

## บทที่ 2

### ประวัติความเป็นมา วิวัฒนาการ แนวคิดและทฤษฎี ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

กฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินในประเทศไทยมีมากมายหลายฉบับ ไม่น้อยกว่า 80 ฉบับ ซึ่งได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้ โดยการได้มาซึ่งที่ดินในแต่ละยุคแต่ละสมัยมีวิธีการ ได้มาแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับกฎหมายแต่ละยุคแต่ละสมัยที่ออกใช้บังคับ

#### วิวัฒนาการ แนวคิดในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของประเทศไทย

ประวัติความเป็นมาของการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงปัจจุบัน ตามลำดับดังต่อไปนี้

##### 1. สมัยกรุงสุโขทัย

###### 1.1 สมัยพ่อขุนรามคำแหง (ระหว่าง พ.ศ.1820-1860)

พระองค์ทรงปกครองบ้านเมืองในรูปบิดาปกครองบุตร ทรงดำเนินรัฐประศาสน์นโยบายส่งเสริมเศรษฐกิจเกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยให้พลเมืองเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เพื่อให้ได้พืชผลมาเป็นปัจจัยในการบริโภคและอุปโภคพอควรแก่ระดับการครองชีพในสมัยนั้น เมื่อราษฎรเข้าบุกเบิก หักร้างกลางพงในที่ดินจนเพาะปลูกได้ผลประโยชน์แล้ว ก็โปรดให้ที่ดินนั้น ๆ เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ออกแรงออกทุนไป ดังปรากฏในหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง หลักที่ 1 ว่า

“ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม สร้างป่าหมาก ป่าพลู ทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลาย ในเมืองนี้ ป่าตาลก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมายขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน”

เมื่อเจ้าของที่ดินตายลง ก็ยอมรับรองให้ทายาทบุตรหลานสืบมรดกตกทอดต่อกันไป ดังข้อความในศิลาจารึกว่า

“ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแลล้มตายหายกว่า เข้าย่าเรือนพ่อเชื้อ เลื้อยค้ำมันข้าง ขอลูกเมียเหยียข้าม ไพร่ฟ้าชาวไทย ป่าหมากป่าพลู พ่อเชื้อมันไว้แก่ลูกมันสิ้น ” (กรมที่ดิน, 2543, หน้า

## 2. สมัยกรุงศรีอยุธยา

### 2.1 สมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 พระเจ้าอู่ทอง

ทรงมีพระบรมราชโองการให้ขุนเกษตราธิบดี เสนาบดีกรมนา ร่างกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จที่เกี่ยวกับที่ไร่นา เรียกวสวน ขึ้นเมื่อ พ.ศ.1903 ดังนี้

บทที่ 35 มาตรา 33 “ถ้าผู้ใดไถ่ถอนสร้างเล็กรั้งที่ไร่นาเรียกสวนนั้น ให้ไปบอกแก่เสนา ราชวง นายอากร ไปดูที่ไร่นา เรียกสวนที่ไถ่ถอนสร้างนั้น ให้รู้มากแลน้อย ให้เสนานายราชวง นายอากร เขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้เล็กรั้ง ไถ่ถอนสร้างนั้น ให้รู้ว่าผู้นั้น อยู่บ้านนั้น ไถ่ถอนสร้างเล็กรั้งตำบลนั้นขึ้นในปี นั้นเท่านั้น ไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอบไถ่ถอนสร้างเล็กรั้ง ทำตามอำเภอใจตนเอง มิได้บอกเสนา นายราชวง นายอากร จับได้ก็ตี มีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเป็นสัจไซร์ ให้ลงโทษ 6 สถาน”

บทที่ 42 “ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทวมหานครศรีอยุธยามหาดิลกนพรัตน์ราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะไ้ดีเป็นที่ราษฎรมิได้ และมี พิพาทแก่กันดังนี้ เพราะมันอยู่แล้ว มันละที่ที่สวนมันเสีย และมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่เลื่อมทำไว้ เป็นค่านับ แต่มันหากไปราชการกิจสุขทุกข์ประการใด ๆ ก็ดี มันกลับมาแล้วมันจะเข้ามาอยู่เล่าไซร์ ให้คืนให้มันอยู่ เพราะมันมิได้ซัดที่นั้นเสีย ถ้า มันซัดที่เสียช้านานถึง 9 ปี 10 ปี ไชร์ ให้แขวงจัดให้ ราษฎรซึ่งหาที่มิได้มันอยู่ อย่าให้ที่นั้นเปล่าเป็นทำเลเสีย อนึ่ง ถ้าที่นั้นมันปลูกต้นไม้อันมีผล ไร่ให้ผู้อยู่ให้ค่าต้นไม้ นั้น ถ้ามันพุนเป็นโคกไว้ ให้บำเหน็จซึ่งมันพุนนั้นโดยควร (ส่วนที่นั้นมิให้ ซื้อขายแก่กันเลย)...”

บทที่ 43 “ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยา ไซ้ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อ ขายแก่กัน อย่าไว้ให้เป็นทำเลเปล่า แลให้นายบ้าน นายอำเภอ ร้อยแขวง และนายอากรจัดคนเข้าอยู่ในที่ นั้น อนึ่ง ที่นอกเมืองทำไร่อยู่ช้านานก็ดี และมันผู้หนึ่งล่อมเอา ที่นั้นเป็นไร่ เป็นสวนมัน มันได้ปลูก ต้นไม้สรรพอันมีที่นั้นไว้ให้ลดอากร ไว้แก่มันปีหนึ่ง พันกว่านั้นเป็นอากรหลวงแล”

ตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ 3 บทดังกล่าว สรุปหลักการใหญ่ ๆ ได้ว่า

1) โฉนด ตามกฎหมายเบ็ดเสร็จเป็นใบอนุญาตที่นายเสนาราชวง นายอากรซึ่งเป็น เจ้าหน้าที่เขียนใบอนุญาตโฉนดให้ผู้ขอที่ดินยึดถือไว้เป็นคู่มือสำหรับที่ มิได้หมายความว่าผู้ถือ โฉนดมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังเช่นในปัจจุบัน แต่ออกให้เพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษี

2) ที่ดินทั้งในและนอกเมืองในแคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยาเป็นของพระเจ้าอยู่หัว ราษฎรเป็นผู้ถือครองในฐานะผู้อาศัย เสียภาษีเป็นเสมือนค่าเช่า ห้ามมิให้ซื้อขายซึ่งกันและกันผู้ที่ จะ ได้ที่ดินจะต้องขออนุญาตจับจอง หรือทางราชการจัดให้

3) หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับเรื่องที่ดินดังกล่าวนี้ คือ กรมนาซึ่งเป็นกรมหนึ่งใน 4 กรม ที่เรียกว่า จตุสดมภ์ คือ กรมเมือง (กรมเวียง) กรมวัง กรมคลัง และกรมนา ทั้ง 4 กรมเป็นกรมใหญ่ประจำอยู่ส่วนกลาง ผู้บังคับบัญชาเป็นตำแหน่งเสนาบดี

## 2.2 สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ(พ.ศ.1991-2031)

ได้ทรงตั้งเสนาบดีเพิ่มอีก 2 ตำแหน่ง ในหนังสือพระราชพงสาวดารใช้คำว่า “เอาทหารเป็นสมุหกลาโหม เอาพลเรือนเป็นสมุหนายก ” คือ ทรงตั้งกระทรวงกลาโหมเป็นหัวหน้าส่วนราชการฝ่ายทหารทั่วไปไปกระทรวงหนึ่ง กระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าส่วนราชการฝ่ายพลเรือนทั่วไปไปกระทรวงหนึ่ง เสนาบดีทั้ง 2 กระทรวงนี้มียศเป็นอัครมหาเสนาบดีสูงกว่าเสนาบดีจตุสดมภ์ ส่วนเสนาบดีจตุสดมภ์นี้ ก็ได้พระราชทานนามใหม่ในพระ ราชพงสาวดารใช้คำว่า “เอาขุนเมืองเป็นพระนครบาล เอาขุนวังเป็นพระธรรมมาศกรม์ เอาขุนนาเป็นพระเกษตรราชบริบาล เอาขุนคลังเป็นพระโกษาธิบดี ให้ถือศักดินาหมื่น”

## 2.3 สมัยพระเจ้าปราสาททอง (พ.ศ.2175)

เรียกตำแหน่งเสนาบดีกรมนาว่า เจ้าพระยาพลเทพเสนาบดีศรีไชยณรงค์เกษตราธิบดีคือภัยพิริยะบรากรมพาทุนามเจ้าพระยาพลเทพ นามนี้ได้ใช้ตลอดมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ และได้มีการตราพระธรรมนูญตรากระทรวงขึ้นสำหรับใช้ในตำแหน่งเกษตราธิบดี 9 ดวง มีตรา 2 ดวงที่เกี่ยวกับงานที่ดิน คือ ตราเทพยดาทรงเครื่องยืนบนแท่นถึ อเส้นเชือก ใช้ไปรังวัดนาและชั้นสูตรนาซึ่งวิวาทกัน และใช้ไปพระราชทานนาให้แก่ผู้มีบำเหน็จความชอบ กับตรานักถือสังข์รูปพรหมณ์ทรงเครื่องแบกไถ สำหรับใช้ไปเล็กร้างดงพงแขม

กล่าวโดยสรุป หน้าที่ของกรมนาในสมัยกรุงศรีอยุธยาที่อยู่กว้างขวางทั้งในหน้าที่บริหารและหน้าที่ตุลาการ ในทางบริหาร มีหน้าที่จัดที่ดินซึ่งยังรกร้างเป็นทำเลเปล่าให้ราษฎรเข้าไถ่กันสร้างให้มีประโยชน์ขึ้นเขียนโฉนดไว้แก่ผู้ไถ่กันสร้างที่ดิน มีหน้าที่เกี่ยวกับการชลประทานเก็บหางข้าวขึ้นฉางหลวง จัดเรื่องที่ดินเพื่อการศาสนาและแก่บุคคล ส่วนในทางตุลาการมีหน้าที่รับคดีวิวาทในเรื่องที่ดิน เช่น แย่งนากันทำ รวมถึงระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการลักเครื่องมืองทำนา ลักแอก ลักไถ เป็นต้น (กรมที่ดิน, 2543, หน้า 2-4)

## 3. สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ตอนต้น

### 3.1 สมัยรัชกาลที่ 1 และรัชกาลที่ 2

งานที่ดินยังคงดำเนินการเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา โดยมีกรมนาเป็นผู้รับผิดชอบเช่นเดิม

### 3.2 สมัยรัชกาลที่ 3

ได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้านขึ้น กล่าวคือ ในปีจุลศักราช 1203 (ร.ศ.60 พ.ศ.2384) พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่ามีการออกใบอนุญาตให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ที่เรียกว่าโฉนด ออกให้ในที่ไร่นา สวน ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมา ส่วนที่ดินเป็นที่บ้านที่อยู่อาศัย ไม่มีการออกหนังสือสำคัญแต่อย่างใด และปรากฏมีกรณีพิพาทรื้อถ้ำกัน อยู่เสมอ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้านขึ้น ทำเฉพาะภายในกำแพงพระนครขึ้นก่อน หากเป็นที่นิยมแพร่หลายก็ให้กระจายไปออกในหัวเมืองลักษณะรูปแบบหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้าน เป็นหนังสือเขียนด้วยดินสอพองกระดาษข่อย ต่อมาเปลี่ยนเป็นกระดาษฝรั่งแทน กระทรวงการนครบาลเป็นเจ้าหน้าที่ในการออกหนังสือสำคัญชนิดนี้วิธีดำเนินการเมื่อมีผู้ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้าน ให้นายอำเภอไปทำการรังวัดแล้วประกาศโฆษณาให้ผู้คัดค้านภายในเวลาที่กำหนด เมื่อไม่มีผู้ใดโต้แย้งคัดค้านประการใด ก็ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่บ้านให้ผู้ขอต่อไป ส่วนในหัวเมืองให้ผู้ว่าราชการเมืองหรือสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้ดำเนินการและเมื่อมีการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ใด ก็ให้เปลี่ยนหนังสือสำคัญฉบับนี้สำหรับที่บ้านเป็นโฉนดหรือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อไป

หนังสือสำคัญสำหรับที่บ้าน จึงไม่ใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือเพื่อเก็บภาษีอากรแต่อย่างใด แต่ออกให้เพื่อเป็นหลักฐานและขอบเขตที่ดินที่ตนปลูกบ้านอยู่อาศัยเท่านั้น

### 3.3 สมัยรัชกาลที่ 4

พระองค์ทรงปรับปรุงทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้าในทุก ๆ ด้าน ส่วนราชการในด้านที่ดินนั้นคงมีการจัดทำโฉนด เช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา แต่ยังไม่ทั่วถึง เหตุว่าผู้ใดจะทำประโยชน์จะต้องไปขออนุญาต ราษฎรมักไม่ขอ อนุญาต จึงทำให้การเก็บภาษีอากรขาดไปบ้าง ดังนั้นในปี จุลศักราช 1226 (ร.ศ.83 พ.ศ.2407) พระองค์จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้ข้าหลวงเสนาออกไปทำการรังวัดที่นาโคก คือนาหวานที่ทำได้โดยอาศัยทั้งน้ำฝนและน้ำทำเป็นที่นาที่ได้ผลดี บริเวณนาในท้องที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา (กรุงเก่า) อ่างทอง สุพรรณบุรี และลพบุรี ข้าหลวงเสนาเป็นเจ้าหน้าที่ทำตราแดงหรือบางคนเรียกว่าโฉนดตราแดง มีความหมายเช่นเดียวกัน ลักษณะของตราแดง เป็นหนังสือ สำคัญสำหรับที่ดินที่เป็นนา บอกตำบลที่ดินตั้งอยู่ ชื่อเจ้าของนาระยะกว้าง ยาว จำนวนเนื้อที่อาณาเขตติดต่อข้างเคียงทั้งสี่ทิศมีชื่อข้าหลวงเสนา ซึ่งเป็นผู้ออกตราแดง โดยออกให้แก่เจ้าของนา เพื่อประโยชน์ในการเก็บเงินค่านา มากกว่าที่จะให้เป็นหนังสือสำหรับแสดงกรรมสิทธิ์ กล่าวคือ เมื่อออกตราแดงให้เจ้าของนาไปแล้ว จะได้เก็บเงินค่านาตามจำนวนที่ดินในตราแดงนั้น ทุก ๆ ปี แต่ก็ยังเป็นหลักฐานในเรื่องสิทธิในที่ดินอยู่บ้าน ที่แสดงว่าผู้มีชื่อในตราแดงนั้นเป็นเจ้าของ

นา อาจมีการสืบมรดกตกทอดกันต่อ ๆ ไปจนถึงลูกหลาน ต่อมาได้มีการออก พ.ร.บ.ออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) เพื่อเปลี่ยนตราแดงเป็นโฉนดที่ดินทั้งหมด

ในสมัยนี้ให้มีพระบรมราชโองการประกาศกำหนดที่ให้ขาย ให้ให้เช่า แก่คนนอก ประเทศ ตามประกาศ ณ วันพฤหัสบดี ขึ้นสองค่ำ เดือนเจ็ด ปีมะโรง นักษัตรอัฐศก ศักราช 1218 (พ.ศ.2399) มีหลักการว่าที่ดินภายในพระนคร และห่างกำแพงพระนครออกไปในรัศมี 200 เส้น ห้ามไม่ให้ผู้ใดขายที่ดินแก่คนต่างประเทศที่เข้ามา อยู่ในประเทศไทยไม่ถึง 10 ปี หากผู้ใดมีความจำเป็น อาจได้รับอนุญาตจากเสนาบดีจึงจะขายได้ เหตุผลที่มีการประกาศห้ามไม่ให้ขายที่ดินแก่คนต่างด้าว นั้น เนื่องมาจากในรัชสมัยของพระองค์มีชาวต่างประเทศเข้ามาทำมาหากินในเมืองไทย และซื้อที่ดิน เพื่ออยู่อาศัยทำกิน และเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองในประเทศไทยมากขึ้น และประเทศเพื่อนบ้าน ก็ได้สูญเสียเอกราชไปเนื่องจากยอมให้กองทัพและขบวนการค้าขายที่ซ่อนนโยบายขยายอำนาจหา เมืองขึ้นไว้เป็นฉากหลัง มาตั้งมั่นอยู่ในบ้านเมือง พอได้โอกาสก็ยึดอำนาจเอาบ้านเอเมืองเสีย ด้วยเหตุนี้พระองค์จึงทรงห้ามมิ ให้ขายที่ดินแก่คนต่างด้าวภายในรัศมี 200 เส้น จากพระนคร ดังกล่าวแล้วข้างต้น และได้มีประกาศเรื่องฝรั่งทำหนังสือสัญญาลงวันพฤหัสบดี แรมค่ำหนึ่ง เดือนเจ็ด แรมสิบเอ็ดค่ำ ปีชวด อัฐศกศักราช 228 (ร.ศ.85 พ.ศ.2409) โดยมีใจความสำคัญสรุปได้ว่า การขายฝาก หรือการจำนำที่สวน ที่นา ถ้าผู้ขายหรือผู้จำนำได้มอบโฉนดตราแดง หรือหนังสือสำคัญอื่น ๆ ให้แก่ ผู้ซื้อหรือผู้จำนำก็ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของผู้ซื้อหรือผู้รับจำนำ ถ้าไม่ได้มอบก็ไม่ตก (กรมที่ดิน, 2543, หน้า 4-7)

### 3.4 สมัยรัชกาลที่ 5

เสด็จขึ้นเถลิงถวัลย์ราชสมบัติเมื่อปี พ .ศ.2411 โดยมีสมเด็จพระเจ้ายาบรมมหาศรี- สุริยวงศ์ เป็นผู้สำเร็จราชการ แทนพระองค์ในขณะยังทรงพระเยาว์ พระองค์ทรงครองราชย์เป็น เวลานานถึง 42 ปี (พ.ศ.2411-2453) ทรงปกครองทำนุบำรุงสร้างเสริมความเจริญก้าวหน้าแก่บ้านเมือง นานัปการ อาทิ เช่น ทรงเลิกทาส ดำเนินวิเทศาภิบาลลดเลิกซึ่ง ทำ ให้ชาติปลอดภัยจากการรุกราน แสดงอาณานิคมของมหาอำนาจ ทรงวางรากฐานปกครองระบอบประชาธิปไตย ทรงเป็นนัก ปกครองยอดเยี่ยม ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง แก้ไขการปกครอง การศาล ตั้งกระทรวง กรม ได้แก่ กรม มหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมท่า กรมวัง กรมเมือง กรมนา กรมพระคลัง กรมยุติธรรม กรม ยุทธนาธิการ กรมธรรมการ และกรมมรุชาธิการ วางพื้นฐานในทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และ อื่น ๆ มากมาย สำหรับราชการในหน้าที่ที่เกี่ยวกับที่ดิน พระองค์ทรงวางพื้นฐานในการปรับปรุงสิทธิ ของผู้ถือครองที่ดิน ได้ตรวจบทกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินออกใช้บังคับหลายฉบับ กระทำในรูปประกาศ พระบรมราชโองการบ้าง ในรูปพระราชบัญญัติบ้างโดยมีความมุ่งหมายที่จะให้เจ้าของที่ดินผู้ลงทุนลง แรงทำประโยชน์ในที่ดินได้รับความเป็นธรรมและป้องกันระงับข้อวิวาทบาดหมางเนื่องจากการ

แย่งสิทธิในที่ดินกัน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่สำคัญก็คือประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ดินใช้บังคับจนถึง พ.ศ. 2497 หนังสือสำคัญสำหรับที่ดินออกใช้ในรัชกาลที่ 5 มี 7 ประเภท ดังต่อไปนี้

1) โฉนดสวน เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ออกตามประกาศซึ่งจะเดินสวน จุลศักราช 1236 (ร.ศ.93 พ.ศ.2417) โดยเจ้าพระยาภาสกรวงษ์ ผู้ว่าการกรมนา เป็นผู้จัดการ โดยมีพระบรมราชโองการตั้งข้าราชการหลายเหล่าจำนวน 8 นาย เป็นข้าหลวงไปดำเนินการรังวัดที่สวนสำรวจ ต้นผลไม้ยืนต้นที่มีอายุเกิน 3 ปีขึ้นไป ต้องเสียอากรสวน คือ หมาก พลู มะปราง มะม่วง ทูเรียนมังคุด ฝรั่ง ฯลฯ ส่วนต้นไม้อื่น ๆ ที่อยู่ในสวนนั้นไม่ต้องเสียอากร การสำรวจสวนมีกำหนดทำการสำรวจ ทุก ๆ 10 ปี หรือเปลี่ยนรัชกาลใหม่ได้ครบกำหนด 3 ปี อีกครั้งหนึ่ง การออกโฉนดสวนออกให้แก่เจ้าของสวน เป็นแบบพิมพ์มีต้นข้าว ที่ตั้งที่ดิน ชื่อเจ้าของสวน รายชื่อข้าหลวงจำนวน 8 นาย จำนวนต้นผลไม้ ทั้ง 7 ชนิด ดังกล่าว แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ ชนิดไม้ใหญ่และไม้เล็ก จำนวนเงินต้องเสียอากรสวน วันเดือนปีที่ออกโฉนด ประทับตราให้ไว้เป็นสำคัญ ถ้าโฉนดสวนเป็นอันตราย สูญเสียเจ้าของสวน ขอออกใบแทนได้

2) โฉนดป่า เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินชนิดหนึ่งซึ่งออกในยุคเดียวกับโฉนดสวนออกให้ในที่ดินที่ปลูกพรรณไม้นานแล้วและที่ไม่อยู่ในลักษณะที่จะต้องเสียอากรต้นผลไม้ โฉนดป่าออก ในที่ปลูกพืชล้มลุก (ไม่ใช่ต้นไม้ 7 ชนิด ที่ออกโฉนดสวน) เช่น สวนผักต่าง ๆ สวนอ้อย หรือสวนจาก เป็นต้น โดยมีบัญชีต้นไม้ โฉนดป่าเจ้าเมืองกรมการเป็นผู้ออกให้ มิได้เกี่ยวกับข้าหลวงเสนาอย่างใดการเก็บอากรโฉนดป่าเก็บตามจำนวนเนื้อที่ที่ระบุไว้

3) ใบเหยียบย่ำ เป็นหนังสือที่เป็นใบอนุญาตให้จองที่ดินเพื่อให้ผู้ขอเข้าครอบครองทำที่ดินให้เกิดประโยชน์ ในสมัยนี้ได้มีการออกใบเหยียบย่ำมาหลายแบบ ดังนี้

(1) ใบเหยียบย่ำอย่างเก่า ก่อน ร.ศ.117 (พ.ศ.2441) เป็นใบอนุญาตให้ราษฎร จับจองเข้า หักร้างถางพง ทำประโยชน์ในที่ดิน แต่ไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหรือข้อบังคับฉบับใด และไม่มีระเบียบวิธีการปฏิบัติไว้โดยแน่นอน แต่เป็นที่เข้าใจว่า น่าจะเป็นการจับจองซึ่งออกตามพระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองกรมการ และเสนากำนันอำเภอ ซึ่งจะออกเดินประเมินนา จุลศักราช 1244 (ร.ศ.101 พ.ศ.2424) ผู้ใดมีความประสงค์จะขอที่ดินทำกินก็ให้ไปบอก เสนากำนัน ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ กำนันตรวจสอบและพิจารณาเห็นควร ก็ออกใบเหยียบย่ำ ใบ เหยียบย่ำชนิดนี้เขียนด้วยเส้นดินสอบนกระดาษข่อย มีจำนวนเนื้อที่ที่ขอจับจองไม่เกิน 100 ไร่ กำหนดให้ทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี ถ้าผู้ถือใบเหยียบย่ำไม่ทำประโยชน์ภายในกำหนด 1 ปี เป็นอันสิ้นสิทธิการจับจองแต่ถ้าได้ทำประโยชน์เพียงใด ก็ได้ไปเฉพาะที่ดินที่ทำประโยชน์เท่านั้น

(2) ใบเหี้ยบย่ำ ตามข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ.117 (พ.ศ.2441) นายอำเภอเป็น พนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกใบเหี้ยบย่ำ ใบเหี้ยบย่ำชนิดนี้มีกำหนดอายุ 12 เดือน เมื่อครบกำหนด ขอต่ออายุใหม่ได้ทุกรอบ 12 เดือน ถ้าผู้ถือใบเหี้ยบย่ำมีความประสงค์จะเปลี่ยนแปลงหรือขายที่ดินแก่ผู้อื่น ก็ให้นำใบเหี้ยบย่ำไปขอเปลี่ยนเจ้าของต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ โดยทำสัญญาและสลักหลังในใบเหี้ยบย่ำ ส่วนผู้รับโอนย่อมมีสิทธิในการจับจองที่ดินตามอายุของใบเหี้ยบย่ำเสมือนเป็นผู้ถือมาแต่เดิม หากใบเหี้ยบย่ำเป็นอันตราย สูญหายก็ขอรับใบแทนใหม่ได้

(3) ใบเหี้ยบย่ำ ออกตามกฎกระทรวงเกษตรราชการ ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) หมวดที่ 8 ว่าด้วยการจับจองที่ดินตามความในข้อ 15 แห่งประกาศกระแสพระบรมราชโองการเรื่องออกโฉนดที่ดิน ประกาศเมื่อวันที่ 15 กันยายน ร.ศ. 120 (พ.ศ.2444) ความว่า ถ้าผู้ใดจะ ขอจับจองที่ดินว่างเปล่าในท้องที่ที่ได้ออกโฉนดอย่างไร (โฉนดแผนที่) แล้ว ให้ผู้นั้นปักไม้แก่นหมายเขตทุกมุมที่ แล้วเชิญกำนันผู้ปกครองท้องที่ พร้อมทั้งเจ้าของที่ดินข้างเคียงกับที่ที่ขอจับจอง ไม่น้อยกว่า 2 คน ไปเป็นพยานชั้นสูตรที่นั้น แล้วทำเรื่องราวจบจองยื่นต่อกรมการอำเภอผู้ปกครองท้องที่ เมื่อกรมการอำเภอได้รับเรื่องราวจบจองและพิจารณาเห็นเป็นการถูกต้องแล้ว ก็ให้ออกใบเหี้ยบย่ำให้แก่ผู้จับจองไป และให้ปิดประกาศโฆษณาที่การขอจับจองที่รายนั้นไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอและที่ว่าการกำนันนายตำบลนั้นด้วยใบเหี้ยบย่ำนั้นต้องลงนามและประทับตราตำแหน่งนายอำเภอเป็นสำคัญ และลงนามกำนันนายตำบลที่นั้นเป็นพยานด้วย ใบเหี้ยบย่ำชนิดนี้มีกำหนด 1 ปี มีระเบียบให้ต่ออายุได้ แต่ผู้ถือจะโอนให้ผู้อื่นต่อไปอีกไม่ได้ และแม้จะได้ขอใบเหี้ยบย่ำให้แก่ผู้ใดไปแล้วก็ดีถ้าความปรากฏภายหลังว่า ที่ดินที่อนุญาตให้ จับจองเป็นที่ซึ่งรัฐบาลยังไม่มี ความประสงค์จะให้ผู้ใดมีกรรมสิทธิ์ ก็ อาจไม่ยอมให้จับจองต่อไปอีกก็ได้ หรือถ้าปรากฏว่าจับจองที่ดินมากเกินกำลังความสามารถที่จะทำให้ที่ดินเกิดประโยชน์ได้ จะจับจองแต่พอสมควรก็ได้

(4) ใบเหี้ยบย่ำ ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) หมวดที่ 11 ว่าด้วยการจับจองที่ดิน มีวิธีดำเนินการเช่นเดียวกับใบเหี้ยบย่ำออกตามกฎกระทรวงเกษตรราชการ ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) กล่าวคือ ใบเหี้ยบย่ำนี้ออกให้แก่ ผู้ขอจับจองในเขตที่ดินที่มีการออกโฉนดแผนที่แล้ว นายอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และ โอนสิทธิการจับจองไม่ได้ จำกัดจำนวนให้จับจองตามกำลังความสามารถของผู้ขอจับจองเท่าที่จะเห็นสมควร ต่อมา มีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการจับจองที่ดิน รวบรวมว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินคือที่ดินที่ไม่มีผู้ใดเข้าครอบครองเป็นเจ้าของ เช่น ที่ป่ารก ทุ่งว่าง เป็นต้น สาระสำคัญละประทับตราตำแหน่งนายอำเภอ ซึ่งผู้ขอจับจอง ที่อยู่ สัญชาติ เชื้อชาติ ชื่อบิดา มารดาของผู้ได้รับ อนุญาตตำแหน่งแห่งที่ดิน ปริมาณเนื้อที่ และเขตที่ดิน เนื้อที่ที่อนุญาตให้จับจองดังนี้

- นายอำเภอ อนุญาตได้ไม่เกิน 50 ไร่
- ข้าหลวงประจำจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) อนุญาตให้จับจองได้ไม่เกิน

100 ไร่

ใบหยิบย่ำที่มีอายุ 2 ปี ถ้าไม่ทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนด เป็นอันสิ้นสิทธิการจับจองเฉพาะส่วนที่ไม่ได้ประโยชน์ โอนไม่ได้เว้นแต่จะตกทอดทางมรดก

4) ตราจอง เป็นใบหนังสืออนุญาตให้จองที่ดิน เพื่อให้ผู้ขอเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน

(1) ตราจอง ออกตามพระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองกรมการแลเสนา กำนันอำเภอ ซึ่งจะออกเดินประเมินนา จุลศักราช 1236 (ร.ศ.93 พ.ศ.2417) ข้าหลวงกรมนาเป็นผู้ออกให้ อายุ 3 ปี ซึ่งมีบัญญัติไว้ในข้อ 11 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวว่า

“ผู้ใดจับจองนาฟางลอยในกรุงเทพฯ และหัวเมืองไว้มากทำแต่น้อยไม่เต็มเนื้อที่ที่ทิ้งให้รกร้างว่างเปล่า 3 ปีไป ก็ดี หรือที่ได้ทำนาอยู่แล้วภายหลังไม่ทำทิ้งไว้ 3 ปีไป ให้ขาดผลประโยชน์ในแผ่นดิน ถ้าผู้ใดจะไป ทำนาในที่นั้นก็ให้มาบอกต่อเสนาผู้รักษาเมืองกรมการกำนันไปปักเสาทำสำคัญประทับตราให้หน้าเป็นสิทธิแก่ผู้ทำต่อไป เจ้าของเดิมมาว่ากล่าวประการใด ห้ามอย่าให้เสนาผู้รักษาเมืองกรมการ คินนานั้น ให้เป็นอันขาดทีเดียว ฯลฯ”

ข้าหลวงกรมนาตั้งแต่เดิมมาได้มีการแต่งตั้งให้มีหน้าที่ออกเดินสำรวจเก็บเงินค่านาปีละหนึ่งครั้ง และมีหน้าที่ออกตราจองให้แก่ผู้ทำนาด้วย ทั้งนี้เพื่อสะดวกในการเก็บเงินที่นา ต่อมาการเก็บเงินค่านาเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากร กระทรวงการคลัง จึงเลิกข้าหลวงกรมนานั้นเสีย

(2) ตราจองที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าหลวงชุดคลองออกให้แก่ราษฎรที่ช่วยขุดคลอง ตามประกาศขุดคลอง จุลศักราช 1239 (ร.ศ.96 พ.ศ.2420) ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าหลวงออกไปตรวจหาที่ซึ่งมีที่ดินอุดมดี ขุดคลองขึ้นตำบลใด ราษฎรทั้งปวงที่ต้องการที่ดินถ้า ไม่ออกเงินก็ให้ออกแรงช่วย และข้าหลวงจะได้ออกตราจอง ให้แก่ราษฎรผู้นั้น ตราจองที่ออกให้แก่ ราษฎรที่ช่วยขุดคลองนี้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เพิ่มอายุตราจองขึ้นกว่าพระราชกำหนดเดิมอีก 2 ปี เป็น 5 ปี ถ้าครบ 5 ปี แล้ว ผู้ใดไม่ทำสวนทำไร่ในที่ตราจองนั้นให้เกิดผลประโยชน์แก่แผ่นดินทิ้งรกร้างว่างเปล่าไม่เป็นประโยชน์สิ่งใด ข้าหลวงจะเรียกเอาตราจองนั้นคืนคลองที่ขุดได้แก่ คลองในทุ่งหลวง คลองรังสิต คลองประเทศบุรีรมย์ คลองนครเขื่อน เป็นต้น

(3) ตราจองชั่วคราว ออกตามพระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ.121 (พ.ศ.2445) ต่อมา มีประกาศเปลี่ยนนามเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) เรียกตราจองดังกล่าวว่า โฉนดตราจอง



### 5) โฉนดตราจอง เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ออกตาม

พระราชบัญญัติออกโฉนดตราจองและให้ใช้ในมณฑลพิษณุโลก ร .ศ.124 (พ.ศ.2448 ) พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้เฉพาะในท้องที่จังหวัดพิษณุโลก พิษณุโลก พิษณุโลก พิษณุโลก และอุตรดิตถ์ (ปัจจุบันรวมจังหวัดนครสวรรค์ด้วยเพราะมีการโอนเขตจังหวัดข้างเคียงมารวมกับจังหวัดนครสวรรค์ รวมเป็น 5 จังหวัด ที่มีโฉนดตราจอง ) ต่อมาทางราชการได้ส่งเจ้าหน้าที่ออกไปทำการเดินสำรวจฯ เพื่อเปลี่ยนโฉนดตราจองเป็นโฉนดแผนที่ โดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ.2493 เป็นต้นมา

ความมุ่งหมายในการออกตราจองชั่วคราว หรือโฉนดตราจองดังกล่าวเป็นวิธีการแก้ไขข้อขัดข้องและอุปสรรคอย่างหนึ่งในขณะนั้นที่ทางราชการไม่อาจดำเนินการออกโฉนดแผนที่ได้ทั่วถึงทุกท้องที่ จึงมีการออกตราจองชั่วคราวนี้ขึ้นเพื่อให้ผู้ครอบครองที่ดิน ได้หลักฐานสำหรับที่ดินยึดถือไว้เป็นสำคัญตามความประสงค์ ถ้าจะใช้พระราชบัญญัตินี้ออกตราจองนี้ในท้องที่ใด ก็จะใช้ประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษาให้ใช้เป็นท้องที่ ๆ ไป เมื่อได้ประกาศให้ใช้ในท้องที่ใดแล้วจะได้ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ตั้งข้าหลวงเกษตราธิการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการออกตราจองชั่วคราวขึ้นประจำท้องที่นั้น และให้เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการจัดตั้งหอทะเบียนที่ดินเพื่อเป็นที่เก็บรักษาสิ่งสำคัญกับตั้งนายทะเบียนไว้เพื่อรับทำการจดทะเบียน ตราจองชั่วคราวหรือโฉนดตราจองนั้นต่อไปด้วย แต่ถ้าทางการได้จัดการออกโฉนดแผนที่ในท้องที่นั้นเมื่อใดก็ให้เปลี่ยนมารับโฉนดแผนที่ใหม่ต่อไป ท้องที่ที่เคยมีการออกตราจองชั่วคราวคือ อำเภอนครไชยศรี อำเภอบางขุนเทียน จังหวัดชลบุรี จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก และจังหวัดอุตรดิตถ์

วิธีดำเนินการออกและจดทะเบียนที่ดินตามตราจองชั่วคราวหรือโฉนดตราจองนี้เป็นไปทำนองเดียวกับเรื่องโฉนดแผนที่ทุกประการ ซึ่งมีแผนที่ประกอบไว้หลังตราจองนั้นด้วย แต่ผิดกันเฉพาะข้าหลวงเกษตราธิการเป็นผู้ลงนามและประทับตำแหน่งในตราจองแต่ผู้เดียวเท่านั้น ส่วนโฉนดแผนที่ต้องประทับตราตำแหน่งผู้บัญชาการเมือง และนายอำเภอแห่งท้องที่นั้นด้วยอีก 2 ดวง ผู้ถือตราจองเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินตามตราจองนั้นตามกฎหมาย

### 6) โฉนดแผนที่ เป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ออกตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) และออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร .ศ.127 (พ.ศ.2451) โฉนดแผนที่ที่มีแผนที่จำลองไว้ในหลังโฉนด ที่เรียกว่าโฉนดแผนที่ก็เพื่อให้แตกต่างจากโฉนดสวน โฉนดป่า โฉนดตราแดง (ออกสมัยรัชกาลที่ 4) ซึ่งเป็นโฉนดอย่างเก่าที่ไม่มีแผนที่หลังโฉนด

กล่าวคือ เมื่อทางราชการได้มีการออกโฉนดแผนที่ในท้องที่ใด ก็บังคับให้ผู้ถือที่ดินมือเปล่า และผู้ถือหนังสือสำคัญสำหรับ บที่ดินอย่างอื่นต้องนำรังวัดที่ดิน เพื่อรับโฉนดแผนที่

หรือเปลี่ยนหนังสือสำหรับที่ดินเดิมเป็นรับโฉนดแผนที่ชนิดเดียวกันเสียทั้งหมด ดังปรากฏตาม มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) ซึ่งบัญญัติว่า

“ในบัดนี้มีความประสงค์จะเปลี่ยนหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเป็นโฉนดแผนที่ ทั้งหมด เพราะเหตุฉะนั้น จึงให้เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ มีอำนาจแจ้งความในราชกิจจานุเบกษา ให้เจ้าของที่ดินรับโฉนดหรือเปลี่ยนโฉนดได้ทุกแห่งทุกตำบล ถ้าผู้ใดขัดขืนไม่ช่วยพนักงานกระทำการรังวัดหรือการออกโฉนดแผนที่ให้สะดวกอย่างใด ให้มีโทษปรับครั้ง ละ 100 บาท ลงมาเป็น ทัณฑ์แล้วแต่ศาลจะเห็นสมควร”

7) โฉนดที่ดิน เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน มีประวัติความเป็นมา เริ่มตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เนื่องจากมีปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินขึ้นสู่ศาลบ่อย ผลของการจัดระเบียบ ที่ดิน เน้นหนักไปในทางแง่สำรวจตรวจ จดทะเบียนอากรเกี่ยวกับที่ดิน โดยเจ้าหน้าที่ผู้เก็บภาษีอากร ออกหนังสือสำคัญให้เจ้าของที่ดินยึดถือไว้นั้น ไม่อาจจะรับข้อพิพาทโต้แย้งในปัญหาเรื่อง กรรมสิทธิ์ได้เพราะหนังสือสำคัญของเจ้าพนักงานภาษีอากรมีข้อความไม่กระจางว่าผู้ใดมีสิทธิอยู่ ในที่ดินเพียงใดอย่างไร ส่วมากมักจะระบุแต่ว่าได้ทำเอาสิน ปลูกผลพืชพันธุ์อะไรอันควรเรียก เก็บอากรได้บ้างจึง ไม่เป็นหลักฐานพอที่จะใช้สืบย้อนสิทธิกันระหว่างคู่พิพาทได้ พระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกระทรวงเกษตราธิการ (เดิมคือ กรมนา แต่ได้ยก ฐานะขึ้นเป็นกระทรวง ) และได้โปรดเกล้าฯ ย้ายนายพลโท เจ้าพระยาสุรศักดิ์ มนตรี (เจิม แสง-ชูโต) จากกรมยุทธนาธิการมาเป็นเสนาบดี ขอพระยาพระราชพิธีบริบาล (ฝั่ง ชูโต) ขณะนั้นยังไม่มีบรรดาศักดิ์ซึ่งเป็นเสมียนตราอยู่ในกรมเวลานั้นขึ้นเป็นปลัดทูลฉลอง จัดดำเนินงาน ในเรื่องสิทธิในที่ดินให้รัดกุมขึ้น แต่การที่จะสร้างหลักฐานเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินให้เห็น ได้ชัดแจ้ง ลงไว้ในโฉนดจะต้องมี การทำแผนที่ระวางรายละเอียด เรียกว่า คาดัสตรัลเซอร์เวย์ (Cadastral survey) ซึ่งเวลานั้นยังจะจัดให้ลุล่วงไปโดยเร็วมิได้ เพราะช่างแผนที่มีอยู่น้อย การทำ หลักฐาน เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินจึงยังชะงักอยู่

อนึ่ง การเก็บเงินอากรค่านาและค่าสวนขึ้นอยู่กับกรมเพียง 2 กรม คือ กรมราชโลห กิจ กับกรมแผนที่ ต่อมาเนื่องจากงานไม่มากนักจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยุบเลิกกระทรวง เกษตราธิการในสมัยนั้น และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมขึ้นกรมหนึ่ง เรียกว่ากรมเกษ ตราธิการ สำหรับเก็บรักษาหลักฐานของเก่า ๆ กับให้ทำงานที่ยังค้าง และให้ไปขึ้นอยู่ กับ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ทรงตั้งพระยาอาหารบริรักษ์ (ภู) เมื่อเป็นพระหัตถ์สารสุภกิจเป็น เจ้ากรม ส่วนการเก็บเงินอากรค่านาและค่าสวนนั้น จัหวัดขึ้นนอกโอนไปให้กระทรวงมหาดไทยเป็น ผู้เก็บ จังหวัดขึ้นใน โอนไปให้กระทรวงนครบาลเก็บ กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงนครบาล จึงขอ พระบรมราชานุญาต ตั้งกรมขึ้น 2 กรม คือ กรมสรรพากรนอกกับกรมสรรพากรใน สำหรับเป็น

เจ้าหน้าที่เก็บเงิน ค่าอากรที่นาและที่สวนแทนกระทรวงเกษตรพาณิชย์ ระหว่างที่โอนการงานไปอยู่กระทรวงพระคลังฯ หนังสือตราจองหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินซึ่งเคยออกกันมาแต่ก่อน นั้น ได้มีการหยุดดำเนินการอยู่ชั่วคราว มิได้มีการออกในระหว่างนั้น

ต่อมาประมาณปี ร .ศ.117 (พ.ศ.2441) กระทรวงการคลัง คิดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินขึ้นอย่างหนึ่งเรียกว่า โฉนดตราจอง สืบเนื่องมาจากที่ดินในทุ่งหลวงคลองรังสิต บริษัทขุดคลองและกุณาสยาม ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ขุดคลอง โดยมีสาระสำคัญดังนี้

ตามสัญญาพระบรมราชานุญาตขุดคลอง พ.ศ.2431 ข้อ 4 ระบุว่า

(1) บริษัทมีสิทธิที่จะจับจองที่ ริมฝั่งคลอง ฝั่งละ 40 เส้น นับตั้งแต่วันที่ได้ลงมือขุดคลอง ทั้งนี้ เฉพาะในที่ที่ไม่มีผู้ใดจับจองเป็นเจ้าของหวงห้ามไว้เดิม

(2) ที่ดินดังกล่าวผู้ใดจะเข้ามาจับจองโดยบริษัทไม่อนุญาตไม่ได้ และบริษัทมีสิทธิที่จะขายที่ดินนั้นให้ผู้อื่นผู้ใดได้ตามต้องการ

ตามสัญญาอนุญาตขุดคลองรังสิต พ.ศ.2433 ข้อ 2, 3 และ 4 ระบุว่า

(1) ถ้าบริษัทขุดคลองผ่านที่ไร่นา เรือกสวน ของราษฎรผู้ใด ซึ่งมีโฉนดตราจอง ตราจอง มีเจ้าของหวงห้ามอยู่ ถ้าบริษัทต้องการที่ให้ตกลงซื้อขายแลกเปลี่ยนกัน ห้ามมิให้อ้างอำนาจที่ได้รับอนุญาตยึดเอาที่เปล่า ๆ หรืออ้างอำนาจอื่นที่ผิดจากความยุติธรรม ยกเว้นในที่กว้าง 6 วา ซึ่งจะขุดคลองเท่านั้น ที่เจ้าของขัดขวางไม่ได้

(2) ที่ที่บริษัทขุดคลอง บริษัทจะหวงห้ามจับจองไว้ได้ตั้งแต่ลงมือขุดคลอง และจะต้องรับโฉนดตราจองตามพระราชบัญญัติ และจะหวงห้ามที่ไว้ได้ตามกำหนด อายุตราจองตามพระราชบัญญัติเท่านั้น

(3) ผู้รับที่ดินต่อจากบริษัท ถ้าบริษัทยังไม่ได้รับโฉนด ให้ผู้นั้นรับโฉนดจากเจ้าพนักงานกระทรวงเกษตรธิการ ถ้าบริษัทได้รับโฉนดตราจองไว้แล้ว ผู้รับที่ดินต่อจะต้องนำโฉนดมาสถักหลังลงทะเบียนต่อเจ้าพนักงาน จึงมีสิทธิหวงห้ามที่ดินต่อไป

จากสัญญาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าบริษัทได้ค่าตอบแทนในการขุดคลอง โดยการได้สิทธิที่จะจับจองหวงห้ามที่ดินริมฝั่งคลองในส่วนที่ยังไม่มีผู้ใดจับจอง ขณะเดียวกันในส่วนที่มีผู้จับจองไว้เดิม เมื่อบริษัทขุดคลองผ่านเข้าไปในที่นั้น บริษัทก็ไม่ต้องจ่ายค่าเสียหายให้แต่อย่างใด กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะเป็นของบริษัทต่อเมื่อบริษัทได้รับโฉนดคือ หนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน (โฉนดตราจอง) และบริษัทขายที่ดินนั้นได้ทั้งขณะที่ยังไม่ได้รับโฉนด และเมื่อได้รับโฉนดแล้วในการขายที่ดินบริษัทจะประกาศชักชวนให้คนมาลงชื่อเพื่อจับจองที่ของบริษัท และจ่ายเงินค่าที่ให้บริษัท ซึ่ง บริษัทเรียกว่า “ช่วยเหลือค่าขุดคลองกรอกที่ดิน ” โดยให้ผู้ซื้อผ่อนชำระราคาที่ดินให้แก่บริษัทเป็นงวด ๆ การขายที่ดินดังกล่าวทางราชการไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้อง ฉะนั้น ในการที่จะทำให้ผู้

เชื่อมั่นในสิทธิของตนและมีหลักฐานที่จะยึดถือเพื่อ แสดงสิทธิของตน บริษัทจึงทำหนังสือชนิดหนึ่งให้เมื่อมีการชำระเงินในการขายที่ดินดังกล่าวเรียกว่า ไบกรอก ไบตรอก หรือตัวกรอก ผู้ซื้อจึงยังไม่มีสิทธิในที่ดินอย่างสมบูรณ์ จะมีสิทธิได้ต่อเมื่อบริษัทขุดคลองเสร็จและทางราชการจัดการออกตราจองให้แก่บริษัท หรือให้แก่ผู้ซื้อในที่สุด

พระยามหาโยธา (นกกแก้ว) เป็นข้าหลวงใหญ่จัดการที่นาราวเดือนเมษายน ร .ศ. 117 (พ.ศ.2441) ขึ้นอยู่ในความบังคับบัญชาของกระทรวงพระคลังฯ ขึ้นต้นให้ไปจัดการออกในทุ่งหลวงคลองรังสิตก่อน และวิธีดำเนินการทำโฉนดตราจองนั้นมิได้มีการรังวัดจัดการเขียนโฉนดตราจองเอาตามแผนที่ของบริษัท เมื่อบริษัทได้รับโฉนดตราจองแล้ว ก็ไปทำหนังสือสัญญาซื้อขายให้แก่ผู้รับซื้อต่อกรมการอำเภอท้องที่ มิได้ทำต่อข้าหลวงหรือเจ้าพนักงานของกระทรวง ครั้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ร.ศ.118 (พ.ศ.2442) ได้ตั้งกระทรวงขึ้นอีก ครั้งนี้เรียกว่ากระทรวงเกษตราธิการโปรดเกล้าฯ ย้ายเจ้าพระยาเทเวศรวงษ์วิวัฒน์ (เมื่อยังเป็นพระยา ) เสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ (ปัจจุบันเรียกว่ากระทรวงคมนาคม) มาเป็นเสนาบดี ครั้นเมื่อกระทรวงเกษตราธิการจัดตั้งขึ้นกระทรวงพระคลังฯ ก็มอบกิจการทั้งหมดซึ่งเป็นหน้าที่ของกระทรวงเกษตราธิการ ให้แก่เจ้าพระยาเทเวศรวงษ์วิวัฒน์ จึงได้มีการดำเนินการออกโฉนดตราจองต่อจากกระทรวงพระคลังฯ และได้ปรับปรุงวิธีการขึ้นจากเดิมที่ ออกแต่โฉนดตราจองอย่างเดียว ก็ได้จัดให้ข้าหลวงมีหน้าที่เป็นตุลาการอีกหน้าที่หนึ่ง เรียกว่า ข้าหลวงเกษตราธิการ กับข้าหลวงยุติธรรม ทั้ง 2 ตำแหน่งนี้รวมเรียกว่าข้าหลวงพิเศษจัดการที่นา สำหรับพิจารณาพิพากษาคดีเรื่องที่ดินวิวาทในเขตที่ออกโฉนดตราจองตัวข้าหลวงยุติธรรมเวลานั้น คือ เจ้าพระยาพิชัยญาติ (ดั่น บุนนาค) เมื่อมีบรรดาศักดิ์เป็นหลวงเมธีนฤปกณ์ศาลข้าหลวงพิเศษสำหรับชำระคดีเรื่องที่ดิน ตั้งอยู่ที่กระทรวงยุติธรรม มีคดีวิวาทกันขึ้นเรื่องที่ดินในเขตออกโฉนดตราจองแล้วคู่วิวาทต้องไปฟ้องกันที่ศาล ข้าหลวงพิเศษพิพากษาแล้วคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่พอใจ ก็ให้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาทีเดียว จะอุทธรณ์มิได้ และยังจัดตั้งผู้ช่วยข้าหลวงขึ้นอีก 2 นายสำหรับช่วยทำการออก โฉนดตราจอง คือ นายโต มหาดเล็ก ภายหลังเป็นหลวงเขตตานุรักษ์และที่สุดเลื่อนขึ้นเป็นพระอัครราชสมบัติ และนายเป๊ะ เป็นเจ้าพนักงานคลังมณฑลพิษณุโลก กระทรวงจัดให้ผู้ช่วยข้าหลวงทั้ง 2 นาย ดังกล่าว แยกออกไปตั้งทำการออกโฉนดตราจองอยู่ ณ ที่คลองประเวศบุรีรมย์ กับคลองแยก ของคลองประเวศ ปลายปี ร .ศ.119 (พ.ศ.2443) ข้าหลวงพิเศษจัดการที่นา ก็กราบถวาย บังคมลาออกจากราชการ การออกโฉนดตราจองในทุ่งหลวงคลองรังสิตกับคลองประเวศบุรีรมย์ ยังมีได้จัดการให้ผู้หนึ่งผู้ใดออกไปทำการแทน การออกโฉนดตราจองดังกล่าวจึงเป็นที่ยุติกันเท่านั้น (การออกโฉนดตราจองในกรณีนี้ เป็นคนละกรณีกับการออกโฉนดตราจองตามพระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร .ศ.121 (พ.ศ.2445) ซึ่งประกาศเปลี่ยนนามเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) ที่ให้ใช้ในมณฑลพิษณุโลก)

ในครั้งนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงเพิกเฉยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เรียกประชุมเสนาบดีทรงปรึกษาว่า การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเป็นสิ่งจำเป็นและไม่ควร จะหยุด ควรต้องทำต่อไปเพราะบ้านเมืองก็เจริญ และที่ดินก็มีราคาขึ้นกว่าแต่ก่อนมาก เมื่อออก หนังสือสำหรับที่ดินแล้วการเก็บเงินค่าอากรก็จะสะดวก การวิวาทบุกรุกแย่งชิงที่ดินกันก็จะเบาบาง ลงแต่ตัวผู้ที่จะให้กระทำการนั้น ต้องเป็นคนไทยที่ตรงกับพระราชประสงค์ สมเด็จพระมหา พิศาลวงศาธิบดี (เมื่อยังมีพระยศเป็นกรมหมื่น) เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้รับพระราชดำริใน เรื่องดังกล่าว

พระยาศรีเทพราช ปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทย ในขณะนั้น ได้มีหนังสือที่ 1/280 ลงวันที่ 10 เมษายน ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) ถึงเจ้าพระยาเทเวศรวงษ์วิวัฒน์ เสนาบดีกระทรวง เกษตรธิการ มีความสรุปว่า “กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้ประทาน พระดำริเรื่องจัดการออกตราจองที่ดินให้ปรึกษาหารือกับพระเจ้าลูกเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑล กรุงเก่า และกรมแผนที่ เมื่อปรึกษาเสร็จให้ขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาตจัดการทดลองดู

ผลของการปรึกษาร่วมกันดังกล่าวปรากฏเป็น “ความเห็นจัดการออกตราจองที่ดิน” (ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนคำว่า “ตราจองที่ดิน” เป็น “โฉนดที่ดิน”) โดยมีสาระสำคัญที่น่าสนใจหลาย ประการ เช่น ควรจัดทำโครงการทดลองออกโฉนดที่ดิน (Pilot Project) เหตุที่กำหนดพื้นที่ ดำเนินการทดลองกรุงเก่า และหลักการที่นำมาใช้เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน เช่น 1. ประกาศหา ผู้ คัดค้าน ประกาศแจกโฉนดที่ดิน การปักหลักเขต กำหนดพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน การเขียนรูปแผนที่พร้อมทั้งเลขที่ดินในโฉนดที่ดิน เป็นต้น ซึ่งต่อมาหลักการดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในประกาศออกโฉนดที่ดิน รัตนโกสินทรศก ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) และกฎหมายที่ดินที่เกี่ยวข้อง ต่อมาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม “ความเห็นจัดการออกตราจองที่ดิน” ดังกล่าวมีการใช้คำว่าตราจอง และใบจองปะปนกัน แต่เป็นที่เข้าใจว่าน่าจะมีความหมายเช่นเดียวกัน กล่าวคือมุ่งหมายถึงโฉนด ที่ดิน

ความเห็นจากการออกตราจองที่ดิน (โฉนดที่ดิน) ดังกล่าว มีรายละเอียดดังนี้

(1) การที่ออกตราจองตามแบบที่ดินใหม่ ยังไม่มีผู้ใดเคยทำและคนโดยมากยังไม่เข้าใจว่าทำอย่างไร เพราะยังไม่มีเจ้าพนักงานพอที่จะจัดการได้ทั่วไป เพราะเหตุนี้ในชั้นแรกควร จัดการแต่ในท้องที่แห่งเดียวก่อน เมื่อจัดการในท้องที่แห่งเดียวตลอดเห็นว่าเป็น อย่างไรแล้ว จะ ขยายต่อออกไปที่อื่นอีกแห่งหนึ่งหลายแห่งพร้อมกัน การขึ้นหลังก็จะทำได้โดยง่าย เพราะเหตุที่เคย เห็นและได้การขึ้นแรกว่าเป็นอย่างไรแล้ว

(2) ท้องที่ที่จะเลือกลงมือจัดการแห่งหนึ่งก่อนนั้น ถ้าจัดได้ในมณฑลกรุงเทพฯ ก็เป็นการดี ด้วยเรื่องที่ดินในกรุงเทพฯ สำคัญกว่าหัวเมือง แต่เพราะการที่จะจัดนี้ต้องอาศัยพนักงานปกครองท้องที่ด้วยตามที่ได้ทราบอยู่ การอำเภอ กำนันในหัวเมืองมณฑลกรุงเทพฯ ยังจัดไม่ได้ เรียบร้อยเหมือนหัวเมืองบางมณฑล มีมณฑลกรุงเทพฯ เป็นต้น ที่แลเห็นเป็นขัดข้องสำคัญนั้น คือได้เห็นในแผนที่ซึ่งหมาย เขตตำบลตำบลในหัวเมืองมณฑลกรุงเทพฯ ยังเรียกชื่อตำบลตามตัวกำนัน เช่นเรียกว่า “ตำบลกำนันอิน” เป็นต้น ดังนี้ การที่เรียกชื่อตามตัวคน ไม่ยุติได้ ถ้าตัวกำนันเปลี่ยนไป จะต้องเปลี่ยนชื่อในแผนที่ไปตามกำนันใหม่ หรือมิฉะนั้นจะเอาชื่อกำนันเดิมคงเรียกเป็นท้องที่ซึ่งไม่มีใครเข้าใจเรียกเป็นชื่อท้องที่ การยังยุ่งยาก ดังนี้ ถ้าจะลงมือจัดการในมณฑลกรุงเทพฯ จะต้องเปลี่ยนได้เรียกตามท้องที่อยู่แล้วทุกตำบล ถ้าลงมือจัดการในมณฑลกรุงเทพฯ ไม่ต้องป่วยการเวลาเรื่องเปลี่ยนชื่อตำบล จึงเห็นว่าควรลงมือในมณฑลกรุงเทพฯ ก่อน

(3) ที่ซึ่งควรลงมือออกตรวจตามแบบใหม่นั้น เห็นว่าควรเอาที่ระหว่างแม่น้ำแควอ่างทอง กับแควกรุงเก่า คือ ตั้งแต่แยกบางไทรเป็นที่สุดข้างใต้ขึ้นไปตามฝั่งแม่น้ำเป็นเขตทั้ง 2 ข้าง จนถึงคลองตะเคียนเป็นที่สุดข้างเหนือ เห็นว่าที่ตรงนี้ดีกว่าที่อื่นนั้น เพราะมีเขตคล้ายกับเกาะ ไม่คาบเกี่ยวและเป็นทีใกล้กรุงเทพฯ เจ้าพนักงานผู้ใหญ่ไปตรวจตราง่าย ถ้าจะต้องอพยพสำหรับที่ดินเรือน โรงมียอไม่ต้องเปลืองพระราชทรัพย์

(4) การที่จะจัดนั้น เพราะแผนที่รายละเอียดที่ตรงนี้ได้ทำไว้แล้วในเบื้องต้น ควรปักเขตอำเภอพระราชวังกับอำเภอเสนาน้อยซึ่งต่อกัน ณ ที่ นี้ก่อน เขตอำเภอ ถ้าไม่มีคลองควรใช้เสาอิฐก่อเป็นระยะพอแลเห็นกัน

(5) ควรขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาตออกประกาศบังคับให้ราษฎรในเขตท้องที่ กะไว้มารับตราจองใหม่ ด้วยรัฐบาลจะประกาศยกเลิกใบเหยียบย่ำ ตราแดง หรือหนังสือสำคัญอย่างเก่าบรรดามีในที่แห่งนั้นทั้งสิ้น

(6) ควรจะจัดออกตรวจแต่ข้างใต้ขึ้นไปหาข้างเหนือ ก่อนที่จะออกตราให้ปิดบัญชีรายชื่อเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ในตำบลใดเท่าใดตามที่กรมแผนที่ได้ไปชันสูตรแล้วให้มหาดชนทราบ คือปิดที่ที่ว่าการอำเภอแห่งหนึ่ง ที่บ้านกำนันในตำบลนั้นแห่งหนึ่ง แลลงในหนังสือพิมพ์ราชกิจงานั้น ไม่จำเป็นต้องลงรายละเอียดถึงรายชื่อเจ้าของหมด เป็นแต่บอกว่าเจ้าพนักงานจะได้ออกตราจองใหม่ สำหรับที่ดินแห่งนั้น เขตตั้งแต่นั้นถึงนั้นให้แก่บุคคลตามรายชื่อซึ่งได้ปิดประกาศไว้ที่ว่าการอำเภอพระราชวังบางปะอิน และที่บ้านกำนันในท้องที่นั้น ๆ กำหนดจะออกตราจอง ตั้งแต่วันนั้นไปจนถึงวันนั้น ในท้ายประกาศทั้งปวงนั้นบอกให้รู้ว่า ถ้าใครมีคดีเกี่ยวข้องจะฟ้องร้องเพื่อเป็นเจ้าของที่ในจังหวัดแห่งนี้ ให้ไปร้องต่อข้าหลวงจัดการที่ดินซึ่งได้ตั้งขึ้นที่บางปะอินภายในวันที่

กำหนดจะออกตรวจ ถ้าพื้นที่นั้น ไปจะไม่รับฟ้อง กำหนดวันในระหว่าง ตั้งแต่ประกาศไปจนถึงวันออกตรวจควรกำหนดไว้เดือนหนึ่ง

(7) ควรให้พระยาประชาชีพบริหารเป็นข้าหลวงสำหรับคำร้อง และพิจารณาการแย้งซึ่งที่ดินกัน และควรให้มีอำนาจพิเศษอย่างหนึ่ง คือ ถ้าเนื้อที่วิวาทในแปลงใดแต่เล็กน้อยแล้วให้คำพิพากษาของข้าหลวงเป็นเด็ดขาด จะอุทธรณ์หรือถวายฎีกาไม่ได้ แต่ถ้าเป็นคดีวิวาทเนื้อที่มากขึ้น ไป ให้ข้าหลวงมีอำนาจจะพิจารณาได้ส่วนให้เสร็จสำนวน แล้วให้ส่งถ้อยคำสำนวนไปให้ศาลมณฑลกรุงเก่าพิพากษา และถ้าเนื้อที่วิวาทไม่เกิน 100 ไร่ แล้วให้คำพิพากษาของศาลมณฑลเป็นเด็ดขาด อุทธรณ์หรือถวายฎีกาไม่ได้

(8) ที่รายใดซึ่งไม่มีวิวาทให้ปักหลักเขตที่ทุกมุมในระหว่างก่อนออกใบจอง ที่ใดวิวาทเมื่อข้าหลวงหรือศาลตัดสินแล้ว จึงให้ปักเขตด้านที่วิวาทตามคำตัดสิน

(9) เมื่อจวนจะถึงกำหนดเวลาออกใบจอง ให้ประกาศบอกกำหนดอีกครั้งหนึ่ง คือบอกว่าจะออกใบจองตำบลนั้น ๆ ระหว่างวันนั้นจนถึงวันนั้น แลตำบลนั้น ๆ ในระหว่างวันนั้นจนถึงวันนั้นให้เจ้าของพร้อมด้วยกำนันมารับใบจองที่ที่พักข้าหลวง คือ ที่บางปะอิน

(10) เรื่องการประทับตราตรวจมีปัญหายู่ที่ว่า กระทรวงเกษตรราธิการกรุงเทพฯ จะเป็นผู้ออกให้หรือให้หัวเมืองออก ข้อนี้เห็นว่าถ้ากระทรวงเกษตรราธิการจะเป็นพนักงานออกตรวจจากกรุงเทพฯ แห่งเดียวยอมทำไม่ได้ถึงหัวเมืองไกล เช่น มณฑลพิษณุโลกและมณฑลนครศรีธรรมราช เป็นต้น เพราะฉะนั้นควรตั้งกรมเกษตรขึ้นตามมณฑลเป็นสาขาของกระทรวงเกษตรราธิการอย่างคลังมณฑลเป็นสาขาของกระทรวงพระคลังมหาสมบัตินั้น การเกษตร รมณฑลใดให้เป็นพนักงานออกตรวจมณฑลนั้น ตามแบบแลข้อบังคับของกระทรวงเกษตรราธิการ ตรวจให้ประทับตราข้าหลวงเทศาภิบาล และผู้ว่าราชการเมือง และตราเจ้าพนักงานที่ดินตามท้องที่ แต่ต้องมีทะเบียนส่งมาไว้ในกระทรวงเกษตรกรุงเทพฯ ทุกมณฑล

(11) ในตรวจเข้าใจว่าเป็นการตกลงแล้วที่จะเขียนแผนที่รูปดินไว้ในตรวจเท่านั้นด้วยและต้องให้ชื่อที่ดินเรียกตามนำเบอร์ทุกแปลง คือเรียกว่า นำเบอร์ ตำบลบ้านพลับ อำเภอพระราชวังระวางที่ เป็นต้นดังนี้ หมายเลข 1, 2 ต่อกันตลอดในระวางที่ 1 ขึ้นระวางใหม่จึงหมายเลข 1 ใหม่ อีก ประการหนึ่งมีความเห็นอยู่อย่างหนึ่งว่าในใบจองควรมีที่ว่างไว้สำหรับเขียนชื่อเจ้าของใหม่ ในเวลาเมื่อตรวจเปลี่ยนเจ้าของที่ไร ให้เจ้าพนักงานเขียนชื่อเจ้าของที่ดิน มีสลักสำคัญในตัวตรวจทีเดียวทุก ๆ ครัว ที่เปลี่ยนเจ้าของ

(12) ควรให้มีออฟฟิศที่ดินตั้งอยู่ตามท้องที่ จะเป็นอำเภอละออฟฟิศหรือหลายอำเภอต่อออฟฟิศได้ยิ่งดี เพราะจะเปลืองค่าใช้จ่ายน้อยเข้า แต่ข้อนี้ยังคิดสนใจไม่ได้ก่อนที่ทดลองดูอาศัยที่การขึ้นออกใบจองแล้วเสร็จต่อไปจะมีทำมากหรือน้อย แต่ในชั้นนี้ควรตั้งขึ้นที่บางปะอิน

แห่งหนึ่งก่อน และออฟฟิศที่ดินนี้ให้มีแผนที่ที่พิ สดาร์ และทะเบียนบัญชีที่ดินที่มีเจ้าของในท้องที่ นั้นครบทุกอย่างและควรจะมีบัญชีอย่างใดบ้าง เมื่อทำดูจึงจะรู้ได้

(13) ต้องออกหมายประกาศแก่พระราชบัญญัติเรื่องเปลี่ยนเจ้าของที่ดิน คือ ตั้งแต่วันที่ได้ออกตราจองอย่างใหม่ไปแล้ว บรรดาที่ดินที่ออกตราใหม่แล้ว ถ้าจะเปลี่ยนเจ้าของต้อง ไปทำหนังสือที่เจ้าพนักงานที่ดินประจำท้องที่อันนั้น ห้ามมิให้ไปทำที่อำเภออย่างแต่ก่อน

(14) ถ้าที่ดินแปลงใดจะตัดขาดที่ซีก 1 ส่วนหนึ่ง ต้องเอาใบจองมาให้แก้ไขใหม่ คือทั้งสองฝ่ายต้องรับใบจองใหม่ตามเนื้อที่ที่ได้แก้ไขไปนั้น

(15) เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินได้กระทำการเปลี่ยนเจ้าของที่ดินด้วยประการใด ๆ ต้องส่งรายงานไปยังออฟฟิศกรมเกษตรสำหรับมณฑล แลบอกมากระทรวงเกษตรราธิการที่กรุงเทพฯ ด้วยทุกครั้ง

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ จึงกราบบังคมทูลเสนอ พระยาอาหารบริรักษ์ (ฝิ่ง ชูโต) พระบาทสมเด็จพระเจ้า อยู่หัวก็ทรงโปรดเกล้าฯ ประกาศพระบรมราชโองการลงวันที่ 3 พฤษภาคม ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) ให้พระยาอาหารบริรักษ์ (ฝิ่ง ชูโต) เมื่อครั้งมีบรรดาศักดิ์เป็นพระยา ประชาชีพบริบาล เป็นข้าหลวงพิเศษจัดการที่ดิน โดยให้อยู่ในบังคับของเทศาภิบาลมณฑลกรุงเก่า (ขณะนั้นคือกรมขุนมรุ พงษ์ศิริพัฒน์) ออกไปดำเนินการออกโฉนดที่ดินต่อจากพระยามหาโยธา (นกแก้ว) และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งศาลขึ้นด้วยพร้อมกัน เรียกว่า ศาลเกษตรสำหรับเป็น เครื่องมือชำระคดีเรื่องที่ดินในเขตที่จะออกโฉนดแผนที่อย่างใหม่และเขตที่ทรงพระกรุณาโปรด เกล้าฯ ให้ไปออกโฉนดแผนที่ อย่างใหม่ขั้นต้นคือท้องที่ที่พิสดาร์ตั้งแต่แยกบางไทรขึ้นไปตามฝั่ง แม่น้ำเจ้าพระยาทิศตะวันตก และตามฝั่งแม่น้ำแควอย่างทองทิศตะวันออกไป จนถึงคลองตะเคียน เป็นที่สุดฝ่ายเหนือ มี หน้าที่ทำการทั้งธุรกิจและตุลาการหาได้ให้ไปออกในทุ่งหลวงคลองรังสิต ต่อเนื่องจากที่พระยามหาโยธา (นกแก้ว) ทำค้างไว้

(ก่อนที่จะกล่าวต่อไป ขอทำความเข้าใจว่า การนับเรียงลำดับเดือนตามปี ร .ศ. ในขณะนั้น จะเริ่มนับเดือนเมษายนเป็นเดือนแรกของปี เดือนมีนาคมเป็นเดือนสุดท้ายของปี ต่อมา ได้มีพระราชบัญญัติปีประดิทิน พุทธศักราช 2483 กำหนดปีปฏิทินใหม่ มีระยะเวลาสิ บสองเดือน เริ่มตั้งแต่ 1 มกราคม และสิ้นสุดลงวันที่ 31 ธันวาคม)

พระยาประชาชีพบริบาล (ฝิ่ง ชูโต) เมื่อได้รับเป็นข้าหลวงพิเศษจัดการที่ดินตาม ประกาศกระแสพระบรมราชโองการแล้ว มิได้ดำเนินการตามแบบแผนหรือโครงการของพระยามหาโยธา (นกแก้ว) แต่อย่างใด ท่านคิดวางโครงการและแบบแผนขึ้นใหม่คือ ถือโฉนดเป็นหลักของ ทะเบียน การส่งมอบต่อกรรมสิทธิ์ด้วยการสลักหลังโฉนด หรือที่เรียกว่า “ระบบทอเรนส์” (Torrens



system) ปรากฏตามคำชี้แจงประกอบของพระยาพระราชพิธีพืชมงคล (ฝั่ง ชูโต) ที่เสนอร่างแบบโฉนด และร่างการทำทะเบียนและการจดทะเบียนเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน ร.ศ.120 (พ.ศ.2444)

“ระเบียบที่จัดการเรื่องที่ดินโดยออกโฉนดให้ นั้น ได้คิดด้วยเกล้าฯ ใว้นานแล้วแต่ ครั้งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นปลัดทูลฉลองกระทรวงเกษตราธิการและต่อ ๆ มาด้วย เพราะการเรื่องนี้ย่อมมีนิสัยชอบมาแล้วแต่เดิม แต่ความคิดนั้นไม่ มีอย่างใด นอกจากเห็นด้วยเกล้าฯ ว่าทำโฉนดขึ้น ใว้เป็นหลักสำหรับกระทรวงฉบับหนึ่ง ทำให้แก่ราษฎรไปถือ ใว้เป็นคู่มือสำหรับ แสดงสิทธิว่าตนเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินอีกฉบับหนึ่ง”

“ครั้งนี้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นข้าหลวงเกษตราธิการมาทำการฉลองพระเดช พระคุณ ในการหมา ยเขตที่ดินและออกตราจองสำหรับที่ดินในแขวงกรุงเก่า จึงกลับหวนคิดถึง ความคิดเดิมซึ่งได้คิดมาแล้วและวิธีอื่น ๆ อีกหลายอย่างเทียบเคียงกันดู แต่ก็ไม่เห็นวิธีใดที่จะดีกว่า วิธีถือโฉนด ใว้เป็นหลัก และการส่งต่อให้สืบทอด โฉนดนั้น แต่ถึงดั่งนั้นก็ เป็นความคิดส่วนบุคคล จะถือเอาเป็นแนวว่าดีโดยยังไม่ ได้ลงมือทำนั้น ไม่ได้ จึงได้ค้นดูหนังสือเรื่องที่ดินในเสตทเซพ เดิลเม้นท์ พบรายงานของแมกส์เวลส์ข้าหลวงที่ดินยื่นต่อท่านผู้ว่าราชการเมืองสิงคโปร์ ลงวันที่ 9 เมษายน ร.ศ.120 กล่าวถึงการที่ได้ตรวจการที่ดินซึ่งได้จัดในประเทศออสเตรเลีย ทั้งได้ยกย่องวิธีจัด ระเบียบที่ดินของ เซอร์โรเบิร์ต ทอร์เรนส์ มาก และวิธีนั้นก็ถือเอาโฉนดซึ่งเป็นหลักของทะเบียน การส่งต่อ กรรมสิทธิ์ก็จดทะเบียนในหลังโฉนดเช่นเดียวกันกับของเราซึ่งได้ ใว้ใช้อยู่บ้างแล้วในโฉนด สวนเท่านั้น แต่ฝ่ายข้างของเราทำหายและทำไม่ตลอด เมื่อได้ เห็นรายงานซึ่งเขากล่าวมานั้นว่าได้ จัดเรียบร้อยดีกว่าเมืองอื่น ๆ ทั้งหมด ดั่งนี้ ความเชื่อแน่ว่ายิ่งทวีขึ้นอีกได้ ปรึกษากับมิสเตอร์กิบลิ นเจ้ากรมแผนที่ก็เห็นดีด้วยแล้ว เพราะฉะนั้นจึงได้ส่งร่างแบบ โฉนดและทะเบียนสำหรับส่งต่อ กรรมสิทธิ์ขึ้น”

โดยเริ่มต้นลงมือคิด และเขียนแบบฟอร์ม เบื้องต้นคิดทำแบบใบเดินทุ่งก่อน แล้ว จึงคิดทำใบไต่สวนเรียกว่า ใบหมายเลขเขตที่ดิน และแบบบัญชีเทียบแบบหมายเรียกพยานข้างเคียง เนื่องจากการออกโฉนดที่ดินจะต้องมีใบไต่สวน หรือที่เรียกในสมัยนั้นว่า ใบหมายเลขที่ดินเป็น บันที่การสอบสวนที่ดินก่อนออก โฉนดที่ดิน ในครั้งนั้นการจะเขียนใบไต่สวนขึ้นที่เดียวนั้นเกรงว่าจะไม่เรียบร้อยหรือสกรปรกเลอะเทอะและเป็นการเขียนในสนามหรือกลางทุ่ง จึงกำหนดให้ใช้ใบ เดินทุ่งเป็นร่างขึ้นก่อนแล้วนำมาเขียนใบไต่สวนภายหลัง โดยมีข้อความระบุตำแหน่งของที่ดิน ตำบล อำเภอ ชื่อเจ้าของที่ดิน ชื่อบิดามารดา จำนวนเนื้อที่ ที่อยู่ของเจ้าของที่ดิน ชื่อเจ้าของที่ดิน ข้างเคียงทั้งสี่ และเคยมีหนังสือสำคัญหรือไม่ ถ้ามีเป็นชื่อใคร ได้มาอย่างไร เมื่อไร มีหลักฐาน ใว้อย่างไร ลงชื่อพนักงานหมายเลขที่ดิน พนักงานแผนที่

ใบไต่สวนนั้นทำเป็น 3 ฉบับ เรียกตอนที่ 1 ที่ 2 ที่ 3 ที่ต้องทำเป็น 3 ฉบับนั้นคือ  
ตอนที่ 1 สำหรับไว้เขียนโฉนด

ตอนที่ 2 สำหรับแจกให้แก่เจ้าของที่ดินไปยึดถือไว้ เพื่อนำมารับโฉนดภายหลัง  
และเมื่อออกโฉนดแล้วส่งมาเก็บไว้ห่อหีบยื่นกลาง

ตอนที่ 3 ทางจังหวัดขอไว้สำหรับเป็นเครื่องมือเก็บเงินค่าอากรค่าที่ดิน

แบบเหล่านี้พระยาประชาชีพบริบาล (ฝั่ง ชูโต) กับพระยาวิสุตร์เกษตรศิลป์ (จำ ศาลิ  
คุปต) เป็นผู้คิดค้นขึ้น โดยดำเนินการตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) ทำกันอยู่เกือบเดือน  
แล้วพระยาประชาชีพบริบาล (ฝั่ง ชูโต) ก็นำไปถวายสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทา นตรว  
เมื่อพระองค์ท่านทรงตรวจเป็นการใช้ได้จึงส่งไปพิมพ์ แบบอื่น ๆ เวลาไม่พอเพราะต้องเตรียมตัว  
เดินทางไปลงมือทำการเดินรังวัด ได้ลงมือเริ่มต้นเดินสำรวจเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน ร.ศ.  
120 (พ.ศ.2444) ทำที่บ้านพลับ ตำบลเกาะเกิด อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนคร รศรียุทธยา พอถึง  
เดือนมิถุนายน ร.ศ.120 (พ.ศ.2449) ราววันที่ 13 หรือ 14 ก็ยกกองขึ้นไปตั้งอาศัยพักทำการอยู่ที่สภา  
การราชประยูร พระราชวังบางปะอิน จังหวัดพระนครศรียุทธยาก่อน เพราะยังมีได้สร้างห่อหีบยื่น  
ประจำจังหวัดเป็นสถานที่ทำงานขึ้นและผู้ที่ไปทำการครั้งแรกนั้นประกอบด้วย

- 1) พระยาประชาชีพบริบาล (ฝั่ง ชูโต) เป็นผู้กำกับเดินสำรวจ
- 2) พระยาวิสุตร์เกษตรศิลป์ (จำ ศาลิคุปต) เป็นผู้ช่วย
- 3) นายทบ เป็นเสมียนผู้ไต่สวน
- 4) นายทอง เป็นเสมียนผู้ไต่สวน
- 5) หลวงรัฐสถานพิทักษ์ (ทิม เมื่อยังเป็นขุนदारานุมัติการ) ช่างแผนที่
- 6) หลวงภูมิพิทยาภรณ์ (ชาญ เมื่อยังเป็นหมื่นนิมมานประเทศ) ช่างแผนที่
- 7) หมื่นเขจรวิจารณ์ ช่างแผนที่
- 8) หมื่นเวหาพินิจ ช่างแผนที่
- 9) หลวงภูวสถานพินิจ ช่างแผนที่

(หลวงภูวสถานพินิจ(หม่อมราชวงศ์สนั่น) กรมแผนที่ส่งไปช่วยงานในภายหลัง

เพราะการงานเริ่มต้นครั้งแรกถือว่าการทดลอง พอถึงวันที่20 มิถุนายน ร.ศ.120  
(พ.ศ.2444) ก็เริ่มออกไปลงมือทำการเดินรังวัดหมายเขตที่ดินตามประกาศกระแสพระบรมราช  
โองการและทำที่บ้านพลับ ตำบลเกาะเกิด ท้องที่อำเภพระราชวังบางปะอิน จังหวัดพระนครศรียุทธยา  
เป็นปฐมฤกษ์ก่อนตัวผู้ที่ออกไปทำกำกับการสำรวจครั้งเริ่มแรกนั้น พระยาประชาชีพบริบาล (ฝั่ง ชู  
โต) ข้าหลวงพิเศษจัดการที่ดิน กับพระยาวิสุตร์เกษตรศิลป์ (จำ ศาลิคุปต) และนายทบ นายทอง เป็น

เสมือนผู้บันทึกเป็นผู้ไต่สวน นายทบ นายทองเป็นผู้ให้เจ้าของที่ดินและพยานข้างเคียงลงลายมือชื่อฝ่ายข้างแผนที่เป็นผู้ทำการเดินรังวัดตรวจเขต

ที่ดินตามแผนที่ระวาง ซึ่งได้ทำรายละเอียดแล้ว และราษฎรเจ้าของที่ดินก็นำรังวัดตามแนวเขตที่ของตน การกระทำทั้งนี้ต้องพร้อมด้วยกำนันท้องถิ่นหรือผู้แทนเป็นพยานด้วยทุกรายได้ลงมือทำถึงวันที่ 27 กรกฎาคม ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) เสร็จ 4 ตำบล หยุดพักเพราะน้ำเหนือหลาก ทำการเดินสำรวจไม่ได้ เมื่อน้ำลดได้ทำการเดินสำรวจไม่ได้ เมื่อน้ำลดได้ทำการเดินสำรวจต่อเมื่อวันที่ 23 มกราคม ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) ถึงวันที่ 15 มีนาคม ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) สำรวจเสร็จ 11 ตำบลระหว่างเดินสำรวจหมายเขตที่ดิน เจ้าพระยาเทเวศรวงษ์วิวัฒน์ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการกับมิสเตอร์กิบลิน เจ้ากรมแผนที่ และมิสเตอร์เออร์วิน อาจารย์โรงเรียนแผนที่ ได้ไปดูงานที่กำลังทำอยู่กลางทุ่งบ้านพลับ รู้สึกเป็นที่พอใจมาก นอกจากนั้น สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้เสด็จประทับ ณ พระราชวังบางปะอิน ทรงเป็นธุระให้ตั้งแต่ต้นและทรงให้คำปรึกษาในเรื่องการออกโฉนดที่ดิน

พระยาพระชีพรินบาล (ฝั่ง ชูโต) กับพระยาวิสูตรเกษตรศิลป์ (ข้า ศาสติคุปต์) ได้ลงมือคิดแบบที่ยังค้างอยู่อีกต่อไป เช่น แบบสารบัญรายชื่อ สารบัญที่ดิน บัญชี กบเงิน ค่าธรรมเนียมใบเสร็จเก็บเงินค่าธรรมเนียม แบบฟอร์มโฉนด เมื่อคิดและเขียนแล้ว ก็นำไปถวายสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงตรวจก่อน ทรงแนะนำสั่งว่าใช้ได้ แบบฟอร์มโฉนดก็ส่งกรมแผนที่พิมพ์แบบอื่นที่ส่งโรงพิมพ์รับจ้างพิมพ์ แบบฟอร์มโฉนดที่ดินที่พิมพ์ขึ้นใช้ในชั้นต้นนั้นมีเครื่องหมายต่างกันคือฉบับหลวง ใช้กระดาษหนา กรอบโฉนดใช้ 2 เส้นคู่ ฉบับสำหรับแจกให้แก่ราษฎรเจ้าของที่ดินใช้กระดาษบาง กรอบโฉนดใช้เส้นเดี่ยวแต่ใช้กระดาษดี ๆ ทั้ง 2 อย่าง เพื่อให้รู้ง่ายว่าฉบับไหนเป็นของ หลวง ฉบับไหนเป็นของราษฎร โดยมีต้องใช้ตราประทับอีกชั้นหนึ่ง

เนื่องจากยังไม่มียกกฎหมายเป็นหลักในการออกโฉนดที่ดินโดยชัดแจ้ง จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ออกประกาศพระบรมราชโองการลงวันที่ 15 กันยายน ร.ศ.120 (ประกาศออกโฉนดมณฑลกรุงเก่า ร.ศ.120 พ.ศ.2444) วางระเบียบการเรื่องโฉนดที่ดินไว้โดยแน่ชัด ประกาศพระบรมราชโองการฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนที่ดินและสิทธิของผู้เป็นเจ้าของที่ดินอย่างสมัยใหม่ ซึ่งแผนที่ระวางรายละเอียดอันอาจจะชี้ได้ว่าที่ดินแต่ละแปลง อันอาจออกโฉนดได้ว่าตั้งอยู่ที่ไหน เนื้อที่เท่าใด ใครเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินในทะเบียน

ตามประกาศออกโฉนดที่ดินดังกล่าว ได้ระบุข้อความแสดงความหมายของโฉนดวิธีการดำเนินการออกโฉนด และกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินผู้ได้รับโฉนดไว้ดังนี้

### ว่าด้วยโฉนดที่ดิน

ข้อ 1 หนังสือโฉนดที่ดินที่จะได้ออกให้แก่เจ้าของที่ดินตามประกาศนี้ เป็นหนังสือพิมพ์แบบหลวง ออกชื่อแลตำแหน่งเจ้าพนักงานออกโฉนด ซึ่งวงษ์ตระกูลที่อยู่ของผู้รับโฉนด ตำแหน่งแห่งที่ดินเลขนาที่ที่ดินที่ซึ่งจดทะเบียนตั้งสิทธิ์ แลจำลองรูปแผนที่ดินแปลงนั้นลงไว้ในโฉนดด้วยเป็น สำคัญ ในท้ายโฉนดที่ตารางสำหรับจดหมายเหตุ แลสำคัญในการแก้ไขที่ดินแปลงนั้น ไปภายหน้าด้วย

ข้อ 2 โฉนดที่ดินซึ่งออกให้แก่เจ้าของที่ดินตามประกาศนี้ ที่ดินอยู่ในเขตเมืองใด ต้องเซ็นชื่อแลประทับตราตำแหน่งผู้บัญชาการเมืองนั้น 1 เจ้าพนักงานเกษตรราชการเมืองนั้น 1 นายอำเภอผู้ปกครองท้องที่ซึ่งที่ดินแปลงนั้นอยู่ในนั้น 1 จึงเป็นโฉนดอันได้ทำโดยชอบด้วยกฎหมาย

ข้อ 3 โฉนดที่ดินตามประกาศนี้ให้ทำเป็น 2 ฉบับอย่างเดียวกัน มอบให้แก่เจ้าของที่ดินไปรักษาไว้ฉบับ 1 เป็นของหลวงเก็บไว้ในหอทะเบียนที่ดินฉบับ 1

ข้อ 4 โฉนดที่ดินของผู้ใดเป็นอันตรายเสียหายประการใด เมื่อเจ้าของโฉนดได้ทำคำตราสินตามกฎหมายแล้ว ก็รับใบแทนโฉนดได้ แล ใบแทนโฉนดนั้นต้องเซ็นชื่อประทับตราตำแหน่งเจ้าพนักงาน ตามความที่ว่ามาในข้อ 2 จึงใช้ได้ ตั้งแต่ได้ออกใบแทนโฉนดไปแล้ว โฉนดเดิมเป็นใช้ไม่ได้ต่อไป

ข้อ 5 เมื่อได้ลงมือจัดการตามประกาศนี้เมืองใด ให้เสนาบดีกระทรวงเกษตรราชการจัดตั้งหอทะเบียนขึ้นไว้สำหรับเก็บรักษา ทะเบียนที่ดินในเมืองนั้น ๆ ให้ตั้งกรมการตำแหน่งเกษตร- ราชการไว้ประจำทำการเกษตรแลให้ตั้งเจ้าพนักงานทะเบียนไว้ประจำทำการทะเบียนทุกเมือง และให้มีพนักงานรังวัดแผนที่ แลพนักงานกองทะเบียนตามสมควรแก่ราชการ

ข้อ 6 ในการออกโฉนดที่ดินตามประกาศนี้ถ้าที่ดินมีตราแดงหรือ อีใบจอง หรือนำโฉนดของเดิมอยู่แล้ว ให้เรียกแต่ค่ากระดาษทำโฉนด ค่าเขียน แลค่าตราตามกำหนด ไม่ต้องเรียกค่าจอง เว้นแต่ถ้าถ้ารังวัดที่ดิน ได้เกินตราแดง หรือใบจอง หรือนำโฉนดของเดิมออกไปเท่าใด จึงให้เรียกค่าจองเท่าเนื้อที่ดินที่เกินนั้น ที่ดินซึ่งยังไม่มีหนังสือ สำคัญดังกล่าวมาแล้ว จึงให้เรียกค่าจองตามอัตราคือไร่ละ 16 อัฐ เศษงานละ 4 อัฐ เศษค้างานเรียกเสมองาน 1

### ว่าด้วยกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ข้อ 7 ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดตามประกาศนี้ ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์เหมือนอย่างนาคู่โค คือต้องเสียค่าที่หรือค่านาแก่รัฐบาลทุก ๆ ปี

ข้อ 8 ไม่ให้ถือว่ากรรมสิทธิ์ที่ได้ว่ามาในข้อ 7 เป็นเหตุที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์นั้นจะพ้นจากความรับผิดชอบแลความจำเป็นจะต้องประพฤติดตามพระราชกำหนดกฎหมาย ซึ่งบังคับในการ

ที่ดิน คือ ในการเก็บภาษีอากร แลการที่รัฐบาลจะต้องการที่เพื่อราชการ หรือเพื่อสาธารณประโยชน์ เป็นต้น

ข้อ 9 คนในบังคับต่างประเทศ เมื่อได้รับพระราชทานใบพระบรมราชานุญาต พิเศษให้ถือ โฉนดฉบับใด ก็มีอำนาจแลหน้าที่เหมือนกับคนในบังคับไทย ที่ถือโฉนดนั้นทุกประการ

ข้อ 10 ต่อไปบรรดาคดีที่เกิดขึ้นเกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ออกโฉนดตาม ประกาศนี้ เมื่อศาลได้พิพากษาประการใดให้ศาลมีจดหมายแจ้งต่อเจ้าพนักงานทะเบียนสำหรับที่ดิน นั้นให้ทราบว่า ที่ดินตามโฉนดนั้น ๆ ได้พิพากษาให้เป็นของใครหรือให้แบ่งกันอย่างไร ถ้าหากว่า ศาลมิได้มีจดหมายตามความที่ได้ว่ามาในข้อนี้ ก็ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรับประโยชน์อย่างใดในคำพิพากษา นั้นมีอำนาจที่จะทำคำขอต่อศาล ให้แจ้งความแก่เจ้าพนักงานทะเบียนตามประกาศนี้

ข้อ 11 ถ้าผู้ใดจะเวนคืนที่ดิน ให้นำโฉนดที่ดินมาส่งต่อเจ้าพนักงานเกษตรธิการ ประจำเมืองนั้น

โฉนดที่ทำออกชั้นต้นนั้น ต้องลงนามและประทับตรา 3 ตำแหน่ง คือ ผู้บัญชาการเมือง กรมการตำแหน่งนา (เจ้าพนักงานเกษตรธิการ) และกรมการอำเภอท้องที่ในโฉนดทั้ง 3 คนก่อน จึงจะออกให้แก่เจ้าของที่ดินไปได้ และถือว่าโฉนดนั้นชอบด้วยกฎหมาย ถ้าขาดการลงนาม ไปแต่ตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดก็ยังไม่ออกไม่ได้

สำหรับตราตำแหน่งเจ้าพนักงานเกษตรธิการหรือเจ้าพนักงานที่ดินนั้น ใช้ตรารูป พิทยาธรดำเนินมือขวาดือดอกจอกกลนิ (ดอกบัว) มือซ้ายถือพระขรรค์ อยู่ในวงกลมขนาด เส้นผ่าศูนย์กลาง 5 เซนติเมตร ตราแกะด้วยงาช้าง ภายในวงกลมด้านบนมีอักษร “เกษตรธิการและ บอกลือเมือง” มีลวดลายเป็นเครื่องเคลือบมรกต ใช้ขาดผสมน้ำมันประทับบนลายเส้นชื่อ

ส่วนตราตำแหน่งเจ้าพนักงานทะเบียน สำหรับประทับรายการจดทะเบียนโฉนด ที่ดินและประทับเอกสารสัญญา ตรงที่ระบุจำนวนเงินที่เป็นตัวเลขและตัวอักษร รวมตลอดทั้ง ประทับลายเส้นชื่อเจ้าพนักงานผู้จดทะเบียน ใช้ตรารูปมนุษย์ มือซ้ายถือเส้นกระแสมีลายกนก ล้อมรอบ อยู่ในเส้นวงกลมเส้นผ่าศูนย์กลางประมาณ 5 เซนติเมตร ด้านบนมีอักษร “พนักงาน ทะเบียน และชื่อเมือง” ตราแกะด้วยงาช้าง ประทับด้วยขาดผสมน้ำมัน เช่นเดียวกัน

แต่ว่าก่อนที่จะแจกให้ราษฎรเจ้าของที่ดินไปนั้น เนื่องจากเป็นโอกาสเหมาะที่พระ บาท สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังเสด็จประทับแรมอยู่ ณ พระราชวังบางปะอิน พระยาระชาธิพบริบาล(ฝั่ง ชูโต) จึงนำโฉนดสำหรับที่ดินตำบลบ้านเป็งของพระคลังข้างที่ 2 โฉนด กับของราษฎรด้วย 3 โฉนดขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ณ พระที่นั่งวโรภาสพิมาน พระราชวังบางปะอิน เพื่อให้ทรงพระกรุณา โปรดเกล้าฯ พระราชทานแก่เจ้าของที่ดินเป็นฤกษ์ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงพระราชทาน แก่เจ้าของที่ดิน คือ กำนันแดง บ้านพลับ 1 โฉนด กำนันวัน บ้านเป็ง 1 โฉนด กำนันหุ่ม บ้านวัด

ยม 1 โฉนด เป็นปฐมฤกษ์ และวันรุ่งขึ้นก็ลงมือแจกโฉนดสำหรับที่ดินบ้านพลับ ตำบลเกาะเกิด ให้แก่ราษฎรเป็นต้นไป ตำบลอื่น ๆ ก็แจกต่อเนื่องกันไปโดยลำดับ เวลาแจก โฉนด กำหนดเจ้าตำบล หรือผู้แทนกำหนดมาเกี่ยวกับราษฎรในท้องที่ของตน ด้วยทุกวันจนกว่าจะแจกโฉนดในตำบลนั้น เสร็จ กำหนด ได้เงินค่าป่วยการวันละ 1 บาท จากรัฐบาลเช่นเดียวกับเวลาเดินสำรวจ

โฉนดที่ดินฉบับแรกของประเทศไทยเป็นโฉนดที่ดินจากการเดินสำรวจมีพระนาม “สมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์” ทรงถือกรรมสิทธิ์เป็นโฉนดเลขที่ 1 สารบัญเล่มที่ 1 หน้าที่ 1 เลขที่ดิน 117 ระบาย 17 ต 3 อ ตำบลบ้านแปง อำเภอพระราชวัง แขวงเมืองกรุงเก่า เมืองกรุงเก่า (จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) เนื้อที่ 89 ไร่ 1 งาน 52 ตารางวา ลงพระนามพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นมรุ-พงษ์ศิริพัฒน์ ในตำแหน่งผู้บัญชาการ ลงนามพระยาประชาชีพบริบาลในตำแหน่งเจ้าพนักงาน เกษตรา-ธการ และลงนามพระราชกษัตริย์บริหารในตำแหน่งนายอำเภอ

หลังจากที่ได้ทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินในท้องที่มณฑลกรุงเก่าเสร็จสิ้นแล้วจึง ได้ตั้งหอทะเบียนมณฑลกรุงเก่าขึ้นเป็นแห่ง แรกในประเทศไทย ที่สภาการราชประยูร ในพระราชวังบางปะอิน เมื่อวันที่ 20 กันยายน ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) เพราะหอทะเบียนซึ่งจะเป็นสถานที่ทำการประจำจังหวัดยังมีได้สร้างขึ้น มีพระประมวถภูมิเทศ เป็นนายทะเบียนและหลวงภูมิพิทยา ภรณ์เป็นผู้ช่วยนายทะเบียน หอทะเบียนที่ดินที่ตั้งขึ้นครั้งแรกนั้นอยู่ในความอำนวยการรับผิดชอบของพระยาประชาชีพบริบาล (ฝั่ง ชูโต) ข้าหลวงพิเศษจัดการที่ดิน

ในปลายปีเดียวกันนี้เองก็ได้จัดตั้งกรมทะเบียนที่ดิน (กรมที่ดินในปัจจุบัน) ขึ้นเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) มีนายดับบลิว เอ .เกรแฮม เป็นเจ้ากรม (กรมที่ดิน, 2543, หน้า 7, 8, 11-14, 18-27, 31-35, 38)

การออกโฉนดที่ดินในประเทศไทยยุคที่ 2 (พ.ศ.2444-2497)

ปลายปี ร .ศ.120 (พ.ศ.2444) ได้มีการปรับปรุงและวางระเบียบเกี่ยวกับการเดินสำรวจออกโฉนดเพื่อให้ความสะดวกแก่กองเดินสำรวจและเจ้าของที่ดิน โดยได้ยกเลิกใบเดินทุ่งซึ่งใช้อยู่เพราะเสมือนที่ออกไปทำการรังวัดเข้าใจเกี่ยวกับการทำงานดีแล้ว และยกเลิกใบไต่สวนตอนที่ 3 เพราะที่มณฑลขอไว้สำหรับเป็นหลักฐานในการ เก็บเงินอากรค่านานันได้ยกเลิก จึงคงใช้แต่ใบไต่สวนตอนที่ 1 และที่ 2

และได้เปิดงานออกโฉนดขึ้นที่มณฑล กรุงเทพฯ อีกแห่งหนึ่ง เริ่มต้นลงมือเดินสำรวจออกโฉนดตั้งแต่คลองบางเขนฝั่งเหนือ และตามเขตคลองเปรมประชากรฝั่งตะวันตกกับลำน้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันออกจนถึงคลองเชียงรากน้อยฝั่งเหนือ อกพอถึงปลายปี ร .ศ.121 (พ.ศ.2445) ก่อนที่จะแจกโฉนดให้แก่เจ้าของที่ดิน พระยาประชาชีพบริบาล (ฝั่ง ชูโต) ได้นำโฉนดที่ดินของพระคลังข้างที่ 2 โฉนด กับโฉนดในนามของบริษัทชุดคลองคูนาสยามทุ่งหลวงคลองรังสิต และ

โฉนดของราษฎรขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ณ พระราชวังดุสิต เพื่อให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานแก่บริษัททุดคลอง ฯ และราษฎรเจ้าของที่ดินเป็นปฐมฤกษ์ก่อน แล้วจึงลงมือแจกให้แก่เจ้าของที่ดินต่อไปตามลำดับ และได้มีการจัดตั้งหออทะเบียนขึ้นอีกแห่งหนึ่งเป็นแห่งที่ 2 ตั้งอยู่ชั้นล่างของกระทรวงเกษตราธิการในขณะนั้น (คือที่ตั้งกรมที่ดินในขณะนั้น) มีขุนวิวิธพจนวิภาค (เสงี่ยม) จากกรมแผนที่มาเป็นนายทะเบียน และขอนายอิน (ภายหลังเป็นขุนปริชารังวัด) มาเป็นผู้ช่วยนายทะเบียน หออทะเบียนที่ดินนี้ครั้งแรกอยู่ในความอำนวยการรับผิดชอบของ พระยาประชาชีพบริบาล และพร้อมกันนั้นได้ตั้งหออทะเบียนกลางขึ้นที่ชั้นล่างของกระทรวงเกษตราธิการ เพื่อใช้เก็บหนังสือสำคัญที่หออทะเบียนท้องที่ส่งมา (ต่อมาหออทะเบียนดังกล่าวได้เปิดรับทำธุระให้แก่ราษฎรเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2483 ในสมัยหลวงชำนาญนิติเกษตร (อุทัย แสงมณี) เป็นอธิบดีกรมทะเบียนที่ดิน)

จุดความประสงค์ของพระยาประชาชีพบริบาล (ฝั่ง ชูโต) ที่ตั้งหออทะเบียนกลางสำหรับทำสัญญาจดทะเบียนให้แก่ประชาชนทั่วไป ด้วยเรียกว่าหออทะเบียนกลางจะมีพร้อมทุกอย่างเหมือนหออทะเบียนท้องถิ่น เว้นไว้แต่โฉนดอย่างเดียวเท่านั้นไม่มี ถ้าผู้ใดจะทำสัญญาจดทะเบียนหรือคูหลักฐานสำหรับที่ดินดูได้ที่หออทะเบียนกลางมีต้องไปยังหออทะเบียนท้องถิ่นก็ได้

ถ้าหลักฐานสำหรับที่ดินที่หออทะเบียนท้องถิ่นเกิดอันตรายสูญหาย ก็เอาหลักฐานจากหออทะเบียนกลางไปทำแทนขึ้นได้ มีต้องจัดเจ้าพนักงานออกไปทำใหม่ และตัวบุคคลที่จะเป็นนายทะเบียนกลางนั้นต้องเป็นผู้รอบรู้ระเบียบและข้อบังคับดี ฉะนั้นหออทะเบียนกลางจึงควมมีหน้าที่เก็บแต่หนังสือสำคัญเพียงอย่างเดียว

และราว ๆ ปลายปี ร.ศ.121 (พ.ศ.2445) นั้น เนื่องจากงานออกโฉนดที่ดินมีมากขึ้นประกอบกับการเซ็นชื่อลงในโฉนดของผู้บัญชาการเมือง และกรมการอำเภอ มีข้อขัดข้องทำให้การออกโฉนดดำเนินไปโดยไม่สะดวก เพราะผู้บัญชาการเมืองและกรมการอำเภอทั้งต้องประจำอยู่สถานที่ทำการ การจะเดินทางมาลงนามโฉนดจึงไม่สะดวก พระยาประชาชีพบริบาล (ฝั่ง ชูโต) จึงไปกราบทูลหรือสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ขอยกเลิกการเซ็นลงนามของผู้บัญชาการเมืองและกรมการอำเภอ คงเพียงให้ประทับตราอย่าง เดียวในโฉนด และเซ็นชื่อเฉพาะกรมการตำแหน่งนาหรือเจ้าพนักงานที่ดินเหล่านั้น ซึ่งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงเห็นด้วยและ ได้ทำหนังสือกราบบังคมทูลสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งก็ได้ทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ยกเลิก ดังนั้นตั้งแต่ปลายปี ร.ศ.121 (พ.ศ.2445) เป็นต้นมา ในโฉนดจึงไม่มีลายเซ็นของผู้บัญชาการเมืองและกรมการอำเภอ คงมีแต่ประทับตราตำแหน่งเท่านั้น และให้ถือว่าโฉนดที่มีลายเซ็นกรมการตำแหน่งนาตำแหน่งเดียวเป็นโฉนดที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งแสดงว่าใน

ประวัติศาสตร์การออกโฉนดที่ดินของประเทศไทย ได้เคยมีการลงนามในโฉนดโดยเจ้าพนักงานที่ดินแต่เพียงผู้เดียวมาก่อนแล้ว

กองกรเข้าหลวงที่ตั้งกอง อาศัยทำงานอยู่ที่สภาคารราชประยูร พระราชวังบางปะอิน นั้น ครั้นต่อมาได้สร้างหอทะเบียนที่ดินประจำจังหวัดพระนครศรีอยุธยาขึ้นเสร็จราวเดือนกรกฎาคม ร.ศ. 122 (พ.ศ.2446) ก็ยกกองขึ้นไปทำอยู่ที่หอทะเบียนที่ดินประจำจังหวัดในปี ร .ศ.122 (พ.ศ.2446) นั้นเอง

ในราวปี ร .ศ.124 (พ.ศ.2448) งานออกโฉนดซึ่งกระทรวงเกษตราธิการเป็นผู้รับผิดชอบ ได้มีการคิดค้นแบบขึ้นใหม่เรียกว่า “ไบนานา” ซึ่งทำขึ้นใช้แทนใบไต่สวนตอนที่ 2 และในไบนานานั้น ได้ยกเลิกข้อที่ให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงลงลายมือชื่อรับรองเขตกัน

ต่อมาในสมัยพระยาวางษานุประพัทธ์ยังมีได้เป็นเจ้าพระยาเป็นเพียงรองเสนาบดีอยู่แล้วก็เลื่อนขึ้นเป็นเสนาบดีแทนพระยาประชาชีพบริบาล(แย้ม แสง-ชูโต) บรรดาศักดิ์เป็นพระยาบรมบาทบารุงมาเป็นอธิบดีกรมทะเบียนที่ดินเห็นว่าแบบไบนาน่า ก บ ใบไต่สวนเป็นแบบที่ใช้การอยู่อย่างเดียวกันไม่ควรจะใช้แยกแตกต่างกันไป และไบนานาก็ไม่มีข้อความรู้ได้คืออย่างใบไต่สวน จึงสั่งยกเลิกไบนานานั้นเสีย ให้กลับมาใช้ใบไต่สวนตอนที่ 2 ตามเดิมอีก

และในสมัยพระยาจักรปราณีศรีศิริวิสุทธิ (อุ ไกรฤกษ์) เมื่อเป็นพระยาสุรเกษตร โศภณเป็นอธิบดีกรมทะเบียนที่ดิน ได้มีการแก้ไขใบไต่สวนโดยเพิ่มเติมข้อความบางประการและใช้กระดาษทั้งแผ่นเพื่อให้สะดวกแก่วิธีการที่จะหักโอนใบไต่สวนเท่านั้น และการรังวัดก็ได้เปลี่ยนวิธีใหม่ คือ การจัดการกองเดินสำรวจออกไปทำรังวัดพร้อมกันกับกรมรังวัดออกไปทำแผนที่รายละเอียดทีเดียว

เรื่องประกาศ เมื่อได้ออกโฉนดแผนที่เปลี่ยนให้ใหม่ในตำบลหนึ่งตำบลใดแล้ว ก็ประกาศยกเลิกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเดิมนั้นเสียอีกชั้นหนึ่ง ต่อมาภายหลังก็มีได้มีประกาศกันอีกเห็นจะถือว่าเมื่อออกโฉนดใหม่ให้แล้วของเก่าก็เลิกไปในตัวเองดังนี้ก็ได้

เรื่องหลักปักเขตที่ดินนั้น การออกโฉนดครั้งแรกมิได้ใช้ คงถือเขตตามที่เจ้าของที่ดินกับเจ้าของที่ดินข้างเคียงรับรองกันเป็นเกณฑ์ ต่อมาหลายปีจึงได้เกิดใช้หลักกันขึ้น (ประมาณปี พ.ศ.2456) หลักที่ใช้ครั้งแรก ๆ เป็นหลักโตประมาณ 4 หุน ยาวประมาณ 1 เมตร และใช้ปักตามทีนาและที่สวน แต่อยู่ไม่ได้ถาวรมักจะถูกคนลักเอาจึงได้เลิกหลักเหล็กและคิดทำหลักคอนกรีตขึ้นใช้แทน

เรื่องการแบ่งแยกโฉนดทางหอทะเบียนที่ดินตั้งแต่แรกเริ่มมา เจ้าของที่ดินมีความประสงค์ขอแบ่งแยก ก็ให้เจ้าของชี้แผนที่หลังโฉนด เจ้าของผู้ขอแบ่งแยกมักจะชี้ให้แบ่งตามคันนาที่สวนก็ชี้ให้แบ่งตามคูร่อง เพราะแผนที่หลังโฉนดที่ทำกันมาแต่เดิม ถ้าเป็นที่นาที่จุดคันนาไว้ใน



แผนที่หลังโฉนด เป็นที่สวนที่จุดถูกร่องไว้เหมือนกัน การแบ่งแยกผู้ขอจึงถือคันทนาและร่องสวน เป็นแนวเขตแบ่งแยกกัน ช่างแผนที่ก็นับเขตให้ตามนั้น จึงมิได้มีการไปรังวัด ปักหลักแบ่งแยกยัง ที่ดินได้ทำเช่นกันนี้เรื่อยมา ต่อมาเมื่อปี พ .ศ.2457 พระยาวิสุตร์เกษตรศิลป์ (จำ ศาลิคุปต) เป็น ข้าหลวงออกโฉนดอยู่มณฑลราชบุรี เห็นว่าคันทนาที่จุดไว้ในแผนที่หลังโฉนดชักช้า คันทนาเจ้าของ ที่ดินอาจเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกเสียเมื่อไรก็ได้มิได้มีประโยชน์อันใดควรยกเลิกเสียดีกว่าที่เป็นอยู่ ให้เลิกได้คงมีแต่เขตรอบนอกอย่างเดียว

การดำเนินการเรื่องที่ดินดังกล่าวที่ผ่านมา ได้มีประกาศบรมราชโองการและกฎ เสนาบดีรวมหลายฉบับเช่น ประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่าลงวันที่ 3 พฤษภาคม ร.ศ.120 (พ.ศ. 2444) ประกาศออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ 15 กันยายน ร.ศ.120 (พ.ศ.2444) และกฎเสนาบดีกระทรวง เกษตรตราธิการสำหรับการออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ 31 มีนาคม ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) ทั้งนี้จัดเป็น กฎหมายที่ดิน ซึ่งได้ออกใช้ตามความจำเป็นสำหรับให้กิจการดำเนินไปได้ในสมัยนั้นยิ่งนานปีเข้าก็ ยิ่งมากฉบับมีข้อความซับซ้อนและกระจัดกระจายไม่สะดวกแก่การปฏิบัติเสนาบดีกระทรวงเกษตรตราธิการ จึงดำริรวบรวมให้เป็นพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันเพื่อให้ข้อความแจ่มแจ้งเข้าใจง่าย และเป็น หมวดหมู่สะดวกในการปฏิบัติ จึงได้ทูลขอให้พระเจ้าลูกยาเธอกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ซึ่งใน สมัยนั้นดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ทรงโปรดให้พระเมธีนฤปกร ตำแหน่งกรรมการ ศาลฎีกาเป็นผู้รวบรวมและยกร่างขึ้นแล้วทรงตรวจแก้ไขขึ้นอีกชั้นหนึ่ง แล้วโปรดส่งให้เสนาบดี กระทรวงเกษ ตราธิการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัว ซึ่งต่อมาได้ พระราชทานพระบรมราชา อนุญาตให้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติ เรียกว่า พระราชบัญญัติออก โฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451)

ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) ได้มีบทบัญญัติไว้ชัดเจน ว่า ในโฉนดที่ดินผู้บัญชาการเมืองและนายอำเภอท้องที่ไม่ต้องเซ็นชื่อ ตามมาตรา 30 แห่ง พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) ดังนี้

“มาตรา 30 โฉนดที่ดินซึ่งออกให้แก่เจ้าของที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ที่ดินอยู่ในเขตเมืองใด ต้องประทับตราตำแหน่งผู้บัญชาการเมืองนั้น 1 นายอำเภอผู้ปกครองท้องที่ซึ่ง ที่ดินแปลงนั้นอยู่ในนั้น 1 แลเจ้าพนักงานเกษ ตราธิการได้เซ็นชื่อประทับตราอยู่ระหว่างกลางของ ตราทั้งสองดังกล่าว” (กรมที่ดิน, 2543, หน้า 41-43, 46-47)

### 3.5 สมัยรัชกาลที่ 6

ได้มีการออกหนังสือสำคัญเกี่ยวกับที่ดิน คือใบเทียบย้ายตามข้อบังคับชั่วคราวสำหรับ เพาะปลูกสวนใหญ่ฯ ร .ศ. 129 (พ.ศ.2453) และออกกฎหมาย เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน คือ

พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2459 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2462

1) โใบเหยียบย่ำ ออกตามความในประกาศใช้เป็นข้อบังคับชั่วคราวสำหรับ เพาะปลูก ส่วนใหญ่ สมพัศกร ที่ไร่ ที่นา ร .ศ.129 (พ.ศ.2453) ประกาศ ใช้เฉพาะมณฑลชุมพร นครศรีธรรมราช ปัตตานี ภูเก็ต และจันทบุรี เท่านั้น ประกาศนี้แยกประเภทที่ดินที่ให้อำนาจ ออกเป็น 2 ประเภท คือ

ก. ที่ดินซึ่งได้สงวนหรือหมายเขตไว้สำหรับราษฎรที่ตั้งภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ อำเภอหนึ่ง หนึ่งแห่งหรือหลายแห่ง ให้พอกับจำนวนราษฎรซึ่ง ประจำอยู่ในท้องที่อำเภอนั้น ๆ ให้อำนาจประเภทหนึ่ง

ข. ที่ดินสำหรับราษฎรซึ่งอยู่ต่างท้องที่หรือต่างหัวเมืองให้อำนาจประเภทหนึ่ง เมื่อข้าหลวงเทศาภิบาล และผู้ว่าราชการเมือง สำนวณหมายเขตแยกประเภทที่ดินว่า ตำบลใด ในท้องที่อำเภอใดสมควรกำหนดเป็นประเภทใด เสร็จแล้ว ให้นำประกาศในหนังสือ ราชกิจจานุเบกษา เป็นคราว ๆ ให้ราษฎรทราบเป็นสำคัญ เหตุที่มีการประกาศใช้ข้อบังคับชั่วคราว สำหรับการเพาะปลูกส่วนใหญ่สมพัศกรฯ ในท้องที่มณฑลชุมพร นครศรีธรรมราช ปัตตานี ภูเก็ต และจันทบุรี เนื่องจากที่ดินในมณฑลดังกล่าวเจริญขึ้น จะรอให้มีการออก โฉนดที่ดินส่วนหัวเมือง ให้เสร็จสมบูรณ์ ก็จะไม่ทันกับความต้องการที่ดินของราษฎร จึงให้ตราข้อบังคับดังกล่าวขึ้นเป็น การชั่วคราว ให้ราษฎรขอให้อำนาจและออกใบเหยียบย่ำให้เป็น 2 ชนิด คือ

ก. โใบเหยียบย่ำสำหรับที่ดินทำการเพาะปลูกสมพัศกร (ปลูกพรรณไม้ล้มลุก อายุไม่เกิน 3 ปี ขึ้นไป)

ข. โใบเหยียบย่ำสำหรับที่ดินทำการเพาะปลูกสวนใหญ่(ปลูกพรรณไม้ยืนต้น มี อายุเกิน 3 ปีขึ้นไป)

อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานที่จะอนุญาตให้อำนาจที่ดินได้มีกำหนดไว้ดังต่อไปนี้

ก. นายอำเภอมีอำนาจออกใบเหยียบย่ำได้ไม่เกินคนละ 50 ไร่

ข. ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจออกใบเหยียบย่ำไม่เกินคนละ 100 ไร่

ค. ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจออกใบเหยียบย่ำไม่เกินคนละ 500 ไร่

ง. เสนาบดีเจ้ากระทรวงมีอำนาจออกใบเหยียบย่ำไม่เกินคนละ 1,000 ไร่

ผู้ใดจะขอให้อำนาจเกินกว่ากำหนดข้างต้น ต้องนำความกราบบังคมทูลพระกรุณา ขอรับพระราชทานใบเหยียบย่ำดังกล่าวในชั้นต้นมีอายุ 2 ปี ถ้าทำประโยชน์ไม่เสร็จตามจำนวนเนื้อ ที่ตามใบเหยียบย่ำต่ออายุได้อีก 3 ปี เมื่อครบ 5 ปี ทำประโยชน์ไม่เสร็จต่ออายุได้อีก 3 ปี ถ้าครบ

8 ปี ต่ออายุอีกไม่ได้ ผู้ถือใบเหยียบย่ำขอรับโฉนดที่ดินได้เท่าที่ทำประโยชน์ ส่วนที่เหลือคืนเป็นของหลวงทันที

2) พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2459 ได้บัญญัติถึงเรื่องการจดทะเบียนอาศัยที่ดินตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการเรียกโฉนด ใบไต่สวน หรือใบนำ การดำเนินการเกี่ยวกับการทอดทิ้งไม่ทำ ประโยชน์ในที่ดินเกิน 9 ปี อำนาจของเจ้าพนักงานที่จะแก้ไขการจดทะเบียนหรือแผนที่ซึ่งกระทำไปโดยผิดพลาด การรวมโฉนดที่ดิน และการคุ้มครองมิให้ฟ้องร้องเจ้าพนักงานที่ดินที่ได้ออกโฉนดหรือจดทะเบียนไปโดยสุจริต

3) พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2462 มีเพียง 3 มาตรา บัญญัติเกี่ยวกับมาตรการบังคับกรณีที่ดินไม่ได้เสียภาษีที่ดิน กรณีการไถ่ถอนขายฝากที่ดินที่มีผู้รับซื้อฝากหลายคน หรือมีผู้ขายหลายคน และกรณีการแบ่งมรดกที่มีผู้จัดการมรดกตามคำสั่งศาล

ในรัชสมัยนี้เริ่มมีระเบียบเกี่ยวกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินวางไว้เป็นหมวดหมู่เป็น ครั้งแรก ตามคำสั่งกองออกโฉนดที่ดินกรุงเทพมหานคร ที่ 2/1426 ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2459 และมีการวางระเบียบการรังวัดที่ดินตกค้าง รังวัดซ้ำ แบ่งแยก สอบเขต ตามคำสั่งกรมทะเบียนที่ดินที่ 7/2460 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2460 (กรมที่ดิน, 2543, หน้า 47-49)

### 3.6 สมัยรัชกาลที่ 7

เมื่อ พ.ศ.2469 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขความในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร .ศ.127 (พ.ศ.2451) หรืออาจจะเรียกได้ว่าพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2469 โดยมีสาระสำคัญ คือ

เดิมที่ได้กำหนดให้ผู้ประสงค์จะทำการโอนที่ดิน ให้นำใบไต่สวน หรือใบนำพร้อมทั้งหนังสือสำคัญและหลักฐานต่าง ๆ สำหรับที่ดิน ไปยื่นและแสดงความประสงค์ต่อข้าหลวงเกษตร ส่วนที่ผู้โอนกับผู้รับ โอนจะต้องทำหนังสือสัญญาต่อกัน ให้ไปทำต่อหน้านายอำเภอท้องที่ตามธรรมเนียมนั้นได้แก้ไขเสียใหม่ว่า “การโอนที่ดินดังกล่าวมาในวรรคก่อน ซึ่งผู้โอนกับผู้รับโอน จะต้องทำหนังสือสัญญาต่อกันนั้น ให้ไปทำต่อหน้าเจ้าพนักงานทะเบียน ณ หอทะเบียนที่ดินในจังหวัด ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ ” ทั้งนี้ เพราะได้ตั้งหอทะเบียนขึ้นในจังหวัดนั้น ๆ แล้ว การโอนใบไต่สวนและทำสัญญาต่าง ที่กัน เป็นความลำบากแก่ผู้โอนและผู้รับโอน เพราะอำเภอกับหอทะเบียนที่ดินไม่ได้อยู่แห่งเดียวกัน จึงแก้ไขใหม่ เพื่อให้ทำสัญญาโอนกันได้เสร็จ ณ หอทะเบียนที่ดิน

อนึ่ง กระทรวงเกษตรราธิการได้มีหนังสือแจ้งความลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2469 ว่า “กรมการตำแหน่งนา นายทะเบียน ที่ดิน เจ้าพนักงานเกษตรราธิการ เจ้าพนักงานออกโฉนด ทั้งนี้เป็นคน ๆ เดียวกัน และบัดนี้ได้ให้เกษตรจังหวัดและเกษตรมณฑลเป็นผู้ทำงานเกี่ยวกับที่ดินด้วยต่อไป

ให้เรียกเจ้าพนักงานที่ทำงานเกี่ยวกับที่ดินว่า เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือมณฑลนั้น ๆ ” (100 ปี กรมที่ดิน เรื่องเดิมหน้า 49 )

### 3.7 สมัยรัชกาลที่ 8

ได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินใช้บังคับเพิ่มเติม และแก้ไขกฎหมายเดิม ๆ อีกหลายฉบับ ดังนี้

1) พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2479 โดยยกเลิกความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2459

“มาตรา 11 ในเรื่องการออกโฉนดที่ดินก็ดี ในเรื่องแก้ไขนทีก็ดี ถ้าเจ้าพนักงานได้ทำการไปโดยสุจริตแล้ว ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดฟ้องร้องเจ้าพนักงานผู้นั้น ได้ เว้น ไว้แต่จะได้รับการอนุญาตจากเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ”

เหตุที่ยกเลิกนั้น เนื่องจากในสมัยนั้น ได้มีการสำรวจกฎหมายที่ให้เอกสิทธิ์แก่บุคคลบางเหล่า จึงยกเลิกเสียเพื่อเป็นการเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ

2) พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 ในกฎหมายฉบับนี้ได้แบ่งที่ดินที่จะให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ออกเป็น 3 ขนาด คือ

ขนาดเล็ก ไม่เกิน 50 ไร่ นายอำเภอเป็นผู้อนุญาต

ขนาดกลางไม่เกิน 100 ไร่ ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้อนุญาต

ขนาดใหญ่ ไม่จำกัด รัฐบาลเป็นผู้อนุญาต

ใบอนุญาตจับจองแบ่งเป็น 2 ชนิด คือ ใบเหยียบย่ำและตราจองเป็นใบอนุญาต

(1) ใบเหยียบย่ำมีอายุการทำประโยชน์ 2 ปี นับแต่วันที่ได้รับเหยียบย่ำ

(2) ตราจองเป็นใบอนุญาตมีอายุ 3 ปี นับแต่วันที่ได้รับตราจอง

ถ้าทำประโยชน์ให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวก็เป็นสิ้นสิทธิในที่ดินที่ยังไม่ได้ทำประโยชน์ ที่ดินที่ให้จับจองไปโอนกันไม่ได้ เว้นแต่การตกทอดในทางมรดก

ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว ” ตราจองชนิดนี้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 มาตรา 11 เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่ออกให้แก่ผู้จับจองที่ทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งได้รับให้จับจองภายในกำหนดแห่งใบอนุญาตนั้นแล้วและยังบัญญัติไว้ด้วยว่า “ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์ไว้แล้วนั้นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ” ทั้งนี้ ย่อมแสดงให้เห็นว่าตราจองชนิดนี้เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน เช่นเดียวกับโฉนดแผนที่โฉนดตราจอง และโฉนดที่ดิน

ตราจองชนิดนี้มีลักษณะเป็นแบบพิมพ์ตามใบอนุญาตตามแบบพิมพ์หลวง มีสาระสำคัญดังนี้ คือ ลายมือชื่อ ตราตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดิน ปริมาณเนื้อที่ เขตรูปแผนที่มี และมีการบัญชีสำหรับจดทะเบียนมีค่าเดือนระบุด้านหน้าตราจองว่า

(1) ตราจองเป็นใบอนุญาต ต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี มิฉะนั้นเป็นอันสิ้นสิทธิแห่งการจับจองที่ดินส่วนซึ่งยังไม่ได้ทำประโยชน์

(2) ตราจองเป็นใบอนุญาต จะโอนไม่ได้เว้นแต่จะตกทอดไปยังทายาทโดยธรรม โดยทางมรดก แต่เมื่อที่ดินนั้นได้รับคำร้องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” จึงจะมีกรรมสิทธิ์และโอนได้

(3) เมื่อได้รังวัดทำโฉนดแผนที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกโฉนดที่ดินแล้วต้องส่งตราจองฉบับนี้คืน

(4) ผู้ถือที่ดินรายนี้อยู่ในความจำเป็นต้องประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมาย ซึ่งมีอยู่แล้วหรือที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมที่จะออกใหม่ทุกประการ

ตราจองชนิดนี้ออกให้ได้ในท้องที่ทั่วไป แต่อย่างไรก็ดี คงเป็นที่นอกเขตที่ได้มีการออกโฉนดแผนที่แล้ว เพราะถ้าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดแผนที่ได้ ทางราชการก็จะออกโฉนดแผนที่ให้เสียเลยทีเดียว

การขอรับตราจองที่ตราว่า “ได้รับประโยชน์แล้ว” เฉพาะในท้องที่จังหวัดที่มีหอทะเบียนที่ดินแล้ว ให้ขอต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ส่วนจังหวัดที่ไม่มีหอทะเบียนที่ดิน ให้ขอต่อกรมการอำเภอ เพื่อกรมการอำเภอจะได้สอบสวนแล้วรายงานส่งเรื่องตามลำดับเข้าไปยังกรมที่ดินพิจารณา ดำเนินการให้ ส่วนพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกและแก้ทะเบียนตราจองนี้ ก็เป็นเช่นเดียวกับการออกโฉนดที่ดิน ปัจจุบันนี้ไม่มีการออกโฉนดตราจองดังกล่าว และถ้าเปลี่ยนตราจองเป็นโฉนดได้ก็ให้เปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดินสำหรับแบ่งแยกตราจองที่ตราไว้ “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ยังคงมีการดำเนินการอยู่

3) พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2486 บัญญัติวิธีการเกี่ยวกับการประกาศแจกโฉนดที่ดิน การโอนใบไต่สวน การออกใบแทนโฉนด การตั้งหอทะเบียนที่ดิน การแต่งตั้งเจ้าพนักงานที่ดิน การออกโฉนดที่ดินในที่ดินที่ได้อนุญาตให้ราษฎรจับจองไป การดำเนินการเพื่อเพิกถอนหนังสือสำคัญซึ่งออกให้แก่ผู้ไม่มีสิทธิในที่ดิน หรือเพิกถอนการจดทะเบียนที่เจ้าพนักงานที่ดินทำไปโดยผิดพลาดด้วยประการอื่น การกำหนดเวลาให้ผู้ครอบครองนำที่ดินขึ้นทะเบียน การจดทะเบียนได้มาโดยการครอบครอง การออกตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” สำหรับที่ดินที่ผู้ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนวันใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 การ

สอบเขตทั้งตำบล การเปลี่ยนโฉนดใหม่ให้แทนฉบับเดิม อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานที่ดินในการเรียกเจ้าของที่ดินข้างเคียงมาระวังแนวเขตการอาชั้ดที่ดิพละกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมขึ้นใหม่

ในเรื่องการลงนามและประทับตราลงในโฉนดที่ดินได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) ใหม่ ดังนี้

“มาตรา 30 โฉนดหรือใบแทนที่ออกให้แก่เจ้าของที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ เจ้าพนักงานที่ดินต้องลงลายมือชื่อแลประทับตราประจำตำแหน่ง จึงจะเป็นโฉนดชอบด้วยกฎหมาย”

ดังนั้น โฉนดหรือใบแทนโฉนดที่ดิน ตั้งแต่ พ .ศ.2486 จนถึง พ.ศ.2497 จะมีเจ้าพนักงานที่ดินลงชื่อเพียงคนเดียว และประทับตราเพียงดวงเดียวเท่านั้น (กรมที่ดิน, 2543, หน้า 49-51, 57)

## วิวัฒนาการ แนวคิดในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของต่างประเทศ

### 1. สมัยจักรวรรดิโรมัน

ประมาณ 168 B.C. ระบบสังคมของโรมันยุคนี้แบ่งออกเป็น 3 ชั้น คือชนชั้นสูงเป็นเจ้าของที่ดิน ชนชั้นกลางเป็นพ่อค้า และชนชั้นต่ำเป็นกรรมกรและพวกเจ้าของที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย (เจริญ ไชยชนะ , 2508, หน้า 495) หลังจากนั้นโรมันได้พยายามจัดระบบการถือครองที่ดินเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมด้วยการปฏิรูปที่ดินในหลายครั้งหลายหน แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากเจ้าของที่ดินมี อิทธิพลใน สภาซีเนต มักจะล้มกฎหมายอยู่เสมอ และในสมัย Tiberius cracchus เมื่อประมาณ 133-121 B.C. ก็ได้มีการปฏิรูปที่ดินสำเร็จ โดยการออกกฎหมายจำกัดจำนวนการถือครองที่ดิน แล้วนำส่วนที่เกินกำหนดไปจัดแบ่งให้คนยากจน แต่ Tiberius cracchus ได้ถูกสังหารในเวลาต่อมา และ กฎหมายดังกล่าวก็ได้ถูกยกเลิก ต่อมาเมื่อประมาณ 40 B.C. สมัยยูเลียส ซีซาร์ ได้มีการปฏิรูปที่ดินอีกครั้งหนึ่ง โดยการนำเอาที่ดินสาธารณะมาจัดสรรแบ่งให้แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนมีที่ดินทำกินเพิ่มมากขึ้น และเมื่อประมาณ ค .ศ.530 ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินโดยตรงเกิดขึ้น คือ Justinian code กำหนดให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ และได้เป็นแบบแก่ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปในเวลาต่อมา (อุกฤษ มงคลนาวิน, 2514, หน้า 5)

### 2. ระบบการถือครองที่ดินของยุโรป

หลังจากจักรวรรดิโรมันเสื่อมลง ชนชาติต่าง ๆ ในยุโรปเริ่มรวมกลุ่มกันขึ้น ระบบการถือครองที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงที่เด่นชัด คือ ในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 8 ซึ่งเป็นระยะเริ่มระบบ Feudalism ในสมัย Charles martel ซึ่งระยะนั้น พวก Saracen กำลังรุกรานเพื่อเผยแพร่ศาสนาอิสลาม ประมุขของรัฐบาลมีความจำเป็นต้องการกำลังทหาร จึงนำเอาที่ดินซึ่งส่วนใหญ่เป็นทรัพย์สินของวัดไปแจกจ่ายให้แก่ขุนนาง โดยแลกเปลี่ยนกับการจัดหาทหารให้เป็นการตอบแทน แล้วพวกขุนนางก็

นำที่ดินไปแจกด้วยเงื่อนไขเดียวกันเป็นทอด ๆ โดยทั้งหมดขึ้นตรงต่อขุนนางเจ้าของที่ดินหรือเรียกว่า Land lord ขุนนางที่ได้รับแบ่งที่ดินนี้จะมีอำนาจในการปกครองเหนือบุคคลที่อยู่ ในที่ดินของตนและเป็นผู้เดียวที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยตรง ทำให้มีอำนาจอธิปไตยเหนือที่ดินโดยประมุขเป็นเพียงเจ้าของที่ดินในนามเท่านั้น ส่วนเจ้าของที่ดินต่อจากขุนนาง หรือเจ้าของที่ดินรายย่อยจึงเป็นเพียง “ผู้ถือครองที่ดิน” เท่านั้น มิได้เป็นเจ้าของที่แท้จริง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงคริสต์ศตวรรษที่ 19 ระบบสังคมของยุโรปเปลี่ยนแปลงระบบ Land Lord เสื่อมสลายลง ได้มีการปฏิรูประบบการปกครองการเมืองและระบบเศรษฐกิจ ทำให้ระบบที่ดินก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย โดยการยกเลิกกฎหมายที่สงวนกรรมสิทธิ์ในที่ดินไว้ให้เฉพาะอภิสิทธิ์ชนบางประเภทเสีย แล้วนำระบบกฎหมายโรมันที่ยอมรับให้เอกชนทุกคนสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเท่าเทียมกันมาใช้แทน เช่น กฎหมายของฝรั่งเศส , อิตาลี, สเปน, เนเธอร์แลนด์, และเยอรมัน เป็นต้น ซึ่งมีอิทธิพลต่อกฎหมายของไทยในเวลาต่อมา (วงศ์ศิริพานิช, 2516, หน้า 9)

### 3. ประเทศอินเดีย

ตามคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ปรากฏว่า ในสมัยก่อนพุทธกาลอินเดียให้กรรมสิทธิ์ใน ที่ดินแก่ราษฎร ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 17 เมื่ออินเดียตกอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ อังกฤษได้จัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินเสียใหม่โดยให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ราษฎรส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งอังกฤษยึดไว้ แล้วให้ราษฎรเช่าทำกิน โดยมีคนคอยควบคุมและเก็บภาษีที่ดินให้รัฐบาล และเมื่อ อินเดียได้รับเอกราชจึงได้มีการปฏิรูปที่ดินโดยการเวนคืนที่ดินจากเอกชน แล้วแบ่งให้ชาวไร่ ชาวนาเช่าทำมาหากิน (ร.แสงภาค, 2528, หน้า 5)

### 4. ประเทศญี่ปุ่น

ก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 7 ระบบการถือครองที่ดินของญี่ปุ่น มีลักษณะที่ดินส่วนใหญ่ตก อยู่ในมือเอกชนส่วนน้อย ครั้นในศตวรรษที่ 7 ญี่ปุ่นได้นำระบบขุนเทียนของจีนมาใช้ โดยการเวนคืนที่ดินส่วนตัวของเอกชนมาเป็นที่ดินของรัฐ แล้วนำแจกจ่ายให้แก่ชาวนา จนคริสต์ศตวรรษที่ 12 ระบบขุนเทียนในญี่ปุ่นก็เสื่อมลง และที่ดินก็กลับไปสู่มือของชนส่วนน้อย คือขุนนางและสกุลสำคัญ เช่นเดียวกับระบบศักดินาสวามิภักดิ์ (Feudalism) ในยุโรปสมัยกลาง จนกระทั่งใน ค.ศ.1867 ญี่ปุ่นจึงได้เริ่มปฏิรูปกฎหมายตามแนวทางของประเทศยุโรป จึงทำให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้และเมื่อ ค.ศ.1945 ก็ได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริง โดยการ โอนที่ดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่มาจัดสรรให้แก่ราษฎรใช้จนถึงปัจจุบัน

จากการศึกษาระบบการถือครองที่ดินของประเทศในกลุ่มอารยธรรมตะวันตกและประเทศในแถบเอเชีย สรุปได้ว่าทุกประเทศให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่เอกชนเท่าเทียมกัน ซึ่ง เมื่อกฎหมายได้ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้ว ย่อมต้องออกเอกสารสิทธิที่ดินให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วย

## แนวคิด ทฤษฎี หลักการในการออกเอกสารสิทธิที่ดิน

สืบเนื่องจากปัญหาการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรอย่างรวดเร็ว ในขณะที่จำนวนที่ดินมีอยู่อย่างจำกัด จึงเกิดปัญหาการแย่งชิง ได้แย่งสิทธิในที่ดิน ระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับรัฐอย่างมากมาย แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองรับรองสิทธิของประชาชน คือการออกเอกสารสิทธิที่ดินให้ประชาชน ซึ่งการออกเอกสารสิทธิที่ดินจำเป็นจะต้องศึกษาถึงแนวคิด เกี่ยวกับหลักกรรมสิทธิ์ แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินและที่ดิน ความเป็นมาของระบบกรรมสิทธิ์ ที่ดิน หลักเกณฑ์การออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน

### 1. หลักกรรมสิทธิ์

คำว่า “กรรมสิทธิ์” มาจากคำว่า “Dominium” ในกฎหมายโรมันซึ่งปรากฏอยู่ใน Corpus juris civilis ของพระเจ้าจัสติเนียน (Justinian) ถือว่าเป็นสิทธิเหนือทรัพย์สินที่สมบูรณ์ที่สุดใน สถาบันกฎหมายเอกชน ลักษณะสำคัญของหลักกรรมสิทธิ์มีอยู่ ประการ คือ (1) กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิเด็ดขาด (2) กรรมสิทธิ์ก่อให้เกิดอำนาจหวงกัน และ (3) กรรมสิทธิ์มีลักษณะถาวร เจ้าของกรรมสิทธิ์ครอบครอง (Jus Possidendi) มีสิทธิในการใช้สอย (Jus Abutendi) สิทธิที่จะได้ดอกผล (Jus Fruendi) จำหน่ายจ่ายโอนและทำลายทรัพย์สินของตน (Jus Abutendi) อย่างสมบูรณ์ สิทธิดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้บ้าง แต่ยังคงถือว่ามีความสมบูรณ์อยู่ (นัยนา เกิดวิชัย, 2549, หน้า 12)

### 2. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน

อริสโตเติล (Aristotle) ให้ทัศนะเกี่ยวกับทรัพย์สินว่าต้องยอมรับในกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล เพราะกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลก่อให้เกิดคุณค่าทั้งทางภาคเศรษฐกิจและศีลธรรม กล่าวคือในแง่เศรษฐกิจกระตุ้นให้คนอยากทำงานเพื่อเพิ่มพูนทรัพย์สิน ส่วนตัวให้มากขึ้น ขณะเดียวกันการมีทรัพย์สินสมบัติส่วนบุคคลทำให้แยกส่วนได้ส่วนเสียของคนในสังคมได้ชัดเจนกว่า และทำให้เกิดความขัดแย้งน้อยกว่าการให้ทรัพย์สินเป็นของส่วนรวม ส่วนในแง่ศีลธรรมทรัพย์สินสมบัติส่วนบุคคลทำให้คนมีศักดิ์ศรี กล่าวคือ เมื่อมีทรัพย์สินส่วนตัวทำให้ไม่ต้องพึ่งพาคนอื่น เป็นตัวของตัวเองและทรัพย์สินสมบัติส่วนตัวสามารถแบ่งปันให้บุคคลอื่น เป็นสิ่งที่แสดงออกถึงคุณธรรมความเมตตา กรุณา ต่อเพื่อนมนุษย์ในสังคม (นัยนา เกิดวิชัย, 2549, หน้า 11)

ฌอง โบแดง (Jean Bodin) มีความคิดสนับสนุนเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล โดยกล่าวได้ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินเพราะสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิธรรมชาติ (Nature right) และรัฐต้องให้การรับรองและคุ้มครองในสิทธิดังกล่าวแก่ประชาชนด้วย (สถิต จำเริญ, 2549, หน้า 48)



### 3. แนวความคิดในการจำกัดสิทธิในที่ดิน

สิทธิในทรัพย์สินเอกชน จัดได้ว่าเป็นประเภทหนึ่งของเสรีภาพในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ที่บรรดารัฐเสรีประชาธิปไตยให้การรับรองคุ้มครองไว้โดยรัฐธรรมนูญ แต่รัฐก็สามารถจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ เหตุผลสำคัญที่สุดเป็นเหตุผลเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของเอกชน โดยทั่วไป นั่นคือเพื่อการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ ในปัจจุบันหลักกรรมสิทธิ์จะแสดงบทบาทพร้อมกันสองด้าน คือ ด้านหนึ่งเอกชนมีอิสระในการใช้สอยทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตนอีกด้านหนึ่ง กรรมสิทธิ์มีความผูกพันต่อสังคม กล่าวคือ การใช้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวมด้วย ในฐานะที่เจ้าของกรรมสิทธิ์เป็นส่วนหนึ่งของสังคมในการแสดงบทบาทด้านแรกได้เรียกร้องให้มีการประกันสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกันการแสดงบทบาทในด้านที่สองก็เรียกร้องให้รัฐสามารถออกกฎหมายมากำหนดขอบเขตการใช้สอยทรัพย์สินของเจ้าของเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะได้ (นัยนา เกิดวิชัย, 2549, หน้า 14) ดังนั้นภายใต้การใช้อำนาจเช่นนี้ของรัฐสิทธิในทรัพย์สินย่อมอยู่ได้บังคับแห่งกฎหมาย

### 4. หลักความเป็นธรรม

กฎหมายบัญญัติขึ้น โดยยึดถือหลักความเป็นธรรมในสังคม ดังนั้น หลักความเป็นธรรมจึงเป็นแก่นแท้ของกฎหมาย ปัญหาที่ว่าแค่ไหนเพียงไรจึงจะเรียกได้ว่า “เป็นธรรม” นักปราชญ์จึงพยายามหาข้อยุติของความเป็นธรรม เพราะไม่เช่นนั้นแล้วก็ต้องแจกแจงรายละเอียดกันไม่รู้จบ สิ่งที่ยุติในสายตานักปราชญ์ทางกฎหมาย คือ ความเป็นธรรมตามกฎหมาย ซึ่งเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ความยุติธรรม ที่อาจจะไม่ใช่ความเป็นธรรมในสายตาประชาชนทั่วไปก็ได้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายย่อมบัญญัติขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชนโดยเสมอหน้ากัน ด้วยเหตุนี้ส่วนใหญ่ความเป็นธรรมตามกฎหมายจะไม่ผิดแผกแตกต่างหรือห่างไกลจากความเป็นธรรมตามตามธรรมชาติมากนัก กฎหมายส่วนมากจึงยังเป็นที่ยอมรับนับถือของปวงชนมาตราบเท่าทุกวันนี้ กฎหมายแม้จะมีความสำคัญแต่ก็ยังไม่เพียงพอและไม่เป็นหลักประกันว่าจะทำให้ชีวิตดีงามและสังคมมีสันติสุขได้ โดยเฉพาะสังคมประชาธิปไตยที่มีและยอมรับความแตกต่างหลากหลายของประชาชนคนในสังคมจะต้องมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือมีความสามัคคีเป็นเอกภาพ และมีหลักความประพฤติปฏิบัติต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดความเป็นเอกภาพความสามัคคี จึงจะดำรงรักษาสังคมให้มั่นคงและมีสันติสุขหลักการต่าง ๆ เพื่อดำรงรักษาสังคมให้มั่นคงและมีความสุขนั้นเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย ถ้ายึดและปฏิบัติตามหลักการเหล่านั้น ก็แทบจะกล่าวได้ว่าไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายหลักการดังกล่าวเป็นหลักทั่วไปมีอยู่ในรูปคติธรรมหรือหลักคำสอนทางศาสนา นอกจากนี้ยังนำมาเป็นหลักการในการบัญญัติข้อกฎหมายด้วย คือ หลักนิติรัฐ (เพียงจิตต์ คล้ายสวน, 2549, หน้า 22-23)

## 5. ทฤษฎีกฎหมายมหาชน

ปรัชญาของหลักกฎหมายมหาชน คือ การสร้างดุลยภาพระหว่างประโยชน์ของเอกชน และประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ (Interet general) อีกนัยหนึ่งคือการประสานประโยชน์สาธารณะให้เข้ากับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ”(ทฤษฎีญา วัฒนรุ่ง, 2550 ก, หน้า 65)

### 5.1 หลักนิติรัฐ

นิติรัฐ คือ รัฐที่ ปกครองโดยกฎหมาย เป็นระบบที่สร้างขึ้นมาจากโดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นหลักในการป้องกันและแก้ไขเยียวยาการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ภายใต้แนวคิดของหลักนิติรัฐ รัฐหนึ่ง ๆ จะมีองค์กรอยู่ 2 ประเภท ซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจรัฐทำหน้าที่ในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไป ได้แก่ รัฐสภา เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจฝ่ายบริหาร

โดยหลักทั่วไป กฎของฝ่ายบริหารเป็นกฎหมายลำดับรองตามลำดับศักดิ์ของกฎหมาย กฎของฝ่าย บริหารจึงต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย และการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารจะต้องมีฐานมาจากกฎหมายของรัฐสภาทั้งในเรื่องการกำหนดรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการในการปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐสภานั้น ดังนั้น กฎของฝ่ายบริหารจึงไม่อาจจะขัดต่อกฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายได้ สิ่งสำคัญที่ฝ่ายบริหารจะต้องคำนึงถึงในการออกกฎหมายลำดับรองก็คือ หลักการทั้งหลายที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่สำคัญได้แก่ เรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมาย และหลักแห่งความเสมอภาค

รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกรอบของการปกครองในรัฐประชาธิปไตย เสรีนิยมนั้นล้วนแล้วแต่เป็นรัฐธรรมนูญที่มีแหล่งกำเนิดมาจากทัศนะและแนวความคิดของ “ลัทธิปัจเจกชนนิยม” (Individualism) ทั้งสิ้น

แนวความคิดของลัทธิดังกล่าวนี้ เน้นย้ำความสำคัญในเรื่อง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” (Human dignity) กล่าวคือ “มนุษย์ทุกคนที่เกิดมาแล้วนั้น มีศักดิ์ศรี ซึ่งจะปรากฏให้เห็นได้ในการที่มนุษย์สามารถกำหนดวิถีชีวิตของแต่ละคนได้ด้วยตนเองได้ มนุษย์ทุกคนจะต้องมีอาณาเขตแห่งเสรีภาพ”(Sphere of individual liberty) ที่ทุกคนสามารถจะคิด หรือสามารถที่จะกระทำได้อย่างเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงของผู้ปกครอง

สิทธิและเสรีภาพที่มนุษย์ทุกคนจำเป็นต้องมีเพื่อพัฒนาบุคลิกภาพแห่งตนเอง ทั้งทางกายภาพและทางจิตใจนั้น เรียกรวม ๆ ว่า สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Fundamental rights liberties) อันเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีนิยมประชาธิปไตยทุกรัฐได้บัญญัติให้การรับรองไว้ ซึ่ง อาจจำแนก

ได้ 6 ประเภท คือ สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิเสรีภาพในทางความคิดและในการแสดงออก ซึ่งความคิด สิทธิเสรีภาพในทางสังคมและเศรษฐกิจ สิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่ม สิทธิเสรีภาพในทางการเมือง และสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในทางกฎหมาย หมายถึง คุณค่าที่มีลักษณะเฉพาะและผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นความหมายเชิงอุดมการณ์ แต่สาระสำคัญของเรื่องศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์จะประกอบด้วย 2 ประการ คือสิทธิในชีวิตและร่างกาย กับสิทธิในความเสมอภาค

สิทธิในชีวิตและร่างกาย มีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การป้องกันและคุ้มครองเอกชนจากการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ

ส่วนสิทธิในความเสมอภาค เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับบุคคลในฐานะที่เป็นเอกชนด้วยกันและเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับสังคม อันเป็นการให้หลักประกันว่าบุคคลในฐานะเอกชนย่อมจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในสังคม และย่อมจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันจากผู้ใช้อำนาจรัฐ (สุทธิญา วัฒนรุ่ง, 2550 ข, หน้า 3)

## 5.2 หลักความเสมอภาค

รัฐและฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและไม่ปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคนการไม่ปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดหลักความเสมอภาคซึ่งหลักการนี้ใช้บังคับในการออกกฎหมาย การปฏิบัติการ การออกคำสั่ง หรือการออกกฎระเบียบของฝ่ายปกครองด้วย ซึ่งสาระสำคัญของหลักการนี้ได้บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 30 (สุทธิญา วัฒนรุ่ง, 2550 ข, หน้า 10)

## 5.3 หลักแห่งความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

จากหลักนิติรัฐซึ่งเป็นหลักการใหญ่ในกฎหมายมหาชนที่จำกัดอำนาจรัฐให้อยู่ภายใต้กฎหมายนั้น ยังมีหลักการย่อยต่าง ๆ อีก และหลักการสำคัญหลักหนึ่งคือ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” หลักการนี้กำหนดว่าฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่เป็นการลิดรอนสิทธิของปัจเจกบุคคล ต้องมีกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจไว้จึงจะทำได้ หรืออาจจะเรียกว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” แต่ในทางความเป็นจริงฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถที่จะออกกฎหมายให้มีความครอบคลุม ถึงทุกการกระทำของฝ่ายปกครองได้ จึงทำได้เพียงออกกฎหมายกำหนดกรอบให้อำนาจให้ฝ่ายปกครองดำเนินการภายในกรอบที่กำหนด (วรเจตน์ ภาคีรัตน์ , ออนไลน์, 2550)

## การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในปัจจุบัน

การออกโฉนดที่ดินตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ยุคเริ่มแรก (พ.ศ.2497-2528)

ประมวลกฎหมายที่ดินให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 ซึ่งเป็นการกำหนดเวลาเริ่มใช้บังคับไว้แน่นอน ส่วนพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ก็เพื่อประสงค์ให้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลบังคับใช้ก่อนบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม 71 ตอนที่ 78 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2497 จึงมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 อันเป็นวันเดียวกับวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินให้ใช้บังคับ ดังนั้น บทบัญญัติในกฎหมายทั้ง 2 แบบ จึงใช้บังคับพร้อมกัน และมีสาระสำคัญดังนี้

### 1. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นบทเฉพาะกาล เนื่องจากมีการยกเลิกกฎหมายเดิมที่ปฏิบัติอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินให้ใช้บังคับและการปฏิบัติยังต่อเนื่องกันอยู่ แต่อย่างไรก็ดี บทบัญญัติในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินบางมาตราที่ยังมีบทบาทและยังใช้อยู่ในปัจจุบัน

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินทุกฉบับ และรวมกฎหมายว่าด้วยที่ดินที่มีอยู่หลายฉบับกระจัดกระจายกันอยู่มาประมวลไว้ในที่เดียวกัน และปรับปรุงขึ้นใหม่บ้างเพื่อให้เหมาะกับสถานการณ์ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน ดังนี้

#### 1.1 การแจ้งการครอบครองที่ดิน

ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดมาตรา 5 ให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินให้ใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ (โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”) แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ตั้งแต่ 1 ธันวาคม 2497-29 พฤษภาคม 2498) เพราะเป็นนโยบายของรัฐเพื่อที่จะได้ทราบว่ามีที่ดินที่ทางราชการได้ออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ให้กับราษฎรไปแล้วนั้น ยังมีที่ดินที่ราษฎรได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่อีกเป็นจำนวนเท่าใด เนื้อที่เท่าใด เพื่อที่จะกำหนดนโยบายในการจัดใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐในส่วนที่ยังไม่มีผู้ถือครองให้ถูกต้อง

ทางราชการได้กำหนดแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) แจกให้กับเจ้าของที่ดินซึ่งมาแจ้งการครอบครอง สำหรับผู้ที่ไม่ได้มาแจ้งการครอบครองภายในกำหนด กฎหมายถือว่าผู้นั้นมีเจตนาสละสิทธิ์ในที่ดินนั้น ซึ่งเป็นบทสันนิษฐานโดยเด็ดขาดและรัฐมีอำนาจนำที่ดินนั้นไปจัดตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้ เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะรายตาม มาตรา 5 วรรคสอง

ต่อมาในปี พ.ศ.2515 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้กฎหมายที่ดิน จึงเป็นอันว่านับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ (4 มีนาคม 2515) ก็จะไม่มีการผ่อนผันการแจ้งการครอบครองที่ดินอีกต่อไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะไม่มีการออก ส.ค. 1 ให้กับเจ้าของที่ดินอีกต่อไปแล้ว ยกเว้นกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการคำร้องขอผ่อนผันแจ้งการครอบครองที่ดินมาก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัตินี้ใช้บังคับให้เสร็จสิ้นไปตาม มาตรา 27 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

การแจ้งครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้กฎหมายที่ดินนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งประการใด ฉะนั้นในกรณีที่มีการเอาที่ดินของผู้อื่นมาแจ้งการครอบครอง หรือเอาที่สาธารณะประโยชน์ ที่หวงห้าม มาแจ้งการครอบครองก็ไม่เกิดสิทธิในที่ดินที่แจ้งนั้น

ผู้ที่แจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) ดังกล่าวสามารถนำหลักฐาน ส.ค. 1 ไปขอรังวัดออกโฉนดที่ดินได้ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน ไม่ว่าที่ดินภายหลังจะอยู่ในบังคับหรือเงื่อนไขตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 หรือพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

1.2 การรับรองสิทธิของโฉนดที่ดิน ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

1.2.1 ตามบทบัญญัติมาตรา 6 เจ้าของที่ดินบางคนมีสิทธิอันจะขอรับโฉนดที่ดินได้ในหลักเกณฑ์เงื่อนไขตามกฎหมายเก่าอยู่แล้ว และต่อมาพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2479 มาตรา 4 ยกเลิกกฎหมายเก่า เพราะฉะนั้นบทบัญญัติในมาตรา 6 นี้ จึงเป็นบทบัญญัติที่จะช่วยเหลือบุคคลเหล่านั้นให้มีสิทธิได้รับโฉนดที่ดินตามเงื่อนไขระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งสามารถแยกบุคคลดังกล่าวได้เป็น 4 ประเภท คือ

ประเภทแรก คือ บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับ (วันที่ 12 เมษายน 2479) กฎหมายให้สิทธิผู้นั้นที่จะขอรับโฉนดที่ดินได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ประเภทที่สอง คือ ผู้รับโอนที่ดินมาจากบุคคลประเภทแรก

ประเภทที่สาม คือ บุคคลที่ได้ครอบครองที่ดินตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออก โฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 ใช้บังคับ (วันที่ 12 เมษายน 2479) และก่อนวันที่ประมวลกฎหมาย ที่ดินใช้บังคับ แต่ไม่ได้ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คือเข้าครอบครอง ที่ดินโดยมิได้ขออนุญาตจับจอง บุคคลที่ถือครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายคือบุคคลที่ขอจับจอง ที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย คือ บุคคลที่ขอจับจองที่ดินและนายอำเภอหรือข้าหลวงประจำจังหวัด แล้วแต่กรณี สั่งออกใบอนุญาตให้ ซึ่งใบอนุญาตให้จับจองมี 2 ชนิด คือ

(ก) “ใบเหยียบย่ำ” ผู้จับจองที่ได้รับใบเหยียบย่ำจะต้องทำประโยชน์ให้แล้ว เสร็จภายใน 2 ปี นับแต่ได้รับใบเหยียบย่ำ เมื่อผู้นั้นได้ทำประโยชน์แล้วไปขอรับรองจากนายอำเภอนายอำเภอให้คำรับรองโดยนำที่ดินขึ้นทะเบียน และออกใบสำคัญให้ตามแบบหมายเลข 3 แบบ หมายเลข 3 ดังกล่าวนี้อาจถือเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์แบบหนึ่งซึ่งมีเพียงสิทธิครอบครอง

(ข) “ตราจอง” ผู้จับจองที่ได้รับตราจองที่เป็นใบอนุญาตนี้ จะต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี นับแต่วันได้รับใบจอง เมื่อผู้นั้นทำประโยชน์แล้วไปขอต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินจะออกตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ซึ่งถือเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินประเภทหนึ่ง

ส่วนที่ไม่ได้ขอจับจองเพื่อรับใบเหยียบย่ำหรือตราจองที่เป็นใบอนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วก็มีสิทธิรับโฉนดที่ดินได้ตามกระทรวงฉบับที่ 1 (พ.ศ.2479) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2479 ข้อ 1

ประเภทที่สี่ คือ บุคคลที่ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่ ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 ใช้บังคับ (วันที่ 12 เมษายน 2479) ถือว่าจัดอยู่ในกลุ่มบุคคลประเภทที่สามมีสิทธิจะได้รับโฉนดที่ดินเช่นเดียวกัน

บุคคลทั้งสี่ประเภท ถ้าได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) แล้ว ก็ขอโฉนดที่ดินได้ตาม มาตรา 58 และ 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อย่างไรก็ตามหากไม่แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ก็อาจออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา 58 ทวิ และ 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

1.2.2 ตามบทบัญญัติมาตรา 11 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับความว่า ในเขตท้องที่ซึ่งได้ออกโฉนดตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงใช้บัญญัติว่าด้วยการนั้น เฉพาะ ส่วนที่บัญญัติถึง วิธีการและออกหนังสือสำคัญดังกล่าวข้างต้นต่อไป จนกว่าจะได้มีการออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว (กรมที่ดิน, 2543, หน้า 59-62)

## 2. ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

2.1 การรับรองหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายเก่า

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ได้มีบทบัญญัติให้โฉนดที่ดินเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและรับรองหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายเก่าตามค่านियามในมาตรา 1 ซึ่งกำหนดว่า

“โฉนดที่ดิน” หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้ความหมายรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ฉะนั้น ในประมวลกฎหมายที่ดินถ้าใช้คำว่า “โฉนดที่ดิน” แล้วต้องหมายถึงหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้ง 4 ประเภทดังกล่าว เว้นแต่บางมาตราที่มุ่งให้หมายถึงโฉนดที่ดินโดยเฉพาะ เช่น กรณีการออกโฉนดที่ดินโดยการเดินสำรวจตามมาตรา 58 (รวมมาตรา 58 ทวิ ที่เพิ่มเติมภายหลัง) “โฉนดที่ดิน” ในที่นี้หมายถึง โฉนดที่ดินออกให้ตามประมวลกฎหมายที่ดินอย่างเดียว ไม่ได้หมายความถึงประเภทอื่น เพราะหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ประเภทอื่นปัจจุบันไม่ได้ออกอีกแล้ว

2.2 การรับรองกรรมสิทธิ์ของบุคคล

ตามมาตรา 2 ซึ่งกำหนดว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ” เป็นการรับรองสิทธิของกฎหมายที่มีแต่สมัยก่อนว่าที่ดินเป็นของเจ้าแผ่นดิน(ดังที่เคยกล่าวไว้ในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42) ต่อมาเมื่อมีการใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินของรัฐไว้ในมาตรา 1304-1307 สรุปได้ว่าที่ดินของรัฐนั้นจะโอนแก่กันไม่ได้ ยึดไม่ได้ และจะใช้อายุความยันกับรัฐก็ไม่ได้ ฉะนั้น ถ้าหากที่ดินในประเทศไทยส่วนใดยังไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ที่ดินส่วนนั้นก็ต้องเป็นของรัฐ ก็รัฐเป็นเจ้าของเสมอไป ในทางกลับกันถ้าที่ดินนั้นบุคคลหนึ่งบุคคลใดมีกรรมสิทธิ์แล้ว (มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์อย่างอื่น คือ โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”) ก็สามารถยื่นรัฐได้ตลอดไป

2.3 การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

มาตรา 3 ซึ่งกำหนดว่า “บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินกรณีต่อไปนี้”

(1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับหรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น

2.4 การกำหนดแบบหลักเกณฑ์และวิธีการออกโฉนดที่ดิน

ตามมาตรา 56 ได้กำหนดแบบของโฉนดที่ดินโดยกฎกระทรวง ซึ่งมีการกำหนดดังนี้

- (1) กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ให้ใช้แบบ น.ส. 4 ก. น.ส. 4 ข. และน.ส. 4 ค.
- (2) กฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ.2510)ฯ ยกเลิกแบบโฉนดที่ดินตามกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) และให้ใช้แบบ น.ส.4
- (3) กฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ.2514)ฯ เพิ่มเติมแบบโฉนดที่ดินขึ้นอีกแบบหนึ่งตามแบบ น.ส.4 ง.

### 2.5 การกำหนดสาระสำคัญในโฉนดที่ดิน

ตามมาตรา 57 ซึ่งกำหนดให้โฉนดที่ดินต้องมีความสำคัญ ดังนี้

- (1) ชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ของผู้สิทธิในที่ดิน
- (2) ตำแหน่งที่ดิน
- (3) จำนวนเนื้อที่
- (4) รูปแผนที่ของที่ดินแปลงนั้นซึ่งแสดงเขตข้างเคียงทั้งสี่ทิศ
- (5) ให้มีสารบัญสำหรับจดทะเบียนไว้ด้วย
- (6) ให้เจ้าพนักงานที่ดิน จังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมาย เป็นผู้ลงลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญ
- (7) ให้ทำคู่มือฉบับรวมสองฉบับ มอบให้ผู้มีสิทธิในที่ดินไว้ฉบับหนึ่ง อีกฉบับหนึ่งเก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดิน

### 2.6 การกำหนดเรื่องการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินทั้งตำบล

ตามมาตรา 58 ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตท้องที่จังหวัด เพื่อทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดิน และเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่จะไปดำเนินการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศล่วงหน้าในท้องที่ซึ่งจะรังวัดออกโฉนดที่ดินไม่น้อยกว่า 30 วัน และให้ผู้มีสิทธิในที่ดินนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดที่ดินของตนตามวันและเวลาที่กำหนด

### 2.7 การกำหนดเรื่องการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

ตามมาตรา 59 ซึ่งกำหนดให้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินสามารถขอยกโฉนดที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เฉพาะรายได้ (แต่ต้องเป็นที่ดินบริเวณที่มีประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา 58 มาแล้ว)



### 3. ประกาศของคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ 96 พ.ศ.2515)

ต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2515 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2515 แก้ไขเพิ่มเติมแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 หลายประการ ดังนี้คือ

#### 3.1 การกำหนดสาระสำคัญในโฉนดที่ดิน

ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 57 โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจมอบหมายให้ผู้อื่นลงลายมือชื่อแทนผู้ว่าราชการจังหวัดได้ เหตุผลที่ให้อำนาจรัฐมนตรีมอบหมายผู้อื่นได้นั้น เพราะบางจังหวัด เช่น กรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการมามีภารกิจมากมายไม่สามารถแบ่งเวลาลงลายมือชื่อในโฉนดที่ดินได้ จึงให้รัฐมนตรีมอบหมายให้ผู้อื่นลงลายมือชื่อแทนเพื่อความสะดวกคล่องตัวในงานที่จะให้งานออกโฉนดที่ดินให้กับประชาชนเสร็จรวดเร็วยิ่งขึ้น

เท่าที่มีการมอบหมายมาแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้อธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้ลงลายมือชื่อแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพียงแห่งเดียวเท่านั้น ฉะนั้นโฉนดที่ดินที่ออกในเขตกรุงเทพมหานครเป็นระยะ ๆ ก็จะมีลายมือชื่อของอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีกรมที่ดินซึ่งรักษาราชการแทนอธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้ลงลายมือชื่อแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยมอบหมายของรัฐมนตรี ตามมาตรา 57 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 (พ.ศ.2515) นี้

#### 3.2 การเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดิน

มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 58 โดยกำหนดให้เขตที่จะทำการเดินสำรวจต้องไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกไว้เป็นป่าไม้ถาวร และกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะนำเดินสำรวจได้ให้เป็นไปตามมาตรา 58 ทวิ ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

ประเภทที่สองผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี (พ.ศ.2515) เช่นเดียวกัน โดยกำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและมีได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ก.1) แต่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นติดต่อกัน นมาจนถึงวันเดินสำรวจ ถ้าประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น ให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ ภายในกำหนดเวลา 30 วัน นับแต่วันปิดประกาศ หรือถ้าได้มานำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจจริงวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด ให้ถือว่ายังประสงค์จะได้ สิทธิในที่ดินนั้น ผู้

ครอบครองและทำประโยชน์ดังกล่าวหมายความถึงผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

ประเภทที่สาม ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

บุคคลประเภทที่ 2 และ 3 ให้ออกโฉนดที่ดินได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด (ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2515) ลงวันที่ 6 มีนาคม 2515) ซึ่งได้กำหนดวิธีการและหลักเกณฑ์ไว้ว่า

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินเกินกว่า 50 ไร่ แต่ไม่เกิน 100 ไร่ได้เมื่อปรากฏว่า

- (1) ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นตนเอง
- (2) ผู้ครอบครองแสดงให้เห็นว่าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นได้อย่างจริงจัง และ
- (3) สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคง และมีผลผลิตอันเป็น

ประโยชน์ในทางธุรกิจ

ที่ดินประเภทที่ 3 ห้ามโอน 10 ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน เว้นแต่ยกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทางราชการ

นอกจากนี้มาตรา 58 ทวิ ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่นี้ยังกำหนดให้ผู้ที่มิหลักฐานการแจ้ง การครอบครองที่ดิน(ส.ค.1) หมายความว่ารวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย

(ต่อมามาตรา 58 ทวิ ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2521 เกี่ยวกับข้อยกเว้นการห้ามโอนโดยเพิ่มเติม การโอนให้แก่ทบวงการเมือง และการโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้เป็นข้อยกเว้นการห้ามโอนด้วย

### 3.3 การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

(1) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 59 ให้ชัดเจนว่า ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินสามารถขอยกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้ทุกพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นบริเวณที่ไม่มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 58 นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้ครอบครองที่ดินหมายความว่ารวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งครอบครองด้วย

(2) เพิ่มเติมให้มีมาตรา 59 ทวิ กำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมีได้แจ้ง

การครอบครอง (ส.ค. 1) (แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตรี) และมีความจำเป็นในการขออนุญาตที่ดินสามารถขออนุญาตที่ดินเป็นการเฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครองได้ โดยต้องขออนุญาตต่อผู้ว่าราชการจังหวัดกรณีมีความจำเป็นและให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาออกใบอนุญาตที่ดินให้ได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2515)

นอกจากนี้มาตรา 59 ทวิ ยังกำหนดให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา นี้ หมายความว่ารวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจาก บุคคลดังกล่าวด้วย

3.4 กำหนดหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตที่ดินกรณีที่ดินที่รังวัดใหม่แตกต่างจากเนื้อที่ตามสผ โดยกำหนดเป็นมาตรา 59 ตรี ว่า ในการออกใบอนุญาตที่ดินถ้ากำหนดเนื้อที่ที่ทำการรังวัดใหม่แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามใบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ พิจารณาออกใบอนุญาตที่ดินให้ได้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์นี้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2515) ลงวันที่ 6 มีนาคม 2515 ข้อ 11 (1) (2) ก.ข.ค. และ ง. แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2524) ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2524 ข้อ 3 และข้อ 4 (กรมที่ดิน, 2543, หน้า 62-64, 83-86)

#### 4. การออกใบอนุญาตที่ดินในประเทศไทยในยุคปัจจุบัน (พ.ศ.2528-ปัจจุบัน)

ได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528 ใช้บังคับ และได้มีการกำหนดแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกใบอนุญาตที่ดินเพิ่มเติมจากเดิม ดังนี้

##### 4.1 กำหนดแบบใบอนุญาตที่ดินแบบใหม่

(1) กำหนดแบบใบอนุญาตที่ดินใหม่ โดยใช้แบบ น.ส. 4 จ. (ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 34 (พ.ศ.2524) ลงวันที่ 1 มกราคม 2529

(2) กำหนดแบบใบอนุญาตที่ดินใหม่ โดยให้ใช้แบบ น.ส. 4 จ. (ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2537 (ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2537) ซึ่งใบอนุญาตที่ดินตามแบบนี้เป็นใบอนุญาตที่ดินแบบล่าสุดและได้ใช้ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

##### 4.2 กำหนดพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ลงนามในใบอนุญาตที่ดิน ตามมาตรา 57

โดยกำหนดให้ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย เป็นผู้ลงลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่งของ เจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญลงในใบอนุญาตที่ดิน(การแก้ไขแบบใบอนุญาตที่ดินครั้งหลังสุดที่ให้มีเจ้าพนักงานที่ดินแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้ลงนามประทับตรา) ไม่ใช่เรื่องใหม่ เพราะเคยมีใบอนุญาตที่ดินแบบนี้มาก่อน แล้วตามพระราชบัญญัติออกใบอนุญาตที่ดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2486)

ฉะนั้น ในปัจจุบันพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจลงนามและประทับตราในโฉนดที่ดิน จึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ดังนี้

(1) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัด

(2) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา

(3) เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมาย ปัจจุบันอธิบดีกรมที่ดินได้มอบหมาย 2 กรณีคือ

(ก) ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายให้ออกโฉนดที่ดินจากการเดินสำรวจในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบเป็นปีงบประมาณไป (โดยรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานที่ดินตามนัยมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้กฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497)

(ข) เจ้าพนักงานที่ดินหัวหน้าส่วนแยก ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายให้ออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงานที่ดินจังหวัด / สาขาส่วนแยก (โดยอธิบดีกรมที่ดินแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานที่ดิน อาศัยอำนาจตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย)

#### 4.3 การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน

ตามมาตรา 58 หลักการใหญ่คงเดิมตามกฎหมายเก่า เพียงแต่ปรับเปลี่ยนอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์จากนายอำเภอมาเป็นเจ้าพนักงานที่ดิน ในช่วงเวลานี้ได้เปลี่ยนตำแหน่งผู้ควบคุมงานเดินสำรวจจาก “ผู้กำกับการเดินสำรวจ” เป็น “ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน” และเปลี่ยนชื่อหน่วยงานปฏิบัติการเดินสำรวจจาก “กองกำกับการเดินสำรวจ” เป็น “ศูนย์อำนาจการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน” สำหรับมาตรา 58 ทวิ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย คือ เพิ่มเติมให้มีการยกเว้นการห้ามโอนกรณีครอบครองทำประโยชน์ที่ดินมาภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินสำหรับองค์การของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจด้วย ได้มีเหตุการณ์ที่สำคัญอันอาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดผกผัน หรือเป็นมิติใหม่สำหรับการออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนในช่วงนั้น กล่าวคือ กรมที่ดินได้มีโครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้แล้วเสร็จทั่วประเทศภายใน 20 ปี (พ.ศ.2528-2527) โดยการกู้เงินจากธนาคารโลกมาดำเนินการและได้นำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการรังวัดทำแผนที่และปรับเปลี่ยนระบบพิกคณา 29 ศูนย์กำเนิด มาเป็นระบบพิกคณา ยูทีเอ็ม และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเพิ่มเติมมาตรา 58 ตรี ขึ้น เพื่อให้ประชาชนที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ (น.ศ. 3 ก.) สามารถมีโฉนดที่ดินเป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนโดยทั่วถึง

มาตรา 58 ตรี มีหลักเกณฑ์วิธีการดำเนินการดังนี้ คือ

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดท้องที่ และวันที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดิน สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก) ให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน

(2) การทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินตาม (1)ให้นำหลักฐานเกี่ยวกับระวางรูปถ่ายทางอากาศมาตราส่วน 1:5000 ที่ใช้ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปย้ายรูปแปลงหนังสือรับรองการทำประโยชน์ลงในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศระบบพิกัดฉาก 1:4000 แล้วใช้รูปแผนที่ในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศไปเขียนโฉนดที่ดิน โดยไม่ต้องไปทำการสำรวจรังวัดในที่ดิน

(3) เมื่อถึงกำหนดวันที่เริ่มดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามประกาศของรัฐมนตรี ให้ระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใด ๆ ที่ต้องมีการรังวัดสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.)

(4) ให้ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้มีชื่อซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.)

(5) เมื่อได้จัดทำโฉนดที่ดินแปลงใดพร้อมที่จะแจกแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศ กำหนดวันแจกโฉนดที่ดินแปลงนั้นแก่ผู้มีสิทธิ และให้ถือว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) สำหรับที่ดินแปลงนั้นได้ยกเลิกตั้งแต่วันที่กำหนดแจกโฉนดที่ดินตามประกาศดังกล่าว

#### 4.4 การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย

ตามมาตรา 59 ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม

#### 4.5 การออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครอง

ตามมาตรา 59 ทวิ ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม แต่กรณีการขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน กรณีจำเป็น และกรณีที่ดินที่ขออนุมัติเนื้อที่เกินกว่า 50 ไร่ นั้น ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการดำเนินการโดยระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2532 ข้อ 5, 6 และ 7 (แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2515) ข้อ 5, 6 และ 9)

#### 4.6 การออกโฉนดที่ดินกรณีเนื้อที่ที่ทำการรังวัดใหม่แตกต่างจากเนื้อที่ตาม ส.ค. 1

ตามมาตรา 59 ตรี ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม แต่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการโดยระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ข้อ 8, 9 และ 10 (แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2524) ข้อ 3 และ 4)

ปัจจุบันการออกโฉนดที่ดินมีการดำเนินการเป็น 4 วิธีใหญ่ ๆ ดังนี้

วิธีที่หนึ่ง การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 และ 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แยกเป็น

(1) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินภาคพื้นดิน ดำเนินการในพื้นที่หมู่บ้าน หรือพื้นที่ที่มีสิ่งปกคลุมไม่เห็นรายละเอียดในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หรือในพื้นที่ที่ไม่สามารถสร้างระวางรูปถ่ายทางอากาศได้

(2) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินโดยใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ดำเนินการในพื้นที่โล่งสามารถเห็นลวดลายในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศซึ่งเป็นลักษณะงานเก็บตกเสริมหรือเพิ่มเติมในพื้นที่ระวางแผนที่เกี่ยวกับการเปลี่ยน น.ส.3 ก. เป็นโฉนดที่ดินในกรณีที่ดินไม่มี น.ส. 3 ก. หรือมีแต่ไม่สามารถย้ายรูปแปลงที่ดินในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศเพื่อเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดินได้

วิธีที่สอง การออกโฉนดที่ดินโดยการเปลี่ยน น.ส. 3 ก. เป็นโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 ทริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

วิธีที่สาม การออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งรวมการออกโฉนดที่ดินตามโครงการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

- (1) การออกโฉนดที่ดินแบบท้องถิ่น
- (2) การออกโฉนดที่ดินตามโครงการจัดรูปที่ดิน
- (3) การออกโฉนดที่ดินตามโครงการปฏิรูปที่ดิน

วิธีที่สี่ การออกโฉนดที่ดินโดยมิได้แจ้งการครอบครอง (ส.ก.1) ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

อย่างไรก็ตาม การออกโฉนดที่ดินในหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมที่ดิน ก็จะต้อง มีการดำเนินการและมีวิวัฒนาการต่อไปดังที่เคยมีวิวัฒนาการมาก่อนแล้วในประวัติศาสตร์ ตามที่กล่าวมาโดยลำดับ และในที่สุดก็จะต้องมีการพัฒนาวิธีดำเนินการ ปรับปรุงหลักเกณฑ์ข้อกำหนดเงื่อนไขให้เหมาะสมกับสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อให้สมประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของทางราชการ และก่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดต่อประชาชนสืบต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งปัจจุบันมีปัญหาในเรื่องข้อจำกัดทางกฎหมายของกรมที่ดิน และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยมีข้อห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินในกรณีนี้ ในพื้นที่หลายประเภท อาทิ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน และที่ดินที่สงวนไว้ตามมติคณะรัฐมนตรี เช่น ป่าไม้ถาวร และป่าชายเลน เป็นต้น ซึ่งสำหรับกรณีป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530

กำหนดขอบเขตการหวงห้ามตามมติคณะรัฐมนตรีไว้จำนวน 23 จังหวัด ที่มีชายฝั่งทะเล (ยกเว้น จังหวัดนราธิวาส) โดยหารายกรซึ่งครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินบริเวณดังกล่าวมาก่อนวันที่ ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยมีได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) หากได้ขออนุญาตที่ดินไป ก่อนวันที่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดเขตป่าชายเลน (วันที่ 15 ธันวาคม 2530) ก็สามารถออกโฉนด ที่ดิน เป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนได้ แต่สำหรับบุคคลที่ถือครองที่ดินในบริเวณ เดียวกัน โดยครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เหมือนกัน แต่เพิ่งจะมาขออนุญาตที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในขณะนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้ได้ เนื่องจากขัดกับกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ข้อ 14 (5) ออก ตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

ดังนั้น เพื่อความเสมอภาค ความเป็นธรรม และบรรเทาความเดือดร้อนแก่ราษฎรซึ่ง ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาในลักษณะเดียวกัน จึงควรแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ในข้อดังกล่าว เพื่อให้ราษฎรซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ 1 ธันวาคม 2597) โดยมีได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และที่ดินนั้นอยู่ในเขตป่า ชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 สามารถออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ ถึงแม้ว่าราษฎรดังกล่าวจะได้ขออนุญาตที่ดินในบริเวณนี้ภายหลัง วันที่มีมติคณะรัฐมนตรี กำหนดเขตป่าชายเลนเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 แล้วก็ตาม