

116-011

การถือครองที่ดินในประเทศไทย พ.ศ. 2444-2475 : ศึกษาเฉพาะกรณีมณฑลกรุงเทพฯ



นางสาว อรทิพย์ เทลศิริ

ศูนย์วิทยพัทธพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาประวัติศาสตร์


บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2524

008413 I 15320340

LAND HOLDING IN THAILAND FROM 1901 to 1932:

A CASE STUDY OF MONTHON KRUNGTHEP



Miss Oratip Tessiri

Thesis Submitted in Partial Fullfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts

Department of History

Graduate School

Chulalongkorn University

1981

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การถือครองที่ดินในประเทศไทย พ.ศ. 2444-2475 : ศึกษาเฉพาะกรณีมณฑล
กรุงเทพฯ

โดย นางสาวอรทิพย์ เทลศิริ

ภาควิชา ประวัติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ธิติมา พิทักษ์ไพรวรรณ

รองศาสตราจารย์ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการ
ศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต



คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

สุปราณี ชูมนะ คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุประดิษฐ์ ชูมนะ)

ฉลอง สุนทรวาณิชย์ ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ฉลอง สุนทรวาณิชย์ พงศ์บุตร)

ฉลอง สุนทรวาณิชย์ กรรมการ
(อาจารย์ ฉลอง สุนทรวาณิชย์)

ฉลอง สุนทรวาณิชย์ กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ธิติมา พิทักษ์ไพรวรรณ)

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การถือครองที่ดินในประเทศไทย พ.ศ. 2444-2475 : ศึกษาเฉพาะกรณี
มณฑลกรุงเทพฯ

ชื่อผู้ผลิต นางสาว อรทิพย์ เทลลีสริ

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ธิติมา พิทักษ์ไพรวรรณ

รองศาสตราจารย์เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม

ปีการศึกษา 2523



บทคัดย่อ

สนธิสัญญาบาวริง พ.ศ. 2398 ทำให้ที่ดินเป็นทรัพย์สินที่มีราคาสูงขึ้น และทำให้ระบบ
การค้าเปลี่ยนแปลง เป็นการค้าเสรี ข้าราชการกลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญ การค้าขยายตัวขึ้นเป็นเหตุ
ให้มีการขยายตัวของการพาณิชย์กรรมใจกลางพระนคร และเมืองรอบนอกของมณฑลกรุงเทพฯ
ขยายตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเกษตรกรรมโดยอาศัยที่ดินริมฝั่งคลองที่นาขึ้นใหม่ทั้งโดย
เอกชนและโดยรัฐบาล บรรดาราชกรรสามัญ ชาวต่างชาติที่พำนักอยู่ในไทย พระบรมวงศานุวงศ์และ
ข้าราชการ เข้าจับจองที่ดินทำกินมากมายจนเป็นเหตุให้มีข้อพิพาทในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน จน
รัฐบาลต้องออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2444 เพื่อระงับกรณีพิพาท

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์สาเหตุการออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน ซึ่งมีสาเหตุ
จากกรณีพิพาทเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างราษฎรไทยด้วยกัน และระหว่างราษฎรไทยกับชาวต่างชาติ
ที่พำนักอยู่ในไทย การเพิ่มรายได้จากภาษีที่ดินรวมทั้งผลภายหลังการออกโฉนดที่ดินที่ส่งผลกระทบต่อ
ที่ดินของราษฎร ที่ดินหลวง ที่ธรณีสงฆ์ และที่ดินของชาวต่างชาติที่พำนักอยู่ในไทย

จากการวิจัยพบว่า การออกโฉนดที่ดินนอกจากจะลดกรณีพิพาทเรื่องที่ดินแล้ว ยังช่วย
ให้การเก็บภาษีที่ดินได้เพิ่มขึ้น ความต้องการได้รับโฉนดที่ดินแสดงกรรมสิทธิ์แน่นอน ทำให้ชาวต่างชาติที่พำ-
นักอยู่ในไทย และบาทหลวงในคริสต์ศาสนายอมเสียภาษีและขึ้นศาลต่างประเทศของไทย นับเป็น
ก้าวแรกของไทยที่จะได้รับเอกราชทางการค้าอย่างสมบูรณ์ใน พ.ศ. 2481 แม้ว่ารายได้จากภาษี
อากรที่ดินจะจัดอยู่ในอันดับสูง แต่การประเมินเก็บภาษีที่ดินก็ยังไม่รัดกุม รัฐบาลจึงคิดจะปรับปรุง
พระราชบัญญัติภาษีที่ดิน โดยให้เก็บตามราคาแท้จริงของที่ดินพร้อมทั้งยกเลิกอากรค่านาและอากร

ส่วนที่ไม่เป็นธรรม อีกทั้งรัฐบาลกำลังตำราจะเลิกอากรเงินและอากรบ่อนเบี้ย ซึ่งหวังว่าจะมีรายได้จากภาษีที่ดินที่ปรับปรุงใหม่มาชดเชย แต่เมื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติภาษีที่ดินตามราคาที่เหมาะสมไม่เป็นผลสำเร็จ รัฐบาลจึงไม่อาจสละรายได้จากอากรค่านาและอากรค่าส่วนที่เรียกเก็บตามแบบเดิมได้ ดังนั้นโครงการออกพระราชบัญญัติภาษีที่ดินจึงก้าวหน้าไปอย่างล่าช้า และยึดเอื้อมาจนกระทั่งเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Thesis Title Land Holding in Thailand from 1901 to 1932 : A Case
Study of Monthon Krungthep

Name Miss Oratip Tessiri

Thesis Advisor Associate Professor Titima Phitakspraiwan
Associate Professor Krikkiat Phipatseritham

Department History

Academic Year 1981

Abstract

After the Bowring treaty of 1855, land became property of high value; commerce became free-trade and rice became a chief export of the country. The expansion of trade led to the development of commerce in Bangkok proper and its outskirts in Monthon Krungthep. Land along banks of newly dug canals around Bangkok were developed for agricultural purpose and utilized by both government and private individual. Thai citizens, foreign residents, members of royal families and civil servants all pre-empted land in large quantity that the government had to promulgate the Act of Reformed Title-Deeds of 1901 to put an end to disputes arising from pre-emption.

This thesis aimed at making an analysis of the cause of the promulgation of the Act of Reformed Title-Deeds which was due to disputes over the land ownership among Thai citizens and between Thai citizens and foreign residents. Analysis of the increased revenue from land tax, and the impact of the Act on royal lands, monastery lands, citizens' land and foreign residents' lands was also made.

The studies revealed that the Act of Title-Deeds not only decreased the disputes but also increased revenue from land tax. Due to needs to own Title-Deeds, foreign residents as well as Christian clergy consented to pay tax, and agreed to accept the jurisdiction of the International Courts. This was regarded as the first step to the abolition of the remaining extraterritoriality by which Thailand

had recovered full sovereignty in 1938. Though the government earned relatively considerable income from land tax, the government did not succeed in amendment of the Act of land tax aiming at tax collection according to the real value of estates and abolition of unfair taxes on riceland and orchard. The abortive plan on tax amendment was done in anticipation of relinquishment of the gambling farms and opium revenue. Failure in the land tax amendment forced the government to keep riceland and orchard taxes as a source of income. The amendment of the Act of Land Tax was slowly proceeded and delayed until the Revolution of 1932.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



วิทยานิพนธ์เล่มนี้ได้รับความสำเร็จลงด้วยความช่วยเหลือของ รองศาสตราจารย์ ธิติมา พิทักษ์ไพรวรรณ และรองศาสตราจารย์ เกริกเกียรติ พัฒน์เสวีธรรม อาจารย์ที่ปรึกษาซึ่งกรุณาใช้เวลาช่วยอ่าน ช่วยตรวจ และให้คำแนะนำอันมีค่าแก่ผู้เขียน

คำแนะนำ ขอวิจารณ์ที่ทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นก็ด้วยการสละเวลาของ คณะกรรมการตรวจสอบวิทยานิพนธ์ซึ่ง ได้แก่ ศาสตราจารย์ วิลาวัลย์ พงศ์บุตร อาจารย์ ฉลอง สุนทราวาณิชย์

แรงใจสนับสนุนในการเขียนวิทยานิพนธ์ ได้แก่ บิดามารดาผู้มีพระคุณแก่ผู้เขียน และผู้บังคับบัญชาของผู้เขียน ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงาน ธรรมอุปกรณ อาจารย์ สานัน อ่อนละอ และ อาจารย์ ปราณี สุขสุเมฆ

ผู้ให้คำแนะนำ ขอวิจารณ์ด้านวิชาการ ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณสุนทรีย์ อาละไว้วัย คุณสุภาภรณ์ จรัสใจณ์ และผู้แนะแนวทางในการหาหัวข้อวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียนคุณสรศักดิ์ ฟูสวัสดิ์

ขอตกเถียงวิพากษ์วิจารณ์ และชี้แนะแนวทางในการเขียนทำให้งานเล่มนี้สมบูรณ์แบบก็ด้วยความร่วมมือและการสละเวลาของคุณฉวีฉราพร กนกพิสัย คุณอัญชลี สุสำยสิทธิ์ คุณวันทนา เนตรนพรัตน์ ผู้ให้คำปรึกษา ได้แก่ คุณวารุณี โอสีถารมย์ คุณสีกษมิ รัตตสัมพันธ์ คุณฉวีฉรา กาญจนโมทย์ คุณสิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร คุณสุหลง ศรีกนก คุณสิทธิพันธ์ บุทรานนท์ คุณพาสณา กิจถาวร

ประการสุดท้ายผู้เขียนขอขอบคุณ คุณประไพศรี การคุณิ และคุณเฉลิม เฟื่องฟู ผู้คัดค้าน และเสียสละที่จะล้มเลิกมิได้ในการพิมพ์วิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียนอย่างยากลำบาก ผู้กล่าวนามมาทั้งหมดข้างต้นนี้ มีส่วนช่วยผลักดันให้วิทยานิพนธ์ของผู้เขียนเล่มนี้สำเร็จลงด้วยดี หวังขอกราบขอบพระคุณ มา ณ โอกาสนี้ด้วย

อรทิพย์ เทลศิริ

14 พฤษภาคม 2524

สารบัญ



	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
กิตติกรรมประกาศ	ช
สารบัญตาราง	ญ
บทที่	
บทนำ	1
1 สภาวะปัญหาที่ดินทั่วไปในมณฑลกรุงเทพฯ ก่อน พ.ศ. 2444 (เฉพาะ ที่ดินหลวง)	
2 สภาวะปัญหาที่ดินทั่วไป เฉพาะที่ดิน เอกชนก่อนออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2444	37
3 ผลกระทบต่อการบริหารงานที่ดินในไทยภายหลังการออกพระราชบัญญัติ โฉนดที่ดิน พ.ศ. 2444 และพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2451	70
4 ผลภายหลังการออกพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2444 ต่อที่หลวง และที่เอกชน	94
บทสรุป	153
บรรณานุกรม	156
ภาคผนวก	169
ประวัติการศึกษา	193

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1 รายชื่อผู้จำหน่าย ฎีเงินหลวงและยกที่ค้างชำระให้พระคลังข้างที่	14
2 บัญชีเทียบค่าเข้านาหลวง ร.ศ.115 และ ร.ศ.116 ที่มีการประมูลเข้า อย่างเปิดเผย	31
3 เงินกลบนาส่งพระอารามต่าง ๆ ที่ขึ้นกับแผนกสังฆการี กระทรวงธรรมการ	66
4 แสดงหนังสือกรรมสิทธิ์ที่ดินของไทย และประเภทของที่ดินซึ่งจับจอง	76
5 แสดงการเก็บอากรค่านา อำเภอบางกะปิ และการค้างอากรค่านา ภายใน 5 ปี	81
6 ตารางเปรียบเทียบภาษีแต่ละชนิดที่เป็นรายได้ส่วนใหญ่ของรัฐบาล	87
7 ตารางเปรียบเทียบอากรค่านาแบบเก่า อากรค่านาแบบใหม่ และอากร ค่านาหวงห้าม ต่อ ไร่	89
8 ภาษีที่ดิน	93
9 แสดงจำนวนและที่ตั้งที่หลวงซึ่งพระคลังข้างที่ให้กระทรวงเกษตรออกโฉนด ให้	99
10 รายงานมรรคนายกจัดการเก็บผลประโยชน์จนถึงกระทรวงธรรมการ พ.ศ. 2446	111
11 รายงานผลประโยชน์มรรคนายกวัดกัลยาณมิตร	113
12 รายชื่อวัดคริสต์ศาสนาและการถือครองที่ดินมณฑลกรุงเทพฯ พ.ศ. 2452 ...	124
13 การลดอัตราอากรค่านาในมณฑลกรุงเทพฯ	146
14 แสดงอากรค่านาที่ค้างใน พ.ศ. 2452 พ.ศ. 2453	147
15 แสดงการลดอัตราอากรค่านาใน พ.ศ. 2474	149
16 แสดงจำนวนราษฎรที่ถูกยึดทรัพย์สินขายทอดตลาดและจำนวนเงินที่ได้รับจากการ ขายทอดตลาด	150