



สภาพการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวในปัจจุบันกับปัญหา  
และลักษณะการหลีกเลี่ยงกฎหมาย

จากหลักเกณฑ์ตามกฎหมายในการให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าว ตลอดจนมาตรการควบคุมต่าง ๆ ดังกล่าวมาในบทที่ 2 และ 3 จะเห็นได้ว่าแม้โดยหลักแล้วปัจจุบันประเทศไทยพยายามจะไม่ให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าวแต่ก็มีได้จำกัดสิทธิโดยเด็ดขาดเสียทีเดียว เพราะยังยอมให้คนต่างด้าวสามารถถือสิทธิในที่ดินได้โดยชอบด้วยกฎหมายดังที่กล่าวมาแล้ว ในบทนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงสภาพการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวในประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งมีทั้งลักษณะที่สอดคล้องกับกฎหมายกรณีหนึ่ง และลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายอีกกรณีหนึ่ง ซึ่งกรณีหลังนี้ผู้วิจัยจะได้ เสนอและวิเคราะห์ถึงปัญหาและลักษณะการหลีกเลี่ยงกฎหมาย

4.1 สภาพการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวที่มีลักษณะสอดคล้องกับกฎหมาย

สภาพการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวที่มีลักษณะสอดคล้องกับกฎหมายนั้น ในที่นี้หมายถึงการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งได้แก่

4.1.1 กรณีการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การที่คนต่างด้าวจะมีสิทธิในที่ดินในประเทศไทย ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้นั้น จะต้องเป็นคนต่างด้าวที่มีสัญชาติของประเทศที่มีสนธิสัญญากับประเทศไทยให้มีสิทธิในที่ดินในประเทศไทยได้ และจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี<sup>1</sup> ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยได้ประกาศยกเลิกสนธิสัญญาที่ให้สิทธิคนต่างด้าว เข้ามามีสิทธิในที่ดินของ

<sup>1</sup>ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497, มาตรา 86.

ประเทศไทยกับนานประเทศแล้ว<sup>2</sup> ดังนั้นนับแต่ประเทศไทยประกาศยกเลิกสนธิสัญญาดังกล่าว กับนานประเทศแล้ว คนต่างด้าวไม่ว่าสัญชาติใดก็ตาม จึงไม่มีสิทธิเข้ามาถือสิทธิในที่ดินในประเทศไทยตามประมวลกฎหมายที่ดินได้อีก ฉะนั้นปัจจุบันคนต่างด้าวที่มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้จะมีเฉพาะกรณีต่อไปนี้

ก. คนต่างด้าวที่มีสิทธิในที่ดินอยู่แล้วโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนที่การประกาศยกเลิกสนธิสัญญาของประเทศไทยจะมีผลใช้บังคับ คือก่อนวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2514

ข. คนต่างด้าวไม่ว่าสัญชาติใดขอรับโอนมรดกในฐานะทายาทโดยชอบธรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ก่อนจะจดทะเบียนรับโอนมรดกต้องได้รับอนุญาตให้เข้ามาซึ่งสิทธิในที่ดินนั้นจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน กรณีเช่นนี้รัฐมนตรีจะอนุญาตให้เข้ามาเพื่อรวมกับที่มีอยู่แล้วไม่เกินสิทธิที่คนต่างด้าวจะพึงมีได้

#### 4.1.2 กรณีการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวตามกฎหมายพิเศษ

การถือครองที่ดินของบริษัทต่างด้าวในนิคมอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นกรณีที่บริษัทต่างด้าวเข้ามาขออนุญาตเพื่อประกอบกิจการอุตสาหกรรม<sup>3</sup> โดยขออนุญาตต่อการนิคมอุตสาหกรรมและจะถูกพิจารณาโดยคณะกรรมการของการนิคม เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตแล้วบริษัทต่างด้าวจึงสามารถซื้อหรือเช่าซื้อที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมได้ คณะกรรมการนี้มีอำนาจอนุญาตตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 ซึ่งเป็นอำนาจพิเศษของ

<sup>2</sup>หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ที่ กต.0601/39583 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2513.

<sup>3</sup>"นิคมอุตสาหกรรม" คือพื้นที่ที่จัดเตรียมไว้ให้สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมเข้าไปจัดตั้งอยู่ร่วมกัน โดยในพื้นที่นิคมนั้นจะต้องมีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานครบถ้วน เช่น น้ำ, ไฟฟ้า, โทรศัพท์, โรงพยาบาล, ไปรษณีย์, ธนาคาร ซึ่งเป็นพื้นที่ที่สามารถพึ่งตัวเองได้.

คณะกรรมการ ตามขั้นตอนการขออนุญาตและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่ได้กล่าวไว้ในบท  
ที่ 3

การถือครองที่ดินของบริษัทต่างด้าวที่ได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงาน  
ส่งเสริมการลงทุนแห่งประเทศไทย เป็นกรณีที่บริษัทต่างด้าวเข้ามาลงทุนดำเนินกิจการ  
อุตสาหกรรมในประเทศไทยโดยได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนซึ่งได้ระบุสิทธิประโยชน์ในการ  
ถือครองที่ดินในประเทศไทยได้ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน 2520  
ในการส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายและระเบียบที่สำนักงานส่งเสริมการลงทุนกำหนดไว้ และ  
การที่ได้รับการส่งเสริมหรือไม่นั้นต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน  
เสียก่อน ตามขั้นตอนในการขอรับการส่งเสริมการลงทุนและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของ  
คณะกรรมการที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3

การถือครองที่ดินของบริษัทต่างด้าวที่ได้รับสัมปทานปิโตรเลียมในประเทศไทย  
การให้สัมปทานปิโตรเลียมนั้นหมายถึงการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมประเทศไทย โดย  
กำหนดเป็นแปลงพื้นที่ เพื่อให้บริษัทที่ได้รับสัมปทานดำเนินการสำรวจและผลิตในแปลงพื้นที่  
ดังกล่าวแต่เพียงผู้เดียว การกำหนดแปลงพื้นที่นี้จะทำการกำหนดเป็นอาณาเขต เช่น แปลง  
สำรวจราชบุรีมีเนื้อที่โดยประมาณ 2,900 ตารางกิโลเมตร, แปลงสำรวจกาญจนบุรี เนื้อที่  
ประมาณ 2,320 ตารางกิโลเมตร เป็นต้น การที่บริษัทได้รับสัมปทานปิโตรเลียมนี้ไม่ได้หมายความว่า  
บริษัทนั้นจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว เพราะการให้สัมปทานเป็นเพียงการให้สิทธิ  
ในการสำรวจหรือผลิตในเขตสัมปทานที่ได้รับเท่านั้น เมื่อบริษัทต่างด้าวได้รับสัมปทานในการ  
สำรวจแล้วจะต้องดำเนินการสำรวจโดยมีขั้นตอนโดยสังเขปดังนี้ ขั้นแรกเป็นการสำรวจขั้น  
พื้นฐานทางภูมิศาสตร์และทางธรณีวิทยา เพื่อทราบถึงสภาพผิวดินและชั้นดิน ขั้นที่สองเป็นการ  
วางเส้นฐานและวัดความเคลื่อนไหวและแรงสั่นสะเทือนภายใต้ดิน เพื่อคาดคะเนว่าจะพบ  
แหล่งน้ำมันหรือไม่ ถ้าค่าความเคลื่อนไหวและแรงสั่นสะเทือนคาดได้ว่าอาจมีแหล่งน้ำมัน จึง  
จะดำเนินการสำรวจขั้นที่สามซึ่งเป็นการเจาะสำรวจ ในขั้นการเจาะสำรวจนี้ ถ้าที่ดินที่จะทำ  
การเจาะสำรวจเป็นที่ดินของรัฐ กระทรวงอุตสาหกรรมจะทำหนังสือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐ  
ที่มีหน้าที่ดูแลที่ดินนั้นทราบและขอใช้ที่ดินดังกล่าวให้แก่บริษัท แต่ถ้าที่ดินดังกล่าวเป็นของเอกชน  
บริษัทก็จะต้องทำการซื้อที่ดินแปลงนั้น โดยทำหนังสือขออนุญาตต่อคณะกรรมการปิโตรเลียมเพื่อ

ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงดังกล่าว ซึ่งโดยทั่วไปในขั้นตอนการสำรวจนี้บริษัทจะขอถือสิทธิ์ในที่ดินเนื้อที่ประมาณ 5 ไร่ ถึง 10 ไร่ และเมื่อสำรวจพบแหล่งพลังงานพอที่จะทำการผลิตได้ บริษัทอาจขออนุญาตต่อคณะกรรมการเพื่อขอถือสิทธิ์ในที่ดินเพิ่มเติมขึ้นอีกได้ ซึ่งคณะกรรมการจะพิจารณาให้ตามที่เห็นสมควร ซึ่งหลักเกณฑ์ในการให้สัมปทานของคณะกรรมการนี้จะได้อีกกล่าวถึงในบทต่อไป และในปัจจุบันนี้บริษัทที่ได้รับสัมปทานปิโตรเลียม แปลงสำรวจบนบกนั้นมีทั้งสิ้น 7 บริษัท ซึ่งเป็นบริษัทที่จะทะเบียนนิติบุคคลในต่างประเทศทั้งสิ้น 6 บริษัท

อย่างไรก็ตามสำหรับคนต่างด้าวที่ถือสิทธิ์ในที่ดินในประเทศไทยโดยชอบตามกฎหมายนี้ไม่ว่าจะถือตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายพิเศษนั้น กรมที่ดินได้ทำการเก็บข้อมูลชื่อคนต่างด้าว เครื่องหมายที่ดิน และเนื้อที่ที่ถือสิทธิ์ไว้ เรียกว่า "ทะเบียนที่ดินคนต่างด้าว" ซึ่งทำขึ้นเป็นสองฉบับ โดยรวมไว้ที่กองทะเบียนกรมที่ดิน 1 ชุด และเก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดินที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ในเขตอีกชุดหนึ่ง ซึ่งทะเบียนที่ดินคนต่างด้าวนี้อาจเป็นความลับทางราชการ ผู้วิจัยจึงไม่อาจทราบและเปิดเผยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้

#### 4.2 สภาพการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะไม่สอดคล้องกับกฎหมาย

โดยการทำผิดกฎหมายหรือหลีกเลี่ยงกฎหมาย ซึ่งได้แก่การที่คนต่างด้าวเข้ามาหรือพยายามเข้ามาถือครองที่ดินในประเทศไทย โดยการเข้ามาถือสิทธิ์เองโดยผิดกฎหมายหรือให้คนไทยถือสิทธิ์แทน หรือเข้ามาในรูปนิติบุคคล ซึ่งจะได้อีกกล่าวถึงรายละเอียดพร้อมกับวิเคราะห์ถึงปัญหาและลักษณะของการหลีกเลี่ยงกฎหมายดังต่อไปนี้

##### 4.2.1 กรณีคนต่างด้าวพยายามเข้ามาถือครองที่ดินด้วยตนเองโดยผิดกฎหมาย

เมื่อคนต่างด้าวต้องการที่จะถือครองที่ดินในประเทศไทย แต่ไม่อาจจะกระทำได้ จึงพยายามที่จะใช้วิธีต่าง ๆ ในการถือครองที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่เป็น การปลอมหลักฐานเป็นคนไทย หรือแสวงหาหลักฐานโดยมิชอบเพื่อแสดงต่อพนักงาน เจ้าหน้าที่ในการขอดำเนินการจดทะเบียนนิติกรรมเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิ์ในที่ดิน กรณีดังกล่าวมานี้มักได้แก่คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยโดยการอพยพพลักภัยของคนในประเทศเพื่อนบ้านหรือใน

แถบภูมิภาคเอเชีย ซึ่งมีรูปร่าง หน้าตา ผิวพรรณ คล้ายคลึงกับคนไทย และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศไทยอย่างยิ่ง โดยเฉพาะกรณีคนญวนอพยพ และคนญวนต่างด้าว

จากกรณีคนญวนอพยพกับญวนต่างด้าวพยายามเข้ามาถือครองที่ดินในประเทศไทยนั้น นอกจากโดยการปลอมเอกสารเป็นคนไทยซึ่งมีการตรวจพบอยู่เสมอแล้ว คนญวนดังกล่าวนี้ยังพยายามซื้อที่ดินโดยให้คนสัญชาติไทย ซึ่งอาจเป็นคนญวนสัญชาติไทยที่เป็นญาติกันถือสิทธิในที่ดินแทนจนกระทั่งต้องมีมาตรการป้องกันญวนอพยพซื้อที่ดินโดยตั้งคณะกรรมการควบคุมคนญวนอพยพ<sup>4</sup>

นอกจากนี้คนต่างด้าวชาติอื่นก็พยายามที่จะใช้วิธีที่ได้กล่าวมานี้เช่นเดียวกัน ซึ่งได้แก่ คนลาว เขมร จีน จีนฮ่อ พม่า ฯลฯ และยังมี การตรวจพบอยู่โดยคณะกรรมการอำนวยการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดประจำตัวประชาชน การทำเอกสารราชการและเอกสารสิทธิให้บุคคลต่างด้าว (ก.ป.บ.) ของกระทรวงมหาดไทย เช่น กรณีที่มีการย้ายชื่อเข้าในทะเบียนบ้านโดยมิชอบ ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงขึ้น ดังตัวอย่างต่อไปนี้

นางสาวนงนุช วรรณชมภู (นามสมมติ) สัญชาติจีนฮ่อ แจ้งย้ายเข้าบ้านเลขที่ 48/5 หมู่ 3 แขวงตลาดบางเขน เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2528 จากบ้านเลขที่ 1813/52 ถนนจรัญสนิทวงศ์ แขวงบางพลัด เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ซึ่งจากการตรวจสอบว่ามีได้เป็นการดำเนินการให้โดยสำนักงานเขตบางกอกน้อยแต่อย่างใด และในวันที่ 29 ตุลาคม 2528 นางสาวนงนุช ได้ยื่นขอมีบัตรประจำตัวประชาชน โดยอ้างว่าเกิดที่บ้านเลขที่ 618 ถนนสามเสน แขวงวชิระพยาบาล เขตดุสิต กทม. ซึ่งการแจ้งย้ายเข้าบ้านเลขที่ดังกล่าวและการขอมีบัตรประจำตัวประชาชนของนางสาวนงนุชนี้เป็นการกระทำโดยมิชอบ ต่อมาในวันที่ 30 เมษายน 2529 สำนักงานเขตบางเขนได้จำหน่ายชื่อ นางสาวนงนุช วรรณชมภู ออกจากบ้านเลขที่ดังกล่าว

<sup>4</sup> รายละเอียดวาระการประชุมคณะกรรมการควบคุมคนญวนอพยพ ครั้งที่ 3/29 ประจำเดือนมีนาคม 2529 วันพฤหัสบดีที่ 6 มีนาคม 2529.

เจ้าหน้าที่ จึงเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 111 และมีความผิดฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137, 267 และ 268 ทางกรมที่ดินจึงให้สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร ดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษนางสาว นงนุช วรรณชมภู ต่อพนักงานสอบสวน<sup>5</sup>

จากข้อเท็จจริงที่ได้ยกขึ้นกล่าวมานี้ แสดงให้เห็นถึงวิธีการและความพยายามของคนต่างด้าวที่ไม่มีสิทธิ์ถือครองที่ดิน ในการที่จะเข้ามาถือครองที่ดิน ในประเทศไทย โดยใช้วิธีการแสดงเอกสารหลักฐานต่าง ๆ โดยมีขอ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสอบสวน และจดทะเบียนนิติกรรมเพื่อขอให้ได้มาซึ่งสิทธิ์ในที่ดินโดยผิดกฎหมายนั่นเอง ซึ่งเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายทั้งประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายอาญา

#### 4.2.2 กรณีคนต่างด้าวให้คนสัญชาติไทย(บุคคลธรรมดา)ถือครองที่ดินแทนตน

สำหรับกรณีคนต่างด้าวให้คนไทยถือที่ดินแทนตนนี้ เนื่องจากคนไม่สามารถมีสิทธิ์ในที่ดินได้ตามกฎหมาย จึงพยายามที่จะถือครองที่ดิน โดยใช้ชื่อคนสัญชาติไทยเป็นผู้ขอทำนิติกรรมเพื่อได้มาซึ่งสิทธิ์ในที่ดินโดยมุ่งถึงหลักฐานแสดงสิทธิ์ในที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์(นส.3)ให้ปรากฏชื่อของคนสัญชาติไทยเป็นเจ้าของ (ผู้ถือสิทธิ์ทางทะเบียน) ตามรูปแบบของกฎหมาย แต่ตามความเป็นจริงแล้วคนต่างด้าวนั้นเป็นผู้มีอำนาจเหนือที่ดินนั้น โดยเป็นผู้ถือครอง ใช้หรือแสวงหาผลประโยชน์จากที่ดินนั้น และมีอำนาจตัดสินใจจัดการใด ๆ ต่อที่ดินนั้นได้ หมายถึง เจ้าของตามความเป็นจริง โดยที่คนไทยผู้มีชื่อทางทะเบียนว่าเป็นผู้มีสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวหาได้มีอำนาจต่าง ๆ เช่นนั้นเหนือที่ดินเลย ซึ่งในการนี้ผู้ขอได้มาซึ่งที่ดิน จะทำการปกปิดข้อเท็จจริงต่อเจ้าหน้าที่สอบสวนในการขอทำนิติกรรม ซึ่งความจริงดังกล่าวมักจะมาปรากฏก็ต่อเมื่อมีความขัดแย้งกันระหว่างคนต่างด้าวกับคนไทยที่ถือที่ดินแทนตัวอย่างเช่น

<sup>5</sup> หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0711/489 ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2533.

ต่อมานางสาวนงนุช วรรณชมภู ใช้เอกสารปลอมแจ้งย้ายออกจาก ทะเบียนบ้านเลขที่ 25/2 หมู่ 1 ตำบลคลองเชื่อม อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา เพื่อเข้าอยู่บ้านเลขที่ 2/3 หมู่ที่ 1 แขวงคอกไม้ เขตพระโขนง กทม. และในวันที่ 20 ตุลาคม 2529 นางสาวนงนุช วรรณชมภู แจ้งย้ายจากบ้านเลขที่ 2/3 หมู่ 1 แขวงคอกไม้ เขตพระโขนง กทม. เข้าอยู่บ้านเลขที่ 142 ซอยสว่าง 2 แขวงมหาพฤฒาราม เขตบางรัก กทม. และในวันที่ 15 กรกฎาคม 2531 นางสาวนงนุช ได้ซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างโฉนด เลขที่ 82902 เลขที่ดิน 456 แขวงหนองแขม เขตหนองแขม กรุงเทพมหานคร จากบริษัท สินทรัพย์นคร จำกัด

จากนั้นวันที่ 5 สิงหาคม 2531 แจ้งย้ายออกจากบ้านเลขที่ 142 ซอย สว่าง 2 เพื่อเข้าอยู่บ้านเลขที่ 90 หมู่ 10 แขวงหนองแขม เขตหนองแขม กทม. ซึ่งซื้อจาก บริษัทสินทรัพย์นคร จำกัด

และเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2532 สำนักงานเขตหนองแขม จำหน่ายชื่อ นางสาวนงนุช วรรณชมภู ออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ 90 หมู่ 10 แขวงหนองแขม เขต หนองแขมดังกล่าว ซึ่งในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2532 นางสาวนงนุช วรรณชมภู ได้โอนขายที่ดิน โฉนดเลขที่ 2902 พร้อมบ้านเลขที่ 90 หมู่ 10 แขวงหนองแขม เขตหนองแขม กรุงเทพมหานคร ดังกล่าวโดยลำดับ ในวันที่ 22 มีนาคม 2532 สำนักงานเขตพระโขนงได้จำหน่าย ชื่อนางสาวนงนุช วรรณชมภู ออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ 2/3 หมู่ 1 แขวงคอกไม้ เขต พระโขนง กรุงเทพมหานคร และเขตพระโขนงได้แจ้งความดำเนินคดีแก่นางสาวนงนุช วรรณชมภู ต่อสถานีตำรวจนครบาลบางเขน

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏดังได้กล่าวมาข้างต้นนี้ กรมที่ดินได้ทำการพิจารณาว่า จะดำเนินคดีกับนางสาวนงนุช วรรณชมภู (สัญชาติจีนชื่อ) ได้หรือไม่เพียงใดนั้น เมื่อกรมที่ดิน พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่นางสาวนงนุช วรรณชมภู ซึ่งมีบัตรประจำตัวโดยมิชอบและได้แสดง หลักฐานทะเบียนบ้านซึ่งมิชอบขอทำนิติกรรมซื้อที่ดิน พร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว และได้ขายที่ดิน พร้อมสิ่งปลูกสร้างนั้นแล้ว ถือได้ว่านางสาวนงนุช วรรณชมภู เป็นคนต่างด้าว ซึ่งไม่สิทธิได้มา ซึ่งที่ดินตามนัยมาตรา 86 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้แจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อพนักงาน

กรณีการได้มาซึ่งที่ดินในฐานะเป็นตัวแทนคนต่างตัว ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริง ดังนี้ นางสาวนิภา (นามสมมุติ) ทำการซื้อที่ดิน และถือครองที่ดินนั้นแทน นางเมต (นามสมมุติ) สัญชาติต่างตัว เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2516 ต่อมานางเมตได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทยให้แปลงสัญชาติเป็นไทย เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2533 นางเมต จึงขอให้นางสาวนิภา โอนที่ดินที่พาทแปลงที่ดินให้นางสาวนิภาถือแทนตนนั้นให้แก่ตน นางสาวนิภาไม่ยอมโอนที่ดินดังกล่าวคืนแก่นางเมต จึงเกิดการฟ้องร้องดำเนินคดีกันขึ้นในที่สุดศาลแพ่งได้พิพากษาให้นางสาวนิภา ไปจดทะเบียนเปลี่ยนชื่อเจ้าของกรรมสิทธิ์ตามโฉนดที่ดินดังกล่าวมาเป็นชื่อของนางเมต ตามคำพิพากษาศาลแพ่ง คดีหมายเลขแดงที่ 26374/2531 นางเมต จึงได้นำคำพิพากษามายื่นเพื่อขอจดทะเบียนเปลี่ยนชื่อตนเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามโฉนด ต่อสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครได้ตรวจสอบแล้วปรากฏข้อเท็จจริงตามที่ผู้กรณีแถลงต่อศาลว่า การจดทะเบียนซื้อขายที่ดินที่นางสาวรุจิรา เป็นผู้ซื้อเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2516 เป็นการซื้อที่ดินไว้แทนคนต่างตัว ซึ่งเป็นนิติกรรมที่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งกรมที่ดินได้พิจารณาว่า ขณะที่นางสาววิภา ซื้อที่ดินมาในฐานะตัวแทนคนต่างตัว นิติกรรมนั้นจึงเป็นโมฆะแม้ภายหลังนางเมตจะได้สัญชาติไทยแล้วก็หาทำให้การถือที่ดินไว้แทนที่ไม่ชอบมาก่อนจะเป็นการถือไว้แทนโดยชอบขึ้นมาในภายหลังได้ไม่ เรื่องนี้กรมที่ดินได้พิจารณาต่อไปว่า ในขณะที่นางสาวนิภาซื้อที่ดินนั้นได้ให้การรับรองว่า มิได้รับโอนที่ดินไว้แทนคนต่างตัวและได้ถือครองที่ดินแทนคนต่างตัวด้วยนั้น เป็นความผิดตามมาตรา 113 ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และมาตรา 137 กับมาตรา 267 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และการกระทำของนางเมต ซึ่งขณะเป็นคนต่างตัว เป็นการฝ่าฝืนมาตรา 86 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีความผิดตามมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วย แต่กรณีนี้ เป็นคดีอาญาที่ขาดอายุความตามมาตรา 95 (3), (4) แห่งประมวลกฎหมายอาญาแล้วจึงไม่อาจฟ้องร้องดำเนินคดีได้ สำหรับเรื่องการจดทะเบียนโอนที่ดินตามโฉนดให้เป็นชื่อนางเมตนั้น ก็ให้จดทะเบียนในประเภทโอนตามคำสั่งศาลได้<sup>6</sup> หรืออย่างเช่น

<sup>6</sup> หนังสือกรมที่ดินที่ มท 0711/519 ลว. 11 ก.ค.2533.



(หรืออีกกรณีหนึ่ง ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า) นางเกศณี (นามสมมุติ) จดทะเบียนสมรสกับ นาย อคิopf (นามสมมุติ) คนต่างด้าวสัญชาติเยอรมัน ณ ที่ว่าการอำเภอ ย่านตาขาว จังหวัดตรัง เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2524 และเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2524 นางเกศณี ได้ขอทำนิติกรรมซื้อที่ดิน นส.3 ก. เลขที่ 422/238 ตำบลกรรณ อำเภอเมือง ภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ณ ที่ว่าการอำเภอเมืองจังหวัดภูเก็ต โดยนางเกศณีได้ให้ถ้อยคำในการสอบสวนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจดทะเบียนว่า คนเป็นหญิงหม้ายเนื่องด้วยหย่าจากสามี (เดิม) แล้วโดยแสดงหลักฐานบัตรประจำตัวประชาชน และสำเนาทะเบียนบ้านซึ่งยังไม่มีมีการแก้ไข พนักงานเจ้าหน้าที่จึงได้จดทะเบียนนิติกรรมดังกล่าวให้ ต่อมาความปรากฏในคำให้การของนายคิopf (พยานจำเลย) ในคดีอาญาหมายเลขคำที่ 653/2531 ซึ่งเป็นคดีฟ้องบุกรุก ซึ่งที่พิพาทคือ ที่ดิน นส.3 ก. ที่นางเกศณี ได้ซื้อไว้ หลังที่สมรสกับนายคิopf นั้นเอง โดยนายคิopf ให้การว่าคนสมรสกับนางเกศณี ก่อนที่นางเกศณีจะได้ที่ดินแปลงพิพาท และเงินที่ซื้อที่ดินนั้น เป็นของคนส่วนหนึ่ง กับของนางเกศณีส่วนหนึ่ง ในการให้การของนางเกศณี (จทก) ในคดีเดียวกันนี้ ไม่ได้ปฏิเสธในคำให้การของนายคิopf (พยานจำเลย) ข้อความจริงนี้ทราบต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินเมื่อถูกเรียกเป็นพยานในคดี สำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต จึงได้เสนอเรื่องมายังกรมที่ดินเพื่อพิจารณา ซึ่งกรมที่ดินมีความเห็นว่าขณะนางเกศณี ซื้อที่ดินแปลงดังกล่าว ได้แจ้งกับพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าคนเป็นหญิงหม้าย และไม่มีสามี เป็นการแจ้งให้เจ้าพนักงานผู้กระทำการตามหน้าที่จดข้อความอันเป็นเท็จจะในเอกสารราชการ เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 267 และมีความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 113 กรมที่ดินจึงเห็นควรให้จังหวัดภูเก็ต แจ้งความต่อพนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินคดีต่อไป<sup>7</sup> สำหรับที่ดินแปลงดังกล่าวปรากฏว่า นางเกศณี ได้จำหน่ายไปแล้วก่อนที่กรมที่ดินจะมีคำสั่ง ดังนั้นในส่วนนี้จึงไม่ได้มีการดำเนินการตามมาตรา 94 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ในกรณีญวนอพยพ และคนญวนต่างด้าว ที่อยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขต 10 จังหวัดควบคุม คนญวนอพยพและ

<sup>7</sup> หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0711/288 ลว. 9 พ.ค. 2533.

ญวนต่างค้ำวนี้มีฐานะเศรษฐกิจดีกว่าคนไทยในท้องถิ่นมาก จึงสามารถดำเนินการกว้านซื้อที่ดิน และห้องแถวร้านค้าในตัวเมืองหรือชานเมืองได้ โดยอาศัยพวกญวนสัญชาติไทยหรือลูกเขย ลูกสะใภ้ที่เป็นคนสัญชาติไทยเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์แทน การกระทำดังกล่าวของพวกคนญวนฝ่าย นิยมคอมมิวนิสต์ ย่อมเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติอย่างยิ่ง เพราะปัจจุบันอำนาจทางเศรษฐกิจ ของ 10 จังหวัด ควบคุมตกอยู่ในมือของญวนอพยพเป็นส่วนใหญ่ และญวนอพยพดังกล่าวมีฐานะ ความเป็นอยู่ในด้านการเงินดีกว่าคนไทยในท้องถิ่นมาก ซึ่งกรณีดังกล่าวย่อมจะเป็นภัยร้ายแรง ต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศไทย ตัวอย่างของการกว้านซื้อที่ดินของคนญวนอพยพ และญวนต่างค้ำว โดยอาศัยคนสัญชาติไทยถือครอง ซึ่งสืบทราบโดยหน่วยข่าวทางราชการไทย ได้แก่<sup>8</sup>

นายเหียง หรือ คักกี้ เตินวัน (นามสมมุติ) ญวนอพยพ เจ้าของร้าน เพื่อน (ชื่อสมมุติ) กว้านซื้อที่ดินในนาม น้องเขย-จำนวน 2 แปลง ประมาณ 200 ไร่ บริเวณ บ้านหนองแดง บ้านหนองคลอง ตำบลวัดธารา อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย เพื่อทำบ่อ เบียงปลา

นายทาน (นามสมมุติ) ญวนอพยพ อยู่บ้านถนนประจักษ์ ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ร่วมกับนายมี (นามสมมุติ) ญวนอพยพ กว้านซื้อที่ดินจำนวน 3 แปลง เนื้อที่ประมาณ 60 ไร่ บริเวณวัดทุ่งมีชัย บ้านโนนทองกลาง ถนนมีชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคายในนามของเจ้าของร้านนคร (ชื่อสมมุติ) คนญวนสัญชาติไทย เพื่อทำการ จัดสรร

นายทา (นามสมมุติ) เจ้าของร้านเขี้ยวแก้วก่อสร้าง (ชื่อสมมุติ) จัดซื้อ ที่ดินจำนวน 1 แปลง เนื้อที่ประมาณ 50 ไร่ ริมถนนสายทอบ่อ-ศรีเชียงใหม่ อำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย ในนามบุตรเขย (คนไทยสัญชาติไทย) เพื่อดำเนินกิจการเผาอิฐ

<sup>8</sup> รายละเอียดวาระการประชุม คณะอนุกรรมการควบคุมญวนอพยพ ครั้งที่ 3/29 ณ ห้องประชุม 322 ชั้น 3 ตึก กอ.รมน.สวนรื่นฤดี (6 มี.ค.2527).

นายเมือง (นามสมมุติ) นายเจียน (นามสมมุติ) นายเหิงยีน (นามสมมุติ) ทั้งสามคนเป็นผู้อนุญาต กว๊านซื้อที่ดินจำนวน 2 แปลง เนื้อที่ประมาณ 200 ไร่ บริเวณบ้านหนองโจน บ้านหนองซาง โดยให้นายสี (นามสมมุติ) กับ นายเหิงยีน (นามสมมุติ) คนฉวน เก่าสัญชาติไทย อาศัยอยู่บ้านหนองซาง ตำบลเชียงหิน อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี เป็นตัวแทนจัดซื้อและดูแลที่ดินดังกล่าวยังไม่ใช้ทำประโยชน์ใด ๆ

นอกจากนี้กลุ่มคนฉวนอพยพยังได้พยายามจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นสุสานของคนฉวนอพยพ ในจังหวัดอุดร โดยการดำเนินการของคณะกรรมการบริหารผู้อนุญาต นิคมจังหวัดอุดร<sup>9</sup> ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยก็ได้พยายามดำเนินการป้องกันและควบคุมกรณีดังกล่าวที่เกิดขึ้น (โดยจะกล่าวถึงในลำดับต่อไป) แต่คนฉวนอพยพและผู้นต่างต่างก็ยังคงทำการกว๊านซื้อที่ดินอยู่และมีอยู่มากที่ยังตรวจสอบไม่พบ

พฤติการณ์ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้มี ชื่อนำสังเกตคือในการที่คนต่างต่างจะให้คนไทยคนใดคนหนึ่งถือที่ดินแทนตนหรือเพื่อประโยชน์แก่ตนนั้น คนต่างต่างเองก็พยายามจะหาคนที่ตนมีความไว้วางใจได้พอสมควร ซึ่งโดยมากมักจะได้แก่ญาติ พี่ น้อง ของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าเป็นคนต่างต่างที่เข้ามาและอาศัยในเมืองไทยจนมีครอบครัว แล้วมักจะให้บุตรของตนซึ่งได้สัญชาติไทยเป็นผู้ถือแทน หรือไม่ก็ให้คู่สมรสที่เป็นคนสัญชาติไทย ซึ่งมักจะอยู่กินด้วยกันโดยไม่จดทะเบียนสมรสเป็นผู้ถือที่ดินแทน แต่ถ้าคนต่างต่างที่มีคู่สมรสเป็นคนไทย และ จดทะเบียนสมรสกันก็จะให้ญาติพี่น้องของคู่สมรสที่เป็นคนไทยถือที่ดินแทน แล้วขอทำนิติกรรมยกที่ดินดังกล่าวให้คู่สมรสของคนอีกที่หนึ่ง โดยอาศัยหลักกฎหมายที่ว่า ทรัพย์สินที่ได้มาโดยการรับให้ระหว่างสมรส ถ้าไม่ระบุว่าเป็นสินสมรส ก็ให้เป็นสินส่วนตัวลำพังของผู้รับให้ เช่น นายเอ คนต่างต่าง สมรสโดยจดทะเบียนสมรสกับนาง ก. นายเอ เป็นคนออกเงินให้พ่อของนาง ก. ซื้อที่ดินแล้วยกที่ดินแปลงดังกล่าวให้นาง ก. อีกที่หนึ่ง เป็นต้น หรือถ้า

<sup>9</sup> รายงานประจำเดือนธันวาคม 2528 ของ สวญ.กอ.รมน.จว.นค. และ รายงานประจำเดือนธันวาคม 2528 ของ สวญ.กอ.รมน.จว.อค.

กรณีคนต่างค้ำวนั้นมีญาติพี่น้อง เป็นคนไทย ไม่ว่าจะได้มาโดยการเกิดหรือโดยการแปลง สัญชาติก็ตาม คนต่างค้ำวนั้นก็มักให้ญาติ พี่น้องของตนเป็นผู้ถือแทน แต่ถึงแม้ว่าคนต่างค้ำว จะไม่มีญาติพี่น้องเป็นคนไทยก็ตาม คนต่างค้ำวนั้นก็อาจให้คนสัญชาติไทย ที่ตนเองรู้จักแล้ว และมีความเชื่อใจเป็นผู้ถือที่คนแทน

นอกจากนี้การที่คนไทยจะถือที่ดินแทนคนต่างค้ำวนั้น ในบางรายคนต่างค้ำว เองมีการให้ผลประโยชน์ตอบแทน หรืออามิสสินจ้างแก่คนไทย แต่บางรายซึ่งเป็นคู่สมรสหรือ บุตรหรือญาติพี่น้องก็อาจไม่มีผลประโยชน์ตอบแทน แต่เป็นด้วยความสัมพันธ์ของญาติพี่น้องนั้น เอง อย่างไรก็ตามระหว่างคนไทยที่ถือที่ดินแทนคนต่างค้ำว กับคนต่างค้ำวซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน ตามความเป็นจริงนั้นมักจะมีข้อตกลง หรือการทำสัญญาไว้อีกชั้นหนึ่งเพื่อเป็นประกันความมั่นใจ ให้แก่คนต่างค้ำวและป้องกันการหักหลังในบางรายที่ไม่มีความรู้ด้านกฎหมายข้อตกลงหรือสัญญานั้นก็อาจไม่รัดกุม เช่น เคยมีคนต่างค้ำวซื้อที่ดินโดยระบุให้คนไทยเป็นผู้รับโอนแทน วัตถุประสงค์ของสัญญาเป็นการต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมาย เพราะขัดกับประมวลกฎหมายที่ดิน สัญญาดังกล่าวจึงตกเป็นโมฆะ แต่โดยส่วนใหญ่แล้ว ระหว่างคนต่างค้ำวกับคนไทยที่ถือที่ดิน แทนจะทำสัญญาจ้างหรือสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าไว้ระหว่างกัน คือ เมื่อคนไทยที่จะถือที่ดิน แทนของทำการจดทะเบียนนิติกรรมให้มีชื่อคนในโฉนดที่ดินหรือ นส.3 แล้ว ก็จะทำการจดทะเบียนจ้างที่ดินนั้นแก่คนต่างค้ำวอีกทีหนึ่ง หรือไม่ก็ทำสัญญาเช่าเงินกันเองแล้วจดทะเบียนเช่าไว้อีกชั้นหนึ่ง แต่ในบางรายก็ทำเพียงสัญญาเช่ากันเอง และทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนหรือ วางเงินกู้ยืมจะสูงกว่ามูลค่าที่แท้จริงของที่ดิน ซึ่งทำให้คนไทยถือที่ดินแทนไม่กล้าหักหลัง นอกจากนี้ในบางรายซึ่งเป็นญาติพี่น้องกันหรือเป็นบุตรของคนต่างค้ำวที่ถือที่ดินแทนก็จะทำการ จดทะเบียนประเภทสิทธิเก็บกินในที่ดินนั้นให้แก่คนต่างค้ำว การที่คนไทยถือที่ดินแทนบุคคล ต่างค้ำวทำการจดทะเบียนเช่าหรือจดทะเบียนสิทธิเก็บกินไว้กับคนต่างค้ำวนั้น ทำให้ ที่ดินดังกล่าวมีภาระผูกพัน ซึ่งทำให้คนไทยที่ถือที่ดินแทนไม่อาจจะจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินแปลง นั้นได้ เพราะผู้ซื้อหรือผู้รับโอนย่อมไม่ยากได้ที่ดินที่มีภาระผูกพันดังกล่าว แต่ก็มีบางราย ที่ไม่ได้มีข้อตกลงหรือสัญญาอันบังคับแต่เป็นไปด้วยความเชื่อใจของทั้งสองฝ่าย และเมื่อถึง

ที่กล่าวมาข้างต้นนี้จึงอาจสรุปข้อเท็จจริงและปัญหาของกรณีคนต่างด้าวให้คนสัญชาติไทย (บุคคลธรรมดา) ถือครองที่ดินแทนได้ว่าคนต่างด้าวจะเป็นผู้ออกเงินหรือทรัพย์สินหนึ่งสิ่งใดเพื่อให้มีการจำหน่ายที่ดินแปลงที่คนต่างด้าวนั้นต้องการ แต่จะมีคนสัญชาติไทยเป็นผู้อ้างแสดงและแจ้งต่อเจ้าพนักงานที่ดินผู้รับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินว่าจะเป็นผู้ถือครองในที่ดินด้วยตัวเอง คนสัญชาติไทยนี้บางรายเป็นคู่สมรสที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของคนต่างด้าว บางรายเป็นญาติหรือเชื้อชาติเดียวกัน เช่น เป็นคนญาติที่ได้สัญชาติไทยแล้ว บางรายเป็นหุ้นส่วนในด้านธุรกิจที่ไม่ได้จดทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท บางรายเป็นลูกจ้างหรือบริวารของคนต่างด้าวและบางรายไม่มีความเกี่ยวข้องกันแต่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในการถือครองที่ดินโดยตรง ดังนั้นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเพื่อการได้มาในที่ดิน จึงจำเป็นที่ผู้ถือครองที่ดินแทนจะแจ้งและอ้างแสดงต่อเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งความเท็จ อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 113 และ 86 รวมถึงประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137 และ 267 ด้วย ซึ่งเป็นความผิดสำเร็จเมื่อได้กระทำการครอบครองประกอบความผิดซึ่งหากล่วงพ้น 10 ปี แล้วย่อมขาดอายุความตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 95 (3), (4) ซึ่งในปัญหานี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการได้มาซึ่งที่ดินดังกล่าวเป็นความผิดแล้ว ตลอดเวลาที่ครอบครองทรัพย์สิน (ที่ดิน) นั้นย่อมเป็นความผิดอยู่ตลอดเวลาด้วย จึงสมควรกำหนดเป็นความผิดฐานครอบครองที่ดินแทนคนต่างด้าวชั้นอีกฐานความผิดหนึ่ง ซึ่งปัญหาเรื่องขาดอายุความก็จะบรรเทาหลงเพราะตลอดเวลาที่ครอบครองอยู่ก็เป็นความผิดต่อเนื่องตลอดเวลาอยู่เช่นกัน ปัญหาสำคัญที่จิตใจให้เกิดการกระทำผิดก็คือ บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 94 กำหนดให้คนต่างด้าวที่ได้ที่ดินมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องจำหน่ายที่ดินภายในเวลาที่อธิบดีกำหนดและศาลฎีกาก็วินิจฉัยว่าแม้การได้ที่ดินมาจะเป็นโมฆะแต่ก็ไม่เสียเปล่า คนต่างด้าวสามารถจำหน่ายที่ดินได้ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าบทบัญญัติของมาตรา 34 มีความไม่สอดคล้องตามหลักนิติศาสตร์และไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันซึ่งจะได้วิเคราะห์และเสนอแนะในบทต่อไป ปัญหาด้านการสอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงก่อนที่เจ้าพนักงานที่ดินจะรับจดทะเบียนเพื่อให้ได้ข้อความจริงก็เป็นปัญหามากเพราะบุคคลผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะปกปิดข้อความจริง การสืบสวนเพื่อพบการกระทำผิด เช่นนี้ก็ไม่อาจกระทำได้โดยง่าย เพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจอาจไม่คุ้นเคยในลักษณะความผิดเพราะเห็นว่าเป็นเรื่องของเจ้าพนักงานที่ดิน การร้องทุกข์กล่าวโทษก็ไม่ค่อยปรากฏเพราะเป็นความผิดที่รัฐเท่านั้นเป็นผู้

เสียหาย ซึ่งผู้วิจัยจะได้เสนอให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจในการตรวจพบการกระทำผิด รวมทั้งการให้สินบนนำจับในบทต่อไป

4.2.3 กรณีที่ดินต่างด้าวเข้ามาถือสิทธิในที่ดินในรูปของนิติบุคคลไทย (จดทะเบียนในประเทศไทย) หรืออาศัยนิติบุคคลไทย (จดทะเบียนในประเทศไทย) ถือสิทธิในที่ดินแทน

กรณีที่ดินต่างด้าวเข้ามาถือที่ดินในรูปของนิติบุคคลไทย (จดทะเบียนในประเทศไทย) หรืออาศัยนิติบุคคลไทย (จดทะเบียนในประเทศไทย) ถือแทนนี้ เป็นกรณีที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างมากในขณะนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปของห้างหุ้นส่วนและบริษัทต่างด้าวที่เข้ามาถือครองที่ดินโดยวิธีการนี้มักเป็นนักลงทุนที่เป็นนักค้าเก็บกำไรไม่ใช่เป็นนักลงทุนประเภทนักประกอบการ และจะมีอำนาจในการซื้อสูง ซึ่งมีทั้งคนในภูมิภาคเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น ไต้หวันฮ่องกง ฯลฯ และชาวยุโรป เช่น เยอรมัน เนเธอร์แลนด์ ฯลฯ แม้แต่สหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย ก็พยายามเข้ามาถือครองที่ดินในประเทศไทยในรูปบริษัทดังกล่าว

ตามหลักกฎหมายที่ดินที่ได้กล่าวมาแล้ว นิติบุคคลไทย (จดทะเบียนในประเทศไทย) อาจมีคนต่างด้าวถือหุ้นได้ถึงร้อยละ 49 และคนไทยเป็นผู้ถือหุ้นร้อยละ 51 นิติบุคคลดังกล่าวก็สามารถถือสิทธิในที่ดินในประเทศไทยได้อย่างเช่น คนสัญชาติไทยโดยทั่วไป ในกรณีดังกล่าวถ้าคนต่างด้าวถือหุ้นเต็มร้อยละ 49 และเป็นหุ้นใหญ่ และคนไทยที่ถือหุ้นร้อยละ 51 นั้น เป็นหุ้นส่วนรายย่อยหลายคนรวมกัน ถ้าหุ้นส่วนคนไทยเพียงร้อยละ 2 ของหุ้นทั้งหมด ยินยอมปฏิบัติตามหุ้นส่วนต่างด้าว อำนาจในการบริหารของบริษัทนั้นรวมทั้งอำนาจในการจัดการทรัพย์สินของบริษัทนั้นจะตกแก่คนต่างด้าวที่ถือหุ้นรายใหญ่ เช่น บริษัท จำกัด มีหุ้นทั้งสิ้น 100 หุ้น มีนายเอ และนายบีเป็นคนต่างด้าวถือหุ้นจำนวน 49 หุ้น นาย ก.คนไทยถือหุ้น 10 หุ้น นาย ข.คนไทยถือหุ้น 10 หุ้น นาย ค.คนไทยถือหุ้น 10 หุ้น นาย ง.คนไทยถือหุ้น 10 หุ้น นาย จ.คนไทยถือหุ้น 6 หุ้น และนาย ฉ.คนไทยถือหุ้น 5 หุ้น ตามลำดับ ถ้าบริษัท จำกัดมีทรัพย์สินเป็นที่ดินจำนวน 100 ไร่ สัดส่วนของความเป็นเจ้าของที่ดินก็จะ เป็น นายเอและนายบีรวม 49 ไร่ นาย ก. นาย ข. นาย ค. นาย ง. คนละ 10 ไร่ นาย จ. 6 ไร่ และนาย ฉ. 5 ไร่ ตามลำดับ และถ้าหุ้นส่วนคนไทยคนเดียวคนหนึ่งยินยอมปฏิบัติตาม นายเอ อำนาจในการจัดการที่ดินทั้ง 100 ไร่จะเป็นของคนต่างด้าวทั้งหมด แต่โดยผลของกฎหมายเมื่อจัดตั้งเป็นรูปของ

บริษัทซึ่งมีสภาพบุคคลโดยสมมติตามกฎหมายแล้ว ทรัพย์สินดังกล่าวจึงถือว่าเป็นของบริษัทมิใช่เป็นของผู้ถือหุ้นแต่ละราย จากหลักกฎหมายดังกล่าวจะเห็นว่ากฎหมายเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวสามารถเข้ามาถือครองที่ดินของประเทศไทยในรูปของบริษัทได้อย่างสูงอยู่แล้ว

และตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินพยายามป้องกันการที่คนต่างด้าวเข้ามาถือครองที่ดินในรูปบริษัท โดยมีบทบัญญัติว่า ในการที่นิติบุคคลที่กฎหมายให้ถือที่ดินเสมือนคนต่างด้าวตามมาตรา 97 เข้าเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้น หรือเป็นหุ้นส่วน แล้วแต่กรณีในนิติบุคคลอื่นตามมาตรา 97 ให้ถือว่านิติบุคคลดังกล่าวเป็นคนต่างด้าว ซึ่งในทางกลับกัน นิติบุคคลไทยซึ่งมีคนต่างด้าวถือหุ้นร้อยละ 49 ย่อมสามารถถือหุ้นในบริษัทหรือนิติบุคคลอื่นได้ในส่วนที่เป็นหุ้นคนไทย เช่นบริษัท ก. มีหุ้นส่วนที่เป็นคนต่างด้าวถืออยู่จำนวนร้อยละ 49 และในส่วนที่ต้องเป็นหุ้นส่วนคนไทยร้อยละ 51 นั้น ก็ถือโดยบริษัทต่าง ๆ ที่มีหุ้นส่วนเป็นคนต่างด้าวร้อยละ 49 อยู่แล้ว ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าทุก ๆ 1 ส่วนใน 51 ส่วนที่เป็นหุ้นส่วนคนไทยจะเป็นหุ้นส่วนของคนต่างด้าวอยู่ด้วยในอัตราส่วน 49 ต่อ 51 เช่นกัน ดังนั้น ถ้าบริษัท มีทรัพย์สินเป็นที่ดิน 100 ไร่ จะเป็นของคนต่างด้าวที่ถือหุ้น 49 ไร่ และเป็นของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่าง ๆ ดังกล่าว 51 ไร่ และในทุก ๆ 1 ไร่ของจำนวน 51 ไร่ นี้ อาจเป็นของคนต่างด้าวได้ถึง 196 ตารางวาและเป็นของคนไทยจริง ๆ เพียง 204 ตารางวา อย่างไรก็ตาม ดังกล่าวมาแล้ว เมื่อมีการจัดตั้งเป็นรูปนิติบุคคลไม่ว่าจะเป็นห้างหุ้นหรือบริษัทซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทยตามกฎหมายทรัพย์สินดังกล่าวย่อมถือว่าเป็นของบริษัทนั้น มิได้เป็นของหุ้นส่วนรายใดรายหนึ่ง ซึ่งที่กล่าวมานี้ เพื่อแสดงให้เห็นว่ากฎหมายของไทยเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวสามารถเข้ามาถือครองที่ดินของประเทศไทย ในรูปของนิติบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปของบริษัทได้อย่างมากอยู่แล้ว และปัจจุบันก็มีคนต่างด้าวถือที่ดินในลักษณะนี้อยู่มาก อย่างไรก็ตามการที่คนต่างด้าวจะใช้วิธีการถือครองที่ดินโดยตั้งเป็นรูปบริษัทอย่างถูกกฎหมายโดยให้มีหุ้นส่วนคนไทยถือหุ้นในบริษัทร้อยละ 51 นี้ ถ้าหุ้นส่วนคนไทยดังกล่าวรวมตัวกันได้ อำนาจในการจัดการบริษัทก็อาจตกอยู่ในมือของหุ้นส่วนคนไทย ซึ่งกรณีนี้คนต่างด้าวเองก็ยิ่งรู้สึกว่าเป็นการเสี่ยงอยู่มาก เพราะในการลงทุนซื้อที่ดินของบริษัทดังกล่าวแต่ละครั้งจะต้องใช้เงินทุนที่สูง ซึ่งเท่ากับคนต่างด้าวเองต้องลงทุนสูงและเสี่ยงที่จะไม่มีโอกาสจัดการทรัพย์สินที่ตนร่วมทุนซื้อ

อย่างเด็ดขาด และในความเป็นเจ้าของคนต่างตัวเองก็รู้สึกว่าจะคนไม่ได้เป็นเจ้าของอย่างสมบูรณ์

ดังนั้นในปัจจุบัน คนต่างตัวจะให้คนไทยถือหุ้นอยู่แต่เพียงในนามเท่านั้น แต่ความเป็นจริงแล้ว เงินทุนทั้งหมดหรือมากกว่าส่วนที่กฎหมายกำหนดเป็นของคนต่างตัวและอำนาจในการจัดการทรัพย์สินหรือที่ดินนั้นก็ เป็นของคนต่างตัวทั้งหมด และหุ้นส่วนคนไทยที่ถือหุ้นแต่เพียงในนามนั้น ในบางรายก็เป็นชาวบ้านซึ่งมีความรู้ไม่สูงนัก แต่บางรายก็เป็นผู้มีความรู้สูงมีฐานะการเงินดี และมีฐานะทางสังคมดี ซึ่งเห็นแต่ผลประโยชน์ที่จะได้รับจากคนต่างตัว ตัวอย่างเช่น

บริษัท เอเซีย เนชั่น จำกัด (ชื่อสมมุติ) ซึ่งมีกรรมการผู้มีอำนาจจัดการบริษัทคือ นาย ก. พอมัน (นามสมมุติ) และนาย ฮ. โมเซ่ (นามสมมุติ) เป็นคนสัญชาติเยอรมัน บริษัทดังกล่าวมีจำนวนหุ้นบริษัท 100 หุ้น มูลค่าหุ้นละ 1,000.00 บาท มีผู้ถือหุ้นรวม 7 คน ดังนี้ 1. นาย ก. พอมัน 24 หุ้น 2. นาย ฮ. โมเซ่ 24 หุ้น 3. นายคิม ไกอโซ (นามสมมุติ) สัญชาติเยอรมัน 1 หุ้น 4. นางสาว ป. (นามสมมุติ) หุ้นส่วนคนไทย 15 หุ้น 5. นางสาว ย. (นามสมมุติ) หุ้นส่วนคนไทย 12 หุ้น 6. นาย ส. (นามสมมุติ) หุ้นส่วนคนไทย 12 หุ้น และ 7. นาย ป. (นามสมมุติ) หุ้นส่วนคนไทย 12 หุ้น

บริษัทดังกล่าวมีสิทธิในที่ดิน 4 แปลงคือ โฉนดเลขที่ 8622, 15774 ตำบลหนองปรือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี กับ น.ส.3 เลขที่ 1088, 1089 หมู่ 5 ตำบลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เนื้อที่รวม 30 ไร่ 2 งาน 42 ตารางวา

จากบันทึกถ้อยคำของผู้ถือหุ้นคือ นางสาว ป., นางสาว ย., และนาย ส. ได้ความว่าบุคคลทั้งสามถือหุ้นในบริษัทแต่เพียงในนาม คือลงชื่อถือหุ้นแต่มิได้จ่ายเงินค่าหุ้นเพียงแต่ถูกยืมชื่อไปใช้จัดตั้งบริษัท และได้โอนหุ้นให้กับผู้มีอำนาจจัดการบริษัทไปแล้วในคราวเดียวกัน ดังนั้นบริษัทดังกล่าวนี้จะมีหุ้นส่วนที่เป็นคนต่างตัวถือร้อยละ 49 ของจำนวนทุนทรัพย์ ซึ่งถ้านำหุ้นส่วนที่นางสาว ป., นางสาว ย., และนาย ส. ซึ่งถือไว้แต่เพียงในนามมารวมด้วยก็จะเป็นหุ้นส่วนทั้งสิ้นร้อยละ 88 ของจำนวนทุนทรัพย์



ซึ่งเห็นได้ว่า การก่อตั้งบริษัทจำกัดตามกฎหมายจะต้องมีบุคคลตั้งแต่ 7 คนขึ้นไป เป็นผู้เริ่มก่อการ และทุกคนต้องลงชื่อถือหุ้น ๆ หนึ่งเป็นอย่างน้อย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1097 และมาตรา 1100 แต่การก่อตั้งบริษัทนี้ ไม่เป็นตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว เนื่องจากมีการแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137 ดังนั้นการได้มาซึ่งที่ดินของบริษัทนี้เป็นการฝ่าฝืน บทบัญญัติมาตรา 97 (1) และมาตรา 99 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีกด้วย และถือได้ว่าบริษัทนี้ได้มาซึ่งที่ดินแทนคนต่างด้าวย่อมมีความผิดตามมาตรา 113 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีกด้วย

บริษัท อินเทอร์เน็ตสปอร์ต จำกัด (ชื่อสมมุติ) ซึ่งมี นายคิม ไกโซ (นามสมมุติ) คนสัญชาติเยอรมัน เป็นกรรมการผู้มีอำนาจจัดการบริษัท จำนวนหุ้นบริษัทมี 1,000 หุ้น มูลค่าหุ้นละ 1,000.00 บาท มีผู้ถือหุ้นรวม 7 คน ได้แก่ นายคิม ไกโซ 330 หุ้น นายไมเคิล จอห์น (นามสมมุติ) สัญชาติอเมริกา 160 หุ้น นางวรวรรณ ไกโซ (นามสมมุติ) สัญชาติไทย 100 หุ้น นางสาว ป. (นามสมมุติ) สัญชาติไทย 100 หุ้น และนาง ค. (นามสมมุติ) สัญชาติไทย 100 หุ้นตามลำดับ

บริษัทดังกล่าวมีสิทธิในที่ดิน 6 แปลงคือ น.ส.3 เลขที่ 1099, 1128, 1129 1130, 1132 และ 1134 หมู่ 5 ตำบลนาเกลือ อำเภอกะลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี มีเนื้อที่รวม 2 งาน 85 ตารางวา

จากบันทึกถ้อยคำของ นาง จ. ผู้ถือหุ้นคนไทยได้ความว่าตน เป็นผู้ถือหุ้นโดยมิได้นำเงินไปลงทุน และได้ลงชื่อในใบโอนหุ้นให้แก่ นายคิมไปแล้ว ส่วนนาย ส. และนางสาว ผ. ตนเองเป็นผู้นำชื่อและหลักฐานประจำตัวมาให้ นายคิม โดยมิได้นำเงินมาลงทุน และบุคคลทั้งสองก็ได้ ลงชื่อในใบโอนหุ้นให้แก่ นายคิมไปแล้ว เช่นกัน ดังนั้นบริษัทนี้ซึ่งมีทุนของคนต่างด้าวร้อยละ 49 เมื่อรวมทุนของนาง จ. ที่ถือไว้แต่เพียงในนามก็จะกลายเป็น ร้อยละ 59

ซึ่งเห็นได้ว่า การจัดตั้งบริษัทนี้เป็นการ การกระทำที่ไม่ชอบ ฉะนั้นการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของบริษัทก็เป็นการไม่ชอบ และมีความผิดเช่นเดียวกับบริษัทเอเซียเนชั่น จำกัด

บริษัทสยามเวลด์ จำกัด (ชื่อสมมุติ) มี นาย สอ ส วิลลี่ (นามสมมุติ) สัญชาติฮอลแลนด์ เป็นกรรมการผู้มีอำนาจจัดการบริษัท จำนวนหุ้น บริษัทมี 100 หุ้น มูลค่าหุ้นละ 5,000.00 บาท มีผู้ถือหุ้นรวม 7 คน ได้แก่ นายสอ ส วิลลี่ ถือหุ้นจำนวน 24 หุ้น นายโย ชีน่า (นามสมมุติ) สัญชาติฮอลแลนด์ ถือหุ้น 24 หุ้น นายยีน โบช (นามสมมุติ) สัญชาติฮอลแลนด์ ถือหุ้น 1 หุ้น นางสาว ย. ถือหุ้น 15 หุ้น นางสาวเปรมถือหุ้น 12 หุ้น นาย ส. ถือหุ้น 12 หุ้น และนาย ป. ถือหุ้น 12 หุ้น ซึ่งผู้ถือหุ้นสี่รายหลังนี้เป็นคนสัญชาติไทย

บริษัทมีสิทธิในที่ดิน 3 แปลง คือโฉนดเลขที่ 16962, 22487 ตำบลนาเกลือ อำเภอบางละมุง และ นส.3 แปลงเลขที่ 1109 หมู่ 5 ตำบลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี มีเนื้อที่รวม 1 ไร่ 1 งาน 73 ตารางวา

จากบันทึกด้วยคำของนางสาว ย. นาย ส. และนางสาว ป. หุ้นส่วนคนไทยได้ความว่าบุคคลทั้งสามคือหุ้นบริษัทนี้ แต่เพียงในนาม คือลงชื่อถือหุ้นโดยมิได้จ่ายเงินค่าหุ้นเพียงแต่ถูกยืมไปใช้จัดตั้งบริษัท และบุคคลทั้งสามได้ลงชื่อไว้ในใบโอนหุ้นให้แก่ นายสอ ส วิลลี่ ไว้แล้ว

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการจัดตั้งบริษัทนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับสองบริษัทแรกที่กล่าวมาซึ่งเป็นการจัดตั้งบริษัท โดยมีชอชและบริษัทถือสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบ เช่นกัน เป็นที่น่าสังเกตว่าผู้ถือหุ้นใบบริษัททั้งสามนี้ จะเป็นกลุ่มเดียวกันและข้อเท็จจริงที่ปรากฏจะได้มาจากหุ้นส่วนคนไทยที่ให้ด้วยคำอันเป็นความจริง และสำหรับบริษัทที่มีลักษณะดังที่กล่าวมานี้ กรมที่ดินได้แจ้งความร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้กระทำความผิดต่อพนักงานสอบสวนกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง เพื่อยุติคดีแล้ว<sup>10</sup> จำนวนสามบริษัทซึ่งมีลักษณะดังตัวอย่างและปัจจุบันกำลังอยู่ระหว่างดำเนินคดี

จากข้อเท็จจริงที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า คนต่างด้าวพยายามที่จะเข้ามาถือครองที่ดินในประเทศไทยในรูปของบริษัทที่มีสัญชาติไทย หรือให้บริษัทที่มีสัญชาติไทยถือครองที่ดินแทน โดย

<sup>10</sup> หนังสือกรมที่ดิน มท 6711/312 ลว. 25 พฤษภาคม 2531.

ใช้วิธีการให้คนไทยเป็นผู้ถือหุ้นแต่เพียงในนาม เพื่อให้ถูกต้องตามรูปแบบของกฎหมาย แต่ความเป็นจริงแล้วคนไทยผู้ถือหุ้นนั้นไม่มีส่วนร่วมลงทุนเลย และไม่มีส่วนเป็นเจ้าของที่ดินที่บริษัทนั้นซื้อไว้เลย ในการนี้คนต่างด้าวจะให้หุ้นส่วนคนไทยลงชื่อโอนหุ้นลอยเอาไว้ แล้วยึดถือใบหุ้นดังกล่าวไว้ นอกจากนั้นในบางรายอาจมีสัญญาอื่นบังคับไว้อีก เช่นสัญญากู้เงิน เป็นต้น และสำหรับคนไทยที่ลงชื่อถือหุ้นของบริษัทแต่เพียงในนามอาจได้ผลประโยชน์ตอบแทนในลักษณะเงินตอบแทน หรือในบางรายอาจจะได้รับเข้าทำงานในบริษัทของคนต่างด้าวเป็นการตอบแทน

ลักษณะเดียวกันกับกรณีที่ดินไทยถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าว ในการที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีกับบริษัทที่ถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าวนั้น ต้องได้ข้อเท็จจริงจากหุ้นส่วนคนไทยที่ถือหุ้นแต่เพียงในนามที่จะให้การยอมรับความจริงว่าตนถือหุ้นแต่เพียงในนาม หากมีเจตนาแล้วแม้ความเป็นจริงหุ้นส่วนคนไทยนั้นจะถือหุ้นแต่เพียงในนาม แต่ในการให้สัตยาบันกับเจ้าพนักงานไม่ยอมรับก็มิอาจดำเนินการใด ๆ กับบริษัทนั้นได้ ซึ่งตามที่กรมที่ดินได้ดำเนินการร้องทุกข์ดำเนินคดีกับบริษัทซึ่งถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าวไว้ 3 บริษัทนั้น ก็ได้มีบันทึกถ้อยคำจากหุ้นส่วนคนไทยที่ยอมรับว่าตนถือหุ้นในบริษัทแต่เพียงในนามทั้งสิ้น ซึ่งในกรณีปัจจุบันคนต่างด้าวได้ยกเอากฎหมายมาขู่หุ้นส่วนคนไทยโดยเฉพาะกับชาวบ้านที่ความรู้ไม่ใคร่สูงนัก ที่คนต่างด้าวใช้ชื่อมาเป็นผู้ถือหุ้นจะถูกขู่โดยประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 113ซึ่งกำหนดโทษผู้ที่ดินแทนคนต่างด้าว ทำให้หุ้นส่วนคนไทยนั้นไม่กล้าให้ถ้อยคำที่เป็นความจริง

ปัจจุบัน การถือครองที่ดินในรูปบริษัทที่มีสัญชาติไทยโดยมีหุ้นของคนต่างด้าวร่วมอยู่นี้มีมากอย่างผิดปกติ โดยเฉพาะในพื้นที่ของจังหวัดที่มีเศรษฐกิจดี และมีแนวโน้มในการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมสูง มีการถือครองที่ดินในรูปบริษัทดังกล่าวสูงขึ้นสูงขึ้นไปมากในลักษณะผิดปกติ นับแต่ปี พ.ศ. 2530 ถึงปัจจุบัน อันได้แก่จังหวัดระยอง จังหวัดชลบุรี จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ ฯลฯ และในการซื้อที่ดินของบริษัทเหล่านี้โดยมากมักจะทำโดยการมอบอำนาจให้แก่ทนายความซึ่งส่วนมากจะเป็นทนายความสำนักงานใหญ่ ๆ มีชื่อเสียงและมีความรู้ความชำนาญในกฎหมายที่ดินเป็นอย่างดี เป็นผู้มาดำเนินการขอทำนิติกรรมแทน

ซึ่งน่าจะเป็นที่คาดได้ว่า บริษัทที่ถือครองแทนคนต่างด้าวดังที่กล่าวมานี้ต้องมีอยู่เป็นจำนวนไม่น้อย ซึ่งจากการพุดจาของคนที่ทำที่ดินที่ทำการซื้อขายที่ดินเองและจากการ

วิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางของสื่อมวลชน และทั้งที่ในบางรายเองพนักงานเจ้าหน้าที่เอง ก็เชื่อว่าบริษัทที่มีสัญชาติไทยนั้นขอทานสิทธิเพื่อได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินแทนคนต่างด้าว แต่เมื่อหลักฐานของบริษัทที่ทานสิทธิกรมถูกต้องตามกฎหมาย และหุ้นส่วนคนไทยไม่ยอมรับความจริง พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จำต้องดำเนินการให้ ที่กล่าวมานี้เป็นลักษณะของการที่คนต่างด้าวเข้ามาถือครองที่ดินในประเทศไทยในรูปของบริษัทหรือให้บริษัทไทยถือที่ดินแทนคนซึ่งเกิดขึ้นในปัจจุบัน

จากการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในกฎหมาย แนวทางในทางปฏิบัติในอันที่จะอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาถือครองที่ดินในประเทศไทย และสภาพการณ์ในปัจจุบันแล้ว จะเห็นได้ว่า มีคนต่างด้าวพยายามเลี่ยงกฎหมาย เพื่อเข้ามาถือครองที่ดินในประเทศไทยในรูปแบบต่าง ๆ ดังที่ได้แนะนำเสนอมานี้ และเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าคนต่างด้าวที่พยายามเลี่ยงกฎหมายเพื่อเข้ามาถือครองที่ดินของประเทศไทยนั้น เป็นคนต่างด้าวที่ไม่อาจเข้ามาถือครองที่ดินได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เพราะปัจจุบันนี้ย่อมกล่าวได้ว่าโดยหลักแล้วประเทศไทยไม่ให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าว ยกเว้นตามบทบัญญัติของกฎหมายพิเศษที่กล่าวมาแล้วเท่านั้น ซึ่งกฎหมายพิเศษแต่ละฉบับนั้นมิได้มุ่งเน้นให้คนต่างด้าวเข้ามาถือครองที่ดินในประเทศไทยหากแต่มีเจตนารมณ์ที่จะให้คนต่างด้าวเข้ามาดำเนินการต่าง ๆ ในรูปแบบที่เหมาะสมและมีผลเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย ดังนั้นการให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าวตามกฎหมายพิเศษจึงเป็นสิทธิประโยชน์เพื่อจูงใจให้คนต่างด้าวที่มีวัตถุประสงค์ประสงค์ในการลงทุน ประกอบการอุตสาหกรรม ตามบัญชี ก. ท้ายประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281<sup>11</sup> ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 แต่ไม่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนก็ได้ ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 มิได้มีบทบัญญัติให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าว เพียงแต่กำหนดธุรกิจที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้ หรือธุรกิจที่ไม่ให้คนต่างด้าวประกอบ ซึ่งตามบัญชี ก.นี้ บัญญัติให้อธิบดีกรมทะเบียนการค้า อนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจนี้ได้ แต่การที่คนต่างด้าวเลี่ยงกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินคนต่างด้าวอาจใช้ที่ดินดังกล่าวเพื่อประกอบธุรกิจในบัญชี ก. ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่

<sup>11</sup> คู่มือกฎหมาย

281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 ซึ่งเป็นธุรกิจที่ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบ หรือประกอบธุรกิจในปีข. ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ซึ่งจะประกอบได้ต่อเมื่อได้รับการส่งเสริมการลงทุน คำมพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน<sup>12</sup> โดยมีได้รับการส่งเสริมการลงทุนดังกล่าวหรือเป็นคนต่างด้าวที่ประกอบธุรกิจตามบัญชี ค. โดยไม่ได้รับอนุญาตก็ได้ กรณีที่กล่าวมานี้เป็นกรณีที่กล่าวมานี้เป็นกรณีที่เป็นปัญหาในปัจจุบัน

ปัญหาที่มีระดับความรุนแรงในเรื่องการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวในรูปนิติบุคคลก็คือ การจดทะเบียนให้คนต่างด้าวเป็นผู้แทนซึ่งมีอำนาจจัดการและลงชื่อผูกพันนิติบุคคลได้ ทำให้การจัดการนิติบุคคลนั้น ๆ เป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าวโดยตรง แมว่านิติบุคคลนั้นจะเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทยเพราะสัดส่วนจำนวนหุ้นและผู้ถือหุ้นเป็นไปตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 ก็ตาม การควบคุมนิติบุคคลต่างด้าวเท่าที่ปฏิบัติอยู่ขณะนี้ก็คือการควบคุมก่อนหรือขณะจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล การนำเอานิติบุคคลที่มีคนต่างด้าวถือหุ้นไม่เกินกึ่งหนึ่งไปถือหุ้นในอีกนิติบุคคลหนึ่งก็เป็นปัญหาอย่างมาก เช่น บริษัท ก. จำกัด มีคนต่างด้าวถือหุ้นไม่เกินกึ่งหนึ่งยอมเป็นนิติบุคคลไทย (จดทะเบียนในประเทศไทย) แต่บริษัท ค. กับไปมีสภาพเป็นผู้ถือหุ้น (ในส่วนของคนไทย) ของอีกบริษัทหนึ่งถือคั้งนี้ เมื่อพิจารณากันอย่างแจ่มชัดแล้ว จะพบว่าในนิติบุคคลไทยที่มีต่างด้าวถือหุ้นนั้นโดยเนื้อแท้แล้วมีคนต่างด้าวถือหุ้นอยู่จริงเกินกว่ากึ่งหนึ่งดังตัวอย่างเรื่องบริษัท ก. กับบริษัท ข. ที่กล่าวมานี้

#### 4.3 การพิจารณาถึงความเหมาะสมในการให้หรือไม่ให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าว

ก่อนจะพิจารณาถึงความจำเป็นในการที่จะให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าวหรือไม่นั้น ในอันดับแรกผู้วิจัยจะขอเสนอถึงความสำคัญของที่ดินและลักษณะรวมทั่ว ๆ ไป ของที่ดินใน

<sup>12</sup>พระราชกฤษฎีกาอนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งได้รับการส่งเสริมการลงทุนประกอบธุรกิจที่กำหนดไว้ในบัญชี ข. พ.ศ.2516, มาตรา 3.

ประเทศไทยเสียก่อนเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา

ความสำคัญของที่ดินในฐานะเป็นองค์ประกอบของรัฐ องค์ประกอบของรัฐหรือเงื่อนไขเบื้องต้นในการเป็นรัฐมีองค์ประกอบดังนี้

- (1) การมีดินแดนที่แน่ชัด
- (2) การมีประชากรของรัฐ
- (3) การมีอำนาจอธิปไตย
- (4) การมีรัฐบาล

การมีดินแดนที่แน่ชัดนี้ หมายถึงพื้นที่ที่มีอาณาเขตแน่นอน ซึ่งอาจประกอบด้วยพื้นดิน พื้นน้ำ พื้นอากาศ ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ ต้องมีขอบเขตแน่ชัด ระบุได้ กำหนดได้ และที่สำคัญที่สุดได้แก่สามารถหวงกันไว้ใช้ประโยชน์ เฉพาะสังคมของคนได้<sup>13</sup> จะเห็นได้ว่าที่ดินนั้นเป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่งของรัฐ ไม่มีรัฐใดในโลกนี้มีความเป็นรัฐ โดยปราศจากพื้นแผ่นดิน

ความสำคัญของที่ดินในฐานะปัจจัยสี่ในการดำรงชีวิตของมนุษย์ ปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของมนุษย์อันได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค นั้นจะเห็นได้ว่าปัจจัยเหล่านี้ได้มาจากที่ดินทั้งสิ้น การดำรงชีวิตของมนุษย์มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยทรัพยากรที่ดินที่ธรรมชาติได้สร้างมาให้เป็นอย่างมาก ดังนั้นเราอาจกล่าวได้ว่าที่ดินเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งในการผลิตสิ่งต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการของมนุษย์ โดยร่วมกับปัจจัยอื่น คือ แรงงานและการจัดการในความหมายนี้จะเห็นได้ว่าที่ดินมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างกับปัจจัยอื่นตรงที่ว่าที่ดินมีจำนวนจำกัดและเป็นพหุวัตถุไม่อาจเคลื่อนย้ายได้<sup>14</sup> และไม่สามารถสร้างทดแทนขึ้นได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>13</sup> วิษณุ เครืองาม, "กฎหมายรัฐธรรมนูญ," (พิมพ์ครั้งที่ 3) สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ กรุงเทพมหานคร, 2530, หน้า 5.

<sup>14</sup> คำพล พัวพาณิชย์, "เศรษฐศาสตร์ที่ดินเบื้องต้น," ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตร คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ 2523, หน้า 1.

ความสำคัญของที่ดินเป็นปัจจัยในการผลิตอย่างหนึ่ง (A factor of production) นักเศรษฐศาสตร์ปัจจุบันถือที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการผลิตโดยประกบกับปัจจัยอื่นคือ แรงงาน ทุน และการจัดการ เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการไม่ว่าจะเป็นด้านการเกษตรหรือ อุตสาหกรรม ที่ดินในฐานะทรัพย์สิน (Property) ซึ่งมีมูลค่าเชิงเศรษฐศาสตร์ ที่ดินในฐานะ ทุน (Capital) นักเศรษฐศาสตร์สมัยคลาสสิกถือว่าที่ดินเป็นปัจจัยทุนในการผลิตโดยให้เหตุผล ว่าที่ดินนั้นเป็นสิ่งที่ธรรมชาติให้มา และสะสมความอุดมสมบูรณ์ไว้ เมื่อมนุษย์นำเอาความอุดม สมบูรณ์ในที่ดินใช้ ความอุดมสมบูรณ์นั้นอาจเสื่อมสภาพไปจึงเป็นเหตุผลว่าที่ดินเป็นทุน<sup>15</sup>

ที่ให้น่าเสนอมานโดยสังเขปนี้จะเห็นได้ว่าที่ดินนั้นมีความสำคัญและผูกพันต่อการดำรง ชีวิตของมนุษย์ตั้งแต่เกิดจนตายและเป็นองค์ประกอบสำคัญแห่งรัฐ และโดยที่ที่ดินนั้นมีลักษณะที่ ี่จำนวนจำกัดไม่สามารถสร้างทดแทนขึ้นได้ ทำให้ที่ดินเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่ง กล่าวในมิติรวม ปัจจุบันประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมด 320.7 ล้านไร่ เป็นที่ดินถือครองโดยเอกชน 125 ล้านไร่ หรือร้อยละ 39.2 ของเนื้อที่ทั้งหมด ส่วนที่เป็นที่ของรัฐประมาณ 195.7 ล้านไร่ หรือร้อยละ 60.8 ของเนื้อที่ทั้งหมด แบ่งเป็นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินประมาณ 19 ล้านไร่ ที่ดิน ของรัฐวิสาหกิจหรือองค์การศาสนาประมาณ 3.5 ล้านไร่ ที่ดินราชพัสดุรวมทั้งที่ใช้ในราชการ ทหารประมาณ 11 ล้านไร่และเป็นที่ดินที่กันไว้เป็นป่าไม้ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและวนอุทยาน แห่งชาติประมาณ 162.2 ล้านไร่ อย่างไรก็ตามเนื่องด้วยจำนวนประชากรของประเทศที่มีอัตรา เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้มีการบุกรุกเข้าไปในที่ดินของรัฐมากขึ้น ประมาณว่ามีประชากร บุกรุกเข้าไปในที่ดินที่กำหนดเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินกว่า 9 ล้านไร่ และบุกรุกเขตป่าสงวน แห่งชาติประมาณ 30 ล้านไร่<sup>16</sup>

ซึ่งจากมิติรวมดังกล่าว สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้วิจัยการใช้ที่ดินใน ปัจจุบันโดยวิจัยจากแผนที่กรมป่าไม้ แผนที่ภูมิศาสตร์กรมแผนที่ทหาร และแผนที่การใช้ที่ดินเพื่อ

<sup>15</sup> ก้ำพล พัวพาณิชย์, อ้างแล้ว, หน้า 4-5.

<sup>16</sup>

ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ, "เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ในที่ดิน," มิถุนายน 2527, หน้า 1.

เกษตรกรรมของกรมพัฒนาที่ดินและข้อมูลจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยทำการตรวจสอบในสนามเพิ่มเติมได้มีการใช้ที่ดินในประเทศ ดังนี้<sup>17</sup>

ป่าสงวนแห่งชาติ	136,236,169	ไร่
คงสภาพป่า	92,392,551	ไร่
ถูกบุกรุกทำลาย	43,843,618	ไร่
พื้นที่เกษตรกรรม	152,041,555	ไร่
ที่นา	84,250,816	ไร่
พืชไร่	51,411,432	ไร่
พืชสวน	101,262	ไร่
ยางพารา	10,541,957	ไร่
ปาล์มน้ำมัน	386,421	ไร่
ไม้ยืนต้นอื่น ๆ	5,349,667	ไร่
ที่อยู่อาศัย	2,736,585	ไร่
แหล่งน้ำ	3,059,256	ไร่
อื่น ๆ	26,623,385	ไร่

จากมิตีรวมของโครงสร้างการใช้ที่ดินในประเทศไทยที่ได้นำเสนอมานี้ จะเห็นว่าพื้นที่ส่วนใหญ่ที่อยู่ในการถือครองของเอกชนหรือประชาชน เป็นพื้นที่ที่ใช้เพื่อการเกษตรกรรม ซึ่งสามารถสรุปได้ว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เป็นประเทศเกษตรกรรม ฉะนั้นที่ดินจึงถือเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในระบบเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศไทย

ตามที่มีผู้วิจัยได้นำเสนอถึงความสำคัญของที่ดิน และลักษณะการใช้ที่ดินของประเทศไทยมาแล้วนั้น ซึ่งในส่วนนี้รัฐเองก็ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของที่ดิน จึงได้มีนโยบายซึ่งเกี่ยว

<sup>17</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, "รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายที่ดินของประเทศไทย," เอกสารประกอบเล่ม 1 : นโยบายการจำแนกที่ดิน, พฤศจิกายน 2529, หน้า 54.



กับที่ดินและการใช้ที่ดิน ออกมาเพื่อเป็นหลักในการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ดังที่จะได้นำเสนอต่อไป

4.3.1 นโยบายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐในอดีต ซึ่งแต่เดิมนั้นอยู่ในรูปแบบของนโยบายเฉพาะเรื่อง ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ใน แหล่งต่าง ๆ และในสำนักงานรับผิดชอบหลายหน่วยงานอันได้แก่

(1) นโยบายสำรวจและจำแนกที่ดิน ซึ่งจะปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ และปัจจุบันปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติ พัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526 ดังนี้<sup>18</sup>

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (2504-2509) นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการจำแนกประเภทที่ดินได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ระยะแรก (2504-2507) ต่อมาในระยะที่ 2 ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (2507-2509) ก็ได้มีการกำหนดไว้เรื่องจัดการจำแนกประเภทที่ดิน รวมทั้งให้มีการสำรวจดินเพื่อจัดทำแผนที่ดิน

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (2510-2514) ได้กำหนดให้มีการจำแนกสมรรถนะที่ดินให้แล้วเสร็จทั่วประเทศภายในปี 2531

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2515-2519) ได้เร่งรัดให้มีการจำแนกประเภทที่ดินให้เสร็จสิ้น คำเนินการจำแนกสมรรถนะที่ดินเพื่อให้ทราบว่าพื้นที่ของประเทศมีความเหมาะสมต่อการเกษตรมากน้อยเพียงใด รวมทั้งให้มีการสำรวจดินในเขตชลประทานของภาคกลาง ตลอดจนการสำรวจการใช้ที่ดินเพื่อเป็นพื้นฐานในการวางแผนการพัฒนาการเกษตรต่อไป

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2520-2524) ได้เร่งรัดให้กรมพัฒนาที่ดินทำการสำรวจข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ เพื่อประโยชน์ต่อ

<sup>18</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง "นโยบายที่ดิน," วันที่ 25-26 ตุลาคม 2529, โรงแรมเอเชีย พัทยา ชลบุรี, หน้า 12.

การวางแผนการใช้ที่ดินโดยให้ เริ่มดำเนินการในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือก่อน นอกจากนี้ให้ทำการจำแนกพื้นที่ป่าไม้ที่จะเปิดให้เป็นที่ทำกินโดยจะจัดให้มีโครงการเร่งด่วนพิเศษ (ส.ท.ก.) ดำเนินการโดย 3 หน่วยงาน คือ กรมที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน และกรมป่าไม้ โดยรัฐบาลจะสนับสนุนในด้านอัตรากำลังและเครื่องมือเครื่องใช้อย่างเต็มที่

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2524-2529) ได้กำหนดให้มีการเร่งรัด การสำรวจการใช้ที่ดิน เพื่อกำหนดนโยบายการใช้ที่ดิน รวมทั้งการสำรวจเพื่อแยกเขตพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่เหมาะสมต่อการเกษตร เพื่อจัดที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรในรูปของหมู่บ้านป่าไม้

ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ได้เห็นความสำคัญของการสำรวจดิน การจำแนกสมรรถนะที่ดินและการวางแผนการใช้ที่ดิน จึงได้มีระเบียบฉบับที่ 6 แผนพัฒนาฉบับที่ 4 (พ.ศ.2521) ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ข้อ (5) ไว้ดังนี้

ในการจัดที่ดินให้ราษฎรอยู่อาศัย หรือประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ ให้เป็นไปตามโครงการที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนด และให้กรมพัฒนาที่ดินดำเนินการสำรวจดิน การวินิจฉัยคุณภาพของที่ดิน จำแนกสมรรถนะที่ดิน และวางแผนการใช้ที่ดิน ให้ถูกต้องตามหลักวิชาการก่อนที่จะดำเนินโครงการจัดที่ดินให้ประชาชน

จากการวิเคราะห์ถึงแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและระเบียบของ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ จะเห็นได้ว่ารัฐได้มีนโยบายที่ชัดเจนในการจำแนกที่ดินโดยการสำรวจดิน การจำแนกสมรรถนะที่ดิน ตลอดจนการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อเป็นแนวทางและพื้นฐานในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526 นโยบายของรัฐที่ชัดเจนในด้าน การจำแนกประเภทที่ดินอีกด้านหนึ่งก็คือ การจัดตั้งกรมพัฒนาที่ดิน ในปี 2506 โดยรวมงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน เช่น การจำแนกประเภทที่ดิน จากกรมที่ดิน งานสำรวจดินจากกรมการข้าว และกรมกสิกรรม มาให้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมพัฒนาที่ดิน งานสำรวจดินจากกรมการข้าว และกรมกสิกรรม มาให้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมพัฒนาที่ดิน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2526 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ พัฒนาที่ดิน โดยมาตรา 10 กำหนดให้กรมพัฒนาที่ดินมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

"ให้กรมพัฒนาที่ดินมีหน้าที่สำรวจและวิเคราะห์ตรวจสอบดินหรือที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติและความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดิน จำแนกที่ดิน การพัฒนาที่ดิน ทำสำมะโนที่ดิน หรือภาวะเศรษฐกิจที่ดิน เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

เหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจะกำหนดวิธีการในการนำผลงานทางวิชาการพัฒนาที่ดินไปใช้ในการปฏิบัติการให้เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรรมของประเทศ อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งแสดงถึงเจตนารมณ์ของรัฐ ในนโยบายด้านการจำแนกที่จะนำผลการดำเนินงานมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง

(2) นโยบายการอนุรักษ์ดินและน้ำของรัฐในอดีต ซึ่งมีทั้งนโยบายโดยตรงและนโยบายที่มีส่วนสนับสนุน ดังที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่าไม้หลายฉบับ ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่ดินป่าไม้และสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐได้ตระหนักถึงปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่ดินเป็นอย่างยิ่ง จึงได้กำหนดนโยบายต่าง ๆ โดยต่อเนื่องในช่วงเวลาที่ผ่านมา<sup>19</sup>

(3) นโยบายที่ดินป่าไม้ น่าจะถือได้ว่ามีมาในสมัยเริ่มก่อกำเนิดกรรมป่าไม้ คือ เมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2439 ซึ่งสมัยนั้นไทยได้นำวิชาการป่าไม้ ชาวอังกฤษ มร. เอส. สเลค ซึ่งรัฐบาลไทยยืมตัวมาจากประเทศอินเดีย และท่านได้เป็นอธิบดีกรมป่าไม้ท่านแรกของประเทศไทย ในการนี้ท่านได้วางนโยบายสำคัญไว้สามประเด็น คือ การโอนกรรมสิทธิ์ของเจ้าผู้ครองนครมาเป็นของรัฐบาลกลาง การสร้างบุคลากรทางด้านวิชาการป่าไม้ และประการสุดท้ายคือ การวางกฎ ระเบียบในกิจการป่าไม้ขึ้น แต่อย่างไรก็ตามนโยบายในลักษณะของการสงวนรักษาป่าไม้ในอดีตนั้นยังไม่ปรากฏโดยชัดแจ้ง แต่น่าจะยอมรับได้ว่ามีนโยบายทางด้านป่าไม้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่หนึ่งจนถึงฉบับที่หก เพราะในแผนพัฒนาฯ ดังกล่าวได้เสนอหลักเกณฑ์ วิธีดำเนินงานของกิจการป่าไม้ ปรากฏให้เห็นเด่นชัด

<sup>19</sup> โสภณ ชมชาญ และ ดร. สมาน พาณิชยพงษ์, "รายงานวิจัยเรื่องนโยบายการอนุรักษ์ดินและน้ำ," การสัมมนาเรื่อง "นโยบายที่ดิน" วันที่ 25-26 ตุลาคม 2529.

ชั้น ทางด้านบริการ ป้องกัน การทำป่า การปลูกป่า และการสงวนรักษาป่าไม้<sup>20</sup> ซึ่งน่าจะแสดงถึงเจตนารมณ์ของรัฐในอันที่จะสงวนรักษาป่าไม้ไว้

(4) นโยบายการถือครองที่ดิน ซึ่งปรากฏอยู่อย่างมากมายในกฎหมายฉบับต่าง ๆ อันได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2475 พระราชบัญญัติป่าสงวน แห่งชาติ 2507 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน 2518 และยังปรากฏอยู่ในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ รวมทั้งในนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ในที่ดิน นโยบายป่าไม้แห่งชาติ นโยบายการช่วยเหลือราษฎรให้สิทธิทำกิน (ส.ท.ภ.) และนโยบายการให้สิทธิในที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งในปัจจุบัน สิทธิในที่ดินยังมีความแตกต่างกัน ทั้งในแง่ของหน่วยงานที่ให้สิทธิโดยการจัดที่ดิน ทั้งในแง่ของเงื่อนไขอันสืบเนื่องมาจากสิทธิดังกล่าว ตลอดจนขึ้นอยู่กับประเภทของที่ดินด้วย แต่อย่างไรก็ตามเป็นการแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของรัฐในการวางแผนการใช้ที่ดินและการคำนึงถึงความเติบโตของประชากรที่มีความต้องการที่ดินในอนาคต<sup>21</sup>

(5) นโยบายการปฏิรูปที่ดินและการจัดที่ดินของประเทศไทย ปรากฏเด่นชัดในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ และประมวลกฎหมายที่ดิน นอกจากนั้นยังปรากฏโดยชัดแจ้งในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ ซึ่งเป็นมาตรการของรัฐในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับที่ดินบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ที่ทำกินของราษฎร การมีที่ดินไม่พอเพียงแก่การทำกิน ทั้งเป็นการกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่ทัดเทียมกันและโดยนัยเพื่อลดการบุกรุกทำลายป่าไม้อันสืบเนื่องจากปัญหา

<sup>20</sup> คร.เกษม จันทรแก้ว, "รายงานวิจัยนโยบายที่ดิน ป่าไม้," การสัมมนาเรื่อง "นโยบายที่ดิน" วันที่ 25-26 ตุลาคม 2529.

<sup>21</sup> คร.สุทธิพร จิระพันธุ์, "รายงานวิจัยเรื่อง นโยบายการถือครองที่ดิน," การสัมมนาเรื่อง "นโยบายที่ดิน" วันที่ 25-26 ตุลาคม 2529.

ดังกล่าว<sup>22</sup>

(6) นโยบายการใช้ที่ดิน 2528 นโยบายฉบับนี้เป็นนโยบายที่กำหนดถึงการใช้ที่ดินที่ควรจะเป็นในประเทศไทย และเป็นนโยบายที่มีการนำเสนอหลังจากก่อนที่จะมีการออกนโยบายที่ดินและยังมีลักษณะครอบคลุมถึงปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน และมีการเสนอแนะแนวทางแก้ไข ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าจะมีประโยชน์ในการศึกษา จึงได้นำเสนอในรายละเอียดดังต่อไปนี้<sup>23</sup>

คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน เป็นคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ได้ประชุมและแต่งตั้งคณะอนุกรรมการกำหนดนโยบายและแผนการใช้ที่ดินขึ้น คณะอนุกรรมการดังกล่าวได้จัดทำแนวนโยบายการใช้ที่ดิน และเสนอคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน เพื่ออนุมัติในการประชุมครั้งที่ 7/2528 เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2528 "นโยบายการใช้ที่ดิน" ประกอบด้วยนโยบายส่วนรวม นโยบายเฉพาะพื้นที่ ซึ่งได้แก่ ด้านป่าไม้ ด้านกลีกรรรม ด้านปศุสัตว์ ด้านประมง ด้านชุมชนและอุตสาหกรรม และด้านทรัพยากรธรณี นอกจากนี้ ได้มีข้อเสนอแนะด้านเศรษฐกิจและสังคม และการบริหารที่ดินของรัฐอีกด้วย

คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าอาจไม่สอดคล้องกับนโยบายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายที่ดิน ซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ และกำลังรอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี จึงให้มีการทบทวนกันก่อน เมื่อได้ผลอย่างไรก็ให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาอีกครั้งด้วย อย่างไรก็ตาม โดยที่มีการพิจารณานโยบายการใช้ที่ดิน" กัน ในคณะกรรมการระดับชาติ ซึ่งมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกัน จึงได้นำนโยบายดังกล่าวมาแสดงไว้ดังต่อไปนี้

<sup>22</sup> คร.จำลอง อติกุล, คร.วุฒิเทพ อินทปัญญา, "รายงานวิจัยเรื่องนโยบายการปฏิรูปที่ดินและการจัดที่ดินของประเทศไทย," การสัมมนาเรื่อง "นโยบายที่ดิน" วันที่ 25-26 ตุลาคม 2529.

<sup>23</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, "รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายที่ดินของประเทศไทย," เอกสารประกอบเล่ม 6 : นโยบายการถือครองที่ดิน พฤศจิกายน 2529, หน้า 59-63.

### หลักการและเหตุผล

เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพยากรพื้นฐานที่มีความสำคัญยิ่งต่อชีวิตความเป็นอยู่ของ ประชากรและเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศเกษตร กรรม ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพด้านการเกษตร ซึ่งต้องอาศัยที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญในการ ประกอบอาชีพ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสนใจกับปัญหาที่ดินในทุกด้านอย่างต่อเนื่อง เพราะปัญหาที่ดินเป็นปัญหาที่ผันแปรไปตามกาลเวลาและพื้นที่ การใช้ที่ดินอย่างฉลาดเพื่อให้ เกิดประโยชน์สูงสุดอย่างเหมาะสม จำเป็นต้องมีการดำเนินการอย่างมีระบบแบบแผน สอดคล้องกับสมรรถนะ หรือศักยภาพของที่ดิน สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนสภาวะ แวดล้อม

จากการศึกษาการใช้ที่ดินของประเทศทั้งในอดีตและปัจจุบัน แม้ว่ารัฐจะได้มีทั้ง นโยบายและหน่วยงานบริหารที่ดินมากมาย เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาดินของประเทศก็ตาม แต่ปัญหาและอุปสรรคด้านที่ดินก็ยังมีอยู่ แทนที่จะลดลงกลับดูเหมือนว่าจะทวีความรุนแรงความ ยุ่งยากและสับสนยิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายและการบริหารที่ดินของหน่วยงานของรัฐบาล เอกภาพในทางปฏิบัติและแผนงานรองรับที่สอดคล้องซึ่งกันและกัน ต่างก็ดำเนินการโดยอาศัย กฎหมายหรือระเบียบของหน่วยงานนั้น ๆ เป็นหลัก อีกทั้งนโยบายของรัฐแต่ละสมัยผันแปรไป ตามวิถีทางการเมือง จึงขาดการต่อเนื่องในนโยบายขั้นพื้นฐาน สร้างความสับสนให้แก่ผู้ ปฏิบัติงาน

เนื่องจากปัญหาในเรื่องที่ดินมีขอบเขตกว้างขวางและซับซ้อนทั้งด้านกายภาพ ด้าน การจัดการ ด้านเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการบริหารที่ดินของรัฐดังกล่าว เมื่อผนวกกับ ปัญหาการเพิ่มขึ้นของประชากร จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องให้ความสนใจและเร่งรัดดำเนินการ แก้ไขอย่างจริงจังก่อนที่จะสายเกินไป ที่สำคัญที่สุดคือ รัฐต้องกำหนดนโยบายที่ดินอย่างชัดเจน พร้อมทั้งนโยบายต่าง ๆ ที่เกิดเอกภาพและสอดคล้องกันในระหว่างหน่วยงานบริหารที่ดินของรัฐ

### นโยบายการใช้ที่ดิน

รัฐจะกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินของประเทศอย่างเหมาะสมและถูกต้องตามหลักวิชาการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยคำนึงถึงศักยภาพด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาวะแวดล้อม

4.3.2 นโยบายที่ดินในปัจจุบัน จากนโยบายเกี่ยวกับที่ดินในอดีต ดังที่นำเสนอมา นี้ จะเห็นว่าเป็นนโยบายที่ดินที่เป็นการเฉพาะเรื่อง และอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ จึงเป็นลักษณะที่ขาดความเป็นเอกภาพและต่อเนื่อง รวมทั้งขาดการประสานนโยบายระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ซึ่งปัจจุบันมีอยู่อย่างน้อย 24 หน่วยงาน มีคณะกรรมการระดับนโยบายหลายชุด ซึ่งมีหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน มีกฎหมาย คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับที่ดินอยู่มากมาย

ผนวกกับสภาพปัญหาการขาดที่ดินทำกินของราษฎรที่เป็นเกษตรกร การบุกรุกที่สาธารณะ การบุกรุกทำลายป่า และจากการเพิ่มจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แแต่ที่ดินที่มีจำนวนจำกัด ไม่สามารถสนองตอบความต้องการได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข จึงทำให้มีการเร่งดำเนินการกำหนดนโยบายที่ดินขึ้นมาให้มีเอกภาพ เพื่อพัฒนาระบบการบริหารที่ดินให้มีประสิทธิภาพรวมถึงการใช้ที่ดิน กรรมสิทธิ์ที่ดินและการอนุรักษ์ดินและน้ำ ตลอดจนการปฏิรูปที่ดิน<sup>24</sup>

ดังนั้น ในการประชุมคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2528 เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2528 คณะกรรมการได้มีมติให้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติว่าจ้างสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เป็นผู้ศึกษาแนวทางการกำหนดนโยบายที่ดินของประเทศ ทั้งนี้ให้อยู่ในความดูแล

<sup>24</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, "รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายที่ดินของประเทศไทย," เอกสารประกอบเล่ม 5 : นโยบายการถือครองที่ดิน, 2529, หน้า 15.

ของคณะกรรมการที่ดิน ในการศึกษานี้เพื่อกำหนดนโยบายที่ดินของประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ดินนี้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรที่ดินเพื่อให้การกระจายรายได้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินเพื่อประโยชน์ในอนาคต และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งจากกรณีดังกล่าว จึงได้มีการกำหนดนโยบายที่ดิน ดังต่อไปนี้<sup>25</sup>

## 2. นโยบายที่ดินเพื่อสังคม

จากข้อมูลที่มีอยู่ มีจำนวนประชากรไม่น้อยกว่า 2.5 ล้านครอบครัว หรือ 12 ล้านคน มีปัญหาในเรื่องที่ดินทำกิน ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็นผู้ถูกรุกทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้เช่าที่ดินและผู้ไร้ที่ดินทำกิน เป็นต้น ประชากรเหล่านี้มีความอ่อนแอทางเศรษฐกิจและมีสภาพยากจนและเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานในเรื่องที่ดินทำกินให้สามารถเลี้ยงชีพได้ตามอัธยาศัย โดยมีนโยบายดังนี้

### 2.1 โครงการจัดที่ดินดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

(1) ให้กรมประชาสงเคราะห์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ เร่งดำเนินการจัดที่ดินที่ยังเหลืออยู่ประมาณ 1.8 ล้านไร่ ให้แล้วเสร็จภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยให้ความสำคัญกับการสำรวจรังวัด การบรรจุสมาชิกนิคมและการออกเอกสารสิทธิ์

(2) เร่งดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตที่ดินของเอกชนที่ประกาศเขตปฏิรูปไว้แล้ว และในที่ดินของรัฐให้แล้วเสร็จภายใน 10 ปี และ 15 ปีตามลำดับ โดยในที่ของรัฐให้เร่งกระจายสิทธิการถือครองเป็นอันดับแรกก่อนการพัฒนา และขยายการปฏิรูปที่ดินในที่ดินของเอกชนให้มากขึ้น

(3) ให้ดำเนินโครงการ สทก. ให้แล้วเสร็จภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยให้ใช้ผลการจำแนกประเภทที่ดินเป็นหลักในการดำเนินงานและปรับปรุงระบบแผนที่

<sup>25</sup> กองงานคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ กรมที่ดิน "นโยบายที่ดินและระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ," ธันวาคม 2532, หน้า 35-41.



ให้เป็นระบบเดียวกัน

(4) ทบทวนและแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ มติต่าง ๆ และองค์กรในการจัดที่ดิน เพื่อแก้ไขความแตกต่างในด้านสิทธิที่ดิน ขนาดของที่ดิน ระดับในการพัฒนาและปัญหาในการจัดที่ดิน

## 2.2 โครงการจัดที่ดินในอนาคต

(1) นำพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกที่หลีกเลี่ยงการกำหนดเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าเศรษฐกิจ ที่สาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่าที่มีประชาชนบุกรุกเข้าทำกิน มาจัดให้แก่ราษฎร โดยคำนึงถึงความเหมาะสมของดินเป็นหลัก

(2) ในพื้นที่ที่กรมป่าไม้ดำเนินการโครงการ สทก. ไว้แล้ว และอยู่นอกเขตที่กำหนดให้เป็นป่าไม้ตามนโยบายการป่าไม้แห่งชาติ ให้ดำเนินการจัดโครงการที่ดินทำกินต่อไป โดยทำการปรับปรุงระบบแผนที่ในส่วนที่ดำเนินการไปแล้วในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ให้เป็นระบบเดียวกันกับกรมที่ดินทำการโยกย้ายเกษตรกรที่อาศัยทำกินอยู่ในพื้นที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตรหรือเขตสงวนหวงห้ามไปอยู่ในที่ที่เหมาะสม พื้นที่ส่วนนี้ควรยึดหลักให้สิทธิการทำประโยชน์ประมาณ 5-10 ปี เพื่อให้การพัฒนาปัจจัยพื้นฐานโดยรัฐเสร็จสิ้น จึงจะให้กรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับพื้นที่ที่จะดำเนินการจัดที่ดินส่วนอื่น ๆ โดยหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการระดับชาติ ซึ่งได้เสนอให้มีการจัดตั้งขึ้นในอนาคตเป็นผู้ดำเนินการในพื้นที่ส่วนนี้ต่อ เนื่องจากกรมป่าไม้

(3) ให้มีการพัฒนาปัจจัยขั้นพื้นฐานควบคู่ไปกับการจัดที่ดิน

(4) ชลอมการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินในระยะแรก โดยควรให้สิทธิการทำประโยชน์ประมาณ 5-10 ปี แล้วจึงให้กรรมสิทธิ์ที่สมบูรณ์ หรือกำหนดเงื่อนไขที่เหมาะสม

(5) ให้จัดทำโครงการ เป้าหมายและแผนงานรวมจัดที่ดินของประเทศและแบ่งให้แก่หน่วยงานรับผิดชอบตามความเหมาะสม ทั้งนี้ให้ดำเนินงานหลังจากได้มีการปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดินและกรมป่าไม้กำหนดพื้นที่ป่าไม้จำนวน 128 ล้านไร่เสร็จแล้ว

(6) ปรับปรุงการเรียกเก็บเงินค่าพัฒนาที่ดินในการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 มาตรา 10 ให้สูงขึ้นเพื่อให้เกิดความเป็น

ธรรมในสังคมที่ได้นำภาวการณ์จากส่วนอื่น ๆ มาใช้ง่ายในการจัดที่ดินและก่อให้เกิดภาวะผูกพัน  
 ในที่ดิน และสอดคล้องกับโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่จัดซื้อที่ดินมาแล้วให้เกษตรกร  
 เข้าซื้อ

(7) จัดตั้งสถาบันการเงินในรูปของธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นแหล่ง  
 เงินทุนสนับสนุนการดำเนินงานจัดที่ดิน และการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้การจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน  
 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพรวดเร็ว และช่วยให้ราษฎรที่ไร้ที่ดินได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง  
 ตลอดจนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

#### 4. นโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคง

กำหนดให้มีการใช้ที่ดินส่วนหนึ่งเพื่อกิจกรรมที่สนับสนุนความมั่นคงของชาติ  
 นอกเหนือจากที่ดินที่ใช้ในราชการทหารในปัจจุบัน เพื่อจัดตั้งเป็นนิคมชายแดนหรือโครงการเพื่อ  
 ความมั่นคงในพื้นที่ต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

จะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินนั้น เป็นการ  
 กำหนดแนวทางปฏิบัติของรัฐ ในการที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและเพื่อป้องกันปัญหา  
 ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ปัญหาดังกล่าวที่ถูกนำมาพิจารณาเพื่อกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับที่ดินของรัฐ  
 นั้น ได้แก่ ปัญหาชาติที่ทำกินของราษฎร ปัญหาการบุกรุกทำลายที่สาธารณะและป่า ปัญหาการใช้  
 ที่ดินโดยไม่มีกำหนดความเหมาะสมของที่ดินในการดำเนินกิจการใด ๆ อย่างถูกต้อง ปัญหา  
 การสูญเสียความอุดมสมบูรณ์ในที่ดิน เป็นต้น จึงได้มีการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ดังที่นำเสนอมา  
 และในการกำหนดนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับที่ดินนั้นจะไม่ได้มีการพูดถึงการให้สิทธิในที่ดินแก่คน  
 ต่างต่างเลย ซึ่งน่าจะพิจารณาได้ว่าจากสภาพการใช้ที่ดินและปัญหาเกี่ยวกับที่ดินของประเทศไทย  
 นั้น โดยหลักแล้ว รัฐยังไม่มีเจตจำนงที่จะให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างต่าง จากความสัมพันธ์ระหว่าง  
 กฎหมายกับนโยบายนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือที่ทำให้ให้นโยบายนั้น ๆ มุ่งสู่เป้าหมาย  
 ได้ เพราะกฎหมายจะเป็นเครื่องกำหนดแนวทางที่จะประพฤติปฏิบัติเอาไว้ รวมทั้งการยกเว้น

การประพจน์ปฏิบัติด้วย<sup>26</sup> ดังที่ในนโยบายต่าง ๆ จะมีการเสนอในทางกฎหมายไว้เสมอ

จากการศึกษาที่ได้นำเสนอมานี้จะเห็นได้ว่าที่ดินมีความสำคัญยิ่งในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นความเป็นองค์ประกอบของรัฐ เป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการดำรงชีวิต และจากลักษณะการใช้ที่ดิน ตลอดทั้งแนวนโยบายแห่งรัฐอันเกี่ยวกับที่ดินที่ได้นำเสนอมานี้ จะเห็นได้ว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจเป็นประเทศเกษตรกรรมเป็นหลัก แม้ในปัจจุบันจะมีผู้กล่าวว่าระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ เริ่มเปลี่ยนจากประเทศเกษตรกรรมเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม เนื่องจากมีผลผลิตและรายได้ของประเทศทางภาคอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น จะมีสัดส่วนใกล้เคียงกับภาคเกษตรกรรมและแข่งขันหน้าภาคเกษตรกรรม ดังจะเห็นได้ว่า ในปี พ.ศ. 2530 สินค้าขาออกที่เป็นผลผลิตภาคอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 62.7 และผลผลิตภาคเกษตรกรรมได้ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 27.81 แต่เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของผลผลิตภาคอุตสาหกรรมที่เพิ่มขึ้นแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นผลการเพิ่มจากการแปรรูปผลิตผลทางการเกษตรซึ่งเป็นอุตสาหกรรมการเกษตรเป็นส่วนใหญ่

หากพิจารณาลึกลงไปอีกถึงภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น ภาคธุรกิจบริการและการค้าแล้ว ก็จะมีปรากฏผลเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ทุกภาคเศรษฐกิจที่เจริญรุดหน้าล้วนแต่มีลักษณะกิจกรรมที่ต่อเนื่องและเกี่ยวข้องโดยตรงกับภาคการเกษตร ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า สาขาการเกษตรหรืออาชีพเกษตร ยังเป็นสาขาหรืออาชีพหลักและมีบทบาทสำคัญในการรักษาเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านประชากรและทางด้านการจ้างแรงงานของประเทศสืบต่อไปอีกนาน<sup>27</sup>

<sup>26</sup> คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "กฎหมายกับการพัฒนา," จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 18-20 เมษายน 2529, หน้า 17.

<sup>27</sup> นพคุณ ศิริวรรณ, "ปัญหาและแนวทางการปรับตัวของเกษตรกรไทย," Chula Longkorn Review. ปีที่ 2/3 ฉบับที่ 8/9 กรกฎาคม กันยายน ตุลาคม ธันวาคม 2533.

ดังนั้น ที่ดินจึงมีความสำคัญและจำเป็นแก่ประชาชนในประเทศเป็นอย่างมาก และในปัจจุบัน ประเทศไทยเองก็ยังคงประสบกับปัญหาประชาชนในประเทศชาติที่กินทำกินของตนเอง ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะ การบุกรุกทำลายป่า รวมทั้งปัญหาในการบริหารจัดการเกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งอยู่ในระหว่างดำเนินการแก้ไขอยู่ ดังปรากฏในนโยบายที่ดินที่ได้นำเสนอมา และเมื่อพิจารณาถึงนโยบายที่ดิน ที่ได้นำเสนอมาจะเห็นได้ว่า รัฐมุ่งที่จะให้สิทธิในที่ดินแก่เฉพาะคนไทย และในนโยบายการที่ดินจะเห็นได้ชัดว่ารัฐมุ่งให้ความสำคัญและคุ้มครองพื้นที่เกษตรเป็นอย่างมาก เพราะพื้นที่เกษตรจำเป็นต้องอาศัยความเหมาะสมของธรรมชาติที่เอื้ออำนวย เป็นหลัก ส่วนพื้นที่อุตสาหกรรมหรือพื้นที่ตั้งโรงงานนั้น ไม่จำเป็นต้องอาศัยความเหมาะสมทางธรรมชาติเท่าพื้นที่เกษตร จากลักษณะความสำคัญของที่ดิน และการใช้ที่ดินในประเทศไทย รวมทั้งนโยบายต่าง ๆ ที่นำเสนอมา น่าจะชี้ได้ว่าประเทศไทยควรจะสงวนรักษาที่ดินไว้เพื่อประชาชนชาวไทย

ซึ่งถ้าจะพิจารณาถึงความเป็นชาติในแง่ความผูกพัน และความรักชาติแล้วคนต่างด้าวย่อมไม่มีความรู้สึกเช่นนี้ต่อพื้นแผ่นดินไทย ดังคนไทยที่มีมาแต่กำเนิดในอันจะรักษาพื้นแผ่นดินไทย และความเป็นชาติไทยไว้ เพราะคนต่างด้าวที่เข้ามาถือครองที่ดินในประเทศไทยนั้นมุ่งแต่จะแสวงหาผลประโยชน์ในที่ดินนั้นเท่านั้น ซึ่งปัจจุบันที่ดินในประเทศไทยนั้นยังมีราคาต่ำ ถ้าหากปล่อยให้คนต่างด้าว เข้ามามีสิทธิในที่ดินได้ก็เท่ากับเป็นการให้คนต่างด้าว เข้ามารุกรานประเทศไทยทางด้านเศรษฐกิจ และในอนาคตข้างหน้าประชาชนคนไทย คงต้องเช่าที่ดินของคนต่างด้าวในประเทศไทย เพื่ออยู่อาศัยหรือเพื่อประกอบการเกษตร อย่างแน่นอน และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะในกลุ่มอาเซียน จักเห็นได้ว่าทุกประเทศต่างยึดหลักที่จะไม่ให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าวทั้งสิ้น

พระบรมราชาโชวาท ตอนหนึ่งของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในรัชกาลปัจจุบัน

ชาตินั้นเปรียบได้กับชีวิตคน กล่าวตามหลักความจริง คนหาประกอบด้วยร่างกายส่วนหนึ่ง จิตใจส่วนหนึ่ง ทั้งสองส่วนคูกันอยู่บริบูรณ์ ชีวิตก็คงอยู่ ส่วนใดส่วนหนึ่งทำลายไป ชีวิตก็แตกดับ เพราะอีกส่วนหนึ่งจะต้องแตกทำลายไปด้วย ชาติของเราที่มีผืนแผ่นดินและประชากรอันรวมกันอยู่เป็นส่วนร่างกาย มีศิลป วิทยา มีธรรมเนียมประเพณี มีความเชื่อถือ และความคืดจิตใจที่จะสามัคคีเป็นปึกแผ่น ซึ่งรวมเรียกว่า "ความเป็นไทย" เป็นส่วนจิตใจ ชาติไทยเราคำรงมั่นคงอยู่ก็เพราะยังมีบ้านเมือง และความเป็นไทยพร้อมบริบูรณ์ แต่ถ้า

ความเป็นไทยของเรามีอันต้องเสื่อมสลายไปด้วยประการใดแล้ว ชาตிக็ต้องสิ้นสูญ<sup>28</sup>

โดยสรุปจึงอาจกล่าวได้ว่าเมื่อพิจารณาถึงนโยบายการใช้ที่ดินในฐานะที่ดินเป็นองค์ประกอบสำคัญของรัฐ การควบคุมการใช้ที่ดินเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐต้องควบคุมให้ได้ประโยชน์สูงสุด และความมั่นคงในเชิงยุทธศาสตร์ แล้วประเทศไทยสมควรที่จะคงไว้ซึ่งหลักการที่จะไม่ให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าว

#### 4.4 ข้อพิจารณาถึงความจำเป็นในการผ่อนปรนให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าว

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไปนั้นมีความจำเป็นต้องเร่งอัตราการขยายตัวของมวลรวมผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ (Gross Comestic Product = GDP) ให้ขยายตัวมากยิ่งขึ้นด้วยการเพิ่มการลงทุนเพื่อเพิ่มผลผลิตของประเทศ ด้วยการนำเงินออมภายในประเทศไปลงทุน แต่ก็มีข้อจำกัดที่ว่าเงินออมภายในประเทศยังอยู่ในระดับต่ำไม่เพียงพอต่อการลงทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาการลงทุนจากต่างประเทศเป็นสำคัญ แต่ประเทศกำลังพัฒนานั้น ๆ ต้องมีปัจจัยหลายประการที่เอื้ออำนวยให้ต่างชาติสนใจที่จะมาลงทุน สำหรับประเทศไทยนั้นได้ดำเนินการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจมาเป็นเวลานานแล้ว รวมทั้งมีกฎหมายส่งเสริมการลงทุนมาตั้งแต่ปี 2503 และได้ปรับปรุงวิธีการจูงใจให้มีการลงทุนจากต่างประเทศมากขึ้นหลายครั้ง เพื่อสร้างบรรยากาศการลงทุนและมาตรการจูงใจนักลงทุนจากต่างประเทศมากยิ่งขึ้น

การลงทุนจากต่างประเทศ จะเป็นการเคลื่อนย้ายเงินทุนที่อยู่ในรูปของตัวเงินหรือสินค้าเข้ามา และจะมีผลกระทบต่อบัญชีทุนในดุลการชำระเงินของประเทศ การลงทุนจากต่าง

<sup>28</sup> พระราชทานแก่ผู้สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ณ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี วันศุกร์ที่ 22 กันยายน 2521.

ประเทศแยกเป็น 2 ลักษณะ<sup>29</sup>

1. การลงทุนโดยตรง (Direct Investment) เป็นการลงทุนในหน่วยผลิตจากต่างประเทศ ด้วยการตั้งบริษัทธุรกิจขึ้นมาในประเทศที่ไปลงทุน หรือตั้งกิจการสาขาขึ้น หรือเข้าไปซื้อกิจการในรูปของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่สามารถควบคุมและบริหารงานของบริษัทได้ทั้งหมด ซึ่งการลงทุนโดยตรงนี้เป็นการลงทุนในสินทรัพย์ (Equity)

2. การลงทุนโดยอ้อม (Portfolio Investment) เป็นการลงทุนในหลักทรัพย์ที่ผู้ลงทุนคาดคิดว่ามีความมั่นคงและให้ผลตอบแทนสูง ซึ่งผู้ลงทุนจะได้รับผลตอบแทนในรูปของเงินปันผลหรือดอกเบี้ยแล้วแต่ประเภทของหลักทรัพย์ เงินลงทุนประเภทนี้จะเป็นเงินลงทุนในระยะยาวและหวังผลตอบแทนจากหลักทรัพย์ทางการเงินในตลาดทุน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการเคลื่อนย้ายเงินทุนจากประเทศที่พัฒนาแล้วไปยังประเทศกำลังพัฒนาซึ่งการลงทุนโดยตรงจะมีผลกระทบต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก เพราะเป็นการลงทุนด้านหน่วยผลิตและการเข้ามาประกอบการต่างจากการลงทุนโดยอ้อม ซึ่งเป็นการลงทุนในหลักทรัพย์ (โดยเฉพาะในตลาดหลักทรัพย์) ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้พิจารณาเฉพาะการลงทุนโดยตรงเท่านั้น เพื่อหาข้อสรุปว่ามีความจำเป็นเพียงใดในการผ่อนปรนให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าว โดยผู้วิจัยจะได้เสนอผลการศึกษาและข้อสรุปเป็นลำดับดังนี้

1. การพัฒนาอุตสาหกรรมและนโยบายส่งเสริมการลงทุน
2. สภาวะการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในประเทศไทย
3. สาเหตุที่ทำให้นักลงทุนต่างประเทศเลือกประเทศไทยเป็นแหล่งลงทุน
4. ความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการลงทุนที่ประเทศไทยทำกับต่างประเทศ
5. ข้อสรุปถึงความจำเป็นในการผ่อนปรนให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าว

<sup>29</sup>ปรีชา นวปราการ, "การลงทุนจากต่างประเทศกับการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย," วารสารรายงานเศรษฐกิจธนาคารกรุงไทยจำกัด, ปีที่ 21 ฉบับที่ 4 เมษายน 2531, หน้า 54.

### 1. การพัฒนาอุตสาหกรรมและนโยบายส่งเสริมการลงทุน

จากคำรศึกษาของจ๊กกัซัย พานิชพัคณ์<sup>30</sup> พบว่า

นโยบายส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลปรากฏชัดเจนเมื่อมีการออกกฎหมายส่งเสริมอุตสาหกรรมขึ้นเป็นฉบับแรก เมื่อปี พ.ศ.2497 รัฐบาลประกาศใช้ "พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ.2497" นโยบายหลักที่สำคัญซึ่งเป็นข้อกำหนดในกฎหมายและใช้เป็นเครื่องมือในการให้การส่งเสริมมาจนถึงปัจจุบันก็คือ การตั้งภาคเอกชนทั้งชาวไทยและต่างชาติให้ลงทุนโดยการเสนอให้หลักประกัน สิทธิและประโยชน์ทางภาษีอากรและการคุ้มครองผู้ประกอบการดำเนินการภายใต้ระบบที่มีโครงสร้างภาษีอากรสูงทั้งเครื่องจักร วัตถุดิบ และผลิตภัณฑ์ การส่งเสริมการลงทุนจะพิจารณาเลือกทั้งโครงการและผู้ประกอบการให้ได้รับสิทธิพิเศษเหล่านั้น

อาจแบ่งนโยบายส่งเสริมการลงทุนออกได้เป็น 3 ระยะตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังนี้

นโยบายส่งเสริมการลงทุนในระยะแรก : ระยะแผนพัฒนาฉบับที่ 1 และ 2 (2504-2514)

เนื่องจากในระยะแรกของการพัฒนาอุตสาหกรรมจำเป็นต้องพึ่งพาเทคโนโลยีของชาวต่างประเทศตลอดจนเงินออมภายในประเทศก็ยังมีระดับไม่เพียงพอต่อการลงทุน นโยบายส่งเสริมในระยะแรกนี้จึงเน้นส่งเสริมให้เกิดการรวมทุนระหว่างเอกชนไทยกับต่างประเทศ โดยเน้นอุตสาหกรรมมาที่ผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้าซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นโดยมีตลาดภายในประเทศรองรับและรัฐบาลให้การคุ้มครองอย่างเต็มที่

<sup>30</sup>จ๊กกัซัย พานิชพัคณ์, "การส่งเสริมการลงทุน : แนวโน้มในแผน 7 เป็ดพรหมแดนใหม่ของภาคเอกชน," วารสารจุฬาลงกรณ์, ปีที่ 2 ฉบับที่ 7 มิถุนายน 2533, หน้า 37-40.

การส่งเสริมการลงทุนในระยะแรกนี้ได้จำแนกอุตสาหกรรมที่ให้การส่งเสริมออกเป็น 3 ประเภทตามลำดับความสำคัญ คือ

ประเภท ก เป็นอุตสาหกรรมหนักที่ต้องใช้เครื่องจักรกลในการผลิตเป็นส่วนใหญ่ (Capital-Intensive Industries) อุตสาหกรรมประเภทนี้จะได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีการค้าทั้งหมดที่เรียกเก็บจากวัตถุดิบที่จำเป็นต่อการผลิต อุตสาหกรรมที่อยู่ในประเภทนี้ได้แก่ การถลุงแร่โลหะ การผลิตหรือประกอบรถแทรกเตอร์ การผลิตชิ้นส่วนอะไหล่รถยนต์ เครื่องจักรที่ใช้การกลึงกรรม เครื่องสูบน้ำ ท่อเหล็กกล้า ปูน ยาบราสค์ครุฑพีช และสารเคมีชนิดต่าง ๆ

ประเภท ข. เป็นอุตสาหกรรมประกอบชิ้นส่วนอุตสาหกรรมประเภทนี้จะได้รับการลดหย่อนอากรขาเข้าและภาษีการค้าที่เรียกเก็บจากวัตถุดิบและเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตร้อยละ 50 อุตสาหกรรมประเภทนี้ได้แก่ การผลิตหรือประกอบรถยนต์นั่งหรือรถยนต์บรรทุกการประกอบเครื่องสูบน้ำ การประกอบเครื่องใช้ไฟฟ้า เป็นต้น

ประเภท ค. เป็นอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าอุตสาหกรรมประเภทนี้จะได้รับการลดหย่อนอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบและวัสดุจำเป็นที่ใช้ในการผลิตไม่เกินหนึ่งในสาม อุตสาหกรรมที่จัดอยู่ในประเภท ค.นี้ได้แก่การผลิตหรือแต่งแร่ การผลิตแผ่นเหล็กชุบตีบุก เหล็กรูปพรรณ สิ่งทอ กระดาษ สีทาบ้าน เป็นต้น

นโยบายส่งเสริมการลงทุนในระยะที่สอง : ระยะแผนพัฒนาฉบับที่ 3-4-5 (2515-2529)

ผลการส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้าในระยะแรกทำให้มีการนำเข้าเครื่องจักรอุปกรณ์ รวมทั้งสินค้าชิ้นกลางและวัตถุดิบเป็นจำนวนมาก จนทำให้ภาวะการค้าขาดดุลอย่างรุนแรง ประกอบกับการผลิตสินค้าเพื่อทดแทนอุตสาหกรรมหลายประเภทเกิดความอึดอัด รัฐบาลเริ่มทบทวนแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมและเปลี่ยนแนวทางเป็นการส่งออกยิ่งกว่าแต่ก่อน แต่อุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อส่งออกต้องเผชิญกับปัญหามากกว่าอุตสาหกรรมที่



ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า เนื่องจากต้องแข่งขันกับผลิตภัณฑ์ของต่างประเทศทั้งในด้านคุณภาพ และราคา

นโยบายส่งเสริมการลงทุนในระยะที่สองนี้จึงมุ่งช่วยสนับสนุนอุตสาหกรรมส่งออกเป็นพิเศษโดยกฎหมายให้สิทธิและประโยชน์เป็นการพิเศษที่สำคัญได้แก่ การยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบและวัสดุจำเป็นที่นำเข้ามาผลิตเพื่อส่งออกเป็นเวลา 5 ปี ยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับเครื่องจักรอุปกรณ์ ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา 3-8 ปี ยกเว้นอากรขาออกและภาษีการค้า อนุญาตให้หักเงินได้พึงประเมินในการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลร้อยละ 5.5 ของรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากปีก่อนจากการส่งออกโดยไม่รวมค่าประกันภัยและค่าขนส่ง

การส่งเสริมการลงทุนได้มุ่งให้ความสำคัญแก่โครงการผลิตเพื่อส่งออกมากยิ่งขึ้นด้วยการเสนอสิทธิและประโยชน์เป็นการเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าจำนวนโครงการที่ได้รับอนุมัติการลงทุนส่งเสริมโครงการที่มีเงื่อนไขส่งออกมากกว่าร้อยละ 80 ของมูลค่าผลผลิตมีสัดส่วนสูงขึ้นทุกปี จากร้อยละ 10.8 ในปี 2518 เป็นร้อยละ 34.5 ในปี 2525 และร้อยละ 43 ในปี 2527 ตามลำดับ

ประเภทของอุตสาหกรรมที่ได้รับส่งเสริมและมีเงื่อนไขการส่งออกในระยะแรกส่วนใหญ่ได้แก่ กิจการเกษตรและแปรรูปผลผลิตเกษตร แต่ในระยะหลัง ๆ การส่งออกส่วนใหญ่จะเป็นอุตสาหกรรมเบา ในหมวดผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ได้แก่ เสื้อผ้าสำเร็จรูป อาหารกระป๋อง บันไดยทอผ้า ดอกไม้ประดิษฐ์ อดุมณีและเครื่องประดับ รองเท้ากีฬา ของเด็กเล่น ผลิตภัณฑ์หนังสัตว์ อุตสาหกรรมส่งออกในระยะนี้เป็นอุตสาหกรรมซึ่งไม่ต้องใช้เทคโนโลยีการผลิตระดับสูงแต่ใช้แรงงานค่อนข้างมาก ตารางที่ 3 แสดงให้เห็นว่าสัดส่วนการจ้างงานต่อโครงการเงินลงทุนต่อคนงานและเงินลงทุนต่อโครงการในโครงการที่ได้รับอนุมัติที่มีเงื่อนไขส่งออกร้อยละ 80 ขึ้นไปมีแนวโน้มที่เป็นการสนับสนุนโครงการที่ใช้แรงงานสูง

นโยบายส่งเสริมการลงทุนในระยะที่ 2 นอกจากจะเน้นอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อส่งออกแล้วขณะเดียวกันก็ยังให้การสนับสนุนการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า โดยเฉพาะการผลิตสินค้าชั้นกลาง ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าอันเป็นผลจากการส่งเสริมการผลิตเพื่อ

ทดแทนการนำเข้าสินค้าสำเร็จรูปในระยะแรกดังที่กล่าวแล้ว สินค้าชั้นกลางที่ได้ส่งเสริมไปในระยะที่ 2 นี้ได้แก่การผลิตชิ้นส่วนเครื่องไฟฟ้า ชิ้นส่วนยานพาหนะ เส้นใยประดิษฐ์ กระจกขาปิโตรเคมีและเคมีภัณฑ์ เป็นต้น ในระยะที่ 2 นี้ นโยบายส่งเสริมการลงทุนยังขยายการส่งเสริมสู่ภาคเกษตรและบริการด้วย โดยกิจการเกษตรที่ได้รับการส่งเสริมในระยะนี้ได้แก่การทำฟาร์มขนาดใหญ่ การปลูกปาล์มน้ำมัน การเพาะเลี้ยงปลาและกุ้ง การเลี้ยงโคกระบือ เป็นต้น ส่วนกิจการบริการที่ให้ส่งเสริมได้แก่ กิจการบริษัทการค้าระหว่างประเทศ กิจการเชตอุตสาหกรรมคลังสินค้า ห้องเย็น ออปทீชและไซโล กิจการเดินเรือและการสนับสนุนอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เป็นต้น

เนื่องจากสภาพการแข่งขันในต่างประเทศมีแนวโน้มรุนแรงขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เป็นต้นมา ดังนั้นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการค้า การลงทุนตลอดจนเทคโนโลยีของประเทศต่าง ๆ และการเผยแพร่ให้นานาชาติรู้จักประเทศไทยมีความจำเป็นอย่างยิ่ง นโยบายส่งเสริมการลงทุนในช่วงนี้จึงเน้นนโยบายเชิงรุก โดยออกไปหานักลงทุนต่างประเทศ ในปี 2518 มีการจัดตั้งสำนักงานตัวแทนขึ้นเป็นแห่งแรก ณ นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา และต่อมาได้ดำเนินการจัดตั้งสำนักงานตัวแทนขึ้นอีก 3 แห่ง เป้าหมายหลักทางด้านอุตสาหกรรมกำหนดให้เน้นพัฒนาอุตสาหกรรม 3 ประเภทได้แก่ อุตสาหกรรมแปรรูปเกษตร อุตสาหกรรมขนาดย่อม และอุตสาหกรรมวิศวกรรม

ในช่วงนี้ เศรษฐกิจโลกและเศรษฐกิจประเทศไทยขยายตัวอย่างรวดเร็ว ประกอบกับภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจเอื้ออำนวย ราคาน้ำมันลดลง อัตราดอกเบี้ยก็ลดลง ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศที่ดำเนินนโยบายพัฒนา เศรษฐกิจโดยมุ่งการส่งออกประสบผลสำเร็จจากการขยายของเศรษฐกิจและการส่งออกกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ได้แก่เกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮองกง สิงคโปร์ ตลอดจนญี่ปุ่น มีอัตราขยายตัวจนกระทั่งการค้าเกินดุลมหาศาล โดยเฉพาะกับประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นคู่ค้าสำคัญของประเทศเหล่านี้ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาแก้ปัญหาการค้าดุลการค้ามหาศาลด้วยการลดค่าเงินสกุลดอลลาร์เมื่อเทียบกับเงินเยนของญี่ปุ่น ประเทศที่ค่าเงินตราผูกติดกับเงินดอลลาร์ ผลที่ตามมาทำให้ญี่ปุ่นและประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวประสบปัญหาอัตราแลกเปลี่ยนมีค่าสูงขึ้น ต้นทุนการผลิตในสายตาของผู้ซื้อต่างประเทศสูงขึ้น ประกอบกับประเทศเหล่านี้ประสบปัญหาด้านต้นทุนแรงงานและการ

กีดกันการค้าจากสหรัฐอเมริกา แรงกดดันต่าง ๆ ดังกล่าวทำให้ต้องหาแหล่งผลิตใหม่เพื่อลดต้นทุนการผลิตและหลีกเลี่ยงการกีดกันการค้า

นโยบายส่งเสริมการลงทุนในช่วงนี้จึงมุ่งรับการลงทุนจากประเทศเหล่านี้ การลงทุนจากต่างประเทศได้หลั่งไหลเข้าสู่ประเทศไทยมากเป็นประวัติการณ์ โดยเฉพาะการลงทุนจากต่างประเทศเท่านั้นการลงทุนของนักลงทุนไทยก็เพิ่มสูงมากเป็นประวัติการณ์เช่นกัน ตารางที่ 5 แสดงให้เห็นบรรยากาศดังกล่าวอย่างชัดเจนจำนวนคำขอรับการส่งเสริมการลงทุนเพิ่มจาก 436 โครงการในปี 2529 เป็น 1,058 โครงการในปี 2530 และได้เพิ่มเป็น 2,125 โครงการในปี 2531 หรือมีอัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยร้อยละ 122 ต่อปี สำหรับปี 2532 จำนวนคำขอฯ ลดลงเหลือเพียง 1,248 โครงการ

นโยบายส่งเสริมการลงทุนในระยะที่สาม : ระยะแผนพัฒนาฉบับที่ 6  
(2530-2534)

แผนพัฒนาฉบับที่ 6 มีเป้าหมายที่จะพัฒนาการผลิตเพื่อการส่งออกโดยให้มีประเภทสินค้ามากขึ้นและแพร่กระจาย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนี นครซิดนีย์ ออสเตรเลีย และนครโตเกียว ญี่ปุ่น การเผยแพร่การลงทุนของสำนักงานตัวแทนในต่างประเทศเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การลงทุนจากต่างประเทศเริ่มทยอยเข้าสู่ประเทศไทยมากขึ้น การลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ (Inflow of Foreign Direct Investment) เพิ่มจาก 1,553.9 ล้านบาทในปี 2515 เป็น 4,286 ล้านบาทในปี 2520 และ 10,525.6 ล้านบาทในปี 2529 ตามลำดับ

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3-4-5 นั้น รัฐบาลได้เริ่มกำหนดนโยบายกระจายแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมไปยังส่วนภูมิภาคเป็นครั้งแรก ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมการกระจายรายได้ไปสู่ชนบทมากยิ่งขึ้นและเพื่อแก้ปัญหาการกระจุกตัวของโรงงานอุตสาหกรรมในภาคกลาง โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร นโยบายส่งเสริมการลงทุนจึงเน้นให้มีการกระจายกิจการสู่ภูมิภาคมากยิ่งขึ้นในปี 2516 มีการกำหนดเขตส่งเสริมการลงทุนเป็นครั้งแรก โดยกำหนดเป็นเขตส่งเสริมการลงทุนสำหรับอุตสาหกรรมทั่วไป สำหรับกิจการเกษตรและอุตสาหกรรมที่ใช้ผลิตผลเกษตรเป็นวัตถุดิบและสำหรับอุตสาหกรรมผลิตผลิตภัณฑ์เพื่อการส่งออก ต่อมาในปี 2521

ได้มีการออกประกาศกำหนดเขตส่งเสริมการลงทุนใหม่โดยแบ่งเป็น 4 เขต โดยเขต 1 ได้แก่ บางอำเภอในจังหวัดเชียงใหม่ ตากและลำพูน เขต 2 ได้แก่บางอำเภอในจังหวัดนครราชสีมา สระบุรี เขต 3 ได้แก่ บางอำเภอในจังหวัดขอนแก่น และเขต 4 ได้แก่บางอำเภอในจังหวัด สงขลาและกำหนดสิทธิและประโยชน์พิเศษแก่ผู้ได้รับการส่งเสริมที่ประกอบกิจการในเขตส่งเสริม การลงทุนเพิ่มเติมจากที่ได้รับอยู่แล้วได้แก่ การลดหย่อนภาษีการค้าสำหรับผลิตภัณฑ์ในอัตรา ร้อยละ 50 และ 75 เป็นระยะเวลา 5 ปี และลดหย่อนภาษีเงินได้ในอัตราร้อยละ 50 เป็น เวลา 5 ปี หรืออนุญาตให้หักค่าขนส่งค่าไฟฟ้า ประปา เป็นสองเท่าเป็นเวลา 8-10 ปีเป็นต้น แต่จำนวนเงินลงทุนที่ได้รับอนุมัติเพิ่มขึ้นจาก 201,811 ล้านบาทในปี 2531 เป็น 286,064 ล้านบาท ทั้งนี้เนื่องจากขนาดของโครงการมีแนวโน้มเป็นโครงการขนาดใหญ่ขึ้น สำหรับการ อนุมัติโครงการตามคำขอที่ยื่นเข้ามา ปรากฏว่าในปี 2532 ร้อยละ 36 เป็นโครงการที่ลงทุน โดยคนไทยทั้งสิ้น ร้อยละ 51 เป็นการลงทุนร่วมกับระหว่างคนไทยและต่างประเทศและร้อยละ 13 เป็นการลงทุนของต่างชาติทั้งสิ้น

ชาวต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการใช้ ประเทศไทยเป็นฐานการผลิตเพื่อรักษาความสามารถในการแข่งขันของตนในตลาดโลกดังเห็น ได้จากตารางที่ 7 ว่า ชาวต่างชาติจะเข้ามาร่วมทุนกับคนไทยในสัดส่วนค่อนข้างสูงในการผลิต สินค้าที่ต้องการใช้เทคโนโลยีระดับสูง เช่นผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์และไฟฟ้า การผลิตเครื่องจักร กกลและชิ้นส่วนอุปกรณ์ ผลิตภัณฑ์เคมี เป็นต้น ส่วนสินค้าที่ไม่ต้องการใช้เทคโนโลยีระดับสูงต่าง ชาติจะเข้ามาถือหุ้นไม่สูงนัก และกิจการที่ต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูงนั้นมักเป็นการผลิตเพื่อส่ง ออกเป็นส่วนใหญ่

การที่ชาวต่างชาติได้หลั่งไหลเข้ามาลงทุนผลิตเพื่อส่งออกในประเทศไทยและ การที่นักลงทุนไทยลงทุนผลิตสินค้ามากขึ้น ทำให้ความต้องการในสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน ขยายตัวอย่างรวดเร็วจนเกิดปัญหาความไม่เพียงพอของสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานต่าง ๆ รัฐบาลเห็นความจำเป็นในการให้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระของภาครัฐบาล ดังนั้น นโยบายส่งเสริมการลงทุนจึงได้เน้นส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก ขั้นพื้นฐานต่าง ๆ เช่น ส่งเสริมกิจการศูนย์บริการสาธารณูปโภคสำหรับอุตสาหกรรมปิโตรเคมี กิจการสถานที่ตรวจและบรรจุสินค้าเข้าตู้คอนเทนเนอร์เพื่อการส่งออก (Container Yard)

กิจการผลิตและจำหน่ายน้ำเพื่อการอุตสาหกรรม กิจการสัมปทาน กิจการขนส่งทางอากาศ  
กิจการสนามบินพาณิชย์ กิจการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน กิจการบริการระบบสื่อสารข้อมูล  
ผ่านดาวเทียม เป็นต้น

แนวนโยบายส่งเสริมการลงทุนในระยะแผนพัฒนาฉบับที่ 7 (2535-2539)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไว้

4 ประการคือ

1. มุ่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ
2. มุ่งพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
3. มุ่งการกระจายรายได้
4. มุ่งการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มีความเป็นสากล (Internationalization) ให้มากขึ้น

จากเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ดังกล่าว โดยเฉพาะการมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มีความเป็นสากลให้มากขึ้นนั้น ย่อมแสดงว่าการส่งเสริมให้ต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศรวมทั้งการส่งเสริมให้คนไทยไปลงทุนในต่างประเทศ จะปรากฏในแนวนโยบายอย่างต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และจะมีมากขึ้นด้วย

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมและนโยบายส่งเสริมการลงทุนนั้นมีอิทธิพลต่อการลงทุนของคนต่างด้าวในประเทศไทยเป็นอย่างมากโดยปรากฏต่อเนื่องมานับแต่แนวนโยบายส่งเสริมการลงทุนในระยะที่สอง (แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3-4-5) และความประสงค์ที่จะดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศให้เข้ามาลงทุนในประเทศไทยก็ทวีความรุนแรงมากขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ซึ่งจะต้องปรากฏต่อเนื่องไปอีกในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ซึ่งผู้วิจัยจะได้กล่าวต่อไปถึงสภาวะการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในประเทศไทยในหัวข้อต่อไป

## 2. สภาวะการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในประเทศไทย

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเป็นการลงทุนที่ผู้ลงทุนต่างประเทศมีส่วนเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วมในการควบคุมจัดการกิจการนั้นด้วย เงินลงทุนโดยตรงประกอบด้วย ทุนเรือนหุ้น (Equity) และเงินกู้จากผู้ลงทุนต่างประเทศหรือบริษัทที่เกี่ยวข้อง (Loan) ตามสถิติของธนาคารแห่งประเทศไทยปรากฏว่า แต่เดิมนั้น เงินทุนไหลเข้าสู่จากการลงทุนโดยตรงของต่างประเทศในไทยอยู่ในเกณฑ์ต่ำมาก กล่าวคือ ช่วงปี 2498 ถึงปี 2500 มีเงินทุนไหลเข้าสู่เพียงประมาณ 6 ล้านบาทต่อปี และโน้มสูงขึ้นเป็นลำดับ จนกระทั่งในปี 2503 ซึ่งเป็นปีแรกที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ให้การส่งเสริมการลงทุนอย่างเป็นทางการ เงินทุนไหลเข้าสู่จึงเพิ่มขึ้นเป็น 60.9 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นกว่า 10 เท่า หลังจากนั้นเป็นต้นมา เงินทุนไหลเข้าสู่ดังกล่าวก็เคลื่อนไหวอยู่ในเกณฑ์สูง จากตารางที่ 2 จะพบว่า เงินทุนไหลเข้าสู่ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปทุนเรือนหุ้น ตั้งแต่ปี 2513 ถึงปี 2517 การลงทุนโดยตรงของต่างประเทศในรูปของทุนเรือนหุ้นโน้มสูงขึ้นโดยตลอด และเริ่มลดต่ำลงในปี 2518 โดยมีทุนเรือนหุ้นไหลเข้าเพียง 1,654 ล้านบาท ต่ำกว่าปีก่อนถึงร้อยละ 45.3 และทุนเรือนหุ้นไหลเข้าได้ต่ำสุดเหลือเพียง 1,112 ล้านบาทในปี 2521 ซึ่งนับเป็นมูลค่าทุนเรือนหุ้นไหลเข้าที่ต่ำสุดในรอบ 7 ปีที่ผ่านมา ถึงแม้หลังจากปี 2521 เป็นต้นมา ทุนเรือนหุ้นจะเคลื่อนไหวอยู่ในเกณฑ์สูง แต่เนื่องจากเงินกู้ไหลออกก็อยู่ในเกณฑ์สูงเช่นกัน ทำให้เงินทุนไหลเข้าสู่เริ่มลดต่ำลงจากช่วงก่อนหน้าเหลือเพียง 4,712 ล้านบาทในปี 2530

หากพิจารณาตามช่วงเวลา ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ช่วง ได้แก่ ช่วงปี 2503-2514. ปี 2515-2524 และปี 2525-2530 จะพบว่าในช่วงปี 2503-2514 และปี 2515-2524 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลไทยใช้นโยบายส่งเสริมการลงทุนเพื่อทดแทนการนำเข้า ชำนาญเงินทุนไหลเข้าสู่โดยตรงของต่างประเทศในไทยอยู่ในระดับประมาณ 7,385.8 และ 24,628.7 ล้านบาท ตามลำดับ สำหรับช่วงปี 2525-2530 ซึ่งเป็นช่วงที่เน้นการผลิตเพื่อส่งเสริมการส่งออกนั้น

เงินทุนไหลเข้าสู่ไทยโดยรวมสูงถึง 38,125.8 ล้านบาท หรือเฉลี่ยประมาณ 7,625.2 ล้านบาทต่อปี ซึ่งสูงกว่าช่วงปี 2503-2514 และปี 2515-2524 ถึงกว่า 12 และ 3 เท่าตามลำดับ โดยรวมแล้วเงินทุนไหลเข้าสู่ไทยโดยตรงจากต่างประเทศในไทยตั้งแต่ปี 2503 ถึงปี 2530 อยู่ในระดับประมาณ 70,140.3 ล้านบาท (ช่วงปี 2503-2512 ประมาณ 5,686.9 ล้านบาท และช่วงปี 2513-2530 ประมาณ 64,453.4

เมื่อพิจารณาเงินทุนไหลเข้าสู่ไทยจากการลงทุนโดยตรงของต่างประเทศ ปรากฏว่า ในช่วงปี 2513-2514 และปี 2515-2524 นั้น สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่เข้ามาลงทุนในไทยมากที่สุด (ราวร้อยละ 40.8 และ 33.4 ของเงินทุนไหลเข้าสู่ไทยทั้งหมด) รองลงมาได้แก่ญี่ปุ่น (ราวร้อยละ 34.5 และ 27.2) ฮองกง (ร้อยละ 6.8 และ 9.4) และสิงคโปร์ (ร้อยละ 1.2 และ 8.9) แต่มาในช่วงปี 2525-2530 ปรากฏว่า ญี่ปุ่นซึ่งเคยเป็นประเทศที่เข้ามาลงทุนในไทยสูงเป็นอันดับสองกลับเพิ่มการลงทุนในประเทศไทยมากขึ้น (ส่วนหนึ่งคงเป็นผลจากการที่ค่าเงินเยนโน้มสูงขึ้นมาก ทำให้ผู้ลงทุนพยายามแสวงหาแหล่งผลิตที่มีความได้เปรียบทางด้านค่าเงิน ซึ่งจะช่วยให้ต้นทุนการผลิตลดลง) จนกระทั่งกลายเป็นผู้ลงทุนสูงสุดในไทย (ราวร้อยละ 36.4 ของเงินทุนไหลเข้าสู่ไทยทั้งหมด) รองลงมาได้แก่ สหรัฐอเมริกา (ร้อยละ 27.0) และประเทศทางแถบยุโรป เช่น เนเธอร์แลนด์ (ร้อยละ 5.3) อังกฤษ (ร้อยละ 5.1) ฮองกง (ร้อยละ 4.5) ส่วนสิงคโปร์ลงทุนในไทยลดต่ำลงค่อนข้างมากเหลือเพียงร้อยละ 0.9 เท่านั้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในไทยจะกระจายอยู่ในกิจกรรมต่าง ๆ ตามลำดับความสำคัญในแต่ละช่วงเวลาดังนี้

ช่วงปี 2513-2514 เป็นช่วงที่ภาคอุตสาหกรรมและการค้ามีความสำคัญพอๆ กัน โดยมีเงินทุนไหลเข้าสู่ไทยราวร้อยละ 32.8 และ 31.6 ของเงินทุนไหลเข้าสู่ไทยทั้งหมด โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมที่สำคัญได้แก่ สิ่งทอ (ร้อยละ 10.2) และผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม

(ร้อยละ 8.8) สำหรับช่วงปี 2515-2524 และปี 2525-2530 ปรากฏว่า ภาคอุตสาหกรรม ยังครองความเป็นหนึ่งมาโดยตลอด และเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงปี 2513-2514 ปรากฏว่า สัดส่วนเงินทุนไหลเข้าสู่ของภาคอุตสาหกรรมสูงกว่าภาคการค้าค่อนข้างมาก ในขณะที่ด้วยกัน ภาคการค้าก่อสร้างรวมทั้งภาคเหมืองแร่และการขุดหินก็เริ่มมีความสำคัญเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการสำรวจน้ำมัน

เมื่อพิจารณาเงินทุนไหลเข้าสู่จากประเทศผู้ลงทุนสำคัญ 2 อันดับแรก ได้แก่ ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา จะพบว่า การลงทุนจากญี่ปุ่นส่วนใหญ่กระจายอยู่ในภาคอุตสาหกรรม (ร้อยละ 35.0 ของมูลค่าเงินทุนไหลเข้าสู่ทั้งหมด) โดยเฉพาะเครื่องใช้ไฟฟ้า (ร้อยละ 12.3) รองลงมาได้แก่ ภาคการค้าก่อสร้าง (ร้อยละ 34.1) และภาคการค้า (ร้อยละ 19.4) สำหรับสหรัฐอเมริกานั้นส่วนใหญ่จะเข้ามาลงทุนในภาคเหมืองแร่และการขุดหิน (ราวร้อยละ 35.9 ของมูลค่าเงินทุนไหลเข้าสู่ทั้งหมด) รองลงมาได้แก่ ภาคอุตสาหกรรม (ร้อยละ 29.7) โดยเฉพาะหมวดเครื่องใช้ไฟฟ้า ภาคการค้า (ร้อยละ 15.5) และภาคบริการ (ร้อยละ 13.9)

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า<sup>31</sup> แนวโน้มการขยายตัวของการลงทุนจากต่างประเทศ เห็นเด่นชัดขึ้นในช่วงปี 2530 ถึงปี 2531 สืบเนื่องจากสาเหตุหลายประการ ทางด้านประเทศผู้ลงทุน ญี่ปุ่นซึ่งเป็นแหล่งการลงทุนที่สำคัญที่สุดในอาเซียนได้ประสบกับปัญหาการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของต้นทุนการผลิต (เมื่อคิดเป็นเงินตราต่างประเทศ) เนื่องจากการสูงขึ้นอย่างฉับพลันของค่าเงินเยน กิจกรรมต่าง ๆ ในญี่ปุ่น ซึ่งได้รับผลกระทบดังกล่าว จึงต้องหาทางหันไปลงทุนในต่างประเทศ เพื่อความอยู่รอด และรักษาความสามารถในการแข่งขันในสินค้าที่ตนผลิตในตลาดโลก กิจกรรมอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในไต้หวันและเกาหลีใต้ ก็ประสบกับปัญหาอย่างเดียวกัน

<sup>31</sup> จุฑาทิพย์ เอี่ยมจิตเมตตา, "การเปรียบเทียบลักษณะและผลกระทบการลงทุนจากต่างประเทศในประเทศไทย," วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, ปีที่ 7 ฉบับที่ 3 กันยายน 2532, หน้า 25-26.



แม้จะมีขนาดการเพิ่มค่าเงินที่น้อยกว่าญี่ปุ่น บรรยากาศการลงทุนที่ไม่เอื้ออำนวยในประเทศในภูมิภาคอื่น ๆ ที่เคยรับการลงทุนในปริมาณมาก ดังเช่นประเทศในอเมริกาใต้ ก็ทำให้นักลงทุนในประเทศต่าง ๆ หันมาให้ความสนใจกับประเทศในภูมิภาคอาเซียนมากขึ้น ทั้งนี้ประกอบด้วยบรรยากาศการลงทุนที่คึกคักมากเป็นลำดับในไทย ทำให้ไทยเป็นประเทศที่ชาวญี่ปุ่นและไต้หวัน ตลอดจนคนและชาวต่างชาติอื่น ๆ นิยมเข้ามาลงทุนกันมาก ตลาดภายในประเทศที่กำลังขยายตัว โดยมีเสถียรภาพพอสมควร ทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ และค่าจ้างแรงงานที่ค่อนข้างถูก ประกอบกับทัศนคติที่ดีต่อการลงทุนต่างชาติของรัฐบาลไทยและภาคเอกชนไทย ล้วนเป็นปัจจัยที่ดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศ ทำให้ชาวต่างประเทศสนใจที่จะมาลงทุนในประเทศไทยเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะไต้หวัน ซึ่งเคยมีเงินทุนจดทะเบียนในไทยเฉลี่ยเพียงปีละ 40 ล้านบาท ได้โน้มสูงขึ้นเป็นปีละกว่า 1,000 ล้านบาทในช่วงปี 2530 และ 2531 ในขณะเดียวกัน จำนวนหน่วยผลิตทั้งหมดที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนก็โน้มสูงขึ้นมาก จากระดับเฉลี่ยปีละ 80-90 ราย เป็นเกือบ 500 รายในช่วงปี 2530 และ 2531 โดยสัดส่วนของธุรกิจต่างชาติและธุรกิจร่วมทุนไทย-ต่างชาติ โนมสูงขึ้นมากจากที่เคยมีสัดส่วนเฉลี่ยเพียงร้อยละ 51 ของจำนวนหน่วยผลิตที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนทั้งหมดในช่วงปี 2503 ถึงปี 2529 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 58 ในช่วงปี 2530 ถึงปี 2531

แหล่งที่ตั้งโรงงานของธุรกิจที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งเปิดดำเนินการตั้งแต่ปี 2503 ถึงปี 2531 ปรากฏว่า ช่วงปี 2503 ถึงปี 2529 ธุรกิจส่วนใหญ่ยังคงมีแหล่งที่ตั้งอยู่ในแถบ กรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นหลัก (ราวร้อยละ 65.4 ของจำนวนโรงงานทั้งหมด) รองลงมาได้แก่ ภาคกลาง ซึ่งไม่รวม กรุงเทพมหานครและปริมณฑล (ร้อยละ 17.3) ภาคใต้ (ร้อยละ 9.0) ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือราวร้อยละ 3-5

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า<sup>32</sup> ในช่วงปี 2530 ถึงปี 2531 ถึงแม้โรงงานส่วนใหญ่จะ

<sup>32</sup> จุฑาทิพย์ เอี่ยมจิตเมตตา, อ้างแล้ว, หน้า 35-36.

ยังคงตั้งอยู่ในแถบกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลเช่นเดียวกับช่วงปี 2503-2529 แต่แนวโน้มของสัดส่วนดังกล่าวเริ่มลดลงจากร้อยละ 65.4 ในช่วงปี 2503-2529 เหลือราวร้อยละ 63.5 และเมื่อพิจารณาเฉพาะเขตกรุงเทพมหานครปรากฏว่า สัดส่วนของโรงงานที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ลดลงเหลือร้อยละ 23.3 จากที่เคยมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 27.3 แต่ไปเพิ่มที่ภาคกลาง (ไม่รวมกรุงเทพมหานครและปริมณฑล) เป็นร้อยละ 20.0 จากร้อยละ 17.3 ในขณะที่สัดส่วนของโรงงานในภาคอื่น ๆ ก็ยังคงอยู่ในระดับใกล้เคียงกับช่วงปี 2503-2529 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ถึงแม้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจะพยายามแก้ปัญหาการกระจุกตัวของโรงงานอุตสาหกรรมในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยการให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ลงทุนในเขตภูมิภาคมากกว่าผู้ลงทุนในเขตกรุงเทพมหานคร อาทิเช่น การยกเว้นภาษีอากรเครื่องจักรให้ผู้ลงทุนในเขตภูมิภาคมากกว่าผู้ลงทุนในเขตกรุงเทพมหานคร อาทิเช่น การยกเว้นภาษีอากรเครื่องจักรให้ผู้ลงทุนในเขตภูมิภาค ในขณะที่ผู้ลงทุนในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล จะไม่ได้รับสิทธิพิเศษดังกล่าว แต่การดำเนินการดังกล่าวยังคงมีผลเพียงการกระจายแหล่งที่ตั้งของโรงงานไปยังจังหวัดทางแถบภาคกลางที่อยู่รอบ ๆ กรุงเทพมหานคร และปริมณฑลเท่านั้น การกระจายไปยังภูมิภาคอื่นเช่น ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ ยังคงมีค่อนข้างน้อย ซึ่งคงเป็นเพราะว่าผู้ลงทุนส่วนใหญ่นำเงินถึงแหล่งรับซื้อสินค้าและสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานต่าง ๆ อันจะพึงหาได้จากกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลเป็นหลัก

### 3. สาเหตุที่ทำให้นักลงทุนต่างประเทศเลือกประเทศไทยเป็นแหล่งลงทุน

งานศึกษาด้านนี้มีผู้ทำการศึกษาไว้เป็นจำนวนมาก แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะงานศึกษาที่สำคัญคือ

วิวัฒน์ชัย อัครถาวร<sup>33</sup> ได้สรุปสาเหตุที่ญี่ปุ่นออกไปลงทุนยังต่างประเทศ โดยหวังที่จะเข้ามามีการค้าและขยายตลาด ทั้งนี้เนื่องจากสินค้าญี่ปุ่นได้รับความนิยมและจำหน่ายได้ดี

<sup>33</sup>วิวัฒน์ชัย อัครถาวร, บทบาทของการลงทุนของญี่ปุ่นในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: โอเคียนสโตร์, 2518), หน้า 15-18.

ในประเทศไทยทำให้ผู้ผลิตชาวญี่ปุ่นมีความมั่นใจว่า จะได้รับผลตอบแทนสูงจากการลงทุนตั้งโรงงาน เพื่อขยายกิจการผลิตและจำหน่ายในประเทศไทย การได้รับสิทธิพิเศษ เขตผลอื่นที่รองลงมาก็คือ ค่าจ้างแรงงานถูก บรรยากาศการลงทุนโดยทั่วไปดีพอสมควร และสิทธิพิเศษที่รัฐบาลไทยเสนอให้

Somsak Tambunlertchai<sup>34</sup> ได้ศึกษาถึงการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในภาคอุตสาหกรรมไทยที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจำนวน 107 แห่งในปี 2514 และพบว่า เหตุผลหลักที่ทำให้ผู้ลงทุนต่างชาติตัดสินใจร่วมทุนกับผู้ลงทุนชาวไทยได้แก่ทัศนคติของรัฐบาลไทยที่ต้องการให้มีการร่วมทุนกับระหว่างนักลงทุนไทยกับนักลงทุนต่างชาติ โดยหวังว่าการร่วมทุนกับต่างชาติจะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านการถ่ายทอดทักษะและความรู้ใหม่ ๆ สำหรับนักลงทุนต่างชาติร่วมทุนกับนักลงทุนไทยก็เพื่อได้ประโยชน์จากนักลงทุนไทยในด้านความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับตลาดภายในประเทศ ตลอดจนการได้รับสิทธิพิเศษ นอกจากนี้ยังมีผลดีในแง่ของการบริหารแรงงานสัมพันธ์ ความคุ้นเคยกับข้าราชการที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับกำเนินงานของกิจการลงทุนนั้น ๆ อีกทั้งยังเป็นการสร้างภาพพจน์ที่ดีในสายตาของประชาชนชาวไทยอีกด้วย

กรณี กาญจนะพังคะ ศึกษาธุรกิจร่วมในประเทศไทย เฉพาะกรณีธุรกิจร่วมทุนญี่ปุ่นไทย และพบว่า ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศจะแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับประเภทอุตสาหกรรมที่เข้ามาลงทุน ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

<u>ประเภทอุตสาหกรรม</u>	<u>มูลเหตุจูงใจที่สำคัญ</u>
- อาหาร	- การใช้ทรัพยากรในประเทศและการ <u>รับสิทธิพิเศษ</u>

<sup>34</sup> Somsak Tambunlertchai, "Foreign Direct Investment in Thailand's Manufacturing Industries," (Ph.D. Dissertation, Duke University, 1975), p.

<u>ประเภทอุตสาหกรรม</u>	<u>มูลเหตุจูงใจที่สำคัญ</u>
- สิ่งทอ	- การได้รับสิทธิพิเศษ การเข้าถึงตลาดที่กำลังขยายตัวและค่าจ้างต่ำ
- เหมืองและยา	- เพื่อแข่งขันกับผู้ผลิตรายอื่นและการได้รับสิทธิพิเศษ
- โลหะ	- การเข้าถึงตลาดที่กำลังขยายตัวและการได้รับสิทธิพิเศษ
- เครื่องยนต์และส่วนประกอบยานยนต์	- การเข้าถึงตลาด การได้รับสิทธิพิเศษ ค่าจ้างต่ำ และเพื่อขจัดปัญหากำแพงภาษีหรือการจำกัดการนำเข้า
- เกษตร เหมืองแร่และกระดาษ	- การใช้ทรัพยากรหรือวัตถุดิบภายในประเทศและการได้รับสิทธิพิเศษ

เป็นที่น่าสังเกตว่า จากการศึกษาของผู้ศึกษาทุกคนที่กล่าวมานี้ การได้รับสิทธิพิเศษเป็นมูลเหตุจูงใจที่สำคัญต่อการตัดสินใจเข้ามาลงทุนในประเทศไทย เพราะไม่ว่าจะเป็นมูลเหตุหลักหรือมูลเหตุรอง นักลงทุนจากต่างประเทศก็จะต้องนำ เรื่องการได้สิทธิพิเศษมาคำนึงเสมอ ซึ่งจะได้้นำไปพิจารณาข้อสรุปในตอนต่อไป

#### 4. ความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการลงทุนที่ประเทศไทยทำกับต่างประเทศ

จากการศึกษาของโกศล ฉันทิกุล<sup>35</sup> พบว่า ในกระบวนการลงทุนระหว่างประเทศ (international investment) มีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง ที่สำคัญได้แก่ ผู้ลงทุน (investor) ประเทศของผู้ลงทุน (home country) และประเทศผู้รับการลงทุน (host country) ในการไปลงทุนในประเทศใดประเทศหนึ่งผู้ลงทุนต้องการความมั่นใจในโอกาสการ

<sup>35</sup>โกศล ฉันทิกุล, "ความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการลงทุนที่ประเทศไทยทำกับต่างประเทศ," วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 15 ฉบับที่ 2, มิถุนายน 2528, หน้า 8-15.

แสวงหาผลตอบแทนจากการลงทุนนั้น ตลอดจนความมั่นใจในความปลอดภัยสำหรับกิจการและทรัพย์สินของผู้ลงทุน ประเทศของผู้ลงทุนมีหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนพลเมืองของตนซึ่งรวมถึงการให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนพลเมืองที่ไปลงทุนอยู่นอกประเทศด้วย ประเทศผู้รับการลงทุนก็มีภาระหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อยกระดับความเป็นอยู่สำหรับประชาชนพลเมืองของตน ต้องรับผิดชอบในภาวะการสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ การทำงานและความเป็นอยู่ของประชาชนพลเมือง

ความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการลงทุน (investment treaties) เป็นกลไกทางกฎหมายระหว่างประเทศอย่างหนึ่งที่จะประสานผลประโยชน์ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนระหว่างประเทศ

ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนทั้งในรูปของความตกลงเกี่ยวกับการลงทุนโดยตรง และสนธิสัญญาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับหลายประเทศ เช่น

- (1) สนธิสัญญาระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเกี่ยวกับการส่งเสริมและด้อยที่ด้อยคุ้มครองการลงทุน พ.ศ. 2604
- (2) สนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2509
- (3) ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ พ.ศ. 2515
- (4) ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือว่าด้วยการส่งเสริมทรัพยากรการลงทุนและคุ้มครองทรัพย์สินที่ใช้ลงทุน พ.ศ. 2521
- (5) ความตกลงว่าด้วยการประกันการลงทุนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศคานาดา พ.ศ. 2526
- (6) ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน พ.ศ. 2528

นอกจากนี้ประเทศไทยยังอยู่ในระหว่างการเจรจาเพื่อทำความตกลงเกี่ยวกับการลงทุนกับอีกหลายประเทศ

หลักปฏิบัติหรือผลปฏิบัติ (treatment) ต่อการลงทุนเป็นส่วนที่สำคัญยิ่งในความตกลงเกี่ยวกับการลงทุน เพราะการลงทุนจากต่างประเทศในดินแดนของประเทศผู้รับการลงทุน จะได้รับประโยชน์และการคุ้มครองอย่างน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับหลักปฏิบัติที่ประเทศคู่ภาคีสัญญาจะให้

หลักปฏิบัติที่ใช้กันมากในความตกลงหรือสนธิสัญญา เกี่ยวกับการลงทุนคือหลักปฏิบัติ เสมือนคนชาติ (National Treatment) และหลักปฏิบัติเสมือนชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favoured-Nation-Treatment)

หลักปฏิบัติเสมือนคนชาติคือ หลักปฏิบัติที่จะให้ผู้ลงทุนหรือการลงทุนต่างประเทศหรือ บุคคล หรือบริษัทคู่ภาคีสัญญาได้รับผลปฏิบัติต่าง ๆ ตามกฎหมายไม่น้อยกว่าของคนชาติประเทศ คู่สัญญา เช่น การลงทุนหรือผลตอบแทนจากการลงทุนของคนชาติของผู้ได้รับการลงทุนได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างไร การลงทุนหรือผลตอบแทนจากการลงทุนของคนชาติของประเทศภาคีสัญญาก็จะได้รับความคุ้มครองอย่างนั้น

ส่วนหลักปฏิบัติเสมือนชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่งได้แก่การที่ประเทศผู้รับการลงทุนจะ ให้การปฏิบัติต่อการลงทุนหรือผู้ลงทุนของประเทศภาคีสัญญาไม่น้อยกว่าที่ได้ให้แก่การลงทุนหรือ ผู้ลงทุนของประเทศที่สาม เช่น หากการลงทุนของประเทศที่สามได้รับสิทธิพิเศษทางการลงทุน ใด ๆ การลงทุนของประเทศภาคีสัญญาก็ได้รับอย่างนั้นด้วย

การให้หลักปฏิบัติทั้งสองประการนี้แล้วแต่ประเทศคู่ภาคีสัญญาจะตกลงกันว่าจะใช้ หลักอะไร หรือจะใช้ทั้งสองหลักพร้อมกันก็ได้ ของและบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากหลักปฏิบัตินี้ ได้แก่ การลงทุน ผลตอบแทนจากการลงทุน การจัดการ การใช้ หรือการยกเลิกการลงทุน คนชาติของประเทศภาคีสัญญาและบริษัทของประเทศภาคีสัญญาและบริษัทของประเทศภาคี คู่สัญญา

สำหรับความตกลงเกี่ยวกับการลงทุนที่ประเทศไทยทำกับประเทศต่าง ๆ นั้น ได้ใช้ หลักปฏิบัติทั้งสองหลักพร้อมกัน คือให้ทั้งหลักปฏิบัติทั้งสองหลักพร้อมกัน คือให้ทั้งหลักปฏิบัติเสมือน คนชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่งดังปรากฏในความตกลงที่ทำกับอังกฤษ ดังนี้

(1) (ก) การลงทุนของคนชาติหรือบริษัทของภาคีผู้ทำสัญญาฝ่ายหนึ่งในอาณาเขตของภาคีผู้ทำสัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง รวมทั้งผลตอบแทนจากการลงทุนนั้น ๆ ด้วย จะได้รับผลประโยชน์ที่เป็นธรรมและเที่ยงธรรม และเป็นการอนุเคราะห์ไม่น้อยกว่าผลประโยชน์ที่ได้ประสพให้ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงทุนและผลตอบแทนของคนชาติและบริษัทของภาคีผู้ทำสัญญาอีกฝ่ายหนึ่งนั้นหรือของรัฐที่สามใด ๆ

(ข) ภาคีผู้ทำสัญญาแต่ละฝ่ายจะประสพให้ในอาณาเขตของตน ซึ่งผลประโยชน์แก่คนชาติหรือบริษัทของภาคีผู้ทำสัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเกี่ยวกับการจัดการ การใช้ การอุปโภค หรือการจำหน่ายในด้านการลงทุนของคนชาติหรือบริษัทนั้น ๆ ที่เป็นธรรมและเที่ยงธรรม และเป็นการอนุเคราะห์ไม่น้อยกว่าผลประโยชน์ที่ประสพให้แก่คนชาติและบริษัทของตนเองหรือแก่คนชาติหรือบริษัทของรัฐที่สามใด ๆ

##### 5. ข้อสรุปต่อการให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าว

ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ย่อมปรากฏว่านโยบายส่งเสริมการลงทุนถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมของประเทศมาตั้งแต่เริ่มใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับแรกความสำเร็จอันเกิดจากนโยบายส่งเสริมการลงทุนอาจกล่าวได้ว่าในด้านการผลิตมูลค่าของภาคอุตสาหกรรมสูงขึ้นจาก 4,8000 ล้านบาท หรือร้อยละ 12 ของรายได้ประชาชาติในปี 2503 เป็น 400,000 ล้านบาทหรือร้อยละ 26 ของรายได้ประชาชาติในปี 2532 ด้านการส่งออก มูลค่าส่งออกภาคอุตสาหกรรมเพิ่มจาก 121 ล้านบาทหรือร้อยละ 1.4 ของการส่งออกทั้งหมดในปี 2503 เป็น 340,000 ล้านบาทหรือร้อยละ 70 ในปี 2532

ทั้งนี้ก็ด้วยอาศัยโครงสร้างประการสำคัญของนโยบายส่งเสริมการลงทุนที่ต้องนำการลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทยโดยเฉพาะการลงทุนโดยตรง ทั้งนี้ก็ด้วยข้อจำกัดทางด้านเงินออมภายในประเทศที่มีระดับต่ำไม่เพียงพอต่อการลงทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การส่งเสริมและปรับปรุงวิธีจูงใจให้มีการลงทุนจากต่างประเทศจึงปรากฏเป็นรูปธรรมเด่นชัดในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3-4-5-6 ในระหว่างปี 2522-2532 มีข้อสรุปจาก TDRI ว่า<sup>36</sup>การลงทุนจากต่างประเทศโดยตรง (FDI) ส่วนมากมาจากญี่ปุ่น

<sup>36</sup> รายงานการประชุมประจำปี 2532 ของ TDRI เรื่อง การลงทุนจากต่างประเทศ จดหมายข่าวมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ปีที่ 4 ฉบับที่ 4 ธันวาคม 2532, หน้า 22.

รองไปคือสหรัฐอเมริกา ใต้หวัน และฮ่องกง โดยเป็นหนักที่อุตสาหกรรมผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้า เคมีภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์โลหะและสิ่งทอ

ในกลุ่มประเทศอาเซียนเองก็ปรากฏการส่งเสริมและจูงใจให้มีการลงทุนจากต่างประเทศในประเทศของตนเช่นกัน<sup>37</sup> ประเทศอินโดนีเซียมีนโยบายที่จะส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศในโครงการที่เป็นการเพิ่มการส่งออกของสินค้าที่ไม่ใช่น้ำมัน การแปรสภาพวัตถุดิบเพื่อการผลิตและส่วนประกอบต่าง ๆ ที่ใช้ในอุตสาหกรรมการประกอบ รวมถึง ผลิตภัณฑ์ใหม่หรือผลิตภัณฑ์ที่ขาดแคลน รัฐบาลมาเลเซียมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศเพื่อการส่งออกผลิตภัณฑ์ที่ผลิตได้ในประเทศ และการลงทุนในลักษณะร่วมทุนระหว่างคนต่างชาติกับคนมาเลเซียเพื่อเป็นการถ่ายทอดความรู้ทางด้านเทคนิคและความรู้ทางด้านการบริหาร รัฐบาลฟิลิปปินส์มีนโยบายดึงเงินลงทุนจากต่างประเทศเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ ส่วนสิงคโปร์มีนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศโดยมุ่งให้สิงคโปร์เป็นศูนย์กลางด้านการขยายเศรษฐกิจของประเทศและการบริการด้านการเงินของภูมิภาคนี้

จากข้อมูลด้านการศึกษาและวิจัยหลายคนตั้งกล่าวมาแล้วจะพบว่าสาเหตุที่ทำให้นักลงทุนต่างประเทศเลือกเข้ามาลงทุนในประเทศไทยนั้นมีหลายมูลเหตุจูงใจหรือหลายปัจจัยด้วยกัน โดยเฉพาะการได้รับสิทธิพิเศษ เป็นปัจจัยสำคัญที่นักลงทุนต่างประเทศต้องคำนึงถึงด้วยเสมอ แม้ว่าจะไม่มีผู้ทำการศึกษาหรือวิจัยในเชิงเศรษฐศาสตร์ไว้อย่างชัดเจนว่าสิทธิพิเศษที่ประเทศไทยให้แก่นักลงทุนต่างประเทศนั้น สิทธิพิเศษใดบ้างมีน้ำหนักต่อการตัดสินใจ

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>37</sup> วีระ พันธุ์พิศุทธิ์ชัย, "การเลือกลงทุนในกลุ่มประเทศอาเซียน," วารสารนักบริหาร, ปีที่ 9 ฉบับที่ 3, ก.ค.-ก.ย.2532, หน้า 63.



ลงทุน<sup>38</sup> แต่ก็พอจะมีข้อสรุปได้ว่าการให้สิทธิพิเศษในด้านอนุญาตให้ผู้ลงทุนที่เป็นคนต่างด้าวสามารถมีสิทธิในการถือครองที่ดินได้ อันถือเป็นสิทธิพิเศษ ยกเว้นจากหลักทั่วไปตาม ป.ที่ดิน ซึ่งห้ามคนต่างด้าวถือครองที่ดินนั้นจัดเป็นสิทธิพิเศษประการสำคัญอย่างหนึ่งที่มีผลต่อการจูงใจให้คนต่างด้าวเข้ามาลงทุน ตามหลักในเชิงเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการลงทุนทั่วไปซึ่งถือว่าที่ดินเป็นปัจจัยหรือต้นทุนสำคัญในการลงทุน (ผลิต) โดยเฉพาะในการลงทุนภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมนั้นที่ดินย่อมเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการใช้ประโยชน์เพื่อการจัดตั้งโรงงานหรือสถานประกอบการ โดยนักลงทุนจะต้องได้มาซึ่งกรรมสิทธิในที่ดินเพื่อการใช้สิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวข้องกับกรรมสิทธินั้นจะได้เป็นสิทธิอันสมบูรณ์และเป็นใหญ่กว่าสิทธิอื่นใด เช่น การที่คนต่างด้าวมาลงทุนตั้งโรงงานอุตสาหกรรมหลายร้อยล้านบาทโดยเขาไม่ได้สิทธิในที่ดินนั้นอย่างสมบูรณ์ เช่น กรรมสิทธิแล้ว ความปลอดภัยและความมั่นคงต่อการลงทุนย่อมอาจถูกกระทบกระเทือนได้ หากสิทธิในที่ดินนั้นเป็นเพียงบุคคลสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดิน หรือแม้แต่จะเป็นทรัพย์สินสิทธิเช่นสิทธิเหนือพื้นดินก็ตาม ดังที่ท่านนายกรัฐมนตรี (นายธานินทร์ กรัยวิเชียร) ได้กล่าวในการสัมมนาเรื่องเอกชนกับรัฐบาลจะช่วยกันปรับปรุงสถานะการลงทุนได้อย่างไร เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2520 ว่า<sup>39</sup> . . . การสนับสนุนให้ชาวต่างประเทศมาลงทุนนั้นมิใช่เรื่อง

<sup>38</sup> การถือครองที่ดินโดยคนต่างด้าวเป็นเรื่องที่วิพากษ์วิจารณ์และกล่าวขานกันมากในช่วง 4 ปีที่ผ่านมาโดยเฉพาะการถือครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่จนถึงบัดนี้แม้การถือครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายพิเศษโดยตรงคือ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ก็ยังไม่มีข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับจำนวนที่ดินและจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ถือครองที่ดินอยู่ในปัจจุบันเลย ซึ่งข้อมูลเบื้องต้น เช่นนี้มีความสำคัญมากและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรงสามารถจัดทำได้โดยง่าย ในขณะที่เอกชนหรือนักวิจัยอื่น ๆ ไม่สามารถจะจัดทำข้อมูลให้ถูกต้องได้ ซึ่งผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงในบทสรุปและเสนอแนะต่อไป (ส่วนกรรมที่ดินทราบว่ามีการเก็บรวบรวมข้อมูลแต่เป็นความลับของราชการ)

<sup>39</sup> รายงานสรุปการสัมมนาเรื่อง "เอกชนกับรัฐบาลจะช่วยกันปรับปรุงสถานะการลงทุนได้อย่างไร," จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน วันที่ 18 สิงหาคม 2520 ณ โรงแรมดุสิตธานี, หน้า 58.

เงินเรื่องเดียว แต่ครอบคลุมไปถึงเรื่องประสบการณ์และเทคโนโลยี . . . โปรคอย่าลืมน่า  
ในการที่จะให้เขามาลงทุนนั้น เขาต้องได้รับประโยชน์คุ้มค่าและได้รับความมั่นใจในความมั่นคง  
ต่อกิจการและเงินทองที่เขาเข้ามาลงทุน เราจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการ  
ลงทุนโดยมีการให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ พอสมควรแก่การที่จะจูงใจให้เขามาลงทุนในประเทศ  
(การสัมมนาครั้งนี้ประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงของประเทศและนักธุรกิจภาคเอกชนที่สำคัญ  
และผลจากการสัมมนาในปี 2520 นี้ ปรากฏในเชิงบวกต่อการส่งเสริมการลงทุนในเวลาต่อ  
มาจนถึงปัจจุบัน)

ประการสำคัญที่จะมองข้ามมิได้ก็คือ ความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการลงทุน  
ที่ประเทศไทยทำกับต่างประเทศไว้หลายประเทศดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ประเทศไทยจำเป็นต้อง  
ปฏิบัติตามพันธกรณีเกี่ยวกับการลงทุนตามหลักปฏิบัติเสมือนคนชาติ (National Treatment)  
และหลักปฏิบัติเสมือนชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favoured-Nation-Treatment)  
ดังรายละเอียดที่กล่าวมาแล้ว ประเทศไทยจึงจำ จะต้องให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ลงทุน  
จากต่างประเทศสามารถถือครองที่ดินได้ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายภายใน ดังที่ประเทศไทย  
ปฏิบัติอยู่ขณะนี้ ดังนั้นการให้สิทธิพิเศษแก่นักลงทุนต่างด้าวเพื่อการอนุญาตให้ถือครองที่ดินได้ตาม  
นโยบายการส่งเสริมการลงทุนดังกล่าวมาทั้งหมดนี้จึงเป็นความจำเป็นที่ผู้วิจัยเห็นว่ายังกงต้อง  
ดำรงไว้ต่อไป<sup>40</sup>

<sup>40</sup> ผู้วิจัยได้สอบถามความประจําบริษัทสำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย ซึ่งมีชื่อและ  
นักลงทุนต่างชาตินิยมติดต่อใช้บริการปรึกษาก่อนการลงทุน 2 แห่งคือ สำนักงานที่ปรึกษา  
กฎหมายทิลลิก์แอนด์กิบบิ้น กับ บริษัทที่ปรึกษากฎหมายเบเกอร์แอนด์ แมคแคนซี่ ได้รับข้อมูล  
ตรงกันว่านักลงทุนต่างชาติจะสอบถามถึงการได้กรรมสิทธิในที่ดินตามกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับ  
การลงทุนเสมอ และนักลงทุนจำนวนหนึ่งยังสอบถามไปถึงว่าถ้าได้รับอนุญาตให้มีกรรมสิทธิใน  
ที่ดินเพื่อใช้ตั้งโรงงานหรือสถานประกอบการแล้วจะถูกเพิกถอนสิทธิหรือเวนคืนที่ดินเป็นของ  
รัฐได้หรือไม่อย่างไร

และเมื่อพิจารณาถึงกฎหมายพิเศษที่มีการให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าวในปัจจุบัน ที่เป็นวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก อันได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนนั้น เมื่อพิจารณาถึงการที่คนต่างด้าวจะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ จะต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขของกิจการที่ขอรับการส่งเสริม ในกรณีนี้เป็นอำนาจของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ในการจะประกาศกำหนดประเภทและขนาดของกิจการที่ให้การส่งเสริมการลงทุน และโดยจะกำหนดเงื่อนไขในการให้การส่งเสริมไว้ด้วยก็ได้ และจะแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกเงื่อนไขดังกล่าวในเวลาใดก็ได้<sup>41</sup> ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงปรับปรุงให้เหมาะสมกับภาวะการณ์ของประเทศได้เสมอ จึงเห็นว่าน่าจะเป็นอันสอดคล้องกับหลักความจำเป็นในการผ่อนปรนที่นำเสนอมานี้ กฎหมายพิเศษอีกฉบับหนึ่งซึ่งมีการวิพากษ์วิจารณ์กันได้นั้นคือนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งถ้าพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมนี้ ส่งผลในด้านการส่งเสริมการลงทุนและในด้านการใช้ที่ดินก็สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ ที่ต้องการใช้ที่ดินให้ได้ประโยชน์สูงสุด และทั้งสองกรณีดังกล่าวรัฐสามารถควบคุมพฤติการณ์ของคนต่างด้าวในการใช้ที่ดินได้ จึงเห็นว่าน่าจะเป็นอันสอดคล้องกับหลักความจำเป็นในการผ่อนปรนที่ได้นำเสนอมานี้

โดยสรุปจึงอาจกล่าวได้ว่าการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศย่อมมีประโยชน์ต่อการถ่ายทอดเทคโนโลยี การนำเงินทุนเข้าประเทศ การพัฒนาอุตสาหกรรมและการจ้างงานโดยมีภาวะการแข่งขันในกลุ่มอาเซียนที่จะจูงใจนักลงทุน ตลอดจนข้อตกลงสนธิสัญญาที่ทำกับต่างประเทศเป็นมูลเหตุสำคัญที่ผลักดันให้ประเทศไทยต้องผ่อนปรนให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าว แต่ก็เพียงพอที่จำเป็นและสามารถ ยังประโยชน์แก่ประเทศไทยได้

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอผ่อนปรนนี้อาจเป็นการผ่อนปรนให้สิทธิในรูปแบบอื่นแก่คนต่างด้าว เช่น การให้สิทธิในอาคารชุดเพื่อเป็นการลดอุปสงค์ของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจตาม คำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 1515 ที่ต้องการถิ่นที่อยู่หรือสำนักงาน เพื่อที่คนต่างด้าวเหล่านี้จะไม่ต้องเลี้ยงกฎหมาย

<sup>41</sup>พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2521 มาตรา 16.

#### 4.5 ผลกระทบจากการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากรายละเอียดที่ผู้วิจัยได้นำเสนอถึงสภาพความเป็นจริงของการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวทั้งที่มีลักษณะสอดคล้องกับกฎหมายและลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายมาแล้ว ตลอดจนข้อพิจารณาในหลักการที่ว่าไม่ควรให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าวหากพิจารณาตามนโยบายที่ดินของประเทศ แต่ควรยอมให้คนต่างด้าวมีสิทธิในที่ดินได้ในลักษณะข้อยกเว้นเป็นพิเศษ หากพิจารณาตามนโยบายส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทยดังกล่าวมาแล้วนั้น ผู้วิจัยขอเสนอถึงผลกระทบจากการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย (มีลักษณะไม่สอดคล้องกับกฎหมาย) แต่เนื่องจากผลกระทบดังกล่าวนี้เป็นผลกระทบในทางเศรษฐกิจและสังคมดังนั้นจึงขอกล่าวเพียงสรุปเป็นข้อ ๆ ดังนี้

1. การถือครองที่ดินของคนต่างด้าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามนโยบายที่ดิน ของแผนพัฒนาฉบับที่ 6 และ 7 เพราะประโยชน์สูงสุดในการใช้ที่ดินมิได้ตกอยู่กับประชาชนและรัฐไม่อาจส่งเสริมหรือควบคุมให้มีการพัฒนาที่ดินตามแผนงาน โดยเฉพาะคนต่างด้าวที่นิยมซื้อที่ดินแล้วเพิกเฉยไม่ทำประโยชน์
2. การยึดครองที่ดินหรือพื้นที่บางอาณาบริเวณเป็นการล่อแหลมต่อความมั่นคงแห่งชาติ เช่น บริเวณจุดผ่านแดน จุดยุทธศาสตร์ เกาะแก่งบางแห่ง บริเวณที่จะขุดคลองกระ เป็นต้น พื้นที่บางจุดอาจใช้เป็นแหล่งผลิตหรือเป็นศูนย์การขนส่งยาเสพติด สินค้าหนีภาษีและสิ่งของผิดกฎหมายต่าง ๆ
3. การซื้อที่ดินของคนต่างด้าวในลักษณะทุ่มเงินจำนวนมหาศาลจากต่างประเทศ เข้ามาปั่นราคาที่ดินส่งผลกระทบต่อราคาที่ดินที่สูงขึ้นอย่างผิดปกติเกินความจริง ด้วยเหตุนี้ นักลงทุนที่ต้องการลงทุนด้านอุตสาหกรรมจริง ๆ จะไม่สามารถซื้อที่ดินได้ หรือต้องมีรายจ่ายค่าต้นทุนที่ดินสูงกว่าปกติ หากลงทุนไม่ได้ นักลงทุนบางกลุ่มอาจหันเหไปประเทศอื่น ขณะเดียวกัน เมื่อต้นทุนการประกอบการสูงขึ้น บรรดาผู้ผลิตอาจผลักระบายไปยังผู้บริโภค อุตสาหกรรม

ส่งออกคงต้องขอยกเว้นภาษีบางอย่างหรือรัฐบาลต้องกดค่าแรงลง<sup>42</sup>

4. ประชาชนจะประสบความเดือดร้อนยากลำบากในการหาที่อยู่อาศัยและที่ทำงาน ประชาชนส่วนหนึ่งจะต้องถูกผลักดันให้ไปอยู่ในที่ห่างไกลจากตัวเมืองเกิดเป็นปัญหาสังคม เกิดปัญหาการเปลืองกำลังกายและเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายอย่างมากในระหว่างเดินทางจากที่อยู่อาศัยและที่ทำงาน

5. เนื้อที่ในการประกอบการเกษตรจะลดลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการกว้านซื้อที่นาจำนวนนับร้อยนับพันไร่ เพื่อรอการขึ้นราคานั้น ผู้ซื้อมักจะไม่ยอมให้ใครเข้ามาทำไร่ไถนา จะทิ้งที่ดินไว้เปล่า ๆ เพื่อสะดวกในการซื้อขายหรือจัดสรร

6. การที่คนต่างด้าวมากกว้านซื้อที่ดินในทำเลดี ๆ เช่น ชายทะเลแหล่งทัศนอาภรณ์ แหล่งที่อาจมีทรัพยากรซ่อนเร้นอยู่ หรือเป็นพื้นที่ที่มีมูลค่าสูงในการประกอบการค้า และอุตสาหกรรม จะทำให้ราคาที่ดินในทำเลนั้นสูงขึ้นมากผิดปกติ จึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อคนไทยที่จะประกอบการในทำเลเหล่านั้น

7. ชาวไร่ชาวนาเจ้าของที่รายย่อยแม้จะขายที่ดินได้ราคาดีแต่เงินที่ได้มาก็หมดลงอย่างรวดเร็ว เพราะนำไปใช้จ่ายในสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิต และที่อยู่อาศัย มิได้ใช้ไปในการเพิ่มพูนความสามารถในการประกอบอาชีพ ในที่สุดก็จะเป็นปัญหาสังคมที่รุนแรงขึ้น

8. การขาดแคลนที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยจะเป็นเหตุให้ปัญหาความยากจนของคนในชาติเพิ่มความรุนแรงขึ้น และจะส่งผลให้มีการบุกรุกที่สาธารณะและทำลายป่าเพิ่มขึ้น ประชาชนบางส่วนจะอพยพหลังไหลเข้ามาเสี่ยงภัยในตัวเมือง เกิดปัญหาชุมชนแออัด อาชญากรรม สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ การเอารัคเอาเปรียบทางแรงงานและปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ

<sup>42</sup>บทสัมภาษณ์ วานิช ชุตินวงศ์, เรื่องต่างชาติเบียดยุทธการยึดแผ่นดินไทย, วารสารธุรกิจที่ดิน, ฉบับที่ 62, ธันวาคม 2532, หน้า 25.