

บทที่ 3

ผลกระทบของที่ดินภายหลังการออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2444 และ
พระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2451

แต่เดิมแม้จะถือว่าบรรดาที่ดินในประเทศไทยทั้งหมด เป็นของพระมหากษัตริย์ก็ตาม แต่
ทรงพระมหากรุณาธิคุณแก่ราษฎรพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ราษฎร เข้ามาจับจองทวงห้ามที่
ว่างเปล่าไว้เพาะปลูก โดยส่งเจ้าพนักงานไปรังวัดเหยียบย่ำแล้วทำหนังสือสำหรับที่เป็นหลักฐานผู้
ซึ่งจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน¹ สมัยก่อนที่ดินส่วนใหญ่รกร้างว่างเปล่า ราษฎรเข้าไปทำไร่ทำนายน้อย โดย
เฉพาะบริเวณที่ห่างไกลจากแม่น้ำลำคลองการคมนาคมไม่สะดวก เมื่อมีการขุดคลองทั้งของเอกชนและ
ที่พระมหากษัตริย์โปรดพระราชทานให้ขุดขึ้น² ที่นาบริเวณริมคลองจึงเป็นที่ซึ่งเจริญและมีราคาแพงกว่า
บริเวณอื่น

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริให้มีการเปลี่ยนแปลงการเก็บ
อากรค่านา จากเดิมเก็บจากทางขั้วไร่ละ 2 ถัง เปลี่ยนเป็นเก็บเป็นเงินคิดไร่ละสิ่ง³ เท่ากัน
ทั้งนาโคก และนาฟางลอย⁴ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดให้ลดการเก็บอากร

¹ หลข., ร.5 ม.2.11/8 การประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 119.

² หลข., ร.5 กษ.3.1/8 พ.ร.บ. ตราจรั้งวัดนา ร.ศ. 115.

³ ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2405-2408 "ประกาศพระราชบัญญัติ เรื่องนาตราแดง
แลนาโคก ลงวันพุธ เดือนยี่ ขึ้น 1 ค่ำ" (พระนคร : คุรุสภา, 2505), หน้า 244.

⁴ นาโคกหรือนาหว่านเรียกเก็บอากรค่านาตามจำนวนที่ดินที่ราษฎรจับจองและระบุไว้ใน
ตราแดง ต้องทำประโยชน์ภายใน 9 ปี ส่วนนาฟางลอยหรือนาปักขั้วหลวงเส่นาประเมินเก็บตามจำนวน
พื้นที่ที่ราษฎรทำนา นาโคกแม้จะทนทานกว่านาฟางลอยแต่ราคาข้าวต่ำกว่านาส่วนใหญ่ในมณฑลกรุงเทพฯ
เป็นนาฟางลอย แต่หลังจากออก พ.ร.บ. โฉนดที่ดิน พ.ศ. 2444 จึงเริ่มเก็บเป็นแบบนาโคก มณฑล
ซึ่งมีการปลูกข้าวได้ผลดีมากกว่ามณฑลอื่น ๆ จนภายหลังเปลี่ยนเป็นเก็บแบบนาโคกคือมณฑลกรุงเทพฯ
มณฑลกรุงเทพฯ มณฑลปราจีนบุรี มณฑลนครชัยศรี เป็นต้น.

ค่านายหน้าคู้โคเป็นร้อยละสี่ ส่วนนาช่างลอยคงเดิมในอัตราร้อยละสี่เพื่อ¹ ทรงให้เหตุผลว่าในปี
ที่ฝนแล้งหรือน้ำมากเกินไปนาคู้โคทำไม่ได้ผล ราษฎรที่ทํานาแบบคู้โคจะเสียเปรียบเพราะต้องเสีย
อากรเต็มตามเนื้อที่ซึ่ง संबรอง ไม่ว่าจะทํานาได้ผลหรือไม่ ต่างกับนาช่างลอยซึ่งเสียเฉพาะที่ทํานาเท่านั้น
อีกประการหนึ่ง เพื่อต้องการช่วยไพร่หลวงซึ่งต้องทำงานหนักอยู่แล้วและส่วนใหญ่ทํานาคู้โคอยู่ด้วย² จะ
เห็นได้ว่าเป็นความต้องการของรัฐบาลในขณะนั้นด้วย ที่ต้องการให้ราษฎรหันมาทํานาคู้โคมากกว่า
นาช่างลอย เนื่องจากนาช่างลอยข้าหลวงเสนากรมการต้องออกประเมินรังวัดทุกปี³ ทำให้อากรที่
ได้ไม่แน่นอนและเสียเวลาประเมิน และถ้าราษฎรทํานาคู้โคหมดเป็นการขยายการทำประโยชน์จาก
ที่ดิน เนื่องจากข้าวนาต้องทำประโยชน์เท่าที่ดิน संबรอง แตกต่างกับนาช่างลอยที่ราษฎร संबรองที่ไว้
มาก ส่วนที่เหลือและไม่ได้ทำประโยชน์ก็มักจะทำให้ผู้อื่นเช่าต่อ

1. การบริหารงานที่ดินก่อนการออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2444

ก่อนที่จะมีการปฏิรูปการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กรม
เป็นผู้แต่งตั้งข้าหลวงเสนาออกเดินประเมินนาและเก็บอากร แต่การทำงานระหว่างข้าหลวงเสนา กับ
ผู้ว่าราชการเมืองไม่ประสานงานกันมีความไม่ลงรอยกันอยู่บ่อย ๆ อีกทั้งตัวผู้ทํานาที่มอบให้แก่ราษฎร
ที่เสียอากรค่านาแทนใบเสารีกก็เขียนด้วยดินสอง่ายแก่การปลอมแปลง แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงให้ข้า
หลวงเสนาและกำนันทำงานร่วมกันโดยมีผู้ว่าราชการเมืองรับผิดชอบ โดยเปลี่ยนแปลงตัวผู้ทํานาพิมพ์
ประทับตราเสนากรมการทั้งสามดวง⁴ และหักส่วนลดจากเงินอากรร้อยละ 8 ให้แก่เสนากรมการ
เป็นค่าตอบแทน

¹ ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2405-2408, หน้า 247.

² หลข., ร.5 บ.2.11/3 รายงานประชุมเทศาภิบาลคราวที่ 3 และ 4 ร.ศ. 117.

³ อากรนาคู้โคที่ค้าง รัฐบาลยอมให้ค้างไปชำระอีกปีหนึ่งต่อไป แต่ขึ้นเป็นร้อยละหนึ่งสี่
เพื่อ.

⁴ ประวัติกระทรวงเกษตร (พิมพ์ที่ระลึกในวันเปิดที่ทำการกระทรวงเกษตร 1 เมษายน
พ.ศ. 2500), หน้า 15, 18.

ภายหลังเมื่อมีการสถาปนากระทรวงเกษตรจึงได้เข้ารับหน้าที่การเก็บอากรค่านาและออกตราแดงตราจองให้แก่ราษฎรที่เข้ามาจับจองที่ดิน พร้อมกันนั้นเจ้าพระยาภาสกรวงษ์เสนาบดีขณะนั้นได้ปรับปรุง โดยส่งเงินค่าธรรมเนียมการออกตราจองให้เป็นรายได้ของแผ่นดิน เพราะแต่เดิมก่อนที่จะมีการสถาปนาขึ้นเป็นกระทรวงเกษตร ค่าธรรมเนียมไม่มีการกำหนดแน่นอนแล้วแต่เสนากรมการจะเรียก และให้เป็นประโยชน์ของเสนากรมการแบ่งกัน¹ ส่วนตราจองและใบเสริ่งก็มีการจัดทำใหม่ให้มีแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศ แต่ปัญหาการจับจองที่มาซ้ำซ้อนกันและการแย่งกรรมสิทธิ์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะหลังจากการทำสนธิสัญญาบาวริงกับอังกฤษใน พ.ศ. 2398 เพราะข้าวเป็นสินค้าออกที่สำคัญ เนื่องจากรัฐบาลไทยยินยอมให้ส่งออกขายต่างประเทศได้² การขุดคลองที่ขยายตัวขึ้น เช่น คลองประเวศน์บุรีรมย์ คลองเจดีย์บูชา หรือการขุดคลองรังสิตของบริษัทขุดคลองกุณาสยามที่เป็นผลให้ราษฎรถึงกว่า 100,000 คน เข้าไปเช่าและซื้อที่ดินบริเวณนี้เพื่อทำนา นอกจากนี้ยังมีการขุดคลองของเอกชนรายอื่น ๆ อีกได้แก่ คลองพระราชาภิรมย์ คลองพระยาบรรพชาซึ่งอยู่ทางฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา³ ที่ดินล่องฝั่งคลองเป็นที่นิยมเช่าเช่าหรือซื้อทำนาของราษฎร เพราะข้าวกำลังราคาดี "... ราคาข้าวเปลือกเมื่อก่อนเกี่ยวนละ 8 บาท มาในเวลานี้ข้าวเปลือกชนิดเดียวกัน ราคาถึง เกวียนละ 55 บาท ราษฎรก็ทำไร่นามากขึ้น..."⁴ นอกจากนี้การค้าและการพาณิชย์ก็เจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว ที่ดินในกรุงเทพฯ โดยเฉพาะผ่านใจกลางเมืองที่มีถนนตัดผ่านก็มีราคาสูง ราษฎรนิยมเช่าอยู่อาศัยจนเกิดมีปัญหาแย่งชิงกรรมสิทธิ์กัน แม้แต่ที่ธรณีสงฆ์ของวัด (ดูในบทที่ 2) ก็ยังประสบปัญหาเช่นกัน

¹ หลข., ร.5 กส.4/1794 ความเห็นแลวิธีอย่างสังเขปในการจัดการที่ดินและการเพาะปลูกในพระราชอาณาจักร ร.ศ. 117.

² James C. Ingram, Economic Change in Thailand 1850-1970 (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1971), p. 208.

³ Shigeharu Tanabe, "Thailand: A Rice-Growing Society..." p. 6.

⁴ หลข., ร.5 กษ.4.5/6 รายงาน ม.ร.โบลี เรื่องอัตราค่าที่ดิน ร.ศ. 121.

เมื่อเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีรับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงเกษตรคนต่อมา ก็เริ่มดำเนินงานปรับปรุงการรื้อวโหลในการเก็บอากรค่านา โดยจะให้ตั้งข้าหลวงกรมนาประจำหัวเมืองต่าง ๆ เพื่อเก็บอากรค่านาให้ทุกหัวเมือง แต่กรมพระยาตำราจราชานุภาพทรงเสนอให้ข้าหลวงเทศาภิบาลแต่ละมณฑลทำหน้าที่เก็บเงินอากรค่านาแทน เพื่อเป็นการตัดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างข้าหลวงกรมนาที่จะแต่งตั้งขึ้นใหม่กับผู้ว่าราชการเมือง และเป็นการไม่สิ้นเปลืองงบประมาณ ส่วนที่นาบริเวณคลองรังสิตหรือคลองเอกราชที่มีเรื่องวิวาทแย่งกรรมสิทธิ์กัน กระทรวงเกษตรก็ตั้งกรมการตรวจตัดสินที่นาพิเศษไปชำระข้อขัดแย้ง เพราะในขณะนั้นกระทรวงยุติธรรม ยังมิได้ออมนหน่วยงานตัดสินชำระความไปยังกระทรวงยุติธรรม

เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีกราบบังคมลาออกจากตำแหน่งเสนาบดี กระทรวงเกษตร พ.ศ. 2438 และในระหว่าง พ.ศ. 2439-พ.ศ. 2442 กระทรวงเกษตรถูกยุบเป็นกรมเกษตรกร โอนไปสังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เพราะหน้าที่ของกระทรวงเกษตรลดน้อยลง เนื่องจากหน้าที่การเก็บอากรนาอากรส่วนก็โอนไปให้กรมสรรพากรในสังกัดกระทรวงนครบาล¹ ซึ่งเก็บอากรในมณฑลกรุงเทพฯ ดังนั้นกรมเกษตรจึงมีหน้าที่เพียงการรับผิดชอบรังวัดที่ และการออกตราจองที่นาในบริเวณคลองที่ขุดขึ้นใหม่²

อย่างไรก็ตามปัญหาการแย่งชิงกรรมสิทธิ์ที่นา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกตราจองและใบเทียบเข้าข้างกันยิ่งทวีมากยิ่งขึ้น บางครั้งเจ้าหน้าที่ก็เพิกเฉยไม่ออกไปรังวัดที่แต่กลับออกตราจองให้ราษฎรทันที "... คิดว่าที่ดินซึ่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติยึดมา 3 ปี ก็ไม่เสร็จดังก่อน..."³ ดังนั้นราษฎรผู้ถือใบเทียบเข้าซึ่งเป็นหนังสือที่ออกให้ชั่วคราวจึงอยู่ในฐานะเสียเปรียบตราจอง เพราะ

¹ ประวัติกระทรวงเกษตร, หน้า 38.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

³ หลช., ร.5 กส.4/1794 ความเห็นและวิธีอย่างสังเขป...

นอกจากใบเหี้ยบป่าจะมีอายุการครอบครองเพียง 1 ปี อีกทั้งต้องไปเสียค่าธรรมเนียมต่ออายุทุกปี และถ้าไม่เข้าทำประโยชน์ใน 1 ปี ใบเหี้ยบป่านั้นจะหมดอายุ เหตุผลอีกประการของข้อยุ่งยากคือ

... เพราะที่นาบางแห่งเป็นแต่ที่รกร้าง ราษฎรก็เข้าทำนามิได้มีใบเหี้ยบป่าแลตราจองตามพระราชบัญญัติ บางแห่งมีตราจองที่ผิดด้วยพระราชบัญญัติ บางทีเจ้าของทำใบเหี้ยบป่า หวงกันที่แผ่นดินไว้มากทำแต่น้อย เพื่อหาประโยชน์ทางเก็บค่าเช่า ...¹

แม้ขุนนางชั้นผู้ใหญ่ในขณะนั้นได้แก่ เจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ (ต่อมาเป็นเสนาบดีกระทรวงเกษตร ใน พ.ศ. 2443) ต้องการซื้อที่นาตำบลลาดบัวทอง แขวงกรุงเทพฯ จำนวน 550 ไร่ ราคา 50 ชั่ง จากหลวงชำญญเบศร์ แต่เมื่อทราบว่ามีบริเวณนี้เคยมีปัญหาฟ้องร้องเรื่องการสับจองเข้าซ้อนกัน ท่านจึงมีหนังสือถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อขอให้พระองค์ทรง ช่วยสั่งการให้เจ้าพนักงานกระทรวงนครบาลช่วยตรวจสอบใบจองของหลวงชำญญเบศร์ซึ่งท่านจะซื้อที่ดินว่าถูกต้องหรือไม่ "... หลวงชำญญเบศร์เอานา ต.ราชบัวขาวแขวงกรุงเทพฯ 550 ไร่ มาจำหน่าย ข้าพระพุทธเจ้าอยากได้เพราะมีบุตรมาก แต่การซื้อหรือรับจำหน่ายลำบาก เพราะใบเหี้ยบป่าหรือใบจองสับซ้อนกันเต็มที ..."² ดังนั้นในระหว่าง พ.ศ. 2440 - พ.ศ. 2442 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงสั่งให้งดการออกตราจองเป็นการชั่วคราวเพื่อปรับปรุงวิธีการใหม่ โดยออกใบเหี้ยบป่าที่มีอายุ 1 ปีให้แทน ม.ร.ไชล์ส อธิบดีกรมสรรพากรนอกในขณะนั้น ได้แนะนำให้รีบจัดการปรับปรุงโฉนดที่นาก่อนประเภทอื่น เพราะมีกรณีวิวาทแย่งชิงกันมากโดยแนะนำให้มีวิธีแบบทอเรนส์³ ของออสเตรเลีย อีกประการหนึ่งถ้าสามารถปรับปรุงโฉนดที่ดินให้มีความน่าเชื่อถือ

¹ หลข., ร.5 กษ.3.1/8 พ.ร.บ. ตราจรั้งวัดที่นา ร.ศ. 115

² หลข., ร.5 น.18.2/8 ที่นาหลวงชำญญเบศร์จำหน่ายพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ เจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 11 กันยายน ร.ศ. 113.

³ ดูรายละเอียดการออกโฉนดที่ดินแบบทอเรนส์ จาก นพรัตน์ มนุสธรรม, "การปฏิรูปกฎหมายที่ดิน ... , หน้า 109-125.

แล้ว ราษฎรจะสามารถใช้โฉนดเป็นหลักทรัพย์ประกันในการกู้ยืมเงินได้¹ แทนที่จะเป็นว่าที่ดินเป็น
 สิ่งที่มีราคาน้อยกว่าความเป็นจริงในขณะนั้น² สาเหตุเป็นเพราะว่าการดำเนินงานในระยะเริ่มแรก
 รัฐบาลเน้นเรื่องการเก็บภาษีอากรจากที่ดินมากกว่าสนใจจะปรับปรุงเรื่องกรรมสิทธิ์ ปัญหาที่ดินซึ่ง
 ทับถมคั่งค้างมานานและเริ่มมีการเคลื่อนไหวปรับปรุงให้เป็นตามหลักสากลในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้เอง

ตารางต่อไปนี้จะแสดงหนังสือแสดงการจับจอง และแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินดังต่อไปนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ใน พ.ศ. 2440 ราษฎรซึ่งทำนาในคลองประเวศน์บุรีรัมย์ประสบปัญหามีหนูลงมากินพืชผล
 และน้ำท่วมมาก จึงต้องนำตราจองมาจำหน่ายซึ่งพระยามหาโยธาให้ความเห็นว่า การรับจำหน่ายได้
 ก่าไรมากกว่าลงทุนสร้างตึกแถวมาก (หลย., ร.5 กษ.3.1/8 พระยามหาโยธาถึงกรมหมื่นมหิศรราช-
 หฤทัยเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ 7 กรกฎาคม ร.ศ. 118.)

²หลย., ร.5 กส.4/1794 ความเห็นและวิธีอย่างสังเขป...

ตารางที่ 4 แสดงหนังสือกรรมสิทธิ์ที่ดินของไทยและประเภทของที่ดินซึ่ง संबจจ

เริ่มใช้ใน พ.ศ.	ประเภทของที่ดิน	หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์	ระยะเวลาที่ถือครองที่ดิน (ปี)	หมายเหตุ
มีตั้งแต่สมัยอยุธยา	นาพวงลอย	ตราจอง	3	ถ้าทิ้งที่ดินว่างเปล่าเกิน 3 ปีขาดกรรมสิทธิ์
	นาคู่โค	ตราแดง	9	ต้องทำประโยชน์ภายใน 9 ปี มิฉะนั้นจะขาดกรรมสิทธิ์
พ.ศ. 2420	ที่นาสองฝากคลอง	ตราจอง	5	ที่นาริมคลองที่เกินสร้างหรือช่วยค่าขุดคลองจะได้รับการปิดอายุการ संबจจและยกเว้นอากรได้ 5 ปี
พ.ศ. 2433	นา	ใบเหยียบย่ำ	1	หนังสือแสดงการ संबจจชั่วคราวแต่ไม่ได้กรรมสิทธิ์
พ.ศ. 2451	นา	ใบเหยียบย่ำ	2	ขยายอายุการครอบครอง
พ.ศ. 2445	นา	ตราจอง-ชั่วคราว	3	ออกชั่วคราวแสดงการ संबจจ เพราะรัฐบาลออกโฉนดที่ดินให้ไม่ทัน
พ.ศ. 2444	นา ส่วนที่บ้าน	โฉนดที่ดิน	10	แสดงกรรมสิทธิ์ถาวรที่สุด

ที่มา ร.แลงกาตี, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (คำสอนชั้นปริญญาโทมหาวิทยาลัย

ธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2483), หน้า 28 , 38 , 41 , 46 และ 48 .

2. การบริหารงานภายหลังการออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2444 และ พ.ศ. 2451

หลังจากกระทรวงเกษตรได้รับการยกฐานะเป็นกระทรวง ใน พ.ศ. 2443 เจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ ได้เข้ารับตำแหน่งเสนาบดี (พ.ศ. 2443 - 2452) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเร่งให้ระงับกรณีขัดแย้ง เรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยเร็ว และทรงเห็นพ้องด้วยกับ ม.ร.โปลส์ในการใช้ระบบคาสต์รัล (Cadastral System) และใช้กฎหมายแบบทอเรนส์ (Torrens System) ผู้เป็นหัวแรงสำคัญในการออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดินฉบับแรก พ.ศ. 2444 ในขณะนั้นคือพระยาประยาธิพรบาลข้าหลวงเกษตร ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดการבקเขตที่ดินร่วมกับพนักงานของกรมแผนที่ ครั้งแรกได้ตั้งหอกทะเบียนที่ดินขึ้นที่มณฑลกรุงเก่า ใน พ.ศ. 2444 โดยจะยกเลิกหนังสือสำคัญแบบเก่าที่มีอยู่และเป็นการบังคับให้เจ้าของที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแบบเก่ามารับโฉนดที่ดินแบบใหม่ทางอ้อม¹ ต่อมาใน พ.ศ. 2445 จึงขยายมาตั้งหอกทะเบียนที่กรุงเทพฯ อีกแห่งขึ้นตรงกับกรมทะเบียนที่ดิน ซึ่งมี ม.ร.ดับบลิว.เอ. เกรแฮม เป็นเจ้ากรมทะเบียนที่ดินในขณะนั้น²

สาเหตุของการขยายหอกทะเบียนที่ดินมาตั้งในกรุงเทพฯ นั้น จุดประสงค์รัฐบาลต้องการให้มาควบคุมการออกโฉนดที่ดินของบริษัทยุคคลองคูนาสยาม บริเวณทุ่งหลวงฝั่งเหนือคลองรังสิต เพราะที่บริเวณนี้มีกรณีแย้งชิงวิวาทเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินมากที่สุดในขณะนั้น³ พระยาประยาธิพรบาล

¹ ร. แลงกาด์, ประวัติคำศัพท์กฎหมายไทย (คำสอนชั้นปริญญาโทมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2483), หน้า 45-46.

² หลข., ร.5 กส.912/1447 ม.ร.เกรแฮม ยื่นรายงานในกรมทะเบียนที่ดิน ร.ศ.121 17 กรกฎาคม ร.ศ. 122.

³ หลข., ร.5 กษ.4.4/5 ราชวัดนาออกตราแดง ตราจองที่นา เจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 15 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 120.

รับตำแหน่งนายทะเบียน การทำงานของกระทรวง เกษตรหลังการออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน
 ประสบทั้งความสำเร็จและอุปสรรค ซึ่งจะเล่าแยกออกได้ดังนี้

1. อุปสรรค

ประการแรก การทำงานไม่ประสานกันของหน่วยราชการต่าง ๆ และการขาดบุคลากร
 ผู้ชำนาญงาน กระทรวงเกษตรเป็นผู้ร่างระเบียบการออกโฉนดที่ดินโดยการให้รังวัดและทำแผนที่
 เพื่อความถูกต้องของที่ดินซึ่งสะดวก แต่กระทรวงนครบาลเป็นผู้ออกใบเหยียบย่ำในมณฑลกรุงเทพฯ
 และในระหว่างที่กระทรวงเกษตรกำลังวางแผนงานและสำรวจรังวัดที่ดินอยู่ ในขณะที่เดียวกัน
 กระทรวงนครบาลแทนที่จะระงับการออกใบเหยียบย่ำ แต่กลับออกใบเหยียบย่ำทั้ง ๆ ที่จะเลิกใบ
 เหยียบย่ำแบบเก่าอยู่แล้ว ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องรับสั่งให้อำเภอ
 หยุดออกใบเหยียบย่ำชั่วคราว เพื่อให้ร่างระเบียบการออกโฉนดแบบใหม่สำเร็จก่อน¹ และให้
 กระทรวงนครบาลรีบเร่งแบ่งปันขอบเขตของอำเภอรวมทั้งตั้งชื่ออำเภอต่าง ๆ ให้เรียบร้อย

การขาดบุคลากรผู้ชำนาญงานซึ่งเป็นสาเหตุของการแย่งตัวข้าราชการระหว่างกระทรวง
 กัน ได้แก่ พนักงานรังวัดแผนที่ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการออกโฉนดแผนที่ ต่อมาภายหลัง
 กระทรวงกลาโหมตั้งหน่วยงานนี้เข้าสังกัด ครั้นกระทรวงเกษตรยืมตัวพนักงานรังวัดแผนที่มาช่วย
 งานก็ถูกกระทรวงกลาโหมกล่าวหาว่า กระทรวงเกษตรจะประมุขแย่งตัวเจ้าหน้าที่ของตนไป

... การรังวัดควรเพาะคนของตนเองเหมือนกับกรมแผนที่ทหารบก มิใช่มาล่อคนไป...
 เพราะชาวต่างประเทศในกรมรังวัดที่ดิน ซึ่งเป็นชาวต่างประเทศเห็นแก่ตัวไม่ยอม
 ผูกคนไทยที่ใช้งานได้ขึ้นมาแทน หากกระทรวงเกษตรพูดมาอย่างกระทรวงกลาโหม
 ฐานะเพื่อนในราชการก็จะจัดหาคนเหมาะสมมาให้ ...²

¹ หลย., ร.5 กษ.4.4/2 ห้ามอำเภอไม่ให้ออกใบเหยียบย่ำที่ดินในมณฑลกรุงเทพฯ
 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ 20 เมษายน ร.ศ. 120.

² หลย., ร.6 กล.1/1724 กระทรวงกลาโหมกล่าวหากระทรวงเกษตรแย่งประมุข
 เจ้าพนักงานรังวัดกรมแผนที่ พลโทพระยาสิทธิราชเดชไชยถึงอำมาตย์เอกพระกลีการ 3 กันยายน
 พ.ศ. 2461.

ในขณะที่เดียวกัน เจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์พยายามโอนหน่วยงานที่กระทรวง เกษตร เคย ทำอยู่ เช่น เล่มขอเก็บอากรที่ดินซึ่งกรมสรรพากรดำเนินการอยู่ แต่ถูกกระทรวงนครบาลคัดค้านว่า กระทรวงเกษตรมิใช่กระทรวงเก็บภาษีอากร¹ เมื่อเจ้าพระยาพลเทพขึ้นรับตำแหน่ง เป็น เล่มนาบดี กระทรวงเกษตร (พ.ศ. 2463 - 2473) ก็ได้เล่มขอออกไปเหยียบย่ำ ซึ่งในขณะนั้นกระทรวง มหาดไทยเป็นผู้ดำเนินการอยู่ โดยเล่มขอให้กระทรวงเกษตรเป็นผู้ออกไปเหยียบย่ำก็มีเนื้อที่เกินกว่า 50 ไร่ขึ้นไป เจ้าพระยาพลเทพอ้างว่าอำเภอจะออกไปเหยียบย่ำโดยไม่รังวัดแต่ใช้วิธีคาดคะเน ถ้าเนื้อที่ดินมากอาจทำให้เกิดข้อผิดพลาดได้ จึงควรให้กระทรวงเกษตรจัดการในกรณีนี้เนื้อที่ดินสับ- ลงมาก ๆ ตามข้อเท็จจริงแล้วเป็นข้อเสนอกับกระทรวงเกษตราธิการเรื่องการออกไปเหยียบย่ำ แต่ถูกกรมหมื่นเทเวศร์วิมลสารคัดค้านในประชุมเล่มนัดว่า เป็นการสิ้นเปลืองพระราชทรัพย์ ถ้า จะต้องขยายพนักงานที่ดินออกไปประจำตำบลและอำเภอต่าง ๆ ในรูปของการตั้งตำแหน่งปลัดเกษตร² ส่วนล่าเหตุที่กระทรวงเกษตรถูกจำกัดขอบเขตของงาน เป็นเพราะกระทรวงเกษตรปฏิบัติงานไม่ บรรลุตามเป้าหมายส่วนใหญ่เช่นกรณีที่ดินรังสิต ดังที่กรมพระสันตบุรินทร์ฤนารถทรงวิจารณ์ว่า "... เป็นกระทรวงที่รวมเร่รวมกันไม่ติด ..."³ และ ม.ร. เกรแฮม วิจารณ์ว่า "... ราชการกรม นั้นติดขัดเพราะเปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ ..."⁴

ประการที่สอง การฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารงาน ของกระทรวงเกษตร แม้แต่เล่มนาบดีกระทรวงเกษตรคือ เจ้าพระยาลูร์ศักดิ์มนตรี เมื่ออยู่ในตำแหน่ง ก็เคยถูกกล่าวหาว่าดำเนินการช่วยเหลือบริษัทขุดคลองคูน้ำสยาม เพราะมีหุ้นส่วนร่วมอยู่ด้วย โดย

¹ กระทรวงนครบาลโอนไปขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย

² หลข., ร.6 กษ.7/6 เปลี่ยนหน้าที่เจ้าพนักงานที่ดิน พ.ศ. 2465.

³ หลข., ร.6 กษ.3/6 ตั้งพระยาไชยยศสมบัติเป็นเล่มนาบดีกระทรวงเกษตร กรมพระ สันตบุรินทร์ฤนารถถึงพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว 11 มีนาคม พ.ศ. 2463.

⁴ หลข., ร.5 กส.9.2/1447 ม.ร. เกรแฮม ยื่นรายงาน ...

เฉพาะหอกเปียนที่ดินซึ่งเป็นที่เก็บเงินค่าธรรมเนียมที่ราษฎรเข้าจับจองที่ดินมักจะถูกคอร์ปชั่นเงินค่า
 ทะเบียนที่ดิน จนรองอำมาตย์โทขุนพิทักษ์ทะเบียน นายทะเบียนที่ดินเมืองธัญบุรี ถูกจำคุก 2 ปี
 เพราะนำเงินค่าธรรมเนียมราษฎร 1,956 บาท 99 สลตางค์ ไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว¹ การฉ้อ-
 ราษฎรบังหลวงนี้เองทำให้การดำเนินงานของรัฐบาลในการเก็บอากรค่านาล้ำช้า ได้แก่ ที่อำเภอ
 บางกะปิซึ่งไม่สามารถเก็บอากรค่านาได้เท่าที่ประเมินไว้ นายอำเภอได้ร้องเรียนต่อพระยาเพชร-
 ปาณีเจ้ากรมอำเภอว่าสาเหตุเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ เมื่อส่งหมายขี้นำเงินอากรไปฝาก
 กรมสรรพากรซึ่งไม่ไว้วางใจและไม่มอบใบเสร็จให้เสมียน ในระหว่างนั้นราษฎรจึงมาเสียค่านาไม่ได้
 ดังนั้นจึงร้องขอให้มีตำแหน่งผู้ช่วยส่งหมายขีแบ่งเบาภาระ แต่กรมสรรพากรก็มิได้อนุมัติเพราะไม่
 มีงบประมาณ จะสังเกตได้ว่าภายใน 5 ปีเท่านั้น อำเภอบางกะปิแห่งเดียวค่านาอากรค่านาถึง
 60,918 บาท 44 สลตางค์ ซึ่งถ้าอำเภออื่น ๆ มีข้อรวโหลเช่นเดียวกันนี้ รัฐบาลก็จะขาดผล
 ประโยชน์จากอากรที่ควรจะได้เป็นเงินมากมาย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1 หลย., ร.6 กษ.3/8 ถอดชำระราชการแผนกระทรวงเกษตร พระยาไยยยศสัมบัติถึง
 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว 8 มิถุนายน พ.ศ. 2464.

ตารางที่ 5 แสดงการเก็บอากรค่าน้ำอ้าเมอบางกะปีและการค้างอากรค่าน้ำภายใน 5 ปี

พ.ศ.	เงินคงเรียก (บาท)	เก็บได้	เงินค้าง
2452	69,964.61	69,260.15	704.46
2453	48,946.40	44,770.18	4,176.22
2454	34,929.82	30,241.31	4,688.51
2455	48,785.28	26,912.90	21,873.19
2456	38,640.38	12,637.32	26,300.60

รวมเงินที่ค้าง 5 ปี 60,918 บาท 44 สลต่างค์

ที่มา ทลช., ร.6 น.11.5 ค/5 เงินอากรค่าน้ำแลส่วนลดค่าน้ำของกำนันค้าง
อ.บางกะปี 22 สิงหาคม พ.ศ. 2457.

ประการที่สาม เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ไม่เข้าใจวิธีการสำรวจที่ดินระบบค่าต๋งที่ดินและกฎหมาย
แบบทอเรนส์ที่แท้จริง ซึ่งต้องมีหน้าที่ไต่สวนคดีวิวาทเรื่องกรรมสิทธิ์และมรดกทำนองเดียวกับวิธีของ
ศาล แต่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงเกษตรขาดแคลนผู้รู้กฎหมายจนกระทั่งเจ้าพระยาพลเทพ¹ เลื่อนมาดี
กระทรวงเกษตรในขณะนั้น เสนอให้แต่งตั้งพระยาปลัดเกษมผู้พลคนนักกฎหมายมาเป็นอธิบดีกรมทะเบียน
ที่ดิน² ทั้งนี้เพราะเกิดเหตุการณ์ที่ ม.จ.พูนศรี พนักงานที่ดินออกโฉนดใกล้เกาะใหญ่ให้แก่พระยา
บรรณาในมณฑลกรุงเก่า ทั้ง ๆ ที่เป็นที่วิวาทกำลังอยู่ในระหว่างการฟ้องร้องกับบาดหลวง แต่
ม.จ. พูนศรีกลับออกโฉนดให้พระยาบรรณาไป ทำให้รัฐบาลไทยต้องเสียค่าทำขวัญให้แก่บาดหลวง

¹ เจ้าพระยาพลเทพ (เฉลิม โกมารกุล ๗ นคร) เป็นเลขาธิการระหว่าง พ.ศ. 2463 - 2473.

² ทลช., ร.6 กษ.3.2/22 พระยาปลัดเกษมผู้พลคนนักกฎหมายเป็นอธิบดีกรมทะเบียนที่ดิน เจ้าพระยา
พลเทพถึงพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2467.

เป็นเงิน 10,000 บาท พระเจ้าฟ้างุ้มเรอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์เสนาบดีกระทรวงเกษตรสมัยก่อนเจ้าพระยาพลเทพ (พ.ศ. 2455 - 2463) ก็ได้เคยทูลเสนอต่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมาแล้วว่า "... ถ้าพลังผลิตขั้นรัฐบาลต้องเสียสินไหมทำขวัญเขา เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนทุกแห่งในโลกเป็นหมอคความทั้งนั้น เว้นของไทยใช้ผู้ชำนาญในการเพาะปลูก..."¹

นอกจากนี้พระยาประชาชีพบริหารบาลยังรายงานการสำรวจทะเบียนที่ดินอีกว่า การพิสูจน์แผนที่และการทำโฉนดสะเพร่ามาก ฉนโฉนดของราษฎรผิดไปจากเดิมมากต้องเสียเงินสำรวจใหม่เป็นการสิ้นเปลืองมาก "... พระยาตรีสุนทรเองว่า การเสื่อมทรามลงเช่นแผนที่หลังโฉนดผิดมากจำนวนโฉนดที่ออกก็ลดลง กระทรวงเกษตรก็ถูกตัดงบมาก จะต้องจัดการวางรูปการใหม่ทั้งกรมแผนที่แลกองข้าหลวงเกษตร..."²

ผลจากความล่าช้าในการออกโฉนดแผนที่ ทำให้รัฐบาลต้องออกพระราชบัญญัติตราจองชั่วคราว พ.ศ. 2445 เพราะรัฐบาลยกเลิกหนังสือสำคัญแบบเก่าจึงต้องออกตราจองชั่วคราว³ ให้แทนสำหรับที่ยังข้าหลวงยังร่างวัดไปไม่ถึง⁴

¹ หจข., ร.6 กษ.3/2 ตั้งและย้ายข้าราชการกระทรวงเกษตร พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ถึงพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2456.

² หจข., ร.5 กส.1/683 พระยาประชาชีพยื่นรายงานตรวจการเกษตรและทะเบียนที่ดิน ร.ศ. 127.

³ พ.ร.บ. ตราจองชั่วคราว พ.ศ. 2445 เปลี่ยนเป็นโฉนดแผนที่ พ.ศ. 2452.

⁴ ร. แลงกัต, ประวัติคำศัพท์กฎหมายไทย, หน้า 46.

... เรียกราชฎาที่ไม่มีหนังสือสำคัญมาขึ้นด้วยตัวเอง แลท่าแผนที่เสา ๆ ของตำบลที่
เป็นเจ้าของที่ดิน ได้ส่วนแล้วออกตราจองชั่วคราวให้ ซึ่งจะใช้ได้จนกว่าทำการออก
โฉนดเมื่อได้แผนที่ในตำบลนั้นเสร็จไป และต้องจดทะเบียนในหอทะเบียนเหมือนโฉนด...¹

นอกจากนี้ยังคงมีการออกใบเหยียบย่ำอยู่อีกซึ่งว่า ถือเป็นผู้ออก เป็นหนังสือสำคัญชั่วคราว
ที่ยืนยันว่าผู้นั้นขอจองที่ดินที่ใด เมื่อไร และจำนวนเท่าใด มีอายุเพียง 1 ปี ถ้าไม่ทำประโยชน์
ต้องมาเสียค่าธรรมเนียมขอต่ออายุอีก ใบเหยียบย่ำซึ่งไม่แสดงกรรมสิทธิ์ถาวรจนกว่าผู้นั้นจะมาขอ
รับโฉนด จะเห็นได้ว่าก่อนออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดินใบเหยียบย่ำก็เป็นสาเหตุหนึ่งของการวิวาท
แย่งชิงกรรมสิทธิ์ แต่รัฐบาลก็มิได้ยกเลิกเพราะความสะดวกรวดเร็วในการออกและได้ค่าธรรมเนียม²
อีกด้วย แม้ในพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2451 ก็ยังคงมีใบเหยียบย่ำอยู่เพียงแต่ขยาย
อายุเป็น 2 ปี กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์เคยรับสั่งในที่ประชุมนายทะเบียนที่ดินว่า "... สันชอบ
ใบจองดีกว่าใบเหยียบย่ำซึ่งต้องเปลี่ยนทุกปี ... สันคิดว่าตราจองเป็นของดีเพราะทำให้มีผล โฉนด
แผนที่ดีแต่ที่ดินเป็นหลักแหล่งอยู่ในกรุงเทพฯ เพราะไม่มีใครทิ้งไว้ 3 ปี..."³

จากสาเหตุที่เป็นอุปสรรคเหล่านี้ แม้เสนาบดีกระทรวงเกษตรทุกท่านที่เข้ามาดำรง
ตำแหน่งจะพยายามแก้ไข แต่ก็ยังเป็นเพราะจากระบบราชการ ปัญหาการคอร์รัปชั่น ปัญหาความไม่
ชำนาญงานของข้าราชการ จึงทำให้ระบบการบริหารงานและออกโฉนดที่ดินดำเนินไปได้ไม่รัดหน้า
เท่าที่ควร

2. ประโยชน์ของการออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน

แม้การออกโฉนดที่ดินจะมีปัญหาความล่าช้าอยู่บ้าง แต่ประโยชน์ที่จะได้รับก็มีมากเช่นกัน

¹ หลย., ร.5 กส.15.1/239 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127.

² อัตราค่าธรรมเนียมใบเหยียบย่ำไร่ละ 6 สตางค์.

³ หลย., ร.6 พ.15/27 เล่ม 2 คำรับสั่งเสนาบดีในที่ประชุมนายทะเบียน พ.ศ. 2457.

ประการแรก ลดปัญหาข้อขัดแย้งของการจองที่ดินชั่วคราว ถึงแม้ว่าจะยังไม่มีกรยกเลิก การออกใบเหี้ยบย่ำก็ตาม แต่โฉนดแผนที่มีภาษีดีกว่าใบเหี้ยบย่ำที่มีกรรมสิทธิ์แน่นอนกว่า รัฐบาล มีแนวโน้มว่าเมื่อราษฎรทำประโยชน์ในที่ดินแล้วก็จะมารับโฉนดแผนที่แทนใบเหี้ยบย่ำ และในกรณีที่โฉนด แผนที่ยังรังวัดตรวจสอบไม่เสร็จก็จะมารับตราจองชั่วคราวแทน ซึ่งทั้งตราจองชั่วคราวและโฉนดที่ดิน ก็ต้องจดทะเบียนไว้ที่หอทะเบียนเช่นกัน¹ เมื่อมีหลักฐานการรับรองอยู่ที่หอทะเบียนเจ้าหน้าที่สามารถ ตรวจสอบได้กรณีที่สับจองซ้อนกัน และเป็นการเพิ่มค่าธรรมเนียมให้แก่รัฐบาลด้วยถ้าโฉนดและตราจองมั่นคงประชาชนก็จะไปใช้บริการของหอทะเบียนที่ดินเพิ่มขึ้น อีกทั้งราษฎรจะมั่นใจได้ว่าการ จ้างเกี่ยวกับซื้อขาย จำนำจะลดลงด้วย

ประการที่สอง ราษฎรไม่ต้องเสียเวลาและสะดวกสบายในการโอนกรรมสิทธิ์ไม่ต้องเสีย เงินบ่อยครั้งเหมือนโอนกรรมสิทธิ์ที่อำเภอ เพราะเสียค่าธรรมเนียมที่หอทะเบียนเพียงครั้งเดียว เจ้าพระยา เทเวศร์วงศ์วิวัฒน์พยายามวางมาตรการต่าง ๆ ที่จะไม่ให้เกิดการคอร์ปชั่น เกิดขึ้นหรือให้ น้อยที่สุด โดยให้ราษฎรที่มาทำสัญญาจองที่ดิน ชื้อแลตมป์ค่าฤชาจากเจ้าพนักงานกระทรวง พระคลังมหาสมบัติ² ซึ่ง ม.ร. เกรแฮมคาดว่าในปีหนึ่ง ๆ รัฐบาลควรจะมีรายได้จากค่าธรรมเนียม ที่ดินไม่ต่ำกว่า 160,000 บาท อีกทั้งการที่ราษฎรมาติดต่อทำหนังสือสัญญาที่หอทะเบียน จะทำให้ รัฐบาลทราบว่าการเพาะปลูกในปีนั้นเพิ่มขึ้นหรือลดลงจากบัญชีทะเบียนซึ่งราษฎรทำการเพาะปลูก และเจ้าหน้าที่กรมสรรพากรก็ไม่ต้องสำรวจรังวัดที่ดินทุกปี เช่นเคย³

¹ หลข., ร.5 กส.9.2/1447 ม.ร. เกรแฮม ยื่นรายงาน ...

² หลข., ร.5 กษ.4/11 เจ้าพนักงานหอทะเบียนเอาค่าธรรมเนียมไปใช้ เจ้าพระยา เทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 21 กรกฎาคม ร.ศ. 124.

³ หลข., ร.5 กส.9.2/1447 ม.ร. เกรแฮม ยื่นรายงาน ...

ประการที่สาม ที่ดินมีราคาเพิ่มมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ เพราะเดิมเมื่อยังไม่มีการออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดินฉบับแรก หนังสือสำคัญแบบเก่าเป็นใบเหยียบย่ำ ตราจอง ตราแดง มีเพียงตราแดงเท่านั้นที่แสดงกรรมสิทธิ์ถาวรและไม่ค่อยมีปัญหา แต่คนไม่นิยมเพราะต้องเสียอากรเต็มตามเนื้อที่ หลังจากมีการออกโฉนดที่ดินและมีการลงหมายเหตุเนื้อที่ครบถ้วนพร้อมกับมีแผนที่ถูกต้อง เจ้าของที่ดินจึงมีกรรมสิทธิ์ถาวรดีกว่าก่อน ถ้าจะขายก็เพียงแต่สลักหลังโฉนดและไปโอนที่หอทะเบียนเท่านั้น¹

... โฉนด²ราษฎรแต่เดิมเสียผลประโยชน์มาก เพราะเงินทุนที่ลงในมาจะได้รับค่าเช่าเล็กน้อย ครั้นจะเอาหลักฐานของที่ดินไปเป็นประกันเงินซึ่งจะได้คุ้มโฉนดก็เป็นที่น่ารังเกียจ เช่นที่นายเตียวมีตราจอง 2-3 ฉบับ หากมีโฉนด... เงินทุนของราษฎรในที่มาก็คงหมุนเวียนปีหนึ่งไม่ต่ำกว่าหมื่นชั่ง...³

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน ทำให้เจ้าของที่ดินมีเครดิตดีกว่าสมัยก่อนที่ดินกลายเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสามารถใช้เป็นหลักประกัน⁴หรือซื้อขายแลกเปลี่ยน หรือให้เช่า⁵ได้ง่ายกว่าเดิมมาก ที่ดินจึงเป็นทรัพย์สินที่มีราคามาจนกระทั่งทุกวันนี้

¹ ร. แลงก้าต, ประวัติคำสตรกฎหมายไทย, หน้า 44.

² โฉนดในที่นี้หมายถึงตราจอง.

³ หลช., ร.5 กล.4/1794 ความเห็นและวิธีอย่างสังเขป...

⁴ นิพนธ์ พัวพงศธร, "การถือครองที่ดินในประเทศไทย", ใน เศรษฐกิจการเกษตรไทย, รังสรรค์ อนุพรพันธ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เคสส์ไทย, 2517), หน้า 375.

⁵ หลังจากที่ดินมีราคารัฐบาลระมัดระวังการเข้าที่ดินมาก โดยเฉพาะกับคนในบังคับต่างชาติ จึงมีการกำหนดว่ามิให้บุคคลเข้าที่ดินเกินกำหนด 30 ปี เพื่อมิให้เป็นแบบกรณีฮ่องกงถูกอังกฤษเข้า 99 ปี (หลช., ร.6 สบ.2.42/360 พ.ร.บ. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ ร.ศ. 129).



ประการที่สี่ รายได้จากภาษีที่ดินเพิ่มมากขึ้น แต่เดิมก่อนออกพระราชบัญญัติ โฉนดที่ดิน การเก็บภาษีที่ดินบ้านเรือนและที่อยู่อาศัยยังไม่มีรัฐบาลไทยใช้พระราชบัญญัติการเก็บอากรค่านา พ.ศ. 2433 เป็นหลัก ซึ่งเรียกเก็บอากรค่านาตามอัตราเดิมคือนาถั่วโคไร่ละ 18 อัฐเศษ งาน ละ 4 อัฐ (หนึ่งสลึง) นาฟางคอยไร่ละ 24 อัฐเศษ งานละ 8 อัฐ (หนึ่งสลึงเฟื้อง)¹ อัตรานี้ คงเดิมไม่เปลี่ยนแปลงตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งนี้เพราะสนธิสัญญาบาวริง พ.ศ. 2398 ระหว่างรัฐบาลไทยกับอังกฤษ ได้มีการเจรจาแก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. 2443 ซึ่งมีข้อความเกี่ยวกับอากรส่วนอากรนาและอากรที่ดินต่าง ๆ โดยให้สิทธิคนในบังคับอังกฤษให้มีสิทธิ ในที่ดินเท่าเทียมกับคนไทย รวมทั้งเก็บภาษีในอัตราเท่าเทียมกันด้วย² ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงไม่กล้า เพิ่มอัตราภาษีที่ดิน เพราะเกรงจะกระทบกระเทือนสัมพันธไมตรีกับคนในบังคับของอังกฤษ ม.ร. เกรแฮมเจ้ากรมทะเบียนที่ดินและ ม.ร. ไบลล์เจ้ากรมสรรพากร³ มีความเห็นสอดคล้องกันเรื่อง อากรที่ดิน คือเสนอให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเพิ่มอัตราอากรที่ดิน สนธิสัญญา ระบุให้รัฐบาลไทยเก็บอากรที่ดินได้แต่ต้องไม่เกินกว่าที่เก็บในพม่าทางตอนใต้ โดย ม.ร. เกรแฮม แย้งว่า "... ในพม่าเก็บอากรค่านาเอเคอร์ (2½ ไร่) ละ 2 รูปี 8 แอนนา (3บาท) ... ส่วนค่านาที่เก็บในกรุงสยามไร่ละ 24 อัฐ (หนึ่งสลึงเฟื้อง) ถ้ารัฐบาลขึ้นราคาค่านาอีก 3 เท่า อากรก็ยังต่ำกว่าอัตราสัญญาที่ทำกันไว้ ... เมื่อ 50 ปีก่อนเข้าเปลือกเกวียนละ 10 บาท ... เวลานี้เข้าเปลือกขายเกวียนละ 45 บาท ..."³

นอกจากนี้ ม.ร. เกรแฮม และ ม.ร. ไบลล์ ยังมีความเห็นสอดคล้องกันอีกประการหนึ่งคือ เงินผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของรัฐบาลไทยยังเป็นรายได้ที่ไม่นำจะสนับสนุนให้มีอยู่ ได้แก่ อากรบ่อน- เบี้ย อากรฝิ่น และเงินรัชชูปการ⁴ โดยให้เปลี่ยนไปเก็บจากอากรที่ดินแทน "... เห็นได้ชัด

¹ หลย., ร.5 กษ.3.2/11 เล่ม 4 พ.ร.บ. สักกะเก็บเงินค่านา ร.ศ. 119.

² หลย., ร.5 กส.9.2/1037 ชี้แจงอัตราอากรที่ดินโดย ม.ร. ไบลล์.

³ เรื่องเดียวกัน.

⁴ Ingram, Economic Change in Thailand..., p. 78.

ว่ากรุงสยามที่มีราษฎรโดยมากทำการเพาะปลูกเช่นนี้ เงินผลประโยชน์ของรัฐบาลสมควรจะได้จาก
ที่ดินโดยมาก..." ส่วนความเห็นเรื่องอากรที่ควรยกเลิกมีดังนี้

... การที่ยังมีโรงบ่อนเป็นการผิดอยู่ทุกประการ ... แลเป็นการผิดที่พวกนายอากร
บ่อนเข้าไปตั้งอยู่ในหมู่พวกราษฎรที่ทำการเลี้ยงชีพโดยการเพาะปลูก ... แลเป็น
การสมควรที่รัฐบาลจะจัดการปกครองในเรื่องอากรยาสูบ สุรา แลไม่คิดหาผลประโยชน์
ก้าวไรแต่อย่างเดียว ... เดียวนี้เปลี่ยนเป็นเงินค่าล่่วยแลเงินค่าราชการ เงินรายนี้
ไม่ควรจะให้ปรากฏอยู่ในงบประมาณของเมืองใด ๆ ...¹

ตารางที่ 6 ตารางเปรียบเทียบภาษีแต่ละชนิดที่เป็นรายได้ส่วนใหญ่ของรัฐบาล

ชนิดของภาษี	พ.ศ. 2435 (ล้านบาท)	พ.ศ. 2448	พ.ศ. 2449	พ.ศ. 2455	พ.ศ. 2457	พ.ศ. 2466	พ.ศ. 2467
1. ภาษีฝิ่น	2.48	10.26	8.8	16.56	21.18	18.01	18.18
2. ภาษีการพนัน	4.28	8.64	6.65	7.46	0.33	-	-
3. ภาษีที่ดิน	1.02	3.86	7.58	8.22	8.68	11.62	12.83
4. ภาษีค่าราชการ	0.45	4.14	4.93	8.34	8.34	10.06	10.05
5. ภาษีสินค้าขาเข้า	1.74	2.69	3.01	4.18	4.18	7.16	16.03
6. ภาษีสินค้าขาออก	-	2.79	2.86	3.70	3.70	4.05	5.00

ที่มา James C. Ingram, Economic Change in Thailand, 1850-1870
(Kualalumpur, Oxford University Press, 1971), p. 185.

จะเห็นได้ว่าภาษีการพนันและสุรา ภาษีฝิ่นรวมกันในแต่ละปีหารายได้ถึงครึ่งหนึ่งของรายได้

¹ หจข., ร.5 กส.9.2/1037 กรมทะเบียนที่ดินยื่นความเห็นเรื่องจัดการเก็บอากรที่ดิน

ทั้งหมด¹ ภาษีสินค้าขาเข้าคิดเป็นร้อยละ 10 ส่วนภาษีค่าราชการเป็นร้อยละ 7 ส่วนภาษีรายได้ และภาษีทรัพย์สินเพิ่งมีเก็บภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง² จากแรงผลักดันของที่ปรึกษาชาว ต่างประเทศ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงเลิกอากรบ่อนเบี้ยลงทีละน้อยจนหมดสิ้น ใน พ.ศ. 2466 ในขณะที่ภาษีเงินขายปลีกหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ภาษีค่าราชการมา ยกเลิก พ.ศ. 2478 ดังนั้นรายได้ที่จะเข้ามาแทนที่ก็คือภาษีที่ดินนั่นเอง "... รัฐบาลต้องหา รายได้จากทุกแหล่ง ที่จะไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจ และความสงบสุขของสังคม ซึ่งหาได้ โดยการเก็บ ... ภาษีที่ดิน ..."³

จากข้อมูลของ ม.ร. เกรแฮมและ ม.ร. ไยลส์ยืนยันว่าภาษีที่ดินในไทยเก็บถูกที่สุดในโลก คือเก็บยังไม่ถึงร้อยละ 2½ ของกำไรที่ยังไม่หักค่าใช้จ่าย⁴ การเก็บภาษีที่ดินถือว่าเป็นการ เก็บจากส่วนเกินทางเศรษฐกิจ เพราะผู้ถือครองที่ดินย่อมได้ประโยชน์จากการที่รัฐสร้างให้เป็นการ ตัดถนนผ่าน ดังนั้นผู้ถือครองที่ดินต้องมีส่วนช่วยรัฐบาลโดยการเสียภาษีที่ดิน ทั้งนี้โดยอาศัยการ ปรับปรุงวิธีการออกโฉนดที่ดินแล้ว รัฐบาลคาดว่าจะได้เงินภาษีที่ดินเพิ่มกว่าเดิม เพราะมีราย ชื่อเจ้าของที่ดินที่ห่อหุ้มเปียนทำให้จ่ายต่อการเก็บภาษีอากร ม.ร. เกรแฮมได้เสนอต่อรัฐบาลอีกว่า ควรเลือกวิธีเก็บภาษี "... ตามหลักผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ดิน..."⁵ ซึ่งเจ้าพระยาเทเวศร์- วงศ์วิวัฒน์ เสนอบติ กระทรวงเกษตรในขณะนั้นก็เห็นด้วย เพราะที่ดินทำเลดีก็ควรเก็บภาษีสูงกว่า

¹ ตั้งแต่ พ.ศ. 2448 - 2469 เพียงอย่างเดียวทำรายได้ให้รัฐบาลเฉลี่ยร้อยละ 20 ของรายได้ทั้งหมด.

² สัตร์ทิพย์ นาทสุภา และ สุธี ประคำลัมเศรษฐ์, "ระบบเศรษฐกิจไทย...", หน้า 12.

³ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, "ภาษีที่ดิน" วารสารธรรมศาสตร์, ปีที่ 4 เล่ม 1 (เดือนมิถุนายน - กันยายน 2519), หน้า 2.

⁴ หจข., ร.5 กล.9.2/1447 ม.ร. เกรแฮม ยื่นรายงาน ...

⁵ หจข., ร.5 กษ.4.5/6 ... เจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ถึงพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 11 ธันวาคม ร.ศ. 121.

ที่ดินซึ่งมีคุณภาพต่ำหรือทำเลที่ตั้งไม่สะดวกต่อการคมนาคม ตั้งนั้นใน พ.ศ. 2448 จึงมีการออกพระราชบัญญัติอากรค่านาใหม่¹ โดยจำแนกตามประเภทของที่ดิน

ตารางที่ 7 ตารางเปรียบเทียบอากรค่านาแบบเก่า อากรค่านาแบบใหม่ และอากรค่านาหวงห้าม ต่อไร่

ปีที่	อัตราเดิม(บาท)		ประเภทของนา ²	อัตราใหม่(บาท)		
	นาไร่โค	นาฟางลอย		นาไร่โค	นาฟางลอย	นาหวงห้าม
1	ไม่เก็บภาษี	ไม่เก็บภาษี	นาเอก	1.00	1.20	0.12
2	0.125	0.250	นาโท	0.80	1.00	0.10
3	0.125	0.250	นาตรี	0.60	0.80	0.08
4	0.250	0.250	นาจัตวา	0.40	0.60	0.06
5	0.250	0.375	นาเบญจะ	0.30	0.40	0.05

ที่มา James C.Ingram, Economic Change in Thailand.., p.77.

¹ม.ร.โบลส์เสนอว่าควรปรับเปลี่ยนแปลงอากรค่านาก่อนอย่างอื่น เพราะมีเนื้อที่มากกว่าประเภทอื่น และจะเป็นรายได้ที่สำคัญของประเทศเพราะข้าวเป็นสินค้าออกที่สำคัญ (หลข., ร.5 กส.9.2/1037 กรมทะเบียนที่ดินยื่นความเห็น ...)

²นาชั้นเอก ได้แก่ ในเขตกรุงเทพฯ คือ อ.ตูลิต อ.บางรัก อ.บางขุนเทียน
อ.ภาษีเจริญ อ.หนองแขม อ.บางเขน อ.บางกะปิ อ.ตลิ่งชัน อ.บางซื่อ เมืองนนทบุรี-
อ.เมือง อ.บางใหญ่ อ.ปากเกร็ด เมืองนครเขื่อนขันธ์-อ.เมือง เมืองธัญบุรี-อ.เมือง
อ.ลำลูกกา เมืองมีนบุรี-อ.แสนแสบ อ.เมือง อ.หนองจอก
นาชั้นโท-เมืองสมุทรปราการ อ.เมือง อ.บางเหี้ย อ.บางพลีใหญ่ เมืองปทุมธานี
-อ.เมือง อ.เขียงราก อ.สามโคก เมืองธัญบุรี-อ.คลองหลวง
นาตรี-เมืองนครเขื่อนขันธ์ อ.พระโขนงชานเมือง เมืองมีนบุรี-อ.เสียวระดับ
-เมืองธัญบุรี-อ.หนองเสือ

ส่วนนาจัตวาและนาเบญจะในมณฑลกรุงเทพฯ ไม่มี

ผู้เสียอากรค่านาเดิมรัฐบาลเก็บอากรค่านาจากผู้เข้านา ยกเว้นแต่กรณีผู้เข้านาหลบหนี สิ่งจะให้เจ้าของนารับผิดชอบ โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้เข้านาเป็นคนในบังคับต่างประเทศ เจ้าของนาจะต้องช่วยรัฐบาลรักษามลประโยชน์ของประเทศ ทั้งนี้ทำให้เจ้าของนาไม่กล้าให้คนในบังคับต่างประเทศเข้า ถ้าไม่แน่ใจว่าคนในบังคับต่างประเทศจะสามารถชำระค่าอากรได้ สิ่งทำให้เกิดปัญหาคือกรณีที่ผู้เข้านาทำนาไม่ได้ผลก็จะหลบหนีหรือเลิกทำนาก่อนแต่ผลผลิตได้ผล¹ ดังนั้นเพื่อให้การเก็บภาษีเป็นไปตามล่ากลและความยุติธรรม รัฐบาลจึงเปลี่ยนให้เจ้าของที่ดินรับภาระเสียภาษีเอง ซึ่งเป็นกรบังคับทางอ้อมให้เจ้าของที่ดินต้องขายที่ซึ่งตนมิได้ทำประโยชน์ เพราะมีการเก็บภาษีนาหวงห้ามด้วยนอกเหนือจากนาที่ทำประโยชน์ เพราะรัฐบาลถือว่าเจ้าของที่ได้ผลประโยชน์จากค่าเช่าอยู่แล้ว²

อากรนาหวงห้ามเก็บจากนาที่สับจองแล้วแต่มิได้เข้าทำประโยชน์ "... ผู้ใดสับจองหวงห้ามที่ไว้แล้ว และยังไม่ได้ไถ่มสร้างทำให้เป็นนาภายใน 2 ปี จะเรียกเก็บค่านาหวงห้ามตั้งแต่ปีที่สามต่อไป ถ้าเจ้าของที่เสียค่าหวงห้ามแล้วถึงจะทำให้เป็นเนื้อนาไม่ได้กว่าสองปีไปเท่าใดก็ไม่ขาดจอง..."³ ทั้งนี้จุดประสงค์เพื่อมิให้เจ้าของที่ดินสับจองที่ไว้มากมาขายโดยมิได้ทำประโยชน์ แต่เนื่องจากอัตราการเก็บค่านาหวงห้ามเพียง $\frac{1}{8}$ ของนาอู่โคเท่านั้น ภายหลังจึงมีผู้วิจารณ์ว่ารัฐบาลมิได้คิดแก้ไขปัญหานายทุนที่ดินรายใหญ่ที่เข้าสับจองที่ไว้มากมาขายอย่างแท้จริง เพราะเก็บอากรหวงห้ามในอัตราต่ำ ซึ่งในเรื่องนี้กรมพระยาตราพระราชานุญาตทรงให้เหตุผลในที่ประชุมเทศาภิบาลว่า ถ้าหากให้โอกาสเจ้าของที่ดินรายใหญ่เข้าสับจองที่เพื่อเป็นการขยายเรือกสวนไร่นาโดยเก็บอากรนาหวงห้ามให้ต่ำและภายหลังเจ้าของที่ดินทำประโยชน์ ก็เท่ากับเป็นการเพิ่มพูนอากรให้แก่รัฐบาล

¹ หลข., ร.5 กษ. 3.2/11 เล่ม 2 พ.ร.บ. เก็บเงินค่านา 22 พฤศจิกายน ร.ศ.119.

² เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, "ภาษีที่ดิน", หน้า 7.

³ หลข., ร.6 น.11.5 ค/5 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติหรือการขัดข้องเก็บเงินค่านาหวงห้าม 12 มีนาคม พ.ศ. 2465.

... เต็มด้วยผู้ทำนามีทุนรอนมาก เข้าหุ้นตั้งเป็นบริษัทให้ลูกจ้างทุ่มเทเช่นในทุ่งหลวง
 ... รัฐบาลก็ต้องการเงิน ที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่มีประโยชน์อะไรเมื่อมีผู้ทำเป็น
 เรือกสวนไร่นาขึ้น ภาษีอากรเฉพาะที่ดินนั้นก็ไต่และยังไต่ภาษีขาออกอีก กุสึเขามา
 อยู่ก็ไต่ภาษีอีก จึงควรอุดหนุนให้มีการเพาะปลูกให้มาก และหากรัฐบาลจำกัดให้
 มีที่ดินน้อยผู้ทำนามากก็ไม่ทำด้วยไม่พอประโยชน์..."¹

ต่อมากระทรวงพระคลังมหาสมบัติกลับมีความเห็นว่าควรละเลิกการเก็บอากรนาหวงห้าม
 เพราะตามพระราชบัญญัติอากรค่านา พ.ศ. 2448 มุ่งหมายให้เก็บค่านาเฉพาะที่ปลูกข้าวจริง ๆ
 มิใช่เก็บจากที่ดินว่างเปล่าซึ่งมิได้ทำประโยชน์ "... ที่ดินรายใดยังมีได้โถงสร้างทำเป็นที่สำหรับ
 ปลูกข้าว ก็ไม่ควรจะเก็บเงินอากรในประเภทค่านา..."² ซึ่งต่อมากระทรวงเกษตรก็มีความ
 เห็นสอดคล้องกัน โดยมีเหตุผลว่าที่ดินที่จับจองและมีตราจองครบ 3 ปี หากไม่ทำประโยชน์ก็จะ
 ขาดการจอง แต่ถ้าเสียค่านาหวงห้ามเช่น นาขึ้นเอกเสียเพียงปีละ 12 สลตางค์ ก็จะไม่ขาดจอง
 ตลอดไปแม้จะมีได้ลงทุนทำประโยชน์ ดังนั้นรัฐบาลจึงยินยอมให้ยกเลิกค่านาหวงห้าม โดยอ้าง
 ว่าต้องการราษฎรทำประโยชน์ในที่ดิน ถ้ายังคงให้มีนาหวงห้ามผู้มีฐานะดีจะยอมเสียค่านาหวง
 ห้ามจองที่ดินไว้มาก ๆ ราษฎรสามัญจะหมดโอกาสจับจอง³

การดำเนินการแก้ไขของรัฐบาลในการยกเลิกอากรนาหวงห้าม แม้จะไม่ได้ผลแต่ก็เป็น
 ความพยายามแก้ไขปัญหอย่างกล้าหาญ เพราะรัฐบาลย่อมขาดค่าธรรมเนียมนาหวงห้ามที่เคยได้
 รับ "... อย่างไรก็ตามก็ดี กระทรวงพระคลังมหาสมบัติคงจะได้ใคร่ครวญโดยละเอียดก่อน ในการ

¹ หลข., ร.5 บ.2.1/11 รายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 123 - 127.

² หลข., ร.6 น.11.5 ค/5 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติหาหรือ...

³ หลข., ร.6 น.11.5 ค/5 ความเห็นเรื่องคลังจะยกเลิกการเก็บค่านาหวงห้าม
 ร.ศ. 124 21 มีนาคม พ.ศ. 2465.

จะยอมสละเงินรายได้ให้หลุดมือไป ..."¹ แต่ระยะเวลาที่ล่วงมาที่ดินกลับราคาสูงขึ้นเรื่อย ๆ และนายทุนที่ดินก็ยินดีจะสละองค์ไว้มากมายเช่นเดิม โดยยอมเสียภาษีอากรที่ดินเนื่องจากว่าภาษีที่ดินของไทยแม้จะขึ้นราคาแล้วก็นับว่าอยู่ในอัตราถูกเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง ในข้อขัดแย้งปัญหาการสละองค์ที่หวงห้ามไม่ทำประโยชน์ โดยเก็บภาษีจากเจ้าของที่ซึ่งไม่ดำเนินการเองสูงกว่าภาษีที่ดินทั่วไปถึง 5 เท่าตัว ทั้งนี้เพื่อกระจายการถือครองที่ดิน ทำให้เจ้าของที่ดินรายใหญ่ต้องขายที่ดินที่มีได้ทำประโยชน์ไป²

แม้หลักการเก็บอากรค่านาหวงห้ามจะล้มเหลว แต่รัฐบาลก็ประสบผลสำเร็จในการเพิ่มภาษีที่ดินให้มากยิ่งขึ้น และสามารถยกเลิกอากรฝิ่น อากรบ่อนเบี้ย และภาษีค่าราชการซึ่งที่ปรึกษาชาวต่างชาติรังเกียจเป็นผลสำเร็จ ตารางที่ 8 จะแสดงถึงรายได้จากภาษีที่ดินที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วหลังจากใช้ พ.ร.บ. อากรค่านา พ.ศ. 2448 ในการประเมินการเก็บอากรค่านาใหม่ *Tack on It*

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่าหลังจากกระทรวง เกษตรค้ำเนินการออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดินทั้งใน พ.ศ. 2444 และ พ.ศ. 2451 มีผลต่อรัฐบาลทั้งด้านประสบผลสำเร็จและไม่ประสบผลสำเร็จ ด้านที่ประสบผลสำเร็จคือการมีโฉนดที่ดินแบบแผนที่ถูกต้องตามแบบแผนทำให้ที่ดินกลับเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีค่าใช้ เป็นหลักทรัพย์ได้ ในขณะที่เดียวกันการมีหอทะเบียนที่ดินซึ่งเก็บโฉนดของราษฎร พร้อมกับที่รัฐบาลขึ้นอากรค่านาก็ทำให้รัฐบาลเพิ่มพูนภาษีที่ดินมากขึ้น ในขณะที่รัฐบาลก็ประสบปัญหาการฉ้อราษฎ์บังหลวง การทำงานไม่ประสานกันของงานหน่วยราชการ และการที่เก็บภาษีที่ดินในอัตราต่ำทำให้รัฐบาลไม่สามารถกระจายกรรมสิทธิ์การถือที่ดินได้ เพราะนายทุนก็ยังคงเป็นผู้ถือโอกาสสละองค์ที่ดินส่วนใหญ่เป็นประโยชน์ส่วนตนอีก อย่างไรก็ตามการที่รัฐบาลสนใจปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินในไทย เป็นผลให้รัฐบาลพยายามออกพระราชบัญญัติ

¹ เรื่องเดียวกัน.

² เกริกเกียรติ พัฒนเสวีธรรม, "ภาษีที่ดิน", หน้า 23 .

ตารางที่ 8 ภาษีที่ดิน

ปี พ.ศ.	ภาษีที่ดิน(บาท)	ปี พ.ศ.	ภาษีที่ดิน(บาท)
2440	1,602,354	2449	7,597,449 ¹
2441	2,763,268	2456	7,638,743
2442	2,667,383	2451	7,101,429
2443	2,995,378	2452	8,003,720
2444	3,144,855	2453	7,302,690
2445	3,163,535	2454	6,043,752 ²
2446	2,941,196	2455	6,894,924
2447	3,763,647	2456	8,379,474
2448	3,859,494	2457	8,614,669

ที่มา Thailand, Ministry of Finance, Statistical Year Books of The Kingdom of Siam, 1923 (Eighteen Number,) (M.F.,S.Y.B.), p. 42.

และกฎหมายควบคุมกรรมสิทธิ์ของวัดเช่นที่รณสังฆ³ ที่คนในบังคับต่างประเทศ และที่หลวง
ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอันเป็นผลมาจากการออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดินนั้นเอง ราช
ละเมิดการเปลี่ยนแปลงจะกล่าวถึงต่อไปในบทที่ 4

¹พ.ศ. 2499 เป็นปีที่ใช้ พ.ร.บ. อกรค่านา ร.ศ. 124.

²พ.ศ. 2454 เกิดน้ำท่วมหทัยผลทางเกษตรเสียหาย .

³พระราชบัญญัติควบคุมคณะสังฆ ร.ศ. 121.