

ผลกระทบจากการอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองห้องชุด  
ในประเทศไทย

โดย

ดร.ณัฐพัฒน์ ชีรนนทวาณิช  
ประธานกรรมการบริหาร บริษัททฤษฎิน จำกัด

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๒  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๒-๒๕๖๓

## หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง “ผลกระทบจากการอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองห้องชุดในประเทศไทย” ลักษณะวิชาการเศรษฐกิจ ของ ดร.ณัฐพัฒน์ ชีรนนทวาณิช เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๒ ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๒ – ๒๕๖๓

พลโท

(พิสิทธิ์ ปฐมอม)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

## บทคัดย่อ

**เรื่อง** ผลกระทบจากการอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองห้องชุดในประเทศไทย  
**ลักษณะวิชา** การเศรษฐกิจ  
**ผู้วิจัย** ดร.ณัฐพัฒน์ ชีรนนันทวานิช      **หลักสูตร** วปอ.      **รุ่นที่** ๖๒

การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการให้สิทธิแก่คนต่างด้าวถือครองห้องชุด และศึกษาแนวทางแก้ปัญหาที่เกิดจากการให้สิทธิแก่คนต่างด้าวถือครองห้องชุดในประเทศไทย พื้นที่การศึกษาวิจัยศึกษาเฉพาะการถือครองอาคารชุดของคนต่างด้าวในประเทศไทย ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และจังหวัดชลบุรีเท่านั้น การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้ให้ข้อมูลหลักเป็นสำคัญ โดยเน้นการสัมภาษณ์จากผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นนักวิชาการ ตัวแทนภาคเอกชน ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ และภาคประชาชน จำนวน ๑๐ ราย และศึกษาข้อมูลจากเอกสาร สถิติ รายงาน งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในประเทศไทย ซึ่งใช้เวลาศึกษาวิจัยจำนวน ๗ เดือน เริ่มตั้งแต่เดือน พ.ย. ๒๕๖๒ – พ.ค. ๒๕๖๓

จากการศึกษาวิจัย พบว่า การอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองที่ดิน และห้องชุดในประเทศไทย ก่อให้เกิดปัญหาต่อประเทศทั้งในด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม การทุจริตของข้าราชการ ความเหลื่อมล้ำทางสังคม เพราะมีบุคคลกลุ่มหนึ่งที่สามารถกระทำการหรือทำธุรกิจได้ แม้ว่ากฎหมายห้ามจึงเกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้คนเสื่อมศรัทธาต่อการบังคับใช้กฎหมายของประเทศ ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน และส่งผลให้ประเทศเกิดการสูญเสียรายได้ทางภาษี เนื่องจากคนต่างด้าวเข้ามาทำธุรกรรมในลักษณะธุรกรรมอำพรางภาครัฐจึงไม่สามารถตรวจสอบที่มาของรายได้ที่แท้จริงได้

จากการศึกษาวิจัยผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะ โดยประเทศไทยควรมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ครอบคลุมการทำธุรกรรมของคนต่างด้าว ให้ครอบคลุมถึงการที่คนต่างด้าวมีอำนาจบริหารหรือครอบงำกิจการที่คนต่างด้าวตั้งขึ้นมาโดยใช้คนไทยเป็นผู้อำพรางการทำธุรกรรม ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะทำหน้าที่กำกับและควบคุมการทำธุรกรรมลักษณะตัวแทนอำพรางของคนต่างด้าว โดยให้มีหน้าที่ดำเนินการติดตาม และตรวจสอบเกี่ยวกับการทำธุรกรรมอำพรางของคนต่างด้าวในประเทศ และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบการกระทำความผิดรวมถึงควรเร่งสร้างจิตสำนึกให้คนไทยให้เกิดความหวงแหนแผ่นดิน ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับวิธีการและรูปแบบการทำธุรกรรมอำพรางของคนต่างด้าว และตระหนักถึงผลเสียที่จะเกิดแก่สังคมไทยในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

## Abstract

**Title**      Impact from permission of alien's possession of apartment in thailand  
**Field**      Economics  
**Name**      Dr. Natthapat Teeranantawanich                      **Course** NDC      **Class** 62

This research has the objective of studying the problems and impacts from permission of alien's possession of apartment and studying the solution of problems resulting from permission of alien's permission of apartment in Thailand. The area of this study is specifically for possession of alien in Thailand, just in case of Bangkok and Chonburi. This research is qualitative research by which the researcher uses in-depth interview with informant as main tool. At any rate, the researcher conducts the interviews with experts who are academicians, public and private sector representatives of ๑๐ cases and studies from documents and statistics from research of real estate possession of alien in Thailand that takes ๑๒ months, from Nov. BE 2562 – May BE 2563.

From the research, it is found that permission of alien to possess land and apartment in Thailand causes problems to the country in several aspects ranging from security, economy, society, corruption of government officers to social disparity. Since, there is a group of people that can act or operate business even there are laws prohibiting. This results in law enforcement problems and causes people to lose faith in legal enforcement of the country, corruption and the country loses income from taxes, hence the alien involved in concealed transactions and the government cannot inspect income source.

From this study, the researcher suggests that Thailand should amend related laws that would include alien's transactions for sweeping the authorities of such businesses that may employ Thai people for concealing transactions. Also, it should have specific agency established for conducting and controlling the concealed transactions of alien by which it should follow and inspect concealed transactions of alien in the country and coordinate with other related agencies for inspecting the crime. What's more, it should cultivate burgeoning conscience of Thai people to cherish motherland and educate people in methods and approaches of alien's concealed transactions and aware of drawbacks resulting in Thai society in several aspects especially in economy issues that could arise in the future.

## คำนำ

ตามสถิติจากกรมที่ดิน ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๒ - ๒๕๖๑ มีจำนวนห้องชุดกว่า ๑.๕ ล้านหน่วย โดยอยู่ในกรุงเทพมหานคร จำนวน ๘๐๑,๗๕๕ หน่วย และกระจายอยู่ในต่างจังหวัดทั่วประเทศ ๗๒๐,๑๕๒ หน่วย ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจและประเทศบิดเบือนไป การใช้งบประมาณของชาติ เพื่อรองรับผู้อยู่อาศัยในอาคารชุดกว่าหนึ่งล้านคน กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานคร เกิดความเหลื่อมล้ำในเรื่องรายได้และความเป็นอยู่ รวมถึงปัญหาความขัดแย้งทางวัฒนธรรม การเคลื่อนย้ายแรงงานและพลเมืองโดยไม่มี การควบคุม การวิจัยครั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการให้สิทธิแก่คนต่างด้าวถือครองห้องชุด และเพื่อศึกษาแนวทางแก้ปัญหาที่เกิดจากการให้สิทธิแก่คนต่างด้าวถือครองห้องชุด

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยได้กำหนดขอบเขตของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นนักวิชาการ ตัวแทนภาคเอกชน ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ และภาคประชาชน จำนวน ๑๐ ราย เพื่อให้ทราบถึงการประเมินผลสัมฤทธิ์ และผลกระทบจากการบังคับใช้ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองกรรมสิทธิ์ในอาคารชุด และใช้เป็นข้อมูลเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อความเหมาะสมของอัตราส่วนในการถือกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดของคนต่างด้าวต่อไป

(ดร.ณัฐพัฒน์ ชีรนนทวานิช)

นักศึกษาระดับปริญญาโท วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๒

ผู้วิจัย

## กิตติกรรมประกาศ

กระผมต้องขอขอบคุณวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ขอขอบคุณผู้บังคับบัญชาทุกท่านที่ให้โอกาสกระผมมาเข้ารับการศึกษาในหลักสูตรนี้ เอกสารวิจัย เรื่อง “ผลกระทบจากการอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองห้องชุดในประเทศไทย” ฉบับนี้สำเร็จ ลุล่วงด้วยดีก็เพราะได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือด้วยดีจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ ดังนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ผู้ประกอบการ และเพื่อนนักศึกษา วปอ. รุ่นที่ ๖๒ ที่เป็นกำลังใจ และ คอยให้คำปรึกษาจนทำให้เอกสารงานวิจัยเรื่องนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณทุก ๆ ท่านด้วยใจจริงมา ณ โอกาสนี้ด้วย

(ดร.ณัฐพัฒน์ ชีรนนทวานิช)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๒

ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ข
คำนำ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
<b>บทที่ ๑ บทนำ</b>	<b>๑</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
ขอบเขตของการวิจัย	๓
วิธีดำเนินการวิจัย	๓
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๓
คำจำกัดความ	๔
<b>บทที่ ๒ การทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>๕</b>
แนวคิดที่ช่วยนโยบายสาธารณะ	๕
แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	๖
แนวคิดนโยบายสาธารณะ เรื่องเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ	๗
ปัจจัยในการพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองที่ดิน	๘
แนวคิดที่เกี่ยวกับการอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองอาคารชุดในประเทศไทย	๑๗
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๒๓
กรอบแนวคิดของการวิจัย	๒๕
สรุป	๒๖
<b>บทที่ ๓ สภาพปัญหาและผลกระทบ</b>	<b>๒๗</b>
ภาพรวมเกี่ยวกับการควบคุมทุนสำรองระหว่างประเทศ	๒๗
การเปิดเสรีทางการเงิน และผลกระทบ	๓๐

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ความตกลงระหว่างประเทศของไทยที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจ ของคนต่างด้าวในประเทศไทย	๓๔
สิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว	๓๔
การหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อถือครองอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย	๓๘
สรุป	๓๙
<b>บทที่ ๔ วิเคราะห์ปัญหาที่อนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองห้องชุด</b>	<b>๔๑</b>
ปัญหาเกี่ยวกับการถือครองกรรมสิทธิ์ห้องชุดในประเทศไทย	๔๑
ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการอนุญาตประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว	๔๒
ผลการสัมภาษณ์	๔๓
กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้อง	๔๘
วิเคราะห์ตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี	๔๙
สรุป	๕๑
<b>บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>๕๒</b>
สรุป	๕๒
ข้อเสนอแนะ	๕๓
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>๕๕</b>
<b>ภาคผนวก</b>	<b>๕๖</b>
แนวคำถามประกอบการสัมภาษณ์	๕๘
<b>ประวัติย่อผู้วิจัย</b>	<b>๕๙</b>



# บทที่ ๑

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แนวคิดทางเศรษฐกิจแบบคลาสสิกที่เรียกว่า แนวคิดแบบพาณิชยนิยมได้กำหนดให้วัดความมั่งคั่งจากปริมาณทองคำที่สำรองไว้ในประเทศ ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็นการสะสมเงินตราสำรองต่างประเทศ เพราะประเทศผู้ส่งออกเงินตราของแต่ละประเทศใช้ปริมาณทองคำที่สำรองไว้เป็นเกณฑ์ในการออกเงินตรา ยกเว้นในบางประเทศที่มีปัจจัยหนุนหลังแทนทองคำที่สำรองไว้ก็สามารถออกเงินตราได้โดยไม่ต้องมีทองคำสำรอง เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

เงินตราต่างประเทศมีมูลค่าสูงขึ้นหรือต่ำลงจากความต้องการในตลาดโลก นักลงทุนจึงมีการเก็งกำไรมูลค่าเงินตราเหล่านี้ โดยถือเสมือนหนึ่งเป็นสินค้าและในหลายกรณีก็มีการสร้างอุปสงค์หรืออุปทานเทียมทำให้มูลค่าของเงินตราในตลาดโลกไม่เสถียร ก่อให้เกิดผลกระทบกับประเทศผู้ส่งออกเงินตราต่างประเทศ ธนาคารกลางของประเทศที่ได้รับผลกระทบจะตอบโต้โดยการนำเงินตราต่างประเทศที่สำรองไว้ไปซื้อเงินท้องถิ่นกลับทำให้อุปทานในตลาดโลกลดลง โดยมีเป้าหมายในการรักษาค่าเงินท้องถิ่นในตลาดโลกไว้ ยิ่งใช้เงินตราต่างประเทศไปซื้อเงินท้องถิ่นมากเท่าใดก็ทำให้เงินตราต่างประเทศที่สำรองลดลง ความมั่งคั่งของประเทศนั้นก็ย่อมลดลงด้วย

ในช่วงวิกฤตการณ์ต้มยำกุ้ง ประเทศไทยประสบปัญหาในการนำเงินตราสำรองต่างประเทศ ไปพุงค่าเงินบาทในตลาดโลก ค่าเงินบาทและผลิตภัณฑ์มวลรวมลดลงมากกว่าร้อยละ ๔๐ จนทำให้มีเงินสำรองระหว่างประเทศในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เหลือเพียง ๒ หมื่นกว่าล้านดอลลาร์สหรัฐเท่านั้น และส่งผลให้ประเทศไทยต้องประกาศปรับลดค่าเงินบาท เนื่องจากไม่สามารถใช้เงินตราต่างประเทศที่สำรองไว้ได้ และต้องขอกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) เป็นเงินจำนวนถึง ๑๗,๒๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ (หรือ ๒,๕๐๐ ล้าน SDR) โดยมีเงื่อนไขต้องดำรงเงินตราต่างประเทศสำรองไว้ไม่ต่ำกว่า ๒๑,๐๐๐ ล้านบาทในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และ ๒๔,๕๐๐ ล้านบาทในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อมาใช้กระตุ้นเศรษฐกิจ และต้องขอปรับเงื่อนไขในการปรับปรุงกฎหมายถึง ๑๑ เรื่อง ซึ่งจำนวนครั้งหนึ่งเป็นการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้คนต่างด้าวสามารถถือครองอสังหาริมทรัพย์ได้ เช่น พระราชบัญญัติเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งทำให้สามารถเช่าอสังหาริมทรัพย์ได้ถึง ๑๐๐ ปี พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ยอมให้ต่างชาติถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้

พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่มีเนื้อหาให้ต่างชาติถือกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดได้ถึงร้อยละ ๔๕ ของอัตราส่วนกรรมสิทธิ์รวมของอาคารชุดนั้น แต่ถ้าอาคารชุดนั้นตั้งอยู่ในเขตเมืองและมีที่ดินไม่เกิน ๕ ไร่ ให้ถือกรรมสิทธิ์ได้ไม่จำกัดอัตราส่วน รวมถึงการแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งอนุญาตให้คนต่างชาติ ลงทุนและประกอบธุรกิจที่เกี่ยวกับสถาบันการเงิน กิจการโทรคมนาคมได้มากขึ้น การแก้ไขกฎหมายทั้งสิบเอ็ดฉบับ มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยอย่างมาก จนถูกเรียกว่า “กฎหมายขายชาติ” (ฐิติมา ชูเชิด, ๒๕๖๒)

ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินนโยบายดังกล่าวสำรองเงินตราต่างประเทศอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ จนถึงปัจจุบัน เป็นเวลากว่า ๒๒ ปี ทำให้ในเดือนกันยายน ๒๕๖๒ ประเทศไทยมีทุนสำรองต่างประเทศ ประมาณ ๒๒๐,๕๓๐.๓๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็นลำดับที่ ๑๒ ของโลก มากกว่าประเทศสหรัฐอเมริกาเกือบเท่าตัว ทั้งนี้ทุนสำรองระหว่างประเทศดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นเงินบริจาคใน โครงการฟ้าป่าช่วยชาติของหลวงตามหาบัว ญาณสัมปันโน ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ รวม ๒๔ ครั้ง เป็นทองคำแท่งหนัก ๑๓,๐๕๑ กิโลกรัม (ประมาณ ๑๓,๑๓๒ ล้านบาท) และเงินตราต่างประเทศอีก ๑๐,๔๕๗ ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ประมาณ ๓๑๓,๗๑๐ ล้านบาท) โดยจำนวนเงินสำรองนี้มีเพียงพอที่ผู้นำเข้าจะมาขอแลกเปลี่ยนชำระค่าสินค้าและบริการในต่างประเทศได้ถึง ๕ เดือน (เกณฑ์มาตรฐานทั่วไปเพียง ๓ เดือน) และพอให้ธุรกิจที่กู้ยืมระยะสั้นจากต่างประเทศนำไปชำระหนี้ได้ถึงสามเท่า (เกณฑ์มาตรฐานทั่วไปเพียง ๑ เดือน) ซึ่งหากนำทุนสำรองต่างประเทศเหล่านี้ไปใช้จะสามารถใช้เป็นงบประมาณในประเทศไทยได้ถึงเกือบ ๑ ปี ซึ่งน่าจะก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าที่จะคงไว้เป็นเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ นอกจากนี้ผลของการดำเนินนโยบายดังกล่าวทำให้ส่งผลกระทบทำให้ค่าเงินบาทแข็งเป็นประวัติการณ์ ยอดการส่งออกซึ่งมีมูลค่าถึงร้อยละเจ็ดสิบของจีดีพี เกิดปัญหาในช่วงเศรษฐกิจถดถอย (ชยกร ชุณหะศรี, : ๒๕๕๕ : ๖)

การอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองห้องชุดในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นหนึ่งในนโยบายส่งเสริมให้มีเงินตราต่างประเทศ ที่ดำเนินมากกว่าสองทศวรรษ ก่อให้เกิดแรงผลักดันในการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับผังเมือง กฎหมายเกี่ยวกับควบคุมอาคาร เป็นต้น ตามสถิติจากกรมที่ดิน ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๒ - ๒๕๖๑ มีจำนวนห้องชุดกว่า ๑.๕ ล้านหน่วย โดยอยู่ในกรุงเทพมหานคร จำนวน ๘๐๑,๗๕๕ หน่วย และกระจายอยู่ในต่างจังหวัดทั่วประเทศ ๗๒๐,๑๕๒ หน่วย ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจและประเทศบิดเบือนไป การใช้งบประมาณของชาติเพื่อรองรับผู้อยู่อาศัยในอาคารชุดกว่าหนึ่งล้านคน กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานคร เกิดความเหลื่อมล้ำในเรื่องรายได้และความเป็นอยู่ รวมถึงปัญหาความขัดแย้งทางวัฒนธรรม การเคลื่อนย้ายแรงงานและพลเมือง โดยไม่มีการควบคุม จึงควรที่จะ

มีการศึกษาผลกระทบจากการอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองห้องชุดในประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงระเบียบ กฎหมาย และแนวทางในการแก้ไขปัญหาการถือครองอาคารห้องชุดของคนต่างด้าวในประเทศไทย ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี และคำนึงถึงผลกระทบอย่างเป็นองค์รวมต่อประเทศไทยต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการให้สิทธิแก่คนต่างด้าวถือครองห้องชุด
๒. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ปัญหาที่เกิดจากการให้สิทธิแก่คนต่างด้าวถือครองห้องชุด

## ขอบเขตของการวิจัย

๑. ขอบเขตพื้นที่การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะเน้นศึกษาเฉพาะการถือครองอาคารชุดของคนต่างด้าวในประเทศไทย เฉพาะในกรุงเทพมหานคร และจังหวัดชลบุรีเท่านั้น
๒. ขอบเขตด้านประชากร จะศึกษาโดยการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นนักวิชาการ ตัวแทนภาคเอกชน ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ และภาคประชาชน จำนวน ๑๐ ราย
๓. ขอบเขตเนื้อหา การศึกษาวิจัยนี้ใช้การศึกษาจากเอกสารข้อมูล สถิติรายงาน งานวิจัยที่เกี่ยวกับการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในประเทศไทย
๔. ขอบเขตระยะเวลาในการศึกษาวิจัยนี้ มีระยะเวลา ๗ เดือน เริ่มตั้งแต่เดือน พ.ย. ๒๕๖๒ – พ.ค. ๒๕๖๓

## วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้ให้ข้อมูลหลักเป็นสำคัญ โดยมีประเด็นที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งแบบปฐมภูมิและทุติยภูมิ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา ดังนี้

๑. ปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการให้สิทธิแก่คนต่างด้าวถือครองห้องชุด
๒. แนวทางแก้ปัญหาที่เกิดจากการให้สิทธิแก่คนต่างด้าวถือครองห้องชุด

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบถึง การบังคับใช้พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองกรรมสิทธิ์ในอาคารชุด

๒. ทำให้ทราบถึงการประเมินผลสัมฤทธิ์ และผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองกรรมสิทธิ์ในอาคารชุด

๓. เป็นข้อมูลเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อความเหมาะสมของอัตราส่วนในการถือกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดของคนต่างด้าว

## คำจำกัดความ

อาคารชุด	หมายถึง	อาคารที่บุคคลสามารถแยกการถือกรรมสิทธิ์ออกได้เป็นส่วน ๆ โดยแต่ละส่วนประกอบด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนบุคคล กรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์ส่วนบุคคล และกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์ส่วนกลาง โดยจะต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลอาคารชุดตามพระราชบัญญัติ อาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒
ห้องชุด	หมายถึง	ส่วนของอาคารชุดที่แยกการถือกรรมสิทธิ์ออกได้เป็นส่วนเฉพาะของแต่ละบุคคล
คนต่างด้าว	หมายถึง	บุคคลที่มีได้มีสัญชาติไทย ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ และนิติบุคคลซึ่งกฎหมายกำหนดนิยามโดยให้ถือว่าเป็นคนต่างด้าว เช่น นิติบุคคลที่มีคนต่างด้าว เป็นผู้ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ ๔๙ ตามความในมาตรา ๙๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๕ ทวิ ซึ่งประกอบด้วย (๑) คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง (๒) คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน (๓) นิติบุคคลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙๗ และมาตรา ๙๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย (๔) นิติบุคคลซึ่งเป็นคนต่างด้าวตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๑ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ และได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน และที่สำคัญที่สุด ซึ่งมีการแก้ไขในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ คือ (๕) คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลที่กฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าว ซึ่งนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรหรือถอนเงินจากบัญชีเงินบาทของบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศหรือถอนเงินจากบัญชีเงินตราต่างประเทศ

## บทที่ ๒

### การทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดที่ว่าด้วยนโยบายสาธารณะ

การอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองกรรมสิทธิ์อาคารชุดในประเทศไทยนั้น ถือเป็น เรื่องเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีประเด็นในการศึกษา ประกอบด้วย (๑) การกำหนดนโยบาย สาธารณะ (๒) การปฏิบัติตามนโยบาย (๓) การวิเคราะห์นโยบาย (๔) แนวคิดหรือทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

นโยบายสาธารณะ คือ การตัดสินใจขั้นต้นที่กำหนดแนวทางกว้าง ๆ โดยทั่วไปเพื่อนำไปเป็นแนวทางให้การปฏิบัติงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้อง และบรรลุวัตถุประสงค์ โดยมี องค์ประกอบสำคัญ ๔ ประการ คือ (๑) เป็นแนวทางปฏิบัติกว้าง ๆ ซึ่งกำหนดโดยรัฐบาลหรือ ข้าราชการระดับสูงที่มีอำนาจ (๒) มีวัตถุประสงค์แน่นอน (๓) รัฐบาลจริงใจที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ และ (๔) นโยบายอาจมีลักษณะที่กระทำหรืองดเว้นกระทำก็ได้

การปฏิบัติตามนโยบาย หมายถึง กระบวนการจัดทำรูปของแผนงาน โดยแปลง นโยบายที่เป็นนามธรรมให้เป็นรูปธรรม ซึ่งมีอยู่ ๖ ขั้นตอน ประกอบด้วย (๑) ศึกษาวัตถุประสงค์ และเนื้อหาของนโยบายให้เข้าใจ (๒) วิเคราะห์เพื่อจัดทำแผนงานหรือโครงการ (๓) กำหนด วัตถุประสงค์และตัวชี้วัด (๔) วิเคราะห์และเปรียบเทียบแผนงานและโครงการต่าง ๆ (๕) วิเคราะห์ ความเป็นไปได้สูงสุดโดยพิจารณาจากด้านการเมือง การเงิน การบริหาร และทางเทคนิค (๖) สรุปผลการวิเคราะห์ ซึ่งพบว่า มีปัญหา ๔ ประการ ในการศึกษาการประสานงานการ ดำเนินงานของระบบราชการในระดับมหภาค และจุลภาคในการนำนโยบายและแผนพัฒนา ประเทศไปปฏิบัติ ได้แก่

๑. หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นขาดความเข้าใจใน การนำนโยบายไปปฏิบัติของส่วนกลาง

๒. หน่วยงานระดับปฏิบัติขาดศักยภาพในด้านบุคคล เครื่องมือ อุปกรณ์ และ งบประมาณ

๓. ขาดการตามประเมินผลการปฏิบัติงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ

๔. ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานของกรมระดับจังหวัด

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ได้แก่ กระบวนการในการวิเคราะห์ปัญหา นโยบาย และสาเหตุ การกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหา พิจารณาทางเลือกและนโยบายในการแก้ไขปัญหา ข้อได้เปรียบและเสียเปรียบ ความเป็นไปได้ในแต่ละทางเลือก รวมทั้งผลกระทบซึ่งคาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามทางเลือกนั้น ๆ แล้วเสนอผลการวิเคราะห์ให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ โดยใช้สหวิทยาการและการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบหลากหลาย โดยมีองค์ประกอบสำคัญ คือ การวิเคราะห์วัตถุประสงค์ ทางเลือก ผลกระทบ เกณฑ์การวัด และตัวแบบ (the model) และคำนึงถึงปัจจัยสำคัญ คือ ผู้มีส่วนได้เสีย นโยบายสาธารณะ และสภาพแวดล้อม (ถวัลย์รัฐ วรเทพ พุทธิพงษ์, ๒๕๕๐ : ๑๐๐)

## แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่สหประชาชาติเป็นผู้เสนอ ให้มีการนำไปปรับใช้ในการบริหารประเทศ โดยตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อสังคม มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยมีองค์ประกอบ ๘ ประการคือ

๑. การมีส่วนร่วม (Participation) โดยประชาชนควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทั้งทางตรงและทางอ้อม เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในการบริหารประเทศ

๒. นิติธรรม (Rule of Law) กรอบตัวบทกฎหมายต้องมีความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ

๓. ความโปร่งใส (Transparency) ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยตรง ไม่ถูกคัดกรอง และมีความเพียงพอต่อการทำความเข้าใจและการติดตามประเด็นสถานการณ์

๔. การตอบสนอง (Responsiveness) การบริหารนโยบายสาธารณะ และบริการสาธารณะ ต้องเอาใจใส่ดูแลผู้มีส่วนได้เสีย

๕. นันทามติ (Consensus - Oriented) ต้องมีการประสานประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อหาข้อยุติร่วมกันอันจะเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่าย ไม่ว่าจะนโยบายและกระบวนการขั้นตอนใด ๆ ให้มากที่สุด

๖. ความเสมอภาค (Equity) โดยประชาชนทุกคนต้องมีโอกาสปรับปรุงสถานะหรือรักษาระดับชีวิตความเป็นอยู่ของตน

๗. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) การบริหารนโยบายสาธารณะ ต้องเป็นไปตามความต้องการ และใช้ทรัพยากรที่เกิดประโยชน์สูงสุด

๘. ความรับผิดชอบ (Accountability) ผู้เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐและเอกชน ต้องบริหารนโยบายสาธารณะ ด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม

๕. วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic) สาธารณชนต้องมีมุมมองที่เปิดกว้าง และเล็ง การณ์ไกล เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและการพัฒนามนุษย์สังคม รวมถึงมีจิตสำนึกว่า อะไรคือความต้องการจำเป็นต่อการพัฒนา มีความเข้าใจในความสลับซับซ้อนของบริบททาง ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสังคมซึ่งเป็นที่อยู่ในแต่ละประเทศนั้น

การนำนโยบายสาธารณะในเรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองกรรมสิทธิ์ใน ห้องชุด เพราะเหตุที่ประเทศไทย ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ผูกพันกับกองทุนการเงินระหว่าง ประเทศ จึงต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งต้องมีการบูรณาการการทำงานระหว่างธนาคาร แห่งประเทศไทย และกรมที่ดิน (ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพัฒน์, ๒๕๔๐ : ๑๑๐)

## แนวคิดนโยบายสาธารณะ เรื่องเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ

ทุนสำรองระหว่างประเทศ หมายถึง สินทรัพย์ต่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งประกอบไปด้วย ทองคำ สิทธิการถอนพิเศษ (Special Drawing Right : SDR) และสินทรัพย์ ต่างประเทศในรูปเงินตราต่างประเทศที่สะสมในรูปเงินฝากและการลงทุนในตราสารทางการเงิน ระหว่างประเทศ เพื่อนำมาใช้ในการแทรกแซงเมื่อเกิดภาวะขาดดุลชำระเงินตราต่างประเทศ โดยนำไปขายเพื่อให้ได้เงินบาทกลับมาจากตลาดไม่ว่าจะเป็นการปรับดุลการชำระเงิน กู้ยืม หรือใช้ เงินตราต่างประเทศเพื่อปรับดุล โดยการใช้เงินทุนสำรองระหว่างประเทศ ปริมาณที่เหมาะสมนั้นจะ พิจารณาจากสัดส่วนระหว่างเงินทุนสำรองต่อมูลค่านำเข้า ซึ่ง IMF ได้ศึกษาแล้วพบว่า ควรจะอยู่ ในอัตราส่วนประมาณ ร้อยละ ๓๒ - ๓๖

เป้าหมายในการกำหนดให้มีการสำรองเงินตราต่างประเทศ ก็มีขึ้นเพื่อรักษาระดับ อัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งเริ่มใช้ระบบเสมอภาค ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๖ - ๒๕๒๑ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ - ๒๕๒๔ ใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนประจำวันร่วมกับธนาคารพาณิชย์ และมาเปลี่ยนใช้ทุนรักษา ระดับอัตราแลกเปลี่ยน เป็นผู้กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนประจำวัน ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๒๔ - ๒๕๒๗ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้โยกค่าเงินบาทไว้กับเงินตราต่างประเทศสกุลสำคัญหลายสกุล จนถึง กรกฎาคม ๒๕๔๐ จนถึงปัจจุบัน ใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวที่มีการจัดการ (Managed - Floated Exchange Rate System) โดยปล่อยให้อุปสงค์และอุปทานของเงินตราต่างประเทศเป็นตัว กำหนดค่าของเงินสกุลหนึ่ง ๆ แต่ธนาคารแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการรักษา เสถียรภาพของค่าเงินบาทเป็นการเฉพาะ จะเข้าไปแทรกแซงตลาดเงินตราต่างประเทศ เพื่อรักษา เสถียรภาพในค่าของสกุลเงินบาทที่ตนรับผิดชอบ (ปิติพงศ์ แสงวงศ์, ๒๕๕๒)

การถือเงินลงทุนสำรองเป็นอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ เพื่อให้เกิดความมั่นคงปลอดภัย เพื่อหาประโยชน์ตอบแทน และความคล่องตัวในการบริหารการเงิน ซึ่งในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๓ - ๒๕๑๘ ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวในทวีปเอเชียที่มีทุนสำรองต่างประเทศติดอันดับหนึ่งในสิบกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา แต่พอในปี พ.ศ. ๒๕๒๒ ระดับเงินลงทุนสำรองต่างประเทศลดลงอย่างต่อเนื่อง จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๗ เหลือเพียง ๒,๖๓๒.๖ ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา และเพิ่มขึ้นจากต่อเนื่องเป็น ๓๑,๔๓๓.๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ทั้ง ๆ ที่ประเทศไทยใช้นโยบายดุลการชำระเงินประเภทเกินดุลมาตลอดจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ถูกโจมตีค่าเงินบาท

ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการลงทุนเงินตราต่างประเทศ ได้แก่ อัตราแลกเปลี่ยน มูลค่าการนำเข้า อัตราการเปลี่ยนแปลงภาระหนี้ต่างประเทศระยะสั้น ดุลชำระเงิน ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ และปริมาณเงินภายในประเทศ ซึ่งนอกจากจะมีการศึกษาปัจจัยต่าง ๆ แล้ว จะต้องมีการศึกษาแหล่งที่มาของเงินสำรองระหว่างประเทศและแหล่งใช้ไปของเงินสำรองระหว่างประเทศ เพื่อสามารถวิเคราะห์การบริหารการจัดการเงินสำรองระหว่างประเทศได้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของต้นทุนการบริหารจัดการเงินลงทุนสำรองระหว่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการนำเอาเงินกองทุนสำรองระหว่างประเทศที่เป็นส่วนเกินมาใช้ประโยชน์ได้อย่างเหมาะสม (ชาญพิชญ์ สมบูรณ์, ๒๕๓๔: ๓๓)

## ปัจจัยในการพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองที่ดิน

การพิจารณานโยบายสาธารณะในเรื่องที่อนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองกรรมสิทธิ์ห้องชุด ก็มีลักษณะเดียวกับนโยบายให้คนต่างด้าวถือครองที่ดิน ซึ่งเพิ่งมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนขึ้นมาตั้งแต่สมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งโดยทั่วไปมีปัจจัยที่นำมาพิจารณาประกอบอยู่หลายประการ ดังนี้ (ชาญพิชญ์ สมบูรณ์, ๒๕๓๔: ๓๕)

๑. ความมั่นคงของประเทศ การปล่อยให้คนต่างด้าวถือครองที่ดินมากขึ้นเท่าใดก็เท่ากับที่ดินของประเทศนั้นตกอยู่ในความควบคุมของคนต่างด้าวมากขึ้นนั้น ซึ่งจะกระทบต่อความมั่นคงทั้งทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ โดยเฉพาะพื้นที่ที่ใกล้เคียงกับพื้นที่ที่มีความอ่อนไหว เช่น บริเวณจุดผ่านแดน จุดยุทธศาสตร์ เกาะที่เป็นแนวพรมแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จำนวนคนต่างด้าวที่มากขึ้นจนไม่สามารถควบคุมได้ อาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้งทางวัฒนธรรม และความเป็นอยู่ จนถึงขั้นแบ่งแยกดินแดน



๒. การครอบงำทางเศรษฐกิจของชาติ เนื่องจากที่ดินเป็นปัจจัยการผลิต ดังนั้น การถือครองที่ดินของคนต่างด้าวจำนวนมาก ในบางพื้นที่ เช่น เกาะที่เป็นพื้นที่ท่องเที่ยว ริมชายทะเลจังหวัดระยอง จะทำให้คนต่างด้าวสามารถกำหนดทิศทางราคาของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ได้

๓. ป้องกันการเก็งกำไรด้านที่ดิน โดยตัวแทนของคนต่างด้าวจะถือครองที่ดิน และกระตุ้นราคาให้เกิดความผันผวน เพื่อเก็งกำไร

๔. ปกป้องคุ้มครองที่ดินสงวนไว้ให้ลูกหลานราคาที่ดินเกินความสามารถในการซื้อของคนไทย ทำให้ต้องย้ายออกจากพื้นที่ที่พัฒนาแล้ว

๕. ควบคุมการอพยพของคนต่างชาติโดยอ้อมการอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองที่ดินได้ ย่อมจะเป็นการกระตุ้นการโยกย้ายถิ่นฐานมาอยู่ในประเทศ ซึ่งส่งผลให้อัตราส่วนประชากรแต่ละพื้นที่เปลี่ยนแปลงไปการจัดสวัสดิการและทรัพยากรของรัฐไม่อาจทำได้อย่างถูกต้อง

๖. ควบคุมปริมาณการลงทุนแทนคนต่างด้าว การควบคุมปัจจัยการผลิตประเภทที่ดิน จะส่งผลให้มีการลงทุนข้ามประเทศ มีความลำบากมากขึ้นและส่งผลกระทบต่อแนวโน้มปริมาณการเข้ามาลงทุนในประเทศนั้น ๆ ด้วย

๗. การสร้างหลักประกันในเรื่องอาหาร การที่คนต่างด้าวถือครองที่ดินจำนวนมาก อาจมีการใช้ที่ดินที่ผิดจากวัตถุประสงค์เดิม เช่นปลูกปาล์มน้ำมัน หรือยางพาราแทนที่จะเป็นปลูกข้าว หรือใช้เพื่อประโยชน์ทางอุตสาหกรรม แทนที่จะเป็นเกษตรกรรม

๘. เพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ เช่น เพื่อนำเงินเข้ามาหมุนเวียนภายในประเทศ เพื่อการส่งเสริมการลงทุน การกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศ

ปัจจัยในทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยนโยบายสาธารณะเรื่องการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าว และการอนุญาตของประเทศไทยในอดีต

ในการอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองที่ดินหรืออาคารชุดในประเทศไทย เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งจะต้องพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ตามลำดับ ได้แก่ แนวคิดพื้นฐานในทางเศรษฐศาสตร์ ทางนิติศาสตร์ ทางรัฐศาสตร์ รวมถึงการวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันจะให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ในทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งถือว่า “ที่ดิน” เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่สุด และมีอยู่อย่างจำกัด แม้ว่าจะมีความพยายามในการถมทะเล เพื่อเป็นพื้นดินที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ แต่ก็มีต้นทุนมหาศาลในการใช้ประโยชน์สูงสุด จึงกำหนดให้เอกชนเข้ามาจัดการดูแลหาประโยชน์โดยเรียกว่า “กรรมสิทธิ์” และกำหนดให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ได้รับประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ อันประกอบด้วยสิทธิในการใช้สอย สิทธิในการหาประโยชน์หรือดอกผล สิทธิในการจำหน่ายจ่ายโอน และสิทธิในการได้รับการคุ้มครองทางกฎหมาย และเพื่อควบคุมให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ใช้ประโยชน์

ในการผลิตสินค้าและบริการ อันจะเป็นประโยชน์ต่อสังคม จึงได้กำหนดให้บทลงโทษแก่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ แต่ปล่อยปละละเลยให้บุคคลอื่นมาใช้ประโยชน์แทน ในทางเศรษฐศาสตร์จึงให้สิทธิแก่ผู้ใช้ประโยชน์ ในการอ้างสิทธิการครอบครอง เพื่อให้ได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับผู้ถือกรรมสิทธิ์ และหากครอบครองอย่างต่อเนื่อง ก็จะทำให้บุคคลดังกล่าวได้กรรมสิทธิ์แทน ซึ่งแนวคิดนี้ได้นำมาพัฒนาในทางกฎหมาย จนเป็นหลักกรรมสิทธิ์ หลักสิทธิครอบครอง และการครอบครองปรปักษ์ ซึ่งประเทศไทยก็ได้นำมาใช้ในระบบกฎหมายไทยด้วย

แนวคิดในเรื่องสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว พัฒนามาจากกฎหมายโรมันในเรื่อง หลักกรรมสิทธิ์ (Absolute Ownership) ซึ่งไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวมีสิทธิใดใด หรือได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งรวมถึงสิทธิในการถือครองที่ดินด้วย โดยเมื่อพิจารณาจากอดีตแล้ว ในเบื้องต้นสามารถแบ่งเป็นยุคสมัย ได้ดังนี้ คือ (นัทธา โสล์มควิสต์, ๒๕๕๘)

### สมัยสุโขทัย

ตรงกับสมัยราชวงศ์หยวนของจีน (พ.ศ. ๑๗๔๕ - ๑๘๑๑) หรือสมัยกบฏไถข่าน มีหลักฐานการเข้ามาในประเทศไทยของคณะทูตจีน รวมถึงอิทธิพลที่สะท้อนถึงความสัมพันธ์ต่าง ๆ เช่น การค้นพบเครื่องเคลือบเซลาดอนหรือสีเขียวไข่กาของจีน เครื่องลายครามในสมัยราชวงศ์หยวนและหมิง รวมอยู่กับเครื่องเคลือบสังคโลกตามแหล่งผลิตต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ทำให้สันนิษฐาน ได้ว่าชาวจีนได้เข้ามาประกอบอาชีพเป็นช่างเครื่องเคลือบดินเผา ช่างต่อเรือสำเภา พ่อค้า และได้เข้ามาพำนักอยู่ในไทยอย่างต่อเนื่องหรือถาวรแล้ว โดยอาศัยอยู่ในหลายพื้นที่ เช่น บริเวณปากแม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน เมืองนครชัยศรี ราชบุรี และเพชรบุรี เป็นต้น

จากหลักศิลาจารึก พ่อขุนรามคำแหงหลักที่ ๑ ซึ่งระบุว่า “เมืองสุโขทัยนี้ดี ในน้ำมีปลาในนามีข้าว เจ้าเมืองบ่เอาจอบในไพร่ลู่ทาง เพื่อนจิวัวไปค้า จิม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักใคร่ค้าเงินค้าทองค้า ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าขุนผู้ใดแลล้มตาย หายกว่าเหย้าเรือนเพื่อเชื้อเชื้อค้ำมัน ช้างขอ ลูกเมีย เขี่ยข้าว ไพร่ฟ้าเข้าไทย ป่าหมากป่าพลู พ่อเชื้อมันไว้แก่ลูกมันสิ้น สร้างป่าหมากป่าพลูทั่วเมืองทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าลางหลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน”

แม้ว่าจะไม่มีข้อความที่กำหนดสิทธิของคนต่างด้าวในการถือครองที่ดิน แต่อาจกล่าวได้ว่า นโยบายการถือครองที่ดินในสมัยสุโขทัย ได้ให้อิสระแก่การที่จะก่อสร้างทำประโยชน์และรับรองสิทธิของบุคคลที่มีต่อทรัพย์สิน รวมทั้งการสืบทอดด้วย (วินัย ผู้นำพล, ๒๕๗๒)

### สมัยอยุธยา

ในด้านการปกครอง มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบพ่อปกครองลูกเป็นระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กฎหมายที่สำคัญในสมัยนั้น คือ กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จที่ว่าด้วยเรื่องการไต่ นา และสัตว์พาหนะในปี พ.ศ. ๑๕๐๓ ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวสิทธิในที่สุด ได้แก่ กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ ๓๕ มาตรา ๓๑ บทที่ ๔๒ และ ๔๓ ซึ่งสรุปได้ว่า ที่ดินทั้งหมดเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน ราษฎรได้เพียงสิทธิการครอบครอง และห้ามซื้อขายกัน ทั้งนี้ พระเจ้าแผ่นดินสามารถเวนคืนที่ดินได้ โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน ซึ่งกฎหมายทั้งสามมาตรา ครอบคลุมถึงนโยบายที่ดินสามประการ คือ การเข้าทำประโยชน์ การทอดทิ้งที่ดิน และการเก็บภาษีที่ดิน

จากหลักฐานซึ่งชาวยุโรปได้บันทึกว่า ชาวจีนในสมัยดังกล่าวอยู่ทั้งในและนอกกำแพงเมือง โดยมีอาชีพเลี้ยงหมูอยู่ทั่วเมือง และทั้งที่เป็นช่างฝีมือ นักแสดงงิ้ว แพทย์ รวมถึงการมีส่วนร่วมในสงครามป้องกันรักษากรุง เช่น ชาวจีนบริเวณคลองสวนพลู ซึ่งเป็นภูมิลำเนาของนายสิน ซึ่งต่อมาได้ปราบดาภิเษก เป็น สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี ในยุคธนบุรี หรือการเทครัว หรือกวาดต้อนประชากรของฝ่ายผู้แพ้คดีไปเป็นพลเมืองของตน เช่น บริเวณบ้านญวน บ้านทวาย บ้านเขมร มอญปากลัด มอญพระประแดง แสดงให้เห็นว่าคนต่างชาติยังมีสิทธิถือครองที่ดินตามที่ได้รับอนุญาตให้ถือครอง แต่ไม่ได้กรรมสิทธิ์ (เสถียร โกเศษ, ๒๕๑๓)

### สมัยกรุงธนบุรี

โดยเหตุที่สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี มีเชื้อสายทางพ่อมาจากชาวจีน ดังนั้น จึงไม่ได้ทรงถือว่าชาวจีนเป็นคนต่างด้าว และได้รับสิทธิประโยชน์จุพลเมืองไทยคนหนึ่ง โดยมีการตั้งถิ่นฐานบริเวณท่าเตียนและพระบรมมหาราชวังในปัจจุบัน

### สมัยรัตนโกสินทร์

สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ครั้งที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้สร้างพระบรมมหาราชวังในถิ่นที่อยู่ของชาวจีน และมีพระมหากษัตริย์พระราชทานที่ดินสำหรับชาวจีนเพื่อย้ายไปตั้งบ้านเรือนใหม่ บริเวณนอกกำแพง ตั้งแต่บริเวณคลองวัดสามปลื้มไปจนถึงคลองวัดลำเพ็ญ นอกจากนี้ยังมีบริเวณอื่น ๆ เช่น บริเวณริมฝั่งธนบุรีดิตริม แม่น้ำเจ้าพระยา บริเวณตลาดพลู บริเวณย่านการค้าภายในกำแพงพระนคร - ตอนใต้แถบถนนบำรุงเมือง เพ็ญนคร และบางรัก อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยในยุคสมัยก่อน ปฏิบัติกับคนต่างชาติ โดยเฉพาะคนจีน ในลักษณะที่เป็นเสมือนหนึ่งคนในชาติ

สมัยรัชกาลที่ ๒ (พ.ศ. ๒๓๕๒ - ๒๓๖๗) ยังคงมีลักษณะเดิม และมีการเก็บภาษีทางข้าว โดยข้าหลวงเดินนา ซึ่งจะสำรวจและออกหนังสือสำคัญให้แก่เจ้าของหนังสือเรียกว่า “ตราแดง” ให้แก่นาโคก และ “หนังสือใบจอง” ให้แก่นาฟางลอย ทั้งนี้เพื่อการจัดเก็บภาษีเท่านั้น

สมัยรัชกาลที่ ๓ (พ.ศ. ๒๓๖๓ - ๒๓๙๔) มีการจัดเก็บค่านาเป็นตัวแทนข้าวเปลือก เพื่อลดความลำบากของราษฎรที่ต้องขนข้าวมาส่งถึงฉางหลวง

สมัยรัชกาลที่ ๔ (พ.ศ. ๒๓๙๔ - ๒๔๑๑) ตามสนธิสัญญาเบาว์ริง หรือสนธิสัญญาทางไมตรีกับประเทศอังกฤษ ได้มีประกาศว่าด้วยการประพาศต่อคนอังกฤษ ฝรั่งเศส และอเมริกาที่อยู่ในเมืองไทยว่า

“การเพาะปลูกสิ่งของที่มีผลประโยชน์ในแผ่นดิน คนอังกฤษ ฝรั่งเศส อเมริกา มักเข้าใจวิธีเพาะปลูก มีตำรับตำรา ถ้าเขามามีอุตสาหกรรมก็เพียรพยายามทำไร่ ทำนา เรียกสวนได้มาในที่ เป็นป่าและท้องทุ่งที่รกร้างว่างเปล่าอยู่ ก็จะทำให้จำริณูสมพัทธอากาศมีขึ้นแก่แผ่นดินโดยลำดับ เมื่อพวกฝรั่งเศส อังกฤษ อเมริกา เอาเงินทองมาแต่ต่างประเทศ ลงทุนซื้อที่ เช่าที่ และจ้างลูกจ้างใช้เงินทองมาแต่ต่างประเทศลงทุน ซื้อที่ เช่าที่ และจ้างลูกจ้าง ใช้เงินทองเมืองอื่น ก็จะได้ตกอยู่ในแผ่นดินจำริณูแก่ราษฎรชาวพระนครนี้” (เขต นาวาร์ตัน, ๒๔๙๓: ๒๔)

เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๓๙๘ กำหนดให้คนอังกฤษสามารถซื้อและเช่าที่ดินในประเทศไทยภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ รัชกาลที่ ๔ ได้ทรงตรา “ประกาศกำหนดที่ให้ขายให้เช่าแก่คนนอกประเทศ ค.ศ. ๑๒๑๘ (พ.ศ. ๒๓๙๘) โดยอนุญาตให้คนต่างด้าวซื้อที่ดินได้ในเขตต่อไปนี้

๑. ที่ภายในเขตพระนคร และห่างออกไป ๒๐๐ เส้น โดยรอบ ห้ามขายให้ฝรั่งที่เข้ามาอยู่ไม่ถึง ๑๐ ปี แต่ให้เช่าได้

๒. ที่บ้าน ระยะ ๒๐๐ เส้น จากกำแพงพระนคร แต่ไม่ไกลกว่าที่พายเรือ หรือแจวเรือถึงได้ภายใน ๒๔ ชั่วโมง สามารถขายให้ฝรั่งได้

๓. ที่บ้านเขตพายเรือหรือแจวเรือหรือถึงใน ๒๔ ชั่วโมงนั้นก็ห้ามขายให้กับฝรั่ง ดังนี้

ทิศเหนือ	ตั้งแต่ป้อมมหาสุเมรุขึ้นไป สิ้นเขตวัดเขมาภิรตารามข้างเหนือ พินาศถึงเข้าไปสามเส้น
ทิศตะวันออก	ตั้งแต่ป้อมมหาปราบ ตรงไปบางกะปิ อีก ๖ เส้น ๗ วา ถึง พระเจดีย์วัดบางกะปิ
ทิศใต้	ตั้งแต่ป้อมจักรเพชรลงไปถึงปากคลองบางปกอก แล้ววัดขึ้นไป ไปบนบกเฉลี่ยลงไปอีก ๑๕ เส้น ถึงปลายคลองบางราชบูรณะ
ทิศตะวันตก	ตั้งแต่ประตูท่าพระข้ามแม่น้ำตรงไปวัดระฆัง แล้วเลยไปถึง ปลายคลองบางพรหม

## ๔. ส่วนที่พายเรือ ได้ถึงภายใน ๒๔ ชั่วโมง (จันทน์ศรี รัตนิน, ๒๕๔๑)

ทิศเหนือ	ปากน้ำบางพุทราที่ร่วมกับแม่น้ำเจ้าพระยาต่อไปจนถึงกำแพงเมืองลพบุรี และตรงไปถึงท่าพระงาม แม่น้ำสระบุรี
ทิศตะวันออก	แต่ท่าพระงามถึงบางกะนากปลายคลองขุดที่ออกแม่น้ำบางปะกงตรงไปถึงปากน้ำบางปะกงต่อไปจนถึงเกาะศรีมหาราชา
ทิศใต้	ตั้งแต่ เกาะศรีมหาราชา ไปจนถึงกำแพงเมืองเพชรบุรี
ทิศตะวันตก	ตั้งแต่ฝั่งอ่าวทะเลเมืองเพชรบุรี ไปถึงปากน้ำเมืองสมุทรสงคราม เลยไปตามลำแม่น้ำจนถึงกำแพงเมืองราชบุรี ต่อไปจนถึงเมืองสุพรรณบุรี ตั้งแต่สุพรรณบุรี ไปถึงปากน้ำบางพุทราประจวบที่เก่า

ซึ่งต่อมา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหรัฐอเมริกา ก็ได้เข้าทำสนธิสัญญาในลักษณะเดียวกัน โดยมีประกาศเรื่องฝรั่งเศสทำหนังสือสัญญาในปี พ.ศ. ๒๓๕๘ ใจความว่า

“พระเจ้าโปเลยกุนที่สามของฝรั่งเศส (พระเจ้าฌ็องโปเลียงที่สาม) สมเด็จพระนางเจ้าควีนวิกตอเรีย ของบริเตนใหญ่และไฮยแลนด์ (ไอร์แลนด์) และบริเตนของยูนิคิตสของอเมริกา ให้ขุนนางมาทำสัญญาไมตรี และให้คนฝรั่งเศส อังกฤษ อเมริกัน มาตั้งบ้านเรือนทำมาหากินในแผ่นดิน พวกนี้มีวิชาฉลาด จะได้ทำให้บ้านเมืองได้ผลทางเรือสวน นา และคนไทยจะเข้าไปรับจ้างเขา ไม่ต้องขายตัวเป็นทาสกับคนไทย ฝรั่งเศสจะทำสัญญาซื้อหรือเช่า ให้ทำต่อหน้ารั้วแขวงอำเภอและเจ้าพนักงาน

ประกาศฉบับนี้ จึงใช้กับฝรั่งเศสเท่านั้น คนชาติอื่นไม่ได้อยู่ในประกาศนี้ จึงซื้อที่ดินได้เป็นการทั่วไป

ในปี พ.ศ. ๒๔๕๑ (ร.ศ. ๑๒๖) ฝรั่งเศสทำสัญญากับคนไทย ยอมให้คนในบังคับของเขาขึ้นศาลไทย และอังกฤษทำสัญญาลักษณะเดียวกัน ใน พ.ศ. ๒๔๕๓ (ร.ศ. ๑๒๘) จึงมีประกาศเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการให้คนในบังคับของสองชาติ สามารถถือกรรมสิทธิ์ที่ดินได้เหมือนคนไทยทุกประการ ส่วนอเมริกาไม่ปรากฏการแก้ไข

ในสมัยรัชกาลที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๑๑ - ๒๔๕๑) ได้อนุญาตให้คนจีนถือครองที่ดินได้ ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จ ได้มีพระราชดำรัส ในงานพระราชดำเนินกลับจากทวีปยุโรปครั้งแรกใน พ.ศ. ๒๔๔๐ ว่า

“พระเจ้าแผ่นดินทั้งหลายยอมมีพระหฤทัยเมตตาปราณีแก่พวกจีนว่าเป็นพลเมืองดี มีความอุตสาหะทำมาหากิน ให้เกิดผลประโยชน์ขึ้นในแผ่นดินเป็นอันมาก และเป็นผู้ซึ่งถือเอาเมือง

ที่คนมาอยู่เหมือนอย่างเมืองตัว แลกที่อยู่กินปนกันกับคนไทยสืบมาช้านาน ก็ย่อมมีอักษาสัยเป็นคนไทยแท้มากขึ้นโดยลำดับ โดยรับเข้าในสมาคมแห่งชาติของเราโดยสนิท...”

หลังเสร็จสงครามโลกครั้งที่ ๑ นานาประเทศได้ตกลงแก้ไขสนธิสัญญากับไทยใหม่ โดยยอมให้คนในบังคับทั้งหมดขึ้นศาลไทย เป็นการยกเลิกเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต แต่ในขณะเดียวกัน ก็ต้องต่อรองให้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินได้เช่นเดียวกับคนไทย ซึ่งประเทศเหล่านี้ ได้แก่ ญี่ปุ่น (พ.ศ. ๒๔๖๓) ฝรั่งเศส (พ.ศ. ๒๔๖๘) เดนมาร์ก อังกฤษ สเปน โปรตุเกส เนเธอร์แลนด์ สวีเดน นอร์เวย์ และอิตาลี (พ.ศ. ๒๔๖๕) สหรัฐอเมริกา (พ.ศ. ๒๔๖๕) ส่วนเยอรมันนั้น (พ.ศ. ๒๔๗๑) ระบุว่า มณฑลโคในเยอรมันห้ามคนไทยถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน คนมณฑลนั้นก็ซื้อที่ดินในประเทศไทยไม่ได้ (ชงทอง จันทรางศุ, ๒๕๔๑ : ๒๗๖)

### หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน

ในปี พ.ศ. ๒๔๗๘ ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณะประโยชน์ของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๕ ขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้คนต่างด้าวเข้าจับจองที่ดินมากเกินไป ซึ่งปรากฏตามแนวนโยบายของกระทรวงเกษตรธิการว่า (ชาญพิชญ์ สมบูรณ์, ๒๕๓๔ : ๒๘)

“ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งในที่นี้หมายถึงนอกจากที่เป็นประโยชน์อย่างอื่น เช่น ป่าไม้ มีค่าที่เหมืองแร่ และที่ ๆ ต้องสงวนไว้เพื่อประโยชน์ทางอ้อมแก่การเพาะปลูก ฯลฯ เป็นต้น ที่เหมาะสำหรับทำการเพาะปลูกนั้น เมื่อได้สอบดูโดยต้องแท้แล้วไม่มากเหลือเพื่ออย่างอื่นที่เข้าใจกันแล้ว ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงต้องมีนโยบายอันจะรักษาที่ดินดังกล่าวไว้ให้เข้า คนไทยที่จะเกิดมาในกาลข้างหน้าให้ ได้มีที่อยู่ที่ทำกิน โดยวิธีหนักแน่นที่สุดที่จะพึงกระทำได้มีกันไม่ให้ออกไปเกินกำลังสามารถ ที่กระทำได้ กันมิให้ออกกักไว้ทำกำไร อุดหนุนให้มีการจองที่แปลงเล็ก ๆ ทำตามสมควรแก่คุณานุรูป เพื่อตั้งถิ่นฐานประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ เป็นหลักแหล่งมั่นคงเหล่านี้เป็นตัวอย่าง เมื่อได้ตั้งวางไว้แล้ว ก็ต้องระวังอีกทางหนึ่งก็คือ ไม่ให้คนต่างด้าวมาจับจองที่บางประเภทด้วย เพราะถ้าให้ออกแล้ว และมีจำนวนมากเข้าก็เป็นการอย่างคนไทยสำหรับทำการเพาะปลูก เพราะถ้าที่หลุดมือไปเป็น ส่วนมากโดยจำนวนมากก็มักจะเป็นที่ชนิดนี้ เราเห็นว่า การที่เขาเจริญรอยตาม โดยฝ่ายเรามีเหตุผลอันสมควรที่จะแสดงได้ ก็เป็นการที่เดินทางในทางที่ชอบด้วยเหตุผลในสิทธิสัญญา จึงมีกำหนดไว้ว่าคนต่างประเทศจะมามีที่ดินได้ ก็แค่ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ นอกจากนี้เรายังมีคนต่างประเทศที่ไม่มีสิทธิสัญญาอยู่กับเขาอยู่อีก เช่น จีน เป็นต้น ซึ่งเชื่อว่าถึงจำนวนและการประกอบอาชีพแล้วก็เป็น พวกที่แย่งอาชีพของพลเมืองอยู่มากกว่าชาติอื่น ๆ ถ้าเราไม่ระวังไว้ปล่อยไป คนไทยเราก็จะเป็นที่ยาก ต่อไปถ้ามีเรื่องคนต่างประเทศจับจองที่ดินให้ระวังพินิจพิเคราะห์เหตุผลและกรณีแวดล้อม

ให้ละเอียดสุขุม ถ้าคิดว่า การอนุญาตจะเป็นการเสียหายแก่คนไทยโดยรวม หรืออีกนัยหนึ่ง ขัดต่อประโยชน์สาธารณะแล้วก็ไม่ควรอนุญาต”

จะเห็นได้ว่า แนวนโยบายนี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงปัญหาการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว และความพยายามที่จะจำกัดไม่ให้คนต่างด้าวเข้ามาถือครองที่ดินในประเทศไทย ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นคนจีน อินเดีย และคนในภูมิภาคเอเชียมากกว่าคนทางยุโรปหรืออเมริกา ซึ่งแม้ว่าประเทศไทยจะไม่มีสนธิสัญญากับจีน แต่ในทางปฏิบัติและผลจากความสัมพันธ์อย่างยาวนาน ทำให้ยอมรับว่าคนจีนถือครองที่ดินได้ อีกทั้งไม่มีคำสั่งในชั้นปฏิบัติแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ที่สำคัญ เป็นช่วงเวลาของสงครามมหาเอเชียบูรพา จึงทำให้คนต่างด้าวมีกำลังซื้อสูง สามารถครองครองที่ดินจำนวนมาก

ในวันที่ ๗ กันยายน พ.ศ. ๒๔๘๖ ได้มีการตราพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๔๘๖ เพื่อบรรเทาปัญหาคนต่างด้าวเข้ามาถือครองที่ดินในประเทศไทย ด้วยการครอบครองหักรั้งทางป่าขยายเขตออกไปรุนแรงขึ้น จนเจ้าหน้าที่ไม่สามารถทราบเขตได้ ที่สำคัญคนต่างด้าวมีกำลังซื้อมากกว่า จนกระทั่งกลางพระนครหรือจุดสำคัญ ๆ ที่เป็นเขตเศรษฐกิจตกเป็นของคนต่างด้าว หรือเชื้อสายของคนต่างด้าวเกือบหมดสิ้น คนไทยเจ้าของที่ดินต้องถอยร่นออกไปนอกเมืองตามลำดับ โดยคนต่างด้าวจะซื้อที่ดินได้อาศัยบทสนธิสัญญา และถือครองได้จำนวนจำกัด และใช้ประโยชน์ตามที่ได้รับอนุญาต จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๔๘๖ โดยสรุปคือ

๑. ยกเลิกประกาศกำหนดที่ให้ขาย ให้เช่า แก่คนนอกประเทศ และบรรดากฎหมายอื่น ๆ ที่อนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองที่ดินได้

๒. การได้ที่ดินของคนต่างด้าวต้องเป็นไปตามสนธิสัญญา ตามหลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติ โดยควบคุมจำนวนและการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่าง ๆ ดังนี้

๑. สำหรับที่อยู่อาศัยไม่เกิน	๑๐	ไร่
๒. สำหรับพาณิชยกรรมไม่เกิน	๑๐	ไร่
๓. สำหรับอุตสาหกรรมไม่เกิน	๕๐	ไร่
๔. สำหรับเกษตรกรรมไม่เกิน	๒๕	ไร่
๕. สำหรับการศาสนา การกุศล ไม่เกิน	๕	ไร่
๖. สำหรับสุสานโดยมีฉาปนสถานหรือไม่ ไม่เกิน	๑๐	ไร่
๗. สำหรับฉาปนสถานแต่อย่างเดียว ไม่เกิน	๒	ไร่

นอกจากนี้ได้กำหนดให้ต้องขออนุญาต ในการได้มา การเปลี่ยนแปลง และจดทะเบียนภายในกำหนดโดยมีโทษทั้งจำคุกและปรับ แต่บังคับเฉพาะบุคคลธรรมดา ไม่ได้บังคับนิติบุคคล จึงทำให้คนต่างด้าวหาทางหลีกเลี่ยงการถือที่ดินในนามนิติบุคคลมากขึ้น

ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้มีการตราพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งมีบทบัญญัติกำหนดสิทธิครอบครองถึงนิติบุคคลด้วย โดยมีเนื้อหาโดยสังเขป ดังนี้

๑. บริษัทจำกัดที่มีทุนของคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละ ๕๐ หรือผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนผู้ถือหุ้นแล้วแต่กรณี ไม่ว่าจะออกไปหุ้นไปแล้วเพียงบางส่วนก็ตาม เว้นแต่บริษัทซึ่งรัฐถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ ๕๐ ของทุน

๒. ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนแล้ว ซึ่งมีทุนของคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละ ๕๐ หรือผู้เป็นหุ้นส่วนเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนผู้เป็นหุ้นส่วน

๑) ๑. สมาคม รวมทั้งสหกรณ์ที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวน หรือดำเนินการเพื่อประโยชน์ต่อคนต่างด้าวโดยเฉพาะหรือเป็นส่วนใหญ่

วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๗ มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และยกเลิก พ.ร.บ. ที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่ได้นำหลักการไปปรับใช้ในหมวด ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้คนต่างด้าวไม่มีโอกาสที่จะขอให้ได้มาซึ่งที่ดินด้วยการจับจอง นอกจากรับโอนจากผู้มีสิทธิในที่ดินนั้นแล้ว โดยประเทศต้นสังกัดต้องมีสนธิสัญญากับไทย และต้องได้รับอนุญาตจากกรมที่ดิน ซึ่งปรากฏว่า มีคนต่างด้าวจากประเทศต่อไปนี้ คือ สหราชอาณาจักร อังกฤษ สวิตเซอร์แลนด์ เยอรมัน เดนมาร์ก นอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ (ฮอลันดา) ฝรั่งเศส อินเดีย เบลเยียม สวีเดน อิตาลี ญี่ปุ่น พม่า โปรตุเกส และปากีสถาน ทั้งนี้ เงื่อนไขการถือครอง เป็นดังนี้

ประเภทการใช้ที่ดิน	จำนวนไร่ตามกฎหมาย
๑. ที่อยู่อาศัย	ครอบครัวละไม่เกิน ๑ ไร่
๒. ที่ประกอบพาณิชยกรรม	คนละไม่เกิน ๑ ไร่
๓. ที่ประกอบอุตสาหกรรม	คนละไม่เกิน ๑๐ ไร่
๔. ที่ประกอบเกษตรกรรม	ครอบครัวละไม่เกิน ๑๐ ไร่
๕. ที่ประกอบการศาสนา	คนละไม่เกิน ๑ ไร่
๖. ที่ประกอบการกุศลสาธารณะ	คนละไม่เกิน ๕ ไร่
๗. ที่ใช้เพื่อการสุสาน	ตระกูลละไม่เกิน ๑/๒ ไร่

ทั้งนี้ คนต่างด้าวต้องใช้ที่ดินด้วยตนเอง ตามประเภทที่ขออนุญาต การเปลี่ยนประเภทการจำหน่ายจ่ายโอน ต้องได้รับอนุญาต รวมถึงกรณีที่ไม่ใช้ที่ดินตามที่อนุญาต ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานทราบเป็นลายลักษณ์อักษร อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้บอกเลิกสัญญาการถือครองที่ดินกับทุกประเทศแล้ว เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ทำให้คนต่างด้าวไม่สามารถถือครองที่ดินตามสนธิสัญญาอีก ตั้งแต่วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔



นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังอนุญาตให้ประชากรสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ ดังที่ปรากฏในประมวลกฎหมาย พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๒ ซึ่งบัญญัติว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ถือว่าเป็นที่ดินของรัฐ”ซึ่งในกฎหมายฉบับดังกล่าวได้จำกัดขนาดการถือครองที่ดินของเอกชนไม่ให้เกินข้อกำหนดไว้ แต่ถูกยกเลิกโดยคำสั่งคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๕ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๒

จากการศึกษาถึงประวัติในการให้สิทธิถือครองที่ดินแก่คนต่างด้าวนั้น จะเห็นได้ว่าคนต่างด้าวได้เข้ามาถือครองที่ดินตั้งแต่อดีต โดยในสมัยรัชกาลที่ ๔ ซึ่งมีปัญหาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทำให้ไทยต้องมีกฎหมายกำหนดถึงการให้สิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว ซึ่งเป็นการบัญญัติกฎหมายโดยคำนึงความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากพื้นที่ที่อนุญาตเป็นเขตที่ใกล้ชิดสามารถดูแลได้ ในขณะที่เดียวกันก็จำกัดเขตพระนครไว้ จนสมัยสงครามโลกครั้งที่ ๑ ยุติลงโดยระดับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศดีขึ้น จึงให้สิทธิในการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวในลักษณะถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติ ทำให้ที่ดินตกอยู่ในความครอบครองของคนต่างด้าวเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๔๘๖ และประมวลกฎหมายที่ดิน ในปี พ.ศ. ๒๔๘๗ ในที่สุด

## แนวคิดที่เกี่ยวกับการอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองอาคารชุดในประเทศไทย

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ กระทรวงมหาดไทยร่วมกับบริษัท ลิซฟีลด์ ไวททิง บราวด์ แอนด์ เอสโซซิเอท วางผังนครหลวง โดยมีวัตถุประสงค์จะหยุดยั้งการอพยพของชาวชนบทเข้าสู่กรุงเทพมหานคร ด้วยการกระจายความเจริญไปยังภูมิภาคต่างๆ โดยมีการปรับผังเมืองเป็นระยะระหว่างปี ๒๕๐๔ - ๒๕๓๓ เพื่อรองรับประชากรถึง ๗.๕ ล้านคน แต่ไม่ประสบผลสำเร็จและทวีความรุนแรงขึ้นจนกรุงเทพมหานครกลายเป็น “อภิมหานคร” หรือที่เรียกว่า Mega City ซึ่งมีประชากรเกิน ๑๐ ล้านคน

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๑ กระทรวงมหาดไทยได้ส่งเจ้าหน้าที่ประชุมสัมมนาเกี่ยวกับอาคารชุดที่ฮาวาย ซึ่งได้รายงานผลการประชุมให้ทราบพร้อมกับข้อเสนอว่า ในอนาคตอาจจะมีการสร้างอาคารชุดในประเทศไทย จึงควรมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเสนอร่างโดยอาศัยกฎหมายฝรั่งเศส ฮาวาย และบางประเทศในยุโรป แต่ถูกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาคัดค้าน โดยให้เห็นผลว่าควรจะมีการจัดตั้งให้เป็นนิติบุคคลอาคารชุด เพื่อให้มีสถานะทางกฎหมาย ซึ่งในที่สุดได้ให้การเลขาธิการเป็นเจ้าภาพในการผลักดันเป็นกฎหมายจนสำเร็จในปี พ.ศ. ๒๕๒๒

แม้ความพยายามของกระทรวงมหาดไทยยังไม่ประสบปัญหา แต่แรงกระตุ้นของเศรษฐกิจยังคงผลักดันให้มีความพยายามผลักดันให้เกิดอาคารชุดในประเทศไทย โดยในปี พ.ศ. ๒๕๑๓

มีนักลงทุนพยายามผลักดันโครงการอาคารชุด บนถนนราชดำริ ซึ่งปัจจุบันเป็นโรงแรมเพนนิชูล่า โดยกำหนดราคาขายนิติละ ๘๐๐,๐๐๐ - ๑,๒๐๐,๐๐ บาท หรือในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ บริษัท เพมเมอร์เอลิน จำกัด และพันธมิตร นักลงทุนจากสิงคโปร์ ส่งกอง ได้นำแนวคิดอาคารชุดมาเสนอขายในท้องตลาด บริเวณถนนสาทรใต้ ประมาณขายนิติละ ๕๐๐,๐๐๐ บาท แต่เนื่องจากในช่วงนั้นยังไม่มีกฎหมายรองรับ ประกอบกับกลุ่มผู้ลงทุนไม่มีแหล่งเงินทุนที่ชัดเจน โครงการจึงล้มเลิกไปโดยปริยาย

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ บริษัท สตาร์มิตบอร์ จำกัด มีความพยายามผลักดันรูปแบบที่เรียกว่า “บริษัทร่วมกรรมสิทธิ์ จำกัด” เป็นการที่ผู้ซื้อต่างซื้อหุ้นในบริษัทหนึ่งหุ้น เป็นเจ้าของอาคารชุด ๑ ห้อง โดยดำเนินการโครงสร้างที่พิทथा หรือ อาคารประเภทแฟลตของสหกรณ์เคหะสถานกรุงเทพมหานคร ที่เรียกว่า อาคารสหกรณ์เคหะสถาน ซึ่งเป็นอาคารสูง ๑๒ ชั้น มีจำนวน ๑๐๐ กว่า หน่วย และอาคารพินุกวัฒนาของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งเป็นอาคารสูง ๘ ชั้น จำนวน ๔๐๔ หน่วย ซึ่งภายหลังมีการบังคับใช้ พ.ร.บ. อาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว อาคารทั้งสองแห่งจึงได้ไปจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลอาคารชุดในที่สุด

ปัจจัยที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกฎหมายเกี่ยวกับอาคารชุด ในปี พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นผลมาจากการที่พื้นที่กรุงเทพฯ ชั้นในและชั้นกลางมีการพัฒนาเป็นเมืองเกือบเต็มพื้นที่ที่อยู่แล้ว จึงมีความพยายามขยายเมืองในแนวสูง ด้วยการผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อสนับสนุนการลงทุนประเภทที่อยู่อาศัยประเภทอาคารชุด โดยสามโครงการแรกได้แก่ อนุสาวรีย์ชัยคอนโดมิเนียม สะพานความคอนโดมิเนียม และลาดพร้าวคอนโดมิเนียม ซึ่งเป็นอาคารชุดราคาถูก ที่สามารถจำหน่ายได้หมดอย่างรวดเร็ว และมีนโยบายแตกต่างจากโครงการอื่นที่มีราคาสูง

ในปลายปี ๒๕๒๕ รัฐบาลได้มีออกกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการก่อสร้างอาคารสูง ซึ่งกระทบต่อความเชื่อถือในโครงการต่าง ๆ และเมื่อพิจารณาอุปทานด้านการขายอาคารชุดในปี ๒๕๒๖ จากการสำรวจของการเคหะแห่งชาติ (สรุปข่าวธุรกิจ : ๒๕๓๓) พบว่ามีจำนวนห้องชุดเสนอขายในตลาดถึง ๙,๖๙๙ หน่วย แต่ขายได้เพียง ๔,๐๘๗ หน่วย หรือคิดเป็นร้อยละ ๔๒ ของจำนวนห้องชุดในตลาด ซึ่งเมื่อพิจารณาการขายตัวของการผลิตอาคารชุด พบว่า ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๕ - ๒๕๑๙ อาคารชุดขายตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๑๗ ต่อปี และระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔ อัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙ ภาวการณ์ก่อสร้างชะลอตัวเหลือเพียงร้อยละ ๖ ต่อปี อันเป็นผลมาจากอัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้น และธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดมาตรการจำกัดสินเชื่อเหลือเพียงร้อยละ ๑๘ จากเดิมที่มีเพดานสูงถึงร้อยละ ๓๐ การลดค่าเงินบาท ในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องดุลการค้าและดุลการชำระเงิน โดยธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นธนาคารแรกที่ปล่อยสินเชื่ออยู่อาศัยแก่ผู้ซื้อห้องชุด (ถนนอม อังคณาวัฒนะ, ๒๕๓๔ : ๕๐-๕๒)

ในปี พ.ศ.๒๕๓๐ - ๒๕๓๔ ระบบเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว การยินยอมให้นำดอกเบี้ยเพื่ออยู่อาศัยมาใช้ในการลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา รวมถึงการอนุญาตให้ชาวต่างชาติถือครองกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดได้เพิ่มขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยให้ถือครองได้สูงสุดถึงร้อยละ ๔๐ โดยกำหนดเงื่อนไขหลายประการ (ดังจะได้กล่าวในบทถัดไป)

ปลายปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ธุรกิจที่อยู่อาศัยรวมถึงอาคารชุดชะลอตัวเนื่องมาจากสงครามในตะวันออกกลาง อิรักเข้ายึดคูเวต (สงครามอ่าวเปอร์เซีย) ประกอบกับธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศควบคุมสินเชื่อด้วยการปรับเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ให้ขึ้นไปถึงร้อยละ ๑๕ ต่อปี ส่งผลให้เศรษฐกิจชะงักงัน และต่อเนื่องตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๓๔ ถึงปี ๒๕๓๘ เนื่องจากปริมาณที่อยู่อาศัยสร้างใหม่สูงกว่าความต้องการของผู้บริโภค การจำกัดสินเชื่อ ภาวะอัตราดอกเบี้ยที่เพิ่มขึ้น รวมถึงราคาวัสดุก่อสร้าง

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ เนื่องจากการออกกฎกระทรวงควบคุมอาคารสูง และอาคารขนาดใหญ่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ทำให้เกิดการเร่งขออนุญาตปลูกสร้างก่อนบังคับใช้กฎหมาย ทำให้เกิดปริมาณอุปทานสูงเกินกว่าความต้องการในตลาด ส่งผลให้จำนวนอาคารชุดในเขตกรุงเทพมหานคร เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๓๑๓ ในต่างจังหวัดเพิ่มขึ้นร้อยละ ๒๓๖ เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ประกอบกับมีการปรับอัตราดอกเบี้ยขึ้นถึงร้อยละ ๑๖.๒๕ และการอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองอาคารชุดได้ร้อยละ ๔๐ ซึ่งสถานะอุปทานล้นตลาดนี้ ต่อเนื่องจนถึงปี ๒๕๓๕

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ นี้ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ได้ออกประกาศตาม พระราชบัญญัติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนดให้โครงการก่อสร้างอาคารชุดที่มีจำนวนมากกว่า ๘๐ ยูนิตขึ้นไป ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทำให้ผู้ประกอบการพยายามหลีกเลี่ยงด้วยการลดขนาดโครงการให้มีจำนวนไม่เกิน ๗๕ หน่วย เพื่อหลีกเลี่ยงการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ สถิติการจดทะเบียนอาคารชุดลดจากปี ๒๕๓๕ กว่าร้อยละ ๓๔ และลดลงอย่างต่อเนื่อง ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ลดลงจากปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ร้อยละ ๔๕ และปี พ.ศ. ๒๕๔๒ มีอัตราลดลงจากปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ถึงร้อยละ ๓๖ เนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจของไทย (วิกฤตการณ์ต้มยำกุ้ง) และกระทบกับเศรษฐกิจโลกในที่สุด โดยเฉพาะปัญหาการลอยตัวค่าเงินบาท ทำให้ธุรกิจที่ใช้เงินยืมจากต่างประเทศ ต้องรับภาระหนี้เป็นสองเท่า จนกระทั่งรัฐบาลประกาศปิดกิจการสถาบันการเงินถึง ๕๖ แห่ง ต้องขอโครงการสนับสนุนทางการเงินของไอเอ็มเอฟ และต้องแก้กฎหมายจำนวน ๑๑ ฉบับ ซึ่งรวมถึงการอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองกรรมสิทธิ์อาคารชุดและที่ดินในประเทศไทย ถือครองกรรมสิทธิ์ห้องชุดได้ถึงอัตราร้อยละ ๔๕ และมากกว่าในเขตกรุงเทพมหานคร

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามข้อผูกพันกับ IMF ประเทศไทยได้บังคับใช้พระราชบัญญัติอาคารชุดฉบับที่ ๓ ในเดือนเมษายน อนุญาตให้คนต่างด้าวสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้ถึงร้อยละสี่สิบเก้า เป็นการทั่วไป และยังคงกำหนดให้ถือครองกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดได้มากกว่าร้อยละสี่สิบเก้า โดยมีเงื่อนไขตามมาตรา ๔ แก้ไขมาตรา ๑๕ ทวิ และกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ประกาศใช้บังคับในวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๓ ความว่า

(๑) จะต้องตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร เขตเทศบาล หรือเขตราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

(๒) จะต้องมียุทธศาสตร์ไม่น้อยกว่าสี่สิบห้องชุด

(๓) ที่ดินที่ตั้งอาคารชุดและใช้ประโยชน์ร่วมกัน ต้องไม่เกินห้าไร่

(๔) จดทะเบียนมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่คนต่างด้าวขอรับโอนกรรมสิทธิ์ในห้องชุด

(๕) ไม่ตั้งอยู่ในบริเวณเขตปลอดภัยในราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยเขตปลอดภัยในราชการทหาร

(๖) คนต่างด้าวต้องใช้ห้องชุดโดยไม่ขัดต่อจารีตประเพณีหรือวิถีชีวิตอันดีของชุมชนในท้องถิ่นนั้น

(๗) เงื่อนไขการนำเงินตราต่างประเทศ หรือการถอนเงินบาทจากบัญชีเงินบาทของบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ในต่างประเทศ หรือถอนเงินจากบัญชีเงินฝากเงินตราต่างประเทศ ในจำนวนไม่น้อยกว่าค่าห้องชุดที่จะซื้อ

(๘) มีระยะเวลาจำกัด คือ ตั้งแต่วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๓ - ๑๒ เมษายน ๒๕๔๘

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ - ๒๕๔๘ ปัญหาระบบเศรษฐกิจได้รับการคลี่คลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสนับสนุนมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลเพื่อส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ทั้งในเรื่องมาตรการลดค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายที่ยินยอมให้หักภาษีได้มากขึ้น เป็นต้น โดยเฉพาะในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นปีที่สิ้นสุดระยะเวลาของมาตรการการกระตุ้นอสังหาริมทรัพย์ ทั้งด้านภาษี และค่าธรรมเนียม จึงทำให้มีการเร่งโอนจำนวนมาก

ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ มีการเปิดระบบเครือข่ายขนส่งมวลชน ซึ่งอนุญาตให้การสร้างอาคารสูงในแนว ๕๐๐ เมตรจากแนวสถานีรถไฟ ซึ่งคาดว่าจะมีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ ๑,๐๐๐ - ๑๐,๐๐๐ คนต่อตารางกิโลเมตร หรือมีระยะทางตั้งแต่ ๑๐ - ๒๐ กิโลเมตรจากศูนย์กลางเมือง และ ๒๐ กิโลเมตรขึ้นไปจากศูนย์กลางเมือง แต่มีระดับความหนาแน่นของประชากรมากกว่า ๑,๐๐๐ คนต่อตารางกิโลเมตร ทำให้มีการจดทะเบียนอาคารชุดเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และส่งผลให้มีการสร้างอาคารชุดอย่างหนาแน่นบริเวณแนวรถไฟฯ จนถึงปัจจุบัน ส่วนพื้นที่อื่น ๆ มักจะมีการ

สร้างอาคารชุด มักจะทำเป็นอาคารชุดสูงไม่เกิน ๘ ชั้น โดยมีขนาดห้องชุดค่อนข้างเล็ก เพื่อรองรับความต้องการของชนชั้นกลาง

ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ - มีการปรับปรุงผังเมืองกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีผลใช้บังคับไปจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อรองรับจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครถึง ๑๒.๕ ล้านคน โดยกำหนดให้ธุรกิจอาคารชุด จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โครงการที่พักอาศัยบริการชุมชน และที่พักตากอากาศของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๒ แม้ว่าประเทศไทยจะได้รับผลกระทบจากสภาวะหดตัวของเศรษฐกิจโลก ที่เรียกว่า วิกฤติการณ์ซับไพรม์ แต่ไม่มีผลกระทบกับผู้ประกอบธุรกิจด้านอาคารชุดมากนัก เพราะได้ประโยชน์จากการที่รัฐบาลประกาศให้มีการก่อสร้างรถไฟฟ้าสายใหม่เพิ่มอีก ๕ สาย ทั้งยังนำมามาตรการกระตุ้นภาคอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ กลับมาใช้ใหม่ ทั้งยังตรึงอัตราดอกเบี้ยต่ำ การลดหย่อนค่าธรรมเนียมการโอน และการลดภาษีธุรกิจเฉพาะ ทำให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ดีขึ้น โดยมีส่วนแบ่งตลาดถึงร้อยละ ๕๑ ของที่อยู่อาศัยทุกประเภทรวมกัน

เนื่องจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) กำหนดให้อาคาร ๘ ชั้น ในโครงการต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกันรวมเกินกว่า ๑๐,๐๐๐ ตารางเมตร จะต้องใช้มาตรฐานเช่นเดียวกับอาคารขนาดใหญ่พิเศษ ดังนั้น จึงมีการสร้างอาคารชุดซึ่งสูงไม่เกินแปดชั้น หรือน้อยกว่าที่เรียกว่า อาคารชุดประเภท Low Rise ซึ่งมีต้นทุนถูกกว่า จึงสอดคล้องกับกำลังซื้อของผู้บริโภค

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ พบว่า ในกรุงเทพมหานคร การก่อสร้างอาคารชุดที่แล้วเสร็จมีอัตราการเติบโตเพิ่มสูงถึงร้อยละ ๔๘ จากสัดส่วนที่อยู่อาศัยทั้งหมด โดยมีผู้ประกอบการจดทะเบียนอาคารชุดสูงถึง ๑๑๑ ราย คิดเป็นจำนวน ๔๒,๑๐๘ หน่วย โดยเน้นระดับราคา ๑ - ๒ ล้านถึง ๓๕,๗๒๑ หน่วยและต่ำกว่า ๑ ล้าน กว่า ๕๐,๑๒๙ หน่วย และราคามากกว่า ๒ ล้าน ในจำนวนที่ใกล้เคียงกัน คือ ๔๘,๑๖๑ หน่วย มีอัตราการโอนกรรมสิทธิ์ในครึ่งปีแรกสูงมาก

ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ในช่วงครึ่งปีแรก เกิดผลกระทบเรื่องปัญหาน้ำท่วม ทำให้เศรษฐกิจหยุดชะงัก ให้ออขายและสถิติการจดทะเบียนในช่วงปลายปีลดลง โดยมีโครงการที่หยุดขายเพิ่มจาก ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ รวม ๓,๓๕๐ หน่วย ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประกาศใช้มาตรการกำหนดอัตราส่วนเงินให้สินเชื่อต่อมูลค่าหลักประกัน (Loan to Value - LTV) และส่งผลกระทบต่อให้มีจำนวนอาคารชุดที่จดทะเบียนแล้วมากกว่า ๑๕๐,๐๐๐ หน่วย

ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๖ สถานการณ์ของตลาดอาคารชุดมีการขยายตัวสูงสุด มีห้องชุดเข้าสู่ตลาดกว่า ๖๔,๘๐๐ หน่วย เพิ่มขึ้นถึงร้อยละสี่สิบห้าจากปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เฉพาะในไตรมาสแรกของปี พ.ศ. ๒๕๕๖ มีอาคารชุดเข้าสู่ตลาดกว่า ๒๕,๐๐๐ หน่วย โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร และ

จังหวัดที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวอื่น ๆ เช่น พัทยา ชลบุรี และขยายตัวไปยังจังหวัดอุดรธานี เชียงใหม่ ขอนแก่น อำเภอลาดบัวหลวง โดยผู้อำนวยการอาวุโสฝ่ายนโยบายเศรษฐกิจการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย อ้างว่า ความต้องการยังมีอยู่สูง เนื่องจากการที่รัฐบาลเน้นกำลังซื้อจากภายในประเทศไทย (กฤติญา นิมมานรดี, ๒๕๕๖)

ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๒ รวมห้าปีที่ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ทำรัฐประหาร ในวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ต่อมาจากได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนมีนาคม ๒๕๖๒ และนายกรัฐมนตรีได้นำคณะรัฐมนตรีเข้าเฝ้าเพื่อถวายสัตย์ปฏิญาณตามมาตรา ๑๖๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๒ มีอาคารชุดเปิดตัวในกรุงเทพมหานครรวมกว่า ๒๔๕,๐๐๐ ยูนิต โดยเฉพาะในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ มีอาคารชุดเปิดตัวใหม่สูงถึง ๖๖,๐๐๐ ยูนิต แม้ว่าจะมีปัจจัยลบจากมาตรการ LTV ของธนาคารแห่งประเทศไทย และมาตรการภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ที่จะประกาศใช้ในต้นปี ๒๕๖๓ (แม้ว่าภายหลังจากเดือนการบังคับใช้ออกไปอีก ๘ เดือน เนื่องจากความไม่พร้อมในการบังคับใช้กฎหมายก็ตาม)

#### การถือครองอาคารชุดของคนต่างด้าว

กฎหมายว่าด้วยอาคารชุดได้จัดระบบกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลที่อยู่อาศัยในอาคารเดียวกันโดยให้มีกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารแยกจากกันเป็นสัดส่วน เพื่อให้ผู้ที่อยู่ในอาคารเดียวกันสามารถถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารส่วนที่เป็นของตนแยกจากกันเป็นสัดส่วน และสามารถจัดระบบค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอาคารร่วมกันได้ นอกจากนี้ยังได้วางมาตรการควบคุมการจัดตั้งอาคารชุดให้เหมาะสมเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ที่จะมาซื้อห้องชุดเพื่ออยู่อาศัย

สำหรับการถือครองห้องชุดในอาคารของคนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวอาจถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้ต้องเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทยเท่านั้นจึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องขอจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ห้องชุดได้ และรวมกันแล้วต้องไม่เกินอัตราร้อยละ ๔๕ ของเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดนั้นในขณะที่ขอจดทะเบียนอาคารชุด ถ้าเป็นคนต่างด้าวและนิติบุคคลดังต่อไปนี้

๑. คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง
๒. คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน
๓. นิติบุคคลตามที่กำหนดให้ถือเสมือนเป็นคนต่างด้าวตามมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย

(๔) นิติบุคคลซึ่งเป็นคนต่างด้าวตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๑ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งหมายถึงคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ และได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน

(๕) คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลที่กฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวซึ่งนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรหรือถอนเงินจากบัญชีเงินบาทของบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศหรือถอนเงินจากบัญชีเงินฝากเงินตราต่างประเทศ (ปิยะนุช โปตะวณิช, ๒๕๕๔ : ๓๓)

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ยังไม่พบว่ามีการศึกษาผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดจากการที่รัฐอนุญาตให้คนต่างชาติเข้ามาถือครองอาคารชุดที่เป็นรูปธรรมโดยระบุถึงจำนวนเงินตราต่างประเทศที่คนต่างชาติได้นำเข้ามาไปเพื่อซื้ออาคารชุด นอกจากจะเป็นการศึกษาในระดับจุลภาคทั่วไป เช่น รูปแบบของสถาปัตยกรรม อุปสงค์ และปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการซื้ออาคารชุด การใช้จ่ายพาหนะ หรือระบบรถไฟฟ้าในบริเวณใกล้เคียงกับอาคารชุด ดังนี้

**ประจักษ์ ชัยนธีระศิลป์ (๒๕๔๑)** ได้ศึกษาเรื่อง การตัดสินใจซื้ออาคารชุดในเขตกรุงเทพมหานครของคนต่างด้าวระหว่าง พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๓๘ ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากมีการแก้ไขพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๔ โดยอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองกรรมสิทธิ์ในอาคารชุด ได้ไม่เกินร้อยละ ๔๐ แต่พบว่า จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๓๘ มีคนต่างด้าวถือครองกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครเพียง ๔๘๒,๑๖๘.๗๓ ตารางเมตร หรือคิดเป็นร้อยละ ๗.๒๕ ของอาคารชุดจำนวน ๑,๐๖๕ แห่ง และยังมีพื้นที่ในห้องชุดว่างอีก ๒,๑๖๔,๗๓๔.๒๒ ตารางเมตร

**ศุภสิทธิ์ ปานดำ (๒๕๔๗)** ได้ศึกษาปัจจัยการถือกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดของบุคคลต่างด้าวในเขตพัทธา โดยกลุ่มตัวอย่างภาครัฐและเอกชน สนับสนุนให้อนุญาตบุคคลต่างด้าวถือครองกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดได้เกินกว่าร้อยละ ๔๕ เฉพาะที่เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยว หรือได้รับการส่งเสริมการลงทุน เพราะเชื่อว่า จะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจและไม่ก่อให้เกิดปัญหาสังคมตามมา แต่ต้องมีการตรวจประวัติของบุคคลต่างด้าว เนื่องจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงและตำรวจเห็นว่าคนต่างด้าวที่อาศัยในอาคารชุดมีผลให้เกิดปัญหาสังคม มีการซึมซับวัฒนธรรมต่างชาติ ในขณะที่ผู้ประกอบการและผู้พักอาศัยในอาคารชุด เชื่อว่า ไม่มีผลกระทบต่อปัญหาสังคม แต่ยอมรับว่าคนต่างด้าวที่อาศัยในอาคารชุด ทำให้รู้สึกวุ่นวายเกิดความเหลื่อมล้ำด้านฐานะ

**วันชัย ตักดีพงษ์ (๒๕๕๓)** พบว่า ผู้พักอาศัยในอาคารชุดตามแนวรถไฟฟ้าบีทีเอส ยังคงมีพฤติกรรมมากรเลือกรูปแบบการเดินทางด้วยรถยนต์ส่วนบุคคล เพื่อไปทำงาน เพราะไม่แตกต่างจากการใช้รถไฟฟ้ามากนัก รองลงมาคือรถไฟฟ้าบีทีเอส เพื่อไปซื้อสินค้ามากที่สุด ส่วนผู้อยู่อาศัยในรัศมี ๕๐๐ เมตร จากรถไฟฟ้ามักจะเดินทางไปทำงานโดยใช้รถไฟฟ้า ส่วนที่ไกลจากสถานีรถไฟฟ้า ใช้รถยนต์ส่วนบุคคลมากกว่า เพราะไม่ต้องเปลี่ยนต่อยานพาหนะ ซึ่งไม่สอดคล้องกับการปรับผังเมือง

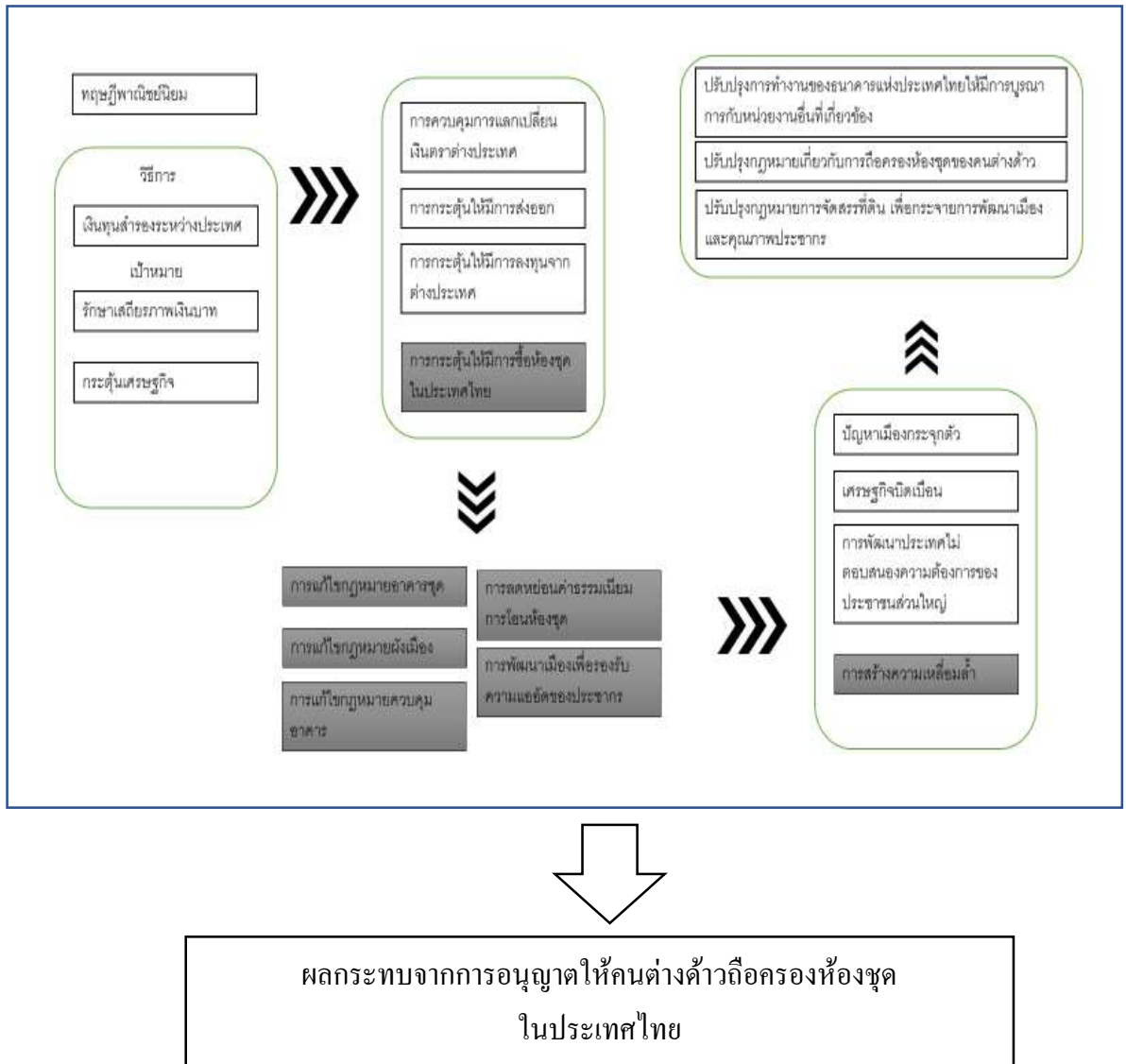
**ชานน กิติโสภาค (๒๕๕๗)** พบว่า การพัฒนาอาคารชุดในบริเวณรถไฟฟ้าเพื่อรองรับอาคารชุด ไม่ว่าจะเป็นศูนย์การค้า สถานบริการต่าง ๆ จะทำให้เกิดที่ดินแปลงเล็ก ซึ่งมีอาคารเก่าทรุดโทรม ปะปนไปกับแปลงที่ดินขนาดใหญ่ของอาคารชุด ซึ่งยากต่อการพัฒนา ทำให้มีการใช้ประโยชน์จากที่ดินได้ไม่เต็มศักยภาพ

**มาลินี คงรีน (๒๕๕๘)** เห็นว่า คนต่างด้าว ใช้อาศัยช่องว่างทางกฎหมายเข้าถือครองที่ดินในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในพื้นที่พืथा เกาะสมุย เกาะพะงัน ภูเก็ต และหัวหิน ซึ่งอาจถือครองได้ทั่วประเทศ ทั้งที่เป็นชนบท เกษตรกรรม และพื้นที่เสี่ยงต่อความมั่นคงทางทหาร ทำให้ราคาที่ดินแพงขึ้น คนไทยมีโอกาสถือครองที่ดินน้อยลง กระทบต่อการดำรงชีวิต การแย่งทำธุรกิจ ดังนั้น จึงควรกำหนดเขตที่ดินอย่างจำกัดที่ยินยอมให้คนต่างด้าวถือครองได้ สอดคล้องกับงานวิจัยของ ศิริพร สัจจนันท์และคณะ (๒๕๕๒) ซึ่งได้ศึกษาในเขตพื้นที่ภูเก็ต เชียงใหม่ ระยอง พบว่า มีการนำระบบตัวแทน (NOMINEE) มาใช้ในการถือครองอสังหาริมทรัพย์ เพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมาย

**มณีนรัตน์ ก้องเสียง (๒๕๖๑)** ได้ประเมินภาวะอุปสงค์ของชาวต่างชาติในตลาดอาคารชุดไทย แม้ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ อุปสงค์ของชาวต่างชาติ โดยเฉพาะชาวจีน แต่ยังไม่มีความกระทบทำให้ราคาอาคารชุดสูงขึ้นหรือกระทบความสามารถในการซื้ออาคารชุดของผู้ซื้อในประเทศ เนื่องจากผู้ประกอบการยังค่อนข้างระมัดระวังในการเปิดโครงการใหม่ และเน้นขายผู้บริโภคนในประเทศเป็นหลัก



### กรอบแนวคิดของการวิจัย



## สรุป

การอนุญาตให้คนต่างด้าวสามารถถือครองที่ดินแม้ว่าจะเป็นปัจจัยที่เป็นการส่งเสริมให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทยก็ตาม แต่การอนุญาตต้องเป็นไปอย่างจำกัดเพื่อสงวนที่ดินไว้ให้แก่คนไทย โดยการจำกัดการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวนั้น ประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๔๘๖ ซึ่งเป็นการกำหนดว่าคนต่างด้าว จะสามารถถือครองที่ดินในประเทศไทยได้ก็แต่โดยอาศัยบทสนธิสัญญาที่ประเทศไทยได้ทำกับรัฐของเจ้าของสัญชาติคนต่างด้าวนั้น โดยในการถือครองที่ดินให้ใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ประกอบกิจการในทางพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การศาสนา การกุศล หรือใช้เป็นสุสานหรือฌาปนสถาน และจำนวนที่ดินในแต่ละประเภท ซึ่งมีการกำหนดเนื้อที่ให้คนต่างด้าวสามารถถือครองได้ในการใช้ประโยชน์ของแต่ละกิจการไว้ ได้แก่ ที่อยู่อาศัย ไม่เกิน ๑๐ ไร่ พาณิชยกรรมไม่เกิน ๑๐ ไร่ อุตสาหกรรม ไม่เกิน ๕๐ ไร่ และเกษตรกรรม ไม่เกิน ๒๕ ไร่

การจำกัดการถือครองที่ดินมีเงื่อนไขและข้อจำกัดมาก ทำให้คนต่างด้าวได้ใช้วิธีการหลีกเลี่ยงกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ มากมาย เช่น การสมรสกับคนไทยแล้วให้คู่สมรสถือครองที่ดินแทนตน หรือการให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเป็นผู้ซื้อที่ดินและมีการทำสัญญาจ้างหรือสัญญาเช่าไว้กับคนต่างด้าว หรือแม้แต่การถือครองที่ดินโดยรูปแบบของนิติบุคคลไทย โดยให้ผู้ถือหุ้นที่มีสัญชาติไทยเป็นผู้ถือหุ้นแทนคนต่างด้าว เป็นต้น ซึ่งเป็นการทำธุรกรรมในลักษณะของตัวแทนอำพราง และมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากกระบวนการเหล่านี้ย่อมทำให้คนต่างด้าวสามารถถือครองที่ดินและมีอำนาจเหนือที่ดินในประเทศไทย และมีโอกาสเข้ามาแทรกแซงทางเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศ (ปิยะนุช โปตะวนิช, ๒๕๕๔ : ๒๕-๒๖)

## บทที่ ๓

### สภาพปัญหาและผลกระทบ

#### ภาพรวมเกี่ยวกับการควบคุมทุนสำรองระหว่างประเทศ

ตามพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๔๗๑ ทุนสำรองเงินตรา หรือเงินสำรองระหว่างประเทศ หมายถึง ทุนสำรองมาตรฐานทองคำ และทุนสำรองธนบัตร ส่วนเงินตราต่างประเทศจะอยู่ในบัญชีเงินคงคลังที่รัฐบาลได้รับอนุญาตให้นำไปใช้จ่ายเพื่อการบริหารราชการแผ่นดิน โดยในระยะแรกเก็บเงินสำรองไว้เป็นเงินปอนด์สเตอร์ลิง ทั้งที่เป็นบัญชีเงินฝากในธนาคารของอังกฤษ และหลักทรัพย์ที่ถ่ายทอนคั้นเป็นเงินปอนด์ อย่างไรก็ตามตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๔ ถึงการเกิดของสงครามโลกครั้งที่ ๒ รัฐบาลไทยยังเก็บรักษาเงินสำรองส่วนใหญ่เป็นเงินปอนด์ และทองคำ จนเมื่อมีการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย ในปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ธนาคารแห่งประเทศไทย เข้ามารับผิดชอบทุนสำรองเงินตราแทนกระทรวงการคลัง และในปี พ.ศ. ๒๔๘๘ มีการจัดตั้งกองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา เพื่อรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนรายวัน (ปิดิพงศ์ แสงวงศ์, ๒๕๕๒ : ๓)

ตามพ.ร.บ. เงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ มาตรา ๓๐ ประกอบด้วย (๑)ทองคำ (๒) เงินตราต่างประเทศอันเป็นเงินตราที่พึงเปลี่ยนได้ หรือเงินตราต่างประเทศอื่นใดที่กำหนดโดยกฎกระทรวง (๓) หลักทรัพย์ต่างประเทศที่จะมีการชำระหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศที่ระบุไว้ตามข้อ (๒) (๔) ทองคำ สินทรัพย์ต่างประเทศ และสิทธิพิเศษถอนเงิน ที่นำส่งสมทบกองทุนการเงิน (๕) ใบสำคัญสิทธิซื้อส่วนสำรอง (๖) ใบสำคัญสิทธิพิเศษถอนเงิน (๗) หลักทรัพย์รัฐบาลไทยที่จะมีการชำระหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศ หรือเงินบาท (๘) ตัวเงินในประเทศ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยพึงซื้อหรือรับช่วงสิทธิซื้อลดได้ แต่ต้องมีค่ารวมกันไม่เกินร้อยละยี่สิบของจำนวนธนบัตรออกใช้ ทั้งนี้สินทรัพย์ตาม (๑) - (๖) ธนาคารแห่งประเทศไทย จะต้องจัดดำรงไว้ให้มีค่ารวมกันทั้งสิ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละหกสิบของจำนวนธนบัตรออกใช้ ดังนั้น ทุนสำรองระหว่างประเทศ จึงหมายความโดยสรุปได้แก่ สินทรัพย์ต่างประเทศซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหาร ประกอบด้วย ทองคำ สิทธิการถอนพิเศษ (Special Drawing Right/SDR) สินทรัพย์ส่งสมทบกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และสินทรัพย์ต่างประเทศในรูปเงินตราต่างประเทศที่สะสมทั้งในรูปเงินฝาก และการลงทุนในตราสารทางการเงินระหว่างประเทศ

## ระบบอัตราแลกเปลี่ยนของประเทศไทย

เงินทุนสำรองระหว่างประเทศได้มาจากการที่มีการขอซื้อเงินตราที่ใช้ในประเทศ โดยการนำเงินตราต่างประเทศมาขอซื้อ ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยจะได้นำเงินตราต่างประเทศที่มาใช้เป็นทุนสำรองระหว่างประเทศต่อไป ดังนั้นระบบอัตราแลกเปลี่ยนจึงถูกนำมาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำหนดค่าของเงินทองท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งโดยทั่วไปมีการใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่สำคัญ ๔ ระบบ ด้วยกัน คือ

๑. ระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ โดยมีระบบย่อยประกอบด้วย ระบบมาตรฐานทองคำ ระบบมาตรฐานบิลเวอร์รตทองคำ และระบบ Bretton Woods

๒. ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว ซึ่งประกอบด้วย ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวอย่างเสรี ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวที่มีการจัดการ

๓. ระบบอัตราแบบกำหนดจากกลุ่มเป้าหมาย และ

๔. ระบบการควบคุมอัตราแลกเปลี่ยน

สำหรับ ประเทศไทยมีการควบคุมเงินตราต่างประเทศ ที่มาใช้เป็นทุนสำรองระหว่างประเทศ ตามพระราชบัญญัติเงินตรา ครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๗๑ ก่อนการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง และได้มีการแก้ไขต่อเนื่อง ในปี พ.ศ. ๒๔๗๓, ๒๔๗๕, ๒๔๗๘, ๒๔๘๒, ๒๔๘๓, ๒๔๘๔, ๒๔๘๕, ๒๔๘๗, ๒๕๐๑, ๒๕๔๕, ๒๕๐๑, ๒๕๑๔, ๒๕๑๖, ๒๕๒๑, ๒๕๓๖, ๒๕๔๕ เฉลี่ย ๔ ปี/ครั้ง โดยหลักการที่สำคัญ คือ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา ซื้อหรือขายเงินตราต่างประเทศที่กำหนดโดยกฎกระทรวงตามที่ธนาคารพาณิชย์ในราชอาณาจักรจะเรียกให้ซื้อหรือขาย (มาตรา ๒๓ พ.ร.บ. เงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑) โดยกำหนดระบบอัตราแลกเปลี่ยน เพื่อควบคุมปริมาณเงินตราต่างประเทศ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงมาแล้วหลายระบบ

ปี พ.ศ. ๒๑๕๕ - ๒๔๕๕ เป็นระยะแรกของการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยน

ปี พ.ศ. ๒๔๕๘ - ๒๕๐๖ เป็นช่วงระยะเวลาก่อนการกำหนดค่าเสมอภาคเงินบาท

ปี พ.ศ. ๒๕๐๖ - ๒๕๒๑ ใช้ระบบค่าเสมอภาค

ปี พ.ศ. ๒๕๒๑ - ๒๕๒๔ ระบบอัตราแลกเปลี่ยนประจำวันร่วมกับธนาคารพาณิชย์

ปี พ.ศ. ๒๕๒๔ - ๒๕๒๗ ทุนรักษาอัตราแลกเปลี่ยนเป็นผู้กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนประจำวัน

ปี พ.ศ. ๒๕๒๗ - ๒๕๔๐ ทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเป็นผู้กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนประจำวันโดยอิงค่าเงินบาทไว้กับเงินตราต่างประเทศสกุลสำคัญหลายสกุล (การใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตะกร้าเงิน (Basket Currencies) ทำให้ประเทศไทยมีการสะสมเงินทุน

สำรองระหว่างประเทศในปริมาณที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ เพิ่มจาก ๑.๘๕ พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ เป็น ๓๘.๗๒ พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปลายปี พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือประมาณ ๒๐ เท่า ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการเกินดุลชำระเงินแต่เมื่อเทียบกับดุลการค้ากลับเป็นการขาดดุล เพราะเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าปริมาณเงินทุนสำรองระหว่างประเทศดังกล่าวกลับต่ำกว่าปริมาณเงินตราต่างประเทศที่ผู้นำเข้าจะมาขอแลกเปลี่ยนชำระค่าสินค้าและบริการในต่างประเทศได้เพียง ๔ เดือน (พรายพล คุ่มทรัพย์, ๒๕๕๓ : ๕)

ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ – ปัจจุบัน ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวภายใต้การจัดการ (Manage Float) หลังจากระบบนี้ มีการนำมาบังคับใช้เป็นเวลากว่า ๒๒ ปี พบว่าในเดือนกันยายน ๒๕๖๒ ประเทศไทยมีทุนสำรองต่างประเทศ ประมาณ ๒๒๐,๕๓๐.๗๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็นลำดับที่ ๑๒ ของโลก มากกว่าประเทศสหรัฐอเมริกาเกือบเท่าตัว ทั้งนี้ ทุนสำรองระหว่างประเทศดังกล่าว ส่วนหนึ่งเป็นเงินบริจาคในโครงการฟ้าป่าช่วยชาติของหลวงตามหาบัว ญาณสัมปันโน ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ รวม ๒๔ ครั้ง เป็นทองคำแท่งหนัก ๑๓,๐๕๑ กิโลกรัม (ประมาณ ๑๗,๑๑๒ ล้านบาท) และเงินตราต่างประเทศอีก ๑๐,๔๕๗ ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ประมาณ ๓๑๓,๗๑๐ ล้านบาท) โดยจำนวนเงินสำรองนี้มีเพียงพอที่ผู้นำเข้าจะมาขอแลกเปลี่ยนชำระค่าสินค้าและบริการในต่างประเทศได้ถึง ๕ เดือน (เกณฑ์มาตรฐานทั่วไปต่ำสุด ๓ เดือน) และพอให้ธุรกิจที่กู้ยืมระยะสั้นจากต่างประเทศนำไปชำระหนี้ได้ถึงสามเท่า (เกณฑ์มาตรฐานทั่วไปเพียง ๑ เดือน) ซึ่งหากนำทุนสำรองต่างประเทศเหล่านี้ไปใช้ จะสามารถใช้เป็นงบประมาณในประเทศไทยได้ถึงเกือบ ๓ ปี (ฐิติมา ชูเชิด, ๒๕๖๒)

### หลักการในการกำหนดเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ

หลักการในการกำหนดเงินทุนสำรองระหว่างประเทศเดิมนั้นมีความเชื่อว่ายังมีเงินทุนสำรองระหว่างประเทศจำนวนมากเท่าใดก็ยิ่งก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศมากขึ้นเท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์สามประการด้วยกัน คือในด้านความปลอดภัยของดุลการชำระเงินการก่อให้เกิดรายได้จากดอกเบี้ย และสภาพคล่อง ซึ่งกล่าวในรายละเอียด ได้ดังนี้

๑. ควรจะกำหนดเงินทุนสำรองระหว่างประเทศให้เท่ากับหนี้ระยะสั้น หรือเท่ากับอัตราการนำเข้า ๓ - ๕ เดือน ซึ่งเป็นไปตาม Guidotti-Greenspan-IMF Rule หรือแนวคิดแบบ Descriptive Approach อธิบายโดยย่อ คือ ประเทศที่ไม่มีรายได้จากการส่งออก สามารถนำเงินทุนสำรองระหว่างประเทศที่มีอยู่มาใช้จ่ายเพื่อการนำเข้าสินค้าและบริการตามปกติต่อไปได้อีกเป็นระยะเวลา ๕ เดือน อย่างไรก็ตามแนวความคิดดังกล่าว ยังต้องพิจารณาปัจจัยอื่นประกอบ อาทิ เสถียรภาพของการส่งออก ประสิทธิภาพของตลาดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศและตลาดการให้สินเชื่อต้นทุนค่าเสียโอกาส ผลตอบแทนในการสะสมเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ

ความแปรปรวนของระดับเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน และปริมาณสินค้าคงคลังที่เป็นสินค้าที่ทำการซื้อขาย เป็นต้น

๒. เงินทุนสำรองระหว่างประเทศนี้ จะต้องไม่เก็บในรูปเงินสดแต่เพียงประการเดียว เพราะจะทำให้ไม่ได้รับผลตอบแทน ตามแนวคิดแบบ Optimizing approach ซึ่งเสนอโดย Heller (๑๙๕๖) โดยพิจารณาจากต้นทุนรวมในการปรับรายได้ของประเทศ ต้นทุนของการถือเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ ความน่าจะเป็นในการใช้เงินทุนสำรองเพื่อการปรับรายได้ของประเทศ ดังนั้น จึงต้องกระจายออกไปถืออยู่ในรูปสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงต่ำ และมีสภาพคล่องตัวสูง ซึ่งสามารถนำออกจำหน่ายเพื่อแลกเปลี่ยนกับเป็นเงินสดได้ง่ายขึ้น ลักษณะคล้ายการลงทุนในต่างประเทศ เช่น ตราสารเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำของประเทศอุตสาหกรรมขนาดใหญ่

๓. ใช้เพื่อการแทรกแซงค่าเงินของตนเอง เช่น นำไปซื้อเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกา เพื่อให้ค่าเงินของตนเองอ่อนค่าลง ส่งผลให้สินค้านำเข้ามีราคาสูงขึ้น ในขณะที่สินค้าส่งออกมีราคาถูกลง ทำให้ส่งออกได้มากขึ้น ทำให้ดุลการชำระเงินเกินดุล เป็นต้น (โชติวัฒน์ อัมรินทร์, ๒๕๕๓ : ๑๐)

## การเปิดเสรีทางการเงิน และผลกระทบ

ประเทศไทยได้เปิดให้มีระบบการเงินเสรี เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ดังนั้น คุลบัญชีการชำระเงินด้านทุน (Capital Account) ย่อมส่งผลมากกว่าผลจากการเปลี่ยนแปลงของคุลบัญชีเดินสะพัดในการเปลี่ยนแปลงของปริมาณเงินทุนสำรองของประเทศ จึงต้องพิจารณาควกับนี้ต่างประเทศระยะสั้น แต่เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยได้อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ ดำเนินกิจการวิเทศธนกิจ (BIBFs) ประกอบกับธนาคารแห่งประเทศไทยยังใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ และเข้าแทรกแซงค่าเงินบาทโดยผ่านทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา จึงทำให้หนี้ระยะสั้นของประเทศไทยมีมูลค่าสูงขึ้น โดยมีความผันผวนของปริมาณเงินทุนสำรองค่อนข้างมาก ส่งผลให้ยอดหนี้ต่างประเทศภาคเอกชนของไทยมีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก โดยมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ ๘๑ ของจำนวนหนี้ทั้งประเทศ และในจำนวนดังกล่าวเป็นหนี้ระยะสั้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๕๐ จนเมื่อประเทศไทยได้เปลี่ยนมาใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัวแบบมีการจัดการ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ความผันผวนของปริมาณเงินทุนสำรองก็ลดลง (สร้อยทิพย์ ห่อนาค, ๒๕๔๔ : ๗๑)

## กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ มีอยู่หลายฉบับ แต่มีที่สำคัญดังนี้คือ

### กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเงินตรา

ประเทศไทยมีกฎหมายที่ควบคุมเงินตรามาโดยตลอดตั้งแต่สมัยตั้งกรุงรัตนโกสินทร์ เป็นราชธานี และปรากฏหลักฐานในทางกฎหมาย ในปี พ.ศ. ๒๔๗๑ ตลอดระยะเวลา ๓๐ ปี ที่บังคับใช้กฎหมาย ดังกล่าว มีการปรับปรุงแก้ไขต่อเนื่องอย่างต่อเนื่องถึง ๑๑ ครั้ง เฉลี่ยสามปีครั้ง จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๐๑ จึงได้ตราเป็นพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ และใช้จนถึงปัจจุบัน เป็นเวลากว่า ๖๐ ปี โดยมีการแก้ไข ๑๓ ครั้ง ครั้งสุดท้าย เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๖ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ประเทศไทยได้อิงค่าของเงินบาทกับมูลค่าทองคำบริสุทธิ์ โดยมีการปรับค่าจำนวน ๖ ครั้ง ต่อมายกเลิกในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ปรากฏรายละเอียดดังนี้

ครั้งที่ ๑ พระราชกฤษฎีกา กำหนดค่าเสมอภาคของบาท พ.ศ. ๒๕๐๖ มาตรา ๓ กำหนดค่าเสมอภาคของบาทเท่ากับทองคำบริสุทธิ์ ๐.๐๔๑๗๒๔๕ กรัม

ครั้งที่ ๒ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๔๓ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๑๕ และมีผลในวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๑๕ ยกเลิกพระราชกฤษฎีกา กำหนดค่าเสมอภาคของบาท พ.ศ. ๒๕๐๖ และกำหนดค่าเสมอภาคของบาทเท่ากับทองคำบริสุทธิ์ ๐.๐๓๕๓๕๑๕๗ กรัม

ครั้งที่ ๓ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๓๐ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๑๕ แต่ให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๑๕ โดยกำหนดค่าบาทเท่ากับทองคำบริสุทธิ์ ๐.๐๓๕๓๕๑๖ กรัม

ครั้งที่ ๔ พระราชกฤษฎีกา กำหนดค่าเสมอภาคของบาท พ.ศ. ๒๕๑๖ กำหนดค่าเสมอภาคของบาท เท่ากับทองคำบริสุทธิ์ ๐.๐๓๕๔๑๖๔ กรัม โดยใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๑๖

ครั้งที่ ๕ พระราชกฤษฎีกา กำหนดค่าเสมอภาคของบาท พ.ศ. ๒๕๑๖ กำหนดค่าเสมอภาคของบาท เท่ากับทองคำบริสุทธิ์ ๐.๐๓๖๘๓๓๑ กรัม โดยใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๑๖

ครั้งที่ ๖ พระราชกฤษฎีกา ยกเลิกพระราชกฤษฎีกา กำหนดค่าเสมอภาคของบาท พ.ศ. ๒๕๑๖ พ.ศ. ๒๕๒๑ เนื่องมาจากการกำหนดค่าเงินบาทนั้น จะเป็นไปตามระบบอัตราแลกเปลี่ยนประจำวันร่วมกับธนาคารพาณิชย์ ซึ่งทำให้ค่าของเงินบาทสอดคล้องกับความต้องการของตลาดมากขึ้น (รัชพล ศุภวิวรรธน์, ๒๕๖๓)

### กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมแลกเปลี่ยนเงินตรา

ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. ๒๔๘๕ โดยมีการแก้ไขปรับปรุง ในปี พ.ศ. ๒๔๘๖ ปี พ.ศ. ๒๕๒๗ และปี พ.ศ. ๒๕๒๙ กล่าวโดยสรุปกระทรวงการคลังมีหน้าที่ ออกใบอนุญาตให้แก่นิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการรับแลกเปลี่ยนเงินตรา และสามารถมอบอำนาจให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ เช่น การกำหนดเงื่อนไขในการซื้อและขายเงินตราต่างประเทศ เป็นต้น

### กฎหมายเกี่ยวกับ ธนาคารแห่งประเทศไทย

ได้แก่ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งมีการแก้ไข ๘ ครั้ง ได้แก่ ในปี พ.ศ. ๒๔๘๗, ๒๕๐๕, ๒๕๒๘, ๒๕๔๐, ๒๕๕๑, ๒๕๕๔, ๒๕๖๐ และ ๒๕๖๑ โดยสรุปคือ การกำหนดบทบาทให้ธนาคารแห่งประเทศไทย พิจารณาจัดสรรเงินสำรอง เพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินของประเทศ

### กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมให้มีการนำเข้าเงินตราต่างประเทศ

กฎหมายที่ส่งเสริมให้มีการนำเข้าเงินตราต่างประเทศ กระจายอยู่ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ที่ส่งเสริมให้คนต่างชาตินำเงินตราต่างประเทศมาลงทุนในประเทศไทย โดยได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เช่น สิทธิในการซื้อที่ดิน การได้รับยกเว้นภาษี ในจำนวนปีที่กำหนด การนำเข้าช่างฝีมือที่เป็นต่างด้าว พระราชบัญญัตินิคมอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะในเขตการค้าเสรี หรือเขตประกอบการอุตสาหกรรมทั่วไป ล้วนแต่เป็นการเตรียมอุปทานด้านสถานที่ และระบบสาธารณูปโภคให้แก่ชาวต่างชาติมาประกอบการอุตสาหกรรมในประเทศ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ที่อนุญาตให้เข้าประเทศได้ โดยได้รับยกเว้นการตรวจลงตราเข้าเมือง เพื่อการท่องเที่ยว หรือสามารถขอ VISA ON ARRIVAL ได้ ทำให้มีการใช้จ่ายเงินตราในประเทศ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อตกลงทางการค้ากับประเทศต่าง ๆ (Free Trade Agreement) ที่อนุญาตให้คนต่างชาติสามารถลงทุนในกิจการบางประเภทได้ถึงร้อยละ ๔๙ การเปิดการค้าเสรีด้านบริการ เช่น วิศวกรรม บัญชี สถาปัตยกรรม หรือแม้กระทั่งการปฏิบัติตามข้อผูกพันที่มีกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

### ผลกระทบที่เกิดจากมูลค่าของเงินบาทที่แข็งขึ้น

เงินบาทที่มูลค่าแข็งขึ้นนั้น เริ่มมาอย่างต่อเนื่องหลังจากวิกฤตการณ์ทางการเงินในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ จนในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มีค่าสูง เนื่องจากอัตราเงินสำรองต่างประเทศของไทยมีปริมาณมากขึ้นเรื่อย ๆ ผลกระทบของการกำหนดให้มีเงินสำรองต่างประเทศ ในจำนวนที่สูงเกินสมควร ทำให้มูลค่าเงินบาทในตลาดโลก มีค่าแข็งขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อไปนี้



### ผลกระทบต่อ การส่งออกและการท่องเที่ยว

๑. ทำให้รายได้จากการส่งออกในรูปแบบเงินบาทลดลงอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยเฉพาะในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ มีอัตราลดลงถึง ๕.๖ % เมื่อเทียบกับการส่งออกในรูปแบบดอลลาร์สหรัฐอเมริกาที่หดตัวเพียง ๒.๘ %

๒. ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักท่องเที่ยวลดลง จาก ๕๑,๔๔๖ บาทต่อหัวในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ เหลือเพียง ๔๘,๕๒๘ บาทต่อหัวในปี พ.ศ. ๒๕๖๒

๓. ความสามารถในการแข่งขันด้านราคาของสินค้าส่งออกลดลง โดยเฉพาะสินค้าที่มี import Content ต่ำ

### ผลกระทบต่อ การนำเข้าและการท่องเที่ยวต่างประเทศ

๑. ทำให้คนไทยนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคเพิ่มขึ้น แทนสินค้าที่ผลิตในประเทศ ซึ่งหากใช้ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นปีฐาน จะพบว่า มีการนำเข้าสินค้าประเภทไม่คงทน เพิ่มขึ้นเป็น ๑๑๔ % ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑

๒. คนไทยใช้จ่ายเที่ยวต่างประเทศเพิ่มขึ้นเร็วกว่าเที่ยวในประเทศ โดยการท่องเที่ยวต่างประเทศมีอัตราเพิ่มขึ้นถึง ๑๕๘.๕ เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่การท่องเที่ยวในประเทศมีอัตราเพิ่มขึ้นเพียง ๑๓๓.๔ เปอร์เซ็นต์ เมื่อใช้ข้อมูลปี ๒๕๕๙ เป็นปีฐาน

### ผลกระทบต่อ การลงทุนระหว่างประเทศทั้งขาเข้าและขาออก

๑. ทำให้ประเทศไทยมีความน่าสนใจลดลงในสายตาของนักลงทุนต่างชาติ ตามข้อมูลของ UNCTAD และธนาคารแห่งประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ ประเทศไทยมีความน่าสนใจที่ระดับ ๗.๓ % ในขณะที่ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๑ ลดลงเหลือเพียง ๔.๔ เปอร์เซ็นต์

๒. การออกไปลงทุนต่างประเทศของคนไทยมีต้นทุนที่ถูกกลงจากข้อมูลของ UNCTAD การลงทุนในต่างประเทศของไทยเมื่อเทียบกับสัดส่วนการลงทุนต่างประเทศของโลก เมื่อเทียบกับ ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ มีการลงทุนในต่างประเทศเพิ่มขึ้นถึง ๐.๔ % ผลกระทบต่อราคาสินค้าพลังงานและอัตราเงินเฟ้อส่งผลให้ราคาน้ำมันในประเทศ มีอัตราเพิ่มขึ้น ที่ต่ำกว่าอัตราเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก

## ความตกลงระหว่างประเทศของไทยที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวในประเทศไทย

นักลงทุนต่างชาติสามารถเข้ามาประกอบธุรกิจบริการในประเทศไทยได้หลายช่องทาง โดยช่องทางหนึ่งที่สามารถทำได้คือการใช้สิทธิภายใต้ความตกลงหรือสนธิสัญญาที่ประเทศไทยผูกพันไว้กับประเทศคู่ภาคี โดยการขอให้สิทธิดังกล่าวจะดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ภายใต้มาตรา ๑๑ แห่ง พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๒ ปัจจุบันประเทศไทยมีการเจรจาการค้าบริการทั้งในระดับพหุภาคี ระดับภูมิภาค และระดับทวิภาคีกับประเทศคู่ค้าต่าง ๆ ทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา โดยมีทั้งความตกลงภาคการค้าบริการที่มีผลบังคับใช้แล้วกับประเทศคู่ค้าต่าง ๆ จำนวน ๑๔ ความตกลง ความตกลงภาคการค้าบริการที่อยู่ระหว่างการเจรจา จำนวน ๖ ความตกลง และความตกลงที่กำลังเตรียมการเจรจาหรือที่ยังไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคี จำนวน ๒ ความตกลง โดยนักลงทุนต่างชาติที่ยื่นขออนุญาตและได้รับหนังสือรับรองการประกอบธุรกิจตามมาตรา ๑๑ มีเพียง ๓ ประเทศ ภายใต้ความตกลง ๓ ฉบับ ได้แก่ สนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทย - สหรัฐอเมริกา จำนวนกว่า ๑,๕๐๐ ราย ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย - ญี่ปุ่น (JTEPA) จำนวน ๒ ราย และความตกลงทางการค้าเสรีไทย - ออสเตรเลีย (TAFTA) จำนวน ๑ ราย

ข้อผูกพันการค้าบริการของประเทศไทยเพิ่มเติมจาก GATS ในหลายสาขาบริการ แต่ระดับของข้อผูกพันส่วนมากใกล้เคียงกับบทบัญญัติของกฎหมายภายในประเทศ โดยนิยามของผู้ใช้สิทธิภายใต้ความตกลงต่าง ๆ ส่วนมากยังจำกัดสัดส่วนผู้ถือหุ้นต่างด้าวที่ถือหุ้นในบริษัทได้ไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนหุ้นทั้งหมด ซึ่งเป็นสัดส่วนเดียวกับบทบัญญัติในกฎหมายการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวของไทย และสาขาบริการที่เปิดตลาดให้ประเทศคู่ค้าส่วนมากเป็นสาขาบริการที่ผู้ประกอบการไทยสามารถแข่งขันได้กับผู้ประกอบการต่างชาติ ซึ่งมักจะเป็นสาขาธุรกิจบริการที่ไม่อยู่ในบัญชีสามแนบท้ายกฎหมายยกเว้นความตกลงฯ ที่มีความคืบหน้าในการเจรจาหลายรอบ อาทิ AFAS ที่มีการเปิดเสรีในสาขาบริการย่อยเพิ่มขึ้น พร้อมทั้งปรับสัดส่วนผู้ถือหุ้นต่างชาติเพิ่มขึ้นตามลำดับในรายสาขาบริการที่ผูกพันไว้ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ, ๒๕๖๐ : ๕-๖)

### สิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว

สิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวนั้นในเชิงกฎหมายได้มีการพัฒนามาจากหลักกรรมสิทธิ์ (Absolute Ownership) ในที่ดินสมัยกฎหมายโรมัน โดยการกำหนดหลักกรรมสิทธิ์ของกฎหมายโรมันนั้นทำให้มีการพัฒนาควบคุมที่ดินโดยรัฐ และพัฒนาไปถึงการจำกัดสิทธิของคนต่างด้าว ซึ่งตาม

กฎหมายโรมันนั้นคนต่างด้าวจะไม่สามารถมีสิทธิใดเลยตามกฎหมาย โดยถือว่ากฎหมายมีผลบังคับใช้และให้อิทธิพลแก่ชาวโรมัน โดยเฉพาะ คนอื่นที่ไม่ใช่ชาวโรมันจะขอความคุ้มครองป้องกันจากกฎหมายไม่ได้ ส่งผลให้คนต่างด้าวไม่สามารถเข้าถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ตามกฎหมายโรมัน ซึ่งสิทธิดังกล่าวได้พัฒนาต่อเนื่องจนมาถึงปัจจุบัน

การพัฒนาสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวในปัจจุบันมีรูปแบบการพัฒนาที่ต่างกันไปในแต่ละประเทศ อันเนื่องมาจากระบบสิทธิในที่ดินของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันจึงส่งผลให้การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวแตกต่างกันไปด้วย ในส่วนของประเทศไทยนั้น สิทธิการได้มาในที่ดินตามกฎหมายจะปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 1 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย ดังนั้น สิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวจึงหมายความว่า คนต่างด้าวมีกรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นด้วย

แต่เมื่อพิจารณาในส่วนของรายละเอียดในการกำหนดสิทธิในที่ดินแต่ละประเทศนั้น สิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวในระบบกฎหมายที่แตกต่างกันกลับไม่ได้เป็นปัจจัยที่ทำให้การออกมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวแตกต่างกัน โดยสิ้นเชิง แต่จะมีความแตกต่างกันในรายละเอียดเพียงเล็กน้อย ซึ่งหากพิจารณาถึงการที่แต่ละประเทศยินยอมให้คนต่างด้าวสามารถเข้ามามีสิทธิในที่ดินได้ สามารถแบ่งการเข้าไปมีสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวในแต่ละประเทศ ได้ ๒ ประเภทคือ

๑. การเข้าไปมีสิทธิในที่ดิน โดยการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรืออาจกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่าคนต่างด้าวเข้าไปเป็นเจ้าของที่ดิน โดยสมบูรณ์ตามกฎหมายของประเทศนั้น

๒. การเข้าไปมีสิทธิในการใช้ที่ดิน โดยมิได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในประเภทนี้ที่ดินและการกำหนดขอบเขตของการใช้ที่ดินจะขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของภาครัฐ ตัวอย่างของการกำหนดสิทธิในการใช้ที่ดินซึ่งเป็นที่รู้จักและเป็นที่ยอมรับของคนต่างด้าวในปัจจุบันคือ การเช่าที่ดิน หรือวิธีการได้มาซึ่งที่ดินโดยวิธีเสียดำเนินกรรมอื่น ๆ ซึ่งวิธีการนี้จะทำให้คนต่างด้าวมีสิทธิในการใช้ที่ดิน ตามระยะเวลาที่มีการตกลงให้เช่าหรือให้ใช้สิทธิ โดยแลกกับค่าเช่าที่ตกลงกันระหว่างคนต่างด้าวที่ต้องจ่ายกับผู้ให้เช่าหรือภาครัฐ

นอกจากนี้การแบ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าว ถ้าพิจารณาถึงวิธีการของการเข้าไปมีสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว ยังสามารถแบ่งสิทธิในที่ดินได้อีก ๒ ประเภทคือ

๑. การเข้าไปมีสิทธิในที่ดินโดยตรง หมายความว่า เป็นการเข้าไปมีสิทธิในที่ดินโดยเข้าถือสิทธิที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับที่ดินดังกล่าว เช่น การถือครองโดยอาศัยสิทธิกรรมสิทธิ์การเช่า หรือสิทธิอื่น ๆ ตามที่กฎหมายของแต่ละประเทศรับรอง

๒. การเข้าไปมีสิทธิในที่ดินโดยทางอ้อม เช่น การเข้าไปมีสิทธิในที่ดินผ่าน บุคคลอื่น หรือนิติบุคคลอื่น โดยการเข้าไปถือหุ้นในบริษัทที่มีการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินอีกอีกทอดหนึ่ง

### **สาเหตุที่ต้องมีการกำหนดสิทธิ ในที่ดินของคนต่างด้าว**

ที่ดินเป็นทรัพย์สินที่สำคัญและเป็นอำนาจอธิปไตยที่แต่ละรัฐมีสิทธิในการวางแผนรักษาไว้ ดังนั้น การที่คนต่างด้าวจะมีสิทธิในที่ดินอย่างไรบ้างก็เป็นสิทธิที่แต่ละประเทศสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ได้ และถ้าพิจารณาจากหลักกฎหมายของแต่ละประเทศและสภาพปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการเข้าไปถือครองและมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวนั้น สามารถสรุปสาเหตุที่ทำให้ต้องมีการควบคุมการเข้าไปมีสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวหรือจำกัดการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวได้ดังต่อไปนี้

#### **๑. เป็นการป้องกันความมั่นคงของชาติ**

โดยถือว่าเหตุผลด้านความมั่นคงของชาติเป็นเหตุผลสำคัญที่สุดตามหลักกฎหมายของแต่ละประเทศในการที่จะปกป้องรักษาดินแดนของตนไม่ให้ตกอยู่ในมือของคนต่างด้าวไม่ว่าจะเป็นในลักษณะทางตรงหรือทางอ้อม และเนื่องจากว่าถ้าปล่อยให้คนต่างด้าวมีสิทธิในที่ดินเป็นจำนวนมากแล้วก็จะเท่ากับที่ดินของประเทศนั้นจะตกอยู่ในการควบคุมของคนต่างด้าวซึ่งจะกระทบต่อความ มั่นคงทางด้านการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ พร้อมทั้งปัญหาอื่น ๆ ที่จะตามมาอีกเป็นจำนวนมาก และที่สำคัญก็คือการป้องกันไม่ให้คนต่างด้าวได้ถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงโดยตรง เช่น บริเวณจุดผ่านแดน จุดยุทธศาสตร์แนวพรมแดน เป็นต้น ซึ่งพื้นที่เหล่านี้ถ้า ตกเป็นของคนต่างด้าวจะเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศอย่างใหญ่หลวง และเนื่องด้วยเหตุผลในด้านความมั่นคงดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ถือเป็นเหตุผลสำคัญที่สุดของการควบคุมการถือครองที่ดินและกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าว ซึ่งในอนาคตอาจกลายเป็นปัญหาที่คุกคามประเทศใด ประเทศหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ความมั่นคงจึงเป็นเหตุผลหลักในการจำกัดการถือครองและการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าว

#### **๒. เป็นการป้องกันการครอบงำเศรษฐกิจของคนต่างด้าว**

ด้วยเหตุผลที่ว่าหากปล่อยให้มีการเข้ามาถือครองและมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวเป็นจำนวนมากจะทำให้คนต่างด้าวสามารถกำหนดการเคลื่อนไหวของภาคธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะส่งผลโดยรวมต่อเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น การถือครองที่ดินของคนต่างด้าวเป็นจำนวนมากจะทำให้คนต่างด้าวสามารถกำหนดทิศทางราคาของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ได้ ทำให้เกิดผลกระทบต่อภาคธุรกิจอื่น ๆ ตามมา ดังนั้นการปล่อยให้คนต่างด้าวเข้ามาถือครองและมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจำนวนมากจะทำให้คนต่างด้าวสามารถครอบงำเศรษฐกิจของชาติได้

### ๓. เป็นการป้องกันการเก็งกำไรจากการค้าที่ดินของคนต่างด้าว

การเข้ามาถือครองและมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวนั้น ในบางกรณีจะเป็นการทำให้ราคาที่ดินของประเทศที่มีการถือครองที่ดินดังกล่าวมีความผันผวน และไม่เป็นผลดีต่อสถานะเศรษฐกิจ รวมไปถึงเกิดความปั่นป่วนแก่ประชาชนในประเทศที่ต้องการมีบ้านและที่ดินเป็นของตนเอง ตัวอย่างเช่น คนในประเทศนั้นไม่สามารถซื้อบ้านและที่ดินได้ เนื่องจากราคาสูงกว่าความเป็นจริงอันเกิดจากการแข่งขันกันซื้อที่ดินของคนต่างด้าว หรืออาจทำให้คนในประเทศนั้น ๆ ต้องขายที่ดินในราคาที่ต่ำกว่าความเป็นจริงก็ได้ทั้งนี้ยังรวมไปถึงการเป็นการปิดโอกาสนักลงทุนที่ต้องการเข้ามาลงทุนด้านอุตสาหกรรมอย่างแท้จริง จะไม่สามารถซื้อที่ดินเพื่อสร้างโรงงานหรือสถานประกอบการได้หรือมีต้นทุนด้านค่าใช้จ่ายในที่ดินสูงขึ้น

### ๔. ปกป้องและสงวนที่ดินไว้ให้กับลูกหลาน

หลักเหตุนี้เป็นการสร้างความมั่นใจให้กับคนในประเทศว่าคนในประเทศทั้งในปัจจุบันและลูกหลานในอนาคตข้างหน้าจะมีที่ดินไว้เป็นที่อยู่อาศัย ประกอบอาชีพ และอื่น ๆ โดยไม่ต้องไปดำเนินการเช่าที่ดินจากคนต่างด้าว ซึ่งถือว่าเหตุผลในข้อนี้เป็นเหตุผลที่ละเอียดอ่อนมากสำหรับประเทศที่มีพื้นที่ขนาดเล็ก เนื่องจากการเข้ามาถือครองที่ดินและถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวนั้น ทำให้อัตราการแข่งขันในการซื้อที่ดินหรือครอบครองที่ดินมีอัตราที่สูงจนทำให้คนในชาติและลูกหลานเสียสิทธิที่จะได้ซื้อหรือครอบครองที่ดินอันเป็นปัจจัยพื้นฐานที่คนในชาติของแต่ละประเทศจะพึงมีพึงได้ อีกทั้งยังรวมไปถึงการป้องกันที่ดินในเขตที่มีความสำคัญให้กับคนในชาติด้วย เช่น เขตตัวเมือง เพราะถ้าปล่อยให้คนต่างด้าวเข้ามาถือครองและถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตตัวเมืองหมดแล้วก็จะเป็นการผลักดันให้ของชาตินั้นต้องอพยพไปอยู่นอกเมือง

### ๕. ควบคุมการอพยพของคนต่างด้าวโดยอ้อม

การให้คนต่างด้าวเข้ามาถือครองและมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้นั้น จะเป็นการส่งเสริมให้คนต่างด้าวย้ายถิ่นฐานมาอยู่อาศัยในที่ดินที่ตนได้ซื้อไว้ เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวนั้นอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศของตน ซึ่งการที่คนต่างด้าวอพยพเข้ามานี้จะทำให้อัตราส่วนประชากรของแต่ละประเทศที่มีคนต่างด้าวอพยพเข้ามาเปลี่ยนแปลงไป และก็ไม่อาจรับประกันได้ว่าคนต่างด้าวที่อพยพเข้ามานั้นจะสร้างปัญหาอะไรบ้างในอนาคตต่อประเทศนั้น ๆ ดังนั้นการควบคุมการถือครองและการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวให้กระทำได้อย่างขึ้นจะทำให้คนต่างด้าวที่จะอพยพเข้ามาทำได้ยากขึ้นและเป็นการจำกัดปัญหาในอนาคตอีกด้วย

### ๖. ควบคุมปริมาณการลงทุนของคนต่างด้าว

เนื่องจากปริมาณการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวในปัจจุบันจะมีความเกี่ยวข้องกับการลงทุนของคนต่างด้าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นการใช้มาตรการทาง

กฎหมายในการควบคุมการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวเป็นเครื่องมือในการควบคุมการลงทุนของคนต่างด้าว ซึ่งการควบคุมผ่านการถือครองที่ดินเหล่านี้จะใช้วิธีการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองที่ดิน ซึ่งอาจส่งผลต่อแนวโน้มปริมาณการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศต่อประเทศนั้น ๆ ก็อาจเป็นได้

### ๓. ควบคุมการลงทุนของคนต่างด้าว

เป็นการควบคุมในการอนุญาตให้ผู้มาลงทุนในประเทศนั้นสามารถถือครองที่ดินและมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวได้ด้วยหรือไม่อีกทั้งยังเป็นการควบคุมประเภทของการลงทุนของคนต่างด้าว และเป็นการควบคุมว่าต้องการให้คนต่างด้าวเข้ามาลงทุนด้านธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์ หรือไม่

### ๔. สร้างหลักประกันในเรื่องของอาหาร

เหตุผลด้านอาหารนี้ถือเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญอีกประการหนึ่ง เนื่องจากว่าอาหารนั้นเป็นหนึ่งในปัจจัยที่มนุษย์ไม่สามารถขาดได้ การควบคุมการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว โดยเฉพาะในสวนของภาคเกษตรกรรมนั้นจะเป็นการสร้างหลักประกันทางการผลิตอาหารภายในประเทศได้ ซึ่งถ้าคนต่างด้าวสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินประเภทเกษตรกรรมได้นั้นก็เท่ากับเป็นการปล่อยให้กระบวนการผลิตอาหารอยู่ภายใต้การควบคุมของคนต่างด้าวได้

### ๕. การรวบรวมข้อมูลการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว

การควบคุมการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวนอกจากจะเป็นการป้องกันการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวแล้วยังสามารถทราบถึงข้อมูลการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวอีกด้วย อันส่งผลให้รัฐสามารถกำหนดนโยบายในการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวได้อีกด้วย (นัทชา โสภัมวิสต์, ๒๕๕๘ : ๑๕-๑๕)

## การหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อถือครองอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย

จากข้อจำกัดเรื่องคุณสมบัติของคนต่างด้าว ทำเลที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ สัดส่วนการถือครองกรรมสิทธิ์ของอาคารชุด หรือแม้กระทั่งเงื่อนไขการนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทย หรือการเบิกเงินบาทจากบัญชีในต่างประเทศนั้น ทำให้คนต่างด้าวบางรายได้ดำเนินการต่าง ๆ เพื่ออำพรางการถือครองแทนคนต่างด้าว หรือที่เรียกรวมกันว่า นอมินี (Nominee) ซึ่งกรรมที่ดินได้ตระหนักถึงปัญหานี้มาโดยตลอด และได้มีหนังสือกำกับเจ้าพนักงานที่ดินที่เกี่ยวข้องเป็นระยะ โดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ เช่น การติดตามการเพิ่มทุนของคนต่างด้าวหลังจากการโอนที่ดินไปแล้ว ทุกเดือนมิถุนายน การสอบสวนรายได้ขอผู้ถือหุ้นคนไทย เพื่อยืนยันความสามารถในการซื้อหุ้น การตรวจสอบวัตถุประสงค์ในการซื้อที่ดิน แต่ก็มักประสบความสำเร็จ

ในระดับหนึ่ง เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องบุคลากร การประสานข้อมูลกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า หรือข้อจำกัดตามกฎหมายไทย (ธรรมรัตน์ แสงจันทร์, ๒๕๕๖)

โดยทั่วไป การหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อถือครองอสังหาริมทรัพย์ หรือประกอบธุรกิจ ซึ่งต้องห้ามสำหรับคนต่างด้าวในประเทศไทย มีวิธีการต่างๆ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

๑. การให้คนไทยเป็น Nominee แทนคนต่างด้าว โดยจดทะเบียนถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน หรือเป็นผู้ถือหุ้นแทนคนต่างด้าวในนิติบุคคลประเภทต่าง ๆ

๒. การให้คนไทยเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน หรือผู้ถือหุ้นในนิติบุคคลประเภทต่าง ๆ ตามกฎหมาย แต่ให้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่คนต่างด้าวในลักษณะของการผูกขาด เช่น การจดทะเบียน สิทธิเก็บกิน สิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิใช้สอยในอสังหาริมทรัพย์ หรือสิทธิการรับจ้าง จ้างนำหุ้น หรือประโยชน์ในการลงมติต่าง ๆ ในการบริหารจัดการทรัพย์สินติดอยู่กับคนต่างด้าว ผู้ได้รับประโยชน์แต่เพียงผู้เดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติทรัพย์สินพิทักษ์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ทำให้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจนี้มีความมั่นคงมากขึ้นถึง ๕๕ ปี และมีสถานภาพเป็นทรัพย์สิน

๓. การจัดการ โครงสร้างขององค์กรอย่างซับซ้อน เช่น การกำหนดโครงสร้างใน บริษัทโดยการควบคุมคะแนนเสียงและผลประโยชน์ด้วยการใช้หุ้นบุริมสิทธิ การกำหนดโครงสร้าง การถือหุ้นไขว้กันหรือการถือหุ้นหลายชั้น

ซึ่งทั้งสามวิธีการดังกล่าว กรมที่ดินยังไม่มีมาตรการที่เป็นหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบการสอบสวน โดยเฉพาะ (ภคพันธ์ ภูคองน้ำ, ๒๕๕๘)

## สรุป

บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวของไทยซึ่งจำกัด สิทธิของคนต่างด้าวในการประกอบธุรกิจบริการทุกประเภทไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ของเศรษฐกิจของประเทศที่ยังต้องพึ่งพาทุนต่างชาติในการพัฒนาเทคโนโลยี ในการบริหารจัดการ และการกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันในตลาดที่มีผู้ประกอบการน้อยรายในหลายสาขาบริการอันจะ เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจไทยโดยรวม ซึ่งผู้บังคับใช้กฎหมายอาจตระหนักถึงสภาพความเป็นจริง ดังกล่าวจึงมิได้บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดเท่าที่ควร อย่างไรก็ตามการมีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิ ของคนต่างชาติแบบครอบจักรวาลแต่มีการบังคับใช้อย่างหละหลวม ในขณะที่หน่วยงานรัฐมีความ ต้องการที่จะสงวนอำนาจในการกำกับการลงทุนของต่างชาติให้มากที่สุด โดยเมื่อการลงทุน ของต่างชาติเริ่มมีปัญหา หน่วยงานของรัฐก็จะใช้มาตรการในการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดมากขึ้น ทำให้เกิดความวุ่นวายในระบบเศรษฐกิจเป็นครั้งคราว แต่เมื่อปัญหาสงบลงแล้วก็กลับไปสู่ระบบ เดิมเนื่องจากสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจที่ต้องการเงินทุนต่างชาติและจากข้อจำกัดของหน่วย

ราชการในการตรวจสอบการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวในทางปฏิบัติ วิธีการดังกล่าวทำให้นโยบายการลงทุนของคนต่างชาติของไทยขาดความชัดเจนและขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๖๐ : ๗๕)



---

## บทที่ ๔

### วิเคราะห์ปัญหาที่อนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองห้องชุด

#### ปัญหาเกี่ยวกับการถือครองกรรมสิทธิ์ห้องชุดในประเทศไทย

ประเด็นที่หนึ่ง คือ ความพยายามในการนำบ้านเดี่ยว บ้านแฝด บ้านแถว มาขึ้นขอจดทะเบียนอาคารชุด โดยมีที่ดินเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลนอกห้องชุด ทำให้ผู้ซื้อห้องชุดได้กรรมสิทธิ์ที่เป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลไปทั้งที่ดินและอาคาร หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “คอนโดเนอราบ” ซึ่งกรมที่ดินได้พยายามขอทราบหลักเกณฑ์จากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่กลับได้รับคำตอบจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้รับจดทะเบียนซึ่งสามารถจดทะเบียนเป็นอาคารชุดในหลายโครงการ

ประเด็นสอง คือ ประเด็นที่เกี่ยวกับการถือครองกรรมสิทธิ์ห้องชุดนั้นที่สำคัญที่สุด คือ ประเด็นเรื่องอัตราส่วนกรรมสิทธิ์ในฐานะเจ้าของร่วม เนื่องจากตามกฎหมายเดิมกำหนดให้อัตราส่วนกรรมสิทธิ์คำนวณจากราคาขายห้องชุด ซึ่งกระทบกับผลประโยชน์ของเจ้าของโครงการเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นฐานในการคำนวณภาษีธุรกิจเฉพาะ และในขณะเดียวกันก็มีผลกระทบต่อเจ้าของห้องชุด เพราะยิ่งห้องชุดมีราคาแพงมากขึ้นเท่าไรก็มีส่วนทำให้อัตราส่วนกรรมสิทธิ์ห้องชุดสูงขึ้น และทำให้ค่าใช้จ่ายส่วนกลางสูงขึ้นด้วย ดังนั้นการคำนวณอัตราส่วนกรรมสิทธิ์จึงเป็นประเด็นที่มีการเปลี่ยนแปลงตามแรงผลักดันของเจ้าของโครงการอย่างต่อเนื่อง

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๒ กรรมสิทธิ์ส่วนที่เป็นเจ้าของร่วมในทรัพย์สินกลางตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้เป็นไปตามอัตราส่วนระหว่างราคาของห้องชุดแต่ละห้องกับราคารวมของห้องชุดทั้งหมด ในขณะที่ขอจดทะเบียนอาคารชุด (มาตรา ๑๔) ดังนั้นผู้ประกอบการจึงมักแยกราคาห้องชุดออกจากมูลค่าการตกแต่งทั้งหมด เพื่อให้อัตราส่วนกรรมสิทธิ์มีมูลค่าต่ำลง ซึ่งเมื่อเทียบกับห้องชุดอื่น ๆ แล้ว อัตราส่วนกรรมสิทธิ์ก็จะต่ำลงด้วย หรือบางแห่งก็ใช้วิธีการคำนวณจากอัตราส่วนพื้นที่ด้วยความบกพร่อง จึงทำให้มีการจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดโดยไม่ได้พิจารณาจากเรื่องดังกล่าว และหากมีการแก้ไขจะต้องเรียกหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุดคืนจำนวนหลายร้อยหน่วยในแต่ละครั้ง ซึ่งทำได้ยากทำให้มีการบิดเบือนในเรื่องอัตราส่วนกรรมสิทธิ์ในระยะแรก

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้แก้ไขเป็นอัตราส่วนในกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์ส่วนกลางของเจ้าของร่วมให้เป็นไปตามอัตราส่วนระหว่างเนื้อที่ของห้องชุดแต่ละห้องชุดกับเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดนั้นในขณะที่จดทะเบียนอาคารชุดตามมาตรา ๖ ซึ่งเจ้าของโครงการหลายแห่งก็ได้แก้ไขการวัดพื้นที่โครงการ เพื่อให้จำนวนอัตราส่วนกรรมสิทธิ์ในห้องชุดบางห้องมีจำนวนน้อยกว่าห้องชุดทั่วไป ทั้ง ๆ ที่มีประโยชน์ใช้สอยมากกว่ากัน (มณีนันท์ ก้องเสียง, ๒๕๖๓)

## ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการขออนุญาตประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

การกำหนดรายการประเภทธุรกิจที่ได้รับความคุ้มครองแบบ “ครอบจักรวาล” ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ ทำให้ทุนต่างชาติจำนวนมากอำพรางตนเข้ามาประกอบธุรกิจในฐานะนิติบุคคลไทย ทั้งอย่างถูกกฎหมายด้วยการถือหุ้นทางอ้อม และอย่างผิดกฎหมายด้วยการถือหุ้นผ่านโนมินีไทย เพื่อลดภาระต้นทุนจากความยุ่งยากในการขออนุญาตจากคณะกรรมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

ปัญหาที่ตามมาคือการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ เพราะบัญญัติกฎหมายไว้เข้มงวดไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ในทางหนึ่งหน่วยงานในภาครัฐของไทยต้องการสงวนอำนาจในการกั้นกรองการลงทุนของต่างชาติผ่านการกำหนดรายการประเภทธุรกิจดัง เพื่อแสดงให้เห็นว่ารัฐไทยมีมาตรการปกป้องคุ้มครองผู้ประกอบการภายในประเทศ แต่ในอีกทางหนึ่งเศรษฐกิจไทยยังต้องพึ่งพาทุนต่างชาติ จึงมีการผ่อนปรนนิยามให้คนต่างชาติสามารถถือหุ้นทางอ้อมได้ นโยบายเกี่ยวกับการลงทุนจากต่างประเทศของไทยจึงมีลักษณะ “ปากว่าตาขยิบ” นอกจากนี้ยังถูกใช้เป็นเครื่องมือของผู้ประกอบการไทยเพื่อ “ไล่บี้” ให้หน่วยงานภาครัฐใช้ดุลยพินิจดำเนินการเอาผิดผู้ประกอบการต่างชาติ

นอกจากนี้การส่งเสริมการลงทุนภายใต้ BOI ที่ให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีไม่มีผลเท่าใดนักในการจูงใจให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนในภาคบริการที่มีมูลค่าเพิ่มสูง เนื่องจากบริการเหล่านี้ต้องการ (๑) สิทธิในการเป็นเจ้าของกิจการและไม่ต้องการที่จะถูก “บังคับ” ต้องหาผู้ร่วมทุน และ (๒) สิทธิในการนำเข้าผู้เชี่ยวชาญต่างชาติที่จำเป็นในการประกอบธุรกิจมากกว่าการได้รับสิทธิประโยชน์ในการนำเข้าวัตถุดิบดังเช่นภาคการผลิต เนื่องจากภาคบริการใช้วัตถุดิบที่เป็นความรู้ ความเชี่ยวชาญมิใช่สินค้า จึงจำเป็นต้องมีการออกแบบมาตรการส่งเสริมที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ลงทุนในภาคบริการ โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตามหากไม่ต้องการแก้ไขกฎหมาย ควรปรับปรุงให้อำนาจ BOI ในการให้การยกเว้นการลงทุนในกิจการภาคบริการทั้งหมด โดยไม่กำหนดสาขา โดยอาจกำหนดเงื่อนไขว่าบริการที่จะได้รับการส่งเสริมนั้นจะต้องเป็นบริการที่มีมูลค่าสูง

ที่ใช้แรงงานที่มีทักษะ หรือเทคโนโลยีระดับสูงเท่านั้น โดยไม่จำเป็นต้องให้สิทธิพิเศษด้านภาษีแต่อย่างใด เพียงแต่ยกเว้นข้อจำกัดด้านความเป็นเจ้าของและการนำเข้าผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ ซึ่งประเด็นหลังนี้จะต้องได้รับการยอมรับจากกระทรวงแรงงาน (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๖๐ : ๖๓-๖๔)

## ผลการสัมภาษณ์

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นนักวิชาการ ตัวแทนภาคเอกชน ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ และภาคประชาชน จำนวน ๑๐ ราย โดยในการสัมภาษณ์มีการสอบถามความคิดเห็นผลกระทบ และแนวทางแก้ปัญหาที่เกิดจากการอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองห้องชุดในประเทศไทย ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อมูลพอที่จะสรุปได้ว่า คนต่างด้าวจะเข้ามาทำนิติกรรมการถือครองที่ดิน ห้องชุดในประเทศไทยโดยการกระทำในลักษณะ “ตัวแทนอำพราง” และเป็นการกระทำในลักษณะนี้มานานแล้ว ปัจจุบันมีการกระทำในลักษณะนี้เพิ่มมากขึ้น โดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย เพราะอาจเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือช่วยเหลือให้เกิดการกระทำดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการถือครองที่ดิน การครอบครองห้องชุด การจัดโครงสร้างการถือหุ้น นอกจากนี้ก็จะเป็นในรูปแบบของการสมรสกับบุคคลที่มีสัญชาติไทยและให้คู่สมรสเข้าซื้อที่ดิน ห้องชุด หรือหุ้นในบริษัทแทนตนเอง การว่าจ้างให้บุคคลที่มีสัญชาติไทยเป็นผู้ดำเนินการซื้อที่ดิน ห้องชุด และให้ทำสัญญาผู้ยืมหรือสัญญาจ้างงานไว้กับตนเองเพื่อเป็นประกัน นอกจากนี้ตัวแทนอำพรางในสังคมไทยปัจจุบันเกิดขึ้นทั้งในระบบการเมืองและระบบเศรษฐกิจ เป็นตัวปัญหาของการหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ใช้บังคับกับบุคคลหรือนิติบุคคล และเป็นการต้องห้ามตามกฎหมาย ซึ่งส่งผลกระทบทำให้เกิดปัญหาต่อประเทศชาติในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายที่มีต่อเศรษฐกิจของประเทศ ความเสียหายทางด้านความมั่นคง และความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น โดยลักษณะและธุรกรรมของตัวแทนอำพรางที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว ยังคงเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและมักจะมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการไปตลอดเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมาย

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อมูลว่าการทำธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพรางส่งผลร้ายต่อประเทศในด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม การทุจริตของข้าราชการ ความเหลื่อมล้ำทางสังคม เพราะมีบุคคลกลุ่มหนึ่งที่สามารถกระทำการหรือทำธุรกิจได้แม้ว่ากฎหมายห้าม จึงเกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้คนเลื่อมศรัทธาต่อการบังคับใช้กฎหมายของประเทศ ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน และมีความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันว่ากฎหมาย

ที่มีอยู่ในปัจจุบันมีประสิทธิภาพเพียงพอสามารถจะเอาผิดและลงโทษผู้กระทำความผิดได้ แต่ปัญหาใหญ่อยู่ที่การบังคับใช้กฎหมาย

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อคิดเห็นว่าการอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองที่ดิน และห้องชุดในประเทศไทยจะส่งกระทบในทางสังคมทำให้เกิดการสูญเสียรายได้ทางภาษี เนื่องจากการทำธุรกรรมอำพรางดังกล่าวไม่สามารถตรวจสอบที่มาของรายได้ที่แท้จริง หากการถือครองที่ดิน ห้องชุด และอสังหาริมทรัพย์ตกไปอยู่ในมือของคนต่างด้าวเป็นจำนวนมากย่อมมีผลให้จำนวนสัดส่วนการถือครองของคนไทยลดลงและสูญเสียโอกาสในการถือครองที่ดิน ห้องชุด หรืออสังหาริมทรัพย์ สังคมจะเกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ก่อให้เกิดช่องว่างให้มีการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อให้หลีกเลี่ยงกฎหมาย และเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากคนต่างด้าวเหล่านี้อาจเข้ามาดำเนินธุรกรรมโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายกระทำความผิดในลักษณะการก่ออาชญากรรมข้ามชาติ เช่น การฟอกเงิน การแทรกแซงทางเศรษฐกิจ และการใช้ความได้เปรียบทางการเงินยึดเอาดินแดนซึ่งเป็นของคนไทยโดยทางอ้อมได้

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม คือ ๑. มาตรการทางกฎหมาย เพราะกฎหมายสามารถใช้บังคับและลงโทษผู้ฝ่าฝืนกระทำความผิดได้ แต่ปัจจุบันไม่มีการใช้บังคับอย่างจริงจัง ๒. มาตรการทางภาษีก็น่าจะเกิดผลในการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ๓. การให้กรมที่ดินต้องดำเนินการตรวจสอบอย่างรัดกุมก่อนจดทะเบียน ๔. ควรให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมที่ดิน กรมพัฒนาธุรกิจการค้า สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ ต้องจัดระบบฐานข้อมูลของแต่ละหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพสามารถเชื่อมโยงข้อมูลกันได้ ๕. ควรกำหนดเพิ่มอัตราโทษหรือบทลงโทษสำหรับตัวแทนอำพรางและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรม เช่น เพิ่มโทษเป็นสองเท่าจากกฎหมายที่กำหนดโทษใน

ผู้ที่ให้สัมภาษณ์เห็นว่ามาตรการที่จะแก้ไขปัญหาคคนต่างด้าวจะเข้ามาทำนิติกรรมการถือครองที่ดิน ถือครองห้องชุดในประเทศไทยโดยกระทำในลักษณะ “ตัวแทนอำพราง” การป้องกันความเสียหายนอกจากการใช้มาตรการทางกฎหมายที่เข้มแข็งแล้ว การปลูกฝังจิตสำนึก และการเผยแพร่ปัญหาเรื่องตัวแทนอำพรางให้แก่สังคมได้รับรู้ผ่านทางสื่อมวลชนก็จะเป็นทางออกของการแก้ปัญหาที่ควรเร่งดำเนินการโดยเร็วต่อไป

ผู้ที่ให้สัมภาษณ์เห็นว่าปัญหาที่พบในปัจจุบันจากการอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองห้องชุดในประเทศไทยที่เห็นได้ชัด ๆ คือ

๑. มีชาวต่างชาติเข้ามาถือครองที่ดิน โดยอาศัยตัวแทนอำพรางทั้งอยู่ในรูปของบุคคลธรรมดา และนิติบุคคล ที่มีสัญชาติไทย เป็นจำนวนมาก

๒. ชาวต่างชาตินั้นจัดตั้งตัวแทนอำพรางขึ้นมาเพื่อจัดตั้งนิติบุคคลสัญชาติไทยในการประกอบธุรกิจที่ต้องห้ามสำหรับชาวต่างชาติ

๓. ชาวต่างชาตินั้นจัดตั้งตัวแทนอำพรางขึ้นมาเพื่อจัดตั้งนิติบุคคลสัญชาติไทยเพื่อหลีกเลี่ยงข้อกำหนดบางประการที่กำหนดให้ชาวต่างชาติต้องดำเนินการ เช่น จำนวนทุนจดทะเบียนขั้นต่ำ การขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจคนต่างด้าว เป็นต้น

๔. สภาพปัญหาที่มีการละเลยไม่บังคับใช้กฎหมาย หรือการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ

๕. ผู้บังคับใช้กฎหมายหย่อนยานหรือหวังผลประโยชน์ส่วนตนมากเกินไป และขาดจิตสำนึก

๖. บทบัญญัติของกฎหมายที่ตราไว้แต่เดิมไม่เหมาะสมเพียงพอกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่พัฒนาไปมากกว่าแต่ก่อน รวมถึงบทลงโทษที่กำหนดไว้แต่เดิม เช่น ลงโทษจำคุก ๑ ถึง ๓ ปี ปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาทถือว่าเป็นอัตราโทษสถานเบาเท่านั้น ทำให้ไม่เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำความผิดต่อกฎหมาย เนื่องจากเพราะมีเงินทุนของชาวต่างชาติให้การสนับสนุนอยู่เรื่อย ๆ

๗. ปัญหาระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต่างก็ทำหน้าที่โดยขาดการควบคุมและตรวจสอบอย่างเข้มงวด ทำให้เกิดการหลีกเลี่ยงกฎหมายในที่สุด

๘. ปัญหาจากผู้บังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ มีการทุจริต คอร์รัปชัน ปลอมแปลงเลขให้เกิคนิติบุคคลตัวแทนอำพราง

ผู้ที่ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่า การดำเนินการทางธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพรางในปัจจุบันมีวิธีการหลายรูปแบบ เช่น

๑. สมรสกับบุคคลที่มีสัญชาติไทย และให้คู่สมรสเข้าซื้อที่ดินหรือหุ้นในบริษัทแทนตนเอง

๒. ว่าจ้างให้บุคคลที่มีสัญชาติไทย เป็นผู้ดำเนินการซื้อที่ดิน อสังหาริมทรัพย์ และให้ทำสัญญากู้ยืม หรือสัญญาจ้างองไว้กับตนเอง

๓. ว่าจ้าง หรือให้เงินทุนแก่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นมาใหม่ เพื่อให้เป็นนิติบุคคลสัญชาติไทย

๔. การจัดโครงสร้างการถือหุ้น และ/หรือ การบริหารงานบริษัท โดยให้คนต่างชาติสามารถครอบงำการบริหารงานของบริษัท หรือการได้รับปันผลมากกว่าผู้ถือหุ้นไทย

ผู้ที่ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่า การดำเนินการทางธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพราง ในปัจจุบันส่งผลร้ายต่อประเทศ สรุปได้ดังนี้

๑. ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม เพราะมีบุคคลกลุ่มหนึ่งที่สามารถกระทำการ หรือทำธุรกิจได้แม้ว่ากฎหมายห้ามไว้

๒. ก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้คนเสื่อมศรัทธาต่อการบังคับใช้กฎหมายของประเทศ

๓. ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน เพราะผู้กระทำความผิดวิ่งเต้นเพื่อหนีพ้นจากความรับผิดชอบ

๔. ทำให้การวางแผนทรัพยากร เช่น ที่ดินและอาชีพ หรือธุรกิจบางประเภทเพื่อคนไทยหรือ เพื่อความมั่นคงของประเทศไม่เป็นผล

ผู้ที่ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่า มาตรการที่จะช่วยควบคุมและตรวจสอบการประกอบธุรกิจที่ไม่อนุญาติให้คนต่างชาติประกอบในประเทศไทย สรุปได้คือ

๑. กรมที่ดิน กรมพัฒนาธุรกิจการค้า สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ฯลฯ ต้องจัดระบบข้อมูล ภายในของแต่ละหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด พร้อมทั้งมีการอบรมบุคลากร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการตรวจสอบ กำหนดให้มีการจัดทำรายงานการตรวจสอบและให้รายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๒. จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเฉพาะเพื่อทำหน้าที่คอยติดตามและตรวจสอบการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว โดยเน้นตรวจประเภทธุรกิจหรือลักษณะของนิติบุคคลที่คาดว่าจะมีการกระทำความผิด เช่น บริษัทที่ตั้งขึ้นมาเพื่อถือครองบ้านพักที่อยู่ในบริเวณเหมาะกับการท่องเที่ยว หรือการพักผ่อน โดยไม่มีการประกอบธุรกิจอื่นใด เป็นต้น

๓. การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบถึงผลเสียต่าง ๆ อันอาจเกิดขึ้นจากการที่คนต่างด้าวประกอบธุรกิจในลักษณะแอบแฝง คือ ใช้ตัวแทนอำพราง พร้อมกันนั้นควรที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้มากที่สุด ในกระบวนการแก้ไขปัญหาทุกขั้นตอน

๔. รณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบเกี่ยวกับตัวแทนอำพรางว่ามีผลเสียอย่างไรกับประเทศชาติ พร้อมกับให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เช่น แจ้งเบาะแสของนิติบุคคลที่มีลักษณะตัวแทนอำพรางให้ศูนย์รับแจ้งเฉพาะกิจ

๕. ควรที่จะตรากฎหมายขึ้นมาใหม่เพื่อให้ใช้ตรวจสอบ ควบคุมดูแล และกำหนดโทษ การทำธุรกรรมตัวแทนอำพรางให้ชัดเจน โดยเฉพาะจะดีกว่ามาปรับแก้กฎหมายแต่ละฉบับ แต่ทั้งนี้ การจะบัญญัติกฎหมายใหม่ขึ้นมาขึ้นนั้นก็ต้องให้สอดคล้องกันกับกฎหมายที่มีอยู่แต่เดิมด้วย หากบทบัญญัติของกฎหมายใหม่ไปขัดแย้งกับกฎหมายเดิมอาจจะทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้

กฎหมายได้ และเห็นสมควรที่จะต้องใช้กฎหมายที่มีอยู่แต่เดิมบังคับใช้ไปก่อน และถ้าหากกฎหมายใหม่ออกมาบังคับใช้แล้วก็ควรที่จะบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องตัวแทนอำพรางทั้งหมดควบคู่กันไป และบังคับใช้อย่างเคร่งครัด

ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นนักวิชาการ ตัวแทนภาคเอกชน ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ และภาคประชาชน จำนวน ๑๐ ราย สอดคล้องผลการศึกษาวิจัยของ ปิยะนุช โปตะวณิช (๒๕๕๔ : บทคัดย่อ) ผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายขึ้นเพื่อป้องกันและควบคุมการเข้ามาทำธุรกรรมของคนต่างด้าวหลายฉบับ คนต่างด้าวจึงได้มีการใช้ช่องว่างทางกฎหมายและอาศัยคนไทยให้เป็นผู้ดำเนินการทำธุรกรรมแทนในรูปแบบธุรกรรมอำพรางที่หลากหลายวิธี ได้แก่ (๑) การทำธุรกรรมอำพรางในการประกอบกิจการธุรกิจประเภทหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ เช่น การอำพรางผู้ถือหุ้นที่แท้จริง การปันหุ้น การฟอกเงิน กิจการเป็นของผู้มีสัญชาติไทยแต่คนต่างด้าวมียอำนาจลงลายมือชื่อแทนบริษัท คนต่างด้าวถือบริมสิทธิมีสิทธิออกเสียงมากกว่าหรือการใช้ผู้มีสัญชาติไทยซึ่งมีอาชีพที่ไม่เกี่ยวกับธุรกิจที่ลงทุน เป็นต้น (๒) การทำธุรกรรมอำพรางที่เป็นการถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ เช่น การใช้คนไทยถือครองแทน โดยผ่านความสัมพันธ์ทางครอบครัว (การสมรสกับคนไทยหรือการถือครองโดยบุตร) การเช่าหรือซื้อผ่านผู้มีสัญชาติไทย การตั้งเป็นนิติบุคคลไทยแล้วถ่ายโอนในภายหลัง การใช้นิติบุคคลซื้อที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สูงกว่าราคาทุนจดทะเบียน เป็นต้น

การทำธุรกรรมอำพรางดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศเป็นอย่างมาก เช่น ในด้านเศรษฐกิจโดยหากกิจการทางธุรกิจมีคนต่างด้าวเข้ามาเป็นจำนวนมาก กิจการของคนไทยอาจถูกแทรกแซงหรือถูกครอบงำกิจการ การประกอบอาชีพบางประเภทซึ่งสงวนให้คนไทยต้องตกไปอยู่ในมือของคนต่างด้าว เกิดความเสียเปรียบในการแข่งขันทางธุรกิจ รวมทั้งการสูญเสียรายได้ทางภาษีเนื่องจากการทำธุรกรรมอำพรางไม่สามารถตรวจสอบที่มาของรายได้ที่แท้จริง นอกจากนี้หากการถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ตกไปอยู่ในมือของคนต่างด้าวเป็นจำนวนมากย่อมมีผลให้จำนวนสัดส่วนการถือครองของคนไทยลดลง และสูญเสียโอกาสในการถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ด้านสังคมมีผลความเหลื่อมล้ำทางสังคม ก่อให้เกิดช่องว่างให้มีการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือเพื่อให้พ้นจากความรับผิดชอบ และเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากคนต่างด้าวเหล่านี้เข้ามาดำเนินธุรกรรมโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นผลให้เกิดการกระทำความผิดในลักษณะการก่ออาชญากรรมข้ามชาติ เช่น การฟอกเงิน การแทรกแซงทางเศรษฐกิจ และการใช้ความได้เปรียบทางการเงินยึดเอาดินแดนซึ่งเป็นของคนไทยโดยทางอ้อมได้



## กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่มีการตรากฎหมาย “ตัวแทนอำพราง” แล้ว ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าสมควรที่จะตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาทำหน้าที่นี้โดยตรงแต่ต้องให้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง หรืออาจเพิ่ม “หน่วยงานย่อย” ขึ้นในหน่วยงานของรัฐเดิมที่มีอยู่ ซึ่งหน่วยงานเดิมที่มีอยู่ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมาย “ตัวแทนอำพราง” มากที่สุดเป็นอันดับแรกน่าจะเป็นกรมพัฒนาธุรกิจการค้า เพราะนอกจากจะต้องตรวจสอบการจัดตั้งนิติบุคคลที่มีชาวต่างชาติเข้ามาเป็นผู้ถือหุ้นอย่างละเอียดแล้ว ยังต้องตรวจสอบถึงแหล่งที่มาของเงินลงทุนด้วยว่าเป็นแหล่งเงินทุนในไทย หรือจากต่างประเทศ โอนเข้ามาโดยจะต้องประสานงานหรือขอความร่วมมือจากธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างเคร่งครัด ดังนั้น กรมพัฒนาธุรกิจการค้าจะมีผลกระทบมากที่สุด ส่วนกรมที่ดินจะเป็นหน่วยงานลำดับต่อไปที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายดังกล่าว เพราะจะต้องพิจารณาว่านิติบุคคลนั้นเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทยอย่างแท้จริง ไม่ใช่นิติบุคคลที่อาศัยตัวแทนอำพราง และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีหน้าที่โดยตรงที่จะตรวจสอบเส้นทางของแหล่งเงิน แต่ทั้งนี้การตรวจสอบดังกล่าวทำไม่ได้ง่ายนักคงตรวจสอบได้เพียงแหล่งที่มาของเงินที่นำมาซื้ออสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ เท่านั้นว่าได้แหล่งเงินมาจากที่ใด ส่วนหน่วยงานที่ได้รับผลกระทบให้ต้องมีภาระงานเพิ่มขึ้นนอกจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมที่ดิน แล้วยังมีหน่วยงานอื่น ๆ เช่น กรมสรรพากร ด้านการเมือง เช่น รัฐสภา เป็นต้น

ความเห็นที่เกี่ยวกับการแก้กฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมของตัวแทน อำพรางให้ครอบคลุมหรือตรากฎหมายฉบับใหม่ เพื่อเป็นกฎหมายกลางที่ใช้ร่วมกันกับกฎหมายฉบับอื่นที่มีอยู่แล้วนั้น มีน้ำหนักใกล้เคียงกัน โดยฝ่ายที่เห็นว่าควรปรับแก้กฎหมายที่มีอยู่แล้ว เนื่องจากโดยมากกฎหมายแต่ละฉบับมีการให้อำนาจรัฐมนตรีไว้ค่อนข้างมากแล้วอาจจะออกเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติกำหนดวิธีการ ในขณะที่อีกฝ่ายมีความเห็นว่าควรที่จะตรากฎหมายขึ้นมาใหม่ เพื่อไว้ใช้ตรวจสอบ ควบคุมดูแล และกำหนดโทษการทำธุรกรรมตัวแทนอำพรางให้ชัดเจนโดยเฉพาะจะดีกว่ามาปรับแก้กฎหมายแต่ละฉบับ แต่ทั้งนี้การจะบัญญัติกฎหมายใหม่ขึ้นมานั้นก็ต้องให้สอดคล้องกันกับกฎหมายที่มีอยู่แต่เดิมด้วย หากบทบัญญัติของกฎหมายใหม่ไปขัดแย้งกับกฎหมายเดิมอาจจะทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมายได้ แต่บางความเห็นได้พิจารณาถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ควรที่จะต้องใช้กฎหมายที่มีอยู่แต่เดิมบังคับใช้ไปก่อน และถ้าหากกฎหมายใหม่ออกมาบังคับใช้แล้ว ก็ควรที่จะบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องตัวแทนอำพรางทั้งหมดควบคู่กันไป และบังคับใช้อย่างเคร่งครัดด้วย (ปิยะนุช โปตะวณิช, ๒๕๕๔ : ๑๐๖)

## วิเคราะห์ตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี

แม้ว่าจำนวนห้องชุดในปัจจุบันจะมีจำนวนห้องชุดมากกว่าหนึ่งล้านหน่วย แต่แผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงมหาดไทย ตามภารกิจเฉพาะด้านที่ดิน ระยะเวลา ๑๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๖) กลับมิได้มีการระบุที่ชัดเจนนัก เช่นเดียวกับแผนยุทธศาสตร์ธนาคารแห่งประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๕) ก็มิได้ระบุไว้ชัดเจนเช่นกัน ยกเว้นในส่วนที่จะพัฒนาและขับเคลื่อนองค์กร ในลักษณะที่เป็นดิจิทัลและข้อมูลเป็นเครื่องมือหลักในทุกกระบวนการทำงาน โดยเฉพาะในประเด็นการเร่งสร้างระบบนิเวศข้อมูลให้เกิดการใช้ประโยชน์จากข้อมูลราชการของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อประโยชน์ของเจ้าของข้อมูล ระบบการเงิน และระบบเศรษฐกิจโดยมีเป้าหมายบางส่วนสามประการที่สำคัญ คือ

๑. สาธารณชนเข้าใจการดำเนินนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย และปรับตัวต่อสัญญาณของนโยบายอย่างเหมาะสม

๒. สร้างแรงผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนการปรับโครงสร้างระบบเศรษฐกิจไทยอย่างจริงจัง ผ่านงานวิจัย การวิเคราะห์เชิงลึกการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อยกระดับศักยภาพการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างที่ยั่งยืนทางการเงินและการคลัง

๓. กรอบการบริหารเงินสำรองระหว่างประเทศมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เอื้อต่อการปรับตัวเข้าสู่โลกการเงินดิจิทัลและโครงสร้างเศรษฐกิจการเงินโลกที่เปลี่ยนไป

ซึ่งเมื่อพิจารณาความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติแล้ว จะพบว่าไม่สอดคล้องกันในบาง ประการ คือ

### ๑. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง

ปัจจุบันยังมีได้มีการพิจารณาในประเด็นเรื่องเงินสำรองระหว่างประเทศ การถือครองกรรมสิทธิ์ห้องชุด และประเด็นเรื่องความมั่นคงภายในประเทศ เพราะแม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยจะมีแรงงานต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานถึงกว่า ๓,๐๑๗,๔๑๖ คน โดยเป็นแรงงานตาม MOU (เมียนมา ลาว กัมพูชา เขมร) และแรงงานที่พิสูจน์สัญชาติ กว่า ๒,๗๑๔,๕๐๘ คน แต่จำนวนห้องชุดกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ หน่วย ซึ่งอนุญาตให้คนต่างด้าวเป็นเจ้าของถึงร้อยละ ๔๕ โดยประมาณ จะทำให้มีคนต่างด้าวที่มีศักยภาพทางการเงินไม่ต่ำกว่า ๔๕๐,๐๐๐ ราย และไม่มีความจำเป็นในการทำงานแต่มีอิทธิพลต่อวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และสังคม เนื่องจากแหล่งที่ตั้งอาคารชุดที่คนต่างด้าวมักจะมาครอบครองคือบริเวณที่เป็นแหล่งความเจริญสูงสุดในแต่ละจังหวัด ทำให้รัฐบาลต้องทุ่มเททรัพยากรจำนวนมากเพื่อสนับสนุนความเจริญเหล่านี้ เช่น บริเวณถนนสุขุมวิท บริเวณถนนสุขุมวิท ตัดถนน โศกมนตรี ซึ่งรัฐบาลต้องลงทุนกับระบบขนส่งสาธารณะ ระบบสาธารณสุข

ยินยอมให้มีการแก้ไขผังเมืองเพื่อให้สร้างอาคารสูงได้ ในขณะที่หากนางบประมาณในจำนวนที่เท่ากันไปพัฒนาจังหวัดอื่น ๆ จะสามารถก่อให้เกิดความเจริญเป็นวงกว้างมากกว่า

## ๒. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์

การที่อนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดในประเทศไทยจำนวนมาก โดยไม่มีพิจารณาถึงผลกระทบจากอิทธิพลทางวัฒนธรรม ค่านิยม และความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งเกิดจากการที่คนต่างด้าว ซึ่งค่อนข้างจะมีสถานภาพทางเศรษฐกิจที่สูงกว่าคนไทยในระดับทั่วไป จึงทำให้กลายเป็นค่านิยมของคนในประเทศ มีบทบาทในการกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ เช่น อาชีพ การดำเนินชีวิต รวมถึงการปลูกฝังและพัฒนาทักษะนอกห้องเรียน การส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครอบครัวและชุมชนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

## ๓. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรม การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

การสร้างอาคารชุดที่มีราคาแพง ทำให้ไม่สามารถกระจายการถือครองที่ดินและเข้าถึงทรัพยากร คนไทยส่วนใหญ่ จึงไม่มีหลักประกันทางสังคมที่ครอบคลุมและเหมาะสม จึงขาดความสนใจที่จะพัฒนาคุณภาพของแรงงาน กลายเป็นผู้ที่เห็นแก่ตัวและก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำ โดยเฉพาะความเป็นธรรมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีผลกระทบกับผู้ที่มีรายได้น้อย ไม่สามารถกระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ออกไปสู่ภูมิภาค ระบบเมืองจึงไม่เอื้อต่อการสร้างชีวิตและสังคมที่มีคุณภาพและปลอดภัยไม่สามารถตอบสนองต่อสังคมสูง การเสริมสร้างพลังทางสังคม

## ๔. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

การสร้างอาคารชุดแต่ละแห่ง มักจะมีจำนวนห้องชุดจำนวนมากว่า ๘๐ หน่วย ซึ่งล้วนแต่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศน์ จนกระทั่งต้องทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อหาแนวทางป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการใช้พื้นที่และทรัพยากรในแนวสูง ซึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างหนาแน่นตามจำนวนหน่วยของห้องชุด โดยเฉพาะการที่มีคนต่างด้าวจำนวนมากเข้ามาพักอาศัยหรือนำห้องชุดออกให้เช่า ซึ่งไม่ได้มีผลต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ แต่กลับมีผลกระทบต่อความสามารถในการซื้อห้องชุดของคนไทย จึงขัดต่อยุทธศาสตร์ในเรื่องนี้

### ๕. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญในยุทธศาสตร์ส่วนนี้ คือ การปรับเปลี่ยนภาครัฐที่ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม” ซึ่งปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทย ยังคงบริหารงานภายใต้นโยบายที่เน้นการบริหารงานในระดับมหภาค โดยไม่เปิดเผยข้อมูลและนโยบายการทำงานอ้างว่าเป็นข้อมูลอ่อนไหว และไม่ได้พิจารณาถึงผลกระทบด้านอื่น ๆ ในขณะที่กรมที่ดินดำเนินนโยบายโดยเน้นการปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ไม่ได้เก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบหรือเปิดเผยข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัย โดยถือว่าเป็นข้อมูลทางราชการ ซึ่งต้องปกปิด (ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ปี, ๒๕๖๑)

### สรุป

การทำธุรกรรมของคนต่างด้าวผ่านตัวแทนในลักษณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่เข้าใจกันในสังคมไทยว่าการกระทำเป็นตัวแทนอำพราง หรือ นอมินี (Nominee) โดยอำพรางการกระทำของตัวการซึ่งไม่อาจทำนิติกรรมนั้นได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ตัวแทนอำพรางดังกล่าวอาจถูกกำหนดให้กระทำการแทนบุคคลอื่นในหลายรูปแบบ เช่น การสมรสกับผู้มีสัญชาติไทย การตั้งตัวแทนอำพรางซึ่งเป็นคนไทยเพื่อถือครองอสังหาริมทรัพย์แทนคนต่างด้าว เพื่อเลี่ยงกฎหมาย ซึ่งการทำธุรกรรมเหล่านี้มีลักษณะเป็นการอำพรางเจ้าของหรือผู้ที่มีอำนาจที่แท้จริง ซึ่งในปัจจุบันได้มีการใช้บังคับกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันการทำธุรกรรมที่มีลักษณะอำพรางของคนต่างด้าวผ่านตัวแทนผู้มีสัญชาติไทยอยู่หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น แต่ก็ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้ทางปฏิบัติเนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายยังไม่มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะหรือพฤติกรรมที่ถือว่าเป็นธุรกรรมเกี่ยวกับตัวแทน อำพรางไว้ อย่างชัดเจน ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทน อำพรางยังเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน ซึ่งยังไม่มี ความชัดเจนเกี่ยวกับการประสานงานด้านข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมที่เป็นความผิด รวมทั้งยังไม่มีหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางที่จะพิจารณาเกี่ยวกับธุรกรรมที่อาศัยตัวแทนอำพรางเพื่อเลี่ยงกฎหมาย และพิจารณาทำธุรกรรมที่มีความชัดเจนเพียงพอ นอกจากนี้บทกำหนดโทษของกฎหมายเท่าที่บังคับใช้อยู่ปัจจุบันไม่รุนแรงเพียงพอที่จะทำให้เกิดความเกรงกลัวต่อการบังคับใช้กฎหมาย การกระทำอันมีลักษณะตัวแทนอำพรางที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยที่พบ เช่น การสมรสกับคนไทยแล้วให้คู่สมรสผู้มีสัญชาติไทยถือครองอสังหาริมทรัพย์แทนตน แต่สิทธิในการใช้ประโยชน์ ต่าง ๆ นั้นยังคงเป็นของคนต่างด้าว หรือการให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเป็นผู้ซื้ออสังหาริมทรัพย์และมีการทำสัญญากู้ยืม จำนอง หรือสัญญาเช่าไว้กับคนต่างด้าวเพื่อเป็นหลักประกันในอสังหาริมทรัพย์ที่คนต่างด้าวเป็นผู้ออกเงิน เป็นต้น

## บทที่ ๕

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

ปัจจุบันคนต่างด้าวเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเพื่อแสวงหาประโยชน์จากการค้าการลงทุนเพิ่มขึ้น เนื่องจากคนต่างด้าวเหล่านั้นมีองค์ความรู้ทางด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม รวมทั้งมีความได้เปรียบในค่าอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา และความพร้อมทางการเงินมากกว่าคนไทย เมื่อคนต่างด้าวเหล่านั้นเข้ามามากขึ้นย่อมทำให้คนไทยต้องเสียเปรียบในการแข่งขัน ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันและควบคุมการเข้ามาประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวและไม่ให้คนไทยเสียเปรียบมากนัก จึงได้มีการตรากฎหมายขึ้นเพื่อป้องกันและควบคุมการเข้ามดังกล่าวจำนวนหลายฉบับ ซึ่งในขณะเดียวกันกฎหมายดังกล่าวกลับเป็นอุปสรรคต่อคนต่างด้าวในการเข้ามาลงทุนและการแข่งขันทางการค้า จึงมีการใช้ช่องว่างทางกฎหมายและอาศัยคนไทยให้เป็นผู้ดำเนินการทำธุรกรรมแทนคนต่างด้าวในรูปแบบธุรกรรมอำพรางที่หลากหลายวิธี ตัวอย่างเช่น การทำธุรกรรมที่เป็นการถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองอสังหาริมทรัพย์โดยการใช้คนไทยถือครองแทน โดยผ่านความสัมพันธ์ทางครอบครัวโดยการสมรสกับคนไทยหรือการถือครองโดยบุตร การเช่าหรือซื้อผ่านผู้มีสัญชาติไทย การตั้งเป็นนิติบุคคลไทยแล้วถ่ายโอนในภายหลัง การใช้นิติบุคคลซื้ออสังหาริมทรัพย์สูงกว่าราคาทุนจดทะเบียน เป็นต้น ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศเป็นอย่างมาก เช่น ในด้านเศรษฐกิจโดยหากกิจการทางธุรกิจมีคนต่างด้าวเข้ามาเป็นจำนวนมาก กิจการของคนไทยอาจถูกแทรกแซงหรือถูกครอบงำกิจการ การประกอบอาชีพบางประเภทซึ่งสงวนให้คนไทยต้องตกไปอยู่ในมือของคนต่างด้าวเกิดความเสียเปรียบในการแข่งขันทางธุรกิจ รวมทั้งการสูญเสียรายได้ทางภาษีเนื่องจากการทำธุรกรรมดังกล่าวไม่สามารถตรวจสอบที่มาของรายได้ที่แท้จริง นอกจากนี้หากการถือครองอสังหาริมทรัพย์ตกไปอยู่ในมือของคนต่างด้าวเป็นจำนวนมากย่อมมีผลให้จำนวนสัดส่วนการถือครองของคนไทยลดลงและสูญเสียโอกาสในการถือครองอสังหาริมทรัพย์ ด้านสังคมมีผลความเหลื่อมล้ำทางสังคมเพราะมีบุคคลกลุ่มหนึ่งที่สามารถกระทำการได้แต่บุคคลอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายเกิดความเสียเปรียบก่อให้เกิดช่องว่างให้มีการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อให้เกิดสิ่งกฏหมายหรือเพื่อให้พ้นจากความรับผิดชอบ และเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศเนื่องจากคนต่างด้าวเหล่านี้เข้ามาดำเนิน

ธุรกรรมโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นผลให้เกิดการกระทำความผิดในลักษณะการก่ออาชญากรรมข้ามชาติ เช่น การฟอกเงิน การแทรกแซงทางเศรษฐกิจ

การเข้ามาลงทุนของคนต่างด้าวเพื่อประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยนั้นก่อให้เกิดผลดีและผลเสียหลายประการ เช่น ทำให้รายได้ของส่วนจัดเก็บรายได้และรายได้คนในประเทศสูงขึ้น ในขณะที่เดียวกันการเข้ามาลงทุนของคนต่างด้าวย่อมก่อให้เกิดผลเสียเช่นกัน คือการใช้ช่องว่างของกฎหมายเพื่อการถือครองกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวโดยการจ้างคนไทยในการทำนิติกรรมแทนคนต่างด้าว อันเป็นผลมาจากมาตรการทางกฎหมายไทยที่เข้มงวด ทำให้รัฐตรวจสอบการถือครองหรือถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวได้ยากขึ้นเนื่องจากคนไทยที่ได้รับการว่าจ้างให้ทำนิติกรรมอำพรางแทนคนต่างด้าวนั้นได้รับผลประโยชน์เป็นเงินค่าจ้างไม่มีต้นทุนในการลงทุน และค้ำค่าที่จะเสี่ยงต่อการเล็งกฎหมายหรืออาศัยช่องว่างของกฎหมายในการถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าว (นันทา โฮล์มควิสต์, ๒๕๕๘ : ๒)

## ข้อเสนอแนะ

### ๑. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑.๑ ควรมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ครอบคลุมการทำธุรกรรมของคนต่างด้าว เช่น แก้ไขบทนิยามคำว่า “คนต่างด้าว” ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ครอบคลุมถึงการที่คนต่างด้าวมียานาจอการบริหารหรือครอบงำกิจการของนิติบุคคลที่คนต่างด้าวตั้งขึ้นมาโดยใช้คนไทยเป็นผู้อำพรางการทำธุรกรรม ประกอบกับควรมีกำหนดให้การทำธุรกรรมแทนคนต่างด้าวที่มีลักษณะอำพรางเป็นความผิดฐานตัวแทนอำพรางเพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับฐานความผิด และเพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนต้องมีการจัดทำเป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการทำธุรกรรมที่มีลักษณะตัวแทนอำพรางเพื่อกำหนดกลไกและกระบวนการในการตรวจสอบการดำเนินการที่ครอบคลุมการทำธุรกรรมทุกประเภทของคนต่างด้าวพร้อมทั้งกำหนดโทษคนต่างด้าวที่มีเจตนาหลีกเลี่ยงกฎหมายในความผิดฐานตัวแทนอำพราง รวมทั้งผู้มีสัญชาติไทยที่ให้การสนับสนุน

๑.๒ ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะทำหน้าที่กำกับและควบคุมการทำธุรกรรมลักษณะตัวแทนอำพรางของคนต่างด้าวขึ้นเป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัด กระทรวง ทบวง กรม ให้ปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระและมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการพร้อมทั้งจัดทำรายงานหรือข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมอำพราง เก็บรวบรวม ติดตาม ตรวจสอบ ศึกษาวิจัย ประมวลผล และวิเคราะห์รายงานข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการทำธุรกรรมอำพรางของคน

ต่างด้าวในประเทศ พร้อมทั้งประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบการกระทำ ความผิด

## ๒. ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ

๒.๑ ภาครัฐควรให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาโดยการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งสร้างจิตสำนึกให้คนไทยให้เกิดความหวงแหนแผ่นดิน ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับวิธีการและรูปแบบการทำธุรกรรมอำพรางของคนต่างด้าว ให้รู้เท่าทันคนต่างด้าวและตระหนักถึงผลเสียที่จะเกิดแก่สังคมไทยในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และควรให้การส่งเสริมแก่ประชาชนในการแจ้งเบาะแส รวมถึงสร้างระบบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโดยอาศัยตัวแทนอำพราง เพื่อช่วยสกัดกั้นการเปิดช่องว่างให้คนต่างด้าวเข้ามาครอบงำกิจการในประเทศไทยได้โดยง่าย รวมถึงเพื่อช่วยรวบรวมพยานหลักฐานที่จะทำให้ทราบว่ากรณีใดบ้างที่เป็นการประกอบธุรกิจโดยอาศัยตัวแทนอำพราง

๒.๒ ภาครัฐควรรณรงค์เสริมสร้างทัศนคติค่านิยมแห่งความซื่อสัตย์สุจริต รวมถึงปลูกจิตสำนึกและปลูกฝังให้คนไทยทั่วไปในทุกสาขาอาชีพพร้อมกันต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการ โดยเริ่มจากในครอบครัวตลอดจนกำหนดไว้ในหลักสูตรการเรียนการสอนของสถาบันการศึกษา

## ๓. ข้อเสนอแนะการวิจัยในอนาคตต่อไป

๓.๑ ควรมีการศึกษาผลกระทบจากการที่มีคนต่างด้าวเข้ามาถือครองอสังหาริมทรัพย์ โดยแบ่งเป็นเขตจังหวัด เพื่อให้ได้ทราบถึงปัญหาและผลกระทบในแต่ละพื้นที่

๓.๒ ควรมีการศึกษาแนวทางการเล็งกฎหมายของคนต่างด้าวในการเข้ามาครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย เพื่อให้ทราบถึงกระบวนการวิธีการ และใช้เป็นข้อมูลในการออกมาตรการป้องกันที่มีประสิทธิภาพต่อไป

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

ฐิติมา ชูเชิด. เงินสำรองระหว่างประเทศของไทยแข็งแกร่งเพียงใด. กรุงเทพฯ : ธนาคารแห่งประเทศไทย, ๒๕๖๒.

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพัฒน์. การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๐.

พิสุทธิ นิมมานเหมินทร์. การธนาคารประเทศไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๒๘.

เสถียร โกเศศ. ฟื้นความหลัง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ศึกษิตสยาม, ๒๕๑๓.

### วารสาร

ชยา กীরติคุณวงศ์. “อุปสงค์ชาวต่างชาติในตลาดอาคารชุดไทย. เอกสารเจาะลึกและชี้ประเด็นความเสี่ยงของทุนเงินในตลาดอสังหาริมทรัพย์ไทย”. วารสาร FAQ FOCUSED AND QUICK ISSUE, ๒๕๖๒.

มณีนรัตน์ ก้องเสียง. “อุปสงค์ชาวต่างชาติในตลาดอาคารชุดไทย”. วารสาร FAQ FOCUSED AND QUICK ISSUE, ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๑.

### วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

ชาญพิชญ์ สมบูรณ์. “ปัญหาว่าด้วยสิทธิการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว”. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๔.

ชยกร ชุณหะศรี. “ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจซื้อคอนโดมิเนียมของชาวต่างชาติในบริเวณพื้นที่รอบนอกอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่”. วิทยานิพนธ์เคหะพัฒนศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๕.

ชานน กิติโสภาค. “ปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินตามแนวรถไฟฟ้ามหานคร”. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๗.

โชติวัฒน์ อัมรินทร์. “การศึกษาระดับเงินสำรองระหว่างประเทศที่เหมาะสม”. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๓.



ถนอม อังคณะวัฒน์. “ปัจจัยในการตัดสินใจเลือกที่อยู่อาศัยแบบอาคารชุดพักอาศัยของผู้มีรายได้สูงในเขตชั้นกลางถึงชั้นในของกรุงเทพมหานคร”, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์, ๒๕๓๔.

นันทา โฮล์มควิสต์. “การแสวงหาประโยชน์จากช่องว่างของกฎหมายเพื่อการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวในจังหวัดภูเก็ต”. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์และคณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๘.

ประกิจ ชัยนตรีระศิลป์. “การตัดสินใจซื้ออาคารชุดในกรุงเทพมหานครของคนต่างด้าว ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๓๘”. วิทยานิพนธ์การวางแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์, ๒๕๔๑.

ปิติพงศ์ แสงวงศ์. “ปัจจัยที่ส่งผลต่อปริมาณทุนสำรองระหว่างประเทศของไทย”. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๒.

วพินธ์ญา สินธนาธิย์. “การเติบโตของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ประเภทอาคารชุดในกรุงเทพมหานคร” วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๔.

วรวิช วนาวิวิช. “ปัญหาในกฎหมายประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวกับการเปิดประชาคมอาเซียน” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๕๘.

## เอกสารไม่ตีพิมพ์

มหาดไทย, กระทรวง. แผนยุทธศาสตร์ตามภารกิจเฉพาะด้านของกระทรวงมหาดไทย ๑๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๗-๒๕๖๖). กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๗

ศิริพร สัจจามันท์. โครงการศึกษาสภาพปัญหาการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าว. กรุงเทพฯ, ๒๕๖๓.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. โครงการศึกษากฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว และธุรกิจบัญชีท้าย พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒. กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์, ๒๕๖๐.

ปิยะนุช โปตะวณิช. “ตัวแทนอำพราง”. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๕๔

**ภาคผนวก**

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	ดร.ณัฐพัฒน์ ธีรนนท์ทวณิช
วัน เดือน ปีเกิด	๒๕ สิงหาคม ๒๕๐๕
การศึกษา	ปริญญาเอกบริหารธุรกิจอุตสาหกรรม วิทยาลัยการบริหารและจัดการ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง
ประวัติการทำงานโดยย่อ	บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท บ้านปู จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีทีเอ็นดีที จำกัด (มหาชน) บริษัท สยามไดกิน เซลล์ (มหาชน) บริษัท ชัยวัฒนา แทนเนอรัรี จำกัด (มหาชน) บริษัท โมเดิร์นฟอรัม กรุ๊ป จำกัด (มหาชน)
ตำแหน่งปัจจุบัน	ประธานกรรมการบริหารบริษัทภูษวิน จำกัด

## สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

เรื่อง ผลกระทบจากการอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองห้องชุดในประเทศไทย

ผู้วิจัย ดร.ณัฐพัฒน์ ชีรนนทวณิช หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๒

ตำแหน่ง ประธานกรรมการบริหารบริษัททิวชวิน จำกัด

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงวิกฤตการณ์ต้มยำกุ้ง ประเทศไทยประสบปัญหาในการนำเงินตราสำรองต่างประเทศไปพุงค่าเงินบาทในตลาดโลก ค่าเงินบาทและผลิตภัณฑ์มวลรวมลดลงมากกว่าร้อยละ ๔๐ จนทำให้มีเงินสำรองระหว่างประเทศในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เหลือเพียง ๒ หมื่นกว่าล้านดอลลาร์สหรัฐเท่านั้น และส่งผลให้ประเทศไทยต้องประกาศปรับลดค่าเงินบาท เนื่องจากไม่สามารถใช้เงินตราต่างประเทศที่สำรองไว้ได้ และต้องขอกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) เป็นเงินจำนวนถึง ๑๗,๒๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ (หรือ ๒,๕๐๐ ล้าน SDR) โดยมีเงื่อนไขต้องดำรงเงินตราต่างประเทศสำรองไว้ไม่ต่ำกว่า ๒๓,๐๐๐ ล้านบาทในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และ ๒๔,๕๐๐ ล้านบาทในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อมาใช้กระตุ้นเศรษฐกิจ และต้องขอปรับเงื่อนไขในการปรับปรุงกฎหมายถึง ๑๑ เรื่อง ซึ่งจำนวนครั้งหนึ่งเป็นการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้คนต่างด้าวสามารถถือครองอสังหาริมทรัพย์ได้ เช่น พระราชบัญญัติเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งทำให้สามารถเช่าอสังหาริมทรัพย์ได้ถึง ๑๐๐ ปี พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ยอมให้ต่างชาติถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่มีเนื้อหาให้ต่างชาติถือครองกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดได้ถึงร้อยละ ๔๕ ของอัตราส่วนกรรมสิทธิ์รวมของอาคารชุดนั้น แต่ถ้าอาคารชุดนั้นตั้งอยู่ในเขตเมืองและมีที่ดินไม่เกิน ๕ ไร่ ให้ถือกรรมสิทธิ์ได้ไม่จำกัดอัตราส่วน รวมถึงการแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งอนุญาตให้คนต่างชาติ ลงทุนและประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน กิจการโทรคมนาคมได้มากขึ้น การแก้ไขกฎหมายทั้งสิบเอ็ดฉบับ มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยอย่างมาก จนถูกเรียกว่า “กฎหมายขายชาติ” (ฐิติมา ชูเชิด, ๒๕๖๒ )

ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินนโยบายดังกล่าวสำรองเงินตราต่างประเทศอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ จนถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า ๒๒ ปี ทำให้ในเดือนกันยายน ๒๕๖๒ ประเทศไทยมีทุนสำรองต่างประเทศ ประมาณ ๒๒๐,๕๓๐.๗๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็นลำดับที่

๑๒ ของโลก มากกว่าประเทศสหรัฐอเมริกาเกือบเท่าตัว ทั้งนี้ทุนสำรองระหว่างประเทศดังกล่าว ส่วนหนึ่งเป็นเงินบริจาคในโครงการฟ้าป่าช่วยชาติของหลวงตามหาบัว ญาณสัมปันโน ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ รวม ๒๔ ครั้ง เป็นทองคำแท่งหนัก ๑๓,๐๕๑ กิโลกรัม (ประมาณ ๑๗,๑๗๒ ล้านบาท) และเงินตราต่างประเทศอีก ๑๐,๔๕๗ ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ประมาณ ๓๑๓,๗๑๐ ล้านบาท) โดยจำนวนเงินสำรองนี้มีเพียงพอที่ผู้นำเข้าจะมาขอแลกเปลี่ยนชำระค่าสินค้าและบริการในต่างประเทศได้ถึง ๕ เดือน (เกณฑ์มาตรฐานทั่วไปเพียง ๓ เดือน) และพอให้ธุรกิจที่กู้ยืมระยะสั้นจากต่างประเทศนำไปชำระหนี้ได้ถึงสามเท่า (เกณฑ์มาตรฐานทั่วไปเพียง ๑ เดือน) ซึ่งหากนำทุนสำรองต่างประเทศเหล่านี้ไปใช้จะสามารถใช้เป็นงบประมาณในประเทศไทยได้ถึงเกือบ ๓ ปี ซึ่งน่าจะก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าที่จะคงไว้เป็นเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ นอกจากนี้ผลของการดำเนินนโยบายดังกล่าวทำให้ส่งผลกระทบต่อทำให้ค่าเงินบาทแข็งเป็นประวัติการณ์ ยอดการส่งออกซึ่งมีมูลค่าถึงร้อยละเจ็ดสิบของจีดีพี เกิดปัญหาในช่วงเศรษฐกิจถดถอย (ชยกร ชุมหัทธิน, : ๒๕๕๕ : ๖)

การอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองห้องชุดในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นหนึ่งในนโยบายส่งเสริมให้มีเงินตราต่างประเทศ ที่ดำเนินมาว่าสองทศวรรษ ก่อให้เกิดแรงผลักดันในการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับผังเมือง กฎหมายเกี่ยวกับควบคุมอาคาร เป็นต้น ตามสถิติจากกรมที่ดิน ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๒ - ๒๕๖๑ มีจำนวนห้องชุดกว่า ๑.๕ ล้านหน่วย โดยอยู่ในกรุงเทพมหานคร จำนวน ๘๐๑,๗๕๕ หน่วย และกระจายอยู่ในต่างจังหวัดทั่วประเทศ ๗๒๐,๑๕๒ หน่วย ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจและประเทศบิดเบือนไป การใช้งบประมาณของชาติเพื่อรองรับผู้อยู่อาศัยในอาคารชุดกว่าหนึ่งล้านคน กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานคร เกิดความเหลื่อมล้ำในเรื่องรายได้และความเป็นอยู่ รวมถึงปัญหาความขัดแย้งทางวัฒนธรรม การเคลื่อนย้ายแรงงานและพลเมือง โดยไม่มีการควบคุม จึงควรที่จะมีการศึกษาผลกระทบจากการอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองห้องชุดในประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงระเบียบ กฎหมาย และแนวทางในการแก้ไขปัญหาการถือครองอาคารห้องชุดของคนต่างด้าวในประเทศไทย ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีและคำนึงถึงผลกระทบอย่างเป็นองค์รวมต่อประเทศไทยต่อไป

## วัตถุประสงค์การวิจัย

๑. เพื่อศึกษาปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการให้สิทธิแก่คนต่างด้าวถือครองห้องชุด
๒. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ปัญหาที่เกิดจากการให้สิทธิแก่คนต่างด้าวถือครองห้องชุด

## ขอบเขตของการวิจัย

๑. ขอบเขตพื้นที่การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะเน้นศึกษาเฉพาะการถือครองอาคารชุดของคนต่างด้าวในประเทศไทย เฉพาะในกรุงเทพมหานคร และจังหวัดชลบุรีเท่านั้น

๒. ขอบเขตด้านประชากร จะศึกษาโดยการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นนักวิชาการ ตัวแทนภาคเอกชน ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ และภาคประชาชน จำนวน ๑๐ ราย

๓. ขอบเขตเนื้อหา การศึกษาวิจัยนี้ใช้การศึกษาจากเอกสารข้อมูล สถิติรายงาน งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในประเทศไทย

๔. ขอบเขตระยะเวลาในการศึกษาวิจัยนี้ มีระยะเวลา ๗ เดือน เริ่มตั้งแต่เดือน พ.ย. ๒๕๖๒ – พ.ค. ๒๕๖๓

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้ให้ข้อมูลหลักเป็นสำคัญ โดยมีประเด็นที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งแบบปฐมภูมิและทุติยภูมิ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา ดังนี้

๑. ปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการให้สิทธิแก่คนต่างด้าวถือครองห้องชุด

๒. แนวทางแก้ปัญหาที่เกิดจากการให้สิทธิแก่คนต่างด้าวถือครองห้องชุด

## ผลการวิจัย

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นนักวิชาการ ตัวแทนภาคเอกชน ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ และภาคประชาชน จำนวน ๑๐ ราย โดยในการสัมภาษณ์มีการสอบถามความคิดเห็นผลกระทบ และแนวทางแก้ปัญหาที่เกิดจากการอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองห้องชุดในประเทศไทย ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อมูลว่า คนต่างด้าวจะเข้ามาทำนิติกรรมการถือครองที่ดิน ห้องชุดในประเทศไทยโดยการกระทำในลักษณะ “ตัวแทนอำพราง” และเป็นการกระทำในลักษณะนี้มานานแล้ว ปัจจุบันมีการกระทำในลักษณะนี้เพิ่มมากขึ้น โดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย เพราะอาจเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือช่วยเหลือให้เกิดการกระทำดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการถือครองที่ดิน การครอบครองห้องชุด การจัดโครงสร้างการถือหุ้น นอกจากนี้ก็จะเป็นในรูปของการสมรสกับบุคคลที่มีสัญชาติไทยและให้คู่สมรสเข้าซื้อที่ดิน ห้องชุดหรือหุ้นในบริษัทแทนตนเอง การว่าจ้างให้บุคคลที่มีสัญชาติไทยเป็นผู้ดำเนินการซื้อที่ดิน ห้องชุดและให้ทำสัญญากู้ยืมหรือสัญญาจำนองไว้กับตนเองเพื่อเป็นประกัน นอกจากนี้ตัวแทนอำพรางใน

สังคมไทยปัจจุบันเกิดขึ้นทั้งในระบบการเมืองและระบบเศรษฐกิจ เป็นตัวปัญหาของการหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ใช้บังคับกับบุคคลหรือนิติบุคคล และเป็นการต้องห้ามตามกฎหมาย ซึ่งส่งผลกระทบทำให้เกิดปัญหาต่อประเทศชาติในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายที่มีต่อเศรษฐกิจของประเทศ ความเสียหายทางด้านความมั่นคง และความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น โดยลักษณะและธรรมชาติของตัวแทนอำพรางที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว ยังคงเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและมักจะมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการไปตลอดเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมาย

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อมูลว่าการทำธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพรางส่งผลร้ายต่อประเทศในด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม การทุจริตของข้าราชการ ความเหลื่อมล้ำทางสังคม เพราะมีบุคคลกลุ่มหนึ่งที่สามารถกระทำการหรือทำธุรกิจได้แม้ว่ากฎหมายห้าม จึงเกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้คนเสื่อมศรัทธาต่อการบังคับใช้กฎหมายของประเทศ ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน และมีความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันว่ากฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันมีประสิทธิภาพเพียงพอจะสามารถเอาผิดและลงโทษผู้กระทำความผิดได้ แต่ปัญหาใหญ่อยู่ที่การบังคับใช้กฎหมาย

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อคิดเห็นว่าการอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองที่ดิน และห้องชุดในประเทศไทยจะส่งกระทบในทางสังคมทำให้เกิดการสูญเสียรายได้ทางภาษี เนื่องจากการทำธุรกรรมอำพรางดังกล่าวไม่สามารถตรวจสอบที่มาของรายได้ที่แท้จริง หากการถือครองที่ดิน ห้องชุด และอสังหาริมทรัพย์ตกไปอยู่ในมือของคนต่างด้าวเป็นจำนวนมากย่อมมีผลให้จำนวนสัดส่วนการถือครองของคนไทยลดลงและสูญเสียโอกาสในการถือครองที่ดิน ห้องชุด หรืออสังหาริมทรัพย์ สังคมจะเกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ก่อให้เกิดช่องว่างให้มีการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อให้หลีกเลี่ยงกฎหมายและเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากคนต่างด้าวเหล่านี้อาจเข้ามาดำเนินธุรกรรมโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายกระทำความผิดในลักษณะการก่ออาชญากรรมข้ามชาติ เช่น การฟอกเงิน การแทรกแซงทางเศรษฐกิจ และการใช้ความได้เปรียบทางการเงินยึดเอาดินแดนซึ่งเป็นของคนไทยโดยทางอ้อมได้

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม คือ ๑. มาตรการทางกฎหมาย เพราะกฎหมายสามารถใช้บังคับและลงโทษผู้ฝ่าฝืนกระทำความผิดได้ แต่ปัจจุบันไม่มีการใช้บังคับอย่างจริงจัง ๒. มาตรการทางภาษีก็น่าจะเกิดผลในการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ๓. การให้กรมที่ดินต้องดำเนินการตรวจสอบอย่างรัดกุมก่อนจดทะเบียน ๔. ควรให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมที่ดิน กรมพัฒนาธุรกิจการค้า สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ ต้องจัดระบบฐานข้อมูลของแต่ละหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพสามารถ

เชื่อมโยงข้อมูลกันได้ ๕. ควรกำหนดเพิ่มอัตราโทษหรือบทลงโทษสำหรับตัวแทนอำพรางและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรม เช่น เพิ่มโทษเป็นสองเท่าจากกฎหมายที่กำหนดโทษใน

ผู้ที่ให้สัมภาษณ์เห็นว่ามาตรการที่จะแก้ไขปัญหาค้นต่างด้าวจะเข้ามาทำนิติกรรมการถือครองที่ดิน ถือครองห้องชุดในประเทศไทยโดยกระทำในลักษณะ “ตัวแทนอำพราง” การป้องกันความเสียหายนอกจากการใช้มาตรการทางกฎหมายที่เข้มแข็งแล้ว การปลูกฝังจิตสำนึก และการเผยแพร่ปัญหาเรื่องตัวแทนอำพรางให้แก่สังคม ได้รับรู้ผ่านทางสื่อมวลชนก็จะเป็นทางออกของการแก้ปัญหาที่ควรเร่งดำเนินการ โดยเร็วต่อไป

## ข้อเสนอแนะ

๑. ควรมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ครอบคลุมการทำธุรกรรมของคนต่างด้าว เช่น แก้ไขบทนิยามคำว่า “คนต่างด้าว” ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ครอบคลุมถึงการที่คนต่างด้าวมียานาจบริหารหรือครอบงำกิจการของนิติบุคคลที่คนต่างด้าวตั้งขึ้นมาโดยใช้คนไทยเป็นผู้อำพรางการทำธุรกรรม ประกอบกับควรมีกำหนดให้การทำธุรกรรมแทนคนต่างด้าวที่มีลักษณะอำพรางเป็นความผิดฐานตัวแทนอำพราง เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับฐานความผิด และเพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนต้องมีการจัดทำเป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการทำธุรกรรมที่มีลักษณะตัวแทนอำพรางเพื่อกำหนดกลไกและกระบวนการในการตรวจสอบการดำเนินการที่ครอบคลุมการทำธุรกรรมทุกประเภทของคนต่างด้าว

๒. ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะทำหน้าที่กำกับและควบคุมการทำธุรกรรมลักษณะตัวแทนอำพรางของคนต่างด้าวขึ้นเป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัด กระทรวง ทบวง กรม ให้ปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระและมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ พร้อมทั้งจัดทำรายงานหรือข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมอำพราง เก็บรวบรวม ติดตาม ตรวจสอบ ศึกษาวิจัย ประมวลผล และวิเคราะห์รายงานข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการทำธุรกรรมอำพรางของคนต่างด้าวในประเทศไทย พร้อมทั้งประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบการกระทำผิด

๓. ภาครัฐควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งสร้างจิตสำนึกให้คนไทยให้เกิดความหวงแหนแผ่นดิน ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับวิธีการและรูปแบบการทำธุรกรรมอำพรางของคนต่างด้าว ให้รู้เท่าทันคนต่างด้าวและตระหนักถึงผลเสียที่จะเกิดแก่สังคมไทยในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต