



บทที่ ๕

การปรับปรุงงานที่ดินหลังการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๔๔๔ จนกระทั่งสิ้นสมัย
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การออกตราจองชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๔๕

สาเหตุของการออกตราจองชั่วคราว

แม้รัฐบาลได้ออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ก็ตาม งานนี้เป็นงานละเอียดและ
ต้องการเวลา การขยายการออกโฉนดที่ดินอย่างรวดเร็วทันกับความต้องการของ
ราษฎรจึงเป็นเรื่องลำบาก เนื่องจากรัฐบาลต้องประสบปัญหาหลายประการ นอกจากนี้
นี้หลังจากการโอนการเก็บอากรค่าเช่าเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรแล้ว ราษฎรขาด
โอกาสที่จะได้รับหนังสือสำคัญ ทั้งนี้เพราะว่ารัฐบาลไม่ได้แต่งตั้งข้าหลวงกรมฯ
ออกไปทำการประเมินนาดังแต่ก่อน ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราช
บัญญัติออกตราจองชั่วคราวในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๔๔๕ ในบริเวณที่การออก
โฉนดที่ดินแบบใหม่ยังขยายไปไม่ถึง เพื่อเปิดโอกาสให้ราษฎรได้รับหนังสือสำคัญ

บริเวณที่ได้รับพิจารณาให้ดำเนินการออกตราจองชั่วคราวแห่งแรก คือ
อำเภอบางขุนเทียน มณฑลกรุงเทพฯ และตำบลคลองจินดา เมืองนครไชยศรี เพราะ
ว่าบริเวณดังกล่าวมีการวิวาทแย่งชิงที่ดินกันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณคลอง
ในตำบลคลองจินดา ปัญหาที่เกิดขึ้นในตำบลนี้ เนื่องจากความขัดแย้งระหว่างราษฎร
ผู้จับจองที่ดินเพื่อทำการเพาะปลูก กับ ผู้ยื่นเรื่องราวจับจองที่ดินโดยชำระเงินไถ่

ฯจข., รัชกาลที่ ๕ กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม ๕๕
เรื่องที่ ๒๗๕๗ หนังสือของเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ กราบบังคับทูล รัชกาลที่ ๕
ลงวันที่ ๓๐ มกราคม พ.ศ. ๒๔๔๕.

หนึ่งสลึง เพื่อนำไปขายแก่ราษฎรไร่ละ ๔ - ๑๐ บาท^๑ หลังจากนั้นการออกตรา
ของที่ดินชั่วคราวได้ขยายไปในมณฑลอื่น ๆ เช่น ชลบุรี นครสวรรค์ และพิษณุโลก
เป็นคน

วิธีการออกตราของที่ดินชั่วคราว

บุคคลซึ่งทำหน้าที่ออกหนังสือสำคัญชนิดนี้ คือ ข้าหลวงเกษตรและพนักงาน
เกษตร ซึ่งตามพระราชบัญญัติได้กำหนดให้เสนาบดีกระทรวงเกษตรราชการเป็นผู้แต่ง
ตั้งข้าหลวงเกษตร^๒ ในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการเมืองดำรงตำแหน่งข้าหลวงเกษตร
ส่วนพนักงานเกษตร กระทรวงเกษตรราชการจะจัดส่งมา^๓

อำนาจและหน้าที่ของข้าหลวงเกษตรออกตราของที่ดินชั่วคราว

๑. เป็นผู้รับผิดชอบตรวจตราการงานของพนักงานผู้ทำการออกตราของ
ชั่วคราว ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชา ให้เป็นไปตามระเบียบแห่งพระราชบัญญัติ และกฎข้อ
บังคับที่จะตั้งขึ้นต่อไป
๒. เป็นผู้ลงชื่อและประทับตราในตราของชั่วคราวที่จะออกทุก ๆ ฉบับ
๓. เป็นผู้ออกตราของชั่วคราว ในที่ยังไม่มีสิ่งสำคัญเดิมมาให้แก่ผู้ควรจะ
ได้รับตามระเบียบแห่งพระราชบัญญัติ และกฎข้อบังคับซึ่งจะได้ตั้งขึ้นไว้ต่อไป

^๑ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม ๒๐
เรื่องที่ ๒๔๐๑ หนังสือของมิสเตอร์แกรม ถึงเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ วันที่ ๑
มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๔๖.

^๒ รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน, พระราชบัญญัติออกตราของที่ดินชั่วคราว
รัตนโกสินทร์ศก ๑๒๑ หน้า ๒๓.

^๓ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม ๕๖
เรื่องที่ ๒๖๓๖ หนังสือของเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ ถึงพระยาไกรเพชรรัตน
สงคราม

๔. และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่จะได้กำหนดในกฎข้อบังคับซึ่งจะได้ตั้งขึ้นต่อไป^๑

ในการออกตราจองที่ดินชั่วคราว กองข้าหลวงเกษตรเรียกราษฎรซึ่งไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินมายื่นคำร้องด้วยตนเอง พนักงานแผนที่จะทำแผนที่อย่างคร่าว ๆ ต่อมาพนักงานเกษตรได้ส่วนราษฎร หลังจากนั้นกองข้าหลวงเกษตรจึงออกตราจองที่ดินชั่วคราวให้^๒

การแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ที่ดิน จะต้องกระทำสัญญาที่หอทะเบียนที่ดินของเมืองนั้น ๆ ดังพระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว มาตรา ๑๑ ได้ตราไว้ว่า

. . . มาตรา ๑๑ บรรดาผู้ถือตราจองชั่วคราวนี้ ถ้าจะโอนกรรมสิทธิ์ ฤๅทำสัญญาต่อกันต่อไป ประการใด ใหมากะทำต่อกันที่หอทะเบียน นายทะเบียนจะเป็นผู้กระทำสัญญา แลจดทะเบียนให้ ถ้ามิได้กระทำกันที่หอทะเบียนแล้วอย่าให้ถือว่าการสัญญาฤๅการโอนกรรมสิทธิ์ต่อกันนั้นใช้ได้ ตามกฎหมาย. . .^๓

วิธีการออกตราจองที่ดินชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๔๕ คล้ายคลึงกับวิธีการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๔๔๔ แต่แผนที่ของโฉนดที่ดินละเอียดมากกว่าในตราจอง ส่วนตราจองมี ๒ ฉบับเช่นเดียวกับโฉนดที่ดิน ฉบับหนึ่งมอบแก่เจ้าของที่ดิน ส่วนอีกฉบับเก็บไว้ในหอทะเบียน (รูปของตราจองที่ดิน รูปที่ ๑๐)

^๑รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน, พระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว รัตนโกสินทร์ศก ๑๒๑, หน้า ๒๓.

^๒หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกทะเบียน เล่ม ๔๘ เรื่องที่ ๑๔๔๗ รายงานกรมทะเบียนที่ดินประจำศก ๑๒๑ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๔๖.

^๓รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน, พระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว รัตนโกสินทร์ศก ๑๒๑ หน้า ๒๕.

สารบัญแก่ทะเบียน

หนังสือสำคัญ		ประเภท การส่ง กรมสิทธิ	เลขผู้ส่งกรมสิทธิเลขผู้รับ		วันเวลาที่ แก่ทะเบียน	เนื้อที่เดิมที่ได้ตั้ง ณ			เนื้อที่ใหม่ที่ได้ ตั้ง			ตารางโฉนด		นามเลขที่แห่ง นายทะเบียน
เล่ม	หน้า		ผู้ส่ง	ผู้รับ		ไร่	งาน	ต.	ไร่	งาน	ต.	เล่ม	หน้า	



ปัญหาและผลจากการออกตราจองที่ดินชั่วคราว

ปัญหาที่เกิดขึ้นในการออกตราจองที่ดินชั่วคราว คือ ชาติแคลนพนักงานแผนที่ และเครื่องมือไม่เพียงพอ นอกจากนี้รัฐบาลจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก สำหรับจ้างพนักงานเกษตรและสร้างหอทะเบียนที่ดิน ดังนั้นเมื่อมณฑลใดเห็นสมควร จะออกตราจองที่ดินชั่วคราว ผู้ว่าราชการเมืองต้องรายงานจำนวนที่ดินที่ต้องออกตราจอง ราคาที่ดิน และคดีความเกิดจากที่ดินอย่างละเอียดแก่เสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ^๒ จะเห็นได้ว่า การออกตราจองที่ดินชั่วคราวไม่สามารถกระทำได้ทุกแห่ง จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมรวมทั้งค่าใช้จ่ายด้วย

ในการออกตราจองที่ดินชั่วคราวในระยะแรก ๆ เจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ มีเจตนาขยายออกไปหลาย ๆ มณฑล ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลต่าง ๆ ไม่เข้าใจวิธีการออกตราจองจึงกราบทูลพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ถึงแนวทางที่จะปฏิบัติ^๓ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงมีพระราชหัตถเลขามายังเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๔๔๖ ว่า

^๑หจช., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกทะเบียน เล่ม ๔๘ เรื่องที่ ๑๔๔๗ รายงานกรมทะเบียนที่ดินประจำศก ๑๒๑ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๔๖.

^๒หจช., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม ๕๖ เรื่องที่ ๒๖๓๖ หนังสือของเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ ถึงพระยาไกรเพชรรัตนสงครามรามภักดี ข้าหลวงเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลนครสวรรค์ วันที่ ๑๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๔๖.

^๓หจช., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม ๖๐ เรื่องที่ ๒๘๑๑ พระหัตถเลขาของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ประทานเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๔๔๖.

. . . แต่การออกโฉนดชั่วคราวฟังคั้งต้นทดลองใหม่ยังทำไม่สำเร็จเลยสักอู่เกอเดียว เพราะฉะนั้นการออกโฉนดชั่วคราว แม้แต่ตัวฉันก็ยังบอกไม่ไควว่าจะสำเร็จหรือไม่ แลถ้าสำเร็จไควจะสำเร็จไควไควโดยความคิดเดิมหรือจะตองแก้ไขเปลี่ยนแปลงประการไควบาง การที่จะรูแนว่าสำเร็จไควอย่างไคนั้น เมื่อท่วสำเร็จในที่แห่งใดแห่งหนึ่งแล้ว และไควไปตรวจตราเห็นเป็นที่พอใจ เขาใจไควตลอดจึงจะเห็นเป็นแนว่าจะทำในที่อื่นสำเร็จไควเพวจะฉะนั้นในการที่จะขยายเรื่องออกโฉนดที่ดินชั่วคราวนี้ ฉันเห็นว่า การอูไวไควให้เห็นความสำเร็จในทองที่ซึ่งไควลงมือทำที่แรกเสียก่อน เมื่อเห็นวาคี้แล้วจึงคอยคิดขยายต่อไปในที่อื่น ๆ การจะสะควกคี้กว่าทำหลายแห่งพร้อมกัน

อย่างไรก็ตามจะเห็นไควว่า การออกตราจองที่ดินชั่วคราวไควผล ในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๔๔๒ รัฐบาลไควออกประกาศบอกลวงหน้าจะแจกตราจองชั่วคราวที่ตลาดจินดาแขวงเมืองนครไชยศรี^๒ และในวันที่ ๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๔๒ ไควมีประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราวเมืองชลบุรี^๓

ขณะที่ไควขยายการออกตราจองที่ดินชั่วคราวไปยังมณฑลต่าง ๆ เจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ พยายามปรับปรุงวิธีการออกตราจองที่ดินให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเสนอความคิดที่จะให้เจ้าพนักงานเกษตรออกไปไควสวนพร้อมกับพนักงานแผนที่ทำการรังวัดเขตที่ดิน ทั้งนี้เพราะว่าหากพนักงานแผนที่ทำแผนที่ไว้ก่อนนานเป็นปี เจ้าพนักงานเกษตรต้องไปรังวัดที่นั่นซ้ำเป็นการเปลืองแรงงานและ

^๑ เรื่องเดียวกัน.

^๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๒๐. "ประกาศแจกตราจองชั่วคราว บอกลวงหน้าจะแจกตราจองชั่วคราวสำหรับที่ดินทุ่งบ้านตลาดจินดา ตำบลตลาดจินดา ทองที่อำเภอตลาดใหม่ แขวงเมืองนครไชยศรี ลงวันที่ ๒๔ กันยายน พ.ศ. ๒๔๔๒" หน้า ๔๑๗.

^๓ เรื่องเดียวกัน, "ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราวเมืองชลบุรี ๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๔๒" หน้า ๒๕๕.

ค่าใช้จ่าย นอกจากนี้การทอกระยะการไต่สวนกับการทำแผนที่ไว้นานจะทำให้เขต
ที่ดินและชื่อเจ้าของที่ดินเปลี่ยนแปลงไปมาก เพราะว่าราชบุรุษยอมมีการซื้อขาย
แลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ ยิ่งกว่านั้นการออกทำงานร่วมกันยอมเป็นการป้องกันกา
ทะเลาะวิวาทของสองหน่วยงาน เนื่องจากแผนที่ไม่เพียงพอได้อีกด้วย^๑

ไปไต่สวนซึ่งเคยมี ๕ ฉบับนั้นให้คงเหลือเพียงฉบับเดียวสำหรับหอทะเบียน
ส่วนฉบับที่เคยมอบแก่ราษฎรให้เปลี่ยนเป็นใบนำมีข้อความสั้น ๆ ไปไต่สวนที่คิดขึ้นใหม่
จดเฉพาะข้อความสำคัญ และยกเลิกการลงชื่อของพยานข้างเคียง^๒ หากพิจารณา
เจตนาที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการในการออกตราจองที่ดินชั่วคราวขึ้นใหม่แล้ว เป็นการ
ทำให้งานรวดเร็วทันกับความต้องการของราษฎรซึ่งประสบกับปัญหาวิวาทอยู่ อย่างไร
ก็ตามความคิดเปลี่ยนแปลงนี้ได้รับการคัดค้านจากพระเจ้าอนงยาเธอ กรมหลวงดำรง
ราชานุภาพ พระองค์ทรงไม่เห็นด้วยที่กระทรวงเกษตราธิการขยายการออกตราจอง
ที่ดินชั่วคราวกว้างขวางจนเกินไป ดังทรงมีพระราชหัตถเลขา ลงวันที่ ๖ มกราคม
พ.ศ. ๒๔๔๗ มายังเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ว่า

. . . ว่าโดยย่อการออกโฉนดเป็นการที่ทำเสมอไปเป็นพื้น การออกตรา
จองชั่วคราวเป็นการทำกรณีในที่แห่งหนึ่งคราวหนึ่งแต่ที่จำเป็น แต่การที่
ปรากฏแก่ข้าพเจ้า คือมา แต่จะเข้าใจผิดหรือถูกประการใดไปแต่ วิธี
ออกตราจองชั่วคราวได้ขยายใหญ่โตกว้างขวาง ถึงได้ไซ้ทั้งเมืองใน
บางแห่ง และยังคงจะไซ้ต่อไปทั้งอำเภอ ทั้งเมืองอีกบางแห่ง ไม่เฉพาะแต่
ที่มีวิวาท. . .^๓

^๑ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม ๕๕
เรื่องที่ ๒๗๖๖ "บรรทึกความเห็นท่านเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ เรื่องการออก
ตราจองชั่วคราว ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๔๗.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

^๓ เรื่องเดียวกัน, พระหัตถเลขาของพระเจ้าอนงยาเธอ กรมหลวงดำรง
ราชานุภาพ ประทานเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ ลงวันที่ ๖ มกราคม พ.ศ. ๒๔๔๗.

เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงมีพระคำไว้ว่า เจ้าพระยาเทเวศร์วิวัฒน์
ควรวินิจฉัยข้อบกพร่องในการออกโฉนดที่ดินมากกว่าที่จะแก้ไขวิธีการออกตราจอง
ที่ดินชั่วคราว ถ้าหากวิธีการออกโฉนดยากลำบากเกินกว่าประโยชน์ที่จะได้รับ
ควรจะใช้วิธีออกตราจองชั่วคราวแทน ในกรณีที่กระทรวงเกษตรธิการได้ออก
นโยบายออกโฉนดที่ดินพร้อมกับการออกตราจองที่ดินชั่วคราวโดยขยายออกไปนั้น
พระองค์ทรงเห็นว่า

จะเกิดเป็นวิธีที่ดิน ๒ วิธี เพราะวิธีทั้ง ๒ อย่างนี้ ความจริงเป็น
ชาติก็ตกกันอยู่ในข้อความที่สำคัญกล่าวคือ ตราจองชั่วคราวไม่มีมั่นคงเหมือน
โฉนด เพราะเหตุที่ยังจะต้องเปลี่ยนแปลงใหม่ในเวลาใดเวลาหนึ่งไม่แน่นอน ถ้า
รัฐบาลออกตราจองชั่วคราวกับโฉนดนั้นคงมีราคาไม่เสมอกันอยู่วันยังค่ำ ถ้า
ออกตราจองชั่วคราวนำหน้าไปเหมือนโยนน้ำ และออกโฉนดตามหลังไปก็จะเป็น
การเปลืองเงินเปลืองแรงของรัฐบาลไปเกินกว่าที่สมควร . . .^๑

แม้ว่าเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงไม่เห็นด้วยกับการออกตราจองที่ดิน
ชั่วคราวพร้อมกับการออกโฉนดที่ดินก็ตาม กระทรวงเกษตรธิการยังคงดำเนินการ
ออกตราจองที่ดินชั่วคราวต่อไป ในวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๔ ได้ประกาศ
ออกตราจองที่ดินชั่วคราวในมณฑลพิษณุโลก และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
ให้เปลี่ยนนามพระราชบัญญัติใหม่ เป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง^๒

การปรับปรุงการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๔๔๕

เมื่อกลางปี พ.ศ. ๒๔๔๗ มีสเตอร์แกรม ซึ่งไปรับราชการที่เมืองกลันตัน
ได้เดินทางมากรุงเทพฯ เจ้าพระยาเทเวศร์วิวัฒน์ ได้ขอความช่วยเหลือจาก

^๑ เรื่องเดียวกัน.

^๒ รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน, "ประกาศเปลี่ยนนามพระราชบัญญัติออกตราจอง
ที่ดินชั่วคราวเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง และให้ใช้ในมณฑลพิษณุโลก ลงวันที่
๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๔" หน้า ๗๑.

มิสเตอร์แกรม ให้ช่วยตรวจตราการงานในหอทะเบียนที่ดิน^๑ ทั้งนี้เนื่องจาก
มิสเตอร์แกรมได้มีส่วนร่วมในกิจการนี้มาตั้งแต่ต้น มิสเตอร์แกรมได้รายงานข้อ
บกพร่องของหอทะเบียนเมืองกรุงเทพฯ และเมืองกรุงเก่า ปัญหาดังกล่าวจึงเกี่ยว
ข้องกับกองข้าหลวงเกษตรอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตาม พระยาประชาติพ
บริบาลในฐานะข้าหลวงเกษตรมณฑลกรุงเทพฯ และกรุงเก่า ได้โต้แย้งคำติเตียน
ของมิสเตอร์แกรม จนกระทั่งนำไปสู่การปรับปรุงการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๔๔๕

ปัญหาขัดแย้งระหว่างมิสเตอร์แกรมและพระยาประชาติพบริบาล

ปัญหาแรกที่มิสเตอร์แกรมได้กล่าวถึง คือ ที่หอทะเบียนกรุงเทพฯ โฉนด
เคลื่อนกลาด ไม่ได้เขียนเล่มถึง ๑๔,๖๔๖ ฉบับ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ มิสเตอร์แกรม
อ้างว่าเนื่องจากโฉนดยังคงค้างอยู่ในกองข้าหลวงเกษตร และโฉนดบางฉบับค้าง
อยู่ถึงสองปี^๒ พระยาประชาติพบริบาลปฏิเสธขอกล่าวหานี้โดยอ้างว่าความค้างอยู่ที่
ศาลข้าหลวงพิเศษในกระทรวงยุติธรรม ๔ เรื่อง และคดีความที่ได้กำหนดพิจารณา
แล้ว ๙ เรื่อง รวมเป็น ๑๑ เรื่อง คดีความไม่ได้ค้างในกองข้าหลวงเกษตรเลย^๓
อย่างไรก็ตามโฉนดยังคงค้างอยู่ที่กองข้าหลวงเกษตร ดังที่หลวงประมวญภูมิเทศ
เจ้ากรมทะเบียนที่ดิน มีรายงานชี้แจงมายังพระยาศรีสุนทรโวหาร เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม
พ.ศ. ๒๔๔๗ ว่าข้อติเตียนของมิสเตอร์แกรมเป็นความจริง ทั้งนี้เพราะว่าข้าหลวง

^๑ หจข., รัชกาลที่ ๕, กบ. ๔/๗ หนังสือเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์
กราบบังคมทูล รัชกาลที่ ๕ ลงวันที่ ๔ มกราคม พ.ศ. ๒๔๔๗.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หนังสือของมิสเตอร์แกรม ถึงเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์
วิวัฒน์ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๔๗.

^๓ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกสารบรรณ เล่ม ๑๓ เรื่องที่ ๓๑๑
หนังสือของพระยาประชาติพบริบาล ถึงพระยาศรีสุนทรโวหาร ลงวันที่ ๒ มกราคม
พ.ศ. ๒๔๔๗.

ส่งโฉนดไม่ครบจำนวนเล่มซึ่งทำให้หอทะเบียนไม่สามารถเก็บเล่มได้^๑

ปัญหาที่สำคัญ คือ มิสเตอร์แกรมโต้กล่าวว่า การออกโฉนดล่าช้ามากทั้ง ๆ ที่ควรทำได้อย่างรวดเร็ว หากประสิทธิภาพในการออกโฉนดที่ดินยังเป็นอยู่ในลักษณะเช่นนี้ การออกโฉนดให้แล้วเสร็จในมณฑลหนึ่ง คงกินเวลาไม่น้อยกว่า ๕๕ ปี^๒ พระยาพระราชชีพบริบาลได้ปฏิเสธ โดยกล่าวว่ารายงานของมิสเตอร์แกรมเกินความเป็นจริง พระยาพระราชชีพบริบาลได้ยกตัวอย่างการออกโฉนดที่ดินที่ได้ทำไปแล้วในหอทะเบียนมณฑลกรุงเทพฯ ๑๖,๘๖๘ ฉบับ ถ้าเอา ๕๕ ปีคูณจะได้จำนวนผู้ถือโฉนดที่ดิน ๙๒๗,๗๕๐ ราย พระยาพระราชชีพบริบาลอ้างว่า การที่มีผู้ถือโฉนดที่ดินมีจำนวนถึงเพียงนี้เป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้^๓ พระยาพระราชชีพบริบาลไม่พอใจการติเตียนของมิสเตอร์แกรมมาก ดังจดหมายของพระยาพระราชชีพบริบาลมีมาถึงพระยาศรีสุนทรโวหาร เมื่อวันที่ ๒ มกราคม พ.ศ. ๒๔๔๗ ตอนหนึ่งว่า

. . . ในรายงานของมิสเตอร์แกรมฉบับนี้ ข้าพเจ้าเห็นว่าเมื่อได้อ่านตลอดแล้วความไม่พอใจสักหน่อยก็จะเห็นได้โดยชัดว่าไม่มีชิ้นสิ่งไรเลย นอกจากจะแสดงตนว่า การที่มิสเตอร์แกรมทำมานั้นดีกว่าผู้อื่นหรือดีกว่าผู้ที่ใครทำมาภายหลังทั้งหมด. . .^๔

ความรู้สึกไม่พึงพอใจที่มีต่อมิสเตอร์แกรมทำให้จดหมายบางตอนของพระยาพระราชชีพบริบาลติเตียนมิสเตอร์แกรม โดยกล่าวนอกเหนือประเด็นที่เกี่ยวข้อง และ

^๑เรื่องเดียวกัน, หนังสือของหลวงประวัญภูมิเทศ ถึงพระยาศรีสุนทรโวหาร ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๔๗.

^๒หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. ๘/๗ หนังสือของมิสเตอร์แกรม ถึงเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๔๗.

^๓หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกสารบรรณ เล่ม ๑๓ เรื่องที่ ๓๑๑ หนังสือของพระยาพระราชชีพบริบาล ถึงพระยาศรีสุนทรโวหาร ลงวันที่ ๒ มกราคม พ.ศ. ๒๔๔๗.

^๔เรื่องเดียวกัน.

บางตอนประชดประชัน เจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ ไค้กล่าวคำนิพระยาประชา
ธิปไตยโดยกล่าวว่า "ตามที่ท่านชี้แจงคัดค้านมานี้ ถูกก็มาก และผอยที่ไม่ควรจะ
เรียงให้เสียเวลาก็มีมาก"^๑

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำรัสสั่งให้
พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ ทรงสอบสวนหาความจริงในเรื่อง
นี้ ซึ่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงกราบบังคมทูลว่า การงานในหอทะเลเบียด
มาก และการออกโฉนดล่าช้า เนื่องจากพระยาประชาธิปไตยบริหารราชการไม่เต็ม
ที่ดังแต่ก่อน^๒ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงแสดงพระดำริใน
เรื่องงานทะเลเบียดว่า ควรจัดบุคคลที่เข้าใจและเอาใจใส่ต่อการทะเลเบียดที่ดินอย่าง
จริงจังคอยตรวจตราหอทะเลเบียดเสมอ ๆ การตรวจตราหอทะเลเบียดที่ดินเป็นเรื่อง
จำเป็น ทั้งนี้เพราะว่าเมื่อการทะเลเบียดยากแก่การแก้ไขจะทำให้สิ่งที่ได้ทำไปล้ม
เหลวไปด้วย^๓

นอกจากปัญหาขัดแย้งกับมิสเตอร์แกรมแล้ว พระยาประชาธิปไตยได้มี
หนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงผลงานที่ตนได้
กระทำไปแล้ว ในหนังสือกราบบังคมทูลฉบับนี้ แสดงให้เห็นว่าพระยาประชาธิ
ปไตยไม่พอใจในการที่เจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ปฏิเสธที่จะให้พระยาประชาธิ
ปไตยขยายการออกโฉนดที่ดินในมณฑลปราจีนบุรีและมณฑลนครไชยศรี เสนาบดี
กระทรวงเกษตรธิการได้แจ้งแก่พระยาประชาธิปไตยว่าการออกโฉนดที่ดินใน
มณฑลปราจีนบุรีนั้นจะขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้พระโภชกร เป็นข้าหลวง

^๑ เรื่องเดียวกัน, หนังสือของเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ ถึงพระยา
ประชาธิปไตย ลงวันที่ ๒๑ มกราคม พ.ศ. ๒๔๔๗.

^๒ หจร., รัชกาลที่ ๕, กษ. ๔/๗ พระหัตถ์เลขอาของสมเด็จพระกรมหลวงดำรง
ราชานุภาพ กราบบังคมทูล รัชกาลที่ ๕ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๗.

^๓ เรื่องเดียวกัน.

เกษตรและมณฑลนครไชยศรีนั้นจะขอพระราชทานพระยาพิบูลย์สงคราม เป็นรอง
ข้าหลวงเกษตร แต่ให้ดำเนินการในหน้าที่ข้าหลวงเกษตร โดยพระยาประชาชีพ
บริหารไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสองมณฑลดังกล่าวนี้เลย^๑

พระยาประชาชีพบริหารมีความรู้สึกน้อยใจในการที่ต้องขาดความเกี่ยวข้อง
กับการออกโฉนดที่ดินของสองมณฑลดังกล่าว ดังส่วนหนึ่งในหนังสือกราบบังคมทูลว่า

. . . เมื่อการในหน้าที่ข้าพระพุทธเจ้าเป็นขึ้นดังนี้ พระราชอาญาไม่พ้นเกล้า
ข้าพระพุทธเจ้าก็เป็นอย่างหมกโอกาสที่จะฉลองพระเดชพระคุณในราชการที่
ได้ทำมาแล้ว แต่แรกควยความเหนื่อยยากนั้นสืบไปไค เว้นไว้แต่พระมหา
กรุณาบารมีในไคฝาลองของฐลึพระบาทจะปกเกล้า เป็นที่พึงสืบไปเท่านั้น^๒

และ

. . . ก็เมื่อการที่ข้าพระพุทธเจ้าไคฉลองพระเดชพระคุณมาแล้วแต่ต้นตั้งแต่
การยังรุ่งเรืองอยู่จนการลงทีแล้ว และทั้งการต่อมาก็ยังเดินอยู่ควยคือเป็น
ลำดับไม่เสื่อมทรามลง กับข้าพระพุทธเจ้าก็ยังมีความและกำลังพอที่จะฉลอง
พระเดชพระคุณไคตลอดไม่วินนักเท่าไรเลย ทั้ง ๙ มณฑลชาพระพุทธเจ้า
ก็รับฉลองพระเดชพระคุณไค เมื่อเงินแลแผนที่มีพอแล้ว การในมณฑลกรุงเทพ
แลมณฑลกรุงเก่าซึ่งข้าพระพุทธเจ้าไคฉลองพระเดชพระคุณมาแล้วนั้นก็เป็น
ตัวอย่างอยู่ถึงหลายมณฑลออกไปก็ไมผิดการที่ทำอยู่แต่โดยวิธีทำลงที่เป็น
แบบแผนอย่างเดียวกันหมด. . .^๓

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงทราบความซัดแย้งและ
ความยุ่งยากเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินทั้งในกองข้าหลวงเกษตรและหอทะเบียนที่ดิน
พระองค์จึงทรงมีพระราชหัตถเลขามาถึงเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ เมื่อวันที่ ๒๒
พ.ศ. ๒๔๔๘ พระราชหัตถเลขาฉบับนี้ แสดงให้เห็นถึงพระราชประสงค์ของพระบาท

^๑ เรื่องเดียวกัน, หนังสือของพระยาประชาชีพบริหาร กราบบังคมทูล
รัชกาลที่ ๕ วันที่ ๑๒ เมษายน พ.ศ. ๒๔๔๘.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

^๓ เรื่องเดียวกัน.

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในการที่จะแก้ไขความบกพร่องของงานทั้งสองแผนก โดยทรง
กล่าวว่า "ถ้าหากว่าการออกโฉนดเข้าไปก็ช่วยการเงิน เบิกการยุ่งยากลำบาก
และเสียเวลาอย่างยิ่ง ส่วนราษฎรที่ต้องร้องรอก้างเข้าไปก็ช่วยการทำมาหากิน"^๑
นอกจากนี้พระองค์ทรงมีพระราชดำรัสสั่งให้เสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ เสนาบดี
กระทรวงมหาดไทย และเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ปรีกษาหารือแก้ไข
และกะจำนวนคนรวมทั้งจำนวนเงินที่จะใช้ในการออกโฉนดให้รวดเร็วและมีประสิทธิ-
ภาพ^๒

การประชุมเพื่อปรับปรุงการออกโฉนดที่ดิน

ในที่สุด พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงกำแพงราชานุภาพ พระเจ้าน้องยา
เธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย พระยาศรีสุนทรโวหาร และพระยาประชาชีพบริหาร
ได้ประชุมปรึกษาโครงการที่จะออกโฉนดที่ดินต่อไป ส่วนเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์
วิวัฒน์ซึ่งป่วยไม่สามารถมาร่วมประชุมได้ จึงได้ทูลเชิญพระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์
เจ้าเพ็ญพัฒนพงษ์ทรงเข้าร่วมประชุมแทน การประชุมมีขึ้นที่กระทรวงมหาดไทย เมื่อ
วันที่ ๒๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๔๘^๓

จุดมุ่งหมายสำคัญในการประชุมครั้งนี้ คือ การพิจารณางบประมาณที่จะใช้
ในการออกโฉนดที่ดินในปีต่อไปให้รัดกุมและได้รับผลประโยชน์มากที่สุด เสนาบดี
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติทรงนำบัญชีรายจ่ายแจกเฉพาะในกองข้าหลวงเกษตร
ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๔ - ๒๔๔๗ มาแสดงต่อที่ประชุม รายจ่ายไร่ละ ๔๘ อัฐ ส่วนรายได้

^๑ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกสารบรรณ เล่ม ๑๓ เรื่องที่
๓๑๑ พระราชหัตถ์เลขาชของรัชกาลที่ ๕ พระราชทานเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์
ลงวันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๔๔๘.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

^๓ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. ๘/๗ หนังสือของเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์
วิวัฒน์ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕ ลงวันที่ ๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๘.

ไร่ละ ๒๓ อัฐครึ่ง ซากทูนไร่ละ ๕๔ อัฐครึ่ง อัตรารายได้รายจ่ายนี้ไม่คิดรวมค่า
ธรรมเนียมทางศาลและค่าการออกคลองประเวศบุรีรัมย์^๑ การประมาณค่าใช้จ่าย
เช่นนี้อาจจะไม่ถูกต้องทั้งหมดแต่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด ปัญหาที่
กรรมการชุดนี้พิจารณา คือ การออกโฉนดที่ดินควรจะดำเนินต่อไปหรือไม่ ในที่สุด
เห็นพ้องต้องกันว่าควรดำเนินต่อไป เพราะว่าการออกโฉนดที่ดินก่อให้เกิดประโยชน์
ทั้งรัฐบาลและราษฎร นอกจากนี้ค่าใช้จ่ายในการออกโฉนดในเวลาต่อไปนั้นจะลด
น้อยลง ทั้งนี้เพราะว่าเมื่อเจ้าพนักงานชำนาญขึ้น การทำงานจะรวดเร็วขึ้น
คณะกรรมการลงความเห็นต่อไปอีกว่ากระทรวงพระคลังมหาสมบัติควรกำหนดจำนวน
เงินแต่ละปีให้แน่นอนที่จะใช้ในการนี้^๒

ในที่สุดเจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหารของกระทรวงเกษตรธิการได้ประชุมปรึกษา
ถึงงบประมาณในการออกโฉนดที่ดินใน พ.ศ. ๒๔๔๕ เจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้แก่
พระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้าเพ็ญพัฒนพงษ์ พระยาศรีสุนทรโวหาร พระยาวิเศษ
โภชนา ข้าราชการกรมมณฑลกรุงเทพฯ พระยาชัยภูมิจิต ข้าราชการกรมมณฑล
นครราชสีมา พระโกษากร ข้าราชการกรมมณฑลปราจีนบุรี หลวงวิจารณ์ศาลี
รองข้าหลวงกรมมณฑลกรุงเทพฯ หลวงประมุขภูมิเทศ เจ้ากรมกรมทะเบียนที่ดิน
และมิสเตอร์กิบลิน เจ้ากรมกรมแผนที่^๓ ที่ประชุมร่วมกันพิจารณารายได้รายจ่ายและ
สรุปงบประมาณของแต่ละมณฑล โครงการที่จะดำเนินการออกโฉนดที่ดินใน พ.ศ. ๒๔๔๕
มี ๔ มณฑล คือ มณฑลกรุงเทพฯ มณฑลกรุงเทพฯ มณฑลนครราชสีมา และ มณฑลปราจีน
บุรี ค่าใช้จ่ายตามงบประมาณใหม่ลดน้อยกว่าเดิม คือ จำนวนคนในกองข้าหลวงเกษตร

^๑ เรื่องเดียวกัน, "รายงานการประชุมการปรึกษาที่จะออกโฉนดที่ดิน วันที่ ๒๔
ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๔๔"

^๒ เรื่องเดียวกัน.

^๓ เรื่องเดียวกัน, พระหัตถเลขาของพระองค์เจ้าเพ็ญพัฒนพงษ์ ประทาน
เจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๔๕.

ในแต่ละมณฑลลดลงกว่าเดิม ๒๒ คน คงเหลือมณฑลละ ๓๘ คน จำนวนเงินที่ใช้ลดลงด้วยคือ ในงบประมาณใหม่จำนวนเงินที่ใช้ปีละ ๘๗,๓๑๐ บาท น้อยกว่าเดิม ๒๖,๐๓๕ บาท^๑ การลดจำนวนคนทำให้จำนวนเงินที่ใช้จ่ายลดน้อยลงไปด้วย ในขณะเดียวกันพระองค์เจ้าเพ็ญพัฒนพงษ์ทรงเห็นว่าควรจะออกกฎเสนาบดีเพื่อแก้ไขการออกโฉนดที่ดิน ๕ ฉบับซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาต ให้ออกใช้ในวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๒^๒ ดังไต่กล่าวแล้ว

นอกจากจะปรับปรุงงบประมาณแล้ว ได้มีการปรับปรุงวิธีการออกโฉนดที่ดินด้วยเช่นเดิมใบไต่สวนมี ๓ ฉบับ ตกเหลือ ๒ ฉบับ นอกจากนี้ได้ลดความในใบนำลงน้อยกว่าเดิม ส่วนการลงชื่อของเจ้าของที่ดินใกล้เคียงในใบไต่สวนได้ยกเลิกไปด้วย^๓ เพื่อให้การออกโฉนดที่ดินรวดเร็วยิ่งขึ้น

ผลจากการปรับปรุงการออกโฉนดที่ดิน

หลังจากที่ได้ประชุมตกลงกันในการจัดงบประมาณในการออกโฉนดที่ดินใหม่แล้ว พระยาศรีสุนทรโวหารได้มีหนังสือถึงข้าหลวงเกษตรมณฑลต่าง ๆ คือ พระยาวิเศษโกชนา หลวงวิจารณ์สารี พระโกษากร และพระยาธัญญาภิบาล กำชับให้ข้าหลวงเกษตรทำหน้าที่ให้ไต่จริงตามงบประมาณ^๔ จากการลดจำนวนบุคคลและ

^๑ เรื่องเดียวกัน.

^๒ เรื่องเดียวกัน, พระราชหัตถเลขาของรัชกาลที่ ๕ พระราชทาน เจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๒.

^๓ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกสารบรรณ เล่ม ๓๒ เรื่องที่ ๒๔๓ รายงานตรวจการเกษตรและทะเบียนที่ดิน ร., ศก ๑๒๗ ของพระยาประชาติพิบภิบาล เสนอต่อกระทรวงเกษตราธิการ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๕๒.

^๔ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกสารบรรณ เล่ม ๖๓ เรื่องที่ ๓๑๑ หนังสือของพระยาศรีสุนทร ถึงพระยาวิเศษโกชนา หลวงวิจารณ์สารี พระโกษากรและพระยาธัญญาภิบาล ลงวันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๒.

การเร่งเร้าให้กระตือรือร้นในการทำงานทำให้การออกโฉนดที่ดินได้ผลดีขึ้น ค่าใช้จ่ายในกองข้าหลวงเกษตรใน ๔ ณฑล คือ กรุงเทพฯ กรุงเทพฯ ปราชินบุรี และนครไชยศรี กับการออกตราจองที่ดินชั่วคราวในณฑลพิษณุโลก ตั้งแต่เดือนเมษายน ถึงสิ้นเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๕ รวม ๓๐๕,๐๔๘ บาท ส่วนรายรับเป็นเงิน ๔๐๕,๕๖๕ บาท เมื่อรายรับสูงกว่ารายจ่ายเป็นเงิน ๑๐๐,๕๑๗ บาท เจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์จึงคาดหมายว่าผลจากการออกโฉนดที่ดินจะดีขึ้น^๑

การปรับปรุงการออกโฉนดที่ดินเพื่อออกโฉนดให้รวดเร็วและลดค่าใช้จ่ายนั้นนับเป็นการส่งเสริมการออกโฉนดที่ดินให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น ก้าวต่อมาคือใน พ.ศ. ๒๔๕๑ ได้มีการรวบรวมประกาศและกฎเสนาบดีเกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งนับว่าเป็นการปรับปรุงการออกโฉนดที่ดินอีกชั้นหนึ่ง

การรวบรวมกฎหมายที่ดินฉบับต่าง ๆ เป็นพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน
รัตนโกสินทรศก ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑)

สาเหตุของการรวบรวมกฎหมายที่ดิน

หลังจากได้ขยายการออกโฉนดที่ดินไปอย่างกว้างขวางแล้ว ปัญหาในการบริหารงานที่ดินที่เกิดขึ้นทำให้รัฐบาลได้มีประกาศและกฎเสนาบดีเพิ่มเติมหลายฉบับ เช่น ประกาศเพิ่มเติมประกาศออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๔๕ ว่าด้วยการแก่งตั้งข้าหลวงเกษตรที่สอง ประกาศแก้ไขประกาศออกโฉนด ลงวันที่ ๑๕ กันยายน รัตนโกสินทรศก ๑๒๐ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม พ.ศ. ๒๔๔๕ ประกาศตั้งกองข้าหลวงตรวจการออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ ๑๑ มกราคม พ.ศ. ๒๔๔๘ ประกาศตั้งรองข้าหลวงตรวจการที่ดิน ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๔๘ กฎเสนาบดีเพิ่มเติมในการทำหนังสือสัญญาโอนทะเบียนที่ดิน ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๔๗ กฎเสนา

^๑ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. ๔/๗ หนังสือของเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๕๐.

บคิกระทรวงเกษตรราชการสำหรับการออกโฉนดที่ดินลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๘
 กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตรราชการเพิ่มเติมวิธีโอนทะเบียนที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๕
 ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๔๕ เป็นต้น การที่มีประกาศและกฎเสนาบดีมาก
 มายเช่นนี้เป็นเหตุใหญ่ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับที่ดินรวมทั้งผู้พิพากษาสืบสนที่จะใช้กฎหมาย
 เกี่ยวกับที่ดินให้ถูกต้อง ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหลวง
 ราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงใคร่รวบรวมประกาศและกฎเสนาบดีดังกล่าวเข้าด้วยกัน โดย
 เชิญผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับที่ดินอันได้แก่ พระยาประชาธิปบริบาล หม่อมราชวงศ์
 สุวพรรณธ และมิสเตอร์กิปลิน มาประชุมพิจารณาตรวจแก้ เมื่อได้แก้ไขเรียบร้อยแล้ว
 แล้วได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ ๒
 กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๕๑^๑ จนกระทั่งในวันที่ ๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๑ ได้มีการ
 ประชุมเสนาบดีเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินฉบับใหม่ ผู้ที่เข้าร่วม
 ประชุมในครั้งนี้อย่างประกอบด้วย

๑. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นองค์ประธาน
๒. สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช สยามมกุฎราชกุมาร
๓. พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ
๔. พระเจ้าน้องยาเธอ กรมขุนสมมตอมรินทร์
๕. พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ
๖. สมเด็จเจ้าฟ้า กรมหลวงนครสวรรค์ดิเรกฤทธิ์
๗. พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นจันทบุรีสุรนาถ
๘. เจ้าพระยาวิจิตรวงษ์วุฒิไกร^๒

^๑กระทรวงยุติธรรม กรมบัญชาการกระทรวงยุติธรรม เก็บที่ ๓๒ แฟ้มที่ ๑
 แผนกกฎหมาย พระหัตถเลขาของสมเด็จพระกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ กราบบังคมทูล
 รัชกาลที่ ๕ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๕๑.

^๒หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. ๔.๑/๘ "รายงานการประชุมเสนาบดี
 วันที่ ๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๑"

ที่ประชุมได้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติเพียงเล็กน้อย เช่น ในมาตรา ๒๕ ได้กำหนดไว้ว่า ใบเทียบย่ำซึ่งราษฎรขอจับจองที่ดินนั้นมีอายุเพียงหนึ่งปี ที่ประชุมมีความเห็นว่าระยะหนึ่งปีราษฎรทำการเพาะปลูกไม่ทันเวลาจึงขยายออกเป็นสองปี นอกจากนั้นที่ประชุมเสนาคดีแก้ไขเรื่องอื่น ๆ เช่น เปลี่ยนอัตราเป็นสตางค์ และคำว่า "กรมการตำแหน่งเกษตรราชการ" หรือ "เจ้าพนักงานตำแหน่งเกษตรราชการ" แก้เป็น "เจ้าพนักงานตำแหน่งนา"^๑

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดินรัตนโกสินทรศก ๑๒๗

ควยเหตุที่พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดินรัตนโกสินทรศก ๑๒๗ เป็นการรวบรวมประกาศต่าง ๆ รวมทั้งกฎเสนาคดีเกี่ยวกับที่ดิน เนื้อหาใหม่จึงไม่ปรากฏอย่างใดก็ตาม การที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ออกพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดินฉบับนี้ ทำให้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเป็นระเบียบและไม่สับสน

พระราชบัญญัติแบ่งออกเป็น ๔ ภาค ดังนี้

ภาคที่ ๑ เกี่ยวกับการชำระความวิวาทเรื่องที่ดิน ประกอบด้วย ๗ มาตรา คือ มาตรา ๑ - มาตรา ๗ ภาคนี้เกี่ยวข้องกับวิธีการตัดสินความ รวมทั้งการระงับการวิวาทในบริเวณบริษัทชุกคดองและกุณาสยามควย บริเวณใดที่มีการวิวาท เจ้าพนักงานกองข้าหลวงเกษตรจะบังคับให้โจทก์ไปฟ้องยังศาลภายในสามเดือน ถ้าไม่ไปฟ้องตามกำหนดดังกล่าว ข้าหลวงเกษตรมีอำนาจมอบโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ที่สมควรเป็นเจ้าของ^๒

ภาคที่ ๒ ตั้งแต่มาตรา ๘ - ๑๒ เป็นวิธีรังวัดที่ดิน วิธีการรังวัดที่ดินของพระราชบัญญัติฉบับนี้เหมือนกันกับการรังวัดที่ดินใน พ.ศ. ๒๔๔๔ ดังได้กล่าวไว้แล้ว

^๑ เรื่องเดียวกัน.

^๒ รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน, พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๗, หน้า ๗๗ - ๘๐.

อย่างไรก็ตามสิ่งที่น่าสังเกตคือพระราชบัญญัติฉบับใหม่ได้บรรจุข้อความให้ราษฎรร่วมมือในการออกโฉนดที่ดิน เนื่องจากก่อนหน้านี้ราษฎรบางท้องถิ่นไม่ค่อยให้ความร่วมมือ พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดไว้ว่า

. . . มาตรา ๘ ในบัดนี้มีความประสงค์จะเปลี่ยนหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเป็นโฉนดแผนที่ทั้งหมด เพราะเหตุฉะนั้น จึงให้เสนาบดีกระทรวงเกษตรราชการมีอำนาจและความในราชกิจจานุเบกษาของที่มาธิบดีหรือเปลี่ยนโฉนดได้ในทุกแห่งทุกตำบล ถ้าผู้ใดขัดขืนไม่ช่วยเจ้าพนักงานกระทำกรังวัดหรือการออกโฉนดแผนที่ให้สะดวกอย่างใดใหม่โทษปรับครั้งละ ๑๐๐ บาท ลงมาเป็นพินัยแล้วแต่ศาลจะเห็นสมควร . . .^๑

ภาคที่ ๓ คือวิธีโอนที่ดินในระหว่างรังวัดที่ดินทำแผนที่ กับออกโฉนดแผนที่ใหม่มี ๘ มาตรา คือ มาตรา ๒๒ - ๒๘ ภาคนี้นำข้อความทั้งหมดมาจากกฎเสนาบดีกระทรวงเกษตรราชการว่าด้วยการโอนใบไต่สวน ลงวันที่ ๓๐ มกราคม พ.ศ. ๒๔๔๔ ดังที่ได้กล่าวแล้ว

ภาคที่ ๔ เป็นส่วนที่มีความสำคัญมาก คือ ภาคที่ว่าด้วยกฎหมายที่ดินซึ่งมีโฉนดแผนที่แบ่งออกเป็นหมวด ดังนี้

หมวดที่ ๑ ว่าด้วยโฉนดที่ดิน ตั้งแต่มาตรา ๒๘ - ๓๔ ข้อความทั้งหมดมาตราตรงกับประกาศออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ ๑๕ กันยายน พ.ศ. ๒๔๔๔ ซึ่งเป็นประกาศออกโฉนดที่ดินฉบับแรกในส่วนที่ว่าด้วยโฉนดที่ดิน ข้อ ๑ - ข้อ ๒ ความแตกต่างมีเพียงเล็กน้อย คือในข้อ ๒ ของประกาศออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๔๔๔ โฉนดที่ดินที่ถูกต้อง ต้องประกอบด้วยการลงชื่อ และการประทับตราตำแหน่งของผู้บัญชาการเมือง นายอำเภอท้องที่ และเจ้าพนักงานเกษตรราชการของเมืองนั้น ๆ^๒ แต่ในมาตรา ๓๐ ของพระราชบัญญัติฉบับใหม่ ผู้บัญชาการเมืองและนายอำเภอท้องที่เพียง

^๑ เล่มเดียวกัน, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๐ - ๘๑.

^๒ เล่มเดียวกัน, ประกาศออกโฉนดที่ดิน วันที่ ๑๕ กันยายน พ.ศ. ๒๔๔๔, หน้า ๔๗.

แต่ประทับตราประจำตำแหน่ง ส่วนเจ้าพนักงานเกษตรราชการเป็นผู้เซ็นชื่อและประทับตราประจำตำแหน่งด้วย การเปลี่ยนแปลงนี้ได้นำมาจากประกาศแก้ไขประกาศออกโฉนด วันที่ ๑๕ กันยายน พ.ศ. ๒๔๔๔ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม พ.ศ. ๒๔๔๕ ดังที่ได้กล่าวแล้ว นอกจากนี้ในข้อ ๒ การเรียกค่าจองที่ดินคิดไร่ละ ๑๖ อัฐ เศษงานละ ๔ อัฐ^๑ แต่ในพระราชบัญญัติฉบับใหม่อัตราค่าจองคิดเป็นสตางค์โดยเรียกค่าจองไร่ละ ๒๕ สตางค์ เศษงานละ ๒ สตางค์^๒

หมวดที่ ๒ ว่าด้วยกรรมสิทธิ์ในที่ดินตั้งแต่มาตรา ๓๕ - ๓๘ ตรงกันกับประกาศออกโฉนดที่ดิน วันที่ ๑๕ กันยายน พ.ศ. ๒๔๔๔ ข้อ ๗ - ๑๑ ข้อความในพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดินและประกาศออกโฉนดที่ดินดังกล่าวเป็นการกล่าวถึงกรรมสิทธิ์ของผู้เป็นเจ้าของที่ดิน รวมทั้งกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนในบังคับชาวต่างประเทศซึ่งมีสิทธิเสมือนคนไทยทุกประการ อย่างไรก็ตามความแตกต่างที่น่าสังเกตอย่างหนึ่ง คือ ความแตกต่างระหว่างความในข้อ ๗ และมาตรา ๓๕

ความในประกาศออกโฉนดที่ดิน ข้อ ๗ มีดังนี้

. . . ข้อ ๗ ที่ดินซึ่งให้ออกโฉนดตามประกาศนี้ ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์เหมือนอย่างนาคูโค คือ ต้องเสียค่าที่ หรือค่านาแก่รัฐบาลทุก ๆ ปี. . .^๔

^๑ เล่มเดียวกัน, พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดินรัตนโกสินทรศก ๑๒๗, หน้า ๘๔ - ๘๕.

^๒ เล่มเดียวกัน, ประกาศออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ ๑๕ กันยายน พ.ศ. ๒๔๔๔ หน้า ๔๘.

^๓ เล่มเดียวกัน, พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๗ หน้า ๘๕.

^๔ เล่มเดียวกัน, ประกาศออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ ๑๕ กันยายน พ.ศ. ๒๔๔๔ หน้า ๔๘.

ได้มีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่สอบวิคณฑ์สัญญาจากเจ้าหน้าที่ของอำเภอ เป็นเจ้าพนักงานทะเบียนสำหรับที่ดิน^๑

หมวดที่ ๔ ว่าด้วยโอนที่ดินเต็มโฉนด มี ๕ มาตรา คือ มาตรา ๔๑ - ๔๕ ตรงกับกฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ รัตนโกสินทรศก ๑๒๐ ว่าด้วยวิธี แก่ทะเบียนโฉนดซึ่งได้ออกโฉนดที่ดินอย่างใหม่ และวิธีจองที่ดินในท้องที่ ข้อ ๑ - ๕ ซึ่งประกาศ เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน พ.ศ. ๒๔๔๔ สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ได้นำข้อความในกฎเสนาบดีดังกล่าวมาบรรจุในพระราชบัญญัติการ ออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๔๕๑ โดยไม่เปลี่ยนแปลงข้อความตอนนี้อย่างใด

หมวดที่ ๕ ว่าด้วยแบ่งโอนที่ดินไม่เต็มโฉนด มี ๓ มาตรา คือ มาตรา ๔๖ - ๔๘ ตรงกับข้อ ๖ - ๘ ของกฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ รัตนโกสินทร ศก ๑๒๐ อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างยังคงปรากฏ ใน พ.ศ. ๒๔๔๔ ในกรณี ที่แบ่งที่ดินขายไม่เต็มโฉนด เจ้าพนักงานทะเบียนจะแจ้งให้เจ้าพนักงานเกษตราธิการ ทำโฉนดใหม่แก่ผู้ซื้อเฉพาะที่ซึ่งตัดใหม่ ส่วนโฉนดเก่าคืนให้แก่เจ้าของเดิม^๒ ตาม พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๔๕๑ เจ้าพนักงานทะเบียนจะแจ้งต่อ กรมทะเบียนที่ดินให้ทำโฉนดใหม่^๓

หมวดที่ ๖ ว่าด้วยแก่ทะเบียนในการขายฝาก จำนำและเช่าซื้อที่ดิน มี ๓ มาตรา คือ มาตรา ๔๙ - ๕๑ ตรงกับข้อ ๙ - ๑๑ ของกฎเสนาบดีกระทรวง เกษตราธิการ รัตนโกสินทรศก ๑๒๐ ดังที่กล่าวไว้แล้ว

หมวดที่ ๗ ว่าด้วยรับมรดกที่ดิน มี ๕ มาตรา คือ มาตรา ๕๒ - ๕๓ ตรงกับกฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ รัตนโกสินทรศก ๑๒๐ ข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓

^๑ เล่มเดียวกัน, ประกาศออกโฉนดที่ดิน วันที่ ๑๕ กันยายน พ.ศ. ๒๔๔๔, หน้า ๔๘ และพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๗ หน้า ๘๖ - ๘๗.

^๒ เล่มเดียวกัน, กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ รัตนโกสินทรศก ๑๒๐, หน้า ๕๓.

^๓ เล่มเดียวกัน, พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๗, หน้า ๘๘.

พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๗ ได้แก้ไขข้อบกพร่องของ
 กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการ รัตนโกสินทรศก ๑๒๐ ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่าการ
 พ้องร้องในการรับมรดกไว้ว่า

. . . ถ้าหากว่าในระหว่างประวัติกฎหมายการมีผู้ยื่นคำร้องโต้แย้งก็ให้
 เจ้าพนักงานทะเบียนบอกให้ไปฟ้องร้องวาทากันตามกบิลเมือง แลรอ
 การโอนโฉนดไว้จนกว่าคดีเรื่องนั้นจะได้พิพากษาเด็ดขาดแล้ว จึงโอนโฉนด
 ไปตามคำพิพากษา. . .^๑

กฎเสนาบดีดังกล่าวมีข้อบกพร่อง เพราะว่าผู้ฟ้องร้องอาจจะยืดเวลา
 ฟ้องร้องออกไปนานเท่าใดก็ได้ ปัญหานี้ได้แก้ไขในพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน
 รัตนโกสินทรศก ๑๒๗ หากเกิดการโต้แย้งการโอนมรดก เจ้าพนักงานทะเบียนจะ
 ให้ไปฟ้องร้องภายใน ๓๐ วัน และรอการโอนโฉนดไว้จนสิ้นกำหนด ๓๐ วัน ถ้า
 ไม่ฟ้องร้องจะโอนโฉนดแก่ผู้ยื่นคำร้อง แต่เมื่อมีการฟ้องร้องเจ้าพนักงานทะเบียน
 จะโอนโฉนดตามคำพิพากษาของศาล^๒

หมวดที่ ๘ ว่าด้วยโฉนดที่ดิน มี ๒ มาตรา คือ มาตรา ๕๔ - ๕๕
 ตรงกับกฎเสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการ รัตนโกสินทรศก ๑๒๐ ข้อ ๑๔ และข้อ ๑๕

หมวดที่ ๙ ว่าด้วยรับใบแทนโฉนด มีเพียงมาตราเดียว คือ มาตรา ๕๖
 ตรงกับข้อ ๑๖ ของกฎเสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการ รัตนโกสินทรศก ๑๒๐

หมวดที่ ๑๐ ว่าด้วยการเวนคืนที่ดิน มี ๒ มาตรา คือ มาตรา ๕๗
 และมาตรา ๕๘ ตรงกับข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ ของกฎเสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการ
 รัตนโกสินทรศก ๑๒๐ ความแตกต่างระหว่างกฎหมาย ๒ ฉบับ คือ ตามกฎเสนาบดี

^๑ เล่มเดียวกัน, กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการ รัตนโกสินทรศก ๑๒๐,
 หน้า ๕๕.

^๒ เล่มเดียวกัน, พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๗,
 หน้า ๕๐ - ๕๑.

กระทรวงเกษตรธิการ รัตนโกสินทรศก ๑๒๐ ได้บัญญัติไว้ว่า หลังจากเจ้าของที่ดินได้เวนคืนที่ดินโดยนำโฉนดมอบแก่เจ้าพนักงานทะเบียนแล้ว เจ้าพนักงานทะเบียนจะสลักหลังโฉนดฉบับหลวงและฉบับเจ้าของที่ดิน พร้อมกับแก้ไขทะเบียนว่าได้เวนคืนแล้ว หลังจากนั้นเจ้าพนักงานทะเบียนจะส่งโฉนดฉบับสำหรับเจ้าของที่ดินไปให้เจ้าพนักงานเกษตรธิการ ส่วนโฉนดฉบับหลวงกับเรื่องราวที่ขอเวนคืนและหนังสือต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนั้นให้เก็บรักษาไว้ในหอทะเบียน^๑ แต่ในพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดินรัตนโกสินทรศก ๑๒๗ โฉนดสำหรับเจ้าของที่ดินโฉนดฉบับหลวงและเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนั้นให้เก็บไว้ในหอทะเบียนทั้งสิ้น^๒

หมวดที่ ๑๑ ว่าด้วยการจองที่ดิน มี ๒ มาตรา คือ มาตรา ๕๕ - ๖๔ ตรงกับข้อ ๑๕ - ๒๔ ของกฎเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ รัตนโกสินทรศก ๑๒๐ วิธีการจับจองใช้วิธีเดียวกัน แต่บริเวณซึ่งรัฐบาลไม่ประสงค์จะให้ผู้ใดมีกรรมสิทธิ์ของกฎหมายสองฉบับกว้างขวางแตกต่างกันออกไป โดยกฎเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ รัตนโกสินทรศก ๑๒๐ ได้บัญญัติถึงบริเวณเหล่านี้ไว้ว่า

. . . ที่ซึ่งรัฐบาลยังไม่มีความประสงค์จะให้ผู้มีกรรมสิทธิ์ เพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น จะจองไว้เป็นที่สำหรับราษฎรเลี้ยงสัตว์พาหนะ หรือเป็นที่ทำการพาณิชย์การ เปนคน . . .^๓

^๑ เดิมเดียวกัน, กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ รัตนโกสินทรศก ๑๒๐, หน้า ๕๗.

^๒ เดิมเดียวกัน, พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๗, หน้า ๕๓.

^๓ เดิมเดียวกัน, กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ รัตนโกสินทรศก ๑๒๐, หน้า ๕๕.

พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๗ ได้ขยาย
บริเวณนี้ออกไปให้กว้างขวางอีกว่า

. . . ที่ซึ่งรัฐบาลยังไม่มีวามประสงค์จะให้ผู้ใดมีกรรมสิทธิ์เช่นเป็นที่ ๆ
รัฐบาลหวงห้ามจะเอาไปเป็นที่สำหรับประโยชน์ราชการหรือสำหรับราษฎร
เลี้ยงสัตว์พาหนะ ตักไม้ ตักหิน ตักน้ำ ชุกแรว ทางเดินทางน้ำ หรือสาธารณ
ประโยชน์ประการใดประการหนึ่ง. . .^๑

ใบเหยียบย่ำตามกฎหมายเสนาบดจักระทรงวงเกษตรราธิการ รัตนโกสินทรศก ๑๒๐
มีอายุเพียงหนึ่งปี ส่วนใบเหยียบย่ำตามพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทร
ศก ๑๒๗ ได้ขยายอายุเพิ่มเป็นสองปีด้วยเหตุผลทั้งที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม
ก็ตามในพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๗ ได้เพิ่มเติมข้อความ
ลงไปให้กระจ่างและแน่นอนซึ่งไม่ได้ปรากฏในกฎหมายเสนาบดจักระทรงวงเกษตรราธิการ
รัตนโกสินทรศก ๑๒๐ ว่า

. . . ใบเหยียบย่ำให้มีอายุสองปีเป็นกำหนด แต่ยังไม่ได้รับโฉนดผู้ถือ
ใบเหยียบย่ำต้องมาขอใบเหยียบย่ำใหม่ และเสียค่าธรรมเนียมตามอัตรา
ท้ายพระราชบัญญัตินี้. . .^๒

หมวดที่ ๑๒ ว่าด้วยเด็กและคนเสียจริตแลคนอพยพสูญหาย มี ๒ มาตรา
คือ มาตรา ๒๕ - ๓๐ ระหว่างมาตรา ๒๕ - ๒๗ ได้นำมาจากกฎหมาย
กระทรวงเกษตรราธิการเพิ่มเติมวิธีโอนทะเบียนที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๕ ลงวันที่
๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๔๕ ส่วนมาตรา ๒๘ - ๓๐ นำข้อความมาจากประกาศ
เพิ่มเติมกฎหมายเสนาบดจักระทรงวงเกษตรราธิการ ว่าด้วยโอนทะเบียนเปลี่ยนกรรมสิทธิ์
ที่ดินลงวันที่ ๒๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๕ และกฎกระทรวงยุติธรรมกฎที่ ๕๖ วันเดือน
ปีเดียวกัน

^๑ เดิมเดียวกัน, พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๗,
หน้า ๕๔.

^๒ เดิมเดียวกัน, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

หมวดที่ ๑๓ ว่าด้วยรายงานและการเบิกเตล็ด มี ๓ มาตรา คือ มาตรา ๗๑ - ๗๓ มาตรา ๗๑ มีข้อความอย่างเดียวกับข้อ ๒๖ ของกฎเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ รัตนโกสินทรศก ๑๒๐ ที่ไต่กล่าวแล้วในบทที่ ๔ ส่วน มาตรา ๗๒ นั้นเป็นข้อความที่คิดเพิ่มเติมขึ้นมาคือ หากเจ้านักงานทะเบียนได้ทราบว่ามีผู้ใดผู้หนึ่งกระทำผิดควรได้รับโทษทางอาญาในเรื่องที่เกี่ยวข้องของควยโฉนดที่ดินแล้ว เจ้านักงานทะเบียนต้องแจ้งความไปยังเจ้านักงานผู้มีหน้าที่ป้องกันคดีความอาญา เช่น กรมอัยการและผู้วาราชการเมือง เป็นต้น นอกจากนี้เจ้านักงานทะเบียนต้องรายงานมายังกรมทะเบียนควย ส่วนมาตรา ๗๓ ได้เห็นว่าโฉนดแผนที่ที่ได้ใช้ในพระราชบัญญัตินี้ เป็นโฉนดที่กระทรวงเกษตรธิการได้ออกโดยที่กรมแผนที่ไคร้รังวัดอย่างคดแสดรัลลือ^๑

หมวดที่ ๑๔ ว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียม มีเพียงมาตราเดียว คือ มาตรา ๗๔ ว่าด้วย อัตราค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการออกหนังสือสำคัญและการจดทะเบียน*

มาตราสุดท้าย คือ มาตรา ๗๕ มีข้อความตรงกันกับประกาศออกโฉนดที่ดิน วันที่ ๑๕ กันยายน พ.ศ. ๒๔๔๔ ข้อ ๑๕ โดยให้อำนาจเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการบัญญัติกฎเสนาบดีเป็นข้อบังคับในวิธีที่จะขอถือที่ดิน และวิธีที่จะแก้ทะเบียนโฉนด นอกจากนี้ให้อำนาจที่จะกำหนดค่าธรรมเนียมสำหรับการนั้น ๆ เมื่อได้ประกาศกฎเสนาบดีในหนังสือราชกิจจานุเบกษาแล้ว กฎนั้นเป็นเสมือนส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติ^๒

^๑ เล่มเดียวกัน, พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๗, หน้า ๕๗.

* ไปรคดูรายละเอียดในภาคผนวก

^๒ เล่มเดียวกัน, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๕.

การรวบรวมกฎหมายที่ค้นไว้ในที่เดียวกันเช่นนี้ ทำให้ต้องออกประกาศยกเลิกกฎหมายซึ่งไม่จำเป็นหรือขัดแย้งกับพระราชบัญญัติออกใหม่ ด้วยเหตุนี้ ตอนท้ายของพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ๑๒๗ ได้มีบัญญัติประกาศและกฎเสนาบดีต่าง ๆ ซึ่งได้ยกเลิกเมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินฉบับนี้ ประกาศและกฎเสนาบดีดังกล่าวมีดังนี้ คือ

๑. ประกาศตั้งข้าหลวงพิเศษจัดการที่นาในตำบลทุ่งหลวงแลคลองประเวศบุรีรมย์ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๔๒
๒. ประกาศเปลี่ยนข้าหลวงพิเศษจัดการที่นาในตำบลทุ่งหลวงแลคลองประเวศบุรีรมย์ รัตนโกสินทรศก ๑๑๕ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๔๔
๓. ประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่า ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๔๔
๔. ประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเทพฯ ลงวันที่ ๘ มกราคม พ.ศ. ๒๔๔๔
๕. ประกาศเพิ่มเติมประกาศออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๔๕
๖. ประกาศเพิ่มเติมประกาศออกโฉนดที่ดิน ว่าด้วยตำแหน่งผู้ช่วยข้าหลวงเกษตรราชการที่ดินในหน้าที่ตุลาการ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๔๕
๗. ประกาศตั้งกองข้าหลวงตรวจการออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ ๑๑ มกราคม พ.ศ. ๒๔๔๘*
๘. ประกาศตั้งรองข้าหลวงตรวจการที่ดิน ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๔๘

* แม้ว่าจะมีประกาศยกเลิกก็ตาม เจ้าพนักงานในกองข้าหลวงตรวจการออกโฉนดที่ดินยังคงทำหน้าที่อยู่ต่อมา ทั้งนี้เพราะว่ายังคงมีความจำเป็นที่จะคงอยู่ต่อไปตามคำสั่งเสนาบดีของพระยาศรีสุนทรโวหาร ในที่ประชุมเสนาบดี เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๑ จาก หจข., รัชกาลที่ ๕ กษ. ๔.๑/๘ พระราชหัตถเลขาของรัชกาลที่ ๕ พระราชทานพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ลงวันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๑.

๙. กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๔

๑๐. ประกาศแก้ไขประกาศออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๔๗

๑๑. ประกาศแก้ไขประกาศออกโฉนดที่ดิน ซึ่งลงวันที่ ๑๕ กันยายน พ.ศ. ๒๔๔๒ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม พ.ศ. ๒๔๔๕^๑

การปรับปรุงงานที่ดินคานอื่น ๆ

นอกจากการรวบรวมกฎหมายที่ดิน ใน พ.ศ. ๒๔๕๑ แล้วได้มีการปรับปรุงงานที่ดินคานอื่น ๆ เพื่อให้งานรวดเร็วและคล่องตัว ดังนี้

การรวมกองข้าหลวงเกษตรเข้ากับกรมทะเบียนที่ดิน

ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๕๒ เจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์ไคกราบ บังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ถวายความเห็นว่าจะรวมกองข้าหลวงเกษตรเข้ากับกรมทะเบียนที่ดิน ด้วยเหตุผลที่ว่า งานทั้งสองอย่างต่อเนื่องกัน เมื่อรวมกันแล้วการออกโฉนดที่ดินจะดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว และเป็นการตัดทอนค่าใช้จ่ายลง นอกจากนี้เจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์ไคทูลเกล้าฯ เสนอการแต่งตั้งอธิบดีกรมทะเบียนที่ดินซึ่งกรมนี้ไครวมกรมราชโลหะกิจไว้ด้วย^๒ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นด้วย ด้วยเหตุนี้กรมทะเบียนที่ดินจึงรับโอนกองข้าหลวงเกษตรและอธิบดีคนแรกคือพระยาบรมบาทบำรุง ซึ่งเคยเป็นข้าหลวงซึ่งเคยเป็นข้าหลวงมณฑลภูเก็ต และในขณะนั้นดำรงตำแหน่งแทนเจ้ากรมโลหะกิจ

^๑ เล่มเดียวกัน, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๙ - ๑๐๐.

^๒ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกทะเบียน เล่ม ๘๓ เรื่องที่ ๒๕๔๒ หนังสือของเจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๕๒.

การรวมกองข้าหลวงเกษตร เข้ากับกรมทะเบียนที่ดินนับว่าเป็นความคิดที่มีประโยชน์ ทั้งนี้เพราะว่าเป็นการรวมหน้าที่เกี่ยวเนื่องกันเข้ามาอยู่ใต้บังคับบัญชาของบุคคลคนเดียว การออกโฉนดที่ดินในระยะแรก การงานไม่เป็นระเบียบ โดยเฉพาะในหอทะเบียนที่ดิน สหุคเขียนเล่มโฉนดไม่สามารถเข้าเล่มได้ ทั้งนี้เนื่องจากกองข้าหลวงเกษตรยังไม่ได้ส่งมาคั่ง เช่นเมื่อคราวที่มีสเตอร์แกรมได้ไปตรวจการในหอทะเบียนที่ดินเมืองกรุงเก่า ได้พบว่าโฉนดที่ดิน ๑๒,๖๕๖ ฉบับวางเกลื่อนกลาด^๑ การรวบรวมงานที่ดินซึ่งติดต่อกันมาไว้ภายใต้บังคับบัญชาของบุคคลคนเดียวสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้

การรวมกองข้าหลวงเกษตร เข้ากับกรมทะเบียนที่ดินนั้นได้มีการประชุมตกลงกันในที่ประชุมข้าหลวงเกษตรที่กระทรวงเกษตราธิการ เมื่อวันที่ ๒ กันยายน พ.ศ. ๒๔๕๒ ว่า เมืองโกที่ข้าหลวงเกษตรได้จัดการออกโฉนดใกล้จะเสร็จเรียบร้อยให้มอบหน้าที่แก่นายทะเบียนคั่ง เช่น ในวันที่ ๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๕๒ เจ้าพระยawangษาณุประพิพัฑ์ได้มีคำสั่งให้มอบการออกโฉนดที่ดินในเมืองกรุงเก่าและลพบุรีแก่นายทะเบียน^๒ การรวมกองข้าหลวงเกษตรรวมกับกรมทะเบียนที่ดินทำให้งานเพิ่มมากขึ้น เจ้าพระยawangษาณุประพิพัฑ์จึงให้เจ้าพนักงานในกองข้าหลวงตรวจการออกโฉนดที่ดินมาช่วยเหลืองานในกรมทะเบียนที่ดิน^๓

^๑ หจข., รัชการที่ ๕, กษ. ๔/๗ หนังสือของบิสเตอร์แกรม เรียงเจ้าพระยาเทเวศร์วังษวิวัฒน์ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๔๗.

^๒ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม ๑๔๐ เรื่องที่ ๕๗๗๐ หนังสือของเจ้าพระยawangษาณุประพิพัฑ์ถึงหลวงประมาญภูมิเทศ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๕๒.

^๓ หจข. รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกทะเบียน เล่ม ๘๓ เรื่องที่ ๒๕๔๘ คำสั่งของเจ้าพระยawangษาณุประพิพัฑ์ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๕๒.

การโอนหote เบียดที่ดินในเมืองต่าง ๆ อยู่ในความปกครองดูแลของ
ข้าหลวงเทศาภิบาล

ในวันที่ ๒๗ กันยายน พ.ศ. ๒๔๕๒ ได้มีการประชุมร่วมกันระหว่าง
กระทรวงเกษตรธิการกับข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลต่าง ๆ ที่ประชุมตกลงกันว่า
การทะเลียดที่ดินในแต่ละเมืองจะโอนไปอยู่ในความรับผิดชอบของข้าหลวงเทศาภิบาล
ทั้งนี้เนื่องจากนายทะเลียดและกรมการตำแหน่งนายอยู่ประจำในแต่ละเมืองเสมือนเป็น
ข้าราชการหัวเมือง^๑

ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจปกครองทะเลียดที่ดินแต่ละเมืองอย่างเต็มที่
แม้ว่ากระทรวงเกษตรธิการจะมีงานเกี่ยวข้องกับการทะเลียดที่ดินก็ตาม อำนาจ
บังคับบัญชาอยู่ที่ข้าหลวงเทศาภิบาล จึงเจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์ได้มีคำสั่งถึง
กรมต่าง ๆ สั่งกักกระทรวงเกษตรธิการ ดังนี้

๑ . . บัดนี้กระทรวงเกษตรธิการได้มอบการทะเลียดที่ดิน และการในกอง
ข้าหลวงออกโฉนดมณฑลกรุงเก่า มณฑลปราจีนบุรี มณฑลนครไชยศรี ให้อยู่
ในความปกครองของข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนั้น ๆ เสร็จแล้ว เพราะฉะนั้น
ตั้งแต่นี้เป็นต้นไป ถ้ากรมขึ้นในกระทรวงเกษตรจะมีราชการใดเกี่ยวข้องกับ
งานที่ทะเลียด และข้าหลวงออกโฉนดแล้วให้มีมาทางกระทรวง ๆ จะมีของ
ตราสั่งถึงมณฑลตามความประสงค์ ห้ามไม่ให้กรมขึ้นสั่งเสียราชการตรงไป
ยังเจ้านายที่ ๆ กล่าวแล้วนี้เป็นอันขาด. . . ๒

การมอบอำนาจปกครองการทะเลียดที่ดินให้แก่ข้าหลวงเทศาภิบาลดังกล่าว
นั้น นับเป็นการเริ่มต้นของการทะเลียดที่ดินที่จะไปสังกัดในกระทรวงมหาดไทย จน

^๑ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกสารบรรณ เล่ม ๓๔ เรื่องที่
๗๕๖ รายงานการประชุมกระทรวงเกษตรกับข้าหลวงเทศาภิบาล ทหาตราเรื่องราชการ
ในกระทรวงเกษตรธิการ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน พ.ศ. ๒๔๕๒.

^๒ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกสารบรรณ เล่ม ๓๑ เรื่องที่
๒๕๓ คำสั่งของเจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์ ถึงกรมต่าง ๆ ในกระทรวงเกษตรธิการ
ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๕๒.

กระทั้งไค้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยในที่สุด

การยกเลิกตำแหน่งข้าหลวงตรวจการออกโฉนดที่ดิน

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกการตรวจการในหน้าที่ตุลาการ ในวันที่ ๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๕๓ แล้ว ข้าหลวงตรวจการออกโฉนดที่ดินซึ่งมีหน้าที่ดูแลทางด้านธุรการเพียงอย่างเดียว การที่ทรงมีพระบรมราชานุญาตให้กองข้าหลวงออกโฉนดตามมณฑลต่าง ๆ อยู่ในบังคับบัญชาของข้าหลวงเทศาภิบาล การดำเนินการสะดวกเรียบร้อยกว่าแต่ก่อน ไม่จำเป็นต้องมีข้าหลวงตุลาการ ถ้าหากกระทรวงเกษตรธิการจะตรวจสอบการออกโฉนด เสนาบดีกระทรวงนี้จะแต่งตั้งข้าราชการผู้ใหญ่ภายในกระทรวงซึ่งมีความชำนาญในเรื่องนี้ออกไปตรวจตราเป็นครั้งคราว^๑ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาต เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๕๓^๒

หลังจากได้ยกเลิกตำแหน่งข้าหลวงตรวจการออกโฉนดที่ดินแล้ว พระยาประชาชีพวิบาลไค้มีหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขอรับราชการในตำแหน่งใหม่ ๒ ตำแหน่ง คือ

๑. อธิบดีกรมทะเบียนที่ดิน
๒. กรรมการรองกมนตรีในศาลฎีกา^๓

^๑ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. ๑/๒ หนังสือของเจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์ กราบบังคมทูล รัชกาลที่ ๕ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๕๓.

^๒ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม ๑๕๔ เรื่องที่ ๒๑๕๔ พระราชหัตถเลขาของรัชกาลที่ ๕ ถึงเจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๕๓.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หนังสือของพระยาประชาชีพวิบาล กราบบังคมทูล รัชกาลที่ ๕ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๕๓.

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพิโรธมาก คั้งที่ทรงให้พระเจ้านองยา
เชอ กรมขุนสมมตอมรพันธุ์ มีพระหัตถ์เลขามาถึงพระยาประชาธิพัรบริบาล คั้งนี้

. . . ขอพระราชทานตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้น ไต่ทรงพิเคราะห์ดูเห็นว่า
พระยาประชาธิพัรบริบาลมีความเขอหยิ่ง แลก็แตกพุก ซึ่งจะขอตำแหน่งกรม
การศาลฎีกานั้นเหลือที่จะคั้งได้ เหตุว่าศาลนั้นเป็นศาลสูงที่สุด ผู้พิพากษา
เลือกสรรคั้งขึ้นมาจากผู้พิพากษาทั้งปวง ฤาชาราชการที่เป็นผู้ใหญ่มีบำเหน็จ
ความชอบ จึงไกรรับนาคี นี้พระยาประชาธิพัรหาไคเป็นเนคิบัณฑิตคั้งไม่ จะ
เขาเป็นผู้พิพากษาคำคั้งนั้นก็ยากเสียแล้ว ยังสามารถที่จะมุ่งหมายศาล
สูงถึงเพียงนี้ไม่ไช้ เวลาที่มีบำเหน็จความชอบซึ่งควรจะไกรรับนาคีบำเหน็จ...
ขอซึ่งจะขอตำแหน่งเจากรมทะเบียบนั้น ราชการในกระทรวงคั้งไวใจ
เสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบ ถาหาว่าพระยาประชาธิพัรยังมีไคเคยทำการใน
กระทรวงเลย จะพระราชทานให้เสนาบดีเอาไปชทดลองคั้งเช่นนี้เป็นการ
สมควร นี้พระยาประชาธิพัรรับราชการอยู่ในกระทรวงนั้นเสนาบดีไคให้ทำการ
ถึงสองอย่าง* พระยาประชาธิพัรก็ไมทำ. . .^๑

ในที่สุดพระยาประชาธิพัรบริบาลไคมาหาเจ้าพระยาวงษานุประพัทธิ์ ขอ
ตำแหน่งที่สมควรเพื่อรับราชการคั้งไป เจ้าพระยาวงษานุประพัทธิ์เห็นว่าไม่มีตำแหน่ง
เหมาะสมสำหรับพระยาประชาธิพัรบริบาล และขอให้ไปรับราชการในกระทรวงอื่น
พระยาประชาธิพัรบริบาลปฏิเสธ คั้งเหตุนี้พระยาประชาธิพัรบริบาลจึงต้องลาออก
จาก

^๑ เรื่องเดียวกัน, พระหัตถ์เลขาของพระเจ้านองยาเชอ กรมขุนสมมต
อมรพันธุ์ ประทานพระยาประชาธิพัรบริบาล ลงวันที่ ๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๕๓.

*งานคั้งกล่าวคือ พนักงานตรวจสอบกฎหมาย กับแม่กองในการแสดง
กลสิกรรม พานิชการ

^๒ หจธ., รัชกาลที่ ๒, กบ. (ใหม่) แผนกสารบรรณ เล่ม ๓๗ เรื่องที่
๘๑๓ หนังสือของเจ้าพระยาวงษานุประพัทธิ์ กราบทูลพระเจ้าพิยาเชอ กรมหมื่น
จันทบูรินฤนาถ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๕๓.

ที่ดินเกี่ยวกับชาวต่างประเทศ

ชาวต่างประเทศซึ่งเข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยอาจแบ่งออกเป็น ๒ พวก คือ พวกแรกเป็นชาวต่างประเทศที่เป็นชาวเอเชีย อีกพวกหนึ่งได้แก่ชาวยุโรปและอเมริกัน ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินเกิดขึ้นเมื่อชาวยุโรปและอเมริกันเข้ามาติดต่อ ดังนั้นชาวต่างประเทศที่จะกล่าวต่อไปหมายถึงชาวยุโรปและอเมริกันเท่านั้น

การครอบครองที่ดินของชาวต่างประเทศในสมัยกรุงศรีอยุธยา

พระมหากษัตริย์ไทยบางพระองค์ในสมัยกรุงศรีอยุธยาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมเด็จพระนารายณ์มหาราชทรงมีสัมพันธไมตรีกับประเทศตะวันตกโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฝรั่งเศส ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดิน ตามสนธิสัญญาระหว่างไทยกับฝรั่งเศส เมื่อ พ.ศ. ๒๒๓๒ สมเด็จพระนารายณ์มหาราชทรงพระราชทานที่ดินในการก่อตั้งที่ทำการของบริษัทอินเดียตะวันออกของฝรั่งเศส^๑ นอกจากนี้พระองค์ยังทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานที่ดินแก่ชาวตะวันตกให้สร้างบ้านเรือน ดังเช่น นีโกลัส แชรแวงส ชาวฝรั่งเศส ได้กล่าวว่า ชาวโปรตุเกส ได้ตั้งนิคมอยู่ ๓๐๐ - ๔๐๐ หลังคาเรือน^๒ ในส่วน

^๑ กรมสนธิสัญญาและกฎหมายกระทรวงการต่างประเทศ, สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ เล่ม ๑; ออกญาพระเสด็จสุเรนทราธิบดีศรีสุรราชพิริยภาหุ ผู้ว่าราชการ ณ ที่โกษาธิบดี แลออกพระศรีพิพัทธ์คนราวโกษา ฝ่ายสมเด็จพระมหากษัตริย์ราชเจ้ากรุงศรีอยุธยาผู้ใหญ่ แลमुखาลูแบแล มุขสุปเรศอิงริยาโครเอกโตรวิยาริ ฝ่ายสมเด็จพระมหากษัตริย์ราชเจ้ากรุงฝรั่งเศส ผู้ใหญ่ ทำหนังสือสัญญาแก่กันด้วยกิจ กุมบันธุ์ฝรั่งเศส ในนี้ วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๒๓๒", หน้า ๑๑.

^๒ นีโกลัส แชรแวงส "ประวัติศาสตร์ธรรมชาติและการเมืองแห่งราชอาณาจักรสยาม", แปลจาก Histoire Naturelle et Politique du Royaume de Siam โดย สันต์ พ.โกมลบุตร (พระนคร : สำนักพิมพ์ก้าวหน้า, ๒๕๐๖), หน้า ๖๒.

ทางศาสนานั้น สมเด็จพระนารายณ์มหาราชทรงเปิดโอกาสให้บาทหลวงเผยแพร่ศาสนาได้อย่างเสรี และยังทรงพระราชทานที่ดินในเขตนอกเกาะอยุธยาแก่คณะสอนศาสนาฝรั่งเศสเพื่อสร้างโบสถ์ เมื่อ พ.ศ. ๒๒๐๕ รวมทั้งพระราชทานสิ่งของสำหรับการก่อสร้างครั้งนี้ด้วย ที่ดินซึ่งพระราชทานแก่บาทหลวงฝรั่งเศสเรียกว่า ค่ายเซนต์โยเซฟ^๑.

ปัญหาที่ดินเกี่ยวกับชาวต่างประเทศไม่มีปรากฏที่เป็น เช่นนี้อาจสันนิษฐานได้ว่า ชาวต่างประเทศมีจำนวนน้อย หลังจากสมเด็จพระนารายณ์มหาราชเสด็จสวรรคตแล้ว นโยบายต่างประเทศเปลี่ยนแปลงไป

การเปลี่ยนแปลงนโยบายควบคุมการครอบครองที่ดินของชาวตะวันตกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

หลังจากที่พระเทพราชาขึ้นครองราชย์แล้ว ไทยได้เปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศโดยการไม่ติดต่อกับประเทศตะวันตก จนกระทั่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย โปรตุเกสได้เข้ามาขอเจริญทางพระราชไมตรี เมื่อ พ.ศ. ๒๓๖๑ ในปลายรัชสมัยเดียวกันข้าหลวงใหญ่อังกฤษที่สิงคโปร์ได้ส่ง จอห์น ครอบเฟิร์ด เป็นทูตเข้ามาเจริญพระราชไมตรี แต่ไทยปฏิเสธที่จะมีข้อตกลงกับอังกฤษ จนกระทั่งอังกฤษได้ส่ง เฮนรี เบอร์นี เป็นทูตมาขอเจริญพระราชไมตรีและขอทำสัญญา กับไทยเมื่อ พ.ศ. ๒๓๖๘ ซึ่งผลจากการเจรจาของ เฮนรี เบอร์นี ทำให้ไทยกับอังกฤษตกลงกันได้^๒ จากหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีฉบับนี้ ได้ให้สิทธิแก่คนของ

^๑ประชุมพงศาวดารภาคที่ ๓๑ เล่ม ๑๘, (พระนคร : องค์การค้าของคุรุสภา, ๒๕๐๘), หน้า ๑๖๑ - ๒ วัดเซนต์โยเซฟยังอยู่ที่ปากคลองน้ำยามาจนทุกวันนี้

^๒ทรงศรี อัจฉรม, การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศมหาอำนาจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, (พระนคร : สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๐๖), หน้า ๒๘ - ๓๓.

ทั้งสองฝ่ายในการ เข้าที่ดินเพื่อตั้งบ้านเรือนตั้งข้อความในหนังสือสัญญาข้อ ๗

. . . ข้อ ๗ ถ้าลูกค้าฝ่ายไทยฝ่ายอังกฤษก็ดี จะไปซื้อขาย ณ เมือง
อังกฤษ แลเมืองไทย จะซื้อตั้งทางตั้งเรือนจะซื้อเอาไครยเช่าที่โรงเรือน
ใส่สินค้า ถูาขุนนางไทย ถูาขุนนางอังกฤษ แลเจ้าเมืองกรมการไมยอมให้
อยู่ก็อยู่ไม่ได้ ถายอมให้อยู่จึงให้ลูกค้าขึ้นอยู่ตามสัญญาเวลากัน . . .

จากข้อความในหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีฉบับนี้ ได้บังถึงการควบคุมการ
เช่าที่ดินของชาวตะวันตกอย่างเคร่งครัด จนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ ๔
แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ไทยได้เปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศใหม่ คือหันมาติด
ต่อกับชาวตะวันตกอย่างเต็มที่ ไทยได้ทำสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีและการพาณิชย์
ในวันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ. ๒๓๘๘ จากการลงนามในสนธิสัญญาดังกล่าว ไทยได้
เปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับที่ดินดังปรากฏในสนธิสัญญาข้อ ๔ ดังนี้

. . . ข้อ ๔ ว่าคนอยู่ในบังคับอังกฤษจะมากำขายตามหัวเมืองชายทะเลซึ่ง
ขึ้นแก่กรุงเทพฯ ตามในจังหวัดซึ่งกำหนดไว้ในหนังสือสัญญา ประการหนึ่ง
คนอยู่ในบังคับอังกฤษจะมาเช่าที่ปลูกโรงปลูกเรือนปลูกตึก แลจะซื้อเรือนซื้อ
โรงซื้อตึก พนกว่าแพงออกไปในกำหนด ๕๐๐ เสนู คือ สี่ไมล์ อังกฤษเช่าได้
แต่จะซื้อที่ซื้อไม่ได้ ถายูถึง ๑๐ ปี แลจริงจะซื้อได้ ถายูยังไม่ถึง ๑๐ ปี
ทานเสนาบดีจะไปรื้อซื้อก็ซื้อได้ แลที่นอกกำหนด ๕๐๐ เสนอนั้น คนอยู่ในบังคับ
อังกฤษจะซื้อจะเช่าที่เรียกที่ส่วนที่ไร่นา ตั้งแต่กำแพงเมืองออกไปเกินควาย
กำลังเรือแจวเรือพายทาง ๕๔ ชั่วโมง จะซื้อจะเช่าเมื่อไรก็ซื้อได้เช่าได้
แต่เมื่อคนอยู่ในบังคับอังกฤษจะซื้อที่เรือนจะต้องบอกกงสุล ๆ จะโดยบอกเจ้า
พนักงานฝ่ายไทย เจ้าพนักงานกับกงสุลเห็นว่าคนที่ซื้อที่นั้น เป็นคนจะ
ทำมาหากินโดยจริง เจ้าพนักงานกับกงสุลจะช่วยวากกล่าวให้ซื้อตามราคาสมควร
แลจะไต่ถามเด็กที่วัดที่ทำหนังสือประทับตรา เจ้าพนักงานให้ไว้เป็นสำคัญ

กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ, เล่มเดียวกัน

"หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีประเทศอังกฤษแลประเทศสยาม คฤศต์ศักราช

๑๘๕๖ (พ.ศ. ๒๓๖๘) หน้า ๑๘.

แล้วจะได้ฝากฝังเจ้าเมืองกรมการให้ช่วยดูแลทำนุบำรุงด้วย แลให้ผู้ที่ไปอยู่นั้นพึงบังคับบัญชาเจ้าเมืองกรมการตามยุติธรรม คาชูธรรมนิยมที่ทั่วไปทำส่วน ราษฎรบ้านนั้นเมืองนั้นต้องเสียอยู่อย่างไร ก็ให้เสียตามชาวบ้านนั้น ชาวเมืองนั้น กฎในกำหนดสามปีแล้ว ผู้ที่ซื้อที่ไม่มีทุนรอน ถ้าเขาซื้อเสียมิได้ตั้งการปลูกสรวง เสนาบถก็จะคืนเงินค่าที่ให้ จะตัดสินคืนเอาที่นั้นเสีย. . .^๑

จากข้อความข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยได้อนุญาตให้คนในบังคับอังกฤษซื้อที่ดินได้ในเขตที่กำหนด โดยรัฐบาลได้กำหนดขอบเขตการเข้าซื้อของคนในบังคับอังกฤษไว้แตกต่างกันดังนี้ คือ

๑. ภายในพระนคร และนอกกำแพงพระนครโดยรอบออกไป ๕๐๐ เส้น เป็นเขตที่ผู้จะซื้อที่ดินได้ ต้องเป็นบุคคลที่ได้อาศัยอยู่ในประเทศไทยนานถึงสิบปี อย่างไรก็ตาม เสนาบถก็มีสิทธิที่จะอนุญาตให้ผู้ใดซื้อได้ แม้จะอยู่ในไทยไม่ถึงสิบปีก็ตาม ส่วนการเข้าชาวอังกฤษมีสิทธิที่จะทำได้ แต่ต้องทำหนังสือสัญญาต่อหน้าอำเภอลและเจ้าพนักงาน

๒. บริเวณนอกกำแพง ๕๐๐ เส้น ดังกล่าวแล้ว คนในบังคับอังกฤษสามารถซื้อหรือเช่าที่ดินได้ แต่อยู่ภายในกำหนดดังนี้คือ บริเวณดังกล่าวอยู่ในระยะการเดินทางภายใน ๒๔ ชั่วโมง โดยเรือแจวหรือเรือพาย โดยตั้งต้นจากกำแพงเมือง

คนในบังคับอังกฤษจะซื้อหรือเช่าที่ดิน ต้องติดต่อผ่านกงสุลซึ่งกงสุลจะแจ้งแก่เจ้าพนักงานฝ่ายไทย เมื่อกงสุลและเจ้าพนักงานเห็นว่าผู้ขอซื้อหรือเช่าที่มีความประสงค์จะทำมาหากินอย่างจริงจัง จะติดต่อซื้อที่ดินให้

รัฐบาลได้เห็นความสำคัญของข้อความในหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีฉบับนี้ จึงได้มีพระบรมราชโองการออกประกาศซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับข้อความข้างต้น

^๑ เล่มเดียวกัน, "หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี ประเทศอังกฤษแลประเทศสยาม ลงวันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ. ๒๓๕๘" หน้า ๕๘.

๒ ฉบับ ใน พ.ศ. ๒๓๘๘ ประกาศกำหนดที่ให้ชายให้เข้าแก่คนนอกประเทศ* กับประเทศฝรั่งเศสทำหนังสือสัญญา** ประกาศทั้งสองฉบับแดงให้เห็นว่ารัฐบาลสนับสนุนให้คนไทยชายหรือให้เข้าที่ถิ่นแก่คนในบังคับต่างประเทศ ดังปรากฏในประกาศดังนี้

. . . เจ้าของที่จะช่วยที่บ้านทั้งเข้าเรือน แลที่ส่วนที่นำให้เข้ากับคนนอกที่เรียกว่าฝรั่งก็ได้ ไม่ห้ามไม่มีโทษไปรคนอนุญาตแล้ว เพราะวากนอกก็มักใจใหญ่ใจโตซื่อแพ่ง ๆ ผู้ที่ชายจะไต่เงินมาก ๆ เงินทองจะไต่ตกอยู่ในบ้านในเมือง นายยังหวงที่อยู่จะให้คนนอกเข้าที่ส่วนที่นำที่โรงที่เรือนอย่างไรก็ดี ราษฎรเจ้าของที่จะไต่ค้ำเขาดีกว่านั่งอยู่เปล่า ๆ แลเมื่อเจ้าของมีกำลังทำเอง ให้มีผลมากกว่าเขาไม่ไต่เงิน . . .^๑

และ

. . . อนึ่งการเพาะการปลูกสิ่งของที่มีผลเป็นประโยชน์ในแผ่นดิน คนฝรั่งเศส อังกฤษ อเมริกัน มักเขาใจวิธีเพาะปลูกมีค่าสำหรับค้ารา ถ้าเขาเขามีอุตสาหกรรม เพียรพยายาม ทำไร่นาเรือกสวนไต่มากในที่ที่เป็นป่าแลทองทุ่ง ที่รกร้างว่างเปล่าอยู่ก็จะให้จำเจริญสมพัชรอากาศมากขึ้นแก่แผ่นดินโดยลำดับเวลาไปภายนา เมื่อพวกฝรั่งเศษ อังกฤษ อเมริกัน เอาเงินเอาทองบวแต่คนออกประเทศ ลงทุนซื้อที่เขาที่แลจางลูกจางไซเงินทองเมืองอื่นก็จะไต่ตกอยู่ในแผ่นดิน . . .^๒

* หรือในหนังสือบางเล่มเรียกว่า "ประกาศว่าด้วยเขตที่ซึ่งฝรั่งจะเข้าหรือซื้อได้"

** หรือในหนังสือบางเล่มเรียกว่า "ประกาศว่าด้วยการประพฤติก่อฝรั่งเศษ อังกฤษแลอเมริกันที่มาอยู่ในเมืองไทย"

^๑รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน, "ประกาศกำหนดที่ให้ชายให้เข้าแก่คนนอกประเทศ" หน้า ๘.

^๒เล่มเดียวกัน, ประกาศฝรั่งเศสทำหนังสือสัญญา" หน้า ๑๒.

แม้ว่ารัฐบาลไทยจะให้คนในบังคับต่างประเทศมีอำนาจในการเช่าซื้อที่ดินก็ตาม กฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ที่กล่าวแล้ว แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมิได้ให้เสรีภาพในการซื้อหรือการเช่าอย่างเต็มที่ นอกจากนี้คนในบังคับต่างประเทศยังต้องชำระภาษีที่ดินเหมือนคนไทย และหากไม่ได้ทำประโยชน์ที่ดินภายในสามปี รัฐบาลจะเวนคืนที่ดินแต่จะคืนเงินให้^๑ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติชาวต่างประเทศซึ่งต้องการที่ดินในบริเวณนอกเหนือจากที่อนุญาตสามารถครอบครองที่ดินโดยซื้อที่ดินในนามของคนไทย แล้วทำสัญญาว่าผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินให้ชาวต่างประเทศเช่าที่นั้น ดังเช่นกรณี นายพัคคิคอม (Puddicombe) คนในบังคับอังกฤษต้องการซื้อที่ดินในพระนครระยะ ๕๐๐ เส้น ซึ่งตามสนธิสัญญาชาวต่างประเทศไม่มีโอกาสซื้อนอกจากเช่าเท่านั้น นายพัคคิคอม ซึ่งซื้อที่ดินนั้นโดยใส่ชื่อนายฟุง บ่าวคนหนึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ แล้วจางนายอินเสนทำสัญญาเช่าระหว่างนายฟุงกับนายพัคคิคอม กำหนดเวลา ๕๕ ปี และกำหนดให้ผู้เช่ายืมเงินจนกว่าหมดสัญญา^๒

ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการครอบครองที่ดินของคนในบังคับต่างประเทศ
ปัญหาความยุ่งยากเรื่องที่ดินที่เกิดขึ้นเนื่องจากคนในบังคับต่างประเทศปรากฏเด่นชัดในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การวิวาทแย่งชิงที่ดินถึงกับฟ้องร้องยังศาลระหว่างคนไทยและคนในบังคับต่างประเทศโดยเฉพาะฝรั่งเศสปรากฏขึ้นอย่างมากมาย นอกจากนี้คนไทยยังหันไปฟ้องสิทธิทางการศาลของต่างประเทศ แล้วกลับมาก่อการวิวาทกับคนในบังคับสยามถึงกับทำร้ายกันอย่างรุนแรง^๓

^๑กรรมสนธิสัญญาและกฎหมายกระทรวงต่างประเทศ, เล่มเดียวกัน, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕.

^๒ขจร สุขพานิช, "มรดกกรรมของนายอินเสน" ข้อมูลจากอดีต, (พระนคร : สำนักพิมพ์เค็ดไทย, ๒๕๑๘), หน้า ๕๒ อ้างถึง F.O. ๒๕/๔ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๓๕๕.

^๓หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. ๓.๓/๑๒ หนังสือของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๓๕.

พระยามหาโยธาซึ่งดำรงตำแหน่งข้าหลวงออกตราของคลองประเวศบุรีรมย์ และคลองแยก พ.ศ. ๒๔๔๑ ได้ประสบกับปัญหายุ่งยากในการครอบครองที่ดินของชาวตะวันตกเจนนี จึงมีหนังสือกล่าวถึงความเดือดร้อนของคนไทยต่อเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ ดังนี้

. . . รัฐบาลควรพิจารณาคนสัญแยกต่างประเทศที่เข้ามาสู่พระบรมโพธิสมภารเป็นอันมาก ซึ่งทำมาหากินอยู่ในพระราชอาณาจักร ถ้าซื้อญาติที่ดินสยามใครโดยง่าย แล้วต่อไปภายหน้าจะเป็นเจ้าของที่ไรนาเรือกสวนเสียหายเพราะเหตุความที่ใดเห็นมาแล้ว คนสัญแยกต่างประเทศมีที่ไรนาอยู่ตำบลบ้านแขวงเมืองใด ทำอานาจอยู่ในที่แถวนั้นต่าง ๆ ในราษฎรซึ่งอยู่ไกลเคียงตองกลัวเกรง ถูกข่มเหงก็ตองออกทนเอา ไม่อาจต่อสู้วากกล่าวฟ้องร้องยังโรงศาล ราษฎรที่ออกทนไม่โลกตองขายที่ให้ เทียวหาที่ทำกินใหม่ กว่าจะเลือกหาไคการทำมาหากินไม่ปรกติเป็นที่เสียเวลา แลบางคนที่ไม่ยอมให้ข่มเหงก็ตองต่อสู้ที่พันแขวงกันจนถึงตายก็มี ซึ่งคนสัญแยกต่างประเทศทำความเดือดร้อนให้แกราษฎรแลวนำความยากลำบากมาถึงรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วย เพราะเหตุฉะนั้นรัฐบาลควรจะคิดป้องกันเรื่องนี้เสียอย่างหนึ่ง อย่าให้เป็นไปได้อีก เช่นที่เป็นมาแล้วนั้น หาไมคงจะใคร่ได้รับความรอนใจของราษฎร แลรัฐบาลอยู่เสมอต่อไปไม่มีที่สุด. . .

อย่างไรก็ตามรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาคความยุ่งยากเกี่ยวกับการแย่งชิงที่ดิน และการครอบครองที่ดินของชาวต่างประเทศได้ การเปิดโอกาสและสนับสนุนชาวตะวันตกให้ครอบครองที่ดินในสมัยรัชกาลที่ ๔ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์นั้น ได้ก่อให้เกิดผลร้ายในสมัยต่อมาเพราะว่าคนในบังคับต่างประเทศ มิได้หมายถึงชาวตะวันตกเพียงกลุ่มเดียว แต่ยังรวมไปถึงชาวเอเชียซึ่งจดทะเบียนกับสถานกงสุลเป็นคนในบังคับของชาตินั้น ๆ ด้วย

๑ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม ๒ เรื่องที่ ๒๔ หนังสือของพระยามหาโยธา เรียนเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๔๒.

แม้ว่าจะไม่มีหนทางแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินของคนในบังคับต่างประเทศก็ตาม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองบายที่จะลดการครอบครองที่ดินของคนในบังคับต่างประเทศลงเป็นเนื้อที่เล็กน้อย ดังพระราชปรารภเมื่อทรงทราบว่าพระเจ้านองยาเซอ กรมหมื่นอัครอุคมเดช จะทรงขายที่ดินบริเวณตำบลคลองข่อยที่ ๑๒ คลองรังสิตประยูรศักดิ์ แกมัสเตอร์ แกรังตัน คนในบังคับอเมริกัน เมื่อวันที่ ๒ เมษายน พ.ศ. ๒๔๔๓ ดังนี้

. . . ให้กรมสมมตลงพุดขึ้นแจ้งกับกรมอัครว่าฝรั่งมันมีเอกสตราเตเรอต่อเรือว ยูริสติกชัน ซึ่งเปนความลำบากแก่เราจะปกครอง ถ้าเป็นเจ้าของที่แผ่นดินกว้าง ๆ เชนนี้ มีผู้รายเขาไปแอบอิงวูอาไศรยอยู่จะจับกุมก็เป็นความลำบากเป็นรังถวยความ กรมอัครก็เปนเจ้านายที่ได้รับประโยชน์จากการปกครองอยู่ บางทีจะไม่ไคคิอุไปตั้ง ถ้าจัดการขายกับคนไทย ออย่าให้เปนความลำบากแก่การปกครองไคจะคึกว่า แต่การที่พุดนี้ ให้เปนแต่ตักเตือนอย่างเราคั้นเอง ออย่าให้ยกเอาไปเปนคำไคตอบกับฝรั่งให้เปนปากเปนเสียงไค (จะคิ) . . . °

เมื่อรัฐบาลไม่สามารถป้องกันการครอบครองที่ดินของคนในบังคับต่างประเทศ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงทรงโงนโยบายตักเตือนเจ้าของที่ดินที่จะขายที่ดินผืนใหญ่แก่คนในบังคับต่างประเทศ นโยบายนี้จึงเป็นนโยบายที่รู้จักภายในกลุ่มเจ้านายซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่เท่านั้น

การครอบครองที่ดินของชาวต่างประเทศในการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๔๔๔

สิทธิในการครอบครองที่ดินของคนในบังคับต่างประเทศไคบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ตามประกาศออกโฉนดที่ดิน วันที่ ๑๕ กันยายน พ.ศ. ๒๔๔๔ โดยคนในบังคับต่างประเทศ ซึ่งไครับพระราชทานในพระบรมราชานุญาตพิเศษให้ถือโฉนด

° หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. ๓.๓/๒๕ เล่ม ๒ พระราชกระแสของรัชกาลที่ ๕ พระราชทานพระเจ้านองยาเซอ กรมขุนสมมตอมรินทร์ (ไม่ปรากฏวันที่)

ฉบับใด จะมีอำนาจและหน้าที่เหมือนกับคนไทยที่ถือโฉนดทุกประการ^๑ อย่างไรก็ตาม คนในบังคับต่างประเทศยังคงมีสิทธิพิเศษทางการศาล คือ หากเกิดคดีวิวาทเรื่องที่ดินกับคนไทย ศาลที่มีอำนาจพิพากษาคดีคือศาลกงสุล หรือศาลต่างประเทศที่เชียงใหม่ดังไทยได้ตกลงกับอังกฤษ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๒๖ หรือศาลต่างประเทศที่กรุงเทพฯ ซึ่งไทยได้ตกลงกับฝรั่งเศสใน พ.ศ. ๒๔๔๗^๒ ส่วนขอบเขตที่ดินในบังคับจะครอบครองได้นั้นต้องอยู่ในกำหนดตามหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี พ.ศ. ๒๓๘๘

ดังได้กล่าวแล้วว่าคนในบังคับต่างประเทศต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตพิเศษ ให้ถือโฉนดกล้วยจึงจะอำนาจและหน้าที่เหมือนคนในบังคับสยามทุกประการ เจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์เห็นว่าการออกใบพระราชทานพระบรมราชานุญาตพิเศษก่อให้เกิดปัญหา คือ จะเป็นการรับรองการเป็นคนในบังคับต่างประเทศตามกฎหมาย ทั้ง ๆ ที่ตามความจริงอาจจะเป็นการแอบอ้างเท่านั้น เจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์จึงทูลเกล้าฯ เสนอว่าควรออกโฉนดเพียงอย่างเดียว หากกงสุลต่างประเทศโต้แย้งว่าในโฉนดมีคำว่าคนในบังคับสยาม คำตอบการโต้แย้งนี้คือ ผู้ถือที่ดินในพระราชอาณาเขตต้องอยู่ภายใต้กฎหมายสำหรับที่ดินหรืออยู่ในบังคับไทยตามกฎหมายสำหรับที่ดิน ถ้ากงสุลไม่ยินยอมก็จะชี้แจงว่าคนในบังคับสยามออกโดยให้เขียนในโฉนดว่า กงสุลชาตินั้น แจงว่าผู้นั้นเป็นคนในบังคับของชาตินั้น^๓ ซึ่ง

^๑รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน, "ประกาศออกโฉนดที่ดิน วันที่ ๑๕ กันยายน พ.ศ. ๒๔๔๔" หน้า ๔๘.

^๒ทรงศรี อัจจอรุณ, เล่มเดียวกัน, หน้า ๑๑๖.

^๓หจช., รัชกาลที่ ๕, กษ. ๘/๑๐ หนังสือของเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ กราบบังคมทูล รัชกาลที่ ๕ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๔๖.

ความคิดนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นควย^๑

การเปลี่ยนแปลงอำนาจการครอบครองที่ดินของคนในบังคับต่างประเทศ
ภายหลังการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๔๔๔

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับต่างประเทศบ่อยครั้ง ซึ่งได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับอำนาจการครอบครองที่ดินของคนในบังคับต่างประเทศ การที่ไทยได้รับสิทธิทางการศาลกลับคืนมาทีละน้อยนั้นในขณะเดียวกันเป็นการเปิดโอกาสให้คนในบังคับต่างประเทศได้รับสิทธิในการครอบครองที่ดิน ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงต้องไขนโยบายควบคุมการครอบครองที่ดินของคนในบังคับต่างประเทศอย่างเคร่งครัดในสมัยต่อมา

กรรมสิทธิ์ในการครอบครองที่ดินของคนในบังคับฝรั่งเศสชาวเอเชียใน
พ.ศ. ๒๔๔๕

รัฐบาลไทยได้ทำสนธิสัญญากับฝรั่งเศสในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๕ ยอมยกดินแดนเมืองพระตะบอง เสียมราฐ และศรีโสภณให้แก่ฝรั่งเศส โดยแลกเปลี่ยนกับเมืองตราด คานช่าย และเกาะต่าง ๆ ในแม่น้ำโขง ตั้งแต่เกาะกูดขึ้นมาจนถึงแหลมสิงห์ให้กลับมาเป็นของไทย จากสนธิสัญญาดังนี้ ชาวเอเชียในบังคับฝรั่งเศสได้รับกรรมสิทธิ์ในการถือที่ดินเหมือนคนไทยทุกประการ^๒ ชาวเอเชียใน

^๑ เรื่องเดียวกัน, พระราชหัตถเลขาของ รัชกาลที่ ๕ พระราชทาน เจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน พ.ศ. ๒๔๔๗.

^๒ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ, สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ เล่ม ๒; หนังสือสัญญาระหว่างสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยามกับเปร์ลีเคนต์แห่งบริติชฝรั่งเศส วันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๕" หน้า ๑๖๕ - ๑๖๗.

บังคับฝรั่งเศสมีสิทธิที่จะครอบครองที่ดินทั่วประเทศไทยได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงข้อกำหนดซื้อหรือเช่าที่ดินภายในเขตการเดินทางภายใน ๒๔ ชั่วโมงจากกำแพงเมืองดังแต่ก่อน แต่การจำกัดระยะทางเช่นนี้ยังคงใช้กับคนในบังคับฝรั่งเศสที่เป็นชาวฝรั่งเศส หรืออื่น ๆ นอกจากนี้ชาวเอเชียในบังคับฝรั่งเศสไม่จำเป็นต้องมีใบพระราชทานพระบรมราชานุญาตพิเศษอีกต่อไป

เมื่อชาวเอเชียในบังคับฝรั่งเศส มีกรรมสิทธิ์ครอบครองที่ดินเหมือนคนไทยแล้ว กงสุลฝรั่งเศสได้ขอให้โอนครุฑเจ้าของที่ดินเป็นคนในบังคับฝรั่งเศสให้ชัดเจนด้วย ซึ่งมีสเตอร์ สโตรเบล ที่ปรึกษาราชการทั่วไปเห็นด้วย โดยเสนอให้ขีดฆ่าคำว่า "สยาม" และเขียนคำว่า "ฝรั่งเศส" แทน^๑ ซึ่งที่ประชุมเสนาบดีเห็นด้วย

สิทธิในการครอบครองที่ดินของคนในบังคับอังกฤษตามสนธิสัญญา พ.ศ. ๒๔๕๑

รัฐบาลไทยได้ทำสนธิสัญญากับอังกฤษในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๑ โดยรัฐบาลไทยยินยอมยกไทรบุรี ปะลิส กลันตัน และตรังกานู แก่อังกฤษ ในขณะที่อังกฤษได้ให้คนในบังคับอังกฤษบางส่วนมาขึ้นศาลไทย สิ่งที่น่าสังเกตคือ สนธิสัญญานี้ได้ให้อำนาจในการครอบครองที่ดินแก่คนในบังคับอังกฤษทั้งหมดโดยไม่แยกเป็นคนเอเชียหรือคนอังกฤษ ดังปรากฏในสนธิสัญญาข้อ ๖ ว่า

. . . ข้อ ๖ คนในบังคับอังกฤษจะใดมีกรรมสิทธิ์เหมือนคนในพื้นที่เมืองตลอดทั่วกรุงสยาม คือ กรรมสิทธิ์ในการถือทรัพย์สินที่ดิน กรรมสิทธิ์ในการที่จะอยู่ ฤาจะเที่ยวไปแห่งใด ๆ ไค. . .^๒

^๑ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. ๔/๑๐ หนังสือของมิสเตอร์สโตรเบล เรียนเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๕๐.

^๒ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ, เล่มเดียวกัน, "สัญญาในระหว่างกรุงสยามกับกรุงอังกฤษ ลงชื่อกันที่กรุงเทพฯ ณ วันที่ ๑๐ มีนาคม รัตนโกสินทรศก ๑๒๗" หน้า ๑๘๑.

เพื่อที่จะให้รับทราบโดยทั่วกัน กระทรวงเกษตรราธิการได้ออกประกาศ
 ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๕๒ ให้เจ้าพนักงานที่ดินปฏิบัติต่อกันในบังคับอังกฤษ
 ดังที่ได้ทำกับคนไทยทุกอย่าง^๑ อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้เริ่มตระหนักถึงภัยทาง
 เศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นในเขตลพบุรี ซึ่งติดต่อกับมลายูของอังกฤษ ด้วยเหตุนี้รัฐบาล
 ไทยจึงดำเนินนโยบายเข้มงวดในการถือครองที่ดินในเขตลพบุรี

นโยบายควบคุมการครอบครองที่ดินของรัฐบาลในเขตลพบุรี นครศรีธรรมราช
 ปัตตานี และภูเก็ต

หลังจากรัฐบาลได้ตกลงใจที่จะสร้างทางรถไฟสายใต้ถึงแหลมมลายู เสนา
 ปัตตานี กระทรวงเกษตรราธิการ เห็นว่าควรใช้นโยบายใหม่ เพื่อควบคุมการครอบครอง
 ที่ดินบริเวณที่เขตลพบุรี ทั้งนี้เนื่องจากดินแดนบริเวณนี้อุดมสมบูรณ์ เมื่อการ
 คมนาคมไปถึงที่ดินจะมีค่าขึ้น ในระยะนั้นชาวอังกฤษมีสิทธิในการครอบครองที่ดินเหมือน
 คนไทย ความสามารถในการลงทุนจะทำให้ที่ดินบริเวณนี้ตกเป็นของชาวต่างประเทศ^๒

เจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์กังวลใจกับปัญหานี้มาก ได้ทูลเกล้าฯ เสนอ
 วิธีการที่จะแก้ไขเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นให้เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาล ดังนี้

... การที่รัฐบาลต้องสร้างทางรถไฟสายตะวันตกขึ้นนี้ เหมือนเป็นลูกบังคับ
 ใต้อุ้งเท้าที่แถบนั้นให้มีผู้กระทำการเพื่อหาประโยชน์ขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วก็ไม่
 ต้องสงสัยเลยเลยว่าคนต่างประเทศที่อยู่ในกฎหมายไทยจะไม่พากันเข้ามาจับจอง
 ที่เหล่านั้นกระทำการหาประโยชน์ต่าง ๆ คุณน่าจะค้นหาทางที่จะหลีกมาห้าม
 ทอนที่ลุ่มช่นนั้น เมื่อใดทราบเกล้าว่ามีเหตุขึ้นเช่นนี้ แลจะมีผลเช่นนี้โดยไมอาจ
 จะป้องกันไว้ได้แล้ว ก็จำเป็นต้องปล่อยให้ไหลหลากมา แต่ควรคิดหาอุบาย

^๑ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกสารบรรณ เล่ม ๓๓ เรื่องที่
 ๗๒๔ ประกาศเพิ่มเติมพระ ราชบัญญัติที่ดินว่าด้วยคนในบังคับอังกฤษขอถือกรรมสิทธิ์
 ที่ดิน วันที่ ๒๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๕๒.

^๒ หจข., รัชกาลที่ ๕, ค. ๔/๕ หนังสือของเจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์
 กราบบังคมทูล รัชกาลที่ ๕ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๕๓.

โซน่าที่หลวูกมานั้น ใ้กลับเป็นประโยชน์เสียตามที่ทำได้ ขว้พระพุทธเจ้า จึงมีความรอนใจรีบเรียบเรียงกฎหมายลักษณเขว้ที่กินขึ้นเพื่อใ้ทันเวลาที่จะ ฉวยเอาประโยชน์จากผู้ที่จะมาจับจองนั้นเสียแต่คนมือ ไม่ปล่อยให้เวลาฉว้ง ไปโดยปราศจากประโยชน์. . .^๑

วิธีการที่เจ้าพระยาวงษานุประพัทธ์แก้ไขปัญหานี้คือ การเสนอร่างพระราช บัญญัติลักษณะเขว้ที่กินและกฎเสนาบดีมาทูนเกล้าฯ ขอรับพระราชทานพระบรมราช วินิจฉัย ซึ่งหลังจากที่ไ้ทรงพิจารณาแล้ว พระเจ้านองยาเชอ กรมหลวงคำร้งราชานู ภาพทรงไม่เห็นด้วยเนื่องจากร่างพระราชบัญญัติสองฉบับนี้ประกอบด้วยข้อความที่ไม่ แน่นอนว่าจะรักษากฎหมายเดิมหรือยกเลิกกฎหมายเก่าฉบับใด^๒ พระบาทสมเด็จพระ จุฬจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำรัสว่า "กฎหมายที่กินนี้มันเป็นการรอน"^๓ พระองค์ทรงมีพระบรมราชโองการใ้พระเจ้านองยาเชอ กรมหลวงคำร้งราชานูภาพ พระเจ้าบรมวงศ์เชอ กรมขุนศิริวิษัสังกาศ พระเจ้าดูดยาเชอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรก ฤทธิ และเจ้าพระยามรราช ร่วมเป็นกรรมการร่างกฎหมายที่กินฉบับใหม่โดยร่วมมือ กับเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ

ประกาศขอบังคับชั่วคราวสำหรับการเพาะปลูกสวนใหญ่ สมพัทธ์ ที่ไร่ แลนา รัตนโกสินทรศก ๑๒๕

ในวันที่ ๒๔ กันยายน พ.ศ. ๒๔๕๓ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลปัตตานีใ้ นำปัญหาการจัดการเรื่องที่ดินในมณฑลต่าง ๆ ทางภาคใ้เสนอใ้ที่ประชุมข้าหลวง เทศาภิบาล ทั้งนี้เพราะว่าในระยะนั้นคนไทยและชาวต่างประเทศใ้ขอจับจองที่ดิน

^๑ เรื่องเดียวกัน.

^๒ เรื่องเดียวกัน, พระราชตัดเลขาของรัชกาลที่ ๕ พระราชทาน เจ้าพระยาวงษานุประพัทธ์ วันที่ ๒๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๕๓.

^๓ เรื่องเดียวกัน.

ในมณฑลนครศรีธรรมราช ปัตตานี และภูเก็ต เพื่อทำสวนมะพร้าวและยางพารา เป็นจำนวนมาก พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพทรงเสนอให้ ข้าราชการมหาดเล็กและข้าราชการอื่น ๆ มาร่วมประชุมกับกรรมการร่างกฎหมายที่ดินซึ่ง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งไว้แล้ว จนกระทั่ง วันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๔๕๓ กรรมการร่างพระราชบัญญัติที่ดินและข้าราชการมหาดเล็กต่าง ๆ ได้รวมประชุมที่กระทรวงเกษตราธิการ ในที่สุดได้ลงความเห็นว่าจะออกเป็นประกาศก่อน เนื่องจากการร่างพระราชบัญญัติต้องใช้เวลาหลาย เดือน ที่ประชุมได้ตกลงร่างประกาศขึ้นฉบับหนึ่งซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชานุญาตให้ประกาศ เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๕๓^๒ แต่เจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์ยังไม่มั่นใจในประกาศฉบับนี้ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับคนในบังคับต่างประเทศจึงได้นำร่างประกาศฉบับนี้ไปปรึกษาพระยาภิรมย์ภักดี เมื่อพระยาภิรมย์ภักดีได้แก้ไขเพียงเล็กน้อย และกรรมการเห็นด้วยแล้ว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชานุญาตให้ประกาศใช้ได้ตามกฎหมาย เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๓^๓

สาระสำคัญของประกาศฉบับนี้เกี่ยวกับชั่วคราวสำหรับการเพาะปลูกสวนใหญ่
สมพัทธ์ ที่ไร่ แลนา รัตนโกสินทรศก ๑๒๕

ในประกาศฉบับนี้ได้จำแนกที่ดินออกเป็น ๒ ประเภท คือ

^๑ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม ๑๕๔ เรื่องที่ ๒๑๕๕ หนังสือของเจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๕๓.

^๒ เรื่องเดียวกัน, พระราชหัตถ์เลข รัชกาลที่ ๖ พระราชทานเจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๕๓.

^๓ เรื่องเดียวกัน, พระราชหัตถ์เลขของ รัชกาลที่ ๖ พระราชทานเจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๕๓.

๑. ที่ดินซึ่งสงวนหรือหมายเขตไว้สำหรับราษฎรที่ดั่งภูมิลำเนาอยู่ใน
ท้องที่นั้น อำเภอละหนึ่งแห่งหรือหลายแห่ง ให้พอกับจำนวนราษฎรซึ่งอยู่ประจำใน
ท้องที่นั้น ๆ จับจอง

๒. ที่ดินสำหรับราษฎรซึ่งอยู่ต่างท้องที่ หรือต่างหัวเมืองจับจอง
ข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมือง เป็นผู้สำรวจหมายเขตที่ดิน
และแยกประเภทที่ดินในตำบลหนึ่ง เป็นที่ดินประเภทใดโดยจะประกาศลงในราช
กิจจานุเบกษาเป็นคราว ๆ ไป จำนวนที่ดินซึ่งรัฐบาลหวงห้ามแก่คนพื้นเมืองนั้นอยู่
ในอัตราส่วนชายฉกรรจ์คนหนึ่งต่อที่ดิน ๕๐๐ ไร่ แต่การจับจองจะอนุญาตให้เพียง
คนละไม่เกิน ๕๐ ไร่ เท่านั้น ส่วนที่ดินอีกประเภทหนึ่ง รัฐบาลมิได้กำหนดว่าคนหนึ่ง
ครอบครองเท่าใด^๒ เป็นการเปิดโอกาสให้จับจองที่ดินเพื่อทำประโยชน์ให้มากที่สุด
การที่รัฐบาลหวงห้ามที่ดินสำหรับคนพื้นเมืองนั้น แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้
ใช้นโยบายกีดกันไม่ให้คนในบังคับต่างประเทศครอบครองที่ดินมากไป หากพิจารณา
ถึงความจำเป็นในการใช้นโยบายกีดกันนี้ว่ารัฐบาลดำเนินนโยบายถูกต้อง ถ้า
รัฐบาลเปิดโอกาสให้มีการจับจองที่ดินตามความพอใจ คนในบังคับต่างประเทศ
โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวอังกฤษ ซึ่งมีสิทธิที่จะจับจองที่ดินบริเวณใดบริเวณหนึ่งได้นั้น
จะครอบครองเนื้อที่มากกว่าคนไทยเนื่องจากฐานะเศรษฐกิจเปิดโอกาสให้ทำประโยชน์
ในที่ดินได้มากกว่า

แม้ว่ารัฐบาลหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อคนที่ภูมิลำเนาในอำเภอหนึ่ง ๆ ก็ตาม
ในขณะเดียวกัน กฎหมายที่ดินก็ได้ให้ผู้จับจองที่ดินทำประโยชน์ในที่ดินอย่างจริงจัง

^๑รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน, ประกาศใช้เป็นข้อบังคับชั่วคราวสำหรับการ
เพาะปลูกสวนใหญ่ สมพัทพร ที่ไร แลนา รัตนโกสินทรศก ๑๒๕, หน้า ๑๑๘.

^๒เดิมเดียวกัน, สารตราเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ถึงข้าหลวง
เทศาภิบาลมณฑลต่าง ๆ ประกอบข้อบังคับสำหรับจับจองที่ดินทำการเพาะปลูกสวนใหญ่
สมพัทพร ที่นา ที่ไร รัตนโกสินทรศก ๑๒๕, หน้า ๑๒๓.

โดยแบ่งที่ดินตามลักษณะพืชที่ปลูกดังนี้

ก. การจับจองที่ดินเพื่อเพาะปลูกสวนสมพักศร คือ ปลูกพันธุ์ไม้มงคล อายุไม่เกิน ๓ ปี ถ้าผู้จับจองที่ดินก่อสร้างทางที่ได้ไม่ถึงหนึ่งในสิบของที่ดินที่จับจองภายใน ๒๕ เดือน ถือว่าใบเหี้ยมย่ำขาดอายุ หากครบกำหนด ๒๕ เดือน ผู้จับจองที่ดินก่อสร้างได้กว่าหนึ่งในสิบให้ต่ออายุใบเหี้ยมย่ำต่อไปอีก ๓ ปี เมื่อครบกำหนด ๕ ปี ผู้ถือใบเหี้ยมย่ำไม่ได้ทำการเพาะปลูกลงเต็มตามเนื้อที่ดิน จะได้รับโฉนดเฉพาะที่ดินที่ตนได้ทำประโยชน์ไว้แล้วเท่านั้น ที่ดินนอกเหนือจากนี้ เว้นคืนเป็นของหลวง^๑

ข. การจับจองที่ดินเพื่อเพาะปลูกสวนใหญ่ สวนใหญ่เป็นสวนปลูกไม้ยืนต้นอายุเกินกว่า ๓ ปี กฎเกณฑ์ในระยะแรกเหมือนกับการจับจองที่ดินเพื่อปลูกอาหารสมพักศร แต่มีข้อความแตกต่างในตอนต่อมามากขึ้น คือ ถ้าครบกำหนด ๕ ปี ผู้ถือใบเหี้ยมย่ำทำการเพาะปลูกได้ไม่ถึง ๑ ใน ๔ ของที่ดินในใบเหี้ยมย่ำให้ถือว่าใบเหี้ยมย่ำเฉพาะบริเวณที่ไม่ได้เพาะปลูกหมดอายุ หากได้ทำการเพาะปลูกเกินกว่า ๑ ใน ๔ ให้ต่อใบเหี้ยมย่ำอีก ๓ ปี เมื่อครบ ๕ ปี ใบเหี้ยมย่ำจะขาดอายุ และไม่สามารถต่ออายุได้อีก ผู้ถือใบเหี้ยมย่ำจะได้รับโฉนดเฉพาะที่ดินที่ได้ปลูกพันธุ์ไม้ไว้เท่านั้น ที่ดินนอกเหนือจากนี้จะกลับคืนเป็นของหลวง ผู้ถือใบเหี้ยมย่ำจะอ้างว่ายังมีกรรมสิทธิ์หรือยังถือที่ดินตามใบเหี้ยมย่ำ หรือจะเรียกร้องค่าเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ได้^๒

นอกเหนือจากคนที่มีภูมิลำเนาจะมีโอกาสครอบครองที่ดินแล้ว คนไทยอื่น ๆ มีโอกาสที่จะครอบครองที่ดินส่วนที่รัฐบาลได้อนุญาตให้จับจองด้วย ส่วนคนในบังคับต่างประเทศมีโอกาสจับจองที่ดินเช่นเดียวกัน ชาติที่รัฐบาลได้กำหนดไว้คือ

^๑ เล่มเดียวกัน, ประกาศใช้เป็นข้อบังคับชั่วคราวสำหรับการเพาะปลูกสวนใหญ่สมพักศร ที่ไร่แลนา รัตนโกสินทรศก ๑๒๕, หน้า ๑๑๕ - ๑๒๐.

^๒ เล่มเดียวกัน, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๐ - ๑๒๑.

ชาวอังกฤษหรือคนในบังคับอังกฤษ และคนในบังคับหรือในป้องกันฝรั่งเศสซึ่งมีหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรียอมให้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน คนต่างประเทศอื่น ๆ มีโอกาสที่จะจับจองที่ดินตามประกาศฉบับนี้เช่นเดียวกัน แต่ต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต^๑

แม้รัฐบาลจะให้สิทธิการครอบครองที่ดินแก่คนในบังคับต่างประเทศก็ตาม รัฐบาลยังคงควบคุมการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน เมื่ออำเภอรอหรือผู้ว่าราชการเมืองได้ออกใบเหยียบย่ำให้แก่ผู้ใด จะต้องรายงานข้าหลวงเทศาภิบาลซึ่งข้าหลวงเทศาภิบาลจะรายงานมายังกระทรวงเกษตรราธิการอีกครั้งหนึ่ง

หลังจากที่รัฐบาลได้ใช้ประกาศฉบับนี้ในมณฑลภาคใต้ ได้แก่ ชุมพร นครศรีธรรมราช ปัตตานี และภูเก็ตแล้ว ต่อมาในเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๔๕๔ เจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์ไค้ทูนเกล้าฯ ถวายความเห็นต่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ใช้ประกาศดังกล่าวในมณฑลจันทบุรีด้วย ซึ่งพระองค์ทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาตเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๕๔^๒

รัฐบาลได้พยายามแก้ไขความยุ่งยากในการครอบครองที่ดินของคนในบังคับต่างประเทศตั้งแต่นั้น ในระยะแรก ๆ รัฐบาลไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ยุ่งยากได้ ต่อมาเมื่อไทยได้สูญเสียดินแดนบางส่วนเพื่อแลกเปลี่ยนกับสิทธิพิเศษทางการศาล เป็นผลให้คนในบังคับต่างประเทศ บางส่วนของบางประเทศ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส

^๑ เล่มเดียวกัน, สารตราเสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการถึงข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลต่าง ๆ ประกอบข้อบังคับสำหรับจับจองที่ดินทำการเพาะปลูกสวนใหญ่ สมพัทพร ที่นา แลไร่ รัตนโกสินทรศก ๑๒๕, หน้า ๑๒๕.

^๒ หจข., รัชกาลที่ ๖, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม ๑๕๘ เรื่องที่ ๖๑๕๕ พระราชหัตถเลขาของรัชกาลที่ ๖ พระราชทาน เจ้าพระยาวางษานุประพัทธ์ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๕๔.

ต้องตกอยู่ใต้อำนาจกฎหมายไทยซึ่งมีผลบังคับถึงกฎหมายที่คินด้วย

นโยบายของรัฐบาลที่มีต่อการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินของวัดในคริสตศาสนา *

ที่ดินที่เกี่ยวกับคนต่างประเทศสักอย่างหนึ่ง แต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับศาสนา คือที่ดินของวัดในคริสตศาสนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัดของบาทหลวงโรมันคาทอลิก รัฐบาลไทยได้อนุญาตให้คนในบังคับอังกฤษสร้างวัดได้ในที่ที่เสนาบคืออนุญาตเมื่อ เดือนเมษายน พ.ศ. ๒๓๘๘^๑ ต่อมาในเดือนสิงหาคมปีเดียวกันไทยได้ทำสนธิสัญญากับฝรั่งเศสโดยรัฐบาลได้เปิดโอกาสให้บาทหลวงฝรั่งเศสสร้างวัด ตึก ที่พัก โรงเรียน สอนหนังสือเด็ก และโรงพยาบาล แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายไทย^๒

เมื่อรัฐบาลไทยให้เสรีภาพในการนับถือศาสนา และตั้งศาสนสถานเช่นนี้ ทำให้บาทหลวงโรมันคาทอลิกก่อสร้างวัดเป็นจำนวนมาก ภายใน พ.ศ. ๒๔๔๕ วัดโรมันคาทอลิกมีจำนวนถึง ๔๒ แห่งตามมณฑลต่าง ๆ เช่น กรุงเทพฯ ราชบุรี ปราจีนบุรี และจันทบุรี นอกจากนี้ยังมีที่บางแห่งซึ่งบาทหลวงได้ใช้เป็นที่พักสงฆ์

* ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินของวัดในพุทธศาสนา พระมหากษัตริย์ทรงทำนุบำรุง พุทธศาสนา โดยโปรดเกล้าฯ พระราชทานที่ดินสำหรับสร้างวัด รวมทั้งที่ดินซึ่งจะเป็นประโยชน์สำหรับวัด ซึ่งเรียกว่า ที่ดินเพื่อกลับนา หรือ ธรณีสงฆ์ ผลประโยชน์จากที่ดินเหล่านี้ใช้สำหรับก่อสร้างหรือบูรณะวัดเท่านั้น ห้ามนำมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ประชุมพระตำราบรมราชูทิศเพื่อกลับนาสมัยอยุธยา ภาค ๑ (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัชมุนตรี, ๒๕๑๐), หน้า ๑๗ - ๑๘

^๑ ทรงศรี อัจจอรุณ, เล่มเดียวกัน, หน้า ๓๕๘.

^๒ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ, สนธิสัญญาและทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับองค์การระหว่างประเทศ เล่ม ๑, "หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีประเทศฝรั่งเศสและประเทศสยาม ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๓๘๘", หน้า ๕๘.

แต่เนื่องจากผู้นับถือศาสนาในเมืองนั้นมีจำนวนน้อยจึงไม่ได้ก่อตั้งขึ้นเป็นวัด^๑

ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับวัดโรมันคาทอลิก คือ บาทหลวงได้ขอรับหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินซึ่งเรื่องนี้ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงคำรณราชนูปถัมภ์ ทรงแสดงความเห็นว่า การแก้ไขปัญหานี้ควร เป็นหน้าที่ของกระทรวงเกษตรราธิการที่จะคิดหาอุททางแก้ไข^๒ แต่รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ จนกระทั่งในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๔๕ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตระหนักถึงความยุ่งยากที่อาจจะเกิดขึ้น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ปรึกษากับ พระเจ้าลูกยาเธอกรมหมื่นราชนฤดีเรกฤทธิ์ และพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการ เพื่อจะได้นำข้อตกลงมาปรึกษาหารือกันในที่ประชุมเสนาบดีอีกครั้งหนึ่ง^๓ อย่างไรก็ตามปัญหานี้ไม่อาจตกลงกันได้จึงตกค้างเรื่อยมา

ใน พ.ศ. ๒๔๕๐ พระยาธัญญาภิบาล ข้าหลวงออกโฉนดมณฑลนครไชยศรี ได้สอบถามมายังพระยาศรีสุนทรโวหารว่าในกรณีนี้เจ้าของที่ดินมอบที่ดินเป็นที่สำหรับวัดควรจะทำโฉนดให้หรือไม่^๔ กรมหลวงเทวะวงษ์วโรปการซึ่งเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ได้กราบทูลปรึกษาหารือในเรื่องนี้ ทรงแสดงความเห็นว่า ควรรอดผลการ

^๑ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม ๕๐ เรื่องที่ ๒๑๒๓ รายงานวัดต่าง ๆ ในฝ่ายโรมันคาทอลิก ซึ่งมีอยู่ในประเทศสยาม ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๔๕.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หนังสือของพระยาราชวรานุกุล ผู้รั้งราชการแทนเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึงเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๔๕.

^๓ เรื่องเดียวกัน, พระราชหัตถเลขาของรัชกาลที่ ๕ พระราชทานเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๔๕

^๔ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม ๑๑๐ เรื่องที่ ๔๔๓๕ หนังสือของพระยาธัญญาภิบาล ถึงพระยาศรีสุนทรโวหาร ลงวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๕๐.

เจรจาระหว่างเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยกับสังฆราชก่อน^๑ จะเห็นได้ว่าการ
ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยการขอรับโฉนดของบาทหลวง เป็นปัญหาที่ใช้เวลาเจรจากัน
ยาวนานตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๕ จนกระทั่งสิ้นสุดการตกลงกัน เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๒

หากพิจารณาตามความเป็นจริง การเจรจาไม่ควรยาวนานถึงเพียงนี้
หากที่ดินมีขอบเขตเฉพาะบริเวณวัด แต่ที่ดินของบาทหลวงหมายถึงที่ดินซึ่งบาทหลวง
ใช้ประโยชน์ในการเพาะปลูกเพื่อนำรายได้มาใช้จ่ายภายในวัด ด้วยเหตุนี้ปัญหาจึง
ตกค้างจนกระทั่งได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วย
ลักษณะฐานะของวัด บาทหลวงโรมันคาทอลิกในกรุงเทพฯ ตามกฎหมาย เมื่อวันที่ ๒๗
สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๕๒

พระราชบัญญัติดังกล่าวอนุญาตให้บาทหลวงถือกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยกรรมสิทธิ์
ในครอบครองและสามารถเลือกสถานที่ตั้งวัดได้ตามความต้องการ^๒ อย่างไรก็ตาม
รัฐบาลกำหนดไว้ว่าในเมืองหนึ่งซึ่งมีวัดพระบาทหลวงแล้ว หากจะก่อสร้างวัดใหม่อีก
แห่งหนึ่งต้องขออนุญาตจากรัฐบาล^๓ ส่วนเนื้อที่ที่บาทหลวงจะใช้ทำประโยชน์นั้น
รัฐบาลกำหนดไว้ว่า ไม่ว่าเมืองนั้นจะมีวัดกี่แห่ง บาทหลวงมีกรรมสิทธิ์ไม่เกินกว่า
เมืองละสามพันไร่^๔ นอกจากนี้ในวันที่ ๑ มกราคม ของแต่ละปีให้ผู้นับถือจากาวัด
นิกายโรมันคาทอลิกยื่นรายงานต่อเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยและเสนาบดีกระทรวง

^๑ เรื่องเดียวกัน, พระหัตถเลขาของกรมหลวงเทเวศร์วังหลวงโปรดการประทาน
เจ้าพระยาเทเวศร์วังหน้าลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๕๐.

^๒ รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน, "พระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของวัด
บาทหลวงโรมันคาทอลิกในกรุงเทพฯ ตามกฎหมาย ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๕๒"
หน้า ๑๐๘.

^๓ เล่มเดียวกัน, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๘.

^๔ เล่มเดียวกัน, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

นครบาลถึงการตั้งหรือเลิกสถานสอนศาสนา และที่ดินที่ได้มาใหม่หรือที่ดินที่ได้โอนไป จะเห็นได้ว่าแม้ว่ารัฐบาลได้อนุญาตให้บาทหลวงมีโฉนดครอบครองก็ตาม รัฐบาลได้สร้างกฎเกณฑ์ไว้บังคับและควบคุมศาสนสถานของคริสตศาสนานิกายโรมันคาทอลิกด้วย การดำเนินนโยบายควบคุมการครอบครองที่ดินของคนในบังคับต่างประเทศและศาสนสถาน แสดงถึงรัฐบาลมีนโยบายที่จะสงวนที่ดินไว้ให้แก่คนไทย ซึ่งนับได้ว่าเป็นนโยบายที่ถูกต้อง

ปัญหาที่รัฐบาลประสบในการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๔๔๔

เนื่องจากการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๔๔๔ เป็นงานใหม่ รัฐบาลต้องประสบกับปัญหาหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นเงินลงทุน บุคคลากร ดินฟ้าอากาศ และอื่น ๆ คงจะแยกกล่าว คือ

๑. รายได้และรายจ่ายในการออกโฉนดที่ดิน

ปัญหาหนึ่งซึ่งรัฐบาลประสบเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน คือ ค่าใช้จ่ายในการออกโฉนด รายจ่ายดังกล่าวได้แก่ เงินเดือน เบี้ยเลี้ยง ค่าเดินทาง และค่าใช้จ่ายซึ่งหมายถึง กระดาษ สมุด ปากกา และเครื่องครุภัณฑ์ต่าง ๆ ส่วนรายได้ได้มาจากค่าโฉนดค่าจอง รวมทั้งเงินค่าธรรมเนียมศาล และค่ากรอกคลองประเวศน์บุรีรมย์ รายจ่ายเฉลี่ยไร่ละ ๔๘ อัฐ รายได้ไร่ละ ๒๓ อัฐครึ่ง เพราะฉะนั้น รัฐบาลขาดทุนไร่ละ ๒๕ อัฐครึ่ง ถ้ารวมค่าธรรมเนียมศาลและค่ากรอกคลองประเวศน์บุรีรมย์ จะได้เงินเพิ่มขึ้นไร่ละ ๒๗ อัฐครึ่ง คงขาดทุนไร่ละ ๒๐ อัฐครึ่ง จำนวนนาซึ่งออกโฉนดที่ดินในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๔๔ - พ.ศ. ๒๔๔๗ ประมาณ ๑,๒๘๕,๗๑๑ ไร่ ขาดทุนทั้งสิ้น ๔๑๑,๘๒๕ บาท ๑๕ อัฐ^๒

^๑ เล่มเดียวกัน, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๑.

^๒ หจช., รัชกาลที่ ๕, กษ. ๔/๗ "รายงานการประชุมปลุ่กษาการที่จะออกโฉนดต่อไป ณ กระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๔๘.

เนื่องจากประสบกับความขาดทุนเป็นจำนวนมาก ใน พ.ศ. ๒๔๔๒ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาการออกโฉนดที่ดิน ที่ประชุมซึ่งประกอบด้วย กรมหลวงดำรงราชานุภาพ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย พระองค์เจ้าเพ็ญพัฒนพงษ์ พระยาศรีสุนทรโวหาร และพระยาประจักษ์พริบาล ได้ร่วมกันพิจารณาและลงความเห็นว่าจะประสบกับความขาดทุนก็คงจะดำเนินการต่อไป เพราะประโยชน์ที่รัฐบาลได้รับมีหลายประการ เช่น เงินค่านาที่ได้เพิ่มขึ้น ป้องกันการวิวาทของราษฎรและโฉนดที่ดินใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนได้ นอกจากนี้ที่ประชุมยังมีความหวังว่าเงินรายได้ในระยะต่อไปจะลดน้อยลงเนื่องจากเจ้าพนักงานคุ้นเคยกับการออกโฉนดที่ดิน จะสามารถทำได้รวดเร็วยิ่งขึ้น^๑

๒. ความบกพร่องของเจ้าพนักงานและการขาดการตรวจตราของรัฐบาล เจ้าพนักงานซึ่งทำหน้าที่หมายเขตที่ดินบางคนมักละเลยหน้าที่โดยไม่ได้ไต่สวนเนื้อที่ดินตามที่เป็นจริง ถือเอาตามแผนที่ซึ่งกรมแผนที่ส่งมาให้เท่านั้น บริเวณที่ปรากฏมากคือ มณฑลนครไชยศรี และเมืองฉะเชิงเทราในมณฑลปราจีนบุรี^๒ ผลที่เกิดขึ้นคือเนื้อที่ในโฉนดคลาดเคลื่อนต่อความเป็นจริง ราษฎรจึงต้องเรียกร้องให้หมายเขตที่ดินใหม่ พระยาประจักษ์พริบาลเสนอความเห็นแก่เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการว่า

ข้าพเจ้าเห็นว่าควรขาดหลวงเกษตราธิการจะคงใส่ใจในกฎเรื่องนี้ให้มากยิ่งขึ้นอีก ถ้าถึงไฉนแล้วจะลำบากแก่การทำโฉนดหรือโฉนดไต่ออกไปแล้ว

^๑ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกสารบรรณ เล่ม ๑๓ เรื่องที่ ๓๑๑ พระหัตถเลขาของพระองค์เจ้าเพ็ญพัฒนพงษ์ ประทานเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๔๒.

^๒ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. ๘/๗ หนังสือของพระยาศรีสุนทรโวหาร กราบพูลกรมขุนสมมตอมรินทร์ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๕๑.

ในเวลาข้างหน้าต่อไป . . .^๑

นอกจากนี้ในบางเมือง เช่น อ่างทอง ข่าหลวง เกษตรประจําณฑลหรือ
ผู้ช่วยขาดความสนใจที่จะตรวจตราไตสวนด้วยตนเอง ทำให้เกิดการผิดพลาดมาก
ทั้งรายงานของขุนกสิผลพิบูลย์ ข่าหลวงออกโฉนดเมืองอ่างทองได้รายงานต่อพระยา
อินทรวชิต ผู้ว่าราชการเมืองอ่างทอง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๓ ว่า

. . . จำนวนโฉนดที่ดินที่เขียนไว้ก่อนหน้าที่ข้าพเจ้ามารับราชการรวม ๒๖๘๖๘
ราย ใน ๒๖๘๖๘ รายนี้มีร้อยชั่งขาดของเขนหรือรับรองในร้อยหนึ่งบางที่ถึง ๔๐
ฉบับ ๕๐ ฉบับก็มี บางที่ในร้อยหนึ่ง ไม่นวนเลขก็มีของเขนหรือรับรองทั้งนั้น แล
การเขียนก็ไม่สู้ซัดเจนคอนขางจะสุกปรกมากที่สุดเป็นเช่นนี้ บางที่จะขาดความ
ตรวจตราดูแลคักเคื่อน ปล่อยให้แทนพนักงานเสมียนทำไปโดยลำพัง โฉนดจึง
ได้ผิดแลสกปรกมาก. . .^๒

เมื่อมีการแต่งตั้งข่าหลวง เกษตรไปประจําณฑลต่าง ๆ ข่าหลวง เกษตรได้
คิดแบบแผนบางอย่าง ขึ้นใจตามความพอใจ เช่น ใบอายุตีโฉนด ในมณฑลกรุงเทพฯ
นครไชยศรี และปราจีนบุรี มีลักษณะที่แตกต่างกัน แม้การกระทำเช่นนี้ไม่ก่อให้เกิด
ผลร้ายในการออกโฉนดที่ดินก็ตาม แต่เป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำทั้งรายงานของพระยา
ประชาติพิบาลเสนอต่อพระยาศรีสุนทรโวหารว่า

. . . อนึ่ง เรื่องค่าอายุตีซึ่งต่างกัันนี้ ถึงแม้จะไม่ผิดร้ายเหลือเกินอย่างไร
ก็จริง แต่เมื่อใดเทียบกันเขาดูแล้ว ก็น่าเกลียดสักหน่อยเพราะเป็นแบบ

^๑ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกข่าหลวงออกโฉนด เล่ม ๑๑๑
เรื่องที่ ๔๘๖๗ หนังสือของพระยาประชาติพิบาล เรียนเจ้าพระยาเทเวศร์วังษ์
วิวัฒน์ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๕๐.

^๒ หจข., รัชกาลที่ ๖, กษ. (ใหม่) แผนกทะเบียน เล่ม ๘๕ เรื่องที่
๒๗๔๓ หนังสือขุนกสิผลพิบูลย์ เสนอต่อพระยาอินทรวชิต ลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม
พ.ศ. ๒๔๕๓.

ที่พอจะทำอย่างเดียวกันได้ตลอดดูแลสควงถึงการลงพิมพ์ด้วย ที่ทำแปลก ๆ
กันนี้ การพิมพ์ก็ลำบากและแพงควยโดยไม่เป็นประโยชน์อย่างใด. . .^๑

การที่ข้าหลวงเกษตรดำเนินการตามใจชอบเช่นนี้ นับว่าเป็นการละเลย
คำสั่งเพราะว่ากระทรวงเกษตรราธิการได้ออกคำสั่งแก่ข้าหลวงเกษตรทุกมณฑลว่า
ถ้าต้องการจะแก้ไข ยกเลิกหรือเพิ่มเติม ข้าหลวงเกษตรต้องนำความเห็นมายื่นต่อ
กระทรวงเกษตรราธิการ เพื่อนำไปปรึกษาในที่ประชุมข้าหลวงเกษตร ผลการตกลง
เป็นเช่นไรจะใช้วิธีนั้นกันทุกกอง ด้วยเหตุนี้ พระยาศรีสุนทรโวหารจึงได้นำปัญหา
มาปรึกษากันในที่ประชุมข้าราชการกระทรวงเกษตรราธิการ เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม
พ.ศ. ๒๔๕๑ พระยาศรีสุนทรโวหาร จึงได้กล่าวในที่ประชุมห้ามข้าหลวงเกษตรคิดทำ
แบบฟอร์มใด ๆ ขึ้นใจเอง^๒

ข้อบกพร่องอื่น ๆ ได้แก่ การนอกราชฎีบังหลวง หลักฐานที่ปรากฏมี
มากนัก แต่การนอกราชฎีบังหลวงครั้งใหญ่ในวงการที่คืนได้แก่ ในพ.ศ. ๒๔๔๗
เงินของหออทะเบียนที่คืนกรุงเทพฯ หายไป ๓,๕๗๑ บาท ๕๖ อัฐ เมื่อสอบสวนแล้ว
ปรากฏว่า นายเขียน เสมียนนำเงินซื้อสวนและแทงหอย^๓ ผลจากการนอกราชฎี

^๑ หจธ., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม ๑๑๑
เรื่องที่ ๔๒๖๘ หนังสือของพระยาประชาติพิบริบาล เรียบเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์
วิวัฒน์ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๕๐.

^๒ หจธ., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม ๑๒๕
เรื่องที่ ๕๔๐๘ รายงานการประชุมปลุกษาข้าราชการกระทรวงเกษตรราธิการ วันที่ ๒๖
มกราคม พ.ศ. ๒๔๕๑.

^๓ หจธ. รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกทะเบียน เล่ม ๖๖ เรื่องที่ ๕๐๕๔
หนังสือของนายเขียน ถึงขุนวิวิธพจนวิภาค นายทะเบียนที่คืนกรุงเทพฯ ลงวันที่ ๒
มกราคม พ.ศ. ๒๔๔๗ และรายงานของหลวงวิจารณ์สาส์นได้สวนนายเขียน ลงวันที่
๑๗ มกราคม พ.ศ. ๒๔๔๗.

บังหลวงครั้งนี้ทำให้เจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์เปลี่ยนแปลงวิธีการเก็บค่าธรรมเนียมใน พ.ศ. ๒๔๔๔ โดยที่เมื่อราษฎรจะทำสัญญาเกี่ยวกับที่ดินที่ห่อหุ้มเป็นราษฎรต้องไปซื้อแสตมป์ค่าธรรมเนียมจากเจ้าพนักงานกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมาปิดหลังสัญญา^๑ วิธีนี้คล้ายคลึงกับวิธีเก็บอากรค่านาคังไคกล่าวแล้ว ส่วนการเก็บค่าธรรมเนียมในการแจกโฉนดยังคงใช้วิธีเดิม คือ กองข้าหลวงโฉนดเป็นผู้ออกโฉนดใบเสร็จเก็บเงินและนำส่งคลัง ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๕๓ กระทรวงเกษตรธิการได้เปลี่ยนแปลงการเก็บเงินค่าธรรมเนียมใหม่ คือ เมื่อกองข้าหลวงออกโฉนดตรวจเงินที่ราษฎรต้องชำระค่าธรรมเนียมแล้วจะออกใบเสร็จให้แก่ราษฎรเพื่อไปซื้อแสตมป์จากเจ้าพนักงานกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมาปิดหลังใบได้ส่วนหรือใบนำ เหตุผลที่มีการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากรัฐบาลต้องการป้องกันการฉ้อราษฎ์บังหลวง และเป็นกรช่วยเหลือเจ้าพนักงานออกโฉนดไม่ต้องรับผิดชอบการเงิน^๒ อย่างไรก็ตาม การเก็บค่าธรรมเนียมแจกโฉนดวิธีนี้มีข้อบกพร่อง คือ แจกโฉนดช้ากว่าวิธีเดิม การแจกโฉนดแบบเก่าถ้าเจ้าพนักงาน ๕ คนทำงาน ๗ ชั่วโมง จะแจกโฉนดและเก็บค่าธรรมเนียมได้มากที่สุด ประมาณ ๑๒๐ ชื่อ แต่วิธีใหม่ พนักงานและเวลาเดียวกันจะแจกโฉนดได้อย่างมากที่สุดเพียง ๕๐ - ๖๐ ชื่อ เท่านั้น^๓

^๑ หจจ., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกทะเบียน เล่ม ๕๔ เรื่องที่ ๑๓๘๔ หนังสือของเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ ๕ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๔๔.

^๒ หจจ., รัชกาลที่ ๖, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม ๑๕๓ เรื่องที่ ๒๑๔๔ หนังสือของพระยาโบราณบุรุษ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่าถึงเจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๕๔.

^๓ หจจ., รัชกาลที่ ๖, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม ๑๕๓ เรื่องที่ ๒๑๔๗ หนังสือของขุนกระษัตริย์บริบูรณ์ ข้าหลวงออกโฉนดที่ดินที่ ๕ เวียงพระยาสุรินทรฤาไชย ผู้ว่าราชการเมืองเพชรบุรี ลงวันที่ ๒๔ เมษายน พ.ศ. ๒๔๕๔.

๓. ข้อบกพร่องของอุปกรณ์สำคัญในการออกโฉนดที่ดิน คือ แผนที่และโฉนด

ปัญหาสำคัญที่สุดประการหนึ่งซึ่งกองข้าหลวงเกษตรออกโฉนดที่ดินประสบ คือ ความผิดพลาดของแผนที่และความล่าช้าในการผลิตแผนที่ เจ้าพนักงานกองข้าหลวงเกษตรมักประสบปัญหาความผิดพลาดของแผนที่ซึ่งทำให้การสำรวจหมายเขตที่ดินล่าช้า เพราะจะต้องสำรวจใหม่ ดังรายงานของนายข้า ผู้ช่วยข้าหลวงเกษตรจัดการที่ดินมณฑลกรุงเก่า เสนอต่อพระยาพระราชพิธีพินิตว่า

. . . (๒) แผนที่ซึ่งกรมแผนที่ทำมาแล้วนั้น ผิดมากต้องแก้ไขและวัดแนวเขตใหม่ จึงทำให้เป็นการชักงอสั่งสำรวจได้อีกส่วนหนึ่ง. . .^๑

พระยาพระราชพิธีพินิตได้มีจดหมายถึงพระยาศรีสุนทรโวหาร เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๔๕ โดยกล่าวถึงความผิดพลาดของแผนที่ที่เมืองนนทบุรีว่า

. . . ควบคุมข้าเจ้าได้รับหนังสือของหลวงพิพิธภูมิพิจารณา ผู้ช่วยข้าหลวงเกษตรเมืองนนทบุรี ที่ ๒/๓ ลงวันที่ ๒ เดือนนี้ บอกรายงานการสำรวจที่นำค่าบลทุ่งบานอຍมายังกองข้าหลวงแลชี้แจงว่าแผนที่ในราวใตะ ๑๐ น, ๑ อ. นั้น ผิดเกือบหมดทั้งราว. . .^๒

นอกจากความผิดพลาดของแผนที่แล้ว กรมแผนที่ยังผลิตแผนที่ไม่เพียงพอแก่การดำเนินงานของกองข้าหลวงเกษตรอีกด้วย การผลิตแผนที่ไม่เพียงพอ นับว่าเป็น

^๑ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม ๕๗ เรื่องที่ ๒๖๔๔ นายข้าส่งรายงานเดือนกุมภาพันธ์ ศก ๑๒๑ เสนอพระยาพระราชพิธีพินิต ลงวันที่ ๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๕

^๒ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม ๕๖ เรื่องที่ ๒๖๕๐ หนังสือของพระยาพระราชพิธีพินิต เสนอพระยาศรีสุนทรโวหาร ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๔๕.

ปัญหาสำคัญของการออกโฉนดที่ดินมาตั้งแต่เริ่มแรกจนกระทั่งสิ้นสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระยาพระราชพิธีพืชมงคลเสนาบดีเรื่องความไม่เพียงพอของแผนที่มาก ถึงรายงานที่เสนอต่อพระยาศรีสุนทรโวหาร เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม พ.ศ. ๒๔๔๔ ว่า

. . . ด้วการพิสูตรแนวเขตที่ดินในมณฑลกรุงเทพฯ ตามประกาศนั้นข้าพเจ้ามีความวิตกด้วยเรื่องแผนที่มาก เกรงว่าจะทำเอารวก ๆ พอพบเมื่อไปคร่าวหนึ่งเท่านั้น ดังเช่นที่โค่งขึ้นไปหาการที่เมืองกรุงเทพฯ ซึ่งข้าพเจ้าได้ขอรองดูกรมแผนที่ให้เตรียมไว้ แต่เดือนตุลาคม ศก ๑๒๐ จำนวนก็ยังมีบางไม่มีบาง และทั้งที่พอที่จะแจกให้ทั่วถึงกันทุกกองด้วย. . .

การผลิตแผนที่ไม่ทันกับความต้องการของกองข้าหลวงเกษตรนับว่าเป็นปัญหาสำคัญทั้งนี้เพราะว่า "การแผนที่เป็นของที่เดินไปก่อน"^๕ ถ้าการผลิตแผนที่หยุดชะงักการสำรวจหมายเขตที่ดินพลอยล่าช้าไปด้วย อย่างไรก็ตามการผลิตแผนที่ไม่ใช่เป็นเรื่องง่ายคายนัก เจ้าพนักงานแผนที่ต้องเป็นบุคคลที่มีความอดทนและรู้หลักทางด้านคำนวณ นอกจากนี้กรมแผนที่ยังทำหน้าที่ในการพิมพ์โฉนดด้วย^๖ เมื่องานมากขึ้นการผลิตแผนที่จึงล่าช้าไปด้วย

^๕ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม ๔๐ เรื่องที่ ๑๗๘๓ หนังสือของพระยาพระราชพิธีพืชมงคล เสนอพระยาศรีสุนทรโวหาร ลงวันที่ ๒๑ มกราคม พ.ศ. ๒๔๔๔.

^๖ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่มที่ ๕๖ เรื่องที่ ๒๖๔๓ หนังสือของพระยาพระราชพิธีพืชมงคล เสนอพระยาศรีสุนทรโวหาร ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๔๕.

^๗ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกทะเบียน เล่ม ๒๓ เรื่องที่ ๒๘๗ หนังสือของเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ กราบบังคมทูล รัชกาลที่ ๕ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๔๔.

อย่างไรก็ตาม งานของกรมแผนที่เป็นงานที่ยากลำบากและประสบกับอุปสรรคหลายด้าน อุปสรรคสำคัญประการหนึ่งคือ ขาดแคลนเจ้าพนักงาน รัฐบาลได้แก้ไขปัญหานี้โดยการว่าจ้างชาวต่างประเทศ^๑ ในระยะต่อมารัฐบาลได้ให้คนไทยฝึกหัดเป็นเจ้าพนักงานแผนที่ และตั้งโรงเรียนแผนที่ เพราะว่าการฝึกคนไทยเป็นพนักงานแผนที่จะทำให้เป็นการลดรายจ่ายในการว่าจ้างชาวต่างประเทศ^๒ อย่างไรก็ตามโรงเรียนแผนที่ต้องประสบปัญหาใหญ่ คือ ขาดนักเรียน แม้นักเรียนแผนที่จะได้รับเงินเดือนตอบแทนในการศึกษาวิธีการทำแผนที่ก็ตาม วิธีนี้มีใจใสให้นักเรียนเล่าเรียนได้อย่างเต็มที่ บางคนได้หลบหนีและไม่ส่งเครื่องมือของหลวงซึ่งเบิกไปใช้ในการเล่าเรียนกลับคืนแก่กรมแผนที่^๓ นักเรียนที่เข้ามาเรียนได้ลาออก ขาดหายไปเป็นจำนวนมาก ดังรายงานของพระวิภาคภูวคัล เสนอต่อเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์ วิจารณ์ในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๔๔๒ ดังนี้

. . . ครั้งแรกมีนักเรียน ๓๕ คน เข้าฝึกหัดเป็นพนักงานแผนที่ในเวลานี้มีอยู่ ๕ คน

ครั้งที่ ๒	เข้าฝึกหัด ๓๐ คน	เหลืออยู่แก่ ๓ คน
ครั้งที่ ๓	เข้าฝึกหัด ๕๐ คน	เหลืออยู่แก่ ๑ คน
ครั้งที่ ๔	เข้าฝึกหัด ๕๐ คน	เหลืออยู่แก่ ๑ คน
ครั้งที่ ๕	เข้าฝึกหัด ๓๐ คน	เหลืออยู่แก่ ๕ คน

^๑หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกหนังสือเก่า เล่ม ๓๘ เรื่องที่ ๑๔๓๐ หนังสือของพระวิภาคภูวคัล เรียนเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ลงวันที่ ๒๒ มกราคม พ.ศ. ๒๔๓๖.

^๒หจข., รัชกาลที่ ๕, ม. ๖๕/๓ เล่ม ๑ หนังสือของพระวิภาคภูวคัล เรียนเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ลงวันที่ ๒ มกราคม พ.ศ. ๒๔๓๘.

^๓หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกหนังสือเก่า เล่ม ๓๘ เรื่องที่ ๑๔๕๓ หนังสือของพระวิภาคภูวคัล เรียนเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๓๘.

ครั้งที่ ๖ เข้าฝึกหัด ๓๐ คน เหลืออยู่แค่ ๗ คน
 ครั้งที่ ๗ เข้าฝึกหัด ๓๐ คน เหลืออยู่แค่ ๗ คน
 ครั้งที่ ๘ เข้าฝึกหัด ๓๕ คน เหลืออยู่แค่ ๒ คน . . .^๑

การที่นักเรียนแผนที่ขาดหายไปจำนวนมากเช่นนี้ สาเหตุหนึ่งเป็นเพราะว่าหลักสูตรที่ศึกษากว้างขวาง และต้องใช้ความสามารถอย่างสูง วิชาที่ศึกษา คือ วิชาแผนที่ เรขาคณิตวิทยา ภูมิศาสตร์ เลขคณิตที่เกี่ยวกับแผนที่ เรียงความ ย่อความ บัญชี แปลภาษาอังกฤษเป็นไทย จรรยา แปลราชาศัพท์ คัดลายมือ อ่าน ไวยากรณ์ไทย เขียนไทย และแผนกเบ็ดเตล็ด ซึ่งได้แก่ ความรู้ทั่วไป^๒ นอกจากนี้ งานที่ต้องทำภายหลังศึกษาสำเร็จแล้วเป็นงานที่ต้องใช้ความพยายามอย่างมากเพราะว่า

. . . ต้องออกไปทำการทุกตำบลไม่เหมือนการอื่น ๆ ที่ทำอยู่ในเมือง หรือ ตำบลบ้าน ทุ่งจะไปแห่งใดก็เดินไปตามทางโดยสะดวก แต่กรมแผนที่ออกทำการ หัวเมืองนั้นต้องขึ้นเขาลงห้วย แลต้องไปในที่ซึ่งไม่มีทางเดินในป่าทั่วไป . . .^๓

เมื่อเป็นเช่นนี้ งานของกรมแผนที่ย่อมไม่ได้ผลเต็มที่และบกพร่องดังที่ได้กล่าวแล้ว

ปัญหาหนึ่งซึ่งรัฐบาลหนักใจ คือ การพิมพ์โฉนด หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่พิมพ์โฉนด คือ กรมแผนที่ กองข้าหลวงเกษตรขยายการออกโฉนดที่ดินอย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นผลให้การผลิตโฉนดไม่เพียงพอ ในระยะปลายปี พ.ศ. ๒๔๔๔ จนกระทั่ง

^๑ หจธ., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกสารบรรณ เล่ม ๑ เรื่องที่ ๑๗ หนังสือของพระวิภาคภูวดล เรียบเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๔๒.

^๒ หจธ., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกกรมแผนที่ เล่ม ๑๘ เรื่องที่ ๔๔๐ รายงานโรงเรียนแผนที่สระประทุม ปี ๑๒๕.

^๓ หจธ., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกสารบรรณ เล่ม ๑ เรื่องที่ ๑๗ หนังสือของพระวิภาคภูวดล เรียบเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๔๒.

คน พ.ศ. ๒๔๔๕ กองข้าหลวงเกษตรมีโครงการจัดกองทุนช่วยชาวลวงเกษตรออก
ทำการสำรวจหมายที่ดินในมณฑลกรุงเทพฯ แลกรุงเก่า จำนวน ๑๒ กอง พระยา
ประชาธิพัรริบาลไค่คำนวณไว้ว่า ในวันหนึ่งกองข้าหลวงเกษตรสำรวจได้ ๑๐
รายชื่อ กองผู้ช่วยชาวลวงเกษตรสำรวจได้ทั้ง ๑๒ กอง วันละ ๑๒๐ รายชื่อ ใน
ปีหนึ่งหน่วยงานนี้ทำงาน ๒๐๐ วัน รวมสำรวจไค่ปีละ ๒,๔๐๐ รายชื่อ เนื่องจาก
โฉนดมี ๒ ฉบับ กองข้าหลวงเกษตรออกโฉนดที่ดินต้องการโฉนดจำนวน ๔,๘๐๐ ฉบับ
มีสเตอร์กิบลินไค่แจ้งแก่พระยาประชาธิพัรริบาลว่ากรมแผนที่พิมพ์โฉนดไค่วันหนึ่ง ๔๐ คู่
หรือ ๑๒๐ ฉบับ เพื่อให้เพียงพอกับความต้องการของกองข้าหลวงเกษตร กรมแผนที่
ต้องพิมพ์โฉนดไค่โดยไม่หยุดถึง ๓๐๐ วัน พระยาประชาธิพัรริบาลเกรงว่าโฉนดจะไม่
เพียงพอความต้องการ

รัฐบาลไค่แก้ไขปัญหานี้ไค่โดยการสั่งพิมพ์โฉนดจากประเทศอังกฤษตามข้อเสนอ
ของมีสเตอร์กิบลิน^๒ มีสเตอร์เจมส์ ริชส์ (James Riches) กงสุลไทยประจำ
ประเทศอังกฤษสั่งให้พิมพ์โฉนดจากบริษัท ไวท์เฮด มอริส จำกัด (Messrs.
Whitehead Morris & Co.) จำนวน ๒๐,๐๐๐ ฉบับ ราคา ๓๕๕ ปอนด์ ๑๖ ชิลลิง
และ ๓ เพนนี^๓ ในขณะที่รัฐบาลไค่สั่งเครื่องพิมพ์เครื่องใหญ่จากต่างประเทศ
เพื่อช่วยให้การพิมพ์โฉนดรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น^๔

^๑ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม ๔๐
เรื่องที่ ๑๓๓๔ หนังสือของพระยาประชาธิพัรริบาล เรียบพระยาศรีสุนทรโวหาร
ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๔๔.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หนังสือของมีสเตอร์กิบลิน เรียบพระยาศรีสุนทรโวหาร
ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๔๔.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หนังสือของมีสเตอร์ เจมส์ ริชส์ ถึงมีสเตอร์กิบลิน
ลงวันที่ ๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๔๕.

^๔ เรื่องเดียวกัน, หนังสือของมีสเตอร์กิบลิน เรียบพระยาศรีสุนทรโวหาร
ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๔๕.

รัฐบาลพยายามแก้ไขข้อบกพร่องทั้งแผนที่และโฉนด แต่ไม่สามารถขจัดปัญหาให้หมดสิ้นไปได้ โดยเฉพาะปัญหาผิดพลาดในการทำแผนที่และบันทึกโฉนด อย่างไรก็ตามข้อผิดพลาดเช่นนี้ไม่ก่อให้เกิดปัญหาร้ายแรงเท่าใดนัก เพียงแต่ล่าช้าและเปลืองค่าใช้จ่ายเท่านั้น

๔. ความไม่เข้าใจวิธีการและประโยชน์ของการออกโฉนดที่ดินของราษฎรบางท้องที่

ราษฎรบางแห่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตห่างไกลความเจริญไม่เห็นประโยชน์ในการออกโฉนดที่ดิน โดยเข้าใจผิดว่าเมื่อได้รับโฉนดแล้ว ตนต้องชำระค่านาคตามที่ปรากฏในโฉนด ราษฎรบางท้องที่คงประสบกับปัญหาน้ำท่วมคันข้าวไม่สามารถเก็บเกี่ยวได้ เมื่อเจ้าพนักงานในกองข้าหลวงเกษตรออกไปทำการหมายเขตที่ดิน ราษฎรในที่เหล่านี้จึงปฏิเสธที่จะออกไปชี้แนวเขตแก่เจ้าพนักงาน ดังเช่นราษฎรในตำบลวัดศาล มณฑลพิษณุโลก เจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการไม่เห็นประโยชน์การออกโฉนดที่ดินของราษฎร ต่อหลวงภูวดานพินิจ ข้าหลวงเกษตรออกโฉนดตราจองมณฑลพิษณุโลก เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๔๕ ว่า

. . . กวรวนี้เปนควยราษฎรเข้าใจว่า ถูกรับโฉนดแล้วจะตองเสียค่านาเท่านั้น การที่จะให้ราษฎรเข้าใจในการรับโฉนดความีประโยชน์เพียงใดนั้น คงอาไศรยข้าหลวงชี้แจงให้ราษฎรเข้าใจว่า ไม่ใช่ตองเสียค่านาคตามโฉนด แลชี้แจงประโยชน์ของโฉนดให้ราษฎรเข้าใจเท่านั้นก็เปนอันจะเรียบร้อยไค ราษฎรชวาวป่าจะใหญ่แลเขาใจูการเหมือนเราไม่ไค จะเอาแต่โทษไม่โทษไค คงอาไศรยชี้แจงให้เข้าใจประโยชน์ แลวการก็ตองเรียบร้อยไค. . .

นอกจากไม่เห็นประโยชน์ของการออกโฉนดที่ดินแล้ว ราษฎรบางแห่งระแวงสงสัยว่าเจ้าพนักงานจะทำร้ายผู้คนในท้องถิ่นของตน ราษฎรเหล่านี้จึงทำลาย

๑ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่มที่ ๘๗ เรื่องที่ ๔๖๓๔ หนังสือของเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ ถึงหลวงภูวดานพินิจ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๑๕.

เรื่องมือประกอบการออกโฉนด ดั่งมีสเตอร์คัมเบอตัน เจ้าหน้าที่สำรวจการทำ
แผนที่มณฑลราชบุรี พ.ศ. ๒๔๕๑ รายงานว่า

. . . ชั้นแรกพอเริ่มคนลงมือทำการสำรวจท้องที่ ก็ได้ทราบอัธยาศัยของ
ราษฎร เพชรบุรีว่า มีความระแวงสงสัยพนักงานสำรวจโดยประการต่าง ๆ
และยิ่งเมื่อพนักงานนำหลักหินลงฝังในพื้นที่ ก็ยิ่งทำให้พวกราษฎร เกิดมี
ความตื่นเตนสงสัยกันขึ้นยกใหญ่ จนภายหลังที่พนักงานได้สำรวจและฝังหลัก
หินลงตามตำบลต่าง ๆ เลยพากันโจษว่าหลักหินสำหรับทำการทำแผนที่ซึ่ง
เจ้าพนักงานสำรวจได้นำไปปักลงไว้ในแผ่นดินนั้น ล้วนแต่เป็นหลักกับบรรจุไอพิษ
ทั้งนั้นเลยเป็นเหตุให้หลักหินเหล่านั้นถูกขุดถอนขึ้นมาเสียหลายสิบหลัก. . .^๑

ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ ราษฎรมักไม่มารับโฉนดตามเวลาที่กำหนด
โฉนดจึงค้างคั่งอยู่เป็นจำนวนมาก ดังเช่น มณฑลฉะเชิงเทรา และเมืองลพบุรี
มณฑลกรุงเก่า เหตุผลที่ราษฎรไม่มารับโฉนดตามกำหนดเนื่องจากไม่มีเงินชำระค่า
โฉนด ราษฎรส่วนใหญ่ซึ่งเป็นชาวนาจึงมาดลัดเพื่อขอรับโฉนดเมื่อชายข้าวแล้ว^๒
หลวงวิจารณ์สวัสดิ์ ข้าหลวงเกษตรมณฑลกรุงเก่า เสนอความคิดแก้ไขปัญหานี้ไปยัง
พระยาศรีสุนทรโวหาร โดยขอให้ข้าหลวงมีอำนาจที่จะบังคับให้ราษฎรมารับโฉนด

^๑นิจ ติฎฐิระนันท์, "แผนที่แผนที่ทาง" วารสารที่ดิน, ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑
(สิงหาคม - ตุลาคม ๒๕๐๘), หน้า ๑๓ - ๒๔.

^๒หจช., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม ๑๑๐
เรื่องที่ ๔๔๕๖ หนังสือของพระโกษากร ข้าหลวงเกษตรมณฑลปราจีนบุรี เรียน
พระยาศรีสุนทรโวหาร ลงวันที่ ๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๕๐ และ หจช. รัชกาลที่ ๕
กษ. (ใหม่) แผนกทะเบียน เล่ม ๘๕ เรื่องที่ ๒๗๔๓ หนังสือของพระยาพิสุทธิธรรม
ธาดา ผู้ว่าราชการเมืองลพบุรี เรียนพระยาโบราณบุรีรักษ์ ข้าหลวงเทศาภิบาล
สำเร็จมณฑลกรุงเก่า ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๕๖.

ตามกำหนด เพราะมีเงินนั้นโดนจะคั่งค้างมาก ทำให้รัฐบาลขาดรายได้ที่ควรจะได้
รับ^๑ แต่พระยาศรีสุนทรโวหารไม่เห็นด้วยกับความคิดนี้ โดยตอบชี้แจงแก้หลวง
วิจารณ์สาส์ว่า

. . . เห็นว่าเวลานี้เป็นเวลายุ่เกี่ยวข่าว ราษฎรไม่มีเวลาแลไม่มีเงินที่จะ
รับโดนคดี การยอมติดขัดอยู่ด้วยกันทุกกอง เพราะฉะนั้นควรต้องรอเวลา
ไปแจกโดนคดีเอาในเมื่อราษฎรเก็บเกี่ยวเขาเสร็จแล้ว แต่ต้องคอยระวัง
อย่าให้เขาเกินไป ซึ่งบางที่ราษฎรจะเอาเงินที่ขายเขาไปจำหน่ายในการ
อื่นเสียหมด. . .^๒

๕. ปัญหาเกี่ยวกับคินฟ้าอากาศ

การออกสำรวจหมยเขตที่ดินของกองข้าหลวงเกษตรมีช่วงจำกัด คือ ออก
ไปทำการได้ในระยะหน้าแล้งเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้การออกโฉนดหยุดชะงัก
และเปลืองกำลังงานในกองข้าหลวงเกษตรด้วย ด้วยเหตุนี้พระยาประชาชีพบริบาล
จึงเสนอให้เจ้าพนักงานกองข้าหลวงเกษตรออกสำรวจที่ดินสวนและที่ป่าในกรุงเทพฯ
ฝั่งตะวันตก เพราะว่าเจ้าพนักงานสามารถสำรวจบริเวณนี้ได้ แม้จะเป็นระยะที่
มีน้ำเหนือหลาก^๓ ปัญหาที่เกิดจากคินฟ้าอากาศเป็นอุปสรรค นับเป็นสิ่งที่ไม่สามารถ
แก้ไขได้

^๑ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม ๑๑๕
เรื่องที่ ๔๕๗๑ หนังสือของหลวงวิจารณ์สาส์ เวียนพระยาศรีสุนทรโวหาร ลงวันที่ ๑๖
มกราคม พ.ศ. ๒๔๕๐.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หนังสือของพระยาศรีสุนทรโวหาร ถึงหลวงวิจารณ์สาส์
ลงวันที่ ๒๓ มกราคม พ.ศ. ๒๔๕๐.

^๓ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม ๕๗
เรื่องที่ ๒๗๒๓ หนังสือของพระยาประชาชีพบริบาลเสนอพระยาศรีสุนทรโวหาร
ลงวันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๔๔๕.

ประโยชน์ในการออกโฉนดที่ดิน

แม้การออกโฉนดที่ดินจะประสบปัญหามากมายดังกล่าวก็นับว่าตาม รัฐบาลพยายามหาทางขจัดปัญหาอย่างตั้งใจและจริงจัง ทั้งนี้เนื่องจากการออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ ก่อให้เกิดประโยชน์แก่รัฐบาลและราษฎรมากมายดังนี้

๑. ประโยชน์ในการเก็บภาษีอากร การออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ทำให้รัฐบาลเก็บอากรที่ดินเพิ่มขึ้นกว่าเดิม ดังเช่นใน พ.ศ. ๒๔๔๕ หอทะเบียนที่ดิน มณฑลกรุงเก่าส่งสำเนาสมุดรายชื่อเจ้าของที่ดินแก่เจ้าหน้าที่สรรพากร เพื่อเก็บเงินใน ๑๘ ตำบล ผลปรากฏว่า การเก็บอากรที่ดินได้เงินเพิ่มมากกว่าการสำรวจโดยวิธีเก่า ๓๐ เปอร์เซ็นต์ ทั้งนี้เนื่องจากการเมื่อรังวัดโดยวิธีใหม่ เนื้อที่ดินจะได้เพิ่มมากขึ้น อากรที่ดินจึงเพิ่มสูงขึ้น ดังรายงานการสำรวจที่ดินในแขวงเมืองกรุงเทพฯ และกรุงเก่าประจำเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๔๕ ของพระยาประชาชีพบริบาล เสนอต่อเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ ดังนี้

ชื่อตำบล	จำนวนราย	ตามที่รังวัดในชั้นแผนที่			จำนวนที่ดิน		
		ไร่	งาน	วา	ไร่	งาน	วา
กรุงเทพฯ	๓๓๐๑	๑๑๓๑๖๐	๑	๘๓	๖๖๕๕๓	๒	๒๓
กรุงเก่า	๖๕๒๓	๘๘๐๘๔	๑	๔๗	๔๔๑๓๑	๓	๒๓ ^๒

^๑หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกทะเบียน เล่ม ๘๘ เรื่องที่ ๑๔๔๗ มีส.เตอร์แกรม ยื่นรายงานกรมทะเบียนที่ดินประจำศก ๑๒๑ ต่อกระทรวง เกษตรธิการ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๔๗.

^๒หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม ๕๗ เรื่องที่ ๒๖๘๕ หนังสือของพระยาประชาชีพบริบาล เสนอเจ้าพระยาเทเวศร์วงษ์วิวัฒน์ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๕

หรือในอำเภอลาดขันธ์ แขวงเมืองนนทบุรี ใน พ.ศ. ๒๔๔๓ ก่อนการออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ เจ้าหน้าที่สรรพากรเก็บอากรที่ดิน ๑๐,๕๕๓ บาท เมื่อทำการหมายเขตที่ดินแบบใหม่ อากรค่าที่ดินเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน ๑๗,๕๐๐ บาท^๑

๒. ประโยชน์ด้านการศึกษา

การออกโฉนดที่ดินแบบใหม่ เป็นการลบลบปัญหาการวิวาทแย่งชิงที่ดิน ดังได้กล่าวแล้วว่าระบบการจัดการที่ดินแบบเก่ามีข้อบกพร่อง และได้ออกให้เกิดปัญหาวิวาทถึงกับทำร้ายร่างกายและทรัพย์สิน เมื่อรัฐบาลจัดระบบที่ดินให้เป็นระเบียบและมีประสิทธิภาพ การวิวาทจึงลดน้อยลงไปเพราะว่าหลักฐานในการครอบครองที่ดินมั่นคงและแน่นอน ราษฎรทำการเพาะปลูกได้อย่างไม่กังวล รัฐบาลจึงไม่ประสบกับปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ดังที่เคยเป็นมาแล้วก่อนต้นรัชกาล

๓. ประโยชน์สำหรับราษฎร

ราษฎรได้รับความสะดวกในการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยมากทำสัญญาทันทีที่หอบะเปียนได้ทันที แทนที่ติดต่อกับนายอำเภอตั้งแต่ก่อน ในระบบเก่าราษฎรต้องใช้เวลาหลายวัน ทั้งนี้เพราะว่านายอำเภอมีหน้าที่ต้องทำมากมาย^๒ ราษฎร

^๑ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม ๕๗ เรื่องที่ ๒๖๗๔ หนังสือของพระยาวิเศษฤาไชย รองข้าหลวงเกษตรมณฑลกรุงเทพฯ และกรุงเก่าเรียนเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ ลงวันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๔๕ และ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกข้าหลวงออกโฉนด เล่ม ๖๐ เรื่องที่ ๒๗๕๕ หนังสือของพระยาประจักษ์พริบาล เรียนเจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ. ๒๔๔๖.

^๒ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกทะเบียน เล่ม ๔๔ เรื่องที่ ๑๔๔๗ มิสเตอร์แกรมยีน "รายงานกรมทะเบียนที่ดินประจำศก ๑๒๑" ตอกระทรวงเกษตรราษฏการ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๔๖.

พึงพอใจกับโฉนดแบบใหม่มาก ดังเช่นในมณฑลกรุงเทพฯ ราษฎรได้มาขอโอนโฉนดวันหนึ่งประมาณ ๓๐ - ๔๐ ราย หมิ่นนิมมานประเทศ นายทะเบียนที่ดินเมืองกรุงเทพฯ ไม่สามารถตรวจและสลักหลังโฉนดได้ทันตามความต้องการของราษฎร ด้วยเหตุนี้จึงได้ขอผู้ช่วยนายทะเบียนสลักหลังโฉนดมายังกรมทะเบียนที่ดิน เพื่อราษฎรไม่ต้องรอคอย^๑

แม้จะประสบกับปัญหาหลายประการก็ตาม รัฐบาลยังคงส่งเสริมการออกโฉนดที่ดินเรื่อยมา และได้ปรับปรุงกฎหมายที่ดินให้ได้ผลอยู่เสมอ การจัดการที่ดินให้เป็นระเบียบนับว่าเป็นงานที่สำคัญอย่างหนึ่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

^๑ หจข., รัชกาลที่ ๕, กษ. (ใหม่) แผนกทะเบียน เล่ม ๔๔ เรื่องที่ ๑๔๔๕ หนังสือของหมิ่นนิมมานประเทศ ถึงหลวงประมาตภูมิเทศ ปลัดกรมทะเบียนที่ดิน ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๖.