

# ชาวสยาม ทวายสวามิภักดิ์ และกวางตุ้งรีพับลิค: การเผชิญหน้าของราษฎรกับรัฐบาลเพื่อสิทธิที่ดินในเมืองกรุงเทพฯ<sup>1</sup>

นิภาพร รัชตพัฒน์กุล\*

คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประเทศไทย

## Siamese Subjects, Tavoy Surrenders, and the Cantonese Republicans: The Confrontation between Citizens and the Government on Land Rights in Bangkok

Nipaporn Ratchatattanakul\*

Faculty of Liberal Arts, Thammasat University, Thailand

### Article Info

#### Research Article

Article History:

Received 14 December 2019

Revised 18 January 2020

Accepted 21 February 2020

#### คำสำคัญ

กรรมสิทธิ์ที่ดิน

กรุงเทพฯ

สิทธิสภาพนอกอาณาเขต

ทวาย

จีนโพ้นทะเล

### บทคัดย่อ

งานศึกษาหลายชิ้นเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินช่วงกลางพุทธศตวรรษที่ 25 ให้ความสนใจกับการพัฒนาระเบียบกรรมสิทธิ์ที่ดินภายใต้กรอบการวิเคราะห์การทำให้เป็นสมัยใหม่ โดยให้ความสำคัญกับประเด็นอย่างความขัดแย้งและการต่อรองระหว่างรัฐบาลสยามและตะวันตกในเรื่องสิทธิของคนในบังคับต่างประเทศในการถือครองที่ดิน ทำให้มองข้ามความขัดแย้งระหว่างคนในบังคับสยามและรัฐบาลสยามเอง บทความนี้ได้ศึกษาเอกสารสำนักจดหมายเหตุแห่งชาติซึ่งเป็นคดีความระหว่างผู้อยู่อาศัยในกรุงเทพฯและรัฐบาลสยามที่เกิดขึ้นในช่วงพุทธศตวรรษ 2420 ถึง 2460 โดยพิจารณาว่าคนในบังคับสยามหาทางรักษากรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในพื้นที่กรุงเทพฯอย่างไร รวมทั้งอภิปรายให้เห็นความซับซ้อนของประเด็นที่แวดล้อมการเจรจา เช่น นิยามของที่ดินสาธารณะ ที่ดินของกรมพระคลังข้างที่ และการเปลี่ยนสภาพจากทรัพย์สินเอกชนเป็นทรัพย์สินของรัฐ นอกจากนี้บทความยังเสนอว่ารัฐบาลสยามพยายามชะลอกระบวนการทางกฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินในกรุงเทพฯ เพื่อป้องกันไม่ให้คนในบังคับของตนได้ถือครองที่ดินในเขตเมือง

\* Corresponding author

E-mail address:

nipaporn.r@arts.tu.ac.th

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง “ของกลาง ของหลวง ของสาธารณะ: การเวนคืนที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ระหว่าง ค.ศ. 1874 - ค.ศ. 1920” ภายใต้ชุดโครงการวิจัย “การช่วงชิงความเป็นสาธารณะในประวัติศาสตร์โลก” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนการทำวิจัยจากคณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2559 ผู้เขียนขอขอบคุณศาสตราจารย์ ดร.ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ และศาสตราจารย์ ดร.พอพันธ์ อูยานนท์ ที่กรุณาให้ข้อเสนอแนะอันมีประโยชน์ต่อโครงการวิจัยนี้

**Keywords:**

Land Rights  
Bangkok  
Extraterritoriality  
Tavoy  
Oversea Chinese

---

**Abstract**

---

Studies into Siam's property rights from the mid-nineteenth century have focused on the development of rules on land rights, often within a modernization framework. While highlighting issues such as conflicts and bargaining between the Siamese government and Western powers on the right of foreign subjects to occupy lands, scholarly works tend to overlook conflicts between the Siamese subjects and the Siamese government. Accordingly, based on archival records from the national Archives of Thailand, this article examines lawsuits between Bangkok inhabitants and the Siamese government that took place between the 1870s and 1920s. By examining how Siamese subjects sought to maintain their private property rights in Bangkok, findings reveal complex issues surround negotiations, such as questions surrounding definitions of public property, Crown property, and the transformation of private property into state property. Moreover, the article argues that the Siamese government tried to slow down the process of issuing laws on land rights in Bangkok to prevent their subjects from occupying lands in urban areas.

## 1. บทนำ

สิทธิสภาพนอกอาณาเขตเป็นลักษณะโดยทั่วไปที่ปรากฏในสนธิสัญญาที่อังกฤษทำกับดินแดนต่างๆ ในตะวันออกซึ่งไม่ใช่อาณานิคมของตน เช่น จีน ญี่ปุ่น สยาม โดยชุมชนชาวต่างชาติจะได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในเมืองท่าสนธิสัญญาทั้งแบบเขตเช่า (concession) หมายถึงพื้นที่ซึ่งกำหนดให้ชาวต่างชาติแต่ละประเทศอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นชุมชน โดยแยกกันไปตามแต่ละประเทศ ชุมชนชาวต่างชาติอื่นๆ สามารถจัดสรรพื้นที่ให้แก่คนร่วมชาติที่เดินทางเข้ามาใหม่ภายในพื้นที่ที่กำหนดไว้ให้ เช่น เมืองเทียนสินในจีน อีกแบบหนึ่งคือแบบการตั้งถิ่นฐาน (settlement) คือ การที่รัฐบาลอนุญาตให้ชาวต่างชาติตั้งถิ่นฐานได้ในบริเวณที่กำหนด ซึ่งชาวต่างชาติที่เข้ามาใหม่สามารถเจรจากับเจ้าของที่ดินเพื่อครอบครองที่ดินบริเวณนั้นๆ รูปแบบการตั้งถิ่นฐานนี้ใช้อยู่ในโยะโกะซะมะของญี่ปุ่น ซึ่งเป็นเมืองท่าสนธิสัญญาภายหลังจากที่ญี่ปุ่นทำสนธิสัญญากับสหรัฐอเมริกาในปี พ.ศ. 2397 ซึ่งคล้ายกับเมืองท่ากรุงเทพฯ ภายหลังการทำสนธิสัญญาเบาริงในปี พ.ศ. 2398 <sup>2</sup>

อย่างไรก็ตาม กรุงเทพฯมีเงื่อนไขที่แตกต่างกับเมืองท่าสนธิสัญญาอื่นอยู่บ้าง ที่สำคัญคือ กรุงเทพฯเป็นทั้งเมืองหลวงและเมืองท่า ในขณะที่เทียนสินและโยะโกะซะมะนั้นเป็นเมืองท่าแต่ไม่ได้เป็นเมืองหลวง จึงทำให้ชาวสยามในกรุงเทพฯมีปฏิสัมพันธ์กับชาวตะวันตกในหลายระดับมากกว่าชาวจีนในเทียนสินและชาวญี่ปุ่นในโยะโกะซะมะ อีกประการหนึ่งคือกรุงเทพฯเป็นเมืองที่มีคนเอเชียในบังคับต่างชาติอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งที่ย้ายถิ่นมาก่อนและภายหลังทำสนธิสัญญาเบาริง คนเอเชียในบังคับต่างชาติยิ่งกลายเป็นปัญหาสำคัญเมื่ออังกฤษได้พม่าเป็นอาณานิคมในปี พ.ศ. 2429 และฝรั่งเศสได้ลาวรวมเข้าเป็นอาณานิคมอินโดจีนในปี พ.ศ. 2436 ทำให้คนเอเชียที่สามารถยืนยันตัวตนว่าสืบเชื้อสายจากผู้ที่มิกำเนิดในดินแดนอาณานิคมทั้งสองสามารถเข้าเป็นคนในบังคับของเจ้าอาณานิคมได้ ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้ไม่เกิดในจีนและญี่ปุ่น เนื่องจากประเทศทั้งสองไม่มีประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นอาณานิคม <sup>3</sup>

สืบเนื่องจากข้อ 4 ของสนธิสัญญาเบาริงที่ระบุไว้ว่าอนุญาตให้คนในบังคับอังกฤษสามารถเช่าที่ดินและซื้อหรือสร้างบ้านในเขตประมาณ 8 กิโลเมตร (200 เส้น) จากกำแพงพระนคร แต่ไม่สามารถซื้อที่ดินได้ จนกว่าจะอาศัยอยู่ในสยามครบ 10 ปี หรือได้รับการอนุญาตเป็นพิเศษจากสยาม ถูกใช้เป็นต้นแบบในการทำสนธิสัญญากับประเทศตะวันตกอื่นๆ ด้วย โดยเงื่อนไขที่กำหนดให้คนในบังคับซื้อที่ดินได้ก็ต่อเมื่ออาศัยอยู่ในสยามครบ 10 ปี สร้างความไม่พอใจให้กับ

---

<sup>2</sup> Lysa Hong, "Extraterritoriality in Bangkok in the reign of king Chulalongkorn 1868-1910: the cacophonies of semi-colonial cosmopolitanism," *Itinerario* 27, no. 2 (2003): 127.

<sup>3</sup> *Ibid.*, 127.

ชาวยุโรปของประเทศคู่สัญญา ซึ่งเห็นว่า 10 ปี เป็นเวลาที่ยาวนาน อย่างไรก็ตาม สำหรับคนเอเชียในบังคับต่างชาตินั้น เงื่อนไขดังกล่าวไม่เป็นอุปสรรคในการซื้อที่ดิน เนื่องจากส่วนใหญ่อยู่ในสยามมาเกินกว่า 10 ปี <sup>4</sup>

จากการที่คนเอเชียในบังคับต่างชาติสามารถซื้อที่ดินได้และจำนวนที่เพิ่มปริมาณขึ้นอย่างรวดเร็วนี้เอง Larsson เสนอว่าเป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่ทำให้ชนชั้นนำสยามใช้การไม่พัฒนาระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นเครื่องมือในการต่อรองทางการทูตกับประเทศคู่สัญญาเพื่อเรียกร้องการแก้ไขสนธิสัญญาไม่เสมอภาค อีกทั้งการไม่พัฒนาการออกโฉนดที่ดินยังเพื่อป้องกันทรัพยากรที่ดินไม่ให้อยู่ในมือนักลงทุนต่างประเทศ โดยศึกษาจากกรณีกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการเกษตรระหว่างทศวรรษ 2430-2450 โดยพิจารณาว่าวิธีการดังกล่าวเป็นอาวุธของรัฐบาลขบถที่อ่อนแอในการต่อรองกับมหาอำนาจตะวันตก <sup>5</sup> ในทางกลับกัน ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่าชนชั้นนำสยามใช้วิธีการเดียวกันนี้ คือ การไม่พัฒนาระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตเมือง เพื่อหวังผลในการปฏิเสธรกรรมสิทธิ์ที่ดินของคนในบังคับสยามเองด้วย เพื่อรวบรวมที่ดินในเมืองกรุงเทพฯ ให้เป็นสมบัติ “ของหลวง” <sup>6</sup> ซึ่งเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องช่วงทศวรรษ 2430 ถึง 2460

บทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายข้อสังเกตข้างต้น ด้วยการทำความเข้าใจการต่อสู้ของคนบังคับสยามในเมืองกรุงเทพฯ เพื่อรักษากรรมสิทธิ์ที่ดินของตน โดยวิเคราะห์จากฎีกาและคดีความ 3 กรณี คือ คนในบังคับสยามที่ถูกเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างถนนระหว่าง พ.ศ. 2434-2437 กรณีที่ 2 คือ การยื่นฎีกาของชาวทวายที่บ้านคอกกระบือ (บ้านทวาย) ระหว่าง พ.ศ. 2442-2451 (บริเวณถนนเจริญกรุงย่านวัดยานนาวาในปัจจุบัน) และ กรณีที่ 3 คือ ฎีกาของชาวจีนกวางตุ้งที่ศาลเจ้ากวงฮิว ระหว่าง พ.ศ. 2463-2466 (ตั้งอยู่ถนนเจริญกรุงใกล้สถานีรถไฟใต้ดินวัดมังกรในปัจจุบัน) เนื้อหาของบทความแบ่งออกเป็น 3 ส่วนไล่เรียงไปตามกรณีศึกษา

<sup>4</sup> สมพร ทองสารี, “ผลกระทบจากการตัดถนนในกรุงเทพฯ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พุทธศักราช 2411-2453): ศึกษาเฉพาะกรณีการตัดถนนในกำแพงพระนครด้านเหนือและด้านใต้พระนคร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2525), 16-17.; Tomas Larsson, “Intertextual relations: The geopolitics of land rights in Thailand,” *Political Geography* 26 (2007): 781.

<sup>5</sup> Ibid., 775-803.; “Western Imperialism and Defensive Underdevelopment of Property Rights Institutions in Siam,” *Journal of East Asian Studies* 8 (2008): 1-28.

<sup>6</sup> คำว่า “ของหลวง” ในช่วงเวลาที่ศึกษามีความหมายซ้อนทับกันระหว่างการเป็นของรัฐ การเป็นของราชสำนัก และการเป็นของสาธารณชน รายละเอียดอ่านเพิ่มเติมใน นิภาพร รัชตพัฒนากุล, “ของกลางของหลวง ของสาธารณะ: การเวนคืนที่ดินเพื่อสาธารณะประโยชน์ระหว่าง ค.ศ. 1874 - ค.ศ. 1920,” (กรุงเทพฯ: ภาควิชาประวัติศาสตร์ ปรัชญา และวรรณคดีอังกฤษ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560).

ซึ่งทั้งสามกรณีจะแสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างคนในบังคับสยามกับรัฐบาลสยามเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินในเมืองกรุงเทพฯ ความรู้สึกไม่มั่นคงในทรัพย์สินดังกล่าวทำให้ราษฎรหาทางออกด้วยวิธีการหลากหลาย เช่น การขายที่ดินให้แก่คนในบังคับต่างประเทศ การพยายามเข้าเป็นคนในบังคับต่างประเทศ ตลอดจนขอความช่วยเหลือจากกงสุลต่างประเทศ เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของตน ซึ่งถูกคุกคามจากรัฐบาลสยาม

## 2. ฎีกานายเสื่อ: กรรมสิทธิ์ที่ดินของราษฎร<sup>7</sup>

ทศวรรษ 2430-2450 เป็นช่วงเวลาที่มีการเวนคืนที่ดินเพื่อสาธารณะประโยชน์ในเมืองกรุงเทพฯ จำนวนมาก ทั้งสร้างถนน ทางรถไฟ ประปา เรียงตามลำดับเวลาได้ดังนี้ ถนนเยาวราช ถนนข้าวสาร ถนนจักรวรรดิ ถนนบูรพา (พ.ศ. 2435) รถไฟสายกรุงเทพ-นครราชสีมา (พ.ศ. 2435) ถนนราชดำเนินและถนนย่อยอีก 42 สาย เพื่อเชื่อมต่อพระบรมมหาราชวังและวังบริเวณสวนดุสิต (พ.ศ. 2442-2446) รถไฟสายเพชรบุรี (พ.ศ. 2442) คลองประปา (พ.ศ. 2452) รถไฟสายใต้ (พ.ศ. 2452)

การเวนคืนที่ดินประสบปัญหา<sup>8</sup> เนื่องจากที่ดินในเมืองกรุงเทพฯ มีการซื้อขายในเชิงพาณิชย์มานานแล้วทำให้มีราคาสูง และทำให้การก่อสร้างมีต้นทุนสูงไปด้วย ก่อนประกาศออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2444 ซึ่งเป็นการออกโฉนดที่ดินแบบสมัยใหม่ครั้งแรก การซื้อขายที่ดินจะใช้เอกสารราชการหลากหลายชนิด เช่น หนังสือประทวนสัญญาขาย เป็นเอกสารรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดินและการซื้อขาย ดังนั้นการเวนคืนที่ดินในนามของรัฐบาลหรือในนามสาธารณะประโยชน์ที่ให้ราคา “ค่าทำขวัญ” ต่ำกว่าราคาตลาด จึงถูกคัดค้านจากราษฎรเจ้าของที่ดิน ฎีกาเก่าที่สุดที่พบ ณ ขณะนี้คือฎีกาของนายพุดและราษฎรอีก 7 ราย คัดค้านการเวนคืนในพื้นที่หัวลำโพง (หัวลำโพง) เมื่อปี พ.ศ. 2424 ในกรณีของนายพุดมีหลักฐานยืนยันว่าซื้อที่ดิน 4 ไร่ 64 ตารางวาที่จะถูกเวนคืนมาในราคา 500 บาท แต่จากเกณฑ์การคิดราคาค่าทำขวัญนายพุดจะได้เงินเพียง 175 บาท นายพุดยื่นฎีกาขอความเห็นใจโดยระบุว่า “...ในหลวงจะต้องพระประสงค์ ฎาประการไฉน ข้าพระพุทธเจ้าฯ หาทราบเกล้าไม่ ขอพระบารมีฝ่าละอองธุลีพระบาท ปกเกล้าฯ เป็นที่พึ่ง

<sup>7</sup> เนื้อหาในส่วนนี้ผู้เขียนปรับปรุงจาก Nipaporn Ratchatattanakul, “Public services in modern Bangkok: road construction, sanitation district and public health,” (PhD diss., Kyoto University, 2012). เนื้อความบางส่วนแปลเป็นภาษาไทยอยู่ใน นิภาพร รัชตพัฒนากุล, “ของกลาง ของหลวง ของสาธารณะ: การเวนคืนที่ดินเพื่อสาธารณะประโยชน์ระหว่าง ค.ศ. 1874 - ค.ศ. 1920,”

<sup>8</sup> เอกสารจดหมายเหตุใช้คำว่า “ไล่ที่” ในบทความนี้ใช้คำว่า “เวนคืน” เพื่อง่ายต่อการอธิบาย

ควรมิควรแล้วแต่จะโปรด...”<sup>9</sup> ห่างจากฎีกานายพุด 10 ปี ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2434 นายเสื่อได้รับความเดือดร้อนลักษณะเดียวกัน โดยเกิดจากการเวนคืนที่ดินของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเพื่อสร้างถนนพายุหัด นายเสื่อคัดค้านการเวนคืนจึงได้ตั้งทนายเจรจาตกลงราคากับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ เนื่องจากราคาที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเสนอนั้นต่ำกว่าราคาตลาดมาก นายเสื่อจึงยื่นฎีกาว่าการที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจัดซื้อที่ดินก็มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างห้องแถวให้เช่าตามริมถนนตัดใหม่นี้ ซึ่งก็จะได้กำไรดี ดังนั้นการมาบังคับซื้อด้วยการกดราคาต่ำเช่นนี้ถือเป็นการไม่ยุติธรรม<sup>10</sup>

จากฎีกาของนายพุดถึงฎีกาของนายเสื่อดูเหมือนราษฎรจะมีสมมติฐานว่าการเวนคืนที่ดินนั้นมิวัตถุประสงค์เพื่ออะไร และไม่ใช่วัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะประโยชน์ดังกล่าวอ้างสมมติฐานที่เล่าลือกันเช่นนี้ราชการก็ทราบดี ดังจะเห็นได้จากประกาศกรมโยธาธิการเรื่องการสร้างถนนเยาวราชในเดือนมกราคม 2435 ว่า “...การตัดถนนเช่นนี้มีค่าเล่าลือว่า ที่ข้างถนนจะต้องเป็นของหลวงบ้าง จะสร้างดีก็หลวงบ้าง ราษฎรซึ่งใจเบาก็มักพากันตกใจ ขายที่เสียโดยเร็วแลราคาอย่างถูก...ถึงจะได้ราคาน้อยไม่สมควร ก็ยังดีกว่าต้องสูญเปล่าคราวต้องพระราชประสงค์...” จึงแจ้งวัตถุประสงค์ไว้ว่า “การตัดถนนสายนี้พระราชประสงค์จะทรงอุดหนุนให้เป็นการเจริญแก่บ้านเมือง แลเป็นประโยชน์แก่ชนทั้งหลายฝ่ายเดียว ไม่ได้ตัดถนนเพราะจะต้องพระราชประสงค์ที่สองข้าง...”<sup>11</sup> พร้อมทั้งกำหนดแนวทางการก่อสร้างถนนไว้ว่า เนื่องจากในเขตสำเพ็งมีตึกเรือนที่ก่อสร้างด้วยอิฐปูนราคาสูงอยู่มาก ดังนั้นจึงจะรังวัดที่ดินเพื่อก่อสร้างถนนโดยหลีกเลี่ยงการย้ายหรือรื้อถอนตึกเหล่านั้น ด้วยแนวทางดังกล่าวนี้ราษฎร 13 คน จึงได้ยื่นฎีกาต่อกระทรวงนครบาลในปี 2437 ว่าการวางแนวถนนโดยหลีกเลี่ยงตึกอาคารของผู้มีทรัพย์ทำให้มีแต่ที่ดินของราษฎรยากจนเท่านั้นที่ถูกเวนคืนเป็นการไม่ยุติธรรม เสนาบดีกระทรวงนครบาลจึงได้ใช้ฎีกาฉบับนี้เป็นหลักฐานประกอบเสนอต่อที่ประชุมเสนาบดีสภาอีกครั้งให้ทบทวนเรื่องการออกระเบียบเวนคืนที่ดิน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงเห็นด้วยว่าการจะยินยอมช่วยเหลือให้เฉพาะผู้ยื่นฎีกาเป็นการไม่ยุติธรรม จึงเห็นควรให้กระทรวงนครบาลเป็นเจ้าภาพร่างระเบียบการเวนคืนที่ดินเพื่อการสร้างถนน<sup>12</sup> ส่วนพระองค์เองได้หาทางป้องกันที่ดินของพระเจ้าลูกยาเธอที่อาจจะเผชิญกับปัญหา

<sup>9</sup> สจข. ม-ร.5 น ก/12 เรื่องที่ 60 เหล่าราษฎรกราบบังคมทูลเรื่องความเดือดร้อนอันเกิดจากการเวนคืนที่ดินตำบลวัวลำพอง (1243)

<sup>10</sup> สจข. ร.5 น 18.1 ข/8 เรื่องจัดซื้อที่ทำถนนพายุหัดแลถนนต่าง ๆ (31 สิงหาคม ร.ศ.109 - 27 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 116)

<sup>11</sup> ประกาศกรมโยธาธิการ, ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม 13, 66-68.

<sup>12</sup> สจข. ร.5 ยธ 9 /3 เรื่องตัดถนนเยาวราช (17 มีนาคม 111 - 9 กรกฎาคม 119)

การเวนคืนที่ดินที่ให้ราคาต่ำกว่าราคาตลาดในอนาคตเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาพระราชทานที่ดินให้เป็นสิทธิเป็นทรัพย์สินแก่พระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธในปี พ.ศ. 2435 โดยขอต่อพระเจ้าแผ่นดินหรือผู้มีอำนาจผู้ใดผู้หนึ่งในกาลข้างหน้า หากประสงค์ในที่ดินรายนี้ "...ขอโปรดให้ราคาตามราคาพระราชกรณียกิจอันอยู่ในเวลานั้น ขออย่าให้ต้องกดขี่ด้วยอำนาจอย่างเก่าๆ คือ ซื้อตามราคาหลวงเป็นต้นนั้นเลย..."<sup>13</sup>

ก่อนหน้านั้นกระทรวงนครบาล ซึ่งมีหน้าที่เวนคืนที่ดินในเมืองกรุงเทพฯ ต้องเผชิญหน้ากับการคัดค้านต่อต้านจากราษฎร ได้เสนอร่างระเบียบเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินมาแล้วตั้งแต่ครั้งพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นภูเรศธำรงศักดิ์ทรงรับผิดชอบครั้งยังเป็นกรมนครบาล จนกระทั่งยกสถานะเป็นกระทรวงใน พ.ศ. 2435 ได้ระยะหนึ่ง จึงได้แต่งตั้งพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต เป็นเสนาบดี แต่รัชกาลที่ 5 ไม่ทรงรับร่าง โดยทรงเห็นว่าร่างของกระทรวงนครบาลนั้นให้ราคาที่ดินเวนคืนสูงเกินกว่าราคาตลาดทำให้ต้นทุนการก่อสร้างสูง จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2451 ระเบียบเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินที่ประกาศใช้จริงจึงมีเพียงระเบียบของกระทรวงโยธาธิการ 2 ฉบับเท่านั้น คือ พระราชบัญญัติสำหรับกระทรวงโยธาธิการ (ประกาศ 5 ตุลาคม 2434) และประกาศกรมโยธาธิการ (ระเบียบเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางรถไฟสายกรุงเทพฯ-นครราชสีมา ประกาศเมื่อ 13 มกราคม 2435) ต่อไปจะเรียกว่าประกาศเวนคืนที่ดินทางรถไฟ 2435) ซึ่งออกเมื่อครั้งสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ (ยศในขณะนั้น) ทรงเป็นเสนาบดี แม้ระเบียบเหล่านี้จะถูกคัดค้านโดยราษฎรในเมืองกรุงเทพฯ และแม้กระทรวงนครบาลและกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะเสนอร่างระเบียบอีก 5 ฉบับ รัชกาลที่ 5 ก็ไม่ทรงรับด้วยเหตุผลเดิมคือให้ราคาที่ดินเวนคืนสูง (ดูภาพที่ 1)

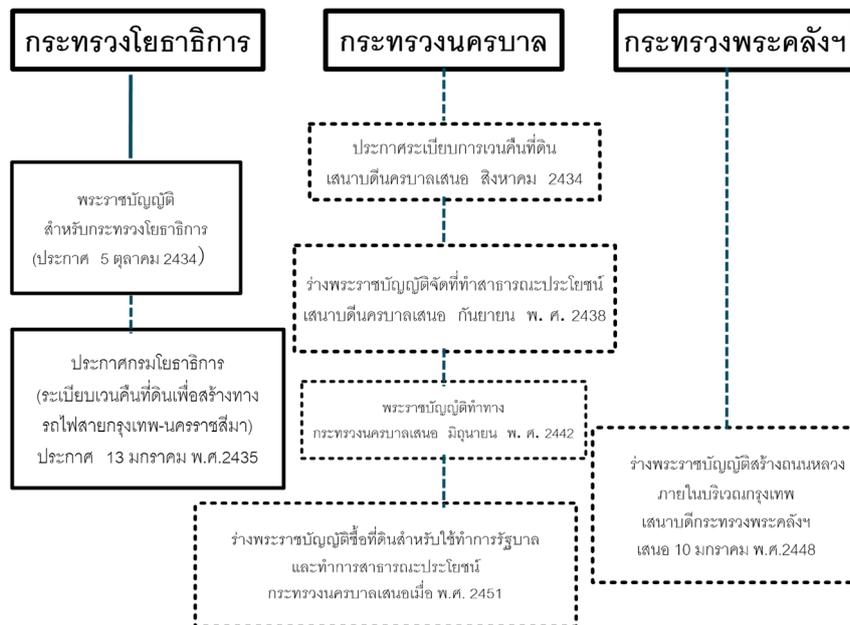
เมื่อเปรียบเทียบอัตราค่าเวนคืนที่ดินของกระทรวงโยธาธิการ (ฉบับประกาศ 5 ตุลาคม 2434) และกระทรวงนครบาลพบว่า เมื่อใช้อัตราการเวนคืนของกระทรวงโยธาธิการ งบประมาณในการเวนคืนที่ดินจะถูกกว่าอัตราของกระทรวงนครบาล ซึ่งอาจวิเคราะห์ได้ว่าความต่างนี้เกิดจากวิธีคิดต่อเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ต่างกันระหว่างสองกระทรวง กล่าวคือ กระทรวงนครบาลจ่ายค่าเวนคืนที่ดินให้แก่ราษฎรในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยคำนวณจากราคาตลาดของที่ดิน ในขณะที่กระทรวงโยธาธิการจ่ายให้ราษฎรในฐานะผู้ใช้ประโยชน์จากที่ดิน โดยคำนวณจากรายรับต่อปีอันเกิดจากที่ดินผืนนั้น โดยมีหลักฐานที่เชื่อถือได้เป็นตัวตั้งคุณด้วย 6<sup>14</sup> สำหรับประกาศเวนคืนที่ดินทางรถไฟ 2435 ค่าคำนวณจากหลักคิดที่ว่าราษฎรเป็นผู้ใช้ประโยชน์ ไม่ใช่

<sup>13</sup> สจข. ร.5 บ 1.3/3 พระราชหัตถเลขาพระราชทานที่ตำบลริมแม่น้ำฝ่งตะวันออกนอกกำแพงพระนครตรงหน้าวัดราชบูรณะเป็นสิทธิแก่พระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ

<sup>14</sup> สจข. ร.5 ยธ 9/8 ราษฎรร้องทุกข์เรื่องที่ถูกตัดถนนและร่างพระราชกำหนดว่าด้วยการจัดที่ทำถนน (26 กุมภาพันธ์ 113 - 30 พฤษภาคม 114)

เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินเช่นเดียวกัน และในข้อ 3 ของประกาศฉบับนี้ยังระบุเพิ่มเติมด้วยว่า “ในการที่จะตกลงกับเจ้าของที่แผ่นดินนั้น จะต้องจัดแลทำการโดยสุขุมเต็มสติปัญญา ให้การนั้นเป็นไปโดยเรียบร้อย อย่าให้เสื่อมเสียพระเกียรติยศ แลผลประโยชน์แผ่นดินอย่างหนึ่งอย่างใด...” และในตอนท้ายของประกาศฉบับเดียวกันระบุไว้ว่า “...อนึ่งต้องพึงเข้าใจกันว่า ที่แผ่นดินทั้งสิ้นเป็นของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เมื่อต้องพระราชประสงค์แล้ว จะถ่ายถอนคืนเอาในเวลาหนึ่งเวลาใดก็ได้...”<sup>15</sup> ข้อความคล้ายกันนี้ยังปรากฏในการเวนคืนที่เพื่อสร้างทางรถไฟสายเพชรบุรี (พ.ศ. 2442) การเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างประปา (พ.ศ. 2452) และการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางรถไฟสายใต้ (พ.ศ. 2452) แตกต่างกันที่ประกาศ 3 ฉบับหลังเปลี่ยนข้อความเป็น “...เจ้าของที่ทั้งปวงต้องพึงเข้าใจว่า ที่แผ่นดินย่อมเป็นของหลวงทั้งสิ้น เมื่อต้องพระราชประสงค์แล้ว จะถ่ายถอนคืนเมื่อใดก็ได้...”<sup>16</sup>

แผนภาพที่ 1 กฎหมายและร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ ระหว่าง พ.ศ. 2434-2451



ที่มา ผู้เขียนรวบรวมจากเอกสารหอจดหมายเหตุแห่งชาติและราชกิจจานุเบกษา  
หมายเหตุ เส้นทึบหมายถึงกฎหมายที่ประกาศใช้จริง เส้นประหมายถึงร่างกฎหมาย

<sup>15</sup> ประกาศกรมโยธาธิการ, ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม 13, 60-65.

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน.

เมื่อพิจารณาในประเด็นกรรมสิทธิ์ที่ดิน ดูเหมือนว่ารัชกาลที่ 5 พระบรมวงศานุวงศ์ตลอดจนข้าราชการชั้นสูงจำนวนหนึ่ง ยึดมั่นในมโนทัศน์ว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ ราษฎรเป็นเพียงผู้ใช้ประโยชน์ แต่ไม่ได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ดังนั้นจึงเห็นว่าวิธีการเวนคืนที่ดินของกระทรวงโยธาธิการที่ให้ราคาเวนคืนที่ดินในราคาต่ำกว่าราคาตลาด โดยพิจารณาว่าราษฎรเป็นเพียงผู้ใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่ใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินจึงเป็นเรื่องถูกต้อง อย่างไรก็ตามจากฎีกาของราษฎรที่ถูกไล่ที่ข้างต้น จะเห็นได้ว่าราษฎรที่ยื่นฎีกาไม่ได้ยอมรับถึงมโนทัศน์เรื่อง “ที่แผ่นดินเป็นของพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน ราษฎรเป็นแต่ผู้อาศัยอยู่” ยังมีฎีกาในทำนองเดียวกันอีกมาก เช่น ฎีกาของอำแดงอยู่ นายตงและอำแดงเกิดที่ถูกเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างถนนพลับพลาไชยช่วงหัวเลี้ยวถนนเจริญกรุงระหว่างปี พ.ศ. 2443-2445<sup>17</sup> ในประเด็นนี้มีผู้ศึกษาไว้บ้างแล้ว<sup>18</sup>

มโนทัศน์ดังกล่าวถูกทำให้เป็นกฎหมายและมั่นคงขึ้นในปี พ.ศ. 2443 เมื่อพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ได้ทรงรวบรวมคำบรรยายในโรงเรียนกฎหมายแล้วจัดพิมพ์เป็นหนังสือชื่อ *ว่าด้วยที่ดิน* ซึ่งน่าจะเป็นคู่มือสำคัญสำหรับข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้ “ประกาศออกโฉนดที่ดิน” พ.ศ. 2444 ในหนังสือเรียนเล่มนี้ได้อธิบายหัวข้อ “เจ้าของที่ดิน” และหัวข้อ “ที่หลวง” โดยเริ่มต้นประโยคแรกของคำอธิบายว่า “ที่ดินทั้งหมดเป็นที่ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว หาได้ทรงเป็นเจ้าของชีวิตอย่างเดียว ทรงเป็นเจ้าของแผ่นดินด้วย” หลังจากนั้นทรงอ้างหลักฐานเพื่อสนับสนุนคำอธิบายดังกล่าว โดยเริ่มจากการใช้หลักฐานคำว่า “พระเจ้าแผ่นดิน” ซึ่งทรงอธิบายว่า “...พระเจ้าแผ่นดินแปลว่า แผ่นดินในพระราชอาณาเขตเป็นของท่านหมด...” โดยอ้างหลักฐานจากกฎหมายตราสามดวง (พระอัยการเบ็ดเสร็จ/ลักษณะเบ็ดเสร็จ) ตลอดจนเอกสารเกี่ยวกับที่ดิน เช่น ตราจอง ตราแดง ใบเหยียบย่ำ ทั้งหมดนี้เพื่ออธิบายยืนยันว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์<sup>19</sup>

<sup>17</sup> สจข. ร.5 น 5.8/14 ตัดถนนพลับพลาไชย (6 กันยายน 119 - 26 กันยายน), 121.

<sup>18</sup> สมมพร ทองสารี, “ผลกระทบจากการตัดถนนในกรุงเทพฯ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พุทธศักราช 2411-2453): ศึกษาเฉพาะกรณีการตัดถนนในกำแพงพระนครด้านเหนือและด้านใต้พระนคร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2525); Tasaka Toshio, Nishizawa Kikuo, *Introduction to Bangkok Land Ownership History* (Tokyo: Nihon Hyoronsha, 2003). (In Japanese)

<sup>19</sup> แนวคิดนี้ได้รับการขยายความต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานของ จิตร ภูมิศักดิ์ เรื่อง “โฉมหน้าของศักดินาไทยในปัจจุบัน” ที่ตีความคำว่า “กษัตริย์” ว่าเป็นคำสมาสมาจากคำว่า “เกษตร” กับ “ชาติติยะ/เขต” ดังนั้นคำว่า “กษัตริย์” จึงหมายถึง เจ้าของที่ดิน ซึ่งสอดคล้องกับคำว่า “พระเจ้าแผ่นดิน” ซึ่งหมายถึงเจ้าของที่ดินเช่นกัน ดูรายละเอียดใน สมสมัย ศรีสุทรพรรณ, *โฉมหน้าศักดินาไทย* (กรุงเทพฯ: นกยูง, 2539), 367-374.

กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงขยายความพระราชอำนาจเกี่ยวกับที่ดินออกไปอีกว่า เพราะเหตุที่ทรงเป็นเจ้าของแผ่นดิน “...จึงทรงมีอำนาจที่จะไล่คนที่อยู่ในที่ดินนั้นออกไปได้ ไม่ต้องพระราชทานค่าทำขวัญ แลเพราะเหตุนี้จึงมีโฉนด ตราแดง ตราจอง ใบเทียบย่ำต่างๆ ซึ่งเป็นหนังสือให้อนุญาต ให้ราษฎรเอาไครยทำกินในที่ซึ่งเป็นของพระองค์ท่านนั้น...”<sup>20</sup> ดังนั้นเมื่อทรงอธิบายถึงการไล่ที่จึงทรงกล่าวว่า “...เมื่อ 10 ปี 20 ปีมาแล้วการไล่ที่ราษฎรอยู่แลไม่ให้เป็นค่าทำขวัญไม่เป็นการแปลกประหลาด ค่าทำขวัญเป็นการพึงมีขึ้น เพราะเหตุที่ได้กล่าวมาแล้ว ถ้าผู้ใดจะได้ค่าทำขวัญแล้ว หาได้โดยอำนาจในกฎหมายไม่ได้แต่โดยทรงพระกรุณาเท่านั้น...”<sup>21</sup>

ในหนังสือ ว่าด้วยที่ดิน พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ยังทรงดัดแปลงถ้อยคำที่ปรากฏในกฎหมายตราสามดวง พระอัยการเบ็ดเสร็จ/ลักษณะเบ็ดเสร็จที่ว่า “...ในแคว้นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยามหาดิลกนพรัตนราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้ไปเข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหาได้...” ด้วยการจัดคำว่า “กรุงเทพ” ออก แล้วเขียนเป็นคำว่า “กรุงศรีอยุธยา” นอกจากนั้นยังทรงขยายความออกไปอีกว่า “...ไม่ได้แปลว่าที่นอกจากกรุงศรีอยุธยาเป็นที่ของผู้อื่น เช่นอย่างเสฐียรมีที่ดินอยู่ 4 แห่ง ถนนระจันทร 1 สำเพง 1 บางปะอิน 1 ไคราช 1 แลเสฐียรนั้นพูดว่าที่ๆ ไคราชเป็นที่ของฉันทจะวินิจฉัยว่าที่อีก 3 แห่งไม่ใช่ของเขาก็เป็นการผิด...” และ “...ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยาใช้ที่ราษฎร แปลว่าอาณาเขตที่ขึ้นกรุงศรีอยุธยาเท่านั้น สองบทรวมกันมีความประสงค์จะกล่าวเพียงว่า ในเมืองนอกเมืองที่ดินเป็นของพระเจ้าอยู่หัว...”<sup>22</sup> กล่าวคือ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงตีความข้อความดังกล่าวในกฎหมายตราสามดวงว่า พระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดทั่วราชอาณาจักรไม่ใช่แต่เพียงเมืองหลวงเท่านั้น และเป็นที่น่าสังเกตว่าในกฎหมายตราสามดวงเองใช้คำว่า “พระเจ้าอยู่หัว” ไม่ใช่คำว่า “พระเจ้าแผ่นดิน” ซึ่งเป็นคำที่กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ใช้เป็นหลักฐานสำคัญในการยืนยันการเป็นเจ้าของ

<sup>20</sup> พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์, ว่าด้วยที่ดิน, (พระนคร: กองลหุโทษ, 2452), 2.

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>22</sup> มโนทัศน์นี้ยังถูกเน้นย้ำโดย ร.แสงกาตน์นักกฎหมายชาวฝรั่งเศสที่ปรึกษาด้านกฎหมายของรัฐบาลสยามระหว่างปี 2448-2483 เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 รัฐบาลในขณะนั้นได้ตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง โดยแสงกาตน์ได้รับมอบหมายให้สอนวิชาประวัติศาสตร์กฎหมายไทยระหว่าง พ.ศ. 2478-2483 และได้จัดพิมพ์ตำราเรียนชุดเกี่ยวกับประวัติศาสตร์กฎหมายไทยออกมา 4 เล่ม เล่มที่ 4 ของตำราเรียนชุดนี้ คือ เรื่องเกี่ยวกับกฎหมายที่ดิน ซึ่งกลายเป็นตำราเรียนหลักของมหาวิทยาลัยต่อมาอีกหลายทศวรรษ ประวัติของ ร.แสงกาตน์ ดูใน สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วิวัฒน์กุล, ร.แสงกาตน์ กับไทยศึกษา รวมบทความแปลและบทความศึกษาผลงาน, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), 79-92.

ที่ดินทั้งหมดของพระมหากษัตริย์ ซึ่งแสดงถึงนโยบายอย่างของการสถาปนาคำศัพท์ใหม่ทางการเมือง<sup>23</sup>

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่ารัฐบาลสยามใช้วิธีการไม่พัฒนาระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินในกรณีนี้คือ กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน เพื่อให้สามารถเวนคืนที่ดินในเมืองกรุงเทพฯ ด้วยราคาที่ต่ำ จากประสบการณ์การยื่นฎีกาฉบับตั้งแต่นายพุตถึงนายเสือนั้นไม่เคยได้ผล จึงทำให้ราษฎรสยามต้องหาทางออกด้วยการขายที่ดิน โดยราษฎรนิยมขายบ้านเรือนและที่ดินให้แก่คนในบังคับต่างประเทศ<sup>24</sup> ซึ่งสันนิษฐานว่าแม้จะได้ราคาต่ำกว่าราคาตลาด แต่ก็น่าจะสูงกว่าราคาเวนคืนที่ดินที่จะได้จากหลวง ในอีกทางหนึ่ง นับตั้งแต่กลางทศวรรษ 2430-ต้นทศวรรษ 2440 รัฐบาลสยามยังสร้างมโนทัศน์เรื่อง “ที่แผ่นดินเป็นของพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน ราษฎรเป็นแต่ผู้อาศัยอยู่” ขึ้น อันเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิเสหกรรมสิทธิ์ที่ดินของราษฎรทั้งในพื้นที่เมืองซึ่งในขณะนั้นมีการซื้อขายที่ดินกันเป็นเรื่องปกติแล้ว รวมทั้งพื้นที่เกษตรในชนบท ในส่วนต่อไปจะวิเคราะห์ประสบการณ์ของเลกไพร่หลวงชาวทวายซึ่งประสบปัญหาเรื่องที่ดินซึ่งอาศัยอยู่มากกว่าร้อยละยี่สิบถูกขึ้นบัญชีเป็น “ที่หลวง”

### 3. ทวายสวามีภักดี: กรรมสิทธิ์ที่ดินของไพร่หลวง

ความเคลื่อนไหวที่สำคัญอีกประการเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินในกรุงเทพฯ คือ การจัดระเบียบ “ที่หลวง” ในพระนครระหว่างปี พ.ศ. 2441-2443 สืบเนื่องจากในปี พ.ศ. 2441 ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศแนะนำให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติแยกขายรับรายจ่ายส่วนของกรมพระคลังข้างที่ซึ่งเป็นของราชสำนักออกจากบัญชีของรัฐตามหลักการสากล พร้อมทั้งกำหนดจำนวนตัวเลขของกรมพระคลังข้างที่ซึ่งจะได้รับจากรัฐบาลให้ชัดเจนและมีจำนวนไม่มากอย่างธรรมเนียมเดิมที่เป็นอยู่ อันจะเป็นประโยชน์ในการขอกู้เงินจากอังกฤษเพื่อสร้างทางรถไฟ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงกำหนดงบประมาณส่วนพระองค์แก่กรมพระคลังข้างที่เป็นจำนวน 6 ล้านบาทนับแต่นั้น จำนวนเงินดังกล่าวไม่เพียงพอแก่การใช้สอยของราชสำนัก ดังนั้นรัชกาลที่ 5 จึงทรงแสวงหารายได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือการจัดหาผลประโยชน์จากที่ดิน โดยเริ่มจากทรงให้กระทรวงนครบาลสำรวจและจัดทำรายการที่หลวงในพระนครขึ้น ในช่วงเวลาดังกล่าวจึง

<sup>23</sup> Prof.Dr.Koizumi Junko แห่ง Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University ตั้งสมมติฐานว่าคำ “พระเจ้าแผ่นดิน” น่าจะเป็นคำใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 24

<sup>24</sup> สยมพร ทองสารี, เรื่องเดียวกัน, 71.

มีการโยกย้ายที่ดินในเมืองกรุงเทพฯระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลเป็นจำนวนมาก<sup>25</sup> การโยกย้ายที่ดินนี้ยังน่าจะเป็นส่วนหนึ่งของการเตรียมความพร้อมจัดสรรผลประโยชน์เพื่อรอรับการออกโฉนดที่ดินในเดือนกันยายน พ.ศ. 2444 อีกด้วย

จากการโยกย้ายที่ดินของรัฐบาลเพื่อจัดระเบียบดังกล่าวทำให้ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2441-2443 เกิดปัญหาเกี่ยวกับ “ที่หลวง” ที่ให้ไพร่หลวงอาศัยอยู่หลายแห่งด้วยกัน โดยปัญหาสัมพันธ์กับความคิดของไพร่หลวงต่อกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ตนเองอยู่อาศัยมาตั้งแต่แรกตั้งกรุงเทพฯ กรณีที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป คือ การไล่รื้อที่อยู่อาศัย เช่น กระทรวงนครบาลไล่รื้อที่อยู่อาศัยของชาวลาวบริเวณริมถนนพญาไท (ปัจจุบันคือ ถนนนครสวรรค์) ในปี พ.ศ. 2442 เพื่อมอบให้แก่กรมพระคลังข้างที่ ชาวลาวเหล่านี้ไม่ได้ขัดขืนในการย้ายออกจากที่ดิน เพียงแต่เรียกร้องขอค่ารื้อเรือนเท่านั้น<sup>26</sup> ในคราวเดียวกันนี้ได้ไล่รื้อเรือนชาวลาวริมคลองเปรมประชากรฝั่งตะวันตก (บ้านลาวภาษี/ฝาย-เอกสารไม่ชัดเจน)<sup>27</sup> ในขณะที่ไพร่หลวงบางแห่งก็ไม่ยอมย้ายออกโดยให้เหตุผลว่าที่ดินซึ่งอาศัยอยู่นั้นไม่ใช่ที่หลวง เช่น บ้านลาวพวนที่บ้านขุนพรม บ้านเขมร บ้านตลิ่งที่สนามกระบือ (นางเล็ง) และบ้านทวายคอกกระบือ<sup>28</sup>

ปัญหาที่ดินของไพร่หลวงเหล่านี้ยังน่าจะเกี่ยวข้องกับการเจรจาเพื่อแก้ไขสนธิสัญญาระหว่างสยามกับอังกฤษและสยามกับฝรั่งเศสในช่วงปลายทศวรรษ 2430 ถึงกลางทศวรรษ 2450 อีกด้วย อันเป็นความพยายามของสยามในการลดอำนาจทางการศาลของต่างประเทศลง ด้วยการลดจำนวนคนจดทะเบียนในบังคับอังกฤษที่เป็นชาวเอเชีย โดยแลกกับการให้สิทธิคนในบังคับต่างประเทศสามารถมีกรรมสิทธิ์ที่ดินและได้รับการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินเช่นเดียวกับคนในบังคับสยาม<sup>29</sup> กล่าวเฉพาะกรณีการเจรจากับอังกฤษ รัฐบาลสยามเรียกร้องให้อังกฤษเปลี่ยนแปลงเกณฑ์การจดทะเบียนชาวเอเชียในบังคับ กล่าวคือ ภายหลังจากสยามทำสนธิสัญญาเบาริ่งกับอังกฤษเมื่อเมษายน พ.ศ. 2398 ได้มีการลงนามข้อตกลงเพิ่มเติมในวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2399

<sup>25</sup> ชลลดา วัฒนศิริ, “พระคลังข้างที่กับการลงทุนธุรกิจในประเทศ พ.ศ. 2433 - 2475,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2529), 35-40.; Tasaka Toshio, Nishizawa Kikuo, *Introduction to Bangkok Land Ownership History* (Tokyo: Nihon Hyoronsha, 2003). (In Japanese)

<sup>26</sup> สจข. ร.5 ค 4.1/22 พระราชทานเงินค่ารื้อเรือนให้แก่พวกลาวที่อาศัยในที่หลวงตำบลถนนพญาไท (16-17 พฤศจิกายน 118)

<sup>27</sup> สจข. ร.5 น 42.4/36 ให้ทำแผ่นที่หลวงบ้านลาวตำบลคลองเปรมประชากรฟากตะวันตกเพราะจะตัดถนนออกเลียบมาทางนี้ให้โอนที่มาเป็นของกรมพระคลังข้างที่ (5 กรกฎาคม 118 - 5 กันยายน 118)

<sup>28</sup> สจข. ร.6 น.15.1/2 หลวงศรีณรงค์ถวายฎีกาเรื่องที่ดินหลวงตำบลบ้านทวาย (9 มิถุนายน 2442 - 30 เมษายน 2455); สจข. ร.6 น.15.1/3 ที่หลวงบ้านลาวพวน (25 กรกฎาคม 2442 - 9 สิงหาคม 2455)

<sup>29</sup> Tomas Larsson, “Intertextual relations: The geopolitics of land rights in Thailand,” *Political Geography* 26 (2007): 775-803.

โดยตกลงว่าข้อความบางข้อในสนธิสัญญาเบอร์นีที่ทำได้เมื่อ พ.ศ. 2369 จะยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ ข้อที่เกี่ยวกับคนในบังคับคือ ข้อ 10 ที่ว่า “...ลูกค้าจีน ลูกค้าแขก เมืองอังกฤษให้ได้ค้าขายทางบก ทางคลองโดยสะดวก ถ้าลูกค้าจีน ลูกค้าแขก เมืองมฤท เมืองทวาย เมืองตะนาว เมืองเย ซึ่งขึ้นกับอังกฤษจะเข้ามาค้าขาย ณ เมืองไทย อังกฤษจะมีหนังสือเข้ามาเป็นสำคัญให้ได้ค้าขาย ทางบกทางน้ำโดยสะดวก...” ดังนั้นคนในบังคับอังกฤษจึงมีความหมายกว้างและสามารถตีความรวมถึงคนเอเชียที่อยู่ในดินแดนที่เป็นอาณานิคมของอังกฤษด้วย<sup>30</sup>

สนธิสัญญาเบอร์นีที่ทำได้เมื่อมิถุนายน พ.ศ. 2369 ภายหลังจากอังกฤษทำสนธิสัญญายันดาโบกับพม่าในเดือนกุมภาพันธ์ปีเดียวกัน (ภายหลังจากพม่าแพ้ในสงครามกับอังกฤษระหว่าง พ.ศ. 2367-2369) ทำให้อัสสัม มณีปุระ ยะไข่และตะนาวศรี (ชาวทวายอยู่ในตะนาวศรี) อยู่ใน การปกครองของอังกฤษ ดังนั้นในขณะที่ทำสนธิสัญญาเบอร์นี คนเอเชียในบังคับอังกฤษที่มีถิ่น กำเนิดในพม่าจึงมีแค่ 4 เมืองตามสนธิสัญญายันดาโบ และน่าจะเป็นเหตุให้ผู้แทนเจรจาฝ่ายไทย ยังมองไม่เห็นปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจึงยอมทำข้อตกลงเพิ่มเติมดังกล่าวข้างต้น แต่การณ์ ไม่เป็นเช่นนั้น เมื่ออังกฤษทำสงครามกับพม่าอีกครั้งและยึดครองพม่าแต่เดิม (Burma proper) ไปได้ทั้งหมดเมื่อ พ.ศ. 2429 โดยรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของบริติชราช<sup>31</sup> จากการทำอังกฤษยึดครอง พม่าแต่เดิมไว้ได้ทั้งหมดทำให้คนเอเชียที่สามารถจดบัญชีในบังคับอังกฤษเพิ่มจำนวนขึ้น อย่างมาก ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่ไม่มีใครคาดคิดมาก่อนเมื่อครั้งทำสนธิสัญญาเบอร์นี อันนำมา ซึ่งความพยายามในการเจรจาเพื่อลดจำนวนคนเอเชียในบังคับอังกฤษ

เมื่อเริ่มการเจรจาในปลายทศวรรษ 2430 อังกฤษมีทำที่ยินยอมตามข้อเรียกร้องของ สยามในการจำกัดจำนวนคนเอเชียในบังคับ เพื่อต่อรองกับผลประโยชน์ที่สำคัญกว่าคือการทำ อนุสัญญาฉบับให้สยามยอมรับให้พื้นที่ตั้งแต่บางสะพานลงไปเป็นเขตผลประโยชน์ของอังกฤษ<sup>32</sup> ภายหลังจากอนุสัญญาฉบับกับอังกฤษในเดือนเมษายน 2440 สยามกับอังกฤษก็บรรลุข้อตกลง เรื่องการนิยามคนในบังคับอังกฤษ โดยลงนามเมื่อพฤศจิกายน 2443 ประกาศในราชกิจจา นุเบกษามิถุนายน 2444 สัญญาฉบับนี้นิยามคนที่สามารถจดทะเบียนเป็นคนในบังคับอังกฤษ ในสยามได้ 5 กลุ่ม คือ 1) คนที่เกิดเป็นคนอังกฤษโดยกำเนิด หรือคนที่แปลงชาติเป็นอังกฤษ

<sup>30</sup> จริยวรรณ อภรณ์รัตน์, “ปัญหาของรัฐบาลไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวที่เกี่ยวกับคนเอเชียในบังคับอังกฤษและฝรั่งเศส,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), 42-45.

<sup>31</sup> British Raj อาณานิคมของอังกฤษในเอเชียใต้มีศูนย์กลางการปกครองที่กรุงเดลี

<sup>32</sup> Tomas Larsson, *Ibid.*; Lysa Hong, “Extraterritoriality in Bangkok in the reign of king Chulalongkorn 1868-1910: the cacophonies of semi-colonial cosmopolitanism,” *Itinerario* 27, no. 2 (2003), 133.

ซึ่งไม่ใช่คนที่มีเชื้อสายเอเชีย 2) ลูกและหลานของคนในข้อ 1 ส่วนหลานและลูกนอกสมรสไม่สามารถจดทะเบียนได้ 3) คนเชื้อสายเอเชียที่เกิดในดินแดนของอังกฤษและคนที่เกิดในดินแดนต่าง ๆ ในอินเดีย หรือคนที่แปลงชาติที่อังกฤษสามารถจดทะเบียนได้ แต่คนชาวพม่าฝ่ายเหนือ คนเมืองเงี้ยวของอังกฤษ ผู้ที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนในกรุงสยามก่อน 1 มกราคม 2429 ไม่สามารถจดทะเบียนได้ 4) ลูกของคนที่ยกฐานะเป็นชนในบังคับอังกฤษในข้อ 3 ได้ แต่หลานไม่สามารถจดทะเบียนได้ 5) ภรรยาและหญิงหม้ายของคนที่ยกทะเบียนได้ใน 4 ข้อข้างต้น<sup>33</sup>

การเจรจาเพื่อให้คนเอเชีย (รวมทั้งชาวทวาย) ที่ตั้งถิ่นฐานในสยามก่อน พ.ศ. 2429 ไม่สามารถจดทะเบียนเป็นชนในบังคับอังกฤษได้ ตลอดจนการจัดหาที่ดินเพื่อเป็นแหล่งผลประโยชน์ให้แก่ราชสำนักน่าจะเป็นบริบทหลักที่ทำให้สามารถเข้าใจฎีกาที่ดินบ้านทวายคอกกระบือซึ่งเกิดขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2433-2452 ได้เป็นอย่างดี<sup>34</sup> บริบทอีกอย่างหนึ่งที่สัมพันธ์กับเรื่องนี้คือกระบวนการออกโฉนดที่ดินซึ่งเริ่มมีการรังวัดแผนที่ครั้งแรกในการออกตราจองที่ดินบริเวณคลองประเวศบุรีรมย์และคลองแยก เมื่อมกราคม 2441<sup>35</sup> ตามด้วยประกาศออกโฉนดที่ดินในเดือนกันยายน 2444 ประกาศฉบับนี้เป็นการให้หลักการอย่างกว้าง ๆ หลังจากนั้นจะมีการออกประกาศเฉพาะลงไปอีกว่าจะมีการออกโฉนดที่ดินตำบลใด ของมณฑลใด โดยเริ่มจากมณฑลกรุงเก่า การออกโฉนดมีทั้งรูปแบบที่ราษฎรทำเรื่องเข้าไปยังกระทรวงเกษตราธิการและแบบที่กระทรวงเกษตราธิการประกาศกำหนดการออกโฉนดให้กับพื้นที่แต่ละตำบล จากประกาศกระทรวงเกษตราธิการส่วนใหญ่เป็นการออกโฉนดในพื้นที่เกษตร สำหรับมณฑลกรุงเทพเริ่มออกโฉนดที่ดินเมื่อมกราคม 2445 โดยมีการออกโฉนดในเขตเมืองเมื่อเมษายน 2448 ที่อำเภอสระประทุมวัน และ อำเภอบางรัก

สำหรับฎีกาที่ดินชุมชนบ้านทวายมีรายละเอียดที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทที่อธิบายข้างต้น กล่าวคือ หลวงศรีณรงค์จางวางพม่า (ทองจีน ต่อไปจะเรียกว่าหลวงศรีณรงค์) หัวหน้าชุมชนบ้านทวาย อำเภอคอกกระบือ ได้ให้ปากคำไว้เมื่อครั้งที่กรมนครบาลต้องการหาที่สร้างโรงพักอำเภอคอกกระบือเมื่อ พ.ศ. 2433 และได้สำรวจพื้นที่ด้านริมถนนเจริญกรุงโดยแจ้งแก่

<sup>33</sup> สันนิษฐานว่าด้วยการจดบัญชีคนในบังคับอังกฤษในกรุงสยามลงชื่อที่กรุงเทพฯ วันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.118, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 17 (24 มิถุนายน 2442), 122-124.

<sup>34</sup> นอกจากนั้นยังมีบริบทเรื่องชาวจีนรวมตัวกันขออนุญาตตัดถนนบริเวณบ้านทวายคอกกระบือเพื่อทำทางเข้าสู่สนามเมื่อ พ.ศ. 2442 ด้วย ดูรายละเอียดใน นิภาพร รัชตพัฒนากุล, "ของกลาง ของหลวงของสาธารณะ: การเวนคืนที่ดินเพื่อสาธารณะประโยชน์ระหว่าง ค.ศ. 1874-ค.ศ.1920," (กรุงเทพฯ: ภาควิชาประวัติศาสตร์ ปรัชญา และวรรณคดีอังกฤษ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560)

<sup>35</sup> นพรัตน์ นุสสรธรรม, "การปฏิรูปกฎหมายที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), 70.

หลวงศรีณรงค์ว่ากรมนครบาลต้องการที่ว่างเปล่าบริเวณนี้ โดยหลวงษาทร (สะกดตามต้นฉบับ) ได้อนุญาตแล้ว หลวงศรีณรงค์แย้งว่าหลวงษาทรไม่ใช่เจ้าของที่ดิน โดยปู่ย่าตายายและบิดามารดาบอกเล่าบุตรหลานและหลวงศรีณรงค์ต่อมาว่าเมื่อครั้งแผ่นดินสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย พระราชทานให้พระยาทวยกับพรรคพวกซึ่งมาสวมมิกัดี้อยู่อาศัยรับราชการ<sup>36</sup> ต่อมา ทศวรรษ 2430 เมื่อครั้งกรมหมื่นภูเรศธำรงค์ศักดิ์เป็นเสนาบดีกระทรวงนครบาล หลวงศรีณรงค์ เห็นว่ามีผู้เอาที่ตำบลบ้านคอกกระบือไปขายหลายแห่งจึงได้ไปฟ้องร้องเรียกกลับคืนมาไม่ทำให้หลวงสุภูหยา จนพระเจ้านั่งยาเธอกรมหลวงนเรศวรฤทธิ์ เสนาบดีได้ดำรงตำแหน่งเสนาบดี กระทรวงนครบาล หลวงศรีณรงค์และขุนชำนาญภาษา (เตงบุตรหลวงศรีณรงค์) ได้ทำเรื่องราว ชี้แจงถวาย จึงได้เรียกเก็บค่าเช่าที่ดิน ในปี พ.ศ. 2440 เพื่อเป็นประโยชน์แก่ราชการ และโปรดเกล้าให้พระราชทานค่าเช่าให้หลวงศรีณรงค์ได้เก็บเป็นผลประโยชน์เลี้ยงชีพและเป็น กำลังราชการ<sup>37</sup>

เมื่อเข้าปี พ.ศ. 2441 รัชกาลที่ 5 ทรงมีรับสั่งให้กระทรวงนครบาลสำรวจและจัดทำ บัญชีที่หลวง บ้านคอกกระบือน่าจะถูกขึ้นทะเบียนเป็น “ที่หลวง” โดยได้รับโอนมาจากกระทรวง กลาโหมต้นสังกัดของชาวทวยกลุ่มนี้ กระทั่ง พ.ศ. 2442 เมื่อเสนาบดีกระทรวงนครบาลได้รับ โอนสิทธิในการดูแลที่ดินเรียบร้อยแล้ว และเห็นว่าที่บริเวณดังกล่าวยังไม่ได้จัดทำสัญญาเช่า เกรงว่าต่อไปในภายหน้าจะมีปัญหา จึงขอพระบรมราชานุญาตเรียกเก็บค่าเช่าในนามของ กระทรวงนครบาลแทนที่การเก็บค่าเช่าในนามของหลวงศรีณรงค์<sup>38</sup> เมื่อพระยาอินทราธิบดี สีหราชรองเมือง รองอธิบดีกรมกองตระเวนแจ้งแก่หลวงศรีณรงค์เมื่อมิถุนายน 2442 ว่าที่ดิน ถูกย้ายไปขึ้นกระทรวงนครบาล หลวงศรีณรงค์ไม่ยอมทำสัญญาเช่าและทำหนังสือถึงเสนาบดี กระทรวงกลาโหมต้นสังกัดที่ชาวทวยรับราชการทหารเรืออยู่<sup>39</sup> แม้เสนาบดีกระทรวงกลาโหม จะแจ้งว่าให้ทำตามกระทรวงนครบาล แต่หลวงศรีณรงค์ก็ยังมีข้อสงสัยในการทำสัญญาเช่าที่ อาจเนื่องด้วยในขณะนั้นหลวงศรีณรงค์ให้ชาวทวยทำสัญญาเช่าที่กับตนเองก่อนแล้ว การที่

<sup>36</sup> สจข. ร.6 น.15.1/1 ขออนุญาตปลูกโรงพักนายตำรวจในท้องที่หลวงบ้านทวย (1 พฤศจิกายน 2433 - 22 มีนาคม 2463) เอกสาร หลัง พ.ศ. 2433 ซึ่งบันทึกโดยหลวงศรีณรงค์คนเดียวกันนี้ให้ข้อมูลว่าที่ดิน แห่งนี้พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกได้พระราชทานให้พระยาทวยกับพรรคพวกซึ่งสวมมิกัดี้อยู่อาศัยรับราชการ

<sup>37</sup> สจข. ร.6 น.15.1/2 หลวงศรีณรงค์ถวายฎีกาเรื่องที่หลวงตำบลบ้านทวย (9 มิถุนายน 2442 - 30 เมษายน 2455)

<sup>38</sup> สจข. ร.5 ค 4.1/23 ที่หลวงตำบลบ้านคอกกระบือ (22 พฤศจิกายน 118 - 24 มิถุนายน 127)

<sup>39</sup> ภายหลังตั้งกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2435 ปราบกฐีออกกองพม่าคอกกระบือ สังกัดกระทรวงกลาโหม ดูรายละเอียดใน แจ่มจันทร์ วงศ์วิเศษ, “การปรับปรุงกองทัพของไทยตามแบบตะวันตก ตั้งแต่ พ.ศ. 2394-2475,” (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519).

กระทรวงนครบาลให้ทำสัญญาเช่าต่อกระทรวงนครบาลโดยตรงจะเป็นการเสียประโยชน์ที่หลวงศรีณรงค์เคยดูแล<sup>40</sup> อีกทั้งยังรับทราบว่ามี การซื้อขายที่ดินในเขตบ้านทวายคอกกระบือระหว่างหญิงในบังคับอังกฤษกับ มิสเตอร์ เอ.เอ.เอ. ยาดิน อธิบดีกองตระเวน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าที่ดินดังกล่าวไม่ได้เป็นที่หลวง<sup>41</sup>

การไม่ยอมทำสัญญาเช่าที่ดินของชาวทวายคอกกระบือนั้นสามารถวิเคราะห์ได้หลายแบบแบบแรกอาจเกิดจากการที่หลวงศรีณรงค์ต้องการรักษาประโยชน์จากการทำหนังสือเช่าที่ดินไว้กับตน แบบที่สองการที่หลวงศรีณรงค์พยายามจะยืนยันกรรมสิทธิ์ที่ดินว่าเป็นของชาวทวาย (หรือของหลวงศรีณรงค์) ไม่ใช่ที่หลวง แบบที่สามการที่หลวงศรีณรงค์ต้องการยืนยันกรรมสิทธิ์ที่ดินของตนและชาวทวายไพร่หลวง โดยพยายามเข้าเป็นคนในบังคับอังกฤษเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองจากการเสียที่ดินให้แก่หลวง ชาวทวายบ้านคอกกระบือไม่ยอมทำสัญญาเช่าและมีความเป็นไปได้ที่จะขอความช่วยเหลือจากกงสุลอังกฤษ เนื่องจากในขณะนั้นชาวทวายกลุ่มนี้อยู่ในเกณฑ์ที่สามารถขึ้นบัญชีเป็นคนในบังคับอังกฤษได้ ซึ่งพม่าสังกัดกองทัพเรือเคยพยายามมาแล้วครั้งหนึ่งเมื่อ พ.ศ. 2438<sup>42</sup> แต่ความพยายามยืนยันกรรมสิทธิ์เช่นนี้ไม่สามารถทำได้อีกภายหลังการลงนามสัญญาว่าด้วยการจัดบัญชีคนในบังคับอังกฤษในกรุงสยามเมื่อ 29 พฤศจิกายน 2442<sup>43</sup> ข้อตกลงใหม่นี้ทำให้ไพร่หลวงทวายไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะขึ้นบัญชีเป็นคนในบังคับอังกฤษได้อีก (ไม่เข้าเกณฑ์กลุ่มที่ 3 และ 4 เนื่องจากเป็นลูกหลานของผู้ที่ย้ายถิ่นฐานมาในรัชกาลที่ 2 ก่อน 1 มกราคม 2429 ตามที่ระบุในสัญญา)

จนกระทั่งพฤษภาคม 2443 ไพร่หลวงทวายที่ขึ้นกับหลวงสุนทรภักดีจางวางพม่าคอกกระบือฝ่ายซ้ายเริ่มทำสัญญาเช่าที่ดินต่อกระทรวงนครบาล ในขณะที่คนในสังกัดหลวงศรีณรงค์ยังไม่ยอม ความข้อนี้ถกเถียงกันระหว่างสองกระทรวงอยู่ราวเดือนเศษรัชกาลที่ 5 จึงทรงเรียกเสนาบดีกระทรวงนครและกระทรวงกลาโหมเข้าเฝ้าในปลายเดือนมิถุนายน 2443 แม้ไม่ปรากฏรายละเอียดในการเข้าเฝ้าแต่หลังจากนั้นชาวทวายยอมทำสัญญาเช่ากับกระทรวงนครบาล 186 ราย โดยมีสัญญาเช่าสามปี เหลืออีก 7-8 ราย (เอกสารเดียวกันบางแห่งระบุว่า 15 ราย) ที่เป็นคนในบังคับต่างชาติไม่ยอมทำสัญญาเช่า

<sup>40</sup> สจข. ร.6 น.15.1/2 หลวงศรีณรงค์ถวายฎีกาเรื่องที่หลวงตำบลบ้านทวาย (9 มิถุนายน 2442 - 30 เมษายน 2455); สจข. ร.5 ค 4.1/23 ที่หลวงตำบลบ้านคอกกระบือ (22 พฤศจิกายน 118 - 24 มิถุนายน 127)

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>42</sup> Jeshrun Chandran, "British Foreign Policy and the Extraterritorial Question in Siam 1891-1900," *Journal of the Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society* 38, no. 2 (208) (December, 1965), 300.

<sup>43</sup> สุทธราชย์ ยัมประเสริฐ, "ปรีดี พนมยงค์กับปัญหาเอกราช," *รัฐศาสตร์สาร* 22, ฉ. 1 (2543): 26-48.

เมื่อหมดสัญญาเช่าสามปีแรกเมื่อ พ.ศ. 2446 หลวงศรีณรงค์จ้างวางพม่า (ทองจีน) กับพวกรวม 148 รายไม่ยอมทำสัญญาเช่าอีก โดยให้เหตุผลว่าการกระทำของกระทรวงนครบาลนั้น ไม่ได้รับพระบรมราชานุญาต เพราะกระทรวงนครบาลไม่ได้ปิดประกาศเหมือนเมื่อคราวทำหนังสือสัญญาบริเวณที่ดินหลวงถนนสีลม กระทรวงนครบาลจึงให้กรมอัยการฟ้องขับไล่อยู่นานหลายปี หลวงศรีณรงค์ได้ยื่นฎีการ้องทุกข์ต่อรัชกาลที่ 5 เมื่อมกราคม 2447 ขอให้ชาวทวายได้อาศัยอยู่ในที่เดิมต่อไป ซึ่งก็ทรงอนุญาตเรื่องจึงเงียบไปจนกระทั่ง พ.ศ. 2451 เมื่อเสนาบดีกระทรวงนครบาลได้เปลี่ยนจากกรมพระนครสวรรค์วรพินิตเป็นพระยาสุขุมนัยวินิต (ปั้น สุขุม) ได้ไม่นาน กรมพระคลังข้างที่ก็มีหนังสือทวงถามเสนาบดีกระทรวงนครบาลให้ดำเนินการโอนที่ดินคอกกระบือให้เป็นของส่วนพระองค์ในกรมพระคลังข้างที่ตามที่กระทรวงเคยรับปากไว้ที่ดินคอกกระบือจึงเกิดเป็นปัญหาขึ้นอีกครั้งหนึ่งโดยในตอนนั้นหลวงศรีณรงค์ (ทองจีน) ถึงแก่กรรมแล้ว ขุนชำนาญภาษา (เตง) บุตรได้ดำรงตำแหน่งหลวงศรีณรงค์จ้างวางพม่าแทนบิดา (ต่อไปจะเรียกหลวงศรีณรงค์บุตร) จึงได้ยื่นฎีกาเพื่อเตือนถึงฎีกาของหลวงศรีณรงค์ผู้พ่อที่รัชกาลที่ 5 ได้เคยทรงอนุญาตให้ชาวทวายอาศัยอยู่ได้ แต่ในครั้งนี้พระยาสุขุมนัยวินิตเห็นว่าควรจะให้ทำสัญญาเช่า ซึ่งรัชกาลที่ 5 ก็เห็นควรตามที่เสนอ พระยาสุขุมนัยวินิตจึงใช้คำสั่งของรัชกาลที่ 5 ที่มีต่อฎีกาหลวงศรีณรงค์ให้บังคับชาวทวายให้ทำสัญญาเช่าที่ดินและบังคับขับไล่ในรายที่ไม่ยอม<sup>44</sup> ซึ่งประจวบเหมาะับที่ต้นปี 2452 ได้ประกาศพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 จะสามารถออกโฉนดที่ดินในนามของกรมพระคลังข้างที่ได้

หลวงศรีณรงค์บุตรยังคงทำฎีกาถึงรัชกาลที่ 5 อีกครั้งในเดือนพฤษภาคม 2452 เพื่อขอให้ตนได้รับค่าเช่าเป็นประโยชน์แก่ตนในการทำราชการต่อไป รัชกาลที่ 5 ทรงมีรับสั่งว่าหากหลวงศรีณรงค์บุตรอยากได้ค่าเช่าที่บ้านทวายต่อไป ก็ต้องเก็บประโยชน์ในที่ดินรายนี้ให้แก่กระทรวงนครบาล กระทรวงก็จะแบ่งประโยชน์นั้นให้หลวงศรีณรงค์บุตรบ้าง ฎีกาเรื่องนี้ยึดเยื้อจนกระทั่งภายหลังรัชกาลที่ 5 สวรรคต หลวงศรีณรงค์บุตรได้ยื่นฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ซึ่งทรงมีรับสั่งตอบฎีกาว่ารัชกาลที่ 5 ทรงมีรับสั่งเรื่องนี้แล้วให้หลวงศรีณรงค์บุตรปฏิบัติตามนั้น หลวงศรีณรงค์บุตรจึงได้ให้ชาวทวายทำสัญญาเช่าราคาเช่าที่ริมถนนหลวงปีละ 12 บาท ที่ข้างในปีละ 6 บาท ซึ่งเป็นราคาพิเศษที่กระทรวงนครบาลให้แก่ชาวทวาย เพราะหากผู้เช่าไม่ใช่ชาวทวายจะคิดราคาบ้านหลังหนึ่ง 120 บาทต่อปี อย่างไรก็ตามในปีถัดมากระทรวงนครบาลได้ขึ้นราคาเช่าโดยคิดตามขนาดของที่ดิน

<sup>44</sup> สจข. ร.5 ค 4.1/23 ที่หลวงตำบลบ้านคอกกระบือ (22 พฤศจิกายน 118 - 24 มิถุนายน), 127.

ตารางวาระ 15 สดางค์ต่อเดือน เมื่อเป็นเช่นนั้นหลวงศรีณรงค์บุตรกับชาวพม่าทวายรวม 94 คน จึงได้ยื่นฎีกาอีกครั้งหนึ่งเมื่อต้นปี พ.ศ. 2454 เพื่อขอลดค่าเช่า<sup>45</sup>

เหตุผลที่ทำให้ชาวทวายเหล่านี้ไม่ยอมทำสัญญาเช่ากับกระทรวงนครบาลในช่วง พ.ศ. 2446-2452 อาจด้วยมีชาวทวายจำนวนหนึ่งได้ขายที่ดินให้กับคนในบังคับต่างชาติ ดังปรากฏว่ามีคนในบังคับต่างชาติหลายรายไม่ยอมทำสัญญาเช่า ดังกรณีอำเภอแดงยอหลาซึ่งเป็น คนในบังคับอังกฤษ กระทรวงนครบาลจึงเป็นโจทย์ฟ้องไล่อำเภอแดงยอหลาให้ออกจากที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาล อำเภอแดงยอหลาต่อสู้ไต่เนียบยันกรรมสิทธิ์ที่ดินของตน เนื่องจากมารดา คืออำเภอแดงยอหลาได้ยกที่ดินให้เป็นมรดก ซึ่งอำเภอแดงยอหลาได้ซื้อที่ดินนี้ต่อจากนายเริกในปี พ.ศ. 2414 โดยมีเจ้าหน้าที่กระทรวงนครบาลจัดทำหนังสือประทวนสัญญาขายให้โดยถูกต้อง ศาลต่างประเทศ ตัดสินให้อำเภอแดงยอหลาชนะ แม้กระทรวงนครบาลจะอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์กรุงเทพ แต่คำพิพากษาก็ยืนตามคำตัดสินของศาลต่างประเทศ กระทั่งกระทรวงนครบาลทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา จึงตัดสินให้กระทรวงนครบาลเป็นฝ่ายชนะในปี พ.ศ. 2455<sup>46</sup>

เหตุผลที่คณะผู้พิจารณาฎีกาพิจารณาให้กระทรวงนครบาลเป็นฝ่ายชนะคือ ที่ดินในสยามแบ่งได้เป็นสองประเภทคือ 1) ที่ดินซึ่งอยู่ในกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลรักษาไว้ ยังหาได้ออกโฉนดแก่ผู้ใดไม่ และ 2) ที่ดินซึ่งรัฐบาลอนุญาตให้ราษฎรเข้าจับจองและถือกรรมสิทธิ์ได้ ซึ่งที่ดินประเภทที่ 1 อาจกลับกลายเป็นที่ดินประเภทที่ 2 ได้ ในกรณีที่ดินแปลงที่เป็นคดีนี้เป็นที่ดินประเภทที่ 1 ซึ่งเป็นของรัฐบาล ดังนั้นหนังสือประทวนสัญญาที่นายเริกทำไว้กับอำเภอแดงยอหลาเมื่อปี พ.ศ. 2414 นั้น ถึงแม้พระยาอินทราธิบดีสีหราชรองเมืองจะได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่กระทรวงนครบาลทั้งหมดยื่นจำสารพลอำเภอกลาง หมื่นจางงบุรีอำเภอท้องที่ พร้อมกับหลวงศรีณรงค์จางวางพม่า ตรวจวัดที่ดินตามแนวเดียวกับหนังสือซื้อขายที่ดินเดิมที่นายเริกได้ซื้อต่อจากเจ้าของเดิม เพื่อทำหนังสือประทวนสัญญาซื้อขายระหว่างนายเริกและอำเภอแดงยอหลาก็ดี ไม่สามารถใช้เป็นเหตุในการยกเลิกกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งเป็นของรัฐแต่เดิมได้ อีกทั้งพระยาอินทราธิบดีสีหราชรองเมืองผู้แทนของกระทรวงนครบาล ซึ่งเป็นผู้ทำหนังสือประทวนสัญญาให้อำเภอแดงยอหลาและนายเริก และเป็นโจทย์ยื่นฟ้องอำเภอแดงยอหลาในเวลานี้ก็ไม่มีความผิด เพราะขณะนั้นที่ดินอยู่ในการปกครองของกระทรวงกลาโหม ดังนั้นจึงเป็นความรับผิดชอบของกระทรวงกลาโหมที่ไม่ยื่นคัดค้านการซื้อขายที่ดินแต่แรก<sup>47</sup> เหตุการณ์คล้ายกันนี้เกิดขึ้นอีกเมื่อปี พ.ศ. 2452 บริเวณที่

<sup>45</sup> สจข. ร.6 น.15.1/2 หลวงศรีณรงค์ถวายฎีกาเรื่องที่หลวงตำบลบ้านทวาย (9 มิถุนายน 2442 - 30 เมษายน 2455)

<sup>46</sup> สจข. มจ 32/118 ซ-122ซ "คำพิพากษาที่ 600 ปี 131 ที่หลวง" มโนสารคำพิพากษาฎีกา เล่ม 1, 381-391.

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน.

พระราชทานให้ผู้นวนอยู่ริมวัดราชบูรณะ โดยชาวผู้นวนอธิบายว่าที่นั่นเป็นที่พระราชทานเป็น สิทธิแก่พวกผู้นวนมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 ซึ่งรัชกาลที่ 5 ได้มีพระราชหัตถเลขาตอบว่าที่ดินบริเวณนั้นเพียงแต่พระราชทานให้อยู่อาศัยเหมือนที่หลวง ทั่วไป ไม่ได้ให้กรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของที่ดิน<sup>48</sup>

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่ารัฐบาลสยามใช้วิธีการไม่พัฒนาระเบียบกฏเกณฑ์เกี่ยวกับ กรรมสิทธิ์ที่ดินในกรณีนี้คือ การออกโฉนดที่ดินล่าช้าในเขตเมืองกรุงเทพ เพื่อให้สามารถ โยกย้ายและจัดการให้ที่ดินซึ่งไพร่หลวงอาศัยอยู่กลายเป็นที่หลวงส่วนพระองค์ของกรมพระ คลังข้างที่ ในส่วนต่อไปจะวิเคราะห์ประสบการณ์ของชุมชนชาวจีน ซึ่งประสบปัญหาการถูก ถ้ายโอนที่ดินศาลเจ้าของเอกชนให้กลายเป็นที่ของกระทรวงนครบาล เนื่องด้วยรัฐไม่ออก กฏหมายให้ศาลเจ้าเป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้

#### 4. กวางตุ้งรีบบลิกลีใหม่: กรรมสิทธิ์ที่ดินของนิติบุคคล

ภายหลังประกาศพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (2 มีนาคม 2452) ต่อไปนี้ จะเรียกว่า พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2452) ได้ไม่นาน ในปี พ.ศ. 2457 รัฐบาล ได้ออกกฏหมายอีกฉบับหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินศาลเจ้า คือ พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ โดยมาตราที่ 123 ระบุไว้ว่า “ที่วัดหรือกุศลสถานอย่างอื่น ซึ่งเป็น ของกลางสำหรับมหาชน ก็ให้อยู่ในหน้าที่กรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตราดูหนุ้ผู้ปกั รักษาย่าให้ผู้ใดรุกล้ำเบียดเบียนที่อันนั้น”<sup>49</sup> ประกาศนี้บังคับใช้ทั่วทุกมณฑลยกเว้นกรุงเทพ ชั้นใน ต่อมาเดือนกันยายน 2458 จึงประกาศให้ใช้ในพื้นทีกรุงเทพชั้นในด้วย และราวหนึ่งปี หลังจากนั้นก็เกิดปัญหาตามมา

เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2459 ข้าราชการกระทรวงเกษตรซึ่งทำหน้าที่ออกโฉนดที่ดินได้ สอบถามกระทรวงนครบาลถึงผู้ดูแลที่ดินศาลเจ้าโจ้วซือกงและศาลเจ้าฮงเฮงเก็ง (ย่านตลาดน้อย) กระทรวงนครบาลแจ้งกลับไปว่าศาลเจ้าทั้งสองรวมทั้งศาลเจ้าของชาวฮกเกี้ยนอีก 5 แห่ง คือ ชุนเฮงเก็ง (มีอีกชื่อว่าปูนเต๋าม้า) กวนอิมเต็ง เกียนอันเก็ง ฮกเลียนเก็ง ชินเฮงเก็ง ก็ล้วนแต่อยู่ ในความดูแลของพระยาโชฎึกราชเศรษฐี จึงให้ลงชื่อพระยาโชฎึกราชเศรษฐีเป็นเจ้าของ ที่ดินในโฉนดทั้งหมดในฐานะตัวแทนของศาลเจ้า ด้วยเหตุนี้ในปี พ.ศ. 2460 ชาวฮกเกี้ยนจึง

<sup>48</sup> สจข. ม 5.5 บ/16 ; สจข. 5 บ 1.10/9 สำเนาพระราชหัตถเลขาเรื่องทีระหว่างผู้วัดราชบูรณะกับ ถนนบ้านญวน (8 เมษายน 2452)

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 31 (17 กรกฎาคม 2457), 229.

พากันรวมตัวฟ้องพระยาโชฎ๊กกราชเศรษฐี คดีนี้ต่อสู้กันอยู่ยาวนานจนถึงศาลฎีกา ซึ่งตัดสินในวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2462 ให้ดำเนินการตามที่กระทรวงนครบาลแจ้งแก่กระทรวงเกษตรราธิการ อีกคดีหนึ่งเกิดขึ้นในลักษณะเดียวกันและคำตัดสินเหมือนกัน โดยเป็นการฟ้องร้องการใส่ชื่อพระยาโชฎ๊กกราชเศรษฐีในฐานะเจ้าของที่ดินศาลเจ้าปูนเก่ามาที่ตรอกวัดญวน (วัดอุภัยราชบำรุง) เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2460 แต่คดีหลังนี้ซับซ้อนกว่าเนื่องจากที่ดินของศาลเจ้าปูนเก่ามานั้นรวมถึงตึกแถวให้เช่า ซึ่งอยู่ในการดูแลของศาลเจ้าอีกด้วย<sup>50</sup>

แม้คำตัดสินของศาลฎีกาจะออกมาแล้ว ชาวฮกเกี้ยน 5 คน ประกอบด้วย ฮองฮี้ ต้น เวชกุล คนในบังคับสยาม สุตเชิง ศรีบุญเรือง คนในบังคับอังกฤษ ต้น ชำชู คนในบังคับสยาม ต้นบิฑไล คนในบังคับอังกฤษ และสงหยู ต้นเวชกุล คนในบังคับอังกฤษ ก็ได้ยื่นฎีกาลงวันที่ 30 มีนาคม 2463 ต่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 โดยมีรายชื่อชาวฮกเกี้ยนอีก 181 คน ร่วมลงนาม โดยอธิบายว่าฎีกาที่ถวายนี้เพื่อที่จะแสดงให้เห็นว่าชาวฮกเกี้ยนทั้งหลายมีความต้องการจะร่วมกันดูแลรักษาศาลเจ้าทั้ง 5 แห่ง ที่ชาวฮกเกี้ยนได้ช่วยกันบริจาคทรัพย์ เพื่อซื้อที่ดินหรือได้รับบริจาคจากชาวฮกเกี้ยนให้สร้างศาลเจ้าโดยไม่ได้มีใครคนใดคนหนึ่งเป็นเจ้าของ แต่ต่อมาภายหลังเมื่อที่ดินมีราคาแพงขึ้นผู้บริหารศาลเจ้าก็จัดสร้างตึกแถวให้เช่าเก็บผลประโยชน์เป็นของตัวเอง และยังใส่ชื่อตนเองเป็นเจ้าของที่ดินศาลเจ้าอีก แต่ฎีกานั้นไม่เป็นผล รัชกาลที่ 6 ยังคงตัดสินให้พระยาโชฎ๊กกราชเศรษฐีเป็นฝ่ายถูก โดยให้เหตุผล 4 ประการ คือ 1) ศาลเจ้าทั้ง 5 แห่งนี้ ตระกูลของพระยาโชฎ๊กกราชเศรษฐี เป็นผู้ดูแลรักษา จนกระทั่งถึงพระยาโชฎ๊กคนปัจจุบัน 2) ศาลเจ้าฮกเกี้ยนทั้งหมดไม่ใช่แค่ 5 แห่งนี้ หากปกครองโดยแยกกันจะสร้างปัญหาให้กับการดูแลจัดการ ดังนั้นจึงให้บริหารร่วมกันโดยคนเดียว หากผู้นับถือในศาลเจ้าต้องการจะทราบถึงการดำเนินงานก็สามารถตรวจสอบได้เช่นเดียวกับบริษัทจดทะเบียน 3) พระยาโชฎ๊กกราชเศรษฐีเป็นข้าราชการบริพาร และโดยตำแหน่งเจ้ากรมท่าซ้ายก็มีหน้าที่ดูแลศาลเจ้าด้วย 4) จนถึงขณะนี้ตระกูลของพระยาโชฎ๊กกราชเศรษฐียังไม่เคยทำอะไรให้ไม่พอพระทัย<sup>51</sup>

จากคดีความทั้งสองทำให้รัฐบาลตระหนักว่าศาลเจ้าเป็นสถานที่ที่เต็มไปด้วยความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ จึงให้เจ้าพระยามรราช (ปั้น สุขุม) เสนาบดีกระทรวงนครบาลจัดทำร่างกฎหมายขึ้น โดยได้เสนอร่าง “กฎเสนาบดีว่าด้วยกุศลสถานชนิดศาลเจ้า” (ต่อจากนี้จะเรียกว่า กฎเสนาบดีศาลเจ้า) แก่รัชกาลที่ 6 เมื่อ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2463 โดยให้เหตุผลว่าเพื่อป้องกันไม่ให้มีคดีฟ้องร้องกันในโรงศาลอย่างเช่นศาลเจ้าฮกเกี้ยนข้างต้น อีกทั้งศาลเจ้าบางแห่ง

<sup>50</sup> Koizumi Junko, "Chinese Shines in Siam in Historical Perspective," *Bulletin of Institute of Advanced Studies on Asia* 150 (December 2006): 294-306. (In Japanese)

<sup>51</sup> Ibid., 234-306.

ยังเป็นสำนักชุมนุมการสมาคมทุจจริตด้วย รัชกาลที่ 6 ทรงให้จัดส่งร่างกฎเสนาบดีศาลเจ้า ให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรราธิการ และกระทรวงยุติธรรมพิจารณา โดยผู้ที่ให้ความเห็นต่อร่างกฎเสนาบดีศาลเจ้า อย่างละเอียดที่สุดคือ เรอเน่ กียอง (R. Guyon) นักกฎหมายชาวฝรั่งเศสจากกระทรวงยุติธรรม กียองให้ความเห็นสามประเด็นหลัก คือ ปัญหาจะพิจารณาว่าศาลเจ้าเป็นนิติบุคคลหรือไม่ เพราะร่างกฎเสนาบดีศาลเจ้า มีลักษณะยอมรับสถานะของศาลเจ้าในฐานะนิติบุคคล ประเด็นต่อมาคือรูปแบบการบริหารศาลเจ้า ซึ่งสามารถทำได้สองแบบ คือ รัฐบาลเป็นผู้มีสิทธิครอบครองและควบคุมโดยตรงหรือการจัดตั้งเป็น “ฟาวน์เดชัน” ประเด็นสุดท้ายเป็นเรื่องปัญหารายละเอียดของการพิจารณาคดีลหุโทษที่เกิดขึ้นในอาคาร สิ่งก่อสร้างของศาลเจ้า<sup>52</sup>

รัชกาลที่ 6 ทรงมีรับสั่งให้เจ้าพระยาอมราชปรับแก้กฎเสนาบดีศาลเจ้า ตามข้อคิดเห็นของแต่ละกระทรวง ซึ่งได้แก้ตามที่กระทรวงเกษตรราธิการเสนอว่าควรวงเล็บชื่อศาลเจ้าไว้ด้านหลังชื่อกรมนครบาลที่จะระบุไว้ว่าเป็นเจ้าของที่ดิน รวมทั้งขอเสนอของกระทรวงมหาดไทยที่ให้กฎเสนาบดีศาลเจ้า มีผลบังคับใช้ครอบคลุมทั่วราชอาณาจักร โดยเจ้าพระยาสุรสีห์วิสิษฐศักดิ์ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้ลงชื่อทำประกาศฉบับนี้ด้วย ส่วนข้อเสนอของกระทรวงยุติธรรมนั้น เจ้าพระยาอมราชได้ปรับแก้เฉพาะปัญหารายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณาคดีลหุโทษ แต่ไม่แก้ตามข้อเสนอของกียองในเรื่องการยอมรับสถานะของศาลเจ้าในฐานะนิติบุคคล หลังจากนั้นเจ้าพระยาอมราชได้ทูลเกล้าให้รัชกาลที่ 6 พิจารณาอีกครั้ง จึงประกาศใช้เมื่อ 15 มีนาคม 2464<sup>53</sup>

ก่อนการประกาศพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ศาลเจ้าจำนวนหนึ่งได้รับโฉนดที่ดินแล้ว โดยเกิดขึ้นภายหลังประกาศพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2452 หลังจากนั้นหกเดือนก็มีประกาศว่าจะออกโฉนดที่ดินในอำเภอสาเพ็ง พระยาภักดีภทรากรได้ยื่นเรื่องราวในนามของศาลเจ้าในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2454 เพื่อออกโฉนดที่ดินให้กับศาลเจ้าอาเนี้ยวและเล่งบ่วยเอี้ย<sup>54</sup> ต่อมาในเดือนกรกฎาคมปีเดียวกันยังเป็นผู้ยื่นเรื่องราวในนามของป่าช้าจีนเพื่อขอหนังสือสำหรับที่ดินป่าช้าจีนตำบลบ้านทวายอีกด้วย<sup>55</sup> นอกจากนี้ก่อนหน้าที่จะออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เพียงสามวันรัฐบาลสยามยังได้ออกพระราชบัญญัติมอบที่ดิน 5 แห่งในกรุงเทพฯ ให้แก่วัดโรมันคาทอลิก ซึ่งมีฐานะเป็น “บริษัท” (นิติบุคคล-ผู้เขียน) ที่สามารถถือครองที่ดินในนามของมิสซังได้ด้วย การที่รัฐบาลสยามไม่ใช้

<sup>52</sup> Ibid., 294-306.

<sup>53</sup> Ibid., 294-306.

<sup>54</sup> ประกาศให้ทราบทั่วกัน, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 28 (2 กรกฎาคม 2454), 682-684.

<sup>55</sup> ประกาศให้ทราบทั่วกัน, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 28 (9 กรกฎาคม 2454), 729.

แนวทางเดียวกับวัดโรมันคาทอลิกในการจัดการที่ดินของศาลเจ้า ซึ่งกระทรวงยุติธรรมก็ได้ให้ความเห็นไว้แล้วว่าควรให้ตั้งศาลเจ้าเป็น “ฟาน์เตชัน” เพื่อให้เป็นนิติบุคคลสามารถถือครองที่ดินได้ แต่กลับใช้วิธีให้ศาลเจ้าที่สร้างอยู่บนที่ดินซึ่งได้มาจากการบริจาคหรือชุมชนรวบรวมเงินจัดซื้อต้องออกโฉนดในนามกรมพระนครบาล

ดังนั้นเพียงไม่ถึงหนึ่งเดือนภายหลังประกาศกฎเสนาบดีศาลเจ้า ในราชกิจจานุเบกษา (ประกาศ 24 เมษายน 2464) ความไม่พอใจของชุมชนชาวจีนก็ปรากฏ โดยเริ่มจากเงินเจ็งหยิดกับพวกสี่คนได้ทูลและเผาทำลายรูปเคารพในศาลเจ้ากวงฮงของชาวจีนกวางตุ้งในกลางดึกวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2464 ภายหลังสืบสวนได้ความว่านายยงฮุนและนายจินเสง ผู้ดูแลศาลเจ้าได้ว่าจ้างให้เงินเจ็งหยิดหรือศาลเจ้าเพื่อสร้างเป็นโรงพยาบาล โดยให้เหตุผลว่าพวกที่ออกเงินช่วยเหลือกวงฮงบิตสูย (สะกดตามต้นฉบับ หมายถึงบ้านพักของชาวกวางตุ้ง) และศาลเจ้าประมาณ 200 คนเศษ คิดเห็นว่าพวกกวางตุ้งไม่นับถือเสียแล้ว เอาที่ไปทำโรงพยาบาลเป็นประโยชน์กว่า<sup>56</sup> คดีความนี้มีความซับซ้อนและสะท้อนการเผชิญหน้ากันในเรื่องมโนทัศน์เกี่ยวกับสิทธิและทรัพย์สินเอกชนที่แตกต่างกันระหว่างชาวกวางตุ้งกับผู้ปกครองสยามโดยเฉพาะเจ้าพระยามรราช ผู้รับใช้ใกล้ชิดและอำนวยสิ่งต่าง ๆ ได้ตามพระราชประสงค์มาตั้งแต่ครั้งรัชกาลที่ 5

ศาลเจ้ากวงฮงสร้างขึ้นบนที่ดินที่ได้รับบริจาคจากลกเซียนตึง ชาวกวางตุ้งที่ประสบความสำเร็จในอาชีพที่กรุงเทพฯ แต่ภายหลังจากมีปัญหาสุขภาพ ลกได้บริจาคที่ดินซึ่งซื้อไว้ให้แก่ชุมชนชาวกวางตุ้งได้ใช้ร่วมกันก่อนเดินทางกลับบ้านเกิด<sup>57</sup> ต่อมาในปี พ.ศ. 2420 หวงจุนเอ่ง (王晉) ชาวกวางตุ้งจากเมืองตงวัน (東莞) ผู้นำชุมชนได้รวบรวมเงินบริจาคจากชาวกวางตุ้งที่เป็นชาวเมืองกวางเจา (廣州) และเมืองลิวเฮง (肇慶) ที่เดินทางมาอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ เพื่อก่อสร้าง “กวงฮงบิตสูย (廣肇別莊)” ขึ้นบนที่ดินซึ่งได้รับบริจาค (และอาจจะมีการซื้อเพิ่มเติม) โดยมีลักษณะเป็น “ศาลากวงฮงฮง” หรือ “บ้านพักของชาวกวางตุ้ง” ซึ่งมีหน้าที่ในการใกล้เคียงข้อพิพาทต่างๆ ในชุมชนชาวกวางตุ้งด้วย ต่อมาจึงได้สร้างโรงพยาบาลขึ้นใน

<sup>56</sup> “คดีบางเรื่องที่ควรรู้” หนังสือพิมพ์ข่าวศาลแลการคดี. ฉ. 1 (เมษายน 2465), 22-25.

<sup>57</sup> “คดีบางเรื่องที่ควรรู้” หนังสือพิมพ์ข่าวศาลแลการคดี. ฉ. 6 (กันยายน 2466), 31-46. ข้อมูลนี้ขัดแย้งกับประวัติศาลเจ้าที่ปรากฏใน สมาคมกวงฮงแห่งประเทศไทย, *สมาคมกวงฮงแห่งประเทศไทยในวาระครบรอบ 130 ปี และกวงฮงสัมพันธ์ ครั้งที่ 7* (กรุงเทพฯ: สมาคมกวงฮงแห่งประเทศไทย, 2550) โดยหนังสือของสมาคมฯ อธิบายว่าชุมชนชาวกวางตุ้งได้บริจาคเงินเพื่อซื้อที่ดินและสร้าง “กวงฮงบิตสูย” ส่วนในเว็บไซต์ของสมาคมอธิบายว่า “...ตามที่บันทึกไว้ในสมัยจักรพรรดิกวงฮงฮง รัชวงศ์ซิง (แมนจู ใน ค.ศ. 1877) ได้มีกลุ่มชาวจีนกวางตุ้งซึ่งเป็นผู้นำการค้าจิ้งจิวแฉว รวบรวมจำนวนเงิน 17000 กวาบาท ซื้อที่ดิน 1 แปลง บนถนนเจริญกรุง...” (สมาคมกวงฮงฮง, หน้าแรก) ผู้วิจัยเลือกใช้ข้อมูลที่ปรากฏใน หนังสือพิมพ์ข่าวศาลแลการคดี เพื่อให้สอดคล้องกับ “ข้อเท็จจริง” ที่ผู้ดูแลศาลเจ้าใช้ยืนยันในศาล

บริเวณเดียวกันเมื่อปี พ.ศ. 2446 รวมทั้งสร้างศาลเจ้าในปี พ.ศ. 2454 ปีเดียวกันนั้นยังได้สร้างโรงเรียนขึ้นด้วย<sup>58</sup>

จากประวัติของศาลเจ้าจึงเข้าข่ายกฎเสนาบดีศาลเจ้า ข้อ 3 ที่ว่า “...เอกชนผู้มีกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของได้อุทิศที่ดินของตนให้เป็นสมบัติสำหรับศาลเจ้าโดยสิทธิ์ขาดในขณะใด ที่ดินนั้นย่อมตกมาอยู่ในความปกครองรักษาของรัฐบาลพึงทำนุบำรุงเพื่อประโยชน์มหาชนตามความในกฎนี้” ที่ดินของศาลเจ้ากว่องสิวจึงเข้าข่ายจะต้องออกโฉนดในนามกรมพระนครบาล ดังนั้นเพื่อไม่ให้ที่ดินของศาลเจ้าถูกระทรวงนครบาลยึดไป ผู้ดูแลศาลเจ้าจึงตัดสินใจทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาเพื่อขอให้สิ้นสภาพการเป็นศาลเจ้า กลุ่มผู้ดูแลศาลเจ้ายังได้ชี้แจงในการขึ้นศาลครั้งหลังระหว่าง พ.ศ. 2465-2466 ว่ากฎเสนาบดีศาลเจ้า ได้อ้างอำนาจตามมาตรา 123 ของ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ว่า “ที่วัดหรือกุศลสถานอย่างอื่น ซึ่งเป็นของกลางสำหรับมหาชน ก็ให้อยู่ในหน้าที่กรรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตราอุดหนุนผู้ปกครองรักษาอย่าให้ผู้ใดรุกล้ำเบียดเบียนที่อื่นนั้น” กลุ่มผู้ดูแลศาลเจ้าจึงยืนยันว่าที่ดินของศาลเจ้าไม่ใช่ “ของกลางสำหรับมหาชน” ที่ใครๆ จะเข้ามาได้ แต่เป็น “ของเอกชน” สำหรับชาวบางตุ้ง อย่างไรก็ตามกรมตำรวจพระนครบาลซึ่งเป็นโจทย์ในคดีนี้ก็ยืนยันว่าศาลเจ้าไม่ได้เป็นแค่ศาล แต่ยังเป็นสมาคมลับสร้างความเดือดร้อนให้สาธารณชน คดีความนี้จึงสิ้นสุดด้วยการตัดสินให้ศาลเจ้าเป็น “ของกลางสำหรับมหาชน” และออกโฉนดที่ดินในนามกรมพระนครบาล<sup>59</sup>

ความวุ่นวายจากการออกกฎเสนาบดีศาลเจ้า นี้ยังแพร่กระจายอยู่ในสังคมผู้อ่านออกเขียนได้ ดังปรากฏข่าว “เรื่องศาลเจ้า” ในหนังสือพิมพ์ *สยามราษฎร์* เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2465 ว่าชาวจีนในพระนครเสื่อมศรัทธาในการนับถือเจ้า เทศกาลตรุษจีนก็มีคนไหว้เจ้าน้อยลง และสมัยเมื่อจีนเป็น “รีพับลิคใหม่” ก็แนะนำกันว่าไม่ควรนับถือเจ้า เมื่อคนจีนเสื่อมศรัทธาเช่นนี้ศาลเจ้าจึงมีไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในการเป็นสมาคมลับ (อั้งยี่) เพื่อทำการรวบรวมเงินหรือแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ จนเกิดคดีความฟ้องร้องผู้ปกครองศาลเจ้ามาแล้วหลายราย ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ออกกฎเสนาบดีศาลเจ้า เพื่อควบคุมดูแลความเรียบร้อยของศาลเจ้า ในข่าวเดียวกันนี้ยังได้กล่าวถึงการต่อต้านกฎเสนาบดีศาลเจ้าฉบับนี้หลายรูปแบบ ซึ่งบางคดีพบบันทึกของกระทรวงนครบาลสามารถประมวลความได้ เช่น การยื่นฎีกาฯ โดยหลวงภักดี ภัทรการเข้าชื่อกับจีน 600 กว่าคนให้ยกเลิกกฎเสนาบดีศาลเจ้าในเดือนธันวาคม 2464 เมื่อฎีกาถูกปฏิเสธบรรดาชาวจีนในบังคับที่ดูแลศาลเจ้าต่างๆ ก็ไปร้องต่อกงสุลของตน ทั้ง อังกฤษ ฝรั่งเศส ฮอลันดา โปรตุเกส ซึ่งเกิดขึ้นระหว่างมีนาคม-มิถุนายน พ.ศ. 2465 ให้ทักท้วงมายังกระทรวง

<sup>58</sup> “กว่องสิวจิตไสย” จดทะเบียนจัดตั้งเป็นสมาคมกว่องสิว ในปี พ.ศ. 2479 (สมาคมกว่องสิวแห่งประเทศไทย, 2550), 137-139.

<sup>59</sup> “คดีบางเรื่องที่ควรรู้” หนังสือพิมพ์ข่าวศาลแลการคดี. ฉ. 6 (6 กันยายน 2466), 31-46.

การต่างประเทศ เพื่อให้ยกเลิกกฎหมาย 60 รวมทั้งกรณีการทุบรูปเคารพของศาลเจ้ากวางสือ ศาลเจ้าบางแห่งที่มีหนังสือซื้อขายที่ดินอยู่แล้ว เช่น ศาลเจ้าในการปกครองของพระยาโชฎีก ราชเศรษฐีและพระอนุวติราชนิยม ก็ขัดขึ้นไม่ยอมให้โอนที่ดินให้กรมนครบาล และสรุปว่าพวก จีนเหล่านี้ตั้งใจฝ่าฝืนกฎหมายสยามเป็นอุปสรรคต่อการปกครอง 61

กล่าวเฉพาะชาวจีนกวางตุ้งเจ้าของศาลเจ้ากวางสือได้เลือกทำลายรูปเคารพ เหตุผลหนึ่ง อาจเกิดจากไม่มีชาวจีนกวางตุ้งที่เป็นขุนนางมียศศักดิ์สำคัญอย่างชุมชนชาวจีนกลุ่มอื่นๆ ที่จะเป็นผู้นำในการต่อรองกับกระทรวงนครบาล ในอีกทางหนึ่งก็เป็นที่น่าสังเกตว่าชาวกวางตุ้ง น่าจะมีเครือข่ายกับชาวกวางตุ้งนอกราชอาณาจักรสยาม ดังจะเห็นได้จากการบริจาคเงินเพื่อ เป็นกองทุนในการบริหารโรงพยาบาลตุงหวาที่ฮ่องกง (Tung Wah เปิดดำเนินการ พ.ศ. 2415) ซึ่งเงินในการบริหารส่วนใหญ่มาจากเงินบริจาคที่ได้มาจากชุมชนชาวจีนที่อพยพไปอยู่ในเมืองท่า ต่างๆ โดยเรือโดยสารที่แล่นเชื่อมต่อระหว่างฮ่องกงกับเมืองท่าเหล่านั้น จะเป็นผู้รวบรวมเงิน และรายนามผู้บริจาคจากทั้งแคลิฟอร์เนีย ออสเตรเลีย ฟิลิปปีนส์ สิงคโปร์ ไต้หวัน ลูซอน ฮายอง เมืองท่าสนธิสัญญาในจีน 62 นอกจากนี้เงินบริจาค เครือข่ายเหล่านี้ น่าจะเป็นแหล่งแลกเปลี่ยน ข้อมูลระหว่างชาวกวางตุ้งในเมืองท่ากรุงเทพฯ กับเมืองท่าอื่นๆ ที่มีกฎหมายรับรองกรรมสิทธิ์ ที่ดิน ของเอกชนที่ก้าวหน้า เฉพาะเจาะจงกว่านั้นองค์ลักษณะใกล้เคียงกันในนาม “กวางสือ” ไม่ได้มีแต่ในเมืองท่ากรุงเทพฯ เท่านั้น แต่ยังมีในเมืองท่าอื่นอีกด้วย โดยกวางสือ ที่ยะโฮบารัฐตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2421 63 ภายหลังจากที่ตั้งในกรุงเทพฯ เพียงหนึ่งปี ชาวกวางตุ้ง ที่ฮอยอัน ตั้งกวางสือในปี พ.ศ. 2428 มีการสร้างศาลเจ้าเช่นเดียวกับกรุงเทพฯ 64 เช่นเดียวกับ ชาวกวางตุ้งที่สลังอร์ก่อตั้งกวางสือขึ้นในปี พ.ศ. 2431 ซึ่งมีการสร้างศาลเจ้าเช่นกัน 65 ส่วน

<sup>60</sup> Koizumi Junko, "Chinese Shines in Siam in Historical Perspective," *Bulletin of Institute of Advanced Studies on Asia* 150 (December 2006): 294-306. (In Japanese)

<sup>61</sup> “เรื่องศาลเจ้า” *สยามราษฎร์* 10 มิถุนายน 2465, 3.

<sup>62</sup> Elizabeth Sinn, *Power and Charity: A Chinese Merchant Elite in Colonial Hong Kong* (Hong Kong: Hong Kong University Press, 2003), 76-77.

<sup>63</sup> LIM Pui Huen, “Past and Present Juxtaposed: The Chinese of Nineteenth Century Johor,” *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia* 13, no. 1 (April 1998): 130.

<sup>64</sup> Chiang Wei-wen, “Interaction and cultural contact among contemporary Mingxiang people, Chinese and Vietnamese in the ancient city of Hoi An, Vietnam.” *Asia Pacific Research Forum* 61 (2015): 131–155. (In Chinese, Taiwan)

<sup>65</sup> Selangor & Federal Territory Kwong Siew Association, “Brief history,” Kwong Siew, <https://kwongsiew.org/76.html/2> (accessed July 10, 2017).

ชาววางตุ้ง ที่ไซ่ง่อนตั้งกว๋องสิวขึ้นในปี พ.ศ. 2450 และจัดตั้งโรงพยาบาลเช่นเดียวกับที่กรุงเทพฯ<sup>66</sup> แม้กว๋องสิวเหล่านี้จะตั้งขึ้นทั้งก่อนและภายหลังเมืองทำนันทกอยู่ภายใต้อิทธิพลของจักรวรรดิอังกฤษและฝรั่งเศสก็ตาม แต่เมื่อถึง พ.ศ. 2464 ที่ประกาศใช้กฎหมายที่ดินเจ้าเมืองท่าเหล่านี้ก็ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของตะวันตกมากกว่าสามทศวรรษแล้ว

ดังนั้นความคิดในการทบทวนทำลายนโยบายที่อาจจะดูเป็นการแก้ปัญหาแบบกำปั้นทุบดินตลอดจนถ้อยคำที่กลุ่มผู้ดูแลศาลเจ้ายืนยันว่าที่ดินของศาลเจ้าไม่ใช่ “ของกลางสำหรับมหาชน” แต่เป็น “ของเอกชน” นั้น อาจวิเคราะห์ได้ว่าเป็นความพยายามเพื่อยืนยันกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนในนามของนิติบุคคลซึ่งไม่ใช่เป็นเรื่องใหม่ เนื่องจากใน พ.ศ. 2457 รัชกาลที่ 6 ก็ทรงพระราชทานความเป็น “บริษัท” หรือนิติบุคคลให้แก่มีสซังสยามเพื่อให้สามารถถือครองที่ดินในกรุงเทพฯ ได้มาแล้ว แต่จากการตัดสินใจตัดสินคดีความศาลเจ้าฮกเกี้ยนในปี พ.ศ. 2459 ความล้มเหลวของผู้นำชุมชนจีนที่ขอความช่วยเหลือจากสถานกงสุลนานาชาติ เพื่อให้รักษาผลประโยชน์ของคนจีนในบังคับตะวันตกในช่วงหกเดือนแรกของปี 2465 ตลอดจนทัศนะของรัชกาลที่ 6 ต่อชาวจีนในสยาม ซึ่งแสดงออกผ่านข้อเขียนอย่างต่อเนื่อง น่าจะทำให้ผู้ดูแลศาลเจ้ากว๋องสิวเห็นว่าการต่อสู้กับรัฐบาลสยามที่เลือกปฏิบัติต่อชาวจีนน่าจะไม่สำเร็จ ดังนั้นในการตัดสินเมื่อกลางปี 2466 สิ่งสุดท้ายที่ผู้ดูแลศาลเจ้าใช้ในการยืนยันจึงเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชน ซึ่งเป็นสิ่งที่พวกเขาจะเรียนรู้จากชุมชนวางตุ้งในเมืองทำนันทกอื่นที่มีความก้าวหน้าด้านกฎหมายมากกว่ากรุงเทพฯ

ดังที่กล่าวข้างต้นก็ยงได้เสนอให้เจ้าพระยามรราชออกกฎหมายเพื่อให้ศาลเจ้าจีนเป็นนิติบุคคลในนามของ “ฟาวนด์เชชั่น” แต่ข้อเสนอนี้กลับเป็นข้อเสนอเดียวที่ถูกเมินเฉย แม้ก่อนหน้านั้นรัฐบาลจะออก พระราชบัญญัติสมาคม เมื่อ 29 พฤษภาคม 2457 แต่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินแก่สมาคม กว่าที่คณะบุคคลที่ไม่ใช่ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจะสามารถถือครองที่ดินได้ในนามนิติบุคคลก็เมื่อมีการออกพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 1 และ 2 ที่ได้ตรวจชำระใหม่ในปี 2468 กล่าวคือ นับตั้งแต่ปี 2417 ตั้งแต่เริ่มมีกฎหมายแยกส่วน บับลิก “เป็นของแผ่นดิน” ออกจากไพรเวส “เป็นของผู้นั้น” จนกระทั่งปี 2468 เป็นเวลาราว 50 ปี ที่ไม่มีกฎหมายให้กลุ่มบุคคล (นิติบุคคล) ถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน

---

<sup>66</sup> Saigon Story House, “Cantonese Hospital,” Saigoncholon, entry posted November 24, 2014, [https://saigoncholon.blogspot.com/2014/11/blog-post\\_24.html](https://saigoncholon.blogspot.com/2014/11/blog-post_24.html) (accessed July 10, 2017).

## 5. สรุป

จากกรณีทั้งสามข้างต้นจะเห็นว่าราชสำนักกรุงเทพฯ ใช้กลวิธีต่าง ๆ ในการจำกัดสิทธิของผู้คนในเมืองกรุงเทพฯ ด้วยการไม่ออกกฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน ฎีกานายเสื่อแสดงให้เห็นการไม่ออกกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ที่มีฐานการคำนวณค่าเวนคืนที่ดินจากการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินของราษฎร ในเวลาเดียวกันก็สร้างมโนทัศน์และคำอธิบายเรื่องที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์และเร่งบังคับใช้เป็นกฎหมาย ฎีกาไพร่หลวงทวายแสดงให้เห็นการให้ไพร่หลวงที่มีคุณสมบัติจะขึ้นบัญชีเป็นคนในบังคับอังกฤษทำสัญญาเช่าที่ไม่ประกาศออกโฉนดที่ดินในอำเภอที่อยู่อาศัยของไพร่หลวง ตลอดจนปฏิเสธเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบเดิมที่ออกให้โดยรัฐ ส่วนคดีศาลเจ้ากวังสิวแสดงให้เห็นว่ารัฐมีเจตนาไม่ออกกฎหมายจัดตั้งนิติบุคคล เพื่อปฏิเสธกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชนชาวจีน

นอกจากนี้ฎีกาและคดีความทั้งสามกรณียังแสดงให้เห็นว่าราษฎรสยาม ไพร่หลวงคนเอเชียในบังคับต่างประเทศรู้เท่าทันวัตถุประสงค์ดังกล่าว อีกทั้งยังมีความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเรื่องกรรมสิทธิ์ของเอกชนมากพอจะใช้ในการต่อรองกับรัฐ กรณีทั้งสามแสดงให้เห็นว่าคนในบังคับสยามใช้ฐานะคนในบังคับต่างประเทศเป็นช่องทางเพื่อคุ้มครองสิทธิของตนหรือลดผลกระทบจากการคุกคามของรัฐบาลสยาม อย่างไรก็ตามช่องทางดังกล่าวเริ่มหมดประสิทธิภาพลงภายหลังการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างราชสำนักสยามและอังกฤษลงตัวเมื่อมีการทำสัญญาระหว่างกรุงเทพฯ กับกรุงอังกฤษ เมื่อปี พ.ศ. 2452 ผลประโยชน์ของคนเอเชียในบังคับอังกฤษที่อยู่ในกรุงเทพฯ นั้นน้อยกว่ามากเมื่อเทียบกับไมตรีจิตที่อังกฤษจะได้จากราชสำนักสยาม การต่อสู้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของคนเอเชียในบังคับอังกฤษนั้นไม่มีความจำเป็น เนื่องจากอังกฤษมีเมืองท่าที่มีศักยภาพดีกว่ากรุงเทพฯ อยู่แล้วไม่ว่าจะเป็นสิงคโปร์ ปีนัง รางกุ้ง หรือฮ่องกง หน้าซ้าการต่อรองเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านกฎหมายของเมืองท่ากรุงเทพฯ ยังเป็นการส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันกับเมืองท่าอาณานิคมของอังกฤษเอง ด้วยความเป็นเมืองท่าชั้นรองในเครือข่ายการค้าของอังกฤษทำให้คนเอเชียในบังคับอังกฤษที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ ไม่มีทั้งรัฐบาลและกงสุลของตนเป็นกลไกที่สมบูรณ์ในการต่อรองกับรัฐบาลสยาม ความปรารถนาของราษฎรในการเข้าเป็นคนเอเชียในบังคับต่างประเทศจึงควรถูกพิจารณาในฐานะวิธีการต่อสู้ของราษฎรนอกเหนือจากการมองว่าเป็นเพียงวิถีของคนฉ้อฉลผู้ไม่ภักดี

## รายการอ้างอิง

### เอกสารชั้นต้น

- “กฎเสนาบดีว่าด้วยกุลตถสถานชนิดศาลเจ้า” *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 38 (24 เมษายน 2464): 13-23.
- “คดีบางเรื่องที่ควรรู้” *หนังสือพิมพ์ข่าวศาลแลการคดี*. ฉ. 1 (เมษายน 2465), 22-25.
- “คดีบางเรื่องที่ควรรู้” *หนังสือพิมพ์ข่าวศาลแลการคดี*. ฉ. 6 (6 กันยายน 2466), 31-46.
- “ประกาศกรมโยธาธิการ” *ประชุมกฎหมายประจำศก* เล่ม 13, 60-65.
- “ประกาศให้ทราบทั่วกัน” *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 28 (2 กรกฎาคม 2454): 682-684.
- “ประกาศให้ทราบทั่วกัน” *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 28 (2 กรกฎาคม 2454): 684-685.
- “ประกาศให้ทราบทั่วกัน” *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 28 (9 กรกฎาคม 2454): 729-730.
- “ประกาศกรมโยธาธิการ” *ประชุมกฎหมายประจำศก* เล่ม 13: 66-68.
- “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457” *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 31 (17 กรกฎาคม 2457): 229-274.
- “พระราชบัญญัติว่าด้วยที่พระราชทานพระบรมราชานุญาตแก่โรมันคาทอลิก มีสซังในกรุงสยาม” *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 31 (1 กรกฎาคม 2457): 205-209.
- ร. แลงการ์ด. *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (กฎหมายเอกชน) กฎหมายที่ดิน คำสอนชั้นปริญญาโท*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2483.
- “เรื่องศาลเจ้า” *สยามราชฎี* 10 มิถุนายน 2465, 3.
- “สัญญาว่าด้วยการจดทะเบียนคนในบังคับอังกฤษในกรุงสยามลงชื่อที่กรุงเทพฯ วันที่ 29 พฤศจิกายน ร.ศ.118” *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 17 (24 มิถุนายน 2442): 119-124.
- สจข. ร.5 ค 4.1/22 พระราชทานเงินค่าเรือเรือให้แก่พวกลาวที่อาศัยในที่หลวงตำบลถนนพุดธิบาท (16-17 พฤศจิกายน 118)
- สจข. ร.5 ค 4.1/23 ที่หลวงตำบลบ้านคอกกระบือ (22 พฤศจิกายน 118 - 24 มิถุนายน 127)
- สจข. ร.5 น 2/10 พระราชบัญญัติจัดที่ทำสาธารณประโยชน์ (8 สิงหาคม 114 - 14 กันยายน)
- สจข. ร.5 น 5.8/14 ตัดถนนพลับพลาย (6 กันยายน 119 - 26 กันยายน 121)
- สจข. ร.5 น 18.1 ข/8 เรื่องจัดซื้อที่ทำถนนพายุรัตแลถนนต่างๆ (31 สิงหาคม ร.ศ.109 - 27 กุมภาพันธ์ ร.ศ.116)
- สจข. ร.5 น 42.4/36 ให้ทำแผ่นที่หลวงบ้านลาวตำบลคลองเปรมประชากรปากตะวันตกเพราะจะตัดถนนนอกเลียบบมาทางนี้ให้โอนที่มาเป็นของกรมพระคลังข้างที่ (5 กรกฎาคม 118 - 5 กันยายน 118)

- สจข. ร.5 น 46.1/54 คอเรชปอนเดนเรื่องคอมมิตติกราบบังคมทูลขอตั้งพิกัตค่าหลังคาเรือน  
โรงตึก ที่ราษฎรต้องถูกไล่ทำถนนต่าง ๆ จัดเป็นธรรมเนียมต่อไป (30 สิงหาคม -  
18 ตุลาคม ร.ศ.116)
- สจข. ร.5 ยธ 9/3 เรื่องตัดถนนเยาวราช (17 มีนาคม 111 - 9 กรกฎาคม 119)
- สจข. ร.5 ยธ 9/8 ราษฎรร้องทุกข์เรื่องที่ถูกตัดถนนและร่างพระราชกำหนดว่าด้วยการจัดที่  
ทำถนน (26 กุมภาพันธ์ 113 - 30 พฤษภาคม 114)
- สจข. ม-ร.5 น ก/12 เรื่องที่ 60 เหล่าราษฎรกราบบังคมทูลเรื่องความเดือดร้อนอันเกิดจาก  
การเวนคืนที่ดินตำบลวัวลำพอง (1243)
- สจข. ม-ร.5 น ก/21 200. กรมหมื่นภูเรศธำรงศักดิ์ กราบบังคมทูลเรื่องปัญหาภิภุมทำ  
อันเกิดจากสับแยกฮอลันดาซื้อที่ดินลี้ศึะลำโพง (1244)
- สจข. มจ 32/118 ช-122ช “คำพิพากษาที่ 600 ปี 131 ที่หลวง” *มโนสารคำพิพากษาฎีกา* เล่ม 1,  
381-391.
- สจข. ร.5 บ 1.3/3 พระราชหัตถเลขาพระราชทานที่ตำบลลริมแม่น้ำฝั่งตะวันออกนอกกำแพง  
พระนครตรงหน้าวัดราชบูรณะเป็นสิทธิแก่พระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ
- สจข. ร.5 บ 1.10/9 สำเนาพระราชหัตถเลขาเรื่องที่ระหว่างคูวัดราชบูรณะกับถนนบ้านญวน  
(8 เมษายน 2452)
- สจข. ร.5-ร.6 ร ล-พ ล/2 หน้า 1278-1297 ร่างพระราชบัญญัติจัดซื้อที่ดิน ร.ศ. 127
- สจข. ร.6 น.15.1/1 ขออนุญาตปลูกโรงพักนายตำรวจในท้องที่หลวงบ้านทวาย (1 พฤศจิกายน  
2433 - 22 มีนาคม 2463)
- สจข. ร.6 น.15.1/2 หลวงศรีธรรรงค์ถวายฎีกาเรื่องที่หลวงตำบลบ้านทวาย (9 มิถุนายน 2442-  
30 เมษายน 2455); สจข. ร.6 น.15.1/3 ที่หลวงบ้านลาวพวน (25 กรกฎาคม 2442 -  
9 สิงหาคม 2455)

### หนังสือและบทความในหนังสือ

- พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์. *ว่าด้วยที่ดิน*. พระนคร: กองลหุโทษ, 2452.
- นิกร ทัสโสโร. *พระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระบิดา  
แห่งกฎหมายไทย*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์, 2549.
- สมสมัย ศรีสุทรพรรณ. *โฉมหน้าศักดินาไทย*. กรุงเทพฯ: นกฮูก, 2539.
- สมาคมก๋อองสิวแห่งประเทศไทย. *สมาคมก๋อองสิวแห่งประเทศไทยในวาระครบรอบ 130 ปี  
และก๋อองสิวสัมพันธ์ ครั้งที่ 7*, กรุงเทพฯ: สมาคมก๋อองสิวแห่งประเทศไทย, 2550

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. *ร.แลงกาด์ กับไทยศึกษา รวมบทความแปลและบทความศึกษาผลงาน*.  
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

Sinn, Elizabeth. *Power and Charity: A Chinese Merchant Elite in Colonial Hong Kong*.  
Hong Kong: Hong Kong University Press. 2003.

Tasaka, Toshio, Nishizawa Kikuo. *Introduction to Bangkok Land Ownership History*. Tokyo:  
Nihon Hyoronsha, 2003. (In Japanese)

### วิทยานิพนธ์

กนิษฐา ชิตช่วง. "สิทธิของราษฎรไทยในการใช้ประโยชน์และเป็นเจ้าของที่ดิน พ.ศ. 2444-2468:  
ศึกษากรณีที่ดินรุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง." วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต,  
คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

จริยารวรรณ อภรณ์รัตน์. "ปัญหาของรัฐบาลไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
เจ้าอยู่หัวที่เกี่ยวกับคนเอเชียในบังคับอังกฤษและฝรั่งเศส." วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.

แจ่มจันทร์ วงศ์วิเศษ. "การปรับปรุงกองทัพของไทยตามแบบตะวันตก ตั้งแต่ พ.ศ. 2394-  
2475." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
2519.

ชลลดา วัฒนศิริ. "พระคลังข้างที่กับการลงทุนธุรกิจในประเทศ พ.ศ. 2433-2475." วิทยานิพนธ์  
ปริญญาโทมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2529.

นพรัตน์ นุสธรรม. "การปฏิรูปกฎหมายที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว."  
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.

สยามพร ทองสารี. "ผลกระทบจากการตัดถนนในกรุงเทพฯ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
เจ้าอยู่หัว (พุทธศักราช 2411-2453): ศึกษาเฉพาะกรณีการตัดถนนในกำแพงพระนคร  
ด้านเหนือและด้านใต้พระนคร." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย  
มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2525.

Ratchatapattanukul, Nipaporn. "Public services in modern Bangkok: road construction,  
sanitation district and public health." PhD diss., Kyoto University, 2012.

### บทความวารสาร

- สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ. "ปรีดี พนมยงค์กับปัญหาเอกราช." *รัฐศาสตร์สาร* 22, ฉ. 1 (2543): 26-48.
- Chandran, Jeshrun. "British Foreign Policy and the Extraterritorial Question in Siam 1891-1900." *Journal of the Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society* 38, no. 2 (208) (December, 1965): 290-313.
- Chiang Wei-wen. "Interaction and cultural contact among contemporary Mingxiang people, Chinese and Vietnamese in the ancient city of Hoi An, Vietnam." *Asia Pacific Research Forum* 61 (2015): 131-155. (In Chinese, Taiwan)
- Koizumi Junko. "Chinese Shines in Siam in Historical Perspective." *Bulletin of Institute of Advanced Studies on Asia* 150 (December 2006): 275-310. (In Japanese)
- Larsson, Tomas. "Intertextual relations: The geopolitics of land rights in Thailand." *Political Geography* 26 (2007): 775-803.
- LIM Pui Huen. "Past and Present Juxtaposed: The Chinese of Nineteenth Century Johor." *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia* 13, no. 1 (April 1998): 114-138.
- Hong, Lysa. Extraterritoriality in Bangkok in the reign of king Chulalongkorn, 1868-1910: the cacophonies of semi-colonial cosmopolitanism. *Itinerario* 27, no. 2 (2003): 125-146.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- สมาคมกวางสีแห่งประเทศไทย. "ศาลเจ้า." สมาคมกวางสีแห่งประเทศไทย. [http://www.kwongsiew.com/recommend/commerce\\_s.html](http://www.kwongsiew.com/recommend/commerce_s.html) (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2560).
- Saigon Story House. "Cantonese Hospital." Saigoncholon. Entry posted November 24, 2014, [https://saigoncholon.blogspot.com/2014/11/blog-post\\_24.html](https://saigoncholon.blogspot.com/2014/11/blog-post_24.html) (accessed July 10, 2017).
- Selangor & Federal Territory Kwong Siew Association. "Brief history." Kwong Siew. <https://kwongsiew.org/76.html/2> (accessed July 10, 2017).

### รายงานการวิจัย

นิภาพร รัชตพัฒนากุล. “ของกลาง ของหลวง ของสาธารณะ: การเวนคืนที่ดินเพื่อสาธารณะประโยชน์ระหว่าง ค.ศ. 1874 - ค.ศ. 1920.” กรุงเทพฯ: ภาควิชาประวัติศาสตร์ ปรัชญา และวรรณคดีอังกฤษ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.