บทที่ ๑

การจัดการที่ดินโดยทั่วไปก่อนสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ความหมายของที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้ให้นิยามความหมายของที่ดินไว้ว่า "ที่ดินหมายความว่า พื้นดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วย"[๑] จากคำนิยามนี้อาจกล่าวได้ว่า ที่ดินคือพื้นที่ซึ่งประกอบทั้งพื้นดินและพื้นน้ำ อันประกอบเป็นอาณาเขตของรัฐหรือประเทศ

อย่างไรก็ตาม ที่ดินไม่ได้หมายความเพียงอาณาเขตของประเทศอย่างเดียว แต่หมายถึงบริเวณที่มนุษย์ได้ก่อสร้างบ้านเรือน ทำการเพาะปลูก และแสวงหาสิ่งที่มีอยู่ในดินเพื่อการดำรงชีพ ที่ดินจึงกลายเป็นสิ่งมีค่าที่มนุษย์ต้องการจะกรอบครองเป็นเจ้าของ เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพย์ที่มนุษย์ไม่สามารถนำติดตัวไปมาได้ ที่ดินจึงจัดเป็นอสังหาริมทรัพย์อันหมายความว่าเป็นทรัพย์ที่เคลื่อนที่ไม่ได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๐ บัญญัติไว้ว่า "อสังหาริมทรัพย์" ได้แก่ ที่ดินกับทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินนั้นหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น อนึ่ง คำว่า อสังหาริมทรัพย์ ท่านหมายความรวมถึงสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นด้วย[๒] และมาตรา ๑๐๘

---

[๑]พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ประมวลกฎหมายที่ดินพร้อมด้วยกฎกระทรวงและคำพิพากษาฎีกาย่อ (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ รองอำมาตย์โท ขุนทะเบียนกิตติกำจร (ชาญ อปานนท์) ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม วันที่ ๒๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๑) หน้า ๖.

[๒]พัฒน์ เนียมกุเชรร (รวบรวม), ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ – ๖ (พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๗) หน้า ๒๕.

บัญญัติว่า "ไม้ยืนต้นนับว่าเป็นส่วนควบกับที่ดินที่ปลูกนั้น"[๑] ด้วยเหตุนี้ ในการซื้อขายแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ที่ดินย่อมหมายความรวมถึง ทรัพย์ที่ติดอยู่กับที่ดินด้วย อันได้แก่ ไม้ยืนต้น เป็นต้น นอกจากนี้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๕ บัญญัติว่า "แดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นกินทั้งเหนือพื้นดิน และใต้พื้นดินด้วย"[๒]

ชนิดของที่ดิน

ที่ดินอาจแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท ดังนี้

ที่ดินหวงห้าม ที่ดินชนิดนี้ ได้แก่ ที่ดินที่เป็นที่ทำการของรัฐบาล ถนนหนทาง หรืออาจจะเป็นที่ว่างเปล่าที่รัฐบาลไม่ประสงค์จะให้ผู้ใดเข้าครอบครองด้วยเหตุผลอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น สำหรับทำสวนสาธารณะ หรือ ป่าสงวน เป็นต้น

ที่ดินซึ่งอนุญาตให้ราษฎรถือกรรมสิทธิ์ คือ ที่ดินซึ่งรัฐบาลเปิดโอกาสให้ราษฎรจับจองเป็นกรรมสิทธิ์ โดยรัฐบาลจะออกหนังสือสำคัญให้สำหรับใช้ในการอ้างกรรมสิทธิ์ อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลจะยอมให้ราษฎรครอบครองเป็นกรรมสิทธิ์ รัฐบาลมีสิทธิที่จะเรียกที่ดินนั้นกลับคืนถ้ารัฐบาลต้องการ เรียกว่า "การเวนคืน"

ความสำคัญของที่ดิน

รัฐบาลทุกสมัยตั้งแต่กรุงสุโขทัยจนกระทั่งปัจจุบันส่งเสริมการทำประโยชน์ในที่ดินตลอดมา ที่ดินเป็นสิ่งสำคัญซึ่งรัฐบาลต้องบัญญัติกฎข้อบังคับเป็นกฎหมาย และ

---

[๑] เล่มเดียวกัน, หน้า ๓๑.

[๒] เล่มเดียวกัน, หน้า ๔๐๐.

กฎหมายที่ตราขึ้นเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคม ที่ดินมีความสำคัญทุกด้านไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ และการเมือง

ทางด้านเศรษฐกิจ ที่ดินเป็นบ่อเกิดของทรัพย์ทั้งหลาย เช่น ใช้เป็นพื้นที่ในการเพาะปลูก นอกจากนี้ภายในดินยังมีแร่ธาตุต่าง ๆ ที่มนุษย์สามารถนำมาใช้เป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิตได้ ประเทศต่าง ๆ พยายามใช้ที่ดินที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีการเกษตรกรรมเป็นรากฐานทางเศรษฐกิจ เช่น ประเทศไทย รัฐบาลไทยทุกสมัยพยายามสนับสนุนและส่งเสริมการเกษตรกรรม โดยพัฒนาการใช้ที่ดิน นอกจากที่ดินจะมีความสำคัญสำหรับประชาชนแล้วที่ดินยังเป็นที่มาของรายได้สำคัญของรัฐบาล คือ ภาษีที่ดิน ซึ่งนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศ

ด้านการเมือง

ทางด้านการเมืองภายในประเทศ ที่ดินมีความสำคัญทางด้านการปกครองมาตั้งแต่สมัยโบราณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยกลางของยุโรป (พ.ศ. ๑๐๑๙ – พ.ศ. ๑๙๙๖) ที่ดินได้กลายเป็นเครื่องมือในการแสดงและรักษาอำนาจการปกครองของผู้ครองรัฐ ผู้ครองรัฐมอบที่ดินให้ขุนนางปกครองและทำการเพาะปลูกโดยขุนนางต้องแสดงความจงรักภักดี ซึ่งแพร่หลายในทวีปยุโรปจนกระทั่งสิ้นยุคกลาง ที่ดินตกเป็นของบุคคลกลุ่มเดียวมาเป็นเวลานาน จนกระทั่งความคิดทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเริ่มแพร่หลาย การปฏิวัติทางการเมืองและการปฏิรูปที่ดิน เป็นการเคลื่อนไหวที่จะนำไปสู่อุดมคติในการยกระดับความเสมอภาคทางการเมือง ความยุติธรรมทางสังคม และสวัสดิการของประชาชน ความเคลื่อนไหวที่สำคัญ เช่น ชาวนากระทำการโจรกรรมและทำร้ายเจ้าของที่ดินในโคลัมเบีย และอินเดีย ชาวนาบุกรุกแย่งชิงที่ดินของเจ้าของที่ดินในโคลัมเบีย เม็กซิโก และปากีสถานตะวันออก กบฏชาวนาในฟิลิปปินส์ และชาวนาเข้าร่วมสงครามกลางเมืองในโบลิเวียและเม็กซิโก[๑] ประเทศต่าง ๆ

---

[๑]Hung - Chao Tai, Land Reform and Politics (California: University of California Press, 1974), p. 51.

ซึ่งที่ดินตกอยู่ภายใต้การครอบครองของชนกลุ่มน้อย ได้พยายามป้องกันและแก้ไขปัญหานี้ โดยการปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นการกระจายที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง นอกจากการปฏิรูปที่ดินจะช่วยให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ดีขึ้น และมีกำลังใจที่จะทำงานเพราะสามารถมีที่ดินเป็นของตนเองแล้ว รัฐบาลยังสามารถบรรเทาความไม่พอใจของเกษตรกรที่มีต่อรัฐบาลในเรื่องสภาวะความเป็นอยู่และที่ดินได้ผลดีด้วย

<u>ทางด้านการเมืองระหว่างประเทศ</u> ในประเทศด้อยพัฒนาโดยทั่วไป เกษตรกรไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดิน มักจะเช่าหรือถ้ามีที่ดินเป็นของตนเอง จะเอาไปจำนอง หรือขายฝาก เพราะเกษตรกรต้องการเงินมาลงทุน การเกษตรกรรมในประเทศเหล่านี้ขึ้นอยู่กับดินฟ้าอากาศ รัฐบาลไม่มีกำลังความสามารถเพียงพอที่จะช่วยเหลือเกษตรกรได้ นอกจากนี้เกษตรกรมีความรู้น้อย และมีเงินทุนไม่เพียงพอที่จะปรับปรุงผลผลิตของตนให้ได้มาก และมีคุณภาพดีขึ้น เกษตรกรในประเทศด้อยพัฒนามีโอกาสที่จะสูญเสียที่ดินที่ตนเคยมีอยู่ได้ง่าย ทั้งไม่สามารถหลีกเลี่ยงกับความยากจนได้ ในระยะที่มีการต่อสู้ทางความคิดทางการเมืองระหว่างระบอบประชาธิปไตยกับลัทธิคอมมิวนิสต์ ความยากจนกลายเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ฝ่ายนิยมลัทธิคอมมิวนิสต์ใช้ในการสร้างความนิยมเลื่อมใส รัฐบาลของประเทศด้อยพัฒนาต่าง ๆ เช่น ฟิลิปปินส์ ไต้หวัน และไทย ต่างตระหนักดีถึงปัญหานี้ การปฏิรูปที่ดินโดยการจัดสรรให้เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเอง จึงเป็นนโยบายสำคัญอย่างหนึ่งในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ และในขณะเดียวกันรัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือด้านคำแนะนำหาทุน และการประกันราคาผลิตผลของเกษตรกรด้วย

<u>การจัดการที่ดินของไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัย ถึง สมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว</u>

<u>การจัดการที่ดินในสมัยกรุงสุโขทัย</u>

ในสมัยกรุงสุโขทัย เนื่องจากเป็นระยะแรกตั้งตัวเป็นอิสระจากขอม จึงคงมีพลเมืองไม่มากนัก เมื่อเทียบกับอาณาเขตอันกว้างขวาง ในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช อาณาเขตสุโขทัยขยายไปทางตะวันออกถึงนครเวียงจันทน์ ทางตะวันตกถึงหงสาวดี ในขณะที่ทางทิศใต้ถึงแหลมมลายู ดังนั้นปัญหาการแย่งชิงกรรมสิทธิ์ที่ดินคงมี

น้อย ที่ดินในสมัยสุโขทัยอาจมีลักษณะเป็นของกลาง ราษฎรทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าครอบครองได้หากตนเป็นผู้บุกเบิกถากถางเก็บผลประโยชน์จากที่นั้น ๆ ดังคำในศิลาจารึกหลักที่ ๑ ว่า

> . . . สร้างป่าหมากป่าพลู ทั่วเมืองทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หูลายในเมืองนี้ หมาก-มวงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสรางไดไวแกมัน. . .[๑]

นอกจากที่ดินเป็นสิทธิแก่ผู้ทำประโยชน์แล้ว กรรมสิทธิ์นี้เป็นมรดกตกทอดถึงทายาทได้ด้วย ดังปรากฏหลักฐานว่า

> . . . ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใด แลล้มตายหายกว่า เหย้าเรือนพ่อเชื้อเสื้อค้ามันชางขอ ลูกเมีย เยีย ขาว ไพรฟาขาไทย ป่าหมากป่าพลู พอเชื้อมันไวแกลูกมันสิ้น. . .[๒]

ด้วยเหตุที่จำนวนพลเมืองมีจำนวนไม่มาก ปัญหาการแย่งชิงกรรมสิทธิ์ที่ดินจึงมีน้อย จึงไม่มีความจำเป็นต้องมีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

<u>การจัดการที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยา</u>

การจัดการที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยา มีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

ประการแรก พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของที่ดินทั้งปวงแต่ผู้เดียว ดังปรากฏในกฎหมายพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ ๕๒ ได้บัญญัติไว้ว่า

> . . . ที่ดินในแว่นแคว้นกรุงเทพมหานครศรีอยุธยา มหาดิลกภูพนพุรัตน์ราชธานีบุรีรัมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากใครราษฎรทั้งหลายผู้เป็นขาแผ่นดินอยู่จะได้เป็นที่

---

[๑] <u>ประชุมศิลาจารึกภาคที่ ๑ จารึกกรุงสุโขทัย</u> (งานพระราชทานเพลิงศพพระราชประสิทธิคุณ ณ สุสานวัดราชธานี จังหวัดสุโขทัย วันที่ ๔ เมษายน พ.ศ.๒๕๑๕), หน้า ๘

[๒] <u>เล่มเดียวกัน</u>, หน้า ๗.

ราษฎรหามิได้...[๑]

ประการที่สอง คือ เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของที่ดินทั้งประเทศ พระองค์จึงทรงกำหนดห้ามราษฎรซื้อขายที่ดินแก่กันในระยะแรก ๆ[๒] ด้วยเหตุนี้เอง ที่ดินจึงไม่มีราคาค่างวดในตัวเอง แต่ขึ้นอยู่กับประโยชน์ที่ทำขึ้นในที่ดินนั้น

ประการที่สาม คือ กรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นขึ้นอยู่กับการครอบครอง ถ้าผู้ใดละทิ้งที่ดินนานถึง ๑๐ ปี โดยไม่ได้ทำประโยชน์ รัฐบาลจะจัดการหาผู้อื่นเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแทน[๓] แม้จะปรากฏว่ามีหนังสือสำหรับที่ดิน คือ "โฉนฎ"[๔] ก็ตาม แต่โฉนฎที่ปรากฏมิใช่เป็นหนังสือสำหรับยืนยันกรรมสิทธิ์อย่างปัจจุบันนี้ เป็นเพียงสิ่งที่ยืนยันว่า "ผู้นั้นอยู่บ้านนั้น"[๕] เท่านั้นเอง

ประการสุดท้าย คือ รัฐบาลมีนโยบายที่จะให้ราษฎรทำประโยชน์ในที่ดิน ไม่ปล่อยให้ว่างเปล่า ไร้ประโยชน์ โดยให้นายบ้าน นายอำเภอ และนายอากร จัดคนเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน นอกจากนี้รัฐบาลยังไม่เก็บอากรที่ดินในปีแรก[๖] เพื่อเป็นการจูงใจให้ราษฎรหันมาทำการเพาะปลูกมากขึ้น การที่รัฐบาลสนับสนุนราษฎรให้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น เป็นเพราะรัฐบาลต้องการเสบียงอาหารโดยเฉพาะแรกตั้งกรุงศรีอยุธยา

---

[๑] กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๓, พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ ๕๒ (พระนคร : องค์การค้าของคุรุสภา, ๒๕๐๖), หน้า ๑๑๕.

[๒] เล่มเดียวกัน, พระอัยการเบ็ดเสร็จบทที่ ๕๒ และ ๕๔, หน้า ๑๑๖ – ๑๑๗.

[๓] เล่มเดียวกัน, พระอัยการเบ็ดเสร็จบทที่ ๕๒ หน้า ๑๑๕.

[๔] เล่มเดียวกัน, พระอัยการเบ็ดเสร็จบทที่ ๔๕ หน้า ๑๑๑.

[๕] เล่มเดียวกัน, เรื่องเดียวกัน.

[๖] เล่มเดียวกัน, พระอัยการเบ็ดเสร็จบทที่ ๕๔ หน้า ๑๑๗.

เพราะต้องทำศึกสงคราม นอกจากรัฐบาลสนับสนุนการใช้ที่ดินเพราะต้องการเสบียงอาหารแล้ว การผลิตสินค้าเกษตรกรรมเป็นสินค้าออก เป็นปัญหาหนึ่งที่ควรพิจารณา สินค้าออกที่สำคัญอย่างหนึ่งในสมัยกรุงศรีอยุธยา คือ ข้าว ประเทศที่ซื้อข้าวจากไทย ได้แก่ ฮอลันดา และจีน นอกจากนี้ พระมหากษัตริย์ไทยทรงส่งข้าวเป็นสินค้าไปขายที่ปัตตาเวีย มะละกา ญวน เขมร ฟิลิปปินส์ เป็นต้น[๑]

<u>การจัดการที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ถึง พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว</u>

ลักษณะการจัดการที่ดินในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ ไม่แตกต่างจากสมัยกรุงศรีอยุธยา จนกระทั่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงมีลักษณะเปลี่ยนแปลงที่น่าสังเกตดังนี้ คือ

ประการแรก กรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินมั่นคงกว่าสมัยก่อน ก่อนสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชประสงค์ที่ดินบริเวณใด ราษฎรต้องย้อมเกล้าฯถวายที่ดินโดยไม่ได้รับสิ่งตอบแทน จนกระทั่งสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงมีพระราชดำริว่า กฎหมายดังกล่าวไม่ได้ให้ความยุติธรรมแก่ราษฎร ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชประสงค์ที่ดินเพื่อสร้างป้อม ขุดคู ทำกำแพง เป็นการรักษาพระนคร การเรียกที่ดินคืนโดยไม่ตอบแทนราษฎรเป็นเรื่องชอบธรรม แต่ถ้าทรงมีพระราชประสงค์จะเอาที่ดินมาพระราชทานให้เป็น วัง บ้าน นา สวน ของพระบรมวงศานุวงศ์ กับ ข้าราชการฝ่ายหน้าและฝ่ายในซึ่งมีความชอบโปรดปราน โดยการไล่เจ้าของที่เก่าออก เป็นเรื่องไม่สมควร ด้วยเหตุผลนี้ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงออกประกาศ ดังนี้

---

[๑]ไพโรจน์ เกษแม่นกิจ (แปล), <u>บันทึกเรื่องสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศในศตวรรษที่ ๑๗ เล่ม ๒</u> (พระนคร : กรมศิลปากร, ๒๕๑๓), หน้า ๓๙, ๕๙ และ ๒๗๕.

> . . . ตั้งแต่นี้สืบไปถ้าพระเจ้าแผ่นดินจะต้องพระราชประสงค์ที่ บ้าน เรือน แก่ พระบรมวงษานุวงษ์แลขาทูลละอองธุลีพระบาทฝ่าย ฝ่าย ใน ซึ่งมี สวน ความชอบ ฤาจะทรงพระราชศรัทธาทูรงสรางพระอาราม หลวงในที่แห่งใด ตำบลใด ฤาจะพระราชทานให้ผู้ใดสรางก็ดี ให้มีเจ้าพนักงานกรมพระนครบาลไปจัดซื้อที่ตำบลนั้น ๆ ตามราคาที่ราษฎรซื้อขายแก่กันโดยชอบ. . .[๑]

ประกาศฉบับนี้ ประกันความมั่นคงในกรรมสิทธิ์ของราษฎรมากกว่าสมัยก่อน ราษฎรมีความมั่นใจว่าตนเองจะได้รับค่าตอบแทนจากที่ดินที่ตนได้ทำประโยชน์ในกรณีถูกเวนคืน ดังเช่นพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ซื้อที่ดินพระราชทานให้รัฐบาลอังกฤษปลูกสร้างสถานกงสุล[๒]

ประการที่สอง ที่ดินมีราคาและเป็นที่ต้องการมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากข้าวได้กลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญ ข้าวเป็นสินค้าออกมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ภาวะการณ์การค้าขายเสื่อมโทรมลงตั้งแต่ก่อนกรุงศรีอยุธยาเสียแก่พม่าครั้งที่สอง เมื่อ พ.ศ. ๒๓๑๐ และตลอดรัชสมัยสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช เมื่อได้สถาปนากรุงเทพฯ เป็นเมืองหลวง การค้าขายกับต่างประเทศได้เริ่มขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง ข้าวได้กลายเป็นสินค้าที่ต่างประเทศต้องการ จอห์น ครอเฟิด ทูตอังกฤษเข้ามาในไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ได้กล่าวว่า "นอกจากเบงกอล ไม่ต้องสงสัยว่าไทยส่งข้าวเป็นสินค้าออกมากกว่าประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย"[๓] ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า-

---

[๑]กหช., จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๔ เลขที่ ๑๑๗ เรื่องพระบรมราชโองการเรื่องพระราชกำหนดว่าด้วยพระราชทานที่บ้าน, เรือก, นา, สวน พ.ศ. ๒๔๐๕.

[๒]ชจร สุขพานิช, "มรณกรรมของนายอินเส่น" ข้อมูลจากอดีต (พระนคร : สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, ๒๕๑๘), หน้า ๔๑ อ้างถึง F.O. ๖๙/๔ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ค.ศ. ๑๘๕๖.

[๓]John Crawfurd, Journal of An Embassy to the Courts of Siam and Cochin China (London : Oxford University Press, 1967) p. 420.

เจ้าอยู่หัว มีเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงที่ทำให้ข้าวกลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญอย่างหนึ่งของประเทศ คือ การที่ไทยได้ทำสนธิสัญญา เบาริง กับประเทศอังกฤษ เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ. ๒๓๙๘ สนธิสัญญาเบาริงอำนวยความสะดวกทางด้านการค้าขาย โดยกำหนดอัตราภาษีอากรแน่นอน ประเทศอื่น ๆ เช่น ฝรั่งเศส เดนมาร์ค สหรัฐอเมริกา เยอรมันนี เป็นต้น ได้เข้ามาทำสนธิสัญญากับไทยในระยะต่อมา ซึ่งมีสาระสำคัญเหมือนสนธิสัญญาเบาริง ทำให้ชาวต่างประเทศเข้ามาค้าขายในไทยเพิ่มขึ้น ผลผลิตทางเกษตรกรรม เช่น ข้าว น้ำตาล ฝาง เป็นต้น เป็นที่ต้องการมากขึ้น แรงกระตุ้นนี้เองได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีผลิต เนื้อที่ในการเพาะปลูกขยาย พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริที่จะให้ราษฎรทำนามากขึ้นเพื่อจะได้ข้าวเพิ่มขึ้น พระองค์จึงทรงออกประกาศห้ามข้าหลวงเสนาเก็บค่านาในปีแรกที่ราษฎรเริ่มโก่นสร้าง[๑] และทรงสนับสนุนการส่งข้าวเป็นสินค้าออกโดยได้ทรงออกประกาศว่า

> . . . อย่าให้พระสงฆ์ สามเณร คนเถร วัด ป่า เถื่อน เล่าลือกันว่าฝรั่งอังกฤษมาลวงซื้อเอาข้าวไปเหนน้ำทะเลเสีย ที่ว่าอย่างนี้เพราะนักโจรนักด้วยเงินที่เอาเขามาซื้อข้าวนั้น ฝรั่งกลัวหาได้งาย ดังกรวดทรายในทะเล อย่าลือว่าฝรั่งอังกฤษลวงเอาไปให้ถูกวน เมื่อดังนี้กลัวเงินจะได้มากขึ้นในบ้านในเมืองของไทยดีกว่าข้าวเก็บไว้เหลือกิน แลผุเสีย หรือคนทำนาน้อยไปจนที่นารกเสียเปล่า. . .[๒]

จากการที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสนับสนุนการปลูกข้าว มีผลทำให้ที่ดินโดยเฉพาะบริเวณที่มีความอุดมสมบูรณ์และสะดวกในการคมนาคม กลาย

---

[๑]"ประกาศยกเงินหางข้าวค่านาปีแรกโก่นสร้าง ๓ เมษายน พ.ศ.๒๔๐๑" ชุมนุมประกาศรัชกาลที่ ๔ เล่ม ๒ (พระนคร : องค์การค้าของคุรุสภา, ๒๕๐๔), หน้า ๒๘ – ๓๐.

[๒]"ประกาศพวกน้ำฝนต้นข้าวและห้ามมิให้ลือการผิด" พ.ศ. ๒๔๐๑ ชุมนุมประกาศรัชกาลที่ ๔ เล่ม ๒ (พระนคร : องค์การค้าของคุรุสภา, ๒๕๐๔) หน้า ๘๔.

เป็นที่ดินที่มีราคาสูงขึ้น ผลที่เกิดขึ้น คือ มีการวิวาทแย่งชิงที่ดินกันอย่างมากมาย[๒] ทั้งนี้เนื่องจากระบบการจัดการที่ดินของไทยยังไม่รัดกุมบกพร่อง และไม่สามารถระงับความยุ่งยากได้ ปัญหานี้จึงเป็นสาเหตุหนึ่งของการปฏิรูปกฎหมายที่ดินในสมัยต่อมา

<u>พระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ในการอ้างฐานะเป็นเจ้าของที่ดินของประเทศ</u>

พระมหากษัตริย์ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา จนกระทั่งปัจจุบัน ทรงเป็นเจ้าของที่ดินทั้งประเทศ ดังนั้นคนไทยจึงรู้จักพระมหากษัตริย์ในนามหนึ่งว่า "พระเจ้าแผ่นดิน" การที่พระองค์ทรงอ้างสิทธิเหนือที่ดินนั้น เนื่องจากที่ดินมีความสำคัญทางเศรษฐกิจ เป็นบ่อเกิดแห่งทรัพย์ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชประสงค์ให้เศรษฐกิจของประเทศรุ่งเรืองจึงทรงสนับสนุนการทำประโยชน์ในที่ดินไม่ปล่อยให้ที่ดินว่างเปล่า ผลที่ได้รับ คือ อากรที่ดินและเป็นสินค้าออกไปขายยังต่างประเทศด้วย ผลจากการที่ที่ดินมีความสำคัญด้านเศรษฐกิจของประเทศ พระมหากษัตริย์ทรงมีความจำเป็นต้องอ้างสิทธิในการเป็นเจ้าของที่ดินทั้งประเทศ เพื่อป้องกันความยุ่งยากในการแก่งแย่งที่ดิน ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงไม่อ้างเป็นเจ้าของที่ดิน ปล่อยให้ราษฎรครอบครองตามความพอใจ การแก่งแย่งวิวาทเรื่องที่ดินย่อมเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผลที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับความมั่งคงของประเทศ ด้วยเหตุนี้เพื่อสะดวกด้านการปกครอง พระมหากษัตริย์จึงทรงต้องควบคุมที่ดินเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งรวมไปถึงผลดีแก่เศรษฐกิจของประเทศ

<u>ฐานะของประชาชนผู้ครอบครองที่ดิน</u>

ดังได้กล่าวแล้วว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของที่ดินทั้งประเทศ พระองค์ทรงมีสิทธิในที่ดินนั้นทุกประการ ราษฎรมีฐานะเป็นเพียงผู้ครอบครองที่ดินเท่านั้น ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชประสงค์ที่ดินบริเวณใด ราษฎรต้องถวายที่ดินแห่งนั้นแก่พระองค์ ในสมัยกรุงศรีอยุธยาพระมหากษัตริย์ทรงเรียกที่ดินกลับคืนโดยไม่จำเป็นต้องชำระค่าตอบแทนแก่ราษฎร จนกระทั่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

---

[๒] ลาลูแบร์, <u>จดหมายเหตุลาลูแบร์ เล่ม ๑</u> แปลโดย สันต์ ท.โกมลบุตร์ (พระนคร : สำนักพิมพ์ก้าวหน้า, ๒๕๑๐), หน้า ๒๓๓.

[๓] ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช, <u>กฎหมายลักษณะมรดก ที่ดิน พ.ศ. ๒๔๐๕</u> (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยเขษม, ๒๕๐๗), หน้า ๓๗.

พระมหากษัตริย์ทรงชำระเงินค่าที่แก่ราษฎร ในกรณีที่พระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่ดินนั้นเพื่อมอบให้พระบรมวงศานุวงศ์หรือข้าราชการฝ่ายหน้าและฝ่ายใน[๑]

แม้ราษฎรจะเป็นเพียงผู้ครอบครองที่ดิน และไม่สามารถอ้างความเป็นเจ้าของอย่างสมบูรณ์ต่อพระมหากษัตริย์ก็ตาม สำหรับราษฎรด้วยกัน เจ้าของที่ดินมีสิทธิในที่ดินของตนทุกประการ การซื้อขาย จำนำ ขายฝาก และยกให้เป็นมรดกสามารถทำได้ตามความเห็นชอบของเจ้าของ อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายให้ความคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในการครอบครองที่ดินระหว่างราษฎรด้วยกัน แต่ราษฎรไม่สามารถอ้างกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนต่อพระมหากษัตริย์ได้

ฐานะของผู้ครอบครองที่ดินมั่นคงเพียงไรขึ้นอยู่กับการครอบครองเท่านั้น กฎหมายพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ ๕๒ กล่าวถึงการครอบครองที่ดินไว้ว่า

> . . .อนึ่ง ค่าที่นั้นมันมิได้ละเสีย แลมันล้อมทำไว้เป็นคำนับ แตุ่มันหาถูไป ราชการกิจศุขทุกข์ประการใด ๆ ก็ดี มันกลับมาแลมันจะเขาอยู่เลาไซ ให้คืนให้มันอยู่ เพราะมันมิได้ชัดที่นั้นเสีย ถ้ามันชัดที่เสียฐานานถึง ๙ – ๑๐ ปีไซ ให้...จัดให้ราษฎรซึ่งหาที่มิได้นั้นอยู่ อย่าให้ที่นั้นเปล่าเปนทำเนเสีย. . .[๒]

กรรมสิทธิ์ของราษฎรอาจสิ้นสุดได้ง่าย ถ้าบุคคลนั้นละทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ๙ – ๑๐ ปี หนังสือสำคัญสำหรับที่ดินจึงไม่มีความสำคัญมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยกรุงศรีอยุธยา จนกระทั่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ดินเริ่มมีราคามากขึ้น การวิวาทแย่งชิงที่ดินเพิ่มจำนวนสูง หนังสือสำคัญในการแสดง

---

[๑]กหช., จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๔ เลขที่ท๑๑๗ เรื่องพระบรมราชโองการเรื่องพระราชกำหนดว่าด้วยพระราชทานที่บ้าน เรือก นา สวน จ.ศ. ๑๒๑๑

[๒]กฎหมายตราสามดวง, เล่ม ๓, พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ ๕๒ หน้า ๑๑๕.

กรรมสิทธิ์ที่ดินมีความสำคัญขึ้น จนกระทั่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงมีการออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ พระองค์ทรงเล็งเห็นความสำคัญและความจำเป็นที่ผู้ถือครองที่ดินจะต้องมีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินของราษฎร

หนทางที่ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ที่ดิน มีหลายวิธีดังนี้ คือ

การได้รับพระราชทาน ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ พระองค์ทรงมีสิทธิที่จะพระราชทานที่ดินแก่บุคคลใดได้ตามพระราชประสงค์ และการพระราชทานของพระมหากษัตริย์ถือว่าเป็นสิทธิขาด ซึ่งบุคคลอื่นไม่สามารถว่ากล่าวได้ และที่ดินซึ่งได้รับพระราชทานสามารถตกทอดเป็นมรดกได้ด้วย[๑] พระมหากษัตริย์จะทรงพระราชทานที่ดินให้แก่ผู้ใดก็ได้ตามพระราชประสงค์ ราษฎรได้รับที่ดินวิธีนี้สองทาง คือ พระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานให้และราษฎรขอรับพระราชทานจากพระมหากษัตริย์ จุดมุ่งหมายในการขอรับพระราชทานที่ดินของราษฎรนั้นเพื่อการเกษตรกรรม เพราะข้าราชการในสมัยก่อนไม่ได้รับเงินเดือนตอบแทน ด้วยเหตุนี้ข้าราชการจึงขอรับพระราชทานที่ดิน เช่น ขุนเทพยากร และหลวงโลกทีป ขอรับพระราชทานที่นาที่ตำบลศีศะหมาก และตำบลแสนแสบซึ่งอยู่ในการดูแลของกรมนา[๒] นอกจากนี้พระราชวงศ์ซึ่งไม่มีที่ดินยังขอรับพระราชทานที่ดินด้วย เช่น พระองค์ศรีวิไลย พระองค์สุวภักตร์ และเจ้าจอมมารดาแพ ขอรับพระราชทานที่นาคลองเปรง[๓] เนื่องจากที่ดินมีจำนวนมาก

---

[๑] เล่มเดียว, พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ ๖๕, หน้า ๑๒๑.

[๒] หจช. รัชกาลที่ ๕, กษ ๓.๓/๕ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นสมบติอมรพันธ์ กราบบังคมทูล รัชกาลที่ ๕.

[๓] หจช. รัชกาลที่ ๕, กษ ๓.๓/๖ พระราชหัตถเลขาของรัชกาลที่ ๕ ถึงเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ลงวันที่ ๒ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๖.

รัฐบาลจึงไม่มีนโยบายควบคุมการครอบครองที่ดิน ผู้ใดจะขอรับพระราชทานเท่าใดก็ตาม แล้วแต่พระบรมราชวินิจฉัย บางรายขอรับพระราชทานที่ดิน ๖,๐๐๐ ไร่[๑] หรือ กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ ขอรับพระราชทานที่ดินที่คลองรังสฤษดิ์ประยูรศักดิ์ ๑๑,๒๔๕ ไร่[๒] เป็นต้น

<u>การจับจอง</u> การจับจองเป็นลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งในการครอบครองที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ ในระยะที่ที่ดินยังว่างเปล่าอยู่มาก หากพิจารณาดูแล้วการจับจองเป็นวิธีการที่ราษฎรจะเป็นเจ้าของที่ดินอย่างสะดวกและง่ายดายที่สุด ถ้าราษฎรต้องการที่ดินทำการเพาะปลูกราษฎรจะไปแจ้งแก่เสนา นายระวาง หรือนายอากรเพื่อให้เสนา นายระวางและนายอากรรับทราบว่าที่ที่ราษฎรจะหักร้างถางพงนั้นมากน้อยเพียงใด เสนานายระวางและนายอากรจะเขียนหนังสือสำคัญเรียกว่า "โฉนฎ" ให้แก่ผู้บุกเบิกที่นั้น[๓]

รัฐบาลได้มีนโยบายที่จะทำให้ที่ดินว่างเปล่าเป็นประโยชน์มากขึ้นตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาแล้ว โดยปรากฏในกฎหมายพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ ๕๔ ว่า "อย่าละไว้ให้เปนทำเนเปล่า แลให้นายบ้านนายอำเพอร้อยแขวงแลนายอากอรจัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น"[๔] หรือ ระยะต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๔ ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะใช้ประโยชน์ในที่ดินมากที่สุด พระองค์ทรงส่งเสริมให้คนไทยและชาวต่างประเทศทำการเพาะปลูกในบ้านเมือง พระองค์ได้ทรงออกประกาศเมื่อ พ.ศ. ๒๓๙๙

001111

---

[๑]เรื่องเดียวกัน.

[๒]หจช. รัชกาลที่ ๕, กษ (ใหม่) แผนกบริษัทชุดคลองส่วนเบ็ดเสร็จ เล่ม ๑ เรื่องที่ ๒ หนังสือพระปฏิบัติราชประสงค์ เรียนเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๔๒.

[๓]<u>กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๓</u>, พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ ๔๕, หน้า ๑๑๐ – ๑๑๑.

[๔]<u>กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๓</u>, พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ ๕๔, หน้า ๑๑๗.

> . . . การเพาะปลูกสิ่งของที่มีผลเป็นประโยชน์ในแผ่นดินคนฝรั่งเสศ อังกฤษ อเมริกันมักเข้าใจวิธีเพาะปลูกมีตำหรับตำรา ถ้าเข้ามามือตสาหมีเพียรพยายามทำไรนาเรือกสวนได้มากในที่เปนป่าแลทองทุ่งที่รกรางว่างเปล่าอยู่ก็จะให้จำเริญสมพักษรอากรภาษีมีมากขึ้นแก่แผ่นดินโดยลำดับเวลาไปภายนา เมื่อพวกฝรั่งเสศ อังกฤษ อเมริกัน เอาเงินทองมาแต่นอกประเทศ ลงทุนซื้อที่ เขาที่แลจางลูกจาง ใช้เงินทองมาแต่นอกประเทศ ลงทุนซื้อที่เขาที่ แลจางลูกจาง ใช้เงินทองเมืองอื่นก็จะได้ตกอยู่ในแผ่นดิน จำเริญแก่ราษฎรชาวพระนครนี้. . .[๑]

เนื่องจากกรรมสิทธิ์ในการครอบครองที่ดินขึ้นอยู่กับการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยไม่ละทิ้งที่ดินให้ว่างเปล่า ถ้าเจ้าของที่ละทิ้งที่ดินนาน ๕ – ๑๐ ปี รัฐบาลจะจัดหาบุคคลอื่นเข้าอยู่ในที่นั้น รัฐบาลไม่ได้กำหนดเนื้อที่ในการจับจอง ราษฎรสามารถครอบครองที่ดินได้มากเท่าที่สามารถทำประโยชน์ในที่ดินนั้นให้งอกงามขึ้นมาได้ ด้วยเหตุนี้อาจกล่าวได้ว่า บุคคลที่จะจับจองที่ดินจำนวนมากจะเป็นบุคคลที่มีทรัพย์สมบัติและกำลังคนพอที่จะหักร้างโค่นสร้างป่าให้กลายเป็นที่นาที่สวนได้ ราษฎรธรรมดาครอบครองที่ดินจำนวนเล็กน้อย เท่าที่ความสามารถจะมีให้ ลักษณะการครอบครองที่ดินเช่นนี้มีมาจนกระทั่งสมัยการขุดคลองต่าง ๆ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ผู้ที่มาจับจองที่ดินอุดมสมบูรณ์อันเกิดขึ้นเนื่องจากการขุดคลองนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลที่อยู่ในเมืองหลวงและมีทรัพย์สามารถพอที่จะทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ดังจะได้กล่าวในบทต่อไป

การจับจองที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไปใช้วิธีที่รัดกุมมากยิ่งขึ้น หลังจากที่ได้ประกาศออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ การจับจองวิธีเก่า ผู้ต้องการจะจับจองที่ดินไปบอกเสนานายระวางและนายอากรเพื่อรับทราบเนื้อที่ดินที่ได้จับจองไว้ วิธีใหม่แน่นอนและมั่นคงกว่า ตามกฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ร.ศ. ๑๒๐ ว่าด้วยวิธีแก้ทะเบียนโฉนดซึ่งได้ออกโฉนดที่ดินอย่างใหม่และวิธีจองที่ดินในท้องที่ หมวดที่ ๔ ได้บัญญัติ

---

[๑] "ประกาศว่าด้วยการประพฤติต่อฝรั่งเศส อังกฤษ และอเมริกันที่มาอยู่ในเมืองไทย" จุมนุมประกาศรัชกาลที่ ๔ (พระนคร : องค์การค้าของคุรุสภา, ๒๕๐๔), หน้า ๒๐๗.

วิธีการจับจองที่ดินว่า

> . . . ถ้าผู้ใดจะจับจองที่ดินซึ่งเป็นที่ว่างมีอยู่ในเขตท้องที่ที่ได้ออกโฉนดอย่างใหม่นี้แล้ว ให้ผู้นั้นปักไม้แก่นหมายเขตที่ซึ่งจะขอจองไว้ทุกมุม แล้วเชิญกำนันผู้ปกครองตำบลหรือที่ซึ่งจะขอจองนั้น พร้อมด้วยผู้ซึ่งปกครองที่ดินอยู่ใกล้ที่ที่ซึ่งจะขอจองไม่ต่ำกว่าอีก ๒ คน เป็นพยานไปชี้นสูตรที่นั้น แล้วให้ทำเรื่องราวขอจองที่นั้นยื่นต่อกรมการอำเภอ ผู้ปกครองท้องที่เรื่องราวนี้ ต้องลงชื่อกำนันและพยานรับรองว่าเป็นความจริง. . .[๑]

ในพระอัยการเบ็ดเสร็จไม่ได้ระบุว่าผู้ขอจับจองควรทำอย่างไร แต่ในกฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ร.ศ. ๑๒๐ เจ้าของที่ดินต้องปักไม้แก่นไว้ทุกมุมของบริเวณที่จะจับจอง นอกจากนี้เจ้าของที่ดินข้างเคียงเป็นพยานว่าที่นั้นไม่เป็นที่ของบุคคลอื่น[๒]

การจับจองที่ดินแบบใหม่นี้ทำเฉพาะในเขตที่มีการออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ คือ มณฑลกรุงเก่าและมณฑลกรุงเทพฯ ส่วนบริเวณอื่นที่ยังไม่ได้ออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ยังคงใช้วิธีการจับจองที่ดินแบบเก่า

ส่วนราษฎรที่ได้เข้าจับจองที่ดินหักร้างถางพงโดยพละการไม่ได้บอกแก่เสนานายระวางและนายอากรนั้น มีความผิดตามกฎหมายพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ ๔๕ ให้ลงโทษหกสถาน[๓] จุดประสงค์ของรัฐบาลที่ได้กำหนดการลงโทษไว้เช่นนี้คงเป็นเพราะต้องการป้องกันการวิวาทแย่งชิงที่ดินระหว่างราษฎรและรัฐบาลสามารถเก็บ

---

[๑] รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน, กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ รัตนโกสินทร์ศก ๑๒๐ ว่าด้วยวิธีแก้ทะเบียนโฉนดซึ่งได้ออกโฉนดที่ดินอย่างใหม่และวิธีจองที่ดินในท้องที่ (อนุสรณ์ในพิธีเปิดอาคารใหม่ในกรมที่ดิน ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๑๑), หน้า ๕๘.

[๒] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๑.

[๓] โทษหกสถานมีดังนี้ คือ ๑. ให้ฟันคอริบเรือน ๒. ให้จำใส่ตรุไว้กว่าจะตาย ๓. ให้ริบราชบาทว์แล้วเอาตัวลงหญ้าช้าง ๔. ให้ไหมจัตุรคูณ ๕. ให้ไหมตรีคูณ และ ๖. ให้ไหมทวีคูณ.

ภาษีอากรจากผลผลิตในที่ดินได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยยิ่งขึ้น

<u>การรับมรดก</u> ที่ดินเป็นทรัพย์สินมีค่าอย่างหนึ่ง สามารถตกทอดเป็นมรดกได้ ลักษณะเช่นนี้ปรากฏครั้งแรกในศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงดังได้กล่าวแล้ว การมอบที่ดินให้เป็นมรดกแก่ลูกหลานทำให้ราษฎรมีความกระตือรือร้นที่จะทำประโยชน์ในที่ดินมากขึ้น เพราะตามธรรมชาติของมนุษย์ย่อมรักและต้องการให้บุตรหลานสุขสบาย นโยบายนี้สืบทอดมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาจนกระทั่งปัจจุบัน รัฐบาลในสมัยกรุงศรีอยุธยาจะปกป้องกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เป็นมรดก ถ้ามีบุคคลใดเข้าไปแผ้วถางที่ดินที่เป็นมรดกจะถูกปรับและยึดที่ดินคืนแก่บุตรหลานของเจ้าของที่ดินที่สิ้นชีวิตไปแล้ว[๑] นอกจากนี้หากเจ้าของที่ดินสิ้นชีวิต ที่นาแห่งนั้นร้างโดยสาเหตุใดก็ตาม เจ้าเมืองจะเข้าทำนาต่อมาปรากฏว่าลูกหลานเจ้าของนาอ้างสิทธิ์ในที่ดินแห่งนั้น เมื่อเจ้าเมืองได้พิสูจน์ว่าบุคคลนั้นมีสิทธิ์ในมรดกนั้นจริง ผู้นั้นจะได้ครอบครองที่ดินไปตามสิทธิแห่งผู้รับมรดก[๒] อย่างไรก็ตามกฎหมายไม่ได้ระบุไว้ว่า ช่วงเวลาที่ผู้ที่จะรับมรดกละทิ้งที่ดินไปนานเท่าใดจึงจะขาดสิทธิที่จะได้รับมรดก ถ้าจะพิจารณาพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ ๕๒ อาจกล่าวได้ว่า หากละทิ้งที่ดิน ๕ – ๑๐ ปี บุคคลจะขาดสิทธิ์ในที่ดินนั้น มรดกที่ดินมีลักษณะเช่นนี้มาจนถึงสมัยรัชกาลที่ ๕

เมื่อได้มีประกาศออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๔๔๔ การโอนมรดกที่ดินในบริเวณที่มีการออกโฉนดที่ดินอย่างใหม่ได้เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากโฉนดที่ออกใหม่ใช้อ้างในการมีกรรมสิทธิ์อย่างเต็มที่ ผู้ที่ได้รับมรดกต้องไปทำเรื่องราวขอโอนโฉนดที่หอทะเบียนที่ดินเมืองนั้น ๆ เจ้าพนักงานทะเบียนที่ดินจะปิดประกาศคำขอโอนโฉนดไว้ในที่เปิดเผยที่หอทะเบียน ๓๐ วัน หากไม่มีผู้ใดโต้แย้งผู้ยื่นเรื่องราวนำโฉนดมาขอโอน

---

[๑] <u>กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๓</u>, พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ ๕๕, หน้า ๑๑๗.

[๒] <u>เล่มเดียวกัน</u>, พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ ๔๓, หน้า ๑๑๐.

ถ้ามีบุคคลโต้แย้ง หอทะเบียนจะรอการโอนโฉนดจนกว่าการฟ้องร้องสิ้นสุดลง จึงจะโอนโฉนดไปตามคำพิพากษาได้[๑]

การให้ที่ดิน การให้ที่ดินเป็นลักษณะหนึ่งของการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดิน เจ้าของที่ดินมีสิทธิที่จะยกที่ดินให้แก่ผู้ใดก็ได้ ในกรณีที่ต้องการขอที่ดินคืนเจ้าของมีสิทธิที่จะขอได้ในระยะเวลา ๓ ปี หลังจาก ๓ ปีที่นั้นจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ได้รับที่ดิน อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ได้รับมอบที่ดินจะนำที่ดินไปขายฝาก จำนำ หรือมอบเป็นมรดกแก่ลูกหลานไม่ได้ หากผู้รับมอบที่ดินไม่ต้องการทำประโยชน์ในที่ดินผืนนั้นต่อไป เจ้าของที่ดินมีสิทธิยึดครองที่นั้นได้[๒] ในกรณีที่เจ้าของที่ดินอนุญาตให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งมาสร้างบ้านเรือนอยู่ในที่ดินของตน ที่ดินนั้นยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของเดิมตลอดไป แม้ว่าบ้านที่สร้างไว้เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้สร้างก็ตาม[๓]

การซื้อขาย ในสมัยแรก ๆ ของกรุงศรีอยุธยา รัฐบาลห้ามซื้อขายที่ดินโดยเด็ดขาด[๔] แต่ในระยะต่อมารัฐบาลได้อนุญาตให้ราษฎรซื้อขายที่ดินกันได้[๕] การซื้อขายที่ดินต้องมีเอกสารการซื้อขายเป็นสำคัญ[๖] หนังสือการซื้อขายคงจะกระทำต่อหน้าเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล เพราะรัฐบาลจะได้ทราบว่าจะเก็บอากรที่ดินได้จากบุคคลใด ในการซื้อที่ดินนั้น ผู้ซื้อจะต้องสืบทราบให้แน่ชัดว่า ผู้ที่ขายที่ดินเป็นเจ้าของที่ดินอย่างแน่นอน มิฉะนั้น หากมีผู้มาร้องเรียนว่าเป็นเจ้าของที่ดินพร้อมกับมีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์

---

[๑] รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน, กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ รัตนโกสินทรศก ๑๒๐, หน้า ๕๕.

[๒] กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๓, พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ ๕๗, หน้า ๑๑๘.

[๓] เล่มเดียวกัน, พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ ๔๓, หน้า ๑๑๖.

[๔] เล่มเดียวกัน, พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ ๕๒, หน้า ๑๑๖.

[๕] เล่มเดียวกัน, เกี่ยวกับการซื้อขายที่ดินมี บทที่ ๖๒,๖๓,๖๖,๖๗,๖๙ และ ๗๐.

[๖] เรื่องเดียวกัน, พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ ๖๒, หน้า ๑๒๐.

ผู้ที่รับซื้อที่ดินต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของเดิม และรับเงินคืนจากผู้ขาย[๑]

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การซื้อขายที่ดินแพร่หลายกว้างขวางเนื่องจากที่ดินมีราคาถูก ผู้ที่ได้รับที่ดินจากการให้หรือมรดกเห็นว่าควรเก็บเงินไว้ดีกว่าที่จะคงไร่นาเรือกสวนไว้ จึงนำไปขายหรือจำนำ[๒] ต่อมาหลังจากการขุดคลองต่าง ๆ ที่ดินบริเวณนั้นกลายเป็นที่อุดมสมบูรณ์ ประชาชนจึงไปจับจองที่ดินใหม่ ๆ ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้น การวิวาทแย่งชิงที่ดินเพิ่มมากขึ้น เพื่อป้องกันปัญหาการวิวาทเรื่องกรรมสิทธิ์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้ออกกฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ รัตนโกสินทรศก ๑๒๐ หมวดที่หนึ่ง ว่าด้วยเรื่องการซื้อขายที่ดิน ตามกฎนี้ ผู้ซื้อขายที่ดินต้องนำโฉนดไปโอนที่หอทะเบียน เจ้าพนักงานที่ดินต้องสำรวจก่อนที่จะมีการซื้อขายว่า ผู้ซื้อและผู้ขายมีอำนาจจะซื้อจะขายได้ตามกฎหมายหรือไม่ เมื่อสำรวจเรียบร้อย เจ้าพนักงานจะทำหนังสือซื้อขายเป็นสองฉบับ ฉบับหนึ่งเก็บไว้ที่หอทะเบียน อีกฉบับมอบให้แก่ผู้ซื้อ หลังจากนั้นจึงสลักหลังโฉนดทั้งสองฉบับว่ามีการซื้อขายกัน[๓] การซื้อขายโอนกรรมสิทธิ์จึงเป็นอันสมบูรณ์

<u>การจำนำและการขายฝาก</u> การจำนำและการขายฝากเป็นลักษณะหนึ่งที่อาจจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินจากเจ้าของไปเป็นของผู้รับจำนำหรือรับขายฝากได้ การจำนำและการขายฝากมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน คือ การที่เจ้าของที่ดินรับเงินจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และได้นำที่ดินของตนเป็นประกันว่าจะนำเงินใช้คืนในระยะต่อมา อย่างไรก็ตาม การจำนำและการขายฝากมีความแตกต่างกัน

---

[๑] <u>กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๓</u>, พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ ๖๖, หน้า ๑๒๐.

[๒] "ประกาศเรื่องจำนำและขายฝากกรรมสิทธิ์ที่ดิน พ.ศ. ๒๔๐๙" <u>ชุมนุมประกาศ รัชกาลที่ ๔ เล่ม ๔</u>, หน้า ๕๑ – ๕๒.

[๓] <u>รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน</u>, กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ รัตนโกสินทรศก ๑๒๐, หน้า ๕๑ – ๕๒.

ดังนี้ คือ ระยะเวลาในการจำนำถ้านานเกินสามปี ที่ดินนั้นจะตกเป็นของผู้รับจำนำ[๑] อย่างไรก็ตามกฎหมายยังให้สิทธิแก่บุตรหลานของผู้จำนำว่า ถ้าภายใน ๑๐ ปี ของการจำนำ ผู้จำนำและผู้รับจำนำล้มตายหรือหายสาบสูญ ลูกหลานจะนำเงินไปไถ่ที่ดินคืนได้ หากผู้รับจำนำหรือบุตรหลานได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ผู้ได้คืนต้องใช้เงินทดแทนตามสมควร ถ้าผู้รับจำนำหรือผู้จำนำยังอยู่จะไถ่ที่ดินนี้คืนไม่ได้[๒] รัฐบาลได้เห็นความสำคัญของที่ดินในกรณีที่เป็นมรดกตกทอดแก่บุตรหลาน จึงให้สิทธิในการไถ่ถอนคืน ส่วนการขายฝากต้องมีหนังสือแสดงไว้ ช่วงเวลาการไถ่ถอน กำหนด ๑๐ ปี ถ้าเกิน ๑๐ ปี ที่ขายฝากจะตกเป็นของผู้รับฝากนั้น[๓]

การจำนำและการขายฝากได้กลายเป็นปัญหาสำคัญขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งนี้เพราะราษฎรได้ทำนาทำสวนมากขึ้น ที่ดินจึงมีราคาแพงขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้จำนำหรือผู้ขายฝากพยายามหาโอกาสที่จะหาทางยึดที่ดินที่ตนได้ขายฝากหรือจำนำไปแล้วกลับคืนมา จึงมีการฟ้องร้องอ้างพยานหลักฐานต่าง ๆ นานา ตุลาการไม่สามารถตัดสินคดีให้เรียบร้อยได้ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงได้ออกประกาศกำหนดวิธีการขายฝากและจำนำที่ดิน ดังนี้

> . . . ถ้าขายฝากแลจำนำมีแต่หนังสือเหมือนสารกรมธรรมเปนสำคัญเปนแต่ยอมให้ ให้เขาเก็บผลไม้ในสวน และทำนาและเม็ดขาวตางกระยาดอกเบี้ยโฉนดตราแดงแลหนังสือสำคัญอื่น ๆ แต่เดิมสำหรับสวนแลนา ไม่ได้ให้แก่ผู้รับจำนำและผู้ขายฝากไป เจ้าของเดิมยังเก็บไว้ได้ยังตกอยู่ที่มือเจ้าของเดิม จึงควรเห็นว่าเปนจำนำแท เปนขายฝากแท. . .[๔]

---

[๑] กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๓, พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ ๗๕, หน้า ๑๒๗.

[๒] เล่มเดียวกัน, เรื่องเดียวกัน.

[๓] เล่มเดียวกัน, พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ ๖๑, หน้า ๑๒๐.

[๔] "ประกาศเรื่องจำนำและขายฝากกรรมสิทธิ์ที่ดิน พ.ศ. ๒๔๐๔" ชุมนุมประกาศ รัชกาลที่ ๔ เล่ม ๔, หน้า ๕๑.

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการวิวาทโต้แย้งเรื่องการขายฝากและจำนำไม่อาจสิ้นสุดลงได้ เจ้าของที่ดินได้จำนำหรือขายฝากที่ดินนี้โดยการทำหนังสือสัญญาและได้มอบหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินให้แก่ผู้รับจำนำหรือขายฝาก เมื่อเกิดการวิวาทฟ้องร้องถึงศาล ศาลไม่อาจพิพากษาคดีได้ เพราะขัดกับประกาศเรื่องจำนำและขายฝากกรรมสิทธิ์ที่ดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งได้ให้กรรมสิทธิ์แก่ผู้มีโฉนดเท่านั้น[๑] พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริที่จะยกเลิกประกาศฉบับนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่า ประกาศฉบับนี้ไม่สามารถยุติคดีวิวาทเกี่ยวกับการจำนำและขายฝากลงได้ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การจำนำและขายฝากได้มีการทำหนังสือบริคณห์สัญญาต่อเจ้าพนักงานอำเภอและกำนัน[๒] ซึ่งวิธีการเช่นนี้ทำให้การจำนำและการขายฝากมั่นคงกว่าเดิม

อย่างไรก็ตาม กฎหมายการจำนำและขายฝากที่มีอยู่แล้วไม่เหมาะสมแก่กาลสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงได้ออกประกาศแก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายเก่า เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ร.ศ. ๑๑๘ (พ.ศ. ๒๔๔๒) วิธีการจำนำและขายฝากแบบใหม่นี้ คู่สัญญาทำหนังสือสัญญาเป็นกรรมธรรม์ต่อหน้าเจ้าพนักงานตามประกาศนี้ ระยะเวลาในการจำนำนาน ๓ ปี เหมือนที่ได้บัญญัติในพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ ๗๕ ถ้าผู้จำนำไม่ส่งดอกเบี้ยแต่ยังไม่ถึงสามปี ผู้รับจำนำมีอำนาจฟ้องร้องเรียกต้นทุน ดอกเบี้ยและค่าเสียหายตามคำพิพากษาของศาล ถ้าผู้จำนำไม่ให้เงินตามที่ศาลกำหนด ผู้รับจำนำมีสิทธิ์ที่จะขอให้ศาลขายที่รับจำนำไว้ ให้ใช้เงินคืนแก่ผู้รับจำนำที่เหลือคืนให้แก่ผู้จำนำ แต่ในกรณีที่เงินไม่เพียงพอต้องมอบเงินแก่ผู้รับจำนำทั้งหมด ถ้าผู้จำนำไม่ได้ให้ดอกเบี้ยขาดสามปี กรรมสิทธิ์ที่ดินยังไม่ตกแก่ผู้จำนำจนกว่าศาลจะตัดสิน การจำนำที่ดินจะมีกำหนด ๓ ปี จึงจะมีสิทธิเรียกร้องกรรมสิทธิ์ที่ดิน

---

[๑] เล่มเดียวกัน, เรื่องเดียวกัน.

[๒] รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน, "พระราชบัญญัติการขายฝากและการจำนำที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๑๕" หน้า ๓๗.

จากผู้จำนำ ในกรณีที่คู่สัญญากำหนดเวลาก่อนสามปีก็ดี ศาลต้องวินิจฉัยให้เป็นสิทธิแก่ผู้รับจำนำเมื่อครบสามปี ยกเว้นในกรณีที่คู่สัญญายอมตกลงกันเอง ส่วนระยะเวลาในการขายฝากที่ดิน นาน ๑๐ ปี เหมือนกฎหมายเก่า[๑]

เมื่อมีประกาศออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๔๑๔ ได้เปลี่ยนแปลงวิธีการเกี่ยวกับการจำนำและขายฝากใหม่ วิธีการนี้ได้เปลี่ยนแปลงผู้ถือโฉนดจากผู้จำนำหรือขายฝากมาเป็นผู้ใดผู้หนึ่งที่ได้ตกลงกันระหว่างผู้จำนำหรือขายฝาก กับ ผู้รับจำนำหรือรับขายฝาก โดยระบุไว้ในหนังสือสัญญาอย่างชัดเจน หนังสือสัญญามี ๓ ฉบับ กระทำกันต่อหน้าเจ้าพนักงานทะเบียน ณ หอทะเบียนที่ดิน ฉบับหนึ่งเก็บไว้ที่หอทะเบียนรวมกับสารบบที่ดินแปลงนั้น อีกสองฉบับให้ไว้แก่ผู้จำนำหรือขายฝากและผู้รับจำนำหรือผู้รับขายฝากคนละฉบับ[๒] การจำนำหรือขายฝากตามกฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ รัตนโกสินทรศก ๑๒๐ นี้ เป็นการป้องกันการบิดพลิ้วของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพราะหอทะเบียนที่ดินได้รักษาหนังสือสัญญาไว้ด้วย จะเห็นได้ว่ารัฐบาลพยายามแก้ไขกฎหมายการจำนำและการขายฝากให้รัดกุมเหมาะสมแก่กาลสมัย และพยายามระงับเหตุวิวาทเรื่องการจำนำและขายฝากให้ได้ผล

<u>การเช่าที่ดิน</u> นอกจากการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่กล่าวแล้ว ยังมีวิธีการที่อาจจะเกิดปัญหาวิวาทเกี่ยวกับที่ดิน คือ การเช่าที่ดิน ลักษณะการเช่าที่ดินมีการทำสัญญา ถ้าผู้เช่าละเลยไม่ยอมให้ค่าเช่าแก่เจ้าของที่ดิน เมื่อสอบสวนแล้วปรากฏว่าที่ดินนั้นเป็นของเจ้าของที่ดิน ผู้เช่าต้องชำระเงินสองเท่าของทรัพย์ที่สัญญาว่าจะให้ เงินค่าเช่ายกให้แก่เจ้าของที่ดิน ที่เหลือเป็นค่าพินัยหลวง[๓] ในกรณีที่ผู้เช่าได้ชำระค่าเช่าแล้ว

---

[๑] <u>รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน</u>, "ประกาศเรื่องจำนำและขายฝากที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๑๘" หน้า ๔๕ – ๔๖.

[๒] <u>เล่มเดียวกัน</u>, "กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ รัตนโกสินทรศก ๑๒๐" หน้า ๕๔.

[๓] <u>กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๓</u>, พระอัยการเบ็ดเสร็จ เล่ม ๖๐, หน้า ๑๑๔–๑๒๐.

เมื่อถึงฤดูทำนาผู้เช่าไม่ได้ทำ ถ้าเจ้าของนานำไปให้คนอื่นเช่า ให้เรียกค่าเช่าคืนสองเท่า อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้ป้องกันผลประโยชน์ของเจ้าของนาด้วย ถ้าหากฝนไม่ตก ผู้เช่าจะเรียกค่าเช่านาคืนไม่ได้ต้องคอยฤดูฝนต่อไปจึงจะทำนา[๑]

หลังสนธิสัญญาเบาริง ชาวต่างประเทศมาอาศัยในประเทศไทยมากขึ้น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราโชบายที่จะให้เงินทองชาวต่างประเทศตกอยู่ในเมืองไทย ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงอนุญาตให้ราษฎรขายที่บ้านหรือไร่นาแก่ชาวต่างประเทศได้ตามเขตที่กำหนดไว้ ถ้าในกรณีที่เจ้าของบ้านหรือที่ดินยังคงหวงแหนไม่ต้องการขายขาด เจ้าของที่สามารถให้เช่าซื้อ "ดีกว่านิ่งอยู่เปล่า ๆ และเมื่อเจ้าของมีกำลังทำเองให้มีผลมากกว่าค่าเช่าไม่ได้"[๒] อย่างไรก็ตามการเช่าที่ต้องแจ้งแก่อำเภอซึ่งจะได้เรียนแก่เจ้าพนักงานและกรมการเมืองหรือเจ้าเมืองให้รู้เห็นเป็นพยาน หนังสือสัญญาที่กระทำต้องรัดกุมแน่นอน ไม่ควรก่อให้เกิดปัญหาในเวลาต่อไป

การเช่าที่ดินได้ขยายออกไปอย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยเฉพาะหลังจากการขุดคลองสำคัญ เช่น คลองรังสิตประยูรศักดิ์ เจ้านายและข้าราชการผู้ใหญ่ในเมืองหลวงมีโอกาสจับจองที่ดินริมฝั่งคลองมากกว่าบุคคลธรรมดา เพราะมีโอกาสที่จะล่วงรู้เวลาที่สามารถจับจองได้ อย่างไรก็ตามเจ้านายและข้าราชการผู้ใหญ่ไม่ได้ลงมือทำนาที่ตนจับจองทั้งหมด หากแต่ได้แบ่งให้ราษฎรเช่าที่นาทำแทน

ตามกฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ รัตนโกสินทรศก ๑๒๐ ได้กำหนดการเช่าที่ดินไว้ดังนี้ ถ้ามีการเช่าเกินกว่า ๓ ปี ต้องทำหนังสือสัญญา ๓ ฉบับ เก็บไว้ที่สารบบที่ดินแปลงนั้นหนึ่งฉบับ อีกสองฉบับมอบแก่เจ้าของที่และผู้เช่าคนละฉบับ

---

[๑] เล่มเดียวกัน, พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ ๕๙ หน้า ๑๑๙.

[๒] "ประกาศว่าด้วยเขตที่ฝรั่งจะเช่าหรือซื้อได้ พ.ศ. ๒๓๕๕" ชุมนุมประกาศรัชกาลที่ ๔ เล่ม ๑, หน้า ๒๐๒.

ส่วนโฉนดเดิมคืนให้แก่เจ้าของ[๑] ซึ่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๗ ได้บรรจุข้อความเดียวกันกับกฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ รัตนโกสินทรศก ๑๒๐ ด้วย

การสูญเสียกรรมสิทธิ์

ราษฎรมีโอกาสที่จะสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินได้หลายทางดังนี้ คือ

การละทิ้ง ดังได้ทราบแล้วว่า รัฐบาลพยายามให้ราษฎรทำประโยชน์ในที่ดินมากเท่าที่จะทำได้ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายเพื่อป้องกันการละทิ้งที่ดินของราษฎร อย่างไรก็ตามหากบุคคลซึ่งละทิ้งที่ดินไป ได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นไว้บ้าง บุคคลที่เข้ามาครอบครองแทนต้องชำระค่าตอบแทนตามสมควร[๒] ต่อมาเมื่อมีการแยกการเก็บค่านาออกเป็นนาคู่โคและนาฟางลอย* ปัญหาเกี่ยวกับการละทิ้งจึงเปลี่ยนแปลงไปด้วย การเก็บค่านาจากนาฟางลอยเก็บได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย ทั้งนี้เพราะผู้ทำนาฟางลอยบางคนทำไม่เต็มเนื้อที่ที่ได้จับจอง โดยเหตุที่รัฐบาลเห็นควรจำเป็นในการแก้ไขการเก็บอากรค่านา จึงได้ออกประกาศว่าถ้าเจ้าของนาฟางลอยละทิ้งที่นา ๓ ปี หรือละทิ้งเนื้อที่ส่วนใดส่วนหนึ่งให้รกร้างเกินกว่า ๓ ปี ผู้อื่นสามารถจับจองที่นั้นโดยไปแจ้งแก่เสนา กรมการเมืองและกำนัน[๓] ส่วนการละทิ้งนาคู่โคไม่มีหลักฐานปรากฏ[๔] อย่างไรก็ตามเมื่อเจ้าของนาคู่โคไม่ประสงค์ที่จะทำประโยชน์ใน

---

[๑] รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน, "กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ รัตนโกสินทรศก ๑๒๐" หน้า ๕๔.

[๒] กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๓, พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ ๕๖, หน้า ๑๑๕ – ๑๑๖.

[๓] รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน, พระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองกรมการและเสนากำนันอำเภอซึ่งจะออกเดินประเมินนา, หน้า ๒๕.

[๔] ผู้เขียนเห็นว่า การละทิ้งนาคู่โคควรเป็นระยะเวลา ๕ – ๑๐ ปี ตามกฎหมายตราสามดวง พระอัยการเบ็ดเสร็จ มาตรา ๕๒ เพราะกฎหมายบทนี้ยังคงใช้อยู่ในขณะนั้น

* ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตราสามดวง

ที่ดินนั้นต่อไป จะเวนคืนให้แก่ผู้สำเร็จราชการเมืองและกรมการ[๑] ในระยะต่อมา กฎหมายเกี่ยวกับการละทิ้งที่ดินไม่ค่อยปรากฏ ทั้งนี้เนื่องจากที่ดินได้กลายเป็นทรัพย์สินที่มีค่ามากขึ้น

<u>การเวนคืน</u> การเวนคืนที่ดินแบ่งได้ ๒ ลักษณะ คือ

<u>การเวนคืนด้วยความสมัครใจของผู้ครอบครองที่ดิน</u> การเวนคืนแบบนี้มีปรากฏน้อยมาก ทั้งนี้เพราะราษฎรย่อมต้องการที่ดินไว้ทำประโยชน์เสมอ อย่างไรก็ตามเท่าที่หลักฐานปรากฏได้มีการน้อมเกล้าฯ ถวายที่ดินเป็นของหลวง สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว[๒] โดยไม่ปรากฏเหตุผลในการน้อม-เกล้าฯถวายที่ดิน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิเสธการรับที่นาของราษฎรไว้ ในระยะต่อมาราษฎรได้น้อมเกล้าฯถวายที่ดินไว้เป็นของหลวงอีก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงแสดงพระบรมราชวินิจฉัยเกี่ยวกับการที่ราษฎรเวนคืนที่ดินเช่นนี้ว่า

> . . . ประการหนึ่ง ข้าหลวงไปเกลี้ยกล่อมบิดามารดา เพื่อหาความชอบอย่างหนึ่ง บางทีเจ้าของมันจะไม่เต็มใจจริง ๆ อีกประการหนึ่ง จะมีขอเกลือบแฝงในความชอบธรรมของผู้ที่ครองที่นานั้นจะกวาดเป็นเจ้าของที่นานั้นฤาไม่ อยู่อย่างไรถวายหวังจองพระบารมีเป็นที่พึ่ง ไปอ้างป้องกันว่าถวายแล้วพระราชทานให้ทำเป็นเครื่องป้องกันผู้อื่น. . .[๓]

---

[๑]"ประกาศยกเงินขายข้าวค่านาปีแรกโค่นสร้าง พ.ศ. ๒๔๐๑" <u>ชุมนุมประกาศรัชกาลที่ ๔</u> เล่ม ๒ หน้า ๒๕.

[๒]หจช., รัชกาลที่ ๕, กบ. ๓.๓/๒๗ หนังสือของพระยาศรีสุนทรโวหารกราบทูลพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นสมมตอมรพันธ์ ๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๔๓.

[๓]เรื่องเดียวกัน, พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ ๕ ถึง พระยาศรีสุนทรโวหาร ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๔๓.

ที่ดินซึ่งน้อมเกล้าฯถวายดังกล่าวนั้น เป็นที่นาบริเวณคลองรังสิตประยูร – ศักดิ์ และมีเนื้อที่ไม่มากนัก นอกจากนี้ราษฎรอาจจะเวนคืนที่ดินเนื่องจากการทำนาไม่ได้ผล เช่น กรณีราษฎรกลุ่มหนึ่งในเมืองพิษณุโลก ได้แจ้งแก่กองข้าหลวงเกษตรที่เมืองพิษณุโลกว่าขอสละสิทธิที่ดินที่ครอบครองอยู่[๑] การเวนคืนที่ดินด้วยความสมัครใจเกิดขึ้นเพราะการทำนาไม่ได้ผล รายได้จากการทำนาไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงดูครอบครัวและเสียภาษีแก่รัฐบาล ส่วนบริเวณที่ดินอุดมสมบูรณ์ การเวนคืนที่ดินด้วยความสมัครใจมีปรากฏน้อยมาก

<u>การเวนคืนเพราะรัฐบาลบังคับ</u> จุดมุ่งหมายในการเวนคืนที่ดินของรัฐบาลเพื่อความจำเป็นในการสาธารณูปโภค เช่น การขุดคลอง การทำถนน หรือเพื่อทำเหมืองแร่ เป็นต้น แม้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนครอบครองอยู่ ราษฎรไม่สามารถอ้างสิทธิกับพระมหากษัตริย์ได้ ถ้าทรงมีพระราชประสงค์ในที่นั้น พระราชกำหนดว่าด้วยพระราชทานที่บ้าน เรือน นา สวน พ.ศ. ๒๔๐๓ ได้กล่าวถึงพระราชกำหนดกฎหมายเก่าเรื่องเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินไว้ว่า

> แผ่นดินเป็นที่ของพระเจ้าแผ่นดินทั้งสิ้น ดังหนึ่งที่ บ้าน เรือน สวน นา เป็นของใคร ๆ ที่ซื้อไว้แลได้สืบ ๆ มา แลได้เป็นเจ้าของ บ้าน เรือน สวน นา นั้นทีเดียว เพราะฉะนั้นถ้าพระเจ้าแผ่นดินมีพระราชประสงค์ที่ตำบล ใดหนึ่ง ด้วยเหตุใดไม่เลือกเลยแล้ว แม้นที่นั้นเป็นที่ บ้าน เรือน สวน นา ของผู้ใด เจ้าของซื้อไว้ เป็นเงินเท่าใดก็ดี ก็ย่อมได้เสียเปล่า ๆ ได้ มีกำหนดแต่ให้พระราชทานค่าไม้จากคิดพิกัดตามหมู่เรือนใหญ่น้อย ที่ตองรื้อนั้นอย่างเดียว ราคาที่ ๆ เจ้าของซื้อไว้เป็นอันเสียเปล่า เพราะว่าแผ่นดินเป็นของพระเจ้าแผ่นดินไม่ต้องซื้อ กฎหมาย

---

[๑]หจช., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม ๕๒ เรื่องที่ ๔๓๕๕ หนังสือของหลวงภูวสถานพินิจ ข้าหลวงเกษตรออกโฉนดตราจองบ่อทอง พิษณุโลก ถึงเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๔๕.

อย่างนี้ใช้มาแต่โบราณ. . .[๑]

แม้พระมหากษัตริย์ทรงมีสิทธิเวนคืนที่ดินโดยไม่ต้องตอบแทนค่าที่ดินก็ตาม พระองค์ทรงมีพระราโชบายตอบแทนสิ่งที่ราษฎรได้ทำประโยชน์ในที่ดินมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาแล้ว เมื่อรัฐบาลจะเวนคืนที่ดินกลับเป็นของรัฐ ราษฎรจะได้ค่าตอบแทนสิ่งที่ตนได้ทำประโยชน์ไว้ในที่ดินที่เคยครอบครองเสมอ[๒] ราษฎรเริ่มมีกรรมสิทธิ์ที่ดินเพิ่มมากขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยที่รัฐบาลมีนโยบายชดใช้ค่าที่ดินให้ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ต้องพระราชประสงค์ที่บ้านเรือกสวนนาพระราชทานให้เป็น วัง บ้าน นา หรือ สวน แก่พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าละอองธุลีพระบาทฝ่ายหน้าหรือฝ่ายในซึ่งมีความชอบ หรือในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชประสงค์ศรัทธาสร้างพระอารามหลวงขึ้น การเวนคืนในลักษณะเช่นนี้เจ้าพนักงานกรมพระนครบาลจะจัดซื้อที่ดินนั้นตามราคาที่ราษฎรซื้อขายกัน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสามารถเรียกที่ดินคืนโดยไม่ต้องเสียค่าชดใช้แก่ผู้ครอบครองที่ดินในกรณีเกี่ยวกับ การป้องกันประเทศ เช่น สร้างป้อมขุดคูทำกำแพง หรือ ปลูกสร้างสถานที่รักษากฎหมาย เช่น ที่ทำการศาล เป็นต้น [๓] การที่รัฐบาลมีนโยบายเช่นนี้ย่อมทำให้ราษฎรพอใจในความมั่นคงในฐานะของตน ในการครอบครองที่ดินมากขึ้น เพราะถึงอย่างไรรัฐบาลไม่สามารถจะเวนคืนที่ดินของราษฎรได้อย่างง่ายดายเหมือนสมัยก่อน กล่าวได้ว่ารัฐบาลได้ออกประกาศกฎหมายที่ดินที่ให้ความเป็นธรรมแก่ราษฎรมากขึ้น

---

[๑] กหช., จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๔ เลขที่ ๑๑๗ เรื่อง พระบรมราชโองการเรื่องพระราชกำหนดว่าด้วยพระราชทานที่บ้าน เรือน นา สวน พ.ศ. ๒๔๐๕.

[๒] กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๓, พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ ๕๒ หน้า ๑๑๕.

[๓] กหช., จดหมายเหตุรัชกาลที่ ๔ เลขที่ ๑๑๗ เรื่อง พระบรมราชโองการเรื่องพระราชกำหนดว่าด้วยพระราชทานที่บ้าน เรือน นา สวน พ.ศ. ๒๔๐๕.

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การเวนคืนที่ดินโดยการบังคับได้กระทำกันอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลมีความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ และเพิ่มพูนผลิตผลทางการเกษตร ในสมัยนี้ได้ก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคมากมายหลายประการ เช่น

การขุดคลอง รัฐบาลได้ดำเนินการขุดคลอง เช่น คลองเปรมประชากร คลองนครเขื่อนขันธ์ นอกจากนี้รัฐบาลเริ่มเปิดโอกาสให้เอกชนและบริษัทดำเนินการขุดคลองด้วย

การสร้างถนน ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการสร้างถนนใหม่ ๆ หลายสาย เช่น ถนนเยาวราช ถนนดินสอ ถนนอุณากรรณ์ ถนนราช-ดำเนิน เป็นต้น

การสร้างทางรถไฟ ในสมัยนี้เริ่มสร้างทางรถไฟสายแรกจากกรุงเทพฯถึงนครราชสีมา เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๓ แล้วจึงขยายออกไปทางภาคอื่นของประเทศ เช่น ทางรถไฟสายเพชรบุรี สายเหนือและสายตะวันออก เป็นต้น

ด้วยความประสงค์ที่จะขยายการสาธารณูปโภคออกไปให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ทำให้รัฐบาลมีความจำเป็นเวนคืนที่ดินจากราษฎร ปัญหาการเวนคืนที่ดินเกี่ยวกับการขุดคลองไม่ปรากฏ ทั้งนี้เพราะราษฎรย่อมเต็มใจที่จะให้มีการขุดคลองผ่านที่ของตน เพราะจะทำให้บริเวณนั้นบริบูรณ์เหมาะแก่การเพาะปลูก นอกจากนี้ที่ที่จะขุดคลองส่วนใหญ่จะเป็นที่ว่างเปล่า ส่วนการสร้างถนนและทางรถไฟประสบปัญหาเรื่องการเวนคืน ทั้งนี้เพราะถนนและทางรถไฟต้องตัดผ่านบริเวณชุมนุมชน การเวนคืนที่ดินในการสร้างถนนและทางรถไฟมีลักษณะแตกต่างกัน รัฐบาลจะชดใช้ค่าที่ดินให้แก่ราษฎรในกรณีที่รัฐบาลเวนคืนที่ดินในการสร้างทางรถไฟ ที่ดินที่รัฐบาลจะชดใช้ค่าที่ต้องเป็นที่ดินที่มีราคา หากเป็นที่ไร่นาป่าทุ่งไม่มีราคารัฐบาลจะไม่ชดใช้ค่าทำขวัญให้ เงินที่รัฐบาลชดใช้แก่เจ้าของที่ดินจะมีค่าเท่ากับที่ดินแปลงนั้นเท่านั้น เมื่อถึงกำหนดที่รัฐบาลให้ออกจากที่ ราษฎรจะต้องปฏิบัติตาม[๑] ในระยะต่อมารัฐบาลได้ออกประกาศห้าม

---

[๑]เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), กฎหมายประจำศก เล่ม ๑๒ "ประกาศสร้างทางรถไฟสยามตั้งแต่กรุงเทพฯ ถึงเมืองนครราชสีมา วันที่ ๑ มีนาคม พ.ศ.๒๔๓๓" (พระนคร : เคล็ดไทย, ๒๔๗๘), หน้า ๑๔๒.

ราษฎรนำที่ดินที่รัฐบาลกรุยทางกำหนดจะสร้างทางรถไฟไปซื้อขาย ยกให้หรือแลกเปลี่ยนกับผู้หนึ่งผู้ใด โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานกรมทรวงโยธาธิการก่อน ให้ถือว่าการชดใช้ฤาซื้อขายแลกเปลี่ยนกันนั้นเป็นอันใช้ไม่ได้[๑] ถ้าเจ้าของที่กับรัฐบาลไม่สามารถตกลงกันได้ ให้เจ้าของที่กับตัวแทนของรัฐบาลซึ่งประกอบด้วยข้าหลวงโยธาและข้าหลวงท้องที่เลือกคนกลางข้างละคนเพื่อปรึกษาตกลงกัน หากคนกลางไม่สามารถตกลงกันได้ คนกลางทั้งสองฝ่ายจะเลือกผู้ตัดสินคนหนึ่ง ข้อเสนอของผู้ตัดสินเป็นเด็ดขาด[๒] ระเบียบการเวนคืนที่ดินในการก่อสร้างทางรถไฟเช่นนี้ยังคงใช้ต่อมาในการจัดซื้อที่ดินสร้างทางรถไฟสายเหนือ วันที่ ๒ มิถุนายน พ.ศ.๒๔๔๕ สายตะวันออก วันที่ ๒๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๔๘ และทางรถไฟสายเหนือ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๔๙

ส่วนการเวนคืนที่ดินโดยการบังคับ เพื่อสร้างถนนมีระเบียบการที่แตกต่างไปจากการเวนคืนที่ดินในการสร้างทางรถไฟ รัฐบาลไม่ชดใช้ค่าที่ดินหรือค่ารื้อบ้านเรือน ในระยะต่อมารัฐบาลได้ประกาศอย่างชัดเจนว่า ถ้าบ้านเรือนของผู้หนึ่งผู้ใดขวางทางถนนที่จะตัดใหม่ เจ้าของบ้านเรือนต้องรื้อถอนโรงเรือนของตนไปภายในกำหนดที่เจ้าพนักงานได้ประกาศไว้ ถ้าพ้นกำหนดแล้วยังมิได้รื้อถอนไป เจ้าพนักงานกรมสุขาภิบาลก็จะได้จัดรื้อถอนเสียเอง และผู้เป็นเจ้าของที่จะต้องเสียค่าป่วยการให้แก่เจ้าพนักงาน

---

[๑] เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), กฎหมายประจำศก เล่ม ๑๗ "ประกาศกระทรวงโยธาธิการเรื่องที่ดินสร้างทางรถไฟสายเพชรบุรี วันที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๔๒" หน้า ๖๗ – ๖๘.

[๒] เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), กฎหมายประจำศก เล่ม ๑๒ "ประกาศพระราชกฤษฎีกาในการจัดซื้อที่ดินสร้างทางรถไฟเพชรบุรี วันที่ ๔ ธันวาคม พ.ศ.๒๔๔๒" หน้า ๑๒๐.

ที่ต้องจัดการรื้อถอนนั้นด้วย[๑] การเวนคืนโดยการบังคับ ในกรณีสร้างถนนนั้นเกิดผลดีและผลเสียแก่เจ้าของที่ ในกรณีที่ถนนตัดผ่านที่ของผู้ใดแ น้อย ยังคงที่ไว้มากจะเป็นประโยชน์เพราะเหมาะสมในการคมนาคม และทำให้ที่ดินมีราคาแพงขึ้น ส่วนเจ้าของที่ที่เสียเนื้อที่มาก จะเสียผลประโยชน์โดยไม่ได้รับสิ่งใดตอบแทน ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงได้เปลี่ยนแปลงวิธีการเวนคืนที่ดินการสร้างถนนใหม่ ในการสร้างถนนราชดำเนิน เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๒ โดยใช้วิธีการใหม่เพื่อให้เกิดความชอบธรรม คือ เมื่อลงมือตัดถนน เจ้าพนักงานจะรับซื้อที่สร้างถนนไว้ก่อน เมื่อทำถนนเสร็จแล้วต้องขายที่ริมถนนราคาเท่าการลงทุนในการสร้างถนนให้แก่เจ้าของเดิม เพื่อให้เจ้าของที่ผู้มีที่ดินกลายเป็นถนน มีโอกาสรับเงินทุนคืน และให้เจ้าของที่ผู้มีที่ดินเหลือริมถนนอันจะได้รับประโยชน์จากการสร้างถนนนั้นได้ออกเงินช่วยสร้างถนน[๒]

จะเห็นได้ว่าวิธีการเวนคืนที่ดินโดยการบังคับของรัฐบาลนั้นไม่แน่นอน รัฐบาลจะชดใช้ค่าที่ดินให้แก่ราษฎร เช่น การสร้างทางรถไฟ ส่วนการสร้างถนนในระยะแรกรัฐบาลจะไม่ชดใช้ค่าที่ดินที่รัฐบาลเวนคืนเลย แต่ในระยะต่อมารัฐบาลได้แก้ไขการเวนคืนที่ดินใหม่ เพื่อให้เกิดความชอบธรรมแก่ประชาชนมากขึ้น

การเวนคืนที่ดินอีกลักษณะหนึ่ง คือ การเวนคืนที่ดินเพื่อทำเหมืองแร่ ในกรณีนี้ รัฐบาลจะชดใช้ที่ดินให้แก่เจ้าของที่ตามราคาที่ดินนั้น[๓]

---

[๑]เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), กฎหมายประจำศก เล่ม ๑๖ "ประกาศกรมสุขาภิบาลในการสร้างถนนตำบลตรอกดินสอ วันที่ ๒๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๔๑ หน้า ๔๐๑ และ เล่มเดียวกัน," ประกาศกรมสุขาภิบาลในการสร้างถนนอุณากรรณ์ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๔๔๔ หน้า ๔๕๗.

[๒]เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), กฎหมายประจำศก เล่ม ๑๗ "ประกาศจัดที่สร้างถนนราชดำเนิน วันที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๔๑" หน้า ๗๒ – ๗๓.

[๓]เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), กฎหมายประจำศก เล่ม ๑๘ "พระราช-บัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๔๔๔ มาตรา ๗๗" หน้า ๑๓๖.

ที่ต้องจัดการรื้อถอนนั้นด้วย[๑] การเวนคืนโดยการบังคับ ในกรณีสร้างถนนนั้นเกิดผลดีและผลเสียแก่เจ้าของที่ ในกรณีที่ถนนตัดผ่านที่ของผู้ใดแต่น้อย ยังคงที่ไว้มากจะเป็นประโยชน์เพราะเหมาะสมในการคมนาคม และทำให้ที่ดินมีราคาแพงขึ้น ส่วนเจ้าของที่ที่เสียเนื้อที่มาก จะเสียผลประโยชน์โดยไม่ได้รับสิ่งใดตอบแทน ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงได้เปลี่ยนแปลงวิธีการเวนคืนที่ดินการสร้างถนนใหม่ ในการสร้างถนนราชดำเนิน เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๒ โดยใช้วิธีการใหม่เพื่อให้เกิดความชอบธรรม คือ เมื่อลงมือตัดถนน เจ้าพนักงานจะรับซื้อที่สร้างถนนไว้ก่อน เมื่อทำถนนเสร็จแล้วต้องขายที่ริมถนนราคาเท่าการลงทุนในการสร้างถนนให้แก่เจ้าของเดิม เพื่อให้เจ้าของที่ผู้มีที่ดินกลายเป็นถนน มีโอกาสรับเงินทุนคืน และให้เจ้าของที่ผู้มีที่ดินเหลือริมถนนอันจะได้รับประโยชน์จากการสร้างถนนนั้นได้ออกเงินช่วยสร้างถนน[๒]

จะเห็นได้ว่าวิธีการเวนคืนที่ดินโดยการบังคับของรัฐบาลนั้นไม่แน่นอน รัฐบาลจะชดใช้ค่าที่ดินให้แก่ราษฎร เช่น การสร้างทางรถไฟ ส่วนการสร้างถนนในระยะแรกรัฐบาลจะไม่ชดใช้ค่าที่ดินที่รัฐบาลเวนคืนเลย แต่ในระยะต่อมารัฐบาลได้แก้ไขการเวนคืนที่ดินใหม่ เพื่อให้เกิดความชอบธรรมแก่ประชาชนมากขึ้น

การเวนคืนที่ดินอีกลักษณะหนึ่ง คือ การเวนคืนที่ดินเพื่อทำเหมืองแร่ ในกรณีนี้ รัฐบาลจะชดใช้ที่ดินให้แก่เจ้าของที่ตามราคาที่ดินนั้น[๓]

---

[๑]เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), กฎหมายประจำศก เล่ม ๑๖ "ประกาศกรมสุขาภิบาลในการสร้างถนนตำบลตรอกดินสอ วันที่ ๒๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๔๑ หน้า ๔๐๑ และ เล่มเดียวกัน," ประกาศกรมสุขาภิบาลในการสร้างถนนอุณากรรณ์ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๔๔๔ หน้า ๔๕๗.

[๒]เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), กฎหมายประจำศก เล่ม ๑๗ "ประกาศจัดที่สร้างถนนราชดำเนิน วันที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๔๑" หน้า ๗๒ – ๗๓.

[๓]เสถียร ลายลักษณ์ (รวบรวม), กฎหมายประจำศก เล่ม ๑๘ "พระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๔๔๔ มาตรา ๗๗" หน้า ๑๓๖.

. . . บัดนี้จะโปรดให้ทำตราจองต้นฉบับหนึ่ง ๒๕ ไร่ เรียกค่าธรรมเนียม ๖ บาท แต่ฉบับเดียว นอกนั้นราษฎรจะมีมากกว่า ๒๕ ไร่ขึ้นไป ฤามีนาสองแปลงสามแปลงออกไป ก็จะโปรดให้เรียกค่าโฉนดจองแต่ไร่ละสลึง. . .[๑]

อย่างไรก็ตาม การริบที่ดินเป็นของหลวงมีปรากฏเล็กน้อย ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายให้ราษฎรทำประโยชน์ในที่ดินให้มากที่สุด ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น

พัฒนาการของที่ดินที่กล่าวมาแล้ว มีลักษณะเด่นที่ควรกล่าวถึงสองประการในทางกฎหมาย คือ

ประการแรก ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กรรมสิทธิ์ที่ดินของราษฎรเริ่มมั่นคงขึ้น รัฐบาลตอบแทนค่าที่ดินที่ราษฎรครอบครองไว้ ประการที่สอง ราคาที่ดินค่อย ๆ เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากความต้องการที่ดินในการเพาะปลูกมีระดับสูง แต่เนื่องจากระบบการบริหารที่ดินของรัฐบาลยังมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอ ปัญหาการวิวาทแย่งชิงที่ดินจึงเพิ่มมากขึ้นในขณะที่ราคาที่ดินสูงขึ้นด้วย เรื่องนี้ได้กลายเป็นปัญหาสำคัญของรัฐบาลจนกระทั่งในที่สุด ได้มีการปฏิรูปกฎหมายที่ดิน และเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดการที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งเป็นต้นเค้าของงานที่ดินในปัจจุบัน

---

[๑]หจช., รัชกาลที่ ๕, กษ. ๓.๒/๕ ประกาศสังเขปเรื่องธรรมเนียมค่าจองนา ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๓๒.

<u>การริบที่ดินเป็นของหลวง</u> การริบที่ดินเป็นของหลวงเกิดขึ้นเพราะเจ้าของนาไม่ยอมทำใบจองนา เช่น เมืองภูม เมืองพยุหคีรี รัฐบาลไม่เคยเก็บค่านาในเมืองเหล่านี้ เมื่อข้าหลวงกรมนาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเก็บค่านาตามอัตราที่เก็บในเมืองอื่น ๆ ทำให้ราษฎรในเมืองเหล่านี้เกิดความไม่พอใจ ราษฎรจึงไม่ยอมทำใบจองและชำระเงินค่านา ที่นาเหล่านี้จึงถูกริบเป็นนาหลวง[๑] นอกจากนี้ข้าหลวงกรมนาบางคนเก็บเงินค่านาผิดพลาด เป็นเหตุให้ราษฎรไม่ยอมเสียเงินค่าจอง ยอมให้ริบที่นาเป็นของหลวง เช่น ดังกรณีในเมืองพิชัย พิจิตร และพิษณุโลก ข้าหลวงกรมนาเรียกค่าจองหกบาทต่อ ๒๕ ไร่ แม้จับจองไม่ถึง ๒๕ ไร่ ต้องเสียค่าจองในอัตราเดียวกัน ราษฎรที่มีนาเพียงเล็กน้อยไม่ยอมชำระเงินค่าจอง ยอมให้ริบที่นา[๒] อันที่จริงธรรมเนียมในการเก็บค่าใบจองนาเช่นนี้ได้เปลี่ยนแปลง เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จประทับ ณ พระที่นั่งไอสวรรย์ทิพยอาสน์ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๓๒ ราษฎรได้มากราบบังคมทูลร้องเรียนเรื่องนี้แก่พระองค์ พระองค์จึงทรงมีพระราชหัตถเลขาพระราชทานไปยังพระยาภาสกรวงศ์เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ให้แก้ไขเรื่องเดือดร้อน โดยทรงมีพระราชดำริว่า "การเรื่องนี้ดูจะมีช่องพอที่จะผ่อนผันให้เย็นได้บ้างดอกกระมัง หาไม่ดูจะเป็นคิดหาผลประโยชน์เบียดเบียนมากเหลือเกินนัก"[๓] ด้วยเหตุนี้จึงได้มีประกาศเรื่องค่าธรรมเนียมจองนา เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๓๒ ว่า

---

[๑]หจช. รัชกาลที่ ๕, กษ. ๓.๒/๔ ลายพระหัตถ์พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงดำรงราชานุภาพประทาน พระยาราชวรานุกูล ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๓๕.

[๒]เรื่องเดียวกัน.

[๓]หจช. รัชกาลที่ ๕, กษ. ๓.๒/๓ พระราชหัตถเลขาของรัชกาลที่ ๕ ถึงพระยาภาสกรวงศ์ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๓๒.