทูลว่ามีผู้คัดค้านอ้างว่าสภาจัดบำรุงฯ ได้เก็บค่าจังกอบแล้ว แต่ที่จริงมีผู้เสียค่าจังกอบคนเดียว โดยมี ๔๕ รายชื่อที่ไม่มีที่ดินในเขตแต่มาคัดค้าน และที่ดินที่ตัดถนนไปสภาจัดบำรุงฯ ได้จ่ายเงินชดใช้ให้หมดแล้ว

เสนาบดียุติธรรม เสนอข้อคำนึงถึงผลประโยชน์ที่สภาจัดบำรุงฯ จะได้จากการสัมปทานเพียงเจ้าเดียว เพราะมี พระราชบัญญัติรถยนต์ที่คุ้มครองอยู่ (เจ้าของรถยนต์ต้องเสียภาษีรถยนต์อยู่แล้ว) และประชาชนเสียจังกอบในการสร้างถนนเช่นกัน จึงไม่ควรผูกขาดในการเสียค่าเดินรถของประชาชน

ทั้งนี้ เสนาบดีพาณิชย์ฯ ได้กล่าวต่อว่า สภาจัดบำรุงฯ ทำทางจึงได้ตอบแทนการให้สัมปทานเดินรถ เพราะ ถ้าให้ประชาชนมารับจ้างเดินรถแข่งกับสภาจัดบำรุงฯ ก็จะไม่เสียเปรียบ เนื่องจาก ประชาชนเสียแค่ค่าภาษีรถยนต์ แต่ไม่ได้เสียค่าทำถนน และไม่ต้องเสียจังกอบด้วย (ที่อื่นที่อนุญาตให้ทำทางเราก็ให้ผูกขาดเช่นที่ชลบุรีและจันทบุรี)

อย่างไรก็ตาม เสนาบดีเกษตรอ้างถึงพระราชบัญญัติมาตรา ๖ ค. (สภาจัดบำรุงฯ มีอำนาจในการจัดการที่จำเป็น จัดบำรุงสถานที่ในเขต และเพื่อการนี้ให้มีอำนาจถือกรรมสิทธิ์เช่าถือและจำหน่ายโอนทรัพย์สินต่าง ๆ ได้ ถือเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจพิเศษ) อีกประการคือ เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินหวงห้ามเพื่อสภาจัดบำรุงฯ จะได้เลือกจัดซื้อ อาศัยการบังคับซื้อตามบทบังคับในพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.๒๔๖๔ มาตรา ๒๕ (จำเดิมแต่วันที่ได้ออกประกาศพระราชกฤษฎีกาให้จัดซื้อที่ดินในหนังสือราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นดังได้ระบุกล่าวไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น ตกมาเป็นของกรมรถไฟแผ่นดินทันทีแต่กรมรถไฟแผ่นดินจะมีสิทธิเข้าปกครองยึดถือทรัพย์สินนั้นได้ต่อเมื่อได้ใช้เงินหรือวางเงินค่าทำขวัญแล้ว ตามความที่ท่านบัญญัติไว้โดยบทมาตราต่อไปนี้ (วรรค ๒)



อนึ่งตั้งแต่วันที่ได้ออกประกาศพระราชกฤษฎีกานั้นเป็นต้นไป ถ้าบุคคลผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งมีสิทธิในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นดังกล่าวไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น จำหน่ายหรือโอนสิทธิในทรัพย์สินให้แก่บุคคลผู้อื่นด้วยประการใด ๆ บุคคลผู้รับโอนหรือรับช่วงนั้นมีสิทธิที่จะเรียกร้องได้ก็แต่เฉพาะเงินค่าทำขวัญเท่านั้น ดังนั้นสภาจัดบำรุงฯ จะเดินรถภายในเขตหรือห้ามไม่ให้คนอื่นเดิน ก็น่าจะทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาตสัมปทาน

ภายหลังกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ตรัสว่า เรื่องนี้ผู้ที่เดือนร้อนจริง ๆ คือ เจ้าของรถยนต์รับจ้างประมาณไม่เกิน ๒๐ ราย ซึ่งถ้าสภาจัดบำรุงฯ ได้รับสัมปทาน แล้วขึ้นค่าโดยสาร นี่คือ ความเดือนร้อนที่เห็นชอบที่จะร้องคัดค้าน และฐานะของสภาจัดบำรุงฯ ก็คือ เทศบาล แต่ต่างกับเพราะกำลังของหัวหินยังไม่เพียงพอ ภายหน้าอาจยกระดับและใช้กฎหมายเทศบาลได้ (กล่าวถึงการปกครองส่วนท้องถิ่น : Local Administration) คิดเห็นว่า การเดินรถใครจะเอามาเดินในถนนให้สภาจัดบำรุงฯ เรียกเก็บเงินได้ แต่ไม่ยอมให้ใช้คำว่า Monopoly (การผูกขาด) ดังนั้น มีความเห็นว่าควรดำเนินการเป็นค่าธรรมเนียมความเสียหาย (Toll) ซึ่งการจะดำเนินการนี้ได้ต้องออกกฎหมายใหม่ ซึ่งเสนาบดีพระคลังฯ เสนาบดีการต่างประเทศ เห็นด้วยกับเสนาบดีพาณิชย์

ดังนั้น ราชเลขาธิการ เห็นควรให้สัมปทาน โดยที่ประชุมลงมติ ควรยกคำร้องและให้สัมปทานแก่สภาจัดบำรุงฯ และเสนาบดียุติธรรม เสนอว่า ควรกำหนดเวลาสัมปทาน ๒๕ ปี และแก้คำว่า เดินรถจ้าง เป็น เดินรถรับจ้าง

ผลสรุป จากการสอบสวนและการประชุมหารือกันนั้น พบว่า ครึ่งหนึ่งของผู้ร้องไม่มีที่ดินดังกล่าวอ้าง และถึงแม้สภาจัดบำรุงฯ มีสิทธิเดินรถรับจ้างแต่เพียงผู้เดียว ราษฎรก็ยังสัญจรไปมาได้โดยสะดวก ไม่มีข้อจำกัด เสนาบดีสภาจึงอนุญาตให้สัมปทานเป็นเวลา ๒๕ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๔ กันยายน พ.ศ.๒๔๗๔ เป็นต้นไป การดำเนินการครั้งนั้นเป็นผลต่อการวางผังเมืองของหัวหินในรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน<sup>๕๐</sup>

อ้างถึงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ หน้า ๕๓-๕๔ ลงวันที่ ๔ กันยายน พุทธศักราช ๒๔๗๔<sup>๕๑</sup>

รับที่ ๓๑๑๙ ๓๑๐๖

กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม.

MINISTRY OF COMMERCE & COMMUNICATIONS

ที่ ก.๒๑๙๒/๓๐

วันที่ ๔ กันยายน พุทธศักราช ๒๔๗๔

แจ้งความมายัง มหาเสวกเอก เจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ

<sup>๕๐</sup> กรมการฯ ต้นประเสริฐ, จดหมายเหตุวังไกลกังวลสมัยรัชกาลที่๗, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๗), หน้า ๓๑.

<sup>๕๑</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. พ.๑๑/๑ เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ขายทะเลที่ศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ขายทะเล.

ตามหนังสือเจ้าคุณที่ ๒๖๓/๗๒๘๕ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๗๓ เรื่องสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกขอรับสัมปทานทำทางและเคอร์รธรับจ้างภายในเขตต์ของสภาฯ ว่า ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สภาฯ ปฏิบัติตามกฎหมาย คือต้องประกาศโฆษณา

เรื่องนี้ได้สั่งให้สภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกจัดการประกาศโฆษณาแล้ว บัดนี้มีราษฎรในท้องที่กิ่งอำเภอหัวหินรวม ๘๘ รายชื่อ ยื่นเรื่องราวคัดค้านว่า การที่สภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก ขอรับสัมปทานนี้ทำให้พวกเขาได้รับความเดือดร้อนเสียหายหลายประการ กล่าวคือ ถนนสายต่างๆ ซึ่งสภาฯ ได้สร้างขึ้นแล้วนั้น พวกเขาเข้าใจว่าสภาฯ จะได้จัดสร้างขึ้นเป็นทางสาธารณประโยชน์ เพื่อให้ราษฎรอาศัยใช้ไปมาทั่วๆ ไป จึงมิได้เรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าที่ดินซึ่งต้องถูกตัดเป็นถนน มาบัดนี้สภาฯ ขอรับสัมปทานเพื่อถือสิทธิ์ในการเคอร์รธรับจ้างแต่ผู้เดียว เป็นการตัดสิทธิ์พวกเขาในการที่จะใช้รถสาธารณบนทางนั้น เขาจึงไม่ยินยอมที่จะสละกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งต้องตัดถนนให้แก่สภาฯ และอีกประการหนึ่งสภาฯ ก็ได้เก็บจังกอบไปจากพวกเขาเพื่อจัดการบำรุงถนนและสถานที่ในเขตต์สภาฯ อยู่แล้ว จึงขอร้องให้รัฐบาลลงดาออกสัมปทานให้แก่สภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกเสีย ดังนี้

กระทรวงพาณิชย์และคมนาคมได้พิจารณาเรื่องราวนี้ตลอดแล้ว เห็นว่าเรื่องราวคัดค้านนี้ไม่มีมูลเลย นอกจากจะกระทำเพื่อเป็นการขัดขวางเท่านั้น และการใช้รถส่วนตัวนั้น ก็มีบทกฎหมายอนุญาตให้เคอร์รธบนถนนสัมปทานได้อยู่แล้ว และสภาฯ ก็ได้มีการผ่อนผันอนุญาตให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจังกอบนำรถสาธารณมาเคอร์รธได้ โดยเก็บค่าทางในการนำรถมาเคอร์รธเพียงเล็กน้อยเพื่อชดเชยในการบำรุงรักษาถนน และในคราวก่อสร้างถนนสายหนองแกไปบ้านชะอำ สภาฯ ได้จ่ายเงินเป็นค่าซื้อที่ดินและค่ารถถอนโรงเรือนให้แก่ราษฎร เจ้าของที่ดินที่มีสิทธิ์โดยสมบูรณ์และขอร้องไปแล้วเป็นจำนวนเงินประมาณ ๑๔๐๐ บาทเศษ นอกจากนี้ไม่มีผู้ใดมาร้องคัดค้านในฐานะที่เป็นเจ้าของที่ดินในแนวทางเหล่านั้นเลย สอบต่อไปได้ความว่าผู้ที่ลงชื่อร้องมานี้เป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินของตนเองก็หลายคน ดังได้หมายเหตุไว้ในบัญชีรายนามแนบท้ายคำร้อง เพราะฉะนั้น จึงเห็นว่าตามข้อความในเรื่องราวฉบับนี้ไม่มีเหตุผลเพียงพอสมควรจะยกเสีย และออกสัมปทานให้แก่สภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก ดังที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตไว้แล้วนั้นสืบไป

ได้ส่งสำเนาเรื่องราวคัดค้านของราษฎรในตำบลหัวหินมาเพื่อเจ้าคุณ  
ได้นำเสนอต่อรัฐบาลวินิจฉัย ตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง  
ที่ได้รับสัมประทาน พุทธศักราช ๒๔๗๓ พร้อมกับหนังสือฉบับนี้แล้ว

นายพลเอก บุรฉัตรไชยากร เสนาบดี.

อ้างถึงเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕ หน้า ๗๕-๘๒ สำเนารายงานเสนาบดีสภาครั้งที่  
๒๓/๒๔๗๓ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน พุทธศักราช ๒๔๗๔<sup>๕๒</sup>

๓๑๑๒

(สำเนา)

ครั้งที่ ๒๓/๒๔๗๔

รายงานเสนาบดีสภา

วันอังคารที่ ๒๒ กันยายน พุทธศักราช ๒๔๗๔

๓. ปรีक्षाเรื่อง	ฯลฯ	ฯลฯ	ฯลฯ
สภาจัดบำรุงชาย	ผู้ทรงเป็นประธานตรัสว่า	เรื่องนี้เสนาบดีพาณิชย์ฯ รายงาน	
ทะเลฯขอสัมประ	ว่า สภาฯ ได้โฆษณาตามมติเสนาบดีสภา (รายงานประชุม	ที่ ๓๗/๒๔๗๓ ข้อ ๓) แล้ว ที่ราษฎรตำบลหัวหิน ๘๘ รายชื่อ	
ทานทำทางและ	ยื่นคำร้องคัดค้านดังปรากฏในบัญชีลูกเกล้าฯ ถวายขึ้นมา(ตาม		
เดินรถรับจ้าง.	ลายพระหัตถ์ที่ ก.๒๑๙๒/๗๔ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๔๗๔). ซึ่งได้		

/แจก

<sup>๕๒</sup> สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. พ๑๑/๑ เอกสารเห็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๗ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติ  
จัดบำรุงสถานที่ชายทะเลที่ศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล.

แจกสำเนาไปแล้ว.

เสนาบดีพาดิษย์ฯ ทูลว่า สภา ฯ ได้โฆษณาตลอดเขตต์ของ  
สภา ฯ มีร้องคัดค้านแต่พวกตำบลหัวหินที่ผู้ร้องคัดค้านอ้างว่าสภา  
ได้เก็บค่าจังกอบแล้ว ที่จริงมีเสียค่าจังกอบคนเดียว, แม้นขุนศรี  
เสละคามซึ่งเป็นหัวหน้าผู้ยื่นคำร้องก็ย้งล้งค่าจังกอบ พ.ศ. ๒๔๗๒-  
๗๓ อยู่ ๒๗๒ บาท. นอกจากนี้ยังปรากฏว่าเป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินอยู่ใน  
เขตต์ของสภา ฯ ราว ๔๕ ราย ซึ่งไม่มีมูลเลยที่จะมาร้องคัดค้าน.  
ส่วนที่ดินของเอกชนที่สภาตัดถนนไป สภา ฯ ก็ได้จ่ายเงินชดใช้  
ให้หมดแล้ว

เสนาบดียุติธรรมกราบทูลว่า คำร้องนั้นไม่มีเหตุผลที่ควร  
เชื่อถือ, มีข้อนำคำนึงแต่ว่า ถ้าสภา ฯ ได้ล้มประธานจะได้ผล  
อะไร ข้อสำคัญก็ห้ามไม่ให้รถอื่นเข้ามาแข่งขันเป็นต้น แต่เสีย  
เท่านี้พระราชบัญญัติรถยนต์น่าจะคุ้มกันพอ เพราะเจ้าของรถต้อง  
เสียภาษีรถยนต์แรงอยู่นอกจากนี้ราษฎรในเขตต์ของสภาต้องเสีย  
ภาษีจังกอบด้วย เมื่อราษฎรเสียภาษีจังกอบ สภา ฯ ก็ทำถนนให้  
เป็นผลตอบแทน (Amenity) แต่ถนนก็เป็นทางสั้นๆ จึงสงสัยว่า  
ไม่น่าจะมีการผูกขาดถนนซึ่งเจ้าของรถจะต้องเสียเงินให้สภา ฯ  
อีก.

เสนาบดีพาดิษย์ ฯ ตรัสว่าเป็นพระบรมราโชบายที่ให้สร้าง  
ทางสายนี้ขึ้น ซึ่งเป็นส่วน ๑ แห่งทางหลวงสายที่ ๒๓ ตามโปรแกรม  
ใหญ่ เพราะกรมทางจะทำเองได้เมื่อไรยังไม่มีกำหนดแน่ กรมทาง  
จะทำแต่ที่เป็น potential development ก่อน. แม้แต่ตั้งสภา ฯ  
นี้ขึ้นแล้ว ในทางเศรษฐกิจ develop ไม่ขึ้น เป็นพระราชดำริที่จะ

/ทรง

ทรงจัดบำรุงท้องที่นี้ให้เจริญอย่างที่บ้านประเทศเขาบำรุงสถานที่  
ชายทะเลบางแห่งของเขา จึงได้ทรงตั้งสภา ฯ ขึ้นเป็นนิติบุคคล  
คิดจัดบำรุงการคมนาคม การปะปา ไฟฟ้า ฯลฯ เป็นต้น แต่ให้  
ถือว่าเป็นส่วนเอกชน. ได้ตกลงในเสนาบดีสภาแล้วว่า เมื่อกรม  
ทางยังไม่ทำทางก็ควรอนุญาตให้สภา ฯ ทำไปก่อน ให้สภาดำเนินการ  
การเหมือนอย่างบุคคลจะขอทำทางสายนี้ จนกระทั่งเสนาบดี  
กระทรวงการคลัง ฯ ก็ได้อนุญาตให้กู้เงิน ซึ่งสภา ฯ ได้ลงทุนไป  
แล้ว ๓๓๖,๑๕๑ บาท. แต่ส่วนผลรายได้คือค่าจังกอบนั้นชักหน้า  
ไม่ถึงหลัง เพราะเก็บไม่ได้ มีเหตุที่ควรกล่าวคือพวกราษฎรพากัน  
ทุลเกล้า ฯ ถวายฎีการ้องทุกข์ ซึ่งโปรดเกล้า ฯ ให้ค่อยๆ เก็บ  
ฉะนั้นที่หวังว่าจะมีรายได้พอเสียดอกเบี้ยก็ออกจะหุุดหวิด. การ  
ที่จะเดิรรถส่วนตัวไม่ใช่รับจ้างแข่งขันกับสภา ฯ แล้วก็เดินได้ แต่  
ที่เดิรรถรับจ้างแข่งขันกับสภา ฯ โดยผู้แข่งขันนั้นเสียแต่ค่าจด  
ทะเบียนรถ ไม่ได้เสียค่าใช้จ่ายในการทำถนน และไม่ต้องเสียค่า  
จังกอบด้วยดังนี้ สภา ฯ ยอมเสียเปรียบสู้ไม่ได้. ถ้าในที่อื่นๆ  
ที่อนุญาตให้ทำทางเราก็ให้ Monopoly เช่นที่จังหวัดชลบุรีและ  
จันทบุรี เป็นต้น.

เสนาบดียุติธรรมกราบทูลว่า ผู้ที่ได้รับสัมประทานทำทาง  
นั้นไม่ได้อะไรอื่น จึงตอบแทนสิทธิ์ในการเดิรรถรับจ้าง. แต่  
สภา ฯ นั้นนอกจากทำทางเดิรรถแล้ว ยัง develop อย่างอื่นได้อีก.  
จึงเป็นทางที่จะกล่าวได้ว่าที่เขาต้องเสียค่าภาษีรถยนต์แรงอยู่แล้ว  
ยังจะต้องเสียให้สภาอีก และเสียค่าจังกอบด้วย.

/เสนาบดี

เสนาบดีพาดิษย์ ๆ ตรัสว่า ผู้ที่เดินรถรับจ้างไม่ได้เสียค่า  
จังกอบเพราะมาจากที่อื่นโดยมาก ผู้ที่อยู่ในเขตต์สถานั้น สภาให้  
Amenityบางอย่างเช่นแพทย์ แต่การประปาจะต้องคิดเงินเพราะ  
จังกอบเก็บไม่ได้ ทางได้ของสภา (Critical) ดึงเครียดมาก.  
ควรคำนึงว่าสภา ๆ นี้ไม่ใช่รัฐบาลและไม่ใช่เทศบาล เป็นบุคคล  
อย่างคนธรรมดาคน ๑ เท่านั้น จึงขอสัมประทานเพื่อได้สิทธิตาม  
พระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมประทาน แต่ถ้าจะกลับ policy,  
declare ว่าเป็นถนนของกรมทาง สภาก็ไม่ว่าอะไร เป็นแต่  
ต้อง liquiate เพื่อลบหนี้ของสภาเช่นที่กู้เงินมาจากการคลัง

เสนาบดีเกษตร ๆ กราบทูลว่า ทางที่เสนาบดียุติธรรม  
สงสัย ก็คือว่าจะเก็บภาษีให้เดือตร้อนเกินไปราษฎรจึงคัดค้าน.  
เมื่อพิจารณาถึงว่า สภามีอำนาจเพียงไร ถ้าพูดตามกฎหมายโดย  
เคร่งครัดแล้ว เห็นว่าสภามีอำนาจจัดทำทางหลวงและห้ามบุคคลอื่น  
ในเขตต์ที่ดินของสภาได้ เพราะเหตุ (๑) ตามพระราชบัญญัติ  
มาตรา ๖ ค. สภามีอำนาจจัดการทำการที่จำเป็นจัดบำรุงสถานที่ใน  
เขตต์นั้น และเพื่อการนี้ให้มีอำนาจถือกรรมสิทธิ์เข้าถือและจำหน่าย  
โอนทรัพย์สินต่างๆได้ นี้เพื่อเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจพิเศษ. (๒)  
เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์ที่ดินหวงห้ามเพื่อสภาจะได้  
เลือกจัดซื้อ ก็โยงให้ใช้การบังคับซื้อที่ดินตามบทบังคับในพระราช  
บัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. ๒๔๖๔ มาตรา ๒๕.  
ฉะนั้นถนนอันอยู่ในวงอาณาเขตต์ขอสภา ซึ่งสภาขอเดินรถนี้ก็ได้  
ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของสภาแล้ว ทำนองเดียวกับการจัดซื้อที่ดินทำ

/ทาง

ทางรถไฟ. เพราะฉะนั้นการที่สภาจะเคาะรถในตัวของสภาเองหรือห้ามคนอื่นไม่ให้เคาะ ก็น่าจะทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาตสัมประทานอย่างใด. ทั้งนี้ไม่พิจารณาถึงเรื่องที่ได้เปิดให้คนสัญจรไปมาเป็นสาธารณะประโยชน์แล้วเป็นอีกปัญหาหนึ่ง. แต่ตามท้องเรื่องปรากฏว่า สภาได้ร้องขอต่อรัฐบาลเพื่อขอรับสัมประทานทำทางหลวงและเคาะรถยนต์เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาหรือบุคคลอื่นๆ จึงได้ปฏิบัติตามทางการ คือประกาศโฆษณาเพื่อเปิดโอกาสให้ราษฎรคัดค้าน สภาคงจะได้พิจารณาความข้อนี้เหมือนกัน จึงขอรับสัมประทานปัญหาจึงมีแต่เพียงว่าจะถือตามกฎหมายโดยเคร่งครัดหรือจะถือว่าสภาเหมือนกับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล แต่เห็นว่าสภานี้ได้อำนาจพิเศษโดยกฎหมายไม่เหมือนกับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ถ้าจะถือว่าเหมือนกับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลแล้ว ก็ควรจะพิจารณาถึงเงื่อนไขในสัมประทานนั้นด้วย เมื่อได้เห็นเงื่อนไขในสำเนาสัมประทานข้อ ๑๘ แล้ว เห็นว่าสภาควรรับสัมประทานได้ แม้จะวินิจฉัยถึงการที่ได้อำนาจแก่สภาตามกฎหมายนั้นแล้ว เห็นว่าสภาทำได้โดยลำพัง ไม่ต้องขอสัมประทาน แต่อำนาจตามกฎหมายที่สภาได้นี้กว้างมาก.

สมเด็จพระยาตำราง ๆ ตรัสว่า เรื่องนี้ผู้ที่จะเคาะรถยนต์จริงๆ ก็พวกเจ้าของรถยนต์รับจ้าง ประมาณไม่เกิน ๒๐ ราย ถ้าสภา ๆ ห้ามขาดไม่ให้ใครเคาะรถ หรือว่าสภา ๆ ได้สัมประทานแล้วขึ้นราคาค่าโดยสารแพงกว่าราคาธรรมดาจนเหลือเกินกว่าเหตุ ที่ควรจะเป็น ดังนี้เรียกว่าเคาะรถยนต์ ขอบที่จะร้องคัดค้าน.

/ส่วน

ส่วนการที่จะให้สัมประทานแก่สภา ๆ ก็สะดุดพระทัยในหลักการอยู่บ้าง. กล่าวคือทำให้สัมประทานทำถนนนั้นย่อมเกิดจากที่มีคนมองเห็นว่าจะทำให้การคมนาคมเจริญขึ้นได้ เมื่อรัฐบาลยังไม่ทำเอง เขาจึงร้องขอรับทำโดยเสี่ยงภัย (risk) เพื่อขอประโยชน์แลกเปลี่ยน รัฐบาลเห็นสมควรอนุญาตให้ทำก็กำหนดผลแลกเปลี่ยนให้ การจะได้เสียอย่างไรตกอยู่กับผู้ขอทำ หากจะมีการขาดทุนทำไปไม่ได้ขอเวนคืนสัมประทานเป็นที่สุด. โดยเฉพาะเรื่องหัวหินนี้ avoid ความจริงอยู่บ้าง. ฐานะของสภา ๆ ที่เป็นอยู่ก็เทศบาลนั่นเอง แต่ติดกับที่อื่นเพราะสภาพของหัวหินยังไม่มีกำลังพอ แต่พิเคราะห์เห็นกาลภายหน้าว่าจะบำรุงให้ก็ได้ ตลอดจน local administration จึงในขั้นนี้เอากำลังรัฐบาลมาช่วย. ถ้าต่อไปภายหน้าสามารถจะเป็นไปได้แล้วก็ใช้กฎหมายเทศบาลได้. ฐานะเดี๋ยวนี้เป็นอยู่เพียงชั่วคราว. การบำรุงของสภาก็เฉพาะราษฎรที่อยู่ในเขตต์. ถ้าจะ create ฐานะของสภาให้เป็นไปอีกในทางที่ ๓ จะหันเข้าหาทางใดคงกล่าวแล้วก็ไม่เข้าได้ ดังนั้นทรงเห็นว่าไม่ดี. ทางที่ดีควรกันให้เข้าทางใดทาง ๑. ในขั้นนี้สิ่งใดที่ไม่ดีจึงควรกันให้เข้าหารัฐบาลช่วย เช่นเรื่องการเคหะใดใครจะเอารถมาเคหะในทางของสภา ให้สภาเรียกเงินได้ เพื่อบำรุงสภา ดังนี้จึงจะ justify เพราะถนนเหล่านั้นสภาได้ลงทุนทำสิ้นเงินไปเป็นอันไม่ชอบ แต่ก็ทรงรังเกียจที่จะใช้คำว่า Monopoly. ผู้ทรงเป็นประธานตรัสว่า ถ้าตั้งนั้นก็ตั้งค่านี้อย่าง Toll แต่ถ้าจะให้ค่านี้อย่างนั้นก็จะต้องออกกฎหมายใหม่ ซึ่งไม่ใช่ปัญหา

ใน



ในเวลาหนึ่งที่เสนาบดีสภาตกลงให้โฆษณาทรงคาดหมายไปในทางว่าผู้ที่ทำถนนไว้ก่อนแล้ว ซึ่งสภาโฆษณาครอบไปถึงเช่นที่ชะอำและบ่อแซมนั้น จะมาร้องขอสมประทานบ้าง. เรื่องนี้ที่มีความเข้าใจผิดกันไปบ้างก็จะเป็นเพราะไม่มีผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการอยู่ในสภา ฯ นี้.

เสนาบดียุติธรรมกราบทูลว่า เรื่องนี้ไม่ได้ raise objection ว่าไม่ควรให้สัมประทาน เพราะการให้สัมประทานย่อมคุมได้ดีกว่า ทั้งเสนาบดีก็เคยตกลงแล้วว่าจะให้สัมประทาน เป็นแต่ให้โฆษณาก่อน. ครั้นเมื่อโฆษณาแล้วมีผู้คัดค้านร้องทุกข์ดังนี้ ก็ย่อมต้องพิจารณาว่าจะเดือดร้อนอันควรฟังได้เพียงไร หรือจะยกเสีย. ที่กราบทูลก็เพื่อถามความสงสัยถึงหลักการว่า สภาจะเก็บเงินแก่ผู้ที่มาเดิรรถอีกเพียงไร เป็นทางประกอบกรรวินิจฉัยเท่านั้น.

เสนาบดีพระคลัง ฯ กราบทูลว่า เรื่องนี้เดิมสภา ฯ จะขอผูกขาด จึงขอสัมประทานและขออย่าให้โฆษณา. ในครั้งนั้นเสนาบดีสภาได้พิจารณาถึง status ของสภาว่าเป็นนิติบุคคล จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้สภา ฯ ปฏิกรอย่างว่าเป็นราษฎรร้องขอแล้วจะต้องทำอย่างไร ก็ให้สภาปฏิบัติอย่างนั้น คือให้โฆษณา. ข้อที่ว่าควรให้สัมประทานหรือไม่นั้น เสนาบดีพระคลัง ฯ เห็นว่า ได้ตกลงกันแล้ว. ในขั้นนี้เสนาบดีพระคลัง ฯ เห็นพ้องด้วยพระดำริเสนาบดีพาณิชย์ ฯ ว่า justification.

เสนาบดีการต่างประเทศกราบทูลสนองว่า ทรงเห็นพ้องด้วยพระดำริเสนาบดีพาณิชย์ ฯ

/ราชเลขา

ราชอาณาจักรการกราบทูลสนองว่า เห็นควรให้สัมประทาน.  
ลำดับนี้ผู้ทรงเป็นประธานโปรดให้ที่ประชุมลงมติว่า จะควร  
ยกคำร้องของราษฎรหัวหินที่คัดค้านนี้เสีย และให้สัมประทานแก่  
สภา ฯ หรือไม่.

ที่ประชุมลงมติ (เสนาบดีพาณิชย์ ฯ abstain) ว่าควรยก  
คำร้อง และควรให้สัมประทานแก่สภาจัดบำรุงชายทะเลทิศตะวันตก.  
ผู้ทรงเป็นประธานโปรดประธานพระอนุญาตให้เสนาบดี  
พาณิชย์ ฯ ทรงดำเนิรการไปได้.

นอกจากนี้เสนาบดียุติธรรมเสนอว่า ในสัมประทานควร  
ให้มีกำหนดเวลาแน่นอน และเห็นควรกำหนด ๒๕ ปี. อนึ่งคำว่า  
“เดินรถจ้าง” ในวรรค ๑ ควรแก้เป็น “เดินรถรับจ้าง”. ที่  
ประชุมเห็นชอบ ตกลงให้แก้คำว่า “๒๕ ปี” ลงในสัมประทาน  
ข้อ ๒. และแก้คำ “เดินรถจ้าง” เป็น “เดินรถรับจ้าง” ใน  
สัมพัทานวรรค ๑.

พทศวี. ๒๙/๖/๗๔

อย่างไรก็ตามนั้น ที่ได้มีการเปิดให้ร้องเรียนเกี่ยวกับการที่สภาจัดบำรุงฯ จะได้จากการสัมพัทานเพียง  
เจ้าเดียวในเขตท้องที่นั้น มีการกล่าวอ้างถึงพระราชบัญญัติรถยนต์ที่คุ้มครองอยู่ (เจ้าของรถยนต์ต้องเสียภาษี  
รถยนต์อยู่แล้ว) และประชาชนเสียจังกอบในการสร้างถนนเช่นกัน จึงไม่ควรผูกขาดในการเสียค่าเดินรถของ  
ประชาชน ซึ่งก็ได้มีการหารือกันในที่ประชุมเสนาบดีสภาตามเอกสารต้น ซึ่งผลสรุปคือ เสนาบดีสภาจึงอนุญาต  
ให้สัมพัทานเป็นเวลา ๒๕ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๔ กันยายน พ.ศ.๒๔๗๔ เป็นต้นไป

#### ๔.๔ สรุปการดำเนินการของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก

จากการศึกษาการดำเนินการของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกนั้น สามารถรูปแบบการ  
ดำเนินการที่มีนัยสำคัญได้ ๒ ประการ คือ ประการที่ ๑ รูปแบบของการดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการสภา  
จัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก และประการที่ ๒ รูปแบบของการดำเนินการจัดเก็บรายได้เพื่อการพัฒนา  
เมืองของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

#### ๔.๔.๑ การจัดตั้งคณะกรรมการสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะกระจายรูปแบบการพัฒนาไปสู่ท้องถิ่น เพื่อการแก้ไขปัญหาเฉพาะพื้นที่ที่สามารถจะดำเนินการได้ตรงวัตถุประสงค์ และรวดเร็ว จึงรับสั่งให้ดำเนินการจัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกขึ้น โดยจะเห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีวิสัยทัศน์เกี่ยวกับการพัฒนา เนื่องจากการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศหลายท่านเข้ามาเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการ เพื่อการพัฒนาและวิทยาการใหม่ ๆ ที่จะนำมาสู่การพัฒนา ตลอดจนพระราชประสงค์ที่จะต้องการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยการแต่งตั้งมหาอำมาตย์ตรี พระยาสุรพันธ์เสนี สมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลราชบุรี ซึ่งมีรู้ความเข้าใจในพื้นที่มาเป็นที่ปรึกษา เนื่องจาก การประสานงานกับท้องถิ่น ตลอดจนการดำเนินงานที่คล่องตัวยิ่งขึ้น

#### ๔.๔.๒ การดำเนินการจัดเก็บรายได้เพื่อการพัฒนาเมืองของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก

สภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก ในระยะแรกใช้วิธีการกู้เงินจากส่วนกลางมาเพื่อการดำเนินกิจการของสภาจัดบำรุงฯ ทั้งนี้ การใช้หนี้เงินกู้ในระยะเริ่มแรกนั้น สภาจัดบำรุงฯ ได้ดำเนินการออก “ประกาศเก็บภาษีแลเงินบำรุงสถานที่ในเขตของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก” ซึ่งเป็นการเก็บค่าธรรมเนียมในการโดยสารรถไฟเข้ามายังพื้นที่ของสภาจัดบำรุงฯ และต่อมาได้มีการยกเลิกและประกาศใช้ “พระราชบัญญัติจังกอบในเขตจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พ.ศ. ๒๔๗๑ (พระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บภาษีในเขตของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตก พ.ศ.๒๔๗๑)” และ “พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและโรงเรือนสำหรับในเขตสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก” เพื่อการจัดเก็บรายได้เพื่อการพัฒนาเมืองขึ้นแทน

ทั้งนี้ในภายหลัง สภาจัดบำรุงฯ มีแนวคิดที่จะเปิดสัมปทานเดินรถในเขตท้องที่สภาจัดบำรุงฯ เพื่อหารายได้เพิ่มเติมขึ้น ซึ่งผลการประชุมของเสนาบดี ได้อนุญาตให้สัมปทานเป็นเวลา ๒๕ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๔ กันยายน พ.ศ.๒๔๗๔ เป็นต้นไป อย่างไรก็ตาม การดำเนินการในช่วงดังกล่าวเป็นปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งใหญ่ในราชอาณาจักรขึ้น การดำเนินการหลายประการได้หยุดชะงักลง และมีการจัดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่เกิดขึ้นตามมา

#### ๔.๔.๓ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก

การดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกนั้น ประกอบไปด้วย โครงข่ายถนน ตลาด ระบบไฟฟ้าและประปา ส่วนรถไฟนั้นเป็นเพียงการเก็บค่าโดยสารของรถไฟเข้ามาภายในเขตท้องที่ของสภาจัดบำรุงฯ สำหรับโครงข่ายถนนเป็นการก่อสร้างเส้นทางจากทางแยกสถานีรถไฟหัวหินไปยังวังไกลกังวล ถนนร่วมจิตต์ และถนนจากสถานีรถไฟบ้านชะอำ และก่อสร้างตลาดมิตรไชยซึ่งกล่าวได้

ว่าเป็นตลาดที่มีสุขลักษณะที่ดีที่สุดในสมัยนั้น นอกจากนี้ ยังได้มีการวางระบบไฟฟ้าและประปาซึ่งโครงการเหล่านี้อยู่ในขั้นตอนการวางแผนแต่เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ.๒๔๗๕ ขึ้นเสียก่อน

## บทที่ ๕

### สรุปผลการศึกษา

ในสมัยรัชกาลที่ ๕ และ ๖ ได้มีการเริ่มพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแบบเมืองแบบสากลมาอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการตัดถนน การสร้างทางรถไฟ การผลิตกระแสไฟฟ้า การผลิตน้ำประปา การสื่อสารด้วยวิทยุ ฯลฯ ในสมัยรัชกาลที่ ๗ โครงสร้างพื้นฐานเหล่านั้นได้พัฒนาอย่างเต็มที่ มีความสมบูรณ์และสามารถใช้งานได้กว้างขวางขึ้น จนกระทั่งมีการจัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก ตามความแห่งพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙ เนื่องจากการขาดแคลนน้ำในพื้นที่หัวหิน เพราะมีการตั้งบ้านเรือนที่ประกอบกับการท่องเที่ยวภายหลังการเปิดเดินรถไฟระหว่างประเทศ ทรงเล็งเห็นถึงความเจริญของชุมชนแถบนี้ จึงมีพระราชดำริจัดตั้งกรรมการวางแผนผังตำบลหัวหินและชายทะเลชะอำขึ้น เพื่อพัฒนาบริเวณแถบนี้ให้เป็นสถานที่ตากอากาศที่สมบูรณ์แบบ อาทิ การสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ ได้แก่ ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา โรงเรียน สถานพยาบาล ฯลฯ แม้หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จนถึงปี พุทธศักราช ๒๔๗๙ รัฐสภาพิจารณาเห็นว่า การดำเนินงานของสภาฯ แห่งนี้คล้ายกับเทศบาล จึงมีมติให้โอนกิจการและทรัพย์สินทั้งหมดของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกให้แก่เทศบาล โดยตราเป็นพระราชบัญญัติยกเลิกและโอนกิจการสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกให้แก่เทศบาล แต่การดำเนินการของสภาฯ นับเป็นวิวัฒนาการด้านพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองครั้งสำคัญ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

#### ๕.๑ แร่งขับเคลื่อนในการออกพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙

การจัดตั้งสภาบำรุงท้องที่ชายฝั่งทะเลตะวันตกภายใต้พระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พ.ศ. ๒๔๖๙ เป็นการจัดตั้งองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง โดยสภาดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีหน้าที่บริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ในพื้นที่บริหารของสภาฯ ครอบคลุมพื้นที่ตั้งแต่ชะอำลงไปถึงหัวหิน แสดงถึงความพยายามที่จะมอบอำนาจให้ท้องถิ่นบริหารจัดการเมืองด้วยตนเอง สามารถสรุปแรงขับเคลื่อนที่สำคัญที่เป็นทั้งปัจจัยภายนอก คือ กระแสการแนวคิดการถ่ายโอนอำนาจการบริหารจัดการเมืองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับปัจจัยภายใน คือ การเติบโตของเมืองตากอากาศชะอำหัวหินซึ่งต้องการการบริหารจัดการแบบสมัยใหม่ที่มีบทบาทด้านการท่องเที่ยว รายละเอียดดังนี้

### ๕.๑.๑ กระแสแนวความคิดการถ่ายโอนอำนาจการบริหารจัดการเมืองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระแสโลกในช่วงรัชกาลที่ ๗ เป็นช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลงชั่วคราวอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น ประชาชนในแต่ละพื้นที่รวมตัวกันเรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเอง นำไปสู่การถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลกลางลงไปสู่ท้องถิ่นทั้งโดยวิธีการสงบและวิธีการต่อสู้เรียกร้องอย่างรุนแรงจนถึงขั้นปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง สาเหตุหนึ่งมาจากที่พลเมืองสามารถเข้าถึงทรัพยากรมาสร้างอาชีพและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เกิดข้อเรียกร้องให้รัฐบาลกลางบริหารจัดการเมืองให้มีประสิทธิภาพ ตอบสนองความต้องการเฉพาะของประชากรเมือง มีความเป็นธรรมและเท่าเทียมในการเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ ลดความเหลื่อมล้ำระหว่างชนชั้นปกครองกับพลเมือง แต่รัฐบาลกลางมีหน้าที่ในการดูแลพื้นที่ทั้งประเทศไม่ว่าจะเป็นพื้นที่เมืองหรือพื้นที่ชนบท การบริหารจัดการพื้นที่เมืองโดยรัฐบาลจึงไม่มีประสิทธิภาพตามที่พลเมืองต้องการ นำมาซึ่งข้อเรียกร้องให้รัฐบาลถ่ายโอนอำนาจให้กับท้องถิ่นบริหารจัดการพื้นที่เมืองด้วยตนเอง โดยตั้งความหวังว่าจะมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากกว่าที่รัฐบาลกลางดำเนินการอย่างที่ผ่านมา

แนวคิดดังกล่าวเป็นต้นทางของวิธีการพัฒนาเมืองหลายแห่งในภาคพื้นยุโรป เช่น แนวคิดอุทยานนคร โดย Ebenezer Howard ก็มีรากฐานมาจากความคิดต่อต้านรัฐบาลกลาง (Anarchist) เชื่อว่าถ้าท้องถิ่นปกครองตนเองจะมีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมมากกว่าการปกครองโดยรัฐบาลกลาง Howard จึงได้เสนอแนะให้องค์กรระดับเมืองเป็นเจ้าของทรัพยากรที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในการผลิตและดำรงชีวิต ประชาชนเป็นผู้เช่าแปลงที่ดินในระยะยาวโดยการอนุมัติขององค์กรระดับเมืองในรูปแบบคณะกรรมการบริหารเมือง และคณะกรรมการชุดนี้ก็ทำหน้าที่บริหารจัดการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในอุทยานนครด้วย แนวคิดดังกล่าวได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในภาคพื้นยุโรป นักคิดทางการพัฒนาเมืองวางผังเมืองต่าง ๆ ตามแนวคิดส่งเสริมการปกครองโดยท้องถิ่น และมีอิทธิพลไปยังประเทศอื่น ๆ ให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อบริหารจัดการเมืองต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเช่นกัน

สำหรับประเทศไทย แนวคิดการถ่ายโอนอำนาจการบริหารจัดการเมืองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ ที่มีพระราชดำริให้ตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๔๐ โดยเริ่มที่กรุงเทพฯ เป็นพื้นที่แรกเพื่อให้พลเมืองเข้ามาช่วยในการบริหารจัดการพื้นที่ที่เขาอยู่อาศัยได้อย่างเหมาะสม และได้ขยายออกไปสู่การจัดตั้งสุขาภิบาลในส่วนภูมิภาคอีกหลายแห่ง อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทสุขาภิบาลยังมีบุคลากรส่วนกลางเข้าไปมีอำนาจในการบริหารจัดการอยู่มาก ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและตัวแทนจากหน่วยงานส่วนกลางอีกหลายตำแหน่ง รัชกาลที่ ๗ ได้มีพระราชดำริว่าจะให้ท้องถิ่นปกครองตนเองอย่างอิสระโดยไม่มีตัวแทนส่วนกลางเข้าไปเกี่ยวข้องโดยผ่านการจัดตั้งเทศบาล ผู้บริหารทุกคนมาจากการเลือกตั้งของพลเมืองในเขตเทศบาล พระองค์ท่านมีพระราชประสงค์อย่างแรงกล้าที่จะจัดตั้งเทศบาลให้เกิดขึ้นในประเทศไทยให้จงได้ โดยได้มีพระบรมราชโองการให้ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้และรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย โดยเริ่มแรกใช้คำเรียกทับศัพท์ภาษาอังกฤษอย่างชัดเจนว่า “มิวนิสิตี” (Municipality) และได้บัญญัติคำว่า “เทศบาล” คำเป็นใหม่ขึ้นมาภายหลังปรากฏในร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๓

ตั้งที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำรัสต่อที่ประชุมเสนาบดีเกี่ยวกับการพัฒนา  
ด้านกายภาพและสาธารณูปโภคของหัวหิน ความว่า

“ที่ชายทะเลนี้มีคนมาอยู่มากขึ้น ผู้ที่มาอยู่พูดว่าเสียดายที่ไม่มีน้ำ ไฟ และถนน ถ้ารัฐบาลทำก็จะยอม  
ที่จะเสียภาษี จึงคิดว่าจะจัดทำอย่าง Syndicat d’Initiative ฤ MUNICIPAL ตามหลักที่ว่าผู้อยู่ใน  
บริเวณนั้นต้องเสียเงินค่าบำรุงเอง ไม่ใช่รัฐบาลทำให้ เพราะรัฐบาลจะต้องบำรุงการอย่างอื่นที่สำคัญ  
กว่า เมื่อเจริญขึ้นแล้วจะทำให้ชาวต่างประเทศเข้ามามากขึ้น อันเป็นประโยชน์แก่พลเมืองที่อยู่แถว  
นั้นเอง และเป็นประโยชน์แก่ประเทศ”<sup>1</sup>

ดังนั้น รัชกาลที่ ๗ ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะกระจายรูปแบบการพัฒนาไปสู่ท้องถิ่น เพื่อการแก้ไข  
ปัญหาเฉพาะพื้นที่ที่สามารถจะดำเนินการได้ตรงวัตถุประสงค์ และรวดเร็ว จึงรับสั่งให้ดำเนินการจัดตั้งสภาจัด  
บำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกขึ้น เท่ากับว่าต้องพระราชประสงค์จะทรงทดลองการปกครองตนเองใน  
ระดับท้องถิ่นในรูปแบบ “ประชาภิบาล” หรือ “เทศบาล” (municipality) ที่หัวหิน เพราะเป็นที่ซึ่งน่าจะหา  
รายได้ และส่งเสริมการท่องเที่ยวไปด้วยได้ พระบรมราโชบายเรื่องที่จะจัดการประชาภิบาลนี้มีมาตั้งแต่เดือน  
สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๙ สามเดือนก่อนหน้า และเป็นส่วนของพระบรมราโชบายที่จะเกื้อหนุนการฝึกหัด  
ประชาธิปไตยจากเบื้องล่าง คือในระดับท้องถิ่น ให้ประชาชนได้มีความคุ้นเคยกับการมีตัวแทนเข้ามาบริหาร  
กิจการของท้องถิ่น ก่อนที่จะได้มีสิทธิ์เช่นนั้นในระดับชาติ (สนธิ เดชานันท์, ๒๕๔๕ อ้างถึงใน พลุทธิสาธณ ชุม  
พล, ๒๕๕๘) แสดงให้เห็นว่านโยบายเรื่องเทศบาลกับเรื่องสภาฯ ที่หัวหินมีความเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิด เริ่ม  
จากการต้องการแก้ไขปัญหภายในพื้นที่ ตลอดจนการก่อสร้างถนน ซึ่งจัดเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ  
สำหรับการพัฒนาเมือง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งพระทัยจะพัฒนาการเมืองการปกครอง  
ไปสู่ระบอบประชาธิปไตยตามแบบอย่างของตะวันตกอย่างแท้จริง ซึ่งวิธีการที่สำคัญที่พระองค์ท่านทรง  
เลือกใช้ กล่าวคือ การให้อภิรัฐมนตรีสภาดำเนินการวางรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล และ  
วางโครงการปรับปรุงแก้ไขสุขาภิบาลที่มีอยู่ให้เป็นเทศบาล เพราะหากถ้ามีการบริหารท้องถิ่นที่พัฒนาให้เจริญ  
ขึ้น ประชาชนจะได้รู้จักสิทธิและหน้าที่ของตนเองอันนำมาสู่การพัฒนากระบวนการเมืองในรูปแบบระบอบรัฐสภา  
ได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งแนวทางการจัดการระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้พยายามนำเอาแนวคิดที่ว่าด้วย  
“การกระจายอำนาจ (Decentralization)” โดยพัฒนามาจากรูปแบบการปกครองแบบรวมอำนาจ ประเภท  
“การกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Déconcentration)” ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นการแบ่งอำนาจ  
การปกครองหรือการอำนาจบางส่วนให้แก่ภูมิภาค โดยวิธีดังกล่าวเป็นการปกครองรูปแบบหนึ่งที่มีอำนาจ  
อิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควรและอำนาจอิสระในการปฏิบัติของท้องถิ่นจะต้องไม่มากจนกระทบต่อ

<sup>1</sup> วรรณิการ์ ต้นประเสริฐ, จดหมายเหตุวังไกลกังวลสมัยรัชกาลที่ 7, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2547), หน้า 25.

อำนาจอธิปไตยของรัฐ” และเป็นกระบวนการปกครองตนเองโดยหน่วยชุมชน ซึ่งวิธีการดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินงานต่าง ๆ ในการปกครองอันตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตนเอง

### ๕.๑.๒ การเติบโตของเมืองชะอำและหัวหิน

เมืองชะอำและหัวหินเติบโตมาจากการที่กรมรถไฟในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) ต้องการทางรถไฟที่ให้การเดินทางสะดวกรวดเร็วและปลอดภัยมากยิ่งขึ้น ซึ่งภายหลังได้มีการเปิดเดินรถไฟสายใต้เชื่อมสหรัฐอเมริกา โดยภายหลังการเปิดเดินรถเส้นทางจากสถานีชะอำมาถึงสถานีหัวหิน ส่งผลให้พื้นที่บริเวณชะอำและหัวหินเจริญขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากพระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนาง ข้าราชการบริวาร และนักท่องเที่ยว มีความต้องการเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวยังพื้นที่นี้ด้วยความสวยงามของทะเลและอากาศที่บริสุทธิ์ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้าบุรฉัตรไชยากร กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ผู้บัญชาการรถไฟหลวง ได้ทรงชักชวนสมาชิกพระราชวงศ์ ข้าราชการ พ่อค้าคหบดี ให้สนพระทัยและสนใจชายทะเลหัวหิน ทรงให้กรมรถไฟหลวงสร้างบังกะโล่จำนวนหนึ่งไว้ให้บริการแก่ผู้โดยสารรถไฟ ตัดถนนจากสถานีรถไฟถึงชายทะเล และก่อสร้างโรงแรมรถไฟหัวหินขึ้นเป็นอาคารตึก ๒ ชั้น ใช้ชื่อว่า Hua Hin Hotel, Siam ที่หรูหราทันสมัยที่สุดในภูมิภาคนี้ในขณะนั้น โรงแรมดังกล่าวได้รับความนิยมอย่างมาก เนื่องจากมีการโฆษณาชักชวนให้ชาวต่างประเทศที่อยู่ใกล้เคียง ตลอดจนนักท่องเที่ยวแถบยุโรปและอเมริกาเดินทางมาเที่ยวที่สยามเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ทำให้เมืองหัวหินเติบโตขึ้นกลายเป็นเมืองตากอากาศที่ทันสมัยและเป็นถิ่นนิยมของนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ

ในขณะนั้นหัวหินยังขาดการจัดการด้านสุขาภิบาลและสิ่งอำนวยความสะดวก ขาดแคลนน้ำกินน้ำใช้อย่างมาก ถนนหนทางส่วนใหญ่ยังเป็นทางเกวียน อีกทั้งยังมีโรคภัยไข้เจ็บ เช่น อหิวาตกโรคระบาดบ้างเป็นบางครั้ง ถึงแม้ว่าหัวหินจะมีข้อจำกัดหลายประการ แต่ความงามและความบริสุทธิ์ของหัวหิน ประกอบกับการเดินทางโดยรถไฟที่สะดวกสบายพอสมควร การบริการเรื่องบังกะโล่และไฮเต็ลของกรมรถไฟหลวง เป็นสิ่งดึงดูดให้ผู้คนมาสัมผัสธรรมชาติ ณ ที่นี้มากขึ้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเล็งเห็นถึงความเจริญของชุมชนแถบนี้ จึงมีพระราชดำริจัดตั้งกรมการวางแผนผังตำบลหัวหินขึ้น เพื่อพัฒนาบริเวณแถบนี้ให้เป็นสถานที่ตากอากาศที่สมบูรณ์แบบ อาทิ การสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ ได้แก่ ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา โรงเรียน สถานพยาบาล ฯลฯ จากพระราชประสงค์ดังกล่าวของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงต้องการกระจายรูปแบบการพัฒนาไปสู่ท้องถิ่นในยุคสมัยนั้น จึงนำมาสู่การจัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก



พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงสร้างพระราชนิเวศน์มฤคทายวันขึ้นที่ชายหาดชะอำ และวังไกลกังวลที่หัวหิน พร้อมกับสมาชิกพระราชวงศ์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ไปปลูกบ้านพักอาศัยส่วนพระองค์ และส่วนตัวที่นั่น มีข้อสันนิษฐานว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ได้ทรงสร้างวังไกลกังวลไว้เพื่อประทับทรงพักผ่อนพระอิริยาบถแต่ประการเดียว หากแต่เพื่อที่จะได้ทรงสนับสนุนและทรงติดตามความคืบหน้าของการทดลองการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลในการบริหารจัดการพื้นที่พักผ่อนตากอากาศแห่งนี้ไปด้วย (พฤทธิสาณ ขุมพล, ๒๕๕๘)

โดยสรุป พื้นที่ชะอำ-หัวหินมีความเหมาะสมในการเป็นพื้นที่ต้นแบบในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล (municipality) โดยมีข้อสันนิษฐานว่าเป็นพื้นที่เมืองเปิดใหม่ที่ยังไม่มีโครงสร้างพื้นฐานแบบเมือง ทำให้สามารถพัฒนาได้ง่าย ไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับการใช้ประโยชน์ที่ดินเดิมในเมือง อีกทั้งเป็นเมืองท่องเที่ยวที่คนกรุงเทพฯ ไปเที่ยว ซึ่งมักเป็นกลุ่มคนที่รู้จักการตากอากาศมาจากต่างประเทศ จึงต้องการโครงสร้างพื้นฐานแบบสมัยใหม่ และเป็นคนกลุ่มที่สามารถยอมจ่ายภาษีบำรุงท้องที่เพื่อการพัฒนาส่วนนี้ได้

## ๕.๒ วิวัฒนาการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมือง

การจัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก ตามความแห่งพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙ นับเป็นวิวัฒนาการครั้งสำคัญ ดังนี้

### ๕.๒.๑ การบริหารจัดการเมือง

ในสมัยรัชกาลที่ ๗ มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจากพระนครเชื่อมโยงไปยังหัวเมืองอื่นๆ ในภูมิภาค ทั้งทางรถไฟและถนน ทำให้หัวเมืองอื่น ๆ มีความสำคัญทางเศรษฐกิจมากขึ้น ส่งผลให้การบริหารจัดการเมืองโดยพระมหากษัตริย์แบบรัฐบาลกลางไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกต่อไป ทั้งในแง่เศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์ รัชกาลที่ ๗ ซึ่งจบการศึกษาจากต่างประเทศได้มีพระราชปณิธานอันแรงกล้าในการสนับสนุนให้เกิดการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาลขึ้นในประเทศไทยให้จงได้ ซึ่งแตกต่างจากสุขาภิบาลที่มีมาตั้งแต่รัชกาลที่ ๕ ที่ยังมีนายอำเภอที่แต่งตั้งจากส่วนกลางเป็นผู้บริหารสุขาภิบาล แต่ผู้บริหารเทศบาลจะมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งเป็นการกระจายทั้งอำนาจในการบริหารและจัดการไปสู่ประชาชน รัชกาลที่ ๗ ทรงให้ความสำคัญกับการถ่ายโอนอำนาจการปกครองตนเองให้ท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ

ในการดำเนินการเพื่อบริหารจัดการเมืองชะอำและหัวหินซึ่งมีบทบาทเป็นเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศในขณะนั้น มีการออกพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พ.ศ. ๒๔๖๙ โดยตั้งสภากรรมการฯ เป็นนิติบุคคลที่มีอำนาจในการจัดการบำรุงท้องที่ให้มีการคมนาคม การประปา การไฟฟ้า

ออกแบบโครงการวางผังสำหรับเมือง และควบคุมการปลูกสร้าง รวมทั้งให้มีอำนาจเก็บภาษีบำรุงรักษาและ  
ค่าใช้จ่ายในกิจการดังกล่าว มีอำนาจถือกรรมสิทธิ์เช่าถือ และจำหน่ายโอนทรัพย์สินต่าง ๆ ได้

ทั้งนี้ หลักการจัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกนั้น ได้นำเอาหลักความคิดของการ  
กระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) กล่าวคือ เป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึง  
ระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ จะถูกใช้เพื่ออธิบายถึง  
สถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่  
ชุมชน หรือท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง โดยท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบายต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง รวมถึงอำนาจใน  
การตรากฎหมายและออกระเบียบต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่หรือชุมชนของตนได้โดยอิสระ

ในระยะเริ่มแรก รัชกาลที่ ๗ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการสภาฯ ชุดแรก ๓ ท่าน  
ประกอบด้วยองค์ผู้บัญชาการกรมรถไฟหลวงเป็นนายก อธิบดีกรมเจ้าท่า กระทรวงมหาดไทย และผู้ทำการ  
แทนอธิบดีกรมศุลกากร กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นกรรมการ และมีเซอร์ เอ็ดเวิร์ด คูก (Sir Edward  
Cook) ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังฯ เป็นที่ปรึกษา ขอบเขตความรับผิดชอบของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล  
ทิศตะวันตกครอบคลุมพื้นที่ตั้งแต่หัวหินถึงชะอำในการจัดบำรุงท้องที่ ให้มีและแก้ไขบำรุงการคมนาคม ประปา  
ไฟฟ้า วางผังเมือง ทำงานปลูกสร้างและงานโยธาต่างๆ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจถือกรรมสิทธิ์เช่าถือและ  
จำหน่ายโอนทรัพย์สินต่างๆ ได้ เบื้องแรกสภาฯ นี้มีรายได้จากค่าธรรมเนียมพิเศษที่จัดเก็บควบคู่ไปกับค่า  
โดยสารรถไฟ ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นเก็บ “จังกอบ” หรือภาษีบำรุงท้องที่จากราษฎรในท้องถิ่น ถือเป็นประเภทที่ดิน  
เป็นเกณฑ์ในการคิดอัตราภาษี เพื่อเร่งเร้าให้พัฒนาที่ดินของตนเอง ทั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้า  
เจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงเสียดำเนินสำหรับที่ดินวังไกลกังวลเช่นเดียวกับผู้อื่น (พฤทธิสาณ ชุมพล, ๒๕๕๘)

ในช่วงระยะเวลาหลังการจัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก สภาปัญหาของเมือง  
เป็นไปรูปแบบของปัญหาการจัดการเมือง กล่าวคือ ปัญหาทางด้านการจัดเก็บภาษี โดยในระยะแรกที่มีการ  
จัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกได้กู้เงินมาเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของเมือง ซึ่งได้มี  
ความพยายามในการหามาตรการการจัดเก็บค่าโดยสารรถไฟภายใต้ “ประกาศเก็บภาษีแลเงินบำรุงสถานที่ใน  
เขตของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก” ออก ณ วันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ.๒๔๗๐ จึงสันนิษฐานว่า  
อาจเป็นแนวทางแบบ Garden City คือมีการตั้งสภาบริหารเมือง (Garden City Association) เพื่อเก็บภาษี  
ด้านต่างๆ รวมทั้งค่าเช่าที่ดินในเมืองนั้นมาใช้เพื่อการบริหารจัดการเมือง ภายใต้เงื่อนไขให้เช่าที่ดินระยะยาว  
(Leasehold) โดยไม่มีใครเป็นเจ้าของที่ดิน ทั้งหมดเป็นของสภาบริหารเมือง

## ๕.๒.๒ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสมัยใหม่

การดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกนั้น ประกอบไปด้วย โครงข่ายถนน ตลาด ระบบไฟฟ้าและประปา ส่วนรถไฟนั้นเป็นเพียงการเก็บค่าโดยสารของรถไฟเข้ามาภายในเขตท้องที่ของสภาฯ

ในการพัฒนาโครงข่ายคมนาคม มีการก่อสร้างถนนสายแรกในพ.ศ. ๒๔๗๐ จากสถานีรถไฟหัวหินไปถึงวังไกลกังวล แต่เนื่องจากที่ยังไม่มีรายได้จากภาษี จึงได้รับพระราชทานยืมเงินโดยไม่เสียดอกเบี้ยจากพระคลังข้างที่ ซึ่งถือเป็นพระราชทรัพย์ของผู้ที่ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ เป็นต่างหากไปจากเงินแผ่นดิน (Grossman, Nicholas (ed.), ๒๐๑๑ อ้างถึงใน พฤทธิสาด ชุมพล, ๒๕๕๘) ต่อมาในพ.ศ. ๒๔๗๓ ได้สร้างถนนต่อไปจนถึงบ้านชะอำ สร้างถนนซอยต่างๆ สู่ชายหาดเป็นระยะๆ ที่ไม่ไกลจากกัน คือ ถนนร่วมจิตต์ตลอดแนวชายทะเล ตั้งแต่บ้านปากคลองถึงบ้านหนองแจง อีกทั้งตัดถนนจากสถานีรถไฟบ้านชะอำ ไปบรรจบกับถนนร่วมจิตต์ ณ สามแยกชายทะเลชะอำดังที่เห็นอยู่ในปัจจุบัน นับเป็นการวางผังเมืองไว้สำหรับอนาคต (พฤทธิสาด ชุมพล, ๒๕๕๘)

นอกจากนี้ ยังมีการก่อสร้างตลาด “ฉัตรไชย” ที่ทันสมัย ถูกหลักสุขอนามัย มีหลังคา ๗ โค้ง ให้หมายถึงรัชกาลที่ ๗ จัดตั้งสถานพยาบาลและการสาธารณสุข และจัดการเดินรถโดยสารในฤดูตากอากาศ นอกจากนี้ ยังได้จัดการสำรวจเพื่อวางแผนการชลประทาน จัดหาน้ำสำหรับการเพาะปลูกและการประปารวมทั้งการผลิตกระแสไฟฟ้า แต่ทว่ายังไม่ได้ดำเนินการก็ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ขึ้นเสียก่อน หลังจากนั้น เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ แล้ว สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเห็นว่า การดำเนินงานของสภาฯ คล้ายคลึงกับของเทศบาล จึงได้ออกพระราชบัญญัติยกเลิกและโอนกิจการของสภาฯ ให้แก่เทศบาล เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๙ และมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลตำบลชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ในปีพุทธศักราช ๒๔๘๐ เพื่อรองรับสภาฯ ที่ได้ยกเลิกไป

การดำเนินการทั้งหมดนี้สอดคล้องกับหลักการใช้โครงสร้างพื้นฐานให้เป็นเครื่องชี้นำการพัฒนา (Infrastructure Led Development) ซึ่งเป็นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเมืองและการบูรณะฟื้นฟูเมือง โดยมีฐานความเชื่อว่า โครงสร้างพื้นฐานเป็นทั้งการชี้นำและองค์ประกอบสำคัญที่จะช่วยสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาในรูปแบบที่พึงประสงค์ ตามระดับความสามารถในการให้บริการของโครงสร้างพื้นฐานที่จัดให้มี อีกทั้งโครงสร้างพื้นฐานยังช่วยแก้ปัญหาพื้นที่ที่มีการตั้งถิ่นฐานอยู่แล้วแต่ยังด้อยพัฒนาเสื่อมโทรม หรือ พื้นที่ชนบทที่ต้องการโครงสร้างพื้นฐานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน การขยายเมืองในรัชกาลที่ ๗ หน่วยงานภาครัฐจึงได้ใช้วิธีพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าถึงด้วยการคมนาคมขนส่งทางบกไปยังพื้นที่เป้าหมายที่จะให้เกิดการพัฒนาแบบเมืองหรือมีการใช้ประโยชน์ที่เข้มข้นกว่าเดิม เพื่อเป็นการชี้นำให้ประชาชนเจ้าของที่ดินต่าง ๆ ได้พัฒนาที่ดินไปตามระดับการให้บริการของโครงสร้างพื้นฐานใหม่นั้น ๆ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่า การพัฒนาเมืองเปลี่ยนจากการที่รัฐเป็นผู้พัฒนาทั้งโครงสร้างพื้นฐานและที่ดินเพียงฝ่ายเดียว กลายเป็นวิธีการแบบสากลคือรัฐจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานเพื่อ

ชี้นำการพัฒนา แล้วประชาชนเล็งเห็นศักยภาพและโอกาสในการพัฒนาที่ดินที่มีโครงสร้างพื้นฐานนั้น ๆ ผ่าน  
ก็จะเกิดการพัฒนาไปตามที่รัฐได้ชี้นำด้วยโครงสร้างพื้นฐาน

พัฒนาการทางเทคโนโลยีจากประเทศตะวันตกได้เข้ามาสู่ประเทศไทยในหลายช่องทาง ทั้งโดยตรง  
จากการจ้างที่ปรึกษาต่างชาติเข้ามาช่วยเหลือในกิจการต่าง ๆ โดยอ้อมจากการนำมาของพ่อค้าเอกชนที่มา  
ค้าขายกับประเทศไทย และจากนักเรียนไทยที่ไปศึกษาในต่างประเทศแล้วกลับมารับราชการในหน่วยงานต่าง  
ๆ ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศในขณะนั้น ตัวอย่างสำคัญ คือ การพัฒนาโครงข่าย  
คมนาคมสำหรับรถยนต์ จากการศึกษาค้นคว้าเอกสาร อ้างถึงในเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ ๑/๒๗๕  
หน้า ๗๕-๘๒ สำเนารายงานเสนาบดีสภาครั้งที่ ๒๓/๒๔๗๓ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน พุทธศักราช ๒๔๗๔ พบว่า  
มีการประชุมคณะกรรมการสภา เรื่องขอสัมปทานทำทางและเดินรถรับจ้าง ทั้งนี้ มีการถกเถียงกันถึงข้อ  
คำนึงถึงผลประโยชน์ที่สภาฯ จะได้จากการสัมปทานเพียงเจ้าเดียว เพราะมีพระราชบัญญัติรถยนต์ที่คุ้มครอง  
อยู่ (เจ้าของรถยนต์ต้องเสียภาษีรถยนต์อยู่แล้ว) และประชาชนเสียจังกอบในการสร้างถนนเช่นกัน จึงไม่ควร  
ผูกขาดในการเสียค่าเดินรถของประชาชน อย่างไรก็ตาม ผลสรุปจากการสอบสวนและการประชุมหารือกันนั้น  
พบว่า ครึ่งหนึ่งของผู้ร้องไม่มีที่ดินดังกล่าวอ้าง และถึงแม้สภาฯ มีสิทธิ์เดินรถรับจ้างแต่เพียงผู้เดียว ราชฎาก็ยัง  
สัญญาไปมาได้โดยสะดวก ไม่มีข้อจำกัด เสนาบดีสภาจึงอนุญาตให้สัมปทานเป็นเวลา ๒๕ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๔  
กันยายน พ.ศ.๒๔๗๔ เป็นต้นไป การดำเนินครั้งนั้นเป็นผลต่อการวางผังเมืองของหัวหินในรูปแบบที่เป็นอยู่ใน  
ปัจจุบัน

พื้นที่เมืองชะอำและหัวหินภายใต้ความรับผิดชอบของสภาฯ ประกอบไปด้วยพื้นที่ภายใต้กฎหมาย  
ของ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวงพระพุทศักราช ๒๔๖๔ และพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและ  
โรงเรือนสำหรับในเขตสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก โดยลักษณะการจัดเก็บนั้น เป็นไปตาม  
รูปแบบของหลักการจัดเก็บ The Property Tax หรือภาษีทรัพย์สินมักเรียกเก็บจากอสังหาริมทรัพย์ ภาษีถูก  
เรียกเก็บโดยหน่วยงานที่มีอำนาจในเขตอำนาจศาลซึ่งทรัพย์สินตั้งอยู่ กล่าวคือ สภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล  
ทิศตะวันตก ภาษีนี้อาจนำไปเทียบกับภาษีค่าเช่าซึ่งคิดจากรายได้ค่าเช่าหรือค่าเช่าที่กำหนดและภาษีมูลค่า  
ที่ดินซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในที่ดินซึ่งไม่รวมมูลค่าของอาคารและการปรับปรุงอื่น ๆ ซึ่งนอกเหนือจากการเก็บภาษี  
แล้ว รูปแบบที่สภาฯ ได้นำมาใช้ นั่น คือ การจัดเก็บค่าบำรุงถนน ซึ่งไม่จำเป็นจะต้องขึ้นภาษีหรือนำภาษีของผู้  
ที่ไม่ได้ใช้ถนนที่เก็บค่าผ่านทางมาดำเนินงาน ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับถนนที่เก็บค่าผ่านทางทั้งหมดก็ตกกลับไป  
เป็นของรัฐ โดยรัฐจะตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบดูแลทั้งโครงสร้างถนนที่เก็บค่าผ่านทางและที่ดินที่ถูกใช้  
สร้างถนนที่เก็บค่าผ่านทาง เช่นเดียวกับภาษีสรรพสามิตรูปแบบอื่นของรัฐบาล

กรมพระยาดำรงราชานุภาพตรัสว่า ฐานะของสภาฯ ก็คือ เทศบาล แต่ต่างกับเพราะกำลังคนของหัว  
หินยังไม่เพียงพอ ภายหน้าอาจยกระดับและใช้กฎหมายเทศบาลได้ (กล่าวถึงการปกครองส่วนท้องถิ่น : Local

Administration) คิดเห็นว่าการเดินรถใครจะเอามาเดินในถนนให้สภาฯ เรียกเก็บเงินได้ แต่ไม่ยอมให้ใช้คำว่า Monopoly (การผูกขาด) เห็นว่าควรดำเนินการเป็นค่าธรรมเนียมความเสียหาย (Toll) ซึ่งการจะดำเนินการตามนี้ได้ต้องออกกฎหมายใหม่ ทั้งนี้ ถนนที่เก็บค่าผ่านทาง (Toll road) หรือ ทางเก็บค่าผ่านทาง (Toll way) คือ ถนนที่สร้างโดยรัฐบาลหรือเอกชนซึ่งผู้ใช้เส้นทางจำเป็นจะต้องจ่ายค่าผ่านทางหรือค่าธรรมเนียม ค่าผ่านทางนี้ทำหน้าที่เปรียบเสมือนกับภาษีที่รัฐจัดเก็บมาจากผู้ใช้โดยนำไปก่อสร้างหรือทำนุบำรุงถนนที่เก็บค่าผ่านทาง ซึ่งไม่จำเป็นจะต้องขึ้นภาษีหรือนำภาษีของผู้ที่ไม่ได้ใช้ถนนที่เก็บค่าผ่านทางมาดำเนินการ เป็นหลักการเดียวกับการพัฒนาทางด่วนซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานสมัยใหม่ที่ยังไม่เกิดขึ้นในประเทศไทยในขณะนั้น ผู้ใช้ถนนที่เก็บค่าผ่านทางจำเป็นจะต้องเสียค่าผ่านทางไม่วิธีใดก็วิธีหนึ่ง ซึ่งระบบถนนที่เก็บค่าผ่านทางนี้ไม่เคยอนุญาตให้ผู้ใช้ทางรายได้ผ่านทางโดยไม่เสียค่าธรรมเนียมอย่างเด็ดขาด โดยปกติค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างถนนที่เก็บค่าผ่านทางถูกจ่ายในรูปของภาษีมูลค่าเพิ่มจากเชื้อเพลิงสำหรับยานพาหนะ ในขณะที่ผู้ใช้ทางเองก็ยังคงต้องเสียค่าผ่านทางเป็นการเพิ่มเติมอีกด้วย สอดคล้องกับแนวคิดที่ยึดหลักการผู้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary-pays principle) คือ ผู้ที่ทำให้เกิดความจำเป็นในการขยายการบริการสาธารณะคือผู้ที่ควรรับภาระในการลงทุนเพิ่มเติม จึงนับเป็นวิวัฒนาการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเมืองที่สำคัญของประเทศไทย

### ๕.๓ ข้อเสนอแนะงานวิจัยในอนาคต

งานวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นการศึกษาการดำเนินการสภาจัดบำรุงท้องที่ชายทะเลทิศตะวันตกเพื่อแสดงให้เห็นวิวัฒนาการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เท่านั้น ภายหลังจากจัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกเพื่อดำเนินการพัฒนาเมืองในพื้นที่ต่อเนื่องระหว่างชะอำกับหัวหิน ในรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถบริหารจัดการพื้นที่เมืองและโครงสร้างพื้นฐานเมืองได้ด้วยตัวเอง รัชกาลที่ ๗ ซึ่งจบการศึกษาจากต่างประเทศได้มีพระราชปณิธานอันแรงกล้าในการสนับสนุนให้เกิดการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาลขึ้นในประเทศไทยให้จงได้ ซึ่งแตกต่างจากสุขาภิบาลที่มีมาตั้งแต่รัชกาลที่ ๕ ที่ยังมีนายอำเภอที่แต่งตั้งจากส่วนกลางเป็นผู้บริหารสุขาภิบาล แต่ผู้บริหารเทศบาลจะมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งเป็นการกระจายทั้งอำนาจในการบริหารและจัดการไปสู่ประชาชน รัชกาลที่ ๗ ได้มอบหมายให้ที่ปรึกษาชาวยุโรปทำการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทย นำมาซึ่งร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๓ กล่าวถึงการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ และมีหมวดหนึ่งใน พรบ. ดังกล่าว ที่กล่าวถึงการวางผังเมืองรวมโดยเทศบาล ระบุว่าผู้บริหารเทศบาลทั้งหลายมาจากการเลือกตั้ง มีหน้าที่ในการบริหารจัดการพื้นที่และโครงสร้าง

พื้นฐานเมือง โดยมีส่วนหนึ่งที่กล่าวถึง “ผังเมือง” เป็นการจำเพาะเจาะจง (มาตรา ๑๘๗ ถึงมาตรา ๒๐๒) ซึ่งเรียกว่า “แผนผังเมืองและโครงการการเจริญ” แสดงให้เห็นว่าได้พิจารณา “ผังเมือง” เป็นส่วนหนึ่งของเครื่องมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นผังแม่บทเพื่อให้โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ สามารถให้บริการได้อย่างเป็นเอกภาพ ดังนั้น ในสมัยรัชกาลที่ ๗ ความพยายามในการถ่ายโอนอำนาจการบริหารเมืองจากรัฐบาลกลางสู่รัฐบาลท้องถิ่นจึงทำโดยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาทำหน้าที่วางแผน วางผังและบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานเมือง ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในโลกตะวันตก แสดงให้เห็นว่า รัชกาลที่ ๗ ทรงมีพระราชวินิจฉัยว่าการผังเมืองเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารเทศบาลอย่างชัดเจน แต่ด้วยเหตุผลบางประการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๗๓ ไม่ได้ถูกตราออกมาใช้ปฏิบัติ ดังนั้น การศึกษาวิจัยประวัติศาสตร์ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองของประเทศไทยจึงควรศึกษารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๗๓ ซึ่งเป็นช่วงในช่วงรอยต่อระหว่างระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ทำให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างแนวคิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมืองสมัยใหม่กับการปรับเปลี่ยนและประยุกต์ใช้กับสถานการณ์ของเมืองในประเทศไทย เพื่อเป็นบทเรียนแห่งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีประสิทธิภาพกับการพัฒนาเมืองต่อไป

ภาคผนวก ก

สรุปลำดับเหตุการณ์การจัดตั้งพระราชบัญญัติ  
จัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกจากเอกสารต้น (ปฐมภูมิ)

สรุปลำดับเหตุการณ์การจัดตั้งพระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกจากเอกสารต้น (ปฐมภูมิ)

วัน/เดือน/ ปี ที่ปรากฏ ตาม เอกสาร	อ้างอิง	ต้นเรื่อง	เหตุการณ์	หมายเหตุ
๒ เมษายน ๒๔๖๘		นายพล เอกบูร ฉัตรไชยา กร	- แจ้งเจ้าพระยามหิธรว่ามีการร่างประกาศตั้งกรรมการและแสดงหน้าที่ในเรื่องสถาปนาสถานที่ชายทะเลฝั่งตะวันตก และ ทูลเกล้าฯ เรียบร้อยแล้ว	
๑ เมษายน ๒๔๖๙	๑/๒๕	เจ้าพระยา มหิธร	- กราบทูลพระเจ้าพี่ยาเธอกรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธินดำรงตำแหน่งนายกรรมการวางแผนผังตำบลหัวหิน	
๑๗ เมษายน ๒๔๖๙	๔/๒๔๙	เจ้าพระยา มหิธร	- แจ้งเจ้ากรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน ร.๗ เกรงว่าใกล้เสด็จมฤตยูวันแล้ว จึงอยากให้มีถนนจากที่นั่นไปหัวหิน เพราะกลัวว่าเข้า ฤดูฝนจะลำบาก	
๒ ตุลาคม ๒๔๖๙	ก. ๑๓๖๗/ ๖๙	นายพล เอกบูร ฉัตรไชยา กร	- ทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชบัญญัติตามที่กรมร่างกฎหมายตรวจแก้แล้วนี้ทั้งภาษาอังกฤษและภาษาไทย	
๙ ตุลาคม ๒๔๖๙	๑๖๖/ ๓๓๓๗	เจ้าพระยา มหิธร	- ประทานสำเนาร่างและแผนที่รวม ๑๘ ชุด (จาก ก.๑๓๖๗/๖๙) แจกจ่ายสมาชิกเสนาบดีสภาจัดบำรุงฯ เพื่อพิจารณา ก่อนเข้า ร่วมประชุม	
๑๘ ตุลาคม			- ประกาศร่างพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช ๒๔๖๙	รายละเอียด อ่านเพิ่ม



วัน/เดือน/ ปี ที่ปรากฏ ตาม เอกสาร	อ้างอิง	ต้นเรื่อง	เหตุการณ์	หมายเหตุ
๒๔๖๙				
๑๘ ตุลาคม ๒๔๖๙			<ul style="list-style-type: none"> <li>- ประกาศกระแสพระบรมราชโองการตั้งกรรมการและที่ปรึกษาสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตก</li> <li>- นายพลเอกพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน ผู้บัญชาการรถไฟหลวง เป็นนายก</li> <li>- มหาอำมาตย์ตรี พระยาวิสูตรสาครดิษฐ อธิบดีกรมเจ้าท่า กระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ</li> <li>- มหาอำมาตย์ตรี พระยาสุพรรณสมบัติ ผู้ทำการแทนอธิบดีกรมศุลกากร กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นกรรมการ</li> <li>- เอดวาร์ด คุก ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นที่ปรึกษาของสภา</li> </ul>	รายละเอียด อ่านเพิ่ม
๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๖๙	๑๔/ ๕๐๘	ร.๗	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ร.๗ ยินดีจะออกเงินในการสร้างทางแยกรถไฟจากหัวหินไปชายทะเล และยอมเสียค่าระวางบรรทุกของเท่ากับราคาธรรมดา</li> <li>- ร.๗ สอบถามความคืบหน้าการทำถนน และมีพระราชประสงค์อยากจะทำถนนจากพระราชวังไกลกังวลไปสู่สถานีหัวหิน</li> </ul>	
๘ ธันวาคม ๒๔๖๙		กรมรถไฟ แผ่นดิน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ถวายรายงานประมาณการก่อสร้างทางหลักจากพระราชวังไกลกังวลไปสู่สถานีหัวหิน จำนวน ๑๔,๐๐๐ บาท และค่าบำรุงหลักทางอีกเล็กน้อย</li> </ul>	
๓๑ มกราคม ๒๔๗๐			<ul style="list-style-type: none"> <li>- ประกาศตั้งที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก</li> </ul>	รายละเอียด อ่านเพิ่ม
๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๐	๙๓/๗๐	นายพล เอกบูร ฉัตรไชยา กร	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปรากฏหลักการตามพระราชประสงค์จะวางหลักวิธี Municipal Taxation หรือ Rates และกล่าวถึงการรื้อพระราชบัญญัติภาษีอากรโรงร้านตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก</li> </ul>	

วัน/เดือน/ ปี ที่ปรากฏ ตาม เอกสาร	อ้างอิง	ต้นเรื่อง	เหตุการณ์	หมายเหตุ
๒๕ มีนาคม ๒๕๐	๑๑๙/ ๗๐		- มีการกราบบังคมทูลถึงวิธีวางระเบียบการหารายได้สำหรับสภาจัดบำรุงฯ ทูลเกล้าฯ ถวายโครงการแห่งพระราชบัญญัติจังกอบ	ปรากฏใน เอกสาร ๖๐/ ๗๑
๑๑ เมษายน ๒๕๗๐			- ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินหวงห้ามฉบับลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๗๐	ปรากฏใน เอกสาร ๖๐/ ๗๑
๒ มิถุนายน ๒๕๗๐			- มีการทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บภาษีในเขตของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตก	ปรากฏใน เอกสาร ๕๐/ ๑๐๓๓
๗ มิถุนายน ๒๕๗๐	๕๐/ ๑๐๓๓	มหาเสวก ตรี หม่อม เจ้าดำรงส ดำรงดำรงส ดำรง (เลขานุการ รสนาบดี สภา)	- แจ้งกรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธินว่า เรื่องร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บภาษีในเขตของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตก ร.๗ ทรงทราบแล้ว และมีพระราชดำริว่า เรื่องนี้เกี่ยวกับพลเมืองส่วนมากและเป็นเรื่องใหม่ ให้เสนอเสนาบดีสภา เพื่อ ได้ลงในระเบียบการประชุมวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๗๐ กราบทูล - สมเด็จพระราชปิตุลาบรมพงศาภิมุข เจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช (อภิรัฐมนตรี) - สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต (อภิรัฐมนตรีและเสนาบดีกระทรวงกลาโหม) - สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต (อภิรัฐมนตรี) - สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (อภิรัฐมนตรี) - พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ (อภิรัฐมนตรี) - สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ (เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย)	

วัน/เดือน/ ปี ที่ปรากฏ ตาม เอกสาร	อ้างอิง	ต้นเรื่อง	เหตุการณ์	หมายเหตุ
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้แทนเสนาบดีกระทรวงทหารเรือ</li> <li>- พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม (เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ)</li> <li>- พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าไตรทศประพันธ์ (เสนาบดีว่าการต่างประเทศ)</li> <li>- พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต (เสนาบดีกระทรวงธรรมการ)</li> <li>- ท่านเจ้าพระยาพลเทพ (เสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ)</li> <li>- ท่านเจ้าพระยาพิชัยญาติ (เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม)</li> <li>- ท่านเจ้าพระยาวรพงศ์พิพัฒน์ (เสนาบดีกระทรวงวัง)</li> </ul>	
๑๓ มิถุนายน ๒๔๗๐			<p>การประชุมเสนาบดีสภา</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- นาย Guyon ทักท้วงว่าการเก็บภาษี (ค่าโดยสารรถไฟ) เพิ่มขึ้นจะส่งผลกระทบต่อคนที่เข้าออกเขตสภาจัดบำรุงฯ</li> <li>- เป็นการหารือกันเกี่ยวกับการใช้แหล่งเงินในการก่อสร้างทางภายในเขตสภาจัดบำรุงฯ</li> <li>- ไม่ให้เกินกว่า ๒ ปี เมื่อเก็บ Tax rate ได้ ก็เลิกเก็บภาษีควบตัวรถไฟเสีย</li> </ul>	
๑๘ มิถุนายน ๒๔๗๐			<ul style="list-style-type: none"> <li>- ตั้งกรรมการและที่ปรึกษาสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตก (เปลี่ยนแปลง)</li> <li>- นายพลเอกพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน ผู้บัญชาการรถไฟหลวง เป็นนายก (ไปเปลี่ยนอากาศต่างประเทศ)</li> <li>- มหาอำมาตย์ตรี พระยาสุพรรณสมบัติ ผู้ทำการแทนอธิบดีกรมศุลกากร กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นกรรมการ (ไปเปลี่ยนอากาศต่างประเทศ)</li> <li>- มหาอำมาตย์ตรี พระยาสารศาสตร์ศิริลักษณ์ กรมรถไฟหลวง เป็นนายก (แทน)</li> <li>- มหาอำมาตย์ตรี หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย เป็นกรรมการ (แทน)</li> </ul>	รายละเอียด อ่านเพิ่ม
๒๐	๓๖/	นายพล	<ul style="list-style-type: none"> <li>- อ้างถึง ๖๘/๑๒๘๘ แจงว่า ทราบความแล้วถึงเรื่องการให้ทำคำชี้แจงแก่ประชาชนว่าการเพิ่มอัตราค่าโดยสารรถไฟเป็นการ</li> </ul>	

วัน/เดือน/ ปี ที่ปรากฏ ตาม เอกสาร	อ้างอิง	ต้นเรื่อง	เหตุการณ์	หมายเหตุ
มิถุนายน ๒๕๗๐	๒๕๗๐	เอกบุร ฉัตรไชยา กร	ชั่วคราว และไม่ให้ใช้คำว่า เก็บภาษี	
๒๑ มิถุนายน ๒๕๗๐	๗๑/ ๑๓๒๒	มหาเสวก ตรี หม่อม เจ้าดำรงส ดำรงดำรง	- อ้างถึง ๕๐/๑๐๓๓ และสรุปว่า (๑) ร.๗ เห็นชอบตามที่ประชุมเสนาบดีสภา (๒) ร่างพระราชบัญญัติที่จะเก็บเงินควบกับตัว รถไฟนั้น โปรดเกล้าฯ ให้แก้ไขคำเล็กน้อย	
๒๑ มิถุนายน ๒๕๗๐	๓๖/ ๒๕๗๐		- เรื่องการเก็บเงินบำรุงสถานที่ขายทะเลตะวันตก รายละเอียด - ไม่ให้มีคำว่า “เก็บภาษี” อยู่ในพระราชบัญญัติฯ เห็นว่ามีติดขัด ๒-๓ แห่ง เนื่องจากพระราชบัญญัติฯ กล่าวถึงภาษี ให้แก่เป็น คำว่า เก็บเงินบำรุง สรุป มีพระราชดำรัสว่า ให้ใช้เสียทั้ง ๒ คำ ก็ได้ - แก้ถ้อยคำแล้วประกาศได้พร้อมกับคำชี้แจงภาษาไทยในเรื่องการเก็บเงินบำรุงนี้	
๒๔ มิถุนายน ๒๕๗๐	๗๖/ ๑๓๘๔		- แจ้งว่า ๒๐ มิถุนายน ๒๕๗๐ ได้ส่งคำแปลชี้แจงของสภาจัดบำรุงฯ เรื่องเก็บเงินบำรุงสถานที่ในเขตของสภาจัดบำรุงฯ ใน หนังสือพิมพ์บางกอกใหม่เป็นภาษาอังกฤษ ซึ่งจะตีพิมพ์เมื่อไหร่จะแจ้งอีกที - สำนักพิมพ์กรุงเทพเดลิเมต์ เป็นผู้จัดพิมพ์	ปรากฏ เอกสารจาก ก. ๒/๑๑๖๗
๒๕ มิถุนายน ๒๕๗๐	ก.๒/ ๑๑๖๗	ผู้แทน นายกสภา จัดบำรุง	- อ้างถึง ๗๖/๑๓๘๔ แจ้งการตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ (หนังสือพิมพ์กรุงเทพเดลิเมต์(ตีพิมพ์วันที่ ๒๓) หนังสือพิมพ์ไทย(ตีพิมพ์วันที่ ๒๒) หนังสือพิมพ์ศรีกรุง(ณ วันที่นำเรียนยังไม่ตีพิมพ์))	

วัน/เดือน/ ปี ที่ปรากฏ ตาม เอกสาร	อ้างอิง	ต้นเรื่อง	เหตุการณ์	หมายเหตุ
		สถานที่ ชายทะเล ทิศ ตะวันตก		
๑ สิงหาคม ๒๕๗๐			<ul style="list-style-type: none"> <li>- ประกาศให้ใช้ ประกาศเก็บเงินภาษีเงินบำรุงสถานที่ในเขตของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก</li> <li>- กรมรถไฟหลวงเป็นผู้เก็บ ชั้นที่ ๑ ไม่เกิน ๔๐ สตางค์ ชั้นที่ ๒ ไม่เกิน ๒๐ สตางค์ ชั้นที่ ๓ ไม่เกิน ๑๐ สตางค์</li> <li>- เมื่อหักค่าใช้จ่าย ให้กรมรถไฟหลวงนำส่งเงินให้สภาจัดบำรุงฯ</li> </ul>	
๓ ตุลาคม ๒๕๗๐	๑๔๗/ ๑๔๗๓ ๑	พระองค์ เจ้าศุภโยค เกษม	<ul style="list-style-type: none"> <li>- แสดงความเห็นเกี่ยวกับการขอกู้เงินว่าเห็นชอบแต่มีข้อห่วงใยในการใช้หนี้ของสภาจัดบำรุงฯ</li> </ul>	
๑๓ ตุลาคม ๒๕๗๐			<ul style="list-style-type: none"> <li>- กรรมการสภาจัดบำรุงฯ ขอกู้เงินจำนวน ๒๕,๐๐๐ บาท โดยใช้สำรวจอาณาเขต และให้คิดดอกเบี้ยร้อยละ ๕ ส่วนกำหนดเวลา การใช้เงินต้นจะตกลงกันภายหลัง</li> </ul>	
๒๑ ตุลาคม ๒๕๗๐	๒๒/ ๓๗๖	ร.๗	<ul style="list-style-type: none"> <li>- อนุญาตให้สภาจัดบำรุงฯ กู้เงิน</li> </ul>	
๓๑ มกราคม ๒๕๗๑			<ul style="list-style-type: none"> <li>- ตั้งนายอาร์.ดี.เศรณ ที่ปรึกษากรมทะเบียนที่ดิน กระทรวงเกษตรราธิการ เป็นที่ปรึกษาสภาจัดบำรุงฯ</li> </ul>	

วัน/เดือน/ปี ที่ปรากฏ ตาม เอกสาร	อ้างอิง	ต้นเรื่อง	เหตุการณ์	หมายเหตุ
๑๙ เมษายน ๒๔๗๑		มหาเสวก ตรี หม่อม เจ้าดำรงส ดำรง	- เสนอร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและโรงเรือนสำหรับในเขตสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก และประกาศยกเลิก การเก็บภาษีและเงินบำรุงสถานที่เขตของสภาจัดบำรุงฯ มาให้เพื่อเสนอบติสภาพิจารณา	
๒๐ เมษายน ๒๔๗๑	๑๒/๗๑	นายพล เอกบูร ฉัตรไชยา กร	- แจ้งเรื่องว่า มหาอำมาตย์ตรี พระยาสุพรรณสมบัติต้องไปเป็นอัครราชทูตสยามประจำกรุงโตเกียว แทนพระยาวิสุตรสาครดิฐ ที่ ตามเสด็จสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ไปยุโรป จึงขอพระบรมราชานุญาตแต่งตั้งกรรมการสภาจัด บำรุงฯ ใหม่	
๒๑ เมษายน ๒๔๗๑			- ตั้งกรรมการและที่ปรึกษาสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตก (เปลี่ยนแปลง) - มหาอำมาตย์ตรี พระยาวิสุตรสาครดิฐ อธิบดีกรมเจ้าท่า กระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ (ไปราชการยุโรป) - มหาอำมาตย์ตรี พระยาสุพรรณสมบัติ ผู้ทำการแทนอธิบดีกรมศุลกากร กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นกรรมการ (ไปเป็น อัครราชทูตสยามประจำกรุงโตเกียว) - มหาอำมาตย์โท พระยาสุรินทรราชา อธิบดีกรมนคราทร กระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ (แทน) - มหาอำมาตย์ตรี หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ปลัดทูลฉลอง กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นกรรมการ (แทน)	รายละเอียด อ่านเพิ่ม
๒๑ เมษายน ๒๔๗๑	๒๕/ ๔๘๕	เจ้าพระยา มหาริธร	- อ้างถึงเรื่องตั้งกรรมการและที่ปรึกษาสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตก (เปลี่ยนแปลง) ที่สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้า กรมพระนครสวรรค์วรพินิต (ผู้ทรงสั่งราชการแทนพระองค์) โปรดพระราชทานอนุญาตให้ประกาศได้โดยพระบรมราชโองการ วันที่ ๑๒ เมษายน ๒๔๗๑ นั้น บัดนี้เจ้าพระยามหาริธรได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว	
๓๐ เมษายน			- มีการประชุมเสนอบติสภา เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและโรงเรือนสำหรับในเขตสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศ ตะวันตก และประกาศยกเลิกการเก็บภาษีและเงินบำรุงสถานที่เขตของสภาจัดบำรุงฯ	อ้างจาก เอกสารถวาย

วัน/เดือน/ ปี ที่ปรากฏ ตาม เอกสาร	อ้างอิง	ต้นเรื่อง	เหตุการณ์	หมายเหตุ
๒๔๗๑				ร่าง พระราชบัญญัติ ติ ๑๙ เมษายน ๒๔๗๑
๑๖ พฤษภาคม ๒๔๗๑	๔๘/ ๘๔๓		- ร.๗ รับทราบรายงานการประชุมเสนาบดีสภาตอนที่ว่าด้วยเรื่องร่างพระราชบัญญัติจัดการเก็บภาษีที่ดินและโรงเรือน.	ปรากฏ เอกสารจาก ก. ๓๘๑/๗๑
๒๒ พฤษภาคม ๒๔๗๑	ก. ๓๘๑/ ๗๑	นายพล เอกบูร ฉัตรไชยา กร	- อ้างถึง ๔๘/๘๔๓ ซึ่งได้แก้ร่างพระราชบัญญัติจัดการเก็บภาษีที่ดินและโรงเรือน และได้ส่งให้กรมร่างกฎหมายตรวจสอบต่อไป	
๒๗ พฤษภาคม ๒๔๗๑		พระเจ้าว รวงศ์เธอ กรมหมื่น อนุวัตน์ จาตุรนต์	- แจ้งเจ้าพระยามหิธร ว่า พระราชบัญญัติจัดการเก็บภาษีที่ดินและโรงเรือนจะรอเสนอที่ประชุมเสนาบดีสภาเมื่อเสด็จกลับพระนคร	
๖ กรกฎาคม	๖๐/๗๑		- อ้างถึง ๑๑๙/๗๐ เรื่องการกราบบังคมทูลถึงวิธีวางระเบียบการหารายได้สำหรับสภาพจัดบำรุงฯ ที่ให้มีการปรับแก้ร่างกฎหมายพระราชบัญญัติจังกอบ ซึ่งเรียบร้อยแล้ว	ร่าง พระราชบัญญัติ

วัน/เดือน/ ปี ที่ปรากฏ ตาม เอกสาร	อ้างอิง	ต้นเรื่อง	เหตุการณ์	หมายเหตุ
๒๔๗๑			- มีการถกเถียงกันถึงความแตกต่างของ Rates กับ Taxes กล่าวหาว่า Rates เก็บเงินมาก็เอาเงินไปใช้สำหรับการบำรุงสิ่งอำนวยความสะดวก (Amenities) ภายในเขตพื้นที่สภาจัดบำรุงฯ ที่ต้องเสีย Rates	ติงจกอบ
๙ กรกฎาคม ๒๔๗๑			- ร.๗ มีพระราชกระแสเกี่ยวกับการถวายร่างพระราชบัญญัติจัดการเก็บภาษีที่ดินและโรงเรือน (พระราชบัญญัติติงจกอบ) กับขอพระบรมราชานุญาตออกใช้เป็นกฎหมาย ว่า	
๒๘ กรกฎาคม ๒๔๗๑	๘๒/๗๑	เลขานุการ สภาจัด บำรุง สถานที่ ชายทะเล ทิศ ตะวันตก	-	
๑๕ มีนาคม ๒๔๗๒	๒๓๗/ ๗๒	นายพล เอกบูร ฉัตรไชยา กร (นายก สภาจัด บำรุง	- สภาขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตลงประกาศให้สมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลราชบุรี เป็นที่ปรึกษาของสภาอีก นายหนึ่ง	



วัน/เดือน/ปี ที่ปรากฏ ตาม เอกสาร	อ้างอิง	ต้นเรื่อง	เหตุการณ์	หมายเหตุ
		สถานที่ ชายทะเล)		
๑๕ มีนาคม ๒๕๗๒			- ประกาศให้สมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลราชบุรี เป็นที่ปรึกษาของสภา	
๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๗๒	๒๘๖/ ๑๙๔๒ ๓		- กรรมการสภาจัดบำรุงฯ ขอกู้เงินเพิ่มเติม ๒๖๐,๐๐๐ บาท เพื่อ (๑) ทำถนนไปให้ตลอดเขตของสภาจัดบำรุงฯ (๒) ทำตลาด (๓) ใช้หนี้กรมรถไฟหลวง ซึ่งได้สำรองเงินไปก่อน และทำการก่อสร้างสิ่งอื่นอีก โดยให้ดอกเบี้ยร้อยละ ๕ และขอเบิกเป็นคราว การชำระเงินต้นรออีก ๕ ปี จะตกลงว่าจะใช้จำนวนปีละเท่าไร และระยะเวลาเท่าไร	
๑๒ มกราคม ๒๕๗๓	ก. ๒๕๓๐/ ๗๓	กระทรวง พาณิชย์ และ คมนาคม	- อ้างถึงสภาจัดบำรุงฯ ได้ยื่นเรื่องราวขอรับสัมปทานสร้างทาง จากสถานีเขาเต่า-สถานีหนองตาพุด และทางชอยภายในเขตของ สภาจัดบำรุงฯ แต่ของดการประกาศโฆษณาเพื่อให้ผู้สนใจได้ส่วนเสียมาคิดค่าน เนื่องจากสภาจัดบำรุงฯ มีอำนาจหน้าที่อยู่แล้ว จึงถวายเรื่องขออนุญาตและส่งแผนที่แสดงการตัดทางกับแบบสัมปทาน	
๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๗๓	๓๗/ ๒๕๗๓		- กรมพระยาดำรงราชานุภาพกราบบังคมทูลว่า “เมื่อสภาจัดบำรุงฯ เป็นผู้ทำถนนก็ควรเก็บผลประโยชน์ได้” - เสนาบดีเกษตราฯ กราบบังคมทูลว่า “ค่าจังกอบก็เก็บแล้วจะเก็บค่าถนนอีกหรือ” - เสนาบดีมหาดไทยกราบบังคมทูลว่า “มีตัวอย่างที่ต่างประเทศเช่น Municipality เก็บจังกอบแล้วยังเก็บค่า Tramways ได้”	
๘ สิงหาคม ๒๕๗๓			- ตั้งกรรมการและที่ปรึกษาสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตก (เปลี่ยนแปลง) - ตั้งนายอาร์.ดี.เครก ที่ปรึกษากรมทะเบียนที่ดิน กระทรวงเกษตราธิการ เป็นที่ปรึกษาสภาจัดบำรุงฯ (ลาออกจากราชการกลับ ยุโรป)	รายละเอียด อ่านเพิ่ม

วัน/เดือน/ ปี ที่ปรากฏ ตาม เอกสาร	อ้างอิง	ต้นเรื่อง	เหตุการณ์	หมายเหตุ
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- มหาอำมาตย์ตรี พระยาสุรเกษตรไศภณ อธิบดีกรมทะเบียนที่ดิน กระทรวงเกษตรราธิการ เป็นที่ปรึกษาสภาจัดบำรุงฯ (แทน)</li> </ul>	
๔ กันยายน ๒๔๗๔		นายพล เอกบุร ฉัตรไชยา กร	<ul style="list-style-type: none"> <li>- อ้างถึงเรื่องสภาจัดบำรุงฯ ขอรับสัมปทานทำทางและเดินรถรับจ้างภายในเขตต้องโฆษณาแก่ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียพบว่า มีราษฎรท้องที่กิ่งอำเภอหัวหิน ๘๘ รายชื่อ ยื่นเรื่องคัดค้าน เนื่องจาก ตอนแรกเข้าใจว่าให้ประชาชนทั่วไปสามารถใช้งานได้ จึงไม่ได้เรียกค่าเสียหายหรือค่าที่ดินที่ถูกตัดเป็นถนน แต่ปรากฏว่า สภาจัดบำรุงฯ ขอรับสัมปทานเดินรถเพียงผู้เดียว อีกอย่างประชาชนก็ได้เสียจังกอบไปแล้ว จึงร้องขอให้รัฐบาลงดการออกสัมปทาน</li> <li>- กระทรวงพาณิชย์และคมนาคมกล่าวว่า พิจารณาเรื่องข้างต้นแล้ว แต่มองว่าเป็นการขัดขวางเท่านั้น เพราะ กฎหมายอนุญาตให้เดินรถบนถนนสัมปทานได้อยู่แล้ว และมีการผ่อนผันอนุญาตให้ผู้เสียภาษีจังกอบนำรถสาธารณะมาวิ่งได้ โดยเก็บค่าทางเล็กน้อยเพื่อการบำรุงรักษาถนน</li> <li>- กระทรวงพาณิชย์และคมนาคมกล่าวว่า คราวก่อนสร้างถนนสายหนองแกไปบ้านชะอำ สภาจัดบำรุงฯ ได้จ่ายเป็นค่าซื้อที่ดินและค่ารถถอนโรงเรือนให้แก่ราษฎร ก็ไม่เห็นมีปัญหา จึงสืบต่อไปว่า ผู้ที่มาคัดค้านหลายรายชื่อไม่ปรากฏสิทธิในที่ดิน</li> </ul>	
๒๒ กันยายน ๒๔๗๔	๒๓/ ๒๔๗๔		<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปรีक्षाเรื่องสภาจัดบำรุงฯ ขอสัมปทานทำทางและเดินรถรับจ้าง</li> <li>- เสนาบดีพาณิชย์ฯ ทูลว่ามีผู้คัดค้านอ้างว่าสภาจัดบำรุงฯ ได้เก็บค่าจังกอบแล้ว แต่ที่จริงมีผู้เสียค่าจังกอบคนเดียว</li> <li>- มี ๔๕ รายชื่อที่ไม่มีที่ดินในเขตแต่มาคัดค้าน และที่ดินที่ตัดถนนไปสภาจัดบำรุงฯ ได้จ่ายเงินชดใช้ให้หมดแล้ว</li> <li>- เสนาบดียุติธรรม เสนอข้อคำนึงถึงผลประโยชน์ที่สภาจัดบำรุงฯ จะได้จากการสัมปทานเพียงเจ้าเดียว เพราะมี พระราชบัญญัติรถยนต์ที่คุ้มครองอยู่ (เจ้าของรถยนต์ต้องเสียภาษีรถยนต์อยู่แล้ว) และประชาชนเสียจังกอบในการสร้างถนนเช่นกัน จึงไม่ควรผูกขาดในการเสียค่าเดินรถของประชาชน</li> <li>- เสนาบดีพาณิชย์กล่าวว่า สภาจัดบำรุงฯ ทำทางจึงได้ตอบแทนการให้สัมปทานเดินรถ เพราะ ถ้าให้ประชาชนมารับจ้างเดินรถแข่งกับสภาจัดบำรุงฯ ก็จะไม่เสียเปรียบ เนื่องจาก ประชาชนเสียแค่ค่าภาษีรถยนต์ แต่ไม่ได้เสียค่าทำถนน และไม่ต้องเสียจังกอบด้วย (ที่อื่นที่อนุญาตให้ทำทางเราก็ให้ผูกขาดเช่นที่ ชลบุรีและจันทบุรี)</li> </ul>	

วัน/เดือน/ ปี ที่ปรากฏ ตาม เอกสาร	อ้างอิง	ต้นเรื่อง	เหตุการณ์	หมายเหตุ
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- เสนาบดีเกษตราช้างถึงพระราชบัญญัติมาตรา ๖ ค. (สภาจัดบำรุงฯ มีอำนาจในการจัดทำกรที่จำเป็น จัดบำรุงสถานที่ในเขต และเพื่อการนี้ให้มีอำนาจถือกรรมสิทธิ์เช่าถือและจำหน่ายโอนทรัพย์สินต่าง ๆ ได้ ถือเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจพิเศษ) อีกประการคือ เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินหวงห้ามเพื่อสภาจัดบำรุงฯ จะได้เลือกจัดซื้อ อาศัยการบังคับซื้อตามบท บังคับในพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.๒๔๖๔ มาตรา ๒๕ (จำเดิมแต่วันที่ได้ออกประกาศพระราช กฤษฎีกาให้จัดซื้อที่ดินในหนังสือราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นดังได้ระบุกล่าว ไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น ตกลงมาเป็นของกรมรถไฟแผ่นดินทันทีแต่กรมรถไฟแผ่นดินจะมีสิทธิเข้าปกครองยึดถือทรัพย์สินนั้นได้ ต่อเมื่อได้ใช้เงินหรือวางเงินค่าทำขวัญแล้ว ตามความที่ท่านบัญญัติไว้โดยบทมาตราต่อไปนี้ (วรรค ๒) อนึ่งตั้งแต่วันที่ได้ออก ประกาศพระราชกฤษฎีกานั้นเป็นต้นไป ถ้าบุคคลผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งมีสิทธิในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นดังกล่าวไว้ในพระราช กฤษฎีกานั้น จำหน่ายหรือโอนสิทธิในทรัพย์สินให้แก่บุคคลผู้อื่นด้วยประการใด ๆ บุคคลผู้รับโอนหรือรับช่วงนั้นจะมีสิทธิที่จะ เรียกร้องได้ก็แต่เฉพาะเงินค่าทำขวัญเท่านั้น) ดังนั้น สภาจัดบำรุงฯ จะเดินรถภายในเขตหรือห้ามไม่ให้คนอื่นเดิน ก็น่าจะทำได้ โดยไม่ต้องขออนุญาตสัมปทาน</li> <li>- กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ตรัสว่า เรื่องนี้ผู้ที่เดือนร้อนจริง ๆ คือ เจ้าของรถยนต์รับจ้างประมาณไม่เกิน ๒๐ ราย ซึ่งถ้าสภา จัดบำรุงฯ ได้รับสัมปทาน แล้วขึ้นค่าโดยสาร นี่คือ ความเดือนร้อนที่เห็นชอบที่จะร้องคัดค้าน</li> <li>- กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ตรัสว่า ฐานะของสภาจัดบำรุงฯ ก็คือ เทศบาล แต่ต่างกับเพราะกำลังของหัวหินยังไม่เพียงพอ ภายหน้าอาจยกระดับและใช้กฎหมายเทศบาลได้ (กล่าวถึงการปกครองส่วนท้องถิ่น : Local Administration) คิดเห็นว่า การ เดินรถใครจะเอามาเดินในถนนให้สภาจัดบำรุงฯ เรียกเก็บเงินได้ แต่ไม่อยากให้ใช้คำว่า Monopoly (การผูกขาด)</li> <li>- เห็นว่าควรดำเนินการเป็นค่าธรรมเนียมความเสียหาย (Toll) ซึ่งการจะดำเนินการนี้ได้ต้องออกกฎหมายใหม่</li> <li>- เสนาบดีพระคลังฯ เสนาบดีการต่างประเทศ เห็นด้วยกับเสนาบดีพาณิชย์</li> <li>- ราชเลขาธิการ เห็นควรให้สัมปทาน</li> </ul>	

วัน/เดือน/ ปี ที่ปรากฏ ตาม เอกสาร	อ้างอิง	ต้นเรื่อง	เหตุการณ์	หมายเหตุ
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- ที่ประชุมลงมติ ควรยกคำร้องและให้สัมปทานแก่สภาจัดบำรุงฯ</li> <li>- เสนาบดียุติธรรม เสนอว่า ควรกำหนดเวลาสัมปทาน ๒๕ ปี และแก้คำว่า เติมนรจ้าง เป็น เติมนรรับจ้าง</li> </ul>	

\*\* หมายเหตุ: พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน พระนามเดิม พระองค์เจ้าบุรฉัตรไชยากร

## บรรณานุกรม

### เอกสารชิ้นต้นจากสำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ

สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. พ๑๑/๑ เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑/๒๗๕ รัชกาลที่ ๗  
กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่ง  
นายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล.

สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารเย็บเล่ม กรมราชเลขาธิการ ที่ ๑๗/๓๗๑ รัชกาลที่ ๗  
กระทรวงมหาดไทย เรื่อง ถวายกรมหลวงกำแพงเพ็ชรอัศโรยอิน.

### หนังสือ

กรรณิการ์ ต้นประเสริฐ. **จดหมายเหตุวังไกลกังวลสมัยรัชกาลที่ ๗**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๗.  
กองวางผังเมือง สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร. ๒๕๕๙. **การใช้โครงสร้างพื้นฐานให้เป็นเครื่องชี้้นำการ  
พัฒนา**. อ้างถึงใน พนิด ภูจินดา. **วิวัฒนาการด้านการวางผังเมืองในประเทศไทยในช่วงก่อนการ  
เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว  
รัชกาลที่ ๗**. กรุงเทพฯ: ศูนย์เฉลิมฉลองสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี,  
กรกฎาคม ๒๕๖๑.

การรถไฟแห่งประเทศไทย. **ที่รถกแห่งการเปิดรถไฟหลวงสายใต้ พ.ศ.๒๔๕๙**. พระนคร: โรงพิมพ์กรมรถไฟ,  
๒๕๔๙.

การรถไฟแห่งประเทศไทย. **เพื่อระลึกถึงพระคุณพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน**.  
กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์การรถไฟ, ม.ป.ป.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๒.

ชูศรี มณีพุกฤษ. **นโยบายเศรษฐกิจของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว**. นนทบุรี:

สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๐.

ผ.ผู้เฒ่า. **ของเก่าเรลลิม รถไฟ-เรือเมล์-ทะเล-รถราง**. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, ๒๕๓๒.

ณรงค์ ธาราทอง. **หัวหิน “๑๗๐ ปี มีเรื่องเล่า”**. ม.ป.ท., ๒๕๔๘.

เทศบาลเมืองหัวหิน. **เรื่องเล่าของชาวหัวหิน**. ประจวบคีรีขันธ์: บริษัท ปรานนิวส์ จำกัด, ๒๕๔๙.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๖.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. **การปกครองท้องถิ่น**. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๒.

บัณฑิต จุลาสัย. **ไฮเตอร์รถไฟหัวหินแห่งสยามประเทศ**. กรุงเทพมหานคร:

โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑.

ประจัญ โรจนพานิช. **ประวัติที่ดิน “วังไกลกังวลหัวหิน”**. เอกสารอัดสำเนา. ม.ท.

ประยูร กาญจนดุล. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘.

พอพันธ์ อูยานนท์. **เศรษฐกิจไทยในสมัยรัชกาลที่ ๗ : รักษาเสถียรภาพ ปูพื้นฐานการพัฒนา**. โครงการ

หนังสือชุดแลอดีต เล็งอนาคตการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ ๗. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, ๒๕๕๘.

วีรวัลย์ งามสันติกุล. **ประชาธิปไตยสมัยในกระแสธารประวัติศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ:

โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๕.

สงวน อ้นคง. **สิ่งแรกในเมืองไทย**. กรุงเทพฯ: รุ่งเรืองธรรม, ๒๕๑๔.

สรศัลย์ แห่งสภา. **ชะอำ ฟองคลื่นศักดิ์นา**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ บริษัท พี.วาทีน พับลิเคชั่น, ม.ป.ป.

สรศัลย์ แห่งสภา. **ราตรีประดับดาวที่หัวหิน**. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, ๒๕๓๙.

สุกัญญา ไชยภาชี. **เที่ยวหัวหินถิ่นผู้ดี ๑๐๐ ปีเมืองตากอากาศสยาม**. สมุทรปราการ: สำนักพิมพ์ดีไรท์, ๒๕๕๑.

หัวหิน. **ประวัติหัวหิน**. เข้าถึงเมื่อ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๒. เข้าถึงได้จาก <http://www.hua-hin.org/history/>.

อุทัย หิรัญโต. **การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: บารมีการพิมพ์, ๒๕๒๓.

#### วารสารและเอกสารอื่น ๆ

Berg, M., Hudson, P., Sonenscher, M. ๑๙๘๓. **Manufacture in Town and Country before the Factory**. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Braverman, Harry. ๑๙๗๘. **Labor and Monopoly Capitalism: The Degradation of Work in the Twentieth Century**. New York: Monthly Review Press.

Hobsbawm, E. ๑๙๖๘. **Industry and Empire**. London: Penguin.

Joint Committee on Culture. **Heritage and the Gaeltacht**. Sustaining Viable Rural Community. Report November ๒๐๑๗.

Pierre-Richard Agénor. **A theory of infrastructure-led development**. Journal of Economic Dynamics and Control ๓๔, ๕ (May ๒๐๑๐): ๙๓๒-๙๕๐. Accessed August ๓๐, ๒๐๑๙. Available from <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0165188910000102>.

Samuel Humes and Eileen M-Martin. **The Structure of Local Government throughout the World**. The Hague: International Union of local Authorities, ๑๙๖๑.

กรมสรรพากร. **ประวัติการจัดเก็บภาษี**. เข้าถึงเมื่อ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๒. เข้าถึงได้จาก <http://www.rd.go.th/publish/3454.0.html>.

กระทรวงการคลัง. **ภาษีโรงเรือนและที่ดิน**. เข้าถึงเมื่อ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๒. เข้าถึงได้จาก

[http://taxclinic.mof.go.th/pdf/15626D0E\\_949E\\_73EA\\_C9F7\\_001EF2219277.pdf](http://taxclinic.mof.go.th/pdf/15626D0E_949E_73EA_C9F7_001EF2219277.pdf).

คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ. **ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายว่าด้วยจังกอบในเขตจัดบำรุงสถานที่ขายทะเลทิศตะวันตก พ.ศ. ๒๔๙๔**. เข้าถึงเมื่อ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๒.

เข้าถึงได้จาก <http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/71154>.

เทศบาลเมืองชะอำ. **ประวัติความเป็นมาเทศบาลเมืองชะอำ**. เข้าถึงเมื่อ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๙.

เข้าถึงได้จาก [http://www.cha-amcity.go.th/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=50&Itemid=76](http://www.cha-amcity.go.th/site/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=76).

พนิต ภูจันดา. **วิวัฒนาการด้านการวางผังเมืองในประเทศไทยในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗**.

กรุงเทพฯ: หุณเฉลิมฉลองสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, กรกฎาคม ๒๕๖๑.

พนิต ภูจันดา และยศพล บุญสม. ๒๕๕๙. **แนวคิดการพัฒนาเมืองต้นแบบ Urban Design Guideline for Specific Purposed Towns**. JOURNAL OF ENVIRONMENTAL DESIGN (เจ-ดี : วารสารวิชาการการออกแบบสภาพแวดล้อม). ๓(๑), ๒๓. Accessed August ๓๐, ๒๐๑๙. Available from <https://www.tci-thaijo.org/index.php/jed/article/view/68472/63011>.

พระราชบัญญัติคุ้มครองอุทยาน. **ความเป็นมาของพระราชบัญญัติ**. เข้าถึงเมื่อ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๒.

เข้าถึงได้จาก <http://www.mrigadayavan.or.th/history.php/>.

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. **การปกครองส่วนท้องถิ่น**. เข้าถึงเมื่อ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๒. เข้าถึงได้จาก

<http://dc.oas.psu.ac.th/dcms/files//00090/Chapter2.pdf>.

วลันตา อุดมะโกคิน. **ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง : ก้าวต่อไปของการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน ของประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพ**. จุลินิติ ก.ย. - ต.ค. ๕๓.

วิชัย เทียนถาวร. **การปรับปรุงการเมืองการปกครอง ในรัชกาลที่ ๗ (ยุคเปลี่ยนแปลง) พ.ศ.๒๔๖๘-๒๔๗๕**.

เข้าถึงเมื่อ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๒. เข้าถึงได้จาก

[https://www.maticchon.co.th/article/news\\_๑๐๑๐๒๓๓](https://www.maticchon.co.th/article/news_๑๐๑๐๒๓๓).

ศาลยุติธรรม. **ประกาศพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่าง ๆ รัชชกาลที่ ๗ พ.ศ.๒๔๗๑**.

เข้าถึงเมื่อ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๒. เข้าถึงได้จาก [http://www.library.coj.go.th/file\\_upload/module/manage\\_digital\\_file/digital\\_file/cb1d65e9.pdf](http://www.library.coj.go.th/file_upload/module/manage_digital_file/digital_file/cb1d65e9.pdf).

สนธิ เตชานันท์ (รวบรวม) ๒๕๕๕. **แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ “ประชาธิปไตย” ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว**. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. อ้างถึงใน พงศทิธสาณ ชุมพล. **สู่การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล. สถาบันพระปกเกล้า**.

สถาบันพระปกเกล้า. การกระจายอำนาจ. เข้าถึงเมื่อ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๒.

เข้าถึงได้จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การกระจายอำนาจ>.

สถาบันพระปกเกล้า. การทรงสร้างวังไกลกังวลกับการพัฒนาหัวหิน. เข้าถึงเมื่อ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๒.

เข้าถึงได้จาก [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การทรงสร้างวังไกลกังวลกับการพัฒนาหัวหิน#cite\\_note-10](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การทรงสร้างวังไกลกังวลกับการพัฒนาหัวหิน#cite_note-10).

สิริพร มณีภักดิ์. การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาล และกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๘.

อภิวัฒน์ รัตนวราหะ. เครื่องมือการเงินเพื่อการฟื้นฟูเมือง. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการด้านการวางแผนภาคและเมือง ประจำปี ๒๕๕๐ เรื่อง การฟื้นฟูเมือง.