



บทที่ ๑

ประวัติและความเป็นมาของที่ดินสำหรับพล เมืองไช้ร่วมกัน

ในสมัยคิดคำนวณรพมนุยังไม่รู้จัดการ เพาะปลูก แทะหา เลี้ยงชีพด้วยการล่าสัตว์ หรือ เก็บผลไม้ไม่เผา สมัยนั้นมนุษย์ยังไม่รู้ เรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินและถือว่าที่ดิน เป็นของกลาง ไม่มีใครหวงห้าม เป็นของทุกคนโดยเฉพาะ กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินได้กำเนิดขึ้น เมื่อมนุษย์รู้จักทำการ เพาะปลูก แต่ถึงกระนั้นในระยะแรก ๆ มนุษย์ยังไม่มีการถือสิทธิในที่ดิน อาจ เป็นเพราะในสมัยนั้นที่ดินมีมากมาย เมื่อ เปรียบเทียบกับจำนวนคน ไม่จำเป็นต้องกำหนด เนื้อที่ว่าเป็นของใคร เท่าใด อีกประการหนึ่ง การกลืนกรรมยังเป็นความรู้ใหม่ เพิ่ง เริ่มทำเมื่อ เนื้อที่แห่งหนึ่งใช้เพาะปลูกไม่ไค้ผลก็โยกย้ายไปที่อีกแห่งหนึ่ง มนุษย์ในสมัยนั้นสามารถทำการ เพาะปลูกร่วมกัน โดยถือว่าที่ดิน เป็นสมบัติของสังคมของ เผ่าหรือหมู่บ้านร่วมกัน ผู้ทำการ เพาะปลูก เป็นแต่แบ่งปันพืชผลแก่กันเท่านั้น ต่อมา เมื่อวิธีการ เพาะปลูกดีขึ้น ผู้ทำจึงมีความต้องการยึดถือที่ดินนานกว่าแต่ก่อน การแบ่งปันพืชผลแก่กันจึงค่อย ๆ หายไป และในที่สุดที่ดินก็ตก เป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันของครอบครัว โดยมีหัวหน้าครอบครัว เป็นผู้ถือในนามของสมาชิกทั้งหลาย หัวหน้าไม่มีสิทธิโอนให้แก่ใคร เพราะ เป็นสมบัติของส่วนรวม แต่หัวหน้ามีอำนาจ เค็ดขาดในการตัดสินใจใช้ประโยชน์ในที่ดิน ต่อมา เมื่ออำนาจของครอบครัว เสื่อมลง เนื่องจากมีผู้ที่มีอำนาจ เหนือกว่าทั้งตน เป็นประมุขหรือหัวหน้าหมู่บ้าน และกลายเป็นผู้ถือที่ดินอยู่ในบังคับมีประชาชนของตนและผู้เกี่ยวพันหัวหน้าทั้งหลาย ซึ่งมัก เรียกว่า "เจ้านคร" หรือ "ฟิวคัล" (Feudal) คือผู้ที่ได้รับชัยชนะในการรบแย่งชิงที่ดิน บรรดาพวกเจ้านครเหล่านี้ คนใดมีที่ดินกว้างใหญ่และมีกำลังคนมาก ก็จะพยายามปราบเจ้านครอื่นลงไปเท่าที่มีกำลังจะปราบได้ แล้วทั้งตนเอง เป็นผู้ยิ่งใหญ่แต่เพียงผู้เดียวในเขตแดนที่ปราบไค้ดินนั้น ที่ดินทั้งหมดจึงตก เป็นของตนแต่เพียงผู้เดียว เราจึงเรียกกันว่า "พระเจ้าแผ่นดิน" การให้สิทธิแก่ราษฎรอยู่และทำกินนั้น ไม่ เป็นสิทธิ เค็ดขาด และจะเรียกคืนเมื่อใดก็ได้

ในประ เทศไทยก็ เช่น เดียวกัน ในสมัยโบราณยอมรับกันว่า สิทธิในที่ดินในประเทศไทยทั้งหมด เป็นสิทธิ เกิดจากของพระมหากษัตริย์แต่ เพียงผู้เดียว เพราะพระองค์เป็นประมุขของประเทศ นอกจากจะทรงใช้เพื่อพระองค์เองแล้ว ยังแบ่งปันให้ราษฎรใช้ทำกิน แต่ทรงสิทธิเหนือที่ดินที่จะขับไล่ราษฎรออกจากที่ดินเมื่อใดก็ได้ และ เนื่องจากที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์และทรงสิทธิที่จะขับไล่ราษฎรออกจากที่ดินเมื่อใดก็ได้ เป็น เหตุทำให้ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดแบ่งประ เภทของที่ดินว่าที่ดินใด เป็นที่ดินสำหรับใช้ เพื่อประโยชน์ในราชการหรือ เพื่อสาธารณประโยชน์ แต่ต่อมา เมื่อบ้าน เมือง เจริญขึ้น มีการค้าขายกับต่างประเทศ ราษฎรมีจำนวนเพิ่มขึ้น เมื่อ เทียบกับจำนวนที่ดินที่มีจำกัด ทั้งต่อมาได้มีการยอมรับให้ราษฎรไ้กรรมสิทธิในที่ดินเพิ่มขึ้น ความจำเป็นในการมีกฎกติกาหมายเกี่ยวกับที่ดินจึงมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย ซึ่งเป็นสา เหตุทำให้นัก วิชาการกฎหมายแบ่งประ เภทของที่ดินออกเป็นที่ดินของรัฐ และที่ดินของ เอกชน ที่ดินของรัฐยังแบ่งออก เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินและที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน . . . ที่ดินสำหรับพล เมืองใช้ร่วมกันก็ เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กล่าวคือ เป็นของกลางที่ราษฎรทุกคนมีสิทธิจะใช้ได้ ในการศึกษา เกี่ยวกับที่ดินประเภทนี้จำเป็นต้องศึกษาจา ประวัติศาสตร์ของกฎหมาย เกี่ยวกับที่ดินใน แต่ละยุคแต่ละสมัยว่ามีวิวัฒนาการมาอย่างไรบ้าง ในการศึกษาถึงประวัติศาสตร์ของที่ดินสำหรับพล เมืองใช้ร่วมกันจำเป็นต้องศึกษาควบคู่ไปกับสิทธิของ เอกชนในการถือที่ดินด้วย และในการ เขียนประวัติศาสตร์ความเป็นมาของที่ดินในเรื่องนี้ ส่วนใหญ่ใ้ข้อมูลมาจากหนังสือคำสอนประวัติศาสตร์ไทย (กฎหมาย เอกชน) ว่าด้วยที่ดิน พ.ศ. ๒๔๔๓ ของศาสตราจารย์ ร.แสงภาค

ท่านศาสตราจารย์ ร.แสงภาค เป็นนักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงมากในทางประวัติศาสตร์กฎหมายท่านหนึ่งของโลด ท่านเคยเป็นอาจารย์สอนวิชาประวัติศาสตร์กฎหมายในชั้นปริญญาโทของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการ เมือง

๑.๑ สมัยสุโขทัย

ในสมัยที่ปรากฏตามศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงจารึกไว้ว่า "สร้างป่าหมากป่าทูล
 ทั่วเมืองทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายใน
 เมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างก็ได้ให้ไว้แก่นั้น" และ "ไพร่ทำหน้าใส่
 ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแล ล้มตายนายถว่า เหย้า เรือนหอ เรือ เสือคำ ช้างชุก ลูกเมีย
 เยี้ยข้าว ไพร่ทำชาวไทย ป่าหมาก ป่าทูล ห่อ เชื้อมัน ไร่แก่งม่นล้วน (สิ้น) " ตามศิลา
 จารึกของพ่อขุนรามคำแหงมิได้กำหนดไว้ว่า ที่ดินทั้งหมดในเมืองสุโขทัย เป็นของพระมหาษัตริย์
 เหมือนอย่างกฎหมายลักษณะ เบ็ดเสร็จในสมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งมีบทบัญญัติกำหนดไว้อย่าง
 ชัดแจ้ง บางท่านจึงมีความเห็นว่า ในสมัยกรุงสุโขทัยนี้ ไม่ได้ว่าที่ดินเป็นของพระมหาษัตริย์
 แค่นั้น เห็นว่า ในสมัยนี้ก็ยังคงยึดถือตามสิทธิที่ว่าที่ดินเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน เพียงแต่
 พ่อขุนรามคำแหงท่านไม่จำกัดสิทธิในการถือที่ดินของบุคคล ใครมีความสามารถ เพียงใด เท่าใด
 ก็ยอมได้รับประโยชน์ไป เพียงนั้น เท่านั้น การเข้าถือครองที่ดินก็ไม่ต้องขออนุญาต ทั้งไม่ต้อง
 เสียค่าตอบแทนอย่างใดทั้งสิ้น นอกจากนั้นกฎหมายในสมัยนี้ก็ไม่บัญญัติให้พระเจ้าแผ่นดิน
 มีสิทธิที่จะรับทรัพย์สินหรือรอนสิทธิในทรัพย์สินของราษฎรได้ ฉะนั้น ราษฎรในสมัยกรุงสุโขทัย
 จึงมีสิทธิที่จะทำมาหากิน เพื่อประกอบอาชีพของตนบนที่ดินได้ และสิทธิในที่ดินนี้สามารถตกทอด
 เป็นมรดกแก่ลูกหลานต่อไปได้ด้วย

ตามศิลาจารึกไม่มีการระบุถึงที่ดินที่พระมหาษัตริย์ทรงหวงห้ามมิให้ราษฎร เข้า
 ทำกินแต่อย่างใด กลับบัญญัติในลักษณะว่า ราษฎรคนใดหาประโยชน์ในที่ดินได้ เท่าใดก็ได้ไป
 เท่านั้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะในสมัยกรุงสุโขทัยที่ดินมีมาก ราษฎรมีน้อย ความจำเป็นในการ
 ใช้ที่ดิน การแก่งแย่ง การบุกรุกที่ดินจึงไม่ค่อยเกิดขึ้น แม้ราษฎรจะครอบครองหาประโยชน์
 ในที่ดินเท่าใด ก็คงจะไม่ทำให้ที่ดินหมดไป แต่อย่างไรก็ดี ตามศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงนี้
 ได้มีการจารึกถึงสิ่งสาธารณะอย่างหนึ่งที่แสดงการให้ประโยชน์ร่วมกันในทรัพย์สินของแผ่นดิน
 คือจารึกไว้ว่า "กลางเมืองสุโขทัยมีน้ำกระทั่งไทยสี่สิบกิติ กังดินน้ำโขง เมื่อแล้ง" คำว่า
 "กระทั่งไทย" เป็นคำเรียกบ่อน้ำ ท่านอาจารย์หลวงสุทธีวาทนฤทธิ ได้เขียนถึงเรื่องนี้ไว้
 ในหนังสือประวัติศาสตร์กฎหมายไทยว่า กระทั่งไทยหมายความถึงบ่ออัครรรย คือมีน้ำที่สุก

อย่างอัครรรย ความซื่อสัตย์ฐานว่า ผู้คนพลเมืองมีน้อย ผู้ที่ทำให้บ่อสาธารณชนนี้
สกลปรคกงมีน้อย บ่อน้ำนี้เป็นของสาธารณชน เป็นของกลาง ใควดิอกรรมสิทธิ์หรืออ้าง
สิทธิไม่ได้ จึงได้สรรเสริญจารึกไว้เป็นหลักฐาน^๑ บ่อน้ำสาธารณชนนี้ท่านอาจารย์
หลวงสุทธีวาทนฤทธิ ยังได้ให้ความเห็นอีกว่า กระทิงโพนมาจะเป็นที่ว่างที่เกิดขึ้นเองตาม
ธรรมชาติ มีประโยชน์การก่อสร้าง แต่ต้องมีการทดแต่งรักษาไว้จึงได้เรียกว่า "กระทิงโพน"
บ่อน้ำสาธารณชนนี้พิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ถือได้ว่าเป็นทรัพย์สิน
สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๓๐๘ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^๒
ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแม้ศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงจะไม่มีบัญญัติแบ่งประเภทของที่ดินไว้ แต่
ก็เป็นกฎหมายที่มีความทันสมัยโดยบัญญัติถึงทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันขึ้น จึงน่าจะ
สันนิษฐานได้ว่า ในสมัยกรุงสุโขทัยนั้นอาจจะมีการสงวนหวงห้ามที่ดินบางแปลงไม่ให้ราษฎร
เข้าจับจองทำประโยชน์ก็ได้ กล่าวคือ สงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของราชการ
บ้านเมืองหรือเพื่อสาธารณประโยชน์ แต่ก็ไม่มีพยานหลักฐานยืนยันในเรื่องนี้

๑.๒ ในสมัยกรุงศรีอยุธยา

ในสมัยนี้ได้รับประเพณีสองขอมมาใช้ กล่าวคือพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของ
ทุกสิ่งทุกอย่าง แม้พิธีราชาภิเษกซึ่งต้องใช้พรหมณ์เป็นผู้ประกอบพิธี และในพิธีราชาภิเษกนั้น
เมื่อพระมหากษัตริย์ได้ทรงรับพระสุพรรณบัฏพระมหาพิชัยมงกุฏและเครื่องราชกกุธภัณฑ์แล้ว
ก็มีพิธีการถวายต่าง ๆ คือสมมุติกลาโหมถวายกองทัพร่างม้า เรือรบ และเครื่องอาวุธยุทโธปกรณ์

^๑หลวงสุทธีวาทนฤทธิ, คำบรรยายประวัติศาสตร์และกฎหมาย ชั้นปริญญาโท,
(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๖), หน้า ๑๙๗.

^๒เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๙๖.

สมุหนายกถวายช้างค้ำ ม้าค้ำ เมืองเอกลโทศรีจัตวา พร้อมทั้งไพร่บ้านพลเมือง ซึ่งมีผล
 ทำให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจเหนือชีวิตของพลเมืองทั่วไป และเรียกกันไว้ว่า "จตุสดมภ์วัง"
 ถวายมทามณเฑียรปราสาทราชธานีเวศน์ ราชทานเครื่องสูง จตุสดมภ์เมือง ถวายกรุงเทพมหานคร
 จตุสดมภ์ถวายธัญญาหารแคนสถานไรนาทุกขอบเขตประเทศตำบล ซึ่งมีผลทำให้พระมหากษัตริย์
 มีฐานะเป็น "พระเจ้าแผ่นดิน" คือ เป็นเจ้าของแผ่นดินทั่วประเทศ และในที่สุดจตุสดมภ์คลัง
 ถวายราชสมบัติเงินทองหั่งสี สองพระคลัง ซึ่งเวลานั้นยังไม่ไต่แยกเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์
 ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และทรัพย์สินของรัฐ แปลว่า ทรัพย์สินทุกอย่างถวายแก่องค์
 พระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น

เนื่องจากพิธีถวายคังกล่าวมานี้ จึงได้สร้างสถาบันอันยิ่งใหญ่ให้องค์พระมหากษัตริย์
 ทรงพระราชอำนาจล้นพ้น กล่าวโดยเฉพาะ เรื่องที่ดินก็ต้องถือว่าพระองค์ทรง เป็น เจ้าของที่ดิน
 ทั่วราชอาณาจักร และได้มีกฎหมายบัญญัติหลักการอันนี้ให้แน่นอนยิ่งขึ้น คือบทพระอัยการ
 เบ็ดเสร็จ บทที่ ๕๒ ซึ่งประกาศเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๐๓ คือ ๑๐ ปีภายหลังกรุงศรีอยุธยา เป็น
 ราชธานีของไทยเป็นข้อความว่า "ที่ในแคว้นแคว้นกรุง เทพมหานครศรีอยุธยา มหาคิลฉกพทศกัณ
 ราชธานีบุรีรัมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้ เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้ เป็น
 ราษฎรหามีไค้" และบทที่ ๕๔ ที่ว่า "ถ้าที่นอก เมืองหลวงอัน เป็นแคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยาไซ้ที่
 ราษฎร อย่ำให้ซื้อขายแก่กัน" ดังนั้น ที่ดินที่อยู่ภายในอาณา เขตกรุงศรีอยุธยา จึง เป็นของ
 พระมหากษัตริย์ทั้งหมด การที่ราษฎรทั้งหลายอาศัยอยู่ไค้ก็ เป็นเรื่องที่พระมหากษัตริย์ทรงพระ
 กรุณาพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้อยู่อาศัย"

บาทหลวงลาลูแบร์ ราชทูตฝรั่งเศสได้เดินทาง เข้ามาในประเทศไทย สมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช
 ได้เขียนเรื่องที่ดินในสมัยนั้นว่า "ธรรมเนียมในที่ดินคง ไว้แก่พระมหากษัตริย์
 เสมอ และพระมหากษัตริย์อาจ เรียกที่ดินคืนได้ตามพระทัยทุกขณะ แม้ที่ ๆ ไค้ไปรคขายให้แก่
 ราษฎรก็เคยเรียกคืนบ่อย ๆ ไค้มิไค้คืนราคาก็มี"

หลวงวิจิตรวาทการ, "ที่ดินในทัศนหลวงวิจิตรวาทการ" วารสารที่ดิน ปีที่ ๒๓,
 ฉบับที่ ๓ หน้า ๒๐.

กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงบรรยายในคำสอนกฎหมายที่ดินปี พ.ศ. ๒๔๖๔ ว่า "ที่ดินทั้งหมด เป็นของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวหา ได้ทรง เป็นเจ้าชีวิตอย่าง เกียวไม่ ทรง เป็นพระเจ้าแผ่นดินด้วย พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจจะไล่คนซึ่งอยู่ในที่ดินนั้น ออกไปได้ โดยมีท้องพระราชทานสินไหมทดแทน ถึงแม้ผู้นั้นจะถือโฉนดตราแดงหรือตราจองก็" "

หลักการ เรื่องที่ดิน เป็นของพระเจ้าแผ่นดินนี้ ความจริง เป็นหลักการที่ยึดถือของ ประเทศต่าง ๆ มาหลายประเทศ เช่นประเทศจีนแต่โบราณกาล ถือว่าพระเจ้าปักกิ่ง เป็นเจ้าของที่ดินในราชอาณาจักร โดยมีบริบทถึงของซึ่งถือกล่าวว่า "ที่ดินที่ท้องฟ้า เป็นของผู้ เป็นพระมุขและบรรดาผู้อยู่อาศัยที่นั่น เป็นของพระมุข" "

ตามกฎหมายอิสลามถือว่า ที่ดินเป็นของอินมิง ผู้เป็นพระมุขแห่งศาสนา ไม่เป็นของราษฎร ^๒

ในประเทศอังกฤษ ก็ใช้ระบบกฎหมายที่ดินเหมือนกฎหมายลักษณะ เบ็จ เสรีของ ไทย คือถือว่าที่ดินทั้งหลายในราชอาณาจักรอังกฤษ เป็นของพระมหากษัตริย์ ราษฎรถือสิทธิ ในที่ดินแต่โดยอาศัยพระบรม เชาขุนาภท เมื่อผู้ถือที่ดินตายลง พระเจ้าแผ่นดินจึงมักเรียก เอาคืน แม้ผู้ถือที่ดินในสมัยพระเจ้าจอห์น จะมีขุนนางผู้ใหญ่คนอื่นถือที่ดิน เขาร่วงจากขุนนาง อีกคนหนึ่ง พระเจ้าจอห์นก็ยัง เรียกเอาคืนอยู่นั่นเอง ^๓

ศาสตราจารย์ ร.แสงภาค, "ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (กฎหมายเอกชน) " กฎหมายที่ดิน, (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการ เมือง, ๒๔๕๑), หน้า ๓๗.

^๒ เรื่อง เกียวกัน,

^๓ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, "ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง" ปาฐกถาแสดงที่ สมาคมครูโรงเรียนราษฎร หอประชุมคุรุสภา เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๐๘, หน้า ๓๒.

ดังนั้น ตลอดสมัยกรุงศรีอยุธยาจึงถือกันว่า ที่ดิน เป็นของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว ส่วนราษฎรมีสติเพียงอยู่หรืออาศัยทำกินเท่านั้น โดยเฉพาอย่างยิ่งในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น การใช้หลักกฎหมายว่า พระมหากษัตริย์ เป็นเจ้าของที่ดินทั้งสิ้นแต่เพียงผู้เดียว เข้มงวดมาก ราษฎรผู้ เป็นเจ้าของที่ดินจึงไม่มีสิทธิที่จะนำที่ดินไปจำหน่ายจ่ายโอนได้ และ เนื่องจากการ เก็บภาษีที่ดิน จะเก็บจากที่ดินที่ได้ทำประโยชน์อยู่จริง เท่านั้น ภาษีที่ดิน จึงถือได้ว่าเป็นรายได้อันสำคัญของพระมหากษัตริย์ พระองค์จึงต้องการให้ใครทำประโยชน์ในที่ดินให้ไ้มากที่สุด และไม่ปล่อยให้ เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า พระองค์จึงห้ามมิให้มีการซื้อขายที่ดินรกร้างว่างเปล่าแก่กัน ส่วนการที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจในการ ยึดหรือ เว้นคืนที่ดิน มาจากราษฎรในสมัยนั้นนั้น มิได้หมายความว่า พระองค์จะทรงยึดหรือ เว้นคืนที่ดินจากราษฎรได้ ในทุกกรณี พระองค์จะทรงใช้อำนาจนี้ก็เพื่อประโยชน์แก่ทางราชการบ้านเมือง เช่น เว้นคืนที่ดิน เพื่อนำมาสร้างถนนหนทาง สถานที่ราชการ นอกจากนี้ยังปรากฏว่ามีการ เว้นคืนที่ดิน เพื่อประโยชน์ในทางการ เมืองอีกด้วย กล่าวคือ ทรงใช้อำนาจยึดที่ดินคืนจากบรรดาขุนนาง หรือราษฎรที่สะสมที่ดินไว้ เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นผู้ใดยึดถือที่ดินไว้จนสามารถสองสามผู้คนกลายเป็นปฏิปักษ์ต่อพระองค์ได้ การยึดที่ดินคืนจึง เป็นวิธีการระงับบุคคลที่คิดร้ายต่อพระองค์อีกกรณีหนึ่ง

ส่วนในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย พระอัยการ เบ็ญ เสรีจบที่ ๗๖ กำหนดให้ เอกชนที่ต้องการจับจองที่ดินไปแจ้งต่อ เสนา นายระวาง นายอากร เพื่อขออนุญาตเสียก่อน แล้วให้นายระวาง นายอากรออกโฉนดให้ผู้ขอจับจองในระหว่างที่ทำประโยชน์ ทางราชการ จะยกเว้นภาษีให้ชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง เมื่อทำประโยชน์เสร็จแล้ว ผู้เช่าทำประโยชน์จึงมีหน้าที่ เสียภาษีให้แก่ราชการ ถ้าหากละทิ้งไม่ทำประโยชน์ก็จะถูกเจ้า เมือง เสนา นายระวาง นายอากร เอาที่ดินไปให้ผู้อื่นไปทำประโยชน์ และในสมัยนี้อำนาจของพระมหากษัตริย์มีมากขึ้นสามารถควบคุมข้าราชการให้อยู่ใต้มงคัมภีร์ชาติได้ การใช้หลักกฎหมาย พระมหากษัตริย์ เป็นเจ้าของที่ดินแต่เพียงผู้เดียว จึงได้ผ่อนคลายลง คือมีการอนุญาตให้ราษฎรซื้อขายที่ดินกันได้ เพราะ พระองค์ได้เริ่มเล็ง เห็นความสำคัญในทาง เศรษฐกิจที่จะได้จากที่ดิน ดังนั้น สิทธิของราษฎร

ในที่ดินจึงเริ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ดี ราษฎรก็ไม่นิยมที่จะซื้อที่ดินในระหว่างกันเองมากนัก มักจะนิยมซื้อ เก้าของพระราชทานเมื่อขายจากพระมหากษัตริย์ ก็จึงเห็นได้จากบันทึกของ ลาลูแบร์ว่า "ประชาชนนั้นสามารถซื้อขายที่ดินกันได้ โดยไม่มีข้อห้าม ซึ่งกฎหมายคืออนุญาต ให้ซื้อขายกันได้ แต่เกือบจะไม่มีประชาชนคนใดใครจะซื้อขายที่ดินกันนัก ถ้าผู้ใดต้องการ ที่ดินก็จะซื้อ เก้าของพระราชทานเมื่อขายจากในหลวงโดยตรง" นอกจากนี้ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย ที่ดินสามารถตกทอด เป็นมรดกหรือจะนำไปจำนำหรือ เป็นประกันหนี้ก็ได้ ตามพระอัยการลักษณะมรดก คำปรารภบทที่ ๘๘ พระอัยการ เมื่อกเสริ้บทที่ ๖๐ และ ๗๘ ภา

ทั้งที่ไ้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า อำนาจของพระมหากษัตริย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลายเกิดความมั่นคงขึ้นกว่าสมัยก่อน บรรดาขุนนางข้าราชการทางอัญญาโยิต์มังคัม บัญชา การยึกหรือ เวณคินที่คินคินจาดราษฎรค้ายเหตุผลในทางการ เมืองจึงมีน้อยลง การ ยึกหรือ เวณคินที่คินจึงมัก เกิดขึ้น เพราะกรณีที่พระมหากษัตริย์ประสงค์จะนำที่ดินไปใช้ เพื่อ ประโยชน์ในทางราชการหรือ เพื่อสาธารณประโยชน์เท่านั้น เช่นนำไปสร้างถนนหนทาง สร้างสถานที่ราชการ เป็นต้น

ส่วนการสงวนหวงห้ามที่ดินแปลงใดให้ เป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพล เมือง ใช้ร่วมกันในสมัยนี้ไม่ปรากฏหลักฐาน แต่กรณีที่น่าสนใจกว่า การสงวนหวงห้ามอาจจะ เกิดจากพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ก็ได้ กล่าวคือ อาจมีพระบรมราชโองการ ต้องการให้คงที่ดินแปลงใดไว้ มีให้นำไปจัดให้แก่ราษฎรเช่าอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ เพื่อ ที่พระองค์จะได้นำไปใช้ประโยชน์ในราชการส่วนพระองค์ หรือในกิจการที่เป็นประโยชน์ แก่บ้านเมือง ก็น่าจะเป็นไปได้ ผู้ที่รู้ในเรื่องนี้ก็คือ ข้าราชการเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่

คำว่าใช้ เพื่อประโยชน์ในราชการหรือ เพื่อสาธารณประโยชน์ น่าจะมีความหมาย อย่างกว้าง คือไม่ว่าจะเป็นไป เพื่อประโยชน์ส่วนพระองค์หรือประโยชน์แก่ชาติบ้านเมือง ก็อยู่ในความหมายนี้

ในการรับแจ้งและไปอยู่ที่ราษฎรจะโค่นสร้าง ซึ่งโค่นเสนา นายระวาง นายอากร ซึ่ง
 เจ้าหน้าทีเหล่านี้จะไม่อนุญาตให้ราษฎร เข้ายู้อาศัยหรือทำกินในที่กินที่พระมหากษัตริย์
 พระบรมราชโองการก็เป็นได้ และในการกระทำตามอำนาจหน้าที่นี้ เสนา นายระวาง
 นายอากรเหล่านี้ น่าจะต้องจัดทำบัญชี เกี่ยวกับที่กินว่าแปลงใดใช้ทำประโยชน์อย่างไรบ้าง
 ที่กินแปลงใดตกเป็นของบุคคลใด อันเป็นแนวความคิดในการจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์

๑.๓ ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ในตอนต้นของกรุงรัตนโกสินทร์ ใ้คนำกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา มาชำระสะสาง
 ในรัชกาลที่ ๑ กฎหมายในสมัยนี้หลักใหญ่แล้วจะมีหลัก เหมือนกฎหมายกรุงศรีอยุธยา ตอนปลาย
 คือที่กินรกร้างว่างเปล่ายังอยู่ในบังคับของกฎหมายที่กินทั้งสิ้น กล่าวคือ เป็นของพระมหากษัตริย์
 แต่เพียงผู้เดียวโดยเด็ดขาด ราษฎรคนใดต้องการที่จะเข้าไปจับจอง เอาที่กินรกร้างว่างเปล่า
 เพื่อทำประโยชน์ก็ต้องไปขออนุญาตขอ เสนา นายระวาง นายอากร เสียก่อน และในขณะที่เข้า
 ทำประโยชน์ในที่กิน ถ้าหากทำไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาที่ เสนา นายระวาง นายอากรกำหนด
 ไว้ เสนา นายระวาง นายอากรก็สามารถที่จะนำที่กินนั้นไปจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่ใครก็ได้
 สำหรับผู้ที่เข้าทำประโยชน์ในที่กินจนเสร็จ เรียบร้อยก็จะมีฐานะ เป็นเจ้าของที่กิน สิทธิของ
 เจ้าของที่กินในสมัยนี้ได้รับการยอมรับมากขึ้น คือให้สิทธิแ่ราษฎรที่จะซื้อขายที่กินกันได้
 ที่กินจึงมีความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะในสมัยรัชกาลที่ ๔ มีชาวต่างประเทศ เข้ามามีการค้า
 ก้าขายกับประเทศไทย พระองค์จึงได้ประกาศกำหนดให้มีการขายหรือให้เช่าที่กินแก่คนต่าง-
 ประเทศได้ และต่อมาได้เกิดปัญหา เรื่องที่กินที่ราษฎรนำไปซื้อขายแก่กัน ซึ่งปรากฏว่าราคา
 ที่กินได้สูงขึ้น ผู้ขายที่กินก็มาขอที่กินคืน อ้างว่าเป็นการขายฝาก พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า-
 เจ้าอยู่หัว จึงได้ตราพระราชกำหนดประกาศ เรื่องจำหน่ายและขายฝากที่กิน พ.ศ. ๒๔๐๘ และ

จงเจริญ อเนกตริยกุล, ทะเบียนที่กินสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้ เป็นหลักฐาน
พิสูจน์สิทธิในที่กินได้เพียงใด, (สำนักงานคณะกรรมการ เรื่องราวร้องทุกข์, ๒๕๒๘).

๒๔๑๐ ว่า "การซื้อขายจะถือว่าเป็นเสร็จเด็ดขาด เมื่อมีการมอบโฉนดตราแดงให้แก่ผู้ซื้อ ซึ่งประกาศทั้งกล่าวแสดงถึงสิทธิของฝ่ายที่ใดโฉนดตราแดง แต่ไม่ได้แสดงว่ามีสิทธิคิดจากรัฐ ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๕ ใ้ทรงออกพระราชบัญญัติการขายฝากและการจำนำที่ดิน ร.ศ. ๑๑๕ ขึ้นว่า การขายฝากและการจำนำที่ดินจะต้องมีทรัพย์สินมาจากผู้มีอำนาจที่จะขายหรือจำนำ

ส่วนการยืมหรือ เว้นคืนที่ดินของ เอกชนหรือราษฎรมาเป็นของพระมหากษัตริย์ ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็เป็นประเพณีที่ยึดถือกันมา เพียงแต่ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นได้อนุญาตการให้เช่าที่ดินบ้างมาก กล่าวคือ ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๓ เมื่อมีการยืมหรือ เว้นคืนที่ดินของราษฎรมาเป็นของพระมหากษัตริย์ ไม่ว่าจะเพื่อประโยชน์ของทางราชการ หรือประโยชน์สาธารณะ พระองค์จะพระราชทานที่ดินแปลงขึ้นให้เป็นการแลกเปลี่ยน จนกระทั่งในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา พระองค์ได้ยอมรับรองสิทธิของราษฎรผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมากขึ้นกว่าในสมัยก่อน มีการออกกฎหมาย กฎข้อบังคับ และประกาศพระบรมราชโองการ เกี่ยวกับการสงวน หวงห้ามที่ดินของรัฐ มิให้ราษฎรจับจองทำประโยชน์ ซึ่งจะขออธิบายความ เบื้องต้น เรียงตามลำดับดังนี้

๑.๓.๑ ประกาศกรมโยธาธิการ ลงวันที่ ๓๓ มกราคม ร.ศ. ๑๑๐

ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ก็ยังทรงยึดหลักที่ว่า ที่ดินทั้งสิ้นเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่เพียงผู้เดียว เมื่อพระองค์ประสงค์ที่จะ เว้นคืนที่ดินแปลงใด เพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการสาธารณประโยชน์ ก็จะใช้สิทธิในการ เว้นคืนที่ดินจากราษฎร โดยกำหนดให้มี การจ่ายเงินชดเชยให้แก่ราษฎรที่ถูกยืมหรือ เว้นคืนที่ดินด้วย โดยออกประกาศกรมโยธาธิการ ลงวันที่ ๓๓ มกราคม ร.ศ. ๑๑๐ ขึ้น ซึ่งการ เว้นคืนการพระราชบัญญัตินี้ จะต้องมี การจ่ายทั้งค่ารื้อถอนและค่าที่ดินให้แก่ราษฎร เป็น เจ้าของที่ดิน

๑.๓.๒ ข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ. ๑๑๗

เป็นข้อบังคับที่ออกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว เช่นเดียวกัน บัญญัติถึงกรณีที่ราษฎร เข้าไปหวงห้ามจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่า เป็นของตน จะต้องทำอย่างไร-

บ้าง เช่น จะต้องไปแจ้งคณายอำเภอท้องที่ตามแบบที่กำหนด เสร็จแล้ว เป็นหน้าที่ของ นายอำเภอที่จะต้องแจ้งกึ่งกรมการอำเภอ กำนัน ไปรับไว้ตรวจสอบที่ดินว่า ที่ดินที่ ราษฎรขอจับจองนั้น เข้าลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด กังค่อไปนี้หรือไม่

- ๑. ที่ที่หวงห้ามกว้างยาว เท่าใด คิด เป็น เนื้อที่อย่างไร ฯลฯ
- ๒. เป็นที่ไรราชการหลวงหรือ เป็นที่หวงห้ามอยู่ในการออกหลวงหรือไม่
- ๓. เป็นที่มหาชนโคอาศัย เป็นสาธารณประโยชน์อยู่หรือไม่

ข้อบังคับนี้ไม่ใช่ เป็นการหวงห้ามที่ดินของรัฐ แต่เป็นข้อบังคับที่มีอยู่ถึงที่ดินที่เป็น สาธารณประโยชน์ ซึ่งราษฎรจะขอเข้าจับจอง เป็นเจ้าของไม่ได้ เป็นการแสดงให้เห็น ใ้เห็นว่า ในขณะนั้นได้มีการสงวนที่ดินไว้ให้ราษฎร (มหาชน) ไร่ไร่ประโยชน์ร่วมกัน หรือมี ที่ดินที่ราษฎรได้ใช้ เป็นสาธารณประโยชน์ คือทุกคนมีสิทธิใช้อยู่บ้างแล้ว ซึ่งที่ดินเหล่านี้ ราษฎรจะขอจับจอง เป็นเจ้าของไม่ได้ เพราะเหตุที่เป็นทรัพย์สินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน

นอกจากนี้ ตามข้อบังคับนี้ เมื่อนายอำเภอได้ตรวจสอบแล้ว เห็นว่าไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ ที่หวงห้าม ก็ให้ออกใบเขียนขำให้แก่ราษฎร และตามข้อ ๑๐ ของข้อบังคับได้กำหนดว่า "ถ้าผู้รับใบเขียนขำจะต้องการที่ดินที่ใดหวงห้ามไว้เป็นกรรมสิทธิ์แก่ตน จะต้องขออายุ ใหม่มุ่รอบ ๑๒ เดือน..." แสดงให้เห็นว่า สิทธิของราษฎรในการ เป็นเจ้าของที่ดินที่ได้รับ การยอมรับมากขึ้นในรูปของกรรมสิทธิ์ แต่พระมหากษัตริย์ยังทรงสิทธิขับไร่ราษฎรออกจาก ที่ดินได้ เพื่อประโยชน์แก่ราชการ หรือสาธารณประโยชน์ได้ เสมอตามหลักที่ว่า พระมหากษัตริย์ ทรง เป็น เจ้าของที่ดินแต่เพียงผู้เดียว

๑.๓.๓ ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๐

เป็นกฎหมายที่ยอมรับกรรมสิทธิ์ของราษฎร เจ้าของที่ดินเหมือนอย่างนาคู่ ตามที่ บัญญัติไว้ในข้อ ๙ ของประกาศดังกล่าวว่า "ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดตามประกาศนี้ ให้เจ้าของ มีกรรมสิทธิ์เหมือนอย่างนาคู่โค คือต้อง เสียค่าที่หรือค่านาแก่รัฐบาลทุก ๆ ปี ข้อ ๘ "ไม่ให้ ถือกรรมสิทธิ์ที่ไ้กว่านาในข้อ ๙" เป็นเหตุที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์นั้นจะพ้นจากความรับผิดชอบ และ ความจำเป็นจะต้องประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมาย ซึ่งบังคับเกี่ยวกับที่ดิน คือในการ เก็บภาษีอากร และการที่รัฐบาลจะต้องการที่เพื่อราชการหรือ เพื่อสาธารณประโยชน์"

ฉะนั้น ถึงแม้จะไ้มีการยอมรับกรรมสิทธิของ เจ้าของที่ดินมากขึ้น แต่ก็ยังอยู่ใน
ข้อบังคับของ เรื่องการ เก็บภาษีอากรและการที่รัฐบาลจะต้องกา รที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ใน
ราชการ หรือ เพื่อสาธารณประโยชน์ นอกจากนี้ยังมีคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๓๐/ร.ศ. ๑๒๒
วินิจฉัยไว้ว่า เจ้าเมืองจะขับไล่ราษฎรออกจากที่ดินที่เขาไ้ทำค้างไร่ไม่ได้ นอกจากเอา
ที่นั้นทำประโยชน์ในราชการแผ่นดินโดยตรง

๑.๓.๔ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๒

กฎหมายฉบับนี้ออกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว ซึ่งมีผล
เป็นการยกเลิกกฎหมายที่ดินที่ใช้อยู่ก่อนทั้งหมด และให้ใช้กฎหมายฉบับนี้ ซึ่งตามกฎหมาย
ฉบับนี้ ราษฎรจะขอจับจองที่ดินได้แก่ เฉพาะในเขตที่ไ้มีการประกาศออกโฉนดเท่านั้น โดย
รัฐบาลจะออกโฉนดแผนที่ให้ถึงราษฎรที่ขอจับจอง อันเป็นการออกโฉนดแผนที่ให้แก่ราษฎร
เป็นครั้งแรก โดยมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ไ้บัญญัติยอมรับกรรมสิทธิของ เจ้าของ
ที่ดินว่า "ที่ดินซึ่งไ้ออกตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิตามพระราชกำหนด
กฎหมาย" ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐเริ่มเคารพสิทธิในที่ดินของเอกชนมากขึ้น แต่กรรมสิทธิ
ที่ว่านี้ก็ยังอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๓๖ ซึ่งบัญญัติว่า "ไม่ให้อีกว่ากรรมสิทธิที่ไ้ว่ามาใน
มาตรา ๓๕ เป็นเหตุที่ผู้ถือกรรมสิทธินี้จะพ้นจากความรับผิดชอบและความจำเป็นจะต้อง
ประพฤติกตามพระราชกำหนดกฎหมายซึ่งบังคับเกี่ยวกับที่ดิน คือในการ เก็บภาษีอากร และ
การที่รัฐบาลจะต้องกา รที่เพื่อราชการ หรือ เพื่อสาธารณประโยชน์"

ฉะนั้น ตามกฎหมายฉบับนี้แสดงว่า

- ๑. เอกชนผู้ไ้รับโฉนดแผนที่แสดงว่า เป็นผู้ม่ิกรรมสิทธิในที่ดิน
- ๒. พระมหากษัตริย์หรือรัฐยังทรงพระราชอำนาจที่จะเวนคืนที่ดินนั้นกลับมา เป็น
ของรัฐ ทั้งนี้ต้องเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์แก่ราชการหรือ เพื่อสาธารณประโยชน์เท่านั้น

พระยาพิชารณาประชามาศย์ (สุทราภ วรรณภักย์) , คำอธิบายลักษณะที่ดิน เล่ม ๑
(พระนคร : โรงพิมพ์พิศาวรรณนิติ ๒๔๖๕) , หน้า ๒๘ - ๓๐ ,

ซึ่งพระราชอำนาจในการเวนคืนที่ดินนี้ กระทรวงมหาดการ เมืองไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้อเอง ต้องทูลขอพระบรมราชานุญาตทุกครั้ง พระมหากษัตริย์จึงเป็นผู้เกี่ยวข้องที่จะชี้ขาดว่าจะเวนคืนที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการหรือ เพื่อสาธารณประโยชน์หรือไม่ แก่มีกรณียกเว้นคือ ตามพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๔๖๑ มาตรา ๗ บัญญัติให้เป็นสิทธิแก่เสนาบดี ซึ่งบัญชาการกรมราชโลหกิจที่จะกระทำได้อเอง เพื่อประโยชน์แก่การทำเหมืองแร่ ทั้งนี้ในสมัยนั้นการ เวนคืนมีลักษณะ เช่น เกี่ยวกับการบังคับซื้อ คือมีการจ่ายค่าชดเชยหรือค่าที่ดินให้แก่ราษฎร เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืน ดังที่ได้อกล่าวมาแล้วในข้อ ๑.๓.๑

นอกจากกรณีการ เวนคืนที่ดินเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในราชการหรือสาธารณประโยชน์ เช่น เวนคืนที่ดินเพื่อนำมาสร้างถนนหนทาง สร้างสถานที่ราชการ แล้วในพระราชบัญญัติยังได้มีการบัญญัติถึง ที่หลวงหวงห้ามไว้ โดยในบัญญัติมาตรา ๑ ข. "ที่แห่งใดสงสัยว่า เป็นที่หลวงหวงห้าม ก็ให้แจ้งความไปยัง เจ้าเมืองกรมการ เจ้าหน้าทีให้ทราบ เพื่อที่จะไต่พิจารณาให้รู้แน่ว่า เป็นที่หลวงหวงห้ามหรือไม่ จะไต่พิจารณาไปตามระเบียบที่ไต่ตามข" และมาตรา ๒๑ บัญญัติว่า "ซึ่งกรมการอำเภอได้อออกไป เหยียบขำให้แก่อุหนึ่งผู้ใดไป แม้ความปรากฏภายหลังว่า เป็นที่ซึ่งรัฐบาลยังไม่มีคำสั่งจะให้ผู้อไต่กรมสิทธิ เช่น เป็นที่รัฐที่รัฐบาลหวงห้ามเอาไว้ เป็นที่สำหรับใช้ประโยชน์ราชการ หรือสำหรับราษฎรเลี้ยงสัตว์พาหนะ ปลูกไม้ ปลูกพืช ปลูกน้ำ ชุกแร่ ทางเดิน ทางน้ำ หรือสำหรับสาธารณประโยชน์ ประการใดประการหนึ่ง จะไม่ยอมให้ผู้นั้นจับของผู้อไต่ หรืออีกประการหนึ่งถ้าความปรากฏว่า ผู้นั้นขอของทีมากเกินกำลังที่ตนสามารถจะทำให้เกิดผลแก่ที่ที่ไต่ จะยอมให้ผู้นั้นขอที่แก่พอถ้ำถึงที่จะทำไต่ได้ ผู้อไต่ เหยียบขำไม่มีอำนาจที่จะอ้างว่าตนควรจะได้ของที่รายนั้นตามประสงค์ เพราะ เหตุที่มิไต่ เหยียบขำเป็นสำคัญ"

จากบทบัญญัติมาตรา ๒๐ นี้ แสดงให้เห็นว่า ที่ดินที่เป็นสาธารณประโยชน์หรือ
 ที่ดินที่ทางราชการหวงห้ามไว้ นั้น เป็นของรัฐบาล ใครจะครอบครองเท่าไรก็ไม่ไคสิทธิ์
 หลักการไม่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้นำมาใช้ในระยะต่อมา และแม้เจ้าพนักงาน
 จะไคออกไปเหยียบย่ำให้แก่ราษฎรที่ขอจับจองไปแล้ว ถ้าต่อมาภายหลังปรากฏว่าที่ที่
 สาธารณะ บุคคลนั้นมิใช่ผู้มีสิทธิในที่ดินไม่ จึงถือว่าที่ที่ดินเหล่านี้เป็นของประชาชนใช้ร่วมกัน
 และจากหลักที่ว่า เมื่อเวลาเจ้าหน้าที่ไปออกโฉนดให้แก่ใคร ถ้าไคพบที่ที่ดินดังกล่าวต้องแจ้ง
 ให้เจ้าเมืองหรือเจ้าหน้าที่ทราบ เพื่อที่จะไคทราบว่า เป็นที่หลวงจริงหรือไม่ จากหลักฐาน
 นี้ผู้เขียนเห็นว่า เจ้าเมืองน่าจะไคจับห้ามผู้เกี่ยวกับที่ที่ดินสาธารณะนี้ไว้แล้ว และตาม
 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ นี้ กฎหมายกำหนดให้เจ้าเมืองจัดการไปตาม
 ระเบียบที่เคยทำมา การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้แสดงว่า ไคมีวิธีการที่เคยทำมาแล้วใน
 สมัยก่อน ๆ เกี่ยวกับที่สาธารณะ แต่ไม่ปรากฏหลักฐานในเรื่องนี้

๑.๓.๔ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗

แม้จะไคมีการออกโฉนดที่ดินมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๔ แต่หาไม่มีกฎหมายกำหนด
 อำนาจหน้าที่ว่าผู้ไคจะเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินหวงห้าม เพียงมีแก่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน
 ร.ศ. ๑๒๗ ที่กำหนดว่า ถ้ามีการออกโฉนดที่ดินหรือใบจองให้แก่ผู้ไคที่สงสัยว่าจะเป็นที่หลวง
 หวงห้าม ก็ให้แจ้งความไปยังเจ้าเมือง กรมการเจ้าหน้าที่ให้ทราบ เพื่อจะไคตรวจสอบ
 คว้า เป็นที่หลวงหวงห้ามจริงหรือไม่ ซึ่งแสดงว่าผู้ปกครองท้องที่ หรือนายอำเภอ ผู้ว่าราชการ
 จังหวัด มีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินหวงห้ามมานานแล้ว ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้
 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ จึงไคมีการกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องนี้ให้
 ชัดแจ้งขึ้น เช่น

จึงเจริญ อนันตวิบูล. ทะเบียนที่ดินสาธารณะใช้เป็นหลักฐานพิสูจน์สิทธิไคเพียง
ไค, หน้า ๒๖.

มาตรา ๑๑๘ "กรมการอำเภอ ต้องตรวจให้รู้ทำเลที่ห้ามหา เลี้ยงชีพของ
ราษฎรในอำเภอนั้น คือที่นา ที่สวนที่จับสัตว์น้ำ เป็นต้น และจะต้องสอบสวนให้รู้ว่ามี
เหล่านักฮ้ายสายน้ำทางใด ควรทำบัญชีมีทะเบียนไว้ในที่ว่าการอำเภอ"

มาตรา ๑๑๗ "หน่วย นนง คลอง บึง บาง และลำน้ำต่าง ๆ ย่อมเป็นของ
รัฐบาลปักษ์รักษา เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอที่จะตรวจตราอย่าให้เสีย ฯลฯ"

นอกจากนี้ในมาตรา ๑๒๒ ยังได้กำหนดให้ความหมายของคำว่า ที่สาธารณะประโยชน์
ไว้ว่า คือที่เลี้ยงปลุกสัตว์ที่จักไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง
และที่อย่างอื่น ซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ร่วมกัน กล่าวโดยสรุปก็คือ ที่สาธารณะประโยชน์
ตามพระราชบัญญัตินี้ หมายถึงที่ที่สำหรับให้ประชาชนใช้ร่วมกันนั่นเอง โดยกฎหมายกำหนด
ให้เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอที่จะคอยตรวจตราดูแลรักษา อย่าให้ผู้นั่งผู้ใดเบียดบัง เอาไป
เป็นประโยชน์ส่วนตัว และตามมาตรา ๑๑๘ ที่กำหนดให้มีการจัดทำทะเบียนที่ดินไว้ กฎหมาย
ก็มิได้กำหนดว่า จะต้องทำอย่างไร แต่ในทางปฏิบัติ สันนิษฐานได้ว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่
ก็จะต้องทำการสำรวจว่า ราษฎรแต่ละคนมีที่ดินอยู่ที่ใดบ้าง เท่าใด ที่หวงห้ามแต่ละแปลง
เช่นแม่น้ำ ที่เลี้ยงสัตว์ ทั้งอยู่ตามลุ่ม มีเนื้อที่เท่าใด ข้างเคียงที่ดินของบุคคลใด แล้วนำไป
ลงบัญชี

๑.๓.๖ พระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
รัชกาลที่ ๗

เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๔๗๐ ใ้มีปัญหา เรื่องชกแย้ง เกี่ยวกับที่ดินเกิดขึ้นมาก
มาย เช่นที่จังหวัดราชบุรี มีปัญหา เรื่องที่ดินสาธารณะประโยชน์โคกโพธิ์หัก จังหวัดชลบุรี

เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๗ - ๒๘.

มีปัญหา เรื่องที่สาธารณประโยชน์มิ่งพระมโหชน จังหวัดนครนายก มีปัญหา เรื่องที่ดินบ้านกงละคร
 ประชาชนได้ถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า เจ้าอยู่หัวให้ทรงพระกรุณาวินิจฉัย
 พระองค์จึงได้มีพระบรมราชโองการให้มีการสำรวจที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยมีความ
 มุ่งหมายคือ เพื่อต้องการให้มี rule เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ หรืออีกนัยหนึ่ง
 จักให้มี list ไว้เป็นหลักฐาน การสำรวจครั้งนี้ทำอย่างจริงจัง เพราะมี
 เจ้าหน้าที่จากกระทรวง เกษตรและกระทรวงมหาดไทยรวมมือกัน และตามพระบรมราชโองการ
 ให้จัดทำอย่างละเอียด คือสำรวจทุกแปลง ไม่ว่าจะใกล้สงวนหวงห้ามไว้หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อจะ
 ใ้คนได้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของราษฎรให้ไ้โดยล กล่าวคือ ต้องสำรวจหลักการ เกี่ยวกับที่ดิน
 สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ให้เป็นระเบียบยิ่งขึ้น เมื่อมีราษฎรบุกรุกหรือ เกิดกรณีพิพาทก็จะ
 ทำให้ทราบได้ว่าใครผิดใครถูก จะได้พิจารณาชี้ขาดต่อไป

การดำเนินการสำรวจและจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ตามพระบรมราชโองการ
 ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า เจ้าอยู่หัวมีความเป็นเอกตามลำดับดังนี้ ๒

๑. วิธีการสำรวจที่ดินสาธารณประโยชน์ในครั้งนั้น พระองค์ได้มองเห็นความ
 สำคัญ จึงแต่งตั้งกรมการขึ้นสามนายทำการสำรวจ ซึ่งกรมการแต่ละนายนั้น ประกอบด้วย
 ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ คือ ปลัดจังหวัด พนักงานเกษตร หรือที่ดินจังหวัด และสรรพากรจังหวัด
 ในการสำรวจครั้งนี้คงไม่เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินเท่านั้น แต่สำรวจเพื่อใช้ประโยชน์ในการ
 เก็บภาษีด้วย

๒. เมื่อกรมการทำการสำรวจมาแล้ว ไม่ใช่จะมีผลให้ที่ดินแปลงนั้นขึ้นทะเบียน
 ได้ทันที ต้องเสนอให้เทศบาลมณฑลพิจารณาเสียก่อน เมื่อเห็นชอบแล้วจึงจัดทำทะเบียน
 ไว้เป็นหลักฐาน นับว่าเป็นการกระทำที่ขอบข่ายเหตุผล มิใช่สำรวจแล้วนำมาขึ้นทะเบียน
 ได้ทันทีตามหลักการอื่น ๆ ที่เป็นมา เพราะการกระทำเช่นนั้น เสมือนกับว่ามีได้มีการ
 กลั่นกรอง ประชาชนก็จะมาร้อง เวียนและคงบุกรุกอยู่นั่นเอง

รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ ๑๒ วันพุธที่ ๘ สิงหาคม ๒๔๗๑.

๒ จงเจริญ อนันตริยกุล, ทะเบียนที่ดินสาธารณะใช้ เป็นหลักฐานพิสูจน์สิทธิได้
 เพียงใจ, หน้า ๕๕ - ๕๗.

๓. คณะที่ทำการสำรวจครั้งนี้ ตามหลักการมิใช่ เพื่อสำรวจที่ดินอันเป็น
 สาธารณประโยชน์ทั้งหมด แต่สำรวจ เฉพาะที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ทางการได้สงวน
 หวงห้ามไว้แล้ว เท่านั้น เพื่อให้ทราบแน่นอนว่ายังคงมีสภาพเหมือนเดิมหรือไม่ ทั้งนี้
 ครั้งแรกจึงต้องให้อำเภอต่าง ๆ ที่ทำการสำรวจในวันลงบัญชีที่ดินซึ่งได้สงวนหวงห้ามไว้
 ว่ามีเท่าใด อยู่ที่ใดบ้างให้กรรมการไต่พิจารณาเสียก่อน และออกไปทำการสำรวจตามบัญชี
 นั้น จึงกล่าวได้ว่า เพียงแต่ชำระจากบัญชีเก่า ๆ ที่มีอยู่แล้วเท่านั้น แต่เนื่องจากให้อำนาจ
 คณะกรรมการพิจารณาให้ราษฎรที่มรดกคงอยู่ต่อไป หรือให้ออกจากที่ดิน หรือมีอำนาจที่จะ
 เสนอความเห็นว่าจะสงวนที่ดินแปลงนั้น ๆ ไว้ต่อไป หรือเลิกการสงวน คณะกรรมการ
 จึงมีอำนาจที่จะสงวนที่ดินแปลงอื่น ๆ ซึ่งยังไม่ในบัญชีได้ด้วย เมื่อเห็นว่าสมควรจะให้มี
 การสงวนต่อไป ปรากฏว่าในการสำรวจครั้งแรกได้รับรายงานว่ามีถึงจำนวน ๑๓,๒๔๖ แปลง
 และคณะกรรมการสำรวจได้เพียง ๑,๓๑๔ ราย ใช้เวลาถึง ๓ ปี ยิ่งค้างสำรวจเท่าจำนวน
 ที่ได้รับบัญชีแล้ว ๑๑,๔๔๖ ราย ซึ่งถ้าจะปฏิบัติต่อไปอีกต้องใช้เวลาถึง ๔ ปี ทั้งนี้ จึงนำ
 เชื่อว่าทั่วประเทศคงมีที่ดินสาธารณประโยชน์ที่เกิดจากการสงวนหวงห้ามนี้มากมาย

ต่อมา เมื่อมีการ เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มา เป็น
 ระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ อำนาจของคณะรัฐมนตรีทั้งหมดไป
 อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการบริหารงานปทัชศาสตร์ต่าง ๆ ก็ตกแก่คณะรัฐมนตรี แต่
 ขณะนั้นไม่มีนายกรัฐมนตรี คงมีแต่ประธานกรรมการราษฎร ทั้งนี้ ในวันที่ ๒ สิงหาคม
 ๒๔๗๕ กระทรวงมหาดไทยจึงได้เสนอประธานกรรมการราษฎร เกี่ยวกับการปฏิบัติงานใน
 การเก็บสำรวจที่ดินสาธารณประโยชน์ หนังสือฉบับนี้ มีความสำคัญมาก ทั้งมีข้อความดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่ ๔๕/๔๔๖๖

ศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทย

แผนกที่ดิน

วันที่ ๒ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๔๗๕

เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เรียน ประธานคณะกรรมการราษฎร

ก๊วยเคิม เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๐ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าหลวง
 ๕ นายออกไปตรวจจักษุราชการในเขตตอนนครชัยศรี ความปรากฏแก่คณะข้าหลวงว่า

ในเขตนี้ช่วงจังหวัดสุพรรณบุรีมีผู้ปลูกที่สาขารูปประโยชน์บ้าง และบางรายร้องว่าถูก
 เกียกกันที่กิน เพราะเจ้าหน้าที่งานท้องที่อ้างว่า เป็นที่สาขารูปประโยชน์บ้าง ข้าหลวง
 สอบสวนไต่ความว่า ที่สาขารูปประโยชน์มีมาก แต่ยังไม่ดีเท่าเทียมเป็นหลักฐานแน่นอน
 คณะข้าหลวงจึงมีคำสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี จัดเจ้าหน้าที่ฝ่ายเกษตรพร้อมด้วย
 กรมการอำเภอท้องที่ออกสำรวจจังหวัดที่สาขารูปประโยชน์ในฤดูกาลที่สะดวก แล้วให้ปิด
 หมายเขตขึ้นทะเบียนไว้ให้แน่นอน เมื่อต่อไปมีใครปลูกที่สาขารูปประโยชน์จะได้จัดการ
 ในทันที

ภายหลังมณฑลนครชัยศรีได้มีใบบอกเข้ามาถึงกระทรวงมหาดไทย กล่าวความ
 ตามใบบอกของจังหวัดสุพรรณบุรีว่า ได้สั่งการตามคำสั่งของข้าหลวงตรวจราชการแล้ว
 เจ้าหน้าที่เกษตรจังหวัดสุพรรณบุรีชี้แจงว่า การไปสำรวจจังหวัดที่สาขารูปประโยชน์ทั่วไป
 จะต้องจัดเจ้าหน้าที่งานจังหวัดไปทำการนับ เป็นเวลาแรมเดือน จะต้องใช้จ่ายค่าพาหนะ ค่า
 แรงคนงาน เป็นเงินประมาณเดือนละ ๑๕๐ บาท ครั้นให้อำเภอทำแต่เพียงสำรวจให้ทราบ
 ว่าที่สาขารูปประโยชน์มีอยู่เท่าใด และที่ไหนบ้าง ทำแผนที่ประมาณขึ้นทะเบียนไว้เท่านั้น
 ก็คงไม่ เป็นผลสำเร็จ เพราะพื้นที่ได้เปลี่ยนรูปไปโดยถูกรายกรทำนาปลูกข้าวเข้าไปมาก
 จะต้องทำการจังหวัดสอบ เขตกับ เนื้อที่ในหน้าโฉนดด้วย จะต้องทำการโดยวิธีหาแผนที่
 ซึ่งต้องใช้พนักงานจังหวัดของ เกษตรไปจัดทำขึ้นเอง กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณา เห็นว่า
 ในเรื่องที่ดินหลวงห้ามไว้สำหรับการสาขารูปประโยชน์นี้มีมากด้วยกัน แต่บางแห่งยัง
 ไม่ได้ทำทะเบียนไว้ให้ เป็นหลักฐานแน่นอน หรือบางแห่งได้ทำทะเบียนไว้แล้ว ต่อมาที่
 สงวนเหล่านั้น เปลี่ยนสภาพไม่ควรถูกเป็นที่ยึดจองต่อไป แต่ยังมีไต่ประกาศถอนจากการห้าม
 และแก่ทะเบียนก็มีกรณี เรื่องทางราชการต้องสืบสวนพิจารณาวินิจฉัยฎีก เรื่องราว
 ข้อโต้เถียงระหว่าง เจ้าหน้าที่กับราษฎรผู้ปลูกข้าวเป็นนิตย โดยถึงเวลาอันสมควรในการ
 ที่จะให้สำรวจจังหวัดหาแผนที่ลงหลักฐาน เขตขึ้นทะเบียนไว้ และประกาศ เป็นหลักฐาน
 แต่การที่จะกระทำให้สำเร็จได้เช่นว่านี้ จะต้องมีเจ้าหน้าที่งานจังหวัดออกไปสำรวจจังหวัด
 และกันเขตซึ่งมีผู้ถือกรรมสิทธิ์คาบเกี่ยวอยู่ เพื่อแยกออกให้เป็นกิจลักษณะ จึงให้นำหรือ
 ไปยังกระทรวง เกษตรราชการ เพื่อวางหลักการที่จะปฏิบัติต่อไป ในระหว่างที่กำลังหาวิธีกันอยู่นั้น

ก็พอดีถึงเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๔๗๑ กระทรวงมหาดไทยได้รับหนังสือราชเสนาธิการ
 เนื่องจากการที่กระทรวงเกษตรธิการขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจัดแบ่งที่ดิน
 สาธารณประโยชน์ในเขตกิ่งพรหมบุรี จังหวัดลพบุรีว่ามีพระราชกระแสว่า เรื่องที่
 สาธารณประโยชน์เคยมีคดีเบื่อง ๆ ควรจะมีระเบียบข้อบังคับหรือมีบัญชีรายชื่อที่ดิน
 สาธารณประโยชน์ไว้เป็นหลักฐาน ให้กระทรวงเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชกาวี
 กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงเกษตรธิการได้ปรึกษานานหรือวางหลักการ เห็นพร้อมกันว่า
 การสำรวจหาบัญชีที่สาธารณประโยชน์ตามพระราชกาวีนั้น สมควรจะทำทั่วไปด้วย ไม่
 เฉพาะแต่กิ่งจังหวัดลพบุรี และเพื่อที่จะป้องกันผลเสียหายซึ่งอาจจะเกิดขึ้นภายหลังว่าการ
 สำรวจ เป็นไปโดยไม่ถูกต้องชอบธรรม ควรจะจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นจังหวัดละ ๓ นาย
 (นอกจากพนักงานรังวัด) ผู้ที่จะเป็นกรรมการนั้น ให้ตั้งเจ้าหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับกรมการ
 วิชาที่สาธารณประโยชน์ คือปลัดจังหวัดหรือนายอำเภอ (ในจังหวัดที่ไม่มีปลัด)

๑. เกษตรมณฑล ๑. สรรพากรจังหวัด ซึ่งกระทรวงเกษตรฯ ได้ตกลงกับกระทรวงพระคลังฯ
 แล้ว ๑ รวม ๓ นาย และให้กรรมการพิจารณารายชื่อกลกลงไปทั่วว่า ที่ใดเป็นที่สาธารณประโยชน์
 จริงหรือไม่ หรือว่าเคยเป็นที่หวงห้ามสำหรับการสาธารณประโยชน์ แต่ภายหลังเปลี่ยนแปลง
 สภาพไม่ควรเป็นที่หวงห้ามต่อไป หรือไม่ไ้ใช้เป็นที่สาธารณประโยชน์แล้ว ซึ่งควรจำหน่าย
 พ้นจากการหวงห้ามเสียทีเดียว เพื่อให้ราษฎรได้ทำการเพาะปลูกก็ได้จัดการให้ประชาชน
 จับจองต่อไป กระทรวงเกษตรฯ ได้สั่งมณฑลให้ดำเนินการไปโดยนับตั้งกล่าวมานี้

กรรมการได้เริ่มดำเนินการดังกล่าวมาแล้ว ในท้องที่อำเภอท่าพี่เลี้ยง จังหวัด
 ลพบุรี เป็นกรณีทดลองก่อน การสำรวจรังวัดปิดเขตที่ดินแผนที่ได้เสร็จไปตอนหนึ่ง
 เพียงฝั่งตะวันออกแม่น้ำลพบุรี ในอำเภอท่าพี่เลี้ยง จังหวัดลพบุรีกระทรวงเกษตรธิการ
 จึงนำความขึ้นกราบบังคมทูลฯ เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๓ มีพระราชกระแสโปรดเกล้าฯ
 ให้ราชเสนาธิการขอกระทรวงเกษตรฯ เมื่อเดือนกันยายนศกเดียวกันเป็นใจความว่า
 การสำรวจที่สาธารณประโยชน์ในสามภาคทั้งแล้วไปอำเภอเดียว อีกปีจึงจะทั่วพระราช
 อาณาจักร ไม่ควรชะงักช้า เพราะมีเรื่องเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์อยู่เบื่อง ๆ กระทรวง-

เกษตรธิการและกระทรวงมหาดไทย จึงต่างไต่ถามตราสั่งทุกเขต เมื่อ เดือนมกราคม พ.ศ. ๒๔๗๓ ให้เจ้าหน้าที่ซึ่ง เป็นกรรมการไต่ถามการสำรวจให้เสร็จโดยเร็ว

บัดนี้ อธิบดีกรมทะเบียนที่ดินได้บันทึก เรื่องสำรวจที่สาธารณประโยชน์ขึ้น เสนอ กรวมใจความว่า การสำรวจที่สาธารณประโยชน์ ไปรกเกล้าฯ ให้สำรวจทั่วไปทั้ง พระราชอาณาจักกร จำนวนที่สาธารณประโยชน์ที่เขตใดมีไปบอกส่งมาแล้วถึง เวลา นี้ ๑๓,๒๕๔ ราย (ที่ยังมิได้ส่งมายังไม่ทราบว่ามีอีกเท่าใด) กรรมการไต่ถามการสำรวจ แล้ว ๑,๗๑๔ ราย กินเวลาประมาณ ๓ ปี ยิ่งค้างสำรวจเท่าจำนวนที่ได้รับบัญชีแล้ว ๑๑,๕๔๐ ราย ถ้าจะปฏิบัติต่อไปอีกจะกินเวลาประมาณ ๕ ปีเศษ จึงจะเสร็จ กับอีก ประการหนึ่ง เจ้าหน้าที่ฝ่ายสรรพากร ซึ่งเป็นกรรมการสำรวจด้วยนั้นไม่พร้อม ทาง กระทรวงพระคลังมหาสมบัติร้องว่าคิงานสำรวจจักเกินภาระอากร ซึ่งเป็นภาระจำเป็น และเป็นภาระมากอยู่จะไปทำการในหน้าที่กรรมการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ไม่สะดวก เสมอไป คงให้ไปทำการไต่เป็นบางครั้ง การสำรวจต้องรอคอยกันอยู่จนกว่าจะมีเวลา ไปทำการไต่พร้อมกัน ซึ่งเป็นเหตุให้ชักช้าข้อความพิสดารแจ้งอยู่ในสำเนาบันทึกอธิบดี กรมทะเบียนที่ดินที่ได้ เสนอมาด้วยแล้ว

กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า เพื่อที่จะให้งานนี้ไต่ดำเนินไปในเวลาอันควร ก็สมควรจะต้อง เปลี่ยนแปลงหลักการนั้นเสียดังนี้คือ

- ๑. ควร เลิกตั้งกรรมการสำรวจที่สาธารณประโยชน์และ
- ๒. ที่สาธารณประโยชน์เฉพาะที่ไม่มีวิวาทและที่ไม่มีไครยึดถือกรรมสิทธิ์นั้น

ให้นายอำเภอจัดการสำรวจนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อ เห็นว่าควรคงรักษาไว้ เป็นที่ สาธารณประโยชน์ ก็ให้จัดการขึ้นทะเบียนและประกาศแจ้งความให้ทราบเสีย

- ๓. ส่วนที่รายไต่ที่มีการ ไต่เถียงหรือมีผู้ เข้ายึดถือปกครองอยู่ ให้ เจ้าหน้าที่งาน

ในท้องที่พิจารณา เป็นราย ๆ ว่ารายใดจะควรคงสงวนไว้ เพื่อประโยชน์ไต่หรือไม่ควรสงวน ถ้า เห็นควรสงวนแต่ไม่สามารถจะทำความตกลงกับผู้ที่ ไต่เถียงหรือผู้ที่ เข้ายึดถือปกครองนั้นได้ จึงให้บอกมายังกระทรวงมหาดไทยฯ จะไต่ตั้งกรรมการออกไปตรวจสอบและพิจารณา เฉพาะ แตรายที่จำเป็น

ทั้งนี้ ถ้าขอความช่วยเหลือจากรัฐธรรมนูญไทยจะก่อให้เกิดการต่อไป

ควรมีควรรแล้วแต่จะโปรด
มหาอำมาตย์ตรี พระยาจำแสนบถ
เสนาบดี"

ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๔๗๕ ให้กระทรวงเกษตรธิการกับ
กระทรวงมหาดไทยร่วมกันพิจารณาหรือในเรื่องนี้ ในที่สุดกระทรวงทั้งสองก็ได้
พิจารณา เป็นที่ยุติดังนี้

๑. ให้ยกเลิกหลักการสำรวจที่ดินทั้งหมด

๒. ให้ที่สาธารณประโยชน์โดยสภาพ เช่นทางบก ทางน้ำ ที่เช่นนี้เป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ บุคคลจะถือกรรมสิทธิ์ไม่ได้ ไม่จำเป็นต้อง
สำรวจที่ดินทะเบียนไว้

๓. ที่สาธารณประโยชน์อื่นรัฐบาลได้ประกาศหวงห้ามไว้ก่อนใช้พระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดิน ให้ลงทะเบียนที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งรัฐบาลหวงห้ามไว้ตาม
ระเบียบ ซึ่งไม่จำเป็นต้องประกาศหวงห้ามและอาณาเขต เพราะเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาค
ได้ดำเนินการประกาศหวงห้าม และจัดทำทะเบียนไว้แล้ว ส่วนที่ได้จัดหวงห้ามใหม่
คือภายหลังพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๗๕ ก็จำเป็นต้อง
ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

ความตกลงของกระทรวงเกษตรธิการและกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว คณะ
รัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติเมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๔๘๐ เห็นชอบด้วย

หลักการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ แม้จะไต่ถอย เลิกไป แทนที่ได้มีการสำรวจ มา เป็นเวลา ๓ ปี ก็น่าจะมีที่สาธารณประโยชน์ที่ไต่ขึ้นทะเบียนไว้ เป็นจำนวนมาก และ ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะไต่มีมติให้ยกเลิก เรื่องการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ไป ในปี พ.ศ. ๒๔๙๓ รัฐบาลก็ได้มีการออกประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ว่าด้วยทรัพย์สิน

๑.๓.๙ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔

รัฐบาลได้ประกาศใช้กฎหมายนี้เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๔๙๓ ให้มีผลใช้ เป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๔๙๔ เหตุที่ทิ้งระยะเวลาไว้ ๒ ปี จึงให้มีผลนั้น ก็เพื่อให้ประชาชนได้มีเวลาศึกษากฎหมายนี้ก่อนใช้กฎหมายนี้ให้มีบัญญัติแบ่งแยกประเภทของทรัพย์สิน ว่าทรัพย์สินใด เป็นของรัฐ และทรัพย์สินใด เป็นของ เอกชน และทรัพย์สินของรัฐนั้น ยังแบ่งออก เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งหัวข้อ วิทยานพนธ์ เรื่องที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ เป็นส่วนหนึ่งของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติให้ทั้งความหมาย ผลของการ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งการสิ้นสุดการ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้

๑.๓.๑๐ พระราชบัญญัติห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๙๔

เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ เป็นกฎหมายที่มีบัญญัติถึงทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ใช้กับทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งรวมถึงที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันด้วย และเนื่องจากในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์การสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้ เป็นลายลักษณ์อักษร ในปี ๒๔๙๒ รัฐก็ได้มีการออกกฎหมายฉบับใหม่ขึ้นมา คือพระราชบัญญัติว่าด้วยกรหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๙๒ ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๔ เมษายน พ.ศ. ๒๔๙๒ เพื่อแก้ปัญหา เกี่ยวกับที่ดินสาธารณะที่มีปัญหา เกิดขึ้นเป็นอง ๆ หลักการสำคัญของกฎหมายนี้ก็คือ ถ้ารัฐบาลต้องการจะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ใด ๆ ก็จะต้องกำหนดกรหวงห้ามตามที่พระราชบัญญัตินั้นกำหนดไว้ ซึ่ง

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีความสำคัญมาก เพราะทำให้การสงวนหวงห้ามที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินเป็นหลักการที่แน่นอนขึ้น แตกต่างกับวิธีการที่เคยกระทำมาในครั้งก่อน ๆ

๑.๓.๕ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗

โดยผลของกฎหมายนี้เป็นเหตุให้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๗๕ ถูกยกเลิกไป โดยให้การสงวนหวงห้ามที่ดินเป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ที่จะเป็นผู้สงวนที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมือง และต่อมากฎหมายในเรื่องนี้ได้ถูกแก้ไขโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๘๖ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายปัจจุบันที่ใช้อยู่ในเวลานี้ โดยให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่จะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ ซึ่งมีใครมีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง เพื่อให้ประชาชนเข้าประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๒๐ (๘)

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้มีมานานแล้ว แม้ในสมัยเดิมจะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ เป็นธรรมเนียมประเพณีของไทยที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของดินทั่วประเทศ พระองค์จึงมีอำนาจที่จะเวนคืนที่ดินจากราษฎร เพื่อนำมาเข้าประโยชน์ในทางราชการ หรือ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนโดยทั่วไปได้ จนในที่สุดรัฐจึงได้ออกกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินขึ้น ซึ่งก็มีประวัติความเป็นมาทั้งที่ไต่ถวิลมาข้างต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย