



การตัดถนนในพระนครกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ของชนชั้นนำสยาม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ณัฐภูมิ ปริยานิตย์

อาจารย์ประจำภาควิชาการออกแบบและวางผังชุมชนเมือง

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

บทคัดย่อ

ถนนมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อความเป็นชุมชนเมือง ถนนไม่เพียงแต่เป็นเส้นทางสัญจรตามค่านิยมพื้นฐานเท่านั้น แต่ยังเป็นพื้นที่ประกอบกิจกรรมทางสังคมอันหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการค้าขาย การพบปะ การสนทนา หรือการเคลื่อนไหวทางการเมือง เป็นทางเชื่อมโยงสถานที่ต่างๆ ภายในเมือง และทำหน้าที่เป็นสื่อในการเคลื่อนย้ายถ่ายเทผู้คนและทรัพยากรจากจุดหนึ่งไปอีกจุดหนึ่ง เป็นตัวนำในการพัฒนาพื้นที่ที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์แบบเมืองและขยายเขตเนื้อเมืองออกไป และเป็นภาพลักษณ์ส่วนใหญ่ให้กับเมือง ที่สำคัญ ถนนคือโครงสร้างทางกายภาพที่จำเป็นอย่างยิ่งยวดต่อการดำรงอยู่ของเมือง บทความนี้นำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับถนนในกรุงเทพมหานคร ระหว่างปี ค.ศ. 1782-1910 อันเป็นช่วงตั้งแต่ปีสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ ไปจนถึงสิ้นสุดรัชกาลที่ 5 โดยมีมุ่งอภิปรายในประเด็นว่าด้วยเหตุจูงใจของการตัดถนน อันเกี่ยวเนื่องกับประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์เฉพาะกลุ่มของชนชั้นนำในสังคมสยาม การอภิปรายให้ข้อสรุปว่า แม้รัฐบาลในสมัยรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 จะชูนโยบายการตัดถนนเพื่อสาธารณประโยชน์ แต่ในเบื้องลึกแล้ว การตัดถนนเป็นจำนวนมากเกี่ยวโยงกับผลประโยชน์ของชนชั้นสูงในสังคมสยาม อันได้แก่ พระมหากษัตริย์ เจ้านาย ขุนนาง และคหบดี เมื่อเป็นเช่นนี้ การแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชนชั้นสูง มีส่วนอย่างมากในการกระตุ้นให้เกิดการตัดถนน และยังส่งผลกระทบต่อแบบแผนโครงข่ายถนนในพระนคร

Key Words: ถนน / กรุงเทพมหานคร / สาธารณประโยชน์ / ชนชั้นนำ / การพัฒนาที่ดิน / ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ / ดึกแถว / พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว / พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว / สำเพ็ง / บางรัก / ถนนราชดำเนิน





1. ความนำ

บทความวิจัยนี้เรียบเรียงจากส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “เศรษฐกิจการเมืองของการตัดถนนในกรุงเทพมหานคร ระหว่างปี ค.ศ. 1782-1900” ซึ่งผู้เขียนเป็นผู้ดำเนินการศึกษาโดยได้รับทุนสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) การวิจัยตั้งต้นจากคำถามพื้นฐานที่ว่า “ทำไมกรุงเทพมหานครจึงมีแบบแผนทางกายภาพอย่างที่เห็นอยู่ในปัจจุบัน” หรืออีกนัยหนึ่งคือความพยายามที่จะศึกษาทำความเข้าใจเหตุผลแห่งการก่อร่างทางกายภาพของชุมชนเมืองในบางกอก แม้จะเป็นคำถามพื้นฐาน แต่การสืบหาคำตอบกลับมิได้ง่ายดายแต่อย่างใด วิวัฒนาการทางกายภาพของชุมชนเมืองขนาดใหญ่และเก่าแก่เป็นปรากฏการณ์ที่ซับซ้อน และเกี่ยวโยงกับตัวแปรมากมาย เพื่อให้การศึกษาเป็นไปได้ในกรอบเวลาที่จำกัด ผู้วิจัยได้จำกัดขอบเขตการวิจัยให้แคบลง โดยเจาะจงไปที่ประเด็นเกี่ยวกับ “ถนน” ในพื้นที่ศึกษา และตีกรอบเวลาระหว่างปี ค.ศ. 1782-1910 อันเป็นช่วงตั้งแต่ปีสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ ไปจนถึงสิ้นสุดสมัยรัชกาลที่ 5 คำถามสำคัญที่ชี้นำกระบวนการวิจัยมีอยู่ด้วยกัน 2 ข้อ คือ 1) ถนนและโครงข่ายถนนในกรุงเทพมหานครมีวิวัฒนาการอย่างไร และ 2) เหตุปัจจัยใดที่ส่งอิทธิพลต่อการตัดถนนและแบบแผนโครงข่ายถนนในกรุงเทพมหานคร การสืบหาคำตอบของคำถามเหล่านี้ดำเนินการโดยใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์ (Historical Method) โดยจะนำเสนอในแบบพรรณานววิเคราะห์ (Analytical Description) ข้อมูลที่ใช้มีทั้งที่เป็นเอกสารชั้นต้น เอกสารชั้นรอง และการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของนักวิชาการในประเด็นอันเกี่ยวข้องกับเนื้อหาที่ยังคลุมเครือ ถนนมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อความเป็นชุมชนเมือง ถนนไม่เพียงแต่เป็นเส้นทางสัญจรตามค่านิยามพื้นฐานเท่านั้น แต่ยังเป็นพื้นที่ประกอบกิจกรรมทางสังคมอันหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการค้าขาย การพบปะ การสนทนา หรือการเคลื่อนไหวทางการเมือง เป็นทางเชื่อมโยงสถานที่ต่างๆ ภายในเมืองและทำหน้าที่เป็นสื่อในการเคลื่อนย้ายถ่ายเทผู้คนและทรัพยากรจากจุดหนึ่งไปอีกจุดหนึ่ง เป็นหัวทอกในการพัฒนาพื้นที่ที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์แบบเมืองและขยายเขตเนื้อเมืองออกไป และเป็นภาพลักษณ์ส่วนใหญ่ให้กับเมือง ที่สำคัญ ถนนคือโครงสร้างทางกายภาพที่จำเป็นอย่างยิ่งยวดต่อการดำรงอยู่ของเมือง กรอบเวลาที่ศึกษาซึ่งรวมระยะเวลา 128 ปี เป็นช่วงเวลาที่ครอบคลุมปรากฏการณ์สำคัญๆ ของกระบวนการก่อร่างโครงข่ายถนนในยุคต้นรัตนโกสินทร์ไว้อย่างครบถ้วน อันได้แก่ การก่อกำเนิดโครงข่ายถนน การขยายตัวของโครงข่ายถนนในช่วงแรกเริ่มและในช่วงเร่งรัด และการเปลี่ยนแปลงลักษณะเมืองกรุงเทพมหานครจาก “เมืองน้ำ” เป็น “เมืองบก” การศึกษาในกรอบเวลาดังกล่าวจึงสำคัญต่อการทำความเข้าใจวิวัฒนาการของการเกิดถนนในกรุงเทพมหานครที่จุดเริ่มต้น และจุดพลิกผัน รวมทั้งการอธิบายมูลเหตุแห่งการเกิดถนนเหล่านั้น บทความนี้จะเสนอการอธิบายในประเด็นว่าด้วย “มูลเหตุแห่งการตัดถนน อันเกี่ยวเนื่องกับประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์เฉพาะกลุ่มของชนชั้นนำในสังคมสยาม” การอธิบายดังกล่าวถูกกำหนดให้อยู่ในกรอบของคำถามการวิจัยที่เอ่ยถึงข้างต้น โดยเน้นไปที่เรื่องแรงจูงใจของการตัดถนน

2. ทศนคติในการปกครองสมัยรัตนโกสินทร์

นับแต่สมัยอยุธยาเรื่อยมาจนถึงต้นรัตนโกสินทร์ สถาบันการปกครองของสยามยึดถือนโยบายที่มุ่งเน้นการรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ยิ่งกว่าการพัฒนาความเจริญด้านต่างๆ ให้เกิดขึ้นในราชอาณาจักร แม้ในจารีตการปกครองโบราณซึ่งได้อิทธิพลมาจากพุทธศาสนาจะถือว่าการทำนุบำรุงประชาชนเป็นภาระสำคัญของผู้ปกครอง¹ แต่หลักการที่ว่าประเทศต้องมีการพัฒนายามสงบก็หาได้เคยปรากฏในจารีตการปกครองสยาม² สถาบันการปกครองของสยามกับประชาชนนั้นเห็นพ้องกัน ต่างฝ่ายต่างไม่ทราบความเป็นไป และไม่สนใจความเป็นอยู่ของกันและกัน แม้ประชาชนจะเป็นแรงงานสำคัญของราชอาณาจักร แต่ในทัศนคติของพระมหากษัตริย์และชนชั้นปกครองทั้งหลาย ประชาชนหาได้มีบทบาทสำคัญในการขึ้นสู่ระบบไม่³ ลัทธิเทวราชาซึ่งครอบงำสถาบันการปกครองสยามในสมัยอยุธยา ถือว่าพระมหากษัตริย์คือเทพเจ้า ทรงเป็นทั้งเจ้าชีวิตและเจ้าแผ่นดิน ตามตรรกะนี้ ทุกสิ่งทุกอย่างในราชอาณาจักรดำรงอยู่เพื่อสนองความต้องการของพระมหากษัตริย์ ประชาชนมีฐานะเป็นข้าของพระองค์ พระมหากษัตริย์ไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ใดๆ ที่กำหนดให้ต้องทรงกระทำหน้าที่เพื่อประชาชน การบริการของรัฐและสวัสดิการในสังคมที่ประชาชนได้รับขึ้นอยู่กับพระราชประสงค์ของพระองค์ หาได้มีที่มาจากสิทธิทางกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการไม่⁴ คติพุทธมิได้แย้งกับแนวคิดดังกล่าว ด้วยถือว่าผู้ปกครองคือผู้มีคุณธรรมสูงสุดในสังคม และด้วยความที่มีคุณธรรมสูงสุด เขาย่อมมีปัญญาสูงสุดด้วย ตามตรรกะนี้ พระมหากษัตริย์และรัฐบาลของพระองค์จึงมีสิทธิที่จะเป็นผู้กำหนดแนวทางการปกครอง และหลักปฏิบัติของบุคคลในสังคมโดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชน การวินิจฉัยของคณะปกครองถือได้ว่าถูกต้อง เพราะเป็นการกระทำตามกรอบของคุณธรรม ประชาชนผู้ด้อยคุณธรรมกว่าต้องปฏิบัติตามการวินิจฉัยนั้นโดยปราศจากข้อสงสัยและการโต้แย้ง⁵

¹ ตามคติพุทธ ผู้ที่ได้สะสมบุญญาบารมี และมีคุณธรรมสูงกว่าคนทั่วไปเท่านั้นที่จะได้เป็นผู้ปกครอง เมื่ออยู่ในตำแหน่ง ผู้ปกครองถูกคาดหวังโดยประชาชนให้ประกอบคุณงามความดียิ่งขึ้น ด้วยหลักการดังกล่าว พระมหากษัตริย์จึงมีพันธะในการดูแลประชาชนให้พ้นทุกข์ภัย และดำเนินชีวิตอย่างมีความสุข

² Siffin, William J., 1966, *The Thai Bureaucracy: Institutional Change and Development*, East-West Center Press. p. 68

³ วิไลเลขา ถาวรธนสาร. 2545, *ชนชั้นนำไทยกับการรับวัฒนธรรมตะวันตก*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เมืองโบราณ. หน้า 76.

⁴ Jacobs, Norman. 1971, *Modernization without Development*, Praeger Publisher. หน้า 190-191.

⁵ Ibid. หน้า 29-30.

⁶ Vella, Walter F., 1955, "The Impact of the West on Government in Thailand", in *Political Science* vol. 4 no. 3 pp. I-vi 317-410, University of California Press. p. 331.

ตราใบตราขายอาณาจักรอยู่ในภาวะสงบ ไม่มีสงคราม ภัยพิบัติ และโจรผู้ร้ายชุกชุม คณะปกครองถือว่าตนได้ทำหน้าที่โดยสมบูรณ์แล้ว การยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนไม่ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญ⁷ หน้าที่ของรัฐบาลคือป้องกันข้าศึก ปราปรามโจรผู้ร้าย ตัดสินคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน ช่วยเหลือราษฎรในยามข้าวยากหมากแพง และทำพิธีกรรมทางศาสนาต่างๆ เท่านั้น การกิจของรัฐเป็นสิ่งที่รัฐบาลกำหนดเองว่าจะทำหรือไม่ทำ และจะทำมากหรือน้อยเพียงใด⁸ การกิจดังกล่าวมักไม่ได้มีขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน จึงมักไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การรวบรวมทรัพยากรเข้ารัฐโดยการเก็บส่วยภาษีอากร และการเกณฑ์แรงงาน มีจุดประสงค์หลักเพื่อหล่อเลี้ยงหน่วยราชการ และแจกจ่ายกันภายในโครงข่ายราชการ หาได้มีขบวนการกระจายสู่ประชาชนไม่⁹ โดยเนื้อแท้แล้ว กรมกองต่างๆ มิได้ถูกตั้งขึ้นเพื่อให้บริการประชาชน แต่เป็นหน่วยควบคุมกำลังคน และเก็บรวบรวมภาษีอากร การให้บริการแก่สามัญชนซึ่งอยู่นอกแวดวงชนชั้นนำแทบไม่มีเลย หรือหากมีก็มักเป็นผลพลอยได้จากการให้บริการชนชั้นนำ¹⁰ ภายใต้วิธีการปกครองดังกล่าว รัฐบาลไม่จำเป็นต้องกำหนดเป้าหมายการพัฒนา และพยายามบริหารจัดการให้บรรลุตามเป้าหมายแต่ประการใดการกำหนดอัตราภาษีที่เก็บจากประชาชนมีต้องคำนวณจากงบประมาณการใช้จ่ายของรัฐ แต่กำหนดจากผลประโยชน์ของบรรดาชนชั้นปกครอง ตราใบตราขายประชาชนยังยอมถูกเกณฑ์และเสียภาษีตามที่กำหนด รัฐบาลก็จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว ตรวจตรา หรือดูแลท้องถิ่นในเรื่องอื่นๆ

เมื่อเข้าสู่สมัยรัชกาลที่ 4 สถาปนการปกครองของสยาม และทัศนคติของพระมหากษัตริย์ที่มีต่อประชาชนเริ่มเปลี่ยนแปลงไป พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงหันไปให้ความสำคัญกับประชาชน ทรงให้สิทธิเสรีภาพและสวัสดิการต่างๆ แก่ประชาชนมากขึ้น แนวทางดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นผลพวงของอิทธิพลแนวคิดแบบตะวันตกที่แพร่หลายเข้ามาในสยามอย่างเข้มข้นในช่วงเวลานั้น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงคลุกคลีกับเหล่ามิชชันนารีทั้งช่วงก่อนขึ้นครองราชย์ และภายหลังจากที่ทรงขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์แล้ว เหล่ามิชชันนารีพยายามเรียกร้องให้รัฐบาลสยามปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นอยู่เสมอ พวกเขาวិพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐในหลายๆ ประเด็น เช่น การหารายได้จากอบายมุขต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น บ่อนการพนัน โรงเหล้า หรือโรงยาฝิ่น การเก็บภาษีอย่างหนักจากราษฎร และระบบไพร่ทาส เป็นต้น¹¹ นอกจากนี้ยังเสนอแนะให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาความสะอาดของบ้านเมือง และปัญหาสุขอนามัยของประชาชนด้วยการออกกฎหมายบังคับอย่างจริงจัง¹¹

⁷ Jacobs. Ibid. pp.100-101.

⁸ Ibid. pp.109.

⁹ Siffin. Ibid. p. 138.

¹⁰ Bradley, Dan Beach, 1936, Abstract of the Rev. Dan Beach Bradley, M.D. Medical Missionary in Siam 1835-1873, The Multigraph Department of Pilgrim Church. pp. 143-144.

¹¹ Ibid. p. 150.

การปรับแนวทางการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 4 มิใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้าง หากเป็นไปในลักษณะของการแก้ไขกฎเกณฑ์ข้อบังคับและการเพิ่มเติมหรือปรับเปลี่ยนภารกิจของรัฐ ถึงกระนั้นก็ยังถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีนัยยะสำคัญต่อการยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน ความเปลี่ยนแปลงที่ปรากฏเป็นรูปธรรมได้แก่ การอนุญาตให้ประชาชนมองพระมหากษัตริย์และเข้าเฝ้าร้องทุกข์ถวายฎีกาได้ด้วยตนเอง การจัดให้มีการเลือกตั้งราชครูบูรพาจารย์ ผู้ตัดสินคดีความแทนการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ การลดการเกณฑ์แรงงานไพร่และเพิ่มการจ้างแรงงานกรรมกร การออกกฎหมายเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ของทาส และการเสด็จออกเยี่ยมเยียนประชาชน เป็นต้น¹² พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแสดงถึงการให้ความสำคัญกับประชาชนมากขึ้นด้วยการออกประกาศหลายฉบับเพื่อแนะนำประชาชนในเรื่องความเป็นอยู่ เช่น การรักษาความสะอาดบ้านเมืองและแม่น้ำลำคลอง การรักษาด้วยามเจ็บไข้ การออมทรัพย์ คำตักเตือนเรื่องอบายมุขและหนี้สิน วิธีจัดการกับคนพาลและคนเมา การป้องกันขโมย การสร้างเตาอิฐ เป็นต้น¹³

ในปลายคริสต์ศตวรรษ 19 สมัยรัชกาลที่ 5 ลัทธิจักรวรรดินิยมเถาโถมเข้าสู่ภูมิภาคอุษาคเนย์อย่างเข้มข้นชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน สยามจำต้องเริ่มกระบวนการปฏิรูปการปกครองอย่างจริงจังเพื่อดำเนินงานภัยคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตก สิ่งนี้ทำให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างลุ่มลึกและกว้างขวาง ถึงขั้นที่เรียกได้ว่าเป็นการปรับโครงสร้างทั้งระบบ เป้าหมายของรัฐในการบริหารจัดการประเทศ เปลี่ยนจากที่มุ่งเก็บเกี่ยวรายได้เข้าสู่กรมกองและเข้าพกเข้าห่อชนชั้นนำไปเป็นการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ เพื่อยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบ¹⁴ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริสต่อที่ประชุมสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินว่า การที่พระองค์ดำเนินการปฏิรูประบบภาษีของประเทศนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อนำรายได้ไปปรับปรุงประเทศ มิใช่เพื่อนำเงินมาเป็นประโยชน์ส่วนพระองค์ เงินรายได้ซึ่งจะเพิ่มพูนขึ้นภายหลังการปฏิรูปจะถูกนำไปใช้จ่ายในการลงทุนก่อสร้างถนน คลอง ระบบรถไฟ ระบบโทรคมนาคม และบำรุงการขนส่งทางเรือ พระราชดำริดังกล่าวคือหลักฐานแรกๆ ที่แสดงถึงจุดยืนของรัฐบาลที่มุ่งกระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะ และการยอมรับหลักการแบ่งแยกผลประโยชน์ของพระมหากษัตริย์ออกจากผลประโยชน์ของรัฐ¹⁵ รัฐบาลในรัชสมัยนี้กลายเป็นองค์กรที่มีบทบาทเชิงรุกในการกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศ มิได้เพียงตั้งรับเพื่ออำรงสถานะเดิมอีกต่อไป ภายใต้แนวทางนี้ หน้าที่ที่เป็นหัวใจของรัฐบาลคือ การกำหนดนโยบายพัฒนาประเทศ และควบคุมการทำงานของข้าราชการให้บรรลุผลตามนโยบายนั้น

¹² วิไลเลขา ถาวรธรรสาร. อ้างแล้ว. หน้า 79.

¹³ กรมศิลปากร 2467. หน้า 16.

¹⁴ Keyes, F. Charles, 1977, *The Golden Peninsular: Culture and Adaptation in Mainland Southeast Asia*, Macmillan Publishing Co. Inc. p. 97. และ Siffin. Ibid. p. 89.

¹⁵ Vella, Walter F., 1955, "The Impact of the West on Government in Thailand", in *Political Science vol. 4 no. 3*. University of California Press. P. 339.

3. ถนน: การพัฒนาเพื่อสาธารณประโยชน์

การเปลี่ยนแปลงแนวทางการปกครองประเทศของสยามในสมัยรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 เกิดขึ้นพร้อมๆ กับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่ การเปิดประเทศทำการค้าเสรีภายหลังการลงนามในสนธิสัญญาเบาว์ริงในปี ค.ศ. 1855 ส่งผลโดยตรงให้การค้าขายระหว่างสยามกับต่างประเทศขยายวงกว้างขวางขึ้น ข้าวและไม้สักถูกส่งออกเป็นปริมาณมาก ขณะที่สินค้าสำเร็จรูปหลายชนิดจากต่างประเทศก็ถูกนำเข้ามายังเป็นจำนวนมากเช่นกัน การขยายตัวของการผลิตและการค้าข้าวในที่ราบภาคกลางส่งผลต่อการค้าภายในประเทศ ประชาชนเริ่มมีเงินใช้จ่าย กิจการค้า การบริการ และการผลิตเชิงอุตสาหกรรมเติบโตขึ้น กรุงเทพมหานครกลายเป็นศูนย์กลางการค้าที่สำคัญที่สุดของสยามในยุคเศรษฐกิจใหม่ ตัวเมืองเป็นศูนย์กลางรวมทั้งการขายส่งไปยังหัวเมือง การส่งออกไปยังตลาดต่างประเทศ การนำเข้าจากต่างประเทศ และเป็นแหล่งที่มีการค้าปลีกหนาแน่นที่สุด ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่รวมของห้างร้านบริษัทเป็นจำนวนมาก การเติบโตของธุรกิจในพระนครเป็นแรงกระตุ้นให้รัฐบาลสยามต้องขยายบริการสาธารณูปโภครองรับความต้องการใหม่ๆ ตามไปด้วย เศรษฐกิจสมัยใหม่ซึ่งมีชาวตะวันตกเป็นตัวผลักดันและขับเคลื่อนหลักคุ้นเคยกับการประกอบการณ์บนบกมากกว่าในน้ำอย่างที่เป็นมาในพระนคร ดังนั้น ถนนจึงกลายเป็นสาธารณูปโภคพื้นฐานสำหรับเศรษฐกิจสมัยใหม่

ในครึ่งหลังของคริสต์ศตวรรษที่ 19 ถนนในพระนครมีความหมายและหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ ก่อนหน้านั้น ถนนในพระนครซึ่งมีอยู่เพียงไม่กี่สาย¹⁶ ถูกตัดขึ้นเพื่อสนองคติประเพณีและการใช้สอยของชนชั้นสูงเป็นสำคัญ ถนนเหล่านี้ทำหน้าที่หลักๆ 3 ประการ คือ 1) พื้นที่กันชนล้อมรอบพระราชวัง 2) เชื่อมโยงสถานที่สำคัญ เช่น วัด หน่วยงานราชการ และประตูเมือง เข้าด้วยกัน และ 3) เป็นทางสำหรับขบวนแห่ในพระราชพิธี ด้วยความที่ในสมัยนั้น แม่น้ำลำคลองทำหน้าที่เป็นเส้นทางสัญจรหลักของเมือง ทั้งยังเป็นพื้นที่ที่ชาวเมืองส่วนใหญ่ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ทางหลวงสายนี้ได้สนใจเร่งรัดขยายโครงข่ายถนน และส่งเสริมการใช้ถนน สำหรับถนนบางสาย เช่น ถนนที่ตัดล้อมพระบรมมหาราชวัง ทางหลวงถึงกับกีดกันมิให้สามัญชนเข้าไปใช้ประโยชน์ และห้ามมิให้ปลูกสร้างอาคารริมถนนโดยไม่ได้รับอนุญาต ประกาศในสมัยรัชกาล 4 ระบุชัดว่า “ถนนริมพระราชวังรอบทุกด้านเป็นเครื่องประดับสำหรับพระราชวัง ไม่ใช่เป็นทางกลางสำหรับคนทั้งปวงเดิน”¹⁷

การสร้างโครงข่ายถนนเจริญกรุง บำรุงเมือง และเพ็ญนครในต้นทศวรรษ 1860 สมัยรัชกาลที่ 4 มีจุดเริ่มต้นจากการที่เหล่ากงสุลชาวยุโรปเข้าชื้อกันร้องขอให้รัฐบาลสยามสร้างถนนสายตรงและยาวที่ได้มาตรฐาน สำหรับให้พวกตนขี่ม้าหรือนั่งรถม้าตากอากาศ โดยปรารถนาว่า “เข้ามาอยู่

¹⁶ ถนนในพระนครในสมัยรัชกาลที่ 3 มีทั้งสิ้น 18 สาย ถนนสายสำคัญๆ มีอาทิ ถนนจักรวรรดิวังหน้า ถนนจักรวรรดิวังหลวง ถนนหน้าวัดมหาธาตุ ถนนท่าช้างวังหลวง ถนนบ้านตะนาว ถนนเสาชิงช้า ถนนสามเพ็ง เป็นต้น

¹⁷ เอกสาร 1. (หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 เลขที่ 328, “เรื่องการพระศพเกษมไขไพรัชทรายเกลี้ยถนน”, ไม่ปรากฏ จ.ศ.)

¹⁸ ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา 2531, “ถนนของกรุงเทพมหานคร”, ใน พระบรมราชจักรีวงศ์กับกรุงเทพมหานคร, กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร. หน้า 29.

ที่กรุงเทพมหานคร ไม่มีถนนหนทางที่จะขี่รถม้าไปเที่ยว พวกเขาก็จับใช้เนื้อๆ”¹⁸ แม้การตัดถนนจะเป็นไปตามคำเรียกร้องอันเกี่ยวเนื่องกับการให้บริการสนทนากการแก่คนต่างชาติ แต่ถนนเหล่านี้เมื่อสร้างเสร็จก็ให้ประโยชน์ทางการค้า และการคมนาคมภายในพระนครเป็นอย่างมาก ในปลายทศวรรษ 1860 หรือเพียงไม่นานหลังจากที่มีการตัดถนนทั้งสาม ปรากฏว่าพื้นที่สองฟากถนนเหล่านี้มีสิ่งปลูกสร้าง ทั้งตึกแถว เรือนแถว โรงร้าน และเพิงขายของเกิดขึ้นมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ริมถนนบำรุงเมืองนั้นมีอาคารตั้งอยู่อย่างหนาแน่นแทบตลอดสาย¹⁹ ในแง่นี้ อาจนับได้ว่าถนนเจริญกรุง บำรุงเมือง และเพิงนคร เป็นกลุ่มถนนชุดแรกของพระนครที่ตัดขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง การปรับปรุงถนนเหล่านี้ในสมัยรัชกาลที่ 5 ยิ่งตอกย้ำความเป็นถนนเพื่อสาธารณประโยชน์มากขึ้น การสร้างตึกแถวใหม่ริมถนนบำรุงเมืองและถนนเจริญกรุง ซึ่งรัฐบาลเป็นต้นตั้งตัวดี มีจุดประสงค์เพื่อกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยตรง หลังจากการปรับปรุงพื้นที่ไม่นาน บริเวณริมถนนก็กลายเป็นย่านการค้าสำคัญของพระนคร สองฟากถนนเหล่านี้เต็มไปด้วยห้างร้านบริษัทใหญ่น้อยมากมาย ทั้งห้างใหญ่ๆ ของชาวยุโรป ห้างของแขกเปอร์เซียและห้างของคนจีน นอกจากนี้ ยังมีตึกสอนศาสนาคริสต์ โรงรับจำนำ โรงพิมพ์ และร้านค้าเล็กๆ จำนวนมาก²⁰

ในสมัยรัชกาลที่ 5 มีการตัดถนนใหม่ๆ นับร้อยสาย รัฐบาลสยามยกเอาเหตุเพื่อสาธารณประโยชน์มาเป็นข้ออ้างหลักในการตัดถนนแทบทุกสายอย่างเปิดเผย ในประกาศการสร้างถนนต่างๆ ในรัชสมัยนี้ เช่น ถนนพลพิบาล (ปัจจุบันคือถนนนครสวรรค์) ถนนสามเสน ถนนกรุงเกษม ถนนวิสุทธิกษัตริย์ ถนนเทวียุยาตร (ปัจจุบันคือถนนประชาธิปไตย) ถนนเยาวราช ถนนราชวงศ์ ถนนอนุวงศ์ ถนนจักรวรรดิ และถนนราชดำเนิน ล้วนมีข้อความระบุวัตถุประสงค์ของการตัดถนนอย่างชัดเจนว่า เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะทั้งสิ้น²¹ ตัวอย่างเช่น ประกาศกรมโยธาธิการว่าด้วยเรื่องการตัดถนนเยาวราชเขียนไว้ว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมี “พระราชประสงค์จะทรงอุดหนุนให้เป็นการเจริญแก่บ้านเมือง และเป็นประโยชน์แก่ชนทั้งหลายฝ่ายเดียว ...เหตุที่จะตัดถนนสายนี้โดยทรงพระราชดำริเห็นว่าพื้นที่แขวงสามเพ็ง เป็นทำเลที่ชุมชนไปมาค้าขายมาก แต่ทางไปมาลำบากเพราะแคบเล็ก ไม่สมกับประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นได้ในที่นั้นอีกเป็นอันมาก...”²² ถนนสายต่างๆ เมื่อประกอบกันเป็นโครงข่ายได้เอื้ออำนวยความสะดวกให้การสัญจรภายในเมืองและชานเมือง ทั้งยังช่วยเปิดพื้นที่ใหม่ๆ ซึ่งเคย

¹⁹ แนน้อย ศักดิ์ศรี และคณะ. 2534, องค์ประกอบทางกายภาพกรุงรัตนโกสินทร์, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

²⁰ เพ็งอ้ง.

²¹ สรุปลจากข้อมูลในงานวิจัยของสยามพร ทองสารี. 2526, ผลกระทบจากการตัดถนนในกรุงเทพฯ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411-2453) ศึกษาเฉพาะกรณีการตัดถนนในกำแพงพระนครด้านเหนือและด้านใต้, วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มหาวิทยาลัยศิลปากร. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศิลปากร.

²² เอกสาร 2. (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 8 หน้า 410, ประกาศกรมโยธาธิการ วันที่ 30 มกราคม ร.ศ. 110 ลงนามโดย กรมหมื่นนริศราานุวัติวงศ์)

เข้าไม่ถึงให้กับการพัฒนาเมือง ประโยชน์เหล่านี้ย่อมตกอยู่กับประชาชนทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นพ่อค้า ไพร่ ทาส ข้าราชการ หรืออื่นๆ มิได้จำกัดอยู่แต่ในวงชนชั้นนำเท่านั้น หรือเรียกได้ว่า การสร้างโครงข่าย ถนนต่างๆ ในพระนครเป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์ สิ่งนี้ทำให้มองได้ว่ารัฐบาลสยามในสมัยรัชกาลที่ 5 ดำเนินการตัดถนนภายใต้นโยบายที่มุ่งเน้นการปรับปรุงคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน

4. การพัฒนาที่ดินริมถนน

แม้แนวนโยบายเพื่อสาธารณชนจะปรากฏชัดในประกาศการตัดถนน แต่หากพิจารณาลึกถึงเบื้องหลังความเป็นมาของถนนเป็นสายๆ ไป จะพบว่า แรงจูงใจในการตัดถนนหลายสาย หาได้เกิดจากความต้องการของรัฐที่จะสร้างประโยชน์ให้แก่ส่วนรวมเพียงอย่างเดียวไม่ ในสมัยรัชกาลที่ 4 ถนนได้ถูกนำเข้าไปผูกโยงกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เป็นครั้งแรก หลังจากที่ถนนเจริญกรุงสร้างเสร็จ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เข้าจับจองที่ดินสองข้างถนนเป็นแถบยาว และสร้างตึกแถว ชั้นเดียวขึ้นบนที่ดินนั้น การสร้างตึกแถวริมถนนเป็นของใหม่สำหรับพระนคร เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ เป็นผู้นำแบบตึกแถวอย่างฝรั่งที่พบเห็นในสิงคโปร์มาเป็นแม่แบบให้กับตึกแถวดังกล่าว²³ เมื่อตึกแถว สร้างเสร็จ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานคูหาในตึกแถวแก่พระราชโอรส และพระราชธิดาอย่างถ้วนทั่วกันทุกพระองค์ คูหาในตึกแถวเหล่านี้ได้ถูกนำออกให้เช่า ผู้เช่าส่วนใหญ่ เป็นคนจีนและคนฝรั่ง คนจีนใช้สอยเป็นร้านค้าปลีก ส่วนคนฝรั่งใช้สอยเป็นห้างขายของนอก ค่าเช่า ที่เก็บได้ถือเป็นรายได้ของพระราชโอรสและพระราชธิดาผู้เป็นเจ้าของ²⁴ ตึกแถวริมถนนเจริญกรุง ดังกล่าวนับเป็นโครงการอสังหาริมทรัพย์โครงการแรกในพระนคร

ในต้นทศวรรษ 1870 หรือต้นสมัยรัชกาลที่ 5 รัฐบาลดำเนินการปรับปรุงถนนบำรุงเมือง โดยปรับแต่งเขตทางให้ตรงได้แนวกว้างกับวัดสุทัศน์ และขยายถนนจากที่เคยกว้างเฉลี่ย 6 เมตรออกไป เป็น 9 เมตร²⁵ พร้อมกันนี้ ได้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเดิมสองฟากถนน ซึ่งประกอบด้วยอาคารหลากหลายประเภทหลายขนาด เช่น เเพง เรือนร้าน ห้องแถวไม้ และตึกออกทั้งหมด และสร้างตึกแถวสองชั้นขึ้นใหม่ตลอดแนวถนน ในเบื้องต้น การประสงค์ให้เจ้าของที่ดินริมถนนลงทุนปลูกตึกแถวกันเอง โดย

²³ สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส. อ่างแล้ว. หน้า 73-74. เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ เดินทางไปดูงานที่ สิงคโปร์ในปี ค.ศ. 1859 ตึกแถวของสิงคโปร์ในยุคนั้นเป็นอาคารก่ออิฐถือปูน 2 ชั้น แต่สูงไม่มากนัก ชั้นบน มีหน้าต่าง 1 หรือ 2 บาน ชั้นล่างมีประตูบานไม้แบบลูกฟักหรือบานเกร็ด เหนือประตูมีช่องระบายอากาศ รูปสี่เหลี่ยมผืนผ้าหรือวงกลม หลังคามุงกระเบื้อง ลวดลายประดับประดาตามองค์ประกอบอาคารมีน้อยและมีรูปลักษณะเป็นแบบจีนปนฝรั่ง ลักษณะเด่นของตึกแถวแบบนี้คือ ช่องทางเดินด้านหน้ากว้าง 1.5 เมตร ที่มี ส่วนชั้นสองของอาคารยื่นมาคลุมไว้ และเชื่อมโยงต่อเนื่องกันตลอดแนวตึก อ่างถึงใน สมชาติ จิงสิริอารักษ์. 2553, สถาปัตยกรรมตะวันตกในสยาม สมัยรัชกาลที่ 4-พ.ศ. 2440, กรุงเทพฯ: สมาคมสถาปนิกสยาม.

²⁴ ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระมหาสมณเจ้า, 2505, สารานุกรมไทย, เล่มที่ 22, กรุงเทพฯ: ศรีสภา.

²⁵ เอกสาร 3. (หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุนิตยภัตที่ 5, มัดที่ 98/13, เลขที่ 985, “พระราชทานเรื่อง ขยายถนนและเรื่องซื้อขายตึก”, ไม่ปรากฏ จ.ศ.)

กำหนดให้เจ้าของที่ดินต้องปลูกสร้างอาคารใหม่ตามแบบผังของหลวง เพื่อความงดงามเป็นระเบียบของบ้านเมือง²⁶ อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่ามีเจ้าของที่ดินรายใดดำเนินการตามแผนของทางการ ทั้งนี้เนื่องจาก ตึกแถวคูหาหนึ่งๆ หากจะสร้างตามแบบของหลวงต้องลงทุนก่อสร้างเป็นเงินก้อนใหญ่มาก เจ้าของที่ดินล้วนไม่มีกำลังทรัพย์เพียงพอ²⁷ เมื่อเป็นเช่นนี้ ทางการจึงต้องสร้างตึกแถวเองทั้งหมด²⁸ แม้ทางการจะเป็นผู้สร้างตึกแถว แต่ที่ดินก็ยังคงเป็นของเจ้าของเดิมอยู่ เท่ากับว่า เจ้าของที่ดินมีสิทธิเป็นเจ้าของตึกแถวบนที่ดินของตน ทางการยอมรับสถานะความเป็นเจ้าของดังกล่าว แต่สงวนไว้ว่าเจ้าของที่ดินจะมีสิทธิรับผลประโยชน์จากตึกแถวบนที่ดินของตนเต็มที่ก็ต่อเมื่อเจ้าของที่ดินได้ชำระเงินที่ทางการลงทุนก่อสร้างตึกแถวนั้นจนครบถ้วน หรืออีกนัยหนึ่ง ทางการทอรองจ่ายเงินค่าก่อสร้างตึกแถวให้เจ้าของที่ดินก่อน แล้วให้เจ้าของที่ดินผ่อนชำระเงินค่าก่อสร้างเป็นงวดๆ ไปจนครบ ในการนี้ ทางการจัดการเรื่องการผ่อนชำระดังกล่าวโดยการให้เจ้าพนักงานพระคลังข้างที่²⁹ ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการให้เช่า และเก็บค่าเช่าห้องทุกคูหาของตึกแถว³⁰ เจ้าพนักงานพระคลังข้างที่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า รายได้ที่ได้รับจากค่าเช่านั้นจะจัดแบ่งออกเป็น 4 ส่วน โดยพระคลังข้างที่เก็บเข้าหลวง 3 ส่วน เพื่อชำระหนี้ที่ทางการออกค่าก่อสร้างตึกแถวให้ก่อน และส่วนที่เหลืออีกหนึ่งส่วนจัดส่งให้เจ้าของที่ดิน พระคลังข้างที่จะแบ่งรายได้ค่าเช่าตึกแถวเช่นนี้จะมากกว่าจะครบเงินทุนที่ทางการทอรองจ่ายไปแล้ว³¹ ในทางปฏิบัติ ปรากฏว่า เจ้าของที่ดินได้รับเงินส่งจากพระคลังข้างที่น้อยกว่าที่กำหนดไว้มาก ผลประโยชน์เกือบทั้งหมดตกอยู่ในมือของพระคลังข้างที่³² เมื่อเป็นเช่นนี้ มองได้ว่า รัฐไม่เพียงทำหน้าที่ผลักดันการพัฒนาบ้านเมืองให้เจริญขึ้นเท่านั้น แต่ยังได้เข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากการพัฒนาที่ดินอีกด้วย

²⁶ เอกสาร 4. (หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5, มัดที่ 98/13, เลขที่ 985, “พระราชทานเรื่องขยายถนนและเรื่องซื้อขายตึก”, ไม่ปรากฏ จ.ศ.) และ เอกสาร 5. (หจข. ร.5 ค. 4/3 ที่ 43/1486 “คำกราบบังคมทูลกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ”, (20 มิถุนายน ร.ศ. 122)) แบบผังตึกแถวของหลวงดังกล่าวมีพระยาราชสงครามเป็นผู้ออกแบบโดยนำแบบอย่างมาจากตึกแถวในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีหน้าต่างยาว จึงโปร่งเหมาะกับภูมิอากาศของสยาม.

²⁷ เอกสาร 6. (หจข. ร. 5 น. 18.1 ข/8 ที่ 100/4820 “คำกราบบังคมทูลของกรมหลวงนเรศวรฤทธิ์คอมมิตตีพระนครบาล”, (31 สิงหาคม ร.ศ. 109))

²⁸ ทางการสร้างตึกแถวริมถนนบำรุงเมืองเป็นจำนวน 558 คูหา เสียเงินลงทุนไปทั้งสิ้น 384,000 บาท ตึกแถวก่อสร้างแล้วเสร็จ และเปิดให้เช่าได้ในปี ค.ศ. 1872 เอกสาร 7. (หจข. ร. 5 ค. 9.4/3 ที่ 228/111 “คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ อธิบดีกรมพระคลังข้างที่”, 23 กันยายน ร.ศ. 111)

²⁹ ในช่วงเวลานั้น ยังไม่มีกรมพระคลังข้างที่ ในฐานะหน่วยราชการหน่วยหนึ่ง แต่มีเจ้าพนักงานพระคลังข้างที่ทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ให้กับพระมหากษัตริย์ กรมพระคลังข้างที่ถูกตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1890.

³⁰ เอกสาร 8. (หจข. ร. 5 ค. 9.4/3 ที่ 228/111 “คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ อธิบดีกรมพระคลังข้างที่”, (23 กันยายน ร.ศ. 111))

³¹ เสถียร ลายลักษณ์ และคณะ 2478, “ประกาศเรื่องการนุ่งขาว แลกระแสพระราชดำรัสในการที่ทรงแจกพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์”. ใน ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 6. กรุงเทพฯ: เดลิเมล. หน้า 45-48.

³² สยมพร ทองสารี. อ้างแล้ว.

ด้วยความขัดสนเรื่องงบประมาณ รัฐบาลในช่วงต้นรัชกาลที่ 5 ทำการปรับปรุงถนนสายเดิมหลายสาย แต่กลับแทบไม่มีการตัดถนนใหม่ในพระนคร นับแต่ปีที่ขึ้นครองราชย์ในปลายทศวรรษ 1860 ถึงกลางทศวรรษ 1880 มีถนนตัดใหม่เพียง 2 สายเท่านั้นคือ ถนนราชินีและถนนอัษฎางค์³³ กระทั่งย่างเข้ากลางทศวรรษ 1880 เมื่อสถานการณ์การเงินของรัฐดีขึ้น โครงการตัดถนนใหม่จึงเริ่มขึ้นอีกอย่างจริงจังและต่อเนื่องจนถึงสิ้นรัชกาลเมื่อปี ค.ศ. 1910 ในช่วงกว่าสองทศวรรษดังกล่าว โครงข่ายถนนในพระนครขยายตัวอย่างกว้างขวาง ถนนเป็นปัจจัยสำคัญที่ขับเคลื่อน “กระบวนการเป็นเมือง (urbanisation)” ของพระนคร ทั้งด้วยการเปิดทางเข้าถึงพื้นที่ที่ตาดบดในเขตเมืองเดิม และการเปิดทางสู่ท้องทุ่งทางตะวันออกของตัวเมือง ขนขนานสำมะตราช้างถนนก่ตั้งแต่ต้นแล้วว่า การตัดถนนนั้น นอกจากจะอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในแง่การสัญจรและการทำมาค้าขายแล้ว ยังก่อให้เกิดประโยชน์แก่รัฐโดยตรงอีกด้วย การเกิดชุมชนสองข้างถนนทำให้ที่ดินของหลวงที่อยู่ตามแนวถนน ซึ่งเคยรกร้างไม่ได้ทำประโยชน์ กลับมีคุณค่าทางเศรษฐกิจขึ้นมา เพราะมีศักยภาพที่จะเป็นที่ค้าขายและอยู่อาศัย ศักยภาพทางเศรษฐกิจดังกล่าวส่งผลให้ที่ดินมีราคาถีบสูงขึ้น รัฐบาลสามารถหาประโยชน์จากการนี้ได้โดยการปลูกตึกแถว หอแถว และตลาดขึ้นตามริมถนน และให้ประชาชนเช่า อันจะสร้างรายได้ให้กับรัฐอย่างสม่ำเสมอทุกๆ ปี เมื่อถนนทำให้ที่ดินหลวงมีมูลค่าสูงขึ้นและนำไปแสวงหารายได้เข้ารัฐได้ เป็นไปได้ว่านโยบายการตัดถนนของรัฐ ทั้งในส่วนการริเริ่มและการกำหนดเขตแนวทาง จะมีได้ขึ้นอยู่กัประโยชน์ส่วนรวมใดๆ แต่ถูกชี้นำโดยความคาดหวังเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่รัฐจะได้รับ หรือกล่าวให้ชัดได้ว่า รัฐบาลอาจจใจัดถนนผ่านที่ดินของหลวง เพื่อให้ที่ดินเหล่านั้นซึ่งเคยใช้ทำประโยชน์ในกิจกรรมที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจต่ำ สามารถทำประโยชน์ในกิจกรรมที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงได้ กรณีดังกล่าวมีหลักฐานปรากฏ เช่น ถนนพหลโยธิน และถนนสนามมวยผ่าเข้าไปในที่ดินผืนใหญ่ของหลวงซึ่งเคยเป็นเรือสวนและท้องทุ่ง หลังจากที่ดินสร้างเสร็จ รัฐบาลได้สร้างตึกแถว และตลาด บนที่ดินตามแนวถนน กรมหมื่นภูวเรศธำรงศักดิ์ เสนาบดีกรมพระนครบาลทรงระบุไว้เมื่อครั้งวางแผนตัดถนนพหลโยธินว่า ถ้าที่ดินบริเวณตัดถนนเจริญขึ้นมาแล้ว รัฐบาลจะได้ผลประโยชน์มากขึ้น³⁴

5. การตัดถนนกับการพัฒนาที่ดินย่านสามเวิ้ง

การตัดถนนผ่านที่ดินหลวงซึ่งเคยเป็นนาเป็นสวน หรือรกร้างว่างเปล่า แม้จะเปลี่ยนที่ดินนั้นให้กลายเป็นทำเลที่สามารถประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ได้ แต่ก็ใช่ว่าพื้นที่ให้เช่าในตึกแถวหรือตลาดที่สร้างขึ้นจะมีผู้เช่าครบถ้วนทันทีทันใด หนาเข้าค่าเช่าที่เรียกเก็บได้ในตอนแรกๆ ก็อาจมีอัตราต่ำที่เป็นเช่นนี้เพราะโดยธรรมชาติแล้ว ความเจริญทางเศรษฐกิจของพื้นที่ริมถนนตัดใหม่มิได้เกิดขึ้นทันทีทันใด แต่มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ดังนั้น ผู้ลงทุนอสังหาริมทรัพย์ก็ต้องรอคอยสักระยะ ก่อนที่พื้นที่จะเติบโตเต็มศักยภาพ ยกตัวอย่างเช่น ถนนเจริญกรุงในสมัยรัชกาลที่ 4 มีผู้ใช้สอยน้อย พระราชปรารภในพระบาท

³³ แน่งน้อย ศักดิ์ศรี และคณะ. อ้างแล้ว. และ สมมพร ทองสารี. อ้างแล้ว.

³⁴ เอกสาร 9 (หอวิธาน, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5, เลขที่ 357, ไม่ปรากฏ จ.ศ. “เรื่องจะตัดทำถนนตั้งแต่ประตูยอดต้นมะขาม ไปตามริมวัดโสมนัส ตลอดไปตามคันคลองเปรม”)

สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความตอนหนึ่งว่า “ครั้นสร้างขึ้นแล้ว คนใช้ม้าทั้งไทยทั้งชาวต่างประเทศ ก็คน ใช้รถอยู่ก็เล่ม ใช้ก็ไม่ได้เต็มสนน ใช้อยู่แต่ข้างหนึ่ง ก็ส่วนสนนอีกข้างหนึ่งก็ทิ้งตั้งเปล่าอยู่ไม่มีใครเดิน ม้าเดินรถเท่า... ครึ่งหนึ่งของสนนเพราะไม่มีคนเดินคนใช้ก็ขับไปเสียก่อน หากว่าปีไม่มีฝน ถ้าฝนชุกก็ เห็นจะขับไปมาก ฤาญาก็จะขึ้นรถอยู่ค่างหนทาง...”³⁵ กระทั่งต้นสมัยรัชกาลที่ 5 ถนนก็ยังมีสภาพไม่ ต่างกันนัก ดึกแถวริมถนนมีผู้เช่าน้อย การค้าขายเขา “ที่ตึกแถวถนนเจริญกรุงยังร่วงโรย ตั้งการค้าขาย ไม่ได้ดีขึ้นได้ เพราะเป็นที่ใหม่ ไม่เป็นถิ่นที่เคยซื้อขายกัน ก็ทิ้งร้างว่างอยู่มีแต่จะทรุดโทรม...”³⁶ กว่าถนน เจริญกรุงจะกลายเป็นแหล่งการค้ารุ่งเรืองก็ล่วงเข้าต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 หรือปลายสมัยรัชกาลที่ 5

ด้วยข้อจำกัดดังกล่าว รัฐบาลได้มองหาช่องทางทำธุรกิจสงฆ์สำหรับทรัพย์สินที่ให้ผลตอบแทนเร็ว กว่า วิธีการที่นำมาใช้คือ การตัดถนนเข้าไปในพื้นที่ที่แหล่งชุมชนการค้าหนาแน่นอยู่แล้วแต่เดิม โครงการ อสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่ที่เจริญอยู่แล้ว ย่อมหาผู้เช่าได้ไม่ยาก จึงไม่ต้องรอเป็นเวลานานๆ กว่าจะมีผู้เช่าครบ เต็ม ทั้งค่าเช่าก็ยังเรียกเก็บได้ในอัตราสูง กรมหมื่นนครสวรรค์ เสนาบดีกรมโยธาธิการ ทรงแสดงความ เห็นกราบบังคมทูลว่า “ที่ใดเจริญอยู่ก็ควรรับจัดการตัดถนนเสียโดยทันทีตามที่ควรจะทำให้ได้ในปัจจุบันนี้ ข้าพระพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้าฯ ว่าไม่มีที่ใดเจริญมากกว่าแขวงสามเพ็ง ด้วยเป็นทำเลค้าขายมีประโยชน์ มากในที่นั้น แต่ประโยชน์ซึ่งมีในที่นั้นถูกพร่องเหตุเพราะถนนมีน้อย และที่มีอยู่แล้วก็แคบเล็ก เป็นที่ ขัดขวางทางไปมาของการค้าขาย ไม่พอแก่การเจริญซึ่งควรจะเกิดขึ้นได้อีกเป็นอันมาก...”³⁷ พระองค์ทรง คະเนว่า “ถ้าทำถนนใหญ่เพิ่มเติมขึ้นอีก ที่ดินเหล่านั้นคงเจริญขึ้นอีกหลายสิบเท่าโดยไม่ต้องสงสัย...”³⁸

ในปลายทศวรรษ 1880 รัฐบาลวางแผนการก่อสร้างโครงข่ายถนนใหม่ทางด้านใต้ของ พระนคร ประกอบด้วยถนนจำนวน 18 สาย (เช่น ถนนเยาวราช ถนนราชวงศ์ ถนนอนุวงศ์ และถนน จักรวรรดิ) โครงข่ายถนนนี้ครอบคลุมพื้นที่ระหว่างถนนเจริญกรุงกับแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งเป็นที่ตั้งของ ย่านชุมชนการค้าเก่าแก่ เช่น สามเพ็งและบ้านหม้อ ประกาศกรมโยธาธิการว่าด้วยเรื่องการตัดถนน เยาวราชชี้แจงว่า รัฐบาลดำเนินโครงการสร้างโครงข่ายถนนในพื้นที่ดังกล่าวโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ การสาธารณประโยชน์ และเสริมสร้างความเจริญแก่บ้านเมือง³⁹ คำประกาศของรัฐบาลฉบับนี้ยังเน้นย้ำ ด้วยว่า รัฐบาลไม่ประสงค์ที่จะเวนคืนที่ดินสองฟากถนนนอกเหนือไปจากพื้นที่ที่กินไว้เป็นเขตทาง “...มักมีคำเล่าลือว่าที่ข้างถนนจะต้องเป็นของหลวงบ้าง จะสร้างตึกหลวงบ้าง ราษฎรซึ่งใจเขาก็มัก พากันตกใจขายเสียโดยเร็ว แลราคาอย่างถูก โดยเข้าใจว่าจะซื้อเป็นของหลวงบ้าง หรือบางที่เข้าใจว่า

³⁵ อ้างจาก ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อุทยานฯ. อ้างแล้ว หน้า 30.

³⁶ คำประกาศซึ่งพระยาอินทราธิบดีสีหราชรองเมือง รับพระราชโองการ ใน เอกสาร 10 (หอวิชาการ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5, มัดที่ 98/13, เลขที่ 985, “พระราชทานเรื่องขยายถนนและเรื่องซื้อขายตึก”, ไม่ปรากฏ จ.ศ.)

³⁷ เอกสาร 11 (หจข. ร. 5 ยธ. 9/1 ที่ 470/23 “คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นนครสวรรค์ เสนาบดีกรมโยธาธิการ”, (21 มกราคม ร.ศ. 110))

³⁸ เพิ่งอ้าง.

³⁹ เอกสาร 12 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 8 หน้า 410, ประกาศกรมโยธาธิการ วันที่ 30 มกราคม ร.ศ. 110 ลงนามโดย กรมหมื่นนครสวรรค์).

ซึ่งขายเสียก่อนถึงจะได้ราคาน้อยไม่สมควร ก็ยังดีกว่าที่จะต้องสูญเปล่าคราวต้องพระราชประสงค์บ้าง การเช่นนี้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศมาให้ทราบทั่วกันว่า ...ไม่ได้ตัดถนนเพราะจะต้องพระราชประสงค์ที่สองข้าง อย่าให้ชนทั้งหลายตื่นตกใจ ...ขอให้เป็นที่เข้าใจทั่วกันว่า ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตัดทางไปในที่ของชนทั้งหลายแต่จำเพาะแนวถนน ไม่ต้องพระราชประสงค์ที่ใดในข้างถนนนี้... ”⁴⁰

แม้จะยืนยันในเจตนารมณ์เพื่อประโยชน์สาธารณะ ทว่ารัฐบาลก็แสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการตัดถนนไปพร้อมๆ กัน รัฐบาลทำตามประกาศที่ว่าจะไม่มีการเวนคืนที่ดินเกินกว่าที่จำเป็น ต้องใช้เป็นทางสัญจรโดยไม่บิดพลิ้ว กระนั้นก็ตาม รัฐบาลยังสามารถเข้าถือครองที่ดินริมถนนเป็นจำนวนมากได้อยู่ดี ทั้งนี้โดยการดักซื้อที่ดินตามแนวถนนไว้ล่วงหน้าก่อนมีประกาศการตัดถนนต่อสาธารณชน หลังจากที่มีการกำหนดแนวเขตทางชัดเจน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดฯ ให้กรมพระนครบาลจัดซื้อที่ดินตามแนว 2 ข้างของเขตทาง ลึกเข้าไปจากริมเขตประมาณข้างละ 14 เมตร แล้วสร้างตึกแถว 2 ชั้นขึ้นบนที่ดินนั้น⁴¹ ตึกแถวเหล่านี้ถูกนำออกให้เช่า เป็นรายได้เข้ากรมพระคลังข้างที่ การกระทำดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลมีเจตนาแสวงหารายได้จากอสังหาริมทรัพย์ริมถนนตั้งแต่แรก และเพื่อให้ได้ผลประโยชน์สูงสุด รัฐบาลจงใจปิดบังข้อมูลการตัดถนนมิให้เจ้าของที่ดินล่วงรู้ ซึ่งทำให้รัฐบาลซื้อที่ดินริมแนวเขตทางได้ในราคาถูก่า กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ เสนาบดีกรมพระนครบาล ทรงกราบบังคมทูลถวายความเห็นครั้งหนึ่งว่า “...ถ้าที่ใดราคาถูกควรจัดซื้อได้จะได้ซื้อเสีย เพราะการซื้อ ถ้าซื้อทีละน้อยๆ ไปราคาจะได้ยา ถ้าซื้อทีเดียวมากๆ เจ้าของทราบเหตุความมุ่งหมาย ก็จะตั้งเอาราคาแรงขึ้น...”⁴²

6. การพัฒนาที่ดินริมถนนราชดำเนิน

การตัดถนนผ่าเข้าไปในย่านชุมชนหนาแน่นอย่างสามเพ็งและบ้านหม้อต้องประสบปัญหาความล่าช้าเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากการต่อต้านขัดขืนของผู้คนจำนวนมากที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ในเขตทาง และถูกบังคับให้ย้ายออกไป⁴³ บทเรียนดังกล่าวทำให้รัฐบาลหลีกเลี่ยงที่จะตัดถนนในลักษณะนี้อีก โครงการตัดถนนในสมัยต่อมามีเกิดขึ้นในพื้นที่ตำบลที่มีผู้คนอยู่อาศัยเบาบาง หรือพื้นที่ที่ยังเป็นเรือกวสวไร่นาเป็นส่วนใหญ่⁴⁴ เมื่อเป็นเช่นนั้น รัฐบาลจึงจำต้องยอมรับข้อจำกัดในการแสวงหาผลประโยชน์จากการทำโครงการอสังหาริมทรัพย์ตั้งแต่เบื้องต้นโดยปริยาย ในปี 1899 รัฐบาลเริ่มต้นการสร้างโครงข่ายถนนราชดำเนิน เชื่อมโยงระหว่างพระบรมมหาราชวังกับพระราชวังดุสิต โครงข่าย

⁴⁰ เพิ่งอ้าง.

⁴¹ เอกสาร 13 (พ.ศ. 2451 18.1 ข/8 “พระสุธรรมโมไตร กราบบังคมทูลพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ คอมมิตตี บังคับการสิทธิขาดในกรมพระนครบาล” (22 สิงหาคม ร.ศ. 103)).

⁴² เอกสาร 14 (พ.ศ. 2451 น.18/1 เบ็ดเตล็ดเรื่องต่างๆ “คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ คอมมิตตีกรมพระนครบาล” (15 เมษายน ร.ศ. 109)).

⁴³ สรุปรจากข้อมูลในงานวิจัยของ สมพร ทองสารี. อ้างแล้ว.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน.

ถนนราชดำเนินประกอบด้วยถนนสามช่วงตอน ได้แก่ ถนนราชดำเนินใน ถนนราชดำเนินกลาง และ ถนนราชดำเนินนอก ถนนราชดำเนินในคือทางที่ปรับแนวจากถนนจักรวรรดิวงหน้าเดิม ตั้งอยู่ในเขต พระนครชั้นใน อันเป็นแหล่งรวมของสถานที่สำคัญสูงสุดของพระนคร ถนนราชดำเนินนอกคือส่วนหนึ่งของโครงข่ายถนนย่านสวนดุสิต ซึ่งวางแผนให้เป็นย่านที่พักอาศัยของชนชั้นสูง ส่วนถนนราชดำเนินกลาง ถูกกำหนดให้เป็นแหล่งพาณิชยกรรมระดับสูง ในบรรดาถนนทั้งสามตอน ถนนราชดำเนินกลางทอดผ่านบริเวณที่มีการตั้งถิ่นฐานเบาบางที่สุด ซึ่งแน่นอน ย่อมมีข้อจำกัดในการแสวงหาผลประโยชน์ ด้านอสังหาริมทรัพย์มากที่สุดด้วยเช่นกัน กระนั้นก็ตาม รัฐบาลก็ยังหวังที่จะพัฒนาพื้นที่ตลอดสองข้างทางให้เป็นย่านหรูหราทันสมัยของพระนคร พระคลังมหาสมบัติเสนอวิสัยทัศน์ว่า พื้นที่ริมถนนราชดำเนินกลางควรได้รับการพัฒนาเป็น “ที่ค้าขาย เช่น ตลาดตึกแถว หรือจะเป็นอาคารใหญ่ๆ เช่น คลับหรือออฟฟิศ หรือบ้านงามๆ เป็นต้น”⁴⁵ ทั้งยังวางแผนให้มีการสร้างตึกโอโถงเรียงรายไปตลอดถนน⁴⁶ ในการจัดหาที่ดินสร้างถนนราชดำเนินกลางนั้น รัฐบาลมิได้เวนคืนเฉพาะที่ดินแปลงที่อยู่ในเขตทางเท่านั้น แต่ยังเวนคืนที่ดินตลอดแนวเขตทางทั้งสองข้าง อีกข้างละประมาณ 30 เมตร เมื่อถนนสร้างเสร็จ พระคลังมหาสมบัติจัดแบ่งที่ดินเป็นแปลงใหญ่ๆ แล้วนำออกเสนอให้เอกชนเช่า

อันที่จริงแล้ว โครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ริมถนนราชดำเนินกลางมิได้ถูกริเริ่มโดยพุ่งเป้าไปที่การแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ แต่โครงการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสร้างความทันสมัย ความศิวิไลซ์ และความเป็นตะวันตกให้กับพระนคร ถนนราชดำเนินทั้งสายถูกออกแบบให้สง่างามตามแบบอย่างถนนแกนสำคัญ (Boulevard) ในมหานครในยุโรป เช่น ถนนชองเอลิเซ่ (Champs-Élysées) ในปารีส เดอะมอลล์ (The Mall) ในลอนดอน และ อุนเดอร์ เดน ลินเดน (Unter den Linden) ในเบอร์ลิน ตามความในพระราชหัตถเลขา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชปรารภแก่พระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ว่า ถนนสายนี้ “จะเป็นถนนแพดชันเนบอล สำหรับขี่รถไปวนมา ที่ 2 ข้างนั้นต่อไปจะต้องเป็นวัง เป็นออฟฟิศใหญ่ ฤาบ้านผู้มั่งมี ที่จะตั้งกันหลุมๆ หลุมๆ ไม่ได้”⁴⁷ ในแง่นี้ แผนการพัฒนาที่ดินในท้องที่ที่ยังเปลี่ยวร้างจึงชอบด้วยเหตุผล

ในช่วงสมัยรัชกาลที่ 5 ถนนราชดำเนินกลางมิได้เจริญขึ้นอย่างที่รัฐบาลมุ่งหวัง ในตอนนั้นไม่มีเอกชนรายใดลงทุนสร้างอาคารใหญ่โต ส่วนรัฐบาลก็ไม่มีทุนพอที่จะสร้างอาคารขึ้นเอง เนื่องจากมีภาระลงทุนในโครงการอื่นๆ อีกมาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชวินิจฉัย

⁴⁵ พิศศรี โปหาทอง. 2550, “ถนนราชดำเนิน: ประวัติศาสตร์การก่อสร้าง”, ใน วารสารเมืองโบราณ. ปีที่ 33 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2550), กรุงเทพฯ: เมืองโบราณ. หน้า 49.

⁴⁶ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศราชนนนาถปิย เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ทรงเสนอให้ออกข้อบังคับว่าด้วยการก่อสร้างอาคารริมถนนราชดำเนินกลาง ซึ่งกำหนดห้ามปลูกสร้างอาคารบางประเภท เช่น เรือนยกพื้นฝาไม้สังกะสี และเรือนหลังคามุงจาก ทั้งยังกำหนดให้ผู้ก่อสร้างอาคารต้องสร้างรั้วริมทาง โดยวัสดุทำรั้วต้องไม่เป็นไม้ไผ่ ดูเพิ่มเติมใน พิศศรี โปหาทอง. อ้างแล้ว. 2550.

⁴⁷ อ้างจาก พิศศรี โปหาทอง. เพิ่งอ้าง. หน้า 49.

ว่า “ถนนใดซึ่งตัดขึ้นใหม่ จะมีผู้ใดคิดปลูกสร้างโรงเรียนให้เข้า ผู้ที่มาเข้านั้นคงยิ่งอยู่ก่อน เพราะเหตุที่จะมาอยู่คนเดียวเปลี่ยวกลัวคนร้ายอย่างหนึ่ง ไกลตลาดยี่สารไม่เป็นทางค้าขายอีกอย่างหนึ่ง คงจะต้องเรียกค่าเช่าเบา 1 ถ้ากิ่งตำลึงเป็นอย่างถูก 4 บาทเป็นอย่างสูง ...ผู้ซึ่งจะทำให้เข้า เมื่อคิดเห็นว่าจะได้ราคาเพียงที่ว่าไว้... จะทำก็เสียตายเงิน เอาทุนไปทิ้งไว้เปล่าๆ... ผู้ที่จะมาสร้างบ้านเรือนอยู่ คนที่มั่งมีใหญ่โตเป็นปึกแผ่น ก็ไม่มีกี่คน ที่วังหาบ้านว่อนอยู่เดี๋ยวนี้ ก็แต่พวกที่ทำงานมีเงินเดือนช่วยทุนเดิม ถ้าเป็นแต่ทำงานเอาเงินเดือนไม่มีทุนเดิมก็เห็นจะไม่ใคร่เข้ามาอยู่ถนนราชดำเนิน ...ถนนนี้...ก็จะต้องเป็นห้างเป็นคลับเป็นออฟฟิศราชการ เป็นวังเจ้าแลบ้านขุนนาง บ้านเศรษฐี ออฟฟิศ วัง คงจะมีเวลาเกิดขึ้นได้ แต่ห้างน่าที่จะยังไม่มีเกิดขึ้นได้อีกช้านาน เพราะเหตุว่าไม่เป็นทางคนเดินไปมามาก ถ้าจะสร้างให้ดังตามมันคง ก็หาผู้เช่าไม่ได้ นี่ก็วิตกไปว่าโดยจะลดราคาให้อย่างต่ำ เช่นที่เรียก 100 ห้อง 2 สลึง ก็คงยังไม่มีพวกพ่อค้าใหญ่ๆ มาอยู่ ถ้าจะทำดีก็เข้าอย่างดีแล้วลดราคาลงมาให้พอพวกตั้งขวดค้นบันไดเข้าได้ ก็กลับขาดทุน”⁴⁸ ทรงมีพระราชปรารภว่า “ฉันไปปลงตกละยี่ว่า น่าจะต้องปล่อยให้ไปตามบุญตามกรรมก่อน... พอให้มีผู้คนบริบูรณ์ เป็นทำเลค้าขายได้ จนพ่อค้าใหญ่ๆ พอจะมาตั้งค้าขายว่ากับเจ้าของที่ให้สร้างตึกขึ้นเช่นนั้นจึงจะสร้างขึ้นได้”⁴⁹ ในสมัยรัชกาลที่ 5 มีอาคารใหญ่โตเพียงหลังเดียวเท่านั้นที่สร้างขึ้นบนถนนราชดำเนินกลาง อาคารที่ว่าเป็นตึก 3 ชั้น รูปแบบสถาปัตยกรรมนีโอคลาสสิก ตั้งอยู่เชิงสะพานผ่านพิภพลีลา ตรงปลายตะวันตกของถนนราชดำเนินกลาง เมื่อสร้างเสร็จในปี ค.ศ. 1905 พระคลังมหาสมบัติได้ให้นายแฮร์รี เอ. แบดแมน เข้าทำห้างสรรพสินค้า “แบดแมน แอนด์ กัวปะนี”⁵⁰

7. โครงการพัฒนาที่ดินของเอกชน

ไม่เพียงแต่รัฐบาลเท่านั้น เอกชนซึ่งล้วนเป็นชนชั้นนำของสยาม ทั้งเจ้านาย ขุนนาง และคหบดี ยังนิยมทำธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ด้วย โครงการพัฒนาที่ดินโดยเอกชนโครงการแรกเกิดขึ้นที่ย่านบางรัก ในปลายทศวรรษ 1880 เจ็สวัยม ซึ่งต่อมาได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็น หลวงสาธรราชายุทธ์ (ยม พิศลย์บุตร) เล็งเห็นโอกาสทางธุรกิจจากความต้องการของคนในบังคับชาติตะวันตก และพ่อค้าจีนผู้มั่งมีที่ประสงค์จะปลูกบ้านหลังงามหรือห้างริมถนน เขาได้กว้านซื้อที่ดินตราจอง บริเวณทุ่งวัวลำพอง ระหว่างถนนสีลมกับบ้านทวาย แล้วจ้างคนงานจีนขุดคลองจากแม่น้ำเจ้าพระยา ผ่านถนนเจริญกรุง ไปบรรจบกับคลองถนนตรง⁵¹ ดินจากการขุดคลองถูกนำมาถมไว้ทั้งสองข้างคลอง ทำเป็นถนน

⁴⁸ เอกสาร 15 (พ.ศ. 2435 ค. 4/3 ที่ดินริมถนนราชดำเนิน).

⁴⁹ เพิ่งอ้าง.

⁵⁰ ห้างแบดแมน ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1879 เดิมที่ตั้งอยู่ที่หัวมุมกระทรวงมหาดไทย ถนนบำรุงเมือง ก่อนจะย้ายมาตั้งอยู่ที่หัวถนนราชดำเนินกลาง ห้างแห่งนี้นับเป็นห้างร้านที่ใหญ่โตหรูหราที่สุดในพระนครขณะนั้น ข้าวของเครื่องใช้ต่างๆ ที่นำมาขายล้วนแล้วแต่เป็นของฝรั่งเศสสมัย เช่น สุรา ยารักษาโรค และพิชไรท์ที่ต้องสั่งเข้ามาจากต่างประเทศ ลูกค้าของห้างส่วนใหญ่เป็นชนชั้นสูง ทั้งเจ้านาย ขุนนาง และคหบดีผู้มั่งคั่ง

⁵¹ ชัย เรืองศิลป์ 2522, ประวัติศาสตร์ไทยสมัยรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325-2453 ด้านเศรษฐกิจ, กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์.

คู่ขนานไปตามริมสองฟากลำคลอง สำหรับที่ดินริมถนน เจ้สัวยมแบ่งที่ดินออกเป็นแปลงย่อยๆ แปลงละประมาณไร่ครึ่ง จากนั้นก็ประกาศขายแก่ประชาชนทั่วไป⁵² การดำเนินการตัดถนนแบ่งแปลงที่ดินเพื่อจำหน่ายของเจ้สัวยมนับเป็นโครงการจัดสรรที่ดินโดยเอกชนโครงการแรกของสยาม ถนนที่เจ้สัวยมตัดทอดตัวเชื่อมระหว่างถนนเจริญกรุงกับถนนตรง (ถนนพระราม 4) ปัจจุบันคือ “ถนนสาทร”⁵³

ในปี ค.ศ. 1893 กลุ่มลูกหลานของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ซึ่งมีพระยาสิทธิราชเดโชไชย (โต บุนนาค)⁵⁴ เป็นตัวตั้งตัวตี ได้ดำเนินการตัดถนน 2 สายผ่านที่ดินของพวกเขาในย่านบางรัก สายหนึ่งคือ “ถนนสุรวงศ์” อีกสายหนึ่งคือ “ถนนเดโช” ที่ดินริมถนนทั้งสองถูกจัดแบ่งเป็นแปลงย่อยๆ แล้วนำออกขายแก่ประชาชนทั่วไป⁵⁵ ในปี ค.ศ. 1903 กลุ่มขุนนางอันประกอบด้วยพระยาอินทราธิปัตย์สิทธิราชรองเมือง (ม.ร.ว. ลบ สุทัศน์) พระยาพิพัฒน์โกษา (เชเลสติน ซาเวียร์)⁵⁶ พระยานรฤทธิ์ราชทัต (ทองดี โชติกเสถียร) พระยานรารักษ์กิติ (สุด บุนนาค) และหลวงมนัศมานิต (เผ่า วสุวัต)⁵⁷ ได้ร่วมกันซื้อที่ดินระหว่างถนนสุรวงศ์ กับคลองผดุงกรุงเกษม แล้วตัดถนนผ่านกลางที่ดินจากถนนเจริญกรุงไปออกถนนตรงแถววัดหัวลำโพง ถนนสายนี้ได้รับพระราชทานนามว่า “ถนนสี่พระยา” เช่นเดียวกับหลวงสาธรราชายุคต์และกลุ่มพระยาสิทธิราชเดโชไชย กลุ่มสี่พระยาได้แบ่งแปลงที่ดินริมถนนและนำออกขายทำกำไร⁵⁸

⁵² เอกสาร 16. (พจ. 5.5 น. 18.3 ก/40 “กรมหมื่นนครสวรรค์ศักดิ ค่อมมิตติ กรมพระนครบาล มีหนังสือถึง เจ้าพนักงานกรมพระคลังมหาสมบัติ” (4 ตุลาคม ร.ศ. 109))

⁵³ เมื่อแรกสร้าง คนทั่วไปเรียกคลองตัดใหม่สายนี้ว่า “คลองเจ้สัวยม” “คลองพ่อยม” พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเรียกว่า “คลองนายยม” ต่อมาเจ้สัวยมได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็น “หลวงสาธรราชายุคต์” จึงทรงเปลี่ยนไปเรียกชื่อคลองว่า “คลองหลวงสาธรราชายุคต์” นานวันเข้า ชาวบ้านได้เรียกชื่อคลองให้สั้นเข้าเป็น “คลองสาทร” ถนนสองฝั่งคลองก็พลอยมีชื่อเรียกตามนั้นไปด้วย โดยถนนที่เลียบฝั่งเหนือของลำคลองมีชื่อว่า “ถนนสาทรเหนือ” ส่วนถนนที่เลียบฝั่งใต้ของลำคลองมีชื่อว่า “ถนนสาทรใต้” ต่อมา หลวงสาธรราชายุคต์ได้ตัดถนนซอยจากถนนสาทรเหนือไปเชื่อมกับถนนสีลม (ปัจจุบันคือซอยศึกษาวิทยา) และแบ่งที่ดินริมถนนซอยให้ลูกหลาน รวมทั้งสร้างบ้านพักส่วนตัว (บ้านหลวงสาธรราชายุคต์ ปัจจุบันคือสถานทูตรัสเซีย) หลวงสาธรราชายุคต์ยกถนนและลำคลองต่างๆ ที่ตนตัดในย่านบางรักให้แก่ทางราชการเพื่อใช้ในการสาธารณะประโยชน์ ดูเพิ่มเติมใน ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา. อ้างแล้ว. หน้า 34.)

⁵⁴ ต่อมาได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็น เจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์

⁵⁵ เรียบเรียงจาก ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา. อ้างแล้ว. หน้า 34, เอกสาร 17 (ประกาศพระราชทานนามถนน เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน รัตนโกสินทรศก 116) และ เอกสาร 18 (จดหมายเหตุอักษรสงฆมณฑลกรุงเทพฯ)

⁵⁶ เขาเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการศึกษาวางแผนและพัฒนาโครงการ ด้วยเป็นผู้มีความรู้ทางด้านธุรกิจ และมีความสัมพันธ์กับคหบดีและชาวต่างชาติผู้เป็นลูกค้าหลัก

⁵⁷ ต่อมาได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็น พระยาสุนทรพิมล

⁵⁸ เรียบเรียงจาก ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา. อ้างแล้ว. หน้า. 34 และ Wright, A. and Breakspear,

ในทศวรรษ 1890 ต่อดันทศวรรษ 1900 มีผู้คนเข้าไปตั้งบ้านเรือน ห้างร้าน ริมนนสีลม และสาทรมากขึ้นเป็นลำดับ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงได้มีเอกชนหลายรายที่เห็นโอกาสทางธุรกิจ เข้ารวบรวม จัดซื้อที่ดิน และดำเนินการตัดถนนอีกหลายสาย เชื่อมโยงระหว่างถนนสีลมกับถนนสาทร จากนั้น ก็ทำการจัดสรรที่ดินริมนนเหล่านี้เพื่อทำกำไร ถนนสายสำคัญๆ ได้แก่ ถนนสุรศักดิ์ (ตัดโดย เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี เจิม แสงชูโต) ถนนพระยาพิพัฒน์ (ตัดโดยพระยาพิพัฒน์โกษา เซเรสดีโน ชาเวียร์) ถนนประมวญ (ตัดโดยพระประมวญคัคณานต์) ถนนโรงเรียนหรือถนนคอนแวนต์ ถนนปั้น (ตัดโดยนางปั้น วัชรารักษ์) และซอยศึกษาวิทยา (ตัดโดยหลวงสาธตราชายุกต์)

8. พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

ในช่วงต้นรัตนโกสินทร์ รายได้และผลประโยชน์ของรัฐบาลมีที่มาจาก 3 แหล่งหลักๆ คือ 1) การค้าสำเภา 2) แรงงานและส่วยจากไพร่ และ 3) ภาษีอากร ตลอดช่วงเจ็ดทศวรรษแรก รายได้จากแหล่งทั้งสามเป็นฐานให้กับความมั่งคั่งทางการเงินของรัฐ และความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเมืองของราชอาณาจักร ในสมัยรัชกาลที่ 3 แม้สยามจะทำสงครามยืดเยื้อกับญวนในสมรภูมิเขมร แต่เศรษฐกิจของประเทศกลับรุ่งเรืองยิ่งกว่าก่อน การค้าสำเภาที่ผูกโยงกับระบบการค้าผูกขาดและส่วยจากไพร่ สร้างผลกำไรมหาศาลให้กับรัฐ รายได้จากกิจการดังกล่าวมีส่วนสูงถึงราวครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมดของรัฐในแต่ละปี อย่างไรก็ตาม เมื่ออย่างเข้าสู่สมัยรัชกาลที่ 4 สถานการณ์ทางเศรษฐกิจกลับพลิกผัน อันมีผลทำให้ฐานะทางการเงินของรัฐตกต่ำอย่างหนัก การค้าสำเภาไม่อาจเป็นแหล่งรายได้ที่มั่นคงให้กับรัฐอีกต่อไป ในกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 ตลาดของป่าในต่างประเทศถดถอยจากภาวะไม่สงบในจีนซึ่งเป็นลูกค้ารายใหญ่ สนธิสัญญาเบาว์ริงบีบให้สยามเข้าสู่ระบบการค้าเสรีระดับโลก และยกเลิกระบบผูกขาดสินค้า ซึ่งเป็นกลไกหลักในการจัดหาสินค้าต้นทุนต่ำป้อนระวางสำเภาของรัฐ⁵⁹ ในช่วงเวลาเดียวกัน ระบบไพร่ซึ่งเสื่อมเป็นลำดับมาตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 ก็ถึงกาลล่มสลาย ในทศวรรษ 1860 ประชากรสยามกว่าร้อยละ 80 หลีกเลี้ยงพ้นระบอบการปกครอง⁶⁰ ทำให้รัฐขาดทั้งแรงงานและส่วย กิจกรรมที่ต้องใช้แรงงานของรัฐต้องพึ่งพาแรงงานรับจ้างแทบทั้งหมด การจ้างแรงงานเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายของรัฐ และซ้ำเติมในสถานการณ์ทางการเงินของรัฐเลวร้ายลง

.....
Oliver T. 2003, *Twentieth century impressions of Siam: Its history, people, commerce, industrie, and resources*, BKK: White Lotus. p. 152.

⁵⁹ ภายใต้ข้อผูกมัดของสนธิสัญญาเบาว์ริง รัฐไม่อาจรวบเอาสินค้าทำเงินอันเป็นที่ต้องการของต่างประเทศมาเก็บไว้ และตั้งตัวเป็นผู้จำหน่ายและผู้กำหนดราคาขายแต่เพียงผู้เดียวได้อีกต่อไป การค้าสำเภาโดยรัฐจึงต้องเผชิญกับการแข่งขันอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง การแข่งขันทำให้ผลกำไรหดหาย และในที่สุดการค้าสำเภาก็สิ้นสภาพการเป็นแหล่งทำกำไรใหญ่ให้กับรัฐ

⁶⁰ Battye, Noel Alfred 1974, *The Military, Government and Society in Siam, 1868-1910: Politics and Military Reform during the Reign of King Chulalongkorn*, PhD. Thesis, Cornell University.

สถานะทางการเงินของรัฐถูกบั่นทอนยิ่งขึ้นจากความบกพร่องในระบบการจัดเก็บและรวบรวมภาษีอากร ความบกพร่องที่ปรากฏชัดมีอย่างน้อย 3 ประการ ประการแรก กระบวนการจัดเก็บรวบรวมภาษีไม่มีแบบแผนและวิธีการที่รัดกุมเพียงพอ ไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่จัดเก็บรวบรวมภาษีโดยเฉพาะ ภาษีอากรซึ่งมีมากมายหลายประเภท ถูกแบ่งสรรให้หน่วยงานราชการนับสิบๆ หน่วยงานรวบรวมก่อนส่งต่อให้พระคลังมหาสมบัติ⁶¹ ด้วยเหตุที่มีหน่วยราชการเกี่ยวข้องมากมาย ทั้งการส่ง-รับเงินภาษีก็ไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์แน่นอน เงินภาษีจึงรั่วไหลระหว่างทางเป็นจำนวนมาก ประการที่สอง ไม่มีระเบียบแบบแผนที่แน่นอนในการจัดทำบัญชีประมาณรายได้รายจ่ายของแผ่นดิน⁶² การไม่มีบัญชีรายรับรายจ่ายของแผ่นดินเป็นเรื่องราว ทำให้การตรวจสอบการรั่วไหลของเงินรายได้ทำได้ยาก หรือไม่อาจทำได้เลย ประการที่สาม ราษฎรเป็นจำนวนมากหลีกเลี่ยงการจ่ายภาษี ส่วนเจ้าภาษีนายอากรก็หลีกเลี่ยงการนำส่งเงินภาษีให้หน่วยงานรับประมูล หรือนำส่งเงินภาษีในจำนวนที่ต่ำกว่าที่ตกลง ด้วยกลไกการบังคับใช้กฎหมายอันหย่อนยาน การติดตามทวงเงินภาษีจากผู้หลีกเลี่ยงมักไม่ใคร่ประสบผล

สถานะทางการเงินของรัฐผูกโยงสถานะทางการเงินของพระมหากษัตริย์ตามโบราณราชประเพณี สมบัติของแผ่นดินกับพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์มิได้แยกจากกันเป็นเด็ดขาด ทรัพย์สมบัติในท้องพระคลังแผ่นดินถือเป็นพระราชทรัพย์⁶³ เงินผลประโยชน์รายได้แผ่นดินทั้งหมดคือรายได้ของพระมหากษัตริย์ เมื่อเป็นเช่นนี้ ความอ่อนแอทางการเงินของรัฐจึงหมายถึงความอ่อนแอทางการเงินของพระมหากษัตริย์โดยปริยาย

⁶¹ ภาษีอากรประเภท ส่วย อากรขนอน อากรตลาด อากรค่านา และเงินค่าธรรมเนียมมีกรมพระกลาโหม กรมมหาดไทย กรมท่า และ กรมนาเป็นหน่วยงานรวบรวม ส่วนภาษีอากรแบบประมูลผูกขาด มีหน่วยราชการ เช่น กรมพระคลังมหาสมบัติ กรมพระคลังสินค้า กรมพระกลาโหม กรมมหาดไทย กรมพระคลังในซ้าย กรมพระคลังในขวา กรมท่ากลาง กรมท่าซ้าย กรมพระคลังราชการ และกรมนา ทำหน้าที่รับประมูลและรวบรวมภาษีที่เจ้าภาษีนายอากรนำส่ง และส่งต่อไปกรมพระคลังมหาสมบัติอีกที เงินภาษีอากรแบบประมูลผูกขาด ไม่ได้เข้าสู่ท้องพระคลังทั้งหมด แต่ต้องแบ่งเป็น “เงินขึ้น” หรือเงินส่วนแบ่งให้เจ้านายส่วนหนึ่งก่อนที่จะนำส่งพระคลังมหาสมบัติ ดูเพิ่มเติมใน สมคิด ศรีสิงห์. อ้างแล้ว. หน้า 41-43 และดำรงราชานุภาพ. อ้างแล้ว หน้า 176-179

⁶² แม้จะมีข้าราชการตำแหน่ง “พระไชยยศสมบัติ” ทำหน้าที่จัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายของแผ่นดิน แต่พระไชยยศสมบัติแต่ละคนก็ได้รวบรวมรายการบันทึกไว้เป็นกิจจะลักษณะ บัญชีรายรับรายจ่ายมักสูญหายไปพร้อมกับการตายของพระไชยยศสมบัติ ดูเพิ่มเติมใน กรมธนารักษ์. 2502.

⁶³ คำกราบบังคมทูลของเสนาบดีจตุสดมภ์ทั้งสี่ในพระราชพิธีบรมราชาภิเษกของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชว่า “ขอเดชะฝ่าละอองธุลีพระบาทฯ ข้าพระพุทธเจ้าขอพระราชทานทูลเกล้าฯ ถวายเครื่องพระพิพัฒน์ธารสมมติทั้งสิบสองพระคลังแด่พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศรเจ้าอยู่หัว ขอเดชะ” (ดำรงราชานุภาพ 2478: 86) แสดงชัดถึงการถวายสรรพราชสมบัติที่อยู่ในหน้าที่ดูแลของเหล่าขุนนางระดับสูงสุดให้กับพระมหากษัตริย์ ทรัพย์ทั้งหลายในพระคลังมหาสมบัติมิได้ถูกแบ่งสัดส่วนกันเป็นอัตราที่แน่นอนระหว่างทรัพย์ส่วนพระองค์และทรัพย์แผ่นดิน

ความอ่อนแอทางการเงินของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเฉพาะพระองค์ไม่เพียงมีที่มาจากความอ่อนแอทางการเงินของรัฐเท่านั้น แต่ยังเป็นเพราะพระองค์หาได้อำนาจอย่างแท้จริงในการจัดการพระราชทรัพย์ในพระคลังมหาสมบัติไม่ แม้จะทรงมีฐานะเป็นพระมหากษัตริย์ผู้ครองพระราชสมบัติทั้งปวงในแผ่นดิน การแบ่งสรรทรัพย์ในท้องพระคลังเพื่อใช้จ่ายในการทำงานต่างๆ มิได้อยู่ภายใต้พระบรมราชวินิจฉัยของพระองค์ อำนาจดังกล่าวตกเป็นของขุนนางผู้ใหญ่แห่งตระกูลขุนนาคน ผู้ทรงอิทธิพลทางการเมืองสูงสุดในสยามยุคนั้น ตำแหน่งราชการสำคัญๆ เช่น เสนาบดีคลัง เสนาบดีกลาโหม เสนาบดีมหาดไทย และเจ้ากรมท่า หมุนเวียนอยู่ในหมู่คนจากตระกูลขุนนาคน เรื่อยมานับแต่สมัยรัชกาลที่ 2 ที่สำคัญ คนในตระกูลนี้มีบทบาทสำคัญในการอัญเชิญพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเกรงพระทัยและยอมอ่อนน้อมต่อขุนนางผู้ใหญ่จากตระกูลขุนนาคนเสมอ ทรงถึงกับเรียกคนเหล่านี้ว่า “ท่านผู้ใหญ่ในแผ่นดิน”⁶⁴

ในสมัยรัชกาลที่ 4 ขุนนางผู้ใหญ่จากตระกูลขุนนาคนควบคุมการใช้จ่ายเงินราชการส่วนกลางไว้เกือบเบ็ดเสร็จ และจำกัดการใช้พระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ สิ่งนี้ทำให้พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงอึดอัดพระทัยเป็นอย่างมาก พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงหาทางออกเป็น 2 ทาง ทางหนึ่งคือ การแบ่งส่วนรายรับประจำปีของพระคลังมหาสมบัติในอัตราที่แน่นอน ย้ายโอนมาให้เป็นพระราชทรัพย์สำหรับใช้สอยส่วนพระองค์ หลังจากที่พระองค์ได้เจรจาต่อรองกับขุนนางผู้ใหญ่ ก็ได้มีการกำหนดเงินส่วนแบ่ง หรือ “เงินขึ้น” ที่เรียกกันว่า “เงินงวดพระคลังข้างที่” ขึ้น⁶⁵ การเปลี่ยนแปลงทางการคลังครั้งนี้ถือเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์สยามที่มีการแบ่งรายได้จากพระคลังมหาสมบัติมาให้พระมหากษัตริย์ในสัดส่วนตายตัว⁶⁶ อีกทางหนึ่งคือ การบริหารจัดการเพิ่มพูนพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ให้มากขึ้น โดยการแสวงหากำไรในกิจการธุรกิจ เกี่ยวกับ

⁶⁴ ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระนเรศวร, 2522, ความทรงจำ. (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพนางกรอง จ่างตระกูล ณ เมรุวัดธาตุทอง). กรุงเทพฯ: ม.ป.ท. หน้า 110.

⁶⁵ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชหัตถเลขาธิบายความว่า “เงินพระคลังข้างที่คือเงินภาษีอากรซึ่งยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากพระราชทรัพย์สำหรับจ่ายราชการแผ่นดิน ยกเป็นส่วนถวายพระเจ้าแผ่นดินสำหรับทรงใช้สอยในการพระองค์เป็นธรรมเนียมสืบมาแต่แผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ จนถึงแผ่นดินปัจจุบันนี้...” เงินภาษีที่แบ่งมาเป็นเงินขึ้นพระคลังข้างที่มีที่มาจาก 2 แหล่งคือ 1) ภาษีประเภทอากร อาทิ อากรค่านาและอากรสุรา ซึ่งกำหนดเงินส่วนแบ่งเป็นจำนวนตายตัวต่อปี ตัวอย่างเช่น อากรค่านาถูกแบ่งเป็นเงินงวดพระคลังข้างที่เป็นจำนวน 2,000 ชั่งต่อปี และ 2) ภาษีประเภทประมูลผูกขาด ซึ่งกำหนดให้หักเงินงวดภาษีอากรในอัตราร้อยละ 5 ของเงินภาษีที่เก็บได้รายปีเป็นเงินขึ้น (เอกสาร 19)

⁶⁶ ถึงแม้จะมีหลักเกณฑ์การปันส่วนเงินอย่างเป็นทางการ แต่ในทางปฏิบัติ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกลับมิเคยได้รับเงินอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยตามอัตราที่กำหนดกันไว้เลย ปัญหาที่พบบอกนอกจากจะมาจากข้อบกพร่องในกระบวนการจัดเก็บและรวบรวมเงินภาษีอากรดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้นแล้ว ยังมีที่มาจาก การที่กลุ่มขุนนางผู้ใหญ่ใช้อำนาจหน้าที่ราชการดัดทอนโยกย้ายเงินรายได้พระราชทรัพย์ไปตามความพอใจของตนเสมอ ทั้งเจ้าภาษีอากรก็มักหลบเลี่ยง ปิดพลับ หรือผัดผ่อนการจ่ายอยู่เป็นนิจ

เรื่องนี้ ทรงมีพระราชปรารภว่า “ก็แต่เพราะข้าพเจ้าอุตสาหะเลือกสรรหาตามกำลัง ด้วยไว้ตัวเหมือน
อย่างไม่ได้เป็นเจ้าแผ่นดิน ก็มีเงินด้วยค้าขายได้กำไรบ้าง ท่านช่างโน้นช่างนี้มีคุณูปการช่วยหา
ให้บ้าง ให้ชาวต่างประเทศก็ยืมได้ดอกเบี้ยบ้าง มีขึ้นจึงได้จับจ่ายให้เป็นคุณแก่บุตรภรรยา...”⁶⁷

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงนำไปลงทุนหารายได้เพิ่มโดยการซื้อสินค้าฝากเรือ
ไปขาย และปล่อยกู้เอาดอกเบี้ยได้กำไรอเนกมากโข ต่อมาทรงหันไปหารายได้จากที่ดิน ในทศวรรษ
1850 รัฐบาลชุดคลองสองสายคือ คลองเจดีย์บูชาและคลองมหาสวัสดิ์ เป็นแนวเนื่องกันจากคลองลัด
บางกรวย ผ่านแม่น้ำนครชัยศรีไปออกนครปฐม เมื่อแล้วเสร็จพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ทรงเข้าถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน 16,200 ไร่ตามแนวสองฝั่งคลอง และพระราชทานที่ดินแก่พระราชโอรส
และพระราชธิดา เพื่อให้เก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากค่าเช่าทำนา⁶⁸ การกระทำดังกล่าวเป็นแบบอย่างให้กับ
ขุนนางหลายคน ชุดคลองและหาประโยชน์จากที่ดินริมคลองบ้าง ตัวอย่างเช่นในทศวรรษ 1860 เจ้าพระยา-
ศรีสุริยวงศ์ได้รับสิทธิให้ชุดคลองคลองดำเนินสะดวก โดยออกเงินค่าชุดส่วนหนึ่ง เมื่อชุดเสร็จ เขาอ้างสิทธิ
เป็นเจ้าของที่ดินสองฝั่งคลองที่ชุดใหม่นี้ แล้วนำไปแจกจ่ายให้กับญาติพี่น้อง และบริวาร ทั้งยังขายสิทธิ
ในการจับจองที่ดินให้กับคนทั่วไปด้วย

ไม่เพียงการหารายได้จากที่ดินริมคลองเท่านั้น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยัง
ทรงหารายได้จากที่ดินในพระนครอีกด้วย ในทศวรรษ 1850 ทรงโปรดฯ ให้สร้างตึกแถวขึ้นหลายแห่ง
เพื่อปล่อยให้เช่า ตึกแถวส่วนใหญ่ตั้งอยู่หน้าวัดซึ่งเป็นแหล่งชุมชน เช่น หน้าวัดจักรวรรดิ และหน้า
วัดประยูรวงศาวาส⁶⁹ บางส่วนตั้งอยู่ในเขตพระราชฐานชั้นนอกของพระบรมมหาราชวัง แถวพระที่นั่ง
สุทไธสวรรย์⁷⁰ ที่สำคัญ พระองค์ทรงสร้างตึกแถวรูปแบบสถาปัตยกรรมตะวันตกริมถนนเจริญกรุง
เมื่อถนนเจริญกรุงสร้างเสร็จใหม่ๆ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงจับจองที่ดินสองฟากถนน
แล้วปลูกตึกแถว พระราชทานคูหาในตึกแถวแก่พระราชโอรสและพระราชธิดาอย่างถ้วนทั่วทุกพระองค์
คูหาในตึกแถวเหล่านี้ได้ถูกนำออกให้พ่อค้าเช่าทำการค้า ค่าเช่าที่เก็บได้ถือเป็นรายได้ของพระราชโอรส
และพระราชธิดาผู้เป็นเจ้าของ⁷¹ วิธีการหาประโยชน์จากที่ดินดังกล่าว คือทางออกอย่างเป็นรูปธรรม
ของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในหาค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปถัมภ์เลี้ยงดูพระบรมวงศานุวงศ์
ในระยะยาว

⁶⁷ เอกสาร 20 (หนังสือพิมพ์ขริญาณวิเศษ เล่ม 2 เดือน 7 แรม 15 ค่ำ ปีกุน นพศก 1249 “พระราช
นิพนธ์ในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ประกาศพระราชโอรสพระธิดาในพระบรมราชวัง”, หน้า 269).

⁶⁸ เอกสาร 21 (พ.ศ. ร. 5 กษ. 3 3/31 รายงานกราบบังคมทูลของกรมพระยาดำรงราชานุภาพ), อ้าง
จาก ปิยนาด บุนนาค และคณะ. 2525, คลองในกรุงเทพฯ: ความเป็นมา การเปลี่ยนแปลง และผลกระทบ
ต่อกรุงเทพฯ ในรอบ 200 ปี (พ.ศ. 2325-2525), กรุงเทพฯ: ฝ่ายวิจัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
หน้า 51.

⁶⁹ เอกสาร 22 (หอขริญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4, เลขที่ 308, เรื่องบัญชีเก็บเงินค่าเช่าตึกหน้าวัด
จักรวรรดิ” จ.ศ. 1223 และเลขที่ 115 “เรื่องประกาศตึกวัดประยูรวงศาวาส” ไม่ปรากฏ จ.ศ.).

⁷⁰ ดำรงราชานุภาพ 2522. อ้างแล้ว. หน้า 20.

⁷¹ เพิ่งอ้าง.

ในสมัยรัชกาลที่ 4 ธุรกิจการเช่าที่ทำนาริมคลองมหาสวัสดิ์และการเช่าตึกแถวริมถนนเจริญกรุงออกจะชบเซา ไม่เป็นไปดังพระราชประสงค์ แปลงที่ดินริมคลองมหาสวัสดิ์มีชาวนาเช่าทำนาเป็นจำนวนน้อย ส่วนตึกแถวริมถนนเจริญกรุงก็มีพ่อค้ามาเช่าค้าขายเพียงไม่กี่ห้อง จึงนับได้ว่าเป็นความล้มเหลวทางธุรกิจ อย่างไรก็ตาม โครงการทั้งสองก็ถือเป็นหมุดหมายสำคัญของการพัฒนาที่ดินในสยาม โครงการดังกล่าวเป็นแม่แบบให้กับการเพิ่มพูนพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์พระองค์อื่นๆ และเป็นแม่แบบให้กับธุรกิจสังหาริมทรัพย์ที่ดำเนินการโดยชนชั้นนำของสยามในเวลาต่อมา แม้ในเบื้องต้นการขุดคลองตัดถนนจะเป็น “เหตุ” ให้มีการพัฒนาที่ดินริมทางกล่าวคือ มีการวางแผนขุดคลองตัดถนนก่อน แล้วจึงมีการคิดทำประโยชน์จากที่ดินรายทาง แต่ในภายหลัง การขุดคลองตัดถนนกลับเป็น “ผล” ของความต้องการที่จะพัฒนาที่ดิน กล่าวคือ มีการวางแผนที่จะทำประโยชน์จากที่ดินในย่านหนึ่งๆ ก่อน แล้วจึงมีการขุดคลองตัดถนนผ่าเข้าไป

9. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับธุรกิจสังหาริมทรัพย์

ในต้นรัชกาล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประสบปัญหาทางการเงินไม่ต่างไปจากพระมหากษัตริย์รัชกาลก่อน อันที่จริงปัญหาทางการเงินที่พระองค์ประสบดูจะหนักหนาเสียยิ่งกว่า ในวันที่ขึ้นครองราชย์ สถานะทางการเงินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอ่อนแอเป็นอย่างยิ่ง พระองค์ทรงเยาว์วัย พระชนมายุเพียง 15 พรรษา และมีพระพลานามัยไม่แข็งแรง ทั้งยังแทบจะไร้พวกพ้อง ไม่ว่าจะเป็นเจ้านายหรือขุนนาง ที่ให้การสนับสนุน⁷² ดังนั้น จึงไม่เป็นที่สงสัยว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในวัยก่อนบรรลุนิติภาวะ ย่อมตกอยู่ภายใต้การกำกับของขุนนางผู้ใหญ่อย่างเบ็ดเสร็จกว่ารัชกาลก่อน

ด้วยอำนาจบารมีเหนือองค์พระมหากษัตริย์ ขุนนางผู้ใหญ่เข้าควบคุมวงเงินพระราชทรัพย์สำหรับใช้สอยส่วนพระองค์อย่างเคร่งครัดเสียยิ่งกว่าในสมัยรัชกาลที่ 4 ทั้งยังพยายามตัดลดวงเงินส่วนนั้นให้น้อยลงเสมอ เงินวอดพระคลังข้างที่ไม่เคยเก็บได้ตามอัตราที่กำหนดไว้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีรายได้ส่วนพระองค์ไม่แน่นอน และมีแนวโน้มถดถอยลงเป็นลำดับ ความขัดสนทางการเงินคงจะมีมาก กระทั่งพระองค์ถึงกับทรงมีพระราชปรารภตอนหนึ่งว่า “...จนเวลาหนึ่งจะต้องการเงินใช้สัก 20 ชั่ง ก็ไม่มีใช้ ต้องยืมจากกรมสมเด็จพระสุตดารัตน์มาใช้ที่กล่าวขึ้นนี้เพื่อจะให้เห็นว่าฉันได้รับความคับแค้นมาอย่างไร...”⁷³

⁷² สถานะทางการเงินของพระองค์ไม่อาจเทียบได้กับของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวครั้งขึ้นครองราชย์ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์เมื่อพระชนมายุ 47 พรรษา ทรงเป็นผู้มีธรรมยุตินิกาย และยังมีเจ้านายและขุนนางกลุ่มหนึ่งสนับสนุน กระนั้นก็ตาม ด้วยพื้นฐานทางการเมืองขนาดนี้ ก็ยังไม่ช่วยให้พระองค์ต่อกรกับอิทธิพลของขุนนางตระกูลขุนนาได้

⁷³ เอกสาร 23. (พหข. ร.5 รล.6/5 “กระแสพระบรมราชโองการเกี่ยวกับพระราชทรัพย์ส่วนพระคลังข้างที่” (ร.ศ. 125))

ไม่เพียงปัญหาอันว่าด้วยพระราชอำนาจทางการคลังเท่านั้น ปัญหาอื่นๆ ที่ปรากฏมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการจัดเก็บรวบรวมภาษีที่ไม่มีแบบแผนและวิธีการที่รัดกุมเพียงพอ ความไม่มีระเบียบที่แน่นอนในการจัดทำบัญชีงบประมาณรายได้รายจ่ายของแผ่นดิน หรือความหย่อนยานของกลไกการติดตามทวงเงินภาษีจากผู้ที่หลบเลี่ยง ยังคงเรื้อรังจนถึงสมัยต้นรัชกาลที่ 5 สิ่งเหล่านี้บั่นทอนสถานะทางการเงินของทั้งพระมหากษัตริย์และพระคลังมหาสมบัติไปพร้อมๆ กัน นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1868 อันเป็นปีผลิตแผ่นดินเป็นต้นมา เงินผลประโยชน์ของแผ่นดินลดลงไปมาก เงินภาษีที่เก็บได้ส่วนใหญ่ไปตกอยู่ในมือขุนนางและเจ้าภาษีนายอากร ขุนนางที่ควบคุมกรมและหัวเมือง และกลุ่มเจ้าภาษีนายอากรต่างๆ สร้างเครือข่ายเก็บส่วยภาษีที่โยงใยถึงกัน และมักตักตวงผลประโยชน์เจ้าพอกเข้าห่อพวกตนเป็นส่วนใหญ่ โดยส่งรายได้ส่วนน้อยเข้าส่วนกลาง⁷⁴ ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าเศรษฐกิจการค้าจะขยายตัวตลอดครึ่งหลังของคริสต์ศตวรรษที่ 19 แต่รายได้แผ่นดินกลับน้อยลง ระหว่างปลายทศวรรษ 1860 และต้นทศวรรษ 1870 รายได้แผ่นดินลดลงจากราวสี่ล้านแปดแสนบาทเหลือเพียงหนึ่งล้านหกแสนบาทต่อปี⁷⁵ ขณะเดียวกัน รายจ่ายของกรมพระคลังมหาสมบัติก็เพิ่มขึ้นทุกปี จนในที่สุดรายได้ไม่พอจ่ายต้องค้างชำระ รัฐบาลต้องเป็นหนี้สินอยู่เป็นอันมาก พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า “...ในเวลาครึ่งปีต่อมา เงินภาษีอากรก็ลดเกือบหมดทุกอย่าง ลดลงไปเป็นลำดับ จนถึงปีมะแม ตรีศก (ค.ศ. 1871) เงินแผ่นดินที่เคยได้อยู่ปีละ 50,000 - 60,000 ซึ่งนั้น เหลือจำนวนอยู่ 40,000 ชั่ง แต่ไม่ได้ตัวเงินก็มากนัก แต่เงินเบี้ยหวัดปีละ 11,000 ชั่ง ก็วิ่งตาแตก ได้เงินในคลังมหาสมบัติ ซึ่งเป็นของเจ้าหน้าที่วิ่งมาหาเป็นพื้น นอกนั้นก็ปล่อยค้าง ที่ได้เงินตัวจริงมีประมาณ 20,000 ชั่งเท่านั้น เงินไม่พอจ่ายราชการก็ต้องเป็นหนี้...”⁷⁶

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงหาทางออกให้กับปัญหาการคลังแผ่นดินและการเงินส่วนพระองค์ด้วยวิธีการที่ก้าวหน้าและจริงจังกว่าในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มาตรการที่พระองค์ดำเนินการคือ การปฏิรูปการคลังแผ่นดินทั้งระบบ ในปี ค.ศ. 1873 เมื่อทรงบรรลุนิติภาวะและเสด็จขึ้นว่าราชการแผ่นดินโดยเด็ดขาดไม่ต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ทรงจัดตั้ง “หอรัษฎากรพิพัฒน์”⁷⁷ ขึ้น เพื่อเป็นสำนักงานกลางสำหรับรวบรวมเงินผลประโยชน์รายได้ทั้งหมดของแผ่นดิน แทนหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เคยทำหน้าที่นี้มาก่อน การปฏิรูปเป็นชนวนให้เกิด

⁷⁴ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์. 2546, เศรษฐกิจการเมืองไทย สมัยกรุงเทพฯ, กรุงเทพฯ: Silk-worm Books.

⁷⁵ อ้างแล้ว.

⁷⁶ เอกสาร 24 (พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งทรงมีถึงสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ฉบับลงวันที่ 28 ตุลาคม ร.ศ. 122).

⁷⁷ หอรัษฎากรพิพัฒน์มีหน้าที่ทำบัญชีเงินผลประโยชน์แผ่นดิน ตรวจสอบการเก็บภาษีอากรที่กรมต่างๆ เป็นเจ้าหน้าที่เก็บ เร่งรัดเรียกเงินภาษีอากรจากหน่วยงานต่างๆ ให้ส่งเข้าพระคลังมหาสมบัติตามกำหนด และควบคุมจัดระเบียบการประมูล การจัดเก็บ และการนำส่งเงินภาษีของเจ้าภาษีนายอากร

การต่อต้านจากเจ้านายและขุนนางเก่าซึ่งสูญเสียผลประโยชน์ การต่อต้านเป็นไปอย่างเข้มข้นจนนำไปสู่ “วิกฤตการณ์วังหน้า” ในปี ค.ศ. 1874 สถานการณ์ตอนนั้นหล่อหลอมต่อการเกิดสงครามกลางเมือง จนทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตัดสินพระทัยชะลอการปฏิรูปออกไป

ภายหลังจากที่กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ ซึ่งเป็นผู้นำฝ่ายต่อต้านการปฏิรูปเสด็จทิวงคต ในปี ค.ศ. 1885 กระบวนการปฏิรูปก็เริ่มขึ้นอีกครั้งอย่างค่อยเป็นค่อยไป ในปี ค.ศ. 1890 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดฯ ให้ตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน กำหนดโครงสร้างการปกครองส่วนกลางเป็นกระทรวง ทบวง กรม ตามแบบอย่างชาติตะวันตก ในการนี้ มีการจัดตั้ง “กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ” เพื่อดูแลการเงินการคลังแผ่นดินทั้งระบบ และจัดตั้ง “กรมพระคลังข้างที่” “เพื่อทำหน้าที่ดูแลจัดการพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ทั้งในด้านการเบิกจ่าย การจัดการหาผลประโยชน์รายได้เพื่อเพิ่มพระราชทรัพย์”⁷⁸ พระราชทรัพย์ส่วนพระคลังข้างที่ หมายถึงพระราชทรัพย์อันเป็นขององค์พระมหากษัตริย์ที่ทรงมิได้ใช้สอยในกิจการส่วนพระองค์ต่างๆ ตามพระราชอัธยาศัย นอกจากนี้ยังมีการกำหนดรายได้ส่วนพระมหากษัตริย์อย่างชัดเจน “...บรรดาเงินภาษีอากรต่างๆ ซึ่งแบ่งเป็นเงินจวด และเงินพระคลังข้างที่ทั้งปวงให้บวกเป็นเงินแผ่นดินอย่างเดียวกันทั้งสิ้น และเงินแผ่นดินปีหนึ่งได้รับเท่าใด ให้หักเป็นเงินส่วนพระคลังข้างที่ร้อยละ 15”⁷⁹ เท่ากับว่าร้อยละ 15 ของเงินรายได้แผ่นดินรายปีทั้งหมดจะต้องถูกโอนให้กรมพระคลังข้างที่ เพื่อเป็นเงินใช้จ่ายส่วนพระองค์ ในปี ค.ศ. 1895 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประกาศยกเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากร และเปลี่ยนมาให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีประเภทที่เจ้าภาษีนายอากรเคยผูกขาดเองทั่วราชอาณาจักร

การปฏิรูปการคลังช่วยพยุ้งฐานะการเงินของแผ่นดินอย่างได้ผล ด้วยเป็นการบรรเทาการรั่วไหลของเงินภาษีอันเกิดจากความหละหลวมในกระบวนการการจัดเก็บภาษีและการทำบัญชี ตั้งแต่ที่มีการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ในปี ค.ศ. 1873 รายได้แผ่นดินเพิ่มพูนเป็นลำดับ และยิ่งทวีมากขึ้นหลังจากการปฏิรูปการปกครองในปี ค.ศ. 1890 และการยกเลิกระบบเจ้าภาษีอากรในปี ค.ศ. 1895 ตาม

⁷⁸ เอกสาร 25 สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาธรรมศาสตร์ฯ ทรงเล่าถึงความเป็นมาของพระคลังข้างที่ไว้ว่า “มูลของพระคลังข้างที่นั้นหม่อมฉันเคยได้ยินผู้หลักผู้ใหญ่เล่ากันมาว่า เดิมพระเจ้าแผ่นดินโปรดให้มีกำนันเงินไว้ข้างพระแท่นที่บรรทมใบหนึ่ง สำหรับทรงหยิบพระราชทานผู้ใดหรือใช้จ่ายอันใดโดยลำพังพระองค์เอง คือไม่ต้องบอกให้ผู้อื่นรู้ จะเป็นประเพณีมาแต่ครั้งกรุงศรีอยุธยา หรือมาขึ้นในกรุงรัตนโกสินทร์ไม่ทราบแน่ เห็นจะเรียกกันว่า “เงินข้างที่” และคงแบ่งไปจากคลังนั่นเอง ถึงสมัยรัชกาลที่ 3 พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเก็บหอมรอมริบเงินซึ่งเป็นส่วนพระองค์เพิ่มขึ้นในเงินข้างที่อีกมาก สำหรับทรงบำเพ็ญพระราชกุศลต่างๆ และมีเงินซึ่งเรียกกันว่า “เงินถุงแดง” สำรองไว้สำหรับใช้ในเวลาบ้านเมืองเกิดยุคเข็ญ กำป็นเก็บเงินมีมากขึ้น หรือจะต้องไปเก็บในท้องหนึ่งต่างหากเหมือนอย่างคลัง จึงเรียกกันว่า “คลังข้างที่” เกิดขึ้นเมื่อรัชกาลที่ 2 แต่ดูเหมือนจะเรียกกันแต่ในราชสำนักฝ่ายใน จนมาถึงในรัชกาลที่ 4 จึงเรียกปรากฏเป็นทางการ...” (ดำรงราชานุภาพ. 2504. อ้างแล้ว.)

⁷⁹ เอกสาร 26 (พ.ศ. 2438 ค. 9.1/1 “สำเนาพระราชหัตถเลขาพระราชบัญญัติกรมพระคลังข้างที่ ร.ศ. 109 วันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 110”).

หลักฐานทางบัญชีของทางราชการ ในปี ค.ศ. 1892 รายได้แผ่นดินรวมเป็นเงินราว 15 ล้านบาท พอถึง ปี ค.ศ. 1904 รายได้แผ่นดินพุ่งขึ้นเป็น 45 ล้านบาท⁸⁰

ในปี ค.ศ. 1898 มีการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการแบ่งส่วนเงินแผ่นดินให้กรมพระคลังข้างที่อีกครั้ง ด้วยเหตุจำเป็นอันเนื่องเกี่ยวกับการขอกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อนำมาลงทุนสร้างทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดฯ ให้แก้ไขระเบียบการเงินส่วนพระองค์ โดยเปลี่ยนจากที่คิดแบ่งเป็นสัดส่วนไปเป็นการกำหนดจำนวนเงินตายตัวที่ปีละหลักล้านบาท⁸¹ เงินจำนวนนี้หากคำนวณเปรียบเทียบกับรายได้ของแผ่นดินในช่วงเวลานั้นจะพบว่า มีสัดส่วนถึงมากกว่าร้อยละ 20 ซึ่งย่อมมองได้ว่าพระมหากษัตริย์ได้รับเงินส่วนแบ่งในสัดส่วนที่สูงกว่าที่เคยได้รับตามแบบแผนการคลังเดิมเสียอีก แต่ความจริงแล้ว มีอาจชี้ชัดลงไปได้ว่าพระมหากษัตริย์มีรายได้เพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพราะได้มีการขยายขอบเขตการค่าใช้จ่ายของเงินส่วนพระองค์ออกไปครอบคลุมรายจ่ายอีกหลายส่วนที่พระคลังมหาสมบัติ หรือหน่วยราชการอื่นเคยรับผิดชอบมาก่อน เช่น รายจ่ายของกระทรวงวัง กรมมหาดเล็ก และพลตระเวนใน ตลอดจนเบี้ยหวัดของข้าราชการฝ่ายใน ภายหลังมีการเพิ่มเติมค่าใช้จ่ายในการเสด็จประพาส และค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมพระราชวังเข้าไปด้วย เมื่อมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นมากเช่นนี้ รายได้กรมพระคลังข้างที่ที่ได้รับจากพระคลังมหาสมบัติปีละหลักล้านบาทจึงเริ่มไม่พอใช้จ่าย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชปรารภถึงเรื่องนี้กับสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพว่า “ทรงรู้สึกอึดอัดด้วยเงินพระคลังข้างที่ไม่พอใช้”⁸²

แม้ในช่วงต้นถึงกลางทศวรรษ 1890 ปัญหาการเงินส่วนพระองค์จะทุเลาลง แต่พอปลายทศวรรษปัญหาเดิมๆ ได้หวนกลับมาอีกครั้ง ในครั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงหาทางเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินของพระองค์โดยนำมาตรการ 3 อย่างมาใช้ มาตรการแรกคือการตัดลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นลง เพื่อให้มีเงินเหลือจ่ายทุกปี มาตรการที่สองคือการขยายเงินขึ้นกรมพระคลังข้างที่อย่างเป็นลำดับขั้น โดยเพิ่มยอดเงินปีละ 500,000 บาท ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1899 เรื่อยไปทุกปีจนครบเก้าล้านบาท⁸³ และมาตรการที่สามคือการนำเงินส่วนที่เหลือจ่ายแต่ละปีไปลงทุนหารายได้ให้เกิดดอกผล โดยมอบให้กรมพระคลังข้างที่ดำเนินการ

ด้วยโอกาสทางธุรกิจที่เปิดกว้าง จากความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของสยาม กรมพระคลังข้างที่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมลงทุนในกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง ความเคลื่อนไหวดังกล่าวเป็นไปตามพระราชประสงค์ที่ต้องการนำเงินส่วนพระองค์มาหารายได้เพิ่มพูน เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินของพระมหากษัตริย์ ธุรกิจสังหาริมทรัพย์ อันหมายถึงกิจการอันเกี่ยวเนื่องกับที่ดิน ทั้งการซื้อขายให้เช่าที่ดินในเมือง การสร้างตลาด อาคาร โรงร้านให้เช่า และการให้เช่าที่ทำการ

⁸⁰ เอกสาร 27 (พ.ศ. 5 5 ค.2.1/13 “ยอดงบประมาณคลังข้างที่ ร.ศ. 112”).

⁸¹ ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, 2504, สารานุกรมไทย, เล่ม 13, กรุงเทพฯ: ศรีสยาม.

⁸² ดำรงราชานุภาพ. 2494. เพ็ญอักษร. หน้า 121.

⁸³ เอกสาร 28 (พ.ศ. 5 5 ค. 3/2 “จดหมายกรมหมื่นมณฑลราชฤทธิย์ ถึง พระยาสุรียานุวัตร แจ้งกิจการของกระทรวงพระคลัง” (1 มิถุนายน ร.ศ. 125)).

เกษตร เป็นกิจการที่พระคลังข้างที่ให้ความสนใจเป็นพิเศษ พระคลังข้างที่ประกอบธุรกิจประเภทนี้ด้วยตัวเอง และลงทุนไปกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เป็นสัดส่วนที่มากกว่าธุรกิจประเภทอื่นๆ ที่พระคลังข้างที่เข้าไปเกี่ยวข้อง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชวินิจฉัยเกี่ยวกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ว่า “...การซื้อที่ดินตึกเรือน แลเรือให้เขาเช่านั้นเป็นการดีมีประโยชน์ยิ่งยาวชั่วบุตรแลหลานเหลนสืบไป ไม่ต้องกลัวอันตรายต่างๆ แม้นถึงว่าจะมีประโยชน์น้อยก็เป็นการดีที่สุด ท่านผู้ดีแลขุนนางในเมืองอังกฤษก็ได้มีทรัพย์แลเลี้ยงชีวิตตระกูลไปจนชั่วบุตรแลหลานเหลน...”⁸⁴

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในพระนครกลายเป็นกิจการที่ขึ้นหน้าด้วยปัจจัยหลายอย่างประกอบกัน ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสู่ระบบการค้าเสรี ก่อให้เกิดการขยายตัวทางการค้าภายในประเทศอย่างกว้างขวาง พระนครกลายเป็นแหล่งรวมของกิจกรรมพาณิชย์ อุตสาหกรรม และการบริการอันหลากหลายมากมาย กิจกรรมทางเศรษฐกิจเหล่านี้ขับเคลื่อนให้เกิดการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรอย่างรวดเร็ว การเติบโตของกิจการธุรกิจและประชากรในพระนครนำมาซึ่งความต้องการการบริการด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการสูงขึ้นตามไปด้วย ที่ดินกลายเป็นปัจจัยที่จำเป็นและมีราคาเนื่องจากทั้งกิจการธุรกิจ กิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ และบ้านเรือนที่อยู่อาศัยล้วนต้องการสถานที่ตั้ง เพื่อปลูกสร้างอาคารสำหรับประกอบกิจกรรมนั้นๆ การยอมรับในกรรมสิทธิ์ที่ดินส่วนบุคคลของทางราชการ ผ่านเอกสารเพื่อการชำระภาษีและเอกสารรับรองสิทธิในการทำประโยชน์ เช่น ใบตราจอง และโฉนดที่ดิน ยังผลให้ที่ดินกลายเป็นทรัพย์สินที่สามารถซื้อขายกันได้อย่างถูกต้องโดยได้รับการรับรองจากรัฐ สิ่งนี้ย่อมเป็นพื้นฐานให้กับการขยายตัวอย่างเป็นลำดับเป็นขั้นของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ในอีกด้านหนึ่ง ความเสื่อมของระบบไพร่ และการยกเลิกระบบการค้าผูกขาด ทำให้ชนชั้นสูงของสยามในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 สูญเสียผลประโยชน์ที่ได้รับจากการควบคุมแรงงานและการผูกขาดสินค้าอย่างมากมาย ด้วยเหตุนี้ ชนชั้นนำของสยามจึงจำต้องปรับเปลี่ยนแหล่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากส่วยและไพร่มาเป็นที่ดิน โครงการอสังหาริมทรัพย์โครงการแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 เริ่มในปี ค.ศ. 1870 เมื่อมีการสร้างตึกแถวให้เช่าขึ้นสองข้างถนนบำรุงเมือง นับแต่นั้นเป็นต้นมา ทางเราก็ได้สร้างอาคารให้เช่า ทั้งตึกแถว ตลาดโรงเรือน และห้างร้านขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก เมื่อมีการจัดตั้งกรมพระคลังข้างที่ขึ้นในปี ค.ศ. 1890 การลงทุนอสังหาริมทรัพย์ยิ่งเพิ่มขึ้นทั้งในแง่จำนวนเงินลงทุนและจำนวนโครงการ พระมหากษัตริย์อาศัยพระคลังข้างที่เป็นเครื่องมืออันทรงประสิทธิภาพในการเพิ่มพูนพระราชทรัพย์ อาคารที่พระคลังข้างที่สร้างมีถนนมากที่สุดคือตึกแถว⁸⁵

⁸⁴ เอกสาร 29 (พ.ช. จดหมายเหตุนครบาลที่ 5 (ไม่มี จ.ศ.) เลขที่ 168/2 “เรื่องอินเวสต์เมนต์ฝากเงินไว้ในที่มีประโยชน์”).

⁸⁵ ตึกแถวในสมัยรัชกาลที่ 5 มีลักษณะเป็นอาคาร 2 ชั้นยาวขนานไปตามแนวถนน ตัวตึกถูกแบ่งซอยเป็นคูหาย่อยๆ คูหาหนึ่งๆ มีหน้ากว้าง 3.50-4.00 เมตร ลึก 8.00-15.00 เมตร และสูง 10.00-12.00 เมตร ชั้นล่างของคูหาใช้ค้าขาย ส่วนชั้นบนเป็นที่เก็บสินค้าหรือพักอาศัย ตึกแถวแต่ละหลังอาจประกอบด้วยคูหาย่อยถึง 20 คูหา ทุกๆ 2 ถึง 3 คูหาจะมีการสร้างกำแพงอิฐกันสูงจากพื้นถึงหลังคาเพื่อกันไฟ (สมชาติ จิงสิริอารักษ์ อ้างแล้ว. หน้า 231)

พระคลังข้างที่จัดหาที่ดินเพื่อนำมาพัฒนาด้วยวิธีการ 4 แบบคือ การจับจอง การโอนที่หลวง การยึดที่ดินหลุดจำนอง และ การจัดซื้อจากราษฎร พระคลังข้างที่จัดหาที่ดินเพื่อการพัฒนาด้วยวิธีการจัดซื้อจากราษฎร เป็นขนาดเนื้อที่มากกว่าด้วยวิธีอื่นๆ ในการซื้อที่แปลงหนึ่งๆ พระคลังข้างที่จะเลือกสรรแต่แปลงที่ดินในทำเลดีๆ ที่ประเมินแล้วว่าเมื่อลงทุนสร้างสิ่งปลูกสร้างไปแล้วจะสามารถจัดหาผลประโยชน์ได้คุ้มค่างบทุนที่ได้ลงไป ด้วยเงื่อนไขดังกล่าว ที่ดินที่เข้าข่ายการจัดหาประเภทจัดซื้อล้วนเป็นที่ดินที่ตั้งในย่านการค้าสำคัญและอยู่ติดถนนทั้งสิ้น พระคลังข้างที่ใช้กลยุทธ์ในการซื้อหาที่ดินให้ได้ราคาต่ำและทำเลดีอย่างน้อย 3 แบบ ได้แก่ 1) การซื้อที่ดินหลังจากที่ดินนั้นตัดเสร็จใหม่ๆ 2) การดักซื้อที่ดินล่วงหน้าก่อนที่จะมีการตัดถนน และ 3) การตัดถนนผ่านที่ดินที่พระคลังข้างที่ซื้อไว้ก่อนแล้ว⁸⁶

การดักซื้อที่ดินล่วงหน้าก่อนที่จะมีการตัดถนน เป็นไปได้เพราะพระมหากษัตริย์รู้เห็นและร่วมกำหนดนโยบายการตัดถนน พระคลังข้างที่ย่อมมีโอกาสได้รับรู้ข้อมูลล่วงหน้าว่าบริเวณใดบ้างจะมีถนนตัดผ่าน ข้อมูลนี้ทำให้พระคลังข้างที่สามารถกว้านซื้อที่ดินในบริเวณนั้นๆ ได้ก่อนที่จะมีใครรู้ว่าจะมีโครงการตัดถนน เมื่อเป็นเช่นนี้ พระคลังข้างที่จึงซื้อที่ดินโดยไม่ต้องแก่งแย่งและแข่งราคากับผู้ซื้อที่ดินรายอื่นๆ ยังผลให้ พระคลังข้างที่สามารถซื้อที่ดินได้ในราคาที่ถูกกว่าราคาที่ดินที่เพิ่งซื้อได้ภายหลังการตัดถนน ส่วนการตัดถนนผ่านที่ดินที่พระคลังข้างที่ซื้อไว้ก่อนก็เป็นไปได้ด้วยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เหนือหน่วยราชการ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชอำนาจสั่งการให้หน่วยงานทำถนนตัดถนนผ่านเข้าไปในบริเวณที่พระคลังข้างที่มีที่ดินอยู่ก่อน บริเวณที่มีการตัดถนนผ่านที่ดินพระคลังข้างที่มีอาทิ ย่านวังบูรพา และย่านถนนตรีเพชร ในสองบริเวณนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงซื้อที่ดินไว้และสร้างตึกแถวให้เช่าเสร็จสรรพ หลังจากนั้นก็มีพระบรมราชโองการให้ตัดถนนขอยผ่านเข้าไป⁸⁷

กลยุทธ์ในการซื้อหาที่ดินที่อิงพระราชอำนาจ คือข้อได้เปรียบทางธุรกิจของพระคลังข้างที่ที่ไม่มีเอกชนทั่วไปรายใดแข่งขันได้ ยังผลให้พระคลังข้างที่สามารถครอบครองที่ดินทำเลดีๆ หลายแห่งได้ก่อน ในสมัยรัชกาลที่ 5 พระคลังข้างที่เข้าถือครองที่ดินทำเลดีในพระนครเป็นเนื้อที่รวมกันเกินกว่า 4,000 ไร่⁸⁸ ที่ดินส่วนใหญ่กระจายอยู่ตามย่านการค้าสำคัญต่างๆ เช่น ท่าเตียน ท่าพระจันทร์ บางรัก ราชวงศ์ สุรวงศ์ คลองเตย ปทุมวัน เยาวราช พาหุรัด สำเพ็ง สามเสน และบางลำพู ในปลายทศวรรษ 1900 พระคลังข้างที่คือองค์กรที่ถือครองที่ดินในพระนครมากที่สุด ที่ดินเหล่านี้ล้วนถูกพัฒนาโดยปลูกสร้างอาคารให้เช่าหลากหลายประเภท เช่น ตึกแถว ตลาด โรงเรือน สำนักงาน บ้านเช่า และห้างร้าน เป็นต้น

⁸⁶ เนื้อหาในส่วนนี้ เรียบเรียงจาก ชลลดา วัฒนศิริ 2529, พระคลังข้างที่กับการลงทุนธุรกิจในประเทศ พ.ศ. 2433-2475, วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มหาวิทยาลัยศิลปากร.

⁸⁷ สยามพร ทองสารี. อ้างแล้ว. และ ชลลดา วัฒนศิริ. อ้างแล้ว.

⁸⁸ ชลลดา วัฒนศิริ. อ้างแล้ว.

10. สนับสนุนสำนึกับธุรกิจสังฆาริมทรมย์

ธุรกิจสังฆาริมทรมย์เป็นทีนิยมของบรรดาชนชั้นสูงของสยามมากกว่าธุรกิจประเภทอื่นๆ ทั้งนี้เพราะเป็นการลงทุนที่มีความเสี่ยงต่ำ และหวังผลกำไรระยะยาวได้แน่นอน เหมือนๆ กับเหตุผลที่พระคลังข้างที่สนใจลงทุนในธุรกิจนี้มากที่สุด พระยาสุริยานุวัตร (เกิด บุนนาค) ได้กล่าวถึงค่านิยมในการประกอบอาชีพของคนสยามสมัยรัชกาลที่ 5 ว่า “ระหว่างการมีบ้านให้เช่า มีกำไรน้อยแต่มั่นคงตลอดไป โดยเฉพาะถ้ารู้จักทำประกันไฟ กับการทำกิจการเดินเรือขนส่งที่มีผลกำไรมาก และได้ในระยะเวลารวดเร็ว แต่เสี่ยงต่อการขาดทุน ต้องดูแลเหนียวยากตลอดเวลา คนไทยผู้คิดทำการค้าในช่วงเวลานั้นจะเลือกประการแรกก่อน”⁸⁹

สถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองของสยามในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ผลักดันให้ชนชั้นสูงเข้าสู่วงการธุรกิจสังฆาริมทรมย์มากยิ่งขึ้น ผลของสนธิสัญญาเบาว์ริงก็ดี การยกเลิกระบบการค้าผูกขาดก็ดี และความเสื่อมของระบบควบคุมแรงงานก็ดี ไม่เพียงกระตุ้นฐานะทางเศรษฐกิจของรัฐและของพระมหากษัตริย์ แต่ยังส่งผลกระทบฐานะทางเศรษฐกิจของชนชั้นสูงเป็นอย่างหนัก ชนชั้นสูงจำต้องแสวงหาช่องทางออกเพื่อพุงสถานะทางการเงินของพวกตนไว้ และทางออกที่เลือกเดินกันมากก็หนีไม่พ้นการทำประโยชน์จากที่ดิน ในทางหนึ่ง การหาประโยชน์จากที่ดินเป็นรูปแบบการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ต้องกับค่านิยมของคนสยามอยู่แล้ว แต่ในอีกแง่หนึ่ง การหาประโยชน์ดังกล่าวก็ถูกกระตุ้นด้วยการกระทำของรัฐและพระมหากษัตริย์ หรือเรียกได้ว่ารัฐและพระมหากษัตริย์เป็นแบบอย่างให้กับการแสวงหาผลประโยชน์รูปแบบใหม่นั้นเอง เมื่อการแสวงหาผลประโยชน์ของชนชั้นสูงจากส่วยและแรงงานควบคุมถดถอยจนถึงที่สุด การแสวงหาผลประโยชน์จากที่ดินจึงไม่เป็นเพียงการเสริม แต่เป็นการทดแทนรายได้หลักที่มาจากระบบเดิม

ในสมัยรัชกาล 5 ชนชั้นสูงที่เข้าสู่วงการธุรกิจสังฆาริมทรมย์ส่วนใหญ่ทำกันเป็นธุรกิจขนาดเล็กลงทุนต่ำ เพียงนำที่ดินและโรงเรือนในทำเลชุมชนที่ตนเป็นเจ้าของออกให้พ่อค้า ชาวบ้าน หรือชาวต่างประเทศเช่าเป็นรายๆ ไปเท่านั้น ชนชั้นสูงจำนวนหนึ่งทำธุรกิจสังฆาริมทรมย์เป็นโครงการขนาดใหญ่ ลงทุนสูง คนกลุ่มนี้ล้วนเป็นเจ้านายชั้นสูง ขุนนางผู้ใหญ่ หรือพ่อค้ามหาเศรษฐี เจ้านายและขุนนางสามารถเข้าถึงข้อมูลลงในของหน่วยงานราชการได้โดยง่าย จึงล่วงรู้ก่อนเสมอว่ารัฐตัดสินใจตัดถนนสายใหม่ผ่านไปยังย่านใด โดยอาศัยข้อมูลเหล่านี้ เจ้านายและขุนนางก็ริเริ่มโครงการอสังฆาริมทรมย์ของตน โดยการกว้านซื้อที่ดินในย่านที่มีโครงการตัดถนนผ่านมาเป็นของตนให้มากไว้ก่อนที่จะมีการตัดถนน ครั้นเมื่อถนนแล้วเสร็จ ก็ทำการแบ่งแปลงย่อย นำออกขายหรือให้เช่าต่อไป จะเห็นได้ว่า รูปแบบการทำธุรกิจดังกล่าวถอดแบบมาจากรูปแบบการทำธุรกิจสังฆาริมทรมย์ของพระคลังข้างที่ตรงๆ เมื่อความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลการตัดถนนของทั้งพระคลังข้างที่และเจ้านายกับขุนนางผู้ใหญ่มีพอๆ กัน ก็หนีไม่พ้นที่สอฝ่ายจะต้องแข่งขันกันในพื้นที่บางพื้นที่เพื่อให้ได้มาซึ่งการ

⁸⁹ ชลลดา วัฒนศิริ. อ้างแล้ว. หน้า 76. สรุปลจาก สุริยานุวัตร, พระยา, (เกิด บุนนาค) 2518, *ทรมย์ศาสตร์*, กรุงเทพฯ: พิมพ์ศ. หน้า 195-198.

ครอบครองที่ดินริมถนน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงไม่พอพระทัยนักกับการดักซื้อที่ของของเหล่าเจ้านายและขุนนาง โครงการตัดถนนบางแห่ง เช่น โครงการตัดถนนเลียบริมข้างสถานีรถไฟกรุงเทพฯ ถูกล้มเลิกกระชั้นหันทั้งที่มีการวางแผนไว้เรียบร้อยแล้ว แม้จะไม่มีกำนันที่กักไว้ชัดเจนถึงสาเหตุการล้มเลิก แต่อาจสันนิษฐานได้ว่า ส่วนหนึ่งน่าจะมาจากการที่พระยาอินทราธิบดีสีหราชรองเมืองเข้าไปดักซื้อที่ในย่านนั้นไว้ได้ก่อน ส่งผลให้ราคาที่ดินแพงขึ้นมาก จนทำให้ยากแก่การตัดถนนและการลงทุนของพระคลังข้างที่

พ่อค้ามหาเศรษฐีทำธุรกิจสังหาริมทรัพย์ด้วยวิธีที่ต่างออกไป พ่อค้าไม่อาจเข้าถึงข้อมูลวงในของทางราชการได้ง่ายเหมือนเจ้านายและขุนนาง จึงต้องตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบทางธุรกิจ อย่างไรก็ตาม พ่อค้ามีข้อได้เปรียบเจ้านายและขุนนางตรงที่มีทุนสูงกว่า และมีความเจนจัดทางธุรกิจมากกว่า พ่อค้าใหญ่อย่างเจ้สัวยมริเริ่มธุรกิจสังหาริมทรัพย์ของตน โดยมีได้กับโครงการตัดถนนของรัฐบาล แต่ได้ทำการคัดค้านขึ้นมาเสียเอง เพื่อเปิดช่องทางเข้าถึง และเอื้อให้แก่การขายที่ดินของตน ดังที่กล่าวไว้แล้วก่อนหน้านี้ เจ้สัวยมริเริ่มซื้อที่ดินบริเวณทุ่งวัวลำพอง แล้วขอพระบรมราชานุญาตตัดถนนและขุดคลองผ่านที่ดินที่ตนซื้อไว้ จากนั้นก็ลงมือตัดถนนและขุดคลองภายใต้พระบรมราชานุญาต ต่อมาก็แบ่งที่ดินริมถนนเป็นแปลงๆ แล้วนำออกขายหรือให้เช่า เมื่อโครงการเสร็จสิ้น เจ้สัวยมได้ยกถนนที่ดินตัดไว้ให้เป็นประโยชน์สาธารณะ รูปแบบการทำธุรกิจดังกล่าว แม้จะต้องใช้เงินลงทุนสูงขึ้นเป็นอย่างมาก เพราะผู้ประกอบการต้องลงทุนสร้างถนนขึ้นมาเองทั้งสาย แต่ก็มีความมั่นคงสูงในเชิงธุรกิจ เนื่องจากผู้ประกอบการไม่ต้องเผชิญความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของนโยบายตัดถนนของรัฐ โครงการอสังหาริมทรัพย์ของเจ้สัวยมประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี และได้กลายเป็นแม่แบบให้กับการลงทุนโครงการอสังหาริมทรัพย์อีกนับสิบโครงการในย่านบางรัก ทุกโครงการมีแบบแผนการลงทุนเหมือนกัน กล่าวคือ ผู้ประกอบการกว้านซื้อที่ดินในบริเวณหนึ่งๆ ก่อน แล้วขอพระบรมราชานุญาต จากนั้นก็ตัดถนน แบ่งแปลงที่ดินเป็นแปลงย่อยๆ และนำออกขาย ให้เช่า หรือสร้างอาคารให้เช่า พอเสร็จสิ้นโครงการก็มอบถนนในโครงการให้กับทางราชการเพื่อการสาธารณประโยชน์

กฎหมายสยามในยุคนั้นเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ลงทุนตัดถนนเพื่อแบ่งที่ดินริมถนนขายทำกำไรไม่น้อย พระราชกำหนดเกากระทรวงนครบาล ซึ่งมีผลบังคับใช้จนกระทั่ง ค.ศ. 1899 กำหนดไว้ว่า “ที่ดินของผู้ถ้าถูกเป็นถนน เจ้าของที่ดินนั้นต้องเสียที่เปล่า และต้องรื้อเรือนย้ายไปโดยไม่ได้รับเงิน ค่าแรงรื้อที่ด้วย”⁹⁰ ทั้งนี้เพราะถือว่าการตัดถนนเป็นการทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ⁹¹ กฎหมายดังกล่าวส่งผลดีแก่เอกชนผู้ลงทุนตัดถนนอย่างน้อย 3 ประการ ประการแรก ด้วยอำนาจตามความในกฎหมาย เอกชนผู้ลงทุนตัดถนนไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าที่ดินตรงเขตทางที่จะสร้างถนน จ่ายแต่เฉพาะที่ดินริมทางซึ่ง

⁹⁰ เอกสาร 30 (พ.ศ. 5 น. 46.4/25 สำเนาที่ 2/2956 “กรมมหินนเรศวรฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงนครบาล ถึงพระยาราชประสิทธิ์” (18 มิถุนายน ร.ศ. 111))

⁹¹ เฟิงอ้าง.

พวกเขาสามารถนำไปจัดสรรแบ่งขายทำกำไรต่อไปได้ สิ่งนี้มีผลช่วยลดต้นทุนค่าที่ดินของผู้ลงทุนไปได้มาก ประการที่สอง ทางราชการมีหน้าที่เกื้อหนุนเอกชนผู้ลงทุนตัดถนนให้ตัดถนนสำเร็จลุล่วงไปได้ การที่เอกชนรายหนึ่งๆ ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ตัดถนน หมายถึง เอกชนรายนั้นๆ ได้อภิสิทธิ์ตามพระราชกำหนด หากเจ้าของที่ดินรายหนึ่งรายใดไม่ยอมให้เอกชนตัดถนนผ่าน หรือรื้อย้ายสิ่งปลูกสร้างที่ขัดขวางเขตทางออกไป รัฐบาลจะมอบหมายให้นายอำเภอท้องที่ หรือตำรวจ ยาม ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานกระทรวงนครบาล บังคับเอาที่ดินจากเจ้าของที่ดิน หรือรื้อย้ายสิ่งปลูกสร้างต่างๆ เพื่อส่งมอบที่ดินให้เอกชนได้ตัดถนนให้สำเร็จเสร็จสิ้นตามพระบรมราชานุญาต⁹² ประการที่สาม การได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ตัดถนน ช่วยให้เอกชนผู้ลงทุนตัดถนนสามารถซื้อที่ดินในย่านที่ แนวถนนพาดผ่านได้ในราคาถูกลง ในการรวบรวมจัดซื้อที่ดินนอกเหนือจากแนวเขตทางเพื่อนำไปจัดสรร ภายหลังนั้น บ่อยครั้ง เอกชนผู้ลงทุนต้องประสบปัญหาจากการที่เจ้าของที่ดินบางรายโก่งราคาที่ดิน ด้วย รับรู้ที่ดินของตนอยู่ติดแนวถนนใหม่ หากบริเวณใดได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ตัดถนน เจ้าของที่ดินเดิมมักไม่ใคร่ตั้งราคาที่ดินจนสูงลิ่ว ทำให้เอกชนไม่ต้องซื้อหาที่ดินในราคาแพงจนเกินไป

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักดีว่า ที่เอกชนยอมลงทุนตัดถนน แล้วยกให้ทางราชการนั้น มีเหตุจูงใจมาจากผลประโยชน์ส่วนตนเป็นมูลฐาน หาได้ทำไปเพื่อประโยชน์ ส่วนรวมของชาวพระนครไม่ ทรงปรารภว่า “ที่จริงการตัดถนนไม่ใช่ทำเพื่อสาธารณประโยชน์ ทำเพื่อผลประโยชน์”⁹³ “พวกทำถนนครั้งนี้ ขายที่เอาทุนคืน และซ้ำได้กำไร...”⁹⁴ กระนั้นก็ตาม พระองค์ก็ได้ ทรงกีดกันมิให้เหล่าเอกชนตัดถนนด้วยทรงเล็งเห็นว่า ถนนเป็นประโยชน์แก่แผ่นดิน ผู้ลงทุนไม่ได้ ต้องการครอบครองถนน หากต้องการเพียงขายที่ดินริมถนนให้ได้ราคา จึงลวนยอมยกถนนตัดใหม่ให้ เป็นทางสาธารณะทุกรายไป เป็นอันว่า รัฐบาลได้ถนนตัดใหม่โดยไม่ต้องลงทุนเอง กรมหลวงนครสวรรค์ เสนาบดีกระทรวงนครบาล เคยกราบทูลถวายความเห็นฯ ว่า “ถ้ารัฐบาลทำเอง ก็คงต้องซื้อที่ ออกทุนมาก แต่จะกลับคืนได้ไม่ใช่เร็ว”⁹⁵ ถนนใหม่ๆ ที่ตัดโดยเอกชนในย่านบางรัก ไม่เพียงให้ประโยชน์ สาธารณะเนื่องจากเป็นทางไปมาค้าขายภายในย่านเท่านั้น หากยังช่วยแบ่งเบาภาระการจราจรจาก ถนนสายเก่าอย่างถนนเจริญกรุง ซึ่งในตอนนั้นเริ่มมีการจราจรคับคั่ง เต็มไปด้วย รถเจ๊ก รถม้า⁹⁶ ย่านบางรักเป็นย่านเดียวในพระนครที่รัฐบาลในสมัยรัชกาลที่ 5 ไม่ได้จัดงบประมาณการตัดถนนไว้เลย ดังนั้นจึงเปิดช่องให้เอกชนหลายรายแสวงหาผลประโยชน์จากการตัดถนนและจัดสรรที่ดินในย่านนี้ได้อย่างกว้างขวาง

⁹² เพิ่งอ้าง.

⁹³ เอกสาร 31 (พ.ศ. 2455 ย.ศ. 9/100 “พระราชกระแสเรื่องถนนสี่พระยากับ กรมขุนสมมตอมรพันธุ์ อธิบดีกรมพระคลังข้างที่” (ไม่ปรากฏ ร.ศ.))

⁹⁴ เอกสาร 32 (พ.ศ. 2455 ย.ศ. 9/89 “พระราชหัตถเลขาถึง กรมขุนนครสวรรค์วรพินิต เสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ” (ไม่ปรากฏ ร.ศ.))

⁹⁵ เอกสาร 33 (พ.ศ. 2455 ย.ศ. 9/89 ที่ 22/9310 “คำกราบบังคมทูลของกรมหลวงนครสวรรค์ เสนาบดีกระทรวงนครบาล” (18 ตุลาคม ร.ศ. 123))

⁹⁶ เอกสาร 34 (พ.ศ. 2455 ย.ศ. 9/89 ที่ 21/824 เรื่องเดิม)

11. สรุป

จากการอภิปรายข้างต้น จะเห็นได้ว่า การตัดถนนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชนชั้นปกครองเป็นอย่างมาก ถนนหลายสายในพระนครถูกตัดขึ้นโดยพระมหากษัตริย์ เจ้านายขุนนาง หรือผู้มั่งมีในสังคม เพื่อเปิดทางให้การแสวงหากำไรจากอสังหาริมทรัพย์ที่ผู้ตัดถนนพัฒนาขึ้นตามแนวถนน พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นผู้ริเริ่มหรือผู้บุกเบิกทำโครงการหารายได้จากที่ดินริมเส้นทางคมนาคม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขยายธุรกิจอย่างกว้างขวาง กลายเป็นกิจการส่วนพระองค์ที่ทำรายได้เป็นกอบเป็นกำ ภายหลังชนชั้นสูงจำนวนหนึ่งก็พากันเลียนอย่าง และได้ตัดถนนทำโครงการนับสิบในพระนครไม่ใช่เรื่องแปลกใหม่ที่พระมหากษัตริย์สยามจะทรงเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการแสวงหากำไรจากการค้าโดยตรง พระมหากษัตริย์ 3 พระองค์แรกของกรุงรัตนโกสินทร์ทรงเป็นตัวตั้งตัวตีดำเนินธุรกิจค้าสกลาอย่างเป็นล่ำเป็นสันตามโบราณราชประเพณี สมบัติของแผ่นดินกับพระราชทรัพย์ส่วนพระมหากษัตริย์มิได้แยกจากกันเป็นเด็ดขาด ทรัพย์สมบัติของแผ่นดินคือพระราชทรัพย์ รายได้แผ่นดินถือว่าเป็นรายได้ของพระมหากษัตริย์ และในทางกลับกัน รายได้ของพระมหากษัตริย์ก็ถือว่าเป็นรายได้ของแผ่นดิน ต้องนำเข้าพระคลังมหาสมบัติ ในแง่นี้ การค้าของพระมหากษัตริย์เท่ากับการค้าของรัฐ และการได้มาซึ่งผลกำไรจากการค้าของพระมหากษัตริย์เท่ากับการเพิ่มพูนรายได้ให้กับรัฐ ดังนั้น จึงมองได้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงทำการค้าเพื่อผลประโยชน์ของรัฐ

อย่างไรก็ตาม นับแต่สมัยรัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา ทรัพย์ของแผ่นดินกับพระราชทรัพย์ค่อยถูกแบ่งแยกจากกัน ด้วยเหตุปัจจัยทางการเมืองและทางเศรษฐกิจปะปนกัน การแบ่งแยกปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจนในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อมีการจัดตั้ง กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และกรมพระคลังข้างที่อย่างเป็นทางการลักษณะ นับแต่นั้นมา กรมพระคลังข้างที่ก็ดำเนินการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อเพิ่มพูนพระราชทรัพย์อย่างเต็มตัว กรมพระคลังข้างที่เน้นการลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เป็นพิเศษ เนื่องจากการลงทุนที่มีความเสี่ยงต่ำและให้ผลตอบแทนระยะยาว ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เกี่ยวข้องกับเส้นทางสัญจรเป็นอย่างมาก ทำเลที่เป็นการต้องการของผู้ซื้อผู้เช่าอสังหาริมทรัพย์ไม่เพียงเป็นบริเวณในย่านที่เหมาะสมแก่การใช้สอย แต่ยังต้องเป็นบริเวณที่เข้าถึงได้สะดวกอีกด้วย ในแง่ที่ดินที่ติดลำน้ำสายใหญ่หรือถนนหนทางจึงเป็นทำเลที่ดีสำหรับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ในสมัยรัชกาลที่ 4 ทำเลที่ไม่ค่อยมีใครสนใจถูกเปลี่ยนเป็นทำเลดีที่มีคนเป็นจำนวนมากต้องการครอบครองโดยการขุดคลอง เช่น คลองมหาสวัสดิ์ คลองดำเนินสะดวก และคลองภาษีเจริญ หรือโดยการตัดถนน เช่น ถนนเจริญกรุง ถนนบำรุงเมือง และถนนเฟื่องนคร แม้ในตอนนั้นคลองและถนนใหม่จะมีได้บันดลให้พื้นที่ริมทางกลายเป็นย่านชุมชนหนาแน่นทันทีทันใด แต่แนวโน้มของการพัฒนาที่ดินตามแนวเส้นทางคมนาคมก็ปรากฏชัด ในสมัยรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินรอยตามแนวทางธุรกิจที่ได้เริ่มในรัชสมัยก่อน ในอาณาเขตพระนคร การลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของพระองค์มุ่งไปที่ที่ดินริมถนน ด้วยทรงพิจารณาแล้วว่าเป็นที่ต้องการของกลุ่มลูกค้าที่ประกอบกิจการค้าต่างๆ ทั้งรายใหญ่รายย่อยซึ่งทวีจำนวนขึ้นทุกวัน พร้อมๆ กับการเติบโตของเศรษฐกิจเสรี ด้วยวิธีการจัดหาที่ดินที่กล่าวมาข้างต้น ในทางหนึ่ง ถนนเป็นตัวชี้นำธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ โครงการ



376 หน้าจั่ว: ว่าด้วยสถาปัตยกรรม การออกแบบ และสภาพแวดล้อม

วารสารวิชาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

พัฒนาที่ดินเป็นจำนวนมากถูกริเริ่มขึ้นหลังจากที่ดินนตตเสร็จแล้วหรือหลังจากที่ผู้ประกอบการทราบแน่ชัดว่าจะมีโครงการตัดถนนในบริเวณหนึ่งๆ ในแง่นี้ แบบแผนการพัฒนาที่ดินจึงคล้ายตามแบบแผนการพัฒนาโครงข่ายถนน แต่ในอีกทางหนึ่ง ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ก็เป็นตัวผลักดันให้เกิดการตัดถนนหลายๆ สายด้วยเช่นกัน โครงการตัดถนนย่านสำเพ็งเป็นตัวอย่างแสดงให้เห็นถึงแรงจูงใจทางเศรษฐกิจของทางการที่อยู่เบื้องหลังการวางแผนสร้างโครงข่ายถนนในย่านดังกล่าว แม้จะมีหลักฐานชัดในประกาศของทางราชการว่า รัฐบาลตัดถนนเหล่านี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและเพื่อส่งเสริมความเจริญแก่บ้านเมือง แต่ปรากฏว่า พระคลังข้างที่กลับเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการตัดถนนมากมาย เมื่อถนนสร้างเสร็จ พระคลังข้างที่กลายเป็นเจ้าของที่ดินริมถนนรายใหญ่ที่สุด การเข้าครอบครองที่ดินของพระคลังข้างที่มีได้มีที่มาจากเวนคืนเป็นส่วนใหญ่ แต่ได้มาจากการดักซื้อที่ดินตามแนวถนนไว้ล่วงหน้าก่อนที่จะดำเนินการตัดถนน ที่ดินที่ดักซื้อไว้หลายแปลงมีการสร้างตึกแถวไว้ก่อนที่ถนนจะตัดไปถึง ในช่วงวางแผนตัดถนนในปลายทศวรรษ 1880 ขุนนางผู้ใหญ่มีส่วนในการวางแผน เช่น กรมหมื่นนครสวรรค์วิวงศ์ เสนาบดีกรมโยธาธิการ และกรมหมื่นนครสวรรค์ธำ เสนาบดีกรมพระนครบาล ต่างเห็นพ้องกันว่า การตัดถนนจะช่วยเพิ่มพูนศักยภาพทางเศรษฐกิจของที่ดินในย่านนั้น ถนนสายใหญ่ที่เชื่อมโยงเป็นระบบกับโครงข่ายถนนระดับเมืองย่อมดึงดูดกิจกรรมการค้าเข้าสู่ย่านมากขึ้น นำมาซึ่งการกระจุกตัวของกิจการการค้า และการเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินและค่าเช่า ในแง่นี้อาจมองได้ว่า มูลเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลตัดสินใจตัดถนนน่าจะเกี่ยวโยงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หากจะกล่าวให้ชัดก็คือ รัฐบาลตัดถนนเพื่อเปิดโอกาสให้กับการลงทุนอสังหาริมทรัพย์ของพระคลังข้างที่ หรือถนนเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของพระมหากษัตริย์นั่นเอง ส่วนการตัดถนนฝ่ายเอกชนนั้น ที่เอกชนยอมลงทุนตัดถนนแล้วยกให้ทางราชการนั้น มีเหตุจูงใจมาจากผลประโยชน์ส่วนตนเป็นมูลฐาน หากได้คิดทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชาวพระนครไม่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเปิดโอกาสให้เหล่าเอกชนดำเนินโครงการอสังหาริมทรัพย์ได้อย่างออกหน้าออกตา เพราะทรงเล็งเห็นว่า ถนนเป็นประโยชน์แก่แผ่นดิน การทำธุรกิจในลักษณะดังกล่าว ทำให้นโยบายการขยายโครงข่ายถนนไปในแถบพระนครใต้ของรัฐบาลโดยที่รัฐไม่ต้องลงทุนและบริหารจัดการเองเลย ถนนสายใหม่ๆ ที่เอกชนตัดขึ้นในย่านบางรักให้ประโยชน์สาธารณะ ทั้งที่เป็นทางไปมาค้าขายภายในย่าน และช่วยแบ่งเบาภาระการจราจรจากถนนสายเก่าอย่างถนนเจริญกรุง ซึ่งในตอนนั้นเริ่มมีการจราจรคับคั่ง แม้รัฐบาลในสมัยรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 จะชูนโยบายการตัดถนนเพื่อสาธารณประโยชน์ แต่ในเบื้องต้นแล้ว การตัดถนนเป็นจำนวนมากเกี่ยวโยงกับผลประโยชน์ของชนชั้นสูงในสังคมสยาม อันได้แก่พระมหากษัตริย์ เจ้านาย ขุนนาง และคหบดี จึงพอสรุปได้ว่า การแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชนชั้นสูง มีส่วนอย่างมากในการกระตุ้นให้เกิดการตัดถนน และยังส่งผลกระทบต่อแบบแผนโครงข่ายถนนในพระนคร

12. บรรณานุกรม

- Battye, Noel Alfred 1974, *The Military, Government and Society in Siam, 1868-1910: Politics and Military Reform during the Reign of King Chulalongkorn*, PhD. Thesis, Cornell University.
- Bradley, Dan Beach, 1936, *Abstract of the Rev. Dan Beach Bradley, M.D. Medical Missionary in Siam 1835-1873*, The Multigraph Department of Pilgrim Church.
- Jacobs, Norman, 1971, *Modernization without Development*, Praeger Publisher.
- Keyes, F. Charles, 1977, *The Golden Peninsular: Culture and Adaptation in Mainland Southeast Asia*, Macmillan Publishing Co. Inc.
- Siffin, William J., 1966, *The Thai Bureaucracy: Institutional Change and Development*, East-West Center Press.
- Vella, Walter F., 1955, "The Impact of the West on Government in Thailand", in *Political Science* vol. 4 no. 3. pp. I-vi 317-410, University of California Press.
- Wright, A. and Breakspear, Oliver T. 2003, *Twentieth century impressions of Siam: Its history, people, commerce, industrie, and resources*, BKK: White Lotus.
- ชลลดา วัฒนศิริ 2529, *พระคลังข้างที่กับการลงทุนธุรกิจในประเทศไทย พ.ศ. 2433-2475*, วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- ชัย เรืองศิลป์ 2522, *ประวัติศาสตร์ไทยสมัยรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325-2453 ด้านเศรษฐกิจ*, กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์
- ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา, 2478, *พระราชพงศาวดารรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 1*, พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์ วัดเทพศิรินทราวาส.
- ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา, 2494, *ชุมนุมพระนิพนธ์*, กรุงเทพฯ: เจริญธรรม.
- ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา, 2504, *สาส์นสมเด็จพระเจ้า เล่ม 13*, กรุงเทพฯ: ศรีสภา.
- ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา, 2505, *สาส์นสมเด็จพระเจ้า เล่มที่ 22*, กรุงเทพฯ: ศรีสภา.
- ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา, 2506, "ตำนานภาษีอากรบางอย่าง", ใน *ลัทธิธรรมเนียมต่างๆ เล่มที่ 2*, กรุงเทพฯ: คลังวิทยา
- ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา, 2522, *ความทรงจำ*, (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฉานกษัตริย์นางกรอง จ่างตระกูล ณ เมรุวัดธาตุทอง). กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยู่ธยา 2531, "ถนนของกรุงเทพมหานคร", ใน *พระบรมราชจักรีวงศ์กับกรุงเทพมหานคร*, กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร.
- ธนารักษ์, กรม, 2502, "คำกราบบังคมทูลของพระไชยยศสมปัติ เจ้าพนักงานบัญชีพระคลังมหาสมบัติ ในรัชกาลที่ 5", ใน *ประวัติบัญชีกลาง*, (กรมธนารักษ์พิมพ์แจกในการถวายผ้าพระกฐินหลวงพระราชทาน ณ วัดราชฎาธิฐาน ธนบุรี). กรุงเทพฯ: ประชาช่าง
- แนน้อย ศักดิ์ศรี และคณะ 2534, *องค์ประกอบทางกายภาพกรุงรัตนโกสินทร์*, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปิยนาค บุนนาค และคณะ. 2525, *คลองในกรุงเทพฯ: ความเป็นมา การเปลี่ยนแปลง และผลกระทบต่อกรุงเทพฯ ในรอบ 200 ปี (พ.ศ. 2325-2525)*, กรุงเทพฯ: ฝ่ายวิจัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์. 2546, *เศรษฐกิจการเมืองไทย สมัยกรุงเทพฯ*, กรุงเทพฯ: Silkworm Books.



378 หน้าจั่ว: ว่าด้วยสถาปัตยกรรม การออกแบบ และสภาพแวดล้อม

วารสารวิชาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

- พีรศรี โปหาทอง. 2550, “ถนนราชดำเนิน: ประวัติศาสตร์การก่อสร้าง”, ใน วารสารเมืองโบราณ ปีที่ 33 ฉบับ 4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2550), กรุงเทพฯ: เมืองโบราณ.
- วิไลเลขา ถาวรธนสาร. 2545, **ชนชั้นนำไทยกับการรับวัฒนธรรมตะวันตก**, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เมืองโบราณ.
- สมคิด ศรีสิงห์. 2515, **การบริหารภาษีอากรในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น**, วิทยานิพนธ์ปริญญาโท บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร. กรุงเทพฯ: วิทยาลัย มหาวิทยาลัย ศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.
- สมชาติ จีงสิริอารักษ์. 2553, **สถาปัตยกรรมตะวันตกในสยาม สมัยรัชกาลที่ 4-พ.ศ. 2440**, กรุงเทพฯ: สมาคมสถาปนิกสยาม.
- สมพร ทองสารี. 2526, **ผลกระทบจากการตัดถนนในกรุงเทพฯ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411-2453) ศึกษาเฉพาะกรณีการตัดถนนในกำแพงพระนครด้านเหนือและด้านใต้**, วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มหาวิทยาลัยศิลปากร. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- เสถียร ลายลักษณ์ และคณะ. 2478, “ประกาศเรื่องการนุ่งขาว แลกระแสราชดำรัสในการที่ทรงแจกพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์”, ใน **ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 6**, กรุงเทพฯ: เดลิแมล์.
- สุริยานุวัตร, พระยา, (เกิด บุญนาค) 2518, **ทรัพย์ศาสตร์**, กรุงเทพฯ: พิมพ์ศ.

เอกสารชั้นต้น

- เอกสาร 1 หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 เลขที่ 328, “เรื่องการพระศพเกณฑ์ไพร่ชนทนายเกลี้ยถนน”, ไม่ปรากฏ จ.ศ.
- เอกสาร 2 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 8 หน้า 410, ประกาศกรมโยธาธิการ วันที่ 30 มกราคม ร.ศ. 110 ลงนามโดย กรมหมื่นนครสวรรค์
- เอกสาร 3 หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5, มัดที่ 98/13, เลขที่ 985, “พระราชทานเรื่องขยายถนนและเรื่องซื้อขายตึก”, ไม่ปรากฏ จ.ศ.
- เอกสาร 4 หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5, มัดที่ 98/13, เลขที่ 985, “พระราชทานเรื่องขยายถนนและเรื่องซื้อขายตึก”, ไม่ปรากฏ จ.ศ.
- เอกสาร 5 หจข. ร.5 ค. 4/3 ที่ 43/1486 “คำกราบบังคมทูลกรมหมื่นนครราชสีมาฯ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ”, (20 มิถุนายน ร.ศ. 122)
- เอกสาร 6 หจข. ร. 5 น. 18.1 ข/8 ที่ 100/4820 “คำกราบบังคมทูลของกรมหลวงนเรศวรฤทธิ์คอมมิตตีพระนครบาล”, (31 สิงหาคม ร.ศ. 109)
- เอกสาร 7 หจข. ร. 5 ค. 9.4/3 ที่ 228/111 “คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ อธิบดีกรมพระคลังข้างที่”, 23 กันยายน ร.ศ. 111
- เอกสาร 8 หจข. ร. 5 ค. 9.4/3 ที่ 228/111 “คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ อธิบดีกรมพระคลังข้างที่”, (23 กันยายน ร.ศ. 111)
- เอกสาร 9 หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5, เลขที่ 357, ไม่ปรากฏ จ.ศ. “เรื่องจะตัดทำถนนตั้งแต่ประตูยอดต้นมะขาม ไปตามริมวัดโสมนัส ตลอดไปตามคันคลองเปรม”
- เอกสาร 10 หอวชิรญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5, มัดที่ 98/13, เลขที่ 985, “พระราชทานเรื่องขยายถนนและเรื่องซื้อขายตึก”, ไม่ปรากฏ จ.ศ.
- เอกสาร 11 หจข. ร. 5 ยธ. 9/1 ที่ 470/23 “คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นนครสวรรค์ เสนาบดีกรมโยธาธิการ”, (21 มกราคม ร.ศ. 110)

- เอกสาร 12 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 8 หน้า 410, ประกาศกรมโยธาธิการ วันที่ 30 มกราคม ร.ศ. 110 ลงนามโดย กรมหมื่นนครสวรรค์วิจิตร
- เอกสาร 13 หจข. ร.5 18.1 ข/8 “พระสุธรรมโมไตร กราบบังคมทูลพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ คอมมิตตี บังคับการสิทธิขาดในกรมพระนครบาล” (22 สิงหาคม ร.ศ. 103)
- เอกสาร 14 หจข. ร.5 น.18/1 เบ็ดเตล็ดเรื่องต่างๆ “คำกราบบังคมทูลของกรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ คอมมิตตี กรมพระนครบาล” (15 เมษายน ร.ศ. 109)
- เอกสาร 15 หจข. ร.5 ค. 4/3 ที่ดินริมถนนราชดำเนิน
- เอกสาร 16 หจข. ร.5 น. 18.3 ก/40 “กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ คอมมิตตี กรมพระนครบาล มีหนังสือถึง เจ้าพนักงานกรมพระคลังมหาสมบัติ” (4 ตุลาคม ร.ศ. 109)
- เอกสาร 17 ประกาศพระราชทานนามถนน เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน รัตนโกสินทรศก 116
- เอกสาร 18 จดหมายเหตุอัครสังฆมณฑลกรุงเทพฯ
- เอกสาร 19 หจข. ร.5 สมุดพิเศษ เล่ม 2 (จ.ศ. 1238-1240) “พระราชหัตถเลขาพระราชทานเครื่องยศแก่พระองค์เจ้าหญิงสุมาลมารศรี พระอรรคราชเทวี”, หน้า 283
- เอกสาร 20 หนังสือพิมพ์ขริญาณวิเศษ เล่ม 2 เดือน 7 แรม 15 ค่ำ ปีกุน นพศก 1249 “พระราชนิพนธ์ในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ประกาศพระราชโอรสพระธิดาในพระบรมราชวัง”, หน้า 269
- เอกสาร 21 หจข. ร. 5 กษ. 3 3/31 รายงานกราบบังคมทูลของกรมพระยาดำรงราชานุภาพ
- เอกสาร 22 หอขริญาณ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4, เลขที่ 308, เรื่องบัญชีเก็บเงินค่าเช่าที่ดินหน้าวัดจักรวรรดิ” จ.ศ. 1223 และเลขที่ 115 “เรื่องประกาศตักวัดประยูรวงษ์” ไม่ปรากฏ จ.ศ.
- เอกสาร 23 หจข. ร.5 รล.6/5 “กระแสพระบรมราชโองการเกี่ยวกับพระราชทรัพย์ส่วนพระคลังข้างที่” (ร.ศ. 125)
- เอกสาร 24 พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งทรงมีถึงสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ฉบับลงวันที่ 28 ตุลาคม ร.ศ. 122
- เอกสาร 25 หจข. ร.5 ค. 9.1/1 “สำเนาพระราชหัตถเลขาพระราชบัญญัติกรมพระคลังข้างที่ ร.ศ. 109 วันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 110”
- เอกสาร 26 หจข. ร.5 ค. 9.1/1 “สำเนาพระราชหัตถเลขาพระราชบัญญัติกรมพระคลังข้างที่ ร.ศ. 109 วันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 110”
- เอกสาร 27 หจข. ร.5 ค.2.1/13 “ยอดบพระคลังข้างที่ ร.ศ. 112”
- เอกสาร 28 หจข. ร.5 ค. 3/2 “จดหมายกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย ถึง พระยาสุรียานุวัตร แจ้งกิจการของกระทรวงพระคลัง” (1 มิถุนายน ร.ศ. 125)
- เอกสาร 29 หจข. จดหมายเหตุรัชกาลที่ 5 (ไม่มี จ.ศ.) เลขที่ 168/2 “เรื่องอินเวสต์เมนต์ฝากเงินไว้ในที่มีประโยชน์”
- เอกสาร 30 หจข. ร.5 น. 46.4/25 สำเนาที่ 2/2956 “กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงนครบาล ถึงพระยาราชประสิทธิ์” (18 มิถุนายน ร.ศ. 111)
- เอกสาร 31 หจข. ร.5 ยธ. 9/100 “พระราชกระแสเรื่องถนนสี่พระยากับ กรมขุนสมมตอมรพันธุ์ อธิบดีกรมพระคลังข้างที่” (ไม่ปรากฏ ร.ศ.)
- เอกสาร 32 หจข. ร.5 ยธ. 9/89 “พระราชหัตถเลขาถึง กรมขุนนิศรานุกวิจิตร เสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ” (ไม่ปรากฏ ร.ศ.)
- เอกสาร 33 หจข. ร.5 ยธ. 9/89 ที่ 22/9310 “คำกราบบังคมทูลของกรมหลวงนเรศวรฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงนครบาล” (18 ตุลาคม ร.ศ. 123)
- เอกสาร 34 หจข. ร.5 ยธ. 9/89 ที่ 21/824 เรื่องเดิม



The Building of Streets in Bangkok and the Economic Advantages of the Siamese Leading Class

Nattawut Preyawanit, Ph.D., Assistant Professor

Department of Urban Design

Faculty of Architecture, Silpakorn University

Abstract

Streets are vital elements of a city. They are not only traffic routes as commonly defined, but also places in which diverse social activities are carried out, e.g. trading, socializing, political campaigning, relaxing, connecting and transporting. Due to their association with accessibility, streets are essentially a leading device for urban development and expansion.

The paper is concerned the development of streets in Bangkok during 1782-1910 which is the period from the year of the Bangkok establishment until the end of the Rama V's Reign. It focuses on two main questions: why the streets were built? and who are the prime beneficiary of their development? The paper shows that although the government under the Reign of Rama IV and Rama V claimed that the street development projects in Bangkok was initiated for the public sage, it is clear that the street availability not only benefited the public at large, but also open up the opportunity for the leading class in the Siamese society, including the royalty, the aristocrats and the wealthy merchants, who commanded all street projects, to acquire significant economic profits. With this, the paper concludes that the profit-making motivation of the leading class was one of the key factors that influenced the street development decision-making.

Key Words: Street / Bangkok / governing tradition / public benefit / leading class / land development / real estate business / row house / King Mongkut / King Chulalongkorn / Sampeng / Bang Rak / Ratcha Damnern street

