



บทนำ

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาแต่เดิมมาบรรพชิตเปิดเสรีกำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินในพระราชอาณาจักร สิทธิของราษฎรในที่ดินขึ้นอยู่กับการครอบครองหรือการสืบทอด (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ค.) หากละทิ้งที่ดินและมีผู้อื่นเข้าทำมาหากิน เจ้าของที่ดินก็ขาดสิทธิทันที กฎหมายนี้เริ่มเปลี่ยนแปลงในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพราะเริ่มมีการค้าขายอสังหาริมทรัพย์มากขึ้นเนื่องจากในสัญญาพระราชไมตรีกับอังกฤษ อเมริกา ฝรั่งเศส ฯลฯ รัฐบาลยินยอมให้ชาวต่างชาติซื้อที่ดินในเฉพาะเขตที่กำหนดให้ เมื่อที่ดินมีราคาขึ้นทั้งในด้านการเกษตรกรรมและการพาณิชย์ จึงต้องมีกฎหมายบัญญัติการซื้อขายให้ระเบียบ เพื่อเป็นการระมัดระวังข้อขัดแย้งเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน ในตอนต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หนังสือสำคัญส่วนใหญ่ออกเฉพาะในที่ดินที่เสียดำเนินการที่นา และที่สวน (ตราแดง ตราจวง เป็นต้น) ฉะนั้นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์เพื่อระงับความยุ่งยากทั้งหลายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระราชดำริระเบียบการสักรที่ดินแบบกฎหมายทอเรนซ์ของประเทศออสเตรเลียเสียมาไว้ โดยออกพระราชบัญญัติมีแผนที่แสดงอาณาเขตที่ดิน และแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินได้แน่นอน (ดูรายละเอียดเรื่องกรรมสิทธิ์ในภาคผนวก ค.)

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาซึ่งเป็นมูลเหตุให้มีการออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2444 และพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2451
2. เพื่อศึกษาถึงกำรขยายตัวของกรถือครองที่ดิน ซึ่งมผลเนื่องมาจากความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ
3. เพื่อให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงภายใน โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจหลังการออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2444 และพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2451 ในมณฑลกรุงเทพฯ ตลอดจนการโยกย้ายประโยชน์จากที่ดิน

ขอบเขตของการศึกษา

เป็นการศึกษาการถือครองที่ดินของไทย ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2444-2475) โดยแบ่งการศึกษาออกเป็นระยะดังนี้

- 1. สภาพปัญหาที่ดินของเอกชน และที่ดินหลวง ก่อนออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2444
- 2. การออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2444 และผลที่เกิดขึ้นต่อที่ดินหลวง และที่เอกชน จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2475
- 3. การศึกษาในที่นี้จะศึกษาเฉพาะมณฑลกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นศูนย์กลางอำนาจของรัฐบาล สำหรับการกำหนดขอบเขตของการศึกษาตั้งแต่ พ.ศ. 2444-2475 เพราะมุ่งจะค้นคว้าและศึกษาการถือครองที่ดินช่วงเวลาการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช โดยเฉพาะในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพราะเศรษฐกิจขยายตัวมาก

วิธีการดำเนินการค้นคว้าและวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้ใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach) และการนำเสนอแบบพรรณาวิเคราะห์ (Analytical Description)

ข้อมูลที่ใช้อ้างอิงส่วนใหญ่ใช้เอกสารชั้นต้น (Primary Sources) เป็นหลักเช่นหนังสือโต้ตอบของหน่วยราชการหรือกระทรวงที่เกี่ยวข้อง รายงานการประชุมของเสนาบดี กฎหมายที่ดิน เป็นต้น ส่วนเอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) ได้แก่ บทความจากวารสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์ เป็นต้น

แหล่งที่ใช้ในการค้นคว้าวิจัย ได้แก่ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ หอสมุดกรมพระวชิรญาณ หอสมุดแห่งชาติ หอสมุดกลางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หอสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และหอสมุดกรมที่ดินกระทรวงมหาดไทย

ความสำคัญหรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้เข้าใจถึงสภาพปัญหาทั่วไปอย่างกว้าง ๆ ในเรื่องการสับจองที่ดินทั้งช่วงก่อนและหลังการออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน
2. เพื่อให้ทราบถึงการขยายตัวของการแสวงหาผลประโยชน์จากที่ดิน นอกเหนือจากการทำประโยชน์ทางการเกษตรกรรม
3. ทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างประโยชน์ที่รัฐบาลจะได้รับกับการออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน

อักษรย่อที่ใช้ในเชิงอรรถ

หลข.	หมายถึง	หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร
ร.5	หมายถึง	เอกสารในรัชกาลที่ 5
ร.6	หมายถึง	เอกสารในรัชกาลที่ 6
ร.7	หมายถึง	เอกสารในรัชกาลที่ 7
กษ.	หมายถึง	กรมราชเลขาธิการ กระทรวงเกษตรราธิการ
กล.	หมายถึง	เอกสารกระทรวงเกษตร
ค.	หมายถึง	เอกสารกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
ต.	หมายถึง	เอกสารกระทรวงต่างประเทศ
น.	หมายถึง	เอกสารกระทรวงนครบาล
บ.	หมายถึง	เอกสารแผนกเบ็ดเตล็ด
พล.	หมายถึง	เอกสารพระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5
พค.	หมายถึง	เอกสารเก็บเล่มสารบาญลุ่มดพิ คัช
ม.	หมายถึง	เอกสารกระทรวงมหาดไทย
มท.	หมายถึง	เอกสารเก็บเล่มกระทรวงมหาดไทยรัชกาลที่ 5
ยร.	หมายถึง	เอกสารกระทรวงโยธาธิการ
รล.	หมายถึง	เอกสารกรมราชเลขาธิการ

- ว. หมายถึง เอกสารกระทรวงวัง
- ค. หมายถึง เอกสารกระทรวงศึกษาธิการ
- คธ. หมายถึง เอกสารกระทรวงศึกษาธิการที่ได้แยกรายการ
- สบ. หมายถึง เอกสารส่วนบุคคล



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สภาพปัญหาที่ดินทั่วไปในมณฑลกรุงเทพฯ ก่อน พ.ศ. 2444 (เฉพาะที่ดินหลวง)

ก่อน พ.ศ. 2398 การผลิตเพื่อการค้าในไทยมีจำกัดเนื่องจากความต้องการสินค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าทางการเกษตรมีจำกัด แต่หลังจากการทำสนธิสัญญาบาวริงกับชาติตะวันตก พ.ศ. 2398 เศรษฐกิจของประเทศก็แปรจากสภาพระบบเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวเอง มาเป็นระบบการผลิตเฉพาะอย่างที่ต้องการอาศัยตลาดเป็นกลไก สินค้าข้าวเป็นที่ต้องการของต่างชาติโดยเฉพาะฮ่องกงและจีน<sup>1</sup> อันเนื่องมาจากการค้าแบบเสรี เมื่อเกษตรกรรมทำมาเพราะข้าวมีราคาดี จึงเกิดการขยายตัวของการจับจองที่ดิน ได้แก่ ที่ริมสองฝั่งคลองที่เอกชนและรัฐบาลซูดขึ้น นอกจากนี้ที่ดินเพื่อการพาณิชย์ในเมืองก็มีราคาเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน เพราะการค้าขยายตัวและที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ในบทนี้จะพิจารณาเฉพาะที่ดินหลวงซึ่งอยู่ในครอบครองของกรมพระคลังข้างที่<sup>2</sup> และที่ดินซึ่งพระมหากษัตริย์ได้พระราชทานให้แก่พระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางเท่านั้น

#### ก. การถือครองที่ดินของพระคลังข้างที่

การยึดที่ดินในสมัยอยุธยาและสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น มีวิธีการคล้ายคลึงกันคือ พระมหากษัตริย์เปรียบเสมือนเป็นเจ้าของที่ดินทั่วประเทศแต่ผู้เดียว<sup>3</sup> ราษฎรเป็นเพียงผู้อาศัยทำมาหากิน

<sup>1</sup> ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสุธีร์ ประคำสันต์ เศรษฐ, "ระบบเศรษฐกิจไทย ค.ศ. 1851-1950", กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519 (โรเนียว), หน้า 4.

<sup>2</sup> กรมพระคลังข้างที่เป็นหน่วยงานมีหน้าที่รักษาทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ สังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ใน พ.ศ. 2435.

<sup>3</sup> กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3, พระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 52 (พระนคร : องค์การคำศุภสภา, 2506), หน้า 115.

แม้มีการออกโฉนดก็มีเวลากำหนดเป็นเกณฑ์ เช่น ที่นรพางลอย<sup>1</sup> ตามพระราชบัญญัติลักษณะที่ดินประเมินนา จ.ศ. 1236 (พ.ศ. 2417) ต้องทำประโยชน์ภายใน 3 ปี รวมทั้งที่บ้าน ที่สวน ส่วนที่นา ตราแดงห้ามทิ้งร้างไว้เกินกว่า 9 ปี มิฉะนั้นจะตกมาเป็นของแผ่นดินอีกครั้งหนึ่ง<sup>2</sup> ครั้งต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงเริ่มมีการจ่ายค่ารั้งถอน หรือ "ค่าหลังคาเรือน" ให้แก่ที่ดินที่จะสร้างวัดหรือถวายเป็นประโยชน์แก่วัด อย่างไรก็ตามที่ดินซึ่งจะเป็นประโยชน์สำหรับราษฎร ทั้งปวง เช่น การตัดถนน การสร้างป้อม ไม่มีการจ่ายเงินชดเชยให้

... ที่แผ่นดินเป็นของกษัตริย์ ราษฎรเป็นแต่ผู้อาศัย เมื่อจะสร้างป้อม กำแพง-พระนคร และถนน ซึ่งเป็นประโยชน์แก่แผ่นดินแล้ว ไม่ควรออกพระราชทรัพย์หลวง สัดซื้อให้เสีย แต่ค่าหลังคาเรือนให้ แต่ถ้าสร้างเป็นพระอารามแล้ว ให้คืนเงินทุนเดิมให้เจ้าของที่ เพราะพระอารามเป็นพระราชกุศลมิใช่ประโยชน์ราชการแผ่นดิน...<sup>3</sup>

แต่ความเป็นจริงแล้วราษฎรเจ้าของที่ไม่ค่อยทวงถามเงินชดเชย เพราะสมัยก่อนที่ดินราคาไม่แพง อีกทั้งการตัดถนนผ่านเจ้าของที่ดินก็ได้รับประโยชน์ด้วย ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงมีการจ่ายเงินค่าชดเชยให้เพราะที่ดินราคาสูงขึ้น อีกประการหนึ่งเป็นเพราะเกรงเกิดปัญหากรณีวนคืนที่ดินของคนในบังคับต่างประเทศ ... ดังจะกล่าวถึงในบทต่อไป<sup>4</sup>

<sup>1</sup> คือ นาที่รัฐบาลเก็บภาษีตามจำนวนข้าวที่ปลูกนับจากตอซึ่งเจ้าของนาปางลอยจะถือตราจอง ซึ่งถ้าไม่ทำประโยชน์ใน 3 ปี จะขาดกรรมสิทธิ์ รายละเอียดเรื่องนี้โปรดอ่านในบทที่ 3

<sup>2</sup> ทศช., ร.5 กส.9.2/5 ความเห็นและวิธีอย่างสังเขปสำหรับจัดการที่ดิน และการเพาะปลูกในพระราชอาณาจักร 17 ตุลาคม ร.ศ.118.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน.



1. สาเหตุการสดหาผลประโยชน์

มูลเหตุที่พระคลังข้างที่หันมาสนใจการสดหาผลประโยชน์จากที่ดินตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นมามีมูลเหตุดังนี้

ประการแรก สาเหตุจากการปฏิรูปการคลัง<sup>1</sup> เพราะเท่าที่เป็นมาสมัยเดิมเงินรายจ่ายของแผ่นดินรวมกันภายใต้อำนาจของพระมหากษัตริย์ ไม่มีการแยกว่าเป็นเงินของแผ่นดินหรือเงินส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ โดยเบี่ยงจากพระคลังมหาสมบัติ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก มีเงิน "พระคลังข้างที่" ซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ใช้จ่ายรวมกันทั้งในราชการและส่วนพระองค์ โดยได้เงินจากการค้าสำเภา ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รายได้จากการค้าสำเภาน้อยลง เพราะมีการค้าเสรีมิได้ค้าโดยรัฐบาล เส้นาบตึงพร้อมใจกันยกเงินภาษีอากรทุกอย่างถวายร้อยละ 5<sup>2</sup> ในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงประสบปัญหาเงินจากพระคลังข้างที่ไม่พอใช้จ่าย "... เงินเจ้านายทุก ๆ คนถูกตัดพอตายเจ๊กมันไม่ยำเกรงให้บ้างไม่ให้บ้าง..."<sup>3</sup> อีกทั้งการทุจริตของข้าราชการและเจ้าภาษีนายอากร เช่น ราชนายญู (พระยาหารบรุษ) เจ้ากรมเกษตรราธิการ ใน พ.ศ. 2434 พระราชบัญญัติพระคลังข้างที่ระบุให้หักเงินภาษีอากรให้แก่พระคลังข้างที่ร้อยละ 15 แต่ความเป็นจริงแล้วหักถึงร้อยละ 20<sup>4</sup> ใน พ.ศ. 2418 เริ่มมีการปฏิรูปการคลัง โดยการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ และใน

<sup>1</sup> ดูรายละเอียดจากพรเหี้ย อันตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 6 (พ.ศ. 2453-2468)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517).

<sup>2</sup> Campbell, J.G.D., Siam in the Twentieth Century, (London : Edward Arnold Publisher, 1902), p. 178.

<sup>3</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระวชิรญาณวโรรส (พระนคร : หอสมุดแห่งชาติ พ.ศ. 2472), หน้า 221.

<sup>4</sup> ทศย., ร.5 ต.9.1-1 พ.ร.บ. พระคลังข้างที่ ร.ศ.110.

พ.ศ. 2433 ก็สถาปนาเป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

ม.ร. อินเนล มิทเชล ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังมหาสมบัติใน พ.ศ. 2441 ได้  
แนะนำให้รัฐบาลไทยจัดทำงบประมาณรายรับรายจ่ายประจำปี เพื่อสำรวจรายได้และหนี้สินของ  
ประเทศว่ามีเท่าใด รวมทั้งขอให้กำหนดเงินใช้ล้อยส่วนพระองค์เป็นจำนวนปีที่แน่นอนโดยแยกจาก  
รายได้แผ่นดิน<sup>1</sup> ที่ประชุมเสนาบดีจึงกำหนดเงินให้พระคลังข้างที่ใช้จ่ายปีละ 6 ล้านบาท ม.ร.  
อินเนล มิทเชล ได้กล่าวยกย่องความเสียสละของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับ  
กรมพระยาดำรงราชานุภาพว่า "ไม่มีประเทศใดมีกษัตริย์เยี่ยงพระองค์"<sup>2</sup> แต่หลังจากนั้นเพียงปีเดียว  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงปรึกษากับสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพว่า  
เงินพระคลังข้างที่ไม่พอใช้ จึงมีการเพิ่มเงินให้อีกเป็นปีละ 7 ล้านบาท ทำให้พระคลังข้างที่คิด  
จะหารายได้อื่นมาชดเชย

ประการที่สี่อง หลังจากการทำสนธิสัญญาบาวริง พ.ศ. 2398 ซึ่งกำหนดให้มีระบบ  
การค้าแบบเสรี ส่งผลทำให้การค้าข้าวขยายขึ้นมาก เพราะสามารถส่งไปขายต่างประเทศได้  
ที่ดินจึงมีราคาสูงขึ้นเพราะใช้ประโยชน์จากการเกษตรกรรมและการพาณิชย์ นอกจากนี้การถูกบังคับ  
ให้เก็บภาษีร้อยละ 3<sup>3</sup> ยังทำให้รายได้จากภาษีสินค้าขาเข้าถูกจำกัดเป็นอัตราตายตัว รัฐไม่สามารถ  
พึ่งรายได้จากภาษีสินค้าขาเข้าและไม่มีโอกาสปรับปรุงอัตราภาษีได้อีกเป็นเวลาหลายปี เพราะสนธิ-  
สัญญานี้ไม่มีกำหนดเวลายกเลิก พระคลังข้างที่ซึ่งเริ่มสนใจจะหาประโยชน์จากที่ดินหลวง

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า นอกจากสาเหตุการตัดงบประมาณแผ่นดินของแต่ละกระทรวง กรม  
เป็นจำนวนแน่นอนซึ่งทำให้พระคลังข้างที่มีเงินไม่พอใช้จ่าย และการค้าเสรีซึ่งทำให้ข้าวกลายเป็น

<sup>1</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระราชหัตถเลขา....," หน้า 227.

<sup>2</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ชุมนุมนิพนธ์บางเรื่อง (ที่  
ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพนายนาท มนต์เลวี วัดเทพศิรินทราวาส 25 มีนาคม พ.ศ. 2509)  
หน้า 174, 177.

<sup>3</sup> Graham, W.A., Siam Vol. I (London : Alexander Moring Limited,  
1924), p. 277.



สินค้าออกสำคัญ การเก็บภาษีร้อยละ 3 ที่ทำให้รายได้แผ่นดินลดลง สิ่งเหล่านี้ทำให้พระคลังข้างที่หาวิธีที่จะจัดหาผลประโยชน์ให้กองเจยขึ้น และเป็นแรงผลักดันที่ทำให้หน้าที่หลวงมาจัดหาผลประโยชน์ตั้งที่กรมหมื่นนราธิประพันธ์พงศ์กราบทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว "... บันดาภิจไต ๆ ในกรุงสยามสำหรับผู้ไทยที่ควรจะทำเพื่อเลี้ยงชีพ ถ้าเพื่อใช้ทุนให้สืบผลอันมั่นคงในปัจจุบัณนี้ ยากจะมีดีเสมอการค้าที่ดิน ..."<sup>1</sup>

## 2. การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินของพระคลังข้างที่

ก. การสำรวจและเวนคืนที่ดินหลวง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดให้กรมขุนสมเด็จอมรพันธ์ อธิบดีกรมพระคลังข้างที่มีบัญชาให้กระทรวงต่าง ๆ สำรวจทาบัญชีที่หลวงเท่าที่มีอยู่ ทั้งที่ทำสัญญาเช่าและไม่ได้ทำสัญญาเช่ากับราษฎร ทั้งนี้เมื่อสำรวจจำนวนที่หลวงว่ามีอยู่เท่าใดและบริเวณใดบ้าง<sup>2</sup> โดยให้ราษฎรที่บุกรุกเข้าอาศัยและทำกินในที่หลวงโดยพลการ<sup>3</sup> ให้แจ้งแก่เจ้าพนักงานภายใน 6 เดือน นอกจากนี้ที่หลวงของกระทรวงต่าง ๆ รวมทั้งที่ของพระคลังข้างที่ยังได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีที่ดินด้วย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปรึกษากับกรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงนครบาล และโปรดให้ดำเนินการอ้างสิทธิ์ที่หลวง<sup>4</sup> ดังต่อไปนี้

1. ที่วังเจ้าซึ่งยังไม่ได้รับพระราชทาน
2. บ้านข้าราชการซึ่งตกเป็นของหลวง แต่ให้มีผู้อยู่อาศัย

<sup>1</sup> ทศข., ร. 5 กส. 2/1 หนังสือกรมหมื่นนราธิประพันธ์พงศ์ กราบบังคมทูลในหลวง 18 ตุลาคม ร.ศ. 118.

<sup>2</sup> ทศข., ร. 5 ค. 4.1/6 ให้กระทรวงต่าง ๆ สำรวจทาบัญชีที่หลวง กรมพระสมเด็จอมรพันธ์ถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ 22 พฤศจิกายน ร.ศ. 114.

<sup>3</sup> เฉพาะที่ดินหลวงในกระทรวงนครบาลที่สำรวจ ร.ศ. 113 ก็มีในอำเภอพระนคร 16 ตำบล อ.สามเพ็ง 22 ตำบล อ.บางรัก 3 ตำบล อ.ดุสิต 36 ตำบล.

<sup>4</sup> ที่หลวงมี 9 อย่าง ได้แก่ 1) ที่ใช้ในราชการ 2) ที่เจ้าพนักงานรักษา 3) ที่อพยพ 4) ที่เวนคืนโฉนด 5) ที่ไม่รับโฉนด 6) ที่ทิ้งร้าง 7) ที่ระบาทวี .

### 3. ที่สวนกาแพซึ่งพิพากษาแล้วว่า เป็นของหลวง<sup>1</sup>

ที่หลวงซึ่งพระคลังข้างที่นำมาจัดการผลประโยชน์นั้น ส่วนใหญ่ให้ราษฎรเช่าและคาดว่า คงจะเป็นรายได้สำคัญของพระคลังข้างที่ เนื่องจากการสำรวจงบประมาณใน พ.ศ. 2435 ปรากฏว่า รายรับของพระคลังข้างที่ไม่สมดุลกับรายจ่าย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงเร่งรัดให้เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการในสมัยนั้น ให้ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยที่ดินหลวง พ.ศ. 2436 โดยกำหนดให้ผู้เช่าทำสัญญาเช่าทุกคน กำหนดเวลาเช่าเพียง 12 เดือน และหากจะต่อสัญญาการเช่าต้องจ่ายเงินให้ก่อนในวันที่ 1 เมษายนของทุกปี การทำสัญญาเช่าก็ผูกมัดผู้รับเช่ามาก

... ผู้รับเช่าก็จะไม่มีอำนาจใดได้เลย เว้นแต่ผู้รับเช่าก็จะได้ก้อนสร้าง หรือหักล้างให้เจริญในปีแรก ... มิฉะนั้นเจ้าพนักงานจะเรียกอาชญาบัตรฉบับนี้คืน ณ เวลาใดเวลาหนึ่งก็ได้ ..."<sup>2</sup>

ข. การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินของพระคลังข้างที่ ด้วยนโยบายอันขาลงลาดของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทำให้พระคลังข้างที่มีทรัพย์สินจากที่ดินนอกเงยขึ้นมารวดเร็ว ที่ดินของพระคลังข้างที่ซึ่งได้อำนาจกรรมสิทธิ์มีดังนี้

1. ที่หลวงซึ่งโอนกรรมสิทธิ์มาจากต่างกระทรวง ทั้งนี้หลังจากที่มีการจัดงบประมาณกระทรวงต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วในตอนต้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโอนที่หลวง เช่น ที่วังเจ้านายซึ่งไม่ได้พระราชทานเป็นกรรมสิทธิ์ บ้านข้าราชการซึ่งตกเป็นที่หลวงและยังคงมีผู้อยู่อาศัย ที่สวนกาแพจากกระทรวงกลาโหม กระทรวงนครบาล และกระทรวงวัง เป็นต้น โดยโอนมาขึ้นกับกระทรวงพระคลังข้างที่เพื่อจัดหาผลประโยชน์

<sup>1</sup> ทลข., ร. 5 ค. 9.4/10 ให้กระทรวงเมืองรวมบรรดาที่หลวงมาไว้พระคลังข้างที่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงกรมพระนเรศวรฤทธิ 16 กันยายน ร.ศ. 118 .

<sup>2</sup> ทลข., ร. 5 กส. 4/3804 พระราชบัญญัติสำหรับที่ดิน ร.ศ. 112 .

ถ้าพิจารณาเฉพาะที่วังก็ดูเหมือนจะมีเพียงไม่กี่แห่ง แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงหมายถึงกรรมสิทธิ์ของพระบรมวงศานุวงศ์ไปถึงชั้นหม่อมเจ้าซึ่งไม่ได้พระราชทานสิทธิด้วย ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวหรือก่อนหน้านี้นี้ยังไม่มีการออกโฉนดที่ดินแน่นอนสำหรับที่บ้าน (ที่ดินส่วนใหญ่เป็นที่ยู่อาศัย) ส่วนใหญ่ก็ให้อยู่จนกว่าพระเจ้าลูกเธอหรือพระเจ้าลูกยาเธอ หรือพระบรมวงศานุวงศ์องค์ไหนจะสิ้นบุญ ดังนั้นพระคลังข้างที่จึงได้ที่วังและที่บ้าน ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในท่าเลติ การคมนาคมสะดวก และราคาซื้อขายก็ย่อมแพงไปด้วย "... ที่วังบูรพา วังกรมสมเด็จพระปาราชปรัภักษ์ วังกรมหมื่นเทวานุรักษ์ ซึ่งบางแห่งไปทำโรงบ่อนเพื่อผลประโยชน์แผ่นดิน อันก็ต้องเคลมเป็นเจ้าของที่ ..." <sup>1</sup> บางแห่งบรรดาลูกหลานเจ้าของที่ได้ถวายฎีกาอ้างสิทธิ เช่น ที่วังพระบวรวงษ์เธอกรมหมื่นสวัสดียัตถ์รังสวัลดี ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงต้องการใช้เป็นที่รับแขกเมืองฝ่ายเหนือ จึงโปรดให้กระทรวงนครบาลจัดการให้บรรดาลูกหลานเดิมและราษฎรที่พึ่งใบบุญอาศัยอยู่ของพระบวรวงษ์เธอกรมหมื่นสวัสดียัตถ์รังสวัลดี ไปอยู่วังพระบวรวงษ์เธอพระองค์เจ้ายุคนธร เป็นการแลกเปลี่ยน แต่ ม.จ. ปราโมทย์โอรสพระบวรวงษ์เธอพระองค์เจ้ายุคนธรคัดค้าน กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์เสนาบดีกระทรวงนครบาลจึงตอบได้ว่า "... ที่นี้เป็นที่หลวงซึ่งโปรดให้พระองค์เจ้ายุคนธรรวาศัยอยู่ หากให้วังซึ่งพระราชทานให้เป็นสิทธิไม่ เมื่อพระองค์เจ้ายุคนธรสิ้นพระชนม์ ก็ควรตกเป็นของหลวงต่อไปไม่จำเป็นต้องเป็นมรดก ..." <sup>2</sup> ส่วนที่เป็นบ้านข้าราชการซึ่งตกเป็นที่หลวงก็มีทั้งในมณฑลกรุงเทพฯ และมณฑลอื่น ๆ ด้วย

2. ที่มรดก ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงส่งสุนทรภู่ ส่วนพระองค์โปรดให้บุตรคองมหาสวัสดียัตถ์ขึ้นใน พ.ศ. 2400 ที่ดินทั้งสองฝั่งคลองเป็น เมื่อนาหลวง ถึง 16,200 ไร่ ซึ่งพระราชทานให้แก่พระเจ้าลูกเธอและพระเจ้าลูกยาเธอโดยไม่ต้องเสียค่า

<sup>1</sup> ทลข., ร. 5 ค. 9.4/10 ให้กระทรวงเมืองรวมบรรดาที่หลวง...

<sup>2</sup> ทลข., ร. 5 น. 18.1/22 กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์เสนาบดีกระทรวงนครบาลถึงพระยาอินทราธิบดีสีหราชรองเมือง 28 กรกฎาคม ร.ศ. 113.

นางนกว่าจะมีการออกตราแดงใหม่<sup>1</sup> นอกจากนี้ก็มีที่นาตำบลบางบอนแขวงกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นที่มรดกของสมเด็จพระลุดารัตนราชนิธิราช (ยาย) ไต้เสด็จสวรรคตใน พ.ศ. 2439 รวม 2,448 ไร่ 52 วา 3 คอก รวมทั้งที่บ้านถนนบำรุงเมืองซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงโอนมาเป็นของพระคลังข้างที่สดการให้ชื้อวนาเข้าไป

3. ที่นี้หลวงและที่จำนำซึ่งยึดมาจากลูกหนี้ จากการปรับปรุงการบริหารงานของกรมพระคลังข้างที่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ปรากฏว่าพระคลังข้างที่ซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์เป็นแหล่งกักเก็บเงินของนักลงทุนรวมทั้งผู้เดือดร้อนทรัพย์สินบ้างครั้งไม่มีเงินมาใช้หนี้หลวงก็ยึดใช้เป็นที่ดิน ตึกแถว เรือนโรงแทน ไต่แก้ รายเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ได้ขอพระราชทานยืมเงิน 2,755 ชั่ง 52 บาท 61 ฝัฐ โดยเอาที่ดินและตึกที่ตำบลศาลาแดง 23 ไร่<sup>2</sup> มาเป็นประกันที่เหล่าที่ทรงมอบหมายให้กรมขุมลุ่มมตอมรพันธ์ อธิบดีกรมพระคลังข้างที่ตรวจดูเสียก่อนว่าเป็นที่มีประโยชน์สิ่งจะรับไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีทำเลที่เหมาะสมจะสร้างห้องแถวให้เข้าได้<sup>3</sup> ที่บางแห่งเจ้าของก็ใช้วิธีจำนำ เช่น เจ้าพระยาสุรวงษ์วิวัฒน์ศักดิ์ นำที่ข้างตลาดหัวลำโพง 23,159 วา-จตุรัส มาจำนำกับกรมพระคลังข้างที่ 160,000 บาท (วาละ 7 บาท) แต่ต้องถวายเป็น

<sup>1</sup> Yaneo Ishii, "History and Rice-Growing", Thailand A Rice-Growing Society, Monograph of the Center for Southeast Asia Studies Kyoto University (Honolulu : The University Press of Hawaii, 1978), pp. 54-56.

<sup>2</sup> ทศข., ร.5 บ.8.1/39 เล่ม 3 เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 11 กันยายน ร.ศ. 115.

<sup>3</sup> ทศข., ร.5 ค.9.4.1/2 กรมพระลุ่มมตอมรพันธ์ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 4 มีนาคม ร.ศ. 115.

100 ละ 6<sup>1</sup> ถ้าไม่ล่ามารถนำเงินมาชำระคืนก็จะถูกยึดเป็นหนี้หลวง และปรากฏว่าที่ทั้งสองรายนี้ หลุดจำนำเป็นของพระคลังข้างที่

ที่ซึ่งพระคลังข้างที่ได้ผลประโยชน์และยึดเป็นกรรมสิทธิ์หนี้หลวงได้มากที่สุด คือที่ซึ่งเจ้าภาชี-  
 อากรค่างภาชีอากรเงินหลวง จึงต้องยกที่ให้พระคลังข้างที่ "... ที่ตึกบ้านตำบลรัตนอกสุนักข์เนา<sup>2</sup>  
 ฝั่งตึก 7 หลัง เป็นของสิ้นหนี้ ๆ รับทำภาชีอากรเงินหลวงค่าง กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงยึดมา  
 เป็นที่หลวง และยกที่นี้มาไว้ในพระคลังข้างที่ ..." <sup>3</sup> ดังตารางบัญชีที่ซึ่งราชภูรจำนำและหลุดแก่  
 พระคลังข้างที่ดังต่อไปนี้



ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1

รายชื่อผู้จำหน่าย ฎีเงินหลวงและยกที่ค้างชำระให้แก่พระคลังข้างที่

ร.ศ.	รายชื่อ	สาเหตุ	ที่ดิน	ราคา
104	พระไชยบุรณ์	ภาษีอากรค้าง	ข้างโรงบ่อนตลาดหลวงภาค	300 ชั่ง
106	เจ้าหมื่นเสมอใจราช	หนี้เงินหลวง	คลองบางลำภู	58 ชั่ง
106	พระองค์เจ้า โสณบริพัตร	"	ต. บางรัก	335 ชั่ง
108	กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม	"	ต. ข้างวัดพระเชตุพน	ไม่ปรากฏ จำนวนเงิน
110	พระตรุษรักษา	จำหน่าย	"	340 ชั่ง
112	ม.ร.ช.บี สมิธ	"	ต. บางแก้ว	350 ชั่ง
113	สินเป้า	หนี้เงินหลวง	ต. สามเสน	-
113	สินบุญเลี้ยง	ภาษีอากรค้าง	ถ. เจริญกรุง	340 ชั่ง
115	นายเลี่ยม	"	ต. ริมตรอก	-
115	สินเหม็น	"	ถ. สามเพ็ง	-
115	หลวงไมตรีวานิช	"	ต. วัดจักรวรรดิราชาวาส	-
115	หลวงราชตรุษรักษ์	จำหน่าย	ที่หลังวัดโปล้ถับตีนายก	40 ชั่ง
115	สินฉู	ภาษีอากรค้าง	ต. วัดจักรวรรดิราชาวาส	-
115	ขุนสัมมย์ฉัตร	"	ต. ริมคลองตะพานหิน	-
115	หลวงราชโกศานุกูล	"	ตึกหน้าวัดสัมพันธวงษ์	-
115	สินข้าง	"	ต. ริมคลองตะพานหิน	-
115	หลวงบุรีรัตนบุรี	เป็นนายประกันเจ้า	ตรอกพระยาไกร	-
115	สินเหม็น	ทำภาษีอากรค้าง	ต. ริมตรอกข้าวสาร	-
115	สินกำ	"	ต. ศาลเจ้าแก้ว	-
115	หลวงราชโกศานุกูล	"	ต. ริมตรอกวัดสัมพันธวงษ์	-
117	สินแหยม	"	ถ. เจริญกรุง	-
117	ยอน เมกลิน	"	ถ. บำรุงเมือง	-



ร.ศ.	รายชื่อ	สาเหตุ	ที่ดิน	ราคา
117	ฉิมลุนกี	ทำภาษีอากรค้าง	ถ.เจริญกรุง	-
117	นายทอด (เสียมยตรา)	"	ต.ตรอกค้ำลเจ้าครุฑ	-
117	ฉิมโน	หนี้เงินหลวง	ต.ปากคลองตลาด	-

ตารางที่ 1 ที่มา หลข. พศ.1 เล่ม 1 (สำหรับบัญชีพิเศษ) พระราชหัตถ์เลขารัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2417-2447) ที่เหล่านี้เป็นที่ซึ่งหลุดจากเจ้าของที่ทั้งสิ้น.

จะเห็นได้ว่าที่หนี้หลวงของพระคลังข้างที่นอกจากได้มาจากการกู้ยืมเงินแล้วค้างชำระอีกประการหนึ่งก็ได้มาจากบรรดาเจ้าภาษีอากร ได้แก่ เจ้าภาษีฝิ่น เจ้าภาษีอากรบ่อนเบี้ย เป็นต้น เพราะหลังจากรัฐบาลเปลี่ยนระบบการประมวลภาษีแบบผูกขาดทั้งประเทศมาเป็นระบบประมวลเป็นมณฑลและเงินประมวลสูงขึ้น เจ้าภาษีอากรจึงไม่สามารถส่งเงินภาษีอากรให้แก่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติตามกำหนดเวลาได้<sup>1</sup> จึงถูกยึดทรัพย์ที่นำมาประกันไว้ เช่น ที่ดิน บ้าน และเรือนแถว เป็นต้น อย่างไรก็ตามที่บางแห่งพระคลังข้างที่สำรวจไม่ทั่วถึง บางครั้งไปรับชำระที่ซ้อนกับรายอื่นจึงเสียผลประโยชน์ทั้งนี้เพราะระบบการจัดการสิทธิที่ดินยังไม่ดีพอ ดังเช่นรายขุนสมมัตถการ ซึ่งชำระที่ ต.ตะพานหินให้แก่พระคลังข้างที่ ทั้ง ๆ ที่ชำระที่นี้ตกเป็นกรรมสิทธิ์แก่พระยาประภากรวงษ์แล้ว เป็นอันว่าพระคลังข้างที่ต้องเสียเงินอีก 300 ชั่ง ซึ่งนี้มาจากพระยาประภากรวงษ์ เพราะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัว ไล้พระราชทานที่นี้แก่พระองค์เจ้าสุริยธรรมาธิบดีไปแล้ว พระองค์ทรงกริ้วมากเพราะความล่าช้าในการดำเนินงานของเจ้าพนักงานกรมพระคลังข้างที่ จนในที่สุด

<sup>1</sup>ดูรายละเอียดจาก สุภาภรณ์ จรัสพันธ์ "ภาษีฝิ่นกับนโยบายด้านการคลังของรัฐบาล พ.ศ. 2367-2368" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาประวัติศาสตร์-บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523)

ต้องแพ้ความคดีนี้ในศาล<sup>1</sup>

ส่วนสาเหตุที่บรรดาขุนนาง พระบรมวงศานุวงศ์ และพ่อค้าทั้งหลายนิยมเงิน และ  
 ฉันทากับพระคลังข้างที่ เพราะแน่ใจในหลักประกันว่าพระคลังข้างที่คงไม่คดโกงและมีฐานะอัน-  
 มั่นคง อาจได้ก่อนคืนได้ภายหลัง อีกประการหนึ่งดอกเบี้ยก็ราคายุติธรรมอาจลุ่มล้วยกันได้ใ  
 บางครั้ง เช่น พระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์กู้เงินไปสร้างตึกแถวข้างบ้านเสียดอกเบี้ยร้อยละ 7½ ต่อปี  
 (ประชุมกฎหมาย พ.ศ. 2411 กำหนดให้เสียดอกเบี้ยเงินกู้ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี)<sup>2</sup> ต่อมาก็  
 ได้ใช้ความสนิทสนมส่วนพระองค์ในฐานะ เจ้าพระยาสุรศักดิ์ ต่อรองดอกเบี้ยเหลือร้อยละ 3 ต่อปี แต่  
 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ทรงยินยอม เพราะพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ยังไม่สั่งดอกเบี้ยเก่า  
 อีก 2 งวด อีกทั้งการทำสัญญาพระคลังข้างที่ก็ยอมเสียเปรียบอยู่แล้ว คือระบุว่าหากตึกแถวถูก  
 ไฟไหม้ก็ไม่ต้องชำระเงินต้น<sup>3</sup> เมื่อเจ้าพระยาสุรศักดิ์มีเงิน 200,000 บาท ไปขยาย  
 กิจการป่าไม้โดยใช้ที่ดินในกรุงเทพฯ 7 แห่งเป็นประกัน ก็ทรงโปรดให้กรมพระสัฒมตอมรพันธุ์  
 จัดการทำสัญญาผูกมัดให้มั่นคง เพราะเกรงบริษัทเจ้าพระยาสุรศักดิ์มีมนตรีจะขาดทุนล้มละลาย รวม  
 ทั้งกวตชันการสั่งดอกเบี้ยให้รัดกุมเนื่องจากก่อนหน้านี้เจ้าพระยาสุรศักดิ์ฯ ไม่เคยสั่งดอกเบี้ยให้  
 พระคลังข้างที่เลย<sup>4</sup>

<sup>1</sup> หลย., ร.5 ค.9.4/9 กรมพระสัฒมตอมรพันธุ์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอม-  
 เล้าเจ้าอยู่หัว 26 พฤษภาคม ร.ศ. 117.

<sup>2</sup> ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 8 ร.ศ. 111, "เรื่องดอกเบี้ยเงินกู้", หน้า 23.

<sup>3</sup> หลย., ร.5 ค.9.2/5 กรมพระสัฒมตอมรพันธุ์ถึง เจ้าพระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์  
 9 กรกฎาคม ร.ศ. 114.

<sup>4</sup> หลย., ร.5 ค.9.2/26 เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีถึงกรมพระสัฒมตอมรพันธุ์ 24  
 สิงหาคม ร.ศ. 124.

4. กรรมสิทธิ์ที่ดินได้จากการถือครองที่ดินสองฝั่งคลอง ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การขุดคลองเพื่อขยายที่ดินริมสองฝั่งคลองให้แก่ข้าวนาและนักเล่นที่ดินกำลังแพร่หลาย มีคลองที่ขุดโดยเอกชนเพิ่มขึ้น เช่น คลองตำเนินสะตวกโดยสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ พ.ศ. 2409 คลองหลวงแพ่ง พ.ศ. 2434 คลองรังสิต ประยูรศักดิ์ซึ่งขุดโดยบริษัทขุดคลองกุนาสยาม ใน พ.ศ. 2443 ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติขุดคลอง พ.ศ. 2434 กำหนดให้ผู้ลงทุนขุดคลองจะได้รับที่ดินสองฝั่งคลอง คลองเล็กข้างละ 6 วา คิดยื่นขึ้นไปทั้งสองฝั่ง คลองข้างละ 30 เส้น (1.2 กิโลเมตร) คลองขนาดใหญ่เป็นต้นคลองข้างละ 6 วา ทั้งสองฝั่ง คลองยื่นขึ้นไปข้างละ 40 เส้น (1.6 กิโลเมตร) และได้รับพระราชทานยกค่านาแก่ผู้ขุดคลอง 3 ปี ด้วย<sup>1</sup> ส่วนคลองที่ขุดขึ้นโดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้แก่คลองเปรมประชากร พ.ศ. 2412 โดยใช้เงินจากพระคลังข้างที่ใต้ที่ดิน 101,680 ไร่ ซึ่งนอกจากพระคลังข้างที่จะได้ประโยชน์จากที่ดินสองฝั่งคลองแล้ว เจตนาของพระองค์ต้องการให้ข้าราชการและราษฎรไปจับจองแข่งขันด้วย<sup>2</sup> ภายหลังเมื่อทรงโปรดให้ขุดคลองเปรมฯ ใน พ.ศ. 2430 เป็นเนื้อที่ 22,400 ไร่ ซึ่งเดิมเป็นคลองที่เจ้าพระยาสุรราชสีมาไวยานุวัตน์ขุดแต่ท่านยืมเงินหลวงไปใช้ สังกะสีฝั่งตะวันตกให้พระองค์เป็นนาหลวง พระองค์พระราชทานแก่พระเจ้าลูกเธอพระองค์เจ้าศรีวิไลลักษณ์ พระเจ้าลูกเธอพระองค์เจ้าสุวภักทรวิไลยพรหม และเจ้าจอมมารดาแพ 6,000 ไร่ กรมหมื่นสยมดิ-อมรพันธ์ 1,000 ไร่ แล้ว ทรงโปรดให้ราษฎรเข้าจับจองทำมาหากินได้ให้พอสมควรแก่กำลัง

<sup>1</sup> ดูรายละเอียดจาก "ทริคิลป์ สืบวัฒนธรรม" , การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลาง ใน สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงรัชสมัยสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 4-31.

<sup>2</sup> ประชุมกฎหมายพระเจ้าศึก เล่ม 9 ร.ศ. 112, "เรื่องประกาศคลองเนื่องเขต  
ร.ศ. 112", หน้า 203.

"... การเรื่องนี้ไม่มีใครใส่ใจ เพราะไม่มีผู้มีความปรารถนาจะเอาที่ดินตอบแทนให้ลูกจนกลายเป็น  
ป้องกันประโยชน์บ้านเมือง เพราะไม่มีผู้ใดไปทำนาที่นั่น ..." <sup>1</sup> ส่วนวันที่นำหลวงจึงเพิ่มทวีขึ้น  
การสับลองที่หลวงริมฝั่งคลองนั้น... ชาวนาจะได้รับอนุญาตให้เข้าสับลองได้จำกัดพอสมควรแก่กำลัง  
เท่านั้น ต่างกับผู้รับบรรดาศักดิ์ซึ่งมีทนมากล้ามารดสับลองที่ดินไว้มาก ๆ ให้แก่บ่าวไพร่ทำกินเพื่อ  
มิให้ขาดกรรมสิทธิ์

จากการที่พระคลังข้างที่สามารถเข้าครอบครองที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์อย่างถูกต้องและถาวร  
ตามกฎหมาย รวมทั้งทำประโยชน์จากที่ดินเป็นกอบเป็นกำ ทำให้พระคลังข้างที่เป็นเจ้าของที่ดิน  
รายใหญ่ที่สุดของประเทศ ทั้งนี้เพราะตัวบทกฎหมายเอื้ออำนวยต่อสถานการณ์ของกษัตริย์ในฐานะ  
"เจ้าแผ่นดิน" จากการที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจควบคุมที่ดิน แรงงาน รวมทั้งการคลัง ทำให้  
พระคลังข้างที่เป็นที่ยอมรับของขุนนางและที่ปรึกษาชาวต่างประเทศขณะนั้นว่าเป็นแหล่งเงินทุนใหญ่ที่  
สุดในประเทศ <sup>2</sup>

## ข. การพระราชทานที่ดินแก่พระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนาง และราษฎร

1. การพระราชทานที่ดินแก่พระบรมวงศานุวงศ์ แต่เดิมบทพระอัยการเปิดเสรีระบุ  
ว่าพระมหากษัตริย์เท่านั้นที่เป็นเจ้าของที่ดินในพระราชอาณาจักร ราษฎรแม้มีสิทธิ์ครอบครองที่ดิน  
แต่ไม่มีกรรมสิทธิ์จะอ้างสิทธิของตนต่อพระมหากษัตริย์ได้ วันแต่จะอ้างสิทธิต่อราษฎรด้วยกัน ใน  
สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นเริ่มมีการออกหนังสือเพื่อแสดงสิทธิเจ้าของที่เพื่อสะดวกในการเก็บภาษีอากร  
ของทางราชการ จาก พ.ร.บ. ที่ดิน พ.ศ. 2434 หนังสือสำคัญมีดังนี้ "โฉนดตราสาร" - หนังสือ  
สำหรับที่บ้านเรือน (ไม้แพะหลาย) "โฉนดใหญ่" - หนังสือสำหรับเรือกล่น "โฉนดตราแดง"  
- หนังสือสำคัญสำหรับนาถั่วโคซึ่งระบุห้ามละทิ้งที่นั้นติดต่อกันนานกว่า 9 ปี "ใบเหยียบย่ำ" - หนังสือ

<sup>1</sup> ทลข., ร.5 กษ.3.3/6 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงเจ้าพระยา  
สุรศักดิ์มนตรี เล่านาบดกระทรวงเกษตร 2 เมษายน ร.ศ. 112.

<sup>2</sup> สัตริทพิย์ นาถสุภา และสุธีร์ ประคำสันต์เศรษฐ, "ระบบเศรษฐกิจไทย...", หน้า 12.

สำคัญที่เจ้าพนักงานออกให้ชั่วคราว "โฉนดตราจอง" - หนังสือสำหรับที่นาฟางลดยระบುವ้່าถ้า  
ทั้งที่ดินว่างเปล่า 3 ปีติดกันจะขาดสิทธิ<sup>1</sup> อย่างไรก็ตามก็ศึกษาได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์อีกวิธีหนึ่งซึ่งถือว่าเป็น  
สิทธิ์ขาด และอาจตกทอดเป็นมรดกได้คือการได้รับ "พระราชทานที่ดิน"<sup>2</sup> จากพระมหากษัตริย์

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานที่ให้พระราชโอรส  
คือพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระอนุชา รวมทั้งพระขนิษฐาได้รับที่พระราชทาน  
ริมคลองมหาสวัสดิ์จากพระราชบิดา อีกทั้งไม่ต้องเสียค่าโฉนดกว่าจะทำตราแดงใหม่ ครั้นในสมัย  
พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานที่วังแก่พระเจ้าลูกเธอ เช่น สมเด็จพระ  
เจ้าลูกยาเธอกรมขุนเพชรบูรณ์ราชนิกุล พระราชโอรส พระราชโอรส พระราชโอรส  
เป็นต้น ซึ่งเมื่อหมดรัชสมัยของพระองค์ท่านหรือท่านเจ้าของวังหาชีวิตไม่แล้ว กษัตริย์องค์ต่อมา  
คือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีสิทธิในการอ้างกรรมสิทธิ์เหนือที่วังเหล่านั้น  
บางแห่งก็ทรงซื้อหรือพระราชทานแลกเปลี่ยนที่ด้วย<sup>3</sup> ได้แก่ ที่ตำบลถนนเจริญกรุงซึ่งสมเด็จพระราช  
บิดาพระราชทานให้เจ้าพระยามรราช เมื่อถึงแก่กรรมลงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่  
หัวก็ได้รับพระราชทานที่นี้ต่อให้พระยามหามุนี เว้นแต่พระเจ้าน้องยาเธอของพระองค์ท่านบางองค์  
ซึ่งมีพระชนม์ยืนยาวจนกระทั่งมีโอกาสขอพระราชทานสิทธิที่ดินจากพระเชษฐา

... พ่อ (รัชกาลที่ 4) เล็ดลีสวรรคตตั้งแต่ข้าฯ อายุ 4 ปี พระองค์ก็ทรงอุปถัมภ์  
เรื่อยมา ... โดยซื้อที่บ้านราชวรริมคลองวัดลุ่มี่ก่งให้ ... เมื่อ 25-26 ปีมาแล้ว  
... แต่ข้าฯ ขอรับพระราชทานบ้านนี้เป็นสิทธิ์ชั่วลูกหลาน<sup>4</sup> ...

1 หลข., ร.5 ค.5.3.12 พระราชบัญญัติที่ดิน ร.ศ. 110.  
2 กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3 บทที่ 65, หน้า 121.  
3 หลข., ร.5 ค.9.4/10 ให้กระทรวงเมืองรวม ...  
4 หลข., ร.5 ค.9.4.ก/15 กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ถวายบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ  
พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 21 พฤษภาคม ร.ศ. 117.



ที่ยังได้รับพระราชทานแม้ว่ากรรมสิทธิ์จะมั่นคงกว่าที่สับลงก็ตาม แต่เมื่อผู้รับพระราชทานถึงแก่กรรมลงและมีได้ขอพระราชทานที่นั้นเป็นกรรมสิทธิ์เด็ดขาด ที่นั้นก็จะถูกเรียกกรรมสิทธิ์คืนในรัชกาลต่อมา ดังเช่นวังกรมหมื่นมหิศวราชวิลาศ พระเจ้าลูกยาเธอในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวสิ้นชีพิตักษัย โดยมีได้ขอพระราชทานรัง เป็นกรรมสิทธิ์ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องการที่บริเวณนั้นทำสภาอุณาโลมแดง ก็โปรดให้ลูกหลานของท่านย้ายไปเลือกที่หลวงบริเวณอื่นอยู่

การได้กรรมสิทธิ์ที่พระราชทาน เมื่อพระเจ้าลูกยาเธอในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เจริญพระชันษาขึ้น และบางพระองค์ก็เพิ่งเสด็จกลับจากการศึกษาต่อจากประเทศยุโรป พระองค์จึงโปรดเกล้าให้กรมหมื่นนเรศร์วรฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงนครบาล เบิกเงินจากพระคลังข้างที่ซื้อที่ท้าววังให้พระเจ้าลูกยาเธอ เพื่อหลีกเลี้ยงคำครหาและมิให้ราษฎรเดือดร้อน พระองค์ทรงโปรดให้กระทรวงนครบาลจ่ายเงินค่าที่แก่ราษฎร 88 หลังคาเรือน ในบริเวณปากคลองผดุงกรุงเกษมในราคาที่ไม่ต่ำกว่าความเป็นจริง รวมทั้งสิ้นเป็นเงิน 1,716 ชั่ง<sup>1</sup> ซึ่งพระราชทานให้แก่ (ที่เหล่านี้รัชกาลที่ 5 พระราชทานให้ท้าววังคนละ 10,000 ตารางวา หรือ 25 ไร่)

1. ส้มเด็จพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์เจ้ากิติยากรวรลักษณ - ได้พระราชทานที่ท้าววังที่ปากคลองผดุงกรุงเกษมฝั่งใต้ติดแม่น้ำเจ้าพระยา
2. พระองค์เจ้าฉัตรประวิตรวรเดช - ที่คลองมหานาคฝั่งเหนือ
3. พระองค์เจ้ารพีพัฒน์ศักดิ์ - ได้ที่วังบางขุนพรหมริมคลองผดุงกรุงเกษม
4. พระองค์เจ้าประวิตรวิมลโนดม - ได้ที่วังริมคลองผดุงกรุงเกษม
5. เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธ์ - ได้ที่วังบางขุนพรหม
6. พระองค์เจ้าอาภากรเกียรติวงศ์ - ได้ที่วังคลองเปรมประชากรฝั่งตะวันออก
7. พระองค์เจ้าเพ็ญพัฒนวงศ์ - ได้ที่วังริมสนามกระบือฝั่งคลองผดุงกรุงเกษม
8. พระองค์เจ้าบุรฉัตรไชยกร - ที่วังริมคลองโอ่งอ่าง

<sup>1</sup> หข., ร.5 น.18.1/4 กรมหมื่นนเรศร์วรฤทธิ์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 7 ตุลาคม ร.ศ. 104.



9. พระองค์เจ้าติลกนพรัตน์ - ที่วังปลายถนนพยุหิมาค
10. พระองค์เจ้ารังสิตประยูรศักดิ์ - ที่วังริมถนนหลวงแถวป้อมปราบศัตรูพ่าย
11. เจ้าฟ้ายุคลทิฆัมพร - ที่วังสวนมะลิ ถนนบำรุงเมืองด้านใต้<sup>1</sup>

ขณะบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเกรงว่า เมื่อพระราชทานที่ท้าววังแล้วอาจเกิดปัญหาภายหลังกรณีพระองค์เสด็จสวรรคต เพราะขณะนั้นยังไม่มีโฉนดสำหรับที่ดินแน่นอนและแพร่หลาย ดังนั้นกรมหมื่นนเรศร์วรฤทธิสิ่งทูลถวายคำแนะนำให้ท้าววังซื้อพระราชทรัพย์ที่เมืองหลวงไปประทับตราพระราชสัญญา 3 ฉบับ ฉบับแรกให้พระเจ้าลูกยาเธอเก็บรักษา อีกฉบับให้เจ้าพนักงานพระคลังข้างที่ เก็บรักษา ฉบับที่สามให้กระทรวงนครบาลเก็บไว้เป็นหลักฐาน<sup>2</sup> นับเป็นหนังสือพระราชทานที่รัดกุมกว่าการพระราชทานในสมัยพระราชบิดาของพระองค์ "... เพราะที่รายนี้เป็นเงินพระคลังข้างที่ สำหรับพระมหากษัตริย์ ข้าฯ จึงขอยกให้ลูกชายเจ้าฟ้ากรมหลวงธราทรไพบูลย์ไม่ต้องแบ่งกับใครเพราะเป็นลูกชายใหญ่ที่เกิดจากแม่เล็ก..."<sup>3</sup> โดยระบุว่าถ้าพระมหากษัตริย์รัชสมัยต่อมา อยากรู้ที่พระราชทานนี้ก็ให้ซื้อในราคาขณะนั้น"... ต่อไปภายหน้าพระมหากษัตริย์ผู้ใดต้องประสงค์ที่สาบสิ้น ก็ให้ได้รับพระราชทานพอสมควร อย่าให้ต้องกฎหมายว่าควรจะต้องไล่เสียเปล่า ๆ อย่างตำราเก่านั่นเลย"<sup>4</sup> นอกจากนี้ที่พระราชทานแก่พระบรมวงศานุวงศ์ผู้ได้รับพระราชทานจะได้เปรียบกว่าผู้สับลงรายอื่น ๆ เพราะมักได้รับที่ซึ่งการคมนาคมสะดวกหรือที่ซึ่งมีทำเลการค้าดีอยู่แล้วและยังได้รับพระราชทานสิทธิพิเศษไม่ต้องเสียภาษีอากรค่านา

<sup>1</sup> หลข., ร.5 น.18.1ค/1 บัญชีพระราชทรัพย์ที่พระราชทานที่ท้าววังสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ ร.ศ. 108.

<sup>2</sup> หลข., ร.5 ค.9.4/12 กรมพระนเรศร์วรฤทธิสิ่งกรมพระสัมมตอมรพันธ์ 2 ธันวาคม ร.ศ. 122.

<sup>3</sup> หลข., ร.5 พศ.1 เล่ม 14 หน้า 16-17.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน . . . )

... อนึ่งนาสำหรับภรรยาต้องเรียกค่านาตามธรรมเนียม ถ้าพื้น<sup>1</sup> ฤทธิง  
3 คน<sup>1</sup> ตราบใดไม่ได้ขายให้ผู้อื่น ข้า ๆ ผู้เป็นพระมหากษัตริย์ มีอำนาจจะยกให้แก่  
ผู้ใด และยกค่านาของผู้ใดได้ตามชอบใจ ขอยกที่นี้ให้แก่ฤทธิง 3 คน รวมทั้งค่านา...<sup>2</sup>

การที่พระราชทานแก่ พระบรมวงศานุวงศ์โดยได้รับการยกเว้นภาษีอากรจะทำให้เกิด  
ปัญหาในระยะเวลาต่อมา บางครั้งที่ได้ให้ผู้อื่นเข้าต่อไปและผู้เข้าต่อก็ถือว่าเป็นที่หลวงจึงไม่ยอม  
เสียค่าอากร กรมพระสัสมตอมรพันธุ์อธิบดีกรมพระคลังข้างที่มีความเห็นว่าเป็นที่หลวงจึงไม่ยอม  
เพราะฉะนั้นแบบอย่างแก่คนในบังคับต่างประเทศ อีกประการหนึ่งภาษีอากรส่วนใหญ่ อากรส้ม-  
พัสตร์ และบรรดาภาษีโรงเรือน โรงร้าน เก็บได้น้อยลงใน พ.ศ. 2440 จนในที่สุดกระ-  
ทรวงพระคลังมหาสมบัติก็ยกเว้นภาษีอากรที่พระราชทานเพียงเฉพาะที่พระมหากษัตริย์มีหนังสือยกเว้น  
ให้เท่านั้น พระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ เจ้าของตลาดเทเวศร์ ก็เคยถูกเจ้าพนักงานกรมสรรพากรร้อง  
เรียนว่าไม่ยอมเสียภาษี อ้างว่าเป็นที่ราชธานีโดยซึ่งพระมหากษัตริย์ยกเว้นให้ตั้งแต่ พ.ศ. 2433  
ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงยอมรับว่าได้ทรงมีหนังสือรับรองและยกเว้นภาษี  
ให้แก่พระยาเทเวศร์วงศ์วิวัฒน์จริง<sup>3</sup>

การที่พระราชทานที่ดินของพระมหากษัตริย์ให้แก่พระบรมวงศานุวงศ์ กล่าวได้ว่าเป็นการ  
กระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินขึ้นต้น แม้พระบรมวงศานุวงศ์จะจัดเป็นบุคคลระดับสูงรองจากพระมหากษัตริย์  
ก็ตามเนื่องจากยังไม่มี การปรับปรุงการเสียภาษีที่ดินให้รัดกุมจึงมักมีปัญหาขึ้นเอง ๆ การพระ-  
ราชทานกรรมสิทธิ์ถ้าเป็นที่นาชนิดตราแดงที่มีการยกค่านาให้ด้วย เท่ากับว่าผู้รับพระราชทานไม่  
จำเป็นต้องทำประโยชน์ในที่นั้นก็ไม่ขาดกรรมสิทธิ์ (ตราแดงต้องทำประโยชน์ใน 9 ปี) เพราะ

<sup>1</sup> พระองค์เจ้าศรีวิไลสีกษณ์ พระองค์เจ้าสุวัฏกัตรวไล พระองค์เจ้าพรธาดาพรธาวโรภาส.

<sup>2</sup> หลข., ร.5 พ.ศ. 1 เล่ม 14.

<sup>3</sup> หลข., ร.5 ค.14.2 ก/13 เล่ม 1 เจ้าฟ้ากรมหลวงศิริราชสังกาศถึงกรมพระสัสมต-  
อมรพันธุ์, 28 เมษายน ร.ศ. 118.

เป็นกรรมสิทธิ์ถาวรสิ่งเป็นล่าเหตุของการเกิดมักเล่นที่ดินรายใหญ่ ๆ ขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่พระราชทานแก่พระบรมวงศานุวงศ์ เป็นที่เลือกเฟ้นแล้วว่าเป็นทำเลการค้าและสะดวกแก่การคมนาคม พระคลังข้างที่สิ่งละซื้อ เช่น

เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ - ได้พระราชทานที่ริมถนนเจริญกรุง<sup>1</sup> ที่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันตก<sup>2</sup> ที่ใกล้วัดสารพัดช่าง<sup>3</sup>

เจ้าฟ้าจักรพงษ์ภูวนาถ - ได้ตึกแถว 12 ห้องริมถนนเจริญกรุงที่ตรอกเต้า ที่ตำบลริมคลองงวงสีโล้ว<sup>5</sup> ที่ถนนสามแยก<sup>6</sup> ที่ตรงข้ามวัดสามจีน<sup>7</sup> ที่ริมถนนวิมลภาพง<sup>8</sup>

พระองค์เจ้าหญิงอติศยสุริยาภา - ได้พระราชทานที่ดินตึกริมคลองงวงสีโล้วด้านใต้<sup>9</sup>

<sup>1</sup> หลข., ร.5 พล.1 เล่ม 16 29 มกราคม ร.ศ. 108

<sup>2</sup> หลข., ร.5 พ.ศ. 1/16 ร.ศ. 118.

<sup>3</sup> หลข., ร.5 พ.ศ. 1/16 ร.ศ. 111.

<sup>4</sup> หลข., ร.5 พ.ศ. 1/16 ร.ศ. 117.

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>6</sup> หลข., ร.5 พ.ศ. 1/16 ร.ศ. 113.

<sup>7</sup> หลข., ร.5 พ.ศ. 1/16.. ร.ศ. 114.

<sup>8</sup> หลข., ร.5 พ.ศ. 1/16 ร.ศ. 122

<sup>9</sup> หลข., ร.5 พ.ศ. 1/16 ร.ศ. 111.

ที่ตึกศาลหลวง วัดถนนสำเพ็ง<sup>1</sup> ที่ดินริมถนนใกล้วัดสัมพันธวงษ์<sup>2</sup>

พระเจ้าลูกเธอพระองค์เจ้าศรีวิไลลักษณ์ และพระเจ้าลูกเธอสุวภักตราวิไลพรรณ

- ขอพระราชทานที่คลองเปิ้ง 6,000 ไร่<sup>3</sup> ที่ส่วนริมคลองสามเล่นฝั่งใต้

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นห่วงเป็นใยพระเจ้าลูกเธอทั้งหลายมาก เพราะเห็นว่าเป็นผู้หญิง ไม่มีผู้ทางที่จะเฝ้าพจนพระราชทรัพย์อื่น ๆ สบายเท่ากับรายได้จากที่ดินซึ่งแทบไม่ต้องลงทุนโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มา "... ที่ส่วนริมคลองสามเล่นฝั่งใต้... ได้ตัดถนนผ่าเข้าไปในทำเลเหล่านั้น... คิดจะแบ่งให้แก่ลูกหญิงซึ่งไม่มีพี่น้องผู้ชายเป็นยั้งชั่ว..."<sup>4</sup> สำหรับการทูลหนังสือยกที่ให้เจ้านายผู้หญิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดาเจ้าจอมทั้งหลาย หนังสือพระราชทานจะระบุให้เป็นทรัพย์สินมรดกที่สืบทอดกัน เช่น ที่ตึกฝั่งคลองตะพานหันทรงยกให้พระนางเจ้าสุชุมมาลมารศรี หากสิ้นพระชนม์ลงก็ยกให้เจ้าฟ้าสุทธาทิพย์รัตน์ และหากทิววงศ์ก็ยกให้เจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์และลูกหลานสืบไป

... จะไว้วางใจว่าสุชุมมาลจะทำดีมีกรรมก็ไว้วางใจไม่ได้ เพราะผู้หญิงอึดอ้อมต่อมแหลม มันจะเกิดความลำบากขึ้น ... ถ้าล้มบดิดตกอยู่ในชั้นลูกหลาน ฤา มันจะอดทน ...<sup>5</sup>

เจ้าของที่ดินรายใหญ่ซึ่งมิได้มีแต่พระบรมวงศ์ฝ่ายชายเท่านั้น นับเป็นครั้งแรกที่หญิงไทยเข้ามาดำเนินธุรกิจเป็นนายทุนที่ดิน ได้แก่ พระองค์เจ้าศรีวิไลลักษณ์ พระองค์เจ้าสุวภักตราวิไลพรรณ พระเจ้าลูกเธอพระองค์เจ้าสุจิตราภรณ์ ส้มเตี๊ยะพระศรีพัชรินทราบรมราชินีนาถ

<sup>1</sup> หลข., ร.5 พ.ศ. 1/16 ร.ศ. 113.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> หลข., ร.5 กษ.3.3/512 การขอพระราชทานที่คลองขุด 2 เมษายน ร.ศ. 112.

<sup>4</sup> หลข., ร.5 พ.ศ. 1/16 ร.ศ. 119.

<sup>5</sup> หลข., ร.5 ค.9.4 ก/35 พระราชทานที่แก่พระนางเจ้าสุชุมมาลมารศรี 24 มีนาคม ร.ศ. 121.

ซึ่งแต่ละพระองค์ได้รับพระราชทานทั้งที่เก่าและบ้านการค้าของกรุงเทพฯ ทำนหลาย ๆ แห่ง<sup>1</sup>

2. การพระราชทานให้แก่ขุนนางและข้าราชการ การรับราชการของขุนนางและข้าราชการไทยตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาสมกระทั่งถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มิได้มีการจ่ายเงินเดือนแก่ข้าราชการเช่นปัจจุบัน คงมีแต่การพระราชทานเบี้ยหวัดรายปีจากพระคลังมหาสมบัติ บางปีเงินหลวงขาดสิ้น เช่น สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ต้องเอาผ้ามาแลกเปลี่ยน<sup>2</sup> ส่วนที่อยู่อาศัยก็ไม่เดือดร้อนเพราะข้าราชการมักจะกราบบังคมทูลขอพระราชทานบ้านไว้อยู่อาศัย เพื่อสะดวกในการปฏิบัติราชการ "... หลวงมหาสิทธิโวหารซึ่งเคยไปราชการเยอรมัน 7 ปี... จึงไม่มีบ้านอยู่จึงขอพระราชทานที่หลวงติดคลองวัดโล้มนมวัล-วรวิหาร..."<sup>3</sup>

การขอพระราชทานในช่วงระยะแรกของการขึ้นครองราชย์ของรัชกาลที่ 5 เป็นไปตามแบบแผนเดิมคือพระราชทานให้แก่ขุนนางซึ่งรับใช้ราชการแผ่นดิน ดังบัญชีขอพระมหากรุณาจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติที่ขึ้นบัญชีพระราชทานมีดังนี้

1. ร.อ.พระเล่านาพิพิธ ขอพระราชทานที่ตำบลโคกทองนพคุณ
2. หลวงราชตระกูลรักษ์ ขอพระราชทานที่ริมถนนสำราญ
3. ขุนสิปกรณโกศล ขอพระราชทานที่ตำบลพลาญสำนัม วัดบพิตรพิมาย
4. พระมดุงคู่ลกฤตย์ ขอพระราชทานที่ดิน ต.คลองบางกอกใหญ่
5. เจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ ขอพระราชทานที่บ้าน(หัวลำโพง)<sup>4</sup> (หัวลำโพง)
6. จำเริญงานรุต ขอพระราชทานที่ดินคลองบางกอกใหญ่

<sup>1</sup> ดูรายละเอียดได้จาก หลข., ร.5 พล.1 (สารบาญลุ่มตพิเศษ พ.ศ. 2417-2447).

<sup>2</sup> ประชุมกฎหมายประกาศ เล่ม 7, หน้า 144.

<sup>3</sup> หลข., ร.5 น.18.1 ค /12 พระศรีสุนทรโวหารกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตุลาคม ร.ศ. 109.

<sup>4</sup> หลข., ร.5 ค.4/11 บัญชีขอพระมหากรุณาขอพระราชทานที่ดิน.

ส่วนใหญ่ขุนนางที่ขอพระราชทานที่ดินได้สำเร็จ มักจะเป็นผู้รับราชการมานานมีความดีความชอบมาก ที่พระราชทานนี้ส่วนใหญ่ตกทอดมาจากที่บ้านเดิมซึ่งเคยพระราชทานกันมา เพราะที่พระราชทานขุนนาง เมื่อออกจากราชการหรือถึงแก่กรรม ที่นั้นจะกลับคืนมาเป็นของหลวงอีก กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญเมื่อสิ้นพระชนม์ บรรดาขุนนางและข้าราชการที่สังกัดวังหน้าและอาศัยที่หลวงของท่านก็ถูกเก็บค่าเช่าจากกระทรวงกลาโหมทันที ดังรายพระยานครานุรักษ์ข้าราชการสังกัดวังหน้าซึ่งมีเรื่องมีราวค้างค่าเช่าที่หลวง 9 เดือน ใน พ.ศ. 2438<sup>1</sup> ดังนั้นการพระราชทานที่บ้านให้แก่ขุนนางอาศัย พระมหากษัตริย์จึงไม่ต้องเสียอะไรมากเพราะเป็นที่หมุนเวียน ในระยะต่อมาขุนนางที่ขอพระราชทานที่เริ่มตระหนักถึงความยากลำบากของลูกหลาน เมื่อตนถึงแก่กรรมลงเพราะการพระราชทานเป็นแต่เพียงการให้สิทธิ์เข้าพักอาศัย มิใช่เป็นกรรมสิทธิ์ถาวร โฉมตราสารก็ยังไม่ให้มีแน่นอน บางรายก็เป็นเรื่องเป็นราวเพราะเมื่อได้พระราชทานที่แล้ว ลูกหลานจะยึดเป็นกรรมสิทธิ์ได้เลย สิ่งเกิดการฟ้องร้องกันเนื่อง ๆ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานให้ขุนนางผู้อื่นเข้าอยู่อาศัย ตัวอย่างได้แก่ การพระราชทานที่บ้านให้แก่สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมารในสมัยสมเด็จพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ไม่ได้พระราชทานที่บ้านนั้นให้แก่พระยาพิไชยสุรินทร์อาศัย จึงถูกสมเด็จพระบาทสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมารฟ้องคดีค้านว่าเป็นที่พระราชทานแก่ตน

การพระราชทานที่ดินตั้งแต่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในระยะหลังมีการออกหนังสือพระราชทานประทับตราพระราชลัญจกร เพื่อพระราชทานให้เป็นกรรมสิทธิ์เด็ดขาด ปรากฏว่าที่ดินส่วนใหญ่ในมณฑลกรุงเทพฯ นอกจากจะตกเป็นของพระบรมวงศานุวงศ์ที่ใกล้ชิดแล้ว ขุนนางบางท่านที่ใกล้ชิดเบื้องยุคลบาทก็ได้รับพระราชทานที่ดินและบ้านในแหล่งสำคัญ ๆ ไปไม่น้อย เช่น พระยาดำรงราชพลขันธ์ของที่หลวงต่าบตบางลำภูริมป้อมพระสุเมรุ<sup>2</sup> พระยาตรี-

<sup>1</sup> หลข., ร.5 ค.4.1 ค/49 กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมถึงกรมหมื่นสยมมตอมรพันธุ์ 23 กันยายน ร.ศ. 118.

<sup>2</sup> หลข., ร.5 น.18.1 ค/11 พระยาดำรงราชพลขันธ์กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตุลาคม ร.ศ. 109.



สุนทรโวหารขอพระราชทานที่ดินติดคลองวัดโสมนัสวิหาร<sup>1</sup> หลวงจำนงนริศขอพระราชทานที่ถนนเจริญกรุงทำตึกแถว เป็นต้น<sup>2</sup> นอกจากนี้ขุนนางข้าราชการผู้ใหญ่ส่วนใหญ่ยังมีโอกาสขอพระราชทานที่ริมคลองขุดใหม่ทำเลดี ๆ ก่อนผู้อื่น ใต้แก่ หลวงโลกทศ ขุนเทพยากรขอรับพระราชทานที่หาทุ่งสีชะหมาก แล่นแลบ 200 ไร่<sup>3</sup> หลวงยโฆทรภักดีได้รับพระราชทานที่คลองเปริงฟากตะวันตก 660 ไร่<sup>4</sup> และยังมีขุนนางบางท่านที่ได้ขึ้นมาจากการขอพระราชทานขุดคลองอีก ใต้แก่ คลองดำเนินสะตางซึ่งขุดโดยสมเด็จพระเจ้าพระยามหาคีรีสูริยวงศ์ สิงกล่าวได้ว่าขุนนางและบรมวงศานุวงศ์สัตได้ว่าเป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่รองจากพระคลังข้างที่ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นไป

หลังจากที่รัฐบาลปรับปรุงการคลังและการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้น พ.ศ. 2418 รัฐบาลเริ่มมีการจ่ายเงินเดือนแก่ข้าราชการ เริ่มที่ข้าราชการสังกัดหอรัษฎากรพิพัฒน์ก่อน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีนโยบายจะลดการพระราชทานที่หลวงในมณฑลกรุงเทพฯ เพราะขุนนางส่วนใหญ่ได้รับพระราชทานเงินเดือนตอบแทนอยู่แล้ว ในพ.ศ. 2439 หลวงจำนงนิเวศกิจขอพระราชทานที่บ้าน ต.บางลำภูบน พระองค์ก็เพียงแต่พระราชทานสิทธิให้อยู่อาศัยเท่านั้น

<sup>1</sup> หลข., ร.5 น.18.1 ค/12 พระยาตรีสุนทรโวหารกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.

<sup>2</sup> หลข., ร.5 น.18.1 ค/19 กรมหมื่นสัสมตอมรพันธุ์ถึงกรมพระนเรศวรฤทธิ์ 7 มีนาคม ร.ศ. 110.

<sup>3</sup> หลข., ร.5 กษ.3.3/5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี 6 พฤษภาคม ร.ศ.112.

<sup>4</sup> หลข., ร.5 กษ.3.3/5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี 2 เมษายน ร.ศ. 112.

แต่มีได้ให้กรรมสิทธิ์<sup>1</sup> ที่บางแห่งก็โปรดเกล้าให้อยู่อาศัยได้แต่ให้เก็บค่าเช่าราคาถูก บางแห่งก็เพียงปีละสี่ถึง ใต้แก่ ที่ ต.วัดสระเกศของหลวงรัตนราชยาสน์ เพื่อมิให้มีการอ้างสิทธิ์ในการครอบครองและมิให้เกิดคดีความภายหลัง<sup>2</sup> สำหรับที่ซึ่งอยู่ในท่าเลดีและอาจสัดหามลประโยชน์ได้ง่าย คือบริเวณริมถนนเพื่อจนครซึ่งพระยาเพ็ชรปาณี ขอพระราชทานก็ไม่โปรดพระราชทานให้<sup>3</sup> แต่จำนวนขุนนางที่ขอพระราชทานก็ไม่ลดลง ถึงกับทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นนเรศรัวฤทธิ์ว่า

... เป็นความลำบากที่จะทำให้นั้นใจคนทั่วไป จนเกิดเป็นว่า ใครขอที่แล้วสิ้นกริ้ว การที่มีผู้ใดมาขอที่ตำบลใดก็ได้ สิ้นลอบถามไปบ้าง ...<sup>4</sup>

การพระราชทานที่แก่ขุนนางยังคงมีต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เพียงแต่มีจำนวนลดลง อีกทั้งพระองค์เองทรงมีนโยบายพระราชทานที่ให้เฉพาะผู้รับใช้ส่วนพระองค์ ใกล้ชิดเพราะทรงถือว่า เป็นที่มรดก อีกประการหนึ่งข้าราชการก็มีเงินเดือนพระราชทานกันอยู่แล้ว<sup>5</sup>

<sup>1</sup> หลข., ร.5 ค.4.1 ค/36 พระราชหัตถเลขาพระราชทานที่ดินถึงกระทรวง เมือง 24 มีนาคม ร.ศ. 115.

<sup>2</sup> หลข., ร.5 ค.4.1 ค/46 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงกรมหมื่นนเรศรัวฤทธิ์ 23 พฤศจิกายน ร.ศ. 117.

<sup>3</sup> หลข., ร.5 ค.14.1 ค/41 สมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินีนาถถึงพระยาเพ็ชรปาณี 1 ธันวาคม ร.ศ. 116.

<sup>4</sup> หลข., ร.5 พล.1 เล่ม 1 สำนเนาพระราชหัตถเลขา (จ.ศ.1245-2465). 6 พฤศจิกายน ร.ศ. 113 ( การพระราชทานที่ถือเป็นเบี้ยหวัดตอบแทนแก่ขุนนาง ถือว่าเป็นที่หลวงสังกัดพระคสังข่างที่เพราะยังมิมีการแยกที่หลวงออกจากที่ราชการ ).

<sup>5</sup> หลข., ร.5 น.15.1 ฉ/10 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงเจ้าพระยา-บรมราช 3 มิถุนายน พ.ศ. 2459.

เป็นที่น่าสังเกตว่าราษฎรมีโอกาสได้รับพระราชทานที่น้อยมาก นอกจากนี้ผู้รู้จักคุ้นเคย  
อยู่กับฝ่ายในบ้าง ดังรายนายนพของพระราชทานที่นาดอนเมือง 1,050 ไร่ ในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็  
ปรากฏว่านายนพเป็นญาติในกรมสมเด็จพระเทพศิรินทราบรมราชินี<sup>1</sup>

#### ค. การทำประโยชน์จากที่หลวงและที่พระราชทาน

หลังจากเศรษฐกิจขยายตัว ชาวนาเข้าสับจองที่ รวมทั้งเข้าที่นาเต็มมากขึ้น โดยเฉพาะที่ริมคลอง ตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นมา ระยะเวลาพระมหากษัตริย์เป็นผู้ออกทุนสละพระราชทรัพย์ จากพระคลังข้างที่เป็นทุนในการขุดคลอง เช่น คลองเปรมประชากร (พ.ศ. 2413-2415) คลองเปรมฯ พ.ศ. 2429 เป็นต้น ดังนั้นในตอนต้นนอกจากที่ริมคลองตกเป็นนาหลวงแล้ว ส่วนที่เหลือก็เป็นของขุนนางและบ่าวไพร่เข้าสับจอง ราษฎรมีโอกาสเข้าสับจองน้อยมาก<sup>2</sup> คลองประเวศน์บุรีรมย์แม้ราษฎรที่ออกทุนช่วยขุดคลองจะมีโอกาสเข้าสับจอง แต่ก็มิได้มีแผนที่กำหนดเขตสับจองแน่นอนซึ่งเกิดการวิวาทแย่งชิงที่นา ต่างกับนาหลวงซึ่งปัญหาอันน้อยกว่าอีกทั้งได้รับการยกเว้นอากรค่านา นาหลวงต่างมีตราแดงหรือใบจองแลดงกรรมสิทธิ์แน่นอน พระคลังข้างที่จึงมอบหมายให้เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์แทนเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจัดที่นาหลวงให้ราษฎรเข้าหาผลประโยชน์ (แต่เดิมกระทรวงเกษตรสดการดูแลอยู่) โดยให้ผู้เข้ามีโอกาสเข้ากำหนดเวลา 3-5 ปี เพื่อให้มีกำลังใจในการลงทุน<sup>3</sup> เพราะแต่เดิม พ.ร.บ. สำหรับที่ดินหลวง พ.ศ. 2436 กำหนดให้ผู้เข้า ๆ ที่ในกำหนด 1 ปีเท่านั้น อีกทั้งต้องต่อสัญญาทุกปี<sup>4</sup> ได้แก่ บริเวณคลองประเวศน์บุรีรมย์ คลองมหาสวัสดิ์ เป็นต้น นอกจากนี้ก็มีที่เอกชนขุดและยกให้พระมหากษัตริย์ เช่น ที่นาปากตะวันตกของคลองเปรมฯ ซึ่งขุดโดยเจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์

<sup>1</sup> หลข., ร.5 น.18.1 ต/3 ข้าราชการและราษฎรกราบบังคมทูลขอพระราชทานที่ 3 มิถุนายน ร.ศ. 108.

<sup>2</sup> หลข., ร.5 กษ.3.3/6 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวสั่งถึงกระทรวงนครบาล.

<sup>3</sup> หลข., ร.5 กส.4/1775 การสดนาหลวง 5 เมษายน ร.ศ. 116.

<sup>4</sup> หลข., ร.5 กส.4/3804 พระราชบัญญัติที่ดิน ร.ศ. 110.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงพยายามเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้ามามีส่วนจับจองที่นาริมฝั่งคลอง เช่น การให้ราษฎรช่วยออกทุนในการขุดคลองประเวศน์บุรีรมย์จับจองที่ดิน ที่นอกเหนือจากนี้จึงพระราชทานให้แก่พระเจ้าลูกยาเธอ "... จึงคิดจะยกที่นา 2 ฝั่งคลองประเวศน์เป็นที่นาแก่ลูกแม่กลาง แม่เล็ก 8 คน..."<sup>1</sup> แต่ในระยะแรกนาหลวงทำรายได้ให้แก่พระคลังข้างที่น้อยกว่าที่ทรงคาดหวัง เพราะมีเอกชนซึ่งลงทุนขุดคลองเป็นคู่แข่ง เช่น คลองรังสิต คลองพระราชวังมลิ เป็นต้น นอกจากนี้ก็เกิดจากการปฏิบัติงานที่ไร้ประสิทธิภาพของเจ้าพนักงานพระคลังข้างที่ด้วย

... เรื่องนี้เคยนึกเมื่อไปบูดาเปสต์ เขามีที่หลวงเป็นของแผ่นดินสืบแต่แรกเป็นผลประโยชน์ของพระคลังข้างที่เรียกเคอรานแลน เขารักษาได้ประโยชน์มาก เรามีที่นาหลวงในกรม นานไม่ได้เรื่องอะไร เพราะผู้ดูแลของเราไม่มีใครรู้สึกเป็นในเรื่องทุนกำไร เพราะของหลวงไม่สู้มีราคา เป็นของธรรมดาแก้มิหาย แต่ระวังเจ้าพนักงานอย่าให้ถือว่าขายที่หลวง ...<sup>2</sup>

1) นาหลวงและส่วนหลวง อย่างไรก็ดีนาหลวงและส่วนหลวงได้รับการยกเว้นอากรนาและอากรสัมพัทธ์สร์ ตาม พ.ร.บ. ที่ดิน พ.ศ. 2434 ซึ่งระบุให้ยกเว้นอากรที่หลวงที่กัลปนา ซึ่งจดทะเบียนแล้ว โดยขึ้นแรกพระคลังข้างที่สั่งการให้กระทรวงนครบาลทำบัญชีที่หลวง ซึ่งผู้เข้าทั้งทำสัญญาและยังไม่ได้ทำสัญญาเข้า โดยให้เจ้ากระทรวงทั้งหลายรับผิดชอบไปก่อนเพราะในขณะที่ดินหลวงยังโอนมาขึ้นกับพระคลังข้างที่ไม่หมด คงกระจายอยู่ในกระทรวงนครบาล กระทรวงธรรมการ และกระทรวงกลาโหม<sup>3</sup> หลังจากนั้นที่ใดที่อยู่ห่างไกลจากการคมนาคมหรือ

<sup>1</sup> หลข., ร.5 กส.4/3803 พระยาสิทธิราชเดโชขอขุดคลอง.

<sup>2</sup> หลข., ร.5 ค.41 ก/2- พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย 3 มกราคม ร.ศ. 116.

<sup>3</sup> หลข., ร.5 ค.4.1 ก/2 คลังจะขายที่บ้านเรือกล่าววนนาไม่มีประโยชน์ 29 ธันวาคม ร.ศ. 116.

ไร่ประโยชน์ ใต้แก้ม ที่บ้านเรือน ล้วนนาที่อยู่ห่างไกลชุมชนหรือปราศจากผู้เช่าก็โปรดให้ขายไปเสีย<sup>1</sup> ส่วนที่ไต่สดให้เช่าก็ให้มีการประมูลกันอย่างเปิดเผย เป็นผลให้ค่าเช่านาหลวงทวีสูงขึ้น เพราะเท่าที่ปรากฏในบางครั้งผู้เช่านาหลวงเป็นผู้ใกล้ชิดกับขุนนางในกรมพระคลังข้างที่ก็มีสิ่งทำให้ได้ราคาเช่าต่ำ<sup>2</sup>

ตารางที่ 2 บัญชีเทียบค่าเช่านาหลวง ร.ศ. 115 และใน ร.ศ. 116 ที่มีการ  
ประมูลกันอย่างเปิดเผย

แขวงเมือง	นา		ทำเช่า ร.ศ.115		ประมูลเช่า ร.ศ.116		ขึ้น	
	ไร่	งาน	บาท	อัฐ	บาท	อัฐ	บาท	อัฐ
1.บ้านหลุมบ่อ กรุงเทพฯ	70	-	70	-	-	-	-	-
2.วัดป่าเพิง กรุงเทพฯ	902	2	1,303	-	1,353	48	50	48
3.บ้านหัวไม้ กรุงเทพฯ	1,008	-	996	40	1,134	-	137	24
4.บ้านแถว กรุงเทพฯ	287	-	42	-	215	16	173	16
5.สระปทุม วัน กรุงเทพฯ	260	-	43	-	45	-	2	-
6.ทุ่งสัมปอบ กรุงเทพฯ	21	-	10	-	10	-	-	-
7.บางเขน กรุงเทพฯ	160	-	16	32	56	-	32	32

ที่มา หลข., ร.5 กส.4/1775 เล่ม 6 เช่านาหลวง.

<sup>1</sup> หลข., ร.5 ค.4.1/26 บัญชีหลวงในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ 25 มิถุนายน ร.ศ.119.

<sup>2</sup> หลข., ร.5 ค.4.1 ก/2 คลังจะขายที่บ้านเรือนล้วนนาไม่มีประโยชน์ 29 ธันวาคม  
ร.ศ. 116.

ตั้งนั้นที่นาหลวง เมื่อมีการประมูลเข้าอย่างเปิดเผยจึงทำประโยชน์ให้แก่พระคลังข้างที่เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม แม้ที่บางแห่งจะอยู่ห่างไกลชุมชนจนมีสภาพ "... การเข้า เป็นเพียงดีกว่าให้เปล่า..."<sup>1</sup> ก็ตาม

ที่ของพระคลังข้างที่ซึ่ง เป็นที่นาและส่วนนั้นได้รับการยกเว้นอากรนาและอากรส่วนอยู่แล้ว แต่ที่ซึ่ง เป็นปัญหาคือที่ซึ่งได้พระราชทานแก่พระบรมวงศานุวงศ์และพระบรมวงศานุวงศ์นำไปให้ราษฎรเช่าต่อ และราษฎรไม่ยอมเสียค่าอากรนาหรืออากรส่วน กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยทรงมีความเห็นว่า "... ถ้า เป็นที่ดินของรชาคัมภีร์อากรสัมพัทธ์ได้..."<sup>2</sup> แต่ราษฎรผู้เช่าทำผลประโยชน์จากที่ซึ่งพระราชทานแก่ผู้ใดผู้หนึ่งไปแล้วต้องเสียภาษี ในกรณีที่ราษฎรนั้นเช่าที่หลวงและเสียอากรสัมพัทธ์ให้นาเงินอากรสัมพัทธ์นั้นส่งพระคลังข้างที่อีกทีหนึ่ง ซึ่งกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยเห็นว่า "... แต่ที่ดินซึ่งเป็นของในพระองค์ทำไถนาส่งพระคลังข้างที่ต่างหาก เหมือนไม่ต้องเสียแต่ได้เงินขึ้นอีกแต่สิทธิขาดแก่บุคคลนั้นควรให้จะได้เป็นกำหนดชัดเจนว่าชนิดใดควรเสียไม่ควรเสีย..."<sup>3</sup> เป็นอันว่าพระคลังข้างที่ได้ประโยชน์ 2 ต่อคือจากค่าเช่านาและอากรสัมพัทธ์

2) ที่ดินการพาณิชย์ เมื่อมีการสร้างถนนสายสำคัญ ๆ เพื่อการคมนาคมได้แก่ ถนนเจริญกรุง รัฐบาลเห็นว่าเป็นถนนสำคัญอยู่ใจกลางพระนคร ส้มควรจะให้ที่ดินที่สง่างามเป็นศรีแก่บ้านเมือง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีพระราชดำริจะให้ขยายถนนหรือตึกเดิมและสร้างตึกใหม่โดยเงินชดเชยแก่ผู้ซื้อตึกเดิม โดยให้กรมโยธาธิการสร้างดังนี้

- ก. ถ้าเจ้าของตึกออกเงินทุนสร้างเอง ให้มอบเงินให้พระคลังข้างที่จ่ายให้กรมโยธาธิการใช้ในการก่อสร้างเพื่อให้มีแบบแผนเหมือนกัน และมอบตึกให้เจ้าของเก็บค่าเช่าต่อไป
- ข. กรณีที่เจ้าของตึกไม่มีทุน พระคลังข้างที่จะออกทุนให้เมื่อสร้างเสร็จ พระคลังข้างที่จะเก็บค่าเช่าผลประโยชน์จากตึก จนกว่าจะครบเงินต้นแลคิดดอกเบี้ยร้อยละ 5 ต่อปี จึงจะคืน

<sup>1</sup> หลข., ร.5 ค.4.1 ก/2 "คลังจะขายที่บ้าน ..."

<sup>2</sup> หลข., ร.5 ค.14.2 ก/13 เก็บภาษีโรงเรือนบ้านที่ดินส่วนในปกครองพระคลังข้างที่

<sup>3</sup> เรื่องเดิมที่พ.



เป็นสิทธิแก่เจ้าของตึกหรือถ้าอยากจะขายพระคสังข์อย่างที่ก็จะให้ราคาตามสมควร<sup>1</sup>

การดำเนินการเรื่องนี้ยังประโยชน์ให้แก่พระองค์ 2 ประการคือ นอกจากจะทำให้บ้านเมืองสง่างามโดยมีตึกแต่ชนิดเดียวกัน 2 ชั้นริมถนนหลวงแล้ว ประการที่สองคือพระคสังข์ที่ได้ประโยชน์จากทุนที่ลงไปในการสร้างตึกแถวทั้งที่ลงทุนเองและทั้งที่ร่วมลงทุนกับราษฎร โครงการคล้ายคลึงกันต่อมาคือการขมิที่ราษฎร 2 ฟากถนนบำรุงเมือง เพื่อจนครสร้างตึกแถวโดยให้ทุนของพระคสังข์ที่ 4,800 ชั่ง ได้ 458 คูหา แบ่งค่าเช่าเป็น 4 ส่วน หักเป็นของพระคสังข์ที่ 3 ส่วน อีก 1 ส่วนให้เป็นของเจ้าของที่สมควรจะครบทุน จากเงินเช่าปีละ 113 ชั่ง 32 ฐัฐ<sup>2</sup> แต่ถ้าเจ้าของที่ช่วยออกเงินค่าสร้างตึกก็ไม่ต้องเสียดอกเบี้ยร้อยละ 5 ผลที่ตามมาคือเมื่อพระคสังข์ที่ จะเก็บผลประโยชน์ได้ครบตามกำหนด กรมหมื่นส่มมตอมรพันธุ์ผู้จัดการผลประโยชน์ตึกแถวถนนบำรุงเมือง เพื่อจนครก็ประสบปัญหาการแบ่งชิงกรรมสิทธิ์ถึง 30-40 ราย เพราะสมัยนั้นไม่มีโฉนด กรรมสิทธิ์ตึกแถวหรือที่บ้านแน่นอน จึงเกิดการฟ้องร้องแบ่งชิงกรรมสิทธิ์จากเจ้าของเดิม มีการทวงบุญกา สิบพยานกันมากมาย จนต้องจัดตั้งองคมนตรีรับพิจารณา เรื่องราวผู้ร้องทุกข์และหากไม่พอใจคำตัดสินก็ให้ไปฟ้องร้องต่อศาลได้<sup>3</sup> อีกทางหนึ่ง

ที่ตึกเรือนโรงเป็นอสังหาริมทรัพย์อีกประเภทหนึ่งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขอพระราชทานให้แก่พระเจ้าลูกเธอและพระเจ้าลูกยาเธอ ได้แก่ การพระราชทานตึกกรมวัดข้างแฉ่ง ราคา 596 ชั่ง แก่พระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ<sup>4</sup> ที่ตึกแถวตลาดตำบลบางรักราคา 437 ชั่ง แก่พระองค์

<sup>1</sup> หจข., ร.5 ค.9.2/1 การสร้างถนนเจริญกรุง ประกาศของอธิบดีกรมพระคสังข์ที่.

<sup>2</sup> หจข., ร.5 ค.9.4/3 ตึกถนนบำรุงเมืองเพื่อจนคร พฤตศิกายน ร.ค. 111.

<sup>3</sup> หจข., ร.5 น.18.12/8 สัตติข้อที่ท่าถนนพาราหรัต 31 สิงหาคม ร.ค. 109 (ตึกแถวที่สร้างมีลักษณะแบบเดียวกันของกรมโยธาธิการพมหาตุโตในปัจจุบันแถวถนนบำรุงเมือง ถนนเพื่อจนคร).

<sup>4</sup> หจข., ร.5 พล.1 เล่ม 13 เรื่องเดียวกัน 27 สิงหาคม พ.ศ. 2429 หน้า 76 .

เจ้าคุณคหิณพ<sup>1</sup> ที่และตึกแถวริมถนนสามเพ็ญใกล้สะพานหันแก่พระเจ้าลูกเธอพระองค์เจ้าสุทธราภรณ์<sup>2</sup> อีกรั้งที่ของพระคลังข้างที่ซึ่งเป็นตึกแถวเรือนโรงได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนโรงร้าน ซึ่งรวมกันที่ ๆ พระราชทานด้วย เพราะรัชกาลที่ 5 ทรงโต้แย้งกรมสรรพากรในที่เก็บภาษีโรงเรือน โรงร้านจากเจ้าจอมมารดาชุ่ม ซึ่งได้รับพระราชทานตึกแถวริมถนนบำรุงเมือง

... ตึกถนนบำรุงเมืองเพื่องนครซึ่งฉันซื้อให้นางชุ่ม ตึกร้องเกือบขอแลกด้วยภาษี คิดอยู่แล้ว น้อยใจเจ้าฝรั่งที่จะยอมเสียภาษีเป็นไม่มี ...<sup>3</sup>

ดังนั้นที่เรือนโรงตึกแถวก็เช่นเดียวกับนาหลวงสวนหลวง คือ ถ้าเป็นที่พระราชทานและตึกแถวของหลวงแล้วไม่ต้องเสียภาษีอากร แต่ถ้าให้ผู้อื่นเช่าถือต่อ ผู้เช่าต้องเป็นฝ่ายเสียภาษีอากร ที่หลวงเพ็ญจะมีการเริ่มเก็บภาษีอากรในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั่นเอง.

สิ่งที่แสดงให้เห็นอีกอย่างหนึ่งว่าตึกแถวขณะนั้นเริ่มมีคนนิยม คือ การร้องเรียนของจีนผู้เช่าตึกแถว 85 คน แยก 4 คน ที่เช่าตึกแถวศาลบางรักของสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้าคุณคหิณพว่ามีภาระขึ้นค่าเช่าทุก ๆ ปีทำให้ผู้เช่าเดือดร้อน ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็โปรดเกล้าให้ไปเจรจาผ่อนผันจากเจ้าของที่เอาเอง เพราะที่พระราชทานไปแล้วไม่อาจแทรกแซง เรื่องการลดค่าเช่าได้<sup>4</sup>

ความเจริญของตึกแถวขยายตัวแม้แต่การสร้างตึกแถวหน้าวัดราชบุรณะ ซึ่งพระคลังข้างที่หันกับวัด และออกทุน 1,152 ชั่ง 47 บาท 23 ฝั้ว เป็นเงินของวัด 263 ชั่ง 14 บาท 33 ฝั้ว โดยแบ่งตึกกันจำนวนห้องตามทุนที่ออก แต่มีอุปสรรคคือมีกำแพงเมืองกีดขวางการสร้างตึกแถวอยู่

<sup>1</sup> หจช., ร.5 พล.1 เรื่องเดียวกัน 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2430.

<sup>2</sup> หจช., ร.5 พล.1 เรื่องเดียวกัน 22 มีนาคม พ.ศ. 2434.

<sup>3</sup> หจช., ร.5 ค.14.2 ก/13 เรื่องเดิม ร.ศ. 117 30/1/11 (ภาษีโรงร้านก็คืออากรตลาดในสมัยก่อนนั่นเอง).

<sup>4</sup> ประชุมกฎหมายประกาศศักดิ์ เล่ม 13, "ประกาศเรื่องตลาดบางรัก" 28 มิถุนายน ร.ศ. 111.

กรมโยธาธิการ เสนอให้พังกำแพงเมืองออก โดยอ้างว่าไม่ได้ใช้ประโยชน์อะไร จึงมีการรื้อกำแพง  
พระนครตั้งแต่ป้อมริมคลองวัดราชบูรณะถึงสะพานข้างคลองหลอด โดยนำกองอิฐที่ได้ทำการรื้อไปถมที่  
ทำตึกแถว<sup>1</sup> จึงเป็นผลให้มีผู้เสนอรื้อกำแพงเมืองกันต่อ ๆ มา เพื่อประโยชน์ทางการค้าและการพาณิชย์  
จนบรรดาป้อมต่าง ๆ ในพระนครถูกรื้อเกือบหมด เหลือเพียงป้อมพระกาฬกับป้อมพระสุเมรุ<sup>2</sup> ในปัจจุบัน  
เท่านั้น สมเด็จพระมหาธรรมราชาธิบดีทรงทราบข่าว ก็โปรดให้รื้อกำแพงเมือง และป้อมที่กีดขวางการขยายวงที่  
บ้านสะพานดำรงสถิตย์ และนำเศษอิฐมาถมที่บ้าน<sup>3</sup> ในที่สุดราชบัณฑิตยสถานซึ่งมีกรมพระยาตำราพระยา  
นุภาพเป็นองค์ประธานก็ได้ยื่นมือเข้ามาเกี่ยวข้อง กล่าวคือยอมให้รื้อป้อมและกำแพงเมืองส่วนอื่น ๆ  
เพื่อขยายถนนให้รับกับความเจริญของบ้านเมือง โดยให้เหลือเพียง 2 ป้อมดังกล่าวมาแล้ว เพื่อเป็น  
อนุสรณ์แก่ชนรุ่นหลัง อย่างไรก็ตามผลจากการรื้อกำแพงสร้างตึกแถวหน้าวัดราชบูรณะได้รับผลเป็นที่  
น่าพอใจ เพราะตึกแถวทั้ง 3 แห่งมีคนเช่าอยู่เต็ม

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เองก็ทรงวิตกเกรงคนจะครหาเรื่องรื้อกำแพงเมือง  
"... เรื่องรื้อกำแพงอยู่ข้างจะอ้าวอ้าว ดูเป็นการรื้อกำแพงบ้านกำแพงเมืองอย่างไร แล้วข้าจะเอาไป  
ถมที่บ้านลูกด้วย ผิด่างเทวดาจะว่า ถ้าคนจะว่าก็ไม่ว่า..." กรมพระสมมตอมรินทร์มีหนังสือทูลตอบว่า  
"... เรื่องกำแพงนั้นข้าพระพุทธเจ้าไม่มีรังเกียจกับความเห็นของมนุษย์..."<sup>4</sup> ในที่สุดกำแพงเมือง  
ยาว 175 เส้น หนา 5 ศอก สูง 7 ศอก และป้อม 12 ป้อม<sup>5</sup> ก็ถูกรื้อทำลายลงเพื่อ

<sup>1</sup> หลข., ร.5 ยธ.8.3/4 การสร้างตึกหน้าวัดราชบูรณะ ร.ศ. 115.

<sup>2</sup> หลข., ร.5 ยธ.8.4/5 การรื้อกำแพงเมือง ร.ศ. 119.

<sup>3</sup> หลข., ร.7 ม.19/13 ส่งวนป้อมและกำแพงพระนคร กรมหมื่นตำราพระยาสุภาพถึง  
สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2471.

<sup>4</sup> หลข., ร.5 ยธ. 8.3/4 เรื่องเดิม ร.ศ. 115.

<sup>5</sup> เทพสุ หับทอง, กรุงเทพฯ สมัยอยุธยา เล่ม 2 (กรุงเทพฯ : อักษรบัณฑิต, 2518),

## ความเจริญของบ้านเมืองในที่สุด

### สรุป

เศรษฐกิจของไทยขยายตัวขึ้นหลังจากมีการค้าแบบเสรีกับชาติตะวันตก ซึ่งเป็นผลจากการทำสนธิสัญญาบาวเร็ง ใน พ.ศ. 2398 ผลจากการค้าเสรีทำให้ การค้าข้าวขยายตัวขึ้นที่ดินซึ่งเป็นของมีราคามีการขยายที่ดินทั้งในการเกษตรโดยการขุดคลองและในการพาณิชย์ อีกทั้งการปฏิรูปการคลังทำให้มีการจัดแบ่งงบประมาณของแผ่นดินออกจากการใช้จ่ายส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ โดยรัฐบาลถวายงบประมาณให้เป็นรายปี ทั้งสองประการเป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้พระคลังข้างที่ต้องแสวงหารายได้ของตนเอง รายได้ที่สำคัญและลงทุนน้อยก็คือจากการขายและให้เช่าที่ดินทั้งส่วนหลวง นานหลวง และที่ดินเรือนโรงแถว ซึ่งเริ่มมีการขยายตัวในมณฑลกรุงเทพฯ เจ้าของที่ดินรายใหญ่นอกจากพระมหากษัตริย์ และพระบรมวงศานุวงศ์แล้ว ยังมีขุนนางซึ่งทางราชการเชื่อถือช่วยต่อการพระราชทานที่ดินเพราะในระยะแรกยังไม่มีการพระราชทานเงินเดือน อีกทั้งมีโอกาสเลือกทำเลดี ๆ สับจองที่นาจำนวนมาก ๆ และที่พระราชทานได้รับการยกเว้นเสียอากรที่ดินนอกจากจะนำไปให้ผู้อื่นเช่าต่อ แต่จากการที่โดนตตราสารหรือหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินรวมทั้งที่บ้านและในการเกษตรยังมีความไม่แน่นอน จึงมีเรื่องราวฟ้องกันเมือง ๆ เช่น ตึกแถวถนนบำรุงเมือง เพื่อองนคร เป็นต้น

ส่วนในบทต่อไปจะได้วิเคราะห์ถึงที่ของเอกชนซึ่งเริ่มมีการขยายตัว เช่นเดียวกับที่หลวงถึงสภาพปัญหา ก่อนการมีการออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน ทั้งในที่เพื่อการเกษตรและในการพาณิชย์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย