



บทที่ ๓

บทบาทการขยาย ถนนและทางหลวงในพระราชอาณาจักร

ก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการคมนาคมขนส่งทางบกประเภทถนนน้อยกว่ากิจการรถไฟ^๑ แต่อย่างไรก็ตาม การคมนาคมขนส่งทางบกประเภทนี้มีคุณค่าต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง และการป้องกันประเทศอยู่ไม่น้อย ฉะนั้น ในฐานะที่กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงเป็นผู้บัญชาการกรมรถไฟหลวง และมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการบริหารงานกรมทางโดยตรง ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๐ เป็นต้นมา จึงสมควรศึกษาว่าทรงมีส่วนสนับสนุนความเจริญก้าวหน้าของการสื่อสารคมนาคมประเภทนี้มากน้อยเพียงไร นับตั้งแต่การปรับปรุงระเบียบบริหารงานภายในกรมทางให้รัดกุม การขยายทางหลวงแผ่นดินและถนนหนทางต่าง ๆ^๒ ตลอดจนให้โอกาสเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการขยายความเจริญก้าวหน้าของกิจการสื่อสารคมนาคมดังกล่าว จากการศึกษาบทบาทของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน นอกจากจะทราบถึงแนวพระดำริในการจัดการสื่อสารคมนาคมประเภทนี้แล้ว ยังจะช่วยให้เข้าใจถึงการขยายตัวของทางหลวงแผ่นดินและถนนหนทางต่างๆ ภายในพระราชอาณาจักร เฉพาะในกรณีสำคัญระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๐ - ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยังทรงรับผิดชอบ

^๑ เกื้อกูล ยืนยงอนันต์, การพัฒนาการคมนาคมทางบกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เจริญวิทย์การพิมพ์, ๒๔๒๐), หน้า ๖๒.

^๒ ก่อนหน้าที่กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินจะทรงเข้ารับผิดชอบงานกรมทาง ยังไม่มีการบัญญัติศัพท์คำว่า "ทางหลวงแผ่นดิน" แต่อย่างใด แม้เส้นทางคมนาคมทางบกที่ทางราชการจัดสร้างก็ยังคงเรียกว่า "ถนน" ในบทนี้จะใช้คำว่า "ถนน" สำหรับในช่วงก่อนที่จะทรงเข้ารับบริหารงานกรมทาง และหมายถึงเส้นทางคมนาคมทางบกที่เอกชนขอสัมปทานจัดสร้าง ส่วนคำว่า "ทางหลวง" จะใช้เมื่อมีการปฏิรูปการบริหารงานกรมทางแล้ว.

การจัดระเบียบบริหารงานกรมทาง

๑. สภาพเดิมก่อนทรงเข้ารับบริหาร

แต่เดิมมาการบริหารงานและการกำหนดโครงการสร้างถนนหนทางต่าง ๆ อยู่ในความรับผิดชอบของ "หน่วยโยธาหัวเมือง" กระทรวงโยธาธิการ ครั้นถึงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้โปรดเกล้าฯ ให้จัดระเบียบการคมนาคมภายในประเทศเสียใหม่ โดยรวมหน่วยงานที่มีหน้าที่คล้ายคลึงกันให้เข้าอยู่ภายใต้การบริหารของกระทรวงเดียวกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนากิจการด้านนี้ให้มากยิ่งขึ้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๔ นามของกระทรวงโยธาธิการถูกเปลี่ยนเป็น "กระทรวงคมนาคม" มีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมหน่วยงานทางการสื่อสารคมนาคมของประเทศโดยตรง ได้แก่ กรมรถไฟ กรมไปรษณีย์และโทรเลข กรมทางและการโยธาหัวเมือง^๑ สำหรับกรมทาง (Department of Ways of Communication) เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่โดยยกมาจากกรมคลอง กระทรวงเกษตรธิการ มีหน้าที่ควบคุมและกำหนดนโยบายทำถนนและขุดคลองทั่วประเทศ ดังนั้นเมื่อมีการปรับปรุงการบริหารงานทางการสื่อสารคมนาคมใหม่ในครั้งนี้ เป็นผลให้วิศวกรและนายช่างทั้งหมดเข้าร่วมอยู่ในกระทรวงเดียวกัน เป็นการขจัดปัญหาการขาดแคลนกำลังคนได้ในระดับหนึ่ง เพราะสามารถถ่าย เทและยืมตัวระหว่างหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเดียวกันได้โดยง่าย^๒

การจัดระเบียบงานกรมทางในระยะแรก เจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์ เสนาบดีกระทรวงคมนาคมในขณะนั้นได้จัดแบ่งหน่วยงานภายในกรมทางเป็น ๓ กอง คือ กองกลาง กองทางบก และกองทางน้ำ โดยได้แต่งตั้งเจ้าพนักงานของกรมที่เรียกว่า "ข้าหลวง-

^๑การโยธาหัวเมือง มีหน้าที่จัดสร้างและบำรุงการคมนาคมทั้งทางน้ำและทางบก ตามมณฑลต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายของกรมทาง ต่อมาเปลี่ยนนามใหม่เป็น "กองคมนาคม" และข้าหลวงโยธาที่ส่งไปประจำมณฑลต่าง ๆ ถูกเปลี่ยนเป็น "ข้าหลวงคมนาคม" เพื่อให้สอดคล้องกับนามของกระทรวง.

^๒หจช., ร.๖ คค.๑/๖ "รายงานเสนาบดีสภา เรื่องการจัดการกระทรวงโยธาธิการใหม่" ๒๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๔.

คมนาคม" ไปประจำตามมณฑลต่าง ๆ ในบังคับบัญชาของสมุหเทศาภิบาล สำหรับตำแหน่ง
ผู้บริหารกรมทาง เจ้าพระยาวงษาอนุประสิทธิ์ เสนอว่าควรเป็นตำแหน่งอธิบดี เพราะมีหน้าที่
ต้องรับผิดชอบมากทั้งการบำรุงรักษาการคมนาคมทางน้ำและทางบก ซึ่งพระบาทสมเด็จพระ
พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเห็นชอบด้วย จึงโปรดเกล้าฯ ให้หม่อมอนุรุทธเทวา^๑ หัวหน้า
กรมคลอง เดิมดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมทางเป็นคนแรก ในเดือน เมษายน พ.ศ. ๒๔๕๕^๒

งานในความรับผิดชอบของกรมทางระยะแรก คือการสร้างและซ่อมแซมการคมนาคม
ทั้งทางน้ำและทางบก แต่ต่อมาได้เกิดปัญหายุ่งยากในการเบิกจ่ายเงินระหว่างกระทรวง
เกษตรธิการและกระทรวงคมนาคม กล่าวคือ ทางกระทรวงเกษตรธิการเป็นผู้ดำริใน
การสร้างคลองแล้ว เสนอโครงการไปยังกระทรวงคมนาคมให้กำหนดจำนวนเงินในการขุด
สร้าง ต่อจากนั้นกระทรวงเกษตรธิการจึงทำเรื่อง เบิกเงินมาให้กรมทางดำเนินการอีกที
หนึ่ง ผลจากการที่อำนาจการใช้จ่ายเงินขึ้นอยู่กับกระทรวงเกษตรธิการนี้ ทำให้เกิดความ
ล่าช้าและไม่เป็นการประหยัดงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น ในปี พ.ศ. ๒๔๕๗ จึงโปรดเกล้าฯ
ให้ตั้ง "กรมท่อน้ำ" ขึ้นโดยโอนกองทางน้ำในกรมทาง กระทรวงคมนาคม ไปขึ้นกับกระทรวง
เกษตรธิการตามเดิม ตั้งแต่นั้นมางานในความรับผิดชอบของกรมทางจึงคงมี เฉพาะแต่การ
ทำทางบกเพียงอย่างเดียว และ เมื่องานน้อยลงตำแหน่งผู้บริหารกรมทางจึงถูกลดฐานะลง
ด้วย จากตำแหน่งอธิบดีมาเป็น "เจ้ากรม" ในปีต่อมา^๓

^๑หม่อมอนุรุทธเทวา มีนามเดิมว่า หม่อมราชวงศ์สายหยุด สนิทวงศ์ เป็นน้องของ
เจ้าพระยาวงษาอนุประสิทธิ์ ต่อมาได้เป็นพระยาสวัสดิ์วรวิธิ ปลัดทูลฉลองกระทรวงคมนาคม
ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๔๕๘.

^๒หจข., ร.๖ คค.๖/๑ "เจ้าพระยาวงษาอนุประสิทธิ์ กราบบังคมทูล พระบาท-
สมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" (ชี้แจงเรื่องจัดวางระเบียบการในกรมทางและตั้ง
หม่อมอนุรุทธเทวาเป็นอธิบดีกรมทาง) ๑๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๕๕.

^๓หจข., ร.๖ คค.๓/๑ "กรมพระจันทบุรีนฤนาถ กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จ-
พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๕๘.

อาจกล่าวสรุปได้ว่า การขยายตัวของถนนหนทางในสมัยก่อนที่กรมพระกำแพงเพชร-
 ัศรโยธินจะทรงเข้าบริหารงานอยู่ในสภาพที่ค่อนข้างล่าช้าถึง ถนนในส่วนภูมิภาคที่เชื่อมการ
 คมนาคมระหว่างหัวเมืองสำคัญ ๆ ยังมีไม่เพียงพอและส่วนใหญ่ชำรุดทรุดโทรมมาก เนื่องจาก
 การบำรุงรักษามิได้กระทำอย่างจริงจัง กรมทางมักปล่อยให้ เป็นภาระหน้าที่ของสมุทเทศา-
 ภิบาล อีกทั้งงบประมาณมีอยู่อย่างจำกัด จึงไม่อาจขยายงานกรมทางอย่างกว้างขวาง
 รวดเร็วได้ การสร้างเส้นทางสายสำคัญ ๆ ก่อนที่จะรวมกรมทางเข้าอยู่ในบังคับบัญชาของ
 กรมรถไฟ มีดังนี้

ภาคเหนือ ได้แก่ ทางสายลำปางไปพะเยาและเชียงราย ทางสายเด่นชัย
 ไปแพร่และน่าน เป็นต้น

ภาคตะวันออก ได้แก่ ทางสายท่าแฉลบไปจันทบุรี

ภาคใต้ ได้แก่ ทางสายชุมพรไปกระบุรี ทางสายปัตตานีผ่านหนองจิกไปสถานี
 รถไฟที่โคกโพธิ์ เป็นต้น

ภาคอีสาน ส่วนใหญ่มีสภาพเป็นทางเกวียนและล่าช้ามากกว่าในภาคอื่น ๆ
 ถนนสายสำคัญ คือ เส้นทางนครราชสีมาไปขอนแก่น อุตรดิตถ์ และหนองคาย^๑

๒. การรวมกรมทางเข้าอยู่ในบังคับบัญชาของกรมรถไฟ

ครั้นเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๐ มีการเปลี่ยนแปลงการบริหาร
 งานกรมทางครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ
 ให้ยกกรมทางไปขึ้นกับกรมรถไฟหลวงในบังคับบัญชาของกรมพระกำแพงเพชร ัศรโยธิน
 เนื่องด้วยทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยว่า ". . . การงานของกรมทางกับกรมรถไฟหลวงซึ่ง
 เปนในเวลาี่สมควรจะทำการรวมกันได้ เพื่อความสะดวกแก่ราชการยิ่งขึ้นและการประหยัด

^๑ อัจฉรา ชุมดี, "งานด้านการเกษตรและการคมนาคมของเจ้าพระยาวงษา-
 นุประสิทธิ์ พ.ศ. ๒๔๔๒ - ๒๔๖๔" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์
 บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓), หน้า ๑๔๔ - ๑๔๕.

พระราชทรัพย์ใช้จ่ายให้น้อยลง ทั้งการแลกเปลี่ยนอินยิเนียนายช่างก็จะสะดวกขึ้น . . ."^๑
 ทั้งนี้ เป็นเพราะในขณะนั้นประเทศไทยได้ประกาศสงครามกับฝ่ายเยอรมัน เป็นผลให้
 ข้าราชการที่เป็นชนชาติศัตรูทั้งในกรมทางและกรมรถไฟหลวงถูกปลดออก จึงเกิดปัญหาขาด
 แคลนวิศกรผู้เชี่ยวชาญ ดังนั้นเพื่อมิให้เป็นผลร้ายต่อประเทศชาติจึงต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้า
 โดยการรวมการบริหารเข้าด้วยกัน^๒

การเปลี่ยนแปลงการบริหารงานกรมทางในครั้งนี้ เป็นที่ทราบกันดีว่ากรมพระ-
 กำแพงเพชรธรรโยธิน ทรงเป็นผู้อยู่เบื้องหลัง โดยได้กราบบังคมทูลให้เหตุผลถึงความจำเป็น
 ที่ต้องออกกำลังคนไว้ใช้ร่วมกัน เพื่อมิให้งานสื่อสารคมนาคมของประเทศต้องหยุดชะงัก
 ตลอดจนช่วยให้งานกรมทางได้เกื้อหนุนต่อประโยชน์ของกิจการรถไฟอย่างเต็มที่อีกด้วย อำนาจ
 การบริหารงานกรมทางจึงถูกโอนมาอยู่ในพระหัตถ์ของพระองค์ตั้งแต่บัดนั้น และมีผลสะท้อน
 ต่อความสัมพันธ์ระหว่างพระองค์กับเจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์มิใช่น้อย เพราะเท่ากับเป็น
 การลดอำนาจหน้าที่ของเสนาบดีโดยตรง^๓ และยิ่งในเวลาต่อมาทรงดำเนินนโยบายบริหาร
 กิจการรถไฟอย่างค่อนข้างเป็นอิสระ เป็นตัวของตัวเอง ก็ยิ่งทำให้ความสัมพันธ์ไม่ราบรื่น
 มากขึ้น จนกระทั่งเกิดปัญหาความขัดแย้งซึ่งกันและกันดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทก่อน

จากการรวมงานกรมทางไปขึ้นต่อกรมรถไฟหลวงตามพระดำริของกรมพระ-
 กำแพงเพชรธรรโยธิน ดังกล่าว ทำให้ทราบว่าทรงมุ่งให้เกิดประโยชน์ต่อกิจการรถไฟมาก
 กว่าที่จะให้มีผลต่อการพัฒนาถนนโดยตรง เนื่องจากกิจการรถไฟสามารถให้ผลตอบแทนทาง
 ด้านเศรษฐกิจสูงกว่า ทั้งในรูปของค่าโดยสารและค่าระวางบรรทุกสินค้า ในขณะที่การ

^๑ หจข., ร.๖ คค.๔/๑๒ "พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึง
 เจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์" ๓๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๐.

^๒ กรมทางหลวง, ที่ระลึกครบรอบ ๖๐ ปีกรมทางหลวง (พระนคร: โรงพิมพ์-
 ขุนนวมสทกรณีฯ, ๒๔๑๔), หน้า ๓ - ๔.

^๓ หจข., ร.๖ คค.๑๔/๔ "พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เสนอ
 สภาการคลัง" (สำเนาเรื่องความคับขันในการเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๖๖) ๔ มกราคม
 พ.ศ. ๒๔๖๖.

สร้างถนนหนทางต่าง ๆ มีอาจสนองผลประโยชน์ต่อรัฐในลักษณะดังกล่าวได้ เพราะกรมทาง
มิได้จัดให้มีรถยนต์โดยสารประจำทางให้บริการแก่ประชาชนแต่อย่างใด คงมีแต่เอกชนขอ
สัมปทานเปิดเดินรถตามเส้นทางต่าง ๆ เท่านั้น ด้วยเหตุนี้การสร้างถนนตลอดสมัยที่พระองค์
ทรงรับผิดชอบ จึงมุ่งสร้างให้เป็นเส้นทางที่สนับสนุนการคมนาคมขนส่งทางรถไฟ โดยให้
สามารถลำเลียงสินค้าและวัตถุดิบจากชนบทที่ห่างไกลมาป้อนสถานีรถไฟได้ ฐานะของกรมทาง
จึงตกเป็นเบี้ยล่างโดยตลอดมา การขยายถนนตามหัวเมืองมณฑลต่าง ๆ จึงไม่ก้าวหน้าเท่า
ที่ควร เมื่อเปรียบเทียบกับการพัฒนากิจการรถไฟภายใต้ผู้บริหารคนเดียวกัน^๑

นอกจากประโยชน์ทางเศรษฐกิจแล้ว ผลสำเร็จอีกประการหนึ่งที่ได้จากการ
รวมงานกรมทางในครั้งนี้คือ กรมรถไฟได้วิศวกรคนไทยที่มีฝีมือจากกรมทางมาช่วยงานได้
อย่างเต็มที่ เป็นการถ่ายเทความรู้ความสามารถระหว่างบุคลากรของหน่วยราชการทั้งสอง
โดยทำหน้าที่ทดแทนกันได้สมดังพระดำริของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ที่ทรงต้องการ
แก้ไขปัญหาการขาดแคลนวิศวกรชาวต่างประเทศในขณะนั้น ซึ่งปรากฏต่อมาว่าวิศวกร
คนไทยจากกรมทางมีความสามารถไม่แพ้ชาวตะวันตกเลย ดังจะเห็นได้จาก เหตุการณ์น้ำท่วม
ใหญ่ในปี พ.ศ. ๒๔๖๐ ผู้บัญชาการกรมรถไฟทรงระดมนายช่างไทยจากกรมทางหลายคน
มาช่วยแก้ไขสถานการณ์ โดยเฉพาะพระยาสารศาสตรศิริลักษณ์ นายช่างทาง เอก ซึ่งเป็น
หัวหน้ากรมทางในขณะนั้นได้แสดงความสามารถให้เป็นที่ประจักษ์ โดยควบคุมการซ่อมสร้าง
สะพานและทางรถไฟที่ถูกตัดขาดอย่างทรหด จนสามารถเดินรถติดต่อกันได้ตามปกติในเวลา

^๑กรมทางหลวง, "ประวัติและผลงานของเจ้ากรมทาง" ใน ที่ระลึกครบรอบ
๖๐ ปีกรมทางหลวง, หน้า ๑๖๑

ความแตกต่างในงบประมาณรายจ่ายของกรมทางและกรมรถไฟหลวงจะชี้ให้เห็น
ถึงฐานะความสำคัญของหน่วยงานทั้งสองได้เป็นอย่างดี ดังเช่น ใน พ.ศ. ๒๔๖๑ กรมรถไฟ-
หลวงมียอดรายจ่าย ๓,๐๐๐,๒๑๘ บาท และเงินทุนที่ใช้ก่อสร้างอีก ๖๐,๑๗๒,๐๔๔ บาท
ในขณะที่กรมทางมีรายจ่ายรวมทั้งสิ้นเพียง ๘๖๗,๘๔๘ บาทเท่านั้น.

อันรวดเร็วทำให้เป็นที่พอพระทัยมาก ถึงกับขนานนามให้เป็น "อาจารย์ใหญ่ฝ่ายการช่างทางรถไฟ" ของเมืองไทย และทรงไว้วางใจให้ปฏิบัติภารกิจในการขยายทางรถไฟอยู่ตลอดมา^๑

แม้ว่ากรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน จะทรงให้ความสำคัญต่อกิจการรถไฟมากกว่าก็ตาม แต่ในระหว่างที่ทรงรับผิดชอบงานกรมทางอยู่เป็นเวลากว่า ๑๐ ปีนั้น การพัฒนาถนนตามหัวเมืองต่าง ๆ ก็มีใช้ว่าจะหยุดชะงักเสียเลยทีเดียว ทรงกำหนดนโยบายและปรับปรุงระบบการบริหารงานกรมทางให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งขยายเส้นทางถนนหลวงต่าง ๆ ให้ก้าวหน้าโดยลำดับมา ดังจะได้กล่าวถึงในโอกาสต่อไป

๓. การปรับปรุงระบบบริหารงานภายในกรมทาง

เมื่อรวบรวมงานกรมทาง เข้ากับกรมรถไฟหลวงแล้ว ภารกิจต่อไปที่กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินจะต้องทรงกระทำเพื่อความก้าวหน้าเป็นปีกแผ่นของการคมนาคมขนส่งในด้านนี้ คือ การปรับปรุงระบบบริหารงานภายในของกรมทาง เสียใหม่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทรงพิจารณาถึงข้อบกพร่องของการบริหารงานกรมทางในส่วนภูมิภาคในขณะนั้น ซึ่งขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ฝ่ายปกครองมีอำนาจควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานคมนาคมประจำมณฑล ซึ่งทรงเห็นว่าเป็นการก้าวถ่วงอำนาจหน้าที่ของกระทรวงคมนาคม และมีผลกระทบต่อการพัฒนาความเจริญก้าวหน้าของการสื่อสารคมนาคมประเภทนี้เป็นอย่างมาก เพราะฝ่ายปกครองมิได้ให้ความสำคัญต่อภารกิจด้านนี้เท่าที่ควร ในขณะเดียวกันอำนาจของกรมทางก็ไม่อาจครอบคลุมไปถึงการบำรุงรักษาถนนในหัวเมืองมณฑลต่าง ๆ อย่างแท้จริงได้ ทำให้สภาพถนนชำรุดทรุดโทรมอยู่ทั่วไป การปรับปรุงระบบบริหารงานภายในกรมทางของพระองค์จึงมีลักษณะเป็นการดึงอำนาจการควบคุมงานกรมทางตามหัวเมืองให้อยู่ในพระหัตถ์ของพระองค์โดยสมบูรณ์

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๐.

๓.๑ ยก เลิกตำแหน่งข้าหลวงคมนาคนมประจำมณฑล

ก่อนที่จะรวมงานกรมทางเข้ากับกรมรถไฟหลวง การบริหารงานภายในกรมทางได้แบ่งหน่วยงานออกเป็น ๒ กอง คือ กองกลางและกองทางบก^๑ และมีเจ้าหน้าที่ของกรมที่เรียกว่า "ข้าหลวงคมนาคนม" ไปประจำตามมณฑลต่าง ๆ ในบังคับบัญชาของสมุหเทศาภิบาล โดยมีหน้าที่รับผิดชอบงานก่อสร้างและซ่อมแซมบำรุงรักษาดถนนในหัวเมืองมณฑลต่าง ๆ เหล่านั้น ซึ่งสมุหเทศาภิบาลจะเป็นผู้ควบคุมการใช้จ่ายเงินเพื่อการดังกล่าวของข้าหลวงคมนาคนมอีกทีหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัติ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงพบว่าสมุหเทศาภิบาลส่วนใหญ่ได้นำเงินในส่วนงบของข้าหลวงคมนาคนมไปใช้จ่ายงานก่อสร้างอื่น ๆ ตามความพอใจของตน^๒ มิได้นำไปใช้เพื่อการซ่อมแซมดูแลรักษาดถนนมากนัก บางครั้งได้มอบหมายให้ข้าหลวงคมนาคนมรับผิดชอบงานก่อสร้างอื่น ๆ เพิ่มขึ้นอีกด้วย ส่วนหน้าที่บำรุงรักษาดถนนกลับปล่อยให้เป็นการระของนายอำเภอซึ่งขาดความรู้ความชำนาญในวิชาช่างและมีงานในด้านอื่นมากอยู่แล้ว เป็นผลให้สภาพถนนโดยทั่วไปในพระราชอาณาจักรถูกปล่อยให้ทรุดโทรมจนเกือบใช้การไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินจึงกราบบังคมทูลถวายความเห็นให้ยกเลิกตำแหน่งข้าหลวงคมนาคนมประจำมณฑลเสีย โดยโอนข้าราชการตำแหน่งนี้ให้อยู่ในบังคับบัญชาของกรมทางโดยตรง ทำให้อำนาจในการดูแลรักษาดถนนเป็นของกรมทางโดยสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ทรงให้เหตุผลว่า ". . .เงินในงบของเจ้าพนักงานคมนาคนมมณฑล. . .เมื่อไม่ได้ใช้ในกิจการของถนนเลย แต่มารวมอยู่ในงบของคมนาคนมจึงเป็นการเปลืองพระราชทรัพย์เปล่า ได้ผลไม่เพียงพอ. . ."^๓ และทรงเห็นว่าเมื่อเลิก

^๑ การบริหารงานภายในของกรมทางก่อนรวมเข้ากับกรมรถไฟ มีดังนี้ "กองกลาง" ประกอบด้วย เจ้ากรม ปลัดกรม และเสมียนพนักงานจำนวนหนึ่ง มีหน้าที่ปกครองทั่วไป ส่วน "กองทางบก" ประกอบด้วยนายช่าง วิศวกรต่าง ๆ มีหน้าที่ตรวจตรา ก่อสร้าง และซ่อมแซมการทางบกทั่วไป.

^๒ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจ่ายบให้เจ้าพนักงานคมนาคนมมณฑล (ที่เรียกว่าหมวดสากล) ทุกลมณฑลรวมปีละประมาณ ๑๕๐,๐๐๐ บาท.

^๓ หจข., ร.๖ คค.๖/๒ "กรมขุนกำแพงเพชรอัครโยธิน กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" ๒๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๖๐.

ระเบียบมีเจ้าพนักงานคมนาคมประจำมณฑลดังกล่าวนี้แล้ว โดยโอนให้ไปขึ้นกับกรมทางโดยตรงจะมีผลให้ " . . . เงินที่จ่ายจากพระคลังฯ ก็จะตรงประเภท แลถนนก็จะเรียบร้อยดีขึ้น เพราะว่าเลือกใช้แต่ผู้มีวิชา . . . " ^๑

ในทัศนะของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ทรงเห็นว่าการมอบหน้าที่รับผิดชอบให้นายช่างอยู่ประจำถนนตามนโยบายของกรมทางจะเป็นผลดีต่อการพัฒนางานดังกล่าวมากกว่าที่จะให้เป็นช่างประจำตัวของสมุหเทศาภิบาล ซึ่งต้องคอยรอให้ผู้บังคับบัญชา เรียกใช้ตามใจชอบ พระคำริดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่าทรงต้องการดึงบรายจ่ายของกระทรวงมหาดไทยในส่วนที่เกี่ยวกับงานคมนาคมประจำมณฑลมาเป็นของกรมทาง เป็นการตัดทอนบทบาททางด้านการคมนาคมของฝ่ายปกครองออกไป และรวบงานให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของพระองค์ให้มากยิ่งขึ้น ดังที่ได้ กราบขังคมทูลว่า " . . . เป็นวิธีรวมงาน คือไม่แยกกันอย่างแต่ก่อน คงรวมการคล้ายคลึงกันกับรถไฟหลวงทุกประการ . . . เป็นวิธีที่จะดำเนินการให้เจริญได้อย่างรถไฟหลวง . . . " ^๒

แม้ว่าวิธีการของพระองค์ดังกล่าวจะทำให้สมุหเทศาภิบาลได้รับความกระทบกระเทือนอยู่บ้างก็ตาม เพราะตำแหน่งข้าหลวงคมนาคมประจำมณฑลถูกยกเลิกไปพร้อมทั้งงบประมาณของมณฑลในส่วนการคมนาคมที่สมุหเทศาภิบาลเคยนำไปใช้ในงานก่อสร้างอื่น ๆ ต้องโอนให้เป็นของกรมทางโดยตรง แต่กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินได้ทรงเสนอแนวทางแก้ไขปัญหานี้ โดยขอให้มีตำแหน่ง "นายช่างสุขาภิบาล" ขึ้นทำหน้าที่แทน โดยรับผิดชอบงานก่อสร้างอาคารสถานที่ต่าง ๆ ของมณฑลทั้งหมด ส่วนงบก่อสร้างก็ต้องตั้งให้เป็นของมณฑล ในกิจการนี้โดยเฉพาะ ปัญหาการใช้จ่ายเงินไม่ถูกประเภทก็จะหมดไป กรมทางเองก็จะมีส่วนในการพัฒนาถนนในพระราชอาณาจักรอย่างเป็นเอกเทศตามนโยบายของตน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงเห็นว่าจะไม่เป็นการสิ้นเปลืองหรือกระทบกระเทือนต่อนโยบายการคลังแต่ประการใด คงเบิกเงินจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในปีหนึ่งไม่มากกว่าตามระเบียบบริหารเดิม เนื่องจากการรวมกรมทาง เข้ากับกรมรถไฟ

^๑ เรื่องเดียวกัน .

^๒ เรื่องเดียวกัน .

และปลดเจ้าพนักงานที่เป็นชนชาติศัตรูออกจากงานหลายสิบนาย ทำให้ประหยัดรายจ่ายประเภทเงินเดือนลงไปมาก ซึ่งทรงเห็นว่าควรนำเงินงบรายจ่ายประเภทนี้มาเพิ่มให้กับงานบำรุงรักษาถนนแทน^๑

พระดำริของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินที่ให้รวมงานบำรุงรักษาถนนในหัวเมืองส่วนภูมิภาคเข้ามาอยู่ในบังคับบัญชาของกรมทาง โดยยก เลิกตำแหน่งข้าหลวงคมนาคนประจำมณฑล และโอนข้าราชการเหล่านั้นมาขึ้นกับกรมทางโดยตรงตั้งที่กล่าวมานี้ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วย และโปรดเกล้าฯ ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๖๑ เป็นต้นไป^๒ การเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้นับว่ากรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงสามารถรวบงานคมนาคนในหัวเมืองที่กระจัดกระจายอยู่ตามมณฑลต่าง ๆ ให้รวมอยู่ในกรมทางแต่เพียงฝ่ายเดียวได้สำเร็จ ทำให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชา แต่ทั้งนี้ก็ได้ทรงหยุดยั้งแต่เพียงเท่านั้น ยังทรงต้องการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในกรมทางให้มีความคล่องตัวและรวมศูนย์อยู่ที่พระองค์มากขึ้น จึงทรงมีพระดำริปรับปรุงกลไกการบริหารและการแบ่งส่วนราชการเสียใหม่ พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมทางให้แน่นอนลงไป เพื่อประโยชน์ในการควบคุมนโยบายและบริหารงานให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนเดียวกันทั้งหมด

๓.๒ การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งผู้บริหารงานกรมทาง

ก่อนการรวมกรมทางเข้ากับกรมรถไฟหลวง ตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของกรมทางมีฐานะเป็น "เจ้ากรม" และขึ้นตรงต่อเสนาบดีกระทรวงคมนาคนโดยตรง ครั้นเมื่อทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้รวมงานกรมทางไปขึ้นกับกรมรถไฟหลวง เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๐ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงมีพระดำริที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะของผู้บริหารงานกรมทางเสียใหม่ เพื่อให้เหมาะสมต่อการบังคับบัญชาตามสายงาน และสามารถควบคุมนโยบายของกรมทางได้โดยสมบูรณ์มากขึ้น ทั้งนี้ทรงเห็นว่า

^๑ เรื่องเดียวกัน.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

" . . . กรมบัญชาการกรมทางนั้นอยู่ในความลำบาก . . ."^๑ จึงทรงต้องการ เข้ามาควบคุมงานกรมทางโดยตรงเพื่อบริหารงานให้เป็นไปตามพระประสงค์ ด้วยเหตุนี้จึงกราบบังคมทูลให้ยุบตำแหน่ง เจ้ากรมทางนั้น เสียและมอบหมายให้ผู้บัญชาการกรมรถไฟมีอำนาจเต็มในการปกครองบังคับบัญชากรมทางต่อไป โดยให้มีตำแหน่ง "นายช่างทางเอก" (Chief Highway-Engineer) เป็นผู้ช่วยเหลือในทางวิชาการและกิจการงานอื่น ๆ แก่ผู้บัญชาการกรมรถไฟ ซึ่งปรากฏต่อมาว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบตามพระคำริของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน และพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้เปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๔๖๐ เป็นต้นไป^๒

การปรับเปลี่ยนอำนาจการบริหารงานกรมทางในครั้งนี้เท่ากับเป็นการเพิ่มบทบาทและให้อำนาจผู้บัญชาการกรมรถไฟหลวงมากยิ่งขึ้น มีลักษณะเป็นการกระชับการบริหารและการกำหนดนโยบายให้อยู่ในพระหัตถ์ของผู้บัญชาการฯแต่เพียงผู้เดียว ดังนั้นฐานะของกรมทางในสมัยนั้นนอกจากจะถูกรวมให้ขึ้นกับกรมรถไฟหลวงแล้ว ตำแหน่งผู้บริหารกรมทางที่มีอยู่แต่เดิมก็ถูกรีดถอนโดยสิ้นเชิง "นายช่างทางเอก" เป็นตำแหน่งสูงสุดของข้าราชการกรมทาง และมีอำนาจเป็นเพียงผู้ควบคุมงานกรมทางให้เป็นไปตามนโยบายของผู้บัญชาการฯเท่านั้น วิธีการดังกล่าวแม้ว่าจะเป็นการลดอำนาจของผู้บริหารกรมทางอย่างมากก็ตาม แต่กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินก็ทรงใช้วิธีผ่อนคลายความตึงเครียดด้วยการเสนอผลประโยชน์ตอบแทนให้โดยกำหนดขึ้นเงิน เดือนตำแหน่งนายช่างทางเอกให้สูงกว่าตำแหน่งเจ้ากรมที่เคยได้มาแต่ก่อน จนมีฐานะเทียบได้กับตำแหน่งอธิบดี^๓

^๑ หจข., ร.๖ คค.๖/๒ "กรมขุนกำแพงเพชรอัครโยธิน กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" ๒๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๖๐.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

^๓ "กรมทางหลวง, "ประวัติและผลงานของเจ้ากรมทาง" ใน ที่ระลึกครบรอบ ๖๐ ปีกรมทางหลวง, หน้า ๑๖๐.

การเปลี่ยนแปลงอำนาจการบริหารงานกรมทางดังกล่าว ไม่พบว่าได้เกิด
ปฏิกริยาต่อต้านจากเจ้าหน้าที่ชั้นสูงในกรมทางแต่อย่างใด โดยเฉพาะพระยาสารศาสตร-
ศิริลักษณ์^๑ เจ้ากรมคนเดิมที่ถูกเปลี่ยนตำแหน่งให้เป็นนายช่างทางเอก ได้ให้ความร่วมมือ
ปฏิบัติหน้าที่ เคียงบ่า เคียงไหล่กับผู้บัญชาการกรมรถไฟหลวงอย่างสม่ำเสมอ จนเป็นที่ไว้วาง
พระทัยตลอดเวลาที่ได้ทำงานร่วมกัน

๓.๓ การจัดระเบียบการปกครองเจ้าหน้าที่กรมทาง

เมื่อกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงตั้งอำนาจการบริหารงานกรมทาง
ให้อยู่ในพระหัตถ์ของพระองค์ได้โดยตรงแล้ว ภารกิจขั้นต่อไปคือการจัดระเบียบบริหารงาน
ภายในกรมทาง เสียใหม่ให้ทันสมัยและสอดคล้องกับอำนาจการบังคับบัญชาของพระองค์ เฉพาะ
ในส่วนกลางแต่เดิมมีหน่วยงาน ๒ กอง คือ กองกลางและกองทางบก ทรงให้เปลี่ยนแปลง
ใหม่โดยแบ่งงานออกเป็น ๒ กอง ได้แก่ กองก่อสร้างและกองบำรุงทาง ในหน่วยงานแรก
มีหน้าที่กำหนดแผนงาน ท่างประมาณโครงการก่อสร้างทางหลวงสายต่าง ๆ ตลอดจนส่ง
เจ้าหน้าที่ระดับสูงไปตรวจตราดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามระเบียบหรือ
โครงการที่วางไว้ ส่วนหน่วยงานหลังจะให้คำแนะนำทางด้านเทคนิควิชาการในการบำรุง
รักษาทางหลวงแก่เจ้าพนักงานในส่วนภูมิภาค^๒

ในส่วนการเจ้าหน้าที่ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงจำแนกประเภท
ของเจ้าพนักงานตามสายงานออกเป็น ๓ ฝ่าย และรับพระราชทานเงินเดือนตามอัตราของ
กรมรถไฟ ได้แก่

^๑พระยาสารศาสตรศิริลักษณ์ (สรรเสริญ สุขยางค์) ดำรงตำแหน่ง "เจ้ากรม"
กรมทาง ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๔๘ - ๒๔๖๐ และเป็น "นายช่างทางเอก" เมื่อมีการเปลี่ยน-
แปลงตำแหน่งบริหารภายใต้การบังคับบัญชาของกรมรถไฟหลวง ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๐ - ๒๔๗๐.

^๒ทจช., ร.๖ คค.๖/๒ "สมุดคู่มือในการสร้างและบำรุงทาง พ.ศ. ๒๔๖๑"
(พระนคร: โรงพิมพ์กรมรถไฟแผ่นดิน, ๒๔๖๑), หน้า ๑ - ๒.

๑) เจ้าหน้าที่ฝ่ายช่าง ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ช่างฝ่ายบริหาร ๓ ตำแหน่ง คือ นายช่างทางเอก นายช่างตรวจทางเอก และนายช่างอำนวยการ นอกนั้น เป็นเจ้าหน้าที่ช่างในฝ่ายพนักงานปฏิบัติการ ซึ่งกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงแบ่งออกเป็น ๒ ชั้น คือ ช่างชั้นที่ ๑ ได้แก่ ช่างชาวต่างประเทศหรือช่างชาวไทยที่ศึกษาริชาการจากประเทศยุโรป ส่วนช่างชั้นที่ ๒ เป็นช่างฝีมือรองลงมาที่ได้ศึกษาและฝึกหัดงานการช่างภายในประเทศ

๒) เจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการ ได้แก่ สมุหบัญชี เสมียน และเจ้าพนักงานพัสดุ ตลอดจนเจ้าพนักงานอื่น ๆ ที่ไม่มีความรู้ในวิชาช่าง

๓) เจ้าหน้าที่พิเศษชั่วคราว คือ ช่างหรือเจ้าพนักงานอื่น ๆ ซึ่งจ้างขึ้นเป็นพิเศษเป็นการชั่วคราวเฉพาะระหว่างที่มีการก่อสร้างทางเท่านั้น เจ้าพนักงานประเภทนี้จะไม่ได้รับพระราชทานเบี้ยหวัดบำนาญแต่อย่างใด^๑

สำหรับเจ้าหน้าที่ช่างฝ่ายบริหารซึ่งมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากในงานของกรมทาง กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงกำหนดให้มีนายช่างระดับบริหารที่สำคัญ ๓ ตำแหน่ง คือ นายช่างทางเอก นายช่างตรวจทางเอก และ นายช่างอำนวยการ ซึ่งทรงกำหนดอำนาจและหน้าที่เอาไว้ดังนี้

๑) นายช่างทางเอก (Chief Highway-Engineer) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าเป็นตำแหน่งสูงสุดของข้าราชการกรมทาง มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยในกิจการงานต่าง ๆ ของผู้บัญชาการกรมรถไฟในส่วนที่เกี่ยวกับงานกรมทางทั้งปวง ได้แก่ ตรวจตราการงานของกรมทางในด้านระเบียบแบบแผนและวิชาการ เป็นผู้วางโครงการยื่นงบประมาณและออกความเห็นในกิจการงานกรมทางเพื่อรออนุมัติจากผู้บัญชาการฯ อีกทีหนึ่ง

๒) นายช่างตรวจทางเอก (Chief Inspecting Engineer) มีหน้าที่ตรวจตราการก่อสร้างและการบำรุงรักษาถนนประจำในแต่ละภาคของพระราชอาณาจักร และต้องทำรายงาน เสนอผู้บัญชาการกรมรถไฟหลวงผ่านนายช่างทางเอก

^๑ เรื่องเดียวกัน.

๓) นายช่างอำนวยการหรือนายช่างด้าน (Division Engineer)

เป็นหัวหน้าและผู้แทนกรมทางประจำอยู่ตามภาคต่าง ๆ ในพระราชอาณาจักร เช่น นายช่างอำนวยการประจำภาคเหนือ เป็นต้น มีหน้าที่ควบคุมดูแล รับผิดชอบ กำกับการก่อสร้างและบำรุงรักษาทางในเขตภาคของตนให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับมอบหมาย^๑

นอกจากตำแหน่งนายช่างฝ่ายบริหารทั้ง ๓ ตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วนี้ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ยังทรงกำหนดให้มีนายช่างฝ่ายปฏิบัติการเป็นเจ้าพนักงานบำรุงรักษาทางหลวงแผ่นดินและคูงานก่อสร้างเส้นทางสายต่าง ๆ ทั้งพระราชอาณาจักรอีกจำนวนหนึ่งด้วย ทั้งนี้เพื่อให้งานของกรมทางขยายตัวตามโครงการอย่างรวดเร็ว พนักงานเหล่านี้เรียกว่าตำแหน่ง "นายช่างทาง" จะถูกส่งไปประจำยังถนนสายต่าง ๆ โดยตั้งบ้านเรือนอยู่ริมถนนหลวงเพื่อความสะดวกในการทำงาน มิได้อยู่ในตัวเมืองเหมือนอย่างข้าหลวงคมนาคมสมัยก่อน โดยมีอำนาจควบคุมเฉพาะในเขตสองข้างทางระยะ ๔๐ เมตรของทางหลวงแต่ละสาย นายช่างทางเหล่านั้นต้องตรากตรำต่อหน้ากับการงานมาก เพราะในระยะนั้น การสำรวจและการสร้างทางยังขาดความสะดวกสบายและประสบปัญหานานัปการ นับตั้งแต่ขาดแคลนเครื่องจักรทำให้ต้องใช้แรงงานคนแทน และที่สำคัญคือต้องไปหาเอาเองข้างหน้ารวมทั้งเผชิญกับไข้ป่าที่ชุกชุม นายช่างทางบางคนต้องส่งกลอง เขียนแผนที่ จ่ายเงินเดือน และทำบัญชีด้วยตนเองทั้งหมด จึงอาจกล่าวได้ว่านายช่างทางที่ถูกส่งไปประจำตามทางหลวงสายต่าง ๆ ในขณะนั้น มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาทางหลวงของประเทศ^๒

การจัดระเบียบงานภายในกรมทางโดยการจำแนกตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในระดับต่าง ๆ ดังที่กล่าวมานี้ นับว่าเป็นความสำเร็จอีกประการหนึ่งของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ที่ทรงสามารถรวมศูนย์การบังคับบัญชาข้าราชการกรมทางไว้ที่พระองค์ได้แต่เพียงผู้เดียว ทั้งนี้ทรงมีอำนาจแต่งตั้ง เลื่อนชั้น โยกย้าย และถอดถอน

^๑ หจข., ร.๖ คค.๖/๒ "สมุดคู่มือในการสร้างและบำรุงทาง พ.ศ. ๒๔๖๑,"

หน้า ๖.

^๒ กรมทางหลวง, "เรื่องเบ็ดเตล็ดเกี่ยวกับกรมทางหลวง" ใน ที่ระลึกครบรอบ ๖๐ ปีกรมทางหลวง, หน้า ๑๔๓.

นายช่างและเจ้าพนักงานกรมทางได้ทุกระดับชั้นในนามของผู้บัญชาการกรมรถไฟ การจัดระเบียบงานภายในกรมทางดังในลักษณะนี้ชี้ให้เห็นว่าทรงมีนโยบายควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานกรมทางให้ใกล้ชิดรัดกุม เพื่อให้ดำเนินงานตามพระประสงค์ให้มากที่สุด^๑

๓.๔ การกระจายการบริหารงานไปยังส่วนภูมิภาค

ในช่วงก่อนที่กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินจะทรงเข้ารับผิดชอบงานกรมทาง งานสร้างและบำรุงรักษาดนในส่วนภูมิภาคคงอยู่ในอำนาจความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองเจ้าของท้องที่ โดยกรมทางได้จัดส่งข้าหลวงคมนาคมไปประจำมณฑลต่าง ๆ ในบังคับบัญชาของสมุหเทศาภิบาลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ครั้นเมื่อกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงเข้ารับงานต่อใน พ.ศ. ๒๔๖๐ ทรงปรับปรุงระบบบริหารงานใหม่โดยให้ยกเลิกอำนาจการควบคุมพนักงานคมนาคมประจำมณฑลของฝ่ายปกครอง โดยมีพระประสงค์ให้ข้าหลวงคมนาคมที่ถูกยกเลิกนี้ทำหน้าที่คุมงานก่อสร้างถนนสายต่าง ๆ ในบังคับบัญชาของกรมทางโดยตรง ดังนั้นจึงทรงจัดวางระเบียบการบริหารงานกรมทางในส่วนภูมิภาคใหม่ โดยกระจายอำนาจความรับผิดชอบไปยังเจ้าพนักงานระดับต่าง ๆ ตามพื้นที่เขตงาน ซึ่งทรงแบ่งเป็น "ภาค" และ "หมวดตอน" ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจบังคับบัญชาลดหลั่นกันตามสายงาน และขึ้นต่อกรมทางที่กรุงเทพฯ โดยตรง เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนเดียวกันทั้งหมด^๒

สำหรับเขตความรับผิดชอบงานในระดับภาค ทรงแบ่งออกเป็น ๓ ภาค คือ ภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคใต้ เฉพาะภาคกลางทรงให้รวมงานสร้างและบำรุงทางหลวงในมณฑลภาคกลางและภาคอีสานเข้าด้วยกัน และอยู่ในบังคับบัญชาของกรมทางที่กรุงเทพฯ ส่วนภาคเหนือและภาคใต้ให้อยู่ในความควบคุมของ "นายช่างด้าน" หรือ นายช่างอำนวยการ (Division Engineer) ซึ่งตั้งสำนักงานใหญ่อยู่ที่ลำปางและสงขลา

^๑ หจข., ร.๖ คค.๖/๒ "สมุดคู่มือในการสร้างและบำรุงทาง พ.ศ. ๒๔๖๑,"

^๒ หจข., ร.๖ คค.๕/๑๗ "รายงานประจำปีของกรมรถไฟหลวง พ.ศ. ๒๔๖๐,"

ตามลำดับ นายช่างด้านจะได้รับผิดชอบงานสร้างและบำรุงทางหลวงสายต่าง ๆ เฉพาะในเขตภาคของตน โดยแบ่งเส้นทางหลวงสายหนึ่ง ๆ ออกเป็น "หมวดตอน" และให้ "นายช่างทาง" รับผิดชอบแต่ละหมวดตอนไป แม้ว่าทางหลวงแต่ละสายจะตัดผ่าน เขตจังหวัดหลายจังหวัด แต่อำนาจการควบคุมของนายช่างทางจะมีอยู่เฉพาะในหมวดตอนที่ตนรับผิดชอบเท่านั้น เช่น หมวดตรง หมวดภูเก็ต เป็นต้น ซึ่งนายช่างทางเหล่านี้จะอยู่ในบังคับบัญชาของนายช่างด้านอีกต่อหนึ่ง^๑

การจัดระเบียบการบริหารงานกรมทางในส่วนภูมิภาคตามพระดำริของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินดังกล่าวนี้ ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้มีผลใช้บังคับได้ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๖๑ เป็นต้นไป แต่อย่างไรก็ตามกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงเห็นว่าไม่อาจจัดให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่กราบบังคมทูลภายในเวลาอันรวดเร็วได้ เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง การบรรจุเจ้าพนักงานในระดับต่าง ๆ ตามภาค หมวดตอน และกองบัญชาการที่กรุงเทพฯ จึงเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ครบตามจำนวนที่ต้องการ^๒ ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรดังกล่าว แม้ตามความเป็นจริงในขณะนั้นจะมีการผลิตนายช่างจากภายในประเทศขึ้นบ้างก็ตาม โดยมีวิศวกรชาวต่างประเทศเป็นผู้ฝึกฝนให้ แต่ก็ยังไม่เพียงพอแก่ความต้องการเพราะต้องกระจายไปยังส่วนราชการอื่น ๆ เช่น การชลประทาน ไปรษณีย์ และงานโลหะกิจ เป็นต้น กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินจึงทรงมีพระดำริวางแผนแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการจัดส่งทุนส่งนักเรียนไทยไปศึกษาต่างประเทศ เพื่อให้ได้นายช่างมาตรฐานมีความสามารถทัดเทียมกับนายช่างชาวตะวันตก ซึ่งจะช่วยเผยแพร่ความรู้และเป็นกำลังสำคัญของบ้านเมืองต่อไป ดังนั้น ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๖๑ - ๒๔๖๖ ได้ทรงจัดส่งนักเรียนทุนไปศึกษาวิชาช่างที่ประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ทั้งหมด ๖ รุ่น จำนวน ๔๒ นาย โดยส่งในนามของกรมรถไฟหลวง นักเรียนทุน

^๑ กรมทางหลวง, "เรื่อง เบ็ดเตล็ดเกี่ยวกับกรมทางหลวง" ใน ที่ระลึกครบรอบ ๖๐ ปีกรมทางหลวง, หน้า ๑๔๒.

^๒ หจข., ร.๖ คค.๔/๑๗ "รายงานประจำปีของกรมรถไฟหลวง พ.ศ. ๒๔๖๐," หน้า ๒๘.

เหล่านี้ได้ทยอยกลับเข้ารับราชการ เฉพาะในกรมทางประมาณ ๒๐ คน และมีส่วนช่วยให้การขยายงานกรมทางบรรลุผลสำเร็จตามพระดำริของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินในเวลาต่อมา^๑

การขยายทางหลวงแผ่นดิน

๑. สภาพและนโยบายเดิมก่อนทรงเข้ารับบริหาร

ในช่วง ๓ ปีก่อนการเข้ารับบริหารงานกรมทางของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน (พ.ศ. ๒๔๕๗ - ๒๔๖๐) การกำหนดโครงการสร้างถนนในมณฑลต่าง ๆ มิได้อยู่ในอำนาจการตัดสินใจของกรมทางแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ทางรัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากกระทรวงมหาดไทย กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และ กระทรวงคมนาคม รวม ๕ นาย^๒ เพื่อวางนโยบายสร้างทางทั่วพระราชอาณาจักรในระยะ ๑๐ ปี

^๑กรมทางหลวง, "เรื่อง เบ็ดเตล็ด เกี่ยวกับกรมทางหลวง" ใน ที่ระลึกครบรอบ ๖๐ ปีกรมทางหลวง, หน้า ๑๔๐ - ๑๔๑.

นักเรียนทุนกรมทางซึ่งส่งไปศึกษาต่อต่างประเทศในนามกรมรถไฟหลวง ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๑ - ๒๔๖๖ ส่วนใหญ่เข้ารับการศึกษาในประเทศอังกฤษและเยอรมัน และได้กลับเข้ารับราชการในกรมทางในเวลาต่อมา อาทิเช่น พระกำจรจตุรงค์ พระประกาศ-กลศิลป์ พระประกอบยন্ত্রกิจ หลวงสถิตยนิมานการ และ พระยาเสถียรธำมณี (ดวงบุญนาค) ซึ่งดำรงตำแหน่งนายช่างทางเอกคนต่อมา ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๐ - ๒๔๗๕.

^๒คณะกรรมการจัดวางโครงการสร้างทาง ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๗ ประกอบด้วย กรรมการ ๕ ท่าน ได้แก่ พระยามหาอำมาตย์ จากกระทรวงมหาดไทย, กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ และนายวิลเลียมซัน จากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และ เจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์กับ พระยาสุรสีห์วรวิธ จากกระทรวงคมนาคม ที่ประชุมตกลงกันว่าให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติควบคุมด้านการเงินและการพาณิชย์ กระทรวงคมนาคมรับผิดชอบด้านการช่าง ส่วนกระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่ในการปกครองท้องที่และ เป็นผู้รวบรวมความเห็นจากสมุหเทศาภิบาลว่าในเวลา ๑๐ ปีข้างหน้า สมควรจะสร้างถนนหรือสะพานในเขตท้องที่ของมณฑลใด

ข้างหน้า ถึงแม้ว่าคณะกรรมการดังกล่าวจะยังไม่อาจจัดวางรูปโครงการได้สำเร็จตามพระราชประสงค์ก็ตาม แต่ก็ได้เสนอนโยบายกว้าง ๆ เกี่ยวกับการพัฒนาการคมนาคมทางบก เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างถนนตามหัวเมืองมณฑลต่าง ๆ ในอนาคต กล่าวคือ

๑.๑ กำหนดประเภทของทางไว้ ๓ ประเภท คือ ทางต่าง ทางเกวียน และถนน^๑ จะเห็นได้ว่าในขณะนั้นยังไม่มีคำว่า "ทางหลวงแผ่นดิน" แต่อย่างไร

๑.๒ มณฑลใดจะสร้างทางประเภทใด ให้พิจารณาตามความเหมาะสมของสภาพภูมิประเทศในแต่ละท้องที่เป็นหลัก และพยายามหลีกเลี่ยงการสร้างซ้ำซ้อนกับการคมนาคมประเภทอื่น เช่น มณฑลใดมีทางน้ำสะดวกอยู่แล้ว ก็จะสร้างทางบกให้น้อยที่สุด มณฑลใดที่มีภูเขาและไม่มีทางน้ำไปมาต้องทำถนนและทางต่างเป็นพื้น หรือถ้าทางใดที่มีรถไฟเดินอยู่แล้วก็จะไม่ทำถนนแข่งคู่กัน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์ต่อการพัฒนาการคมนาคมของประเทศให้มากที่สุด

๑.๓ การสร้างถนนระหว่างตำบลหรือเมือง ตลอดจนการขยายเส้นทางไปจดปลายพระราชอาณาเขต เพื่อติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านนั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อการพาณิชย์เป็นสำคัญ ส่วนผลประโยชน์ทางด้านการปกครองและยุทธศาสตร์การทหารมีความสำคัญรองลงมา^๒

^๑ทางต่างเป็นทางสำหรับคนเดินหรือสัตว์พาหนะ สร้างในพื้นที่ซึ่งเป็นภูเขาทำถนนได้ยาก มีลักษณะเป็นทางแคบ ๆ ที่ปรับพื้นที่เรียบโดยไม่ต้องพูนดินและไม่ต้องโรยกรวดหิน

ทางเกวียน เป็นทางที่ตัดเข้าไปในป่า มีขนาดกว้างพอสมควรสำหรับเป็นเส้นทางเดินของเกวียน โดยพูนดินปรับพื้นที่เรียบแต่ไม่ต้องโรยกรวดหิน ในฤดูฝนจึงมักกลายเป็นโคลนเลนใช้การไม่ได้

ถนน แบ่งเป็นถนนประธาน สร้างในบริเวณที่มีทางรถไฟติดต่อกันได้ มีขนาดกว้าง ๖ วา ส่วนถนนอีกประเภทหนึ่งคือ ถนนสาขา สร้างเชื่อมระหว่างตำบลไม่สู้สำคัญนัก มีขนาดกว้าง ๔ วา ลักษณะถนนจะพูนดินยกให้สูง ปรับพื้นที่เรียบ และโรยกรวดหิน.

^๒ หจข., ร.๖ คค.๖/๒ "กรมพระจันทบุรีนฤนาถ กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" ๑๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๐.

แต่อย่างไรก็ตาม งานพัฒนาถนนหนทางต่าง ๆ ในพระราชอาณาจักรในระยะเวลาดังกล่าวไม่อาจถือได้ว่าบรรลุผลตามเป้าหมาย เนื่องจากขาดการเอาใจใส่บำรุงรักษาอย่างจริงจัง ถนนส่วนใหญ่จึงอยู่ในสภาพที่ทรุดโทรม ทั้งไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอนว่าถนนสายใดมีประโยชน์ควรซ่อมแซมบำรุงรักษาหรือไม่อย่างไร คงปล่อยให้สมุหเทศาภิบาลจัดดำเนินการเองตามยถากรรม ในขณะที่เดียวกับที่ทางฝ่ายมณฑลได้เสนอโครงการสร้างทางอย่างมากมายจนยากที่จะจัดหางบประมาณมาสนองความต้องการได้ทั้งหมด นับว่าเป็นปัญหาที่รอการปรับปรุงแก้ไขอยู่ในขณะนั้น^๑

๒. พระดำริในการสร้างและบำรุงทางในระยะแรก (พ.ศ. ๒๔๖๐ - ๒๔๖๔)

ครั้นเมื่อกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงรับงานกรมทางไว้ในหน้าที่ของพระองค์ เมื่อปลายเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๐ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ ให้โอนงานของคณะกรรมการจัดวางโครงการสร้างทางดังกล่าวให้รวมอยู่ในอำนาจของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินแต่เพียงพระองค์เดียว ตามคำกราบบังคมทูลของกรมพระจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในขณะนั้น ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้บัญชาการกรมรถไฟได้ทรงปรับปรุงนโยบายและจัดวางโครงการของกรมทางเสียใหม่ให้เป็นเอกภาพ มิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการด้วยกัน ส่วนคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นจากตัวแทน ๓ กระทรวงดังกล่าวต้องถูกยกเลิกไปโดยปริยาย^๒

ต่อมาเมื่อกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินได้ทรงศึกษาปัญหาและกิจการงานของกรมทางด้วยพระองค์เองในระยะเวลาหนึ่งแล้ว ทรงพิจารณาเห็นว่างานสร้างและบำรุงทางที่แล้วมานั้น มีจุดอ่อนข้อบกพร่องอยู่หลายประการซึ่งเป็นปัญหาพื้นฐานต้องรีบดำเนินการแก้ไข ปัญหาดังกล่าวเกิดจากข้อบกพร่องของโครงสร้างและระบบการบริหารงานของกรมทางเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งคอยจุดรั้งมิให้การคมนาคมของประเทศในด้านนี้ได้พัฒนาก้าวหน้าเท่าที่ควร

^๑ อัจฉรา ชุมดี, "งานด้านการเกษตรและการคมนาคมของเจ้าพระยาวงษา-นุประพิทธ์. . .," หน้า ๑๕๓ - ๑๕๔.

^๒ หจข., ร.๖ คค.๖/๒ "กรมพระจันทบุรีนฤนาถ กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" ๑๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๖๐.

ดังนั้นจึงกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การสร้าง และบำรุงทางเสียใหม่ ในเดือนตุลาคมปีเดียวกัน ซึ่งปรากฏต่อมาว่าพระดำริของพระองค์ ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้ได้รับการยอมรับจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทุกประการ กล่าวคือ

ประการแรก ภาระเรื่องเงินงบประมาณ ทรงเห็นว่าจุดมุ่งหมายของการสร้างทางที่ได้ตั้งไว้แต่เดิม คือ เพื่อบำรุงการค้า การปกครอง และยุทธศาสตร์การทหารนั้น ในทางปฏิบัติมักมีปัญหาในด้านงบประมาณเสมอ เพราะทางฝ่ายสมุหเทศาภิบาลต่างก็ต้องการให้มณฑลของตนมีถนนที่ดี แต่ละมณฑลจึงเสนอโครงการทำถนนเข้ามาเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนเงินงบประมาณและไม่อาจสนองความต้องการของมณฑลต่าง ๆ ทั้งหมดได้ด้วย เหตุนี้จึงทรงหาทางแบ่งเบาภาระรับผิดชอบในเรื่องงบประมาณของกรมทางให้น้อยลง โดยวิธีจัดแบ่งประเภทถนนเสียใหม่ ให้ฝ่ายมณฑลต้องรับภาระทางการเงินในการสร้างและบำรุงรักษาด้านในบางประเภทด้วย เพื่อมิให้กรมทางต้องแบกภาระมากเกินไป และสามารถทุ่มเทในเส้นทางที่สำคัญได้เต็มที่ พระดำริของพระองค์ดังกล่าวเป็นผลให้มีการจำแนกประเภทถนนออกเป็น ๓ ประเภทในเวลาต่อมา ได้แก่ ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงของมณฑล และ ทางราษฎร์ ถนนทั้งสามประเภทดังกล่าวมีลักษณะความสำคัญต่างกัน ดังนี้คือ

ทางหลวงแผ่นดิน เป็นถนนที่มีความสำคัญต่อประเทศ ทั้งในด้านการค้า การปกครอง และยุทธศาสตร์การทหาร เป็นเส้นทางเดินของสินค้าสำคัญภายในพระราชอาณาจักร ซึ่งสามารถสนับสนุนการคมนาคมขนส่งทางรถไฟได้ ดังนั้นส่วนใหญ่จึงมุ่งสร้างจากตำบลหรืออำเภอไปสู่สถานีรถไฟ กรมทางมีอำนาจหน้าที่ในการสร้างและบำรุงรักษาโดยตรง นับตั้งแต่การทำโครงการ การจัดทำงบประมาณและการดำเนินการก่อสร้าง ตลอดจนการตรวจตราซ่อมแซมให้คงสภาพดีอยู่เสมอ โดยใช้งบประมาณของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติทั้งหมด

ทางหลวงของมณฑล เป็นเส้นทางคมนาคมติดต่อระหว่างหัวเมืองภายในมณฑล ซึ่งข้าราชการฝ่ายปกครองประจำมณฑลเป็นผู้รับผิดชอบในการสร้างและบำรุงรักษา โดยการเกณฑ์กำลังคนและค่าใช้จ่ายภายในท้องถิ่นตามที่กฎหมายอนุญาตให้ และยังได้งบประมาณจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติอีกส่วนหนึ่งด้วย แต่พยายามให้แต่ละมณฑล

ฟังตนเองให้มากที่สุด กรมทางมีหน้าที่แต่เพียงให้คำแนะนำหรือส่งช่างไปตรวจตราเป็น
ครั้งคราวเท่านั้น

ทางราษฎร ทางชนิดนี้เกิดจากประชาชนในท้องถิ่นร่วมใจกันจัดสร้าง
และบำรุงรักษา เพื่อความสะดวกในการติดต่อระหว่างหมู่บ้านกับทางหลวง เจ้าพนักงาน
ฝ่ายปกครองเป็นผู้ควบคุมดูแลโดยกรมทางมีอำนาจตรวจตราและให้คำแนะนำตามสมควร
นอกจากนั้นยังมีทางอีกชนิดหนึ่งที่เอกชนขออนุญาตจัดสร้างขึ้น เพื่อประโยชน์เป็นการส่วนตัว
เช่น การลำเลียงวัตถุดิบจากป่ามาสู่สถานีรถไฟ เป็นต้น ทางชนิดนี้อยู่ในความควบคุมของ
กรมทางโดยตรง^๑

ประการที่สอง การบำรุงรักษาถนน กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรง
ชี้แจงว่าการบำรุงรักษาถนนที่สร้างไว้นั้นไม่อาจกระทำได้อย่างจริงจังมากนัก เพราะมีจำนวน
มากเกินไปที่รัฐบาลจะดูแลได้ทั่วถึง เนื่องจากคณะกรรมการทั้ง ๓ กระทรวงดังกล่าวมุ่ง
แต่จัดสร้าง มิได้คิดถึงเรื่องการบำรุงรักษา ไม่นานนักถนนเหล่านั้นก็จะกลายเป็นป่าหรือ
คลองไป ทำให้เงินของแผ่นดินจมเสียเปล่า ๆ ดังนั้นจึงทรงเสนอว่าถนนสายใดที่ไม่มี
ประโยชน์เพียงพอควรจัดให้เป็นทางหลวงของมณฑลและให้อยู่ในความดูแลของสมุหเทศาภิบาล
แทน กรมทางมีหน้าที่บำรุงรักษาถนนสายสำคัญที่มีฐานะเป็นทางหลวงแผ่นดินเท่านั้น และ
ในโอกาสต่อไปการสร้างถนนก็ต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาด้วย มิใช่มุ่งแต่จัดสร้างจนเกิน
กำลังที่จะรักษาแล้วปล่อยทิ้งเสีย

ประการที่สาม การพิจารณาความสำคัญของถนนแต่ละสาย แต่เดิมวิธีตรวจ
ว่าถนนสายใดมีประโยชน์หรือไม่เพียงไรนั้น ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ดังนั้น กรมพระ-
กำแพงเพชรอัครโยธินจึงทรงเสนอว่าควรใช้วิธีตรวจสินค้าที่เดินไปมาในถนนสายนั้น เป็น เกณฑ์
เพื่อเป็นแนวทางตัดสินว่าถนนสายใดควรบำรุงเป็นทางหลวงของแผ่นดิน หรือสายใดควรทิ้ง

^๑ทจช., ร.๖ คค.๖/๒ "สมุดคู่มือในการสร้างและบำรุงทาง พ.ศ. ๒๔๖๑,"

ให้เป็นหน้าที่ของสมุหเทศาภิบาล^๑ พระดำริดังกล่าวนี้เป็นผลให้มีการจัดทำทะเบียนยานพาหนะ และสถิติการใช้ถนนของยวดยานพาหนะต่าง ๆ ตามแบบอย่างประเทศตะวันตกในเวลาต่อมา เพื่อประโยชน์ในการควบคุมและ เป็นแนวทางส่งเสริมการบำรุงรักษาทางหลวงแต่ละสายตาม ลำดับความสำคัญต่อไป

ตามระเบียบเดิมการจดทะเบียนรถยนต์และออกใบขับขี่ในเขตพระนครเป็น อำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจ ส่วนในหัวเมืองต่าง ๆ เข้าใจว่าเป็นงานของฝ่ายบ้านเมือง ครั้นเมื่อกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงเข้าจัดระเบียบงานกรมทางเสียใหม่ จึงได้ กำหนดให้งานจดทะเบียนรถยนต์ในหัวเมืองมณฑลต่าง ๆ อยู่ในอำนาจของกรมทางโดยให้ นายช่างทางทำหน้าที่เป็นนายทะเบียน ทั้งนี้ ทรงเห็นว่าในฐานะที่กรมทางเป็นผู้สร้างทาง จึงควรมีอำนาจในการควบคุมการใช้ทางด้วย ระเบียบงานทะเบียนยานยนต์ในอำนาจของ กรมทางดังกล่าวได้ใช้สืบต่อมาจนถึงสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ จึง ได้โอนไปขึ้นกับกรมตำรวจจนกระทั่งในปัจจุบัน^๒

ส่วนการทำสถิติการใช้ถนนนั้น ตามระเบียบที่กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ทรงวางไว้ กรมทางจะต้องทำบัญชีแสดงจำนวนผู้คน สัตว์ และยานพาหนะที่ใช้ทางหลวงของ แผ่นดินในแต่ละสาย โดยให้เจ้าหน้าที่คอยนับและจดไว้อย่างน้อยเดือนหนึ่ง ๗ วัน ส่วน ทางหลวงของมณฑลก็ให้จัดทำเป็นครั้งคราวตามสมควร การเก็บสถิติการใช้ทางหลวง ดังกล่าว กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อกรมทางมาก เพราะ ช่วยให้ทราบว่าทางหลวงแต่ละสายมีความสำคัญมากน้อยเพียงใด และสามารถนำมาพิจารณา เพื่อส่งเสริมบำรุงรักษาให้เจริญก้าวหน้าต่อไป^๓

^๑ หจช., ร.๖ คค.๖/๒ "กรมขุนกำแพงเพชรอัครโยธิน กราบบังคมทูล พระบาท- สมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" ๒๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๖๐.

^๒ กรมทางหลวง, "เรื่อง เบ็ดเตล็ด เกี่ยวกับกรมทางหลวง" ใน ที่ระลึกครบรอบ ๖๐ ปีกรมทางหลวง, หน้า ๑๔๓.

^๓ หจช., ร.๖ คค.๕/๑๗ "รายงานประจำปีของกรมรถไฟหลวง พ.ศ. ๒๔๖๐," หน้า ๒๔.

๓. พระดำริในการสร้างและบำรุงทางในระยะเวลาที่สอง (พ.ศ. ๒๔๖๘ - ๒๔๗๕)

นับตั้งแต่ที่รวมงานกรมทางไปขึ้นกับกรมรถไฟหลวง ภายใต้การบริหารงานของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๐ เป็นต้นมา อาจกล่าวได้ว่างานสร้างและบำรุงรักษาถนนหลวงมิได้ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นเท่าใดนัก ทั้งนี้เนื่องจากพระดำริส่วนพระองค์ของผู้บัญชาการกรมรถไฟและนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นต่างมุ่ง ให้ความสำคัญต่อกิจการรถไฟของประเทศมากกว่า เพราะสามารถนำความสำเร็จก้าวหน้ามาสู่ประเทศ และให้ผลประโยชน์ตอบแทนที่เหนือกว่าเกือบทุกด้าน โดยเฉพาะความสะดวกในการบรรทุกสินค้าซึ่งสามารถลำเลียงขนส่งออกสู่ตลาดได้อย่างรวดเร็วคราวละมาก ๆ ครั้งต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๖๘ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชปรารภกระตุ้นกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินให้ทรงเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาการคมนาคมขนส่งในด้านนี้ให้มากขึ้น เพราะทรงเชื่อว่าจะ เป็นหนทางที่นำสินค้ามาป้อนสู่รถไฟและขยายอัตราการผลิตทางเศรษฐกิจของประเทศได้มีขึ้นน้อย^๑ ดังนั้น ในฐานะที่กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงรับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรง จึงทรงทำโครงการเพื่อกำหนดนโยบายขยายทางหลวงของประเทศขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง^๒ ทั้งนี้มีลักษณะที่เป็นจริงเป็นจังและมีเป้าหมายที่แน่นอนกว่าเดิม พระดำริของพระองค์ดังกล่าวอาจแยกพิจารณาได้ ๒ ประการ คือ นโยบายต่อการเลือกเส้นทางและนโยบายทางการเงิน ซึ่งนโยบายดังกล่าวนี้มีความสำคัญในฐานะ เป็นปัจจัยหนึ่งที่กำหนดความสำเร็จของการพัฒนาการคมนาคมในด้านนี้ และได้รับการยอมรับจากเสนาบดีสภาให้ทรงดำเนินการตามพระดำริได้ต่อไป

^๑ หจข., สบ. ๒.๓๗/๑๑ "รายงานเสนาบดีสภา ที่ ๑/๒๔๖๘" ๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๘.

^๒ โครงการสร้างและซ่อมแซมถนนในมณฑลต่าง ๆ ครั้งแรกของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ทรงกำหนดขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๒ โดยใช้งบประมาณรวม ๑๑๓,๓๔๙,๔๐๐ บาท ใช้เวลาก่อสร้างตามโครงการ ๒๐ ปี.

๓.๑ นโยบายเลือกเส้นทาง

ในการเลือกสร้างและบำรุงทางหลวงภายในพระราชอาณาจักรตามโครงการพระดำริของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๔ เป็นต้นไปนั้น ทรงพิจารณาเส้นทางที่จะให้ประโยชน์สูงสุดก่อน เป็นอันดับแรก ทั้งนี้ เนื่องจากข้อจำกัดในงบประมาณแต่ละปีที่กระทรวงคมนาคมได้รับ โดยทรงถือเอาผลประโยชน์ตอบแทนทางเศรษฐกิจของเส้นทางแต่ละสายเป็นเกณฑ์สำคัญในการพิจารณา ส่วนผลประโยชน์ทางด้านการปกครองและยุทธศาสตร์การทหารทรงถือว่ามีความสำคัญรองลงมา ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าพระดำริในการเลือกเส้นทางของพระองค์ยังคงเป็นไปตามนโยบายเดิมที่เคยมีมาตั้งแต่ก่อนหน้าที่จะทรงเข้ารับงานกรมทางด้วยซ้ำ เพราะเป็นนโยบายพื้นฐานในการพัฒนาการคมนาคมของประเทศในระบะนั้น

ตามพระดำริดังกล่าว เส้นทางที่จะทรงจัดสร้างหรือบำรุงรักษาในฐานะของทางหลวงแผ่นดินชั้นหนึ่งนั้นจะต้องพิจารณาจากเส้นทางที่ผ่านเขตชุมชนหนาแน่น หรือแผ่นดินที่อุดมสมบูรณ์ด้วยวัตถุุดิบและผลผลิตทางการเกษตรเป็นสิ่งสำคัญ สามารถชักนำสินค้า เหล่านั้นออกสู่โลกภายนอกได้ เส้นทางบางแห่งเป็นทางเกวียนอยู่เดิมชาวบ้านใช้บรรทุกสินค้านำออกสู่ตลาดซึ่งไม่ค่อยสะดวกนัก ฉะนั้น ถ้าได้ปรับปรุงให้เป็นถนนที่ได้มาตรฐานก็จะอำนวยความสะดวกทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ข้อสำคัญคือทรงย้ำว่าถนนดังกล่าวต้องไม่สร้างซ้ำซ้อนกับการคมนาคมทางน้ำและรถไฟ พื้นที่ใดมีเส้นทางขนส่งทางน้ำหรือรถไฟอย่างสะดวกสบายพอสมควรแล้วก็ไม่ต้องสร้างถนนขึ้นซ้อนอีก ทั้งนี้ เพื่อสงวนกำลังเงินอันมีจำกัดไว้ใช้ในงานพัฒนาเส้นทางสายอื่น ๆ ต่อไป อีกทั้งยังเป็นการป้องกันมิให้ทางหลวงเหล่านี้เป็นคู่แข่งแย่งรายได้ของกิจการรถไฟอีกด้วย โดยทรงยึดมั่นในหลักการเดิมที่ว่าทางหลวงแผ่นดินต้องสนับสนุนกิจการรถไฟ ซึ่งสอดคล้องกับพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงต้องการให้ทางหลวงนำผู้โดยสารและสินค้ามาป้อนรถไฟ และผ่อนเบาการคมนาคมขนส่งทางน้ำและรถไฟอีกทางหนึ่งด้วย^๑ ตัวอย่างความสัมฤทธิ์ผลในพระดำริดังกล่าวของกรมพระ -

^๑ หจข., ร.๖ คค.๖/๖ "Prince Purachattra to King Rama VI"

กำแพงเพชรอัครโยธิน ได้แก่การสร้างถนนหลวงจากอำเภอบึงสามพันมาเชื่อมสถานีรถไฟสายอุบลราชธานี ที่อำเภวารินทร์ชำราบ ใน พ.ศ. ๒๔๗๓ ช่วยเหลือสินค้าจากชายแดน ถูกลำเลียงมาขึ้นที่สถานีรถไฟได้โดยง่าย^๑

ข้อสังเกตประการหนึ่งเกี่ยวกับนโยบาย เลือกลงเส้นทางเพื่อสร้างและบำรุงรักษาของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าแม้จะทรงให้ความสนใจต่องานขยายทางหลวงของแผ่นดินเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังทรงเล็งเห็นในคุณค่าและความสำคัญของกิจการรถไฟมากกว่าทางหลวง ทั้งนี้ทรงอ้างว่าการใช้รถไฟถูกกว่าใช้ถนนหลายเท่า^๒ ราษฎรส่วนใหญ่ต่างก็ให้ความนิยมเพราะไม่สิ้นเปลืองมากนัก ดังนั้นจึงทรงมุ่งขยายกิจการรถไฟให้สมบูรณ์ตามโครงการโดยเร็ว ส่วนงานขยายทางหลวงนั้นทรงยอมรับว่ามุ่งเลือกสร้างเส้นทางที่สำคัญและให้ประโยชน์มากที่สุดก่อน เช่น ทางหลวงสายลำปางไปเชียงใหม่ เป็นต้น^๓

^๑ หจข., ร.๗ พ.๖/๔ "กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ถึง เจ้าพระยามหิธร"

๒๒ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๓.

^๒ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงกล่าวไว้ในบันทึกเกี่ยวกับนโยบายและโครงการสร้างทางหลวง พ.ศ. ๒๔๖๔ ว่า ค่าใช้จ่ายในการใช้รถยนต์ทั้งค่าน้ำมันและอุปกรณ์ในประเทศไทย ตลอดจนการขนส่งสินค้าโดยทางถนนหลวงจะสิ้นเปลืองมากกว่ารถไฟ ในขณะที่การบรรทุกสินค้าทางรถไฟทำได้ประหยัดและสะดวกรวดเร็วกว่ามาก แม้ว่าราคาค่าก่อสร้างต่อกิโลเมตรจะสูงถึง ๖๐,๐๐๐ บาท แต่ก็ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่คุ้มค่า ส่วนการสร้างทางหลวงชั้น ๑ ของประเทศลงทุนต่ำกว่า ตกประมาณ ๘,๐๐๐ - ๒๐,๐๐๐ บาทต่อกิโลเมตร แต่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสูงกว่ารถไฟหลายเท่า โปรดดูรายละเอียดใน พร.เพ็ญ อ้นตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า ๘๗ - ๑๔๕.

^๓ หจข., ร.๖ คค.๖/๖ "Prince Purachattra to King Rama VI"

(Memorandum concerning the policy. . .), p. 22.

ส่วนนโยบายเดิมบางประการที่ทรงเคยใช้ในการสร้างและบำรุงรักษา
ทางหลวงในช่วงก่อนหน้า ก็ยังทรงนำมาปฏิบัติต่อไปตามเดิม เช่น การจัดสถิติการใช้ยอด-
ยานพาหนะของทางหลวง และการแบ่งภาระรับผิดชอบในการสร้างและบำรุงรักษาทางหลวง
ของมณฑลให้แก่สมุหเทศาภิบาล เป็นต้น

๓.๒ นโยบายทางการเงิน

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคขัดขวางมิให้การขยายเส้นทางหลวง
ตามโครงการดำเนินไปอย่างราบรื่น เท่าที่ควรก็คือการขาดแคลนเงินงบประมาณ ทั้งนี้เนื่อง-
จากรัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ต้องรับช่วงในการพัฒนากิจการด้าน
ต่าง ๆ ของประเทศต่อจากในรัชกาลก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายเส้นทางรถไฟใน
ส่วนภูมิภาค แต่รัฐบาลก็ไม่อาจจัดหาเงินงบประมาณมาใช้จ่ายตามโครงการต่าง ๆ ได้อย่าง
เต็มที่ อันเนื่องมาจากความเสียหายทางด้านเกษตรกรรมครั้งสำคัญเมื่อคราวเกิดอุทกภัยใน
พ.ศ. ๒๔๖๐ และผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่ ๑ ทำให้เศรษฐกิจการค้าระหว่าง
ประเทศต้องหยุดชะงัก รายรับจึงไม่เพียงพอกับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นทุกปี ทำให้ต้องนำเงิน
คงคลังออกมาใช้จ่ายมากขึ้น ฐานะการคลังของประเทศจึงอยู่ในสภาพทรุดโทรม ด้วยเหตุนี้
โครงการเพื่อการพัฒนาในด้านต่าง ๆ จึงพลอยได้รับความกระทบกระเทือนไปด้วย เพราะ
รัฐบาลต้องเลือกใช้จ่ายเฉพาะในโครงการที่มีความจำเป็นก่อน ซึ่งในขณะนั้นกิจการรถไฟ
ได้รับความสนใจมากที่สุดเพราะให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่ามากกว่า ดังนั้นงานขยายการคมนาคม
ทางถนนหลวงจึงถูกมองข้ามความสำคัญไป ดังจะเห็นได้จากโครงการสร้างและปรับปรุง
ทางหลวง พ.ศ. ๒๔๖๒ ซึ่งกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงเสนองบประมาณเพื่อจัดสร้าง
และซ่อมแซมถนนในมณฑลต่าง ๆ ทั่วพระราชอาณาจักรในระยะ ๒๐ ปี โดยใช้จ่ายเงินตาม
โครงการทั้งสิ้นประมาณ ๑๑๓ ล้านบาท^๑ เฉลี่ย ๔ ล้านบาทต่อปี แต่ปรากฏว่ารัฐบาลไม่อาจ

^๑ เรื่องเดียวกัน .

จัดสรรงบรายจ่ายในส่วนงานกรมทางได้เพียงพอตามความต้องการของแต่ละปีได้ งานขยายทางหลวงตามโครงการของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินดังกล่าวจึงดำเนินมาอย่างลุ่ม ๆ ดอน ๆ โดยตลอดภายใต้งบประมาณอันจำกัด

ครั้นเมื่อทรงเสนอโครงการใหม่ใน พ.ศ. ๒๔๖๔ ค่าใช้จ่ายตามโครงการสร้างและซ่อมแซมทางหลวงภายในพระราชอาณาจักรตกเป็นเงินประมาณ ๑๓๔ ล้านบาท โดยยังไม่อาจกำหนดระยะเวลาได้แน่นอนว่าจะเป็นโครงการ ๑๐ ปี ๒๐ ปี หรือ ๒๕ ปี แต่อย่างไรก็ตามกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงเชื่อว่าเป็นการยากที่จะหาเงินมาใช้จ่ายให้เต็มตามรูปโครงการในแต่ละปีได้ อันเนื่องมาจากภาวะวิกฤติทางการคลังของประเทศดังกล่าว ตามพระดำริของพระองค์ทรงเห็นว่ารัฐบาลควรเร่งหาทางแก้ไขมิให้โครงการขยายทางหลวงครั้งนี้ต้องประสบภาวะชะงักงันเหมือนเมื่อครั้งก่อน แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จะทรงมีพระราชประสงค์ให้เป็นโครงการแบบค่อยเป็นค่อยไปคือลงมือทำเมื่อมีทุนรอนเพียงพอก็ตาม แต่ผู้บัญชาการกรมรถไฟทรงไม่ปรารถนาให้เกิดความล้มเหลวซ้ำซ้อนขึ้นอีก จึงทรงเสนอว่าเมื่อไม่มีทางเลือกอื่นใดก็จำเป็นต้องพึ่งแหล่งเงินกู้จากภายในหรือภายนอกประเทศ ทั้งนี้ ต้องมั่นใจว่าจะได้รับประโยชน์คุ้มทุน โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาทางด้านเศรษฐกิจ ผลตอบแทนที่ได้รับจะต้องได้สัดส่วนกับอัตราดอกเบี้ยที่ต้องเสียไปในแต่ละปี และที่สำคัญคือในกรณีที่กู้เงินจากแหล่งภายนอก รัฐบาลต้องแสดงให้เห็นประเทศเจ้าหนี้เห็นว่าทางหลวงเหล่านั้นไม่เป็นคู่แข่งของรถไฟ และสามารถ

งบประมาณรายจ่ายของกรมทางที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจัดให้ในแต่ละปีนั้น จะเห็นได้ว่าไม่เพียงพอกับรายจ่ายตามโครงการซึ่งต้องการปีละประมาณ ๔ ล้านบาท ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

พ.ศ. ๒๔๖๑	ยอดเงิน	๘๖๗,๘๔๘	บาท
พ.ศ. ๒๔๖๒	ยอดเงิน	๑,๐๗๐,๕๐๐	บาท
พ.ศ. ๒๔๖๓	ยอดเงิน	๑,๕๐๐,๐๐๐	บาท
พ.ศ. ๒๔๖๔	ยอดเงิน	๑,๕๐๐,๐๐๐	บาท
พ.ศ. ๒๔๖๕	ยอดเงิน	๒,๐๐๐,๐๐๐	บาท
พ.ศ. ๒๔๖๖	ยอดเงิน	๒,๐๐๕,๐๐๐	บาท

สนับสนุนกิจการรถไฟได้ด้วย เพื่อยืนยันว่าผลประโยชน์ตอบแทนทางเศรษฐกิจที่รัฐจะได้รับจากการสร้างถนนนั้นคุ้มค่า ไม่เกิดความสูญเปล่าในการลงทุนแต่อย่างใด^๑

นอกเหนือจากนี้ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินยังทรงเรียกร้องให้รัฐบาลยอมรับข้อเสนองของพระองค์ที่ให้เก็บภาษีผ่านทางสำหรับผู้ใช้รถใช้ถนน เพื่อเป็นรายได้ในการบำรุงรักษาทางต่อไป ทั้งนี้ทรงมีจุดประสงค์ให้เป็นการแบ่งเบาภาระทางการเงินของรัฐบาลอีกวิธีหนึ่ง^๒ ทรงอ้างถึงแนวความคิดของอดัม สมิท (Adam Smith) ที่กล่าวว่า การทุ่มเทเงินทองในการบำรุงรักษาถนนและการคมนาคมอื่น ๆ นั้น แม้ว่าจะทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้าต่อสังคมประเทศชาติ แต่ก็ไม่เป็นการยุติธรรมที่จะนำเงินภาษีอากรของคนส่วนใหญ่ในประเทศมาใช้จ่ายเพื่อการนี้อย่างมากจนเกินไป ดังนั้นตามพระดำริของพระองค์ จึงทรงเห็นสมควรให้เก็บภาษีผ่านทางสำหรับผู้ขับขี่รถยนต์บนท้องถนนสายต่าง ๆ ในฐานะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการคมนาคมในด้านนี้โดยตรง ทรงแนะนำให้ศึกษาแบบอย่างจากพระราชบัญญัติถนนของอังกฤษ ค.ศ. ๑๙๒๐ (The British Roads Act of 1920) โดยนำมาดัดแปลงให้เข้ากับสภาพเงื่อนไขต่าง ๆ ของประเทศไทย ซึ่งก็ได้หมายความว่า ผลักภาระทั้งหมดให้แก่ผู้ใช้ถนน เพราะรัฐบาลต้องเป็นผู้ออกทุนส่วนใหญ่ในการบำรุงรักษาอยู่แล้ว ดังนั้นการเก็บภาษีผ่านทางจากผู้ใช้รถใช้ถนนดังกล่าวจึงต้องเป็นไปอย่างยุติธรรม ไม่ตั้งอัตราไว้สูงจนเกินไป^๓

^๑ หจข., ร.๖ คค.๖/๖ "Prince Purachattra to King Rama VI" (Memorandum concerning the policy. . .), p. 40 - 41.

^๒ ตามความเป็นจริง กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงเคยเสนอให้อำนาจกรมทางในการเก็บภาษีผ่านด่านตามเส้นทางหลวงสายต่าง ๆ ในร่างพระราชบัญญัติจัดวางระเบียบการเดินรถไฟและทางหลวง พ.ศ. ๒๔๖๔ แต่ข้อเสนอดังกล่าวนี้อีกด้านให้ตกไปโดยสภาเผยแผ่พาณิชย์ ดังนั้นจึงทรงเรียกร้องให้พิจารณาข้อเสนอของพระองค์อีกครั้งหนึ่ง.

^๓ หจข., ร.๖ คค.๖/๖ "Prince Purachattra to King Rama VI" (Memorandum concerning the policy. . .), p. 40.

พระดำริในการวางนโยบายขยายทางหลวงของประเทศดังที่กล่าวมาทั้งสองประการนี้ จะเห็นได้ว่ามีลักษณะที่สอดคล้องกับสภาพทาง เศรษฐกิจและความต้องการขยายตัวของบ้านเมืองในขณะนั้น เป็นอย่างยิ่ง แม้จะทรงทราบว่าฐานะทางการเงินของประเทศในช่วงนั้นไม่อาจตอบสนองนโยบายของพระองค์อย่างเต็มที่ได้อีกตาม แต่ก็ทรงพยายามเอาชนอุปสรรคเหล่านั้น เพื่อมิให้งานพัฒนาทางหลวงแผ่นดินต้องอยู่ในภาวะชบเซา เหมือนดังที่ผ่านมา งานของพระองค์จึงมุ่งไปที่การประหยัดและคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ประเทศชาติจะได้รับเป็นสำคัญ โดยมีไม่อาจหวังความสัมฤทธิ์ผลเต็มรูปแบบตามโครงการในระยะเวลาอันสั้นได้ ซึ่งต่อมามีคณะกรรมการต่างก็เห็นชอบด้วยในพระดำริดังกล่าวของพระองค์ และยอมรับในหลักการให้วางเป็นนโยบายพัฒนาทางหลวงของประเทศได้ตั้งแต่ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๔ เป็นต้นไป^๑ เส้นทางตามโครงการดังกล่าว เฉพาะสายที่สำคัญ ได้แก่ ทางหลวงสาย เชียงใหม่-เชียงราย มีความยาว ๒๕๐ กิโลเมตร, ปากน้ำโพ-บ้านคางระจิว ระยะทาง ๒๑๐ กิโลเมตร, นครราชสีมา-นครพนม ระยะทาง ๔๔๐ กิโลเมตร และ สุราษฎร์ธานี-นครศรีธรรมราช มีความยาว ๑๕๐ กิโลเมตร เป็นต้น^๒

๔. การขยายตัวของทางหลวงนอกโครงการปกติ

แม้ว่าโดยทั่ว ๆ ไปงานพัฒนาถนนและทางหลวงของประเทศในความรับผิดชอบของผู้บัญชาการกรมรถไฟ จะดำเนินไปตามโครงการพระดำริภายใต้การสนับสนุนของรัฐบาลก็ตาม แต่ปรากฏว่ามีอยู่บ่อยครั้งที่กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงได้รับแรงกระตุ้นจากต่างประเทศและฝ่ายบริหารให้ดำเนินงานนอกเหนือจากโครงการที่กำหนด แต่ก็มีได้หมายความว่า จะทรงโอนอ่อนให้ทุกกรณีไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเหตุผล ความพร้อม และปัจจัยอื่น ๆ หลายประการประกอบกัน อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้คือ

^๑ หจข., สบ. ๒.๓๗/๑๑ "รายงานเสนาบดีสภา ที่ ๑/๒๔๖๔" ๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๔.

^๒ สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, F.O. 371/11720

"Mr. Waterlow to Sir Austen Chamberlain" No. 94, date September 29, 1926.

๔.๑ ปัจจัยจากภายในประเทศ

ประการแรก แรงกระตุ้นจากฝ่ายปกครองท้องถิ่น ตามธรรมเนียมที่เคยปฏิบัติมาสมุหเทศาภิบาลผู้ปกครองท้องถิ่นมีอำนาจเสนอให้กรมทางสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงในเขตมณฑลของตนได้ โดยกรมทางจะพิจารณาอนุมัติตามความจำเป็นและความเหมาะสม ซึ่งขึ้นอยู่กับความพร้อมทางด้านการเงินเป็นสำคัญ นอกจากนั้นฝ่ายปกครองยังต้องรับผิดชอบบำรุงรักษาถนนอีกประเภทหนึ่งที่สร้างด้วยการร่วมแรงร่วมใจของประชาชนในท้องถิ่น ที่เรียกว่า "ทางราษฎร์" ฉะนั้น การขยายตัวของถนนและทางหลวงในประเทศจึงต้องพึ่งกำลังของฝ่ายบ้านเมืองมิใช่น้อย โดยเฉพาะมณฑลที่ผู้ปกครองมีความกระตือรือร้นมักจะปรากฏให้เห็นถึงความเจริญก้าวหน้าอย่างเด่นชัด

ตามหลักการที่กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงวางไว้ แต่ละมณฑลต้องพึ่งตนเองในการสร้างและบำรุงรักษาทั้งทางหลวงของมณฑลและทางราษฎร์ เมื่อเห็นว่าอยู่ในสภาพที่ทรุดโทรมต้องเร่งซ่อมแซมและแก้ไขก็ให้วิธีบอกบุญเรียกรายเงิน พร้อมทั้งขอกำลังหรือเกณฑ์แรงงานราษฎร์ที่ไม่ได้เสียเงินรัชชูปการมาช่วยดำเนินการจนสำเร็จ เส้นทางใดที่ต้องขยายให้กว้างขวางหรือยาวขึ้นกว่าเดิม เมื่อตัดเข้าไปกินเนื้อที่ของราษฎร์ก็มักได้รับความร่วมมือจากเจ้าของที่ดินอุทิศให้โดยไม่เรียกร้องค่าตอบแทน นับว่าเป็นวิธีทางหนึ่งซึ่งช่วยลดภาระทางการเงินของกรมทางลงไปได้บ้าง มณฑลที่ดำเนินการในลักษณะดังกล่าวจึงสามารถพัฒนาเส้นทางหลวงและทางราษฎร์ตามความต้องการของตนได้ ดังเช่น การตัดถนนจากสถานีรถไฟที่ศรีสะเกษ จังหวัดอุษาคเนย์ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๔ และการซ่อมแซมถนนระยะทาง ๑๖ กิโลเมตรของมณฑลนครราชสีมา สายอำเภอสวรรคมาลี-พิบูลมังสาหาร จังหวัดอุบลราชธานี เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๔ เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นความสำเร็จที่เกิดจากความกระตือรือร้นและเอาใจใส่ของฝ่ายปกครองท้องถิ่นเอง^๑

แต่ในกรณีที่ทางฝ่ายมณฑลไม่อาจช่วยเหลือตนเองได้ และเสนอโครงการให้กรมทางพิจารณาจัดสร้างถนนในเขตมณฑลของตน เมื่อกรมทางเห็นว่าเหมาะสมก็จะอนุมัติ

^๑ หจข., ร.๗ พ.๖/๔ "กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ถึง เจ้าพระยามหิธร"

และจัดลำดับเข้าไว้ในโครงการที่จะสร้างต่อไป ดังจะเห็นได้จากกรณีสมุทเทศาภิบาลมณฑล
มหาสารบุรีกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตตัดถนนจากอำเภอบุญยืน จังหวัด
น่าน ไปยังอำเภอร่องวาง จังหวัดแพร่ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๔ เพื่อช่วยแก้ไขความทุรกันดาร
ของเส้นทางคมนาคมอันเนื่องจากสภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่เต็มไปด้วยภูเขา ซึ่งตามความ
เป็นจริงถนนสายดังกล่าวอยู่ในพระดำริของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินอยู่แล้ว เพราะ
เป็นการเปิดเส้นทางเดินของสินค้าจากน่านออกสู่ตลาดได้ง่ายขึ้น แต่ทั้งนี้ทรงเห็นว่ายังไม่
เหมาะที่จะสร้างในเวลานั้น เพราะปัญหาการขาดแคลนเงินงบประมาณ อีกทั้ง ". . .ทาง
สายจังหวัดน่านนี้ไม่อยู่ในเกณฑ์ที่สำคัญชั้นที่ ๑ จึงยังรออนุญาตว่าจะได้กำลังเงินแลคนไป
ทำการให้สมความปรารถนาอันชอบของสมุทเทศาภิบาล"^๑ ฉะนั้น เส้นทางสายนี้จึงได้รับ
การบรรจุเข้าไว้ในโครงการของกรมทางโดยแรงกระตุ้นของฝ่ายปกครองสมุทเทศาภิบาล
เพื่อรอการจัดสร้างในโอกาสต่อไป

นอกจากนี้เส้นทางบางสายที่ทางฝ่ายมณฑลเสนอมา ถ้ามีความจำเป็นต้อง
เกี่ยวข้องกับกิจการต่างประเทศ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินจะไม่ทรงตัดสินใจแต่ลำพัง
พระองค์เอง แต่ทรงขอคำปรึกษาจากทางกระทรวงการต่างประเทศก่อนเสมอ เพื่อระมัด
ระวังมิให้กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ ดังเช่น
ในกรณีสมุทเทศาภิบาลมณฑลจันทบุรียื่น เสนอให้สร้างทางหลวงแผ่นดินจากจังหวัดจันทบุรีไปจด
ชายเขตแดนอินโดจีนของฝรั่งเศสที่บ่อพลอยไพลิน เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๑ โดยอ้างว่าเพื่อเชื่อม
ถนนที่ทางฝรั่งเศสกำลังจัดสร้างจากพระตะบอง เข้ามายังบ่อพลอยไพลิน อันจะเป็นประโยชน์
ต่อการค้าของประเทศทั้งสอง แต่กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงปฏิเสธที่จะให้เป็นไป
ตามนั้น เพราะทรงถือว่าเป็นเรื่องที่ทางรัฐบาลต้องติดต่อทำความตกลงกับรัฐบาลอินโดจีน
โดยตรง ก่อนที่จะให้กรมทางจัดการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไป ซึ่งสมเด็จฯ กรมพระยา-
เทวะวงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศก็ทรงเห็นด้วยในพระดำริของพระองค์
ดังนั้น แม้ว่าเส้นทางสายนี้จะไม่ได้รับอนุมัติให้สร้างในทันทีทันใดก็ตาม แต่ก็เป็นการกระตุ้น

^๑ หจข., ร.๖ คค. ๖.๑/๑๖ "กรมขุนกำแพงเพชรอัครโยธิน ถึง เจ้าพระยา-
วงษานุประพัทธ์" ๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๔.

ให้ผู้บัญชาการกรมรถไฟทรงเห็นในความสำเร็จ โดยได้จัดส่งเจ้าหน้าที่กรมทางออกไปสำรวจเส้นทางเพื่อเตรียมทำโครงการจัดสร้างในโอกาสต่อไป^๑

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่างานขยายถนนและทางหลวงของกรมพระ-
กำแพงเพชรอัครโยธิน นอกจากจะดำเนินไปตามโครงการพระดำริแล้ว ยังมีบางส่วนที่ได้รับ
แรงกระตุ้นจากฝ่ายผู้ปกครองท้องถิ่นให้กรมทางจัดสร้าง เป็นกรณีพิเศษ ตลอดทั้งความกระตือ-
ริร้อนของฝ่ายมณฑลในการสร้างและบำรุงทางด้วยกำลังของตนเอง ทำให้งานพัฒนาถนนและ
ทางหลวงของประเทศได้แผ่ขยายไปยังภูมิภาคต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว

ประการที่สอง พระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
เท่าที่ปรากฏหลักฐานมีบางส่วนของงานสร้างถนนและทางหลวง เกิดจากพระราชดำริของ
พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยตรง กล่าวคือ เป็นเส้นทางที่สร้างพิเศษนอก
เหนือจากโครงการปกติของกรมทาง ทั้งนี้ ทรงมีพระราชประสงค์ให้เป็นประโยชน์ต่อ
สาธารณชนในส่วนภูมิภาค ซึ่งก็เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าทรงเตรียมไว้เพื่อซ่อมรถเสือป่า
แต่ก็ยังได้ชื่อว่าทรงมีส่วนกระตุ้นให้งานสร้างถนนและทางหลวงของประเทศได้ขยายตัวมากขึ้น
ดังตัวอย่างการสร้างถนนสายนครปฐม-บ้านโป่ง เมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๔๖๐ ซึ่งแต่เดิมทรงมี
พระบรมราชโองการให้เจ้าพระยาสุรสีห์วิสิทธ์ศักดิ์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับผิดชอบ
จัดดำเนินการให้เสร็จทันก่อนจะเสด็จพระราชดำเนินในเดือนมกราคมปีเดียวกัน ทั้งนี้ทรง
อ้างว่าจะ เป็นประโยชน์ต่อ เรือกสวนไร่นาของราษฎรตลอดทั้งสองข้างทางที่ถนนสายนี้ตัดผ่าน
ครั้งเมื่อรวมงานกรมทาง เข้าไว้ในบังคับบัญชาของผู้บัญชาการกรมรถไฟแล้ว ทางมหาดไทย
จึงได้โอนงานก่อสร้างเส้นทางดังกล่าวให้กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงรับผิดชอบต่อไป
ต่อมาผู้บัญชาการกรมรถไฟทรงสำรวจเส้นทางสายนี้ตลอดระยะ ๒๒ กิโลเมตร จึงได้ลง
ความเห็นพร้อมกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารว่าเป็นถนนที่จะให้ประโยชน์ต่อแผ่นดินและการรถไฟ

^๑ หจข., กต.๕/๒๔ "กรมขุนกำแพงเพชรอัครโยธิน ทูล หม่อมเจ้าสุฤษดิ์เดช
(สมุหเทศาภิบาล สำเร็จราชการมณฑลจันทบุรี)" ๕ กันยายน พ.ศ. ๒๔๖๑.

อย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะสามารถล่ำเสียดินค้ำมาป้อนรถไฟในฤดูแล้งได้ประการหนึ่ง และ
ยังใช้เป็นเส้นทางยุทธศาสตร์ทางทหารได้ตลอดทุกฤดูกาลอีกด้วย^๑

แต่อย่างไรก็ตาม กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินไม่ทรงเห็นด้วยที่จะดำเนินการ
การจัดสร้างภายในนั้น โดยกราบบังคมทูลให้เหตุผลว่า แม้นถนนสายนี้จะลงทุนสร้างเพียง
๑๖,๐๐๐ บาท โดยใช้วิธีถากถางทางและไม่ต้องพูนดิน ในไม่ช้าก็จจะรกและน้ำจะท่วม ทำให้
ต้องลงทุนถากถางทางขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง ครั้นจะพูนดินตามความกว้างของทาง ๖ เมตร
ตลอดสายก็จะใช้งบประมาณไม่ต่ำกว่า ๒๕๐,๐๐๐ บาท ซึ่งทรงเห็นว่าเป็นจำนวนเงินที่มาก
เกินกว่าที่จะชักออกจากงบของกรมทางซึ่งมีอยู่เพียง ๔๐๐,๐๐๐ บาทในปีนั้นได้ เพราะจะ
ทำให้กระทบกระเทือนต่อโครงการขยายถนนที่มีอยู่แต่เดิมและถึงแม้ว่าได้งบประมาณพิเศษเพิ่มขึ้นก็ตาม
กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินก็ทรงเห็นว่ากรมทางยังไม่พร้อมที่จะจัดสร้างอยู่ดี เพราะช่าง
ไทยมีจำนวนไม่เพียงพอและไม่สามารถจะดึงมาจากเส้นทางสายอื่นได้ ช่างชาวยุโรปก็หา
ได้ยาก และที่สำคัญคือปัญหาการขาดแคลนแรงงานเนื่องจากอยู่ในช่วงฤดูการทำนาของ
ราษฎร นอกจากนั้นยังทรงอ้างว่าพระยามหาอำมาตยาธิบดี อุปราชภาคตะวันตกเห็นชอบ
ด้วยกับพระดำริของพระองค์ดังกล่าว ดังนั้นจึงทรงเสนอให้รอกการตัดถนนสายนี้ไว้ก่อน เพื่อ
กำหนดประเภทของเงินงบประมาณปีต่อไป (พ.ศ. ๒๔๖๑) ตลอดจนเตรียมช่างเตรียมแรง-
งานให้พร้อม^๒

แม้ว่าเหตุผลของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินดังกล่าว ได้รับการยอมรับ
จากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ตาม แต่ในที่สุดถนนสายนี้ได้ถูกจัดสร้างเป็น
รูปเป็นร่างขึ้นตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๐ ทั้งนี้มีได้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทาง
แต่อย่างใด กลับถูกผลักดันให้เป็นภาระของฝ่ายปกครอง เมื่อเจ้าพระยาธรรมาธิกรณ์ เสนาบดี
กระทรวงวังได้หารือกับอุปราชภาคตะวันตก เพื่อหาหนทางตัดถนนสายนี้ให้ได้ โดยทางฝ่าย
มณฑลจะใช้แรงงานนักโทษคนหินมาถมใน เส้นทางดังกล่าวให้เป็นทางถาวรต่อจากถนนทรงพล

^๑ หจข., ร.๗ พ.๖/๑ "กรมขุนกำแพงเพชรอัครโยธิน กราบบังคมทูล พระบาท-
สมเด็จพะมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๖๐.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

ไปจนถึงค่ายหลวงบ้านโป่ง ซึ่งไม่ต้องเสียค่าจ้างแรงงานแต่อย่างใด คงจ่ายค่ากรวดหินเพียง ๖,๐๐๐ บาทเท่านั้น ถนนสายนี้จึงมีฐานะเป็นทางหลวงของมณฑล เชื่อว่าความสำเร็จดังกล่าวเกิดจากพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงกระตุ้นให้ทางฝ่ายมณฑลสร้างทางดังกล่าว โดยใช้งบพิเศษจากราชสำนัก มีต้องพึ่งกำลังจากกรมทางแต่อย่างใด ดังนั้น การตัดถนนสายนี้จึงเป็นตัวอย่างที่ได้แสดงให้เห็นว่างานขยายทางหลวงของประเทศส่วนหนึ่งเกิดจากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโดยตรง นอกเหนือจากงานตามโครงการปกติของกรมทาง^๑

๔.๒ ปัจจัยจากภายนอกประเทศ

นับตั้งแต่ที่กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงเข้ารับผิดชอบงานกรมทาง ทรงพบว่าชาวต่างประเทศพยายามกระตุ้นอย่างรุนแรงให้รัฐบาลไทยสร้างและบำรุงถนนให้มีคุณภาพดีขึ้น ทั้งในภาคใต้และภาคเหนือตอนใต้ที่ติดกับอังกฤษ และทางตะวันออกใกล้พรมแดนอินโดจีนของฝรั่งเศส ทั้งนี้ทรงให้เหตุผลว่าเป็นเพราะชาวต่างประเทศเหล่านี้ต้องการเข้ามาดักดวงความอุดมสมบูรณ์จากพื้นที่ของไทย โดยเฉพาะดินแดนทางภาคใต้จะเห็นได้ว่ามีทั้งชาวจีนและชาวอังกฤษเข้ามาจับจองที่ดินทำเหมืองแร่และเพาะปลูกมากขึ้น ซึ่งทางฝ่ายสมุหเทศาภิบาลมักไม่ขัดข้องและออกหนังสือให้โดยง่ายตายเสมอ แต่พวกนี้มักมีปัญหาติดขัดในการขนของไปมา โดยไม่อาจขนเครื่องจักรทำเหมืองแร่ไปถึงที่หมายได้เพราะไม่มีถนน และเมื่อได้แร่แล้วจะขนส่งมาขึ้นรถไฟก็ลำบาก จึงพยายามเรียกร้องให้รัฐบาลไทยขยายเส้นทางคมนาคมทางถนนเพิ่มขึ้น ส่วนทางด้านอินโดจีนของฝรั่งเศส ทรงเห็นว่าแท้ที่จริงแล้วผลประโยชน์ทางสินค้ามีไม่มากนัก แต่ทางฝรั่งเศสไม่ต้องการให้น้อยหน้าอังกฤษ จึงพยายามเรียกร้องให้สร้างทางเชื่อมต่อกัน เช่นกัน ปัญหาดังกล่าวนี้ทรงเห็นว่าในเมื่อไม่อาจปิดกั้นชาวต่างประเทศเหล่านี้ได้ จึงสมควรเปิดถนนให้ความสะดวกอย่างจริงจังเพื่อให้

^๑ หจข., ร.๗ พ.๖/๑ "เจ้าพระยาอรรคมหาธิกรม กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๐.

ได้ประโยชน์ในทางเพิ่มพูนรายได้ภาษีอากรของประเทศ^๑ ฉะนั้น จึงมีปรากฏว่างานก่อสร้างทางหลวงบางสายเกิดจากแรงกระตุ้นของชาวตะวันตกและรัฐบาลประเทศใกล้เคียงโดยตรง ดังเช่น ทางหลวงสายพิบูลมังสาหาร-ช่องเม็ก ในเขตจังหวัดอุบลราชธานี ที่สร้างขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๖๑ และทางสายอำเภอบेतง-ยะลา ในปี พ.ศ. ๒๔๖๖ เป็นต้น

สำหรับเส้นทางสายอำเภอบेतง-ยะลานั้น นับว่าเป็นตัวอย่างอันดีที่แสดงให้เห็นถึงพระดำริของผู้บัญชาการกรมรถไฟที่มีต่อแรงกระตุ้นจากภายนอก และส่งผลให้งานสร้างถนนและทางหลวงของประเทศในขณะนั้นได้ขยายตัวไปอีกก้าวหนึ่ง ผู้เสนอให้สร้างทางสายนี้คือ พันตรี เอล วอห์น นายช่างวิศวกรรมของรัฐบาลสหพันธรัฐมาลายู เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๕ โดยเริ่มต้นจากบริเวณชายเขตแดนที่อำเภอบेतง เข้ามาจนถึงตัวเมืองยะลาเป็นระยะทาง ๑๑๘ กิโลเมตร เพื่อหวังให้นายทุนชาวอังกฤษเข้ามาเปิดพื้นที่ทำเหมืองแร่ดีบุกเพิ่มขึ้น ข้อเสนอดังกล่าวสอดคล้องกับพระดำริของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ทุกประการ เพราะทรงเห็นว่าถนนสายนี้จะเพิ่มพูนรายได้ค่าภาคหลวงในการทำเหมืองแร่ดีบุกเป็นอันมาก ซึ่งในไม่ช้าก็จะคุ้มทุนที่ลงไป โดยเฉพาะที่หมู่บ้านไอเยอร์เวง (Ayer Weng) อำเภอบेतง มีแร่ดีบุกอุดมไม่แพ้เกาะภูเก็ต ตามที่พันตรีวอห์นคำนวณว่าผลประโยชน์ค่าภาคหลวงที่รัฐบาลจะได้รับตกถึงเดือนละ ๖,๐๐๐ บาท หรือ ๗๒,๐๐๐ บาทต่อปี นอกจากนั้น ทรงหวังให้เป็นประโยชน์ในเชิงเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีช่องทางทำมาหากินได้แพร่หลายยิ่งขึ้น^๒ ในขณะที่เดียวกับที่เจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์เสนาบดีกระทรวงคมนาคม เห็นพ้องด้วยกับพระดำริของพระองค์ เพราะนอกจากประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ผู้บัญชาการกรมรถไฟทรงอ้างแล้ว เจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์ยังเห็นว่าถนนสายนี้จะสนับสนุนการปกครองและกิจการไปรษณีย์โทรเลขอีกด้วย กล่าวคือ ในขณะที่ยังไม่มีเส้นทางคมนาคมอย่างคืดติดต่อรหว่างจังหวัดปัตตานี ซึ่งเป็นที่ตั้งของศาลากลางมณฑลกับจังหวัดยะลาและอำเภอบेतงนั้น ข้าราชการฝ่ายปกครองได้รับความยากลำบากในการตรวจตราท้องที่เป็นอย่างยิ่ง เพราะหนทางกันดาร

^๑ หจข., ร.๖ คค.๖/๒ "กรมขุนกำแพงเพชรอัครโยธิน กราบบังคับมทูล พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" ๒๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๖๐.

^๒ หจข., สบ. ๒.๓๗/๓ "กรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน ถึง เจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์" ๒๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๕.

ต้องเดินทางข้ามป่าข้ามเขาเกือบตลอดเส้นทาง ซึ่งถ้าจะไปถึงอำเภอบางอย่างสะดวกและรวดเร็วแล้วจะต้องเดินทางโดยรถไฟอ้อมไปเข้าทางเขตแดนของอังกฤษ และต่อทางรถยนต์เข้าเบตงในเขตแดนไทยอีกทีหนึ่ง ดังนั้นเส้นทางที่จะสร้างใหม่นี้จึงช่วยให้มหัพทลสามารถติดต่อกับบริเวณชายแดนโดยตรงได้ รวมทั้งการเดินทางไปรษณีย์และโทรเลขก็ไม่จำเป็นต้องเดินผ่านอ้อมไปในเขตแดนอังกฤษเหมือนเมื่อก่อนอีกต่อไป ตามความเห็นของเจ้าพระยาวงษานุประพัทธ์จึงสนับสนุนให้กรมทางลงมือสร้างในปี พ.ศ. ๒๔๖๖ เสียเลยทีเดียว^๑

แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เป็นอุปสรรคทำให้กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินไม่อาจทรงดำเนิการให้เป็นไปตามพระประสงค์ได้ คือการขาดแคลนเงินงบประมาณ ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๔๖๖ ได้ทรงตั้งงบประมาณกรมทางไว้เป็นจำนวนเงิน ๒,๔๐๐,๐๐๐ บาท แต่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติตัดลงเสีย ๓๔๕,๐๐๐ บาท คงเหลือเป็นงบประมาณในปีนั้นเพียง ๒,๐๐๕,๐๐๐ บาท เท่านั้น ทำให้ไม่เพียงพอที่จะใช้จ่ายในโครงการปกติด้วยซ้ำ ส่วนถนนสายเบตง-ยะลา เฉพาะในช่วง ๓๐ กิโลเมตรแรกที่พันตรีวอห์นต้องการให้สร้างนั้นต้องใช้เงินงบประมาณถึง ๖๐๐,๐๐๐ บาท โดยแบ่งเป็นปีละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท ภายใน ๓ ปีจึงจะแล้วเสร็จสมบูรณ์ แต่ในเมื่อวงเงินมีจำกัดและไม่อาจดึงบจากงานก่อสร้างถนนสายอื่นมาใช้ได้ อีกทั้งทรงเห็นว่าการย้ายคน เครื่องมือ และโรงงานจากเส้นทางที่กำลังสร้างอยู่เดิมนั้นย่อมเป็นภาระหมดเปลืองมากยิ่งขึ้น ครั้นจะหยุดยั้งการก่อสร้างเส้นทางสายนี้ไว้ชั่วคราวก่อนจนกว่ากำลังเงินจะพร้อมก็อาจทำให้ขาดผลประโยชน์ที่ควรได้ไปอย่างน่าเสียดาย ฉะนั้นจึงทรงหาทางออกโดยขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จ่ายเงินเพิ่มเป็นกรณีพิเศษอีก ๒๐๐,๐๐๐ บาท นอกเหนือจากงบประมาณปกติของปี พ.ศ. ๒๔๖๖ ที่กรมทางได้รับอยู่แล้ว^๒

^๑ หจช., ร.๖ คค. ๖.๑/๒๔ "เจ้าพระยาวงษานุประพัทธ์ ถึง เจ้าพระยามหินทร" ๒๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๖.

^๒ หจช., สบ. ๒.๓๗/๓ "กรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน ถึง เจ้าพระยาวงษานุประพัทธ์" ๒๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๕.

ทางฝ่ายสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ ในฐานะผู้รักษาราชการแผ่นดินแทนพระองค์ ทรงสนับสนุนในพระดำริของผู้บัญชาการกรมรถไฟที่จะเร่งสร้างทางสายนี้ถึงกับทรงกล่าวว่าถ้าไม่มีตัวเงินก็ให้ใช้จากรายที่กู้มา ต่อมาทรงอนุญาตให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจ่ายเงินให้กรมทางเป็นงบพิเศษเพิ่มขึ้นตามจำนวนที่ต้องการ เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๖^๑ แต่ทางฝ่ายพระองค์เจ้าศุภโยคเกษม เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติไม่ทรงพอพระทัยนัก ทรงกล่าวว่าแม้งบกรมทางจะน้อยแต่ก็ไม่คับขันถึงกับจะทำถนนสายอำเภอบางแห่งไม่ได้ ในเมื่อผู้บัญชาการกรมรถไฟเห็นว่า เป็นถนนที่มีความจำเป็นเร่งด่วนก็ควรตรวจรายการอื่นที่ไม่จำเป็นเสีย อีกประการหนึ่ง เมื่อกรมทางเห็นว่าถนนสายนี้มีความสำคัญควรที่จะดำริทำเสียตั้งแต่ปีก่อน ๆ เพื่อมิให้ยุ่งยากต่อการกำหนดยอดเงินงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ แต่กลับปล่อยให้ผู้ใช้เรียกร้องขอให้ทำจนกลายเป็นเยี่ยงอย่างแก่พวกทำเหมืองแร่ในที่อื่น ๆ^๒

การตัดถนนสายเบตง-ยะลาดังกล่าว ถือเป็นถนนนอกโครงการปกติที่กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงจัดสร้างขึ้นโดยได้รับแรงกระตุ้นจากภายนอกโดยตรง แม้ว่าจะเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยอยู่บ้างก็ตามว่าจะได้รับประโยชน์คุ้มทุนหรือไม่เพียงใดตั้งที่สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงให้ข้อคิดในเวลาต่อมาว่าเป็นเส้นทางที่ยาวและทำยาก พวกที่ทำเหมืองแร่ได้ตรวจดูแล้วพบว่าท้องที่ที่ถนนตัดผ่านหามีแร่ไม่ ส่วนแร่ที่เหมืองเบตงก็จะลงทางมาลาญเพราะใกล้กว่าและไม่เปลืองค่าขนส่ง เท่ากับที่ลำเลียงเข้ามาในประเทศ^๓ แต่อย่างไรก็ตาม เส้นทางสายนี้สามารถเชื่อมการคมนาคมระหว่างหัวเมืองในมณฑลให้ติดต่อถึงกันได้โดยสะดวกอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน อันจะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจและ

^๑ หจข., ร.๖ คค. ๖.๑/๒๔ "กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ ถึง เจ้าพระยาดำรงราชานุภาพ" ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๖.

^๒ หจข., ร.๖ คค. ๖.๑/๒๔ "พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม ถึง เจ้าพระยามหินทร" ๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๖.

^๓ หจข., สบ. ๒.๓/๓ "กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทูล กรมหลวงกำแพงเพชร-อัครโยธิน" ๒๗ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๗.

การปกครองของประเทศในวันข้างหน้า ดังนั้นการสร้างถนนสายนี้จึงไม่เกิดความสูญเปล่า แต่อย่างใด เพราะสามารถอำนวยความสะดวกต่อบ้านเมืองตามพระดำริของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินพอสมควร

๕. เทคนิคในการสร้างถนน

การริเริ่มที่ตืออกอย่างหนึ่งของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน คือการนำความรู้ใน เทคนิควิทยาการแผนใหม่ของประเทศตะวันตกมาใช้ในการพัฒนาถนนและทางหลวง ก่อนหน้านี้การสร้างเส้นทางคมนาคมดังกล่าวยังห่างไกลจากมาตรฐานตามหลักวิชาการอยู่มาก ถนนโดยทั่ว ๆ ไปมีสภาพเป็นเส้นทางที่โรยด้วยกรวดหินธรรมดา ไม่มีทางระบายน้ำและขาดความมั่นคงแข็งแรงเท่าที่ควร ในฤดูฝนน้ำจะท่วมขังเป็นโคลนเลน ทำให้ไม่สะดวกในการสัญจรไปมา ด้วยเหตุนี้จึงทรงพยายามยกระดับมาตรฐานงานสร้างถนนให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น โดยทรงเรียบเรียง "สมุดคู่มือในการสร้างและบำรุงทาง พ.ศ. ๒๔๖๑"^๑ เพื่อวางหลักเกณฑ์เป็นบรรทัดฐานให้ข้าราชการกรมทางและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการขยายความเจริญก้าวหน้าของการสื่อสารคมนาคมในด้านนี้อย่างถูกต้องและเข้าใจตรงกันตามหลักวิชาการแผนใหม่ ซึ่งอาจกล่าวสรุปเป็นหัวข้อสำคัญได้ดังนี้

ประการแรก การสำรวจพื้นที่ หมายถึงการสำรวจภูมิประเทศเพื่อกำหนดแนวทางที่จะตัดถนน ทรงให้หลักเกณฑ์ไว้หลายประการ เพื่อให้ได้ถนนที่มีคุณภาพไม่ชำรุดเสียหายอย่างรวดเร็วเกินไป ทรงแนะนำให้ขุดหลุมเพื่อสำรวจดินและดินตลอดเส้นทางที่จะตัดถนน เพราะพื้นที่บางแห่งอาจเป็นดินอ่อนและกลายเป็นโคลนตมเมื่อถึงฤดูฝน ทำให้ได้ถนนที่มีรากฐานไม่แข็งแรงพอ จึงจำเป็นต้องหลีกเลี่ยง ทั้งนี้ควรเริ่มต้นสำรวจตามเส้นทางเดิมที่เคยใช้เป็นทางต่างทาง เกวียนมาก่อน เพื่อให้ง่ายและสะดวกขึ้น เครื่องมือสำรวจที่ทรงกล่าวถึงประกอบด้วย เข็มทิศและกล้องวัดมุมซึ่งเป็นอุปกรณ์พื้นฐานที่ยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนการทำแผนที่แสดงรายละเอียดของภูมิประเทศตามเส้นทางที่สำรวจโดยใช้มาตราส่วน

^๑สมุดคู่มือในการสร้างและบำรุงทาง พ.ศ. ๒๔๖๑ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ทรงร่างเป็นภาษาอังกฤษ และพระผดุงสาครศาสตร์ เป็นผู้แปลเป็นภาษาไทย.

เพื่อประกอบการพิจารณาก่อนที่จะตัดสินใจต่อไป นับว่างานสร้างถนนของพระองค์มีลักษณะเป็นงานทางวิชาการมากขึ้น

ประการที่สอง หลักเกณฑ์ในการสร้างถนน จากคู่มือเล่มนี้พบว่างานสร้างถนนในความรับผิดชอบของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินในสมัยนั้นมีกฎเกณฑ์หลายประการที่ได้มาตรฐานใกล้เคียงกับในปัจจุบัน นับตั้งแต่การกำหนดเขตถนน การทำทางระบายน้ำ การใช้วัสดุในการปรับพื้นถนน ตลอดจนความลาดชันและความหักเหของเส้นทาง เป็นต้น ทรงกำหนดเขตที่ดินหวงห้ามทั้งสองข้างทางรวม ๓๐ เมตร เพื่อเตรียมไว้สำหรับการขยายตัวในอนาคต วันแต่ทางตอนใดที่ผ่านย่านชุมชนซึ่งที่ดินมีราคาแพง ก็ให้ลดหย่อนเขตหวงห้ามให้เหลือ เฉพาะผิวจราจรและทางระบายน้ำที่จะต้องขยายตามความจำเป็นเท่านั้น แสดงว่าในขณะนั้นเริ่มมีปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินขึ้นแล้ว เนื่องจากเจ้าของที่ดินในย่านชุมชนคงไม่ยินดีที่จะสละที่ทางอันมีค่าของตนอย่างมากมายได้ ทรงกำหนดให้ถนนทุกสายต้องทำทางระบายน้ำ เพื่อมิให้น้ำซึ่งผิวหน้าถนนอันเป็นเหตุให้ถนนชำรุดเสียหายอย่างรวดเร็ว ในภูมิภาคใดเป็นพื้นที่ราบต่ำก็จำเป็นต้องทำคูระบายน้ำทั้งสองข้างทางด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ความลาดชันของถนนก็ต้องไม่ให้มีมากจนเกินไป เมื่อจะเลี้ยวเปลี่ยนทิศทางการจราจรก็ต้องไม่หักมุมถนนให้แคบจนเป็นอันตรายแก่ผู้ขับขี่รถยนต์ โดยเฉพาะเส้นทางที่จะต้องตัดผ่านเขตภูเขา

ในการปรับพื้นผิวถนนก่อนที่จะสร้างคันถนน ทรงกำหนดให้วางพื้นรากทางให้แข็งแรงเสียก่อนโดยบดดินให้แน่น ต่อเมื่อจะถมคันถนนให้ใช้ดินก้อนโตขนาดประมาณ ๑๕ เซนติเมตรวางรองเป็นพื้นรากถนนเสียก่อน แล้วจึงถมด้วยดินก้อนเล็ก กรวด หิน และดินลูกรังตามลำดับ ทั้งนี้ในการถมแต่ละชั้นต้องบดให้แน่นที่สุด เพื่อป้องกันถนนทรุดในภายหลัง เพราะทรงพบว่าวัสดุเหล่านี้จะหดและพองตัวได้ ตามสภาพของดินฟ้าอากาศในแต่ละตำบลท้องที่ และที่สำคัญคือทรงเน้นให้ใช้วัสดุก่อสร้างในท้องถิ่นเพื่อประหยัดค่าขนส่ง ตลอดจนคำนึงถึงฤดูกาลที่สมควรจะลงมือก่อสร้าง โดยอาศัยบัญชีแสดงสถิติน้ำฝนประจำปีของท้องที่นั้น ๆ เป็นเกณฑ์

ประการที่สาม เครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ในงานสร้างถนน นอกจาก เข็มทิศและกล้องวัดมุมที่ใช้ในการสำรวจเส้นทางดังที่กล่าวมาแล้ว ยังพบว่ามีเครื่องมืออีกหลายชนิดที่ใช้ขุดดินและถมคันถนน ได้แก่ รถเทดิน รถบรรทุกดิน เครื่องลากสำหรับเกลี่ยดินทำด้วยไม้ ช้อนตักดิน โถ และเครื่องบดถนนชนิดใช้แรงคนลากหรือใช้แรงเครื่องยนต์ เป็นต้น เครื่องมือ

เหล่านี้ส่วนใหญ่ทำได้เองภายในประเทศจากประสบการณ์ส่วนพระองค์ของกรมพระกำแพงเพชร-
อัครโยธินและข้าราชการกรมทาง^๑

ประการที่สี่ สภาพของถนนและมาตรฐานของงานทางเทคนิคการสร้างถนน
ที่กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงนำมาใช้ในขณะนั้น พบว่าเป็นแบบอย่างที่ได้รับอิทธิพล
จากประเทศตะวันตกโดยตรง โดยทรงนำมาดัดแปลงให้เข้ากับสภาพภูมิประเทศและดินฟ้า-
อากาศของไทย ถึงแม้ว่าก่อนหน้านี้ความรู้ในวิทยาการดังกล่าวจะเผยแพร่เข้ามาถึงเมืองไทย
บ้างแล้วก็ตาม^๒ แต่ก็ยังไม่มีผู้ใดเรียบเรียงและวางกฎเกณฑ์เป็นรูปเล่มเหมือนดังที่พระองค์
ได้ทำขณะนั้น^๓ ลักษณะถนนที่สร้างในสมัยที่ทรงรับผิดชอบจึงใกล้เคียงกับมาตรฐานของทางใน
ประเทศยุโรปใต้น้อย กล่าวคือ พื้นถนนจะได้รับการปรับให้ราบเรียบสม่ำเสมอ โดยตรง
กลางจะหนุนโค้งเล็กน้อย เพื่อให้หน้าฝนไหลลงร่องระบายน้ำที่อยู่ด้านข้างทั้งสองด้าน ช่วยรักษา
สภาพถนนมิให้เป็นหลุมบ่อในฤดูฝน ขนาดความกว้างของถนนประมาณ ๖ เมตร และยกพื้น
สูงพ้นระดับน้ำท่วมไม่ต่ำกว่า ๒๐ เซนติเมตร มีร่องระบายน้ำข้างละ ๕๐ เซนติเมตร พื้นผิว
ถนนเป็นหินหรือดินลูกรัง โดยงานก่อสร้างส่วนใหญ่คงใช้แรงงานคนเป็นพื้น^๔ แต่ปรากฏ
ต่อมาว่าถนนบางแห่งที่ทรงให้สร้างนั้นยังไม่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์ที่ทรงต้องการมากนัก เช่น
ถนนสายลำปาง-แม่เมาะ ซึ่งสร้างเสร็จใน พ.ศ. ๒๔๖๒ ทรงพบว่าในบางตอนมีความ

^๑ หจข., ร.๖ คค.๖/๒ "สมุดคู่มือในการสร้างและบำรุงทาง พ.ศ. ๒๔๖๑,"
หน้า ๑๔ - ๓๓.

^๒ งานสร้างถนนตามแบบตะวันตกของไทยเริ่มขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๔ ในรัชสมัย
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยโปรดเกล้าฯ ให้สมุหเทศาภิบาลมณฑลจัดสร้าง
ทางสายสงขลา-ไทรบุรี ระยะทางยาว ๕๐ กิโลเมตร เป็นสายแรก.

^๓ กรมทางหลวง, "ความเป็นมาของมาตรฐานงานทางของไทย" ใน ที่ระลึก
ครบรอบ ๖๐ ปีกรมทางหลวง, หน้า ๓๗.

^๔ กรมทางหลวง, "วิวัฒนาการงานทาง" ใน ทางหลวงในประเทศไทย ๒๔๒๔
(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์ฯ, ๒๔๒๔), หน้า ๑๓.

ลาดชันมากทำให้เป็นอันตรายต่อการเดินรถยนต์และสิ้นเปลืองการบำรุงรักษา เพราะน้ำย่อมกัดเซาะผิวหน้าถนนให้พังทลายได้ง่าย^๑

นอกจากนี้ ทางหลวงหลายสายมักตัดผ่านสภาพภูมิประเทศที่มีความสวยงาม เนื่องจากทรงกำหนดให้เป็นปัจจัยหนึ่งในการเลือกสร้างเส้นทางดังกล่าว โดยเฉพาะทางหลวงในภาคเหนือ เช่น สายลำปาง-เชียงราย เป็นต้น เข้าใจว่าทรงต้องการเปิดพื้นที่อันอุดมสมบูรณ์ด้วยความงามตามธรรมชาติออกสู่สายตาของโลกภายนอก เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในอนาคต เพราะในขณะนั้นมีข้าราชการชาวอังกฤษและอเมริกันขึ้นมาพักที่ดอยขุนตาลเป็นประจำ ทำให้ทรงมองเห็นลู่ทางที่จะได้ประโยชน์จากการเปิดทางหลวงเหล่านั้น^๒

เมื่อเปรียบเทียบมาตรฐานการสร้างทางของไทยในสมัยดังกล่าวกับปัจจุบัน โดยพิจารณาจากสมุดคู่มือในการสร้างและบำรุงทาง พ.ศ. ๒๔๖๑ แล้ว พบว่ามาตรฐานการสร้างทางในสมัยนั้นมิได้กล่าวถึงการออกแบบสร้างถนนให้รับกับสภาพการจราจร อันได้แก่ความเร็ว จำนวน และน้ำหนักของยานพาหนะแต่อย่างใด เช่น ไม่ได้จำกัดความเร็วของรถยนต์เมื่อต้องวิ่งในทางลาดชัน ไม่ได้กล่าวว่าเมื่อมีจำนวนยานพาหนะในท้องถนนเพิ่มมากขึ้นจะต้องเปลี่ยนแปลงความกว้างของถนนหรือไม่อย่างไร เข้าใจว่าจำนวนรถยนต์ในสมัยนั้นคงมีน้อยมากและปะปนไปกับยานพาหนะอื่น ๆ ที่ใช้ลากด้วยแรงคนและสัตว์ ซึ่งสามารถหลีกเลี่ยงและสวนทางกันได้โดยง่าย ไม่เป็นปัญหาเหมือนอย่างการจราจรทุกวันนี้ อีกทั้งมิได้กำหนดน้ำหนักมาตรฐานของยานพาหนะ นอกจากพบว่าสะพานที่จะสร้างต้องสามารถรับน้ำหนักรถบดถนนขนาด ๑๐ ตันได้เป็นอย่างน้อย จึงเชื่อว่าคงไม่มียานพาหนะใดจะมีน้ำหนักมากกว่ารถบดถนนดังกล่าว^๓

^๑ หจข., ร.๖ คค. ๔.๓/๘ "รายงานการตรวจราชการภาคเหนือของกรมขุนกำแพงเพชรอัครโยธิน" ๔ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๒.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

^๓ กรมทางหลวง, "ความเป็นมาของมาตรฐานงานทางของไทย" ใน ที่ระลึกครบรอบ ๖๐ ปีกรมทางหลวง, หน้า ๓๘ - ๓๙.

๖. การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคจากการพัฒนาทางหลวงและผลที่ได้รับ

เมื่อแรกเริ่มเข้ารับงานกรมทาง กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินได้ทรงนำ การเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ มาสู่การพัฒนาการคมนาคมของประเทศในด้านนี้มิใช่น้อย นับตั้งแต่ การจัดระเบียบการบริหารงานกรมทางใหม่ การกำหนดนโยบายและโครงการสร้างและ บำรุงรักษาทางหลวง ตลอดจนได้นำเทคนิควิทยาการแผนใหม่มาใช้ในการสร้างถนนและ ทางหลวงในประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม ทรงพบว่าปัญหาและอุปสรรคบางประการที่ทำให้ ไม่อาจขยายงานตามโครงการได้โดยง่าย ซึ่งปัญหาบางเรื่องไม่อาจทรงแก้ไขได้ และกลายเป็นตัวจุดรั้งมิให้งานพัฒนาทางหลวงของประเทศได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เท่าที่ควร ปัญหาและอุปสรรคที่ทรงพยายามแก้ไข มีดังนี้

ประการแรก ปัญหาการขาดแคลนเงินงบประมาณในการสร้างและบำรุงทาง นับว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่ยากจะแก้ไขได้โดยง่าย เนื่องจากความไม่มั่นคงในฐานะทางการเงิน และการคลังของประเทศตลอดรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้การ พัฒนาประเทศทุกด้านดำเนินไปด้วยเงินทุนอันจำกัด โดยรัฐบาลพยายามหลีกเลี่ยงการกู้เงิน จากภายนอก เพราะความหวั่นเกรงในอิทธิพลทางการเมืองของมหาอำนาจตะวันตก^๑ งาน พัฒนาทางหลวงภายในพระราชอาณาจักรจึงดำเนินมาอย่างลุ่ม ๆ คอน ๆ ไม่ได้มีรูปสมบูรณ์ ตามโครงการ วิธีทางแก้ไขปัญหาของพระองค์คือทรงพยายามลดภาระของกรมทางลง โดย การยกทางหลวงมณฑลและทางราษฎรให้อยู่ในความรับผิดชอบดูแลรักษาของสมุหเทศาภิบาล ประจำมณฑลดังที่กล่าวมาแล้ว เพื่อกรมทางจะได้เจียดเงินงบประมาณอันจำกัดมาใช้จ่าย ในโครงการของทางหลวงแผ่นดินได้มากขึ้น แต่กลับปรากฏว่าไม่เป็นผลดีต่อการพัฒนาถนน และทางหลวงของประเทศเท่าที่ควร ถึงแม้กรมทางจะลดภาระของตนลงได้ก็ตาม แต่ทาง ฝ่ายมณฑลก็มีอาจสนองนโยบายของพระองค์ได้เต็มที่นัก ทั้งนี้พบว่าการบำรุงรักษาทางของ แต่ละมณฑลนั้นมักแล้วแต่อัธยาศัยของผู้ปกครองท้องถิ่นมากกว่า บางมณฑลขาดความกระตือ- รือร้อนที่จะช่วยเหลือตนเอง ปล่อยทิ้งไว้ในสภาพชำรุดทรุดโทรม ซึ่งต่อมาเสนาบดีกระทรวง

^๑โปรดดูรายละเอียดใน พร.เพ็ญ ชันตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว", หน้า ๘๗ - ๑๕๕.

มหาดไทยได้กล่าวแก้ เกี่ยวว่า เป็นเพราะกรมทางตั้งเอาเงินงบประมาณของกระทรวง
มหาดไทยในส่วนการบำรุงรักษาทางไปเสีย เมื่อสมัยแรก เริ่มที่กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน
ทรงเข้ารับงานและได้จัดวางระเบียบงานกรมทางใหม่ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๐ ทำให้ไม่อาจ
แก้ไขให้คงสภาพดีดังเดิมได้ ทางฝ่ายกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินก็ทรงยอมรับในสภาพ
ความเป็นจริงโดยทรงชี้แจงว่าทางหลวงของมณฑลขึ้นทะเบียนไว้เป็นอันมาก แต่ไม่มีเงินที่
จะซ่อมแซมให้ทั่วถึง จึงดูเหมือนว่ากรมทางทอดทิ้ง ถึงแม้จะโอนเงินมาเป็นงบของกรมทาง
แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะใช้จ่ายอยู่ดี ปัญหาที่ได้นำมาถกเถียงในที่ประชุมของ เสนาบดีสภา
เมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๔๖๔ และเป็นอันยุติลงว่าให้กรมทาง เลือกรสร้าง เฉพาะ เส้นทางที่ให้
ประโยชน์มากที่สุดก่อน โดยเป็นเส้นทางการค้าและยังไม่มีโครงการคมนาคมอื่นใด เมื่อฐานะ
ทางการเงินกระเตื้องขึ้นแล้วจึงค่อยพิจารณา เส้นทางที่มีความจำเป็นรองลงมาต่อไป^๑

ประการที่สอง ปัญหาทางด้านนโยบายของรัฐบาลที่เน้นให้ความสำคัญต่อ
กิจการรถไฟมากกว่าทางหลวง ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทาง
รถไฟมีความสำคัญในฐานะ เป็นกิจการ รัฐบาลที่ช่วยให้ผลประโยชน์ตอบแทนทาง เศรษฐกิจ
อย่างดียิ่ง รัฐบาลมีความเชื่อมั่นว่าการลงทุนในกิจกรรมประเภทนี้มีส่วนช่วยพัฒนา เศรษฐกรรม
และการพาณิชย์ได้ดีที่สุด การสร้างถนนหนทางต่าง ๆ จึงมีความสำคัญรองลงมา เพราะ
ประโยชน์ที่จะได้รับมีน้อยกว่ามาก ครั้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
รัฐบาลยังคงยอมรับในนโยบายดังกล่าว^๒ แม้ว่าการสร้างถนนเชื่อมมณฑลต่าง ๆ ที่ทางรถไฟ
ยังเข้าไปไม่ถึง จะเป็นหนทางที่เร่งเร้าความตื่นตัวในด้านการค้าได้ดีกว่ารถไฟก็ตาม

^๑ หจข., สบ. ๒๑๓๗/๑๑ "รายงาน เสนาบดีสภา ที่ ๑/๒๔๖๔" ๘ พฤษภาคม
พ.ศ. ๒๔๖๔.

^๒ เปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายระหว่างกิจการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. ๒๔๖๑
- ๒๔๖๔ จะเห็นข้อแตกต่างได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ งบในกิจการรถไฟรวมเป็นเงิน ๒๑.๔
ล้านบาท ส่วนงบของกรมทางในระยะเวลา ๔ ปีดังกล่าว รวมทั้งสิ้นเพียง ๖,๔๓๔,๓๔๘ บาท
เท่านั้น โปรดดูรายละเอียดใน พร.พิชญ์ ชันตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัย
พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว", หน้า ๘๗ - ๑๒๐.

แต่รัฐบาลกลับมองว่าเป็นการลงทุนที่ไม่คุ้มค่า เพราะได้รับผลตอบแทนคืนมาไม่เทียบเท่ากับทางรถไฟ^๑ ดังพระดำริของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินที่ได้แสดงทัศนะสนับสนุนนโยบายดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนในระยะแรกที่ทรงเข้ารับบริหารงานกรมทางและกิจการรถไฟแผ่นดินว่า

. . . หนึ่ง ถ้าการที่จะให้ขาดคมนาถมติดต่อกันไม่ได้ จำเป็นต้องสร้างถนนไปในระหว่างที่ยังรอการสร้างรถไฟ. . . ถนนนี้จะเป็นราคาไม่น้อยกว่า ๒/๓ ราคาทางรถไฟ. . . ถ้าต้องลงทุนสร้างถนนโดยไม่มีทางได้เงินคืนแล้ว การสร้างทางรถไฟเห็นจะดีกว่าเป็นแน่. . .^๒

พระดำริดังกล่าวได้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในหมู่ผู้บริหารระดับสูงโดยตลอดมาจนกระทั่งใน พ.ศ. ๒๔๖๘ นโยบายการสร้างถนนและทางหลวงจึงถูกเน้นให้มีความสำคัญอย่างจริงจังกว่าเดิม เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงกระตุ้นให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้ความสนใจต่อการคมนาคมขนส่งในด้านนี้ให้มากขึ้น ในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางการปกครองที่จะติดต่อกับเชื่อมโยงกับชาวชนบทในส่วนลึกของแผ่นดินได้ทางหนึ่ง และยังสนับสนุนกิจการรถไฟ โดยป้อนสินค้าและคนโดยสาร ตลอดจนช่วยผ่อนเบาภาระการขนส่งของรถไฟในบางครั้งบางคราวได้อีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม พระดำริของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินในการกำหนดนโยบายขยายถนนและทางหลวงเพื่อสนองพระราชกระแสในครั้งนี้ก็ยังคงให้ความสำคัญต่อรถไฟมากกว่าเช่นเดิม โดยมุ่งขยายทางหลวงเพื่ออุดหนุนรถไฟ ซึ่งต่อมาได้ถูกท้วงติงจากเจ้าพระยาสุรสีห์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยว่าเป็นการไม่สมควรที่รัฐบาลจะทุ่มเทให้แต่รถไฟโดยไม่คำนึงถึงถนนและทางหลวง แม้กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินจะทรงปฏิเสธว่ามีได้เป็นเช่นนั้น และได้ทรงวางโครงการกำหนดแนวทางการใช้จ่ายเงินอย่าง

^๑J.M. Andrew, Siam 2nd Rural Economic Survey 1934 - 1935 (Hongkong: Bangkok Times Press, 1935), pp. 389 - 390.

^๒พจข., ร.๖ คค. ๕.๓/๘ "บันทึกข้อความในเรื่องการต่อทางรถไฟจากนครลำปางไปนครเชียงใหม่," กรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน, ๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๑.

ค่อนข้างแน่นอนแล้วก็ตาม^๑ แต่ปรากฏต่อมาว่าความเจริญก้าวหน้าในการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินยังคงดำเนินไปอย่างเชื่องช้าไม่เป็นดังที่คาดหมาย เพราะเมื่อขึ้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ฐานะทางการเงินของประเทศกลับทรุดหนักลงไปอีก และไม่เอื้ออำนวยให้ทรงขยายงานตามโครงการที่กำหนดไว้ได้ ตามความเป็นจริงแล้วรถไฟเป็นกิจการคมนาคมขนส่งที่สะดวกและรวดเร็วที่สุดในขณะนั้น แต่ก็ไม่สามารถช่วยให้การผลิตขยายตัวเพิ่มมากขึ้นในทันทีทันใดได้ ดังปรากฏในเส้นทางรถไฟสายเหนือและสายใต้ซึ่งต้องใช้เวลามากหลายปีกว่าที่ชาวนาจะขยายพื้นที่เพาะปลูกในเขตที่รถไฟตัดผ่าน อีกทั้งการล่าเหยียดผลผลิตข้าวส่วนใหญ่ก็ยังคงใช้เส้นทางขนส่งทางน้ำตามเดิม^๒ ฉะนั้น ถ้าหากรัฐบาลจะชะลอการก่อสร้างทางรถไฟเสียบ้างแล้วนำเงินมาทุ่มเทให้กับถนนและทางหลวง ซึ่งค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างยังถูกกว่าทางรถไฟ จะเป็นประโยชน์ต่อการวางรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมากกว่าการทุ่มเทให้กับกิจการรถไฟแต่เพียงอย่างเดียว^๓

ปัญหาในเรื่องนโยบายของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญต่อรถไฟมากกว่าทางหลวงดังกล่าวนี้ ส่วนหนึ่งจึงเกิดจากพระดำริของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินโดยตรง ทำให้งานพัฒนาถนนและทางหลวงเป็นไปอย่างชงช้า แม้ว่าในช่วงหลัง พ.ศ. ๒๔๖๘ จะทรงเอาใจจริงเอาใจมากขึ้นโดยวางโครงการสร้างถนนและทางหลวงทั่วพระราชอาณาจักร แต่ก็มิอาจดำเนินการให้เป็นไปตามพระประสงค์ได้ อันเนื่องจากปัญหาหลักคือความไม่มั่นคงในฐานะทางการเงินของประเทศ

ประการที่สาม ปัญหาการเวนคืนที่ดิน แม้โดยปกติทั่วไปเมื่อมีการสำรวจเส้นทางเพื่อเตรียมตัดถนนและทางหลวงผ่านเขตที่ดินของราษฎรมักปรากฏว่ากรมทางได้รับ

^๑ หจข., สบ. ๒.๓๗/๑๑ "รายงานเสนาบดีสภา ที่ ๑/๒๔๖๘" ๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๘.

^๒ J.C. Ingram, Economic Change in Thailand since 1850 - 1970, (California: Stanford University Press, 1954), p. 206.

^๓ พรเพ็ญ อันตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว", หน้า ๑๑๔.

ความร่วมมือจากเจ้าของที่ดิน น้อมเกล้าถวายให้เป็นพระราชกุศลและสมบัติของแผ่นดิน เสมอ
บางรายก็ยินยอมขายให้ตามราคาที่กรมทางต้องการ ทำให้ไม่เป็นอุปสรรคต่อการขยายทาง-
หลวง และลดภาระงบรายจ่ายของกรมทางลงได้ส่วนหนึ่ง แต่ก็มืออยู่บ่อยครั้งที่ราษฎรเจ้าของ
ที่ดินคือแพ่งไม่ยอมขายให้ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินจึงทรงต้องทหาวิธีแก้ไข

โดยปกติ เมื่อกรมทางมีโครงการจะตัดถนนขยายทางหลวงตาม เส้นทางสาย
ต่าง ๆ มักจะได้รับความร่วมมือจากฝ่ายปกครอง เจ้าของท้องที่ช่วยเจรจาหว่านล้อมให้ราษฎร
เห็นความสำคัญของ เส้นทางคมนาคมดังกล่าว ปัญหาความขัดแย้ง เรื่องการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน
จึงลดน้อยลงไป แต่ในกรณีที่เป็นปัญหาโดยมากมักเกิดจากความต้องการได้ผลกำไรจากการ
ซื้อขายที่ดินของราษฎรเจ้าของที่ ดังตัวอย่างเช่น การสร้างทางหลวงของมณฑลในเขต
อำเภอเขาย้อย จังหวัดเพชรบุรี เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๐ มีราษฎรบางรายที่ถนนต้องตัดผ่านเขต
ที่ดินของตนพยายามถ่วงดึงไม่ยอมขายตามราคาปกติของท้องที่นั้น ทางฝ่ายผู้ว่าราชการจังหวัด
จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการจัดซื้อโดยการออกประกาศพระราชกฤษฎีกาตามความใน
พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. ๒๔๖๔ โดยเสนอขอความเห็นชอบจาก
ผู้บัญชาการกรมรถไฟผ่านมาทางสมุหเทศาภิบาล^๑

ครั้งเมื่อกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรง เห็นชอบด้วยกับข้อ เสนอดังกล่าว
จึงทรงส่ง เจ้าพนักงานกรมทางไปทำแผนที่แสดง เส้นทางที่จะตัดถูก เนื้อที่นาของราษฎร และ
สำรวจทำบัญชีแสดงรายละเอียดของที่ดิน เหล่านั้น เพื่อประกอบการพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง
ตามหลักการในพระราชบัญญัติฯที่ทรง เป็นผู้วางระเบียบเอาไว้ ต่อจากนั้นจึงทรงร่างประกาศ
พระราชกฤษฎีกาจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางสายนี้และนำขึ้นทูลเกล้าถวาย
เพื่อขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป^๒ ซึ่งในกรณีนี้
ทรงใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดแต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อที่ดินดังกล่าวด้วย เพื่อให้เกิด

^๑ หจข., ร.๗ พ.๖/๑๔ "กรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน กราบบังคมทูล
พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" ๑๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๐.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

ความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย^๑ ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาการเวนคืนที่ดินสร้างทางหลวงในลักษณะที่ว่านี้จะทรงใช้วิธีการแก้ปัญหาโดยทางกฎหมายอย่างได้ผล และเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาความยุ่งยากในทำนองนี้อีก ทางรัฐบาลจึงมอบอำนาจให้กระทรวงเกษตรราธิการเป็นผู้ออกคำสั่งคิใบอนุญาตจับจองที่ดินที่อยู่ในโครงการทำทางหลวงของแผ่นดิน เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๒^๒

นอกเหนือจากปัญหาดังที่กล่าวมานี้ ยังพบว่า มีอุปสรรคอื่น ๆ อีกหลายประการที่ทำให้การขยายถนนและทางหลวงของประเทศไม่พัฒนาอย่างก้าวหน้าเท่าที่ควร ปัญหาบางประการกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินไม่อาจทรงแก้ไขในทันทีทันใดได้ แต่ต้องใช้วิธีการแบบค่อยเป็นค่อยไป ดังเช่น การส่งคนไปศึกษาและดูงานยังต่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนกำลังคนในระดับช่างเทคนิค เป็นต้น แต่ปัญหาบางประการก็อยู่นอกเหนือวิสัยที่จะทรงคลี่คลายได้โดยง่าย ได้แก่ ปัญหาการขาดความกระตือรือร้นของฝ่ายปกครองเจ้าของท้องที่บางแห่งที่ไม่ริเริ่มช่วยเหลือตนเอง และปัญหาการสร้างถนนตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงเสียดเงินงบประมาณและกำลังคนของกรมทางมาใช้เพื่อการดังกล่าว ทำให้มีผลกระทบกระเทือนต่องานขยายเส้นทางตามโครงการปกติของกรมทางมิใช่น้อย ดังตัวอย่าง การซ่อมถนนทรงพล จังหวัดนครปฐม เพื่อเตรียมซ่อมเสือป่า เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๗ โปรดเกล้าฯ ให้กรมทางงดการก่อสร้างเส้นทางที่ไม่จำเป็นเสียเพื่อนำงบไปใช้ซ่อมแซมถนนดังกล่าวให้ทันตามกำหนด^๓ รวมทั้งการสร้างถนนจากสถานีรถไฟหัวหินไปพระราชวังไกลกังวลใน พ.ศ. ๒๔๖๔ แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

^๑ คณะกรรมการจัดซื้อที่ดิน ๓ นายที่กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงแต่งตั้ง ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ตัวแทนกระทรวงมหาดไทย, เจ้าพนักงานทะเบียนที่ดินจังหวัดเพชรบุรี ตัวแทนฝ่ายกระทรวงเกษตรราธิการ และ เจ้าพนักงานกรมทางชั้นนายช่างทาง ตัวแทนฝ่ายกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม.

^๒ หจข., ร.๗ พ.๖/๑๔ "เจ้าพระยามหิธร ถึง เจ้าพระยาพลเทพ" ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๒.

^๓ หจข., ร.๗ พ.๖/๑ "เจ้าพระยามรราช ถึง เจ้าพระยามหิธร" ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๗.

จะทรงใช้พระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ก็ตาม แต่กรมทางก็ต้องนำนายช่างที่ประจำอยู่ในเส้นทาง บางสายที่กำลังก่อสร้างมาอำนวยการควบคุม เพื่อสนองพระบรมราชโองการจนสำเร็จ^๑

ปัญหาจากการพัฒนาถนนและทางหลวงดังกล่าว โดยเฉพาะการขาดแคลนเงินงบประมาณแผ่นดินที่จะนำมาใช้จ่ายตามโครงการในพระดำริของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และต่อเนื่องมาจนถึงในรัชกาลต่อมา เป็นผลให้การพัฒนาคมนาคมขนส่งของประเทศในด้านนี้ดำเนินไปอย่างเชื่องช้า และไม่เป็นที่คาดหมาย ดังจะพิจารณาได้จากโครงการสร้างทางหลวงที่กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงวางเอาไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๘ ในขณะนั้นทางหลวงทั่วพระราชอาณาจักรที่สร้างแล้วเสร็จเป็นระยะทางรวมทั้งสิ้น ๘๖๓ กิโลเมตร และทรงกำหนดจะสร้างเพิ่มขึ้นอีก ๘,๐๖๕ กิโลเมตรภายในเวลา ๒๐ ปี (ถึง พ.ศ. ๒๔๘๘) แต่ปรากฏว่าอีก ๘ ปีต่อมา ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๘ - ๒๔๗๕ ทางหลวงขยายตัวเพิ่มขึ้นอีกเพียง ๑๘๓ กิโลเมตรเท่านั้น ซึ่งนับว่าต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดมาก แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตลอดช่วงเวลา ๑๕ ปีที่ ทรงเข้ารับผิดชอบงานกรมทาง (พ.ศ. ๒๔๖๐ - ๒๔๗๕) งานก่อสร้างทางหลวงทั่วพระราชอาณาจักรขยายตัวขึ้นอีกถึง ๑,๐๔๖ กิโลเมตร ในขณะที่ถนนหนทางที่มีอยู่เดิมก่อนที่ จะทรงเข้ารับตำแหน่ง (พ.ศ. ๒๔๑๔ - ๒๔๕๔) มีความยาวเพียง ๗๗๕ กิโลเมตรเท่านั้น จึงนับได้ว่ากรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงมีส่วนผลักดันให้มีการขยายตัวของทางหลวง ภายในประเทศมากขึ้น อันเป็นประโยชน์ต่อการคมนาคม การปกครอง และเศรษฐกิจของ ประเทศ แม้ว่าจะมีอาจทรงขยายงานให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในโครงการก็ตาม^๒

^๑ หจข., ร.๗ พ.๖/๒ "กรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน ถึง เจ้าพระยามหินทร"

๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๔๖๘.

^๒ กรมทางหลวง, "วิวัฒนาการงานทาง" ใน ทางหลวงในประเทศไทย ๒๕๒๕,

การให้สัมปทานสร้างทางแก่เอกชน

ทางรถยนต์ที่สร้างเชื่อมต่อไปมาระหว่างหัวเมืองมณฑลต่าง ๆ จัดว่าเป็นการคมนาคมขนส่งอีกรูปแบบหนึ่งที่มีความสำคัญต่อประชาชนในส่วนภูมิภาคมิใช่น้อย โดยเฉพาะในท้องถิ่นที่อยู่ลึก ห่างไกลจากแม่น้ำลำคลองและเส้นทางรถไฟ การขนส่งทางบกโดยทางเกวียนและทางรถยนต์จึงเป็นหนทางเดียวที่จะเปิดท้องถิ่นออกสู่โลกภายนอกได้ ใช่แต่เพียงทางราชการเท่านั้นที่เห็นความสำคัญข้อนี้ แม้ในภาคเอกชนเองก็มีความคิดที่จะเข้ามามีส่วนร่วมลงทุน เปิดเส้นทางขยายการคมนาคมในท้องถิ่นของตนบ้าง เช่นกัน เพื่อให้ทันต่อความเจริญและการเปลี่ยนแปลงของโลก โดยไม่อาจรั้งรอให้ทางราชการเป็นฝ่ายริเริ่มและแบกภาระแต่เพียงฝ่ายเดียวได้ ฉะนั้น ในสมัยที่กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงรับผิดชอบงานกรมทางและดำรงตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม จึงเป็นช่วงเวลาที่ต้องกำหนดทำที่และวางนโยบายต่อการเสนอขอสัมปทานสร้างทางของเอกชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ให้เหมาะสม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าพระดำริและการตัดสินใจของพระองค์ในกรณีนี้มีส่วนช่วยส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวของการคมนาคมขนส่งดังกล่าวมิใช่น้อย

๑. นโยบายเดิมของ เสนาบดีกระทรวงคมนาคม

ในสมัยที่เจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์เป็น เสนาบดีกระทรวงคมนาคม ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๒ - ๒๔๖๔ ได้ปรากฏนโยบายอย่างเด่นชัดว่าไม่สนับสนุนให้เอกชนสร้างทางสัมปทาน เนื่องจากในทัศนะของ เสนาบดีเอง เชื่อว่าการสร้างถนนหนทางควร เป็นหน้าที่ของรัฐบาลเท่านั้น ไม่สมควรให้ผู้ใดทำเช่นเดียวกับการสร้างทางรถไฟ เพราะทางฝ่ายกรม-ทางได้สำรวจทำแผนที่ในมณฑลต่าง ๆ ไว้แล้ว และได้ผ่อนทำตามวงเงินที่มีอยู่เป็นปี ๆ ไป การอนุญาตให้บุคคลหรือบริษัทจัดทำขึ้นมารายหนึ่งก็จะกลายเป็นตัวอย่างและสร้างความยุ่งยากให้เกิดขึ้นได้ในภายหลัง เว้นแต่จะเป็นถนนสาธารณะทุกสทที่ให้ความสะดวกในการเดินทาง หรือใช้ประโยชน์ในอุตสาหกรรมเหมืองแร่และป่าไม้ เมื่อสร้างเสร็จแล้วยกให้เป็นของรัฐบาลก็จะยอมให้สร้างได้^๑ ความคิดแบบอนุรักษ์ของเจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์ดังกล่าว นอกจาก

^๑ หจข., ร.๖ คค.๖/๒ "เจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์ กราบบังคมทูล พระบาท-สมเด็จพะมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" ๑๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๐.

เป็นเพราะกลัวความยุ่งยากที่จะเกิดขึ้นแล้ว ยังเกิดจากนโยบายเดิมของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญต่อกิจการรถไฟ โดยถือว่า จะสร้างถนนขึ้นก็เพื่อนำสินค้ามาบ่อนรถไฟซึ่งจะต้องไม่เป็นทางที่ยาวเกินไปนัก เพราะค่าก่อสร้างและบำรุงรักษาเมื่อเทียบส่วนแล้วยังแพงกว่ารถไฟ ประโยชน์ที่ได้รับในการขนส่งสินค้าก็น้อยกว่า ข้ายังต้องสั่งซื้อน้ำมันราคาแพงจากต่างประเทศมาใช้อีกด้วย ดังนั้น เมื่อเอกชนขออนุญาตทำทางโดยที่ไม่อาจแสดงหลักฐานทุนรอนให้เชื่อถือได้ก็จะถูกปฏิเสธทุกรายไป^๑ โดยทางกระทรวงคมนาคมมักอ้างว่าเป็นถนนที่อยู่ในโครงการที่กรมทางเตรียมจะจัดสร้างอยู่แล้ว นอกจากนี้ เจ้าพระยาวงษานุประพัทธ์ยังมีทัศนะว่าผู้ขออนุญาตมัก เป็นพวกที่รู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือแต่ประโยชน์ที่จะได้รับจากการเดินรถยนต์รับส่งคนโดยสารและบรรทุกสินค้า ทหารู้ไม่ว่าจะได้กำไรหรือขาดทุนมากน้อยเพียงใด เพราะแม้แต่ทางหลวงแผ่นดินบางสาย เช่น สายเด่นชัย-แพร่ หรือ ปากน้ำโพ-นครสวรรค์ มีผู้นำรถไปวิ่งถึงกับขาดทุน เลิกเลิกกิจการไปก็มี ดังนั้นจึงเห็นว่าไม่สมควรอนุญาตให้สัมปทานสร้างทางแก่เอกชนใด ๆ^๒

แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาเรื่องนี้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริว่าไม่ควรปฏิเสธหรือยึดถือ เป็นบรรทัดฐานอย่างหนึ่งอย่างใดตลอดไป แต่สมควรพิจารณาอนุญาตให้เป็นราย ๆ โดยทรงให้หลักเกณฑ์ไว้ว่า ถ้าเป็นประโยชน์ในทางคมนาคมและให้ความสะดวกแก่ท้องถิ่นที่ยังไม่มีทางรถไฟหรือแม่น้ำลำคลอง ตลอดจนเป็นเส้นทางที่ให้ประโยชน์ทางด้านการศึกษา บำรุงการค้า และการขนส่งกำลังทางทหาร ก็ให้รับไว้พิจารณา โดยต้องมีข้อกำหนดชัดเจนไม่ให้ซื้อที่ดินมากเกินไปจนความจำเป็น และต้อง

^๑ใน พ.ศ. ๒๔๖๐ มีผู้ขออนุญาตทำถนนในเขตจังหวัดเชียงใหม่ ๒ สายด้วยทุนของตนเอง โดยขอเก็บเงินจากยานพาหนะที่ใช้ถนนนี้ แต่ถูกปฏิเสธ ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๖๓ นายหมา ฮั่น เม่งยี ขอสร้างทางสายสวรรคโลก-ระแหง สำหรับเดินรถยนต์รับส่งคนโดยสารและบรรทุกสินค้ามีกำหนด ๒๔ ปี แต่ไม่ได้รับอนุญาตเช่นกัน.

^๒ทจข., ร.๖ คค. ๖.๑/๒๑ "เจ้าพระยาวงษานุประพัทธ์ กราบขังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" ๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๓.

ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายให้รอบคอบเสียก่อน^๑ แม้กระนั้น ตลอดสมัยของ เจ้าพระยา-
วรวงษาอนุประพิศก็มิปรากฏว่าทางรัฐบาลได้ยินยอมให้สัมปทานสร้างทางแก่ เอกชนแต่อย่างใด
คงมีแต่เพียง เส้นทางของ เจ้าของ เหมืองแร่และนายทุนป่าไม้ที่สร้างเพื่อใช้ในธุรกิจอุตสาหกรรม
ของคุณ เมื่อสร้างเสร็จก็ยกให้เป็นสมบัติของแผ่นดิน

๒. พระดำริในการให้สัมปทานสร้างทางแก่เอกชน

ครั้นเมื่อกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงเข้ารับตำแหน่ง เสนาบดีกระทรวง
พาณิชย์และคมนาคม เมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๖๔ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
ปกเกล้าเจ้าอยู่หัว นโยบายสร้างทางสัมปทานของ เอกชนได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม
โดยทรงสนับสนุนให้มีการสร้างทางประเภทนี้ขึ้น เมื่อเห็นว่าผู้ขอสัมปทานมีความพร้อม ทาง
สายแรกที่ทรงให้สัมปทานคือ เส้นทางที่สร้างเลียบลำน้ำน่าน ในจังหวัดอุตรดิตถ์ ของพันตรี
หลวงอรินทรชาติสังหาร เมื่อเดือนตุลาคมในปีเดียวกัน^๒ ทั้งนี้ทรงให้เหตุผลว่าถนนสายนี้เป็น
ประโยชน์ต่อการคมนาคมของประเทศ และไม่ขัดกับโครงการของกรมทาง ในขณะที่รัฐบาลยัง
ไม่พร้อมที่จะลงมือสร้างเองในเวลานั้น ถือว่าเป็นทางหลวงของมณฑลประเภทสัมปทาน
(Concession Highway) ผู้รับอนุญาตมีสิทธิ์เดินรถบรรทุกสินค้าและรับส่งคนโดยสารได้

^๑ หจข., ร.๖ คค. ๖.๑/๒๑ "พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึง
เจ้าพระยาอรรณพประพิศ" ๑๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๓.

^๒ พันตรี หลวงอรินทรชาติสังหาร (บรรจง ประณีตโยธิน) ได้รับอนุญาตให้สร้าง
ถนนจากบ้านคั้งตะเภา ถึงตำบลบ้านวังขวัญ จังหวัดอุตรดิตถ์ เป็นระยะทาง ๑๒.๕ กิโลเมตร
ทำสัญญาเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๖๔ ต่อมาได้โอนอำนาจในการสร้างทางสายนี้ให้
เป็นรูปของบริษัท เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๔๗๐ ชื่อว่า "บริษัท คั้งตะเภาวังขวัญ จำกัด"
อันที่จริงถนนสายนี้สร้างในบริเวณที่มีเส้นทางคมนาคมทางลำน้ำน่านอยู่แล้ว ซึ่งขัดกับ
พระบรมราชาบายที่ได้พระราชทานไว้ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๓ แต่ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ
กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ทรงเห็นประโยชน์ที่ท้องถิ่นจะได้รับจากการสร้างทางสายนี้
จึงทรงสนับสนุนให้สร้างได้.

แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งเมื่อครบกำหนดสัญญาให้ทางรัฐบาลรับมอบจัดการบำรุงรักษา เป็นทาง
สาธารณประโยชน์ต่อไป

๓. หลักเกณฑ์ในการอนุมัติให้สัมปทาน

การอนุมัติให้สัมปทานสร้างทางแก่ออกชนดังกล่าว มีเงื่อนไขข้อตกลงบาง-
ประการที่แสดงถึงความพยายามของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ที่จะเข้าควบคุมการดำเนินงาน
งานของเอกชนให้อยู่ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ของกรมทาง ฎให้เป็นการแสวงผลประโยชน์แต่
เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายของส่วนรวม ตลอดจนให้ทางราชการได้รับ
ประโยชน์จากเส้นทางสัมปทานสายนี้พร้อมกันไปด้วย ดังจะพิจารณาได้จากหนังสือสัญญา
อนุญาตที่ทางรัฐบาลออกให้แก่ผู้ขอสัมปทาน เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๖๔ ซึ่งกรมพระ-
กำแพงเพชรอัครโยธินทรง เป็นผู้ร่างขึ้น และผ่านความเห็นชอบในที่ประชุม เสนาบดีสภา
โดยลำดับมา อาจกล่าวถึงหลักเกณฑ์ในการอนุมัติให้สัมปทานสร้างทางแก่ออกชนสำหรับเส้น
ทางสายนี้ มีดังนี้

ประการแรก มาตรการควบคุมคุณภาพของทางและความรับผิดชอบของผู้ได้รับ
สัมปทาน หนังสือสัญญาฉบับนี้กำหนดให้ผู้ได้รับสัมปทานต้องสร้างทางให้ได้มาตรฐานตามหลัก
วิชาการของกรมทางที่ปฏิบัติอยู่ในการสร้างทางหลวงทั่ว ๆ ไปในขณะนั้น นับตั้งแต่การสำรวจ
ทำแผนที่ การรังวัดระดับความสูงต่ำของถนน ขนาดความกว้างของถนนและร่องระบายน้ำ
การสร้างสะพานถาวร และวัสดุที่ใช้ถมถนน เป็นต้น ในกรณีนี้กรมทางมีอำนาจตรวจตราและ
บังคับให้แก้ไขได้เสมอ ทั้งในระหว่างที่กำลังก่อสร้างและในช่วงที่ต้องบำรุงรักษา ซึ่งรวม
ถึงบัญชีแสดงรายรับรายจ่ายของเส้นทางสายนี้ด้วย ถ้ามีอุบัติเหตุเกิดขึ้น เพราะความประมาท
เลินเล่อหรือเกิดจากความบกพร่องของผู้ได้รับสัมปทาน ทางบริษัทจะต้องรับผิดชอบค่าเสียหาย
แก่ประชาชนทุกประการโดยไม่มีข้อแม้ นอกจากนี้จะอนุญาตให้ผู้รับสัมปทาน เติมน้ำมัน

หจข., ร.๗ พ.๖/๕ "กรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน กราบบังคมทูล

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว" ๑๔ กันยายน พ.ศ. ๒๔๖๔.

คนโดยสารและบรรทุกสินค้าได้ก็ต่อเมื่อสร้างทางเสร็จสมบูรณ์แล้ว เว้นแต่การบรรทุกสิ่งของและคนงานเท่านั้นที่ทำได้ในขณะที่ทำการก่อสร้าง^๑

ประการที่สอง การรักษามลประโยชน์ของประชาชน ผู้ได้รับสัมปทานมีสิทธิ์จับจองที่ดินในระยะ ๑๕ เมตรทั้งสองข้างทางได้โดยไม่ต้องเสียเงินในเมื่อ เป็นที่ดินที่ไม่มีเจ้าของ แต่ถ้าตัดผ่านที่ดินของราษฎรผู้ใดผู้ได้รับสัมปทานจะต้องจ่ายเงินตามราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในขณะนั้น เพื่อให้ความยุติธรรมต่อเจ้าของที่ ต่อเมื่อสิ้นอายุสัญญาแล้วต้องยกที่ดินเหล่านี้ให้รัฐบาลโดยไม่เรียกร้องค่าเสียหาย ในกรณีที่การก่อสร้างทางสายนี้จำเป็นต้องคิดวางเส้นทางสัญจรตามแม่น้ำลำคลองของประชาชน ผู้ได้รับสัมปทานต้องปรึกษาขอความเห็นจากกรมทางเสียก่อน เพื่อรักษาสาธารณประโยชน์ในทางน้ำนั้น อีกทั้งต้องมีทอระบายน้ำเพื่อมิให้เรือกสวนไร่นาในพื้นที่ใกล้เคียงได้รับความเสียหายอันเกิดจากการสร้างถนนดังกล่าว

เมื่อเส้นทางสายนี้สร้างเสร็จ ประชาชนทั่วไปมีสิทธิ์เดินรถและยวดยานพาหนะของตนในเส้นทางสายนี้ได้ เหมือนเช่นทางหลวงทุกสาย แต่ถ้าจะขนส่งสินค้าแล้วจะต้องขออนุญาตจากผู้ได้รับสัมปทานเสียก่อน ในกรณีที่ไม้อาจตกลงกันได้กรมทางจะเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด และที่สำคัญคือกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงสร้างรายได้เปรียบให้แก่ทางราชการ โดยกำหนดให้กรมทางเป็นผู้ควบคุมอัตราค่าโดยสารและค่าบรรทุกสินค้าที่ผู้ได้รับสัมปทานจะเก็บจากผู้ใช้บริการรถยนต์ของตน เพื่อมิให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับความเดือดร้อน^๒

ประการที่สาม ผลประโยชน์พิเศษที่ทางราชการได้รับ นอกจากบริการรับส่งคนโดยสารและบรรทุกสินค้าที่ผู้ได้รับสัมปทานจะให้ความสะดวกสบายต่อประชาชนในท้องถิ่นแล้ว ข้อตกลงในหนังสือสัญญายังระบุให้ผู้ได้รับสัมปทานรับส่งธงไปรษณีย์ น้ำหนักไม่เกิน ๒๐ กิโลกรัมในเที่ยวหนึ่ง ๆ โดยไม่คิดค่าบริการด้วย ถ้าน้ำหนักเกินกว่านี้ให้คิดค่าระวางเท่าทุนซึ่งบุรุษไปรษณีย์และข้าราชการที่ทำหน้าที่ดังกล่าวจะโดยสภารถยนต์ของผู้รับสัมปทานโดยไม่

^๑ หจช., ร.๗ พ.๖/๕ "หนังสือสัญญาอนุญาตให้สร้างทางและเดินรถจากบ้าน-คั้งตะเภา จังหวัดอุดรธานี ถึงบ้านวังขวัญ" ๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๖๕.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

เสียค่าโดยสาร เทียวหนึ่งไม่เกิน ๒ คน ประโยชน์ดังกล่าวถือว่าเป็นผลพลอยได้ที่ทางราชการได้รับ ซึ่งให้เห็นว่ากรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงพยายามถึงความสัมพันธ์ระหว่าง การสื่อสารคมนาคมประเภทต่าง ๆ ให้เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อกันให้มากที่สุด เพื่อกระจาย ความเจริญไปยังส่วนภูมิภาคตามกำลังความพร้อมทาง เศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้น^๑

จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ตามหนังสือสัญญาฉบับนี้ได้วางกรอบควบคุมการสร้าง ทางสัมปทานไว้รัดกุมพอสมควร เพื่อรักษามาตรฐานทางสัมปทานให้ทัดเทียมกับทางหลวงของ แผ่นดินและทางหลวงมณฑลที่สร้างโดยกรมทาง ตลอดจนคำนึงถึงประโยชน์ที่จะให้ต่อส่วนรวม ด้วย ทั้งนี้ได้วางบทลงโทษไว้อย่างชัดเจนในกรณีที่เจ้าของสัมปทานไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่ง เช่น ไม่ยอมบำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพดีกรมทางก็มีสิทธิ์เข้าไปจัดการซ่อมแซมเอง และให้ เจ้าของสัมปทานเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเหล่านั้น และที่สำคัญคือถ้าสร้างทางไม่เสร็จทัน สัญญาตามกำหนด ไม่ว่าจะโดยสาเหตุใด ๆ ก็ตาม ให้สมบัติทั้งวัตถุ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ทั้งหลายตกเป็นของรัฐบาลทั้งหมด ซึ่งผู้ได้รับสัมปทานจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จาก รัฐบาลไม่ได้ทั้งสิ้น^๒

นับตั้งแต่ที่กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงพิจารณาให้สัมปทานสร้างทางแก่เอกชน เป็นรายแรกในปลายปี พ.ศ. ๒๔๖๔ แล้ว ได้มีบุคคลยื่นเรื่องราวขอสร้างทางอยู่เนือง ๆ โดยผ่านทางสมุหเทศาภิบาลมณฑล ในช่วงระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๔ - ๒๔๗๑ ได้มีผู้ขออนุญาต ทำทางรวมทั้งสิ้น ๑๓ เส้นทาง ตามบัญชีรายชื่อในตารางที่ ๑ และตารางที่ ๒ ทั้งนี้ทรง อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติจัดวางรถไฟแลทางหลวง พ.ศ. ๒๔๖๔ เป็นเกณฑ์ใน การปฏิบัติ แต่ปรากฏว่ามีได้ทรงอนุมัติให้สร้างทุกรายไป รายที่ทรงเห็นว่าไม่สมควรให้ สัมปทานคือ เส้นทางที่จะสร้างเข้าซ้อนกับการคมนาคมประเภทอื่นที่ได้ลงทุนลงรอนอยู่ก่อนแล้ว อันจะ เป็นการแข่งขันกันทำให้เกิดความเสียหายแก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้ ได้แก่ เส้นทางสายจาก สถานีรถไฟหนองโตนถึงพระพุทธบาท สระบุรี ของพระยาจรงรักษนรสิทธิ์ ซึ่งมีรถไฟสายพระพุทธบาท ของกรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว จึงทรงไม่ให้สัมปทานอีกแต่อย่างใด

^๑ เรื่องเดียวกัน.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

ตารางที่ ๑

บัญชีรายนามผู้ยื่นเรื่องราวขออนุญาตสร้างและซ่อมแซมทางหลวงของมณฑล

ประเภททางสัมปทาน เพื่อถือสิทธิ์เดินรถบรรทุกสินค้าและรับส่งคนโดยสาร พ.ศ. ๒๔๖๔

ลำดับที่	นามผู้ขออนุญาต	ทางที่ขออนุญาตทำ		ชนิดของทางที่จะทำ	กำหนดอายุสัญญาอนุญาตให้มีสิทธิ์
		จาก	ถึง		
๑.	หลวงชำนาญอักษร	ถนนหน้าพระกาฬ เมืองลพบุรี	ลานพระพุทธรบาท อำเภอหนองไทร สระบุรี	ถนนถมด้วย ศิลาแลง	๒๐ ปี
๒.	พระสุนทรพิณิจ	ปากน้ำโพ	ตลาดท่าจั่ว อำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครสวรรค์	ถนนถมด้วย ศิลาแลง	๒๐ ปี
๓.	นาย เด็กแก้ว	ตลาดสะพานดำ	ตำบลลาดยาว อำเภอลาดยาว จังหวัดนครสวรรค์	ถนนดินทราย	๑๕ ปี
๔.	นายยู่อี วัฒนจึง	บ้านปากคลอง ปากน้ำ ระยอง	อำเภอสามย่าน จังหวัดระยอง	ถนนดินทราย	๑๕ ปี
๕.	บริษัท เรือยนต์- คลองรังสิต จำกัด	บ้านเขากระ- เทรียง อำเภอ- วังกระโจม นครนายก	สถานีรถไฟปราจีน จังหวัดปราจีนบุรี	ถนนถมด้วย ศิลาแลง	๒๐ ปี
๖.	พระยาจกรักษ์นรสิทธิ์	สถานีรถไฟ หนองไทร	ลานพระพุทธรบาท อำเภอหนองไทร สระบุรี	ถนนถมด้วย ศิลาแลง	๒๐ ปี
๗.	นาวาโท หลวง- ศรการวิจิตร	ตำบลสี่คิ้ว อำเภอ จันทิก จังหวัด นครราชสีมา	อำเภอจัตุรัส จังหวัดชัยภูมิ	ถนนดินทราย	๑๕ ปี

หมายเหตุ ไม่ได้แสดงระยะทางความยาวของ เส้นทางที่จะสร้าง
ลำดับที่ ๖ ไม่ได้รับอนุญาตให้สร้าง

ที่มา: หจข., ร.๗ พ.๖/๘ "ผู้มีชื่อขอสร้างทางหลวง เพื่อสิทธิ์เดินรถรวม ๗ นาย"
๒๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๗๒.

ตารางที่ ๒

บัญชีรายนามผู้ยื่น เรื่องราวขออนุญาตสร้างและซ่อมแซมทางหลวงของมณฑล
ประเภททางสัมปทาน เพื่อถือสิทธิ์เดินรถบรรทุกสินค้าและรับส่งคนโดยสาร พ.ศ. ๒๔๗๑

ลำดับที่	นามผู้ขออนุญาต	ทางที่ขออนุญาตทำ		ระยะทาง	ชนิดของ ทางที่จะทำ	กำหนดอายุ สัญญาอนุญาต ให้มีสิทธิ์
		จาก	ถึง			
๑.	นายของอ้วน สิญญะเรือง และ นายบัวเฮง ปิยะสุวรรณ	บ้านหมี่	ที่ว่าการอำเภอก โคกสำโรง จังหวัดลพบุรี	๑๖ กิโลเมตร	ถมด้วยศิลา ย่อยชนิดแข็ง	๒๕ ปี
๒.	นายของอ้วน สิญญะเรือง และ นายบัวเฮง ปิยะสุวรรณ	ตลาดใหม่	ตำบลบางฟุ้ง มหาสอน จังหวัดลพบุรี	๘ กิโลเมตร	ถมด้วยศิลา ย่อยชนิดแข็ง	๒๕ ปี
๓.	บริษัท สุพรรณพานิช จำกัด (นายเทียน เขียง กรรมบุตร)	ที่ว่าการอำเภอบาง ปลาม้า	ตลาดในจังหวัด สุพรรณบุรี	๑๐ กิโลเมตร	ถมด้วยศิลา ย่อยชนิดแข็ง	๒๕ ปี
๔.	นายของอ้วน สิญญะเรือง	ทางแยกหัวหิน	ตลาดท่าใหม่ จังหวัดจันทบุรี	๑๓ กิโลเมตร	ถมด้วยกรวด	๒๐ ปี
๕.	ขุนอำไพพานิช	สถานีรถไฟ ท่าเสา อำเภอบางโพ	ตำบลหาดจิว อำเภอท่าปลา จังหวัดอุตรดิตถ์	๒๗ กิโลเมตร	ถมด้วยหิน ลูกรัง	๒๐ ปี

หมายเหตุ ลำดับที่ ๑ และ ๔ ตั้งทุนดำเนินการไว้สายละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท

ลำดับที่ ๒ และ ๕ ตั้งทุนดำเนินการไว้สายละ ๕๐,๐๐๐ บาท

ลำดับที่ ๓ ตั้งทุนในการดำเนินการ ๑๖๐,๐๐๐ บาท

ที่มา: หจข., ร.๗ พ.๖/๑๐ "ผู้มีชื่อขอสร้างและซ่อมทางตามหัวเมือง รวม ๕ ราย"

๑๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๗๑.

ทรงเห็นว่าฐานะของประเทศไทยในขณะนั้นไม่สมควรให้มีการแข่งขันดังที่ว่านี้ ผู้ลงทุนควรพิจารณาเส้นทางอื่น ๆ ที่ยังไม่พัฒนาดีกว่า^๑

สำหรับถนนสัมปทานทั้ง ๑๒ สายที่ได้รับอนุญาตให้สร้างได้ดังกล่าว^๒ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ทรงเห็นว่าเป็นเส้นทางที่ไม่ขัดกับโครงการสร้างทางบกของประเทศแต่อย่างใด แต่กลับช่วยให้การขนส่งบรรทุกสินค้าภายในท้องถิ่นกระทำได้อย่างคล่องตัวทุกฤดูกาล ไม่ต้องหยุดชะงักในฤดูฝนเหมือนดังที่เคยเป็นมา เป็นผลต่อความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของบ้านเมือง และในท้องถิ่นตำบลที่ต้องอาศัยเส้นทางเหล่านั้น โดยมากเป็นทางสายสั้น ๆ มีความยาวประมาณ ๑๐ - ๓๐ กิโลเมตร ทรงพิจารณาให้อายุสัมปทานระหว่าง ๒๐ - ๒๕ ปี^๓ ในการทำหนังสือสัญญาอนุญาตจึงใช้หลักเกณฑ์เหมือนสัญญาที่ทำกับพันธมิตรหลวงอรินทร์ชาติสังหารทุกประการ เว้นแต่อนุโลมให้ในเรื่องการกำหนดเขตถนนและการเปิดเดินรถเป็นครั้งคราว ก่อนเส้นทางจะสร้างเสร็จบริบูรณ์ กล่าวคือ มั่นใจให้ผู้รับสัมปทานจัดซื้อที่ดินเป็นเขตถนนเพียงข้างละ ๕ เมตร ไม่จำเป็นต้องให้มีความกว้างข้างละ ๑๕ เมตรตามข้อกำหนดเดิม เพราะทรงเห็นว่าถนนสัมปทานมักตัดผ่านหมู่บ้านราษฎรและเรือกสวนไร่นา ทำให้ที่ดินมีราคาแพงและยากลำบากต่อการจัดซื้อหา และที่สำคัญคือทรงอนุญาตให้ผู้ได้รับสัมปทานเปิดเส้นทางเดินรถรับจ้างบรรทุกสินค้าและรับส่งคนโดยสารในตอนที่สร้างเสร็จได้ชั่วคราวเมื่อถึงฤ-

^๑ หจข., ร.๗ พ.๖/๘ "กรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว" ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๘.

^๒ หมายถึงเส้นทางสัมปทาน ๑๑ สายในตารางที่ ๑ และตารางที่ ๒ และรวมทั้งสัมปทานสายแรกที่ได้รับอนุญาตคือ เส้นทางของพันธมิตรหลวงอรินทร์ชาติสังหาร.

^๓ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ทรงวางเกณฑ์ให้อายุถนนสัมปทานไว้ดังนี้

- ๑) ถนนดินทราย กำหนดอายุ ๑๕ ปี.
- ๒) ถนนถมด้วยศิลาแลง (หินลูกรัง) หรือถมด้วยกรวด กำหนดอายุ ๒๐ ปี
- ๓) ถนนถมด้วยศิลาอ่อนชนิดแข็ง กำหนดอายุ ๒๕ ปี
- ๔) พิเศษเฉพาะราย กำหนดให้ ๓๐ ปี.

เทศกาล หรือในบริเวณที่ประชาชนต้องใช้สัญจรไปมาเป็นประจำปกติ^๑ นับว่าทรงให้โอกาสแก่ผู้ลงทุนได้เร่งฟื้นตัวเร็วขึ้น รวมทั้งให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ใช้เส้นทางและบริการในพื้นที่ ไม่ต้องรอนกว่าการสร้างทางจะแล้วเสร็จสมบูรณ์เหมือนดังสัญญาฉบับแรก^๒ เพื่อให้ได้ประโยชน์จากเส้นทางสัมปทานดังกล่าวอย่างแท้จริง

ก่อนที่จะทรงอนุมัติให้สร้างทางสัมปทาน เอกชนผู้ยื่นขอดำเนินการจะต้องขอความเห็นชอบจากประชาชนในท้องถิ่นเสียก่อน โดยปฏิบัติตามความในมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. ๒๔๖๔ กล่าวคือ เอกชนผู้ขอสัมปทานจะต้องลงประกาศโฆษณาแจ้งความจำนงขอสร้างทางในหนังสือพิมพ์รายวัน และเขียนข้อความบนแผ่นป้ายแล้วนำไปปักในย่านชุมชนตามหมู่บ้านที่เส้นทางตัดผ่าน เป็นกำหนดเวลา ๓ เดือน เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้คัดค้าน เมื่อเห็นว่าจะได้รับความเดือดร้อนจากการสร้างทางสายนี้ ในขณะเดียวกันกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงจัดส่งแผนที่เส้นทางเพื่อปรึกษาขอความเห็นจากสมุหเทศาภิบาล เจ้าของท้องที่อีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่า เมื่อมีราษฎรลงชื่อคัดค้านก็ได้หมายความว่า จะทรงโอนอ่อนให้เสมอไป แต่จะทรงพิจารณาจากเหตุผลหลาย ๆ ทางประกอบกัน ดังเช่น เส้นทางในจังหวัดจันทบุรี มีผู้ยื่นคำร้องคัดค้านถึง ๑,๔๔๔ ราย เนื่องจากเข้าใจว่าพวกตนจะหมดสิทธิ์ในการใช้ถนน ไม่อาจนำสัตว์และยานพาหนะมาเดินตามปกติได้ อีกทั้งเกรงว่าจะต้องเสียค่าโดยสารและค่าขนส่งสินค้าแพงเกินกว่าเหตุ ในกรณีนี้กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงมีความเห็นสอดคล้องกับสมุหเทศาภิบาลมณฑลจันทบุรีที่ว่า ไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะงดการอนุญาตเส้นทางดังกล่าว เพราะตามความเป็นจริงแล้ว เส้นทางสัมปทานจะไม่ตัดสิทธิ์แก่พลเมืองในการใช้ยานพาหนะส่วนตัวแต่อย่างใด อัตราค่าโดยสารและค่าบรรทุกสินค้าของรถที่เจ้าของสัมปทานนำมาให้บริการก็อยู่ในความควบคุมของกรมทาง โดยถือตามราคาปกติ

^๑ หจข., ร.๗ พ.๖/๘ "กรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน กราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว" ๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๔.

^๒ สัญญาฉบับแรกที่ให้สัมปทานคือ เส้นทางในจังหวัดอุตรดิตถ์ของพันตรีหลวงอรินทร์ชาติสังหาร ในปี พ.ศ. ๒๔๖๔ ต่อมาได้ผ่อนผันให้เดินรถได้ในบางตอนที่สร้างเสร็จเช่นเดียวกัน.

ปานกลางของท้องถิ่นนั้น ด้วยเหตุนี้ จึงทรงเห็นว่าถนนสัมปทานดังกล่าวจะไม่สร้างปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ราษฎรในท้องถิ่นแต่อย่างใด^๑

๔. ปัญหาในการสร้างทางสัมปทานของ เอกชน

การอนุญาตให้สัมปทานสร้างทางแก่เอกชนทั้ง ๑๒ สายดังกล่าว พบว่ากรมพระ-
 กำแพงเพชรธำชโรยอินทรงพิจารณาคุณสมบัติและความพร้อมของผู้ขอสัมปทานจากบัญชีรายงาน
 แสดงรายได้และทรัพย์สินของบริษัทเป็นสำคัญ พร้อมทั้งนำความเห็นของ สมุหเทศาภิบาลมณฑล
 มาพิจารณาประกอบการตัดสินใจอีกด้วย เมื่อทรงเห็นว่า เส้นทางใดไม่ขัดขวางกับโครงการของ
 กรมทาง และไม่แข่งขันกับกิจการรถไฟในบริเวณเดียวกันก็จะทรงสนับสนุนให้ได้สัมปทานทุกราย
 ไป แม้กระนั้น การสร้างทางหลวงของมณฑลประเภททางสัมปทานก็มีได้บรรลุเป้าหมายทุก
 โครงการ เนื่องจาก เกิดขึ้นในการพิจารณาคุณสมบัติและความเหมาะสมของผู้ยื่นขอสัมปทานยังไม่
 รัดกุมเพียงพอ ดังปรากฏว่าเพียงไม่กี่ปีต่อมาถนนสัมปทานถึง ๕ สายต้องล้มเลิกกิจการ
 ไม่อาจสร้างต่อไปได้^๒ บางสายเสนอขอยกเลิกเอง แต่บางสายถูกเพิกถอนโดยอำนาจของ
 เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม ทั้งนี้อาจพิจารณาถึงสาเหตุปัจจัยได้ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ความไม่พร้อมทางการเงิน นับว่าเป็นปัญหาใหญ่ของผู้ได้รับ
 สัมปทานในขณะนั้น ทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในหนังสือสัญญา

^๑ หจข., ร.๗ พ.๖/๑๐ "กรมหลวงกำแพงเพชรธำชโรยอิน กราบบังคมทูล พระบาท-
 สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว" ๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๗๑.

^๒ ทางหลวงสัมปทานที่ต้องล้มเลิกกิจการไม่อาจสร้างต่อไปได้ มีดังนี้คือ

- ๑) ทางหลวงสัมปทานในจังหวัดสระบุรีของหลวงชำนาญอักษร
- ๒) ทางหลวงสัมปทานในจังหวัดนครสวรรค์ของพระสุนทรพิณิจ
- ๓) ทางหลวงสัมปทานในจังหวัดระยองของนายยู่อี วัฒนัง
- ๔) ทางหลวงสัมปทานในจังหวัดนครนายก-ปราจีนบุรี ของบริษัท เรือนต์คลองรังสิต
- ๕) ทางหลวงสัมปทานจังหวัดอุตรดิตถ์ของพันตรีหลวงอรินทรชาติสังหาร

ส่วนเส้นทางอีกสายหนึ่งในจังหวัดนครสวรรค์ ที่ยื่นขอสัมปทานโดยนายเต็กก๊วง ปรากฏว่าผู้ขอ
 สัมปทานได้ถอนตัวก่อนหน้าที่จะทำหนังสือสัญญา.

ได้ ดังตัวอย่าง เช่นทางหลวงสัมปทานในจังหวัดอุตรดิตถ์ของหลวงอรินทรชาติสังหาร ในนาม
 ของบริษัทคิงตะ เภาวังขวัญ จำกัด ได้แจ้งความจำนงขอ เลิกสัญญา เว้นคืนสัมปทานให้ทาง
 ราชการ เมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๔๗๔ โดยอ้างเหตุว่าขาดแคลนเงินทุน ซึ่งนับตั้งแต่ได้รับสัมปทาน
 เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๔ บริษัทดำเนินงานก่อสร้างแบบค่อยเป็นค่อยไป ในระยะ ๒ ปีเศษทำทาง
 พูนดินได้ประมาณ ๗ ใน ๒๕ ของทางที่ได้รับอนุญาต และกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรง
 พบว่าดินที่พูนก็ไม่ถูกต้องตามมาตรฐานวิชาช่าง ทำให้ทรงไม่แน่ว่าทางบริษัทจะสามารถ
 ทำงานดินให้สำเร็จทันตามสัญญาในวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้หรือไม่ จึงทรงเห็น
 สมควรอนุญาตให้เลิกสัญญาทำทางและเดินรถรับจ้างตามที่บริษัทขอมา โดยโอนให้อยู่ในความ
 รับผิดชอบของกรมทางต่อไป ถนนสัมปทานสายอื่น ๆ ก็พบปัญหาขาดแคลนเงินทุน เช่นเดียวกัน
 ทำให้งานก่อสร้างล่าช้ากว่ากำหนดมาก และมีแนวโน้มว่าจะสร้างเสร็จไม่ทันตามหนังสือสัญญา
 เพียงแต่เจ้าของสัมปทานมิได้แจ้งให้ เสนาบดีทรงทราบโดยตรง เพื่อขอ เลิกสัญญา เหมือนดัง
 ผู้ได้รับสัมปทานรายนี้ แต่ก็อยู่ในพระดำริของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินที่จะทรงพิจารณา
 ยกเลิกเช่นกัน^๑

ประการที่สอง การหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามสัญญาและมุ่งแสวงผลประโยชน์ของ
 ฝ่ายเอกชนผู้ได้รับสัมปทาน การที่กรมทางผ่อนผันให้ผู้รับสัมปทาน เดินรถรับจ้างได้ในระหว่าง
 ที่กำลังก่อสร้าง เป็นเพราะมีจุดมุ่งหมายให้ผู้ลงทุนมี เงินทุนหมุนเวียนและ เป็นกำลังใจให้ดำเนินการ
 จนประสบความสำเร็จ แต่ปรากฏว่าผู้ได้รับสัมปทานมิได้คำนึงถึงเหตุผลในข้อนี้ ต่างมุ่ง
 เก็บดอกผลจากการเดินรถรับจ้างในเส้นทางสัมปทานโดยตลอดมา มิได้สนใจทำทางให้สำเร็จ
 ล่วงตามสัญญาแต่อย่างใด คงเพียงแต่ซ่อมแซมในเส้นทางเดิมพอให้รถยนต์เดินได้เท่านั้น
 ดังเช่น ทางสัมปทานในจังหวัดนครสวรรค์ของพระสุนทรพิณี และเส้นทางในจังหวัดระยอง
 ของนายยู่อี วัฒนัง เป็นต้น^๒ นับว่าผิดวัตถุประสงค์ที่ทรงมีพระดำริไว้แต่แรก เฉพาะในราย

^๑ ทจช., ร.๗ พ.๖/๔ "กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ถึง เจ้าพระยามหินทร"
 ๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๔.

^๒ ทจช., ร.๗ พ.๖/๔ "บันทึกเรื่องถอนสัมปทานการอนุญาตให้นายยู่อี วัฒนัง
 สร้างทางในจังหวัดระยอง" กรมอัยการ, ๒๔ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๒.

ของบริษัท เรือยนต์คลองรังสิต จำกัด ที่ได้สัมปทานสร้างทางจากจังหวัดนครนายกไปสถานีรถไฟ
 ปราจีนบุรี กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงพบว่าได้หลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามหนังสือสัญญาที่
 ได้รับพระบรมราชานุญาตเกือบทุกประการ นับตั้งแต่ไม่สำรวจทำแผนที่ระดับทางให้ถูกต้องตาม
 วิธีการ ขนาดความกว้างของพื้นผิวถนนไม่ถึง ๖ เมตร งานดิน สะพาน และท่อระบายน้ำ
 ก็ยังเหลืออยู่อีกมาก จนไม่อาจแก้ไขให้เสร็จทันตามสัญญาได้ ทางบริษัทได้จัดเดินรถยนต์เพื่อ
 ประโยชน์ของตนแต่ฝ่ายเดียวตลอดเวลา ๓ ปี นับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๐ เป็นต้นมา ฉะนั้นเมื่อ
 ทางบริษัทมีความประสงค์ขอ เลิกสัญญาโดยยกปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นข้ออ้าง จึงทรงเห็น
 สมควรให้ เลิกได้ และรับถนนสัมปทานสายนี้เข้าเป็นทางหลวงสาธารณะต่อไป^๑

ประการที่สาม ปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน พบว่าเป็นอุปสรรคสำคัญอีกประการ
 หนึ่งที่ทำให้งานก่อสร้างทางสัมปทานบางสายต้องล้ม เลิกไปโดยไม่อาจดำเนินงานให้สำเร็จ
 จุล่วงตามโครงการได้ อันเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างผู้ได้รับสัมปทานและราษฎรเจ้าของ
 ที่ดินที่ถนนตัดผ่าน ตามระเบียบในการจัดซื้อที่ดินสำหรับทางหลวงสัมปทาน ซึ่งอนุโลมให้ใช้
 ตามความในพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. ๒๔๖๔ ได้ให้อำนาจกรมทาง
 นำความขึ้นกราบบังคมทูลให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ออกพระราชกฤษฎีกาจัดซื้อที่ดินให้แก่
 ผู้ได้รับสัมปทานในกรณีที่ไม่อาจตกลงกับเจ้าของที่ดินด้วยตนเองได้ ทำนองเดียวกับการจัดซื้อ
 ที่ดินสร้างทางรถไฟที่ได้เคยกระทำมาแล้ว ดังตัวอย่างการออกพระราชกฤษฎีกาจัดซื้อที่ดินใน
 เส้นทางสัมปทานจังหวัดลพบุรีของ นายบัวเฮง ปิยะสุวรรณ เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๔๗๓
 ปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินจึงคลี่คลายลงไป แต่ในกรณีที่เจ้าของสัมปทานไม่อาจแก้ปัญหาด้วย
 วิธีการดังกล่าว ย่อมกลายเป็นอุปสรรคและมีผลให้งานของตนต้องหยุดชะงัก ดังในราย
 บริษัท เรือยนต์คลองรังสิต จำกัด ที่ได้กล่าวมาแล้ว เมื่อเจ้าของที่ดินตาม เส้นทางที่ตัดผ่าน
 ไม่ยอมขายให้ ทางบริษัทได้ร้องขอให้เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม จัดตั้งกรรมการ
 จัดซื้อที่ดินตามข้อตกลงในสัญญา แต่บริษัทขาดความกระตือรือร้นโดยมิได้จัดส่งบัญชีรายชื่อ
 เจ้าของที่ดินตามแบบที่กรมทางต้องการ เพราะไม่ประสงค์จะลงทุนลงรอนอย่างจริงจังแต่อย่างใด

^๑ หจข., ร.๗ พ.๖/๘ "กรมหลวงกำแพงเพชรอัครโยธิน ถึง เจ้าพระยามหิน္ทร"

ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินใน เขตถนนทั้งสองข้างทางจึงยังคงดำรงอยู่ และเป็นผลให้กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงตัดสินใจยกเลิกเส้นทางสัมปทานดังกล่าวในที่สุด ใน พ.ศ. ๒๔๗๓ นั้นเอง^๑

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาที่เกิดจากความไม่รับผิดชอบร่วมกันของผู้ถือหุ้น ต่างฝ่ายต่าง เคียงงอนหรือขัดแย้งกัน เองจนไม่อาจร่วมมือสร้างทางให้สำเร็จลงได้ ดังในรายของ พระสุนทรพิณิจและนายแสง วัฒนประทีป ผู้ได้รับสัมปทานในเส้นทางจังหวัดนครสวรรค์ เป็นต้น ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้นับว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การสร้างทางสัมปทานไม่ราบรื่นและบางสายต้องล้มเลิกกิจการไป ไม่อาจสร้างให้เสร็จสิ้นสมบูรณ์ตามโครงการได้ จึงเป็นภาระหน้าที่ของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินที่ **ต้องทรงหาวิธีแก้ไขต่อไป**

๕. พระดำริในการแก้ปัญหาความล้มเหลวของทางสัมปทาน

เมื่อทรงพบว่าผู้ได้รับสัมปทานประสบปัญหา ทำให้งานสร้างทางต้องหยุดชะงักเป็นระยะ ๆ ไม่เห็นความก้าวหน้าเท่าที่ควร จะทรงพยายามหาทางช่วยเหลือเท่าที่ภาระเงื่อนไขจะเอื้ออำนวยให้ทรงกระทำได้ กล่าวคือ ทรงหนุนให้ออกพระราชกฤษฎีกาจัดซื้อที่ดินในรายที่ไม่อาจตกลงกับ เจ้าของที่ดินได้ รวมทั้งผ่อนผันให้ผู้ได้รับสัมปทานจัดเดินรถรับจ้างในระหว่างที่การก่อสร้างเส้นทางยังไม่สำเร็จดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ครั้งเมื่อทรงเห็นว่าผู้ได้รับสัมปทานไม่ยินยอมดำเนินการให้เป็นไปตามหนังสือสัญญา โดยเฉพาะการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาช่างในการก่อสร้างเส้นทางให้ทันกับเวลาที่กำหนด จะทรงใช้มาตรการที่เด็ดขาดไม่โอนอ่อนให้แต่อย่างใด กล่าวคือ จะทรงพิจารณาเพิกถอนสัมปทานเป็นราย ๆ ไป แต่อย่างไรก็ตาม วิธีการของพระองค์มักถูกท้วงติงจากฝ่ายกฎหมายและรวมทั้งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในประเด็นที่ว่า เป็นการกระทำที่เหมาะสมและเข้า เกณฑ์ที่จะทรงกระทำได้หรือไม่ เพียงใด ดังเช่น ในรายของนายยู่อี วัฒนจึง ผู้ได้รับสัมปทานสร้างทางในจังหวัดระยอง จะต้องพูนดินให้แล้วเสร็จในวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๓ ซึ่งในขณะนั้นเหลือเวลาอีก ๔ เดือนจึงจะถึงกำหนด กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงลงความเห็นว่าจะถึงอย่างไร ก็คงทำไม่สำเร็จแน่ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาช่างแต่อย่างใด จึงทรงต้องการให้ยกเลิกสัมปทาน แต่พระยานิติศาสตร์ ที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลในขณะนั้น

^๑ เรื่องเดียวกัน.

กลับเห็นว่า เป็นเพียงการคาดคะเนเท่านั้น อาจมีปัญหาทางกฎหมายได้ เพราะเจ้าของสัมปทานอาจไม่ยินยอม ส่วนในรายของพระสุนทรพินิจในทางสัมปทานจังหวัดนครสวรรค์ก็เช่นกัน พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยให้ทางกรมอัยการ เป็นผู้ชี้คลายปัญหา^๑ ในที่สุดอธิบดีกรมอัยการก็เห็นชอบให้ดำเนินการตามพระดำริของกรมพระกำแพงเพชร-อัครโยธิน^๑

แต่อย่างไรก็ตาม การยกเลิกสัมปทานสร้างทางดังกล่าว เป็นการแก้ไขปัญหที่ปลายเหตุ และกลับกลายเป็นภาระของกรมทางที่ต้องรับผิดชอบบำรุงรักษาทางสัมปทานที่ถูกยึดเหล่านั้น ในขณะที่เดียวกันทรงพบว่า ได้มีคณะบุคคลแข่งขันกันจัดสร้างทางในที่ดินของตนเอง หรือเข้าของผู้อื่นโดยไม่ขออนุญาตเพิ่มมากขึ้น เพื่อหวังผลประโยชน์จากการเดินรถยนต์รับจ้าง หรือเก็บค่าบริการจากผู้ที่น่าวยศยานขึ้นมา เดินบนถนนของตน ทรงเห็นว่าถ้าปล่อยให้ เป็นเยี่ยงอย่างจะทำให้เกิดความยุ่งยากแก่การปกครองและเกิดผลเสียหายทางเศรษฐกิจ เพราะเส้นทางเหล่านี้ อาจสร้างขนาน เป็นคู่แข่งกับรถไฟหลวงได้^๒ ด้วยเหตุนี้ กรมพระกำแพงเพชร-อัครโยธินจึงทรงนำเรื่องขึ้นกราบบังคมทูลให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ออกกฎหมายควบคุมถนนสัมปทาน เพื่อป้องกันมิให้ผู้ใดสร้างทางขึ้นโดยพลการและคุ้มครองผู้ได้รับอนุญาตทำทางจากรัฐบาลมิให้ต้องล้มเหลวเหมือนดังแต่ก่อน ในที่สุดร่างกฎหมายที่ทรงยกกร่างร่วมกับเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ได้ผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุมเสนาบดีสภา เรียกว่า พระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พ.ศ. ๒๔๗๓ ซึ่งมีหลักการที่สำคัญคือ กำหนดบทลงโทษผู้ที่ทำทางและผู้เดินรถรับจ้างโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม โดยต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาท พร้อมทั้งยึดถนนที่สร้างเป็นของรัฐบาล ตลอดจนได้กำหนดรายละเอียดคุณสมบัติและหลักฐานทรัพย์สินของผู้เสนอขอสัมปทานเอาไว้โดยเคร่งครัด ผู้ต้องการสร้างทางหลวงสัมปทานจะต้องส่งแผนผังแสดงเส้นทางและงบประมาณในการก่อสร้าง

^๑ หจข., ร.๗ พ.๖/๔ "กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ถึง เจ้าพระยามหิธร"

๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๒.

^๒ หจข., ร.๗ พ.๖/๒๐ "กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ถึง เจ้าพระยามหิธร"

๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๓.

มาให้กรมทางพิจารณาโดยละเอียด ดังนั้นผู้ที่จะได้รับสัมปทานสร้างถนน เพื่อเดินรถรับจ้างดังกล่าว จึงต้องเป็นผู้ที่มีความพร้อมอย่างแท้จริง^๑

๖. ผลจากการออกกฎหมายควบคุมทางหลวงสัมปทาน

ผลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว ทำให้การพิจารณาอนุมัติให้สัมปทานสร้างทางแก่เอกชนมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนกว่าเดิม การได้รับสัมปทานเป็นไปโดยความยากลำบากมากขึ้น นับตั้งแต่กฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับในปี พ.ศ. ๒๔๗๓ เป็นต้นมา จนถึง พ.ศ. ๒๔๗๕ ในช่วงที่กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงอยู่ในตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม พบหลักฐานว่ามีผู้เสนอขอสัมปทานและได้รับอนุมัติให้สร้างทางได้เพียง ๒ ราย^๒ ซึ่งนับว่ามีจำนวนน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับทางสัมปทานที่เคยได้รับอนุญาตจากรัฐบาลในช่วง ๔ ปีที่ผ่านมา ปรากฏว่าทั้งสองรายนี้สามารถสร้างทางจนประสบความสำเร็จ จึงอาจกล่าวได้ว่าส่วนหนึ่ง เป็นผลมาจากการออกกฎหมายวางหลักเกณฑ์ที่รัดกุมของพระองค์

แต่อย่างไรก็ตาม ตลอดสมัยของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ทรงปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ในลักษณะที่ยืดหยุ่นมากกว่าที่จะยึดตามตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัดตายตัว ทรงพร้อมที่จะผ่อนผันให้แก่ผู้ได้รับสัมปทานในกรณีที่ทรงเห็นว่าจะ เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ซึ่งตามความในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พ.ศ. ๒๔๗๓ เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมจะอนุมัติให้เปิดใช้เส้นทางได้ก็ต่อเมื่อได้สร้างทางให้เสร็จสิ้นสมบูรณ์ตามโครงการแล้ว โดยในขณะที่กำลังดำเนินงานอยู่นั้นผู้รับสัมปทานจะ เปิดเดินรถยนต์

^๑ หจข., ร.๗ พ.๖/๒๐ "พระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พ.ศ. ๒๔๗๓".

^๒ เอกชนที่ได้รับอนุญาตให้สร้างทางสัมปทาน ตามพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พ.ศ. ๒๔๗๓ ในช่วง พ.ศ. ๒๔๗๓ - ๒๔๗๕ มี ๒ รายคือ ขุนอำไพพาณิชย์ ได้รับสัมปทานสร้างทางในจังหวัดอุดรดิตถ์ จากสถานีรถไฟท่าเสาถึงตำบลบ้านหาดจิว เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๔๗๓ อายุสัมปทาน ๒๐ ปี และ นายประจวบ อินทรไพศาล จากสถานีรถไฟบ้านมะกอกถึงตำบลตลาดพยุหะแด่น จังหวัดนครสวรรค์ เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๗๔ อายุสัมปทาน ๒๕ ปี.

รับจ้างเหมือนดังแต่ก่อนไม่ได้ทั้งสิ้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดความล้มเหลวในการสร้างทาง
 สัมปทานเหมือนดังที่เคยเป็นมา แต่ในกรณีทางหลวงสัมปทานในจังหวัดจันทบุรีของตระกูล
 สิญญะเรื่อง^๑ ทางฝ่ายสมุหเทศาภิบาลมณฑลได้แจ้งมาว่า นับตั้งแต่ที่พระราชบัญญัติฯ มีผลใช้บังคับ
 ประชาชนในท้องถิ่นต่างได้รับความเดือดร้อน เพราะไม่มีรถเดินบนเส้นทางเหมือนอย่างเคย
 ทำให้การคมนาคมระหว่างตลาดอำเภอเมืองจันทบุรีกับท่าเรือเดินทะเลต้องหยุดชะงัก โดยไม่
 อาจใช้เส้นทางคมนาคมทางอื่นทดแทนได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องให้เปิดเส้นทางสายนี้
 เพื่อให้ผู้รับสัมปทานเดินรถรับจ้างได้เป็นกรณีพิเศษ ทางฝ่ายกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน
 ทรงเห็นสมควรผ่อนผันให้โดยจำกัดจำนวนรถและเที่ยววิ่งมิให้มีมากจนเกินไป เพื่อช่วยบรรเทา
 ความเดือดร้อนของประชาชนในระดับหนึ่ง^๒ นอกจากนั้นทางหลวงสัมปทานที่อำเภอบางปลาม้า
 ของบริษัทสุพรรณพานิชย์ก็ได้รับการผ่อนผันให้เดินรถได้ในทำนองเดียวกัน แม้ว่าพระดำริของ
 เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมจะได้รับการยอมรับให้ทรงปฏิบัติได้ก็ตาม แต่ก็ทรงถูก
 ท้วงติงจากเจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ ว่าเป็นการยินยอมให้ผู้รับสัมปทานเดินแผนปิด
 ประตูค้าเกินสิทธิ์ในสัมปทาน ซึ่งกรมทางควรจะหาวิธีเร่งรัดให้ผู้รับสัมปทานทำทางให้ตีเสีย
 ก่อน ไม่ควรผ่อนปรนให้เป็นตัวอย่างแก่รายอื่น^๓

พระดำริในการสนับสนุนให้เอกชนได้สัมปทานสร้างทางและถือสิทธิ์เดินรถรับจ้าง
 ดังกล่าว นับว่าเป็นนโยบายอย่างหนึ่งของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินที่จะขยายการคมนาคม
 ของประเทศในด้านนี้ให้แพร่หลายออกไป เพื่อแบ่งเบาภาระของกรมทางที่ไม่อาจตอบสนอง
 ความต้องการของท้องถิ่นในขณะนั้นได้ แม้ว่าจะประสบปัญหาจากความไม่พร้อมของผู้ได้รับ

^๑ นายของอ้วน สิญญะเรื่อง ได้รับสัมปทานสร้างทางในจังหวัดจันทบุรี เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๑
 ครั้งเมื่อถึงแก่กรรมในปีเดียวกัน นายกิมเอี่ยมและนายกิมฮั่น สิญญะเรื่อง ผู้บุตรชายได้รับ
 พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ดำเนินกิจการแทนต่อมา.

^๒ หจข., ร.๗ พ.๖/๑๐ "กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ถึง เจ้าพระยามหิธร"
 ๑๗ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๔.

^๓ หจข., ร.๗ พ.๖/๑๐ "เจ้าพระยามหิธร กราบทูล กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน"
 ๒๔ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๔.

สัมปทานก็ตาม แต่ก็ทรงพยายามแก้ไขโดยสนับสนุนให้ออกกฎหมายควบคุมทางสัมปทาน เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๓ ช่วยให้การสร้างทางสัมปทานของ เอกชนดำเนินไปอย่างราบรื่นและบรรลุผล สำเร็จตามเป้าหมายในเวลาต่อมา ทั้งนี้ทรงปฏิบัติโดยวิธีผ่อนสั้นผ่อนยาว เพื่อให้เอกชนผู้รับ สัมปทานมีโอกาสยืนบนลำแข้งของตนเองได้ โดยไม่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของส่วน รวม อันเป็นเป้าหมายสูงสุดของพระองค์ในการพัฒนาการคมนาคมขนส่งของประเทศ

ผลจากการพัฒนางานกรมทางของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน

จากการศึกษาถึงบทบาทของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินในการพัฒนาถนนและ ทางหลวงในช่วงระยะเวลา ๑๕ ปี (พ.ศ. ๒๔๖๐ - ๒๔๗๕) ที่ทรงรับผิดชอบ จะเห็นได้ว่า การพัฒนาการสื่อสารคมนาคมของประเทศในด้านนี้มีการขยายตัวอย่างกว้างขวางพอสมควรตาม ฐานะกำลังทางเศรษฐกิจของประเทศ แม้ว่าจะทรงให้ความสำคัญต่อการพัฒนากิจการรถไฟ มากกว่าก็ตาม จากเส้นทางถนนหลวงที่มีอยู่เดิมก่อนที่จะทรงเข้ารับผิดชอบมีความยาวรวมทั้งสิ้น เพียง ๗๗๕ กิโลเมตร ครั้นเมื่อสิ้นสมัยของพระองค์กรมทางสามารถขยายทางหลวงทั่วพระราช- อาณาจักรคิดเป็นระยะทางได้ ๑,๘๒๑ กิโลเมตร ซึ่งยังไม่เต็มรูปแบบโครงการดีนักเนื่องจาก ปัญหาการขาดแคลนเงินงบประมาณ และรวมทั้งนโยบายของพระองค์ที่มุ่งให้ความสำคัญต่อการ พัฒนากิจการรถไฟมากกว่า ฐานะของกรมทางจึงตกเป็นรองโดยตลอด ปัญหาดังกล่าวนี้ใน ระยะแรก ๆ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสนับสนุนให้รวมกรมทางมาขึ้นกับ กรมรถไฟ ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๖๖ กลับทรงมีพระราชวินิจฉัยไม่เห็นด้วย โดยทรงกล่าวว่า พระประสงค์ของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินในกรณีนี้มุ่งให้เกิดความสะดวกสบายต่อกรมรถไฟ โดยตรง เป็นการรวมงานการคมนาคมให้อยู่ในพระหัตถ์ของผู้บัญชาการกรมรถไฟแต่เพียง ผู้เดียว เท่ากับเป็นการตัดทอนอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารรายหนึ่งเพื่อไปหนุนอำนาจวาสนา ของอีกฝ่ายหนึ่งโดยไม่ได้รับผลสำเร็จจริงจึ่งแต่อย่างใด^๑ ซึ่งต่อมาได้ทรงกระตุ้นให้กรมพระ- กำแพงเพชรอัครโยธิน ทรงให้ความสำคัญสนพระทัยเอาใจใส่พัฒนาการสื่อสารคมนาคมในด้านนี้ให้ มากยิ่งขึ้น

^๑ หจข., ร.๖ ค.๑๔/๔ "การประชุมสภาการคลังที่ ๑/๓ ลงวันที่ ๔ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๖".

แต่อย่างไรก็ตาม กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินไม่อาจทรงรับสนองพระบรมราชโองการได้เต็มที่มากนัก เนื่องด้วยปัจจัยทางการเงินเป็นสาเหตุสำคัญและได้กลายเป็นปัญหาต่อเนื่องมาถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังจะเห็นได้จากสภาพถนนหลวงในเมืองโคราช เมื่อคราวที่กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินได้เสด็จออกตรวจราชการใน พ.ศ. ๒๔๗๒ ทรงพบว่าทางหลวงส่วนใหญ่อยู่ในสภาพที่ชำรุดทรุดโทรม เพราะทางราชการไม่อาจจัดค่าบำรุงรักษาให้เพียงพอได้ กล่าวคือ ต้องใช้จ่ายค่าดูแลซ่อมแซมถึงกิโลเมตรละ ๘๐๐ - ๑,๐๐๐ บาทในทุก ๆ ปี ในขณะที่ค่าก่อสร้างต้องใช้ถึงกิโลเมตรละไม่ต่ำกว่า ๘,๐๐๐ บาท จึงนับว่าเป็นการลงทุนที่สูงมาก แต่ทางรัฐบาลจะไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนกลับคืนโดยตรงเหมือนอย่างกิจการรถไฟ เพราะมิได้จัดบริการรถโดยสารประจำทางเหมือนเช่นการจัดเดินขบวนรถไฟแต่อย่างใด จึงเป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินไม่ทรงให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทางหลวงมากนัก^๑

แม้ว่าจะไม่อาจหาหลักฐานที่แสดงถึงความสำเร็จของกรมทางในการนำผลกำไรตอบแทนให้รัฐเป็นตัวเงินมากนักเพียงใดก็ตาม แต่ก็สามารถชี้ให้เห็นถึงทางหลวงสายสำคัญในภาคต่าง ๆ ที่สร้างเสร็จในสมัยของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ก่อนที่จะทรงพ้นจากตำแหน่งใน พ.ศ. ๒๔๗๕ ดังนี้คือ

ภาคเหนือ เส้นทางลำปาง-เชียงใหม่-แม่สาย ระยะทาง ๒๕๖ กิโลเมตร, เส้นทางเด่นชัย-แพร่-น่าน ระยะทาง ๘๓ กิโลเมตร และ เส้นทางสวรรคโลก-สุโขทัย-ตาก ระยะทาง ๓๔ กิโลเมตร รวมทั้งเส้นทางสายสั้น ๆ เช่น เชียงใหม่-ลำพูน และ เชียงใหม่-สันกำแพง เป็นต้น

ภาคอีสาน ทางหลวงสายสำคัญได้แก่ เส้นทางอุดรธานี-สกลนคร-นครพนม มีความยาว ๒๔๒ กิโลเมตร และ ขอนแก่น-อุดรธานี-หนองคาย ระยะทาง ๑๗๔ กิโลเมตร เป็นต้น

^๑ หจข., ร.๗ พ.๕/๒๖ "กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ถึง เจ้าพระยามหิธร"

ภาคกลาง ได้แก่ ทางหลวงสายตะพานหิน-เพชรบูรณ์ มีความยาว ๑๐๖ กิโลเมตร, ฉะเชิงเทรา-ชลบุรี ความยาว ๑๓๔ กิโลเมตร และ กรุงเทพฯ-สมุทรปราการ มีความยาว ๒๖ กิโลเมตร เป็นต้น

ภาคใต้ ทางหลวงสายสำคัญได้แก่ เส้นทางตรัง-ทุ่งสง-นครศรีธรรมราช มีระยะทาง ๑๓๔ กิโลเมตร, กวนเนียง-สตูล มีความยาว ๘๓ กิโลเมตร และ ปัตตานี-ยะลา มีระยะทาง ๔๒ กิโลเมตร เป็นต้น^๑

^๑กรมทางหลวง, รายงานประจำปี พ.ศ. ๒๔๗๗ - ๒๔๘๓ กรมทางหลวง, (ม.ป.ท.), หน้า ๑๐ - ๑๗.