

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นักวิชาการไทยได้ให้ความสนใจในการศึกษาเรื่องการใช้ประโยชน์ และการเป็นเจ้าของที่ดินมาโดยตลอดนับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เห็นได้จากผลงาน พระนิพนธ์สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เรื่อง "กฎหมายที่ดินและกฎหมาย賦役" พ.ศ. 2444 และวิทยานิพนธ์ภาษาเยอรมันระดับปริญญาเอกของพระองค์เจ้าดิถิลกนพัทธ์ เรื่อง "Siam's Rural Economy under King Chulalongkorn" เป็นต้น ซึ่งการศึกษาถึงเรื่องนี้ได้รับความสนใจจากนักวิชาการมากขึ้นไปอีกในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองอันเป็นยุคที่สังคมโลกกำลังเผชิญกับวิกฤตการณ์สงครามเย็นระหว่างค่ายเสรีประชาธิปไตยที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นแกนนำ กับค่ายคอมมิวนิสต์ โดยรัฐบาลไทยมีนโยบายสนับสนุนสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก สถานะทางการเมืองระหว่างประเทศเช่นนี้ส่งผลต่อแนวคิดของนักวิชาการไทย เช่น จิตร ภูมิศักดิ์ ที่มองเห็นว่าวิธีการของรัฐเช่นนี้เป็นการสนับสนุนการเกิดขึ้นและการดำรงอยู่ของชนชั้นเจ้าที่ดิน<sup>1</sup> ซึ่งเป็นชนชั้นที่เอาเปรียบราษฎรทั่ว ๆ ไปที่อยู่ในชนชั้นเกษตรกรและกรรมกร โดยเฉพาะการเอาเปรียบในเรื่องการครอบครองที่ดิน และผลประโยชน์ที่มาจากที่ดิน จนกระทั่งในยุคทศวรรษที่ 2530 - 2540 นักวิชาการไทยเริ่มมองเห็นปัญหาการทวงสิทธิของราษฎรที่อยู่กันเป็นชุมชนต่อการเป็นเจ้าของและอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินป่าไม้และน้ำ ในสังคมไทยจึงพากันทำการศึกษาวิจัยถึงสิทธิของราษฎรที่อยู่ในรูป "สิทธิชุมชน" ด้วย (ซึ่งจะกล่าวถึงในลำดับต่อไป)

จากที่กล่าวข้างต้นได้ทำให้เห็นแนวทางการเขียนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการใช้ประโยชน์และการเป็นเจ้าของที่ดิน เป็นสองแนวทาง (Trend) ด้วยกัน แนวทางแรกเป็นการเขียนในเชิงพัฒนาการของระบบกรรมสิทธิในที่ดินในสังคมไทย งานกลุ่มนี้มีความเห็นตรงกันอยู่สามประเด็นหลัก คือ ประการแรก ราษฎรไทยในอดีตไม่เคยมีสิทธิในที่ดินหรือกรรมสิทธิในที่ดินมาก่อน เพราะพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั่วพระราชอาณาจักรแต่เพียงพระองค์เดียว ราษฎรเป็นแต่เพียงผู้ถือครองเพื่อทำกินเท่านั้น

---

<sup>1</sup> จิตร ภูมิศักดิ์ แสดงแนวคิดต่อต้านลัทธิศักดินานิยมซึ่งเป็นลัทธิของกลุ่มชนชั้นเจ้าที่ดินหรือชนชั้นเจ้าขุนมูลนาย

ประการที่สองงานกลุ่มนี้เห็นว่า พ.ศ. 2398 เป็นปีที่สำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจแบบการผลิตส่งออกของไทยขยายตัว ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้ที่ดินมีค่าเป็นทรัพย์สินมีราคาสูงขึ้น จนกลายเป็นปัญหาการวิวาทแย่งชิงที่ดินกันในหมู่ราษฎร ประการที่สามคือ การที่รัฐออกโฉนดแบบทอแรนส์ ซึ่งถือว่าเป็นการออกโฉนดที่เป็นลายลักษณ์อักษรคือ แนวทางการแก้ไขปัญหาการแย่งชิงที่ดินในหมู่ราษฎร และเพื่อให้มีการจัดระบบเอกสารสิทธิ์ที่ชัดเจนแน่นอนอันขึ้นนัยกรรมสิทธิ์ระหว่างกันอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงเพื่อให้รัฐสามารถจัดเก็บภาษีที่ดินได้อย่างเป็นระบบ

แนวทางที่สองคือ การเขียนงานวิจัยในประเด็นเรื่อง "สิทธิชุมชน" อันเนื่องมาจากปัญหาที่ราษฎรที่อยู่ร่วมกันอย่างเป็นชุมชนได้ทวงสิทธิ ในการเป็นเจ้าของการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้ และน้ำ ซึ่งงานในกลุ่มนี้มีความเห็นตรงกันว่า ราษฎรมีการรวมอยู่กันอย่างเป็นเครือข่ายของความเป็นชุมชนมีประเพณีที่ราษฎรปฏิบัติร่วมกันเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากร ที่ดิน ป่าไม้ และน้ำ อย่างเป็นระบบ หากแต่ภาครัฐได้ใช้อำนาจปกครองเข้าตีกรอนสิทธิชุมชนของราษฎร ด้วยการออกเอกสารสิทธิ์เพื่อเป็นเจ้าของทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้ และน้ำ เป็นรายบุคคล อันเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มคนที่ได้รับสัมปทานการจัดสรรที่ดิน การตัดไม้ เป็นต้น

ในลำดับต่อจากนี้จะเป็นการแสดงรายละเอียดของแนวคิดในงานเขียน เกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งสองแนวทาง โดยคัดเลือกผลงานที่เด่น ๆ ของแต่ละแนวทางมานำเสนอ เพื่อจะชี้ให้เห็นว่างานเขียนทั้งสองแนวทางนี้ได้นำมาสู่ข้อยกเถียงใหม่ที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความมุ่งหวังในการศึกษาค้นคว้าถึงแนวทางใหม่ในการอธิบายถึง "สิทธิของราษฎรไทยในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดิน" ที่มีพัฒนาการมาตั้งแต่สังคมไทยสมัยอยุธยาเป็นอย่างน้อย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

การเขียนงานว่าด้วยระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของราษฎรไทยในแนวทางแรก เริ่มจาก

1. Prince Dilok Nabarath , Siam's Rural Economy under King Chulalongkorn<sup>2</sup> เป็นวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกภาษาเยอรมันของพระองค์เจ้าดิถนพรัฐที่ทรงนิพนธ์ในปีพ.ศ. 2450 ขณะทรงศึกษาอยู่ที่มหาวิทยาลัยทึบิงเงิน<sup>3</sup> เป็นงานเขียนที่ว่าด้วยสภาพสังคมและเศรษฐกิจโดยภาพรวมของประเทศไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ที่มีการ

<sup>2</sup> Prince Dilok Nabarath , Siam's Rural Economy under King Chulalongkorn (Bangkok : White Lotus Co., Ltd., 2000) ,pp64,65,83,85,97

<sup>3</sup> วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพ็ชร, เศรษฐกิจสยามบทวิเคราะห์ในพระองค์เจ้าดิถนพรัฐ กรมหมื่นสรรควิสิขบรรดิ ดุษฎีบัณฑิตทางเศรษฐศาสตร์จากเยอรมนี องค์แรกของสยาม, (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์มติชน, 2544), หน้า(14)

ขยายตัวอย่างมาก โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นของประชากร โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นของชาวจีน และ รวมถึงการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจในการผลิตเพื่อส่งออกยังผลให้มีการขยายพื้นที่เพาะปลูก และการส่งข้าวไปขายต่างประเทศที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินที่งานวิจัยนี้ยืนยัน ก็คือ ที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ ราษฎรเป็นเพียงแต่ผู้ครอบครองเพื่อทำกิน และที่ดินที่ราษฎรครอบครองหากไม่ทำประโยชน์ภายใน 3 ปี จะต้องตกเป็นของราษฎรคนอื่น ๆ นอกจากราษฎรจะไม่ใช่เจ้าของที่ดินที่แท้จริงแล้ว พระองค์ท่านได้อธิบายอีกว่าไม่มีชุมชนที่เป็นเจ้าของที่ดินในประเทศไทยอีกด้วย นอกจากนี้พระองค์ทรงวิเคราะห์ถึงสาเหตุในการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินให้เป็นแบบระบบทอเรนส์ว่าเป็นเพราะรัฐต้องการวัดพื้นที่ดินทั่วประเทศให้มีสถิติตัวเลขที่แน่นอน

2. สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์, เปิดพระรูปเล็กเซอร์กฏหมายที่ดินและกฎหมายหัวเมีย<sup>4</sup> ทรงพระนิพนธ์เพื่อเป็นคำสอนให้กับนักเรียนกฎหมายเมื่อกันยายน ร.ศ. 119 (พ.ศ. 2444) ซึ่งเป็นงานที่ยืนยันแนวคิดที่ว่าราษฎรไทยไม่เคยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาก่อนเลย มีแต่สิทธิ์ในการถือครองเพื่อทำกินเท่านั้น โดยพระองค์ท่านทรงมีชุดของคำอธิบายที่เด่นคือ "...ที่ดินทั้งหมดเป็นที่ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ...เพราะเหตุนี้คำที่เรียกว่าเป็นสิทธิ์นั้น แปรแต่ว่าเป็นสิทธิ์ในระหว่างราษฎรกันแลกัน หาเป็นสิทธิ์จนถึงตัดพระบรมเดชานุภาพไม่..."<sup>5</sup> ซึ่งเป็นคำอธิบายที่ส่งอิทธิพลต่อนักประวัติศาสตร์รุ่นหลังเป็นอย่างมาก เพราะนักประวัติศาสตร์ที่ศึกษาเรื่องการใช้ประโยชน์และการเป็นเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่มักจะอ้างอิงคำอธิบายของพระองค์ท่านเสมอ ๆ

3. สมสมัย ศรีสุทรพรรณ, โฉมหน้าของศักดินาไทยในปัจจุบัน<sup>6</sup>, หรืองานของจิตร ภูมิศักดิ์ ซึ่งเป็นงานเขียนที่ชี้ให้เห็นว่าสังคมไทยในยุคที่เป็นสังคมศักดินา จะมีการแบ่งชนชั้นระหว่างชนชั้นสูง (กษัตริย์และขุนนาง) กับชนชั้นล่าง (ไพร่ ทาส) ซึ่งชนชั้นสูงเท่านั้นที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ชนชั้นล่างไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ต้องใช้แรงงานสร้างผลผลิตในที่ดินแก่ชนชั้นสูง จนกระทั่งเกิดเป็นความขัดแย้งระหว่างชนชั้น อันเนื่องมาจากชนชั้นล่างถูกขูดรีดและกดขี่แรงงานจากชนชั้นสูง

<sup>4</sup> สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์, เปิดพระรูปเล็กเซอร์กฏหมายที่ดินและกฎหมายหัวเมีย, (พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ หม่อมเจ้าวิมาวาทิตย์ รพีพัฒน์ ณ สุสานวัดเทพศิรินทราวาส 16 กุมภาพันธ์ 2502)

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 17-18.

<sup>6</sup> สมสมัย ศรีสุทรพรรณ, โฉมหน้าของศักดินาไทยในปัจจุบัน, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นกสูท, 2539)

4. ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ศักดินากับพัฒนาการของสังคมไทย<sup>7</sup>, เป็นงานทางวิชาการที่ใช้แนวคิดแบบตะวันตกมาอธิบายการใช้ที่ดินและน้ำในสังคมไทย โดยอธิบายในสองประเด็นหลักคือ ประเด็นแรกราษฎรไทยเพิ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างแท้จริงภายใต้กฎหมาย นับตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งแต่เดิมราษฎรไทยไม่เคยมีสำนึกในระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบตะวันตกมาก่อน ในขณะที่เดียวกันกับที่เศรษฐกิจแบบทุนนิยมขยายตัว ราษฎรยังขาดทุนทรัพย์ในการบำรุงรักษาที่ดิน ทำให้ต้องขายที่ดินไป ไม่สามารถรักษากรมสิทธิ์ที่ดินไว้ได้ ประเด็นที่สองคือการให้ความสำคัญกับระบบชลประทานในสังคมไทยควบคู่กับการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยโยงเข้ากับกรอบทฤษฎีของวิตโพล

5. กนกศักดิ์ แก้วเทพ, ประวัติความเคลื่อนไหวของชาวนาไทยจากอดีต - ปัจจุบัน บทวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์การเมือง<sup>8</sup> ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การที่ชาวนาเรียกร้องความเป็นธรรมนั้นมีมานานแล้วตั้งแต่สมัยอยุธยาเป็นอย่างน้อย โดยเฉพาะปัญหาการถูกขูดรีดการเก็บส่วยจากมูลนาย แต่ปัญหาที่ชาวนาหรือราษฎรไร้ที่ดินทำกินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน เริ่มขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่กลุ่มชนชั้นสูงได้ผันตนเองมาเป็นเจ้าของที่ดินให้ชาวนาเช่าและเก็บค่าเช่าที่ดินในราคาสูง โดยเฉพาะที่ดินในแถบคลองรังสิต ชาวนาเป็นผู้เช่ามากกว่าร้อยละ 90<sup>9</sup> ซึ่งปัญหาเหล่านี้เกิดมาจากสถานะเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ก้าวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจการตลาดหลัง พ.ศ. 2398 ส่งผลให้ที่ดินในฐานะปัจจัยการผลิตเป็นสิ่งที่มีความราคาสูงขึ้น นอกจากนี้ชีวิตการทำนาของชาวนาไม่สามารถถูกยกระดับให้สูงขึ้นได้ เพราะชาวนาไม่มีโอกาสสะสมทุนผลผลิตขายได้ราคาต่ำ ทำให้ชาวนาต้องไปกู้เงิน ก่อให้เกิดสถานะการเป็นหนี้สิน และที่สำคัญระบบการชลประทานไม่ได้รับการพัฒนาทำให้ชาวนาต้องปลูกข้าวโดยพึ่งสภาพน้ำฝนเป็นหลัก กนกศักดิ์ แก้วเทพ ซึ่งชี้ให้เห็นว่ารัฐไม่เคยแก้ไขปัญหาคความทุกข์ยากของชาวนาให้สัมฤทธิ์ผลเลย นับตั้งแต่การที่รัฐปฏิเสศที่จะให้ราษฎรกู้เงินหลวงเพื่อซื้อข้าว ในสมัยรัชกาลที่ 5 หรือแม้แต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 แล้ว เมื่อรัฐได้มีการประกาศใช้กฎหมายหลายฉบับเพื่อแก้ปัญหาคความเดือดร้อนของชาวนา เช่น กฎหมายจำกัดการถือครองที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ไม่มีโอกาสประกาศใช้เพราะถูก

<sup>7</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ศักดินากับพัฒนาการของสังคมไทย<sup>6</sup>, (กรุงเทพฯ ๑ :2519)

<sup>8</sup> กนกศักดิ์ แก้วเทพ, ประวัติความเคลื่อนไหวของชาวนาไทยจากอดีต - ปัจจุบัน บทวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์การเมือง,

(เสนอต่อคณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 1 มิถุนายน 2526)

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 100

ยกเลิกโดยรัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ครั้นเมื่อมี พ.ร.บ. ควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2517 และกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยเฉพาะในกฎหมายฉบับหลังนั้นมีสาระสำคัญ คือ ให้นำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินของตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัติ<sup>10</sup> เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ<sup>10</sup> ปรากฏว่ากฎหมายทั้งสองฉบับไม่ได้มีผลต่อการแก้ไขปัญหาของชาวนาที่กล่าวมาข้างต้นอย่างเป็นรูปธรรม เพราะรัฐบาลยุคที่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีปฏิเสธที่จะดำเนินการตามกฎหมายทั้งสองฉบับ<sup>11</sup> ด้วยเหตุนี้ กนกศักดิ์ แก้วเทพ จึงสรุปในตอนท้ายของงานวิจัยว่า ชาวนายังคงต้องต่อสู้เรียกร้องความเป็นธรรมต่อไป

6. ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, บ้านกับเมือง<sup>12</sup> เป็นงานที่มีแนวคิดว่า รัฐเท่านั้นที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยไม่ให้ความสำคัญกับการที่ราษฎรถือครองที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้น.

7. สมภพ มานะรังสรรค์, แนวโน้มพัฒนาการเศรษฐกิจไทยในช่วงก่อนและหลังการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>13</sup> เป็นงานวิจัยที่อธิบายพัฒนาการของเศรษฐกิจไทยโดยรวม ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการขยายตัวของความต้องการสินค้าทางการเกษตร เช่น ข้าว จากตลาดโลก หลัง พ.ศ. 2398 เป็นปัจจัยหลักในการกระตุ้นให้สังคมไทยขยายการใช้พื้นที่ดินในการเพาะปลูกมากขึ้นและทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้นด้วย

8. สุจิตต์ วงษ์เทศ, แม่น้ำลำคลองสายประวัติศาสตร์<sup>14</sup> เป็นงานที่อธิบายความเป็นมาและความสำคัญของคลองต่าง ๆ ในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างรวมถึงวิถีชีวิตของราษฎรริมสองฝั่งคลอง ตั้งแต่สมัยอยุธยาถึงต้นรัตนโกสินทร์ แต่ในส่วนของกรถือครองที่ดิน งานชิ้นนี้ยังคงยึด

<sup>10</sup> วีระเดช พระยาศิริพงษ์, รวมกฎหมายที่ดิน, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์พัฒนาศึกษา, มปป.) หน้า 2

<sup>11</sup> กนกศักดิ์ แก้วเทพ, ประวัติความเคลื่อนไหวของชาวนาไทยจากอดีต - ปัจจุบัน บทวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์การเมือง, หน้า 133.

<sup>12</sup> ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, บ้านกับเมือง, (กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2529)

<sup>13</sup> สมภพ มานะรังสรรค์, แนวโน้มพัฒนาการเศรษฐกิจไทยในช่วงก่อนและหลังการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544) .

<sup>14</sup> สุจิตต์ วงษ์เทศ, แม่น้ำลำคลองสายประวัติศาสตร์, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2544)

หลักแนวคิดว่าราษฎรไทยไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างแท้จริง เพราะโฉนดในสมัยโบราณเป็นเพียงหนังสือกำหนดเขตพื้นที่ที่ดินในครอบครองของราษฎรเท่านั้น

9. โรเบิร์ต แลงกาค์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2<sup>15</sup> เป็นงานที่ใช้แนวคิดนิติปรัชญาแบบตะวันตกและข้อเท็จจริงในกฎหมายตราสามดวงมาอธิบายว่าในสังคมไทยยุคโบราณมีการแบ่งแยกระหว่างระบบกรรมสิทธิ์ ในที่ดินกับอำนาจปกครองของรัฐ (พระมหากษัตริย์) ซึ่งหมายถึงว่า แท้จริงแล้วในสังคมไทยยุคโบราณ ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษรด้วยวิธีการเข้าไปจับจองที่รกร้างว่างเปล่า การซื้อขายที่ดิน การรับพระราชทานที่ดิน การได้ทางมรดก เป็นต้น ซึ่งมีผลในการบังคับใช้คู่เคียงกันกับระบบกรรมสิทธิ์แบบลายลักษณ์อักษร อันเป็นวิธีการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาตั้งแต่สมัยอยุธยา ด้วยเหตุนี้ราษฎรไทยจึงมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยทางพฤตินัยเท่านั้น เพราะกฎหมายไม่สามารถรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ราษฎรได้ เพราะเป็นการขัดต่ออำนาจของพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้เขาเห็นว่าการใช้ประโยชน์จากที่ดินและเป็นเจ้าของที่ดินร่วมกันภายในชุมชนนั้นหายไปจากสังคมไทยในกลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยานานแล้ว

10. นพรัตน์ นุสธรรม, “การปฏิรูปกฎหมายที่ดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว”<sup>16</sup> มีเนื้อหาที่มุ่งวิเคราะห์สาเหตุที่รัฐต้องปฏิรูปกฎหมายที่ดินในสมัยรัชกาลที่ 5 เพื่อให้มีโฉนดที่ดินตามแบบตะวันตกที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ระบุผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินรายบุคคล อันเป็นการรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของราษฎรอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นแนวทางการอธิบายเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินของราษฎรเช่นเดียวกับสมเด็จพระมหาลงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ โดยมีสาเหตุหลักของการปฏิรูปกฎหมายที่ดินคือ เพื่อป้องกันการแย่งชิงที่ดินกันในหมู่ราษฎรไทย ภายหลังจากที่ดินมีมูลค่าสูงขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจไทยที่กลายเป็นระบบการผลิตสินค้า เพื่อสนองตอบตลาดโลก นับตั้งแต่ พ.ศ. 2398 เป็นต้นมา เพราะการมีโฉนดที่ดินแบบลายลักษณ์อักษรนี้จะช่วยยืนยันกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ชัดเจนแน่นอนกว่าแต่เดิมที่ผ่านมา

<sup>15</sup> โรเบิร์ต แลงกาค์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526)

<sup>16</sup> นพรัตน์ นุสธรรม, “การปฏิรูปกฎหมายที่ดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.

11. อรทิพย์ เทสสิริ, "การถือครองที่ดินในประเทศไทย พ.ศ. 2444 - 2475 : ศึกษาเฉพาะกรณีมณฑลกรุงเทพฯ"<sup>17</sup> เป็นงานที่ศึกษาการถือครองที่ดินเฉพาะมณฑลกรุงเทพฯ ภายใต้อธิบายชุดเดียวกับสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ว่าแต่เดิมราษฎรไทยไม่เคยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามแบบตะวันตก เพราะที่ดินมีมูลค่าสูงขึ้นหลังการขยายตัวทางเศรษฐกิจตั้งแต่ พ.ศ. 2398 เป็นต้นมา และทำให้ราษฎรวิวาทแย่งชิงที่ดินกัน มาตรการที่จะป้องกันการวิวาทนี้คือ การจัดเอกสารการครอบครองที่ดินอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ราษฎรรายบุคคล

นอกจากนี้ยังมีวิทยานิพนธ์ของสาขาวิชาประวัติศาสตร์ที่น่าสนใจในลักษณะเดียวกันกับงานของนพรัตน์ นุสธรรม และงานของ อรทิพย์ เทสสิริ อีกหลายเล่มเรียงตามลำดับปีการศึกษาและสถาบันการศึกษา ดังนี้

12. สุนทรี อาสะไวย์, "การพัฒนาระบบการชลประทานในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2431 ถึง พ.ศ. 2493"<sup>18</sup>

13. สมชาย หลั่งหมอยา, "ปัญหาชาวนาและนโยบายของรัฐบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว"<sup>19</sup>

14. เยาวรัตน์ พุฒิมานรดีกุล, "การเปลี่ยนแปลงของกรุงเทพฯ ในช่วงรัชกาลที่ 5 - 7 และผลกระทบทางสภาวะแวดล้อมต่อประชาชน"<sup>20</sup>

<sup>17</sup> อรทิพย์ เทสสิริ, "การถือครองที่ดินในประเทศไทย พ.ศ. 2444 - 2475 : ศึกษาเฉพาะกรณีมณฑลกรุงเทพฯ" วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2523

<sup>18</sup> สุนทรี อาสะไวย์, "การพัฒนาระบบการชลประทานในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2431 ถึง พ.ศ. 2493", วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520

<sup>19</sup> สมชาย หลั่งหมอยา, "ปัญหาชาวนาและนโยบายของรัฐบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2521.

<sup>20</sup> เยาวรัตน์ พุฒิมานรดีกุล, "การเปลี่ยนแปลงของกรุงเทพฯ ในช่วงรัชกาลที่ 5 - 7 และผลกระทบทางสภาวะแวดล้อมต่อประชาชน", วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2526.

15. ศิวรักษ์ ศิวารมย์ , "กระบวนการแบ่งชนชั้นชาวนาในชนบท : ศึกษาเฉพาะชาวนาภาคกลาง พ.ศ. 2485 - 2524"<sup>21</sup>

16. สยมพร ทองสารี , "ผลกระทบจากการตัดถนนในกรุงเทพฯ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2411-2453)" : ศึกษาเฉพาะกรณีการตัดถนนในกำแพงพระนครด้านเหนือและด้านใต้พระนคร"<sup>22</sup>

17. พรทวิ สุพัฒน์นนท์ , "การจัดการอสังหาริมทรัพย์ในกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2444 - 2475"<sup>23</sup> , แต่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้เสนอเพิ่มเติมว่า แนวคิดเรื่อง "สิทธิ" ในสังคมไทยเข้ามาช่วงที่ไทยลงนามในสนธิสัญญาบาวริง พ.ศ. 2398 แล้ว และมีแต่ชนชั้นสูงเท่านั้นที่มี "สิทธิ"

18. Lauriston Sharp and Lucien M Hanks ,Bangchan Social History of a Rural Community in Thailand<sup>24</sup> . เป็นงานที่ศึกษาการใช้ประโยชน์จากที่ดินของราษฎรในเขตบางชั้นซึ่งอยู่ในมื่นบุรี โดยใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เป็นส่วนใหญ่ ที่สำคัญงานชิ้นนี้ได้ทำการยืนยันว่าราษฎรให้สัมภาษณ์ว่า ที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ ซึ่งเท่ากับเป็นการใช้กรอบทฤษฎีในแนวเดียวกับงานต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น

19. เดวิด บรูซ จอห์นสัน , สังคมชนบทและภาคเศรษฐกิจข้าวของไทย พ.ศ. 2423 - 2473<sup>25</sup> , เป็นงานที่ยืนยันในประเด็นว่า การที่รัฐดำเนินการออกโฉนดที่ดินแบบเป็นลายลักษณ์

<sup>21</sup> ศิวรักษ์ ศิวารมย์ , "กระบวนการแบ่งชนชั้นชาวนาในชนบท : ศึกษาเฉพาะชาวนาภาคกลาง พ.ศ. 2485 -

2524" วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2527

<sup>22</sup> สยมพร ทองสารี , "ผลกระทบจากการตัดถนนในกรุงเทพฯ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2411-2453)" : ศึกษาเฉพาะกรณีการตัดถนนในกำแพงพระนครด้านเหนือและด้านใต้พระนคร" , วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2526

<sup>23</sup> พรทวิ สุพัฒน์นนท์ , "การจัดการอสังหาริมทรัพย์ในกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2444 - 2475" , วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร , พ.ศ. 2542

<sup>24</sup> Lauriston Sharp and Lucien M Hanks ,Bangchan Social History of a Rural Community in Thailand . U.S.A. : Cornell University Press , 1978.

<sup>25</sup> เดวิด บรูซ จอห์นสัน , สังคมชนบทและภาคเศรษฐกิจข้าวของไทย พ.ศ. 2423 - 2473 , แปลโดยพรภิรมณ์ เอี่ยมธรรม และคณะ , (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2530).



อักษรตามแบบตะวันตก เป็นการช่วยแก้ปัญหาการมีกรรมสิทธิ์ทับซ้อนกัน ซึ่งเป็นสาเหตุที่ราษฎรวิวาทกัน

20. David Feeny , The Political Economy of Productivity Thai Agricultural Development 1880 - 1975<sup>26</sup> , จุดประสงค์ของงานนี้ที่เลือกศึกษาเศรษฐกิจไทยช่วงพ.ศ. 2423 - 2518 (ค.ศ. 1880 - 1975) เพราะช่วงเวลาดังกล่าวเศรษฐกิจของไทยมีการบูรณาการและก้าวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจของโลก มีการขยายตัวทางการค้า ซึ่งมีปริมาณการส่งออกข้าวจำนวนมาก อย่างไรก็ตามประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์และการเป็นเจ้าของที่ดินที่ David Feeny ต้องการนำเสนอคือ ประการแรก สังคมไทยเริ่มให้ความสำคัญที่ดินแทนกำลังคนเห็นได้ชัดเจนที่สุดในรัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา เพราะในท่ามกลางสถานะเศรษฐกิจการค้าข้าวกับต่างประเทศสูงขึ้น ค่าเช่าที่สูงขึ้นด้วย ช่วง ค.ศ. 1855 - 1905 (พ.ศ. 2398 - 2448) และช่วง ค.ศ. 1920 - 1940 (พ.ศ. 2463 - 2483) ฉะนั้นปัจจัยจากการขยายตัวของเศรษฐกิจการตลาด จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความต้องการควบคุมกำลังคนลดลงแล้วหันมาสนใจสะสมที่ดินแทน ประการที่สอง ปัจจัยที่นำมาสู่การจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบตะวันตกก็เพราะราษฎรทุกคนต้องการความมั่นคงชัดเจนแน่นอน ประการที่สาม คือ การจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินก็เพื่อให้รัฐจัดเก็บภาษีเป็นตัวแทนได้ง่ายขึ้น ให้มีการกู้ยืมเงินได้ง่ายขึ้นด้วย

ดังที่กล่าวมาข้างต้นว่างานวิจัยเหล่านี้เป็นตัวแทนของงานวิจัยอีกมากที่ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องการใช้ประโยชน์และการเป็นเจ้าของที่ดินในเชิงประวัติศาสตร์ ที่เปิดประเด็นปัญหาให้มีการถกเถียงและศึกษาค้นคว้าขยายผล โดยเฉพาะในประเด็นเรื่อง สิทธิของราษฎรในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดินที่มีมาก่อนการประกาศใช้โฉนดแผนที่ พ.ศ. 2444 ซึ่งเป็นเอกสารสิทธิในที่ดินของราษฎรตาม กฎหมาย กับปัจจัยที่นำมาสู่การจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งมีพัฒนาการมิใช่เพียงเพื่อการป้องกันการวิวาทในระหว่างราษฎรหรือเพื่อสะดวกในการเก็บภาษีเป็นตัวแทนรองรับการปฏิรูปการคลังในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยจะกล่าวถึงในลำดับต่อไป

แนวการเขียนงานว่าด้วยระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของราษฎรในแนวทางที่สองคือ นักวิชาการที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดินของราษฎรในท้องที่ภาคเหนือ ภาคอีสาน แล้วพบว่า ราษฎรใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดินร่วมกันภายในชุมชนของเขา โดยมี

<sup>26</sup> David Feeny , The Political Economy of Productivity Thai Agricultural Development 1880 - 1975 , (Vancouver : University of British Columbia Press , 1982)

ประเพณีของชุมชนเป็นกลไกในการควบคุมการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดิน หรือป่าไม้ และรวมถึงทรัพยากรน้ำด้วย การศึกษาค้นคว้าวิจัยถึงประเด็นสิทธิชุมชนนั้นเริ่มมาจากการที่นักวิชาการ เช่น อานันท์ กาญจนพันธุ์ สังเกตเห็นปรากฏการณ์ในช่วงทศวรรษที่ 2530 เป็นต้นมา ว่ามีราษฎรจากกลุ่มชนต่าง ๆ พวกกันเรียกร้องสิทธิในการใช้และเป็นเจ้าของทรัพยากร ที่ดิน ป่าไม้ และน้ำร่วมกัน อาทิ กรณีราษฎรเรียกร้องค่าชดเชยจากการสูญเสียอาชีพประมงในแม่น้ำมูล ซึ่งเกิดจากการสร้างเขื่อนปากมูล เพราะราษฎรเข้าใจว่าแม่น้ำเป็นทรัพยากรสาธารณะไม่ใช่เป็นทรัพยากรของบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง<sup>27</sup> หรือในกรณี ชาวปกากะญอ ที่ตำบลวัดจันทร์ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ได้จัดการรักษาเทือกเขาที่ปกคลุมด้วยป่าสนด้วยการคัดค้านมติคณะรัฐมนตรีที่อนุญาตให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ สามารถตัดไม้สนเหล่านี้ได้ใน พ.ศ. 2530 ส่งผลให้รัฐบาลต้องยกเลิกการสร้างโรงเลื่อยเป็นการชั่วคราว และรื้อถอนเครื่องจักรออกจากพื้นที่<sup>28</sup> จากปรากฏการณ์เหล่านี้ได้เป็นปัจจัยผลักดันให้นักวิชาการพยายามศึกษาวิจัยถึง ที่มาของการเรียกร้อง “สิทธิ” ของราษฎรในการเป็นเจ้าของและอนุรักษ์ทรัพยากร ที่ดิน ป่าไม้ และน้ำ และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ราษฎรถูกลิดรอนสิทธิ และผลจากการศึกษาวิจัยโดยภาพรวม ทำให้นักวิชาการทั้งหลายเห็นพ้องกันว่า สิทธิของราษฎรในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้ และน้ำ ร่วมกันนี้ เพราะราษฎรมีสำนึกว่าทรัพยากรเหล่านี้เป็นของส่วนรวม เป็นของชุมชนที่พวกเขาอาศัยอยู่ เพราะฉะนั้นสิทธิของราษฎรดังกล่าวจึงมีลักษณะที่เรียกว่า “สิทธิชุมชน” เพราะราษฎรอาศัยอยู่ร่วมกันและมีวิถีชีวิตอยู่กันอย่างเป็นเครือข่าย กล่าวคือ ราษฎรภายในชุมชนจะยึดถือประเพณีที่พวกเขาปฏิบัติสืบกันมารุ่นแล้วรุ่นเล่าเป็นกลไกในการควบคุมการใช้ทรัพยากรอย่างเป็นระบบ เพื่อมิให้ทรัพยากรเหล่านี้ต้องสูญสลายไป

งานวิจัยเกี่ยวกับ “สิทธิชุมชน” ถูกผลิตออกมามากมายในทศวรรษที่ 2530 – 2540 ล้วนมีความเห็นจากการศึกษาตรงกันว่า การกระทำของรัฐเป็นปัจจัยสำคัญ ในการละเมิดสิทธิชุมชนที่ราษฎรยึดถือกันมาช้านานแล้ว ในที่นี้จะขอยกงานวิจัยเกี่ยวกับสิทธิชุมชน มาพอสังเขปอันเป็นตัวแทนทางความคิดกรอบใหญ่ที่กล่าวมาข้างต้นดังต่อไปนี้

<sup>27</sup> อานันท์ กาญจนพันธุ์, มิติชุมชน : วิถีคิดท้องถิ่นว่าด้วย สิทธิ อำนาจ และการจัดทรัพยากร, (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544), หน้า 231

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 258

1. งานของ เจมส์ คัดด์ ปิ่นทอง บรรณาธิการ, วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า<sup>29</sup>, เป็นหนังสือรวบรวมบทความที่แต่ละบทความมีแนวทางการนำเสนอที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ แต่ละบทความจะสรุปประเด็น การที่ราษฎรได้ตั้งชุมชนในเขตป่าสงวน และป่าอนุรักษ์มานานกว่าร้อยปีแล้ว ก่อนที่รัฐจะออกกฎหมายพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2503 และ พ.ศ. 2527 รวมถึงฉบับกับกฎหมายเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2521<sup>30</sup> ครั้นเมื่อรัฐกำหนดให้เป็นเขตป่าสงวน ราษฎรจึงหมดความชอบธรรมในการครอบครองพื้นที่และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ที่ดิน น้ำ และป่าไม้ และราษฎรต้องอพยพไปอยู่ในพื้นที่ที่กั้นคาน เป็นผลให้ที่ดินที่ราษฎรเคยอยู่อาศัยนี้ราคาตกต่ำลงด้วย<sup>31</sup> ส่งผลกระทบให้เกิดธุรกิจกว้านซื้อที่ดินจากบุคคลภายนอกชุมชน ภายใต้ระบบการได้กรรมสิทธิ์ที่ดินจากเอกสารสิทธิ์ เพื่อนำที่ดินไปทำรีสอร์ทแหล่งท่องเที่ยว หรือปลูกพืชพาณิชย์ เช่น ทำป่ายูคาลิปตัส ในขณะที่ความมุ่งหวังของราษฎรที่เคยตั้งชุมชนในเขตป่าสงวนต้องการผลประโยชน์ของชุมชนกลับคืน คือต้องการให้รัฐไม่แย่งชิงทรัพยากรของชุมชนด้วยอำนาจ และอยากให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการดำเนินการอนุรักษ์เขตป่าด้วย เพราะแต่เดิมชุมชนไม่เคยทำลายล้างสมดุล ระหว่างการอิงอาศัยระหว่างวิถีชีวิตของคนในชุมชนกับธรรมชาติ เนื่องจากราษฎรได้กำหนดพื้นที่สาธารณะสำหรับสิ่งศักดิ์สิทธิ์ภายใต้ระบบวัฒนธรรม ประเพณีของชุมชน ซึ่งราษฎรในปัจจุบันขนานนามว่าเป็น “ธรรมบุญของชุมชน”

รวบรวมบทความเรื่องวิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่าได้สรุปประเด็นปัญหาของความขัดแย้งว่าเป็นเพราะรัฐเข้าไปแทรกแซงชุมชน ผนวกชุมชนเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ไม่ปล่อยให้ชุมชนมีความเป็นเอกเทศเหมือนในสมัยโบราณ โดยรัฐจะสรุปประเด็นการอนุรักษ์ป่าเพื่อความมั่นคง ในขณะที่เดียวกันรวบรวมบทความเรื่องนี้ได้เสนอแนวทางการแก้ปัญหาว่า รัฐควรที่จะคำนึงถึงคน ชุมชน และวิถีชีวิตของคนในชุมชนนั้นซึ่งอยู่ในเขตป่า เพราะชุมชนไม่ได้ทำอันตรายต่อป่าไม้เสมอไป ป่าไม้เสื่อมสภาพไปด้วยหลายสาเหตุ เช่น การถูกทำลายจากระบบเทคโนโลยี ภายหลังการมีเขตสัมปทานตัดไม้ทำเหมืองแร่ การปลูกพืชพาณิชย์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้ผลักดันราษฎรต้องไปสู่การบุกรุกเขตป่ามากขึ้น เป็นต้น เพราะฉะนั้นรัฐและราษฎรต้องปรับความเข้าใจให้ตรงกันในเรื่องของการอนุรักษ์ป่า

<sup>29</sup> เจมส์ คัดด์ ปิ่นทอง บรรณาธิการ, วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2535)

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 44

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 14-15.

ส่วนงานวิจัยเกี่ยวกับสิทธิชุมชนเล่มอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากเล่มที่กล่าวข้างต้นจะมีแนวทางการศึกษาที่คล้ายคลึงกัน คือมองว่าปัญหาจากรัฐบาลไม่เข้าใจวิถีชีวิตของคนในชุมชน และไม่เปิดโอกาสให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ป่า แต่เปิดโอกาสให้คนนอกชุมชนเข้ามาถือเอกสารสิทธิ์และใช้พื้นที่ป่าในเชิงพาณิชย์ขับไล่ชุมชนดั้งเดิมออกไป ส่งผลให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าในเขตอื่นเพิ่มขึ้น และทำให้สภาพป่าเสื่อมโทรม งานเหล่านี้ได้แก่

2. เจริญ คัมภีรภาพ และคณะ , สารัตถะแห่งสิทธิชุมชน : หลักการและความเคลื่อนไหวเรื่องสิทธิชุมชนในทรัพยากรชีวภาพ และภูมิปัญญาท้องถิ่น<sup>32</sup>

3. รวมบทความทางวิชาการ เปิดศักราชสิทธิชุมชน<sup>33</sup>

4. บทความของ อุมัร คำรหัสเลิศ เรื่อง ชุมชนบ้านครัว:ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของกรุงเทพฯ ในวารสารไทยศึกษา มหาวิทยาลัยรังสิต<sup>34</sup>

5. บุญตา สืบประดิษฐ์ บรรณาธิการ , สามทศวรรษป่าชุมชน : ท่ามกลางความสับสนของสังคมไทย<sup>35</sup> ,

6. ยศ สันตะสมบัติ , สิทธิชุมชน พัฒนาการและการปรับกระบวนการทัศน์ทางมานุษยวิทยา<sup>36</sup> เป็นงานที่อธิบายในแนวทางเดียวกับงานข้างต้น แต่ชี้ให้เห็นว่า ในปัจจุบันราษฎรยังคงมีสำนึกในการใช้ที่ดินร่วมกัน แม้ว่ากลไกของรัฐจะกำหนดให้ราษฎรเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินรายบุคคลก็ตาม

<sup>32</sup> เจริญ คัมภีรภาพ และคณะ , สารัตถะแห่งสิทธิชุมชน : หลักการและความเคลื่อนไหวเรื่องสิทธิชุมชนในทรัพยากรชีวภาพ และภูมิปัญญาท้องถิ่น , (กรุงเทพฯ : บริษัทเคสดี ไทย , 2540)

<sup>33</sup> รวมบทความทางวิชาการ เปิดศักราชสิทธิชุมชน เอกสารประกอบการสัมมนาเวทีวิชาการสาธารณะ "เปิดศักราชสิทธิชุมชน" ครั้งที่ 1 วันที่ 1 – 2 มีนาคม 2544 ณ ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)

<sup>34</sup> วารสารไทยศึกษา มหาวิทยาลัยรังสิต ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน 2544

<sup>35</sup> บุญตา สืบประดิษฐ์ บรรณาธิการ , สามทศวรรษป่าชุมชน : ท่ามกลางความสับสนของสังคมไทย , (เชียงใหม่ : บีเอสการพิมพ์ , 2542)

<sup>36</sup> ยศ สันตะสมบัติ , สิทธิชุมชน พัฒนาการและการปรับกระบวนการทัศน์ทางมานุษยวิทยา ในเอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง สิทธิชุมชน วันที่ 27 – 29 มีนาคม 2545 ณ ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)

เพราะราษฎรยังสามารถตัดดวงผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ดิน(ยกเว้นผลผลิตทางการเกษตร) ตามธรรมชาติ เช่น การจับสัตว์เล็ก ๆ จากที่ดินทั่วทุกแห่งมาเป็นอาหารได้อย่างอิสระเมื่อว่างเว้นจากฤดูทำนา

7. อานันท์ กาญจนพันธุ์, มติชุมชน : วิธีคิดท้องถิ่น ว่าด้วย สิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร<sup>37</sup>, เป็นงานทางด้านมานุษยวิทยา ที่พยายามจะตอบคำถามต่อปรากฏการณ์ในช่วงทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา ที่ราษฎรทั้งหลายทวงสิทธิในการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ ที่ดิน ป่าไม้ และน้ำ และค้นพบว่าราษฎรไทยที่อยู่ห่างไกลเมืองหลวงมีสิทธิในการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรดังกล่าวร่วมกัน ภายในชุมชนของเขาเหล่านั้น ซึ่งอานันท์ กาญจนพันธุ์ ได้ให้ความหมายของ “สิทธิ” ว่าเป็นอำนาจภายใต้การควบคุมของประเพณีของชุมชนนั้น ๆ

8. มาลี พุกฤษ์พงสาวลี และกิตติศักดิ์ ปรกติ, (ร่าง) บทสังเคราะห์งานวิจัยสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540.<sup>38</sup> เป็นงานที่ชี้ให้เห็นว่าสังคมไทยในอดีตเคยรับรองสิทธิชุมชน เพราะเป็นเรื่องของวิถีชีวิตที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ มิได้มีผู้ใดตั้งใจสร้างขึ้น และปลอดจากการแทรกแซงของอำนาจรัฐ ครั้นเมื่ออำนาจของรัฐเข้าแทรกแซงชุมชน ทำให้ความเป็นชุมชนล่มสลายเพราะขาดพลังยึดเหนี่ยว

จากการประมวลสาระสำคัญของงานทางวิชาการทั้งสองแนวทางข้างต้น ทำให้มองเห็นถึงประเด็นปัญหาทางประวัติศาสตร์ที่ว่าด้วยสิทธิของราษฎรในการใช้ประโยชน์และการเป็นเจ้าของที่ดิน ที่ต้องทำการศึกษาให้กระจ่างชัด ดังนี้

ประเด็นแรก คือ ปัญหาว่าในอดีตราษฎรไทยในสังคมลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างเคยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือไม่ อันสืบเนื่องมาจากงานทางวิชาการในแนวทางแรก ซึ่งเป็นกลุ่มงานที่ศึกษาพาดพิงการถือครองที่ดินของราษฎรไทยได้ลงความเห็นพ้อง ว่าราษฎรไทยโดยทั่วไปในอดีตไม่เคยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพราะที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียว ซึ่งเป็นประเด็นที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เห็นแย้ง เพราะงานทางวิชาการนับตั้งแต่งานของสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ งานของพระองค์เจ้าดิถลกนพรัฐ และงานทางประวัติศาสตร์

<sup>37</sup> อานันท์ กาญจนพันธุ์, มติชุมชน : วิธีคิดท้องถิ่น ว่าด้วย สิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร, (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544)

<sup>38</sup> มาลี พุกฤษ์พงสาวลี และกิตติศักดิ์ ปรกติ, (ร่าง) บทสังเคราะห์งานวิจัยสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. (สถาบันกฎหมายเปรียบเทียบ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เอกสารประกอบการสัมมนา “เวทีวิชาการสาธารณะ เปิดศักราชสิทธิชุมชน” ครั้งที่ 1 ณ ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร 1-2 มีนาคม 2544)

สมัยหลังให้ความสำคัญกับการตีความกฎหมายบทพระไอยการเบ็ดเสร็จมาตรา 52 จากวรรคที่สองเป็นสำคัญเท่านั้น ซึ่งมีใจความดังนี้

“...ด้วยผู้ซึ่งที่แดนร้วเรือนไร่สวนพิภษาว่าที่เคิมแก่กัน  
แลผู้หนึ่งว่าที่นั่นเปนมรฎกจะเอาที่นั่น จึงพระเจ้าอยู่หัว  
มีพระราชโองการมานพระบันฑูลสุรสิงหนาทคำหรัสตร์ส  
แก่เจ้าขุนหลวงสมธา แลมุขมนตรีทั้งหลายว่า  
ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยามหาดิลก  
นพรัตนราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัวหากให้ราษฎร  
ทั้งหลาย ผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่จะได้เป็นที่ราษฎรหามีได้...”<sup>39</sup>

เพราะเหตุที่การตีความกฎหมายพระไอยการเบ็ดเสร็จมาตรา 52 นี้ เป็นการเลือกตีความในบางส่วน เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความเข้าใจว่า ราษฎรไทยไม่มี “สิทธิ” ในการเป็นเจ้าของที่ดิน ประกอบกับรัชกาลที่ 4 ได้ทรงแสดงพระบรมราชวินิจฉัยไว้ในประกาศของกรมพระนครบาลในรัชสมัยของพระองค์ท่านว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์อีกด้วย ดังปรากฏ “...แผ่นดินเป็นของพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน ราษฎรเป็นแต่ผู้อาศัยอยู่...”<sup>40</sup> ยิ่งทำให้เป็นการตอกย้ำความเข้าใจว่าราษฎรไทยไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้ฝังรากลึกลงไปอีก

ครั้นเมื่อมีการศึกษาเอกสารทางประวัติศาสตร์อื่น ๆ จะพบว่าราษฎรในสังคมไทยโดยทั่วไป และในเขตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างมีสิทธิในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดินหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทางพฤตินัยทั้งในรูปสิทธิของรายบุคคลในการเป็นเจ้าของที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดิน และสิทธิของชุมชน โดยผู้เขียนได้กำหนดชื่อหัวข้อวิทยานิพนธ์คือ “สิทธิของราษฎรไทยในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดิน” ซึ่งเป็นคำที่ไม่ตรงกับคำที่ใช้ในสมัยโบราณโดยตรง ทั้งนี้ในสมัยอยุธยาและสมัยรัตนโกสินทร์มีการกล่าวถึงสิทธิของ

<sup>39</sup> มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง , ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 จุลศักราช 1166 เล่ม 2 , (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529) , หน้า 216

<sup>40</sup> ห.จ.ช. ร.5 น.46.1/54 เอกสารโต้ตอบกระทรวงพระนครบาลกับกรมโยธาธิการเรื่อง “คอเรศปอนแดน เรื่อง คอมมิตติกราบบังคมทูลขอตั้งพิกักค่าหลังคาเรือน โรงคักที่ราษฎรที่ต้องถูกไล่ทำถนนต่าง ๆ จัดเปนธรรมเนียมต่อไป ร.ศ. 110 (พ.ศ. 2435)”

ราษฎรไทยในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของราษฎรไว้ ในพระโอยการเบดเสรจมาตรา 45 ว่า “ผู้ใด  
 ก่นสร้างเล็กรั้งที่ไร่นาเรือกสวน”<sup>41</sup> และกล่าวถึงสิทธิในการเป็นเจ้าของที่ดินในพระโอยการเบด  
 เสรจมาตรา 53 ว่า “...ถ้าผู้ขออยู่ได้ปลูกเรือนเสาไม้จริงแลทำรั้วไว้เปนเขต เจ้าที่ยอมให้ปลูกให้ทำ  
 แล้วได้อยู่มาถึง ๓ ปี ท่านว่าเปนสิทธิแก่มันผู้ขออยู่...”<sup>42</sup> ส่วนในจดหมายเหตุรัชกาลที่ 3  
 กล่าวถึงการเป็นเจ้าของที่ดินของราษฎรไทยว่า “...อนาประชารราษฎรไทย จีน เจ้าของทิวไร้อ้อย  
 ไร่กล้วย...”<sup>43</sup> เป็นต้น ฉะนั้นเพื่อความเข้าใจที่ง่ายขึ้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงใช้คำว่า “สิทธิของ  
 ราษฎรไทยในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดิน” ซึ่งอิงกับการใช้คำที่ปรากฏในกฎหมายตรา  
 สามดวงในเรื่องของสิทธิ และการเป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งปรากฏในจดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 เพื่อ  
 อธิบายปรากฏการณ์ที่ราษฎรไทยเข้าทำประโยชน์ในที่ดินทั้ง การทำนา ทำสวน ทำไร่ เป็น  
 ระยะเวลาไม่ต่ำกว่าสามปีจนได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่ตนเข้าทำประโยชน์

ส่วนการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของชุมชนชาวต่างถิ่นในรัฐไทยนั้นแม้สมัยอยุธยาและต้น  
 รัตนโกสินทร์ยังไม่มีคำศัพท์เรื่อง ชุมชน และสิทธิชุมชนก็ตาม เนื่องจากเป็นคำศัพท์ใหม่ ซึ่งใช้ใน  
 วงวิชาการไทยเมื่อประมาณ 40 ปีที่ผ่านมา สำหรับการศึกษารื่องเกี่ยวกับท้องถิ่น<sup>44</sup> และคำว่า  
 ชุมชน เพิ่งได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 46 ซึ่งกล่าวว่า

“มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม  
 ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น  
 ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วน  
 ร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก  
 ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้

<sup>41</sup> มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 จุลศักราช 1166 เล่ม 2, หน้า  
 212.

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 216

<sup>43</sup> งานบริการเอกสารภาษาโบราณ, หอสมุดแห่งชาติ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 ร.ศ. 1194 เลขที่ 8 เรื่อง  
 “สาตราเจ้าพระยาจักรี เรื่อง เสนอทำนาให้ได้ 3 คน ต่อ 1 เกวียน”

<sup>44</sup> อานันท์ กาญจนพันธุ์, “หมู่บ้านในสังคมไทย : ข้อโต้แย้งทางความคิด” ใน วิถีสังคมไทย สรร  
นิพนธ์ทางวิชาการ เนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์ ชุดที่ 4 ประชาสังคม และวัฒนธรรมชุมชน,  
 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก, 2544), หน้า 104.

### ตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>45</sup>

อย่างไรก็ตามแม้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญจะไม่ได้ใช้คำว่า สิทธิชุมชน โดยตรง แต่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะขอใช้คำว่า สิทธิชุมชน เพื่ออธิบายการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดินของชุมชนชาวต่างถิ่นในรัฐไทยสมัยโบราณเพราะการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นของชุมชน ซึ่งมีหัวหน้าชุมชนเป็นผู้ควบคุมการนำประโยชน์จากที่ดินโดยตรง และแต่ละชุมชนก็มีวิถีปฏิบัติในการใช้ประโยชน์จากที่ดินเป็นของตนเอง เช่น วิธีการปลูกข้าวที่แตกต่างกันไปตามกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น ชุมชนชาวลาวชาวเขมนิยมทำนาข้าวไร่ด้วยจอบ เสียม มากกว่าทำนาปัก(ดำ)<sup>46</sup> เป็นต้น ในขณะที่ด้วยกันเอกสารจดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 เมื่อกล่าวถึงที่ดินเช่นที่นาของชุมชนชาวต่างถิ่นจะใช้คำที่แสดงให้เห็นว่าเป็นที่ดินของชุมชนนั้น ๆ โดยรวม เช่น “นาครัวเขมร”<sup>47</sup> “นาครัวลาวเขมร”<sup>48</sup> ปรากฏการณ์ที่สะท้อนการที่ชุมชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิจารณาได้จากกรณีที่ไทยไปกวาดต้อนชาวลาว ชาวเขมร ชาวจาม มาเป็นไพร่หลวงทำงานให้รัฐ กลุ่มชนเหล่านี้จะได้ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ในหมู่ของตนและสามารถยกที่ดินนี้ให้เป็นมรดกแก่บุตรหลานได้อีกด้วย โดยมีการกล่าวถึงการที่ชุมชนในสังกัดไพร่หลวงใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดินในพระราชพงสาวดารและจดหมายเหตุดังนี้ ในสมัยรัชกาลที่ 3 มีการสร้างเมืองนครเขื่อนขันธ์ขึ้นมาใหม่<sup>49</sup> ได้มีการเกณฑ์ชาวมอญให้มาอาศัยอยู่ในเมืองนี้ ชาวมอญจะมีหัวหน้าปกครองกลุ่มของตน คือ สมิงทอ ซึ่งเป็นบุตรของพระยาแจ้ง<sup>50</sup> ต่อมาสมิงทอได้รับพระราชทานยศเป็น พระยานคร

<sup>45</sup> สยามคัมภีร์รัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพฯ : สยามคัมภีร์รัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน, 2543) หน้า 12.

<sup>46</sup> งานบริการเอกสารภาษาโบราณ, หอสมุดแห่งชาติ, จดหมายเหตุรัชกาลที่ 3 ร.ศ. 1198 เลขที่ 3 เรื่อง “เรื่องตราเจ้าพระยาจักรี เรื่อง ให้หาหลวงชีวิตสงครามพระยามหาธิราชให้มาเปนเจ้าเมืองปลัดผู้ช่วย”

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>48</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>49</sup> นครเขื่อนขันธ์ คือ พระประแดง ตั้งอยู่ที่ตำบลราชบุรณะฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา โปรดดูรายละเอียดใน สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, พระราชพงสาวดาร กรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2 เล่ม 1, (กรุงเทพฯ : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2526), หน้า 137

<sup>50</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 137 – 138 โดยพระยาแจ้ง คือ หัวหน้าพวกมอญที่อพยพเข้ามาอยู่ในเมืองไทยสมัยกรุงธนบุรี และเป็นต้นสกุล คชเสนี



เขื่อนชั้นรั้วมัญราชชาติเสนาบดีศรีสิทธิสงครามผู้รักษาเมือง<sup>51</sup> คูแลคนในสังกัด นอกจากนี้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ในชาวมอญตั้งถิ่นฐานในเขต ปทุมธานี นนทบุรี<sup>52</sup> แต่อย่างไรก็ตามปรากฏว่าในช่วงรัชกาลนี้ได้มีชาวมอญกระจายทั่วไปในเขตเมือง ราชบุรี กาญจนบุรี สมุทรสาคร ลพบุรี อุทัยธานี ลำปาง ลำพูน เชียงใหม่<sup>53</sup> อีกด้วย ชาวมอญเมื่อมาอยู่เมืองไทยจะได้รับสิทธิในการปกครองตนเองและมีเขตที่อยู่อาศัยเป็นสัดส่วน<sup>54</sup> ไม่เพียงแต่ชาวมอญเท่านั้นแต่ชาวต่างถิ่นที่ไทยได้กวาดต้อนให้มาอยู่ในสังกัดระบบมุลนายไพร่ ก็จะได้รับสิทธิในการปกครองตนเองเช่นเดียวกัน รวมไปถึงชาวจีน ซึ่งไม่ต้องถูกเกณฑ์ให้เป็นไพร่ก็ได้รับสิทธิการปกครองตนเองด้วย รัฐจะแบ่งเขตของแต่ละชุมชนเป็นส่วน ๆ เรียกว่า “บ้าน” ต่าง ๆ ได้แก่ บ้านกะฎีจีน (ชาวโปรตุเกส) บ้านฉนวน บ้านแขก บ้านครัว เป็นต้น<sup>55</sup> โดยมีขุนนางหรือหัวหน้าชาวต่างถิ่นคอยควบคุม อีกชั้นหนึ่ง เช่น พระยาโชฎีกกราชเศรษฐี เป็นเจ้ากรมท่าซ้าย คอยควบคุมดูแลชาวจีนในไทย ซึ่งในรัชกาลที่ 3 ได้มีการเพิ่มตำแหน่งนายอำเภอจีนเพื่อควบคุมดูแลอั้งยี่ ตลอดจนมีตำแหน่งปลัดจีน ซึ่งเป็นยศสูงกว่านายอำเภอจีน ให้ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการเมืองเพื่อดูแลชาวจีนให้มากขึ้นกว่าเดิมเนื่องจากการวิวาทของกลุ่มอั้งยี่บ่อยครั้ง นอกจากนี้ยังมีเจ้ากรมท่าขวา คือ พระยาจุฬาราชมนตรีคอยควบคุมดูแล ชุมชน แขก มลายู ชาวโปรตุเกสและอังกฤษในไทย ยกเว้นในกรณีที่ชุมชนเหล่านี้ตั้งอยู่ตามท้องถิ่น จะมีขุนนางท้องถิ่น

<sup>51</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>52</sup> สุภรณ์ โอเจริญ, ชาวมอญในประเทศไทย, วารสารเมืองโบราณ 10 ( กรกฎาคม – กันยายน 2527) : 14-23, หน้า 18

<sup>53</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 76

<sup>54</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>55</sup> การให้ชาวต่างถิ่นมาตั้งถิ่นฐานเป็น“บ้าน” ปรากฏมาตั้งแต่สมัยอยุธยาแล้ว โดยชุมชนชาวต่างชาติหรือต่างถิ่นนี้จะมีอิสระในการดำเนินชีวิตตามประเพณีนิยมของตน ชุมชนแต่ละแห่งจะเลือกหัวหน้าชุมชนหรือ นาย ของคนขึ้นมา เพื่อเป็นตัวแทนในการเจรจากับทางฝ่ายบ้านเมือง โปรดดูรายละเอียดใน มานพถาวรวัฒน์สกุล , กฎหมายเกี่ยวกับชาวต่างชาติในสมัยอยุธยา , รวมบทความประวัติศาสตร์ 21 (พุทธศักราช 2542) : 96 – 110, หน้า 109

เช่นเจ้าเมืองดูแลต่างหาก<sup>56</sup> จากการสำรวจเอกสารทางราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้แสดงให้เห็นว่า ชุมชนชาวต่างถิ่น เช่น ชุมชนลาวที่ถูกกวาดต้อนมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยพฤตินัยในกลุ่มเครือญาติของพวกเขา กล่าวคือ กรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ตกทอดไปยังลูกหลานอย่างชอบธรรม ดังเช่น ตัวอย่าง เจ้าพระยารัตนบดินทร์ฟ่องขับไล่ราษฎร ออกจากที่ดินแขวงเมืองนครเขื่อนขันธ์ ในปี พ.ศ. 2439 โดยอ้างว่าที่ดินแปลงนี้เคยเป็นของบรรพบุรุษของเจ้าพระยารัตนบดินทร์ในสมัยรัชกาลที่ 3 แต่เหล่าราษฎรจำเลยร้องว่า พวกเขาได้เข้ามาอาศัยในที่ดินรายนี้มาแต่ครั้งพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 3) เมื่อมีการกวาดต้อนเชลยมา ปู่ย่าตายายของพวกเขาได้หักร้างถางพงทำกินมากกว่าเจ็ดสิบปีแล้ว ในกรณีเช่นนี้ทั้งศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ได้มีคำสั่งให้ที่ดินเป็นของราษฎรชาวลาวเหล่านี้เพราะได้ทำกินมาช้านานแล้ว และฝ่ายโจทก์ก็มี得有หลักฐานการซื้อที่ดินมาจากราษฎรเหล่านี้แต่อย่างใด<sup>57</sup> ในรัชกาลที่ 4 พระองค์ได้กล่าวถึง การที่ไพร่หลวงลาวพวน ไพร่หลวงลาวทรงดำ เป็นเจ้าของที่นาแถบเพชรบุรี และเสียด่านแก่รัฐตามธรรมเนียมเหมือนราษฎรทั่วไปเช่นกัน<sup>58</sup>

ด้วยเหตุนี้การมีอยู่ของชุมชน อันหลากหลายกระจัดกระจายอยู่ในสังคมไทยได้สะท้อนให้เห็นลักษณะของการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดินสองประการคือ ประการแรก ราษฎรที่อยู่ในชนชั้นไพร่ ไม่ว่าจะเป็น ไพร่ลาว ไพร่มอญ ไพร่เขมร มีสิทธิในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดินในลักษณะ “สิทธิชุมชน” ซึ่งภาครัฐให้การยอมรับ ประการที่สองลักษณะการใช้ประโยชน์จากที่ดินและการเป็นเจ้าของที่ดินนี้สัมพันธ์กับระบบมูลนายไพร่ ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป เมื่อเป็นดังนี้จึงเป็นข้อแย้งคำอธิบายของพระองค์เจ้าคิลนพรัฐ ที่กล่าวว่าในสังคมไทยไม่มีสิทธิชุมชนว่าไม่เป็นความจริงแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตามรัฐอาจไม่ได้รับรองสิทธิชุมชนด้วยเอกสารสิทธิ์ เช่น โฉนด หรือใบเทียบย่อ เนื่องจากมีราษฎรหลายรายที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยปราศจากการ

<sup>56</sup> อติศร หมวกพิมาย , “กรมทำกับระบบเศรษฐกิจไทย : วิเคราะห์โครงสร้างและการเปลี่ยนแปลง ตั้งแต่สมัยธนบุรีถึงการทำสนธิสัญญาเบาว์ริง พ.ศ. 2310 – 2398” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2531, หน้า 74 – 75

<sup>57</sup> ห.จ.ช. ร.5 น.3.3 ญ/38 (ปีที่ 1 ในจำนวน 2 ปี) เอกสารกระทรวงนครบาล เรื่อง “กระทรวงยุติธรรมขอให้ส่งสำนวนความนายเจียมทนายเจ้าพระยารัตนบดินทร์ โจทย์ นางสุดา นายสีกับพวก 51 คน จำเลยว่าขัดขืนหาไปจากที่นาคับปลายคลองเด็ก” (24 พ.ย.114-10 ธ.ค.117) ศาลตีความกฎหมายเก่ามาตรา 76.

<sup>58</sup> พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว , ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 เล่ม 2 , (กรุงเทพฯ : องค์การคำคุณุสสา, 2528) , หน้า 191 - 193

ครอบครองเอกสารสิทธิ์และราษฎรพากันเข้าใจว่า การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เป็นมรดกตกทอดกันมา โดยมีราษฎรคนอื่นๆ รู้เห็นนั้นสามารถเป็นเครื่องยืนยันกรรมสิทธิ์อย่างหนึ่งได้<sup>59</sup> นอกจากนี้ชุมชนจะมี “ สิทธิ ” ในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดินแล้ว ในสังคมไทยเขตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างยังมีสิทธิของแต่ละบุคคลอีกด้วย<sup>60</sup> พิจารณาได้จากในสมัยรัชกาลที่ 3 มีชาวจีนหลายรายที่เป็นเจ้าของที่ดิน เช่น กรมจีน จินดี มีที่ดินบริเวณฉะเชิงเทรากว่า 30 ไร่ ซึ่งเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงต้องการที่ดินของราษฎรชาวจีน (ซึ่งจะกล่าวถึงจดหมายเหตุที่ว่าด้วยเรื่องนี้ในบทที่ 2) การซื้อที่ดินของราษฎรชาวจีน พระองค์จะต้องจ่ายพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ซื้อที่ดิน การซื้อที่ดินจึงเป็นการแสดงให้เห็นว่า รัฐยอมรับในสิทธิของบุคคล ในการเป็นเจ้าของที่ดิน นอกจากนี้ในช่วงที่สังคมไทยอยู่ในช่วงของการปฏิรูปกฎหมายให้ไปสู่ระบบกฎหมายแบบตะวันตก อันเป็นช่วงที่ผู้พิพากษาจะต้องใช้กฎหมายเก่าในการตัดสินคดีความ (ตรงกับต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว) ได้ปรากฏคดีความทาส ฟ้องขับไล่ นายเงินออกจากที่ดินของทาส และศาลตัดสินให้ทาสชนะคดี<sup>61</sup> จากตัวอย่างทั้งสองกรณีเป็นการยืนยันให้เห็นว่า รัฐให้การรับรองสิทธิของบุคคลที่เป็นชาวจีน และทาสว่าสามารถมีสิทธิในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดินโดยชอบธรรม

จากที่กล่าวมาข้างต้นเป็นการยืนยันว่า ไพร่ ทาส และชาวจีนมีสิทธิในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดิน ทั้งในรูปของ “ สิทธิชุมชน ” และ “ สิทธิของบุคคล ” อันเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมานานแล้ว สามารถเรียกว่าเป็นข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ดังนั้นความเชื่อของนักวิชาการบนพื้นฐานว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ จึงเป็นชุดของความเชื่อที่คลาดเคลื่อนโดยจะพบว่าชุดของความเชื่อนี้รัชกาลที่ 4 เป็นผู้นำพระองค์แรกที่ทรงนำเอาข้อความในกฎหมายพระไอยการเบ็ดเสร็จ มาตรา 52 โดยเฉพาะวรรคที่สอง ตามที่กล่าวมาข้างต้น มาใช้เป็นประกาศสำหรับกรมพระนครบาลเพื่อบังคับใช้สำหรับกรณีที่ต้องมีการเวนคืนที่ดินจากราษฎร มาสร้างระบบสาธารณูปโภค เช่น ถนน เป็นต้น ซึ่งกระบวนการสร้างความเชื่อว่า

<sup>59</sup> ห.จ.ช. , ร.6 น.15/12 เอกสารกระทรวงนครบาล เรื่อง “บริษัทบุคคลลงแลคุณาสยาม ฯ”

<sup>60</sup> สิทธิของราษฎรในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดินรายบุคคล น่าจะมีการตั้งแต่รัชสมัยพระเจ้าบรมโกศสมัยปลายอยุธยา เพราะในรัชกาลนี้มีการตั้งระเบียบการออกโฉนดแก่ราษฎรที่จะทำการไถ่สร้างที่นาใหม่หรือยกเลิกการทำนา โปรดดูรายละเอียดใน ร.แดงกาด , ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2 , (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช , 2526) , หน้า 326

<sup>61</sup> พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงเรียบเรียง , คำพิพากษากรรมการฎีกาบางเรื่อง เล่ม 2 ปี 121 ถึงปี 122 (ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์และปีที่พิมพ์) , หน้า 412 - 415

ที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียวนี้เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นเพื่อรองรับความมั่นคงทางการปกครองในช่วงเวลาที่ลัทธิล่าอาณานิคม กำลังแผ่ขยายมาล้อมกรอบประเทศไทยตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา

ด้วยเหตุที่ราษฎรไทยในอดีตเคยมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ และเป็นเจ้าของที่ดินฉะนั้นปรากฏการณ์การทวงสิทธิในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดินจึงมีมาตั้งแต่อย่างน้อยในสมัยรัชกาลที่ 5 ฉะนั้นจึงมิใช่เป็นปรากฏการณ์ที่มากเกิดในช่วงปัจจุบัน (หรือในราวทศวรรษที่ 2530 – 2540 เท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น ราษฎรรวมตัวกันเรียกร้องการชดเชย กรณีที่ดินของพวกเขากถูกเวนคืนไปสร้าง ถนน และทางรถไฟ ได้แก่ กรณีนายเมกและกรณีอำแดงทรัพย์<sup>62</sup> ในปี พ.ศ. 2444 ที่ต่างก็ให้เหตุผลว่าที่ดินของตนเป็นที่ดินที่ปกครองกันมาหลายชั่วอายุคนแล้ว ยังผลให้ภาครัฐยอมจ่ายค่าชดเชยค่าที่ดินให้ ประกอบกับราษฎรทั้งสองรายนี้ มีพยานยืนยันว่าเป็นที่ดินทั้งของนายเมกและของอำแดงทรัพย์ เป็นที่ดินส่วนบุคคลจริงไม่ใช่ที่ดินของหลวง นอกจากนี้ในสมัยรัชกาลที่ 6 พ.ศ. 2456 ก็มีการเรียกร้องสิทธิในการเป็นเจ้าของที่ดินเช่นกัน ดังกรณีราษฎรรวมตัวกัน 59 คน ร้องเรียนต่อรัฐบาลถึงความไม่เป็นธรรม ที่บริษัทชุกคองแลคูนาสยามจะมายึดครองที่ดินริมสองฝั่งคลองรังสิตซึ่งอยู่ในกรรมสิทธิ์ของราษฎรที่ได้รับมรดกตกทอดมาจากบรรพบุรุษไปเป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัทแทน<sup>63</sup>

ปรากฏการณ์ที่กล่าวข้างต้นจึงเป็นการยืนยันการมีอยู่ของสิทธิของราษฎรไทยในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดินก่อนการออกพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2444 อันเป็นกฎหมายที่รับรองการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่บุคคลทั่วไปอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรตามมาตรฐานแบบตะวันตก ซึ่งสิทธิของราษฎรไทย ในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดินที่มีมาแต่อดีตจะสัมพันธ์กับการลงแรงทำประโยชน์ในที่ดินเป็นหลัก มิใช่มาจากการซื้อขายกัน ดังเช่นในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะขอกำหนดให้สิทธิของราษฎรในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดินว่าเป็น “สิทธิเหนือที่ดิน” เพราะสิทธิดังกล่าวนี้นอกจากจะวางอยู่บนพื้นฐานการลงแรงทำประโยชน์ในที่ดินแล้วยังสัมพันธ์กับระบบมูลนายไพร่อีกด้วย และรวมถึงการที่ราษฎรไม่ยึดถือความสำคัญของเอกสารสิทธิ์ ทำให้ราษฎรหลายรายครอบครอง อาศัยแต่การรับรู้

<sup>62</sup> ห.จ.ช. ม.ร.5 น.2/22 เอกสารกระทรวงนครบาลเรื่อง “คำตัดสินลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 119 เป็นคำเด็ดขาด , เส้นทางรถไฟสายเพชรบุรีเริ่มต้นจากคลองบางกอกน้อยไปจนถึงเพชรบุรี”

<sup>63</sup> ห.จ.ช. ร.6 น.15/12 เอกสารกระทรวงนครบาล เรื่อง “บริษัทชุกคองแลคูนาสยาม ฯ”

และมาเป็นระยะเวลาตั้งแต่ 50 – 100 ปี<sup>64</sup> โดยไม่มีเอกสารสิทธิในครอบครอง อาศัยแต่การรับรู้ และพยานเป็นรายบุคคลที่รับรู้การถือครองที่ดินเป็นกรรมสิทธิในที่ดินโดยพฤตินัย ความหมายของสิทธิเหนือที่ดินนี้ จึงเป็นความหมายที่แตกต่างกับสิทธิในที่ดิน เพราะคำว่าสิทธิในที่ดินเป็นความหมายของกรรมสิทธิในที่ดินตามบทบัญญัติของ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497<sup>65</sup> ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติตามมาตรฐานกฎหมายแบบตะวันตกที่บังคับใช้ในประเทศไทยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งระบุถึงการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิในที่ดินตามที่ระบุในโฉนดที่ดินเป็นสำคัญ

ฉะนั้น “สิทธิเหนือที่ดิน” จึงมีความหมายว่า การที่ราษฎรสามารถจับจองที่ดินที่รกร้างว่างเปล่าเป็นกรรมสิทธิได้โดยอิสระ<sup>66</sup> แต่ต้องเพาะปลูกในพื้นที่นั้น ๆ ให้เป็นที่นาหรือที่สวนที่ไร่ โดยไม่จำเป็นต้องซื้อหรือรื้อรับพระราชทานที่ดินจากพระมหากษัตริย์ การจับจองที่ดินที่รกร้างว่างเปล่าจึงเป็นเรื่องโดยปกติธรรมดาที่ราษฎรไทยปฏิบัติกัน แต่เพื่อให้การเป็นเจ้าของที่ดินนั้นเป็นไปโดยสมบูรณ์เป็นที่รับรู้ทั้งในหมู่ราษฎรและรัฐ ราษฎรผู้จับจองที่ดินจึงต้องแจ้งบอกอาณาเขตที่ดินของตนให้ตัวแทนของรัฐได้ทราบและออกหลักฐานการเป็นเจ้าของที่ดินแก่ราษฎร ดังปรากฏข้อมูลต่อไปนี้

“...มาตราหนึ่ง ถ้าผู้ใดก่นสร้างเล็กรั้งที่ไร่นาเรียกสวน  
นั้น ให้ไปบอกแก่เสนา นายระวาง นายอากาศออกไปคูที่ไร่นา  
เรียกสวน ที่ก่นสร้างนั้นให้รู้มากแลน้อย ให้เสนา  
นายระวาง นายอากาศเขียน โฉนฎให้ไว้แก่ผู้เล็กรั้ง  
ก่นสร้างนั้น...”<sup>67</sup>

ข้อกำหนดนี้ โรเบิร์ต แลงกัต อธิบายว่าเป็นการกำหนดขึ้นมาในรัชกาลของพระเจ้าบรมโกศช่วงปลายอยุธยา เนื่องจากแต่ก่อน ผู้จับจองที่ดินไม่มีหนังสือสำคัญแต่อย่างใด โดย



<sup>64</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>65</sup> วีระเดช พะเยาศิริพงษ์, กฎหมายที่ดิน, หน้า 19

<sup>66</sup> ปิยะฉัตร ปิตะวรรณ ได้ทำการสัมภาษณ์ราษฎรไทยที่เคยอยู่ในระบบไพร่มาก่อนว่าราษฎรสามารถจับจองที่ดินเพื่อเป็นการหักล้างฉางพงตามใจชอบ โดยมีได้จำกัดจำนวนสูงสุดที่จะจับจองแต่อย่างใด โปรดดู ปิยะฉัตร ปิตะวรรณ, ระบบไพร่ในสังคมไทย พ.ศ. 2411 – 2453, (กรุงเทพฯ ๑ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 7

<sup>67</sup> มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 จุลศักราช 1166 เล่ม 2, “พระไอยการเบคเสรง มาตรา 45”, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 212

พิจารณาจากพระราชกำหนดเก่ามาตรา 44 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีมาก่อนหน้านี้มิได้ระบุการมีหนังสือสำคัญ<sup>68</sup>

อย่างไรก็ตามข้อกำหนดใหม่นี้เป็นเงื่อนไขสำหรับราษฎรทุกคนต้องปฏิบัติ ข้อปฏิบัติดังกล่าวจึงถือเป็นการรับรู้ร่วมกันระหว่างราษฎรกับราษฎรด้วยกันในการมีสิทธิเหนือที่ดิน เมื่อราษฎรแย้งซึ่งที่ดินกันโดยอ้างสิทธิเหนือที่ดินในลักษณะต่าง ๆ เช่น อ้างสิทธิจากการได้รับมรดก เป็นต้น จึงทำให้พระมหากษัตริย์ต้องแก้ไขระงับข้อพิพาทด้วยการกล่าวว่า ที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียว ดังปรากฏข้อความเกี่ยวกับเรื่องนี้ในพระไอยการเบ็ดเสร็จมาตรา 52 ดังที่กล่าวมาแล้ว

การที่ราษฎรมีสิทธิเป็นเจ้าของที่ดินได้โดยอิสระเป็นเพราะสมัยโบราณนั้น (สมัยปลายอยุธยาจนถึงต้นรัตนโกสินทร์เป็นอย่างน้อย) มีที่ดินที่เป็นที่รกร้างว่างเปล่ามากมาย และการสร้างบ้านแปลงเมืองในสมัยนั้นจะอาศัยแรงจากราษฎรเข้าหักร้างถางพง เพื่อเปลี่ยนป่าให้เป็นนา เป็นสวน เป็นไร่ แล้วแต่สภาพของที่ดิน นโยบายการเปลี่ยนป่าให้เป็นนาสะท้อนให้เห็นอยู่เสมอในหลักฐานประเภทกฎหมายตราสามดวงและบันทึกของชาวต่างชาติ อย่างเช่นในพระไอยการลักษณะกระบดศึก มาตรา 63 กล่าวว่า

“...อนึ่งป่าดงทุ่งว่างร้างเเทร หาผู้อยู่ทำมาหากินมิได้  
และผู้ใดชักชวนราษฎรให้เข้ามาทำมาหากิน เอาส่วนสา  
หากอนขึ้นพระคลัง บำนานเปนลหุ”<sup>69</sup>

ในพระไอยการเบ็ดเสร็จมาตรา 54 ได้กล่าวถึงความพยายามในการที่ภาครัฐจะจัดราษฎรเข้าทำกินในที่รกร้างว่างเปล่าว่า

“... มาตราหนึ่ง ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเปนแคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยา  
ไซ้ที่ราษฎร อย่าให้ชื้อขายแก่กัน อย่าละไว้ให้เปนทำเนนเปล่า  
แลให้นายบ้าน นายอำเภอร้อยแขวงแลนายออกอรจัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น...”<sup>70</sup>

เมื่อราษฎรจับจองที่ดินแล้วรัฐจะยืนยันการเป็นเจ้าของที่ดินด้วยการออกเอกสารสิทธิ์ แก่ราษฎรแต่ละคน ซึ่งเอกสารสิทธิ์นี้จะมีการจำแนกประเภทให้เหมาะสมกับศักยภาพของราษฎรแต่ละ

<sup>68</sup> ร แลงกาศ์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยเล่ม 2, หน้า 326

<sup>69</sup> มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 จุลศักราช 1166 เล่ม 2, “พระไอยการกระบดศึก มาตรา 63”, หน้า 487

<sup>70</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 217

คนที่จะทำประโยชน์ให้ที่ดินนั้น ๆ เพราะเท่าที่ผ่านมานับตั้งแต่สมัยอยุธยาจะพบว่าหลังจากผ่านฤดูเก็บเกี่ยวแล้ว สภาพดินจะจืดราษฏรมักจะอพยพไปหาที่ดินใหม่เพื่อทำการเพาะปลูกต่อไป เมื่อที่ดินเก่าฟื้นตัวสู่สภาพปกติราษฏรจึงจะกลับมาเพาะปลูกใหม่ จึงทำให้ดูเหมือนราษฏรทิ้งที่ดิน<sup>71</sup> ดังเช่นที่ลาตูแบร์ได้สังเกตเห็นปรากฏการณ์นี้และกล่าวไว้ว่า มีที่ดินที่ถูกทิ้งกลายเป็นป่าอยู่เป็นจำนวนมากรอบ ๆ อยุธยา โดยเฉพาะป่าไผ่ทางตอนเหนือของอยุธยา<sup>72</sup> ด้วยเหตุของการละทิ้งที่ดินเป็นการชั่วคราวจึงทำให้การออกเอกสารสิทธิ์ต้องแบ่งตามระยะเวลาที่ราษฏรจะทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ๆ โดยเอกสารสิทธิ์สำหรับที่ดินนับตั้งแต่สมัยอยุธยานั้นมีพัฒนาการมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ก่อนที่จะมีการประกาศใช้ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) ดังนี้<sup>73</sup>

นับตั้งแต่สมัยอยุธยาเป็นต้นมารัฐได้กำหนดลักษณะของที่ดินเป็นสองชนิดใหญ่ ๆ คือ นาκούโค กับ นาฟางลอย โดยนาκούโค หมายถึง นาที่อยู่ในที่ลุ่มสามารถทำนาได้โดยอาศัยทั้งน้ำฝนและน้ำท่า ในสมัยรัตนโกสินทร์ได้มีการระบุให้อยุธา อ่างทอง ลพบุรี สุพรรณบุรี เป็นนาκούโค ส่วนนางฟางลอยคือนาในที่ดอนอาศัยน้ำฝนในการทำนาอย่างเดียว (ซึ่งจะกล่าวถึงเรื่องนี้โดยละเอียดในลำดับต่อไป) การกำหนดนาออกเป็นสองประเภท เป็นการกำหนดลักษณะที่ดินตามระยะเวลาการใช้ประโยชน์ เนื่องจากพื้นที่นาκούโค สามารถทำนาได้มากกว่าปีละหนึ่งครั้งเจ้าของที่นาκούโคจึงทำประโยชน์ในที่ดินอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน ในขณะที่เจ้าของนาฟางลอยทำประโยชน์ในที่ดินได้ในช่วงเวลาที่สั้นกว่า ฉะนั้นเมื่อรัฐเห็นข้อจำกัดของระยะเวลาของการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ต่างกัน ทำให้รัฐออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินแก่เจ้าของที่ดินแตกต่างกัน กล่าวคือเจ้าของนาκούโคจะได้โฉนดตราแดง ซึ่งเป็นเอกสารสิทธิ์ชนิดถาวรให้แก่เจ้าของที่ดินและออกโฉนดตราจองให้แก่ของนาฟางลอย ซึ่งเป็นเอกสารสิทธิ์ชนิดชั่วคราว เนื่องจากเขตนาฟางลอยจะต้องได้รับการประเมินผลผลิตทุกปี สำหรับที่สวนเอกสารสิทธิ์คือ โฉนดตราแดงหรือหน้าโฉนด ซึ่งรัฐจะออกให้เมื่อมีการเดินสวนแล้ว

<sup>71</sup> ตัวอย่างที่ราษฏรในเขตที่ลุ่มเช่น ลพบุรีประสบปัญหาดินจืด โปรดดูตัวอย่างในเชิงอรรถที่ 95 บทที่ 4

<sup>72</sup> Simon de la Loubere , *The Kingdom of Siam* (reprinted) , (Kuala Lumpur : Oxford university Press , 1969) , p. 7 , 18 , 19 อ้างถึงใน Yoshikazu Takaya , transtated by Peter Hawkes , *Agricultural Development of Tropical Delta , a Study of the Chao Phraya Delta* , (Hawaii : University of Hawaii Press , 1987) , p 187

<sup>73</sup> เก็บความจากวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์, “ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญที่เอกชนไม่มีกรรมสิทธิ์” วิทยานพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2524, หน้า 25-57.

ในสมัยรัชกาลที่ 4 รัฐจะออกใบจองให้ราษฎรที่ไปยื่นเรื่องขอจับจองที่ดิน โดยราษฎรจะต้องซื้อใบจองตามราคาที่รัฐกำหนด

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ขั้นตอนในการเป็นเจ้าของที่ดินเริ่มจากการที่ราษฎรยื่นเรื่องขอจับจองที่ดิน โดยจะต้องซื้อใบจองที่ดินจากรัฐ จากนั้นรัฐจะออกใบเหยียบย่ำให้ เมื่อราษฎรได้ไปแสดงความจำนงว่าจะทำประโยชน์ในที่ดินภายในระยะเวลาเท่าใด ซึ่งใบเหยียบย่ำมีอายุหนึ่งปี เมื่อครบหนึ่งปีราษฎรต้องไปต่ออายุใบเหยียบย่ำ หรือถ้าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ก็นำใบเหยียบย่ำไปเปลี่ยนเป็นโฉนด ซึ่งเป็นเอกสารที่แสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ของผู้จับจองและทำประโยชน์ในที่ดินอย่างแท้จริง แต่ในช่วงที่รัฐกำลังจัดทำโฉนดแผนที่ (ซึ่งเป็นโฉนดที่รับรองกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินอย่างถาวร เป็นโฉนดที่ระบุชื่อเจ้าของที่ดินอย่างชัดเจน มีขนาดของที่ดินและจำลองแผนที่แสดงที่ตั้งและขนาดของที่ดินไว้ที่ด้านหลังของโฉนดทุกฉบับ) รัฐจะออกโฉนดจองชั่วคราวให้ราษฎรถือไว้สำหรับแสดงกรรมสิทธิ์ไปพลาง จนกว่าโฉนดแผนที่จะแล้วเสร็จ จากนั้นเอกสารสิทธิ์ที่ใช่มามาก่อนจะถูกยกเลิกทั้งหมด (โปรดดูเรื่องนี้ในภาคผนวก)

การออกเอกสารสิทธิ์เป็นหลายลักษณะและการที่ราษฎรเปลี่ยนพื้นที่ดินในการใช้ประโยชน์บ่อย ๆ นี้ มีความเชื่อมโยงกับคุณลักษณะของ “สิทธิเหนือที่ดิน” ของราษฎรด้วย เนื่องจากในสังคมไทยโบราณ สิทธิเหนือที่ดินของราษฎร ผูกพันกับการทำประโยชน์หรือลงแรงพัฒนาที่ดินให้เป็นที่น่าและที่สวนเป็นสำคัญ ดังนั้นเมื่อราษฎรคนใดไม่ปรารถนาจะใช้ประโยชน์ในที่ดินและทำการละทิ้งที่ดินไป เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ราษฎรผู้อื่นมาได้ “สิทธิเหนือที่ดิน” ในที่ดินแปลงนั้นแทน แต่ถ้าราษฎรคนใดไม่ละทิ้งที่ดินยังคงทำประโยชน์ในที่ดินของตนอย่างต่อเนื่อง “สิทธิเหนือที่ดิน” ของบุคคลนั้นก็ดำรงอยู่ไม่ขาดหายสามารถสืบทอดกันโดยทางมรดกแก่บุตรหลานได้ โดยรัฐไม่เข้ามายึดที่ดินคืน<sup>74</sup> ซึ่งมีข้อเท็จจริงยืนยันเป็นบุคคลกรณีนายเมกและอำแดงทรัพย์ ที่กล่าวถึงมาแล้ว

<sup>74</sup> ร.แสงกาต์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2, หน้า 310



อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายพระไอยการเบ็ดเสร็จมาตรา 45 , 52<sup>75</sup> จะกล่าวถึงสิทธิเหนือที่ดินของราษฎรรายบุคคลเป็นส่วนใหญ่ แต่จากสภาพการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดินในหมู่ชุมชนก็ยังคงมีอยู่ควบคู่ไปด้วย ดังปรากฏการมีอยู่ของชุมชนชาวต่างถิ่นมักเป็นกลุ่มคนที่อาศัยและได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินในเขตที่รัฐกำหนด และกลุ่มคนเหล่านี้มักจะ ไม่อพยพเปลี่ยนถิ่นที่อยู่ด้วย ดังเช่น ชุมชนบ้านครัวที่ถูกกวาดต้อนมาในกรุงเทพฯ ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 ให้มาตั้งรกรากอยู่บนที่ดินริมคลองแสนแสบ โดยในงานวิจัยของ อุมัร คาร์ห์เลิส ได้กล่าวไว้ว่า ชุมชนบ้านครัวจะมีต้นไม้สูงใหญ่เป็นแนวหลักเขตเป็นระยะ ๆ เพื่อให้ชาวบ้านครัว ซึ่งมีเชื้อสายจามอยู่กันอย่างเป็นหมวดหมู่ และห้ามออกไปอยู่นอกชุมชน ที่กำหนดในขณะเดียวกันชาวบ้านนับถือศาสนาอิสลาม ทำให้มีหลักการว่า ชุมชน มัสยิด และสุสาน เป็นเรือนร่างเดียวกันจะแยกจากกันมิได้ เป็นสาเหตุให้ภาครัฐไม่สามารถที่จะแบ่งพื้นที่บริเวณ ชุมชนบ้านครัว ไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้<sup>76</sup> นอกจากนี้ชุมชนชาวบ้านครัวจะไม่ละทิ้งที่ดินแล้ว ชุมชนไพร่ลาวที่นครเขื่อนขันธ์ก็อยู่กันมาชั่วลูกชั่วหลานกว่า 70 ปี<sup>77</sup> เช่นกันดังที่กล่าวมาแล้ว ฉะนั้นสิทธิเหนือที่ดินของราษฎรไทยจึงมีอยู่สองลักษณะคือ สิทธิของบุคคล และสิทธิของชุมชน

เมื่อราษฎรทำประโยชน์ในที่ดินบรรลุเป้าประสงค์แล้ว รัฐจะขอแบ่งปันผลประโยชน์ในที่ดินจากราษฎรด้วย ซึ่งการแบ่งผลประโยชน์จะแบ่งออกตามประเภทของที่ดิน คือ ที่นาประเภทหนึ่ง และที่สวนประเภทหนึ่ง นับตั้งแต่สมัยอยุธยาช่วงแรก รัฐจะขอปันประโยชน์จากที่นาเป็นข้าวเปลือกเรียกว่า การเก็บหางข้างเข้าคลังหลวงในอัตราไร่ละ 2 ถึงครึ่ง<sup>78</sup> แต่ราษฎร

<sup>75</sup> มาตรา 52 กล่าวว่า “...ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพมหานครศรีอยุธยามหาดิลก นพรัตนราชธานีบุรีรมย์ เปนที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว ...แลมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่แลล้อมทำเอาปลูกสร้างอยู่ ให้เปนสิทธิแก่มัน...” โปรดดูรายละเอียดใน มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง , ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ 1 จ.ศ. 1166 เล่ม 2 , หน้า 216

<sup>76</sup> เก็บความจาก อุมัร คาร์ห์เลิส , ชุมชนบ้านครัว : ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของกรุงเทพฯ ในวารสารไทยศึกษา 1 (มกราคม – มิถุนายน 2544) : 82 - 93

<sup>77</sup> แต่พวกไพร่ลาวนี้เมื่อผลิตข้าวให้มูลนายแล้วหากเหลือเขาก็จะนำข้าวไปขายด้วย ซึ่งเป็นข้าวจากที่ดินที่เขาครอบครองอยู่ อ่างจากงานบริการเอกสารภาษาโบราณ , หอสมุดแห่งชาติ , จดหมายเหตุ รัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1198 เลขที่ 3 เรื่อง “ร่างสารตราเจ้าพระยาจักรี เรื่องให้หาหลวงวิจิตรสงคราม พระยามหาราชให้มาเป็นเจ้าเมืองปลัดผู้ช่วย”

<sup>78</sup> ฤดา ประภาพันธุ์ , ระบบเจ้าภาษีนaylorสมัยกรุงเทพฯ ยุคต้น , (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2524) , หน้า 112.

ต้องขนข้าวเข้ามาส่งถึงฉางหลวงในกรุงและฉางหัวเมืองตามแต่เจ้าพนักงานจะบังคับ<sup>79</sup> ยกเว้นในสมัยสมเด็จพระนารายณ์แห่งอยุธยาจะใช้วิธีการเก็บเงินแทนข้าวเปลือก ซึ่งลาดูแบร์ประมาณว่า ที่นา 40 ตารางวาเรียกอากรค่านา 1 มะยง หรือ 1 สลึง<sup>80</sup> วิธีการประเมินค่านานี้จะพิจารณาจากลักษณะที่ดินและลักษณะการเพาะปลูก กล่าวคือ นาในที่ใดอาศัยได้ทั้งน้ำฝนและน้ำท่าซึ่งหลากมาตามฤดูกาล โดยนับจำนวนคูโคที่ทำนาว่า โคคูหนึ่งคงจะทำนาในที่เช่นนั้นได้ผลประมาณปีละเท่า่นั้น เอาเกณฑ์จำนวนโคขึ้นตั้งเป็นอัตราทางข้าวที่จะต้องเสีย เพราะฉะนั้นนาคูโคถึงจะทำหรือไม่ทำจึงต้องเสียทางข้าว<sup>81</sup> เมืองที่กำหนดให้เป็นนาคูโคได้แก่พื้นที่อยู่ในเขตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ได้แก่ เมืองกรุงเก่า เมืองลพบุรี เมืองอ่างทอง เมืองสุพรรณบุรี<sup>82</sup> ส่วนที่นาอีกประเภทหนึ่งคือนาในที่ดอนที่ต้องอาศัยน้ำฝนอย่างเดียว เพราะน้ำท่าขึ้นไม่ถึง วิธีเก็บทางข้าวเรียกว่าเก็บอย่างฟางลอย คือ กำหนดเอาท้องที่ที่ทำนาจริง ๆ จึงต้องเสียทางข้าว ถ้าปีใดไม่ได้ทำก็ไม่ต้องเสียทางข้าว เอาตอฟางเมื่อเกี่ยวข้าวแล้วเป็นที่สังเกตเก็บค่านาโดยวิธีนี้ จึงเรียกว่า นาฟางลอย<sup>83</sup>

สำหรับที่สวนจะใช้วิธีนับต้นผลไม้ซึ่งมีอัตราแตกต่างกันขึ้นอยู่กับชนิด และจำนวนของผลไม้ นั่น ๆ โดยมีประเพณีว่าเปลี่ยนรัชกาลใหม่จึงจะทำพิธีเดินสวนสำรวจจำนวนและชนิดของผลไม้ เพื่อเป็นการแบ่งส่วนผลประโยชน์ที่ได้โดยจริงเป็นเงินอากรหลวงไม่ให้มากหรือน้อยไป ทั้งนี้เพราะราษฎรมักจะเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากที่ดินเสมอ ๆ เช่น เปลี่ยนจากที่นาเป็นที่สวนหรือเปลี่ยนที่สวนเป็นที่นา ดังที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงกล่าวว่า "...ต้นไม้อาจจะปลูกขึ้นใหม่ หรือของเก่าตายไป แลที่สุดที่สวนซึ่งเจ้าของเปลี่ยนเป็นนาหรือที่ป่า เจ้าของทำขึ้นเป็นสวน

<sup>79</sup> งานบริการเอกสารภาษาโบราณ ,หอสมุดแห่งชาติ , จดหมายเหตุ รัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1226 เลขที่ 118 เรื่อง เรียกค่านาคูโค

<sup>80</sup> พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ , จดหมายเหตุลาดูแบร์ เล่ม 2 , (กรุงเทพฯ : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2505) , หน้า 90

<sup>81</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ , พระราชพงศาวดาร กรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2 เล่ม 1 , (กรุงเทพฯ : องค์การค้ำของคุรุสภา , 2526) , หน้า 47 - 48

<sup>82</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 48

<sup>83</sup> เรื่องเดียวกัน

การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มีอยู่เสมอ..."<sup>84</sup> เมื่อเสร็จพิธีเดินสวนแล้วเจ้าพนักงานพระคลังสวนจะเก็บเงินอากรตามโฉนดซึ่งข้าหลวงเดินสวนได้ทำไว้ทุกปี จนกว่าจะเดินสวนใหม่<sup>85</sup>

การที่ราษฎรแบ่งผลประโยชน์จากที่ดินให้แก่ภาครัฐทั้งในรูปค่านาหรืออากรสวนก็ดี กล่าวได้ว่า การแบ่งผลประโยชน์นี้เป็นพันธะสัญญาที่ราษฎรกับรัฐมีต่อกัน ในสองกรณี คือ กรณีแรกเป็นการตอบแทนรัฐที่ให้อำนาจอิสระในการจับจองที่ดินได้ตามใจชอบ หรือโดยอิสระ กับกรณีที่สอง คือ ราษฎรทุกคนต้องอยู่ในสังกัดไพร่เพราะถ้าราษฎรไม่มีสังกัดขึ้นกับมูลนายเลย ราษฎรจะเสียดีทิตทางกฎหมายในแง่เมื่อเกิดคดีความศาลจะไม่รับฟ้องถ้าไม่มีมูลนายมารับรอง<sup>86</sup> เพราะฉะนั้นไพร่จะต้องตอบแทนมูลนายที่ให้การคุ้มครองและรับรองสิทธิของไพร่ตามกฎหมาย ไปร่จึงต้องมีพันธะสัญญามาเข้าเวรรับราชการให้มูลนายต้นสังกัดตามระยะเวลาที่กฎหมายในแต่ละรัชกาลกำหนด เช่น การเกณฑ์แรงงานไพร่มาก่อสร้างสิ่งต่าง ๆ แต่เมื่อว่างจากการเข้าเวรรับราชการ หรือ เมื่อถึงฤดูกาลทำนา ราษฎรไทยหรือไพร่จะกลับไปเพาะปลูกหรือทำประโยชน์ในที่ดินของตน ดังปรากฏว่าในรัชกาลที่ 4 ได้ปรากฏว่ามีการผ่อนผันให้เลิกวัดกลับไปทำนาได้นานติดต่อกันห้าเดือน ตั้งแต่เดือนแปดปีมะเสงนพศ จนถึงเดือนสิบสองปีมะเสงนพศหรือจนกระทั่งสิ้นสุดฤดูฝน<sup>87</sup> ซึ่งการที่ไพร่ เลิก กลับไปทำประโยชน์ในที่ดินของตน เช่น การทำนา หรือการทำสวนก็ดี ไปร่จะต้องจ่ายภาษีหรืออากรที่ได้จากมาจากผลประโยชน์จากที่ดินของตนให้กับรัฐ ในขณะเดียวกัน ไปร่ก็ต้องเสียภาษีชนิดอื่น ๆ ด้วย เช่น อากรตลาด ค่าน้ำ เป็นต้น ฉะนั้นพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแสดงความสงสารบรรดาไพร่หลวงที่ต้องทำงานให้กับรัฐและต้องเสียภาษีนานาชนิดให้กับรัฐอีกด้วย พระองค์จึงทรงหามาตรการเพื่อลดหย่อนภาษี

<sup>84</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ , พระราชพงศาวดาร กรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 2 เล่ม 1 , หน้า 47

<sup>85</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>86</sup> เก็บความจาก ชัย เรื่องศิลป์ , ประวัติสังคมไทยสมัยโบราณ ก่อนศตวรรษที่ 25 , พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพ ฯ : บริษัทต้นอ้อ แกรมมี จำกัด , 2539) , หน้า 195

<sup>87</sup> งานบริการเอกสารภาษาโบราณ , หอสมุดแห่งชาติ , จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1219 เลขที่ 13 เรื่อง "สำเนาใบบอกพระยาพิษณุโลกรายงานการซ่อมแซมพระเจดีย์ธาตุ , พระวิหารเมืองทุ่งยั้ง กับรายงานน้ำฝนต้นข้าว"

ให้กับไพร่หลวงด้วยการออกตราภูมิ อันเป็นสัญลักษณ์ให้ไพร่หลวงแสดงต่อเจ้าภาษีเพื่อเป็นการลดภาษีตามที่รัฐกำหนด เช่น ลดอากรค่าตลาด เป็นต้น<sup>88</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ในสังคมไทยตั้งแต่สมัยอยุธยาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนที่จะมีการบังคับใช้ พระราชบัญญัติการออกโฉนด พ.ศ. 2444 ราษฎรมีสិทธิเหนือที่ดิน ทั้งในรูปสิทธิชุมชน และสิทธิส่วนบุคคล ที่วางอยู่บนหลักการการลงแรงทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยพฤตินัยซึ่งแตกต่างจากกรรมสิทธิ์ในที่ดินหลังการประกาศใช้ประกาศโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2444

ประเด็นที่สอง ที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการนำเสนอ คือ คุณค่าของที่ดินเริ่มมีมูลค่าเป็นตัวเงินนั้นสืบเนื่องมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ที่เริ่มมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 2 มิใช่หลังจากการลงนามในสนธิสัญญาเบาว์ริง พ.ศ. 2398 ดังที่งานทางวิชาการส่วนใหญ่ ที่ยกมาข้างต้นมักนิยมใช้ พ.ศ. 2398 เป็นจุดแบ่งยุคสมัยทางประวัติศาสตร์

ประเด็นที่สาม ที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการแสดงความคิดเห็นที่แย้งกับงานวิจัยแนวทางแรกก็คือ การที่รัฐต้องดำเนินการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินให้เป็นลายลักษณ์อักษรนั้น มิได้เป็นเพราะการแก้ไขปัญหาการวิวาทแย่งชิงที่ดินระหว่างราษฎร หรือ การต้องการประเมินภาษีที่ดินเป็นตัวเงินเท่านั้น แต่เป็นเพราะเหตุผลระยะยาวอันเนื่องมาจาก ปริมาณการขยายตัวของการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดิน และพฤติกรรมการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ซับซ้อนขึ้นกว่าการเปลี่ยนป่าให้เป็นนา

ซึ่งประเด็นปัญหาทางประวัติศาสตร์ทั้งสามประเด็นข้างต้นนี้จะได้กล่าวถึงโดยละเอียดในบทถัดไป

## วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. ศึกษาความเป็นมาของสิทธิในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดินของราษฎรไทยเขตพื้นที่ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ สิงห์บุรี อ่างทอง สุพรรณบุรี สระบุรี ลพบุรี อยุธยา กรุงเทพฯ นนทบุรี นครปฐม ปทุมธานี นครนายก สมุทรปราการ

<sup>88</sup> เก็บความจาก พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, ราชกิจจานุเบกษาในรัชกาลที่ 4 พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์ดินฉาบ , 2540) , หน้า 126

2. ศึกษาประเด็นการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินให้เป็นลายลักษณ์อักษรตามแบบตะวันตก
  3. ศึกษาถึงผลกระทบของสิทธิในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดิน อันเกี่ยวข้องกับ การจัดระบบกรรมสิทธิ์ให้เป็นลายลักษณ์อักษรตามแบบตะวันตกของราษฎรไทยในเขตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา
- ตอนล่าง ช่วง พ.ศ. 2444 – 2468

### ขอบเขตของการศึกษา

เป็นการศึกษาถึงการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในยุคที่สังคมไทยก้าวสู่ความทันสมัย (Modernization) พ.ศ. 2444 – 2468 ในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง (สิงห์บุรี อ่างทอง สุพรรณบุรี ลพบุรี สระบุรี อุทัย ปทุมธานี นครนายก กรุงเทพฯ นนทบุรี นครปฐม ราชบุรี สมุทรปราการ) เพราะส่วนใหญ่ของเขตนี้เป็นพื้นที่อยู่อาศัยในสายตาของรัฐและราษฎรไทยมานานแล้ว และเป็นพื้นที่ที่ยังมิได้มีผู้ทำการศึกษาวิจัยในภาพรวมของช่วงเวลาดังกล่าวทั้ง ๆ ที่เป็นช่วงเวลาแห่งการเกิดวิกฤตการณ์ปัญหาราษฎรถูกละเมิดสิทธิในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดิน

### สมมติฐาน

1. ราษฎรไทยมี "สิทธิ" ในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่ง "สิทธิ" ดังกล่าวคือ สิ่งที่ราษฎรถือปฏิบัติร่วมกันจนกลายเป็นประเพณีในการที่จะจับจองที่ดินและครอบครองที่ดินได้นานตราบเท่าที่มีความสามารถทำประโยชน์ให้เกิดขึ้นในที่ดินนั้น อันเป็นการรับรู้ร่วมกันระหว่างราษฎร ในขณะที่เดียวกันราษฎรก็มีพันธะสัญญาต่อรัฐที่จะสร้างประโยชน์ในที่ดินเพื่อ "เปลี่ยนป่าให้เป็นนา" และตอบแทนรัฐในรูปภาษี (เงิน) หรืออากร (ผลผลิตที่ได้จากที่ดิน)
2. เมื่อนโยบายของรัฐเปลี่ยนอันเนื่องมาจากความเข้มข้นของภาวะเศรษฐกิจ เพื่อการลดอันดับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3 ทำให้รัฐต้องกำหนดเขตพื้นที่ทางเศรษฐกิจ อาทิเขตที่ตั้งโรงงานน้ำตาลทราย เขตเพาะปลูกพืชเฉพาะเพื่อการส่งออก ฯลฯ เพื่อจัดการใช้ที่ดินให้ถูกวัตถุประสงค์อันต่างไปจากเดิม ซึ่งเป็นเพียงแค่การขยายพื้นที่ เพาะปลูก ทำป่าให้เป็นนา

3. การจัดระบบการใช้ที่ดินสัมพันธ์โดยตรงกับการจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยมี วัตถุประสงค์เป็นขั้นตอนนับจากขั้นตอนการควบคุมชุมชนคนต่างถิ่น การเก็บภาษีผ่านระบบเจ้า ภาษีนายอากร และขั้นตอนการควบคุมหรือจัดแบบกรรมสิทธิ์ที่ดินด้วยกฎหมาย สมัย รัชกาลที่ 4 - รัชกาลที่ 6

4. การจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินให้เป็นลายลักษณ์อักษรตามแบบตะวันตกเป็นการยอมรับ สิทธิของเจ้าที่ดินในการเป็นเจ้าของที่ดินโดยไม่ต้องทำประโยชน์ในที่ดิน

### วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย

1. วิจัยเชิงเอกสาร โดยเฉพาะเอกสารขั้นต้นประเภท กฎหมายตราสามดวง จดหมายเหตุ รัชกาลที่ 3 จดหมายเหตุรัชกาลที่ 4 พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เอกสารทางราชการของกระทรวงโยธาธิการ กระทรวงเกษตรธิการ กระทรวงนครบาล ช่วงเวลา พ.ศ. 2411 – 2468 ซึ่งแม้ว่าเอกสารเหล่านี้ จะเป็นเอกสารของฝ่ายราชการแต่ในบางตอนของเอกสารได้ปรากฏภาพวิถีชีวิตของราษฎรไทยใน การใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดินด้วย

2. สร้างแบบจำลองทางความคิด ( Model) กรรมสิทธิ์เหนือที่ดินเพื่ออธิบายเกี่ยวกับการ ใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดินของราษฎร ตามอำนาจอิสระที่สืบเนื่องมาตามประเพณีและ วัฒนธรรมภายใต้พันธะสัญญาที่ราษฎรมีต่อรัฐ

3. ทำความเข้าใจลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นกลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ทางด้านสังคม เศรษฐกิจ ผ่านเอกสารการสำรวจและข้อมูลสัมภาษณ์ของนักมานุษยวิทยา และนักประวัติศาสตร์

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เกิดความเข้าใจถึงความเป็นมาของ “สิทธิ” ของราษฎรไทยในการใช้ประโยชน์ และเป็นเจ้าของที่ดินตามเงื่อนไขที่ปฏิบัติสืบกันมาจนเป็นประเพณีที่มีมาแต่อดีต

2. ทำให้ทราบถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลง “สิทธิ” ของราษฎรไทยในการเป็นเจ้าของ ที่ดินอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรตามแบบตะวันตก ในพ.ศ. 2444

3. ทำให้ทราบถึงการประนีประนอมและความขัดแย้งระหว่างรัฐและราษฎรในสังคมไทย อันเนื่องมาจากการจัดระบบการใช้ที่ดิน

4. ทำให้ทราบถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎรไทยในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ซึ่งในปัจจุบันได้พัฒนามาสู่หลักการของการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2518
5. ทำให้เข้าใจในต้นรากของปัญหาการถือครองหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งราษฎรผู้ประกอบการส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่กรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ตกอยู่ในมือของผู้มีอำนาจและเจ้าที่ดินซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยในสังคม

### คำชี้แจง

อักษรย่อที่ปรากฏอยู่ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้หมายถึง		
ร. 4	หมายถึง	รัชกาลที่ 4
ร. 5	"	รัชกาลที่ 5
ท.จ.ช.	"	หอจดหมายเหตุแห่งชาติ
กษ.	"	กระทรวงเกษตรธิการ
น.	"	กระทรวงนครบาล
ม.	"	กระทรวงมหาดไทย
ยธ.	"	กระทรวงโยธาธิการ
ม. - ร.5	"	รหัสไมโครฟิล์มเอกสารสมัยรัชกาลที่ 5
ม. - ร.6	"	รหัสไมโครฟิล์มเอกสารสมัยรัชกาลที่ 6

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย