

การจัดการสุขาภิบาล

วิธีการของ "การสุขาภิบาล" คือการนำเงินรายได้จากคนในท้องถิ่นหนึ่งไปใช้เพื่อประโยชน์ของคนในท้องถิ่นนั้น ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ทางด้านการรักษาความสะอาด การสร้างถนนหนทาง และสาธารณประโยชน์อื่น ๆ สมเด็จพระยาค่างวังราชานุภาพในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงให้ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการสุขาภิบาลขึ้น คือ "พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗"^๒ โดยเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๔๕๒ มาจนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๔๕๖ ปรากฏว่ามีสุขาภิบาลอยู่ ๘ แห่งคือ

๑. สุขาภิบาลเมืองนครราชสีมา
๒. สุขาภิบาลเมืองจันทบุรี
๓. สุขาภิบาลเมืองภูเก็ต
๔. สุขาภิบาลเมืองนครปฐม
๕. สุขาภิบาลเมืองสมุทรสาคร
๖. สุขาภิบาลเมืองนครศรีธรรมราช
๗. สุขาภิบาลเมืองชลบุรี
๘. สุขาภิบาลเมืองสงขลา

^๑ จักรกฤษณ์ นรินดีคองการ. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา

ค่างวังราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, วิทยานิพนธ์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๖ หน้า ๒๘๒, คำจำกัดความของสมเด็จพระยาค่างวังราชานุภาพกล่าวในที่ประชุมเทศบาล ร.ศ. ๑๒๕ (พ.ศ. ๒๔๔๕)

^๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๒๕ (วันที่ ๑๓ กันยายน ร.ศ. ๑๒๗) หน้า ๖๖๘.

^๓ จักรกฤษณ์ นรินดีคองการ. เรื่องเดิม หน้า ๒๘๓.

การจัการสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติจัการสุขาภิบาล ร.ศ. ๑๒๗ นั้น ได้กำหนดงานของการสุขาภิบาลไว้คือ เรื่องการรักษาความสะอาด การป้องกันและรักษาโรค และการบำรุงรักษาทางคมนาคม ในเขตท้องที่ซึ่งจัดให้เป็นเขตสุขาภิบาล และแบ่งการสุขาภิบาลออกเป็น ๒ ระดับ คือ ระดับเมือง จัการสุขาภิบาลในท้องที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของเมือง และระดับตำบลจัในท้องที่ตำบลซึ่งเป็นที่ชุมนุมชน แต่การที่จะจัการสุขาภิบาลในท้องที่ใดนั้น เป็นหน้าที่ของข้าหลวงเทศาภิบาลที่จะต้องปรึกษาหารือกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ถ้ากำนันผู้ใหญ่บ้านเห็นชอบด้วย ก็ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลนำขึ้นกราบบังคมทูลขอคำแนะนำการต่อไป พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้มีการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานในการดำเนินงาน ส่วนกรรมการมีทั้งกรรมการโดยตำแหน่ง คือปลัดสุขาภิบาล นายอำเภอ นายแพทย์สุขาภิบาล และนายช่างสุขาภิบาล และกรรมการที่ได้รับเลือกโดยข้าหลวงเทศาภิบาล ซึ่งจะเลือกจากกำนันในเขตสุขาภิบาลนั้น อีก ๔ คน ถ้ามีกำนันไม่ถึง ๔ คน ก็ให้เลือกบุคคลที่อยู่ในเขตท้องที่นั้นเป็นกำนันพิเศษ กรรมการที่ได้มาโดยการเลือกตั้งนี้อยู่ในตำแหน่ง ๒ ปี และมีสิทธิ์ได้รับเลือกซ้ำอีก ถ้าเป็นการจัสุขาภิบาลระดับตำบล กำนันจะต้องทำหน้าที่ประธาน และเลือกผู้ใหญ่บ้านขึ้นเป็นกรรมการ ส่วนเงินค่าใช้จ่ายในการจัการสุขาภิบาลนั้น ได้ทรงพระราชทานเงินภาษีโรงเรือนที่เก็บได้ในเขตสุขาภิบาล เพื่อใช้ประโยชน์ในการสุขาภิบาลของท้องที่นั้น ถ้าเกิดขัดข้องด้วยเงินไม่พอใช้จ่าย ก็ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ประชุมปรึกษากับกำนันผู้ใหญ่บ้านว่าจะกำหนดคพิกัตอย่างไร และเงินส่วนที่พระราชทานให้ใช้ในการจัการสุขาภิบาลนี้ กรรมการจะเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บและรักษาไว้เองก็ได้ โดยไม่ต้องส่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

วิธีการดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้มีความสำคัญมากในการจัการสุขาภิบาลในหัวเมือง โดยมีข้าราชการเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือตามความจำเป็นและควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย โดยที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่ข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการจังหวัดในอันที่จะสั่งการดำเนินงานบางอย่าง หรือถอนเงินค่าใช้จ่าย ถ้าเห็นว่าจะไม่เป็นประโยชน์แก่การสุขาภิบาล(มาตรา ๑๗)

การจักราชการกรมสุขาภิบาล

การจักรการสุขาภิบาลตั้งที่กล่าวมาข้างต้นนั้นเป็นราชการในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ในส่วนของกระทรวงนครบาลนั้น ได้มี "พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเพทวารัตนโกสินทรศก ๑๑๖"^๑ ซึ่งกำหนดให้มีกรมสุขาภิบาล เป็นกรมหนึ่งในกระทรวงนครบาล ในระยะแรกนั้น มอบให้เสนาบดีกระทรวงนครบาลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกรมนี้ และมีผู้รับผิดชอบหน้าที่รองลงมาคือ เจ้าพนักงานแพทย์สุขาภิบาล และเจ้าพนักงานช่างใหญ่ แต่ต่อมาเนื่องจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า เสนาบดีกระทรวงนครบาลมีภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบมากมาย จึงทรงแต่งตั้งพระยาเทเวศรวงษ์วิวัฒน์เป็น "ผู้บัญชาการกรมสุขาภิบาล"^๒ โดยให้ทำหน้าที่ตรวจและควบคุมราชการของกรมสุขาภิบาล เพื่อแบ่งเบาภาระของเสนาบดีกระทรวงนครบาล อย่างไรก็ตาม พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเพทวาร.ศ. ๑๑๖ นั้นได้ให้อำนาจแก่เสนาบดีกระทรวงนครบาลที่จะตั้งกฎข้อบังคับเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่การสุขาภิบาลได้ทุกอย่าง ที่มีได้ขีดขวางต่อข้อความในพระราชกำหนดนี้^๓ ด้วยเหตุนี้เมื่อเจ้าพระยามรราช ซึ่งดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงนครบาลเห็นว่า ราชการในกรมสุขาภิบาลได้ขยายออกไปทุกที่ ประกอบกับเป็นงานที่มีความสำคัญต่อสวัสดิภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก ดังนั้นท่านจึงได้กำหนดให้มีตำแหน่ง

^๑ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๑๖ (ร.ศ. ๑๑๖ - ๑๑๗) หน้า ๑๒๗ - ๑๔๑ ประกาศวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๑๖

^๒ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๑๖ (ร.ศ. ๑๑๖ - ๑๑๗) หน้า ๑๕๒ - ๑๕๔. ประกาศวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ร.ศ. ๑๑๖

^๓ ประชุมกฎหมายประจำศก. เล่ม ๑๖ (ร.ศ. ๑๑๖ - ๑๑๗) หน้า ๑๓๘.
พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเพทวารัตนโกสินทรศก ๑๑๖ มาตรา ๒๑ ข้อ ๑

"อริบดี" เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในกรมสุขาภิบาลตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๕๕ ผู้ที่ทำหน้าที่รั้งตำแหน่งอริบดีคือ อำมาตย์โท พระยาประชากรกิจวิจารณ์ และได้ดำรงตำแหน่งนี้อย่างสมบูรณ์ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๕๘ เป็นต้นมา กรมสุขาภิบาลจึงมีฐานะเทียบเท่ากรมใหญ่ที่รองลงมาจากกระทรวงตั้งแต่นั้นมา

การที่ราชการต่าง ๆ เกี่ยวกับการสุขาภิบาลแยกย้ายกันอยู่หลายกระทรวงนั้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริว่า ควรรวมกันเป็นแผนกเดียว และให้เป็นหน้าที่กระทรวงมหาดไทยจะสะดวกกว่า ส่วนเรื่องการสุขาภิบาลของกรุงเทพฯ เช่น ทำสะพาน และถนน ควรคงไว้ในกระทรวงนครบาลตามเดิม แต่เจ้าพระยามรราชไม่เห็นด้วย ท่านให้เหตุผลว่าปัญหาสำคัญคือเรื่อง "เงิน" และ "คน" การรวมกันนั้นยอมมุ่งหมายจะได้เงิน ได้กำลังคน จากทางใดทางหนึ่งมาชดเชยกันได้ แต่เมื่อจำกัดด้วยกันทั้ง ๒ ฝ่ายแล้ว แม้จะรวมกัน ก็ได้ผลเท่าเดิม แต่ถ้าจะรวมกันแล้ว ขอให้แยกแพทย์ลัทธิหมันคโตะ ให้คงอยู่ตามเดิม เพราะทั้งสองแห่งนี้สำคัญมาก ท่านกล่าวว่า

เพราะข้าพระพุทธเจ้าเข็ด ค้ายี่เขื่อนี่ข้าพระพุทธเจ้ากับเจ้าคุณสุรัสวดีวิสิษฐศักดิ์ก็ยังขลุกขลิกกันอยู่ ยังไม่ตกลง คือเมื่อครั้งพระยามหาอำมาตย์ เป็นผู้รั้งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จะคิดอย่างไรไมทราบเกล้าจัดตั้งการที่เรียกว่า ประชาภิบาล จัดหมอบค่ายลัทธิ เข็มข้าพระพุทธเจ้าเข้าใจว่าจะได้เงิน ได้คนมาเพิ่มเติม ลงปลายก็เปล่า มาชักเอาหมอบประจำเมืองซึ่งเคยรักษาคนโตะไปเสีย คราวนี้การรักษาพยาบาลคนโตะบางจังหวัดบกพร่อง กำลังต่อว่าตอชานกัน ยังไม่ตกลงจนเดี๋ยวนี้^๒

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ ประชุมกฎหมายประมวล เล่ม ๒๕ (พ.ศ. ๒๔๕๕) หน้า ๑๙๗ ประการ ๘ ตั้งตำแหน่งอธิบดี
^๒ รัชกาลที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๑๓)
กจช. ร.๖.น.๓.๑/๒๗ พระราชหัตถเลขา ถึงเจ้าพระยามรราช

ที่ ๖/๑๒๗ วันที่ ๒๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๖๑

^๓ กจช. ร.๖.น.๓.๑/๒๗ คำตอบของเจ้าพระยามรราชในพระราชหัตถเลขา

ที่ ๖/๑๒๗ วันที่ ๒๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๖๑ เรื่องการสุขาภิบาลบกพร่อง

ด้วยเหตุนี้ ราชการเกี่ยวกับการสุขาภิบาลจึงยังคงรูปเดิม จนกระทั่งมีการยุบกระทรวงนครบาล จึงได้โอนมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย เมื่อเจ้าพระยายมราชเข้ารับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ท่านได้เสนอโครงการว่าจะรวบรวมพวกช่างต่าง ๆ ในกรมสุขาภิบาลเข้าไว้เป็นกองหนึ่ง ให้เป็นกองกลางสำหรับปรึกษาหารือ ออกแบบแปลนสำหรับการก่อสร้างต่าง ๆ ของรัฐบาล เพราะเวลานั้นก็ได้ทำอยู่แล้วเป็นส่วนใหญ่ ความปกติกรมสุขาภิบาลจะเป็นกรมใหญ่ในการบำรุงรักษาฝ่ายนคราภิบาลทั้งกรุงเทพฯและหัวเมือง มีการก่อสร้างสถานที่ต่าง ๆ วางแผนผัง และการตัดทำบำรุงถนนหนทางในเขตสุขาภิบาล ซึ่งในขณะนั้น ในหัวเมืองได้รับความลำบากเป็นอันมาก เพราะไม่มีเจ้าหน้าที่และจำนวนช่างพอที่จะดูแลรักษาสถานที่และถนนหนทางต่าง ๆ ปัญหาเรื่องช่างนี้ มีอุปสรรค เนื่องจากรัฐบาลไทยได้ตกลงกับรัฐบาลฝรั่งเศสไว้ว่า "ช่างสุขาภิบาลจะต้องเป็นชาวฝรั่งเศส" คังนั้นจึงเป็นการลำบาก เมื่อจะว่าจ้างช่างชาติอื่น ๆ แม้ว่าเจ้าพระยายมราชจะไม่พอใจมานานแล้ว แต่ยังไม่สามารถแก้ไขได้ ท่านจึงตั้งใจไว้ว่า เมื่อพร้อมที่จะดำเนินการสุขาภิบาลตลอดทั่วทุกจังหวัดแล้ว จะจำกัดช่างสุขาภิบาลไว้เป็นแผนกหนึ่งต่างจากกองช่างทั่วไป เพื่อตัดหนทางมิให้ทูตฝรั่งเศสมาเกี่ยวข้อง จนกว่าจะมีทางปลดเปลื้องพันธะนี้ได้หมด^๒

ศูนย์วิทยพัชยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กจข. ร.๖.ม.๑/๕๖ เล่ม ๓ หนังสือเจ้าพระยายมราช กราบ
บังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ ๑๒/๕๕๖๘ วันที่ ๑๓ กันยายน

พ.ศ. ๒๔๖๕

^๒ เรื่องเดียวกัน

ในชั้นแรก เจ้าพระยามรราชได้แก้ไขโดยการส่งคนไทยไปศึกษาต่อ หรือ
 คุมงานยังต่างประเทศ เพราะเมื่อคนไทยมีความรู้ทางวิชาการข้างมากขึ้น ก็สามารถ
 ใช้เป็นข้ออ้างได้ในการที่จะเลิกจ้างช่างชาวต่างประเทศ ซึ่งจะทำให้ข้อผูกมัดกับ
 รัฐบาลฝรั่งเศสค่อย ๆ หดไปโดยปริยาย

ต่อมาเมื่อราชการของกรมสุขาภิบาลเพิ่มขึ้น จึงแยกการสุขาภิบาลแผนก
 ป้องกันความป่วยไข้ให้ความสุขแก่ประชาชน (Public Health) จากกรมสุขาภิบาล
 ไปรวมขึ้นอยู่ในกรมสาธารณสุข เพื่อให้ราชการดำเนินไปโดยสะดวกยิ่งขึ้น แผนก
 ต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ คือ

๑. การปกครองและจัดการเกี่ยวกับโรงพยาบาล
๒. ที่ทำการตรวจหาเชื้อโรคต่าง ๆ
๓. การตรวจและป้องกันโรคฝ่ายนอก (โรคติดต่อ)
๔. การตรวจศพ
๕. การตรวจและป้องกันโรคร้ายทางทะเล

ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๔ เป็นต้นมา^๑ ดังนั้นหน้าที่หลัก
 ของกรมสุขาภิบาลจึงมีเพียงการควบคุมการก่อสร้าง ซ่อมแซมถนนหนทาง และล่าคล่อง
 ทั่วไป การควบคุมโรงฆ่าสัตว์ กองช่างต่าง ๆ และการรักษาความสะอาด โดยทรง
 โปรกเกล้าฯ ให้เปลี่ยนนามกรมสุขาภิบาลเป็น "กรมนคราทร (Department of Muni-
 cipal Affairs)"

^๑ กช. ร.บ.น.ศ.๑/๔๑ สำเนาคำสั่ง ที่ ๓/๓ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน

การจัดการเกี่ยวกับการสุขาภิบาลนั้น เจ้าพระยาบวรราชได้จัดดำเนินการตามโครงการแต่ละขั้นตอน โดยคำนึงถึงความเดือดร้อนของราษฎรเป็นหลักสำคัญ เช่น ในการตัดที่ท่าถนน เจ้าพระยาบวรราชได้เสนอให้รัฐบาลชดเชยที่ดินให้แก่ราษฎรควยที่ดินของรัฐบาลที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในราชการ โดยเฉลี่ยให้มีส่วนได้เสียพอใกล้เคียงกัน เพื่อความเป็นธรรมแก่ราษฎร แสดงให้เห็นว่าเมื่อก่อนจะมีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาบ้านเมือง แต่ท่านก็ยังห่วงใยในความเดือดร้อนของราษฎรเป็นหลักสำคัญ

นอกจากนี้ เจ้าพระยาบวรราชยังได้ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อการสุขาภิบาล ที่สำคัญคือ

๑. การว่าจ้างชาวต่างประเทศมารับราชการในกรมสุขาภิบาล ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๒ - ๒๔๕๘ มีการจ้างชาวต่างประเทศเข้ารับราชการในกรมสุขาภิบาลถึง ๑๘ ราย มีทั้งช่างไฟฟ้า ช่างเขียนแบบ วิศวกร ช่างก่อสร้าง พนักงานในตำแหน่งสำคัญ เช่น พนักงานมั่งท้อ พนักงานคุมการคอนกรีต เพื่อทำงานด้านกรก่อสร้าง การไฟฟ้า การประปา ฯลฯ และยังคงมีการว่าจ้างชาวต่างประเทศมารับราชการในกรมนี้อยู่อีกต่อมาที่สำคัญ เช่น นาย แอล. อาร์. เกอตามะโฮเตีย (L.R. de la Mahotiere) นาย อาร์.เบลโอม (R. Belhomme) นายช่างสุขาภิบาล, นาย เอ.บี. สปินโย (A.B. Spinyo) นายช่างก่อสร้าง ฯลฯ นายช่างเหล่านี้ ถ้าไม่ลาออกกลับประเทศก็จะได้รับเบี้ยบำนาญเช่นเดียวกับคนไทย

๒. การส่งนักเรียนไปศึกษาวิชาการ ณ ต่างประเทศ เนื่องจากท่านเห็นว่าการที่จะพัฒนาประเทศนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพึ่งตนเองให้มากที่สุด เพราะการพัฒนา

กจช. ร.บ.ม.๑๓/๑๖ หนังสือเจ้าพระยาบวรราช ถึงเจ้าพระยามหิธร

ที่ ๑๕๕/๕๑๑๖ วันที่ ๕ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๕

กจช. ร.บ.บ.๒.๒๓/๖๑ เล่ม ๓

ประเทศมีโรงงานที่จะสำเร็จได้ในทันที แต่เป็นขบวนการที่ต้องใช้เวลานาน ดังนั้นสิ่ง
ที่ท่านเห็นว่าจำเป็นที่สุด คือการฝึกคนไทยให้ทำงานด้วยตนเอง ท่านจึงส่งนักเรียน
ไทยไปศึกษาวิชาการ ณ ต่างประเทศด้วยทุนของรัฐบาล และทุนของมูลนิธิร็อกกีเฟลเลอร์
(Rockefeller) วิชาการที่ส่งนักเรียนไปเรียนมากที่สุดคือ การแพทย์และสาธารณสุข
เนื่องจากวิชาการทั้งสองนี้ คนไทยมีความรู้่น้อยมาก ต่างกับวิชาช่างซึ่งคนไทยสามารถ
ฝึกฝนได้จากนายช่างชาวต่างประเทศที่รัฐบาลจ้างมา นอกจากนี้ ยังมีการส่งนักเรียนไป
เรียนวิชาไฟฟ้า วิชาช่างกล ฯลฯ ประเทศที่ส่งนักเรียนไปนั้น ถ้าเป็นทุนของมูลนิธิ
ร็อกกีเฟลเลอร์ (Rockefeller) ก็จะส่งไปประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ถ้าเป็นทุนของ
รัฐบาลไทย จะส่งไปประเทศอังกฤษ และฮ่องกงเป็นส่วนใหญ่

หลักเกณฑ์ในการส่งนักเรียนไปต่างประเทศของเจ้าพระยาযายมราช คือ คัดเลือก
จากข้าราชการที่มีความสามารถ หรือบุตรหลานของข้าราชการในกรมหรือกระทรวงต่างๆ
ซึ่งมีความรู้เบื้องต้นเป็นพื้นฐานอยู่บ้าง ด้วยเหตุผลว่า เพื่อเป็นการช่วยเหลือแบ่งเบาภาระ
ของบิดา เพื่อให้บิดาปฏิบัติหน้าที่ในราชการโดยปราศจากความกังวล อันเป็นการได้
ประโยชน์ทั้งทางราชการและส่วนตัว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นการสร้างบุญคุณ เพื่อ
บิดาจะได้ทุ่มเทความสามารถให้กับงานในหน้าที่ของตนตลอดไปนั่นเอง โดยที่ท่านเห็นว่า
เป็นวิธีที่เคยพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้กระทรวงนครบาลรับบุตรข้าราชการส่งออก
ไปศึกษายังต่างประเทศมาแล้ว เพราะฉะนั้นจึงมิใช่การฝึกแปลกอันใดที่จะทำ เช่นนี้^๒

^๑ กจช. ร.๖.บ.๒.๑ก (หมายเลข ๔)

^๒ กจช. ร.๖.บ.๒.๑ก/๑๕ (หมายเลข ๔) หนังสือเจ้าพระยาযายมราช

ถึงพระยาจักรปาณิศรีศีลวิสุทธิ ราชเลขาธิการ ที่ ๓๒๗/๓๕๔๔ วันที่ ๒๕ กันยายน

อย่างไรก็ตาม การคัดเลือกโดยวิธีนี้ เป็นการเลือกโดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวมากกว่าความสามารถของบุคคล มิได้คำนึงถึงผลได้ผลเสียที่จะมีต่อราชการ เจ้าพระยายมราชก็ทรงตระหนักในข้อนี้ดี ท่านจึงได้ออกตัวเช่นนั้น ผลเสียที่ได้รับคือ นักเรียนไทยที่ถูกส่งไปบางคนมิได้สนใจในการเรียนอย่างจริงจัง จึงมีหลายรายที่เรียนไม่สำเร็จ ต้องเรียกกลับ เช่น กรณี ม.ล.ศิริ อิศรเสนา ณ กรุงเทพฯ บุตรพระยาร่วงศ์พิพัฒน์ และนายโชติ โชติกเสถียร บุตรพระยารวิสูทรสาครกิจ^๒ เมื่อเกิดผลเช่นนี้ เท่ากับว่าเสียงบประมาณรัฐบาลไปโดยใช่เหตุ แต่ยังมีได้มีการคำนึงถึงผลเสียนี้ เพราะหลักเกณฑ์นี้ยังคงใช้อยู่ต่อมา

๓. การกำหนดเขตสุขาภิบาล^๓ เนื่องจากว่าการจัดสุขาภิบาลต้องใช้เงินมากในระยะแรกจึงจำเป็นต้องจำกัดเขตสุขาภิบาลไว้เท่าที่มีงบประมาณพอ โดยครั้งแรกกำหนดไว้แต่เพียงบริเวณ "ตามแนวฝั่งตะวันออกแม่น้ำเจ้าพระยา ตั้งแต่ปากคลองบางลำภูลงไปเพียงปากคลองสะพานหัน เลี้ยวเข้าคลองไปตามแนวคลองฝั่งข้างกำแพงพระนคร ตลอดไปจนออกปากคลองบางลำภูบน บรรจบแนวฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา"^๔ ต่อมาจึงขยายออกไป "ตามแนวฝั่งตะวันออกแม่น้ำเจ้าพระยา ตั้งแต่ปากคลองผดุงคอนเหนือลงไปเพียงปากคลองผดุงคอนใต้ เลี้ยวเข้าคลองไปตามแนวคลองฝั่งข้างถนนกรุงเกษม ตลอดไปจนออกปาก

^๑ กจช. ร.๖.บ.๒.๑/๑ (หมายเลข ๔) หนังสือเจ้าพระยายมราชกราบบังคมทูลพระเจ้าฟ้างุ้ม กรมหลวงปราจิณกิติบดี ราชเลขานุการ ที่ ๕๒๗/๒๔๑๘ วันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๑

^๒ กจช. ร.๖.บ.๔.๔/๑๔ หนังสือเจ้าพระยายมราช ถึงมหาเสวกเอกพระยาจักรปาณิสรีศีลวิสุทธิ ราชเลขานุการ ที่ ๕๒๔/๒๓๘๗ วันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๒

^๓ คู่มือที่แสดงการกำหนดเขตสุขาภิบาล ท้ายบท "ประกาศจัดการสอาดในจังหวัดพระนคร" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๕ (วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๑๗) หน้า ๘๒ - ๘๖.

คลองผดุงคอนเหนือ บรรจบแนวฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาโดยรอบ" จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๔๖๖ ได้ขยายเขตสุขาภิบาลออกไปอีก คือ "ตามแนวฝั่งตะวันออกแม่น้ำเจ้าพระยาตั้งแต่ปากคลองสามเสนลงไปถึงถนนสาทรฝั่งใต้ เลี้ยวไปตามถนนสาทร ถนนวิฑูร์ย์ ตัดเส้นตรงไปคลองสามเสน เลี้ยวไปตามคลองสามเสนฝั่งใต้จนออกปากคลอง บรรจบแนวฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาโดยรอบ ก็ให้มีอาณาเขตห่างจากถนนสาทรฝั่งใต้ ถนนวิฑูร์ย์ และเส้นตรงไปคลองสามเสนออกไปทางทิศใต้อีก ๑๕ เส้น"^๒ เมื่อการขยายเขตสุขาภิบาลเป็นไปตามขั้นตอนเช่นนี้ งานสุขาภิบาลจึงดำเนินไปได้สะดวกยิ่งขึ้น

๔. การปรับปรุงทางด้านกาารแพทย์ นอกจากการส่งนักเรียนไปศึกษาวิชาการด้านสาธารณสุขและการแพทย์แล้ว ยังได้ขยายงานด้านกาารแพทย์ออกไป โดยการตั้งโรงพยาบาลเพิ่มขึ้นขยายกาารสุขาภิบาล การปลูกฝีป้องกันไข้ทรพิษ นอกจากนี้ปัญหาเรื่องทีแพทย์ประจำกองลหุโทษและมหันคโทษมีอยู่คนเดียว ในขณะที่มีจำนวนนักโทษประมาณ ๑๐,๐๐๐ คน เจ้าพระยากรมราชเห็นว่าควรต้องแก้ไขโดยการเพิ่มจำนวนแพทย์ ไม่ควรถือว่า ถ้าเป็นนักโทษแล้ว ไม่ต้องสนใจ เพราะที่อยู่ของนักโทษมิได้ปลอดโปร่งพอที่อากาศจะถ่ายเทได้สะดวก จึงมีผลเสียต่อสุขภาพ ควรมีการระวังป้องกันในเรื่องนี้ เพราะมิฉะนั้นทีคุมขังนักโทษจะเป็นแหล่งแพร่เชื้อโรคแหล่งสำคัญ เนื่องจากติดต่อกันได้ง่ายมากไม่มีทางหลีกเลี่ยงเลย ท่านจึงเร่งดำเนินการเพิ่มจำนวนแพทย์ในกองดังกล่าว"^๓

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

^๑ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๒๕ (พ.ศ. ๒๔๕๔) หน้า ๑๘ - ๒๐
ประกาศขยายเขตสุขาภิบาล ลงวันที่ ๒๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๕๔

^๒ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๓๖ (พ.ศ. ๒๔๖๖) หน้า ๑๐๐ - ๑๐๑
ประกาศขยายเขตสุขาภิบาล ลงวันที่ ๑๑ กันยายน พ.ศ. ๒๔๖๖

^๓ กจข. ร.๖.น.๓.๑/๒๓ บันทึกของเจ้าพระยากรมราชต่อพระราชหัตถเลขา
ที่ ๖/๑๒๓ วันที่ ๒๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๖๑

เนื่องจากงานด้านการแพทย์มีลักษณะคล้ายคลึงกับการสาธารณสุข คือ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนทางสุขภาพของคนในสังคม ดังนั้นในภายหลังจึงได้มีการโอนกองแพทย์ กรมสุขภาพ ไปขึ้นกับกรมสาธารณสุข เพื่อให้การงานในกรมนี้ดำเนินไปได้โดยเรียบร้อยสะดวกยิ่งขึ้น ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๘ เป็นต้นมา

๕. เงินค่าใช้จ่ายในการจัดการสุขภาพ กรมสุขภาพมีรายได้ที่เป็นของตนเอง เช่น รายได้จากค่าเช่าเครื่องไฟฟ้า ค่าเช่าทางเดินรถราง ค่าใบอนุญาตรถคนเท้าจากระ ค่าเช่าที่ เป็นต้น รายได้บางอย่างส่งกระทรวงพระคลังฯ เต็มจำนวน แต่บางอย่างไม่เต็มจำนวน เช่น ค่าเช่าทางเดินรถรางต้องแบ่งให้วัดและพระคลังข้างที่ด้วย ต่อมาได้มีประกาศเก็บเงินภาษีเรือนหลวงแก่ผู้พักอาศัย ซึ่งอยู่ในเขตสุขภาพ เนื่องจากทรงเห็นว่า เรือนหลวงที่ปลูกให้ข้าราชการเป็นที่อยู่อาศัยนั้น อยู่ในเขตสุขภาพ ได้รับประโยชน์ทางสุขภาพเช่นเดียวกับราษฎรทั่วไป ฉะนั้นข้าราชการเหล่านี้ควรเสียภาษีสุขภาพเอง จึงออกประกาศให้ข้าราชการตั้งแต่สมุหเทศาภิบาลลงไปที่อยู่นอกเขตที่ยังกับ เช่น อยู่นอกเขตรั้วโรงทหาร ฯลฯ และอยู่ในเขตสุขภาพแล้ว เสียภาษีสุขภาพเอง ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๗ เป็นต้นมา

แม้ว่าจะมีรายได้ดังกล่าวแล้ว กรมสุขภาพยังประสบปัญหาทางการเงิน เพราะในขณะที่กรมนี้งานที่จะต้องทำเพิ่มขึ้น แต่เงินงบประมาณที่กระทรวงพระคลังฯ จ่ายให้นั้นคงที่มาตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๔๔ - ๒๔๕๔ คือได้รับงบประมาณปีละ ๕๙,๓๐๐ บาท

๑ กจช. ร.๖.น.๓๑.๑/๔๑ สำนักราคาสิ่ง ที่ ๓/๓ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๖๘

๒ กจช. ร.๖.น.๓๒.๑/๕๖ เล่ม ๒ คำตอบคำถามคณะกรรมการตรวจเงินรายได้

แนบคืน ขอ ๕๕

๓ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๒๖ (พ.ศ. ๒๔๕๖) หน้า ๓๓๑ - ๓๓๓. ประกาศ
ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๕๖

๔ กจช. ร.๖.น.๓๒.๑/๕๖ เล่ม ๒ คำตอบคำถามคณะกรรมการตรวจเงินรายได้
แนบคืน ขอ ๒๓

จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กรมสุขาภิบาลมีปัญหาเรื่องเงินกับกระทรวงพระคลังฯ อยู่เสมอ
นอกจากนี้การที่ระบบการจ่ายเงินและการเก็บเงินผลประโยชน์การสุขาภิบาล
ในกรุงเทพฯ และหัวเมืองต่างกัน กล่าวคือ

ในกรุงเทพฯ นั้น เก็บเงินผลประโยชน์ได้มากน้อยเท่าใด ต้องส่งเป็นราย
ได้ของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติทั้งสิ้น และต้องจ่ายเงินตามงบประมาณ แล้วแต่
กระทรวงพระคลังฯ จะอนุญาตให้

ในหัวเมือง ผลประโยชน์รายได้จากภาษีอากรบางอย่าง เช่นค่าภาษีโรงเรือน
ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นรายได้ของกองสุขาภิบาล ไม่ต้องส่งให้กระทรวง
พระคลังฯ การใช้จ่ายเงินอยู่ในดุลยพินิจของกรรมการสุขาภิบาล ไม่ต้องขออนุญาตจาก
กระทรวงพระคลังฯ เหมือนในกรุงเทพฯ

ดังนั้นจึงทำให้การจัดการสุขาภิบาลในกรุงเทพฯ ประสบปัญหามากกว่า เพราะ
งานสุขาภิบาลในกรุงเทพฯ มีมากกว่า และมีความจำเป็นเร่งด่วนมากกว่าในหัวเมือง เช่น
การไฟฟ้า การประปา เป็นต้น แต่การจ่ายเงินไม่เป็นอิสระ จึงเป็นปัญหาหนักของผู้ที่
รับผิดชอบ นอกจากนั้นเจ้าพระยามรราชยังได้รับการโจมตีจากหนังสือพิมพ์ว่า ในเรื่อง
การเก็บภาษีอากรนั้น ท่านไม่เคยฟังเสียงราษฎรเลย ทุกสิ่งทุกอย่างเป็นเรื่องของ
"ความคาวีห์ในคน ๆ เดียว"^๒

ปัญหายุ่งยากดังกล่าวเป็นเรื่องที่น่าเห็นใจท่าน เพราะกรมสุขาภิบาลต้อง
รับผิดชอบการจัดการสุขาภิบาลในกรุงเทพฯ แต่การใช้จ่ายเงิน ต้องรออนุมัติจาก
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งเป็นการแน่นอนที่เงินงบประมาณจากกระทรวงพระคลังฯ
ย่อมไม่พอแก่การใช้จ่าย โดยเฉพาะการสุขาภิบาลยังอยู่ในระยะวางรากฐาน ยังไม่

^๑ กจช. ร.๖.น.๒๐.๓๖/๕๘ หนังสือพิมพ์สยามออบเซอร์เวอร์ วันที่ ๓๐

พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๕

^๒ เรื่องเดียวกัน

สามารถเรียกทุนหรือกำไรคืนได้มากนัก จำเป็นต้องใช้การลงทุนมาก ฉะนั้นถ้ากรม
 สุขภาพพยายามหารายได้ให้มากที่สุด จะเป็นโอกาสให้ของงบประมาณจากกระทรวง
 พระคลังฯ เพิ่มขึ้นได้ เจ้าพระยาอมราชจึงพยายามที่จะหารายได้ให้กรมนี้มากที่สุด เพื่อ
 ให้กระทรวงพระคลังฯ ยอมอนุมัติเงินเพิ่มขึ้น อีกประการหนึ่ง ในการเก็บภาษีอากร
 ถ้าต้องรอความสมัครใจของราษฎรแล้วคงจะไม่ได้เก็บ เพราะไม่มีใครต้องการเสียเงิน
 เพิ่มขึ้นแน่ ท่านจึงใช้วิธีพิจารณาและตัดสินใจเอง ในเมื่อเป็นผู้รับผิดชอบ ท่านจะต้อง
 รับทั้งผิดและชอบค่วยเช่นกัน

บทบาทที่สำคัญของท่านในงานค้ำวงการสุขภาพนั้น มีผลงานสำคัญที่ควรจะ
 ศึกษาอยู่ ๓ เรื่องคือ

๑. ปัญหาเรื่องชยะมูลฝอย
๒. การไฟฟ้า
๓. การประปา

ปัญหาเรื่องชยะมูลฝอย

"ชยะมูลฝอย" เป็นบ่อเกิดแหล่งสำคัญของเชื้อโรค จึงเป็นปัญหาที่เจ้าพระยา
 ยมราชได้เห็นความสำคัญว่าควรหาทางจัดการทำลาย เพื่อมิให้เป็นที่แพร่เชื้อโรคต่อไป
 ท่านได้คิดจะดำเนินการเรื่องนี้มาหลายปีแล้ว แต่มีอุปสรรคในเรื่องงบประมาณ จึงต้อง
 คงวิธีเดิมไว้ คือจัดตั้งถังชยะไว้ตามที่ต่าง ๆ เฉพาะภายในเขตพระนคร และเขตพระนคร
 รอบนอกจะมีเกรียนผ่านไปเก็บวันละ ๒ เที่ยว^๑ แต่เกรียนที่ไปชยะนั้น ไปเฉพาะตาม
 ถนนใหญ่ ๆ ในหรือใกล้กำแพงพระนคร และในตำบลที่ชาวต่างประเทศอาศัยอยู่เท่านั้น

^๑ กจข. ร.๖.น.๓๒.๑/๕๖ เล่ม ๒ คำตอบคำถามคณะกรรมการตรวจเงิน
 รายได้แผ่นดิน ข้อ ๔๕

สถานที่ที่นำขยะไปทิ้งคือ

ตอนเหนือ นำไปเทถมตามที่คูมริมถนนราชดำเนิน

ตอนกลาง นำไปเทถมในพื้นที่ดินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ริมถนน
หัวลำโพงนอก

ตอนใต้ นำไปเทถมแถววัดคอน

เนื่องจากกรมสุขาภิบาลเห็นว่า สถานที่ซึ่งนำขยะไปทิ้งนี้ ไม่เหมาะสม เพราะมีบ้านเรือนราษฎรอยู่มาก เป็นระยะทางไกล และยังต้องใช้ดินถมขยะมูลฝอย เหล่านั้นอีกชั้นหนึ่ง เพื่อป้องกันความโลโครก และกลิ่นไอเหล่านั้น ทำให้สิ้นเปลืองเงิน มาก กรมสุขาภิบาลจึงเสนอวิธีทำลายขยะแบบใหม่ คือ "การใช้เตาเผาทำลายขยะ" ซึ่ง เหมาะแก่การสุขาภิบาลอย่างยิ่ง โดยเสนอมา ๒ วิธีการ คือ

๑. ทำเตาขนาดใหญ่ ๑ เตา สร้างขึ้นตอนกลางพระนคร ประมาณเงินค่า ก่อสร้างและค่าเครื่องเป็นเงิน ๒๕๑,๕๕๗ บาท ค่าใช้จ่ายในการเผาประมาณปีละ ๔๖,๓๘๐ บาท

๒. ทำเตาขนาดเล็ก สร้างขึ้นตอนเหนือและตอนใต้ของพระนคร ๒ เตา ประมาณเงินค่าก่อสร้างและค่าเครื่อง ๒ เตา เงิน ๒๖๘,๖๔๐ บาท ค่าใช้จ่ายประจำปี ๒ เตา เป็นเงิน ๕๖,๖๘๐ บาท

ประกอบกับเจ้าพระยาযায়มราชก็เห็นว่า ควรต้องรีบแก้ไขปัญหานี้โดยเร็ว เพราะสถานที่ทิ้งขยะมูลฝอยที่ใช้อยู่ จะถมได้เพียงในระยะเวลาอีก ๒ - ๓ ปีเท่านั้น ท่าน จึงเลือกวิธีที่ ๒ คือทำเตาขนาดเล็ก โดยให้สร้างขึ้นในตอนกลางหรือตอนใต้ ๑ เตา และสร้างขึ้นทางตอนเหนือ ๑ เตา เพื่อเป็นการสะดวกที่จะขนขยะมูลฝอยและประหยัด ค่าแรงงาน ท่านคาดว่าจะเสร็จภายในเวลา ๔ ปี โดยจะใช้เงินของกรมสุขาภิบาล ซึ่งเหลือจ่ายจากราชการพิเศษ ราชการประจำ และเงินค่าใช้จ่ายในปีหนึ่งมารวมทำ การก่อสร้างเตาเผาขึ้นในแต่ละปี พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงสนับ

กจช. ร.๖.น.๗.๑/๒๓ หนังสือเจ้าพระยาযায়มราชกราบบังคมทูล

ที่ ๑๕/๖๒๒๓ วันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๐

สนุนวิธีการนี้^๑ จึงเป็นอันตกลงตามวิธีดังกล่าว

เพื่อให้การสร้างเตาเผาทำลายขยะเป็นไปอย่างถูกวิธี, เจ้าพระยายมราช เสนอให้ส่งนายช่างสุขาภิบาลและแพทย์สุขาภิบาลออกไปตรวจตราดูวิธีการก่อสร้างเตาเผา ขยะมูลฝอยที่เมืองสิงคโปร์ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับกรุงเทพฯ และเพื่อศึกษาถึงวิธีการก่อสร้าง และการจัดการสุขาภิบาล เพื่อจะได้นำมาใช้ประโยชน์กับกรุงเทพฯ^๒ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาต^๓

นอกจากเรื่องการสร้างเตาเผาแล้ว ยังได้มีการปรับปรุงวิธีการขนขยะใหม่ คือเปลี่ยนจากการใช้เกวียนขน เป็นการใช้รถยนต์ ซึ่งทำให้การขนถ่ายขยะสะดวก รวดเร็วขึ้น และการใช้วิธีทำลายโดยการเผาขยะก็เป็นวิธีที่ถูกสุขลักษณะ ไม่ต้องพะวงถึงการแพร่เชื้อโรคและการหาสถานที่สำหรับทิ้งขยะอีกต่อไป

การไฟฟ้า

ในประเด็นนี้ จะศึกษาถึงบทบาทของเจ้าพระยายมราชในการจัดตั้งโรงไฟฟ้าของรัฐบาลไทย ซึ่งเป็นโรงไฟฟ้าแห่งแรกของคนไทย นั่นคือ "โรงไฟฟ้าสามเสน (Samsen Power Station) เพื่อเป็นแหล่งผลิตไฟฟ้าสำหรับใช้ในเขตกรุงเทพฯพระมหานครก่อนเป็นขั้นแรก

ประเทศไทยเริ่มมีไฟฟ้าใช้เป็นครั้งแรกตั้งแต่ปี ร.ศ. ๑๑๐ (พ.ศ. ๒๔๓๔) เป็นไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังน้ำ โดยรัฐบาลได้ตกลงซื้อกระแสไฟจากบริษัทไฟฟ้สาม

^๑ กจข. ร.๖.น.๗.๑/๒๓ พระราชหัตถ์เลขที่ ๒๑/๔๔๖ วันที่ ๒๑ มกราคม

พ.ศ. ๒๔๖๐

^๒ กจข. ร.๖.น.๗.๑/๒๓ หนังสือเจ้าพระยายมราช กราบทูลพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงปราจิณกิติบดี ราชเลขานุการ ที่ ๔๕๓/๗๒๐๐ วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๐

^๓ กจข. ร.๖.น.๗.๑/๒๓ พระราชหัตถ์เลขที่ ๑๐๖/๑๑๗๑ วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๐

^๔ กจข. ร.๕.น.๕.๑๐/๑,๓ เรื่องบริษัทไฟฟ้สาม

(Siam Electricity Company Limited) ของชาวเคนมารัก อันเป็นบริษัทซึ่งคนไทยมีหุ้นอยู่ด้วย แต่การใช้ไฟฟ้ายังคงจำกัดเฉพาะเขตพระราชวังต่าง ๆ สถานที่ราชการบางแห่ง และถนนสายสำคัญ ซึ่งเป็นเขตใจกลางเมืองเท่านั้น โดยมีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้ ต่อมาในปี ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๕๐) หลังจากที่จัดตั้งกรมสุขาภิบาล ในกระทรวงนครบาลแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้โอนภาระหน้าที่นี้ไปให้แก่กรมสุขาภิบาล หลังจากนั้น ๑ ปี บริษัทไฟฟ้าสยามจึงเปลี่ยนอัตราการคิดค่าไฟฟ้าใหม่ โดยใช้มิเตอร์เป็นเครื่องวัด และคิดเป็นยูนิต แทนการคิดเป็นแรงเทียน โดยได้ทำสัญญากันกำหนดว่า รัฐบาลจะต้องซื้อกระแสไฟปีละ ๒๐๐,๐๐๐ ยูนิต หรือเดือนละ ๕๐,๐๐๐ ยูนิต ราคายูนิตละ ๒๕ สตางค์ ถ้าเกินกว่ากำหนดเดือนละ ๕๐,๐๐๐ ยูนิตขึ้นไป ส่วนที่เกินราคายูนิตละ ๒๕ สตางค์ การที่ต้องซื้อกระแสไฟ เช่นนี้เป็นการสิ้นเปลืองมาก เมื่อเทียบกับการมีโรงไฟฟ้าของเราเอง ประกอบกับในเวลานั้นมีการสร้างโรงสูบน้ำเพื่อใช้ในการประปา ทำให้จำเป็นต้องใช้กระแสไฟเพิ่มขึ้น จึงประมาณว่าจะต้องจ่ายเงินค่ากระแสไฟให้บริษัทถึงปีละ ๒๐๒,๗๐๐ บาท นอกจากนี้กระแสไฟที่ใช้ในพระราชวัง บ้านข้าราชการ โรงทหาร พระอารามหลวงก็เพิ่มขึ้นทุกปี เจ้าพระยาอมรรตราชจึงเห็นว่า ควรจัดตั้งเครื่องทำไฟฟ้าเอง เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายให้น้อยลง^๑ ซึ่งได้รับความสนับสนุนจาก มองซิเออร์ เอ. โอคองต์ (M. Albert Odent) ช่างไฟฟ้าหลวงในกรมสุขาภิบาล และมองซิเออร์ คีดีเอ (M. Ferdinand Didier) ช่างในกรมสุขาภิบาล ท่านจึงนำความเห็นนี้กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า จำเป็นต้องเริ่มดำเนินการในเรื่องนี้ โดย

^๑ กจช. ร.๖.น.๓๒.๑/๔๖ เล่ม ๒

^๒ กจช. ร.๖.น.๓.๖/๓ เล่ม ๑ หนังสือเจ้าพระยาอมรรตราชกราบบังคมทูล

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ ๔๓/๓๑๕๖ วันที่ ๑๕ ตุลาคม ร.ศ. ๑๒๘

(พ.ศ. ๒๔๕๓)

ได้มอบให้ มิสเตอร์ เอฟ บี. ชอ (F.B. Shaw) ช่างไฟฟ้าในกองก่อสร้างพระที่นั่งอนันตสมาคม ประมาณเงินและกระแสไฟที่จะใช้ ปรากฏว่า จำนวนกระแสไฟฟ้าที่จะต้องใช้ในบริเวณสวนดุสิต มีจำนวน ๔๔,๐๐๐ ยูนิท ๆ ละ ๑๒๕ สตางค์ สำหรับประปา ๒๔,๐๐๐ ยูนิท ๆ ละ ๒๕ สตางค์ รวม ๑๑๒,๐๐๐ ยูนิท เป็นเงินเดือนละ ๑๒,๕๐๐ บาท ถ้าซื้อกระแสไฟจากบริษัทไฟฟ้าสยาม จะต้องจ่ายเงินถึง ๒๒,๐๐๐ บาท จึงเป็นการประหยัดได้เดือนละ ๑๕,๕๐๐ บาท หรือปีละ ๑๘๖,๐๐๐ บาท^๑ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงตกลงสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าขึ้นใช้เอง

ปัญหาแรกที่พิจารณากันคือ เรื่อง "เงิน" งบประมาณที่จะต้องใช้ในโครงการนี้ได้กะไว้ เป็นจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท^๒ เงินจำนวนนี้ที่ประชุมเสนาบดีเห็นว่าควรให้กรมสุขาภิบาลกู้จากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมาลงทุน และเก็บค่ากระแสไฟที่จำหน่ายในลักษณะของการค้า^๓ เจ้าพระยายมราชจึงทำสัญญากู้เงินกับพระเจ้าฟ้างุ้มมหาราชจันทบุรีในณารด เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ในวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๕๕ ในสัญญานี้กำหนดว่า ให้กระทรวงนครบาลกู้เงิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท หรือมากกว่านี้ (ถ้าจำเป็นที่จะต้องเพิ่ม) โดยจะทำความตกลงและกำหนดจำนวนเงินในภายหลัง ในการจ่ายเงิน กระทรวงพระคลังฯ จะจ่ายให้เป็นงวด ตามที่กระทรวง

^๑ เรื่องเดียวกัน

^๒ กจข. ร.๖.น.๓๒.๑/๑๑ เล่ม ๑ คำตอบคำถามคณะกรรมการตรวจเงินรายได้แผ่นดิน ข้อ ๕๑

^๓ กจข. ร.๖. น.๗.๖/๓ เล่ม ๑ การประชุมเสนาบดีวันที่ ๕ มกราคม ร.ศ. ๑๒๘ (พ.ศ. ๒๔๕๓)

^๔ กจข. ร.๖.น.๗.๖/๓ เล่ม ๑ หนังสือสัญญากู้เงินสร้างโรงทำแรงไฟฟ้า

นครบาลต้องการ โดยให้ยื่นยอดเงินซึ่งประมาณว่าจะขอรับนั้นเป็นรายปี ให้กระทรวงพระคลังฯ ทราบดีด้วย ในการกู้เงินจะต้องจ่ายดอกเบี้ย ๔ % ต่อปี ตั้งแต่วันที่รับเงินไป ที่สำคัญคือ กระทรวงนครบาลต้องทำบัญชีเงินที่กู้มา และบัญชีรายไค้จากการขายกระแสไฟฟ้าหรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่เนื่องจากรองไฟฟ้านี้ โดยกระทรวงพระคลังฯ จะไค้บและตรวจไม่น้อยกว่าปีละครั้งทุกปีไป ส่วนบัญชีอื่น ๆ ที่มีอยู่ในที่ทำการโรงไฟฟ้านี้กระทรวงพระคลังฯ มีสิทธิ์จะขอไค้ได้เสมอ

ในการใช้เงินคืนนั้น กระทรวงนครบาลต้องแบ่งเงินกำไรซึ่งหักค่าใช้จ่ายและค่าสึกหรอแล้ว ผ่อนส่งใช้คืนทุนครั้งหนึ่ง หรือ ๒ ใน ๓ เป็นประจำทุกปี ถ้าปีใดขาดทุน กระทรวงนครบาลอาจทำความตกลงกับกระทรวงพระคลังฯ ใหม่ก็ได้

แต่ปรากฏว่าเงินที่กู้ไป ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาทนั้น ไม่พอค่าใช้จ่าย ในปี พ.ศ. ๒๔๕๖ กระทรวงนครบาลจึงต้องขอกู้จากกระทรวงพระคลังฯ อีก ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ในการจ่าย ก็จ่ายเป็นงวด ๆ เช่นกัน โดยได้กำหนดว่า กระทรวงนครบาลจะต้องทำบัญชีการก่อสร้าง และบัญชีทำการของโรงไฟฟ้าตามแบบและลักษณะที่กระทรวงพระคลังฯ ให้ทำโดยจะต้องจ้างสมุหบัญชีผู้ซึ่งมีคุณวุฒิ เป็นหัวหน้าบัญชีของโรงไฟฟ้า ซึ่งกระทรวงพระคลังฯ เห็นชอบด้วย และมีสิทธิ์ตรวจบัญชีทั้งหมดตามกำหนดเวลาเดือนละครั้ง หรือ ๓ เดือนครั้ง หรือกำหนดอย่างไร ๆ ก็สุดแล้วแต่กระทรวงพระคลังฯ จะเห็นควร นอกจากนี้ สัญญาต่าง ๆ ก็คงไว้ตามสัญญาเดิม

ปรากฏว่าเงินกู้งวดสุดท้าย กระทรวงพระคลังฯ จ่ายให้เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๕๘ รวมดอกเบี้ยทั้งสิ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๕๔ - ๒๔๕๗ เป็นเงิน ๑๓๕,๕๕๑ บาท ๗๔ สตางค์

^๑ กจช. ร.๖.น.๗.๖/๓ เล่ม ๑

^๒ กจช. ร.๖.น.๗.๖/๑ เล่ม ๑ บัญชีย่อเรื่องการกู้เงินสร้างโรงไฟฟ้า

ในที่สุดโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าสามเสนก็ได้เป็นผลสำเร็จตามเป้าหมาย เปิดเครื่องใช้กระแสไฟในเค็อนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๕๗ เครื่องกำเนิดไฟฟ้าที่ใช้นั้น เป็นเครื่องเทอร์ไบน์อย่างใหม่ที่สุดซึ่งกำลังเป็นที่นิยมกันอยู่ในประเทศยุโรปในขณะนั้น โดยบริษัทแอลอีไมน์ ฮีเลคทริกซ์ ซิคเคคซ์ เยเซลชฟท์ (A.E.G.) เป็นผู้ประมูลได้ เป็นเงิน ๘๐๘,๒๕๔ บาท ๓๓ สตางค์ ใช้ทั้งหมด ๓ เครื่อง ในระยะแรกผู้รับเหมาก่อสร้างต้องเดินเครื่องให้ ๑ ปีตามสัญญา แล้วจึงมอบหมายให้เจ้าพนักงานของโรงไฟฟ้าเป็นผู้รับเดินเครื่องเอง^๒

ผู้ได้รับประโยชน์จากโรงไฟฟ้านี้คือ โรงบรจจุบัน ซึ่งเป็นสินค้าที่หารายได้ ให้แก่รัฐบาลอย่างมาก โรงสูบน้ำประปา พระที่นั่งต่าง ๆ บริเวณเขตทหาร สถานที่เหล่านี้ล้วนแต่เป็นเป้าหมายตั้งแต่แรกเริ่ม ส่วนประเภทที่ได้รับประโยชน์เป็นผลพลอยได้นั้นคือ บริษัทปูนซีเมนต์ไทย กรมแสงสรรพาวุธ โรงงานที่ตำบลบางกระสัน (มักกะสัน) ของกรมรถไฟ และบ้านเรือนราษฎร^๓ โดยเจ้าพระยามรราชก็มีความมุ่งหมายที่จะขยายการใช้ไฟฟ้าทั่วไป เพราะเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาบ้านเมือง

ในค่านผลประโยชน์รายได้ของโรงไฟฟ้าสามเสน ปรากฏว่าในระยะแรกที่เปิดใช้ยังมีการขาดทุนอยู่บ้าง แต่เมื่อรวมรายได้ตั้งแต่วันที่รับมอบหมายกรงานจากบริษัทรับเหมา คือวันที่ ๒๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๖ จนถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๓ ได้กำไรเป็นเงิน ๕๒๔,๖๓๑ บาท ๔๕ สตางค์^๔ อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๓ เป็นต้นมา

^๑ กจช. ร.๖.น.๓.๖/๓ เล่ม ๑ หนังสือพระสวัสดิ์คีเวียงไชย ผู้อำนวยการโรงไฟฟ้าสามเสน กราบบังคมทูลถวายรายงาน วันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๕๘

^๒ กจช. ร.๖.น.๓.๖/๓๕ เล่ม ๑ หนังสือพระสวัสดิ์คีเวียงไชย ผู้อำนวยการโรงไฟฟ้าสามเสน ถึงเจ้าพระยามรราช วันที่ ๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๕๘

^๓ กจช. ร.๖.น.๓.๖/๓ เล่ม ๑ หนังสือพระสวัสดิ์คีเวียงไชย ผู้อำนวยการโรงไฟฟ้าสามเสน กราบบังคมทูลถวายรายงาน วันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๕๘

^๔ กจช. ร.๖.น.๓.๖/๔๐ เล่ม ๑ หนังสือเจ้าพระยามรราช กราบบังคมทูลที่ ๑/๒๒๕ วันที่ ๑๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๕

โรงไฟฟ้าสามเสนได้รับกำไรตลอดมา ก็คงจะเห็นได้จากตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๔ แสดงผลกำไรของโรงไฟฟ้าสามเสน ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๓ - ๒๔๖๗

รายได้ประจำปี	ผลกำไร
พ.ศ. ๒๔๖๓	๕๑,๐๑๔.๔๒ บาท
พ.ศ. ๒๔๖๔	๒๐๕,๕๒๗.๘๘ บาท
พ.ศ. ๒๔๖๕	๒๐๕,๑๒๘.๖๘ บาท
พ.ศ. ๒๔๖๖	๑๘๗,๒๘๕.๗๒ บาท
พ.ศ. ๒๔๖๗	๒๖๒,๗๗๙.๔๓ บาท

แสดงให้เห็นว่า โครงการนี้เป็นผลงานที่ประสบความสำเร็จอย่างงดงามที่สุดของเจ้าพระยาযায়มราช

ในการจ่ายเงินใช้หนี้กระทรวงพระคลังฯ เจ้าพระยาযায়มราชได้แบ่งเงินกำไรแท้ ส่งใช้คืนเงินกู้ครั้งหนึ่งทุก ๆ ปีจนหมดคืนเงินกู้ และเมื่อใช้หนี้หมดเรียบร้อยแล้ว ท่านก็ได้ใช้เงินกำไรนี้ในการบำรุงการสุขาภิบาลสำหรับพระนครต่อไป จึงกล่าวได้ว่าโรงไฟฟ้าสามเสนนี้ได้อำนวยผลประโยชน์แก่การสุขาภิบาลทั่วไปด้วย

เนื่องจากกระแสไฟฟ้าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับบ้านเมืองที่กำลังพัฒนา บริษัทไฟฟ้าสยามจึงมีรายได้จากการขายกระแสไฟฟ้ะละมาก ๆ โดยเฉพาะปี พ.ศ. ๒๔๕๗

ปีเดียว บริษัทนี้ได้กำไรถึง ๑,๑๘๖,๔๔๑ บาท ๖ สตางค์^๑ ดังนั้นเมื่อรัฐบาลคิดสร้าง โรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าขึ้นใช้เอง บริษัทไฟฟ้าสยามจึงบอกลดราคาค่ากระแสไฟฟ้า สำหรับการประปา โรงทำดิน และสวนกุสิต^๒ อันเป็นเป้าหมายสำคัญแรกเริ่มของการ สร้างโรงไฟฟ้า แสดงให้เห็นว่า บริษัทไฟฟ้าสยามพยายามหน่วงเหนี่ยวทุกวิถีทางที่จะ ไม่ให้รัฐบาลสร้างโรงไฟฟ้าขึ้นเอง แต่เจ้าพระยามรชาคมได้สนใจ

ในขณะที่กิจการของโรงไฟฟ้าเจริญก้าวหน้าขึ้น ทางโรงไฟฟ้าได้ขออนุญาต ซื้อเรือสำหรับใช้ในกิจการของโรงไฟฟ้า เป็นเรือกลไฟ ๑ ลำ และเรือบรรทุกของ ๑ ลำ ในปี พ.ศ. ๒๔๖๐ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๖๑ จึงขอสร้างเรือกลไฟอีก ๑ ลำ เนื่องจากเกิดปัญหาเรื่อง "แกลบล" ที่มีอยู่ไม่พอกับความต้องการ จึงต้องใช้ "ฟิน" กล้วย แต่เรือฟิน มักจอดแถวจังหวัดคนนทบุรี และปทุมธานี โรงไฟฟ้าสามเสนจำเป็นต้องใช้เรือ กลไฟสำหรับไปลากจูงมาขายที่โรงไฟฟ้า จึงเห็นควรว่า น่าจะมีเรือกลไฟขึ้นใช้เองแทน การขอยืมจากกรมเจ้าท่า เช่นที่เป็นอยู่^๓ ครั้นปี พ.ศ. ๒๔๖๒ ได้ขอสร้างเรือบรรทุก น้ำมัน ๑ ลำ ซึ่งเจ้าพระยามรชาคมได้สนับสนุนทุกครั้งไป นอกจากนี้โรงไฟฟ้าสามเสนยัง ได้ส่งนักเรียนไปเรียนการไฟฟ้าที่สหรัฐอเมริกา โดยทุนของโรงไฟฟ้าเอง และมีสัญญา ว่าเมื่อเรียนสำเร็จ ต้องกลับเข้ามารับราชการในโรงไฟฟ้าสามเสน บุคคลแรกที่ถูกส่ง ไปคือ นายโกไสย ศุขะวนิช บุตรพระยาอมเรศร์สมบัติ^๔ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าโรงไฟฟ้า

^๑ กจช. ร.๖.น.๒๐.๓๖/๒๔ รายงานของคณะกรรมการบริษัทไฟฟ้าสยาม

^๒ กจช. ร.๖.น.๓.๖/๓ เล่ม ๑ หนังสือเจ้าพระยามรชาคม กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ ๔๘/๓๓๓๔ วันที่ ๒๐ ตุลาคม ร.ศ. ๑๒๙ (พ.ศ. ๒๔๕๓)

^๓ หลวงรัชฎการโกศล. "ประวัติพระยาสุขุมนัยวินิต (สวาท สุขุม)" ตอนรับ ราชการตำแหน่งผู้อำนวยการโรงไฟฟ้าสามเสน พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยา สุขุมนัยวินิต (สวาท สุขุม) วันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๙ หน้า ๓๐.

^๔ กจช. ร.๖.น.๓.๖/๕๖ เล่ม ๒ หนังสือเจ้าพระยามรชาคม กราบทูลสมเด็จพระ เจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ ที่ ๖๓/๔๔๓๓ วันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๖๒

สามเสนเป็นหน่วยงานที่จะอยู่ได้ด้วยตัวเองในไม่ช้า

การดำเนินงานดังกล่าว เจ้าพระยามรราชดงจะได้สังเกตเห็นถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับ แต่การที่ผู้อำนวยกรโรงไฟฟ้าสามเสนในขณะนั้น คือพระยาสุมนนัยวินิต ผู้เป็นบุตรชายของท่าน ประกอบกับเป็นระยะที่โรงไฟฟ้าสามเสนได้รับกำไรอย่างงดงาม ทำให้ท่านถูกเฟื่องเลี้ยงอย่างมาก ในกรณีที่มีส่วนได้เสียกับเงินผลประโยชน์ของโรงไฟฟ้าสามเสน เพราะท่านได้แต่งตั้งบุตรชายไปควบคุมกิจการโดยตรง จึงเป็นช่องทางให้ท่านถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการร่วมมือกันคอร์รัปชัน เพราะได้มีกรณีที่เป็นที่กล่าวขวัญกันมากคือ เรื่องที่โรงไฟฟ้าสามเสนให้บริษัทปูนซิเมนต์สยาม ซื้อกระแสไฟเป็นราคาชนิดละ ๓ สตางค์ ในขณะที่การประท้วงจ่ายเงินชนิดละ ๗ สตางค์ และราษฎรจ่ายเงินชนิดละ ๒๕ สตางค์ในเวลากลางวัน และ ๔๐ สตางค์ในเวลากลางคืน เป็นการแสดงให้เห็นว่าโรงไฟฟ้าสามเสนคงจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับบริษัทปูนซิเมนต์สยาม เพราะยอมให้บริษัทนี้ซื้อในราคาที่ถูกกว่าการประปา ซึ่งเป็นช่องทางราชการ ในเรื่องนี้โรงไฟฟ้าอ้างว่าการที่ขายกระแสไฟให้บริษัทปูนซิเมนต์สยามถูกกว่าที่อื่น เพราะต้องการที่จะขายกระแสไฟให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะผลิตได้ เพื่อให้ได้ผลกำไร และบริษัทนี้ได้ตกลงยอมทำสัญญากับโรงไฟฟ้าว่า บริษัทจะเป็นผู้ออกเงินค่าบักเสาไฟให้โรงไฟฟ้าส่งไฟฟ้าแรงสูงไปให้บริษัท บริษัทจะรับซื้อกระแสไฟเห่าราคาซื้อเพลิงที่โรงไฟฟ้าต้องจ่ายจริงในการทำไฟฟ้าทุกเดือน จึงเป็นการประหยัดค่าซื้อเพลิง ช่วยลดรายจ่ายในการผลิตไฟฟ้า และยังจ่ายค่าไฟฟ้าเป็นพิเศษอีกปีละ ๒๕,๐๐๐ บาท ทำให้โรงไฟฟ้าจำหน่ายกระแสไฟฟ้าได้เกือบเต็มกำลังของเครื่องโดยไม่ต้องลงทุนบักเสาพาดสาย และยังได้ประโยชน์ดังกล่าวแล้วอีกด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กจช. ร.บ.น.๒๐.๓ก/๑๑ หนังสือพิมพ์สยามสัปดาห์ วันที่ ๒ มีนาคม

พ.ศ. ๒๔๖๕

หลวงรัฐฎการโกศล. เรื่องเดิม หน้า ๒๐ - ๒๒.

จากข้ออ้างดังกล่าวนี้ ทางรัฐบาลก็ได้มีความสงสัยหรือสนใจที่จะสอบสวน
 อีกต่อไป ทั้งที่พฤติการณ์นี้เป็นที่น่าสงสัยว่า เหตุใดบริษัทจึงยอมทำสัญญาเช่นนั้น เพราะ
 จากข้อความในสัญญาแสดงให้เห็นถึงแต่ทางได้ประโยชน์ของโรงไฟฟ้า ซึ่งเป็นการศึกษา
 วิสัยของบริษัทการค้าทั่วไปที่จะยอมทำ เช่นนี้โดยที่มีได้รับประโยชน์ตอบแทน แต่อย่างไร
 ก็ตาม การที่มีได้มีการสอบสวนเรื่องนี้อีก ได้แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของเจ้าพระยาบรมราช
 ที่มีอยู่ในฐานะที่ท่านดำรงตำแหน่งเสนาบดี ท่านย่อมมีอำนาจมากพอที่จะยุติเรื่องนี้
 เนื่องจากบริษัทปูนซิเมนต์สยามเป็นบริษัทที่ท่านเป็นผู้ดำเนินงานอยู่และมีส่วนได้รับผลประโยชน์
 โยชน์จากบริษัทด้วย ส่วนโรงไฟฟ้าสามเสนก็เป็นผลงานของท่าน โดยเฉพาะท่านได้
 แต่งตั้งบุตรชายของท่านเป็นผู้อำนวยการโรงไฟฟ้า ฉะนั้นถ้าจะมีการสอบสวนต่อไป อาจ
 จะกระทบกระเทือนถึงตัวท่าน ด้วยเหตุนี้จึงไม่สามารถสรุปผลในเรื่องนี้ได้ แต่เนื่องจาก
 วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นงานวิจัยทางด้านประวัติศาสตร์ ซึ่งแม้จะต้องอาศัยหลักฐานเป็นสำคัญ
 แต่ถ้าเป็นเรื่องที่น่าสนใจ แม้หลักฐานจะไม่สมบูรณ์ ก็ไม่ควรจะมองข้ามไป ผู้เขียนเห็น
 ว่าการศึกษาตามข้อมูลเท่าที่มีอยู่จะเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้มีผู้สนใจที่จะค้นคว้าในประเด็น
 ที่ค้างอยู่นี้ต่อไป



การประปา

คงที่ทราบกันอยู่แล้วว่า นำเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตประจำวัน ไม่ว่าจะ
 จะเป็นการอุปโภค หรือบริโภค ดังนั้นปัญหาเรื่อง "น้ำบริสุทธิ์" จึงเป็นปัญหาที่รัฐบาล
 ให้ความสนใจอย่างมากโดยได้มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯในรัชกาลที่ ๕ ให้
 ประกาศกำหนดจัดการประปาขึ้น เมื่อพ.ศ. ๒๔๕๒ แต่เนื่องจากการประปานี้เป็นงาน

กจช. ร.๖.น.๓.๔/๕ หนังสือเจ้าพระยาบรมราช กราบบังคับมณฑลพระบาท
สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๕๗

ใหญ่ จะต้องคำนึงถึงปัญหาหลายด้าน โดยเฉพาะเรื่องเงิน เพื่อมิให้งานไปคั่งค้าง ในภายหลัง จึงต้องใช้เวลาในการเตรียมโครงการนี้

ปัญหาแรกคือ เรื่องสถานที่ ก่อนอื่นต้องสำรวจว่า จะทำการประปาที่ไหน ในลักษณะใด เพื่อว่าจะได้คำนวณงบประมาณได้ว่าจะต้องใช้เท่าไรบ้าง โครงการที่กำหนดไว้นั้น จะต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ๒ แห่ง คือ กรมสุขาภิบาล กระทรวงนครบาล และ กรมคลอง กระทรวงเกษตรราธิการ โดยกำหนดให้กรมคลอง ทำที่ซึ่งน้ำ ที่คลองเชียงราก แขวงเมืองปทุมธานี อันเป็นที่พื้นเขตน้ำเค็มขึ้นถึงทุกฤดู และขุดคลองแยกจากที่ซึ่งน้ำลงมาถึงริมคลองสามเสนฝั่งเหนือตามแนวทางรถไฟ ซึ่งเป็นที่ตั้งโรงสูบน้ำ และเป็นหน้าที่ของกรมสุขาภิบาลที่จะสูบน้ำขึ้นซึ่งยังที่กรองน้ำตามวิธีให้น้ำ สะอาดบริสุทธิ์ แล้วจำหน่ายไปยังที่ต่าง ๆ ตามควรแก่ท้องที่ของเขตพระนคร นั่นคือกรมสุขาภิบาลต้องทำที่ตั้งสูบน้ำ ที่กรองน้ำ ฝักท่อ ตั้งถังน้ำตามที่ตั้งต่าง ๆ ในเขตความรับผิดชอบของกรมสุขาภิบาลต่อไป

ส่วนการทำประปาในหน้าที่ของกรมคลอง ซึ่งเป็นบริเวณตอนนอกนั้น มีการขุดคลองส่งน้ำ ก่อสร้างประตุน้ำ ทำท่อไซฟอนลอคใต้คลองต่าง ๆ ทำท่อบ

ในเรื่องที่ดินนั้น เมื่อได้ตกลงตามโครงการดังกล่าวนี้แล้ว กระทรวงนครบาลได้ประกาศจัดซื้อที่ดิน สำหรับใช้ทำการประปาในตำบลที่จะสร้างคลองส่งน้ำ และสถานที่ต่าง ๆ เพื่อการนี้^๑ โดยกำหนดว่า ให้ซื้อที่ดินตั้งแต่ตำบลสามเสน ถึงปากคลองเชียงราก แขวงเมืองปทุมธานี และห้ามมิให้เจ้าของที่ดินเอาที่ดินซึ่งปรากฏอยู่ใน

^๑เมื่อแล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๔๕๖ ได้โอนความรับผิดชอบการประปาตอนนอกนี้ไปอยู่ที่กระทรวงนครบาลด้วย เพื่อให้สะดวกและตัดรายจ่ายให้น้อยลง

^๒ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๒๓ ภาค ๑ (พ.ศ. ๒๔๕๒) หน้า ๓๗ - ๔๒.
ประกาศกระทรวงนครบาลในการจัดซื้อที่ดินสร้างการประปาสำหรับกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ร.ศ. ๑๒๘

เขตนั้นไปยกให้ หรือซื้อขาย แลกเปลี่ยนกับผู้อื่นผู้ใด หรือปลูกสร้างสิ่งใด ๆ ก่อนได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน และประกาศนี้ได้ใช้ยู่จนถึงปี พ.ศ. ๒๔๕๗ จึงยกเลิก เมื่อมีจำนวนที่ดินเพียงพอแล้ว รวมจำนวนที่ดินที่ซื้อ ๑,๐๕๗ ไร่เศษ เป็นเงิน ๑๓๒,๗๘๑ บาท และมีผู้ถวายที่ดินรวม ๒๔ ไร่ ๓ งาน

ส่วนงบประมาณค่าใช้จ่ายในการทำประปานั้น แต่เดิมกำหนดว่าจะต้องใช้ ๓,๓๓๘,๐๐๐ บาท เป็นส่วนของกระทรวงเกษตรราธิการ ๕๘๐,๐๐๐ บาท และเป็นส่วนของกระทรวงนครบาล ๒,๓๕๘,๐๐๐ บาท ต่อมากระทรวงเกษตรฯขอเพิ่มเป็นค่าจ้างคนงานอีก ๒๓,๐๐๐ บาท รวมเงินของกระทรวงเกษตรราธิการ ๑,๐๐๓,๐๐๐ บาท รวมงบประมาณทั้งสิ้นในครั้งแรก ๓,๓๖๑,๐๐๐ บาท และต่อมากระทรวงนครบาลได้ขอเพิ่มเงินสำหรับหน้าที่กระทรวงเกษตรฯอีก ๕๕,๐๐๐ บาท เพื่อทำท่อไซฟอนเพิ่มอีกที่คลองบางเขน เพราะฉะนั้นรวมเงินส่วนกระทรวงเกษตรฯเป็นเงิน ๑,๐๕๘,๐๐๐ บาท ค่าใช้จ่ายในการทำประปารวมยอดทั้งสิ้นเป็นเงิน ๓,๔๑๖,๐๐๐ บาท

^๑ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๗) หน้า ๓๖๘ - ๓๖๙.

ประกาศเลิกการจกซื้อที่ดินสร้างการประปาสำหรับกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๑๐ กันยายน พ.ศ. ๒๔๕๗

^๒ กจช. ร.บ.น.ศ.๔/๕ หนังสือเจ้าพระยามรราช กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๕๗

^๓ กจช. ร.บ.น.ศ.๔/๒ หนังสือพระเจ้าพี่ยาเธอกรมพระจันทบุรีนฤนาถ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ ๔๙๗๗/๑๐๐ วันที่ ๒๑ ตุลาคม ร.ศ. ๑๒๕ (พ.ศ. ๒๔๕๓)

^๔ กจช. ร.บ.น.ศ.๔/๒ หนังสือพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ ๔๕๕๘/๑๔๐ วันที่ ๒ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๓๐ (พ.ศ. ๒๔๕๔)

ภายหลังจากชุดคลองประปาเสร็จเรียบร้อยแล้ว เจ้าพระยามรราชจึงให้
ร่างพระราชบัญญัติรักษาคองประปาขึ้น เพื่อป้องกันมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดทำอันตรายแก่สิ่งก่อสร้าง
และน้ำในคลองให้เสียไป โดยได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ.
๒๔๕๖

เนื่องจากว่าการประปาเป็นงานใหญ่ และจากความเห็นของ นายอี.
ฟลอริโอ (E. Florio)^๒ เห็นว่าควรจัดการประปาเป็นกรมหนึ่งในกระทรวงนครบาล
ให้เป็นสาธารณูปโภค โดยรัฐบาลช่วยเหลือในด้านการเงิน เมื่อเป็นเช่นนี้รายได้จาก
ค่าน้ำกับรายจ่ายในการประปาย่อมไม่สมดุลย์กัน ฉะนั้นรัฐบาลจำเป็นต้องหารายได้เพิ่ม
หมอไฮเอ็ด (H. Campbell Hight) แพทย์สุขาภิบาลจึงเสนอว่า ควรเก็บภาษี
ที่เรียกว่า "วอเตอร์เรต" (Water - Rate) แต่ นายฟลอริโอคัดค้านว่าควรจะรอ
ดูก่อนว่า ประชาชนได้รับประโยชน์จากการประปามากน้อยเพียงใด ซึ่งควรจะพิจารณา
กันในภายหลัง และนายฟลอริโอได้เสนอให้เก็บภาษีอากรที่ดิน อันเป็นข้อเสนออีกประ-
การหนึ่งของหมอไฮเอ็ด ประกอบกับเป็นความเห็นของ นายแอล. อาร์. เคอลามะโฮเตีย
นายช่างสุขาภิบาล ด้วยเหตุนี้ ข้อเสนอในการเก็บภาษีอากรที่ดิน จึงได้รับการพิจารณา
จากรัฐบาล

ในเรื่องการเก็บภาษีอากรที่ดินนี้ เจ้าพระยามรราชเห็นว่า ควรจัดตั้ง
กรรมการชั้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการร่างพระราชบัญญัติการเก็บภาษีอากรที่ดิน
โดยเลือกสรรจากข้าราชการ ๔ กระทรวง คือ กระทรวงนครบาล กระทรวงเกษตรราชการ

^๑ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๒๖ (พ.ศ. ๒๔๕๖) หน้า ๔๒๐ - ๔๒๔.

^๒ กช. ร.๖.บ.๓.๒/๑๖๔ เล่ม ๕ เรื่อง นายอี. ฟลอริโอ (๑๗ - ๒๓
มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๔), เป็นชนชาติอิตาลี รับราชการอยู่ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๓๔ - ๒๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๐

^๓ กช. ร.๖.น.๓.๔/๓ หนังสือ นายแอล. อาร์. เคอลามะโฮเตีย
ถึงเจ้าพระยามรราช วันที่ ๕ เมษายน พ.ศ. ๒๔๕๗

กระทรวงพระคลังมหาสมบัติและกระทรวงยุติธรรม^๑ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้า
อยู่หัวจึงทรงเสนอให้ พระยาเพชรฆาตเป็นนายกรรมการ และให้ทำหน้าที่ตกลงกับ
เสนาบดีกระทรวงอื่น ๆ เอง^๒

ถึงแม้ว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ จะทรงแสดงพระราช
ดำริเช่นนั้น แต่เจ้าพระยามรราชยังเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการนี้ นั่นคือ จากพระราช
ดำริดังกล่าว เจ้าพระยามรราชกลับเสนอรายชื่อผู้ที่ท่านเห็นสมควร เป็นกรรมการร่าง
พระราชบัญญัติขึ้นเอง^๓ โดยเสนอให้พระยาภักดี ๗ ไมตรี เป็นนายกรรมการ โดยมี
ตัวแทนจากกระทรวงกึ่งกล่าวรวมเป็นกรรมการด้วย และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า
เจ้าอยู่หัว ได้ทรงเห็นด้วยทุกประการ จึงเห็นได้อย่างเด่นชัดว่า พระบาทสมเด็จพระ
เจ้าอยู่หัวทรงให้ความสำคัญแก่เจ้าพระยามรราชเพียงใด นี่เป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดง
ให้เห็นว่า เจ้าพระยามรราชเป็นผู้ที่มีบทบาทในการตัดสินพระทัยของพระองค์ด้วย

ปัญหาแรกที่พิจารณาขึ้นคือ ถ้าเก็บภาษีอากรที่คืนแล้ว ควรยกเลิกภาษีอากร
ใดบ้าง ในครั้งแรกกรรมการบางนายเห็นควรเลิกอากรคานา อากรสมปักศร อากรสวน
ใหญ่ และภาษีโรงเรือน^๔ แต่ในที่สุดยกเลิกแต่เพียงภาษีโรงเรือนอย่างเดียว เฉพาะใน

^๑ กจช. ร.๖.น.๓.๔/๒ หนังสือเจ้าพระยามรราช กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ
เจ้าอยู่หัว ที่ ๒/๑๕๕๕ วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๕๗

^๒ กจช. ร.๖.น.๓.๔/๒ พระราชหัตถเลขา ถึงเจ้าพระยามรราช ที่ ๕/๑๒๔
วันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๕๗

^๓ กจช. ร.๖.น.๓.๔/๒ หนังสือเจ้าพระยามรราช กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ
เจ้าอยู่หัว ที่ ๒๑/๑๕๖๑ วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๕๗

^๔ กจช. ร.๖.น.๓.๔/๒ หนังสือกรมราชเลขาธิการ ที่ ๑๑๔/๑๒๒๒ วันที่ ๒๖
กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๕๗

^๕ กจช. ร.๖.น.๓.๔/๒ จดหมายบรรพทิศการร่างพระราชบัญญัติอากรที่คืนสำหรับ
กรุงเทพมหานคร วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๕๕

เขตที่ประกาศเก็บอากรที่ดิน^๑ คือที่ดินซึ่งอยู่ภายในเขต ๒๕ ตำบล^๒ โดยแบ่งเป็น ๓ ประเภท คือ ที่ดินซึ่งใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างที่อยู่อาศัย ที่ดินซึ่งใช้ทำการเพาะปลูกและที่ว่างเปล่า โดยเก็บเงินเป็นอัตราร้อยละ ๑๐ ของราคาขายปีที่นั้น ๆ^๓ และได้มีการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรที่ดินสำหรับที่พระราชฐาน ที่ดินของรัฐบาล วัด โรงเรียน โรงพยาบาล ที่สาธารณประโยชน์อื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการทำประปาจะเป็นสาเหตุสำคัญให้มีการพิจารณาปัญหาแก้ไขเปลี่ยนแปลงภาษีอากรที่ดิน แต่จุดมุ่งหมายของการเก็บภาษีอากรที่ดินนั้น มิได้เป็นเพียงการหาเงินมาชดเชยการประปาอย่างเดียว แต่ยังเป็นประโยชน์ที่จะแก้ไขกฎหมายในการเก็บภาษีอากรจากทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในเขตพระนครให้เป็นการถูกต้องและยุติธรรมกว่าที่เป็นมาแล้ว และยังได้เงินภาษีอากรเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาบ้านเมืองอีกด้วย

ผลประโยชน์ที่ได้จากการประปา คำว่า "ผลประโยชน์ที่ได้จากการประปา" นั้น หมายถึงผลประโยชน์ทั้งทางฝ่ายรัฐบาล ผู้จัดหาน้ำ และฝ่ายราษฎร ผู้ใช้น้ำ

คงได้กล่าวแล้วว่า การจัดการประปาเป็นสาธารณูปโภค มิได้หวังแสวงหากำไรจากประชาชน แต่เนื่องจากรัฐบาลมีงบประมาณไม่เพียงพอที่จะเป็นค่าใช้จ่ายในการประปาตลอดไป ดังนั้น นอกจากการหารายได้เพิ่มทางด้านภาษีอากรแล้ว ยังจำเป็นต้องเก็บเงินค่าน้ำอีกด้วย โดยได้คิดในอัตราพอสมควร เจ้าพระยามรชาได้เสนอความเห็นว่ ควรเก็บค่าน้ำเป็นเรต (Rate) ตามอัตราส่วนที่ใช้ โดยกำหนด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ กจช. ร.๖.น.๗.๔/๒ พระราชบัญญัติการเก็บภาษีอากรที่ดิน มาตรา ๓

^๒ กจช. ร.๖.น.๗.๔/๒ รายงานการประชุมร่างพระราชบัญญัติการเก็บ

ภาษีอากรที่ดิน วันที่ ๑๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๕๔

^๓ กจช. ร.๖.น.๗.๔/๒ พระราชบัญญัติการเก็บภาษีอากรที่ดิน มาตรา ๔

ว่า "ถ้าใช้อย่างธรรมดาในบ้านเรือน คิดค่าน้ำคิวบิกมิเตอร์ละ ๔๐ สตางค์ ถ้าใช้ในกิจการอย่างอื่น คิดราคาคิวบิกมิเตอร์ละ ๕๐ สตางค์" แต่รัฐบาลได้มีข้อสัญญาว่า "ถ้าใช้เงินค่าน้ำ หรือค่าซ่อมแซม ไม่ทันกำหนด ก็จะเลิกการส่งน้ำให้ใช้ และจะคงไว้ซึ่งอำนาจที่จะรื้อห้องเรียกเงินที่ค้างนั้นต่อไปตามกฎหมาย"^๒

อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมา เจ้าพระยามหाराชได้ลดราคาค่าน้ำประปาลงอีก เพื่อให้ราษฎรใช้น้ำประปามากขึ้น เพื่อประโยชน์ในการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ และเพื่อสุขภาพของราษฎร โดยกำหนดอัตราค่าน้ำใหม่ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๕๘ เป็นต้นมาดังนี้^๓

ตารางที่ ๕ แสดงอัตราค่าน้ำประปาในแต่ละคิวบิกมิเตอร์



คิวบิกมิเตอร์ที่	ราคาคิวบิกมิเตอร์ละ
๑ - ๕๐	๒๕ สตางค์
๕๑ - ๑๐๐	๒๒ สตางค์
๑๐๑ - ๒๐๐	๒๐ สตางค์
๒๐๑ - ๕๐๐	๑๘ สตางค์
๕๐๑ - ๑๐๐๐	๑๖ สตางค์
๑๐๐๑ ขึ้นไป	๑๓ สตางค์

^๑ กจช. ร.๖.น.๗.๔/๓ ข้อบังคับสำหรับใช้น้ำประปา

^๒ เรื่องเดียวกัน

^๓ กจช. ร.๖.น.๗.๔/๒ ประกาศลดราคาค่าน้ำประปา วันที่ ๒๕ ตุลาคม

เป็นธรรมดาว่าสิ่งใดที่ให้ประโยชน์แก่ผู้ใช้ สิ่งนั้นย่อมเป็นที่นิยมใช้ทั่วไป "น้ำประปา" ก็เช่นกัน เมื่อราษฎรเล็งเห็นถึงคุณประโยชน์ ราษฎรจึงนิยมใช้น้ำประปาเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เห็นได้จากเงินรายได้แผนกประปา ในระยะเดือนเมษายน ถึง มกราคม พ.ศ. ๒๔๕๔ มีเพียง ๔๒,๘๓๕ บาท^๑ แต่ครั้นถึงปี พ.ศ. ๒๔๖๖ เงินรายได้แผนกประปามีจำนวนถึง ๔๖๔,๓๗๓.๓๔ บาท^๒ ด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวได้ว่า การทำประปามีประสพผลสำเร็จสมดังจุดหมายที่ต้องการให้ราษฎรนิยมใช้น้ำประปา ซึ่งเป็นน้ำบริสุทธิ์แทนน้ำบ่อ หรือน้ำคลอง เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องโรคระบาดต่าง ๆ และปรากฏว่าจำนวนคนตายด้วยโรคทั้งหลายน้อยลงมาก ตั้งแต่มีน้ำประปาใช้ในการบริโภคน้ำดื่ม เป็นต้นมา^๓

นอกจากผลงานดังกล่าวนี้แล้ว ยังมีอีกเรื่องหนึ่งที่จะกล่าวไว้ ณ ที่นี้ คือ เรื่องโครงการจัดตั้งสภามิวนิสิต (Municipality) ทั้งนี้เพราะเป็นส่วนหนึ่งของแนวความคิดของเจ้าพระยามรราชในการที่จะปฏิรูปกิจการสุขาภิบาลให้ก้าวหน้า ในฐานะที่ท่านเป็นเสนาบดีผู้รับผิดชอบการปกครองมณฑลกรุงเทพฯ อันเป็นมณฑลราชธานี ดังนั้นโครงการจัดการสุขาภิบาลในกรุงเทพฯของท่าน จึงมีขอบเขตกว้างกว่าการจัดการสุขาภิบาลในมณฑลหัวเมือง คือได้กำหนดโครงการเกี่ยวกับการจัดหาน้ำบริโภค การผลิต

^๑ กจช. ร.๖.น.๓.๔/๘ บัญชีเงินรายได้และรายจ่ายแผนกประปา
ปี พ.ศ. ๒๔๕๔

^๒ กจช. ร.๖.น.๓๒.๑/๘๕ เล่ม ๒ บัญชีงบประมาณรายได้ประจำ
พระพุทธศักราช ๒๔๖๔

^๓ กจช. ร.๖.น.๒๐.๓๑/๒๘ หนังสือพิมพ์กรุงเทพฯเดลิแมด วันที่ ๑๗
พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๐

^๔ เทศบาลหรือนคราภิบาล

ไฟฟ้า การวางผังเมือง เป็นต้น การที่จะดำเนินงานเป็นโครงการใหญ่เช่นนี้ ท่านเห็นว่า จำเป็นที่จะต้องมีการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการ และเป็นคณะกรรมการที่ได้มา โดยวิธีการเลือกตั้ง แม้ว่าท่านยังไม่แน่ใจในความพร้อมของราษฎรในอันที่จะเลือกผู้แทน และเป็นผู้แทนเข้าไปบริหารงาน^๒ แต่ท่านก็เห็นว่าถึงเวลาแล้วที่จะต้องรีบดำเนินการ จึงได้เสนอโครงการดังนี้

ให้จัดตั้ง "สภามิวินิซีเปิลิตี" (Municipality) มีกรรมการเป็นคณะ โดยให้ราษฎรเป็นผู้เลือกจำนวนกรรมการขึ้นอยู่กับจำนวนราษฎร มีสถานที่ทำการเป็นอิสระ สภากรมการนี้มีหน้าที่ในเรื่องการดำเนินงานเพื่อความสุขสำราญและความปลอดภัยของ ราษฎร และมีอำนาจที่จะทำการเพื่อหน้าที่ของตน เช่นตรวจตรา ตั้ง และอนุญาตงบประมาณประจำปี ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของตน เจริญต่อกระทรวงมหาดไทย และมีอำนาจในกิจการบางอย่าง ซึ่งกระจัดกระจายกันอยู่ตามกรมกองต่าง ๆ ในกระทรวง นครบาล คือเรื่องการแพทย์ โรงพยาบาล โรงคนเสียจริต ตำรวจสุขา การปลูกหนองผี การประปา การไฟฟ้า การก่อสร้าง ถนน สะพาน ซึ่งอยู่ในกรมสุขาภิบาล เรื่อง โรงนครโสภณี การอนุญาตขายสุรา กรมตำรวจพระนครบาลและภูธร เรื่องทะเบียน รถ กรมทะเบียนกลาง และ กรมต่าง ๆ คือ กรมเจ้าท่า กรมร่าง กองดับเพลิง กรม มโหรีสห กิจการเหล่านี้ให้อยู่ในความรับผิดชอบของสภามิวินิซีเปิลิตี โดยอาจจะโอนมา ทีละเรื่องตามทีเห็นสมควร

กจข. ร.๖.น.๗.๑/๒๓ บรรรที่ความเห็นเรื่องการจัดมิวินิซีเปิลิตีของ

เจ้าพระยามรราช วันที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๕

^๒ เรื่องเดียวกัน

^๓ เรื่องเดียวกัน

นอกจากนี้กรรมการ "สภามิวนิซิเปิลิตี้" ยังมีอำนาจในการกู้เงินเพื่อบำรุง การสุขาภิบาลมีอำนาจตั้งและกำหนดพิทักษ์รักษาภาวอนามัยของนครและผลประโยชน์ ต่าง ๆ เสนอต่อรัฐบาล มีอำนาจเลือกตั้งอนุกรรมการหรือกรรมการปกครองสุขาภิบาล ที่สำคัญคือ "มีอำนาจเด็ดขาดในการใช้จ่ายเงินโดยไม่เกี่ยวข้องกับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ"

อย่างไรก็ตาม การที่จะจัดตั้งนี้ได้ เจ้าพระยามรราชเห็นว่าควรจะต้องคำนึงถึง ปัญหาความพร้อมของราษฎรเสียก่อนนั่นคือราษฎรสามารถที่จะเลือกผู้แทนที่เหมาะสมไปทำหน้าที่แทนตนหรือไม่ และผู้ที่ได้รับเลือกมีความเหมาะสมหรือพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ใน ตำแหน่งนั้นมากน้อยเพียงใด เพราะปัญหาการเลือกผู้แทนเป็นปัญหาสำคัญ เนื่องจาก ราษฎรจะต้องเข้าใจว่าการเลือกผู้แทนนั้น คือการเลือกคนที่เหมาะสมไปทำหน้าที่แทนตน มิใช่การเลือกพรรคพวกเพื่อให้ได้รับตำแหน่งที่เขาต้องการ เพื่อแก้ไขปัญหานี้ท่านจึงเสนอ ว่าจะให้แบ่งกรรมการเป็น ๒ ประเภท คือ โดยการเลือกตั้ง และแต่งตั้ง เพราะเหมาะแก่ ท้องที่แรกเริ่มจะดำเนินการ โดยเป็นการฝึกผู้แทนที่ราษฎรเลือกขึ้นมา และให้ผู้แทนที่ รัฐบาลตั้ง เป็นผู้คอยประคับประคองและแนะนำแนวทางให้ เนื่องจากผู้แทนที่รัฐบาลตั้งย่อม เป็นผู้ที่มีคุณวุฒิพร้อมในการนี้แล้ว

ถ้าจัดตั้ง "สภามิวนิซิเปิลิตี้" แล้ว เจ้าพระยามรราชเสนอให้โอนเงิน ผลประโยชน์ดังต่อไปนี้มาไว้กับสภา คือ ภาษีโรงเรือน ใบอนุญาตรถและคนขับ รายได้ใน กรมสุขาภิบาล รวมทั้งโรงฆ่าสัตว์ ค่าใบอนุญาตตั้งโรงหญิงนครโสเภณีและตัวหญิง ค่า ใบอนุญาตตั้งโรงจวนำ ค่าใบอนุญาตฆ่าสัตว์ และได้เรียกเก็บ "ค่าบำรุงการมิวนิซิเปิลิตี้" จากราษฎรในเขตนั้น ๆ ประมาณว่าเมื่อเริ่มจัดตั้งสภานี้คงจะมีเงินอยู่ประมาณ

๑,๘๕๘,๑๑๕.๕๐ บาท สำหรับเป็นเงินทุนในการจัดการสุขาภิบาล

อนึ่ง ในเรื่องการเก็บภาษีนี้ เจ้าพระยาฯ มีความห่วงใยราษฎรที่ยากจน ไม่มีรายได้อุปโภคบริโภคจากที่คิดว่าจะเค็กร้อน ผลที่สุดจะพากันขายบ้านและหาที่เช่าอยู่ต่อไป พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงแนะนำ ให้ช่วยโดยผ่อนผันมิให้ผู้ที่ไม่ได้ผลประโยชน์จากที่ดินต้องเสียภาษีแก่ผู้ที่ได้ประโยชน์ และทรงเร่งให้รับดำเนินการจัดตั้งสภาตามโครงการดังกล่าว

อย่างไรก็ตามโครงการสภามิวนีซีแปลติ^๑ นี้ มิได้จัดตั้งในสมัยรัชกาลที่ ๖ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะอุปสรรคบางประการดัง เช่นที่ เจ้าพระยาฯ ราชวัน เกรงตั้งแต่แรกแล้วว่า จะทำไม่สำเร็จ นั่นคือปัญหาเรื่องความพร้อมของราษฎร เพราะเมื่อจะให้สมาชิกสภาประเภทที่ได้มาจากการเลือกตั้ง เป็นการจำเป็นอย่างยิ่งที่ราษฎรผู้จะทำหน้าที่เลือกผู้แทน ต้องมีความเข้าใจในระบบการเลือกตั้ง และพร้อมที่จะยอมรับมติของเสียงข้างมาก การที่สันนิษฐานว่าอาจจะ เป็นด้วยสาเหตุนี้ เพราะในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๒ มาตรา ๖๐ ได้กำหนดว่า "ท้องถิ่นใดที่มีผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้ง ที่ได้มีการศึกษาจบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมดแล้ว ให้สภาท้องถิ่นนั้น ประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ ๑ ประเภทเดียว" สมาชิกประเภทที่ ๑ นั่นก็คือประเภทที่ได้มาโดยการเลือกตั้ง ดังนั้นจึงแสดงให้เห็นว่าในการที่จะให้มีการเลือกตั้งนั้น รัฐบาลได้คำนึงถึงระดับการศึกษาของราษฎรว่าเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่จะทำให้ราษฎรสามารถเลือกผู้แทนที่ดีไปทำหน้าที่แทนตนในสภา นอกจากนี้คงจะมีปัญหาอื่น ๆ อีก เช่น เรื่องการจัดระบบภาษีอากรใหม่ เพราะจะต้องมีการแบ่งสับปันส่วนภาษีอากรระหว่างรัฐบาล

^๑ กจข. ร.๖.น.๗.๑/๒๓ หนังสือพระยาจักรปาณิศรีศีลวิสุทธิ ถึงเจ้าพระยาฯ ยมราช ที่ ๗๖/๑๑๒๓ วันที่ ๑๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๕ ส่งบรรพทักพระราชาดำริประกอบความเห็นเจ้าพระยาฯ เรื่องจัดตั้งมิวนีซีแปลติ

^๒ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๔๖ (พ.ศ. ๒๔๗๖) หน้า ๘๑๕ - ๘๓๔.

กับเทศบาล และเรื่องที่จะต้องกำหนดทรัพย์สินของเทศบาลและรัฐบาล ซึ่งจำเป็นจะต้องออกพระราชบัญญัติใหม่อีก อันเป็นปัญหาที่แม้แต่รัฐบาลผู้ออกพระราชบัญญัตินี้เองก็ยังเห็นว่าจำเป็นต้องใช้เวลาานพอสมควรในการที่จะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือวิธีการบางอย่าง

ถึงแม้ว่าจะมิได้มีการจัดตั้งสภามิวนิซีเปิลิตี้ในสมัยนั้น แต่จากการแถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎร ของรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น ได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่าการที่จะจัดการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลนี้ ได้มีการร่างพระราชบัญญัติมาตั้งแต่รัฐบาลชุดเก่า แต่ก็ยังมิได้ประกาศใช้ ประกอบกับการศึกษาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจี้ระเบียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๖ ปรากฏว่าหลักการสำคัญของพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับโครงการจัดตั้งสภามิวนิซีเปิลิตี้ของเจ้าพระยามรราชหลายประการ จึงจะได้กล่าวเฉพาะประเด็นที่สำคัญ ๆ ในตารางต่อไปนี้

"รายงานสภาผู้แทนราษฎร ปี พ.ศ. ๒๔๗๐ (ฉบับที่ ๒) ครั้งที่ ๒๐ หน้า ๑๘๐๐" อ้างถึงใน ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์. รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (๒๔๗๕ - ๒๕๑๗) (พระนคร : ข. ชุมชุมข้าง, ๒๕๑๗) หน้า ๑๓๗ - ๑๓๘.

^๒ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์. เรื่องเดิม หน้า ๔๗.

ตารางที่ ๒ แสดงการเปรียบเทียบโครงการจัดตั้งสภามิวนิซิเปิลิตี้ กับ
พระราชบัญญัติจักระเบียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๒ เฉพาะในประเด็นที่คล้ายคลึงกัน

สภามิวนิซิเปิลิตี้ (พ.ศ. ๒๔๖๕)	สภาเทศบาล (พ.ศ. ๒๔๗๒)
<p>๑. สมาชิกสภา มี ๒ ประเภท คือ</p> <p>ก. โดยการเลือกตั้ง</p> <p>ข. โดยการแต่งตั้งจากรัฐบาล</p> <p>๒. เงินรายได้ของสภา จำแนกเป็น</p> <p>ก. เงินส่วนที่กรมหรือแผนกต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสภานี้เคยได้จากรัฐบาล</p> <p>ข. เงินผลประโยชน์ของกรมและแผนกเหล่านั้น</p> <p>ค. เงินภาษีอากรซึ่งสภานี้จัดเก็บ โดยได้รับพระบรมราชานุญาต</p> <p>ง. เงินกู้</p> <p>๓. สภามิวนิซิเปิลิตี้มีหน้าที่รักษาความสงบสุขของราษฎร จัดการป้องกันภัยอันตรายต่าง ๆ จัดการคมนาคมทั้งทางบกและทางน้ำ จัดหาน้ำในการบริโภคและไฟฟ้า ดูแลควบคุมสิ่งปลูกสร้างและวางผังเมือง จัดการป้องกันและการดับเพลิง การบำรุงและรักษาสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ และทำหน้าที่เป็นผู้ประกาศชี้แจงคำสั่งของรัฐบาล</p>	<p>๑. สมาชิกสภา มี ๒ ประเภท คือ</p> <p>ก. สภา { ตำบล เมือง นคร } ได้มาโดยการเลือกตั้ง</p> <p>ข. คณะมนตรี { ตำบล เมือง นคร } ตั้งโดยข้าหลวงประจำจังหวัด</p> <p>๒. เงินรายได้ของเทศบาล จำแนกเป็น</p> <p>ก. เงินอุดหนุนจากรัฐบาลตามแต่จะมีพระราชบัญญัติกำหนดไว้</p> <p>ข. รายได้จากเทศพาณิชย์</p> <p>ค. รายได้จากทรัพย์สินต่าง ๆ ของเทศบาล</p> <p>ง. ภาษีอากรและจังกอบตามแต่จะมีพระราชบัญญัติกำหนดไว้</p> <p>จ. ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ตามแต่จะมีพระราชบัญญัติกำหนดไว้</p> <p>ฉ. เงินที่มีผู้บริจาค</p> <p>ช. เงินกู้</p> <p>ซ. เงินรายได้อื่น ๆ ซึ่งรัฐบาลอนุญาตให้ตามกฎหมาย</p> <p>๓. สภาเทศบาลมีหน้าที่เหมือนกับสภามิวนิซิเปิลิตี้ และมีหน้าที่นอกเหนือจากนั้นอีก คือ เรื่องการสาธารณสุข การจัดให้ราษฎรได้รับการศึกษาระดับประถมและจัดการอบรมให้ราษฎรเข้าใจในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ</p>

นอกจากนี้ในมาตรา ๒๔ ของพระราชบัญญัติจักระเปียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ยังได้กล่าวไว้ว่า "ถ้าสุขาภิบาลใดได้เปลี่ยนสภาพเป็นเทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้โอนบรรดาทรัพย์สินตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของสุขาภิบาลนั้นเป็นของเทศบาลนั้น "

จากเหตุผลทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้ทนายสันนิษฐานได้ว่า พระราชบัญญัติจักระเปียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ นั้น เป็นผลต่อเนื่องของโครงการจัดตั้งสภามินิซีแปลิตีของเจ้าพระยามรราช แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงบางประเด็น เช่น จากโครงการของเจ้าพระยามรราชนั้น สมาชิกประเภทแต่งตั้งมีหน้าที่เฉพาะเป็นผู้คอยประคับประคองและแนะแนวทางให้แก่สมาชิกที่ราษฎรเลือกขึ้นมา แต่ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว คณะมนตรีซึ่งเป็นผู้ได้รับแต่งตั้ง เป็นผู้ดำเนินการบริหารงานที่แท้จริง โดยมีสมาชิกสภาที่ราษฎรเลือกขึ้นมาเป็นผู้คอยควบคุมการปฏิบัติงานของคณะมนตรี แต่คณะมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบคำถามสมาชิกสภาได้ ถ้าเห็นว่ายังไม่สมควรตอบ^๑ อย่างไรก็ตามสภาก็มีสิทธิลงมติไม่ไว้วางใจคณะมนตรีได้ และคณะมนตรีต้องลาออกทั้งคณะ ในขณะเดียวกันข้าหลวงประจำจังหวัดก็มีอำนาจที่จะยุบสภาได้ โดยให้เลือกตั้งใหม่ภายใน ๕๐ วัน^๒ แสดงว่าตามโครงการของเจ้าพระยามรราชนั้น สมาชิกที่ราษฎรเลือกขึ้นมาเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารงานที่แท้จริง ในขณะที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ ผู้มีอำนาจในการบริหารงานที่แท้จริง คือ คณะมนตรี ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากข้าหลวงประจำจังหวัด

ส่วนเรื่องอำนาจในการใช้จ่ายเงินนั้น ก็ได้เป็นไปตามโครงการที่เจ้าพระยามรราชเสนอ ตามโครงการจัดตั้งสภามินิซีแปลิตีของเจ้าพระยามรราช

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๔๖ (พ.ศ. ๒๔๗๖) หน้า ๔๑๘ พระราช

บัญญัติจักระเปียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ มาตรา ๑๘

^๒ เรื่องเดียวกัน หน้า ๔๑๘ มาตรา ๑๘

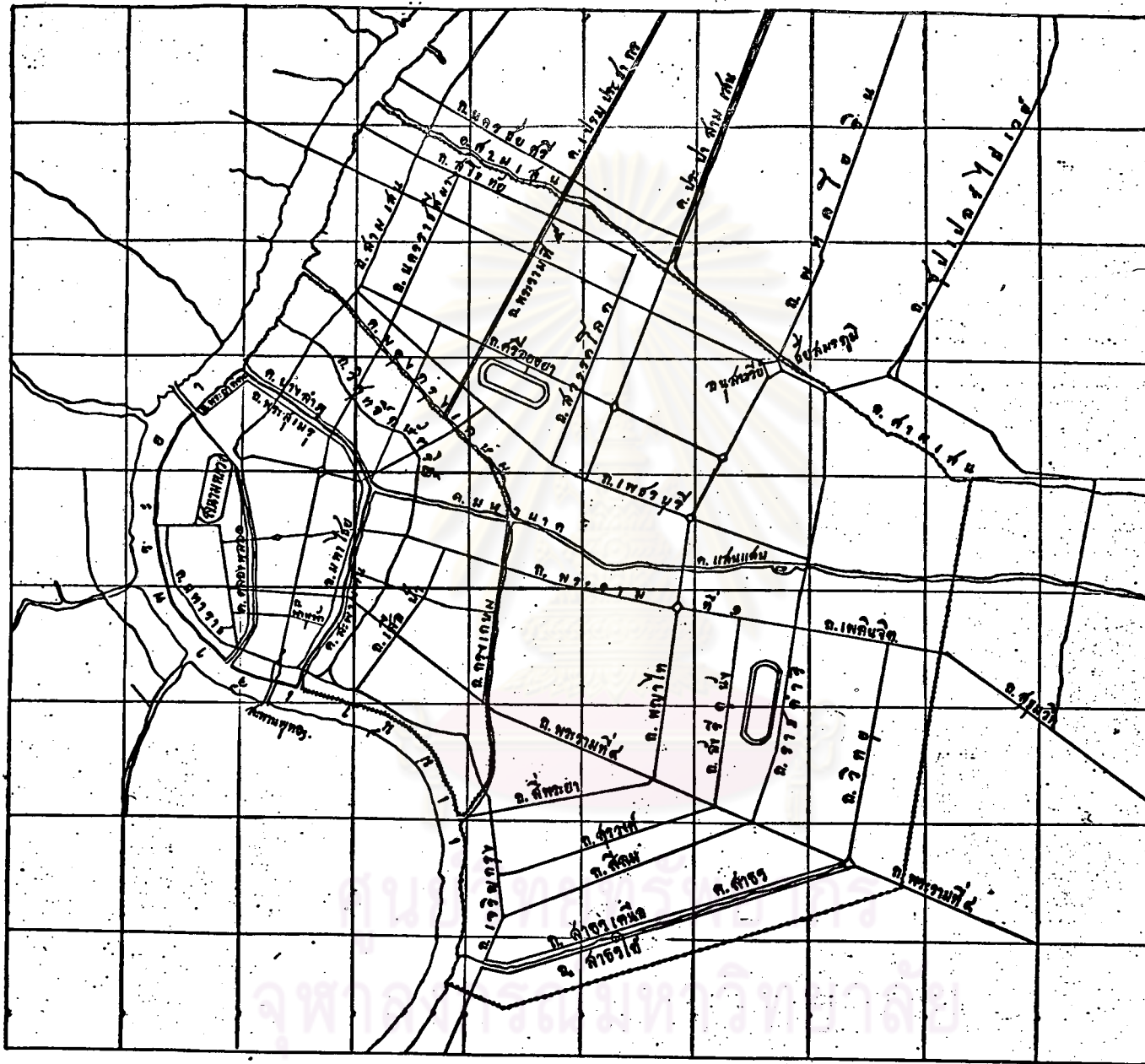
กำหนดให้สภามิวนีซีแปลีตีส์มีอำนาจเด็ดขาดในการใช้จ่ายเงิน โดยไม่เกี่ยวแก่กระทรวง
พระคลังมหาสมบัติ^๑ แต่บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้สภาเทศบาลร่างเทศบัญญัติ
งบประมาณขึ้น เสนอต่อชาวหลวงประจำจังหวัด แต่ถ้าชาวหลวงฯ ไม่เห็นชอบด้วย ให้
ส่งไปให้กระทรวงมหาดไทย^๒ แสดงว่ากระทรวงพระคลังมหาสมบัติก็มีอำนาจควบคุม
งบประมาณของเทศบาลด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติจักระเปียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๖
มิได้เป็นไปตามโครงการที่เจ้าพระยายมราชเสนอไว้ทุกเรื่อง แต่อย่างน้อยที่สุดโครง-
การจัดตั้งสภามิวนีซีแปลีตีส์ของเจ้าพระยายมราชก็เป็นการแสดงถึงความพยายามขั้นแรก
ของการจัดตั้งระบบการปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาล อันเป็นวิวัฒนาการขั้นหนึ่ง
ของพัฒนาการทางการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

นับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราช
กำหนดสุขาภิบาล และประกาศตั้งกรมสุขาภิบาลสำหรับกรุงเทพมหานครขึ้นอยู่ในสังกัด
กระทรวงนครบาล เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๕๐ เป็นต้นมา เจ้าพระยายมราช
ได้เป็นผู้เริ่มเตรียมงานสุขาภิบาลดังกล่าวนี้ เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่มีตำแหน่งผู้บังคับ
บัญชากรมสุขาภิบาลโดยตรง จะเห็นได้ว่างานสุขาภิบาลนั้นไม่ใช่งานเล็ก ๆ แต่เป็นงาน
ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย จึงจะบรรลุเป้าหมายได้ และเจ้าพระยายมราช
ก็ทำได้สำเร็จ จริงอยู่ แม้ว่าจะมีชาวต่างประเทศเป็นผู้ควบคุมงาน แต่ในฐานะที่ท่าน
เป็นเสนาบดีเจ้ากระทรวงที่รับผิดชอบงานสุขาภิบาลอยู่ ท่านจึงมีบทบาทในการกำหนด
นโยบาย การตัดสินใจ และเป็นผู้ประสานงานระหว่างกระทรวงต่าง ๆ จึงถือได้ว่า
เจ้าพระยายมราชเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการที่ช่วยให้งานสุขาภิบาลดังกล่าวสำเร็จจุดลง
ไปได้ ผลงานของท่านในการจัดการสุขาภิบาลนี้ เป็นสิ่งที่มีประโยชน์ต่อสาธารณชนอย่าง
มาก แม้จนกระทั่งสืบต่อมาในปัจจุบัน

^๑ กจข. ร.๖.น.๗.๑/๒๓ บรรรทักความเห็นเรื่องการจัดมิวนีซีแปลีตีส์ ของ
เจ้าพระยายมราช วันที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๕

^๒ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๔๖ (พ.ศ. ๒๔๗๖) หน้า ๘๒๔ - ๘๒๕.
พระราชบัญญัติจักระเปียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ มาตรา ๓๕, ๓๖, ๓๗



เครือข่ายหมายเลข

- พ.ศ. ๒๕๕๐ —————
- พ.ศ. ๒๕๕๕ - - - - -
- พ.ศ. ๒๕๖๐ - - - - -

แผนที่แสดงการกำหนดเขตธุรกิจในกรุงเทพมหานคร

มาตราส่วน ๑ : ๕๖,๐๐๐