

ผลภายหลังการออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2544 ต่อที่หลวงและที่ เอกชน

ในบทที่หนึ่งได้กล่าวถึงสภาพปัญหาที่ดินหลวงก่อนออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน ซึ่งในบทนี้ จะกล่าวถึงผลกระทบที่มีต่อที่หลวงภายหลังการออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดินดังต่อไปนี้

ก. ที่หลวง ภายหลังมีโฉนดที่ดินที่หลวงได้รับผลกระทบดังนี้

1. การขายขาดของที่ดินที่มีผลต่อที่ดินหลวง หลังจากการมีโฉนดที่ดิน ที่ดินเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาแพงกว่าเดิม เพราะ: หลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์แน่นอนใช้ทำนิติกรรมได้ ที่หลวงของพระมหากษัตริย์จึงประสบปัญหาไปด้วย เพราะที่หลวงบางแห่งที่พระราชทานให้ราษฎรบางกลุ่มอาศัยอยู่โดยมิได้เก็บค่าเช่าหรือคิดค่าตอบแทนเป็นเวลานาน ราษฎรบางพวกเริ่มมีการเคลื่อนไหวกเรียก ร้องกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งอาศัยที่หลวงอยู่ จึงก่อให้เกิดปัญหาแก่กรมพระคลังอย่างที่ผู้ดูแลที่ดินเหล่านั้น เป็นอันมาก ที่หลวงซึ่งเป็นปัญหาได้แก่ที่หลวงตำบลบ้านทวายซึ่งมีชาวพม่าได้ฟันฝักอาศัยมานาน ตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก¹ ที่หลวงตำบลบ้านบาตรที่บรรดาช่างหลวงได้อาศัยมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว² ที่ตำบลบ้านพราหมณ์สังเวยสถาน ซึ่งบรรดาข้าราชการพราหมณ์อยู่อาศัย³ ที่ตำบลบ้านแขกคร้ว ซึ่งเป็นที่แยกรมอาสาจามอาศัย⁴ ที่

¹ หลข., ร.5 ค.41/23 ที่หลวงตำบลบ้านคอกกระปือ (ปัจจุบันคืออำเภอพานนาวา).

² หลข., ร.5 น.18.2/96 เล่ม 4 (ร.ศ. 120-122) ขุนโศภการกรมช่างบาตรถึง กรมขุนพิทยลาภพฤฒิธาดา เล่านาบตีกระหวังวัง.

³ คือบริเวณถนนดินสอ ดู หลข., ร.5 น.18.1/27 เล่ม 2 กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดา ถึงกรมหลวงนเรศวรวัชรฤทธิ์ 19 เมษายน ร.ศ. 122.

⁴ ปัจจุบันคืออำเภอทับทิมวัน ดู หลข., ร.6 รล.21.7/25 ฎีกาหะยีบาทา ขอพระราชทาน ที่ดินหลวงตำบลทับทิมวัน.

เหล่านี้กลายเป็นย่านชุมชนหนาแน่น ซึ่งได้พึ่งพระบรมโพธิสมภารพระมหากษัตริย์ราชวงศ์จักรีอาศัยมาเป็นเวลานาน ครั้นรัฐบาลออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2444 ราษฎรที่อาศัยอยู่ในบริเวณนี้จึงต้องการได้ที่ดินที่ตนอาศัยอยู่เป็นกรรมสิทธิ์ ดังรายว่าแดงทรัพย์กับ ม.ล. เอี่ยมลำมีได้ลงหนังสือกระทรวงวังว่า ตนได้อาศัยที่ตำบลบ้านบาตรอาศัยมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และเริ่มรับราชการมาตั้งแต่ครั้งบิดาและมาตาของตนรับราชการอยู่กรมช่างบาตร ดังนั้นจึงขอขึ้นเรื่องราวต่อกระทรวงนครบาลขอรับที่ดินซึ่งอาศัยอยู่โดยอ้างว่าเป็นที่มรดก กรมขุนพิทยลาภพฤฒิธาดา จึงยื่นเรื่องราวคัดค้านไปยังกระทรวงนครบาล ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการออกใบเหยียบย่ำว่า

... เรื่องที่รายนี้ดูเป็นการชอบกนอยู่ เติมนิตามารดา เป็นอย่างได้อาศัยอยู่ครั้นภายหลังบุตรจะถือที่ดินเป็นสิทธิ์ ขอให้ทรงพระดำริห์มาก ๆ หากไม่ที่หลวงก็จะหมดไป¹...

ที่หลวงบางแห่งราษฎรที่อยู่อาศัยก็ล้มคบบกับผู้ทุนรอนหาหลักฐานเพื่อสู้คดีกับรัฐบาลโดยคิดจะแบ่งผลกำไรจากการขายที่ดินกับนายทุน แม้ว่าตามกฎหมายเดิมจะถือว่าที่ดินหลวงไม่มีเวลาขาดกรรมสิทธิ์ แต่กรมพระคลังข้างที่ก็มีภาระดำเนินงานขอโฉนดที่ดินต่อกระทรวง เกษตรและพยายามให้ราษฎรผู้อยู่อาศัยที่หลวงมาทำสัญญาเช่าที่ดินเพื่อมิให้มีการฉ้อโกง² อย่างไรก็ตามการดำเนินงานแก้ไขที่ล่าช้า ทำให้พระคลังข้างที่สูญเสียที่ดินตำบลบ้านลาวพรวนย่านบางขุนพรหม โดยนายเที่ยงกับ อาแดง วัน สู้คดีกับกระทรวงนครบาลในศาลแพ่ง โดยผู้คดีว่าตนได้ซื้อที่จากอาแดงช้า และขุนสิงหนาท มา 30 ปีแล้ว อีกทั้งกระทรวงนครบาลได้ออกโฉนดที่ดินให้ด้วย ดังนั้นศาลจึงตัดสินให้ที่ดินแปลงนี้ตกเป็นของนายเที่ยง เพราะถือว่ากระทรวงนครบาลท้วงไม่สำรวจเสียก่อนว่า เป็นที่ดินหลวงหรือไม่ และได้ออกหนังสือยืนยันกรรมสิทธิ์ให้แก่ราษฎรไปแล้ว

¹ หลช., ร.6 น.20. 18/31 ที่หลวงต่าง ๆ .

² หลช., ร.6 น.15.1/3 เล่ม 1 ที่หลวงบ้านลาวพรวน เป็นที่ซึ่งเขลยลาวอาศัยอยู่ตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 3 ตั้งแต่สมัยเจ้าพระยาบดินทร์ เดชะไปตีลาวกวาดต้อนพวกนี้มา เป็นเขลย .

เมื่อเกิดปัญหา เช่นนี้ กรมพระคลังข้างที่จึงประกาศให้ราษฎรที่อาศัยอยู่ในที่ดินหลวงมาทำสัญญาเช่า เพื่อเป็นอันกรรมสิทธิ์ของที่ดินหลวง ผู้จัดการดูแลผลประโยชน์ของที่ดินหลวงในขณะนั้นคือกระทรวงนครบาล โดยในกรุงเทพฯ จะมีนายอำเภอเป็นผู้จัดเก็บผลประโยชน์ ส่วนในมณฑลอื่นมีข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมืองบังคับบัญชา พระคลังข้างที่จ่ายค่าตอบแทนให้ผู้ทำหน้าที่นี้ร้อยละ 5 ของจำนวนเงินที่เก็บได้ แต่ถ้าหากการเก็บผลประโยชน์ไม่เรียบร้อย พระคลังข้างที่ก็จะพิจารณาให้เลื่อนปฏิบัติกระทรวงนครบาลลงโทษ

... เพื่อให้ไปสั่งการของกระทรวงในส่วนการขัดข้องที่ผู้ว่าราชการ ...
ให้ไปสั่ง ... ถ้าจะต้องมีการตักเตือนกันก็ตี จะทรงอนุญาตให้กรมพระคลังข้างที่กับผู้
ที่จะรับสั่งพูดตรงต่อกันคิดว่าทางกระทรวงจะเบา เว้นแต่ผู้รับสั่งให้ไปจัดการไม่เรียบร้อยดี ถึงบังคับบัญชาพิจารณาโทษ¹ ...

เมื่อมีการแก้ไขการอ้างสิทธิ์ในที่ดินหลวง โดยให้ผู้อาศัยมาทำสัญญาเช่า ที่ดิน พระคลังข้างที่ที่สามารถแก้ไขสถานการณ์การอ้างกรรมสิทธิ์ในที่ดินหลวงได้ เช่นคดีนายเที่ยง เลิศจรรยา กับพวกบรรพบุรุษเป็นชาว เวียงสุนทรไธรัได้รับพระราชทานให้อาศัยอยู่ตำบลประทุมวันในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว และถูกกระทรวงนครบาลเรียกเก็บค่าเช่าที่ริมถนนตาราจวาละหนึ่งบาท ที่ดินตอนในตาราจวาละ 50 สตารางคืบต่อปี พวกนี้จึงถวายฎีกาขอลดหย่อนค่าเช่าแต่ไม่ประสบผลสำเร็จเพราะรัฐบาลได้เก็บค่าเช่าแก่ราษฎรที่อาศัยที่หลวงมาเป็นเวลานานในราคาสูงกว่าราษฎรสามัญอื่นอยู่แล้ว และที่ตำบลบ้านทวายกระทรวงนครบาลเรียกเก็บค่าเช่าที่ริมถนนบิลละ 12 บาท ถ้าเป็นบุคคลภายนอกจะเก็บถึงบิลละ 20 บาท² ส่วนเหตุที่ต้องเก็บค่าเช่าเพราะ "... พวกนี้มีกโตแย้งกรรมสิทธิ์ ทำความยุ่งยากให้เจ้าหน้าที่³ ..."

¹ หลข., ร.5 น.18.1 ฉ/140 ที่ดินกรมพระคลังข้างที่ให้เช่าแลเก็บเงินค่าเช่าส่ง ร.ค.123.

² หลข., ร.6 น.15.1 /2 หลวงศรีณรงค์ถวายฎีกาที่หลวงตำบลบ้านทวาย 27 กุมภาพันธ์ ร.ค. 124.

³ หลข., ร.6 ร.ล. 21.7 / 29 ฎีกานายเที่ยง เลิศจรรยา กับพวกของอาศัยที่ดินข้างวัดบรมนิวาศอำเภอประทุมวัน 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2464.

อีกกรณีหนึ่งคือที่หลวงบางแปลง¹ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งทรงโปรดให้ขายเพื่อนำเงินมาใช้หนี้ส่วนพระองค์ เพราะทรงประสบภาวะยุ่งยากในการใช้จ่ายพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์เกินกว่างบประมาณที่รัฐบาลตั้งไว้ให้ในขณะนั้น² แต่มีที่ดินบางแห่งมีปัญหาเกิดขึ้น คือที่หลวงถนนบ้านฉนวนเก่าหลังตึกถนนพารัตน์ ซึ่งทรงโปรดให้ขายแก่หลวงชำนาญเนติศาสตร์ในราคาตารางวาละ 350 บาท แต่นายทองผู้เช่าที่หลวงนี้มาก่อน ได้ปลูกตึกบนที่หลวงให้ผู้อื่นเช่าหาผลประโยชน์เมื่อครบกำหนดสัญญาเช่า 10 ปี นายทองกลับทวงฎีกาไม่ยอมรื้อถอนออกจากที่เช่าขอทำสัญญาเช่าต่อ กระทรวงนครบาลผู้ดูแลผลประโยชน์ของพระคลังข้างที่สิ่งฟ้องต่อศาล และศาลตัดสินให้จำเลยออกจากที่และยึดตึกที่จำเลยปลูกสร้างลงบนที่เช่านั้นด้วย ทั้งนี้เพราะหนังสือสัญญาเช่าระบุไว้เป็นหลักฐานแน่ชัดว่า "... เมื่อจำเลยได้เข้าอยู่ครบกำหนดสัญญาหรือรัฐบาลต้องการที่ดินคืนแล้ว จำเลยยอมให้สิ่งปลูกสร้างในที่คืนแก่รัฐบาลทั้งสิ้น³ ..."

แม้ว่าตามกฎหมายตราสามดวงจะบัญญัติไว้ว่าพระมหากษัตริย์เปรียบเสมือนเจ้าของแผ่นดินทั่วทั้งประเทศ และที่หลวงไม่มีขาดกรรมสิทธิ์แม้จะยกให้ผู้อื่นอาศัยก็ไม่ถือเป็นที่ยังผู้อยู่อาศัยนั้นจะยึดถือเป็นที่ยังผู้อยู่อาศัยนั้นจะยึดถือเป็นกรรมสิทธิ์ แต่หลังจากมีการออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2451 ได้ระบุว่า "ผู้ใดครองที่ควรมีอำนาจมากกว่าผู้ที่ไม่ได้ครอง" หรือเรียกว่าการครอบครองแบบปรปักษ์นั่นเอง กรมทะเบียนที่ดิน ได้ยึดหลักเกณฑ์ข้อนี้เป็นแบบอย่าง ดังนั้นที่หลวงบางแห่งที่ยังมิได้มีการออกโฉนดที่ดินเมื่อพระคลังข้างที่เรียกให้ราษฎรที่อยู่อาศัยมาทำสัญญาเช่ากับกระทรวงนครบาล

¹ ที่ซึ่งขายทอดตลาดของพระคลังข้างที่ในขณะนั้นมี 293 แปลง ได้แก่ที่จังหวัดพระนคร 7 แปลง ธนบุรี 33 แปลง นนทบุรี 11 แปลง พระประแดง 5 แปลง มีนบุรี 5 แปลง สมุทรปราการ 111 แปลง ประทุมธานี 120 แปลง ดู หลข., ร.6 น.11.1/10 กรมสรรพากรส่งโฉนดที่หลวงกระทรวงนครบาลให้จัดการขาย พ.ศ. 2462.

² หลข., ร.6 ค.5/2 ทำถนนของพระคลังข้างที่ริมถนนเพลินจิต พระยาบริบูรณ์ราชสมบัติอธิบดีกรมพระคลังข้างที่ถึงมหาเสวกเอกเจ้าพระยามหิธรราชเลขาธิการ 29 เมษายน พ.ศ. 2469.

³ หลข., ร.6 ค.15.1 ก/66 ขอพระบรมราชานุญาตขายที่หลวงถนนบ้านฉนวนเก่าหลังตึกถนนพารัตน์ พ.ศ. 2460.

ก็ปรากฏว่าราษฎรบางคนใช้พระราชบัญญัติโฉนดที่ดินฉบับนี้สู้คดี ได้แก่คดีขุนศรีหิรัญ นายเฉลิม
 ที่คณารมย์ และพวกสลักกล้วยไม้ ณ อยุรยา ซึ่งถูกกระทรวงนครบาลฟ้องใน พ.ศ. 2466 ให้มาทำ
 สัญญาเช่า ปรากฏว่าขุนศรีหิรัญ และสลักกล้วยไม้ ณ อยุรยา ยอมความมาทำสัญญาเช่าด้วย แต่นาย
 เฉลิม ที่คณารมย์ สู้คดีว่าที่ดินนี้ได้รับพระราชทานเป็นสิทธิ์แล้ว และพวกตนได้อาศัยมาตั้งแต่สมัยพระ
 บาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ผลปรากฏว่าศาลตัดสินให้ที่บ้านตึกกรมถนนพระอาทิตย์แห่งนี้ ตกเป็น
 ของจำเลยคือนายเฉลิม เพราะครอบครองมานานโดยไม่มีผู้ใดโต้แย้งสิทธิ์ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ
 ทรงยกคดีนี้ให้เป็นตัวอย่างสำหรับพระคลังข้างที่ให้ระมัดระวังและศึกษาพระราชบัญญัติโฉนดที่ดินให้ดีเสีย
 ก่อน ทรงให้ความเห็นว่า "... บ้านหลวงสร้างซึ่งอยู่มาจนรัชกาลที่ 2 การที่อ้างว่ารัชกาลที่ 2 พระ
 ราชทานเป็นกรรมสิทธิ์ไม่มีหลักฐานพิสูจน์ เพราะแม่เจ้านายก็มีได้รับเป็นมรดก..." แต่ทรงเห็นว่า
 ได้ตัดสินคดีไปแล้ว 3 ศาล จะรี้อฟื้นคดีขึ้นมาอีกก็จะขัดต่อกระบวนการยุติธรรม ทรงตั้งเตือนว่า
 "... การที่ว่าความด้วยเรื่องจะ เอาที่หลวงคืนให้ระวังให้มาก¹ ..." ดังนั้นกรมพระคลังข้างที่จึง
 ดำเนินงานทำบัญชีที่หลวงซึ่งอยู่และอยู่ จัดส่งให้กระทรวง เกษตรจัดทำโฉนดให้เพื่อแสดงกรรมสิทธิ์ที่
 แน่นนอนต่อไป หลังจากทีล่าช้าจนต้องแพคดีมาแล้ว²

¹ หลข., ร.7 สบ.2. 47/170 บันทึกความเห็นคดีที่หลวงริมถนนพระอาทิตย์.พ.ศ.2466.

² หลข., ร.5 กส.6/6153 เจ้าพระยาดำรงราชานุภาพรื้อขอทราบจำนวนเนื้อที่ดินของกรม
 พระคลังข้างที่กับเงินค่าธรรมเนียม ร.ศ. 121 .

ตารางที่ 9 แสดงจำนวนและที่ตั้งที่หลวงซึ่งพระคลังข้างที่ให้กระทรวง เกษตรออกโฉนดให้

แขวงธนบุรี		แห่ง
1. ตำบลบางยี่ขัน	อำเภอบางกอกน้อย	1
2. ตำบลบางบัวพรุ	อำเภอบางกอกน้อย	2
3. ตำบลบางเสาธง	อำเภอบางกอกน้อย	5
4. ตำบลบ้านปูน	อำเภอบางกอกน้อย	1
5. ตำบลหลักสอง	อำเภอภาษีเจริญ	2
6. ตำบลบางเขน	อำเภอบางเขน	3
7. ตำบลบางกระบือ	อำเภอบางซื่อ	11
8. ตำบลสามเสนเหนือ	อำเภอบางซื่อ	8
9. อำเภอบางซื่อฝั่งใต้		6
10. จุฬาลงกรณ์	ตำบลบางซื่อ	2
11. จุฬาลงกรณ์	ตำบลบางซื่อ	4
12. จุฬาลงกรณ์	ตำบลเกาะท่า อำเภอบางกอกใหญ่	4
13. ตำบลบางสะแก	อำเภอบางกอกใหญ่	2
14. อำเภอบางกอกใหญ่ฝั่งเหนือ		1
15. ตำบลบางนางรอง	อำเภอบางขุนเทียน	1
นนทบุรี		แห่ง
1. ตำบลบ้านส่วนใหญ่	อำเภอตลาดขวัญ	2
2. ตำบลบางธรรม	อำเภอตลาดขวัญ	2
3. ตำบลบางตะนาวศรี	อำเภอตลาดขวัญ	5
4. ตำบลบ้านแขก	อำเภอตลาดขวัญ	1
5. ตำบลบางซื่อ	อำเภอตลาดขวัญ	4

ตารางที่ 9 (ต่อ)

นนทบุรี		แห่ง
6. ตำบลบางแพรง	อำเภอตลาดขวัญ	4
7. ตำบลบางโอ	อำเภอบางใหญ่	1
8. ตำบลบางราวนก	อำเภอบางใหญ่	1
9. ตำบลวัดไชยพฤกษ์	อำเภอบางใหญ่	1
แขวงนครเขื่อนขันธ์		แห่ง
1. ตำบลช่องนนทรี	อำเภอพระโขนง	1
2. ตำบลคลองเตย	อำเภอพระโขนง	2
3. ตำบลบางโพธิ์	อำเภอเมือง	1
4. ตำบลบางพิง	อำเภอเมือง	3
5. ตำบลบางขอ	อำเภอเมือง	1
6. ตำบลตลิ่งชัน	อำเภอตลิ่งชัน	1
7. ตำบลบางระมาด	อำเภอตลิ่งชัน	1
แขวงมีนบุรี		แห่ง
1. ตำบลแสนแสบ	อำเภอแสนแสบ	2
2. ตำบลคลอง 6 วา	อำเภอหนองเสือ	1
3. ตำบลคลองรังสิตเหนือ และอำเภอกลางเมือง		6
4. ตำบลคลองขอบที่ 8	อำเภอลำลูกกา	1
5. ตำบลคลองรังสิต	อำเภอกลางเมือง	1
6. ตำบลบ้านพร้าว	อำเภอสามโคก ปทุมธานี	

รวมโฉนด 14,149 ไร่ 3 งาน 13 วา ค่าคง 3,538 บาท 78 สตางค์ ค่าโฉนด 256 บาท

รวม 3,794 บาท 78 สตางค์ (แขวงธนบุรี นครเขื่อนขันธ์ นนทบุรี ไม่ได้บอกรายละเอียดตัวเลขแต่
ละแห่งมีเนื้อที่เท่าใด)

กรุงเทพฯ

อำเภอสาม พิง	จำนวน	เนื้อที่	ค่าธรรมเนียม โฉนด	รังวัด โฉนด
1. ตำบลบ่อมบราบคัตรุพ่าย	5			
2. ตำบลสามยอด	11	1,831 ไร่ 3 งาน 73 วา		
3. ตำบลสัมพันธวงศ์	14			
4. ตำบลวัดสี่กรวรรณิราชาวาต	4			
5. ตำบลประทุมวัน	5			
อำเภอบางรัก				
1. ตำบลสาร	2			
2. ตำบลบางรัก	10	458 ไร่ 3 งาน 6 วา.		
3. ตำบลบางขวาง	1			
4. ตำบลบ้านทวาย	3			
อำเภอพระนคร				
1. ตำบลวัดชนะสงคราม	15			
2. ตำบลพระราชวัง	4	86 ไร่ 2 งาน 72 วา		
3. ตำบลสำราญราษฎร์	6			
4. ตำบลพาราหุรัต	15			
อำเภอดุสิต				
1. ตำบลบางขุนพรหม	3			
2. ตำบลนางเลิ้ง	30	1,708 ไร่ 1 งาน 16 วา		
3. ตำบลดุสิต	20			
4. ตำบลสามเสน	18			
รวม	4,085	ไร่ 1 งาน 16 วา	1,025.93	650.00

รวมเงินค่าธรรมเนียมและรังวัด 2,235 บาท 93 ส.ต.

ที่มา หคย., ร.5 กส.6/6153 เล่ม 275 เจ้าพระยาวางษาอุปราชขอทราบจำนวนเนื้อที่ดินของกรมพระคลังข้างที่ กับเงินค่าธรรมเนียม ร.ค. 121.

2. การพระราชทานกรรมสิทธิ์ที่ดินหลวงหลังพระราชนิพนธ์ดิน แม้ข้าราชการและพระบรมวงศานุวงศ์ผู้ใกล้ชิดจะได้รับพระราชทานเงินเดือนตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแต่ก็ยังคงมีการพระราชทานที่ดินอีกดังนี้

ก) ที่พระราชทานพระบรมวงศานุวงศ์ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว แม้ข้าราชการและพระบรมวงศานุวงศ์ที่เข้ารับราชการจะมีเงินเดือนและเบี้ยหวัดประจำปีกันแล้วก็ตาม แต่การพระราชทานที่ดินก็ยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะบรรดาพระบรมวงศานุวงศ์ที่สมเด็จพระราชบิดาทรงส่งราชการไว้ค้างค้ำยังไม่ทันพระราชทานยกกรรมสิทธิ์ให้ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเรียกบัญชีที่ดินหลวงจากกระทรวงวังไปตรวจดู ทรงพบว่าที่ซึ่งสมเด็จพระราชบิดาทรงพระราชทานไปแล้วนั้น ส่วนใหญ่มีเพียงหนังสือพระราชทานให้ แต่ยังไม่มีการรับโฉนดที่ดิน จึงเป็นการเสียเปรียบผู้ที่เข้าครอบครองแบบปรักขี้ตามพระราชนิพนธ์ดิน พ.ศ. 2451 ซึ่งมีตัวอย่างจนต้องสูญเสียให้หลวงริมถนนพระอาทิตย์มาแล้ว สมเด็จพระเจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ทรงมีพระราชหัตถ์ถึงพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวกรณีวังบูรพาภิรมย์ของพระองค์ว่า " ... เสนาบดีกระทรวงวังก็เตือนว่ากระทรวงเกษตรต้องการทราบที่ดินของหลวงซึ่งกระทรวงวังรักษา และที่พระบรมวงศานุวงศ์จะได้สำรวจแลออกโฉนดจึงขอพระราชทานพระราชหัตถ์เลขาที่วังบูรพาเป็นสิทธิ์ ... เมื่อกระทรวงเกษตรสำรวจออกโฉนดจะได้ไม่ลำบากภายหลัง¹ ... "

นอกจากนี้ยังพระราชทานที่ดินป้อมพลจามิตร ตำบลปากคลองผดุงกรุงเกษมริมวังพระเจ้าพี่ยาเธอกรมหลวงชินนบุรีนิพนธ์ให้แก่กรมหลวงชินนบุรีนิพนธ์ " ... เห็นว่าทรงรับราชการเป็นที่ไว้วางใจและตำแหน่งสำคัญซึ่งยกที่ป้อมพลจามิตรอีกแปลงให้เป็นกรรมสิทธิ์ช่วยลูกช่วยหลาน ... ถ้ากษัตริย์ผู้ใดต้องการก็ขอให้พระราชทานที่พอสมควร² ... " จะเห็นว่าการพระราชทานที่ดินแก่

¹ หลข., ร.6 น.15. 1ล/1 พระราชทานที่และวังเป็นสิทธิ์แก่เจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช 15 กรกฎาคม ร.ศ. 131.

² หลข., ร.6 รล. 26.1/3 ยกที่ป้อมพลจามิตรพระชินนบุรีนิพนธ์ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2456 ,

พระบรมวงศานุวงศ์ก็ยังคงมีอยู่คล้ายกับรัชสมัยสมเด็จพระราชบิดา แต่มีการทำโฉนดที่ดินด้วย เพื่อให้กรรมสิทธิ์ถาวรตามหลักกฎหมาย

นอกจากนี้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวยังปฏิบัติพระองค์ในกรณีการเสียดินที่เห็น เช่นเดียวกับราษฎรสามัญตามการถวายนามแนะนำของกรมหลวงชินนพยุรินทรนาถเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในขณะนั้น จึงมีการเก็บภาษีที่ดินและโรงเรือนของกรมพระคลังข้างที่เป็นครั้งแรก พ.ศ. 2459 หลังจากที่ได้รับทราบยกเว้นมาตลอด พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริไปถึงกรมพระยาดำรงราชานุภาพในเรื่องนี้ว่า

... แต่ก่อนมาการเก็บภาษีที่ดินและโรงเรือนกรมพระคลังข้างที่ไม่เคยเสียดินให้เจ้าพนักงานสรรพากรเลย บัดนี้หม่อมฉันได้ตรองดูเห็นว่า ทรัพย์สินสมบัติที่เป็นส่วนตัวก็เท่ากับเป็นทรัพย์สินของนครธรรมดาคคนหนึ่ง แต่เหตุใดสิ่งจะมาเอาเปรียบแก่คนทั่วไปดูไม่เป็นการสมควร...ทรัพย์สินของหม่อมฉันที่มีอยู่ก็นับว่าเป็นส่วนมาก ถ้ารัฐบาลแบ่งผลประโยชน์ที่ได้มาจากทรัพย์สินสมบัติทั้งหมดนั้นบ้าง ก็เต็มใจจะเฉลี่ยให้เป็นการอุดหนุน...ขอให้กรมพระยาดำรงฯ เก็บภาษีอากรที่ดิน และโรงเรือนเป็นส่วนสมบัติของส่วนตัว เช่นที่ได้เก็บจากคนอื่น¹ ...

เมื่อมีการเก็บภาษีที่ดินของพระคลังข้างที่แล้ว กรมพระชินนพยุรินทรนาถก็มีพระราชหัตถ์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวอีก เพื่อขอพระบรมราชานุญาตเก็บภาษีที่นาริมคลองมหาสวัสดิ์ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานให้แก่พระราชโอรสและพระราชธิดา เพราะมีการออกโฉนดแบบใหม่แทนตราแดงแบบเดิมแล้ว อีกทั้งส่วนใหญ่เจ้าของนาบางท่านก็สิ้นพระชนม์ไปแล้ว บางแห่งก็เปลี่ยนชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ใหม่² จึงเป็นอันว่าที่พระราชทานแก่พระบรมวงศานุวงศ์ก็ถูกเก็บภาษีเช่นเดียวกับที่หลวงตั้งแต่ พ.ศ. 2461 เป็นต้นไปเพื่อความเสมอภาค

¹ หจข., ร.6 ค.4/6 ภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับกรมพระคลังข้างที่ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงกรมพระยาดำรงราชานุภาพ 15 เมษายน ร.ศ. 131.

² หจข., ร.6 ค.12.2/8 จดการที่เคยยกเว้นค่านาของพระเจ้าลูกเธอในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในคลองมหาสวัสดิ์ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2461 .

นอกจากนี้ยังมีการเรียกเก็บอากรที่ล้นในเขตวังส่มเด็จพระเจ้าน้อยยา เรอทุกพระองค์ ซึ่งไม่เคยเสียภาษีที่ดินและอากรล่วงหน้าก่อนด้วย แต่บางแห่งนายอำเภอไม่กล้าคำนวณงานโดยลำพัง เช่นที่วังเจ้าฟ้ากรมขุนล่งชลาชนครินทร์ และที่นาทุ่งพญาไท¹ ซึ่งมีอาณาเขตกว้าง 400 ไร่ แต่ไม่เคยเสียอากรค่านาและอากรล่วงหน้าเลย ดังนั้นเลขาธิการกระทรวงนครบาลจึงวางหลักเกณฑ์การเก็บภาษีอากรในเขตพระนครและธนบุรี

1. ถ้าเป็นที่ดินของเจ้านายผู้มีบรรดาศักดิ์สูง และกรมในราชการคนในบังคับต่างประเทศ ให้เรียกเก็บภาษีอากรในนามอธิบดีกรมพระนครบาล
2. ถ้าเป็นที่ดินเกี่ยวข้องแก่เจ้านายข้างใน ให้เร่งรัดภาษีอากรไปที่กรมพระคลังข้างที่
3. ถ้าเป็นการเก็บภาษีอากรของราษฎรสามัญ ให้เรียกเก็บในนามอธิบดีกรมพระนครบาล แต่ให้สรรพากรส่งหัตถลงนามแทน²

ใน พ.ศ. 2457 คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินได้ประมาณการเก็บภาษีที่ดินของวังพระบรมวงศานุวงศ์ซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ 448 ไร่ว่าจะได้เงินภาษีที่ดินประมาณปีละ 40,000 บาท³ นับเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาลอีกทางหนึ่งด้วย

ข) การพระราชทานที่แก่ขุนนางและข้าราชการ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวการพระราชทานที่แก่ขุนนางและข้าราชการก็ยังคงมีอยู่เช่นกัน แต่มีรายละเอียดการคือเจ้าพระยามหิธรเป็นผู้ส่นกรองการนำเสนอ หรือบางครั้งก็จากเสนาบดีเจ้ากระทรวงก่อนเช่น หลวงประดิษฐ์ชลการขอพระราชทานที่ตำบลหัวสำโพง 804 ตารางวา และขอพระราชทานเงินลบล้างหนี้

¹ เป็นที่นาของพระพันปีหลวง (สมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินีนาถ) เดิมใช้เป็นที่ทดลองพันธุ์ข้าว.

² หลข., ร.6 น.11.5ค/11 ระเบียบการเร่งรัดเงินภาษีอากร 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2460 .

³ หลข., ร.6 กส.15.1/278/ข. กรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดิน พ.ศ. 2457 (อย่างไรก็ตามร่าง พ.ร.บ. ภาษีที่ดิน พ.ศ. 2457 ล้มเหลว) .

สิน 80,000 บาท กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถเส่นาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติทูลคัดค้านว่า หลวงประดิษฐมีตำแหน่งเพียงนายเวรกระทรวงพาณิชย์ยังไม่ตำแหน่งถึงหัวหน้างานเหมาะสมพอที่จะรับพระราชทานบำเหน็จรางวัล จึงพระราชทานให้แต่เพียงเงิน 6,000 บาท ส่วนที่ดินไม่พระราชทานให้ บางรายเช่นกรณีคุณหญิงเดือนภาษีสมบัติบริบูรณ์ขอพระราชทานยกเงินค่านาค้าง 11,237 บาท 93 สลตางค์ และขอที่นาตำบลคลองเจ็ดวาเป็นเนื้อที่ 4,399 ไร่ 13 วา เมื่อราชเลขาธิการกราบบังคมทูลเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้ทรงทราบ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงไม่โปรดพระราชทานทั้งเงินค่านาค้างและที่ดินให้ เพราะเกรงจะเป็นตัวอย่างแก่ผู้เข้ารายอื่นของพระคลังข้างที่ต่อไป² บางกรณีคือราย ร.อ.หลวงไชยพิทักษ์เกียกกายเสนาธิการทหารบก ซึ่งเดิมพักอยู่ที่ตำบลบ้านเขมรริมวัดราชาธิวาส แต่ที่บริเวณนั้นพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานให้เป็นที่ธรณีสงฆ์แก่วัดศรีสัตตาคำลนาไปแล้ว จึงโปรดให้ไปอาศัยที่ตำบลบ้านทวายแทน ร.อ.หลวงไชยพิทักษ์อ้างว่าอยู่ไกลจากสถานที่ทำงานจึงขอพระราชทานที่อยู่ใหม่ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงพระราชทานคำตอบไปว่า

... ที่ของพระคลังข้างที่ถ้าจะขอพระราชทานแก่ผู้ใดแต่โดยสิ้นหน้าตอบแทนคุณส่วนตัว เป็นที่ของบุคคลเพราะเสียภาษีเหมือนล่าวาณิชชาน ไม่ใช่ที่รัฐบาลจะให้โดยความชอบธรรมในทางราชการที่ละล่อมกันเป็นมรดกตกมาจากบรรพบุรุษนั้นหาได้³ ...

การที่มิราชเลขาธิการและเส่นาบดีเจ้ากระทรวงเป็นผู้ถวายคำแนะนำและมีการเข้มงวดในการพระราชทานที่ดิน เป็นเพราะพระองค์มีน้ำพระทัยกว้างขวาง โดยเฉพาะกับบรรดาข้าราชการ

¹ หลข., ร.6 ค.22.1/23 หลวงประดิษฐ์สหการ (ประดิษฐ์ สู่จริตกุล) ขอพระราชทานที่ดินหัวลำโพงกับเงิน กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถถึงพระจักรพรรดิศรีศิริวิสุทธ์ ราชเลขาธิการ 29 กันยายน พ.ศ. 2463.

² หลข., ร.6 ค.12/11 คุณหญิงเดือนภาษีสมบัติบริบูรณ์ขอยกเงินค่านาค้าง 9 สิงหาคม พ.ศ. 2467.

³ หลข., ร.6 น.15.1จ/10 ร.อ. หลวงไชยพิทักษ์ขอพระราชทานที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2459 .

ที่รับใช้ใกล้ชิดเบื้องยุคลบาท จึงโปรดให้ราชเลขาธิการคอยท้วงติงในกรณีบุคคลผู้นั้นไม่มีความดีความชอบพอที่จะพระราชทานที่ดินให้ ทั้งนี้เพราะข้าราชการทุกคนต่างมีเงินเดือน¹ กันแล้วทุกคน อีกประการหนึ่งพระองค์ประสงค์ประลบบัญหา เกี่ยวกับพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ ถึงกับต้องขายที่ดินบางแปลงนำเงินไปชำระหนี้ ... พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้กรมการขายที่ดินของกรมพระคลังข้างที่บางแปลง เพื่อนำเงินมาใช้หนี้เช่นที่ริมถนนเพลินจิต² ... ในพ.ศ. 2469

ส่วนในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากเป็นระยะเวลาที่ประเทศประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วประเทศ การพระราชทานที่ดินจึงมีน้อยมาก ส่วนใหญ่เป็นที่หลวงซึ่งไม่ค่อยมีราคา เช่นที่ป้อมและที่กำแพงพระนครไม่เหมือนกับในสมัยพระเชษฐาและพระราชบิดา ซึ่งมีพระราชทานที่นาหรือที่เรือนโรงตึกแถวที่มีราคาตามข้อเท็จจริงการซื้อกำแพงพระนครเพื่อขยายถนนหรือสร้างตึกแถวเรือนโรงเพื่อการพาณิชย์ มีมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้วและสืบเนื่องมาจนถึงรัชสมัยของพระองค์ เพราะระยะนี้มีการขยายความเจริญของพระนครมีมากขึ้น ส่วนใหญ่จะเป็นอาคารพาณิชย์ที่อยู่ภายในกำแพงเมือง และขอพระราชทานซื้อกำแพงเมืองเพื่อหาทางออกสู่นอกกำแพงเมืองหลวงจินดาสหกิจ (ลม้าย ธนะสิริ) ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตซื้อกำแพงเมืองยาว 3 เมตร เพื่อใช้เป็นที่รับส่งสินค้าเนื่องจากมีกิจการโรงเลื่อยที่อำเภอขณะสงคราม³ นายสุดใจ สุโกศลแห่งบริษัทต้นทากิจำหน่ายยาง ขอซื้อป้อมเสื่อทยานโดยอ้างว่าเป็นที่รกร้างว่างเปล่าเต็มไปด้วยขยะมูลฝอย จึงขอพระราชทานซื้อป้อมและซื้อที่บริเวณป้อมเสื่อทยานเป็นกรรมสิทธิ์⁴

¹ ทอรัฎฐาการพิพัฒน์ซึ่งก่อตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2418 เป็นหน่วยงานแรกที่ได้รับพระราชทาน .

² หลข., ร.6 ค.5/2 ทำถนนของพระคลังข้างที่ ...

³ หลข., ร.7 ม.19/1 หลวงจินดาสหกิจขอซื้อกำแพงพระนครถนนพระสุเมรุ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2469 .

⁴ หลข., ร.7 ม.19/5 นายสุดใจ สุโกศล เจ้าของห้างฮวดไช้ขออนุญาตซื้อป้อมเสื่อทยาน 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2470 .

ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงอนุมัติ ในรัชสมัยนี้ บางครั้งจอมพลเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์ฯ พละลา ก็เป็นผู้สั่งราชการแทนเกี่ยวกับการพระราชทานที่ดิน ในระยะต่อมา เมื่อมีผู้ขอพระราชทานหรือกำแพงและขอที่บริเวณใกล้กำแพงเมืองเพิ่มมากขึ้น จนเกิดปัญหากรณีการจัดการมรดกของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงพระหมวราณูรักษ์ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือกำแพงตำบลสะพานหินยาว 23 วา กว้าง 4 คอก เพื่อสร้างตึกแถวบริเวณนั้น¹ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ เสนาบดีกระทรวงโยธาธิการในขณะนั้นทรงเกรงว่าถ้าหากมีการพระราชทานให้หรือกำแพงเมืองและให้ที่ดินบริเวณใกล้เคียงกันนั้นอีก ต่อไปจะไม่มีการเมืองโบราณให้คนรุ่นหลังได้พบเห็น จนในที่สุดกรมพระยาดำรงราชานุภาพและสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครานุรักษ์ฯ อดิศัยภูธรฯ จึงทรงมีมติให้หรือกำแพงเมืองและป้อมเพื่อขยายความเจริญของเมืองออกไปได้ ให้เหลือไว้เพียงป้อมพระสุเมรุกับป้อมมหากาฬเพียง 2 ป้อมเป็นโบราณวัตถุเป็นอนุสรณ์แก่คนรุ่นหลังเท่านั้น

สรุป หลังจากการออกโฉนด ที่ดินมีราคาสูงขึ้น แม่น้ำที่หลวงที่เคยพระราชทานให้ราษฎรบางพวกอาศัยพึ่งพระบรมโพธิสมภารอยู่มาเป็นเวลานานก็เกิดปัญหา เพราะราษฎรบางคนคิดจะยึดถือที่หลวงที่เคยอาศัยเป็นกรรมสิทธิ์ เมื่อพระคสังข่างที่ดำเนินงานให้ราษฎรเหล่านี้มาทำสัญญาเช่าที่ดิน ราษฎรบางพวกก็ถวายเป็นการร้องเรียนต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แต่ก็มีบางกรณีที่ดินหลวงตกเป็นกรรมสิทธิ์ของราษฎร เช่นบางรายกระทรวงนครบาลออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรโดยมิได้สำรวจว่าเป็นที่ดินหลวงหรือไม่ บางรายก็ยึดถือที่ดินหลวงเป็นกรรมสิทธิ์โดยอ้างพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2451 ว่าผู้ครองที่ดินทำประโยชน์มีอำนาจมากกว่าผู้มิได้ครอบครอง แม้ว่ากฎหมายมาตรานี้จะใช้ไม่ได้กับกรณีที่ดินหลวง เพราะถือว่าไม่มีการขาดกรรมสิทธิ์ แต่เมื่อตัดสินคดีไปแล้วกรมพระยาดำรงราชานุภาพก็โปรดมิให้หรือฟื้นคดีขึ้นคงโปรดให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล

¹ หลข., ร.7 ม.19/7 กรรมการจัดการมรดกกรมหลวงพระหมวราณูรักษ์ขอหรือกำแพงตำบลสะพานหิน 24 สิงหาคม พ.ศ. 2470.

๑ ส่วนการพระราชทานที่หลวงแก่พระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการยังคงมีอยู่ แต่มีการเข้มงวดในการพระราชทานให้แก่ผู้ทำประโยชน์ในราชการตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว อีกประการหนึ่งมีการเก็บภาษีที่ดิน โรงเรือโรงร้าน รวมทั้งอาคารค่านาและค้ำลอนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่เอง

ข. ที่รณีสั่งขายภายหลังการออกโฉนดที่ดิน ที่รณีสั่งขายในที่นี้จะแบ่งออกเป็นที่รณีสั่งขายของ วัดไทยและที่รณีสั่งขายของ วัดในคริสต์ศาสนา ดังนี้

1. ที่รณีสั่งขายของ วัดไทย รัฐบาลพบว่า การที่ที่ดินราคาสูงขึ้นจนแม้แต่ที่หลวงยังมีผู้กล้าอ้างกรรมสิทธิ์ ซึ่งคิดจะปรับปรุงการออกโฉนดที่รณีสั่งขายเพื่อให้วัดหาประโยชน์เป็นการทำนุบำรุงพุทธศาสนา กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เลขาธิการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมุ่งหวังจะให้วัดพัฒนาที่รณีสั่งขายและกลับมาเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่วัด ในบทที่ 2 จะเห็นว่าพระมหากษัตริย์ ข้าราชการและราษฎรเป็นผู้มีจิตศรัทธาในการบริจาคที่รณีสั่งขายและที่กลับมาให้แก่วัด อย่างไรก็ตามวัดประสบปัญหา เช่นเดียวกับที่หลวงคือกรณีพิพาทระหว่างวัดกับราษฎรได้แก่กรณีชาวสินที่เข้าไปอาศัยในที่รณีสั่งขายวัดมกุฏกษัตริยารามโดยมิได้รับอนุญาตใน พ.ศ. 2439¹ เป็นต้น รัฐบาลได้ให้กรมธรรมการสังกัดกระทรวงธรรมการเป็นผู้ดูแลจัดการผลประโยชน์ของวัด² ใน พ.ศ. 2445 กระทรวงธรรมการก็ออก "พระราชบัญญัติปกครองคณะสงฆ์" ขึ้น จุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมและบริหารกิจการเกี่ยวกับที่รณีสั่งขายทั่วราชอาณาจักร ซึ่งการมีตำแหน่งงานบริหารกิจการในวัดหลังจากการออกพระราชบัญญัติปกครองคณะสงฆ์มีดังนี้

ก) การตั้งมรรคทายกดูแลผลประโยชน์ในการบำรุงวัดแห่งละหนึ่งคน โดยให้เจ้าอาวาสปรึกษากับเลขาธิการกระทรวงธรรมการ ในการคัดเลือกผู้เหมาะสมเข้ารับตำแหน่ง แต่เดิมการจัดการ

¹ Reynolds, "Monastery Land and Labor Endowments...", pp. 205, 206.

² ถ้าเหตุที่รัฐบาลให้กรมธรรมการสังกัดกระทรวงธรรมการและมีหน้าที่ดูแลที่รณีสั่งขายเพราะขณะนั้นกระทรวงธรรมการเริ่มตั้งโรงเรียนขึ้นในวัด จึงให้สังกัดกระทรวงเดียวกันเพื่อสะดวกในการควบคุม.

ผลประโยชน์ที่ธรณีสงฆ์และกำรเก็บเงินกัลปนาซึ่งมีผู้จัดการผลประโยชน์อยู่ 3 ประเภทคือ

ประเภทแรก - เจ้าพนักงานในกระทรวงธรรมการเป็นผู้ดูแลควบคุมผลประโยชน์วัด แต่ปรากฏว่ามีข้อผิดพลาดในการลงบัญชีค่าใช้จ่าย มีเงินขาดบัญชีจนเจ้าพระยาภาสกรวงษ์เสนาบดีกระทรวงธรรมการในขณะนั้นต้องลาออกจากตำแหน่ง¹

ประเภทที่สอง - คือเจ้าอาวาสกับไวยาศกร² ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงเห็นชอบด้วย ทรงมีความคิดเห็นว่าพระสงฆ์ไม่ควรจะเข้ามาจัดการผลประโยชน์ทางโลก เหมือนฆราวาสได้แก่วัดราชบูรณะ ซึ่งพระอธิการเปี้ยเจ้าอาวาส ลังหนังสือถึงกระทรวงธรรมการขอจัดการผลประโยชน์เรื่องผู้เข้าถือที่ส่วนเอง เพราะผู้เข้าคนเดิมเข้ามาแล้วถึง 18 ปี โดยอ้างว่าถ้ากระทรวงสั่งผู้อื่นให้มาเข้าถืออาจไม่คุ้นเคยกับเจ้าอาวาส และไม่อาจตั้งเดือนในการทำงานบำรุงส่วนของวัดได้ ในที่สุดกระทรวงธรรมการก็ขอร้องให้วัดจัดการประชุมเลือกมรรคทายกวัดราชบูรณะและแจ้งให้กระทรวงทราบต่อไป³

ประเภทที่สาม - มรรคทายกจัดการผลประโยชน์ ซึ่งเป็นแบบที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และกระทรวงธรรมการเห็นชอบด้วยมากที่สุด โดยมีข้อบังคับมรรคทายกซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติปกครองคณะสงฆ์ พ.ศ. 2445 พอสรุปได้ดังนี้

ให้มรรคทายกทำบัญชีรายรับรายจ่ายให้เจ้าหน้าที่กระทรวงธรรมการตรวจทุกเดือน
เมษายน

การเก็บเงินผลประโยชน์ให้ฝากธนาคารโดยอนุมัติของกระทรวงธรรมการ

ห้ามมิให้โอนกรรมสิทธิ์ที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์⁴

¹ Reynolds, "Monastery Land and Labor Endowments..." p. 215

² ไวยาศกร คือผู้ทำกิจธุระแทนสงฆ์,

³ หลข., ร.5 คธ.7.6/19 เจ้าอธิการเปี้ย ขอไม่ให้ผู้ใดเข้าที่ธรณีสงฆ์วัดราชบูรณะ พระอธิการเปี้ยถึงกระทรวงธรรมการ 21 ธันวาคม ร.ศ. 124 .

⁴ หลข., ร.5 คธ.25/1 ข้อบังคับสำหรับมรรคทายกเรื่องเงินกัลปนา ร.ศ. 121 .

เพื่อให้มรรคทายกแต่ละรายที่ได้รับคัดเลือกเป็นที่ไว้วางใจของสงฆ์และเจ้าอาวาส หลังจากวัดประชุมคัดเลือกมรรคทายกและแจ้งให้กระทรวงธรรมการทราบ ดังนั้นในระยะแรกถ้าเป็นวัดอารามหลวงที่มีความสำคัญมรรคทายกที่ได้รับคัดเลือกส่วนใหญ่จะเป็นพวกพระบรมวงศานุวงศ์ วัดที่มีความสำคัญหรือมีพิธีสงฆ์น้อยรองลงมาก็ให้ขุนนางและราษฎรที่มีฐานะเป็นมรรคทายกเพราะเป็นบุคคลที่สังคมเชื่อถือ

รายชื่อมรรคทายกที่ได้รับการแต่งตั้ง พ.ศ. 2445

วัดเทพธิดาราม - พระเจ้าน้องยาเธอกรมขุนลุ่มมตอมรินทร์

วัดราชบพิธดาราม - พระยาเพ็ชรปำณี

วัดสุทัศน์เทพวราราม - พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นพงษาดิศรมหิป

วัดกัลยาณมิตร - พระเจ้าลูกยาเธอพระองค์เจ้าประวิตร วัฒนธม

วัดมหาพฤฒาราม - พระยาราชสงคราม

วัดทองธรรมชาติ - หลวงวารัราชายุตก¹

มรรคทายกจะต้องส่งรายงานผลประโยชน์แก่กระทรวงธรรมการทุกเดือนเมษายน ดังตารางที่ 10 ดังต่อไปนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ หลจ., ร.5 คธ.25/2 มรรคทายก พระยาวิจิตรการบดีถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 3 มิถุนายน ร.ศ. 121.

ตารางที่ 10 รายงานมรรคนายกสดการ เก็บผลประโยชน์ถึงกระทรวงธรรมการ พ.ศ. 2446

มรรคนายก	วัด	รายการผลประโยชน์ พ.ศ. 2446
1. พระบาทเจ้าฟ้าปรางค์	ราชันดดา	ค่าเช่านา 320 บาท
2. พระยาบริบูรณ์	ยานนาวา	ค่าเช่านา 1,521 บาท 32 ไร่
3. พระยาบริบูรณ์	เสวตฉัตร	ค่าเช่าที่เขตวัด 624 บาท
4. หลวงวาริราชายุตถ์	ทองธรรมชาติ	ที่สวน 96 บาท
5. นายลุ่ม	บางขุนพรหมใน	ที่สวน 305 บาท
6. นายพืด	บางแจจร้อน	ที่สวน 190 บาท
7. หลวงสำเริงสงมดี	สามสันไต	ค่าเช่าที่ 200 บาท
8. นายนิจ	วัดละมุดเมืองนนฯ	ค่าเช่าสวน 10 บาท
9. เจ้าพระยาสุรวงษ์	ประยูรวงษวาล	ค่าเช่าที่ธรณีสงฆ์ 429 บาท 56 ไร่
10. พระยาอินทรเทพ	ปรีณายก	โรงแถวเดือนละ 8 บาท
11. นายรองเล่ห์อาวุธ	อินทราราม	ค่าเช่าที่ธรณีสงฆ์ 165 บาท
12. พระราชยานพิทักษ์	น้อยราชอน	ค่าเช่าสวน 38 บาท
13. นายไม้	ตอกไม้	ค่าเช่าสวน 120 บาท
14. พระยามหามนตรี	วัดราก	เก็บผลประโยชน์ 130 บาท

ตารางที่ 10 (ต่อ)

มรรคนายก	วัด	รายการผลประโยชน์ พ.ศ. 2447
1. นายชื่น	วัดใหญ่ศรีสุพรรณ	ค่าเช่าสวน 116 บาท
2. หลวงประมวญภูมิประเทศ	วัดโมฬีโลกยาราม	ค่าผลประโยชน์ 1,045 บาท 9 ไร่
3. พระยาบริบูรณ์โกษากร	ยานนาวา	ค่าผลประโยชน์ 1,956 บาท 32 ไร่
4. นายชื่น	สุทิวราราม	ค่าที่ดินวัด 776 บาท 32 ไร่
5. นายสมบุญ	สันทรลโมสร	ค่าผลประโยชน์ 380 บาท
6. นายล้อม	ทองนพคุณ	ค่าผลประโยชน์ 920 บาท
มรรคนายก	วัด	รายการผลประโยชน์ พ.ศ. 2448
1. พระยาราชสงคราม	อรุณราชวราราม	เงินผลประโยชน์ 4,784 บาท
2. พระยาสมุหเสนากรมการ	ระฆัง โขสิตาราม	เงินผลประโยชน์ 2,613 บาท 58 ไร่
3. หลวงประมวญภูมิประเทศ	ราชคฤห์	เงินผลประโยชน์ 500 บาท
4. นายวัน	พลับพลาไชย	เงินผลประโยชน์ 100 บาท
5. นายชื่น	วัดใหญ่ศรีสุพรรณ	เงินผลประโยชน์ 176 บาท
มรรคนายก	วัด	รายการผลประโยชน์ พ.ศ. 2449
1. หลวงประมวญภูมิประเทศ	ราชคฤห์	เงินผลประโยชน์ 470 บาท
2. ขุนฤทธิพิทักษ์	อินทราาราม	เงินผลประโยชน์ 1,077 บาท
3. พระศรีคำสตร์ประสิทธิ์	สุทิวราราม	เงินผลประโยชน์ 1,456 บาท 12 ไร่
4. นายบัว	ท้ายเมือง	เช่าที่รณีสั่งขมิ 180 บาท
5. นายสัน	พลับพลาไชย	เช่าที่รณีสั่งขมิ 196 บาท
6. นายแผล	หัวลำโพง	เช่าที่รณีสั่งขมิ 117 บาท
7. ขุนวิจารณ์โกษากร	ราชสิทธาราม	เช่าที่รณีสั่งขมิ 160 บาท

ที่มา หลข., ร.5 ค.25/3 รายงานมรรคนายก ร.ค. 122, 123, 124, 125.



ตารางที่ 11 รายงานผลประโยชน์นักรรณายกวัดสัถยาณมิตร (พระองค์เจ้าประวีตร วัฒนอม)

รายรับเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2454	บาท	สตางค์
1. ค่าเช่าที่จอดรถ 12 หลัง	864	
2. ค่าเช่าที่จอดรถเรือ 7 ลำ	147	
3. ค่าเช่าที่ท่าเรือจ้าง	520	
4. ค่าเช่าที่ย่อมมะ เกสือ	180	
5. ค่าเช่าเรือน	480	
6. ค่าเช่าปลูกเรือน	131	
7. ค่าเช่าจอดรถ	48	
8. ค่าเช่าจอดรถเรือ 12 ลำ	720	
9. ค่าเช่าจอดรถ	18	
10. ค่าเช่าที่ธรณีสงฆ์	83	30
11. ค่าเช่างานกิ่งกระดาษ	41	94
รวม	21,066	34

ที่มา หลข., ร.5 ค.25.1/3 เล่ม 112 รายงานนรณายกวัดสัถยาณมิตร ร.ศ. 130.

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กระทรวงธรรมการได้ให้กระทรวงเกษตรสำรวจที่ดินสงฆ์ใน พ.ศ. 2448¹ และใน พ.ศ. 2453 กระทรวงเกษตรก็ได้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินสงฆ์ในนามของกระทรวงธรรมการ พร้อมทั้งส่งมอบโฉนดให้กระทรวงธรรมการเก็บรักษาโดยกระทรวงเกษตรยกเว้นการเก็บค่าธรรมเนียมในการออกโฉนดให้แก่ที่ดินสงฆ์² ผลการไต่ถามรรคทายกช่วยดูแลผลประโยชน์วัดส่วนใหญ่ปรากฏว่าประสบผลสำเร็จเพราะรายได้ของแต่ละวัดเพิ่มมากขึ้น เจ้าอาวาสเองก็มีปัญหาเกี่ยวกับมรรคทายกน้อยเพราะส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่เจ้าอาวาสเห็นชอบด้วยร่วมกับกระทรวงธรรมการ อีกทั้งเป็นผู้มีฐานะทางสังคมสูงแทบทั้งสิ้น³

ข) การพยายามจำกัดจำนวนที่ดินสงฆ์ให้มีเพิ่มมากขึ้นอีกจนไม่สามารถควบคุมได้ ตามพระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ พ.ศ. 2445 มาตราที่ 7 กำหนดว่า "ที่วัดและที่ดินสงฆ์เป็นสมบัติสำหรับพระศาสนา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นอัครศาสนูปถัมภก ทรงปกครองรักษาโดยพระบรมราชานุญาต ผู้ใดจะโอนกรรมสิทธิ์นั้นไม่ได้"⁴ ดังนั้นรัฐบาลจึงเกรงว่าถ้าปล่อยให้ผู้มีจิตศรัทธาถวายที่ดินสงฆ์มากเกินไป โดยไม่มีการควบคุมดูแล ที่ดินสงฆ์จะมีจำนวนมากจนขัดขวางต่อด้านพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เพราะที่ดินนั้นอาจใช้ประโยชน์ทางอื่นได้ แต่ถ้าเป็นที่ดินสงฆ์แล้วไม่อาจจะขายหรือโอนกรรมสิทธิ์ได้เลย⁵ พระยามโนปกรณนิติธาดาให้ความเห็นในที่ประชุม

¹ หลข., ร.5 ค.45/5 กระทรวงเกษตรให้ชี้แจงเขตที่ดินซึ่งอยู่ในความปกครองของกระทรวงธรรมการ 2 สิงหาคม ร.ศ. 124.

² หลข., ร.5 กส.6/5979 เล่ม 264 กระทรวงเกษตรสั่งข้าหลวงออกโฉนดที่ดินสงฆ์เล่มลำดับกระทรวงเกษตรถึงกรมมหาดมรุพงษ์ศิริพัฒน์ 13 มิถุนายน ร.ศ. 121.

³ Reynolds, "Monastery Land and Labor Endowments..," p. 217.

⁴ หลข., ร.5 ค.16/1 พ.ร.บ. การปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121.

⁵ หลข., ร.7 ค.20/14 ที่วัดร้างและการจดทะเบียนที่ดินของศาสนาสงฆ์เจ้าพระยาพลเทพถึงเจ้าพระยามหินทรราชเลขาธิการ พ.ศ. 2471.

อธิรัฐมนตรีว่า "... ข้อที่จะมีผู้ถวายที่ธรณีสงฆ์ไม่มีข้ออ้างอะไรจะห้าม แต่ในต่างประเทศเขาห้าม เพราะหากที่ดินตกเป็นที่วัดจะโอนให้ผู้อื่นไม่ได้ ต้องได้รับพระบรมราชานุญาตก่อน¹..."

ส่วนที่กัลปนาแม่กรรมสิทธิ์ที่ดินยังอยู่กับเจ้าของเดิม เก็บเพียงผลประโยชน์เท่านั้นถ้ายาววัด แต่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 กำหนดว่าการยกที่กัลปนา เป็นผลประโยชน์ให้แก่วัด นั้นกินเวลานานถึง 30 ปี ที่วัดจะได้ผลประโยชน์ ดังนั้นกระทรวงธรรมการจึงกำหนดให้การถวาย กรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์และที่กัลปนาให้แก่วัด จะต้องได้รับพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์เสีย ก่อน โดยกระทรวงธรรมการจะเป็นผู้ถวายนามผู้มีจิตศรัทธาให้ทอดพระเนตรและประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาต่อไป²

รายชื่อผู้ยกกรรมสิทธิ์ที่ดินถวายวัด พ.ศ. 2472 และ พ.ศ. 2473

1. ขุนประจวบเขตต์ กำหนดตลาดข้วยกที่ดิน 17 ไร่ 1 งาน 64 วา ถวายวัดบางแค นอก ตำบลบางกระสอ นนทบุรี ราคา 1,800 บาท
2. นางอิม บ้านตำบลบางตะนาวศรี เมืองนนทบุรี ยกที่ดิน 11 ไร่ 3 งาน 16 วา ให้วัดบางด้วนราคา 1,500 บาท
3. นายจำ นายหมื่น บ้านตำบลคลองข่อย อำเภอปากเกร็ด นนทบุรี ยกที่ดิน 13 ไร่ 46 วา ให้สร้างวัดใหม่เจริญราษฎร์ ราคา 1,300 บาท
4. ขุนระงับภัย กับนายปั้น สิ้นค้า กำหนดตำบลบางรักน้อย เมืองนนทบุรี ซีกที่ 4 ไร่ 30 วา ตำบลบางข่าให้วัดหน้าไทร ราคา 2,769 บาท 30 สัตรา³
5. นางแป้น วิศิษฐ์การ ตำบลนางเส็ง พระนคร ยกที่นาอำเภอคลองหลวงถวายวัด พระยาบัง 200 ไร่ วัดโลมน้ำสุวรรณวิหาร 100 ไร่ 27 วา ราคา 10,500 บาท

¹ พฉ. ร.7 ค.20/14 รายงานประชุมกรรมการเรื่องที่ดินวัดร้าง 20 ตุลาคม พ.ศ. 2471.

² เรื่องเดียวกัน.

³ พฉ. ร.7 ค.20/35 ถวายที่ธรณีสงฆ์ พ.ศ. 2473.

6. นางซีเชย นากวิเวก อาเภอบางกอกน้อย ธนบุรี ยกที่ 2 แปลงแก้ววัดจักรวรรดิ
ราชาวาส ราคา 220 บาท¹

ในหนังสือ 2462 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดให้แก้ไขพระ-
ราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ มาตราที่ 7 ซึ่งแต่เดิมกำหนดว่า "... ผู้ใดจะโอนกรรมสิทธิ์นั้นไม่
ได้" เป็น "ให้มีการโอนที่ธรณีสงฆ์ได้ไม่ต้องขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์" ดังนั้นเมื่อ
ที่ดินของมหาสมุทรวิทยาสัย ตำบลบางยี่ขัน ซึ่งขารุตกรุดโทรมมากไม่มีคนเข้า พระคสังข่างที่² สิ้น
เล่นอให้ขายเพราะมีผู้ให้ราคา 8,500 บาท พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดให้
พระคสังข่างที่ดูแลให้กรมธรรมการศัดการขาย³ และในกรณีที่ดินของ วัดดีสำนุกราม ริมถนนวรจักร
ซึ่งเหลือจากการตัดถนนอยู่ 2 ไร่ ๓ งาน ที่ธรณีสงฆ์ของถนนปากหนึ่งอยู่หน้าบ้านของพระยาศรีสัสดย-
รักษ์ พระยาศรีสัสดยรักษ์ได้ขอพระราชทานที่ธรณีสงฆ์ปากที่อยู่หน้าบ้านตนโดยคิดราคาให้ตารางวาละ
70 บาท อีกทั้งจะออกทุนทำโรงแถวบนที่ดินปากของวัดที่เหลือให้ด้วย⁴ แต่การที่จะขายหรือโอน
กรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ก็ยังไม่เห็นว่าน้อยรายเพราะต้องยุ่งยากในการขอพระบรมราชานุญาต

นอกจากนี้ในมาตราที่ 8 ยังกำหนดอีกว่า "... วัดใดร้างสงฆ์ไม่เอาใครบ ให้เจ้าพนักงาน
ฝ่ายพระราชอาณัติกร เป็นผู้ปกครองรักษาวัดนั้น⁵ " เมื่อมีการควบคุมที่ธรณีสงฆ์กรณีวัดร้างก็มีปัญหา
เช่นเดียวกัน เพราะการที่จะรักษา วัดร้างไว้เป็นค่าส่นสมบัติจะทำให้โอนกรรมสิทธิ์ไม่ได้เช่นเดียว

¹ หลข., ร.7 ค.20/40 และ ร.7 ค.20/48 ถวายที่ธรณีสงฆ์ พ.ศ. 2473.

² กรมธรรมการโอนเข้าสังกัดกระทรวงวัง พ.ศ. 2462 โดยมีอธิบดีกรมพระคสังข่างที่
เป็นผู้กำกับกรมกัลปนา หลข., ร.6 ว.10/6 บ้ายกรมธรรมการมาอยู่ในราชสำนัก พ.ศ. 2462.

³ หลข., ร.6 ว.10/14 ศัดการค่าส่นสมบัติ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2467 .

⁴ หลข., ร.5 น.18.4/4 พระยาศรีสัสดยารักษ์ออกทุนทำโรงแถวที่ดินของ วัดแลกเปลี่ยน
กับที่ดินของวัด 10 ธันวาคม ร.ศ. 125 ,

⁵ หลข., ร.5 ค.16/1 พ.ร.บ. การปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 126 ,

กับที่ธรณีสงฆ์ แม้ว่าภายหลังที่ธรณีสงฆ์จะอนุญาตให้โอนกรรมสิทธิ์ได้ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงเห็นชอบด้วยก็ตาม แต่ไม่อาจจะทำได้ในทุกกรณีจะต้องให้ทางวัดเห็นพ้องด้วย หลังจากทีวัดร้างเป็นปัญหา มาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยหาข้อยุติไม่ได้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงพระราชทานพระบรมวินิจฉัยว่า

กรณีวัดร้าง¹ ซึ่งไม่มีเครื่องหมายค่าสนสังฆาน ให้กรมพระคลังข้างที่รับโฉนดในสังกัดกระทรวงพระคลังสมบัติโดยโอนเป็นที่ราชพัสดุไว้ใช้ในราชการ

ถ้าเป็นทีวัดร้างซึ่งยังมีเครื่องหมายค่าสนสังฆาน ให้กรมกัลปนารักษาวินิจฉัยที่ผู้รักษาค่าสนสมบัติ

ผลสรุปของคณะกรรมการที่ปรึกษากระทรวงธรรมการจึงตกลงให้โอนวัดร้างไม่มีค่าสนสังฆานเป็นที่ราชพัสดุ ส่วนวัดร้างที่มีค่าสนสังฆานให้จัดทะเบียนและออกโฉนดให้ในนามกระทรวงนครบาลเหมือนดังเช่นที่ธรณีสงฆ์สามัญ อย่างไรก็ตามผู้แทนสมเด็จพระสังฆราชเจ้า² คือพระคำสนโสมภพไม่พอใจที่รัฐบาลโอนทีวัดร้างไม่มีค่าสนสังฆานเป็นของราชพัสดุ จึงโต้แย้งว่า

... ที่ธรณีสงฆ์แลตึกเรือนโรงต้องเสียภาษีอากรเช่นเอกชน บางวัดยังตั้งโรงเรียนช่วยราชการ ก็ไม่เก็บค่าเช่า วัดเวลานี้มีผู้ศรัทธาน้อยลง จึงต้องมีที่ธรณีสงฆ์เก็บบำรุงรักษาผลประโยชน์... บางวัดถูกตัดถนนเสียเนื้อที่ไปโดยมิได้ทดแทนที่ดิน ... วัดมิได้เป็นศัตรูแก่บ้านเมืองเลย... แม้จะมีผู้ศรัทธาจะถวายที่ดิน ยังต้องขอพระบรมราชานุญาตอีกเป็นการถูกปิดคั้นมากไป ...

อย่างไรก็ตามพระคำสนโสมภพก็ต้องยอมจำนนต่อคำชี้แจงของเจ้าพระยาพลเทพเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการซึ่งเป็นการประชุมพิจารณา เรื่องทีวัดร้างว่า ตามปรกติวัดต้องมีเนื้อที่ชัดเจน

¹ วัดร้างที่ทำการสำรวจและโอนเป็นที่ราชพัสดุใน พ.ศ. 2454 คือวัดป่าเรไร ตำบลบางซื่อ วัดป่าปรวาศ ตำบลบางเขนใต้.

² สมเด็จพระสังฆราชเจ้ากรมพระวชิรญาณวโรรส.

มีการจดทะเบียนและออกโฉนดที่ดิน ถ้าจะขยายเขตต้องมีพระบรมราชานุญาตพิเศษ เพราะผู้เช่า
อิสลามมีการถือกรรมสิทธิ์โดยบุคคลย่อมมีเวลาหมดกรรมสิทธิ์ได้ ส่วนศาลเจ้าของชาวจีนก็อยู่ในความ
ดูแลของกระทรวงนครบาลแล้ว อีกประการหนึ่ง "... อายุความใช้แก่ที่หลวงไม่ได้ ก็ใช้แก่ที่วัดไม่
ได้... ถ้าที่ดินเป็นสมบัติของวัดแล้วจะเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ไม่ได้ตามพระราชบัญญัติปกครองคณะสงฆ์ เป็น
การขัดข้องทาง economic..."¹

ดังนั้นรัฐบาลจึงประลอบความลำบากในการโอนที่ดินวัดร้าง ซึ่งไม่มีเครื่องหมายค่าส่งสถาน
เป็นที่ราชพัสดุไว้ใช้ในราชการ โดยไม่ต้องถึงกับยกเลิกพระราชบัญญัติปกครองคณะสงฆ์มาตราที่ 8
ซึ่งที่กรรมการบางท่านเสนอ อีกทั้งพระคำสอนโศภณก็ถวายคำแนะนำแก่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้า
เจ้าอยู่หัวว่า

... ถ้าจะออกกฎหมายบัญญัติโดยตรงให้ที่วัด (แม้เป็นวัดร้าง) กับคืนเป็นของรัฐบาล...
ทำให้มีผู้คิดไปในทางไม่ดี... ตราบใดที่พระคำสอนยังเป็นคำสอนของชาติ และกษัตริย์เป็น
เอกอัครศาสนูปถัมภกยังไม่ควรมีกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายที่วัดโดยตรง...²

การคัดการควบคุมที่ธรณีสงฆ์ การตั้งมรรคทายกเข้าไปควบคุมการคัดการผลประโยชน์ของ
วัด และการโอนที่วัดร้างไม่มีค่าส่งวัดตามขึ้นกับที่ราชพัสดุ แม้จะเสียดต่อการให้ตัวแทนของค่าส่ง
จักรทั้งปวงไม่พอใจ แต่รัฐบาลดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไปทั้งที่ศาลเจ้า ลูเฮงรำ วัดไทย และ
วัดในคริสต์ศาสนาได้รับการปฏิบัติเสมอหน้ากัน แม้แต่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บางคนถูกต้องสงสัยว่าจะ
ทุจริตกรณีเกี่ยวกับผลประโยชน์ของวัด เช่นรายพระยาวุฒิจากรบตีอธิการกรมธรรมการ ก็ถูกเล่นวบัติ
กระทรวง ว่างตั้งกรรมการสอบสวนซึ่งผลปรากฏดังนี้

ก. กรณีสร้างตึกแถววัดสามจีนใต้ สมเด็จพระสังฆราชเจ้า เจ้ามริบสั่งให้วัดคัดการ
ประมวลเอง แต่กรมธรรมการให้คืนผู้รับเหมาทำโดยมิได้มีการประมวล เงินที่จ่ายเป็นค่ารับเหมาที่สูง

¹ หจข., ร.7 ค.20/14 ที่วัดร้างและการจดทะเบียนที่ดิน ...

² เรื่องเดียวกัน.

ถึง 93,130 บาท 90 สัปดาห์เกินงบประมาณ 18,802 บาท 90 สัปดาห์ ทั้ง ๆ ที่นายช่างที่เคยรับ
เหมาประมาณราคาไว้เพียง 62,858 บาท 30 สัปดาห์ เท่ากับว่าพระยาวิสุทธิการบดีจ่ายเกินงบ
ประมาณไปกว่าที่ควรถึง 30,272 บาท 60 สัปดาห์ โดยมีได้รับอนุมัติจากสมเด็จพระสังฆราช เจ้า

ข. การเข้าทำเรือเมล์ของพระอนุชาธิบดี ซึ่งหมดสัญญาและค้างค่าเช่า 8 เดือนเป็นเงิน
7,333 บาท 33 สัปดาห์ แต่พระยาวิสุทธิการบดีกลับให้ทำสัญญาเช่าต่ออีก 10 ปี โดยไม่มีการประมูล
ใหม่ ทำให้วัดไม่ได้รับเงินที่ค้างอยู่ 8 เดือน ต่อมาพระอนุชาธิบดีก็ตอบแทนพระยาวิสุทธิการบดีโดยขอม
ถนนรองเมือง ซอยที่ 1 ถึง สะพานยศเส ซึ่งเป็นทางไปบ้านพระยาวิสุทธิการบดีทั้ง ๆ ที่ถนนนี้เป็นทาง
สาธารณะอยู่แล้ว

ข้อกล่าวหาทั้ง 2 ประการนี้ ทำให้พระยาวิสุทธิการบดีต้องออกจากตำแหน่งอธิบดีกรมธรรม-
การ "...ผิดระเบียบดำเนินการของผู้ที่เป็นใหญ่ ครั้นว่าจะ เจบเสียก็จะเป็นตัวอย่างแก่ผู้อื่น แต่มา
รำพึงถึงความชอบที่เคยมีมาแต่ก่อน"¹ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงได้รับรายงาน
แก่พระยาวิสุทธิการบดีจะเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีความชอบมาแต่ก่อน เมื่อมาภิรมย์ดุสิตการดูแล
ผลประโยชน์ที่ธรณีสงฆ์จึงทรงต้องรับสั่งให้ออกจากตำแหน่งอธิบดีกรมธรรมการ อย่างไรก็ตามทรง
ระลึกถึงคุณงามความดีในอดีต จึงยังคงให้พระยาวิสุทธิการบดีรับราชการต่อไปในตำแหน่งเจ้ากรมสังฆ
การ² และโปรดให้ใช้เงินค่าล่นสมบัติที่จ่ายเกินงบประมาณและที่พระยาอนุชาธิบดีค้างค่าเช่าไว้คืนแก่
วัด อีกทั้งโปรดให้โอนกรมธรรมการซึ่งเดิมสังกัดกระทรวงธรรมการมาสังกัดกระทรวงวังใน พ.ศ.
2467 พร้อมทั้งให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติดูแลอีกต่อหนึ่ง³

ค) การควบคุมที่กุศลสถาน รัฐบาลเห็นความจำเป็นในการเข้าควบคุมดูแลที่ศาลเจ้าและ
สุเหร่าซึ่งมีอยู่มากแห่งในมณฑลกรุงเทพฯ ซึ่งจัดเป็นที่สาธารณกุศล โดยให้กระทรวงนครบาลรับผิดชอบ

¹ หลข., ร.6 ว.10/15 พระยาวิสุทธิการบดีเอาเงินค่าล่นสมบัติไปใช้พระยาจักรปาณีศรี-
ศีลวิสุทธ์ถึงพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว 16 มีนาคม พ.ศ. 2465.

² หน้าที่ในการดูแลพระอารามและทะเลเบียนสงฆ์ .

³ หลข., ร.6 ว.10/6 ย้ายกรมธรรมการ...

และควบคุมดูแล เป็นเหตุให้ข้าวสันบางคนที่มิผลประโยชน์ในศาลเจ้าไม่พอใจ บางคนพยายามสร้างข่าวว่ารัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจะยึดที่ศาลเจ้าไป จุดประสงค์เพื่อต้องการให้คนจีนบางกลุ่มที่นับถือศาลเจ้าขัดขวางกระทรวงนครบาล เช่นศาลเจ้าในอำเภอจักรวรรดิ พระยาภักดีภักทรากรขอรับโฉนดโดยอ้างว่าตนเป็นผู้จัดการศาลเจ้านี้ ครั้นกระทรวงพระนครบาลมาขอรับโฉนดก็พบว่ากรมทะเบียนที่ดินออกโฉนดให้แก่พระยาภักดีภักทรากรไปแล้ว กรมทะเบียนที่ดินต้องเรียกตัวพระยาภักดีภักทรากรมา โอนกรรมสิทธิ์โฉนดที่ดินให้แก่กระทรวงนครบาล¹

ส่วนการที่รัฐบาลให้กระทรวงนครบาลเข้าจัดการรักษาโฉนดเพราะที่ศาลเจ้า เป็นที่ดินที่มีผู้ถือครองเพื่อให้ใช้ประโยชน์สำหรับมหาชน การที่พนักงานของรัฐบาลควบคุมเพื่อเป็นการมิให้เอกชนเข้าแอบอ้างหาผลประโยชน์ซึ่งรวมทั้งบรรดาผู้เช่าทุกแห่งในกรุงเทพฯ ด้วย นอกจากนี้กระทรวงนครบาลยินยอมให้เอกชนเป็นผู้จัดการปกครองศาลเจ้า เช่นเดียวกับวัดไทยมีมรรคนายกดูแล โดยเอกชนผู้จัดการปกครองต้องส่งบัญชีแสดงรายรับรายจ่ายเป็นรายเดือนแก่กระทรวงนครบาล² ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีผู้หนึ่งผู้ใดเบียดบังผลประโยชน์เป็นของตนเองนั่นเอง

ง) การเก็บอากรในที่ธรณีสงฆ์ แต่เดิมที่กลบนาและที่ธรณีสงฆ์ที่พระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานให้วัดจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียอากรค่านาหรืออากรค่าส่วน³ ดังนั้นที่ธรณีสงฆ์ของวัดแม้จะมิได้รับพระราชทานจากพระมหากษัตริย์ก็ไม่ถูกเก็บอากรโดยเฉพาะอย่างยิ่งอากรส่วนใหญ่ม่าเป็นเวลานาน จนใน พ.ศ. 2454 พระราชบัญญัติประกาศเก็บอากรส่วนใหญ่ให้รัฐบาลเรียกเก็บค่าอากรส่วนใหญ่จากที่ธรณีสงฆ์โดยเฉพาะที่ส่วนที่นา และโรงแถวได้ถ้าที่นั้นทำประโยชน์หรือมีการเช่าถืออยู่ ซึ่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้สั่งให้กระทรวงนครบาลที่รับผิดชอบ เรื่องนี้อยู่ พิจารณายกเว้นให้ในกรณีที่ดินของวัดไม่ได้ทำประโยชน์ก็ควรยกเว้นการเก็บอากร "...ข้าพเจ้าสั่งอำเภอให้

¹ หจข., ร.6 กส.9.1/639" กระทรวงนครบาลให้ช่วยเหลือในการรับโฉนดศาลเจ้าซึ่งตามกฎเสนาบดีว่าด้วยที่ภูคัลลสถาน พ.ศ. 2464 ,

² หจข., ร.6 น.2/79 เล่ม 4 กฎเสนาบดีว่าด้วยศาลเจ้า พ.ศ. 2463 .

³ หจข., ร.5 ค.4.2ก/13 พิกัดท้องตราการเรียกเก็บเงินอากร ง.ศ. 115.

ระงับการสำรวจตรวจตรา เก็บเงินแก่พระไว้แล้ว เพราะพระไม่มีเงินเสีย...¹

สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระวชิรญาณวโรรสทรงปรารภกับกรมพระสีหบัญชรินฤนารถเสนา-
บดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในขณะนั้นถึงกรณีการเก็บภาษีโรงเรือนของ วัดบวรนิเวศน์ว่า " . . .ธรรม
เนียมที่ดินของวัดไม่ต้องเสียภาษี . . . จึงได้ปรึกษาในที่ประชุมสั่งชี้ว่าถ้ารัฐบาลจะเก็บก็จะต้องเสียด้วย
ความเต็มใจ . . . ให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติวินิจฉัยก่อน"² กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงแจ้ง
ว่า ที่ดินหลวงและที่ราชพัสดุซึ่งเคยได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากร พระบาทสมเด็จพระมงกุฎ
เกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงยินยอมเสียภาษีที่ดินเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการปกครองบ้านเมืองแล้ว " . . .ที่ดิน
ของพระอารามที่อุทิศพระราชทาน หรือบุคคลอุทิศถวายแก่พระอารามเห็นควรเสียภาษีอากรทุกอย่าง"³
ดังนั้นใน พ.ศ. 2464 จึงเริ่มมีการเก็บอากรค่านาค่าล่อนและภาษีเรือนแถวทั้งหมด แต่ให้เก็บเฉพาะ
ที่ทำประโยชน์หรือให้เช่า เท่านั้น ส่วนที่ธรณีสัณฐานที่เป็นส่วนบางแห่งแต่วัดมิได้มีผู้เช่าถืออ พระกระทรวงพระ
คลังมหาสมบัติจะยกเว้นอากรค่าที่ดินประจำปีในปีนั้นให้ นับได้ว่าความพยายามของกระทรวงพระ
คลังมหาสมบัติในการเก็บที่ดินทั้งที่ธรณีสัณฐานและที่หลวงที่เคยได้รับการยกเว้นอากรที่ดินสำเร็จผลได้
อย่างน่าชมเชย

2. ที่ธรณีสัณฐานของ วัดในคริสต์ศาสนาหลังการออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน วัดคริสต์
ศาสนา เริ่มมีการเคลื่อนไหว ซึ่งพอประเมินได้ดังนี้

ก) มูลเหตุของการถือที่ธรณีสัณฐานของ วัดคริสต์ศาสนา ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่ง
เกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานที่ดินบ้านญวน⁴ ตำบลสามเสนในแก่ชาวโปรตุเกสอยู่อาศัยเพื่อให้
คริสต์ศาสนิกชนอยู่ร่วมกันไม่ปะปนกับชาวพุทธ ต่อมาตอนปลายรัชกาลเจ้าฟ้ากรมขุนอิศเรศรังสรรค์
ทรงกวาดต้อนชาวญวนมาจากสงครามคราวไปตีญวน และได้พระราชทานที่ดินให้พวกนี้อยู่อาศัยที่บ้าน

¹ หลข., ร.6 น.11.5 ค/13 งตการเก็บเงินอากรส่วนใหญ่ในที่เจ้าอธิการ ไม่ได้รับ
ประโยชน์ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2464.

² หลข., ร.6 น.11.5 ค/13 11 ธันวาคม พ.ศ. 2464 .

³ หลข., ร.6 น.11.5 ค/13 11 ธันวาคม พ.ศ. 2464 .

⁴ วัดเขตนครวัดศรีสุทธาราม.

เขมร¹ ตำบลสามเสนใกล้ ๆ กัน เพราะเห็นเป็นคริสต์ศาสนิกชนเหมือนกัน นอกจากมีพระราชทานที่ดินให้สร้างวัดคริสต์ที่วัดกุฎีจีน² วัดกสันหวา³ และวัดปากสตรีวม 5 แห่ง⁴ บรรดาคริสต์ศาสนิกชนจึงยึดถือที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ โดยถือว่าพระมหากษัตริย์ได้พระราชทานให้เป็นกรรมสิทธิ์ แม้แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสร้างพระราชวังส่วนดุสิตก็ต้องซื้อที่ดินบางส่วนจกรพวงเวียน ซึ่งแสดงว่าทรงยอมรับในกรรมสิทธิ์ของชาวคริสต์ที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น อีกประการหนึ่งเพื่อหลีกเลี่ยงกรณีบาดหมางกับชาวบ้านที่อาศัยอยู่บริเวณนั้น และส่วนใหญ่เป็นคนในบังคับต่างประเทศ

ข) การออกพระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิกในไทย พ.ศ. 2452 ที่รณลงมติของวัดคริสต์ศาสนาย้ายตัวขึ้นอย่างรวดเร็วเพื่อเก็บเกี่ยวผลประโยชน์บ้างวัด ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลไทยพยายามควบคุมการซื้อขายและการโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่บาทหลวงและคนในบังคับต่างประเทศ แต่เมื่อมีการออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2444 วัดคริสต์ศาสนาจึงพยายามร้องขอต่อกระทรวงนครบาลให้ออกโฉนดที่ดินให้เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างถาวร แต่รัฐบาลไทยประวิงเวลาการออกโฉนดที่ดินของวัดคริสต์ศาสนาให้ล่าช้า จนกระทั่งบาทหลวงมีความกังวลใจล่าเหตุที่รัฐบาลไทยพยายามออกโฉนดที่ดินให้ล่าช้า⁵ เพราะในขณะนั้นสถานทูตประเทศฝรั่งเศสเคสใหญ่หลังพวกบาทหลวงอยู่อีกทั้งบาทหลวงที่อยู่ตามหัวเมืองก็ใช้วิธีลงทุนให้คนไทยที่นับถือศาสนาคริสต์จับจองไร่นา ต่อมาก็โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่วัด

"บาทหลวงดอง" แห่งวัดสามเสนเป็นตัวแทนของสังฆราชในกรุงเทพฯ ได้เจรจากับรัฐบาลไทยขอให้เร่งรีบออกโฉนดที่ดินให้ ม.ร.ช่า เลซาซอร์และเจ้าพระยาอภิราชที่ปรึกษาจกกฎหมายรัฐบาลไทย มีความเห็นสมควรให้วัดคริสต์ศาสนาควรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ แต่ต้องจำกัดจำนวนที่ดินมีฉะนั้นบาทหลวงจะจับจองที่ดินไว้มากเกินไปจนเกิดปัญหาในกรณีเช่น ฟิลิปปีนส์ สเปน และโปรตุเกส

¹ วัดคอนเซ็ปชัน .

² วัดชานตาครุศ .

³ วัดโรแซรี่ .

⁴ หลข., ร.5 น.18.3/103 เล่ม 4 แมมโมแรนตัม เรื่องที่ดินบ้านฆวนตำบลสามเสน

ร.ศ. 124-131.

⁵ หลข., ร.5 ค.4/10 ที่ดินขึ้นวัดฝ่ายโรมันคาทอลิก 5 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 121.



เหตุผลเพราะ "... เพราะบุคคลย่อมมีเปลี่ยนมือ ต่อไปที่จะ เป็นของมิชชันนารีหมด ตกลงก็ยอมให้วัด
ถือที่ดินได้..." ดังนั้นบาทหลวงจึง เสนอให้บาทหลวงและคนในบังคับที่นับถือคริสต์ขึ้นศาลไทย ยอมอยู่
ใต้อำนาจศาลไทย เช่นเดียวกับคนไทย เพื่อแลกกับสิทธิการได้รับโฉนดที่ดิน¹

ใน พ.ศ. 2452 รัฐบาลไทยจึงออกพระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของ วัดบาทหลวง
โรมันคาทอลิก ซึ่งมีใจความโดยสรุปเกี่ยวกับการสับจองกรรมสิทธิ์ที่ดินของ วัดคริสต์ดังนี้

- 1) การถือกรรมสิทธิ์ที่ดินให้ถือในนามของวัด มิให้ถือในนามชื่อของบาทหลวง ทั้งนี้
เพื่อป้องกันการที่บาทหลวงสับจองที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนตัว
- 2) ที่ดินของบาทหลวงจะได้รับการออกโฉนดที่ดิน และมีสิทธิเช่นเดียวกับคนไทยแต่
ต้องยอมอยู่ใต้อำนาจศาลไทย
- 3) จำนวนที่ธรณีสงฆ์ของ วัดให้มีได้ไม่เกินเมืองละ 3,000 ไร่ ยกเว้นกรณีพิเศษได้
แก่เมืองชลบุรี ซึ่งมีที่ธรณีสงฆ์อยู่แล้ว 14,000 ไร่ ราชบุรีมีเนื้อที่ 13,000 ไร่ แต่เมืองที่ยกเว้นทั้ง
3 เมืองจะต้องนำเนื้อที่คืนมาตัวเฉลี่ยในทุกเมืองของไทย คิดเฉลี่ยแล้วไม่ให้เกินเมืองละ 3,000 ไร่
เช่นกันถ้าเกินกว่านี้ให้ขาย และต้องยื่นรายงานต่อเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย (มหาดหลวงกรุงเทพฯ ยื่น
รายงานต่อกระทรวงนครบาล) ทุก ๆ เดือนมกราคมเพื่อแสดงจำนวนที่ดิน
- 4) มิให้วัดในคริสต์ศาสนาที่มีที่ดินในกำแพง เมือง เว้นแต่รัฐบาลอนุญาต
- 5) ที่ดินที่มีกรณีพิพาทระหว่าง วัดในคริสต์ศาสนากับคนไทยกรณีที่เกิดขึ้นก่อนออกพระ -
ราชบัญญัติลักษณะวัดบาทหลวง พ.ศ. 2452 ให้ขึ้นศาลคดีต่างประเทศ แต่ถ้าเกิดกรณีพิพาทหลังจาก
นั้นต้องขึ้นศาลไทย²

เห็นได้ว่ารัฐบาลไทยประสพผลสำเร็จในการควบคุมจำนวนที่ดินของ วัดคริสต์ นอกจากนี้บาท
หลวงยังยินยอมอยู่ใต้อำนาจศาลไทยเพื่อแลกกับสิทธิในการได้รับโฉนดที่ดินอีกด้วย "... ครั้นมีการออก

¹ ยกเว้นคดีที่ค้าง เรื่องที่ดินก่อนหน้า พ.ศ. 2452 ยังคงให้ขึ้นศาลคดีต่างประเทศอยู่ ดู
เรื่องเดียวกัน.

² เรื่องเดียวกัน.

โฉนดที่ดินว่าเลือกออกแต่ที่ ไม่ถูกที่ขึ้นวัดบาทหลวง สังฆราชจึงร้อนใจและยอมให้การถือกรรมสิทธิ์ที่ดินมีกำหนดรวมทั้งอยู่ได้ค่าลไทย..." จำนวนการถือครองที่ดินของวัดคริสต์คำสอนในมณฑลกรุงเทพฯ พ.ศ. 2452 มีปรากฏดังในตารางที่ 12

ตารางที่ 12 รายชื่อวัดและจำนวนการถือครองที่ดินมณฑลกรุงเทพฯ พ.ศ. 2452

มณฑลกรุงเทพฯ	รายชื่อวัด	จำนวน (ไร่)	รวม (ไร่)
1. กรุงเทพฯ	1. วัดบ้านฉนวนสามเสน	403	1,077 ไร่
	2. วัดบ้านเขมรสามเสน		
	3. วัดบ้านกุฎีจีน		
	4. วัดบาทหลวงตลาดน้อย		
	5. วัดบาทหลวงบางรัก		
	6. ที่คลองพ้อม		
	7. โรงเรียนผู้หญิงถนนสีลม		
2. นครเขื่อนขันธ์	8. ปากสัด	35	
3. ลุมพินี	9. ปากน้ำ	40	
4. รัษฎบุรี	10. ลำทราย อำเภอลำลูกกา	100	
5. มินบุรี	11. หัวระเเข้า	500	

ที่มา รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน (พระนคร : กรมที่ดิน, 2511), หน้า 105-117.

¹ หลข. ร.5 ค.4.4/10 รายงานประชุมเสนาบดีของกรมพระยาดำรงราชานุภาพ

แม้ว่ารัฐบาลพยายามออกกฎหมายควบคุมการถือครองที่ดินของวัดคริสต์คำสนา แต่ก็ปรากฏว่าเมืองบางแห่งบาทหลวงเข้าไปมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจำนวนมากมาเสียก่อน ในที่สุดรัฐบาลต้องยกเงินให้ซื้อที่ดินสิ่งอื่นเมืองละ 3,000 ไร่ ดังกล่าวแล้ว โดยเฉพาะชลบุรี ใน พ.ศ. 2452 มีถึง 14,000 ไร่ ในมณฑลกรุงเทพฯ พ.ศ. 2452 มีที่ดินสิ่งอื่น 1,077 ไร่ (ตามตารางที่ 12) และจากการสำรวจของรัฐบาลใน พ.ศ. 2452 เช่นกัน พบว่าที่ธรณีสิ่งอื่นวัดคริสต์ใน 6 มณฑล¹ 20 เมือง มีถึง 40,670 ไร่² ทั้งนี้เพราะบรรดาบาทหลวงเหล่านี้มีสถานทูตทูลหนุนหลังอยู่จึงมีทุนในการจับจองที่ดินมาก

อย่างไรก็ตามบาทหลวงก็ได้อาศัยพระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะของวัดคริสต์คำสนา เป็นประโยชน์ด้วยเช่นกัน นอกจากกรณีที่ถูกจำกัดกรรมสิทธิ์เพราะขณะนั้นราชฎรที่อาศัยในบริเวณที่วัด 5 แห่ง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานให้แก่คริสต์คำสนาฝึกชนอยู่อาศัย นอกจากจะมีคริสต์คำสนาฝึกชนแล้ว ก็มีคนไทยอาศัยอยู่จำนวนมาก ครั้นเวลาล่วงมาคนไทยบางพวกพยายามยื่นขอโฉนดที่ดินสำหรับบ้านตนเองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เช่น รายหลวงแผลงสะท้าน ซึ่งขอโฉนดที่ถนนข้างอื่นนอกไกลวัดส้มเกลี้ยงอำเภออุตุสิต โดยหลวงแผลงสะท้านอ้างว่า

... บาทหลวงได้มาร้องคดีค้านเป็นเวลา 2 ปีกว่า ... เพราะ ร.ศ. 128 มี. พ.ร.บ. ให้บาทหลวงโรมันคาทอลิกมีอำนาจถือที่ดินได้ บาทหลวงจึงถือว่าที่ดินตำบลบ้านฉวนสามเล่นเป็นของบาทหลวง และระเบียบของบาทหลวงไม่เหมือนระเบียบของบ้านเมือง มักใช้อำนาจต่าง ๆ เมื่อพอใจก็ให้อยู่ไม่พอใจก็ไม่ให้อยู่³ ...

ผลกรณีพิพาทระหว่างราชฎรไทยกับบาทหลวงปรากฏว่า กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการทรงสรุปมติในที่ประชุม เสนาบดีให้ราชฎรไทยที่นับถือพุทธคำสนาในเขตนันทราบ โดยให้ย้ายออกจากตำบล

¹ ได้แก่มณฑลชลบุรี, นครสวรรค์, ฉันทบุรี, กรุงเทพฯ, นครไชยศรีและปราจีนบุรี.

² หลข., ร.6 ค.4.4/1 ที่ดินคนในบังคับ พ.ศ. 2452.

³ หลข., ร.5 น.18.3/100 ขอหนังสือสำหรับที่ตำบลบ้านฉวนสามเล่น ร.ศ. 130 .

บ้านญวนสามแสนที่เป็นปัญหาไปอยู่ที่หลวงซึ่งรัฐบาลจัดหาให้¹ เพราะรัฐบาลให้อำนาจแก่บาทหลวงอยู่อาศัย มาตราที่ 2 ระบุว่า "มหาชนจะถือกรรมสิทธิ์โดยอ้างว่าอยู่มานานหรืออย่างไรโดยหนึ่งไม่ได้" และมาตรา 3 ระบุว่า "การตั้งบ้านเรือนเมื่ออย่างจะขยายที่อยู่ออกไปอีกโดย ทร โอนกัน...ผู้โอนและผู้รับโอนต้องถือคำสนทนา แลบาทหลวงที่อยู่ในท้องที่ต้องยอมรับรองว่าเป็นผู้ถือคำสนทนา"² ดังนั้นจะเห็นว่ารัฐบาลให้สิทธิและอำนาจแก่บาทหลวงมาก เพื่อที่จะต้องการควบคุมจำนวนการถือครองที่ดิน และชาวบ้านซึ่งบาทหลวงไม่รับรองฐานะหรือมิได้มีใบถือคำสนทนาคริสต์หรือเปลี่ยนไปนับถือศาสนาอื่น รัฐบาลจะยึดที่หลวงแลเปลี่ยนให้ในการย้ายออกไปในเวลา 6 เดือน

เมื่อเปรียบเทียบกับวัดไทยแล้วจะเห็นว่า ที่รณสังฆมณฑลของคริสต์ศาสนารัฐบาลพยายามจำกัดจำนวนมากกว่าวัดไทย เพราะมีการจำกัดจำนวนเนื้อที่ที่รณสังฆมณฑลของแต่ละเมือง ในขณะที่วัดไทยไม่ถูกจำกัดเช่นนี้ อีกประการหนึ่งถ้าหากในแต่ละเมืองนอกเหนือจากที่ยกเว้นไว้ 3 เมือง เฉลี่ยแล้วมีเนื้อที่เกินกว่าเมืองละ 3,000 ไร่ บาทหลวงจะต้องขายที่รณสังฆมณฑลนั้นเพื่อให้เหลือเนื้อที่เฉลี่ยเมืองละ 3,000 ไร่ ตามพระราชบัญญัติของวัดคริสต์ศาสนาที่กำหนดไว้ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลไทยทราบดีว่าผู้อยู่เบื้องหลังและคอยสนับสนุนบาทหลวงในคริสต์ศาสนาก็คือสถานทูตฝรั่งเศสคนนั่นเอง ดังที่กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงมีหนังสือถึงกรมหลวงเทเวศร์วงษ์วโรปกรณ์ เล่านาตักกระทรวงต่างประเทศว่า

...บาทหลวงลงทุนให้คนเข้ารีตในบังคับสยามสืบครองซื้อหาที่ดินทำไร่นา แล้วโอนให้วัดให้ใบจอง บาทหลวงเสียค่านาตามกฎหมายมาสัก 30-40 ปี ก็มีเหตุวิวาทผูกถูก เช่นที่พนัคนิคมโดยราชทูตฝรั่งเศส เคส เข้าข้างบาทหลวง... เจ้าพระยาอภัยราชา เห็นว่าที่ดินอยู่ในมือบาทหลวงแล้ว จึงยอมให้พวกคารอลินีมีที่ดินได้โดยตรงแต่อยู่ใต้ศาลไทย³...

¹ หลย., ร.6 น.2/4 พ.ร.บ. สักการที่ดินในเรื่องคำร้องขอของโรมันคารอลินีในกรุงสยาม พ.ศ. 2456.

² หลย., ร.5 น.15.1/50 สักการที่หลวงซึ่งได้พระราชทานให้วัดโรมันคารอลินีอยู่.

³ หลย., ร.5 ก.4.4/10 ที่ดินขึ้นวัดฝ่ายโรมันคาทอลิก...

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า สาเหตุจากการที่บาทหลวงต้องการให้ที่ธรณีสงฆ์ของ วัดคริสต์ ศาลนามีโฉนดที่ดินแน่นอน จึงต้องยอมให้รัฐบาลไทยออกพระราชบัญญัติว่าด้วยฐานะของ วัดคริสต์ศาลนาม พ.ศ. 2452 โดยยอมอยู่ใต้กฎหมายไทย อย่างไรก็ตามบาทหลวงก็อาศัยพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2452 นี้เป็นประโยชน์แก่ตน โดยเข้ายึดครองและขอกรรมสิทธิ์ที่วัดคริสต์ศาลนาม 5 แห่ง โดยอ้างว่าได้รับพระราชทานพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นเหตุให้รัฐบาลไทยต้องจัดหาที่หลวงให้แก่ราษฎรที่มีเรื่องกับบาทหลวงอยู่อาศัยในที่สุด

ค. ที่ดินคนในบังคับต่างชาติส่งการออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2444

จากบทที่ 2 จะเห็นว่ารัฐบาลไทยมีความวิตกกังวลต่อการที่คนในบังคับต่างชาติเข้ามาจับจองและซื้อที่ดินในเมืองไทยมากขึ้น ทั้งนี้เพราะเกรงเกิดปัญหาทางการเมือง เนื่องจากคนในบังคับต่างชาติเมื่อมีการตีพิพาทกับราษฎรไทยไม่ต้องขึ้นศาลไทยแต่ขึ้นศาลกงสุลของชาติที่นั่นแทนประการหนึ่ง ส่วนประการที่สองคือเกรงว่าเมื่อเกิดการเวนคืนที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ เมื่อบังเอิญไปถูกที่ของคนในบังคับต่างชาติจะเกิดปัญหาหากคนในบังคับขัดขืนไม่เวรคืนที่ดินให้ ความจริงแล้วสนธิสัญญาบาวริง พ.ศ. 2398 ก็มีการจำกัดเขตให้คนในบังคับต่างชาติมีโอกาสซื้อที่ห่างจากกำแพงพระนครออกไป 200 เส้น (4 ไมล์) แต่ต้องอยู่ในประเทศครบ 10 ปี และให้ขายหรือให้เข้าที่ห่างกำแพงเมืองซึ่งระยะทางไม่เกินกว่าการแฉวเรือใน 24 ชั่วโมงได้ แต่ทั้งนี้ต้องขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ก่อน อีกทั้งต้องติดต่อผ่านสถานกงสุลไปยังกระทรวงต่างประเทศของไทย ซึ่งทำความล่าช้าแก่คนในบังคับต่างประเทศที่ต้องการซื้อที่ดินเป็นอย่างมาก ม.ร.กียอง ที่ปรึกษากระทรวงต่างประเทศของไทยได้ความเห็นในกรณีนี้ว่า "...การกำหนดเขตให้ต่างประเทศถือที่ดินไทยต้องขออนุญาตนั้น เป็นรายช้อยอันฉลาดดี"²

¹ เคลลส์ เวจค์ และเคลลส์ โรสซีแบร์ก, เยอรมันมองไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2520), หน้า 50.

² หลข., ร.6 ต.2/8 พ.ร.บ. ที่ดินสำหรับคนต่างด้าวในกรุงสยาม นายกียองแกลง 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2467.

1. สาเหตุที่คนในบังคับต่างชาติได้กรรมสิทธิ์ที่ดินเช่นเดียวกับคนไทย

เมื่อมีการออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2444 ราษฎรเห็นความสำคัญของการมีโฉนดที่ดินแม้แต่ที่ธรณีสงฆ์ก็เช่นกัน คนในบังคับต่างชาติเมื่อประสบปัญหาความล่าช้าในการได้กรรมสิทธิ์ที่ดินจากรัฐบาลไทย จึงมีการโอนอ้อมต่อรัฐบาลไทยเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์

ก) การทำสัญญาพระราชกฤษฎีกาของอังกฤษและฝรั่งเศส ฝรั่งเศสเป็นชาติแรกที่เจรจา

เรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินกับรัฐบาลไทย โดยฝรั่งเศสยินยอมให้คนในบังคับของตนเสียบางอกร ยอมอยู่ใต้กฎหมายไทยและปฏิบัติตามภายใต้กฎหมายไทย¹ ทุกประการ รวมทั้งคืน ทรายด ตำบลชัย และเกาะต่าง ๆ จนถึงแหลมสิงห์ เพื่อแลกกับการที่ไทยยอมยกพระตะบอง เสียมราฐ ศรีโสภณ อีกทั้งยินยอมให้คนในบังคับฝรั่งเศสได้กรรมสิทธิ์ที่ดินในไทยเช่นเดียวกับคนไทยเช่นกัน ตั้งแต่วันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2449 โดยฝรั่งเศสแยกคนในบังคับออกเป็นคนในบังคับชาวเอเชียกับคนในบังคับที่เป็นชาวยุโรป² ในกรณีที่ชาวเอเชียในบังคับฝรั่งเศสลดทอนเป็นคนในบังคับหลังวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2446 จะเป็นคนในบังคับฝรั่งเศสได้เฉพาะตัวเท่านั้นไม่มีสิทธิ์สืบทอดถึงลูกหลาน³

ส่วนอังกฤษยอมทำสนธิสัญญาในวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2451 เพื่อต้องการ "...จะได้รับความชอบเท่ากับราษฎรในบังคับสยาม" ทั้งนี้ไทยต้องยกไทรบุรี กสนันตัน กรังกาпу ปะลิส เป็นการแลกเปลี่ยนด้วยแต่อังกฤษรวมคนในบังคับทั้งชาวเอเชียและยุโรปเป็นคนบังคับอังกฤษ⁴ ที่ยอมอยู่ใต้

¹ คนในบังคับต่างชาติที่ทำสัญญาพระราชกฤษฎีกา ต้องขึ้นศาลต่างประเทศซึ่งผู้พิพากษาเป็นคนไทย แต่ยังมีผู้พิพากษาชาวยุโรป 1 คน ร่วมฟังการพิจารณาคดี.

² หลข., ร.5 กษ.4/10 แบบใบพระบรมราชานุญาตที่ดำไว้ให้คนในบังคับกรมพระยาเทววงศ์วโรปการถึงพระยาวงษานุประพัทธ์ 14 กรกฎาคม ร.ศ. 126.

³ หลข., ร.5 กส. 9.2/2617 คำสั่ง เรื่องคนในบังคับต่างชาติถึงกองข้าหลวงเกษตร 24 สิงหาคม ร.ศ. 128.

⁴ หลข., ร.6 ต.2/8 บันทึกความเห็น เรื่องพระราชบัญญัติกรรมสิทธิ์ที่ดินของคนต่างด้าวในกรุงสยาม 6 สิงหาคม พ.ศ. 2467.

กฎหมายไทยมิได้นับเป็น 2 พวก เช่นฝรั่งเค้า

นอกจากนี้เตนมาร์กก็ยอมทำสนธิสัญญาพระราชไมตรีเช่นเดียวกัน ใน พ.ศ. 2456 ทั้งนี้แม้พระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2451 จะกำหนดว่า "คนในบังคับต่างประเทศเมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชาอนุญาตให้ถือโฉนดที่ดิน ก็มีอำนาจหน้าที่เหมือนกับคนในบังคับไทยที่ถือโฉนดที่ดินทุกประการ"¹ ก็ตาม แต่ทั้งนี้ก็ต้องอยู่ในไทยครบ 10 ปี และขอพระบรมราชาอนุญาต ความล่าช้าเช่นนี้เป็นเหตุให้คนในบังคับต่างประเทศต้องยอมทำสัญญาพระราชไมตรีด้วย

ข) ญี่ปุ่นและเยอรมัน ขณะเดียวกันคนญี่ปุ่นเริ่มเข้ามา เข้าที่นาและลงทุนทำนาในไทย ส่วนใหญ่จะเข้าที่นาในเมืองธัญบุรี ได้แก่ราย ม.ร. เยปาดา ซึ่งนอกจากจะเข้าที่นา อ่าเภอ ล่าลูกกา เมืองธัญบุรีของพระองค์เจ้าสายสนิทวงศ์ 360 ไร่ ๆ ละ 2 บาท แล้ว ยังเข้านาของ อ่าแดงแก้ว อ่าเภอล่าลูกกา 115 ไร่ และที่ดินเมืองปทุมธานีอีก 60 ไร่ รวมทั้งหมด 535 ไร่ โดยจ้างลูกจ้างทั้งไทยและลาว ดังนั้นกระทรวงนครบาลจึงมีคำสั่งให้ผู้ว่าราชการเมืองคอยสอดส่องกรณีคนญี่ปุ่นหรือคนต่างชาตินั้น ๆ ที่มีได้ทำสัญญาขอถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเข้ามา เข้าหรือซื้อที่ดินทำนาในไทย "...ตามข่าวที่กล่าวกันอยู่เนื่อง ๆ ว่าชาวญี่ปุ่นจะมาทำนาในกรุงเทพฯ นั้น ได้บอก พ.ท. พระยาลูร์นาถเล่าผู้ว่าราชการเมืองธัญบุรีว่า ...ให้คอยสอดส่องแจ้งมาให้ทราบ"² กระทรวงต่างประเทศของไทยคาดการณ์ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นคงจะเข้ามาขอทำสัญญาถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินในไทยในไม่ช้า กรมพะเยา เทวะวงษ์วิโรภการเสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ จึงมีคำสั่งให้หลวงวิศาลพนิกิจ (ว่าการแทนฮักราชทูตสยามประจำกรุงโตเกียว) แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายที่ดินของญี่ปุ่นมาให้รัฐบาลไทยทราบ เพื่อมิให้เสียเปรียบญี่ปุ่น หลวงวิศาลพนิกิจรายงานมาว่า รัฐบาลญี่ปุ่นจะให้อำนาจแก่ชาวต่างประเทศถือที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ ก็แต่เมื่อประเทศนั้นยอมให้สิทธิแก่ชาวญี่ปุ่นเช่นกัน แต่รัฐบาลไทยอาจเสียเปรียบเพราะคนไทยจะไปตั้งหลักแหล่งซื้อที่ดินในญี่ปุ่นคงน้อยกว่าชาวญี่ปุ่นที่จะ

¹ หลข., ร.5 กส.1/724 กระทรวงเกษตรออกประกาศว่าด้วยคนบังคับอังกฤษขอถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน 14 กรกฎาคม ร.ศ. 128.

² หลข., ร.5 ต.22/4 ญี่ปุ่นเข้ามาตั้งกองทำนาในกรุงสยาม 12 มิถุนายน ร.ศ. 126.

เข้ามาทำมาหากินในไทย ทั้งนี้เพราะที่ดินในประเทศไทยราคาถูกกว่า หลวงวิศาลพนิกกิจแจ้งแก่รัฐบาลไทยหาทางเสียดินให้ญี่ปุ่นเข้ามาซื้อที่ดินในไทยได้ง่ายดายนัก¹

ใน พ.ศ. 2460 ม.ร. เชนฮิโรนิชิ อัครราชทูตญี่ปุ่นประจำไทยได้ขอร่างกฎหมายและข้อบังคับว่าด้วยการเก็บภาษีที่ดิน และกรรมสิทธิ์ที่ดินของคนในบังคับอังกฤษและฝรั่งเศสไปศึกษา² ผลการเจรจามาสำเร็จในวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2467 โดยรัฐบาลญี่ปุ่นยินยอมปฏิบัติตามกฎหมายไทยเช่นเดียวกับคนในบังคับอังกฤษและฝรั่งเศส เพื่อแลกกับการมีกรรมสิทธิ์ที่ดินในไทย³ อย่างไรก็ตามญี่ปุ่นส่งวนสิทธิ์ทางประการ เช่นมิให้คนต่างชาติเข้าไปมีกรรมสิทธิ์ที่ดินในเกาะออกโกโต เกาะสากะชิมิ และเกาะฟอร์โมซา⁴ ทั้งนี้เพราะญี่ปุ่นเห็นตัวอย่างกรณีประเทศเยอรมัน ซึ่งมีได้ทำสัญญาขอถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน และรัฐบาลไทยไม่ยินยอมให้บริษัทต่างชาติถือครองที่ดินเช่นห้าง วินด์เซอร์ ห้างชิกริม เส้นาบตีกระทรวงต่างประเทศไทยให้เหตุผลว่า "...ห้ามไว้ให้มากที่สุดที่จะห้ามได้ เว้นแต่จะพระราชทานพระบรมราชานุญาตเป็นการพิเศษ"⁵ นอกจากนั้นคนเยอรมัน คือ ม.ร. โกชโซ จะขอรับโฉนดที่ดินที่นาคลองรังสิตจำนวน 7,678 ไร่ โดยใช้ชื่อลูกสาวของตนซึ่งเป็นคนในบังคับสยามขอรับโฉนดแทนกระทรวงต่างประเทศไม่ยินยอมอ้างว่า "...กระทรวงเกษตรสั่งขัดข้องว่าจะออกโฉนด

¹ หลข., ร.5 ต.22/6 กฎหมายจดทะเบียนที่ดินญี่ปุ่น 12 มีนาคม ร.ศ. 128.

² หลข., ร.6 กส.1/1518 เล่ม 95 กระทรวงต่างประเทศของกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวด้วยการเก็บภาษีอากรให้อัครราชทูตญี่ปุ่น 20 สิงหาคม พ.ศ. 2460.

³ หลข., ร.6 กส.9.1/536 กระทรวงต่างประเทศส่งสำเนาหนังสือสัญญาระหว่างญี่ปุ่นกับไทยในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน วันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2467.

⁴ หลข., ร.6 กส.1/884 Bill Regarding landownership by foreigners. March 2, 1910.

⁵ หลข., ร.5 ต.22/47 ราชทูตญี่ปุ่นส่งร่างหนังสือเรื่องถือที่ดินในกรุงสยาม กรมหลวงเทเวศร์วังหลวงโรปรการถึงกรมขุนสมมตอมรินทร์ วันที่ 24 มิถุนายน ร.ศ. 129.

ให้ไม่ได้ เพราะ ม.ร.โกชโชมีโต้เป็นเจ้าของแท้จริง" ในที่สุด ม.ร.โกชโช จึงตั้ง อองขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวจึงได้รับโฉนดที่ดินในนามของบุตรสาว"¹ อีกทั้งกรณีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือการยกมรดกให้แก่บุตรซึ่งเป็นคนในบังคับต่างประเทศ เช่นกันก็ต้องขอพระบรมราชานุญาตก่อนด้วยเช่นกัน²

ค) สหรัฐอเมริกา เป็นอีกชาติหนึ่งที่สนใจจะเข้ามามีกรรมสิทธิ์ที่ดินในไทย พ.ศ. 2450 ม.ร. ยอนแวน เอ แมคเมอเรีย กงสุลสหรัฐฯ ขอให้พระยาพิพัฒน์โกษาปลัดทูลฉลองหมายที่ดินของไทยไปให้ศึกษา³ หลังจากนั้น วันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2463 สหรัฐฯ ก็ส่งคนเข้ามาทำสนธิสัญญามีใจความว่า "ชนต่างด้าวจะถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน หรือเช่าที่ดิน หรือรับจำนองที่ดินในกรุงสยามก็ได้ แต่ต้องอยู่ใต้อำนาจแผ่นดินตามพระราชกำหนดกฎหมายว่าด้วยการนี้... ตามพระราชกำหนดกฎหมายสยาม"⁴ แต่หลังจากการแลกเปลี่ยนสัตยาบันในพ.ศ. 2464 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาให้ตัดข้อความแรกที่ว่า "ชนต่างด้าวจะถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน" ออก หรือเพียง "ชนต่างด้าวมีสิทธิ์เช่าและรับจำนองที่ดิน" เท่านั้น ทั้งนี้เพราะรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเกรงว่า ถ้าชาวอเมริกันมีสิทธิ์ซื้อที่ดินในไทยคนไทยก็จะมีโอกาสเข้าไปสอบสวนซื้อที่ดินในสหรัฐอเมริกา เช่นเดียวกัน

ต่อมาใน พ.ศ. 2467 สหรัฐอเมริกามีความสนใจจะเข้ามามีกรรมสิทธิ์ที่ดินอีก เพราะคนในบังคับอังกฤษ ฝรั่งเศส เดนมาร์ก และญี่ปุ่นก็ได้สิทธิ์ในที่ดินเท่าเทียมคนไทยแล้วแต่ต้องยอมอยู่ใต้

¹ หลข., ร.5 ค.4.4 ค/32 ม.ร.โกชโชคนในบังคับเยอรมันของรับโฉนดที่ดิน ต.คลองข่อย 7 9 ตุลาคม ร.ศ. 126.

² หลข., ร.5 น.18.3ก/634 ม.ร.ซีแซนเตรชก็จะซื้อที่มาจากบริษัทชุดคลองคูนาสยาม และขอลงชื่อในหนังสือให้บุตรภรรยาได้รับมรดก 29 กันยายน ร.ศ. 122.

³ หลข., ร.5 กส.9.2/2291 ม.ร.ยอนแวน เอ แมคเมอเรีย กงสุลอเมริกันแจ้งความมายังพระยาพิพัฒน์โกษาปลัดทูลฉลองกระทรวงต่างประเทศ 14 ธันวาคม ร.ศ. 116.

⁴ หลข., ร.6 ต.2/8 ประกาศอนุญาตให้คนอเมริกันถือที่ดินในสยาม พ.ศ. 2464.

กฎหมายไทย กระทรวงต่างประเทศไทยแจ้งให้ทราบว่ากฎหมายที่ดินนอกจากนี้ "กฎหมายว่าด้วยคนในบังคับมีกรรมสิทธิ์ที่ดิน" ซึ่งทำกับบางประเทศไปแล้ว ยังมีสนธิสัญญาบาวริง พ.ศ. 2398 ซึ่งใช้มาตั้งแต่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สำหรับประเทศที่ได้ทำสนธิสัญญาขอถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในไทย ด.ร. ฟรานซิส บีแซร์¹ ที่ปรึกษากระทรวงต่างประเทศของไทยชาวอเมริกันจึงได้เล่นอภัยเล็ก "ประกาศของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" จากสนธิสัญญาบาวริงโดยอ้างว่าล้ำสมัย ทั้งนี้เพราะ ด.ร.ฟรานซิส บีแซร์ ตีความของกฎหมายที่แปลมาเป็นภาษาอังกฤษผิดพลาด คือ ด.ร.บีแซร์ แปลว่า "ภายในเขต 200 เส้น จากกำแพงพระนครจะให้คนต่างประเทศเข้าถือที่ดินได้ไม่ห้าม...ภายในเขต 200 เส้นรวมทั้งภายในระยะ 24 ชั่วโมง ห้ามไม่ให้ขายเข้าแก่ชาวต่างประเทศ" ด.ร.บีแซร์ อ้างว่าครั้งแรกกำหนดให้ชาวต่างประเทศเข้าที่ระยะห่าง 200 เส้นจากกำแพงพระนคร ภายหลังกำหนดว่ารวมทั้งระยะแฉวเรือเป็นเวลา 24 ชั่วโมง ทำให้ไม่แน่ใจว่ารัฐบาลกำหนดระยะห่างจากกำแพงพระนครเท่าใดกันแน่ในการซื้อขาย

ในกรณีคณะกรรมการร่างกฎหมายของไทยได้โต้แย้งดังนี้

"ภายในพระนครและห่างกำแพงออกไป 200 เส้นเข้ามาโดยรอบ ห้ามไม่ให้ผู้ใดขายที่ขาดแก่คนต่างประเทศที่เข้ามาอยู่ยังไม่ถึง 10 ปี แต่เข้าได้"

"ที่ห่างกำแพงพระนคร 200 เส้นออกไปแต่ไม่เกินระยะทาง 24 ชั่วโมงโดยเรือแฉวออกไป จะขายหรือให้เข้ากับคนต่างประเทศได้"²

อย่างไรก็ตาม ม.จ. อรรถธรรม ไชยยากร กรรมการร่างกฎหมายทรงให้ความเห็นว่า คนอเมริกันควรจะได้รับกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินในไทย ทรงให้ความเห็นว่า การที่สหรัฐอเมริกาทำสนธิสัญญาขอที่ว่า "ขอถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน" ออก เพราะเห็นว่าฝ่ายไทยจะได้มีกรรมสิทธิ์ในสหรัฐอเมริกา

¹ พระยาภิรมย์ภักดี เข้ามารับราชการในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และเป็นบุตรเขยของประธานาธิบดีจอร์จ วิลสัน แห่งสหรัฐอเมริกา.

² หจช., ร.6 ต.2/8 รายงานกรรมการร่างกฎหมายเล่นอนายกกรรมการ ด.ร.ฟรานซิส บีแซร์ วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2467.

เพียงไม่กี่รัฐ ซึ่งรัฐบาลไทยจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบ และการที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกายอมถอนร่างสัญญา
นั้นคืน "...ยอมแสดงอัตราภัยยิ่งกว่าญี่ปุ่น ซึ่งแม้ไม่ยอมให้คนไทยถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในญี่ปุ่น แต่ขอให้
ตนมีสิทธิในไทย" ปัญหาในกรณีที่จะให้คนไทยในบังคับสหรัฐอเมริกาได้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยมิได้ทำสัญญา
เช่นอังกฤษ ฝรั่งเศส ก็คือ รัฐบาลไทยเกรงว่าชนชาติอื่น ๆ ที่มีได้ทำสนธิสัญญา เช่นนั้นจะถือโอกาส
ขอถือกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับคนไทยในบังคับสหรัฐอเมริกาบ้าง ได้แก่นิเธอร์แลนด์ และกลุ่มประเทศ
อเมริกาใต้ โดยจะกล่าวหาไทยว่ายกให้สหรัฐอเมริกา "...อเมริกาเป็นชาติอันโปรดยิ่งของไทย"
(most-favoured nation)¹

ดังนั้นหลังจากคณะกรรมการร่างกฎหมายได้ เฝียงปัญหากรณีการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินของสหรัฐ
อเมริกา จะเห็นได้ว่ารัฐบาลไทยเอนเอียงมาฝ่ายประเทศสหรัฐอเมริกา เพราะสหรัฐอเมริกา
ยอมอยู่ใต้อำนาจศาลไทยมาตั้งแต่ พ.ศ. 2466 แล้วเพียงแต่ยังไม่มีการถือที่ดินในไทย ในที่สุด
ผลสรุปของคณะกรรมการร่างกฎหมายจึงให้คงสนธิสัญญาบาวริง พ.ศ. 2398 ที่เกี่ยวกับการซื้อขายและ
เช่าของคนในบังคับต่างประเทศไว้ และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นพ้องกับ
ม.ร.ท.ก๊วยง ที่ปรึกษากระทรวงยุติธรรม โดยให้คนไทยในบังคับสหรัฐอเมริกาที่ต้องการจะซื้อที่ดิน ขอพระ
บรมราชานุญาตมาเป็นราย ๆ จะทรงพิจารณาให้เป็นพิเศษ เพราะทรงถือว่ารัฐบาลสหรัฐอเมริกา
ไม่ยอมรับสิทธิ์ที่รัฐบาลไทยเสนอให้มาแต่แรก จึงเป็นอันว่าคนไทยในบังคับสหรัฐอเมริกามีกรรมสิทธิ์ถือ
ครองที่ดินในไทย และยอมอยู่ใต้กฎหมายไทยโดยขอพระบรมราชานุญาตซื้อที่ดินจากพระมหากษัตริย์
เป็นราย ๆ ไป เพียงแต่คนไทยไม่มีสิทธิ์ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในสหรัฐอเมริกา เท่านั้น

2. การควบคุมและตรวจสอบคุณสมบัติคนในบังคับต่างประเทศ

หลังจากที่คนในบังคับอังกฤษ ฝรั่งเศส เดนมาร์ก ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกายอมอยู่ใต้
กฎหมายไทย โดยให้ขึ้นศาลต่างประเทศของไทยแม้จะมีสิทธิ์ทางการค้าค่อนข้างสมบูรณ์เพราะศาล-

¹ หลุยส์., ร.6 ต.2/8 กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปกรถึงมหาเสวกเอกเจ้าพระยามหิศร
ราชาเลขาราชการ วันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2467.

กงสุลมิสสิซิปปี เรียกคดีของคนในบังคับไปพิจารณาจนกว่าไทยจะไปประมวลกฎหมายครอบครัวใน 5 ปีก็ตาม แต่ก็ทำให้ลัทธิทางการศาลของไทยมีสภาพดีขึ้นในระยะแรกข้าหลวงเกษตรมหาดหลวง กรุงเทพฯ ยังไม่แน่ใจในการออกโฉนดที่ดินให้แก่คนในบังคับต่างประเทศที่ทำสนธิสัญญากับไทยว่า ควรจะออกโฉนดที่ดินให้แบบเดียวกับราษฎรไทย หรือจะต้องขอพระบรมราชานุญาตก่อนดังที่เคยกระทำ¹ เจ้าพระยาวางฆานุประพัทธ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตรจึงมีหนังสือขอให้ออกโฉนดที่ดินให้เช่นเดียวกับราษฎรไทย แต่เจ้าพนักงานกรมทะเบียนที่ดินทุกคนควรจะต้องศึกษาคุณสมบัติของคนในบังคับต่างชาติ จาก "คำสั่งเรื่องคนในบังคับต่างชาติ พ.ศ. 2452 ของกระทรวงเกษตร" เพราะ "...คนเหล่านี้ย่อมขึ้นคงอยากอ้างอ้างเป็นคนในบังคับต่างชาติอยู่ตลอดไป"²...

สนธิสัญญาวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2446³ ได้กำหนดคนในบังคับของฝรั่งเศสซึ่งเป็นคนชาวเอเชียไว้ดังนี้

- 1) คนในบังคับชาวเอเชียที่จดทะเบียนก่อนวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2446 จะถือว่าเป็นคนในบังคับฝรั่งเศสเฉพาะตัว บุตรของคนในบังคับเอเชียพวกนี้จะต้องเป็นคนในบังคับไทย
- 2) คนในบังคับเอเชียซึ่งเกิดในดินแดนเมืองขึ้นของฝรั่งเศส⁴ และเข้ามาอยู่ในไทยนับเป็นคนในบังคับฝรั่งเศสรวมทั้งบุตร⁵ ของคนพวกนี้ด้วย ยกเว้นชั้นหลานต้องอยู่ในตามกฎหมายไทย⁶

¹ หจย., ร.5 กส.9.2/2617 เล่ม 131 คำสั่งอธิบายถึงบุคคลที่จะเป็นคนในบังคับฝรั่งเศสและอังกฤษ พระวิเศษโกษาถึงพระยาศรีสุนทรโวหาร วันที่ 11 สิงหาคม ร.ศ. 129.

² หจย., ร.5 กส.9.2/2617 เล่ม 131 เจ้าพระยาวางฆานุประพัทธ์ถึงกรมพระยาเทวะวงษ์วโรปการ วันที่ 15 สิงหาคม ร.ศ. 128.

³ อังกฤษทำสัญญา พ.ศ. 2442 ให้คนบังคับอังกฤษ จดทะเบียนไว้แล้วที่ว่าเป็นชาวเอเชีย จดทะเบียนไว้แต่ชั้นลูก ชั้นหลานถือเป็นคนไทยแล้ว.

⁴ ไต้หวัน ที่เกิดในอินเดีย อินโดจีน ลาว เขมร.

⁵ เรียกว่า "สืบมชาติบุตร" คือเกิดจากบิดามารดา ซึ่งเป็นสามีภรรยาถูกต้องตามกฎหมายไปลูกภรรยาอื่นหรือลูกเลี้ยง.

⁶ หจย., ร.5 กส.9.2/2617 คำสั่งเรื่องคนในบังคับต่างชาติถึงกองข้าหลวงเกษตร 26 สิงหาคม ร.ศ. 128.

ทั้งนี้เพราะคนในบังคับฝรั่งเศส เค็ลส์ที่เป็นชาวเอเชียทำให้เกิดปัญหาสำหรับรัฐบาลไทยมากที่สุด โดยกงสุลฝรั่งเศส เค็ลส์ร้อยตรี เรียบต่อ ม.ร. เอ็ดเวิร์ด ล็อทรเบล ที่ปรึกษาราชการทั่วไปในลุ่มย์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า เจ้าพนักงานกระทรวงเกษตรตามหัวเมืองไม่ออกหนังสือที่ดินให้คนในบังคับฝรั่งเศส เค็ลส์ที่เป็นชาวเอเชีย กระทรวงเกษตรจึงต้องมีหนังสือแจ้งไปยัง เจ้าพนักงานกระทรวงเกษตรในหัวเมืองต่าง ๆ ว่า "คนในบังคับฝรั่งเศส เค็ลส์ที่เป็นชาวเอเชียนั้น มีอำนาจขอกรรมจะถือที่ดินในกรุงสยามตามสัญญา 23 มีนาคม ร.ศ. 125"¹ ดังนั้นในบางกรณี เจ้าพนักงานกระทรวงเกษตรไม่แน่ใจในคุณสมบัติของคนในบังคับที่มาขอโฉนดที่ดิน ก็จะส่งเรื่องราวลอบถามไปยังพระยาศรีสุนทรโวหาร ปลัดทูลฉลองกระทรวงเกษตรเสมอ ดังเช่นกรณีหะยีฮุน อาแดง เส็กมารดา อาแดง และนายเหรียญตรัง ซึ่งจดทะเบียนหลังสัญญาพระราชไมตรีกับฝรั่งเศส พ.ศ. 2446 และอ้างว่าเป็นคนในบังคับฝรั่งเศส แต่หลังจากตรวจสอบคุณสมบัติแล้วพบว่าเป็นคนในบังคับฝรั่งเศส เค็ลส์จริง เพียงแต่หนังสือที่จดทะเบียนเป็นคนในบังคับฝรั่งเศส เค็ลส์ครั้งแรกใน พ.ศ. 2437 หมดอายุ จึงมาต่อทะเบียนใหม่หลัง พ.ศ. 2446 กระทรวงเกษตรจึงออกโฉนดที่ดินให้ แต่ในกรณีนี้ลูกหลานของคนทั้งสองจะเป็นคนในบังคับไทยเพราะเกิดในไทยถือว่าเป็นคนในบังคับฝรั่งเศส เฉพาะตัว²

ในบางกรณีที่เจ้าพนักงานกระทรวงเกษตรไม่แน่ใจในคุณสมบัติของคนในบังคับอังกฤษ ได้แก้กรณีหะยีฮุนตุลระหม่าน ซึ่งหลวงสรพกิจปริชาตออกไปลอบปฎิบัติที่จดทะเบียนไว้ที่สำนักงานทูตอังกฤษตั้งแต่ พ.ศ. 2430 ปรากฏว่า ปู่เป็นชาวอินเดีย แต่บิดาของหะยีฮุนตุลระหม่านเกิดในกรุงเทพฯ แม้จะมารดาของหะยีฮุนตุลระหม่านเป็นชาวอินเดียก็ตาม ต้องคิดตามบิดาเป็นหลักตั้งนั้นในกรณีนี้นายหะยีฮุนตุลระหม่านเป็นคนในบังคับอังกฤษ เฉพาะตัวแต่บุตรจะเป็นคนในบังคับไทยแล้ว³

¹ หลข., ร.5 กษ.4/14 กงสุลฝรั่งเศส เค็ลส์ร้อยตรี เรียบต่อว่า เจ้าพนักงานไม่ออกหนังสือสำหรับที่ดินให้แก่คนในบังคับฝรั่งเศส 13 ตุลาคม ร.ศ. 126 (ล้นธิสัญญาลงวันที่ 23 มีนาคม ร.ศ. 125 แต่แลกเปลี่ยนสัตยาบรรณ 21 มิถุนายน ร.ศ. 126).

² หลข., ร.5 กส.9.2/2524 กรมทะเบียนที่ดินยื่นรายงานการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่คนชาวเอเชียในบังคับฝรั่งเศส ร.ศ. 128 11 ตุลาคม ร.ศ. 128 .

³ หลข., ร.5 กส.9.2/2524 พะยาพิพัฒน์โกษาถึงพระยาศรีสุนทรโวหาร วันที่ 7 พฤศจิกายน กษ. ร.ศ. 128 .

ส่วนคนในบังคับญี่ปุ่นนั้นนิยมซื้อและเข้าที่นามากกว่า เรือนแถวหรือตึกแถวเพื่อการพาณิชย์ ชาวญี่ปุ่นเข้ามา เข้าที่นาทำการ เกษตรกรรมตั้งแต่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แล้ว และมานิยมซื้อที่นามากยิ่งขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวอีกทั้งนิยมซื้อที่นาแปลงใหญ่ เพราะมีทุนมากกว่าคนไทย

นายบุญ วิจิโกเรมาตย์ ซื้อที่นาคลอง 13 ฝั่งตะวันตก อำเภอสาธุการ เมืองรัตนบุรีในพ.ศ. 2471 1,099 ไร่ 2 งาน 72 วา เป็นเงิน 16,500 บาท พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชหัตถ์ถึงเจ้าพระยาพลเทพเสนาบดี กระทรวงเกษตรว่า

... การทำไร่ทำนาเป็นอาชีพสำคัญของคนไทยควรสงวนไว้ให้คนไทย... เรื่องชาวญี่ปุ่นนี้ไม่มีทางแก้ไขได้... เว้นแต่คนไทยจะเห็นพร้อมกันว่า การทำนาเป็นอาชีพสำคัญของคนไทยไม่ควรให้ชาวต่างประเทศมาแย่งไปทำให้..."

หนังสือพิมพ์ "พิมพ์ไทย" ฉบับวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2471 ซึ่งลงบทวิจารณ์เรื่องการขายที่ดินให้แก่ชาวต่างชาติว่า

... นับว่าเคราะห์ดีมากที่สุดที่เงินรายได้จากสินค้าเข้า ยังไม่หลุดมือไปจากชาวเราทีเดียว แต่ถ้านานาคัดที่นาตำบลสำคัญ ๆ เช่น ทุ่งคลองรังสิต กลายเป็นของชาวต่างประเทศหมด ความย่อยยับต้องตกกับคนไทยอย่างไม่ต้องสงสัย... รัฐบาลไม่มีสิทธิ์ขัดขวางการซื้อขาย เพราะมีหนังสือสัญญาพระราชไมตรีวางอยู่... เราจึงขอวิงวอนผู้เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหลาย จงอย่าได้กระทำเช่นนั้น²...

อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลไทยประสบปัญหาการขยายตัวของที่ดินคนในบังคับต่างประเทศหลังจากทำสัญญาพระราชไมตรีอย่างมาก ส่วนใหญ่จะเป็นที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมที่มีการขยายตัวมาก ทั้งนี้ เพราะเงื่อนไขการได้รับอนุญาตซื้อที่ดินแถบชานเมืองตามสนธิสัญญาบาวริง พ.ศ. 2398 ความวิริยะ

¹ หจข., ร.7 กส.15.1/306 เล่ม 26 คนบังคับญี่ปุ่นถือที่ดิน พ.ศ. 2471 เจ้าพระยามหิธรถึงเจ้าพระยาพลเทพ วันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2471.

² หจข., ร.7 กส.15.1/306 เล่ม 26, "คนไทยควรได้สิทธิในการสงวนกรรมสิทธิ์ที่ดิน" พิมพ์ไทย (19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2471) : หน้า 1.

อุตสาหกรรมของรัฐบาลไทยในความพยายามขจัดสิทธิสภาพนอกอาณาเขต แม้จะต้องเสียดินแดนบางส่วนไปและยินยอมให้ต่างชาติมีกรรมสิทธิ์ที่ดินในไทยก็ตาม ถึงแม้ว่าจะยังมีได้เอกราชทางการศาลอย่างสมบูรณ์ เพราะศาลต่างประเทศนั้น คงลุล่วงยังมีอำนาจจนคดีได้จนกว่าไทยจะประกาศใช้ประมวลกฎหมายครอบครัวทุกสาขา ซึ่งกว่าจะยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้เด็ดขาดก็ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลใน พ.ศ. 2481

อาจสรุปขั้นตอนในการทำให้คนในบังคับต่างชาติประสงค์ความยากลำบากในการถือที่ดินในไทยดังนี้

1. คนในบังคับต่างชาติจะมีสิทธิ์ซื้อที่ดินได้จะต้อง เป็นที่ห่างกำแพงพระนคร 200 เส้น แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ในไทยครบ 10 ปีก่อน จากข้อบังคับนี้จะได้เห็นว่ารัฐบาลเยอรมันไม่พอใจมาก ที่เจรจาให้ไทยยกเลิกข้อนี้ไม่สำเร็จโดยอ้างว่า

... ไม่มีชาวต่างประเทศผู้ใดมีความตั้งใจจะมาอยู่กรุงเทพฯ นานกว่า 10 ปี ถ้าเขาว่าต้องมาอยู่ถึง 10 ปีจึงจะมีสิทธิ์ซื้อที่ดินได้อาจไม่มากนักเลย เพราะกับสินและผู้นั้นก็มีปัญหา แม้ทั้ง 2 ประเทศจะได้สนใจการติดต่อคมนาคมกับนานาประเทศเช่นลยามเลย¹ ...

2. คนในบังคับต่างชาติจะซื้อหรือเช่าที่ในระยะห่างไม่เกินระยะทางแนวเรือภายใน 24 ชั่วโมงจากกำแพงพระนครได้ โดยรัฐบาลไทยอ้างว่าถ้าไปอยู่ไกลนอกเหนือกว่านั้นเป็นการยากลำบากที่จะดูแลให้ความปลอดภัยได้

3. จากข้อ 1 และข้อ 2 ใช้บังคับในกรณีประเทศนั้น ๆ มิได้ทำสัญญาพระราชไมตรีกับรัฐบาลไทยและยอมอยู่ใต้กฎหมายไทย นอกจากนี้ถ้าคนในบังคับต่างประเทศที่มีได้ทำสัญญา และอยู่ครบ 10 ปี จะซื้อที่ดินยังต้องขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ไทย² ผ่านทางกงสุลและ

¹ เกลาส์ เวงค์ และเกลาส์ โรสเชินแบร์ก, เยอรมันมองไทย, หน้า 53.

² หจข., ร.7 สบ.2.42/128 เล่ม 8 บันทึกความเห็นในเรื่องประกาศรัชกาลที่ 4 ว่าด้วยคนในบังคับต่างชาติถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2471.

กระทรวงต่างประเทศอีกด้วย ซึ่งนโยบายดังกล่าวนี้เป็นหนึ่งในปัจจัยอีกหลาย ๆ ประการที่ทำให้ไทยสามารถขจัดสิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้ในที่สุด

และข้อสรุปอีกประการหนึ่งจากการขอมสิทธิเรียกร้องที่ดินในไทยของคนในบังคับต่างชาติอีกก็คือ "ไม่มีชนต่างชาติ ๆ ใดที่จะเห็นผลประโยชน์ของชาติอื่นดีกว่าชาติตน" ตัวอย่างเช่นอังกฤษ ฝรั่งเศส เดนมาร์ก ญี่ปุ่น เป็นต้น แม้แต่สหรัฐอเมริกาที่ไทยถือว่าเป็นมหามิตรของเราก็ตาม ก็เคยจะขอยกเลิกประกาศของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจากสนธิสัญญาบาวริง พ.ศ. 2398¹ เพื่อประโยชน์ของประเทศตน เพราะหัตถ์ที่คณะกรรมการร่างกฎหมายของไทยคัดค้านไว้ แต่ยอมอะลุ่มอล่วยให้ขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ จนภายหลังเจรจาขอแก้ไขสิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้ในที่สุด

4. ที่เอกชน หลังจากการส่งมอบที่ดินขยายตัว รัฐบาลเข้าไปมีบทบาทในการส่งมอบดังนี้

1. การควบคุมการใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อการเกษตร หลังจากมีพระราชบัญญัติโฉนดที่ดินใช้ใน พ.ศ. 2444 ทำให้ที่ดินเป็นอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีราคาตามตั้น โดยเฉพาะประโยชน์ที่ได้รับจากการเกษตรกรรมเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีการรวมตัวกันของเอกชนนายทุนที่ดินเกิดเป็นบริษัทขุดคลองคูน้ำสยามเพื่อจำหน่ายที่ดินหรือให้เช่าแก่ราษฎร บางบริษัทรวมตัวกันเพื่อซื้อที่ดินเพื่อลงทุนทำนา เช่น ม.ร. เวลเดิน โอกับพวกตั้งบริษัทสยามเกษตร ซื้อที่นาถึง 2,000 ไร่² ในระยะต่อมารัฐบาลระมัดระวังในการที่เอกชนตั้งบริษัทกว้านซื้อที่ดินเพื่อผลประโยชน์ในการเกษตร เพราะบริษัทที่จะมีทุนมาก ๆ มักจะเป็นบริษัทของคนในบังคับต่างประเทศ รวมทั้งบริษัทขุดคลองคูน้ำสยามที่มีคนในบังคับต่างประเทศเป็นหุ้นส่วนอยู่ด้วย³ ในกรณีนี้

¹ โต้แก่ ต.ร. ฟรานซิส บีแซร์ ซึ่งตีความประกาศของรัชกาลที่ 4 ผิดพลาดถึงเล่นอให้ยกเลิก "ประกาศของรัชกาลที่ 4".

² หลย., ร.5 กล.4/3847 สยามเกษตรบริษัทซื้อที่ดิน ...

³ โต้แก่ ม.ร. โยคิม แกรซี สถาปนิกชาวอิตาลี รายละเอียดเรื่องนี้ให้ดูจาก ลุนทรี่ อาสะไวย์, "บทบาทของรัฐบาลและเอกชนในการพัฒนา...", หน้า 4-24.

ม.ร.เกรแฮม มีความเห็นคัดค้านว่า "...ข้าพเจ้าคิดว่ารัฐบาลควรจะไม่มีข้อขัดแย้งกับบริษัทด้วย เรื่อง
ถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน เพราะเป็นความเสียหายแก่ความเจริญของบ้านเมืองและพระราชไมตรี¹" แต่
รัฐบาลประคับประคองต่าง ๆ จากบริษัทชุดคลองคูนาสยาม ได้แก้การค้างชำระค่าธรรมเนียมการออกโฉนดที่
นาตำบลคลองข่อยที่ 9, 10, 11 12 อำเภอสาธุการ แขวงเมืองรัตนบุรีเป็นเงิน 244,471 บาท
และบริษัทได้เสนอนำที่ดินขุดเขยให้แก่รัฐบาล 70,000 ไร่แทน² ดังนั้นใน พ.ศ. 2453จึงมีการออก
กฎหมายเข้าหุ้นส่วนและบริษัทสยามมาตราที่ 53 ระบุว่า

... ห้ามมิให้บริษัทใดซื้อที่ดินบ้านเรือนหรือตึกกรมในราชอาณาจักรสยามเป็นประ-
โยชน์ นอกจากจะซื้อไว้เป็นที่ทำการจัดการแลทำธุระหาประโยชน์ของบริษัท... เว้นแต่
จะซื้อสำหรับจัดการทำธุระของบริษัทเท่านั้น และจะต้องมีหนังสือถึงเสนาบดีกระทรวง
พระคลังมหาสมบัติทราบภายใน 3 เดือนหลังจากซื้อ³...

อย่างไรก็ตามรัฐบาลอ้างสาเหตุการออกกฎหมายนี้เพื่อต้องการ "...ให้เลื่อมหน้ากันไป
ถือว่าผู้ถือหุ้นของบริษัทใดจะเป็นคนในบังคับสยามหรือต่างประเทศ" กรมพระยาตำราจราชานุภาพ
ทรงแสดงความคิดเห็นในกรณีมาตราที่ 53 นี้ว่า เป็นความต้องการของรัฐบาลที่จะให้ราษฎรได้มี
โอกาสสืบครองที่ดินทำกินได้เท่าเทียมกับนายทุนที่ดินที่สืบลองในรูปของบริษัท จึงพยายามออกกฎหมาย
กีดกันบริษัทที่กว้านซื้อที่ดินเหล่านี้⁴

¹ หลข., ร.5 กส.15.1/278 ข. ม.ร.เกรแฮม ถึงพระยาบรมมหาปทุมมา 24 เมษายน
ร.ศ. 110.

² หลข., ร.5 กส.6/4985 เล่ม 221 กระทรวงเกษตรให้ข้าหลวงสอบโฉนดที่ดินตำบล
ต่าง ๆ ของบริษัทชุดคลองคูนาสยามซึ่งค้าง 10 มกราคม ร.ศ. 127. และดูรายละเอียดเรื่องนี้จาก
สุนทร อาสะไวย์, "บทบาทของรัฐบาล..." หน้า 76-79.

³ หลข., ร.6 กส.15.1/278 ข. จดหมายบันทึกกฎหมายเข้าหุ้นส่วนและบริษัทสยาม
26 พฤษภาคม ร.ศ. 129.

⁴ หลข., ร.6 กส.1/721 พระราชบัญญัติเข้าที่ดินทำการเพาะปลูก ร.ศ. 129.

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีการออกพระราชบัญญัติการสับจองที่ดิน พ.ศ. 2453 เพื่อมิให้มีผู้สับจองที่ดินไว้มากเกินกำลัง โดยกำหนดว่าผู้ขอสับจองที่ดินต่อนายอำเภอจะ มีอำนาจออกใบเทียบย่ำให้ราษฎรได้ไม่เกินคนละ 50 ไร่ ส่วนผู้ว่าราชการเมืองจะมีอำนาจออกใบ เทียบย่ำให้ราษฎรได้ไม่เกินคนละ 100 ไร่ ส่วนข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจออกใบเทียบย่ำได้ไม่ เกิน 500 ไร่ ในขณะที่เสนาบดีมีอำนาจออกใบเทียบย่ำได้ไม่เกิน 1,000 ไร่¹ แต่ใน พ.ศ. 2468 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้เสนาบดีกระทรวงเกษตรมีอำนาจออกใบเทียบย่ำได้ไม่เกิน 2,000 ไร่ แต่ มิควรเปิดโอกาสให้แก่ผู้ที่ต้องการสับจองที่ดินเกินกว่า 2,000 ไร่ ให้ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์² เพื่อให้ทรงมีพระราชวินิจฉัยว่า สมควรให้สับจองที่ดินเป็นจำนวนมากหรือไม่ การที่มีพระราชบัญญัติการสับของที่ดิน พ.ศ. 2453 นี้ เป็นการสนับสนุนพระราชบัญญัติการออกโฉนด ที่ดิน พ.ศ. 2451 ซึ่งกำหนดให้ "ผู้สับจองที่ดินต้องสับจองแต่พอกำลัง"³ แม้พระราชบัญญัติการออกโฉนด ที่ดิน พ.ศ. 2451 มิได้จำกัดจำนวนที่ดินแน่นอนเท่านั้น ดังนั้นจุดประสงค์ของรัฐบาลในการออก พระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ ก็คือต้องการให้ราษฎรซึ่งมีเงินทุนน้อยมีโอกาสสับจองที่ดินได้เท่า ๆ กับผู้ มีบรรดาศักดิ์ และนายทุนที่ดินเอกชนซึ่งร่ำรวย โดยการจำกัดจำนวนเนื้อที่ดินที่เข้าสับจอง

ความพยายามของรัฐบาลในการจำกัดการถือครองที่ดินโดยการออกพระราชบัญญัติถึง 2 ฉบับมาสนับสนุน แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จเพราะมีอุปสรรคดังต่อไปนี้

อุปสรรคประการแรก - การที่รัฐบาลได้ทำเอากรจากที่ดินลดน้อยลง ทั้งนี้เพราะรัฐบาล ตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะเลิกยกที่ร่อนเปีย อากาศขึ้น โดยจะเก็บอากาศที่ดินให้เป็นภาษีอากรที่ทำรายได้



¹ หลข., ร.6 กษ.7/1 พระราชบัญญัติผู้ขอสับจองที่ดิน ร.ศ. 129.

² หลข., ร.6 กส.9.1/637 เล่ม 31 กระทรวงเกษตรขอวางระเบียบการออกตราจอง ให้แก่ผู้ขอสับจองที่ดินเกิน 2,000 ไร่ จึงขอพระบรมราชานุญาต 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2468.

³ หลข., ร.7 กษ.6/4 สำเนาการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127.

อันตบหนึ่งของประเทศ (ดูในบทที่ 3) ถ้ารัฐบาลมีนโยบายไม่เปิดโอกาสให้นายทุนที่ดินเข้าจับจองบุกเบิกที่ดินผืนใหญ่ ก็จะทำให้เกิดอาการค่านาค่าล้นได้ลดลง ทั้งนี้เพราะชาวนามิทุนรอนน้อยในการที่จะขยายหรือจับจองที่นาเพิ่ม ซึ่งในปีประชุมเทศาภิบาล พ.ศ. 2454 ได้มีการปรึกษาหารือในหมู่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เรื่องการสงวนที่ดินดังนี้

... การสงวนที่ดินสำหรับพลเมืองในท้องถิ่นนั้น เป็นเจ้าของที่ควรให้มีที่ทำการก่อนผู้อื่น ... แต่ถ้ารัฐบาลเดินทางนี้ที่ในมณฑลต่าง ๆ ก็ละสงวนเกือบหมด และคงทิ้งร้างไม่เกิดประโยชน์เพราะพลเมืองเราไม่มีทุนรอน อีกทั้งไม่ชอบทำการงานนอกจากการหาเช่ากินค่า แลยังขาดความรู้ศึกษาผลประโยชน์ของแผ่นดินที่จะคิดจากการเพาะปลูกคงเจริญช้า ... ก็ต้องใช้ทุนและแรงของต่างประเทศไปนำเข้ามาลง แลเข้ามาตั้งท่ามาหากินได้แล้ว เก็บค่าที่ดินแลทางภาษีตามพระราชบัญญัติข้อบังคับของราษฎร¹...

ดังนั้นในบางครั้งที่มีผู้ขอจับจองที่ดินมากเกิน 2,000 ไร่ ตามกฎเกณฑ์แล้วต้องขอพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ซึ่งล่าช้ากว่าจะมีพระบรมราชานุญาตแก่ผู้จับจอง กระทรวงเกษตรจึงหาทางเลี่ยงให้ในบางครั้ง โดยเฉพาะในมณฑลที่ยังมีที่รกร้างว่างเปล่าอยู่มาก คือนายยิบฮูนอก ขอจับจองที่ดินตำบลตะเคียว เมืองสงขลา 5,040 ไร่ เล่นาบตีกระทรวงเกษตรจึงออกตราจองให้ครั้งแรก 1,500 ไร่ เมื่อนายยิบฮูนอก ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นภายใน 3 ปี แลจึงออกตราจองให้อีก 1,500 ไร่² นอกจากนี้จะเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจับจองที่ดิน พ.ศ. 2453 แล้ว ยังเป็นการขยายเนื้อที่ทางการเกษตรกรรมซึ่งจะส่งผลดีถึงการเก็บอาการค่านาอีกด้วย

อุปสรรคข้อต่อมาคือ - การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลทำงานเพื่อผลประโยชน์ของผู้บริหาร ศักดิ์และนายทุนที่ดินมากกว่าราษฎรสามัญ แม้นในกรณีนี้จะมิใช่เจ้าหน้าที่ทุกคน แต่ก็มีกรณีที่เป็นตัวอย่างได้เช่น กรณีที่บึงพระนโกชน และทุ่งท่าโหลง อำเภอสองพี่น้อง เมืองสุพรรณบุรี

¹ หลข., ร.6 กส.1/976 ตอนที่ 1 กระทรวงเกษตรประชุมเทศาภิบาลคก 130 เรื่อง "การสงวนที่ดิน" ร.ศ. 130.

² หลข., ร.7 กษ.6/6 การออกตราจองที่ดินตำบลต่าง ๆ 26 มีนาคม พ.ศ. 2470.

กรณีจึงพระชนกชนนีนั้นเป็นที่ดินเขื่อนมีราษฎรเข้าไปขอสับจองทำไร่นา แต่ตามกฎหมาย สกษณะเปิดเสรีจกริมบึง เป็นที่สาธารณะผู้ใดผู้หนึ่งจะเข้าไปสับจองเป็นกรรมสิทธิ์ไม่ได้ ทำให้ราษฎรที่เข้าไปสับจองถูกคำพิพากษาของศาลให้ออกไปจากที่บริเวณนี้ แต่เมื่อกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ทรงขอสับจอง เจ้าพนักงานก็ให้สับจองที่นั้นโดยอ้างว่า เจ้าพนักงานเข้าใจว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชนิพนธ์ให้ ราษฎรซึ่งถวายฎีกาว่า "... เจ้านายสับจองก็ไต่กันที่ไม่ดีดัด..." พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดให้สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงพิศณุโลกประชานารถไปสอบสวน ซึ่งกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ก็ทรงยอมถอนสิทธิการสับจอง

ส่วนกรณีที่ดินทุ่งโหลง อ.สองพี่น้อง เมืองสุพรรณบุรี นายอำเภอได้รังวัดที่ดินบริเวณนี้ถวายกรมหลวงสรรพสาตรศุภกิจตั้งแต่ พ.ศ. 2457 แต่เมื่อราษฎรเข้ามาสับจอง นายอำเภอกลับยอมให้ราษฎรเข้าไปสับจองทับที่กรมหลวงสรรพสาตรศุภกิจโดยมิได้แจ้งแก่ราษฎร เมื่อราษฎรทำมาได้ผลนายอำเภอก็ปิดบังสับให้ราษฎร เหล่านี้ทำสัญญาเข้ากับกรมหลวงสรรพสาตรศุภกิจ ราษฎรจึงถวายฎีกาสู่สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงพิศณุโลกประชานารถทรงถวายรายงานดังนี้

... แสดงว่า เจ้าพนักงานของรัฐบาลกลับช่วยให้เจ้านายเอาเปรียบรังแกแก่ราษฎรเป็นการขลุ่ยขลกการออกโฉนด ทำให้ข้าราชการเข้าใจว่าเป็นนายของราษฎร... ราษฎรเห็นว่าไม่ยุติธรรมอดทนแต่ขืนขืนขุ่นนาง ซึ่งเป็นเหตุทำให้เกิดจลาจลพลกแผ่นดินเช่นในรัสเซียเกิด Class hatred...²

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดให้ส่งโทษเจ้าพนักงานที่บกพร่องต่อหน้าที่ และแก้ไขข้อบกพร่องนี้โดยให้ลุ่มหมู่คำภีบาลฟังคำสั่งจากเสนาบดีกระทรวงเกษตรในกรณีจะรังวัดสับจองที่ดิน อีกทั้งสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงพิศณุโลกประชานารถทรงกำชับเสนาบดีกระทรวงเกษตรว่า "... ความบกพร่องเกิดจากข้าราชการผู้น้อยไม่ทราบหลักสำคัญว่า พระมหากษัตริย์ทรงพระมหากรุณาธิคุณแก่ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินเสมอกันทั่วหน้า ควรที่เสนาบดีจะสั่งการอบรมผู้น้อยให้เข้าใจหลักอันนี้..."³

¹ หลย., ร.6 ม.17/13 พระราชดำริให้สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงพิศณุโลกประชานารถ เรื่องการสับจองที่ดิน 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2461.

² ใ้เองเด็ชกัฬ.

³ เร็องเก็ชกัฬ.

อุปสรรคประการสุดท้ายคือ - การที่รัฐบาลเรียกเก็บอากรค่านาหวงห้ามหรือที่ดินที่สับลงไว้แต่ไม่ได้ทำประโยชน์ในอัตราค่าเพียง 1 ของนาฤดูโค ในกรณีที่มีผู้สับลงมิได้ทำประโยชน์ในหวงห้ามนั้นภายใน 2 ปี¹ การที่เก็บค่านาหวงห้ามราคาถูกทำให้ผู้มีทรัพย์สินสับลงนาหวงห้ามไว้โดยมิได้ทำประโยชน์และไม่ขาดกรรมสิทธิ์ได้เป็นจำนวนมาก แม้ภายหลังรัฐบาลจะเลิกการเก็บค่านาหวงห้ามก็ตาม (ดูในบทที่ 3)

กล่าวโดยสรุปคือสาเหตุที่รัฐบาลไม่สามารถจำกัดสิทธิ์การถือครองที่ดินของผู้มีบรรดาศักดิ์และผู้มีทรัพย์สินได้ทั้ง ๆ ที่มีกฎหมายหลายฉบับที่ออกมา เพื่อสนับสนุนการจำกัดการถือครองที่ดินก็ตาม แต่ผลประโยชน์ทั้งทางตรงได้แก่การสับลงที่ดินผืนใหญ่ทำให้การเกษตรขยายตัวรวดเร็วและผลทางอ้อมคือเก็บค่าอากรได้มาก ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องลดต่อมาตรการที่วางไว้ ได้แก่การเก็บอากรค่านาในอัตราค่า การหาทางออกโฉนดที่ดินซึ่งกำหนดไว้ให้สับลงไม่เกิน 2,000 ไร่โดยยินยอมให้มีการออกโฉนดหลายครั้งโดยเจ้าของคนเดียวกันเพื่อมิให้การออกโฉนดแต่ละครั้งเกิน 2,000 ไร่ เหตุเหล่านี้ทำให้ที่ดินจำนวนมากตกอยู่ในมือผู้มีบรรดาศักดิ์และผู้มีทรัพย์สินมากกว่าราษฎรสามัญ

2. รายได้ของรัฐบาลจากภาษีอากรที่ดิน การเกษตรกรรมของไทยขยายตัวมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งระยะที่สดว่าเป็นยุคทองคือ พ.ศ. 2440-2447² อีกทั้งมีการออกโฉนดที่ดินแสดงกรรมสิทธิ์แน่นอน ใน พ.ศ. 2448 รัฐบาลจึงเพิ่มอากรค่านาโดยเก็บจำนวนตามประเภทของที่ดินซึ่งทำให้เก็บอากรค่านาได้เพิ่มมากกว่าเดิม พระยาประชาธิบดีพิรบาลข้าหลวงเกษตรประมาณเนื้อที่ดินที่ทำประโยชน์ในมณฑลกรุงเทพฯ มีประมาณ 500,000 ไร่ มีรายได้จากการจำหน่ายข้าวได้ประมาณปีละ 5,600,000 บาท (เกวียนละ 35 บาท)³ โดยเฉพาะการขยายตัวของที่นาล่องปากคลองซึ่ง เอกชนซูดขึ้นแต่เดิมมาตามพระราชบัญญัติเก็บเงินค่านา พ.ศ. 2443 กำหนดให้ผู้ทำนา

1 หลข., ร.6 ค.2/34 เล่ม 2 ประกาศยกเลิกการเก็บค่านาหวงห้ามตามประกาศแก่วิธีเก็บเงินค่านา ร.ศ. 124.

² ดู ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ, "การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลาง..." หน้า 48.

³ หลข., ร.6 บ.3.1/38 เล่ม 3 พระยาประชาธิบดีพิรบาล 5 มิถุนายน ร.ศ. 130.

ต้องเสียค่านาแต่ถ้าเจ้าพนักงานเก็บอากรค่านาจากผู้ที่นาไม่ได้เจ้าของนาต้องรับผิดชอบ มิฉะนั้นจะถูกยึดทรัพย์ขายทอดตลาดใช้หนี้อากรค่านา หรือส่งตัวผู้ค้ำเงินค่านาไปทำงานโยธาขุดไปในอัตราค่าแรงงานวันละสี่สิ่งจนกว่าจะครบ¹

ตั้งแต่ พ.ศ. 2452 เป็นต้นมาที่นาบางแห่งเริ่มประสบปัญหาทำนาไม่ได้ผล ได้แก่บริเวณฝั่งเหนือของคลองรังสิต ซึ่งชวามา 322 คน² ได้ร้องเรียนต่อรัฐบาลขอยกอากรค่านาที่ค้ำเงินเงิน 166,675 บาท โดยอ้างว่าทำนาไม่ได้ผลเพราะความแห้งแล้ง และอ้างสาเหตุจากการที่รัฐบาลขึ้นอากรค่านา ใน พ.ศ. 2448³ อีกด้วย ที่ประชุมเสนาบดีไม่เห็นชอบด้วยกับการยกเลิกอากรค่านาที่ค้ำเงิน คงยอมให้แต่เพียงลดอัตราขึ้นนาลง อำเภอหนองเสือที่ประสบปัญหาก็ลดอากรค่านาจากนาตรีเป็นนาเบญจະ ที่อำเภอคลองหลวงจากนาโทก็ลดเป็นเสียอากรแบบนาตรี⁴ อีกประการหนึ่งที่ประชุมเสนาบดีเห็นว่าอากรค่านาเมืองธัญบุรีนี้เก็บประเภทยาพางลอยตามผลประโยชน์ที่ได้รับอยู่แล้ว และถ้าการทำนาไม่ได้ประโยชน์ถึง 1 ใน 3 ของจำนวนที่นา ก็ลดอากรค่านาให้อีก เจ้าพระยาบรมราชสิงห์ให้ความเห็นในที่ประชุมเสนาบดีว่า ถ้ารัฐบาลยินยอมยกอากรค่านาบริเวณคลองรังสิต ต่อไปชวาณาบริเวณอื่น ๆ ก็คงอ้างว่านาไม่ได้ผลเพื่อจะขอยกอากรเช่นกัน ทั้ง ๆ ที่ในขณะนั้นชวากำลังได้ราคาดี แต่ผลประโยชน์ตกอยู่กับพ่อค้าคนกลาง ซึ่งซื้อข้าวจากชวาณาไปให้แก่โรงสี รัฐบาลจึงควรแก้ปัญหาที่จุดนี้รวมทั้งปรับปรุงมาตรฐานการชั่งตวงวัดด้วย

¹ หลย., ร.7 สบ.2.42/401 ประชุมปรึกษากฎีกาชวาณา รังทุกข พ.ศ. 2475. (การส่งตัวผู้ค้ำเงินค่านาไปทำงานวันละสี่สิ่งขตเขยนั้น พ.ศ. 2462 ได้ยกเลิกบทลงโทษข้อนี้).

² ราษฎรที่เข้าชื่อ 322 คน มีหัวหมาร้องเรียนคือพระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ, กรมหลวงอดิศรอุดมเดช, หลวงวิสุทธบริหาร.

³ หลย., ร.6 กษ.1/6 ราษฎรชวาณาคลองรังสิตร้องทุกขให้ยกเงินที่ค้ำเงิน 12 ธันวาคม ร.ศ. 129.

⁴ อัตราการเก็บค่านาแบบคูโค และพางลอย เป็นนาเอก, โท, ตรี, เบญจະ ให้ดูรายละเอียดในบทที่ 3.

นอกจากนี้พระราชบัญญัติอาคารค่านา พ.ศ. 2443 ที่ระบุให้เจ้าของนาต้องเสียอากรหาก
 รัฐบาลเก็บจากชาวนาไม่ได้ เป็นผลให้เจ้าของนาต้องรับภาระแทนผู้เช่าบางรายที่ไม่สามารถเสียค่า
 อากรได้ นับเป็นนโยบายประการหนึ่งของรัฐบาลที่สามารถอุดช่องโหว่การเสียอากรค่านาของเจ้า
 ของที่ดินที่เคยผลักภาระให้แก่ผู้เช่าตลอดกาลไปได้ และเป็นผลให้กรมหลวงอดิศรอุดมเดช ซึ่งเป็น
 หนี้รัฐบาลจากอาคารค่านาจำนวน 22,785 บาท 53 ส่ต่างค์ ต้องสำเนาตี๊ก 2 คูหาที่ถนนเจริญกรุง
 มาใช้หนี้ให้เจ้าพนักงานกรมสรรพากร¹ โดยเฉพาะในท้องที่อำเภอเสียบระดับ เมืองฉิมบุรี จากการ
 สืบรวจใน พ.ศ. 2453 พบว่ามีการละทิ้งที่นาถึง 18,267 ไร่ เพราะมีถนนและทางรถไฟที่ตัดลอด
 ส่งน้ำของราษฎร และนาบริเวณนี้เป็นนาเอก และนาตรีชนิดพางลอยซึ่งต้องเสียค่าอากรสูง²

จากการที่รัฐบาลทราบถึงปัญหาของชาวนาในมณฑลกรุงเทพฯ ดังนั้นใน พ.ศ. 2453 จึง
 มีประกาศของรัฐบาลลดอาคารค่านาในมณฑลกรุงเทพฯ ที่ทำนาไม่ได้ผลและเป็นผลให้รัฐบาลขาดราย
 ได้จากอาคารค่านาที่เคยเก็บได้ในมณฑลกรุงเทพฯ ถึง 170,000 บาท

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ หจข., ร.6 ค.12.2/5 เงินค่านาค้างกรมหลวงอดิศรอุดมเดช พ.ศ. 2458.

² หจข., ร.6 ข.10.2 ฉ/2 ส่อบส่วนที่ดินรกร้างว่างเปล่า อ.เสียบระดับ 17 กุมภาพันธ์

ตารางที่ 13 การลดอัตราอากรค่านำในมณฑลกรุงเทพฯ

เมือง	อำเภอ	นาประเภท พางลอย, ขึ้น	ลดเป็น ขึ้น
กรุงเทพฯ	บางรักษ์, ดุสิต, ราชบุรณะ, ภาษีเจริญ, บางซื่อ, บางเขน, ตะลิ่งชัน, บางกะปิ, บางขุนเทียน, หนองแขม	เอก	โท
นนทบุรี	ตลาดขวัญ, บางใหญ่, ปากเกร็ด, บางบัวทอง	เอก	โท
สมุทรปราการ	เมือง, พระโขนง	เอก	โท
นครเขื่อนขันธ์	เมือง, บางเหี้ย, บางพลี	เอก	โท
ประทุมธานี	เมือง, เขียงราก, ลำหมโคก	เอก	โท
ธัญบุรี	เมือง, ลำลูกกา	เอก	โท
	คลองหลวง	โท	ตรี
	หนองเสือ	ตรี	เบญจ
มีนบุรี	เมือง, แล่นแล็บ, หนองจอก	เอก	โท
	เคียระสัย	ตรี	เบญจ

ที่มา หลข., ร.6 ม.10.2ด/2 ล้อบล่วนที่ดินรกร้างว่างเปล่าอำเภอเคียระสัย ร.ค. 129.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 14 แสดงอาคารค่านาค้างใน พ.ศ. 2452-2453

เมือง	เงินอาคารค้าง พ.ศ. 2452		เงินอาคารที่ตั้งเก็บ พ.ศ. 2453		รวมเงินตั้งเก็บ 2 ปี 2452-2453		หักค่าใช้จ่าย		ยอดเก็บอาคาร พ.ศ. 2453		อาคารค่านา พ.ศ. 2453 ค้างไปเก็บ พ.ศ. 2454	
	บาท	สตางค์	บาท	สตางค์	บาท	สตางค์	บาท	สตางค์	บาท	สตางค์	บาท	สตางค์
กรุงเทพ	122,691	91	207,638	76	330,330	67	3,165	3	205,827	41	124,503	26
นนทบุรี	15,283	11	134,664	96	149,948	7	908	97	71,645	1	78,303	6
สมุทรปราการ	2,583	61	114,206	19	116,789	80	680	40	89,239	6	27,550	74
นครเขื่อนขันธ์	65,325	3	65,588	56	130,913	59	881	72	92,202	13	38,711	46
ประทุมธานี	1,866	55	70,411	43	72,277	98	46	13	65,441	35	6,836	63
ธัญบุรี	335,029	13	203,429	24	538,458	37	9,186	85	201,050	67	337,407	70
มีนบุรี	6,422	15	144,723	57	151,145	72	68	97	118,566	-	32,579	72
รวม	549,201	49	940,622	71	1489,864	20	14,938	7	843,971	63	645,892	57

ที่มา ร.6 น. 11.1/3 รายงานประจำปีกรมสรรพากรใน พ.ศ. 2453-2454.

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปัญหาอาคารค่านาค้างมักเกิดในขณะที่เกิดปัญหาภัยธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ก็มี ปัญหาดินเปรี้ยว เช่นบริเวณคลองรังสิต ปัญหาอุทกอลงตื้นเขิน สภาเผยแพร่พาณิชย์โดยยกปัญหาการ ราชพระราชบัญญัติอาคารที่ดินใน พ.ศ. 2457 ขึ้น โดยเสนอให้ยกเลิกอาคารค่านา อาคารล้มพัสดุ อาคารส่วนใหญ่ และภาษีโรงเรือน โดยให้เปลี่ยนโครงสร้างการเก็บดังนี้

ก. ที่ดินซึ่งก่อสร้างหรือใช้ประโยชน์ประกอบการค้าขาย และพาณิชย์กรรมได้แก่เก็บ ภาษีจากที่ดิน เรือนโรงเรือน

ข. ที่ยังมีได้บำรุงคือที่ดินที่ยังมิได้ทำประโยชน์ รวมทั้งที่ทำการเกษตรด้วย

แต่การยกเลิกภาษีดังกล่าวข้างต้นไม่เป็นผลสำเร็จ¹ แม้จะกำหนดให้เริ่มต้นในมณฑล กรุงเทพฯ ซึ่งที่ดินมีราคาแพงกว่ามณฑลอื่นก็ตาม ในที่สุดสภาเผยแพร่พาณิชย์ยอมยกเลิกเฉพาะภาษี โรงเรือน (อาคารตลาด) เพียงอย่างเดียว เพราะอาคารค่านา อาคารส่วนใหญ่ และอาคารล้มพัสดุ ยังทำรายได้ส่วนใหญ่ให้กับรัฐบาลอยู่ราชพระราชบัญญัติอาคารที่ดินใน พ.ศ. 2457 จึงไม่เป็นผล สำเร็จ มีที่ปรับปรุงคือการออกกฎเสนาบดีสักขะการเก็บอาคารส่วนใหญ่ใน พ.ศ. 2456 ทั้งนี้เพราะ มีข่าวลือบางรายขอหักที่ส่วนเป็นที่บ้านเพราะขณะนั้นยังไม่มีการเก็บภาษีบ้านเรือนที่พักอาศัย² ที่ ประชุมสภาเผยแพร่พาณิชย์มีความเห็นเรื่องที่สองว่า "...พลเมืองที่เป็นข่าวส่วนส่วนมากไม่มั่งมี แต่ยังคงถือกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของพอเลี้ยงตัว แต่ก็ยังมีการโอนกรรมสิทธิ์และจำนองเป็นอันมาก นับว่าการทำส่วนยังหาเจริญขึ้นให้พอสมควรไม่..." กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงผ่อนปรนให้ที่ ส่วนซึ่งเพาะปลูกในบริเวณบ้านเรือนหรือพระอารามแต่มิได้ยกเป็นท้องร่องและมีบริเวณไม่เกิน 5 ไร่ ในกรุงเทพฯ ได้รับการยกเว้นอาคารส่วนใหญ่ ส่วนเมืองอื่น ๆ เช่น ธนบุรี นนทบุรี สมุทรปราการ

¹ ใน พ.ศ. 2467 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงมีพระราชดำริจะให้มีการ ราชบัญญัติภาษีที่ดินอีก แต่มีปัญหายุ่งยากคือการวางอัตราค่าภาษี ซึ่งต้องสำรวจและแยกประเภท การตีราคาที่ดิน จึงต้องมีการออก พ.ร.บ. แยกประเภทและตีราคาที่ดิน พ.ศ. 2474 .

² หลข., ร.5 กษ.4/12 หักที่ส่วนเป็นที่บ้าน 17 สิงหาคม ร.ศ. 124 .

³ หลข., ร.6 กส.15.1/278 ข. ม.ร. เกรแอมถึงพระยาบรมบาทบำรุง...

ฉันทบุรี ยกเว้นให้กระถังที่มีได้ยกเป็นทองรองและมีเนื้อที่ปลูกไม้เกิน 1 ไร่ นอกจากนี้ส่วนที่ชาวสวนโคนัน
สร้างขึ้นใหม่ก็ให้คิดอากรตามประเภทผลไม้ที่ปลูกอีกด้วย¹ ส่วนอากรส้มขี้ต้อ² ก็ยังคงไว้เช่นเดิมไม่
มีการยกเลิกในระยะนี้

การที่อัตราอากรค่านา ค่าสวน ของไทยมีการปิดหุ้มได้ไม่ตายตัว นับว่าช่วยบรรเทา
ความเดือดร้อนของราษฎรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้มาก ใน พ.ศ. 2473 ชาวนาไทยก็เริ่ม
ประสบปัญหาอีก เพราะทำนาได้ผลน้อยและเศรษฐกิจฝืดเคืองเนื่องจากเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ชาวนา
นาในบริเวณลุ่มราบฉะเชิงเทรา นนทบุรี สิงห์บุรี ร้อยเอ็ด ขอนแก่น ชัยภูมิ นครราชสีมา นครศรีธรรมราช นครสวรรค์
สงขลา ยอมลดอากรค่านาใน พ.ศ. 2474 ลงเหลืออัตราดังตารางที่ 15

ตารางที่ 15 แสดงการลดอัตราอากรค่านาใน พ.ศ. 2474

พ.ศ. 2452 นาอยู่โค	เอก	โท	ตรี	สี่ตวา	เบญจจะ	ปางลอบ เอก	โท	ตรี	สี่ตวา	เบญจจะ
เดิม	1	.80	.60	.40	.30	1.20	1	.80	.60	.40
พ.ศ. 2474 นาอยู่โค	เอก	โท	ตรี	สี่ตวา	เบญจจะ	ปางลอบ เอก	โท	ตรี	สี่ตวา	เบญจจะ
เก็บใหม่เป็น	.80	.65	.48	.32	.24	.92	.80	.64	.48	.32

ที่มา ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ, "การผลิตและการค้าข้าว...", หน้า 109.

¹ มะม่วงที่โก่นสร้างใหม่ยกเว้นอากรให้ 6 ปี.

² อากรส้มขี้ต้อ พ.ศ. 2456 เก็บจากสับประรด 500 กอ 12 ส.ต. กล้วย 50 กอ
12 ส.ต., ส้มต่าง ๆ 15 ตัน ราคา 12 ส.ต., พลู 12 ค้าง 12 ส.ต., ส้ม 15 ตัน 12 ส.ต.
เป็นต้น ส่วนอากรสวนใหญ่ก็คงเก็บจากอากรค่าที่รายปีและตามชนิดของผลไม้ดังเดิม.

สำหรับราษฎรซึ่งไม่อาจชำระ เงินอากรค่านาได้ รัฐบาลก็ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติลักษณะ เก็บเงินค่านา พ.ศ. 2443 ซึ่งระบุไว้ "ยึดทรัพย์ล้มบติของผู้ซึ่งเงินค่านาค้างขาดตลาดพอสมควรแก่จำนวนเงินที่ค้าง และค่าใช่ล้อยในการขายทอดตลาด"¹ แต่รัฐบาลมีมาตรการพิเศษให้ พนักงานฝ่ายปกครองตรวจสอบคุณสมบัติของราษฎรที่ค้างค่านา ดังนี้

ก. บุคคลที่เป็นเจ้าของนา แต่มิได้ทำนาของตนเองให้ผู้อื่นเช่า แสดงว่ามีที่นาจำนวนมาก และมีทางหากินด้วยอาชีพอื่น ให้เร่งรัดค่านาตามพระราชบัญญัติ เพราะพวกเขาจะเสียค่านาได้ ถ้าจำเป็นก็ให้ยึดทรัพย์ขายทอดตลาดพอสมควรแก่จำนวนเงินที่ค้าง

ข. บุคคลที่เป็นเจ้าของนาทำนาของตนเอง และมีเนื้อที่ดินมากและมีทางทำมาหากิน อาชีพอื่นก็ให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับในข้อ ก.

ค. บุคคลซึ่งเป็นเจ้าของนาและทำนาของตนเอง แต่นานั้นมีเนื้อที่น้อย ห้ามมิให้ยึด ทรัพย์ ให้ผ่อนผันถึงฤดูที่ขายข้าวได้จึงเก็บอากรค่านา²

โดยเฉพาะใน พ.ศ. 2475 มีจำนวนราษฎรที่ถูกยึดทรัพย์ขายทอดตลาดตั้งตารางที่ 16 ดังนี้

ตารางที่ 16 แสดงจำนวนราษฎรที่ถูกยึดทรัพย์ขายทอดตลาด และจำนวนเงินที่ได้รับจากการขายทอดตลาด

เมือง	ยึดทรัพย์ (ราย)	เป็นเงินภาษี (บาท)
พระนคร	597	16,295
ธนบุรี	146	5,065
นนทบุรี	4,619	159,638
ฉะเชิงเทรา	326	35,770
สมุทรปราการ	4,165	147,758
รวม	9,853	364,526

ที่มา หลย., ร.7 สบ.2.42/401 การเร่งรัดเงินค่านา พ.ศ. 2474.

¹ หลย., ร.7, มท.5.15/67 กล้อง 3 ห้อมมิให้เจ้าของนาทำนาในที่ซึ่งถูกยึด พ.ศ.2479.

² หลย., ร.7 สบ.2.42/401 ประชุมปรึกษากฎกาขายนาว่างทุกข์ พ.ศ. 2475.

นอกจากนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงออก "ประกาศเดือนขาวนาผิให้ตั้ง
ต้นในสมัยการเงินผิดเคือง" ในวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2475 แก่ขาวนาทั่วประเทศดังนี้

... รายได้แผ่นดินตกไป 20% แต่ความจนมีทั่วโลก ที่เมืองเราจนเพราะราคา
เข้าซึ่งเป็นสินค้าสำคัญของประเทศตกต่ำไม่เฉพาะแต่ขาวนาที่จน ข้าราชการแลพ่อค้าก็
จนลง... ดังนั้นราษฎรผู้สามารถจะเสียภาษีแต่ไม่เสียภาษีอากรนั้นไม่ได้ รัฐบาลก็พยายาม
ที่จะให้ยุติธรรมอย่างสม่ำเสมอ... ส่วนขาวนาที่รัฐบาลผ่อนผันลดอากรค่านา 20% ยัง
มีเจ้าหน้าที่คอยสอดส่องหากขาวนาผู้ใดขัดสนจริง ๆ จะเสียอากรค่านาก็ไม่เก็บ¹...

กล่าวโดยสรุปได้ว่ารัฐบาลเองก็สังเกตเห็นถึงระบบการเก็บภาษีอากรที่ดิน ซึ่งแม้จะมีการจัด
เก็บตามผลประโยชน์ของที่ดินตั้งแต่ พ.ศ. 2448 คือจัดระบบการเก็บเป็นแบบนาเอก นาโทแลวก็
ตาม ใน พ.ศ. 2457 สภาเผยแพร่พาณิชย์เคยเล่นอภิหัยกลศึกอากรค่านา อากรสัมปตสาร อากร-
ส่วนใหญ่ และภาษีโรงเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ม.ร.ว.อลcott เอสเบ็ตกิน กรรมการร่างพระราช
บัญญัติอากรที่ดิน เล่นอวการเก็บอากรของไทยที่เก็บจากผลประโยชน์ (ที่ยังไม่ได้หักต้นทุน) จาก
การเพาะปลูกนั้น ไม่เป็นการเสมอภาคเพราะเป็นการเก็บอากรจากแรงงาน มิได้เก็บจากราคาจริง
ของที่ดิน เพราะที่ดินในกรุงเทพฯ มีราคาเกินกว่าส่วนของผลที่ได้รับจากการเพาะปลูก ดังนั้นนาย
เบ็ตกิน จึงเล่นอวให้ ให้เก็บอากรโดยคำนวณจากราคาแท้จริงของที่ดิน และให้เก็บอัตราเดียวกับ
"ที่ดินที่ยังไม่ได้รับการบำรุง" นอกจากนี้มีการเล่นอวให้เก็บภาษีที่ดิน, เรือน, โรงเรือนที่ประกอบ
การค้าขาย แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ไม่สำเร็จ เพราะถึงแม้ว่าจะเป็นการ "...เก็บเงินจากผู้มี
ทรัพย์สินมากหาใช้เก็บจากรัฐอย่างภาษีอื่น ๆ จะเป็นการลำบากในข้อที่จะต้องทำการกับคนทุกชั้น
ให้เสมอกัน... แต่ยังมีคนบางพวกที่จิตใจในการถืออำนาจที่เคยประพฤติมา เพราะไม่มีใครเคย
คัดค้านหรือด้วยอำนาจแห่งกฎหมาย อาจทำให้เกิดขัดข้องแก่วิธีการในพระราชบัญญัติ² ทั้งนี้เพราะ

¹ หคย., ร.7 กส.15.1/282 ประกาศเดือนขาวนาผิให้ตั้งต้นในสมัยการเงินผิดเคือง
13 พฤษภาคม พ.ศ. 2475.

² หคย., ร.6 กส.15.1/278 ข. ม.ร.เกรแฮมถึงพระยาบรมบาทนารุง...

รัฐบาลยังไม่พร้อมจะสละรายได้จากอากรส้มปัตรส้ม, อากรส่วนใหญ่อากรณา ซึ่งหารายได้สำคัญ
 ของรัฐบาลไปได้ แม้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงโปรดให้มีการสำรวจและ
 ตีราคาที่ดิน พ.ศ. 2467 และใน พ.ศ. 2474 ออกพระราชบัญญัติแยกประเภทและตีราคาที่ดินเพื่อ
 เป็นการจำแนกประเภทของที่ดินพื้นฐานก่อนออกพระราชบัญญัติภาษีที่ดินก็ตาม แต่การประสบปัญหา
 เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก การทำนาไม่ได้ผลของชาวนาทำให้ชาวนาไม่สามารถชำระอากรค่านาได้
 แม้รัฐบาลจะจำแนกประเภทเจ้าของนาที่ติดค้างอากรค่านา โดยพยายามเร่งรัดหรือยึดทรัพย์ขายทอด
 ตลาดเฉพาะเจ้าของที่นาให้เข้า และเจ้าของที่นารายใหญ่ก็ตาม แต่จากสถิติเฉพาะมณฑลกรุงเทพฯ
 ใน พ.ศ. 2475 มีราษฎรถูกยึดทรัพย์ขายทอดตลาดถึง 9,853 ราย คิดเป็นเงิน 364,526 บาท
 จากสาเหตุดังกล่าวมาแล้ว รวมทั้งการเกิดปฏิวัติโดยคณะราษฎรในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475
 ทำให้การออกพระราชบัญญัติภาษีที่ดินไม่สัมฤทธิ์ผลตามที่พระองค์ทรงมุ่งหวังไว้ในที่สุด

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย