



พระพรหมช่วย

เสรมบุญกิจการเมืองว่าด้วยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์หลัง 2475

อำนวยการ

พรเพ็ญ อันทระกุล | ภาอรุต เพ็ญพาศัย | ปราการกลินฟิง
สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล | พอพันธ์ ออยยานนท์

ให้ชื่นฉ่ำ

หนังสือชุดกษัตริย์ศึกษา | ฟ้าเดียวกัน



พระพรหมช่วยส่านวยให้ขึ้นจำ

พระราชกิจจาการเมื่องว่าด้วยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์หลัง 2475

ชัยธวัช คุลาธน บรรณาธิการ

เลขทะเบียน M 0142644

วันลงทะเบียน 1 2 ก.ย. 2557

เลขเรียกหนังสือ

352.5

7319

-2557

หนังสือชุดกษัตริย์ศึกษา ลำดับที่ 2

ฟ้าเดียวกัน

เลขหมู่ 2557



หนังสือชุดมหัศจรรย์ศึกษา เล่มที่ 2
 พระพรหมเจ้าอาวาสให้ขึ้นเจ้า
 เศรษฐกิจการเมืองว่าด้วยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์หลัง 2475

ชัยวิชิต ตูลาธน บรรณาธิการ
 พิมพ์ครั้งที่ 1 สำนักพิมพ์พีเคเอ็มเอ็น, 2557
 ปกอ่อน 1,000 เล่ม ราคา 130 บาท
 ปกแข็ง 1,000 เล่ม ราคา 250 บาท

เลขมาตรฐานสากลประจำหนังสือ (ปกอ่อน) 978-616-7667-28-7
 เลขมาตรฐานสากลประจำหนังสือ (ปกแข็ง) 978-616-7667-29-4

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ
 ชัยวิชิต ตูลาธน. (บรรณาธิการ)
 พระพรหมเจ้าอาวาสให้ขึ้นเจ้า เศรษฐกิจการเมืองว่าด้วยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์หลัง
 2475.- กรุงเทพฯ : พีเคเอ็มเอ็น, 2557.
 432 หน้า. -- (มหัศจรรย์ศึกษา).

1. ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์. I. ชื่อเรื่อง.

352.5

บรรณาธิการ	ชัยวิชิต ตูลาธน
กองบรรณาธิการ	รณพล อิวสกุล อานนท์ ขจรเดชกุล เศรษฐ วัฒนศิริ
พิสูจน์อักษร	เศรษฐ วัฒนศิริ อานนท์ ขจรเดชกุล
ตรวจทาน	อานนท์ ขจรเดชกุล
ออกแบบปก	ประชา สุวิธานนท์
จัดรูปเล่ม	ภักพล หุ่นประดิษฐ์

สำนักพิมพ์พีเคเอ็มเอ็น

72/335 หมู่ 8 ถนนรัตนวิเศษ ตำบลบางกระสอบ อังทองเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000

กองบรรณาธิการ โทรศัพท์ 0-2965-6430 ฝ่ายขาย โทรศัพท์/โทรสาร 0-2965-6414

อีเมล: samakornbooks@gmail.com เว็บไซต์: www.samakornbooks.net

พิมพ์ที่ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาพพิมพ์

จัดจำหน่าย : สายส่งเสถียรไทย โทรศัพท์ 0-2225-9536-9

สารบัญ

คำนำสำนักพิมพ์	(11)
บทที่ 1 พระราชทรัพย์อยู่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และในระยะเปลี่ยนผ่าน ธนาพล อิวสกุล ชัยวัชร์ ตูลารณ	3
บทที่ 1 การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453-2468) ภักดีคนอง อรรถาธิบายเพิ่มเติม พรเพ็ญ อันตระกูล	73 112
บทที่ 2 การจัดการทรัพย์สินกษัตริย์ในสมัยคณะราษฎรยุคต้น ปรภากร กลิ่นฟุ้ง	129
บทที่ 3 ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์คืออะไร? พระราชบัญญัติจัดระเบียบ ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในบริบททางประวัติศาสตร์ มารุต เพ็ญพาณิชย์	161
บทที่ 4 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์คืออะไร? สมศักดิ์ เข็มหรือสกุล	205
บทที่ 5 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ กับบทบาทการลงทุนทางธุรกิจ พลพันธ์ อุทยานนท์	245

ภาคผนวก

ก พระราชบัญญัติ

- | | |
|--|-----|
| (1) พระราชบัญญัติกรมพระคลังข้างที่ พุทธศักราช 2433 | 335 |
| (2) พระราชบัญญัติคุ้มครองพระคลังข้างที่ พุทธศักราช 2436
(ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) | 337 |
| (3) พระราชบัญญัติว่าด้วยราชการวันอาทิตย์ก่อนเกี่ยวแก่
ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช 2477 | 339 |
| (4) พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์
พุทธศักราช 2479 | 341 |
| (5) พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์
(ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2484 | 343 |
| (6) พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์
(ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2491 | 344 |

ข ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา

- | | |
|-----------------------------|-----|
| (1) เรื่องเสร็จที่ 21/2479 | 348 |
| (2) เรื่องเสร็จที่ 82/2481 | 355 |
| (3) เรื่องเสร็จที่ 138/2488 | 358 |
| (4) เรื่องเสร็จที่ 16/2518 | 360 |
| (5) เรื่องเสร็จที่ 192/2528 | 363 |
| (6) เรื่องเสร็จที่ 574/2533 | 369 |
| (7) เรื่องเสร็จที่ 63/2537 | 378 |
| (8) เรื่องเสร็จที่ 36/2544 | 384 |
| (9) เรื่องเสร็จที่ 118/2544 | 387 |

ค คำพิพากษา

- | | |
|--|-----|
| คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 784/2516 (ฉบับย่อ) | 393 |
|--|-----|

เกี่ยวกับผู้เขียน

- | | |
|-------------------|-----|
| ประวัติการตีพิมพ์ | 398 |
|-------------------|-----|

บรรณานุกรม

- | | |
|------------|-----|
| บรรณานุกรม | 400 |
|------------|-----|

สารบัญตารางและแผนภูมิ

ตาราง

บทนำ		
ตารางที่ 1	รายได้แผ่นดินในรัชกาลที่ 5 พ.ศ. 2411-2416	7
ตารางที่ 2	เงินรายได้ 4 วัตถุประสงค์จากเงินงวดการซื้อท้าว พ.ศ. 2418-2430	9
ตารางที่ 3	รายได้แผ่นดิน พ.ศ. 2416-2458	13
ตารางที่ 4	รายการออกพระราชทรัพย์ให้กู้และรับจ่านองทรัพย์สินของ พระคลังข้างที่ พ.ศ. 2430-2475	23
ตารางที่ 5	รายการซื้อหุ้นของพระคลังข้างที่ พ.ศ. 2430-2472	26
ตารางที่ 6	บัญชีเดินกรมพระคลังข้างที่ในส่วนการค้ากรุงเทพ จากการสำรวจช่วง พ.ศ. 2441-2445	37
ตารางที่ 7	บัญชีโอนค่าน้ำและที่สวนของพระคลังข้างที่ที่ควบคุมผลกรุงเทพฯ พ.ศ. 2441-2445	37
บทที่ 1		
ตารางที่ 1	ยอดรวมจำนำของกระทรวงต่างๆ ระหว่าง พ.ศ. 2437-2449	80
ตารางที่ 2	ยอดงบการจัดสรรรายจ่ายในกระทรวงไธราธิการ พ.ศ. 2447-2451	81
ตารางที่ 3	เปรียบเทียบรายจ่ายสำหรับพระมหากษัตริย์ กอปรทหาร และการลงทุน พัฒนาประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2448-2452	83
ตารางที่ 4	แสดงมูลค่าสินค้าข้ามระหวาง พ.ศ. 2448-2455	86
ตารางที่ 5	เปรียบเทียบสัดส่วนรายจ่ายการป้องกันประเทศและรายจ่ายราชการ เทียบกับรายจ่ายหนึ่งหมื่นของสยามกับประเทศต่างๆ	102
บทที่ 4		
ตารางที่ 1	เหตุผลของกรรมการ บ.ป.ป. ที่เห็นว่าสำนักงานทรัพย์สินฯ และเจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพย์สินฯ เป็นหรือไม่เป็นส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ	219

ตารางที่ 2	เหตุผลของกรรมการร่างกฎหมายที่เห็นว่าสำนักงานทรัพย์สินฯ และเจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพย์สินฯ เป็นหรือไม่เป็นส่วนราชการ/หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ	220
บทที่ 5		
ตารางที่ 1	รายได้ของกรมพระคลังข้างที่ที่ได้รับการจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2435-2478	250
ตารางที่ 2	ธุรกิจที่สำนักงานทรัพย์สินฯ ส่วนพระมหากษัตริย์ถือหุ้นใน พ.ศ. 2522-2534 และ 2539/40 (เฉพาะในประเทศไทย เก่าที่พบข้อมูล)	271
ตารางที่ 3	เงินปันผลของสำนักงานทรัพย์สินฯ จากธนาคารไทยพาณิชย์ และเครือซิเมนต์ไทย พ.ศ. 2527, 2533-2539	283
ตารางที่ 4	เงินปันผลของสำนักงานทรัพย์สินฯ จากบริษัทในเครือ และบริษัทร่วมทุน พ.ศ. 2536 และ 2537	285
ตารางที่ 5	ตัวอย่างสัดส่วนการถือหุ้นของสำนักงานทรัพย์สินฯ ปูนซิเมนต์ไทย และ ธ.ไทยพาณิชย์ในบริษัทต่าง ๆ (พ.ศ. 2536)	288
ตารางที่ 6	บริษัทที่สำนักงานทรัพย์สินฯ หรือบริษัทในเครือ กับกลุ่มธุรกิจของตระกูลต่างๆ มีกรรมกรร่วมกัน ระหว่าง พ.ศ. 2535-2539	292
ตารางที่ 7	รายได้และกำไรของเครือซิเมนต์ไทย ธนาคารไทยพาณิชย์ และเทวาประกันภัย (พ.ศ. 2544-2553)	321
ตารางที่ 8	เงินปันผลจากธุรกิจหลัก กำไรจากการลงทุนในหลักทรัพย์ และผลประโยชน์จากที่ดินและค่าเช่าของสำนักงานทรัพย์สินฯ พ.ศ. 2546-2548	322
ตารางที่ 9	ประมาณมูลค่าของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2548	328

แผนภูมิ

บทที่ 1		
แผนภูมิที่ 1	แสดงลำดับความสำคัญของกิจการต่างๆ โดยเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายเป็นสัดส่วนกับงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด คิดจนถึงระหว่าง พ.ศ. 2453-2468	94
แผนภูมิที่ 2	แสดงสัดส่วนของรายจ่ายต่างๆ เทียบกับรายจ่ายทั้งหมด โดยเฉลี่ยระหว่าง พ.ศ. 2466-2468	101

คำนำสำนักพิมพ์

10 ปีที่หลังวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 นิตยสาร *Forbes* ฉบับเดือนสิงหาคม 2550 ซึ่งติดตามจัดอันดับความร่ำรวยของเศรษฐีทั่วโลก ได้จัดอันดับกษัตริย์ที่ร่ำรวยที่สุดใน *Iran* (*The World's Richest Royals*) เป็นครั้งแรก ปรากฏว่า สมเด็จพระราชาธิบดีซัดดุดีน ฮัสซาดีน โบลเคาะห์ สุลต่านแห่งประเทศคูเวต เป็นกษัตริย์ที่รวยที่สุดในโลก ด้วยทรัพย์สิน 2.2 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ขณะที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชแห่งราชอาณาจักรไทยร่ำรวยติดอันดับที่ 5 ด้วยมูลค่าทรัพย์สินรวม 5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ทว่าเพียงหนึ่งปีต่อมา กษัตริย์ที่ร่ำรวยที่สุดในโลกตามการสำรวจของนิตยสาร *Forbes* เจ้าเดิม กลายเป็นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ซึ่งได้ก้าวกระโดดขึ้นสู่อันดับ 1 ด้วยทรัพย์สินรวม 3.5 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2552 และ 2553 โบนัสของเราก็ครองอันดับ 1 อีกด้วยจำนวนทรัพย์สินมูลค่าประมาณ 3 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

ผลของการจัดอันดับดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความสนใจใคร่รู้เกี่ยวกับพระราชทรัพย์สินของสถาบันกษัตริย์ไทยอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่ามกลางบรรยากาศทางการเมืองแห่งการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 แม้ว่ากระทรวงการต่างประเทศและสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ก็จะออกมาชี้แจงว่า ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งนิตยสาร *Forbes* นำมาคำนวณเป็นทรัพย์สินของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วยนั้น เป็นทรัพย์สินของรัฐหรือของแผ่นดิน สิ่งมีรูปร่าง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เป็นผู้

รับผิดชอบ และมีสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นผู้ดูแล หากได้เป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแล้วอย่างใดไม่ ทั้งนี้สถานะของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ของไทยนั้น ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับ Crown Property ของกษัตริย์โดยทั่วไปในนานาอารยประเทศ ซึ่ง *Forbes* ก็มีได้นำมาคิดในการจัดอันดับกษัตริย์ของประเทศอื่น

แต่คำชี้แจงของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และกระทรวงการต่างประเทศ ก็ไม่สามารถตอบข้อสงสัยและข้อโต้แย้งที่ถึงที่ถูกต้องนัก

อันที่จริง ก่อนหน้าทีประเด็นเรื่องพระราชทรัพย์จะกลายเป็นที่สนใจหรืออย่างไรในปัจจุบัน ก็ยังพอจะมีงานที่เกี่ยวเนื่องกับทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์อยู่บ้าง ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับพระคลังข้างที่ แต่ก็พูดได้ว่ายังไม่มากพอ

ชิ้นสำคัญที่ศึกษา "พระคลังข้างที่" โดยตรง ได้แก่ งานของทวีศิลป์ สืบวัฒนะ เรื่อง "บทบาทของกรมพระคลังข้างที่ต่อการลงทุนทางเศรษฐกิจในอดีต" (พ.ศ. 2433-2475) ซึ่งตีพิมพ์ใน *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ 14 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2528) และวิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2529 ของชลลดา วัฒนศิริ เรื่อง "พระคลังข้างที่กับการลงทุนธุรกิจในประเทศไทย พ.ศ. 2433-2475" ซึ่งภายหลังชลลดาได้เขียนบทความชื่อ "พระคลังข้างที่กับการลงทุนธุรกิจในประเทศไทย พ.ศ. 2433-2475" ตีพิมพ์ใน *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2531) หลังจากนั้นจนถึงบัดนี้ก็ยังไม่มีการศึกษาเกี่ยวกับพระคลังข้างที่ที่ลึกกว่าผลงานของชลลดา วัฒนศิริ

ส่วนการศึกษาเกี่ยวกับ "ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์" นั้น งานชิ้นแรกที่ควรกล่าวถึง แม้จะไม่ได้เป็นเรื่องทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์โดยตรง ก็งานของสุพจน์ เสงี่ยม เรื่อง "คดียึดพระราชทรัพย์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว" ซึ่งตีพิมพ์ในนิตยสาร *ศิลปวัฒนธรรม* ปีที่ 23 ฉบับที่ 8 (มิถุนายน 2545) งานชิ้นนี้ได้ไขภาพของปัญหาว่าด้วยพระราชทรัพย์ในช่วงรอยต่อทางการเมืองหลังการปฏิวัติ 2475 ใหม่ๆ และกล่าวได้ว่างานชิ้นนี้เป็นงานบุกเบิกที่กระตุ้นให้หลายคนหันมาสนใจกันทั่วเรื่องทรัพย์สินพระมหากษัตริย์หลัง 2475 เพิ่มเติม

จากนั้น สมศักดิ์ เจริญศิริสกุลก็ได้ตั้ง "สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์คืออะไร?" มาตีพิมพ์ใน *ฟ้าเดียวกัน* ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มีนาคม 2549) บทความชิ้นนี้เป็นงานที่เริ่มต้นศึกษาสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

โดยตรง (หากไม่นับรวมงานเขียน "ไต้ดิน" ของชายไทยในทศวรรษ 2520) สมศักดิ์
ได้ค้นคว้าเอกสารจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตอบปัญหาเกี่ยวกับสถานะที่แท้จริง
ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งจะโยงไปสู่ปัญหาที่ใหญ่กว่านั้น คือ สถานะของสถาบัน
กษัตริย์และการเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ปฏิวัติ

ในปีเดียวกัน มีการเผยแพร่ผลงานในชุดโครงการวิจัยเรื่อง "โครงสร้างและ
พลวัตทุนไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ" ซึ่งมี ศ.ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตร เมธีวิจัยอาวุโส
สกว. เป็นหัวหน้าโครงการ โดยรวมเล่มตีพิมพ์ในชื่อ *การต่อสู้ของทุนไทย: การเมือง
วัฒนธรรม เพื่อความอยู่รอด* (มติชน, 2549) จำนวน 2 เล่ม งานวิจัยหนึ่งในนั้นคือ
งานของพอลพันธ์ อูจยานนท์ เรื่อง "สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์กับ
บทบาทการลงทุนทางธุรกิจ" ซึ่งเป็นงานวิชาการชิ้นแรก (และชิ้นเดียวจนถึงวันนี้) ที่
ศึกษาบทบาทของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในเศรษฐกิจไทยได้อย่างครอบคลุม
ทั้งในแง่มิติทางประวัติศาสตร์และในแง่ขงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของสำนักงานทรัพย์สิน

ต่อมา ปราการ กลิ่นฟุ้งได้เขียนเรื่อง "เก็บภาษีมรดกในประเทศสยาม: ความ
เป็นมาของการตราพระราชบัญญัติอากรมรดกและการล้มมรดก พุทธศักราช 2476"
ตีพิมพ์ใน *ฟ้าเดียวกัน* ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มีนาคม 2550) งานของปราการ
ให้ภาพในรายละเอียดเพิ่มขึ้นว่า หลัง 2475 กระบวนการจัดระเบียบทรัพย์สินพระมหาก
ษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญของคณะราษฎรนั้น เข้มข้นตรงที่สุดไหน อย่างไร และ
ปฏิกริยาจากราชสำนักเป็นเช่นไร ปีถัดมา เราได้เห็นผลงานของภาวุธ เพ็ญพชัย
เรื่อง "ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์คืออะไร? พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สิน
ฝ่ายพระมหากษัตริย์ในบริบททางประวัติศาสตร์" ใน *ฟ้าเดียวกัน* ปีที่ 6 ฉบับที่ 3
(กรกฎาคม-กันยายน 2551) ที่สอยผลจากผลงานของสุพจน์ สมศักดิ์ และปราการ
ไปถึงกระบวนการและเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์อันนำไปสู่การควบคุมมรดกจัดระเบียบ
ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 กระทั่งความพลิกผันทางการเมืองทำให้
กฎหมายฉบับนี้ถูกแก้ไขจนมี "อำนาจมรดกทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์" อย่างที่รา
(ไม่) รู้จักกันอยู่ในปัจจุบัน

นอกจากนี้แล้ว ในทางนิติศาสตร์ยังมีวิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิตของ
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่เกี่ยวข้องอีก 2 ชิ้น ได้แก่ "การจัดการ
ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์" (2543) โดยสุกานา เทวะวัคณ์ฉวีกุล และ "ความ
เป็นมาและปัญหาสถานะทางกฎหมายของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์"
(2552) โดยกิตติศักดิ์ ภูไธสงส์