



## การถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในประเทศไทย<sup>1</sup>

### Ownership of Immovable Properties by Foreigners in Thailand

ศิริพร สัจจามันท์<sup>2</sup>

ชมพูนุท โทสลากร เพิ่มพูนวิวัฒน์<sup>3</sup>

จรัมพร ให้อย่าง<sup>4</sup>

#### บทคัดย่อ

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจรวบรวมข้อมูลการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในพื้นที่ต่าง ๆ โดยมุ่งเน้นศึกษาในพื้นที่ 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดระยอง จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดภูเก็ต โดยการวิเคราะห์รูปแบบ ศึกษาสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น ในการศึกษาได้สำรวจรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวทั้งข้อมูลทุติยภูมิที่ปรากฏอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลปฐมภูมิจากพื้นที่ศึกษา

ผลการศึกษา พบว่าคนต่างด้าวใช้และถือครองอสังหาริมทรัพย์ประเภทต่าง ๆ ทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายในลักษณะที่ให้คนไทยเป็นผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ในทางพฤตินัย อสังหาริมทรัพย์เหล่านั้นมีการใช้ประโยชน์และถือครองโดยคนต่างด้าว การใช้ประโยชน์และถือครองที่ดินที่ถูกต้องตามกฎหมายมักเป็นการได้รับสิทธิการถือครองผ่านกฎหมายประเภทต่าง ๆ ที่รัฐบัญญัติไว้เพื่อเป็นการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งพบมากในจังหวัดระยองที่เป็นแหล่งลงทุนขนาดใหญ่ของประเทศ สำหรับการ ใช้ประโยชน์และครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่มีลักษณะให้คนไทยถือครองแทนซึ่งไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น พบในทุกพื้นที่ศึกษา และมีมากในจังหวัดภูเก็ตเนื่องจากมีสภาพพื้นที่เป็นเกาะมีชายหาดสวยงามเป็นที่ต้องการของคนต่างด้าวมาก การถือครองในลักษณะถือครองแทนในระดับบุคคลนิยมกระทำผ่านคู่สมรสที่เป็นคนไทย ในกรณีของนิติบุคคลก็จะให้คนไทยที่เป็นพนักงานของบริษัทของตนหรือเป็นพนักงานของบริษัทที่ปรึกษากฎหมายเป็นผู้ถือครองแทน

ผลกระทบที่เกิดขึ้นทางบวกพบว่าการใช้และครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่นั้นๆ ทำให้ที่ดินมีการใช้ประโยชน์มากขึ้น ในทางลบพบว่า การ

<sup>1</sup> พัฒนมาจากโครงการศึกษาสภาพปัญหาการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในประเทศไทย สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

<sup>2</sup> รองศาสตราจารย์ ประจำสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

<sup>3</sup> รองศาสตราจารย์ ประจำสำนักวิชาเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

<sup>4</sup> อาจารย์ ประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

ถือครองในลักษณะที่ผ่านตัวแทนคนไทยทำให้รายได้ในส่วนของภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะได้รับสูญหายไป และทำให้เกิดความยากลำบากของภาครัฐในการบริหารควบคุม และทำให้ปัญหาหลากหลายต่างๆ

**คำสำคัญ:** การถือครองอสังหาริมทรัพย์, คนต่างด้าว

### **Abstract**

The objective of this study is to compile data on ownership of immovable properties by foreigners in the study areas, to explore the types of ownership and the processes through which the properties have been acquired. The purpose of this study was also to assess the nature of the problems of foreigners owning immobile properties in Thailand and the impacts. This study involved the collection of both secondary data from various public agencies as well as collection of primary data in three provinces, namely Rayong, Chiang Mai and Phuket.

Major findings were that there were both legal ownership of immovable properties by foreigners and cases where immovable properties were legally owned by Thais but in fact were de facto owned and utilized by foreigners. In the former case, mainly found in Rayong, legal ownership were granted according to the authority granted by various pieces of legislation mainly under the principle of promoting foreign investment. Cases where Thais were in fact acting as 'nominees' of foreign investors can be found in all provinces. These were however, mainly concentrated in Phuket due to the scenic beaches which were locations where there were high demands by foreigners. In such cases foreigners took advantage of the loopholes of the law to acquire land by using Thais as nominees. These nominees could either be their spouse, or employees of corporate bodies or legal entities. There were also cases where nominees were actually employees of law firms which assisted foreigners to register as a Thai corporate body.

The impact of foreigners owning immobile properties in Thailand can be both positive and negative. On the positive side, the local economies actually benefited foreigners owning immobile properties as this led to increasing level of land utilization. The negative impacts on the other hand were mainly the loss of revenue of local governments from local taxes and duties. One other negative dimension was also the difficulties of the public sector to control the negative environmental impacts.

**Key words:** ownership of immovable properties, foreigners

## 1. บทนำ

ปัจจุบันการลงทุนจากต่างประเทศถือว่ามีบทบาทสำคัญต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจและรายได้ของประเทศ จากรายงานการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา หรือ อังค์ถัด UNCTAD พบว่า การลงทุนจากต่างประเทศในไทยคิดเป็นร้อยละ 3 ของมูลค่าการลงทุนทั้งหมดจากต่างประเทศในภูมิภาคเอเชียโดยประเทศไทยถือเป็นแหล่งรองรับการลงทุนของโลกที่มีบทบาทสูงขึ้น การลงทุนจากตลาดโลกในประเทศไทยมีมูลค่าสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลาติดต่อกันมานาน นอกจากนี้หลายหน่วยงานยังได้จัดอันดับความน่าลงทุนของไทย อาทิ ธนาคารโลกได้จัดให้ไทยเป็นประเทศที่น่าลงทุนเป็นอันดับที่ 18 ของโลกในปี 2550 UNCTAD ได้จัดให้ไทยเป็นประเทศที่น่าลงทุนเป็นอันดับที่ 11 ของโลก และอันดับที่ 4 ของภูมิภาคเอเชีย การลงทุนจากต่างประเทศจัดว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และมีสัดส่วนสำคัญต่อมูลค่าการลงทุนโดยรวมของประเทศ จากรายงานยอดขอรับส่งเสริมการลงทุนของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพบว่ามีโครงการเข้าขอรับส่งเสริมการลงทุนทั้งหมด 1,317 โครงการในปี 2551 โดย 845 โครงการเป็นการลงทุนจากต่างชาติคิดเป็นมูลค่าการลงทุนจากต่างชาติทั้งหมด 502,432 ล้านบาท หรือร้อยละ 76.65 ของมูลค่าเงินลงทุนทั้งหมด จากสถิติการยื่นขอรับส่งเสริมการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติใน 6 เดือนแรกของปี 2551 จำแนกตามขนาดอุตสาหกรรม พบว่า ร้อยละ 57.3 เป็นโครงการขนาดเล็ก โดยมีมูลค่าการลงทุนไม่เกิน 100 ล้านบาท และร้อยละ 42.7 เป็นโครงการขนาดกลางและใหญ่ การขยายตัวของการลงทุนของคนต่างด้าวนี้ทำให้มีการใช้ทรัพยากรที่ดินในประเทศไทยมากขึ้น

ขึ้นตามลำดับ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรที่ดินที่ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่ภาครัฐมีอยู่ อาทิ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวปี พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นต้น ซึ่งมีความชัดเจนและรัฐสามารถตรวจสอบและควบคุมได้ แต่ยังมีการลงทุนโดยคนต่างด้าวอีกส่วนหนึ่งที่ยังไม่มีความชัดเจนคลุมเครือ อาทิ ช่องว่างของกฎหมายที่กล่าวมาแล้วเข้าไปลงทุนในกิจการต่าง ๆ ในประเทศไทย โดยเฉพาะในกิจการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐมีเจตจำนงที่จะสงวนสิทธิ์การถือครองที่ดินส่วนใหญ่ไว้ให้กับคนไทย จำกัดสิทธิของคนต่างด้าวให้อยู่ในขอบเขตจำกัด การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของคนต่างด้าวในสวนนี้รัฐไม่อาจจะควบคุมดูแลได้ และยังไม่เคยมีการประเมินว่ามีสภาพการณ์และแนวโน้มเป็นอย่างไร

จากโครงการศึกษาสภาพปัญหาการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในประเทศไทย สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ในปี 2549-2550 พบว่ามีคนต่างด้าวเป็นจำนวนมากที่ถือครองอสังหาริมทรัพย์โดยปราศจากการควบคุมของกฎหมาย กล่าวคือโดยหลักแล้วคนต่างด้าวจะสามารถถือครองอสังหาริมทรัพย์ได้ โดยปฏิบัติตามข้อกำหนดที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งกฎหมายส่วนใหญ่บัญญัติขึ้นเพื่อดึงดูดนักลงทุนต่างด้าวที่ต้องการลงทุน หรือประกอบกิจการในประเทศไทยอย่างแท้จริงเท่านั้น ดังนั้น คนต่างด้าวที่มีวัตถุประสงค์แฝงอื่น จึงไม่สามารถปฏิบัติ ตามที่กฎหมายกำหนดได้ แต่ในเมื่อความต้องการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวยังมีอยู่ การพยายามหาทางถือครอง

โดยการหลีกเลี่ยงกฎหมาย จึงเกิดขึ้นในรูปแบบต่างๆ โดยผ่านช่องว่างของกฎหมาย ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของการถือครองผ่านนิติบุคคลไทย บุคคลธรรมดา สัญชาติไทย หรือแม้แต่การถือครองในรูปแบบการอาศัยความสัมพันธ์ทางครอบครัว เช่น สามี-ภรรยา ผู้ปกครอง-บุตร หรือการถือครองที่ดินผ่านตัวแทน (Nominee) ซึ่งเป็นคนไทย หรือ การเข้าชื่อในระยะเวลายาวนาน การถือครองในลักษณะดังกล่าว เป็นการถือครองในลักษณะแอบแฝง ไม่สามารถตรวจสอบได้ทางทะเบียน และปราศจากการควบคุม ทำให้การประเมินสถานการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวในประเทศไทยโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ และความมั่นคงเป็นไปได้ยาก ส่งผลกระทบต่อประเทศในหลายด้านถึงแม้จะมีความพยายามในการป้องกันการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าว โดยการออกมาตรการด้านกฎหมายหลายประการก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งหรือระเบียบต่างๆ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการจดทะเบียน ทั้งในกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์หรือเจ้าพนักงานที่ดินมีความระมัดระวังในการจดทะเบียนต่างๆ เช่น กรณีของการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท เจ้าหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินและผู้ถือหุ้นสัญชาติไทย กรณีที่มีคนต่างด้าวลงทุนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนของบริษัทต่ำกว่าร้อยละ 40 ของทุนจดทะเบียน แต่คนต่างด้าวนั้นมีอำนาจกระทำการแทนห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือแม้แต่การแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ซึ่งผ่านการเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2550 โดยแก้ไขในส่วนของคำนิยาม “คนต่างด้าว” โดยให้ครอบคลุมคนต่างด้าว หรือนิติบุคคลต่างด้าวที่มีสิทธิในการออกเสียงลงมติเกินร้อยละ 50 ความพยายามในการป้องกัน การถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าว โดยการเลี่ยงกฎหมายนี้

ยังไม่สามารถบรรลุผลได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากยังมี การถือครองโดยผ่านความสัมพันธ์ระหว่างคนในครอบครัวหรือตัวแทนคนไทยซึ่งไม่สามารถตรวจสอบได้

การถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าว ในกรณีต่างๆ ข้างต้น ย่อมมีทั้งผลดีและผลเสียต่อการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน มีผลต่อการพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งการศึกษา “โครงการศึกษาสภาพปัญหาการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในประเทศไทย” เป็นโครงการที่ได้มีการสำรวจและรวบรวมข้อมูลสภาพการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในพื้นที่ตัวอย่าง 3 จังหวัด คือจังหวัดเชียงใหม่ ระยอง และภูเก็ต โดยทำการคัดเลือกจังหวัดที่เป็นตัวแทนของพื้นที่อุตสาหกรรม แหล่งท่องเที่ยว และ/หรือมีข้อมูลเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในลักษณะต่างๆ เพื่อแสดงตัวอย่างสถานการณ์การถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าว ให้สามารถประเมินสถานการณ์การถือครอง รวมถึงแนวทางในการกำหนดมาตรการในการควบคุม ดูแล แก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

บทความนี้ต้องการนำเสนอผลการ วิจัยเชิงสำรวจเกี่ยวกับการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในพื้นที่ตัวอย่าง ที่เป็นพื้นที่อุตสาหกรรม และแหล่งท่องเที่ยวของคนต่างด้าว แยกตามภูมิภาคของประเทศใน 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดระยอง ภูเก็ต และเชียงใหม่ การวิจัยนี้ได้ศึกษาถึงลักษณะและรูปแบบการถือครองอสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่ดังกล่าว ผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ และข้อเสนอแนะหรือทางออกของสภาพปัญหาดังกล่าว เพื่อเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย และแนวทางเกี่ยวกับการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในประเทศไทย

## 2. วัตถุประสงค์และวิธีการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจ รวบรวมข้อมูล และศึกษารูปแบบการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในพื้นที่ศึกษา รวมทั้งศึกษาสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในรูปแบบต่างๆ

วิธีที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงสำรวจ ได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากจังหวัดที่เป็นพื้นที่ศึกษา โดยทำการสำรวจหาข้อมูลปฐมภูมิด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้นำชุมชน ประชาชนในพื้นที่ศึกษา ผู้ที่เกี่ยวข้องในภาคเอกชน ผู้แทนหอการค้า ผู้แทนนักลงทุน และผู้แทนบริษัทสำนักงานกฎหมาย รวมถึงพนักงานที่เป็นลูกจ้างในธุรกิจที่มีคนต่างด้าวร่วมทุนอยู่

นอกจากนี้ได้ทำการค้นหาข้อมูลทุติยภูมิจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานการนิคมอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กรมที่ดิน และสำนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษา โดยได้รวบรวมสถิติเกี่ยวกับพื้นที่การถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวที่อาจกระทำได้ตามกฎหมายต่างๆ จากนั้นได้นำข้อมูลที่รวบรวมมาวิเคราะห์รูปแบบผลดีและผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคม

## 3. ผลการศึกษา

### 3.1 ภาพรวมการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายระเบียบต่างๆ

แม้ว่าในประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดสิทธิของคนต่างด้าวในการครอบครองที่ดินในประเทศไทย ได้มีบทบัญญัติห้ามมิให้บุคคลต่างด้าวมาครอบครองที่ดินในประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตามก็ได้มีข้อยกเว้นไว้หลายประการ ดังนี้

(1) การอนุญาตให้คนต่างด้าวที่นำเงินมาลงทุนไม่ต่ำกว่าสี่ล้านบาท สามารถถือครองที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้ไม่เกิน 1 ไร่ หรือตามมาตรฐาน 96 ทวี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

จากสถิติบัญชีข้อมูลที่ดินของคนต่างด้าวซึ่งขอได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยในกรณีนี้ นับถึงสิ้นปี 2551 มีจำนวนทั้งสิ้นเพียง 9 ราย อยู่ในเขตบริเวณกรุงเทพมหานครและเขตจังหวัดรอบๆ ดังตารางที่ 1

### 3.2 การครอบครองที่ดินในลักษณะเช่าที่ดินได้ โดยอาจเช่าที่ดินเพื่อการลงทุนตามพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542

จากสถิติการจดทะเบียนเช่าที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ของกรมที่ดินตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ พบว่าทั่วประเทศมีการเช่าเพียงไม่กี่ราย โดยเป็นการเช่าในกรุงเทพมหานคร 1 ราย มีเนื้อที่เช่าจำนวน 4 ไร่เศษ และเป็นการเช่าที่มีเนื้อที่เกินกว่า 100 ไร่ จำนวน 3 ราย ซึ่งทั้งหมดเป็นการเช่าที่ดินในจังหวัดสมุทรปราการ ดังมีรายละเอียดตามสถิติ ในตารางที่ 2

ตารางที่ 1 : บัญชีข้อมูลที่ดินของคนต่างด้าวซึ่งขอได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยตามมาตรา 96 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ลำดับ ที่	จำนวนเนื้อที่ (ไร่-งาน-วา)	ได้รับอนุญาต (วัน/เดือน/ปี)	จังหวัด
1	0-3-52	8 ธ.ค. 2546	กรุงเทพมหานคร
2	0-3-58.7	12 ธ.ค. 2546	กรุงเทพมหานคร
3	0-2-24	30 ธ.ค. 2546	นนทบุรี
4	0-1-63.1	19 พ.ย. 2547	สมุทรปราการ
5	0-1-33.2	20 ธ.ค. 2548	สมุทรปราการ
6	0-0-68.9	21 ธ.ค. 2550	สมุทรปราการ
7	1-0-0	1 ต.ค. 2550	สมุทรปราการ
8	1-0-0	10 มี.ค. 2551	ชลบุรี
9	0-3-23	10 มี.ค. 2551	ชลบุรี

ที่มา : กรมที่ดิน

ตารางที่ 2 : การจดทะเบียนเช่าที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542

ลำดับ ที่	อำเภอ	จังหวัด	เนื้อที่เช่า	วันจดทะเบียน	ระยะเวลา เช่า
1	ยานนาวา (บางรัก)	กรุงเทพมหานคร	4 ไร่ 1 งาน 70 ตารางวา	19 มี.ค. 2546	50 ปี
2	กิ่งอำเภอบางเสาธง	สมุทรปราการ	305-3-4 ไร่	24 ต.ค. 2546	33 ปี
3	กิ่งอำเภอบางเสาธง	สมุทรปราการ	290 ไร่	26 พ.ย. 2546	33 ปี
4	กิ่งอำเภอบางเสาธง	สมุทรปราการ	397-2-82 ไร่	23 ธ.ค. 2546	33 ปี

ที่มา : กรมที่ดิน

### 3.3 การถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของคนต่างด้าว

ผลการตรวจสอบการถือสิทธิ์ในห้องชุดของคนต่างด้าวและนิติบุคคลที่กฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวของกรมที่ดิน เมื่อปี พ.ศ. 2550 พบข้อมูลดังนี้

(1) จังหวัดที่มีคนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดมีจำนวน 21 จังหวัด รวม 1,610 อาคารชุด

(2) อาคารชุดที่มีคนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์เกินร้อยละ 49 ของเนื้อที่ห้องชุดทั้งหมด มีจำนวน 16 อาคารชุด (กรุงเทพมหานคร ประจวบคีรีขันธ์ ภูเก็ต และชลบุรี) ดังปรากฏในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 : การถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของคนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวกรณีคนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดเกิน ร้อยละ 49 ของเนื้อที่อาคารชุด พ.ศ. 2550

ลำดับที่	จังหวัด	จำนวนโครงการ	ชื่อโครงการ	ร้อยละของเนื้อที่อาคารชุด	จำนวนราย
1	กรุงเทพมหานคร	1	● บ้านสาทร	53.44	25
2	ประจวบคีรีขันธ์	1	● ดิเอสพานาส	99.55	20
3	ภูเก็ต	3	● ป่าตองคอนโดเทล	51.26	216
			● ภูเก็ตพาเลซ	61.318	137
			● เดอะเรสซิเดนซ์ กะหลิมเบย์	91.439	96
4	ชลบุรี	11	● พัทยาทาวเวอร์	59.13	42
			● จอมเทียนฮิลล์รีสอร์ท	50.51	43
			● เย็นสบายคอนโดเทล	66.71	332
			● ไตอาน่า เอสเตท 3	65.74	165
			● จอมเทียนคอมเพล็กซ์ คอนโดเทล	49.32	283
			● วงศ์อำมาตย์ การ์เด้นบีช รีสอร์ท คอนโด	55.81	141
			● รวมโชค คอนโดวิว 2	55.21	42
			● สตาร์บีช คอนโดทาวน์	70.40	189
			● โกลเด้นพัตยา คอนโด	54.44	90
			● ซาโตเดลทาบาลี 2	58.40	21
			● จอมเทียนพลาซ่าคอนโด	51.56	27
<b>รวม</b>		<b>16</b>			<b>1,869</b>

ที่มา: กรมที่ดิน

### 3.4 การถือครองที่ดินของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน

จากการรวบรวมข้อมูลโครงการต่างๆ ที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้อนุมัติ ออกบัตรส่งเสริมการลงทุนที่ต่างชาติร่วมทุน ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (2542-2551) อยู่ในพื้นที่ศึกษา ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ ระยอง ภูเก็ต รวมทั้งในพื้นที่จังหวัด สุราษฎร์ธานี และจังหวัดตรังพบข้อมูลดังนี้

#### จังหวัดเชียงใหม่

กิจการที่มีต่างชาติร่วมทุนที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนออกบัตรส่งเสริมการลงทุนให้มากที่สุด คือ กิจการต่างๆ เพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว ซึ่งมีมูลค่าการลงทุนรวม 2,202.7 ล้านบาท รองลงมา เป็นกิจการประเภทการผลิตผลิตภัณฑ์โลหะ รวมทั้งชิ้นส่วนโลหะ มูลค่ารวม 442.5 ล้านบาท อันดับที่สาม คือ กิจการผลิต/ถนอมอาหาร/สิ่งปรุงแต่งอาหาร โดยใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยมีมูลค่ารวม 419.8 ล้านบาท

การให้การส่งเสริมการลงทุนนี้นับว่าสอดคล้องกับลักษณะทางภูมิศาสตร์ และระบบเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงใหม่ ที่มีอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่สร้างรายได้สูงสุดของจังหวัด รวมถึงกิจการประเภทการแปรรูปผักผลไม้ และการทำอุตสาหกรรมอาหารที่เกี่ยวข้องกับผลผลิตทางการเกษตรที่มีอยู่มากในพื้นที่ต่างๆ ในจังหวัดเชียงใหม่ และพื้นที่ใกล้เคียงในภาคเหนือ

ในเรื่องการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนและได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ พบว่ามีไม่มากนักในแต่ละปี ดังปรากฏในตารางที่ 4 แสดงจำนวนที่ดินที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อการประกอบกิจการได้ในจังหวัดเชียงใหม่ในช่วงปี 2544 – 2551 ดังนี้

ตารางที่ 4 : จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินจังหวัดเชียงใหม่

พ.ศ.	จำนวนแปลง	เนื้อที่(ไร่-งาน-วา)
2544	11	20-2-27.2
2545	9	20-3-65.2
2546	2	8-0-67.2
2547	23	40-2-0.7
2548	11	16-1-77.5
2549	8	33-1-20.01
2550	8	97-3-0.05
2551	4	15-3-25.7

ที่มา : กรมที่ดิน

### จังหวัดระยอง

กิจการที่มีต่างชาติร่วมทุนที่ได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา พบว่ากิจการประเภทการผลิตผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมี ได้รับการส่งเสริมการลงทุนมีมูลค่าสูงสุด คือ 241,528.1 ล้านบาท รองลงมา เป็นกิจการประเภทอุตสาหกรรมบริการ สาธารณูปโภค และบริการพื้นฐาน มูลค่ารวม 130,826.1 ล้านบาท อันดับสาม คือ กิจการประเภทชิ้นส่วนยานพาหนะ

จังหวัดระยองนับเป็นจังหวัดที่เป็นเมืองอุตสาหกรรมหลักของประเทศ มีท่าเรือน้ำลึกมาบตาพุด เป็นท่าเรือที่ใช้ในการขนส่งสินค้าและวัตถุดิบต่างๆ เพื่อผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกและเพื่อการบริโภคในประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งพลังงานที่สำคัญที่สุดของประเทศ โดยมีก๊าซธรรมชาติจาก

อ่าวไทยที่ได้วางท่อจากอ่าวไทยมาขึ้นฝั่งที่ตำบลมาบตาพุด ก่อให้เกิดอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก กิจการประเภทการผลิตผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมีก็ได้รับส่งเสริมการลงทุนมากที่สุดสอดคล้องกับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศเช่นกัน

การถือครองที่ดินของคนต่างด้าวที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนและได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการประกอบการในจังหวัดระยอง มีค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับจังหวัดอื่นๆ เนื่องจากเป็นแหล่งนิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากภาครัฐ โดยมีสถิติจำนวนการถือครองที่ดินของบุคคลต่างด้าวในจังหวัดระยองในช่วงปี 2544-2551 ดังปรากฏในตารางที่ 5

ตารางที่ 5 : จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินจังหวัดระยอง

พ.ศ.	จำนวนแปลง	เนื้อที่(ไร่-งาน-วา)
2544	33	370-1-00.2
2545	48	269-1-25.4
2546	54	734-1-90.6
2547	46	405-3-12.7
2548	36	492-2-19.8
2549	19	648-2-0
2550	32	1,496-3-71
2551	25	338-0-88.9

ที่มา: กรมที่ดิน

### จังหวัดภูเก็ต

กิจการที่มีต่างชาติร่วมทุนที่ได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา พบว่าเป็นกิจการเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวมีมูลค่ารวม 23,044.5 ล้านบาท รองลงมาได้แก่กิจการเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว มูลค่า 387.9 ล้านบาท และกิจการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง มูลค่า 361.3 ล้านบาท ตามลำดับ

จะเห็นได้ว่ากิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนมากที่สุดเป็นกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่อง

กับการท่องเที่ยวเป็นส่วนใหญ่มิว่าจะเป็นกิจการโรงแรมและกิจการบริการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ซึ่งสอดคล้องถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มีรายได้หลักจากการท่องเที่ยว อันเนื่องมาจากลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่เป็นเกาะที่สวยงาม ได้ชื่อว่าเป็นไข่มุกอันดามันเป็นแหล่งท่องเที่ยวติดอันดับโลก

การถือครองที่ดินของคนต่างด้าวที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนและได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการประกอบการในจังหวัดภูเก็ต ในช่วงปี 2544 – 2551 ปรากฏในตารางที่ 6

ตารางที่ 6 : จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินจังหวัดระยอง

พ.ศ.	จำนวนแปลง	เนื้อที่ (ไร่-งาน-วา)
2544	1	0-0-74
2545	1	12-3-0
2546	-	78-0-53.2
2547	7	-
2548	1	149-3-9.7
2549	1	0-0-72
2550	3	231-0-22.4
2551	2	43-0-99.4

ที่มา: กรมที่ดิน

### 3.3 สภาพ รูปแบบ และผลกระทบของการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในพื้นที่ศึกษา

#### จังหวัดเชียงใหม่

ในการสำรวจพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ พบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์สภาพปัญหาการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าว โดยพบว่า การถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าว

ในจังหวัดเชียงใหม่ เป็นการถือครองที่อยู่อาศัย ฎหมาย โดยการถือครองส่วนใหญ่เป็นการซื้อหรือเช่าอาคารชุด อย่างไรก็ดี คาดว่ามีการถือครองในลักษณะตัวแทน ประเภทบุคคล และนิติบุคคล ผ่านช่องว่างทางกฎหมายที่สะท้อนออกมาในรูปแบบต่างๆ กล่าวคือ พบหลักฐานที่มีข้อสงสัยว่าเป็นการถือครองในลักษณะตัวแทน ประเภทบุคคล ผ่านการอาศัยสถานภาพการสมรสเป็นช่องทางในการ

ถือครอง โดยบุคคลต่างด้าว จะทำการหลบเลี่ยงโดยการให้คู่สมรสที่มีสัญชาติไทยเข้ายื่นขอจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์แทน และเพื่อเป็นการยืนยันสิทธิ์ในการใช้ประโยชน์ในกรณีที่มีการหย่าร้าง หรือการเป็นหม้าย เช่น การยื่นขอจดทะเบียน “สิทธิอาศัย โดยไม่มีค่าตอบแทน” ของบุคคลต่างด้าว หรือการยื่นขอจดทะเบียน “สิทธิเก็บกินโดยไม่มีค่าตอบแทน” เป็นต้น ซึ่งสามารถกระทำได้โดยมิได้ขัดต่อกฎหมายแต่อย่างใด

พบหลักฐานที่มีข้อน่าสงสัยว่าเป็นการถือครองในลักษณะตัวแทน ประเภทนิติบุคคลอาศัย สัดส่วนของการถือหุ้นเป็นช่องทางในการถือครอง โดยบุคคลต่างด้าวหรือกลุ่มบุคคลต่างด้าวบางส่วนจดทะเบียนนิติบุคคลโดยการจำกัดสัดส่วนการเข้าร่วมถือหุ้นของบุคคลต่างด้าว ให้มีสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 49 ของหุ้นส่วนทั้งหมด และให้บุคคลไทยที่ได้ทำการตกลงกันไว้ เป็นตัวแทนเข้าร่วมถือหุ้นในนิติบุคคลนั้นๆ เพื่อที่จะถือสิทธิของการเป็นนิติบุคคลไทย ได้รับการยกเว้น หรือกระทำกิจกรรมต่างๆ ได้ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของการเป็นนิติบุคคลไทย โดยหมายรวมไปถึงความสามารถในการถือครองอสังหาริมทรัพย์ด้วย และใช้ข้อจำกัดของประเภทหุ้นให้บุคคลต่างด้าวมีความได้เปรียบในการเก็บเกี่ยวผลกำไร และการบริหารควบคุมบริษัท

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการถือครองอสังหาริมทรัพย์ในลักษณะตัวแทน ประเภทบุคคล พบว่าประกอบไปด้วยผลกระทบที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต กล่าวคือ มีการรับเอาศิลปวัฒนธรรมจากต่างชาติเข้ามาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ ผลกระทบเชิงเศรษฐกิจที่สะท้อนออกมาในส่วนของการพัฒนาในภาคการผลิตและการบริโภค และผลกระทบในส่วนของระดับราคาของอสังหาริมทรัพย์

ที่สูง ส่งผลให้พื้นที่อสังหาริมทรัพย์ในบางแห่งกลายเป็นสภาพเป็นชุมชนที่มีแต่บุคคลต่างด้าว

การถือครองอสังหาริมทรัพย์ในลักษณะตัวแทน ประเภทนิติบุคคล ก่อให้เกิดความยากลำบากต่อภาครัฐ และหน่วยงานการปกครองในการบริหารควบคุมการดำเนินงานของภาครัฐกิจ เนื่องจากความไม่ชัดเจนในการจดทะเบียนนิติบุคคล ทำให้ยากลำบากต่อการตรวจสอบการดำเนินธุรกิจของนิติบุคคล ในส่วนของธุรกิจการท่องเที่ยวก็พบว่า มีธุรกิจท่องเที่ยวกว่าหนึ่งร้อยที่ขึ้นเพื่อทำ ศูนย์รวมการบริการ (One Stop Service) ที่ครบวงจร ทำให้ไม่ต้องใช้การบริการจากธุรกิจของไทยเลย การถือครองผ่านระบบตัวแทนในภาคการท่องเที่ยวก่อให้เกิดความยากลำบากต่อสำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในการควบคุมดูแลการดำเนินธุรกิจของนิติบุคคลต่างด้าว และในบางครั้งยังก่อให้เกิดความรำคาญและความขุ่นเคืองใจต่อคนในพื้นที่

#### จังหวัดระยอง

ในการสำรวจพื้นที่จังหวัดระยอง พบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์สภาพปัญหาการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าว โดยพบว่าการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในจังหวัดระยอง เป็นการถือครองที่อยู่ภายใต้กฎหมาย โดยการถือครองส่วนใหญ่เป็นการซื้อ หรือการเช่าที่ดินเพื่อทำการปลูกสร้างอาคาร อย่างไรก็ดี คาดว่ามีการถือครองในลักษณะตัวแทน ประเภทบุคคล และนิติบุคคล ผ่านช่องว่างทางกฎหมายที่สะท้อนออกมาในรูปแบบต่างๆ กล่าวคือ มีบุคคลต่างด้าวบางส่วนที่อาศัยสถานภาพการสมรสเป็นช่องทางในการถือครองพยายามหลีกเลี่ยงข้อจำกัดในการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลต่างด้าว โดยให้คู่สมรสที่มีสัญชาติไทยปกปิดข้อเท็จจริงในส่วนของคู่ครองต่างชาติ ในช่วงเวลาที่เข้ายื่นขอจดทะเบียนที่ดิน หรือให้คู่รัก

ที่มีสัญชาติไทยหลีกเลี่ยงการแสดงหลักฐานที่มาของเงิน โดยการไม่จดทะเบียนสมรสกับบุคคลต่างด้าวนั้นๆ ที่ต้องการถือครองที่ดิน

อย่างไรก็ดี การถือครองอสังหาริมทรัพย์ในลักษณะตัวแทน ที่อาศัยสถานภาพการสมรสเป็นช่องทางในการถือครองในพื้นที่จังหวัดระยอง มีความแตกต่างกันกับกรณีศึกษาของพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ กล่าวคือ ไม่ปรากฏหลักฐานที่เด่นชัด ในการเข้ายื่นขอจดทะเบียนสมรสที่ที่ดิน ในลักษณะการโอน “สิทธิอาศัยโดยไม่มีค่าตอบแทน” หรือ “สิทธิเก็บกินโดยไม่มีค่าตอบแทน” ให้กับบุคคลต่างด้าว

แม้ว่าจะไม่พบหลักฐานที่เด่นชัดการถือครองอสังหาริมทรัพย์ในลักษณะตัวแทน ของนิติบุคคลต่างด้าว แต่ก็ปัจจัยน่าสงสัยในการบริหารจัดการบริษัทอสังหาริมทรัพย์จำนวนไม่น้อยที่อาจมีลักษณะเป็นแบบตัวแทนได้ บริษัทอสังหาริมทรัพย์เหล่านี้มักเป็นเครือข่ายบริษัทต่างชาติที่เข้ามากว้านซื้อที่ดินในพื้นที่จังหวัด เพื่อประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่มีกลุ่มลูกค้าเป็นชาวต่างชาติ และเข้ามาจดทะเบียนในรูปแบบของนิติบุคคลไทย

การเช่าเพื่อการอยู่อาศัยของคนต่างด้าวในพื้นที่จังหวัดระยอง เป็นลักษณะการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวที่ทำกันอย่างแพร่หลาย เนื่องจากมีขั้นตอนไม่ซับซ้อน กระทำได้ง่าย โดยมีผู้ประกอบการ และทนายความคอยอำนวยความสะดวกให้อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะในกลุ่มนักท่องเที่ยวจากตะวันออกกลาง ยุโรป และกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย โดยทำการเช่าที่ดินในระยะยาว เช่น จดทะเบียนเช่าเป็นระยะเวลา 30 ปี และจะต่อสัญญาเมื่อสัญญาเช่าอายุครบเทอม และทำการก่อสร้างอาคารบ้านเรือนบนที่ดินแปลงนั้นพร้อมทั้งยื่นขอจดทะเบียนอาคารในชื่อของบุคคลต่างด้าวนั้นๆ มีบริษัทอสังหาริมทรัพย์ยักษ์ใหญ่หลายบริษัท ได้ใช้ลักษณะการถือครอง

อสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวผ่านการเช่า เป็นช่องทางหลักในการดำเนินธุรกิจ

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของชาวต่างชาติ มีทั้งผลกระทบในเชิงบวกและลบ ซึ่งในเชิงบวกพบว่า การเข้ามาถือครองอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลต่างด้าวในลักษณะการเช่า และการซื้อ มักจะมาพร้อมกับการเติบโตของเศรษฐกิจ ในภาพรวม การลงทุน และเป็นช่องทางการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด แต่ในเชิงลบพบว่า การเข้ามาถือครองอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลต่างด้าวในลักษณะการเช่า และการซื้อ ทำให้อำนาจสิทธิขาดในทางปฏิบัติขึ้นอยู่กับบุคคลและนิติบุคคลต่างด้าว ซึ่งเป็นบุคคลภายใต้กฎหมายของประเทศต้นทาง การเช่าทำให้รายได้จากภาษีที่รัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะได้รับ มีปริมาณน้อยในเชิงเปรียบเทียบ และการเช่าและการซื้อผ่านระบบตัวแทนก่อให้เกิดความยากลำบากของภาครัฐ ในการบริหารควบคุมการดำเนินงานของภาคธุรกิจ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการเสียเปรียบเชิงเปรียบเทียบทางด้านกำลังซื้อของคนไทย ปัญหามลภาวะ และปัญหาความแปรปรวนในภาวะเศรษฐกิจท้องถิ่นที่แปรผันตามความต้องการของตลาดภายนอกประเทศได้อีกด้วย

### จังหวัดภูเก็ต

ในการสำรวจพื้นที่จังหวัดภูเก็ต พบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์สภาพปัญหาการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าว โดยพบว่าการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในจังหวัดภูเก็ต เป็นการถือครองที่อยู่ภายใต้กฎหมาย โดยการถือครองส่วนใหญ่เป็นการซื้อ หรือการเช่าอาคารชุดที่อยู่ภายใต้กฎหมาย อย่างไรก็ตามมีการถือครองในลักษณะตัวแทน ประเภทบุคคล และนิติบุคคล ผ่านช่องทางทางกฎหมายที่สะท้อนออกมาในรูปแบบต่างๆ

กล่าวคือ ในส่วนของการเช่า เป็นที่รู้จักโดยทั่วไปว่ามีการเช่าถือครองอสังหาริมทรัพย์ในระยะยาว (99 ปี) ในประเทศอื่น และมีการชำระเงินกันเป็นเงินตราต่างประเทศภายนอกประเทศ ในส่วนของการซื้อ พบว่าสภาพปัญหาที่ปรากฏอยู่ปัจจุบัน คือ การทำการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวผ่านตัวแทนโดยได้รับความร่วมมือจากนักกฎหมายไทย มีบางส่วนที่อาศัยสถานภาพการสมรสเป็นช่องทางในการถือครองในลักษณะตัวแทน โดยพื้นที่ที่ปรากฏการเช่าถือครองอสังหาริมทรัพย์โดยบุคคลต่างด้าวประกอบไปด้วย พื้นที่ตำบลราไวย์ เขตฉลอง และเขตป่าตอง

นอกเหนือจากการเช่าและการซื้ออสังหาริมทรัพย์ผ่านระบบตัวแทน ในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต ยังปรากฏปัญหาในการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์อีกด้วย โดยมีผู้ประกอบการหลายกลุ่มทั้งไทยและต่างด้าว เข้าจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ผิดประเภท โดยมีเจตจำนงในการปกปิดข้อเท็จจริง เช่น จดทะเบียนอาคารเป็นประเภทอาคารชุด แต่ใช้อาคารดำเนินธุรกิจโรงแรมหรือ เกสเฮาส์ เป็นต้น

การซื้อขายโอนถ่ายหุ้นสามารถทำให้ผู้มีอำนาจสิทธิขาดในการบริหารจัดการกลายเป็นบุคคลต่างด้าว หรือนิติบุคคลต่างด้าว และถูกบริหารจัดการโดยบุคคลต่างด้าวได้

มีการขายและการให้เช่าสิทธิทำกินแก่บุคคลและนิติบุคคลต่างด้าวแบบขายลวม ซึ่งเป็นการลักลอบขายสิทธิหรือให้เช่าสิทธิทำกินในพื้นที่ของรัฐ ที่ชาวบ้านได้รับการอุดหนุนจากภาครัฐที่มีวัตถุประสงค์ต้องการสร้างอาชีพ และสร้างรายได้ให้แก่ชาวบ้านที่ยากจน โดยการขายและการให้เช่าไม่มีการทำหลักฐานที่ถูกต้องแต่อย่างใดแต่กลับมีเครือข่ายขนาดยักษ์ร่วมซื้อ โอนสิทธิขายลวมร่วมอยู่ด้วย และต่างประสบความสำเร็จในการดำเนิน

กิจการอย่างดีเยี่ยม

มีการปรากฏตัวของรูปแบบธุรกิจแนวใหม่ “โทมส์แชรริง” ซึ่งกำลังได้รับความนิยมอย่างสูงในหมู่นักลงทุนอสังหาริมทรัพย์ต่างชาติ และนักท่องเที่ยวต่างชาติ โดยเฉพาะนายทุนที่ต้องการเข้ามาลงทุนธุรกิจรีสอร์ทในประเทศไทย เนื่องจาก “โทมส์แชรริง” เป็นการลดข้อจำกัดในการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวต่อการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ แต่เปิดโอกาสให้นักลงทุนอสังหาริมทรัพย์ต่างชาติ และนักท่องเที่ยวต่างชาติ สามารถบริหารจัดการ และหาผลประโยชน์ โดยผ่านการเช่าคอนโดมิเนียม หรือขายห้องพักในโครงการของนิติบุคคลไทย และชำระค่าสมาชิกตามช่วงเวลาทางบริษัทกำหนด อาจเป็นรายเดือนหรือรายปีตามข้อสัญญา ซึ่งจะทำให้สถานที่พัก หรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวถูกใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ได้ตลอดทั้งปี

การเข้ามาประกอบธุรกิจของบุคคลต่างด้าวที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการท่องเที่ยว ได้สะท้อนให้เห็นถึงทั้งข้อดีและข้อเสียที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ในส่วนของข้อดีประกอบไปด้วย เป็นการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้แก่พื้นที่จังหวัด และมีการแลกเปลี่ยน ถ่ายทอดเทคโนโลยี ความรู้ และทักษะต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ อย่างไรก็ตาม การเข้ามาประกอบธุรกิจของบุคคลต่างด้าวที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการท่องเที่ยวก็อาจส่งผลกระทบในด้านลบได้ผ่านการได้เปรียบทางการค้าในกลุ่มผู้ประกอบการต่างด้าว เมื่อเปรียบเทียบกับ ผู้ประกอบการไทย ทั้งในส่วนของ การเข้าถึงผู้บริโภค การดำเนินธุรกิจแบบครบวงจร ด้านการลงทุน

ความไม่ชัดเจนในการเข้ามาประกอบธุรกิจของบุคคลต่างด้าวทำให้ยากต่อการควบคุม และทำให้รัฐ และท้องถิ่นเสียผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับ ซึ่งผลเสียได้สะท้อนออกมาในรูปแบบต่างๆ คือ การ

ย้ายถิ่นออกของคนในพื้นที่ ซึ่งดำเนินไปพร้อมกับ การลดน้อยถอยลงของรูปแบบวิถีชีวิตพื้นบ้าน และยังมี การตามมาของความเสื่อมโทรมทางสังคม เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาเยาวชนชายตัว ปัญหาโสเภณี เป็นต้น

ในส่วนของธุรกิจ “โทรมแท้จริง” จะส่งผลกระทบต่อส่วนรวมไม่แตกต่างไปจากการซื้อ และการเช่าของบุคคลต่างด้าวผ่านระบบตัวแทน หากบุคคล หรือนิติบุคคลต่างด้าวที่เข้ามาร่วมลงทุนมีอำนาจในการบริหารจัดการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่ลงทุนไป

## 4. สรุปและข้อเสนอแนะ

### 4.1 สรุป

สรุปผลการศึกษาทั้ง 3 พื้นที่พบว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวมีทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ ในเชิงบวก พบว่า การเข้ามาถือครองอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลต่างด้าว ในลักษณะต่าง ๆ ทำให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ ในพื้นที่เป็นช่องทางในการใช้ประโยชน์จากที่ดินมากขึ้น ในเชิงลบ พบว่า ทำให้เกิดความยากลำบากแก่ภาครัฐ ในการบริหารควบคุมการดำเนินงานของ ธุรกิจที่ต่างด้าวครอบครอง การสูญเสียรายได้ที่ท้องถิ่นควรจะได้รับ ปัญหาด้านสังคมและวัฒนธรรม รวมถึงปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและมลพิษอันเกิดจากการเข้ามาดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ของคนต่างด้าว ซึ่งสร้างภาระต้นทุนให้แก่ภาครัฐ และท้องถิ่น ดังเช่น ปัญหาขยะ ปัญหาการขาดแคลน สาธารณูปโภคในพื้นที่ที่คนต่างด้าวเข้ามามาก

### 4.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ในช่วงขณะที่ประเทศขาดแคลนเงินทุนและเทคโนโลยี

ในการลงทุนและการพัฒนาธุรกิจต่าง ๆ นั้น การเอื้อให้คนต่างชาติที่มีเงินทุนและเทคโนโลยีเข้ามา ลงทุนย่อมก่อให้เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจในทุกๆ ด้าน หากจะมองว่าสภาพของทรัพยากรที่ดินเป็นทรัพยากร ที่ไม่สามารถโยกย้ายได้ การให้กรรมสิทธิ์ในลักษณะ การเช่าระยะยาวมากกว่า 30 ปี ที่กฎหมายในปัจจุบัน กำหนดแก่คนต่างด้าวในธุรกิจต่างๆ น่าจะเป็นทางออก ที่ควรมีการศึกษาต่อไป ดังนั้น ควรจะมีการทบทวน กฎหมายและระเบียบการถือครองที่ดินของคนต่าง ด้าว โดยอาจไม่ได้ให้กรรมสิทธิ์ในการถือครองเป็น เจ้าของเลย แต่น่าจะทบทวนการถือครองในลักษณะ เช่าระยะยาว เนื่องจากการให้ในลักษณะกรรมสิทธิ์ โดยไม่มีข้อจำกัดย่อมอาจยังมีผลต่อความมั่นคงและ การบริหารเศรษฐกิจของรัฐในระยะยาวได้

แม้ว่าไม่อาจให้ถือครองที่ดินในลักษณะ เป็นเจ้าของได้ แต่อาจพิจารณาการให้การถือครอง ทรัพย์สินบนที่ดินนั้นได้ จะเป็นการส่งสัญญาณที่ดี ต่อการเอื้ออำนวยให้กับนักลงทุนต่างชาติและองค์กร ส่วนท้องถิ่นของรัฐก็อาจเรียกเก็บภาษีต่างๆ ที่ เกี่ยวข้องเป็นรายได้ของท้องถิ่นและรัฐต่อไปได้ เนื่องจากสัญญาเช่าตามกฎหมายในปัจจุบันทำได้ 30 ปี แม้อาจต่ออายุไปได้อีก 2 ครั้งก็ตาม แต่เจ้าของ ที่ดินก็อาจไม่ต่ออายุเช่าให้ก็ได้ หากแก้ไขกฎหมาย เช่าที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ ให้มีระยะเวลาไม่เกิน กว่าที่กฎหมายปัจจุบันอนุญาต แต่สามารถกระทำ ได้ในสัญญาเดียว ก็จะทำให้ส่งผลดีสร้างความมั่นใจ ให้กับภาคธุรกิจต่างด้าวได้ เนื่องจากระยะเวลา 30 ปี นั้นอาจสั้นเกินไปสำหรับธุรกิจที่ต้องมีการลงทุน มาก เช่น คอนโดมิเนียม สนามกอล์ฟ และอื่น ๆ เพราะในบางครั้งราคาที่ดินที่ซื้อมาพัฒนามีมูลค่า อาจเพียง 100 ล้านบาท แต่การลงทุนพัฒนาขึ้นมาเป็น อสังหาริมทรัพย์ที่ให้บริการได้อาจต้องลงทุนเป็น จำนวนสูงถึง 1,000 ล้านบาท ดังตัวอย่างกรณีการ

ลงทุนสร้างสนามกอล์ฟของนักลงทุนกลุ่มสิงคโปร์ ในจังหวัดภูเก็ต

อย่างไรก็ตาม หากมองว่าจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ หากให้ต่างชาติเข้ามาถือครอง (แม้ในรูปแบบเช่าระยะยาว) มากเกินไป กรณีนี้อาจใช้วิธีจัดเป็นเขต (zoning) จำกัดเฉพาะในทางพื้นที่โดยกำหนดว่าในพื้นที่ใดบ้างที่อนุญาตให้คนต่างชาติสามารถเช่าระยะยาวได้ โดยอาจกำหนดเป็นเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษขึ้นมาในบางพื้นที่และในบางภาคสาขาการผลิต ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่น่าจะมีการศึกษาต่อไป

ข้อเสนอแนะอีกประเด็นหนึ่ง คือ ควรมีการจัดการพื้นที่ในท้องถิ่นที่ต่างชาติมาอาศัยอยู่ มากหรือทำธุรกิจมากให้เป็นเขตพิเศษ หรืออาจจัดตั้งสภาเมืองที่เป็นอิสระมาดูแลกำกับ ซึ่งเป็นลักษณะหนึ่งของการกระจายอำนาจให้ผู้คนในท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับปัญหานั้นจะสามารถดูแลสอดส่อง และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ดีกว่า ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นมีโอกาสจัดเก็บได้เพิ่มขึ้นอีกมากในท้องถิ่นที่มีต่างชาติอยู่อาศัย เพื่อให้เพียงพอกับค่าบริการสาธารณูปโภคต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นขยะ บริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นต้องใช้จ่ายไปเพื่อรองรับการเข้ามาของต่างชาติเพิ่มขึ้น

ประเด็นในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากการเข้ามาลงทุนโดยเฉพาะการลงทุนขนาดใหญ่ของต่างชาติ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมทั่วไป และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อปริมาณและคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาก ดังนั้นรัฐควรมีการทบทวนมาตรการส่งเสริมการลงทุน และมาตรการควบคุมต่าง ๆ ให้มีทิศทางที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในการ

คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมและเรื่องของขยะที่เกิดจากการลงทุนและการบริโภคสินค้าและบริการต่างๆ ที่เกิดขึ้นสืบเนื่องจากการลงทุน ทั้งขยะที่มีพิษและไม่มีพิษนั้นนับวันจะเป็นปัญหาสำคัญยิ่งขึ้น จึงควรมีการพิจารณาเรื่องการกำจัดขยะที่อุตสาหกรรมต่างๆ สร้างขึ้นโดยอาจใช้หลักการทั่วไปที่ผู้สร้างมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter-pay principle) ให้เป็นเงื่อนไขหนึ่งในการอนุมัติโครงการลงทุนต่างๆ ที่ท้องถิ่นอาจพิจารณาจัดเก็บค่าธรรมเนียม เพื่อนำมาดูแลแก้ไขปัญหาขยะได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ต้องนำเงินงบประมาณของประเทศในส่วนอื่นๆ มาใช้ในการแก้ปัญหาแน่ แม้ว่าสิ่งนี้จะมีผลกระทบเป็นการเพิ่มต้นทุนให้แก่นักลงทุนบ้างก็ตาม แต่ในระยะยาวย่อมส่งผลดีต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าภาครัฐ ผู้ประกอบการและท้องถิ่น

## เอกสารอ้างอิง

- กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, กระทรวงพาณิชย์. (2552). รายงานการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว จาก [www.dbo.go.th](http://www.dbo.go.th) ระหว่างมกราคม – มีนาคม 2552.
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, สุณีพร ทวรรณกุล. (2552). “การประกอบกิจการของบริษัทต่างชาติในประเทศไทย” ผลงานสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง **สู่ความชัดเจนในระเบียบธรรมภิบาล: ประเด็นสืบเนื่องจากการณีการขายหุ้นจากบริษัทชิน คอร์ปอเรชั่น**. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ สถาบันวิจัย
- มูลนิธิประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย. (2552). “ส่องอสังหาฯ ต่างแดน” จาก <http://www.thaiappraisal.org/>

วสันต์ คงจันทร์. (2552). “สถานการณ์อสังหาริมทรัพย์  
ตากอากาศในประเทศไทย” ศูนย์ข้อมูล  
วิจัยและประเมินค่าทรัพย์สิน Agrney  
for Real Estate Affairs CAREA) ฉบับ  
วันที่ 19 มิถุนายน 2551 [www.Area.Co.th](http://www.Area.Co.th)  
10 มีนาคม 2552.

ศิริพร สัจจามันท์ และคณะ “โครงการศึกษาสภาพ  
ปัญหาการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคน  
ต่างด้าวในประเทศไทย” สำนักงานกองทุน  
สนับสนุนการวิจัย, 2552.

สำนักงานสถิติจังหวัดจังหวัดภูเก็ต, รายงานสถิติ  
จังหวัดภูเก็ต พ.ศ. 2551.

สำนักงานสถิติจังหวัดเชียงใหม่ รายงานสถิติจังหวัด  
พ.ศ. 2551.

สำนักงานสถิติจังหวัดระยอง รายงานสถิติจังหวัด  
ระยอง พ.ศ. 2551.