

การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองในรัชสมัย
ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7:
พระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก
พุทธศักราช 2469

Infrastructure Plan for Urban Development
during King Rama VII's Reign:
Western Seaside Resorts Development Act 1926

เปี่ยมสุข สนิท

Peamsook Sanit

ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Department of Urban and Regional Planning, Faculty of Architecture,

Chulalongkorn University

บทคัดย่อ

งานวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิวัฒนาการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช 2469 เนื่องจากการขาดแคลนน้ำในพื้นที่หัวหินเพราะมีการตั้งบ้านเรือนอย่างหนาแน่น ประกอบกับการเติบโตอย่างมากด้านการท่องเที่ยวภายหลังการเปิดเดินรถไฟระหว่างประเทศ นำไปสู่การจัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล



ตลาดฉัตรไชย หัวหิน
ที่มา: 20 สถานที่ท่องเที่ยว
ในหัวหิน, เข้าถึงเมื่อ 22
มิถุนายน 2564, เข้าถึงได้
จาก <https://sites.google.com/site/keaaechecukeahli/home/tlad-chatrchiy-hawhin>

ตามกฎหมาย มีหน้าที่บริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ในพื้นที่บริหารของสภาฯ ครอบคลุมพื้นที่ตั้งแต่ชะอำลงไปถึงหัวหิน เพื่อพัฒนาบริเวณแถบนี้ให้เป็นสถานที่ตากอากาศที่สมบูรณ์แบบ มีการสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ได้แก่ ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา โรงเรียน สถานพยาบาล ฯลฯ

งานวิจัยต้องการวิเคราะห์การดำเนินการของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกตามหลักการสากล ผลการศึกษาพบว่า การจัดตั้งสภานับเป็นวิวัฒนาการครั้งสำคัญในด้านการบริหารจัดการเมืองแบบสมัยใหม่ มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาทำหน้าที่วางแผน วางผังและบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานเมือง อย่างไรก็ตามการดำเนินการของสภาฯ ไม่ได้มีลักษณะเป็น “การปกครองส่วนท้องถิ่น” ตามหลักการเดียวกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในโลกตะวันตก เนื่องจากกรรมกรสภาฯ ทั้งหมดมาจากการแต่งตั้งตัวแทนจากส่วนกลางแทนการแต่งตั้งจากผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตสภาฯ รัชกาลที่ 7 ทรงมีพระราชวินิจฉัยว่าการผังเมืองเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารเทศบาล นอกเหนือจากการเก็บภาษีทรัพย์สินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเมืองแล้วยังมีการจัดเก็บค่าบำรุงถนน สอดคล้องกับแนวคิดที่ยึดหลักการผู้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary-pays principle) เป็น

หลักการเดียวกับการพัฒนาทางด่วนซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานสมัยใหม่ที่ยังไม่เกิดขึ้นในประเทศไทยในขณะนั้น เนื่องจากชะอำ-หัวหินเป็นเมืองท่องเที่ยวตากอากาศแบบสมัยใหม่ที่เจริญที่สุดในสมัยนั้น การดำเนินการทั้งหมดของสภาฯ จึงนับเป็นวิวัฒนาการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเมืองที่สำคัญของประเทศไทย

คำสำคัญ: โครงสร้างพื้นฐาน, เทศบาล, รัชกาลที่ 7, พระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช 2469, สภাজัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก

Abstract

The purpose of this study aims to investigate the evolution of infrastructure development for urban planning during the reign of King Prajadhipok (Rama VII) under the Western Seaside Resort Development Act B.E. 2469. The important factors that led to the establishment of the Western Seaside Resort Development Council were: (1) shortage of clean water due to the residential density in Hua Hin; and (2) tourism's rapid growth after the operation of the southern railway passed through and linked to the international railways. The council was initially set up as a form of local government and functioned as a legal entity with its roles to manage infrastructure within their management area from the main Cha-am to Hua Hin. The council intended to develop Hua Hin to a leading international seaside resort town. Its projects involved infrastructure such as roads construction, electricity, water supply, school and hospital.

Therefore, this study would like to analyze the operation of the council based on the international standards. The findings reveal that the establishment of the council was a breakthrough evolution in modern urban planning since it was set up for infrastructure and town planning projects in Thailand. However, the operation could not be defined as the concept of municipality

and local government existed in other western countries as all council committees were elected by the central government instead of the local resident.

King Prajadhipok had foreseen that the urban planning is part of the municipality. In addition to the collection of a property tax for infrastructure development, there was a local road tax. These taxes were coherent with the concept of Beneficiary-pays principle which is the same principle used in the expressway development project nowadays. However, this principle was ahead of its time as a modern infrastructure like this has not yet been established in Thailand at that time.

In conclusion, Cha-am and Hua Hin was known for the most modern resort destination of that time in which the operation run by the council was also recognized as the most outstanding evolution of infrastructure development in Thailand.

Keywords: infrastructure, municipality, King Prajadhipok (Rama VII), Western Seaside Resort Development Act 1926, Western Seaside Resort Development Council

1. บทนำ

การพัฒนาเมืองอยู่บนรากฐานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ความพร้อมในการให้บริการของโครงสร้างพื้นฐานจึงเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมคุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being) ของประชาชน การศึกษาทบทวนพัฒนาการ ในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานจะช่วยให้เข้าใจบทบาท นัยสำคัญและการพัฒนา เมืองในอนาคต อย่างไรก็ตามก็จุดเริ่มต้นในการริเริ่มการวางแผนผังการพัฒนา เมืองและโครงสร้างพื้นฐานของประเทศในสมัยก่อน ทั้งในเรื่องของหลักการ และแนวคิดยังไม่มีการรวบรวมค้นคว้าที่ชัดเจน โดยเฉพาะในช่วงก่อนการ เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า เจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นช่วงปลายของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การพัฒนาเมือง ของประเทศไทยในสมัยนั้นเป็นการดำเนินงานโดยพระมหากษัตริย์ผู้ที่มีบทบาท

หลักในการครองดินแดนและแคว้นต่าง ๆ บทบาททางด้านการวางแผนพัฒนาเมืองนั้นไม่ได้เป็นศาสตร์ที่ชัดเจนนัก เป็นเพียงการบริหารจัดการภาคและเมืองเพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นของประเทศ ป้องกันภัยจากศัตรู รวมไปถึงเพื่อการสาธารณสุข อย่างไรก็ตามการพัฒนาเมืองของไทยมีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมหาราช ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นการเข้าสู่กระแสการพัฒนาแบบตะวันตกสมัยใหม่ (Modernization) โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พัฒนาพระนครให้มีความงดงาม ทันสมัย เทียบเท่าอารยประเทศ การพัฒนาเมืองในระยเวลาดังกล่าวที่สำคัญ ได้แก่ การพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนิน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ทั่วประเทศสู่เมืองสำคัญต่าง ๆ เช่น การตัดถนนในเมือง การมีไฟฟ้าและรางรถไฟ¹ จึงนับเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองที่สำคัญของประเทศไทย

นับตั้งแต่รัชสมัยรัชกาลที่ 5 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจะเน้นถึงการดูแลป้องกันโรคภัยต่าง ๆ ในเขตกรุงเทพฯ เป็นหลัก จนถึงรัชสมัยรัชกาลที่ 7 จึงทรงริเริ่มการวางแผนผังการพัฒนาเมืองในภูมิภาค ได้แก่ การออกพระราชบัญญัติการจั้ดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช 2469 ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อจัดการบำรุงท้องที่ให้มีกรรมนาคม การประปา การไฟฟ้า ผังเมือง และควบคุมการปลูกสร้าง รวมทั้งให้มีอำนาจเก็บภาษีบำรุงรักษาและค่าใช้จ่ายในกิจการดังกล่าว มีขอบเขตรับผิดชอบตั้งแต่หัวหินถึงชะอำ จัดให้มีและแก้ไขบำรุงการคมนาคม ประปา ไฟฟ้า ออกแบบโครงการวางผังสำหรับเมือง งานปลูกสร้างและงานโยธาต่าง ๆ โดยเป็นนิติบุคคล มีอำนาจถือกรรมสิทธิ์เช่าถือ และจำหน่ายโอนทรัพย์สินต่าง ๆ ได้ ทั้งนี้งานที่สภาฯ ดำเนินการไปช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 คือการสร้างถนนจากชะอำถึงหนองแก การสร้างตลาดฉัตรไชย การจัดตั้งสถานพยาบาลและการสาธารณสุข อีกทั้งได้สำรวจเพื่อพัฒนาการชลประทาน การจัดทำน้ำประปา และการจ่ายกระแสไฟฟ้า นอกจากนี้ยังจัดการวางผังให้มีทางสาธารณะลงไปที่ยายหาดเป็นระยะ ๆ ดังที่เห็นอยู่ในปัจจุบัน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ส่งผลต่อการพัฒนาหัวหินให้เป็นเมืองสำคัญด้านสถานที่พักผ่อนตากอากาศที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศมาจนถึงปัจจุบัน²

งานวิจัยครั้งนี้จึงต้องการศึกษาวิวัฒนาการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองในรัชสมัยรัชกาลที่ 7 โดยเฉพาะการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองในภูมิภาคภายใต้พระราชบัญญัติการจั้ดบำรุงสถานที่

ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช 2469 โดยวิเคราะห์การดำเนินการของ
สภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกตามหลักการสากล จึงมีประโยชน์
อย่างยิ่งต่อการนำไปสู่ความเข้าใจถึงความสำคัญของการจัดทำโครงสร้าง
พื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมือง เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในปัจจุบัน
ก่อให้เกิดการพัฒนาเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ

2. คำถามในงานวิจัย

การดำเนินการของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกในการพัฒนา
โครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองตามพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่
ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช 2469 มีผลต่อวิวัฒนาการด้านการพัฒนา
โครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองของประเทศไทยอย่างไร

3. วัตถุประสงค์

1. ศึกษาการดำเนินการของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก
ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองตามพระราชบัญญัติการ
จัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช 2469
2. สรุปลักษณะการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนา
เมืองของประเทศไทย

4. ขอบเขตการวิจัย

การศึกษากิจการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองในรัชสมัยของ
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 จะมีเนื้อหาครอบคลุม
การดำเนินการของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกในการพัฒนา
โครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองชะอำและหัวหินในอดีต โดยกำหนด
ช่วงเวลาศึกษาในรัชสมัยรัชกาลที่ 7 จนถึงช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง
พ.ศ. 2475 หรือในช่วงปี พ.ศ. 2568-2575 เท่านั้น

5. ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาโดยรวบรวมเอกสารชั้นต้น (ปฐมภูมิ) จากหอจดหมายเหตุ
แห่งชาติ เช่น ราชกิจจานุเบกษา พระราชบัญญัติ ที่เกิดขึ้นในระหว่างปี พ.ศ.

2468-2475 ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) ร่วมกับแนวคิด ที่เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมือง เพื่อศึกษาการดำเนินการของ สภากิจการบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อ การพัฒนาเมืองชะอำและหัวหินในรัชสมัยรัชกาลที่ 7

6. แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐานของเมือง

แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมืองภายใต้ ขอบเขตท้องที่ของสภากิจการบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกมีรายละเอียด ดังนี้

6.1 แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล (Municipality)

แนวคิดเทศบาล (Municipality) มีจุดเริ่มต้นมาจากการปฏิวัติ อุตสาหกรรม ซึ่งส่งผลให้เกิดประชาชนกลุ่มใหม่ขึ้นในสังคมมนุษย์ โดยพลเมือง ชนชั้นกลางที่ไม่เกี่ยวข้องกับชนชั้นปกครอง พลเมืองกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ประกอบ อาชีพอิสระในพื้นที่เมือง มีแหล่งที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพของตนเอง ไม่ได้ขึ้นกับชนชั้นปกครอง หรืออาศัยอยู่บนที่ดินของชนชั้นปกครองและดูแล คุณภาพความเป็นอยู่โดยชนชั้นปกครองหรือเจ้านายแต่ละคน กล่าวคือเป็น กลุ่มประชากรเมืองอิสระทั้งหมด ส่งผลให้พื้นที่ของพลเมืองเหล่านี้ต้องได้รับ การพัฒนาและควบคุมดูแลจากภาครัฐโดยตรง นำมาสู่การเรียกร้องให้รัฐ ดำเนินการพัฒนาและปรับปรุงการให้บริการต่าง ๆ ให้ตรงกับความต้องการ ของพลเมืองมากยิ่งขึ้น ตลอดจนการเรียกร้องเพื่อมีปากมีเสียงและมีบทบาท ในการบริหารจัดการพื้นที่เมืองด้วยพลเมืองเอง ไม่ว่าจะโดยการให้พลเมืองมี ส่วนร่วมในการบริหารกับตัวแทนของรัฐบาล หรือให้พลเมืองปกครองตนเอง โดยสมบูรณ์ก็ตาม เกิดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในหลายรูปแบบ เช่น การจัดตั้งสภาในการบริหารจัดการเมือง การส่งตัวแทนของแต่ละกลุ่ม อาชีพเข้ามาเป็นคณะกรรมการบริหารเมืองในรูปแบบ Adelman ซึ่งคาดหวังว่าจะทำให้การบริหารจัดการเมืองสอดคล้องกับความเป็นอยู่ของพลเมืองอิสระ มากขึ้น แนวคิดเทศบาล (Municipality) จึงได้เกิดขึ้น

ทั้งนี้รูปแบบแนวความคิดเหล่านี้เป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดการพัฒนา เมืองในยุคถัดมา แนวคิดอุทยานนครโดย Ebenezer Howard (รากฐานมา

จากความคิดต่อต้านรัฐบาลกลาง (Anarchist) เชื่อว่าถ้าท้องถิ่นปกครองตนเอง จะมีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมมากกว่าการปกครองโดยรัฐบาลกลาง) ซึ่ง Howard ได้เสนอแนะให้องค์กรระดับเมืองเป็นเจ้าของทรัพยากรที่ดิน ซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในการผลิตและดำรงชีวิต ประชาชนเป็นผู้เข้าแปลงที่ดินในระยะยาวโดยการอนุมัติขององค์กรระดับเมืองในรูปแบบคณะกรรมการบริหารเมือง และคณะกรรมการชุดนี้ก็ทำหน้าที่บริหารจัดการ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการในอุทยานนครด้วย แนวคิดดังกล่าวได้รับความนิยมน้อยกว่าแพร่หลายในภาคพื้นยุโรป นักคิดทางการพัฒนาเมืองวางผังเมืองต่าง ๆ ตามแนวคิดส่งเสริมการปกครองโดยท้องถิ่น และมีอิทธิพลไปยังประเทศอื่น ๆ ให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อบริหารจัดการเมืองต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเช่นกัน³

6.2 แนวคิดภาษีท้องถิ่น/ เทศบาล (Municipality Taxation/ Rates)

ภาษีท้องถิ่นเป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับท้องถิ่นโดยตรง รัฐบาลได้กระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษี อาคาร และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เพื่อมาใช้จ่ายทำนุบำรุงจัดบริการสาธารณะและการบริหารท้องถิ่น โดยทั่วไปแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น โดยการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานต่าง ๆ เช่น การสร้างและบำรุงรักษาถนนและทางเดินเท้า การจัดเก็บและการกำจัดสิ่งปฏิกูล การดำเนินการต่าง ๆ เหล่านี้จำเป็นต้องมีการจัดเก็บรายได้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ⁴

6.3 หลักการใช้โครงสร้างพื้นฐานให้เป็นเครื่องชี้นำการพัฒนา (Infrastructure led development)

การใช้โครงสร้างพื้นฐานให้เป็นเครื่องชี้นำการพัฒนา (Infrastructure led development) เป็นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเมืองและการบูรณะฟื้นฟูเมือง ซึ่งตั้งอยู่บนแนวทางความเชื่อที่ว่า โครงสร้างพื้นฐานเป็นทั้งการชี้นำและส่วนประกอบของการพัฒนา อีกทั้งโครงสร้างพื้นฐานยังมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาพื้นที่ที่ด้อยพัฒนา เสื่อมโทรม หรือพื้นที่ชนบทที่ต้องการโครงสร้างพื้นฐานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน⁵

ดังกล่าวที่ว่า “Infrastructure lead development: Investment in infrastructure to facilitate development and redevelopment. That is, recognition that infrastructure is both a shaper and enabler of growth”⁶

6.4 หลักการผู้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficial Pays Principle: BPP)

แนวคิดที่ยึดหลักการผู้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary-pays principle) คือผู้ที่ทำให้เกิดความจำเป็นในการขยายการบริการสาธารณะ คือผู้ที่ควรรับภาระในการลงทุนเพิ่มเติม หลักการผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่ายนี้ แบ่งออกได้เป็น 2 หลักการย่อยคือ หลักการผู้ใช้เป็นผู้จ่าย (User pays principle) ซึ่งถือว่าผู้ที่ได้ประโยชน์โดยตรงจากการบริการพื้นฐานควรเป็นผู้จ่าย ในขณะที่หลักการผู้ได้ประโยชน์เป็นผู้ชดเชย (Beneficiary compensates principle) รวมไปถึงผู้ที่ได้รับประโยชน์ทางอ้อมจากโครงการควรร่วมจ่ายด้วยเช่นกัน⁷

7. แรงผลักดันในการออกพระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ขายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช 2469

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ขายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช 2469 การออก พ.ร.บ. ดังกล่าวสะท้อนความพยายามในการแก้ไขปัญหาสำคัญของบ้านเมืองในขณะนั้น ได้แก่ ปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดินและปัญหาโครงสร้างทางการเมืองของสยามท่ามกลางภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ซึ่งส่งผลให้เกิดแรงต่อต้านสถาบันกษัตริย์ของประชาชน โดยสามารถสรุปแรงผลักดันสำคัญในการออก พ.ร.บ. ได้ดังนี้

7.1 การกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น เพื่อลดแรงกดดันต่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

กระแสรัฐธรรมนูญนิยมและประชาธิปไตยได้เผยแพร่และฝังความคิดอุดมการณ์ใหม่ในไทยมาถึงครึ่งศตวรรษก่อนการปฏิวัติ 2475 ของคณะราษฎร ในรอบสองทศวรรษก่อนปี 2475 ฝ่ายระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้มีความ

พยายามอยู่บ้างในการปรับปรุงระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่รวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางที่พระมหากษัตริย์ เมื่อปี 2435 สมัยรัชกาลที่ 5 หรือที่เรียกกันว่า “ปฏิรูปการปกครอง” (government reform) แต่ก็ถูกพลังเหนียวรั้งจากเจ้านายชั้นผู้ใหญ่ไว้มากทีเดียว⁹

กลไกหรือระบบที่สามารถสร้างขึ้นมาช่วยระบอบการปกครองให้ดูมีความสมัยใหม่ได้คือการแต่งตั้งข้าราชการ (bureaucrat) ให้เป็นสมาชิกสภาระดับสูง เพื่อเป็นที่ปรึกษากิจการงานของประเทศตามที่ประมุขได้ขอให้มีคำปรึกษา ดังนั้นในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงมีการแต่งตั้งสภาตามอย่างการปกครองยุคปรับตัวแรก ๆ ของราชวงศ์ในยุโรป ได้แก่ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) และสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ (Privy Council) และต่อมาได้ชื่อใหม่ว่า “องคมนตรี” ทั้งหมดเน้นที่การแต่งตั้ง (selection) จากพระมหากษัตริย์ ในสมัยรัชกาลที่ 7 ทรงแต่งตั้ง “อภิรัฐมนตรีสภา” โดยแต่งตั้งมาจากเจ้านายชั้นสูงแห่งราชวงศ์ 5 พระองค์ ทำหน้าที่สภาที่ปรึกษาสูงสุดของพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้เพื่อสร้างการยอมรับต่อรัชสมัยใหม่⁹

พระยาอภัยราชา (โรลังด์ย์คิมินส์) ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศเคยเสนอให้รัชกาลที่ 5 จัดตั้ง “มุนิซิเปอล” (Municipal) ที่แปลว่าเทศบาลขึ้นในกรุงเทพฯ โดยให้ประชาชนได้มีอำนาจในการปกครองตนเองโดยการเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไป แต่พระองค์ทรงปฏิเสธเนื่องจากทรงเห็นว่าชาวสยามยังไม่พร้อม และหากให้เลือกผู้แทนเข้ามาอาจมีแต่พวกที่มีทุนรอนอย่างฝรั่งและจีน หากจะมีก็ควรให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานรัฐบาลที่มีอำนาจเต็ม ให้พ่อค้าเป็นที่ปรึกษา “ตามแบบอย่างที่ดีจัดกันในประเทศอาณานิคม”¹⁰

รัชกาลที่ 7 ทรงศึกษาและประทับใจในอังกฤษนานเป็นทศวรรษ และทรงรับรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและระบอบการปกครองของยุโรปเป็นอย่างดี ความสนใจเรื่อง Municipal กลับมาอยู่ในข้อถกเถียงอีกครั้งหนึ่ง มีการออกพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช 2469 ซึ่งเป็นช่วงปลายของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยจัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตก มีอาณาเขตตั้งแต่ตำบลชะอำไปถึงหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สะท้อนแนวคิดการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นตามหลักสากล ซึ่งเป็นหนึ่งในวิธีการแก้ปัญหาฐานะทางการเงินภายในประเทศตกต่ำอันเป็นผลมาจากเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก โดยใช้นโยบายดุลยภาพทั้งการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค คือการตัดทอน

รายจ่ายที่ไม่จำเป็น จัดงานและคนให้สมดุลกันในการบริหารราชการส่วนกลาง และท้องถิ่น

อนึ่ง การตั้งสภา ขึ้น ไม่ได้เพื่อพัฒนาชะอำ-หัวหินเท่านั้น หากแต่เป็นการทดลองรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลหรือ municipality อันเป็นส่วนหนึ่งของแนวพระราชดำริที่ว่า ในอันที่จะส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย ผังรานั้น ราษฎรจะต้องได้รู้จักเข้าควบคุมกิจการท้องถิ่นด้วยตัวเองก่อนที่เขาจะพยายามควบคุมราชการแผ่นดินโดยผ่านทางรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากที่ทรงเห็นพ้องกับ Sir Edward Cook ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และที่ปรึกษาสภา ว่า ต้องให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการให้ผู้นำนักอาศัย ณ ที่นั้นได้เรียนรู้ทั้งแนวคิดและคตินิสัยของ “การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น” ต่อจากนั้นได้มีการศึกษาเพิ่มเติมและยกร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้น^{11, 12}

รัชกาลที่ 7 ทรงมีพระราชดำริจัดตั้งกรรมการวางแผนผังตำบลหัวหินขึ้น จึงมีความพยายามในการดำเนินการจัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกในช่วง พ.ศ. 2469 ซึ่งปรากฏตามเอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ 1/275 เรื่อง “พระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล” โดยมีพระราชกระแสถึง พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน (พระอิสริยยศในขณะนั้น) โดยผ่านเจ้าพระยามหิธร ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นราชเลขาธิการ เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2469 ความว่า¹³

ที่ 1/25

กรมราชเลขาธิการ

วันที่ 1 เมษายน พุทธศักราช 2469

ขอประทานกราบทูลพระเจ้าพี่ยาเธอกรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน

มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าให้ทูลมาว่า ตามที่ได้มีพระราชดำรัสกับฝ่าพระบาทแล้วถึงเรื่องจะตั้งกรรมการวางแผนผังตำบลหัวหินนั้น, มีพระราชประสงค์จะให้ฝ่าพระบาทดำรงตำแหน่งนายกกรรมการคณะนั้น, ให้ร่างประกาศตั้งคณะกรรมการแสดงหน้าที่ขึ้นมาทูลเกล้าถวายทอดพระเนตร

เจ้าพระยามหิธร

(อักขรวิธีตามต้นฉบับ)

อย่างไรก็ดีแม้จะเป็นแนวคิดริเริ่มการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น แต่ในการแต่งตั้งกรรมการวางแผนผังหรือสภาฯ ก็ยังคงคัดเลือกตัวแทนจากส่วนกลาง ทั้งตำแหน่งนายก, กรรมการ, และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล ในเบื้องต้นนี้สภาประกอบด้วยข้าราชการประจำที่ทรงแต่งตั้งมีผู้แทนจาก 3 หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงมหาดไทยนายหนึ่ง กระทรวงพระคลังมหาสมบัตินายหนึ่ง และกรมรถไฟหลวงแห่งกรุงสยามนายหนึ่ง โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเสด็จในกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ตัวแทนกรมรถไฟหลวงเป็นนายกสภาฯ มหาอำมาตย์ตรี พระยาวิสุทธสุตราครดิษฐ์ อธิบดีกรมเจ้าท่า ตัวแทนกระทรวงมหาดไทยเป็นกรรมการ และมหาอำมาตย์ตรี พระยาสุพรรณสมบัติ ผู้ทำการแทนอธิบดีกรมศุลกากร กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นกรรมการ และโปรดเกล้าฯ ให้เซอร์ เอ็ดوارد คุก ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นที่ปรึกษาของสภาฯ¹⁴ ในภายหลังทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรรมการชุดใหม่ขึ้นแทนชุดเดิมที่ไปราชการต่างประเทศ ประกอบด้วยมหาอำมาตย์โท พระยาสุรินทราชา อธิบดีกรมนคราทร กระทรวงมหาดไทยเป็นกรรมการ มหาอำมาตย์ตรี หม่อมเจ้าวิวัฒน์ไชย ปลัดทูลฉลอง กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นกรรมการ¹⁵ มหาอำมาตย์ตรี พระยาสุรพันธ์เสนี สมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลราชบุรีเป็นที่ปรึกษาของสภาฯ¹⁶ และมหาอำมาตย์ตรี พระยาสุรเกษตร์โคภณ อธิบดีกรมทะเบียนที่ดิน กระทรวงเกษตรราธิการเป็นที่ปรึกษาของสภาฯ¹⁷ โดยทั้งหมดล้วนมาจากการแต่งตั้งและไม่ได้พำนักอาศัยอยู่ในพื้นที่ชะอำ-หัวหิน เนื่องจากแนวคิดเกี่ยวกับเทศบาลยังเป็นเรื่องใหม่สำหรับสยามประเทศในขณะนั้น จึงมอบหมายให้ผู้ที่มีความรู้หรือคนรุ่นใหม่ที่ได้รับการศึกษาจากประเทศตะวันตก ได้รับอิทธิพลของแนวคิดประชาธิปไตยของตะวันตกมีโอกาสนำความรู้มาปรับปรุงประเทศชาติ ยิ่งทำให้เห็นได้ว่าแนวคิดเรื่องเทศบาลนั้นไม่ได้แสดงออกถึงการปกครองท้องถิ่นมากไปกว่าการสร้างกลไกเพื่อดูแลท้องถิ่นในนามของรัฐ¹⁸ ไม่ได้สอดคล้องกับแนวคิดเทศบาล (municipality) ที่มุ่งเน้นการให้พลเมืองมีส่วนร่วมในการบริหารกับตัวแทนของรัฐบาลหรือให้พลเมืองปกครองตนเองโดยสมบูรณ์

7.2 การพัฒนาพื้นที่ชะอำ-หัวหินเพื่อลดกระแสต่อต้านต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ในสายตาประชาชน

จากพระราชประสงค์เรื่องการกระจายรูปแบบการพัฒนาไปสู่ท้องถิ่นของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ประกอบกับสถานการณ์การขาดแคลนน้ำในพื้นที่หัวหิน เพราะการเติบโตขึ้นของเมืองเนื่องจากการตั้งบ้านเรือนตลอดจนการท่องเที่ยวที่เติบโตขึ้นภายหลังการเปิดเดินรถไฟระหว่างประเทศ ส่งผลให้นักท่องเที่ยวเข้ามาเป็นจำนวนมาก รัชกาลที่ 7 ได้ทรงเล็งเห็นถึงความเจริญของชุมชนแถบนี้ จึงตัดสินใจเลือกพื้นที่ชะอำ-หัวหินเป็นพื้นที่แรกที่มีการปกครองแบบเทศบาล เพื่อทำหน้าที่พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในการรองรับการเติบโตของเมืองและชี้้นำการพัฒนาแก่ภาคเอกชน โดยจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการท้องถิ่นแบบสากลแทนการพัฒนาโดยรัฐบาล ด้วยเหตุผลว่าหากรัฐบาลลงมือพัฒนาเสียเอง อาจทำให้เกิดผลกระทบเชิงลบในสายตาประชาชน เนื่องจากพื้นที่ชะอำ-หัวหินในขณะนั้นเป็นสถานที่พักตากอากาศของพระบรมวงศานุวงศ์และชนชั้นสูง การทุ่มงบประมาณจำนวนมากในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอาจถูกมองว่าเอื้อประโยชน์ในการสร้างพื้นที่นันทนาการให้แก่คนกลุ่มดังกล่าว จึงควรให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานเมือง เพื่อให้ผลประโยชน์จากการพัฒนาตกอยู่กับประชาชนในพื้นที่และประเทศชาติอย่างแท้จริง อีกทั้งเป็นการฝึกหัดให้ประชาชนเกิดความชำนาญในการปกครองตนเอง อันเป็นการปูพื้นฐานไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยในอนาคต ดังที่รัชกาลที่ 7 มีพระราชดำรัสต่อที่ประชุมเสนาบดีเกี่ยวกับการพัฒนาด้านกายภาพและสาธารณูปโภคของหัวหินความว่า

ที่ชายทะเลนี้มีคนมาอยู่มากขึ้น ผู้ที่มาอยู่พูดว่าเสียตายเป็นไม่มีน้ำ ไฟ และถนน ถ้ารัฐบาลทำก็จะยอมที่จะเสียภาษา จึงคิดว่าจะจัดทำอย่าง Syndicat d'Initiative ฤ Municipal ตามหลักที่ว่า ผู้อยู่ในบริเวณนั้นต้องเสียเงินค่าบำรุงเอง ไม่ใช่รัฐบาลทำ เพราะรัฐบาลจะต้องบำรุงการอย่างอื่นที่สำคัญกว่า เมื่อเจริญขึ้นแล้วจะทำให้ชาวต่างประเทศเข้ามามากขึ้น อันเป็นประโยชน์แก่พลเมืองที่อยู่แถวนี้เอง และเป็นประโยชน์แก่ประเทศ¹⁹

ในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ การจัดการเรื่องภาษีอาจจะกระทบไปถึงรายได้ประชาชนและอาจกลายเป็นเรื่องใหญ่ของรัฐบาลเช่นกัน²⁰ การพัฒนา

พื้นที่ชะอำ-หัวหินโดยท้องถิ่นสะท้อนความพยายามในการลดกระแสต่อต้าน ต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ในสายตาประชาชน และช่วยระบอบการปกครอง ให้ดูมีความสมัยใหม่ ทั้งนี้ชะอำ-หัวหินถือเป็นเมืองใหม่ที่มีการตั้งถิ่นฐานของ ผู้ที่อพยพมาใหม่อย่างพระบรมวงศานุวงศ์และชนชั้นสูง จึงสมควรเป็นพื้นที่ แห่งแรกในการเริ่มต้นวางรากฐานการบริหารจัดการท้องถิ่นแบบเทศบาล โดยให้ดำเนินการจัดเก็บรายได้ส่วนท้องถิ่นทั้งการเก็บค่าบำรุงที่ดิน ค่าเหยียบย่ำ ที่ดิน (อากรที่ดิน) การกำหนดอัตราใหม่ในการเก็บค่าภาษีเรือ โรงเรือน และ กำหนดการเก็บภาษีอากรอย่างอื่นสำหรับบำรุงรักษาดนหนทาง การประปา และไฟฟ้า และค่าใช้จ่ายสำหรับสาธารณสุข ซึ่งเป็นบรรทัดฐานแห่งการบริหาร การปกครองท้องถิ่นจนถึงทุกวันนี้ ดังรายละเอียดใน ร่าง พ.ร.บ.ฯ²¹

ร่างพระราชบัญญัติ

การจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก

พุทธศักราช 2469

มีพระบรมราชโองการ ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำรัสเหนือเกล้าฯ ให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า

โดยที่ทรงพระราชดำริเห็นว่า เป็นการสมควรที่จะจัดบำรุงท้องที่ตามชายทะเลบางแห่งทางทิศตะวันตกของพระราชอาณาจักร เพื่อให้มีสถานสำราญอิริยาบถมากแห่งและจัดทำให้ดียิ่งขึ้น

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช 2469”

มาตรา 2 ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่ 18 ตุลาคม พุทธศักราช 2469 เป็นต้นไป.

มาตรา 3 ให้ตั้งสภาขึ้นสภาหนึ่ง เรียกว่า “สภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก” สภานี้เป็นนิติบุคคล

มาตรา 4 วัตถุประสงค์แห่งสภานี้ คือเพื่อจัดบำรุงท้องที่บางแห่งตามชายทะเลทิศตะวันตกภายในเขตที่กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

ข้างล่างนี้ เพื่อจัดทำให้มีขึ้นและแก้ไขบำรุงการคมนาคม การประปา ไฟฟ้าออกแบบวางแผนผังฤๅโครงการสำหรับเมือง การปลูกสร้าง โรงเรือนและการโยธาอย่างอื่นภายในเขตนั้น ๆ ให้ดียิ่งขึ้น

เขตตั้งที่กล่าวมาข้างต้น คือ หมายเอาหลักกิโลเมตรที่ 204 แห่งทางรถไฟหลวงเป็นศูนย์กลางของบริเวณที่ ๆ จะบำรุงจากหลักกิโลเมตรที่ 204 ไปทางทิศเหนือถึงหลักกิโลเมตรที่ 142 ทิศใต้ถึงหลักกิโลเมตรที่ 226 ทิศตะวันออกจรดชายทะเลตรงฤดูในขณะที่น้ำทะเลขึ้นสูงที่สุดอย่างปรกติธรรมดา ทิศตะวันตกยื่นจากทางรถไฟหลวงขึ้นไปเป็นระยะ 3 กิโลเมตรมีหลักปักไว้เป็นเขตร และต้องวัดให้ได้ มุมฉากกับทางรถไฟหลวง ดังแจ้งในแผนที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้.

มาตรา 5 สถานี้ให้มีกรรมการ 3 นาย เป็นผู้แทนกระทรวงมหาดไทยนายหนึ่ง กระทรวงพระคลังมหาสมบัตินายหนึ่งและกรมรถไฟหลวงแห่งกรุงสยามนายหนึ่ง ให้ตั้งกรรมการในจำพวกนี้คนหนึ่งขึ้นเป็นนายก และจะตั้งที่ปรึกษาสำหรับสภาขึ้นไว้ด้วยก็ได้ การตั้งแต่นี้จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ประกาศกระแสพระบรมราชโองการในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 6 สถานี้มีอำนาจ

ก) ทำการสำรวจและกำหนดเขตที่ตั้งกล่าวไว้ในมาตรา 4
ข) วางโครงการ และทำแผนผัง เพื่อการจัดบำรุงภายในเขตนั้น ๆ

ค) จัดทำการที่จำเป็นเพื่อบำรุงสถานที่ในเขตนั้น และเพื่อการนี้ให้มีอำนาจ ถือกรรมสิทธิ์ เช่าถือ และจำหน่ายโอนทรัพย์สินต่าง ๆ ได้

ในการจัดซื้อสังหาริมทรัพย์นั้น ให้นำบทพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง ว่าด้วยการจัดหาซื้อที่ดินมาใช้บังคับตามควร.

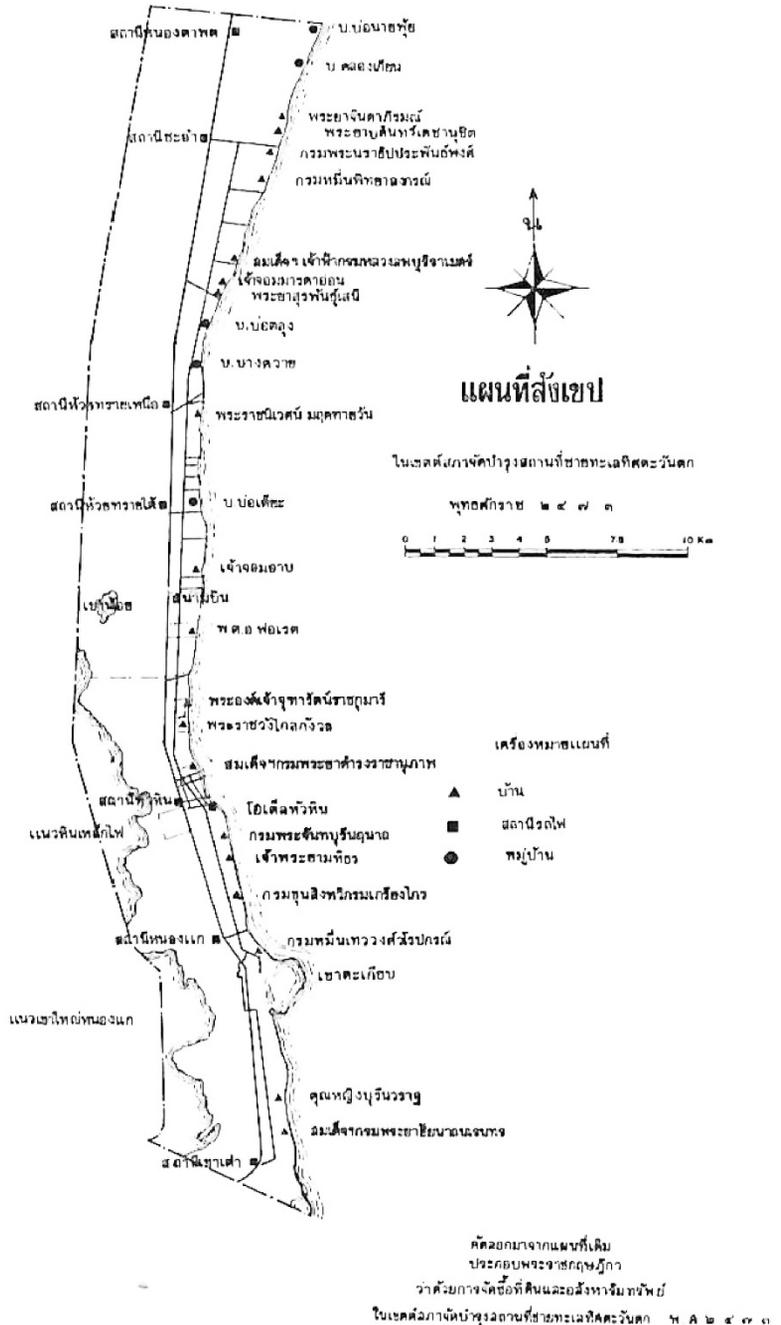
มาตรา 7 บันดาเจ้าของสังหาริมทรัพย์ซึ่งตั้งอยู่ภายในเขตที่ระบุไว้ในมาตรา 4 นั้น ได้ยกเว้นมิต้องเสียภาษีตามประกาศภาษีเรือ โรงร้าน แพ ตึก จุลศักราช 1232 และพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127

ให้สถานี้มีอำนาจนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาตกำหนดอัตราใหม่ในการเก็บค่าภาษีเรือ โรงร้าน กับทั้งวางกำหนดการเก็บภาษีอากรอย่างอื่นสำหรับบำรุงรักษาถนนหนทาง การประปา และไฟฟ้า และค่าใช้จ่ายสำหรับสาธารณสุข เมื่อได้ประกาศโฆษณาพระราชบัญญัติกำหนดอัตราค่าภาษีเช่นนี้แล้วจึงให้จัดการเก็บเป็นรายได้ของสภา และจะ

จำหน่ายเงินทั้งนี้โดยประการใด สุดแล้วแต่จะสมแก่การที่จะปฏิบัติ
ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้.

ประกาศมา ณวันที่ 18 ตุลาคม พุทธศักราช 2469 เป็นปีที่ 2
ในรัชกาลปัจจุบัน.

(อักษรวิธีตามต้นฉบับ)



แผนที่ขอบเขตสภาจัดบำรุง
สถานที่ชายทะเลทิศ
ตะวันตก
ที่มา: บัณฑิต จุลาสัย,
โฮเต็ลหัวหินแห่งสยาม
ประเทศ (กรุงเทพฯ:
โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2541), 14.

8. การดำเนินการของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก

ในช่วงที่สยามประเทศเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ภาวะสมัยใหม่ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เกิดการเติบโตของเมืองในภูมิภาค ชนชั้นนำสยามได้ขยายอิทธิพลไปสร้างเมืองตากอากาศทั้งบริเวณเมืองตอนในอย่างบางปะอิน และบริเวณริมฝั่งทะเลตะวันออกและตะวันตกด้วยเงื่อนไขทางภูมิศาสตร์ การเมือง การขยายเส้นทางรถไฟจากสถานีเพชรบุรีมาถึงสถานีหัวหินในปี 2454 การเดินรถไฟยังเชื่อมลงไปถึงสรรบุรีลยาญ การสร้างโรงแรมหัวหินในปี 2466 ทำให้หัวหินกลายเป็นเมืองตากอากาศที่นักท่องเที่ยวสยามและยุโรปนิยมมาพักผ่อนกัน²² นำไปสู่การจัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตก เพื่อพัฒนาบริเวณแถบนี้ให้เป็นสถานที่ตากอากาศที่สมบูรณ์แบบ เช่น การสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ ได้แก่ ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา โรงเรียน สถานพยาบาล ฯลฯ จากการศึกษาการดำเนินการของสภาฯ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

8.1 การจัดเก็บรายได้เพื่อการพัฒนาเมืองของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก

รัฐบาลมุ่งหมายให้เทศบาลเป็นพื้นที่การฝึกอบรมในวิธีการปกครองแบบประชาธิปไตย ตามแนวคิดเทศบาล อำนาจสำคัญประการหนึ่ง คืออำนาจการคลัง ท้องถิ่นจะมีการบริหารงบประมาณรายได้และรายจ่ายของเทศบาลเอง การทำงานของเทศบาลนั้นจำเป็นต้องมีสภาเทศบาลที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติและบริหารต่อหน่วยการเมืองที่เรียกว่าเทศบาลนั้น โดยหน้าที่ของหน่วยการเมืองดังกล่าวมีหน้าที่รับผิดชอบทางการคลังที่จะสัมพันธ์กับการใช้จ่ายในการดูแลท้องถิ่นที่ต้องพิจารณาเรื่องการหารายได้ รวมไปถึงอำนาจการกู้เงินด้วย บทบาทดังกล่าวครอบคลุมหลายด้าน ได้แก่ งานโยธาและสาธารณูปโภคพื้นฐานซึ่งรวมถึงไฟฟ้าและประปา รวมถึงงานเศรษฐกิจท้องถิ่นที่รวมถึงตลาดโรงจมน้ำ งานสาธารณสุข งานนันทนาการและกีฬา²³

ในระยะแรก สภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกใช้วิธีการกู้เงินจากส่วนกลางมาเพื่อดำเนินกิจการของสภาฯ ทั้งนี้การใช้หนี้เงินกู้ในระยะเริ่มแรกนั้น สภาฯ ได้ดำเนินการออก “ประกาศเก็บภาษีแลเงินบำรุงสถานที่ในเขตของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก” ซึ่งเป็นการเก็บค่าธรรมเนียมในการโดยสารรถไฟเข้ามายังพื้นที่ของสภาฯ และต่อมาได้มีการ

ยกเลิกและประกาศใช้ “พระราชบัญญัติจังกอบในเขตต์จัดบำรุงสถานที่ขายทะเลทิศตะวันตก พ.ศ. 2471”²⁴ ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บภาษีบำรุงท้องที่ในเขตของสภา เพื่อการจัดเก็บรายได้ในการพัฒนาเมืองขึ้นแทนโดยรายได้ของสภา ในการปรับปรุงกิจการท้องถิ่นจะได้มาจากการเก็บจังกอบจากราษฎรในท้องถิ่น ในมาตรา 3 ระบุว่าบรรดาที่ดินและโรงเรือนภายในเขตซึ่งระบุไว้ในพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ขายทะเลทิศตะวันตก พ.ศ. 2469 นั้น ให้เสียจังกอบเป็นรายปีตามพระราชบัญญัตินี้ โดยสรุปคือรูปแบบการจัดเก็บรายได้เพื่อการพัฒนาเมืองภายใต้อำนาจของสภา นั้น มี 2 รูปแบบที่ชัดเจน ซึ่งเป็นการพัฒนาขึ้นตามลำดับของการบริหารจัดการ โดยในระยะเริ่มแรกที่มีการก่อตั้งสภา นั้น ใช้วิธีการเก็บค่าธรรมเนียมการเดินทางเข้าพื้นที่สภา รายได้มาจากผู้มาพักผ่อนตากอากาศ โดยเก็บเป็นค่าธรรมเนียมพิเศษควบไปกับค่าโดยสารรถไฟ และในระยะเวลาต่อมาได้มีมาตรการทางด้านภาษีเข้ามาเป็นรูปแบบการหารายได้เข้าสู่สภาจัดบำรุงฯ โดยเปลี่ยนเป็นการเก็บภาษีที่ดินและโรงเรือนจากราษฎรในท้องถิ่น โดยคิดอัตราจากประเภทที่ดินเป็นเกณฑ์เพื่อกระตุ้นการพัฒนาที่ดินของตนเอง ตลอดจนภายหลังการก่อสร้างถนนภายในท้องที่ได้มีการดำเนินการสัมปทานการเดินรถอีกด้วย²⁵

ทั้งนี้มาตรการการดำเนินการด้านภาษี เริ่มต้นมาจากพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่มีพระราชประสงค์ที่จะวางหลักวิธี Municipal Taxation หรือ Rates จึงได้มีการรื้อพระราชบัญญัติภาษีอากรโรงร้านตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ขายทะเลทิศตะวันตกขึ้นมาอ้างอิงในการร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ด้านภาษีตามออกมา และมีพระราชดำริว่าเรื่องนี้เกี่ยวกับพลเมืองส่วนมากและเป็นเรื่องใหม่ ให้เสนอเสนาบดีสภาเพื่อประชุมพิจารณา

เอกสารชุดของกรมราชเลขาธิการที่ 1/275 หน้า 32 ฉบับที่ 93/70 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2470 ความตอนหนึ่งกล่าวว่า²⁶

สภานี้เป็นสภาที่ต้องดำเนินการมีเงื่อนไขหลายอย่างซึ่งเป็นการยากลำบาก ต้องได้เสียงและวางฐานะให้มั่นคง ข้าพระพุทธเจ้าเข้าใจพระบรมราโชบายว่ามีพระราชประสงค์จะวางหลักวิธี Municipal taxation หรือ rates และวิธีปฏิบัติการให้เป็นตัวอย่างต่อไปในที่อื่นได้ด้วย จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าราชการ

ชั้นผู้ใหญ่อย่างข้าพระพุทธเจ้าและเซอร์เอ็ดเวิร์ดคุกทำการในสภานี้ การงานของสภานี้ถ้าดูเผิน ๆ ก็ดูว่าอย่างไรไม่ได้ทำการอย่างใดมาก แต่แท้ที่จริงได้ประชุมกันอยู่เนื่อง ๆ และคอยดำเนินการให้ลงรูป เข้าได้ การที่เดินเข้าเช่นนี้ก็ย่อมทราบฝ่าลองฐิติพระบาทอยู่แล้วว่า มีคนเปนอันมากที่ไม่เข้าใจพระบรมราโชบายอันสุขุม ถ้ารีบทำการ โดยไม่พินิจพิเคราะห์ทุกอย่างแล้วผลแห่งพระบรมราโชบายนั้นลง ปลายจะไม่สำเร็จ

ในภายหลัง สภาฯ มีแนวคิดที่จะเปิดสัมปทานเดินรถในเขตท้องที่ สภาฯ เพื่อหารายได้เพิ่มเติมขึ้น ซึ่งผลการประชุมของเสนาบดี ได้อนุญาตให้ สัมปทานเป็นเวลา 25 ปี นับตั้งแต่วันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2474 เป็นต้นไป อย่างไรก็ตามการดำเนินการในช่วงดังกล่าวเป็นปลายรัชสมัยของพระบาท สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งใหญ่ ในราชอาณาจักรขึ้น การดำเนินการหลายประการได้หยุดชะงักลง และมีการ จัดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่เกิดขึ้นตามมา

8.2 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของสภาจัดบำรุงสถานที่ ชายทะเลทิศตะวันตก

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ ประกาศพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น เพื่อการประปา ไฟฟ้า บำรุงการคมนาคมและวางแผนผังโครงการจัดบำรุง สถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พ.ศ. 2473 กำหนดเขตที่ดินหวงห้ามเพื่อสภาฯ จะได้เลือกจัดซื้อสำหรับทำผลประโยชน์ โดยให้สภาฯ เป็นเจ้าหน้าที่จัดซื้อ ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตามโครงการที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อบำรุงการคมนาคมและวางแผนผัง ส่วนการที่จะพิจารณาถึงเรื่องสิทธิการทำขัญ ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2465 เพื่อความสะดวกในการจัดซื้อ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้ง

1. อธิบดีกรมทะเบียนที่ดิน
2. ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นเจ้าของท้องที่
3. ผู้ซึ่งนายกสภาฯ จะมอบหมายให้เป็นเจ้าหน้าที่อีก 1 นาย เป็นกรรมการจัดซื้อที่ดิน

ในแผนที่ประกอบพระราชกฤษฎีกาการระบุประเภทที่ดินออกเป็นถนนของสภาฯ ที่ดินที่สภาฯ ต้องการคือที่ดินประเภท ค. ที่ราษฎรทำประโยชน์แล้ว และที่ว่างเปล่าซึ่งสภาฯ สงวนสิทธิ์²⁷

การดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของสภาฯ ตามพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พ.ศ. 2469 นั้น ประกอบไปด้วยโครงข่ายถนน ตลาด ระบบไฟฟ้าและประปา ส่วนรถไฟนั้นเป็นเพียงการเก็บค่าโดยสารของรถไฟเข้ามาภายในเขตท้องที่ของสภาฯ สำหรับโครงข่ายถนนเป็นการก่อสร้างเส้นทางจากทางแยกสถานีรถไฟหัวหินไปยังวังไกลกังวล ถนนร่วมจิตต์ และถนนจากสถานีรถไฟบ้านชะอำ และก่อสร้างตลาดฉัตรไชย ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นตลาดที่มีสุขลักษณะที่ดีที่สุดในสมัยนั้น นอกจากนี้ยังได้มีการวางระบบไฟฟ้าและประปาซึ่งโครงการเหล่านี้อยู่ในขั้นตอนการวางแผน แต่เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ขึ้นเสียก่อน

อย่างไรก็ดีการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้มีลักษณะเป็น “การปกครองส่วนท้องถิ่น” ตามนิยามของรูปแบบสากลแนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล พระราชบัญญัตินี้จึงเป็นการสร้างกลไกในการดูแลพื้นที่ในรูปแบบหนึ่ง ที่ต่างไปจากเทศบาล นั่นคือแม้จะมีสภาฯ แต่กรรมการก็ล้วนมาจากการแต่งตั้งตัวแทนจากส่วนกลางแทนการแต่งตั้งจากผู้อยู่อาศัยในหัวหิน สถานะของสภาฯ ก็ไม่ยึดโยงกับประชาชนในพื้นที่อย่างที่ควรจะเป็น ดังนั้นสภาดังกล่าวจึงเป็นเพียงกลไกหนึ่งในการพัฒนาเมืองที่ยังไม่สามารถจะกระจายอำนาจได้เท่าที่ควร อีกทั้งยังเกิดปัญหาขัดแย้งกับกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ ดังเช่นกรณีความขัดแย้งกรณีสัมปทานสร้างทางและเดินรถรับจ้างของสภาฯ อีกด้วย

ทั้งนี้สภาฯ ได้ยื่นเสนอต่อทางการขอรับสัมปทานสร้างทางและเดินรถรับจ้างตั้งแต่สถานีรถไฟเขาเต่าผ่านตำบลหนองแก หัวหิน บ่อฝ้าย ห้วยทรายใต้ ห้วยทรายเหนือ บ่อแคม พร้อมสร้างถนนซอยต่าง ๆ ในเขตระยะทางประมาณ 60 กิโลเมตร เนื่องจากสภาฯ สภาฯ ได้ร้องขอต่อรัฐบาลเพื่อขอรับสัมปทานดังกล่าวเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล จึงได้ปฏิบัติตามทางการ คือการโฆษณาเพื่อเปิดโอกาสให้มีการร้องเรียนและเสนอความเห็นในการพัฒนาโครงข่ายการคมนาคมภายในท้องที่จากประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย พบว่ามีราษฎรท้องที่กิ่งอำเภอหัวหิน 88 รายชื่อยื่นเรื่องคัดค้าน เนื่องจากตอนแรกเข้าใจว่าให้ประชาชนทั่วไปสามารถใช้งานได้ จึงไม่ได้เรียกค่าเสียหายหรือค่าที่ดินที่ถูกตัดเป็นถนน แต่ปรากฏว่า สภาฯ ขอรับสัมปทานเดินรถเพียงผู้เดียว

อีกอย่างประชาชนก็ได้เสียจังกอบไปแล้ว จึงร้องขอให้รัฐบาลงดการออก สัมปทาน^{28,29}

ข้อความตอนหนึ่งในรายงานเสนาบดีสภาปรึกษาเรื่องสภาฯ ขอสัมปทานทำทางและเดินรถรับจ้าง ประธานเสนอว่า

ซึ่งสภาโฆษณาครอบไปถึงเช่นที่ชะอำและบ่อแชมนั้น จะมา ร้องขอสัมปทานบ้าง เรื่องนี้ที่มีความเข้าใจผิดกันไปบ้างก็จะเป็น เพราะไม่มีผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการ อยู่ในสภา ฯ นี้³⁰

กระทรวงพาณิชย์และคมนาคมได้พิจารณาเห็นว่าเรื่องราวคัดค้านนี้ ไม่มีมูล นอกจากจะกระทำเพื่อเป็นการขัดขวางเท่านั้น และการใช้รถส่วนตัวนั้น ก็มีบทกฎหมายอนุญาตให้เดินรถบนถนนสัมปทานได้อยู่แล้ว และสภาฯ ก็ได้มีการผ่อนผันอนุญาตให้ผู้ที่เสียภาษีจังกอบนำรถสาธารณะมาเดินรถได้โดยเก็บค่า ทางเพียงเล็กน้อยเพื่อชดเชยในการบำรุงรักษาถนน และในคราวก่อสร้างถนน สายหนองแกไปบ้านชะอำ สภาฯ ได้จ่ายเงินเป็นค่าซื้อที่ดินและค่ารื้อถอน โรงเรือนให้แก่ราษฎรหรือเจ้าของที่ดินที่มีสิทธิ์โดยสมบูรณ์และขอร้องไปแล้ว นอกจากนี้ไม่มีผู้ใดมาร้องคัดค้านในฐานะที่เป็นเจ้าของที่ดินในแนวทางเหล่านั้นเลย สอบต่อไปได้ความว่าผู้ที่ลงชื่อร้องมานี้เป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินของตนเองก็หลายคน เพราะฉะนั้นจึงเห็นว่าการยื่นคำร้องดังกล่าวไม่มีเหตุผลเพียงพอ สมควรจะยก เสียและออกสัมปทานให้แก่สภาฯ

ในรายงานเสนาบดี ความตอนหนึ่งว่า³¹

เสนาบดีพาณิชย์ฯ ทูลว่า สภาฯ ได้โฆษณาตลอดเขตต์ของ สภา ฯ มีร้องคัดค้านแต่พวกตำบลหัวหินที่ผู้ร้องคัดค้านอ้างว่าสภาฯ ได้เก็บค่าจังกอบแล้ว ที่จริงมีเสียค่าจังกอบคนเดียว, แม้ขุนศรีเสละ คามซึ่งเป็นหัวหน้าผู้ยื่นคำร้องก็ยังคงค่าจังกอบ พ.ศ. ๒๔๗๒-๗๓ อยู่ ๒๗๒ บาท. นอกจากนี้ยังปรากฏว่าเป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินอยู่ในเขตต์ ของสภา ฯ ราว ๔๕ ราย ซึ่งไม่มีมูลเลยที่จะมาร้องคัดค้าน ส่วนที่ดิน ของเอกชนที่สภาฯ ตัดถนนไป สภา ฯ ก็ได้จ่ายเงินชดใช้ให้หมดแล้ว

นอกจากนี้ในการประชุมเสนาบดีมีการอภิปรายเรื่องอำนาจของสภาฯ ถ้าพิจารณาตามกฎหมายเห็นว่าสภาฯ มีอำนาจจัดทำทางหลวงและห้ามบุคคล อื่นในเขตที่ดินของสภาฯ ได้ ด้วยเหตุ (1) ตามพระราชบัญญัติมาตรา 6 ค. สภาฯ มีอำนาจดำเนินการที่จำเป็นในการจัดบำรุงสถานที่ในเขตนั้น และเพื่อการนี้ให้

มีอำนาจถือกรรมสิทธิ์เช่าถือและจำหน่ายโอนทรัพย์สินต่าง ๆ ได้ เป็นกฎหมาย
ที่ให้อำนาจพิเศษ (2) เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินหวงห้ามเพื่อ
สภาจะได้เลือกจัดซื้อ ก็โยงให้ใช้การบังคับซื้อที่ดินตามบทบังคับในพระราช-
บัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 25 ดังนั้นถนน
อันอยู่ในวงอาณาเขตของสภาฯ ซึ่งสภาฯขอเดินรถนี้ก็ไดตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ
สภาฯ แล้ว ทำนองเดียวกับการจัดซื้อที่ดินทำทางรถไฟ เพราะฉะนั้นการที่สภาฯ
จะเดินรถในที่ของสภาเองหรือห้ามคนอื่นไม่ให้เดินรถ ก็น่าจะทำได้โดยไม่ต้อง
ขออนุญาตสัมปทานแต่อย่างใด

ในรายงานเสนาบดี ความตอนหนึ่งว่า³¹

ควรคำนึงว่าสภาฯ นี้ไม่ใช่รัฐบาลและไม่ใช่เทศบาล เป็นบุคคล
อย่างคนธรรมดาคน ๑ เท่านั้น จึงขอสัมประทานเพื่อได้สิทธิตาม
พระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมประทาน แต่ถ้าจะกลับ policy,
declare ว่าเป็นถนนของกรมทาง สภาก็ไม่ว่าอะไร เป็นแต่ต้อง
liquidate เพื่อลบหนี้ของสภาเช่นที่กู้เงินมาจากการคลัง

ในท้ายสุดที่ประชุมคิดเห็นให้สภาฯ เรียกเก็บเงินได้ แต่ไม่อยากจะให้ใช้
คำว่า Monopoly (การผูกขาด) เห็นว่าควรดำเนินการเป็นค่าธรรมเนียมความ
เสียหาย (Toll) ซึ่งการจะดำเนินการนี้ได้ต้องออกกฎหมายใหม่ ที่ประชุมลง
มติว่าควรยกคำร้อง และควรให้สัมปทานแก่สภาจัดบำรุงชายทะเลทิศตะวันตก
เพราะการให้สัมปทานย่อมควบคุมได้ดีกว่า

ในรายงานเสนาบดี ความตอนหนึ่งว่า³²

สมเด็จพระยาดำรงฯ กราบบังคมทูลว่า เมื่อสภาเป็น
ผู้ทำถนนก็ควรเก็บผลประโยชน์ได้. เสนาบดีเกษตรฯ กราบบังคม
ทูลว่า ค่าจังกอบก็เก็บแล้วจะเก็บค่าถนนได้อีกหรือ เสนาบดี
มหาดไทยกราบบังคมทูลว่า มีตัวอย่างที่ต่างประเทศเช่น
Municipality เก็บจังกอบแล้วยังเก็บค่า Tramways ได้
โปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงพาณิชย์ฯ ลงนามในสัมประทานได้.

9. สรุปวิวัฒนาการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมือง

สภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกมีหน้าที่ในการจัดบำรุงท้องที่ให้มีและแก้ไขบำรุงการคมนาคม ประปา ไฟฟ้า วางผังเมือง ท่างานปลูกสร้างและงานโยธาต่าง ๆ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจถือกรรมสิทธิ์เช่าถือและจำหน่ายโอนทรัพย์สินต่าง ๆ ได้ การดำเนินการของสภาฯ ตามความแห่งพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช 2469 นับเป็นวิวัฒนาการครั้งสำคัญ ดังนี้

9.1 การบริหารจัดการเมืองสมัยใหม่

กระแสโลกในช่วงรัชกาลที่ 7 เป็นช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลงชั่วอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น ประชาชนในแต่ละพื้นที่รวมตัวกันเรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเอง นำไปสู่การถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลกลางลงไปสู่ท้องถิ่น ทั้งโดยวิธีการสงบและวิธีการต่อสู้เรียกร้องอย่างรุนแรงจนถึงขั้นปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง สาเหตุหนึ่งมาจากที่พลเมืองสามารถเข้าถึงทรัพยากรมาสร้างอาชีพและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เกิดข้อเรียกร้องให้รัฐบาลกลางบริหารจัดการเมืองให้มีประสิทธิภาพ ตอบสนองความต้องการเฉพาะของประชากรเมือง มีความเป็นธรรมและเท่าเทียมในการเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ ลดความเหลื่อมล้ำระหว่างชนชั้นปกครองกับพลเมือง แต่รัฐบาลกลางมีหน้าที่ในการดูแลพื้นที่ทั้งประเทศไม่ว่าจะเป็นพื้นที่เมืองหรือพื้นที่ชนบท การบริหารจัดการพื้นที่เมืองโดยรัฐบาลจึงไม่มีประสิทธิภาพตามที่พลเมืองต้องการ นำมาซึ่งข้อเรียกร้องให้รัฐบาลถ่ายโอนอำนาจให้กับท้องถิ่นบริหารจัดการพื้นที่เมืองด้วยตนเอง โดยตั้งความหวังว่าจะมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากกว่าที่รัฐบาลกลางดำเนินการอย่างที่ผ่านมา แนวคิดดังกล่าวเป็นต้นทางของวิธีการพัฒนาเมืองหลายแห่งในภาคพื้นยุโรป เช่น แนวคิดอุทยานนครโดย Ebenezer Howard

พื้นที่ชะอำ-หัวหินมีความเหมาะสมในการเป็นพื้นที่ต้นแบบในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล (municipality) โดยมีข้อสันนิษฐานว่าเป็นพื้นที่เมืองเปิดใหม่ที่ยังไม่มีโครงสร้างพื้นฐานแบบเมือง ทำให้สามารถพัฒนาได้ง่าย ไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับการใช้ประโยชน์ที่ดินเดิมในเมือง อีกทั้งเป็นเมืองท่องเที่ยวที่คนกรุงเทพฯ ไปเที่ยว ซึ่งมักเป็นกลุ่มคนที่

รู้จักการตากอากาศมาจากต่างประเทศ จึงต้องการโครงสร้างพื้นฐานแบบสมัยใหม่ และเป็นคนกลุ่มที่สามารถยอมจ่ายภาษีบำรุงท้องที่เพื่อการพัฒนาส่วนนี้ได้ เมื่อพิจารณาในแผนที่ขอบเขตสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พบว่าเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่เป็นพระบรมวงศานุวงศ์และชนชั้นสูงเกือบทั้งสิ้น

ในระยะแรกที่มีการจัดตั้งสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก สภา ดำเนินการกู้เงินมาเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของเมือง จึงมีความพยายามในการหามาตรการการจกเก็บค่าโดยสารรถไฟภายใต้ “ประกาศเก็บภาษีแลเงินบำรุงสถานที่ในเขตของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก” ออก ณ วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2470 ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นเก็บ “จังกอบ” หรือภาษีบำรุงท้องที่จากราษฎรในท้องถื่น ถือประเภทที่ดินเป็นเกณฑ์ในการคิดอัตราภาษี เพื่อเร่งเร้าให้พัฒนาที่ดินของตนเอง ทั้งนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงเสียภาษีนี้สำหรับที่ดินวังไกลกังวลเช่นเดียวกับผู้อื่น³³ จึงสันนิษฐานว่าอาจเป็นแนวทางแบบ Garden City คือมีการตั้งสภาบริหารเมือง (Garden City Association) เพื่อเก็บภาษีด้านต่าง ๆ รวมทั้งค่าเช่าที่ดินในเมืองนั้นมาใช้เพื่อการบริหารจัดการเมือง ภายใต้เงื่อนไขให้เช่าที่ดินระยะยาว (Leasehold) โดยไม่มีใครเป็นเจ้าของที่ดิน ทั้งหมดเป็นของสภาบริหารเมือง

ในกรณีของสภา กรมพระยาดำรงราชานุภาพตรัสว่า ฐานะของสภา ก็คือเทศบาล แต่ต่างจากที่อื่นเพราะศักยภาพในการบริหารเมืองของหัวหินยังไม่เพียงพอ โดยกล่าวถึงการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ Local Administration ว่าในขณะนั้นสภา มีฐานะเพียงชั่วคราวที่ยังต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล ภายหน้าอาจยกระดับและใช้กฎหมายเทศบาลได้³⁴ นอกจากนี้สถานะของสภา ก็ไม่ได้ยึดโยงกับพื้นที่ เนื่องจากคณะกรรมการทั้งหมดได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง แม้แต่การประชุมเพื่อดำเนินการเรื่องการขอสัมปทานสร้างทางหลวงและเดินรถรับจ้างก็นำเข้าหารือในที่ประชุมเสนาบดีที่พระนคร อนึ่ง มีข้อสันนิษฐานว่าไม่มีการจัดตั้งที่ทำการสภา เพื่อดำเนินการบำรุงท้องที่และวางแผนผังโครงการพัฒนาเมืองในเขตของสภา แต่อย่างใด จึงสะท้อนว่าการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้มีลักษณะเป็น “การปกครองส่วนท้องถิ่น” ตามนิยามของแนวคิดเทศบาล การดำเนินการของสภา จึงเป็นเพียงกลไกหนึ่งในการพัฒนาเมืองที่ต่างไปจากเทศบาลแบบสากลนั่นเอง

9.2 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสมัยใหม่

การดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของสภาจัดบำรุงสถานที่ ชายทะเลทิศตะวันตกนั้น ประกอบไปด้วย โครงข่ายถนน ตลาด ระบบไฟฟ้า และประปา ส่วนรถไฟนั้นเป็นเพียงการเก็บค่าโดยสารของรถไฟเข้ามาภายใน เขตท้องที่ของสภาฯ การดำเนินการทั้งหมดนี้สอดคล้องกับหลักการใช้โครงสร้างพื้นฐานให้เป็นเครื่องชี้นำการพัฒนา (Infrastructure Led Development) ซึ่งเป็นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเมืองและการ บูรณะฟื้นฟูเมือง โดยมีฐานความเชื่อว่า โครงสร้างพื้นฐานเป็นทั้งการชี้นำ และองค์ประกอบสำคัญที่จะช่วยสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาในรูปแบบที่พึง ประสงค์ ตามระดับความสามารถในการให้บริการของโครงสร้างพื้นฐานที่จัด ให้มี อีกทั้งโครงสร้างพื้นฐานยังช่วยแก้ปัญหาพื้นที่ที่มีการตั้งถิ่นฐานอยู่แล้ว แต่ยังคงพัฒนา เสื่อมโทรม หรือพื้นที่ชนบทที่ต้องการโครงสร้างพื้นฐานเพื่อ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

การขยายเมืองในรัชกาลที่ 7 หน่วยงานภาครัฐจึงได้ใช้วิธีพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าถึงด้วยการคมนาคมขนส่งทางบก ไปยังพื้นที่เป้าหมายที่จะให้เกิดการพัฒนาแบบเมืองหรือมีการใช้ประโยชน์ที่ เข้มข้นกว่าเดิม เพื่อเป็นการชี้นำให้ประชาชนเจ้าของที่ดินต่าง ๆ ได้พัฒนา ที่ดินไปตามระดับการให้บริการของโครงสร้างพื้นฐานใหม่นั้น ๆ ซึ่งเป็นการ แสดงให้เห็นว่า การพัฒนาเมืองเปลี่ยนจากการที่รัฐเป็นผู้พัฒนาทั้งโครงสร้าง พื้นฐานและที่ดินเพียงฝ่ายเดียว กลายเป็นวิธีการแบบสากลคือรัฐจัดเตรียม โครงสร้างพื้นฐานเพื่อชี้นำการพัฒนา แล้วประชาชนเล็งเห็นศักยภาพและ โอกาสในการพัฒนาที่ดินที่มีโครงสร้างพื้นฐานนั้น ๆ ก็จะทำให้การพัฒนาไป ตามที่รัฐได้ชี้นำด้วยโครงสร้างพื้นฐาน

พื้นที่เมืองชะอำและหัวหินภายใต้ความรับผิดชอบของสภาฯ ประกอบ ไปด้วยพื้นที่ภายใต้กฎหมายของ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พระพุทธศักราช 2464 และพระราชบัญญัติจังกอบในเขตจัดบำรุงสถานที่ ชายทะเลทิศตะวันตก พ.ศ. 2471 โดยลักษณะการจัดเก็บนั้นเป็นไปตาม รูปแบบของหลักการจัดเก็บ The Property Tax หรือภาษีทรัพย์สิน มักเรียก เก็บจากอสังหาริมทรัพย์ ภาษีถูกเรียกเก็บโดยหน่วยงานที่มีอำนาจในเขต อำนาจศาลซึ่งทรัพย์สินตั้งอยู่ กล่าวคือสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก ภาษีนี้สามารถนำไปเทียบกับภาษีค่าเช่าซึ่งคิดจากรายได้ค่าเช่าหรือค่าเช่าที่

กำหนด และภาษีมูลค่าที่ดินซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในที่ดินที่ไม่รวมมูลค่าของอาคาร และการปรับปรุงอื่น ๆ ซึ่งนอกเหนือจากการเก็บภาษีแล้ว รูปแบบที่สภาฯ ได้นำมาใช้ นั่นคือการจัดเก็บค่าบำรุงถนน ซึ่งไม่จำเป็นจะต้องขึ้นภาษีหรือนำภาษีของผู้ที่ไม่ได้ใช้ถนนที่เก็บค่าผ่านทางมาดำเนินงาน ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับถนนที่เก็บค่าผ่านทางทั้งหมดก็ตกกลับไปเป็นของรัฐ โดยรัฐจะตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบดูแลทั้งโครงสร้างถนนที่เก็บค่าผ่านทางและที่ดินที่ถูกใช้สร้างถนนที่เก็บค่าผ่านทาง เช่นเดียวกับภาษีรูปแบบอื่นของรัฐบาล

ทั้งนี้ถนนที่เก็บค่าผ่านทาง (Toll road) หรือ ทางเก็บค่าผ่านทาง (Toll way) คือถนนที่สร้างโดยรัฐบาลหรือเอกชน ซึ่งผู้ใช้เส้นทางจำเป็นจะต้องจ่ายค่าผ่านทางหรือค่าธรรมเนียม ค่าผ่านทางนี้ทำหน้าที่เปรียบเสมือนกับภาษีที่รัฐจัดเก็บมาจากผู้ใช้โดยนำไปก่อสร้างหรือทำนุบำรุงถนนที่เก็บค่าผ่านทาง ซึ่งไม่จำเป็นจะต้องขึ้นภาษีหรือนำภาษีของผู้ที่ไม่ได้ใช้ถนนที่เก็บค่าผ่านทางมาดำเนินงาน เป็นหลักการเดียวกับการพัฒนาทางด่วนซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานสมัยใหม่ที่ยังไม่เกิดขึ้นในประเทศไทยในขณะนั้น ผู้ใช้ถนนที่เก็บค่าผ่านทางจำเป็นจะต้องเสียค่าผ่านทางไม่วิธีใดก็วิธีหนึ่ง ซึ่งระบบถนนที่เก็บค่าผ่านทางนี้ไม่เคยอนุญาตให้ผู้ใช้ทางรายใดผ่านทางโดยไม่เสียค่าธรรมเนียมอย่างเด็ดขาด โดยปกติค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างถนนที่เก็บค่าผ่านทางถูกจ่ายในรูปของภาษีมูลค่าเพิ่มจากเชื้อเพลิงสำหรับยานพาหนะ ในขณะที่ผู้ใช้ทางเองก็ยังคงเสียค่าผ่านทางเป็นการเพิ่มเติมอีกด้วย สอดคล้องกับแนวคิดที่ยึดหลักการผู้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary-Pays Principle) คือผู้ที่ทำให้เกิดความจำเป็นในการขยายการบริการสาธารณะคือผู้ที่ควรรับภาระในการลงทุนเพิ่มเติม จึงนับเป็นวิวัฒนาการด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเมืองที่สำคัญของประเทศไทย

เชิงอรรถ

¹ ปานปั้น รองทานาม, “วิวัฒนาการการผังเมืองของประเทศไทย,” หน้าจั่ว: **ว่าด้วยประวัติศาสตร์**

สถาปัตยกรรมและสถาปัตยกรรมไทย, ฉบับที่ 12 (มกราคม-ธันวาคม 2558): 250-271.

² หม่อมราชวงศ์พศุภทิศาณ ชุมพล, **หัวหินและวังไกลกังวลในสมัยรัชกาลที่ 7**, เข้าถึงเมื่อ 17 ตุลาคม 2562, เข้าถึงได้จาก http://kingprajadhipokstudy.blogspot.com/2010/06/7_26.html

³ Ebenezer Howard, **Garden cities of to-morrow**, 2nd ed. (London: S. Sonnenschein & Co, 1902).

⁴ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, “วิถีใหม่การพัฒนาารายรับท้องถิ่นไทย” (เอกสารวิชาการลำดับที่ 75 วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่นสถาบันพระปกเกล้า, 2554), 6-16.

⁵ Joint Committee on Culture, Heritage and the Gaeltacht, **Sustaining viable rural community**, accessed November 11, 2019, available from https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/committee/dail/32/joint_committee_on_culture_heritage_and_the_gaeltacht/reports/2017/2017-11-30_report-sustaining-viable-rural-communities_en.pdf

⁶ Brookby Quarries Ltd., **Replacement land use consent and S127 consent application to modify the discharge to air consent-assessment of effects on the environment**, accessed 11 November 2019, available from <http://www.brookbyquarry.co.nz/site/brookbyquarry/Volume%20Two%20of%20Two%20AEE.pdf>

⁷ อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, “เครื่องมือการเงินเพื่อการฟื้นฟูเมือง,” **วารสารวิชาการคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**, ฉบับที่ 2 (2550): 11-26.

⁸ อัครศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, **2475 และ 1 ปีหลังการปฏิวัติ** (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2543), 34-35.

⁹ ชาญชัย รัตนวิบูลย์, “บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว” (วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2519), 11-29.

¹⁰ สุวิสต์ โภชนพันธ์ุ, “เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500” (วิทยานิพนธ์การวางแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิต คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), 9-10.

¹¹ บัณฑิต จุลาสัย, **ไฮเต็ลหัวหินแห่งสยามประเทศ** (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), 55-56.

¹² สนธิ เตชานันท์, **แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ “ประชาธิปไตย” ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2469-2475)**, พิมพ์ครั้งที่ 4 (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), 5-7.

¹³ “เรื่องพระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ขายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก กรรมการ และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ขายทะเล,” 1 เมษายน 2469, เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 7 กระทรวงมหาดไทย, ร.7 รล. มท. 1/275, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน.

¹⁸ ภิญญพันธ์ุ พจนะลาวัฒน์, **เทศบาล: พื้นที่ เมือง และกาลเวลา** (กรุงเทพฯ: ศยาม, 2560), 37.

¹⁹ กรรณิการ์ ต้นประเสริฐ, **จดหมายเหตุวังไกลกังวล สมัยรัชกาลที่ 7** (กรุงเทพฯ: มติชน, 2547), 25.

²⁰ สุวิสต์ โภชนพันธ์ุ, “เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500”, 44.

²¹ “เรื่องพระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ขายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก กรรมการ และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ขายทะเล,” 17 เมษายน 2469, เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 7 กระทรวงมหาดไทย, ร.7 รล. มท. 1/275, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

22 ภิญญพันธ์ พจนะลาวัฒน์, **เทศบาล: พื้นที่ เมือง และกาลเวลา**, 31.

23 สุวิสถิติ โภชนพันธ์, “เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500”, 68.

24 “พระราชบัญญัติจัดตั้งกองในเขตจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พ.ศ. 2471,” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 45 (5 สิงหาคม 2471): 122.

25 หม่อมราชวงศ์พฤทธิสาณ ชุมพล, **หัวหินและวังไกลกังวลในสมัยรัชกาลที่ 7**, เข้าถึงเมื่อ 17 ตุลาคม 2562, เข้าถึงได้จาก http://kingprajadhipokstudy.blogspot.com/2010/06/7_26.html

26 “เรื่องพระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก กรรมการ และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล,” 23 กุมภาพันธ์ 2470, เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 7 กระทรวงมหาดไทย, ร.7 รล. มท. 1/275, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

27 “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อื่นเพื่อการประปา ไฟฟ้า บำรุงการคมนาคมและวางแผนผังโครงการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พ.ศ. 2473,” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 47 (1 กุมภาพันธ์ 2473): 353.

28 กรรณิการ์ ต้นประเสริฐ, **จดหมายเหตุวังไกลกังวลสมัยรัชกาลที่ 7** (กรุงเทพฯ: มติชน, 2547), 31.

29 “เรื่องพระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก กรรมการ และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล,” 4 กันยายน 2474, เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 7 กระทรวงมหาดไทย, ร.7 รล. มท. 1/275, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

31 เรื่องเดียวกัน.

32 เรื่องเดียวกัน.

33 หม่อมราชวงศ์พฤทธิสาณ ชุมพล, **หัวหินและวังไกลกังวลในสมัยรัชกาลที่ 7**, เข้าถึงเมื่อ 17 ตุลาคม 2562, เข้าถึงได้จาก http://kingprajadhipokstudy.blogspot.com/2010/06/7_26.html

34 “เรื่องพระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก กับเรื่องตั้งตำแหน่งนายก กรรมการ และที่ปรึกษาของสภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเล,” 22 กันยายน 2474, เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 7 กระทรวงมหาดไทย, ร.7 รล. มท. 1/275, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ

Bibliography

- Apiwat Ratanawaraha. **khruāngmū kānngœn phūā kān fūnfū mūāng** [Financial instrument for urban renewal]. *Journal of Faculty of Architecture, Chulalongkorn University*, no.2 (2007): 11-26.
- Brookby Quarries Ltd. **Replacement land use consent and S127 consent application to modify the discharge to air consent-assessment of effects on the environment**. Accessed November 11, 2019. Available from <http://www.brookbyquarry.co.nz/site/brookbyquarry/Volume%20Two%20of%20Two%20AEE.pdf>
- Bundit Chulasai. **hōten huā hin hæng Sayām prathēt** [Hua-hin train station hotel of Thailand]. Bangkok: Chulalongkorn University Printing House, 1998.
- Chanchai Rattanavibul. “botbāt khōng ‘aphiratthamontri saphā nai ratchasamai Phrabāt Somdet Phra Pokklao Čhaoyūhūā [The role of the supreme council of state in the reign of King Prajadhipok].” Master Thesis, Srinakarintraviroj University, 1976.
- Ebenezer Howard. **Garden cities of to-morrow**, 2nd ed. London: S. Sonnenschein & Co, 1902.

Joint Committee on Culture, Heritage and the Gaeltacht. **Sustaining viable rural community**. Accessed November 11, 2019. Available from https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/committee/dail/32/joint_committee_on_culture_heritage_and_the_gaeltacht/reports/2017/2017-11-30_report-sustaining-viable-rural-communities_en.pdf

Kannika Tanprasert. **čhotmāihēt wang klai kangwon samai ratchakān thī čhet** [Archives of Klai Kang Won Palace in the reign of King Prajadhipok]. Bangkok: Matichon Press, 2003.

Orathai Kokphol. **Urbanization: mūrā mūrāng klai pen čhot khōng kāmboṛihān čhatkān thōngthin samai mai** [Urbanization: When city becomes the topic of modern local administration]. Bangkok: King Prajadhipok's Institute, 2016.

Panpun Ronghanam. "wīwatthanākān kām phangmūrāng khōng prathēt Thai [Evolution of urban planning of Thailand]." **NAJUA: History of Architecture and Thai Architecture**, no. 12, (January-December 2015): 250-271.

Phinyapan Phojanalawan. **thētsabān: phūrthī mūrāng læ kām wēlā** [Municipality: Space, City and Time]. Bangkok: Siam Press, 2017.

"phrarāčhabanyat čhangkoṗ nai khē čhat bamrung sathānthī čāithalē thit tawantok PhoṛSoṛ. 2471 [Taxation Act 1926]." **Thai government gazette**, no.45 (5th August 1926): 122.

"phrarāčhabanyat kām čhat bamrung sathānthī čāithalē thit tawantok PhoṛSoṛ. 2469 [Western Seaside Resorts Development Act 1926]." **Thai government gazette**, no.43 (18th October 1926): 53.

"phrarāčchakrisadika wa duai kan chad sue thi din læ asangharimmasub yang auen phuea kan prapa faifa bam rung kan khamanakhom læ wang phan phang khrong kan čhat bamrung sathānthī čāithalē thit tawantok PhoṛSoṛ. 2473 [The decree of land acquisition and properties for water supply, electricity, maintenance, transportation and urban planning in Western Seaside Resorts Development Project, 1930]." **Thai government gazette**, no.47 (1st February 1930): 353.

Pruetisarn Chumpol, M.R. **hūā hin læ wang klai kangwon nai samai ratchakān thī čhet** [Hua-hin and Klai Kang Won Palace in the Reign of King Prajadhipok]. Accessed October 17, 2019. Available from http://kingprajadhipokstudy.blogspot.com/2010/06/7_26.html

"rūrāng phrarāčhabanyat čhat bamrung sathānthī čāithalē thit tawantok kap rūrāng tang tamnāng nāyok kammakān læ thīpruksā khōng saphā čhat bamrung sathānthī čāithalē [Western Seaside Resorts Development Act and the establishment of the Council Mayor, Committees and Advisors]." 1926-1931. Office of His Majesty's Principal Private Secretary King Rama VII. Ministry of Interior. ร.7 รล. มพ. 1/275. National Archives of Thailand.

Sakon Waranyawattana. “withī mai kānphatthana
rāirap thōngthin Thai [New way of
Thai local revenue development].”

Academic Document no. 75, Local
College of King Prajadhipok Institute,
2011.

Sondhi Tejanant. phæn phatthanākān mūang
pai sū kān pokkhroṅg rabōp
prachāthipatai tām nāo phrarāt
chadamri khoṅg Phrabāt Somdet
Phra Pokklao Čhaoyuhā (Phō.Sō.
2469-2475) [Political movement to
democratic regime in the reign of
King Rama VII (1926-1932)].

Nonthaburi: King Prajadhipok’s
Institute, 2002.

Suwasadee Photpun. “thēsabān læ phonkrathop
to ‘amnat thōngthin Phō.Sō. 2476-
2500 [Municipality and its impacts
on local power, 1933-1957].” Master
Thesis, Chulalongkorn University,
2000.

Thamrongsak Petchlert-anan. 2475 læ nung pi
lang kān patiwat [1932 revolution
and the aftermath]. Bangkok:
Institute of Asian Studies, Chulalongkorn
University and The Foundation for the
Promotion of Social Sciences and
Humanities Textbooks Projects, 2000.