

กรุงเทพมหานครและภาษีโรงเรือนและที่ดิน

๒.๑ กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร เป็นทวิวงศ์การเมืองที่มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง แบ่งพื้นที่การปกครองเป็น ๒๔ เขต ได้แก่ เขตพระนคร เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตปทุมวัน เขตดุสิต เขตบางรัก เขตสัมพันธวงศ์ เขตยานนาวา เขตพญาไท เขตบางเขน เขตบางกะปิ เขตพระโขนง เขตลาดกระบัง เขตมีนบุรี เขตหนองจอก เขตธนบุรี เขตบางกอกใหญ่ เขตบางกอกน้อย เขตภาษีเจริญ เขตบางขุนเทียน เขตคลองสาน เขตคลองจั่น เขตหนองแขม เขตราชบุรีจรณะ และเขตห้วยขวาง

๒.๑.๑ ประวัติกรุงเทพมหานคร

ก่อนที่จะมีกรุงเทพมหานครดังเช่นในปัจจุบัน ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองหลายครั้งแรกเริ่มยังไม่มีเทศบาลทำหน้าที่โดยตรง แต่มีกรมโยธาเทศบาล กรมสาธารณสุข และกรมตำรวจรับผิดชอบงานด้านเทศบาลบางอย่าง

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี ๒๔๗๕ ได้มีกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับรูปการปกครองอยู่ ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๖ และพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๖ กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ได้กำหนดรูปการปกครองให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นจังหวัดหนึ่งชื่อจังหวัดพระนคร มีเทศบาลนครกรุงเทพ เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ส่วนจังหวัดธนบุรีมีเทศบาลนครธนบุรี เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลเช่นกัน

เทศบาลนครกรุงเทพได้จัดตั้งขึ้น ในวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๘๐ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพ พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยความตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๖ แต่เริ่มเปิดดำเนินการในวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๔๘๐ โดยเข้าบ้านคุณหญิงลิ้นจี่ สุริยานุวัตร ถนนกรุงเกษมเป็นสำนักงาน มีพลเอกพระยารามราชพเป็นนายกเทศมนตรี ทาง

ค่านเทศบาลนครธนบุรีได้ตั้งขึ้นในวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๕๐ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรี พุทธศักราช ๒๔๓๕ เริ่มเปิดดำเนินการในวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๔๕๐ โดยเซาหมานเจ้าจอมพิศ ถนนข้าง วัดประยูรวงศาวาส ริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นสำนักงาน มีพระยามโหสวรรค์เป็นนายกเทศมนตรีคนแรก

วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๔ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔ และฉบับที่ ๒๕ จึงได้รวมจังหวัด พระนครและจังหวัดธนบุรี เข้าด้วยกันเรียกว่า นครหลวงกรุงเทพธนบุรี และรวมเทศบาลนครกรุงเทพ กับเทศบาลนครธนบุรี เข้าด้วยกันเรียกว่าเทศบาลนครหลวง โดยมีเหตุผลว่า ทั้งสองจังหวัดเป็นจังหวัดที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด ทั้งในด้านประวัติศาสตร์และการปกครองมาช้านาน การประกอบอาชีพของประชาชนได้ดำเนินไปในลักษณะที่เป็นจังหวัดเดียวกัน การจัดหน่วยราชการสำหรับ วิชาชีพประชาชนก็ได้จัดทำในรูปให้มีหน่วยราชการร่วมกัน เช่น ศาล การรับจดทะเบียนกิจการบางประเภท การรวมเป็นจังหวัดเดียวกันจะทำให้การบริหารราชการดำเนินไปโดยประหยัด มีประสิทธิภาพ บังเกิดความเจริญแก่จังหวัดทั้งสองโดยรวดเร็ว ซึ่งจะเป็นการเพิ่มพูนความสะดวกให้แก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น การรวมเทศบาล เข้าด้วยกัน เพื่อให้เทศบาลนครหลวงสามารถบริหารท้องถิ่นได้โดยมีประสิทธิภาพและ สอดคล้องกับนโยบายส่วนกลางยิ่งขึ้น

วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๕ จึงให้รวมนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เข้ากับเทศบาลนครหลวง โดยยกเลิกรูปการปกครองจังหวัด รูปการปกครองอำเภอ รูปการปกครอง เทศบาล รูปการปกครองสุขาภิบาล และรูปการปกครองตำบล จัดขึ้นเป็น "กรุงเทพมหานคร" แบ่งพื้นที่ การปกครองออกเป็น ๒๔ เขต ตามเนื้อที่ของตำบลเดิม ทั้งนี้เพราะมีเหตุผลว่า ๒ การจัดการบริการ สาธารณะยังไม่ทันกับความต้องการของประชาชนตามนโยบายที่วางไว้ การบริหารงานยังไม่บรรลุเป้า

^๑ วิญญู อังคนารักษ์ และคณะ, "ประวัติกรุงเทพมหานคร," กรุงเทพมหานคร (พิมพ์ครั้งแรก

กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมนิสิตแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๖ หน้า ๑๑.

^๒ บันทึกรักษาความมั่นคงแห่งชาติ กองบัญชาการคณะปฏิวัติ, เรื่องการปรับปรุงการปกครองนคร หลวงกรุงเทพธนบุรี ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๕.

หมายที่จะให้เป็นไปโดยประหยัด มีประสิทธิภาพ เพราะในเขตนครหลวงกรุงเทพฯชนบุรีมีหน่วยการปกครองซ้ำซ้อนกันถึงสี่หน่วยเป็นการกระจายกำลัง และทรัพยากรโดยไม่จำเป็น ไม่ประหยัด ระบบการบริหารงานของนครหลวงกรุงเทพฯชนบุรีปัจจุบัน ไม่อยู่ในสภาพที่จะให้บริการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นไปโดยคล่องตัว ตรงกันข้ามกลับอยู่ในลักษณะที่อึดอัดล่าช้าไม่ทันกับเหตุการณ์ ปัญหาต่าง ๆ ในนครหลวงกรุงเทพฯชนบุรีมีมากขึ้นและทวีขึ้นทุกวัน เกินกำลังที่หน่วยงานการปกครองปกติจะแก้ไข

วันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔ ได้มีการยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๕ และมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช ๒๕๑๔ ไขบังคับแทนโดยมีเหตุผลว่า^๓ เนื่องจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ มีข้ออันควรแก้ไข

- (๑) เพื่อให้ประชาชนของกรุงเทพมหานครได้มีส่วนเข้ามารับผิดชอบในการบริหารกรุงเทพมหานครโดยตรง
- (๒) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการแก่ประชาชนของท้องถิ่นโดยตรง เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศต่อไป

อาจพิจารณารายละเอียดที่มีในพระราชบัญญัติบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช ๒๕๑๔ เพื่อความเข้าใจถึงรูปการบริหารของกรุงเทพมหานครได้ดียิ่งขึ้น ดังนี้

- (๑) กรุงเทพมหานครเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง
- (๒) กรุงเทพมหานครมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนหนึ่ง และมีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสี่คนเป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย ทั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้ช่วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ต้องมีการเลือกตั้งขึ้นอยู่ในตำแหน่งตามวาระคราวละ ๔ ปี นับแต่มีการเลือกตั้งขึ้น

^๓ ราชกิจจานุเบกษา, เอม ๘๒ ตอนที่ ๘๒, วันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔, หน้า ๕๕

(๓) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด กฎหมายว่าด้วยเทศบาล กฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล และกฎหมายอื่นที่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี คณะเทศมนตรี ประธานกรรมการสุขาภิบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล แล้วแต่กรณีโดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่ พระราชบัญญัติฉบับนี้จะได้อนุญาตไว้เป็นอย่างอื่น

(๔) กรุงเทพมหานคร มีปลัดกรุงเทพมหานครคนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและตามคำสั่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามนโยบายของกรุงเทพมหานคร กำกับ เร่งรัด ติดตามผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกรุงเทพมหานคร รวมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร รองจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และจะให้มีรองปลัดกรุงเทพมหานคร และผู้ช่วยปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่มอบหมายก็ได้

(๕) สภากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎร เลือกตั้ง ความกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกกรุงเทพมหานคร มีอายุกำหนดคราวละ ๔ ปี สมาชิกสภากรุงเทพมหานครนี้ จะเป็นตัวแทนของประชาชนภายในเขตกรุงเทพมหานคร และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ

(๖) แบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น เขต และแบ่งแต่ละเขตออกเป็นแขวง เขตหนึ่ง มีหัวหน้าเขตคนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในเขต และให้มีผู้ช่วยหัวหน้าเขต เป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนหัวหน้าเขตได้ตามที่ได้รับมอบหมาย ส่วนแขวงหนึ่งมีหัวหน้าแขวงคนหนึ่ง เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติราชการในแขวงขึ้นตรงต่อหัวหน้าเขตก็ได้

๒.๑.๒ การบริการของกรุงเทพมหานคร

บริการของกรุงเทพมหานครที่จะสนองต่อความต้องการของประชาชนในเมืองหลวงนั้นมีมากมายหลายประการ เพราะบรรดาหน้าที่ต่าง ๆ ที่บทกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล ในพระนคร ชนบุรี เค็มต่างก็เป็นภาระของกรุงเทพมหานครทั้งสิ้น

กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับ^๔

(๑) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รวมทั้งการจัดให้มีตำรวจ กรุงเทพมหานคร และการดูแลบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กรุงเทพมหานคร

(๒) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

(๓) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(๔) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

(๕) การสาธารณูปโภค

(๖) การจัดการศึกษา

(๗) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

(๘) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๙) การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

(๑๐) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

(๑๑) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

(๑๒) การวิศวกรรมจราจร

(๑๓) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

(๑๔) การจัดให้มีและบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(๑๕) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

(๑๖) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

(๑๗) การควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงแรมสรรพและ
สาธารณะสถานอื่น ๆ

(๑๘) การสาธารณูปการ

^๔ มาตรา ๖๖, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช ๒๕๑๘

- (๑๙) การสังกมสงเคราะห์
 (๒๐) การส่งเสริมการศึกษา
 (๒๑) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
 (๒๒) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีมอบหมายหรือ
 ที่กฎหมายระบุหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

๒.๑.๓ รายได้ของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีภาระหน้าที่ทางด้านการบริหารดังกล่าวมาแล้วกว้างขวางมาก จึงจำเป็นต้อง
 มีรายได้ให้เพียงพอจ่าย ยิ่งกรุงเทพมหานครมีภาระหน้าที่ที่กว้างขวางเพียงใด ก็จะต้องมีราย
 จ่ายมากขึ้นเพียงนั้น เมื่อเป็นเช่นนี้จึงจำเป็นต้องหารายได้เพิ่มขึ้นอยู่เรื่อย ๆ เพื่อให้คุ้มกับรายจ่าย
 ที่เพิ่มขึ้น กรุงเทพมหานครมีรายรับดังต่อไปนี้^๕

- (๑) รายได้จากทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร
 (๒) รายได้จากสาธารณูปโภค 006390
 (๓) รายได้จากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
 (๔) ภาษีอากรตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
 เทศบาล สุขาภิบาล และที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะ
 (๕) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่กฎหมายบัญญัติไว้
 (๖) ค่าบริการตามมาตรา ๖๘
 (๗) รายรับจากการจำหน่ายพันธบัตร โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี
 และตราเป็นบัญญัติกรุงเทพมหานคร
 (๘) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ โดยได้รับความ
 เห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร

^๕ มาตรา ๖๘, เรื่องเดียวกัน.



ตารางที่ ๔

รายได้จากภาษีอากร เปรียบเทียบกับรายได้ทั้งหมด

ปี	รายได้ทั้งหมด	จากภาษีอากร	ร้อยละ
๒๕๐๙	๔๘๑,๕๖๖, ๓๔๕. ๖๗	๒๖๙, ๕๓๓, ๘๓๒. ๗๑	๖๗
๒๕๑๐	๔๔๘, ๗๑๗, ๖๐๔. ๕๖	๓๑๙, ๐๘๓, ๗๕๖. ๘๘	๗๐
๒๕๑๑	๕๐๕, ๑๘๓, ๖๙๒. ๓๐	๓๕๐, ๘๘๕, ๑๘๖. ๗๓	๖๙
๒๕๑๒	๕๒๑, ๙๙๐, ๐๗๖. ๘๙	๓๙๙, ๗๓๐, ๙๑๙. ๓๔	๗๕
๒๕๑๓	๖๓๔, ๗๑๕, ๙๒๔. ๕๑	๔๐๒, ๐๓๘, ๒๐๗. ๓๐	๖๔
๒๕๑๔	๖๕๕, ๘๐๓, ๑๗๓. ๖๗	๔๕๐, ๖๖๑, ๕๖๔. ๒๙	๖๙
๒๕๑๕	๗๔๔, ๘๖๑, ๓๐๘. ๓๒	๕๒๕, ๐๘๘, ๘๙๘. ๒๐	๗๐
๒๕๑๖	๗๓๘, ๕๘๓, ๓๙๐. ๗๙	๕๖๑, ๕๕๖, ๕๖๕. ๗๕	๗๕
๒๕๑๗	๑, ๓๐๖, ๓๕๖, ๘๘๓. ๕๒	๑, ๐๘๘, ๒๑๓, ๒๒๒. ๘๙	๘๐
๒๕๑๘	๑, ๕๗๖, ๙๒๒, ๗๑๓. ๒๕	๑, ๒๑๙, ๕๗๑, ๙๙๖. ๙๕	๘๐

คู่มือจรรยาบรรณวิชาชีพ
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(๙) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการหรือท้องถิ่นอื่น

(๑๐) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(๑๑) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีมูลค่าสูง

(๑๒) เงินช่วยเหลือหรือค่าตอบแทนอื่น ๆ

(๑๓) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดินหรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการ เพื่อมุ่งแสวงหาผลกำไรในกรุงเทพมหานคร ตามที่จะมีกฎหมายกำหนด

(๑๔) รายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินหรือค่าธรรมเนียมพิเศษ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนด

(๑๕) รายได้อื่นใดก็ตามที่จะมีกฎหมายกำหนด

รายได้ประเภทภาษีอากร เป็นรายได้หลักของกรุงเทพมหานคร (ตารางที่ ๔) ซึ่งรายได้จากภาษีอากรประเภทต่าง ๆ นั้นทั้งที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง และส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้

ภาษีที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีการพนันและอากรขาดตัว

ภาษีที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บและแบ่งให้กรุงเทพมหานครตามอัตราต่าง ๆ โดยหักค่าใช้จ่ายร้อยละห้าของภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมที่เก็บได้ ได้แก่ ภาษีการค้า อากรมหรสพ ภาษีจากการจำหน่ายชาวไปต่างประเทศ ภาษีเครื่องกัมและสุรา และภาษีล้อเลื่อน

๒.๒ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ในบรรดาภาษีที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง ภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บได้สูงสุด ถึงกระนั้นก็ยังมิชอบกพรองหลายอย่างที่ทำให้การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินไม่ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ในที่นี้จะศึกษาถึงภาษีนี้เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงให้กรุงเทพมหานครมีรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินมากขึ้น

๒.๒.๑ ความหมายของภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นที่รู้จักกันน้อยกว่าภาษีชนิดอื่น และบางกนยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดินบางประการ ดังนั้นเพื่อความเข้าใจอันถูกต้อง จึงควรศึกษาถึงความหมายของภาษีโรงเรือนและที่ดิน

คำว่าภาษีโรงเรือนและที่ดินนี้ ไม่มีคำจำกัดความไว้ในกฎหมายเพื่อการนี้โดยเฉพาะ แต่เมื่อวิเคราะห์ตาม พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินแล้ว พอที่จะให้คำจำกัดความได้ว่า ภาษีโรงเรือนและที่ดินหมายถึงภาษีที่จัดเก็บจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ หรืออาจกล่าวแยกได้ดังนี้

(๑) เป็นภาษีที่จัดเก็บจากโรงเรือนกับที่ดิน ซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนนั้น ๆ เช่น นาย ก. ปลูกสร้างโรงเรือนขึ้นหลังหนึ่ง เพื่อให้เช่าและมีที่ดินเป็นบริเวณบ้าน ที่ดินนั้นอาจจะ เป็นสนามหญ้า เป็นทางเดินรอบบ้าน หรือเป็นส่วนในบ้านก็ได้ การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินตามตัวอย่างนี้ จะต้องคำนวณค่ารายปีของโรงเรือนและที่ดินซึ่งรองรับโรงเรือนนั้นรวมทั้งที่ดินต่อเนื่องด้วย ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นโดยปกติได้ใช้ประโยชน์ไปพร้อมกับโรงเรือนนั้น

(๒) ภาษีที่จัดเก็บจากสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับสิ่งปลูกสร้างนั้น เช่น นาย ข. ปลูกสร้างท่าเรือขึ้นแห่งหนึ่งเพื่อบริการผู้โดยสารที่จะข้ามฟากไปมา และมีที่ดินต่อเนื่องให้ประชาชนผู้โดยสารได้อาศัยเดินผ่านหรือขึ้นเรือ การคำนวณค่ารายปีเพื่อเก็บภาษี จะต้องคำนวณสิ่งปลูกสร้างอันเป็นท่าเรือทั้งหมดและที่ดินด้วย จะคำนวณเฉพาะตัวท่าเรือย่อมไม่ถูกต้อง

(๓) ภาษีที่เก็บจากอาคารที่ให้เช่าติดตั้งป้ายเพื่อการโฆษณา บรรดาที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกันกับโรงเรือนและที่ดินได้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแล้วย่อมไต่ยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ตามประมวลรัษฎากรแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๖) พุทธศักราช ๒๕๐๒ มาตรา ๑๕๐ (๗) ทั้งนี้ก็เพราะไม่ประสงค์ให้เก็บภาษีซ้อนนั่นเอง

๒.๒.๒ ความเป็นมาของภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เริ่มมีการจัดเก็บตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

สมัยนั้นเรียกว่าภาษีโรงเรือน เรือนแพ ที่ขายของ ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนครั้งแรก
 จุลศักราช ๑๒๒๕ (พุทธศักราช ๒๔๐๖) ดังมีความสำคัญว่า ๒ ภาษีโรงเรือน เรือนแพ ที่ขายของนี้
 แรกก่อนเป็นอากรตลาด แต่ผู้หนึ่ง เค้น เทียวค้าขายของต่าง ๆ โดยมีพิศกัฏฐการ เก็บภาษีเฉพาะ
 คนที่เรขาย เค้นขาย คนละ ๕ เบี้ย ๑๐ เบี้ย ถ้าเป็นแผงลอยก็เก็บวันละ ๑๐๐ ถึง ๒๐๐ เบี้ย
 จึงเป็นที่เดือดร้อนแก่คนยากจน ผู้มีรายได้น้อย บางครั้งยังต้องขาดทุนจากการนำของมาขายและ
 ขายไม่หมด เพราะของเก็บไว้นานไม่ได้ รวมทั้งเจ้าภาษีและนายอากรมักจะเก็บมากกว่าพิศกัฏฐการในกฎหมาย
 ทำให้ผู้ค้าขายที่มีทุนน้อย กำไรน้อย เป็นที่เดือดร้อนไม่เต็มใจเสียภาษีอากร ด้วยเหตุนี้จึงทรงพระกรุณา
 โปรดเกล้าให้ยกเลิกอากรตลาดเสีย โดยเปลี่ยนเป็น ภาษีโรงเรือน เรือนแพ ที่ขายของ ขึ้นแทน โดย
 มีพระราชประสงค์ที่จะนำเงินจากการเก็บภาษีเหล่านี้เข้าพระคลัง เพื่อแบ่งให้กรม กระทรวง ใช้
 ทำนุบำรุงบ้านเมืองและให้เป็นรายได้พระราชวงศ์

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีประกาศ ภาษี เรือ โรงเรือน
 ตึก แปะ ขึ้นในปีจุลศักราช ๑๒๓๒ (พุทธศักราช ๒๔๑๓) ความว่าให้ยกเลิก ภาษีเรือ เรือจรเสีย
 คงไว้แต่เรือค้าขายของประจำ เหมือนกับโรงเรือนและเรือบรรทุกอิฐ หวาย หรือ กระจับปี่ชาย โดย
 มีพิศกัฏฐการ เก็บดังนี้ เก็บภาษีเรือศอกละ ๒๕ สตางค์ และ ๑ บาท แต่โรงเรือน ตึก ที่ต้องเสีย
 ค่าจ้างตำรวจลาดตระเวนรักษาอยู่ทุกเดือน โรงเรือน ตึก และ ที่ให้เช่าไว้สินค้า โรงถนนชั่วคราว ที่ตั้ง
 บอน เล่นเบียร์ เขียนหอย และคนเช่าอยู่ ให้เรียกเก็บภาษีในอัตรา ๑๒ ชักกึ่ง หรือ ๑๒ ตำลึงชัก
 ๖ บาท ส่วนโรงเรือน ตึก ที่ไม่ได้ให้เช่าแต่ไว้สินค้าของตัวเองให้เรียกเก็บภาษีเหมือนกับที่เช่า

จะเห็นได้ว่า ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ อัตราการเก็บภาษีเริ่ม
 สูงขึ้น และได้มีการ เปลี่ยนวิธีการจัดเก็บและการประเมินใหม่อีกด้วย โดยทดลองให้ราชการเป็น
 ผู้รับประเมินและจัดเก็บเอง เป็นตัวอย่างขึ้นก่อนที่มณฑลปราจีน และได้ประสบผลสำเร็จ จึงหาทาง
 ดมเล็กเจ้าภาษีอากรที่เก็บภาษีอากร เก็บพิศกัฏฐการ โดยลงโทษสถานหนัก นอกจากนั้นยังก่อตั้งกรมสรรพากร

๒ กรมสรรพากร, ประกาศพระราชบัญญัติกฎ เสนาบดี (พิมพ์ครั้งที่ ๒, พระนคร : โรงพิมพ์โสภณ
 สิริวรรณาคาร, ๒๔๖๔. หน้า ๗๗๖.

ขึ้นใหม่ ๒ กรม คือ กรมสรรพากรนอกเก็บภาษีตามหัวเมือง กรมสรรพากรในเก็บภาษีในเมืองหลวง

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงรวมกรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอกเข้าด้วยกัน เรียกว่ากรมสรรพากร การจัดเก็บและการประเมินยังคงเหมือนเดิมจนถึงสมัยพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีประกาศแก้ไขเพิ่มเติมภาษีเรือ โรงรำน พุทธศักราช ๒๔๙๕^๗ และในปี ๒๔๙๕ มีการตราพระราชบัญญัติขึ้นเรียกว่าพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๙๕ โดยให้กรมสรรพากรจัดเก็บภาษีทรัพย์สินซึ่งหมายถึง โรง เรือนและสิ่งปลูกสร้างอื่น รวมทั้งที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับ โรง เรือนหรืออาคารอย่าง เคี้ยวและก็มีได้เก็บจากโรง เรือนที่ให้เช่าเท่านั้น แม้โรง เรือนที่มีได้ให้เช่าหากมีลักษณะ เข้าเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติภาษีโรง เรือนและที่ดินก็อยู่ในพิภพภาษีโรง เรือนและที่ดินทั้งสิ้น

เมื่อมีการจัดตั้ง เทศบาลขึ้น เทศบาลมีรายได้ตามพระราชบัญญัติบันรายไค่นำรุง เทศบาล พุทธศักราช ๒๔๙๕ บัญญัติไว้ แต่ปรากฏว่าเทศบาลมีรายได้ไม่พอเพียงต่อการทำนุบำรุงท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะรายได้ที่ได้รับบันมาจากรัฐบาลนั้นเพียงนำไปใช้จ่ายเป็นเงินเคื่อนเจ้าหน้าที่ก็ไม่เพียงพอแล้ว รัฐบาลจึงได้ยกเลิกพระราชบัญญัติบันรายไค่นำรุง เทศบาล พุทธศักราช ๒๔๙๕ แล้วประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยรายได้เทศบาลขึ้นใหม่ ในปี ๒๔๙๗ เรียกว่า พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พุทธศักราช ๒๔๙๗ ใช้บังคับแทน จากพระราชบัญญัตินี้เอง กำหนดให้เทศบาลดำเนินการจัดเก็บภาษีโรง เรือนและที่ดินแทนกรมสรรพากร โรง เรือนและที่ดินพิภพภาษีที่อยู่ในเขตเทศบาลโลกก็ให้เทศบาลนั้นจัดเก็บ เป็นรายได้ของเทศบาลนั้น แต่กรุง เทพมหานครหรือเทศบาลนครกรุง เทพในขณะนั้น จัดเก็บภาษีโรง เรือนและที่ดินเอง ตั้งแต่ปี ๒๔๙๓ และจัดเก็บมาจนทุกวันนี้

^๗ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๕๕ (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ,