



บทที่ 1

บทนำ

การเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นปัญหาซึ่งได้เกิดขึ้นทั้งในแง่ภาวะการเข้า และสภาพความเป็นไปของคู่สัญญา แม้เป็นที่ยอมรับกันว่าการเข้าที่ดินจะเป็นหนทางที่ช่วยผ่อนคลายความเดือดร้อนจากการไม่มีที่ดินทำกินให้ลดลงก็ตาม แต่ระบบการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีข้อเสียที่ว่า เป็นระบบที่กีดกันการพัฒนาทางการเกษตรและการยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรให้สูงขึ้น เพราะระบบการเข้าไม่สนใจให้เกษตรกรประสงค์ที่จะลงทุนลงแรง ตลอดจนกีดกันมิให้ผลของการดำเนินการช่วยเหลือใด ๆ ตกถึงมือของเกษตรกรได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะเมื่อมีการเอา رأดเอาเปรียบในการเข้าด้วยแล้ว ความเดือดร้อนไม่เป็นธรรมก็จะทวีความรุนแรงขึ้น อันจะส่งผลกระทบต่อขยายออกไปถึงความอยู่รอดของประเทศ

รัฐได้กำหนดมาตรการทางกฎหมาย เฉพาะขึ้นเพื่อควบคุมการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นับแต่ พ.ศ. 2493 เป็นต้นมา ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 เป็นกฎหมายพิเศษใช้บังคับ แต่เป็นที่ยอมรับว่าในทางปฏิบัติการควบคุมการเข้าทำให้มีประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่ยากยิ่ง¹ และเป็นที่เห็นได้ว่ามีปัญหาอื่นเกี่ยวข้องอีกด้วยหลายปัญหา . . . เช่น ปัญหาทางการเมือง ปัญหาทางสังคม ปัญหาขนบธรรมเนียมประเพณีที่เป็นอยู่ในท้องถิ่น² ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปโดยยาก พร้อมทั้งนี้ก็ต้องอาศัยนโยบายหรือมาตรการในทางด้านอื่นด้วยจึงจะเป็นผล เช่น นโยบายเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน นโยบายทางด้านการปฏิรูปที่ดิน นโยบายทางด้านภาษีอากรเกี่ยวกับที่ดิน³ ความล้าสมัยของกฎหมายหรือไม่นี้ ได้มีผู้กล่าวว่า

¹ สุทธิพร สาระพันธุ์. การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย. (กรุงเทพมหานคร, 2525), หน้า 5.

² วงศ์ พลนิกร. รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 6/2524 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 19 มิถุนายน 2524 หน้า 28/1.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28/2-29/1.

"แม้เราจะมีพระราชบัญญัติควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฉบับนี้ขึ้นมา (หมายถึงพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524) หรือมีพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ก็ไม่สามารถเข้าไปคุ้มครองผู้เช่าและผู้ให้เช่าได้ . . . แต่เหตุที่จำเป็นต้องมีร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็เพื่อไว้แก้ปัญหาว่าถ้าเกิดมีปัญหาข้อขัดแย้งกัน ร้องเรียนกันขึ้นมา หรือเกิดเป็นคดีความกันนั้น จะได้พิจารณาตามพระราชบัญญัติที่กำหนดไป"¹

ถึงแม้ว่าการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะมีความยากยิ่งและต้องอาศัยมาตรการอื่นสนับสนุนด้วยก็ตาม แต่กฎหมายที่ใช้เพื่อควบคุมการเช่าโดยตรงและอย่างมีประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่จำเป็น ดังนั้น จึงสมควรที่จะศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพข้อเท็จจริง และมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางการกำหนดมาตรการการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เหมาะสม เพื่อยังประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ดินทำกิน การพัฒนาและการสร้างเสริมความมั่นคงของประเทศ

ความสำคัญของปัญหามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การควบคุมการเช่าที่ดินมีความสำคัญต่อประเทศไทยอย่างยิ่ง เนื่องจาก

1. การถือครองและการใช้ที่ดินเป็นไปโดยไม่เหมาะสม คือ มีเกษตรกรจำนวนมากไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีแต่ไม่เพียงพอต่อการเพาะปลูก ต้องเช่าที่ดินบุคคลอื่น และมีแนวโน้มว่าการเช่าจะทวีจำนวนมากขึ้น ซึ่งจำเป็นที่จะต้องป้องกันและแก้ไขให้การเช่าเป็นไปอย่างมีระเบียบและยุติธรรม

2. เอกชนยังสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้โดยไม่จำกัด และใช้สิทธิในทรัพย์สินได้อย่างกว้างขวาง ประกอบกับมีเสรีภาพในการทำสัญญาตามสิทธิทุนนิยม คู่สัญญาย่อมพยายามทุกวิถีทางที่จะให้ตนเองได้รับประโยชน์มากที่สุด แต่บุคคลมิได้เล่นอากคกันในความเป็นจริง เกษตรกรส่วนใหญ่อยู่ในฐานะผู้ที่อ่อนแอกว่าในสังคมจึงยอมเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้อง

¹ ประเทือง วิจารณ์ปราสา. เรื่องเดียวกัน, หน้า 37/2.

ต้องเข้าคุ้มครองเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม และเพื่อให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ดีขึ้น

3. แม้ว่ารัฐกำลังดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม แต่ก็ยังอยู่ในขอบเขตจำกัดและล่าช้า และดำเนินการในที่ดินของเอกชนเป็นส่วนน้อย จึงไม่ทันต่อการแก้ปัญหาการเช่า และคาดว่าต้องใช้เวลาอีกนาน¹ ประกอบกับตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้น การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเพื่อการปฏิรูปจะเป็นที่ดินที่มีเนื้อที่รวมกันแปลงเดียวหรือหลายแปลงอย่างต่ำสุดคือเกินกว่า 50 ไร่ (มาตรา 29) ซึ่งที่ดินที่มีเนื้อที่น้อยกว่านี้จึงไม่อยู่ในข่ายที่จะนำมาทำการปฏิรูป เช่น ที่ดินในภาคเหนือซึ่งเจ้าของถือครอง เป็นแปลงเล็ก ๆ ดังนั้นการเช่าที่ดินระหว่างเอกชนจึงยังมีอยู่

โดยที่ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ความอยู่รอดของเกษตรกรจึงเป็นความอยู่รอดของประเทศชาติ ระบบการเช่าที่ดินที่ไม่เป็นธรรมเป็นข้อเสียอย่างร้ายแรงในการพัฒนา โครงสร้างการเกษตรของประเทศ ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องดำเนินมาตรการควบคุมการเช่าให้เหมาะสม เพื่อขจัดความเดือดร้อนทุกข์ยากของเกษตรกรผู้เช่าให้สิ้นไป ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความมั่นคงและการพัฒนา โดยส่วนรวม

ลัทธิเสรีนิยม

โดยที่พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 เป็นกฎหมายที่พาดพิงไปถึงเส้นทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศด้วย และเกี่ยวข้องกระทบถึงผลประโยชน์ของ 3 ฝ่าย คือ ผู้เช่า ผู้ให้เช่า และรัฐ จึงมีความเห็นของหลายฝ่ายแตกต่างกัน

¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. "ปัญหาที่ดินทำกินในอดีต ปัจจุบันและอนาคต". วารสาร เศรษฐกิจและสังคม 17 (กรกฎาคม-สิงหาคม, 2523): 8, และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2520), หน้า 159.

กันออกไป แต่จากการศึกษาค้นคว้าพบว่ารัฐมีความจำเป็น และมีความชอบธรรมที่จะตรา-
กฎหมายเพื่อควบคุมการเช่าและคุ้มครองผู้เช่าเป็นพิเศษ โดยคำนึงถึงหลักผลประโยชน์ของ
สังคม (Social Interest) และหน้าที่ของบุคคลต่อสังคม (Social Function) และ
พบว่าพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวควรมีมาตรการที่จะช่วยให้การบังคับใช้เป็นไปโดยเคร่งครัดและ
มีประสิทธิภาพ และแก้ไขบทบัญญัติบางประการที่เป็นช่องโหว่ให้เกิดการหลีกเลี่ยง ประกอบกับ
เพิ่มมาตรการสนับสนุนการสร้าง โอกาสให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดิน และประการสุดท้าย
รัฐต้องมีนโยบายที่แน่นอนและจริงจังในการดำเนินการตามกฎหมาย โดยกำหนดให้มีการติดตาม
ผลและการตรวจสอบการดำเนินการอย่างใกล้ชิดและสม่ำเสมอ แต่อย่างไรก็ตามมาตรการ
ควบคุมการเช่าจะใช้ได้เพียง เป็นมาตรการชั่วคราวหรือเฉพาะพื้นที่เท่านั้น

วัตถุประสงค์ของการทำวิทยานิพนธ์

เพื่อศึกษาและวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ว่ามีความสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของพระราช-
บัญญัติหรือไม่ และเปรียบเทียบกับมาตรการเกี่ยวกับการเช่าที่ดินของประเทศต่าง ๆ เพื่อ
ประกอบการพิจารณาหาข้อ เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ
ที่จะใช้บังคับกับการเช่าที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมต่อไป

ขอบเขตและวิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ต้องการวิเคราะห์ความเหมาะสมของมาตรการในการควบคุมการเช่า
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 เป็นหลัก
โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายต่างประเทศ ในขั้นแรกจะใช้วิธีค้นคว้าและรวบรวม
ข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) ซึ่งศึกษาค้นคว้าจากกฎหมาย ตำรา
กฎหมาย ทั้งที่เป็นเอกสารภาษาไทยและต่างประเทศ ตลอดจนคำพิพากษาฎีกา และเอกสาร
ของส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง คือ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวง เกษตรและ
สหกรณ์ สำหรับการศึกษานี้ใช้วิธี Descriptive and Analytical Method คือ พรรณา
และวิเคราะห์ โดยเมื่อรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ แล้วก็จะทำการวิเคราะห์หาลักษณะที่มีอยู่
ในปัจจุบันว่าใช้ได้ผลหรือไม่ มีข้อบกพร่องควรเพิ่มเติมหรือแก้ไขอย่างไร พร้อมทั้งหาข้อ เสนอ

แนะเพื่อปรับปรุงมาตรการทางกฎหมาย ในการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้มีความ
สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

การถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการเช่า

การถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นโครงสร้างหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการเกษตร¹

¹โครงสร้างเกษตรกรรม (Agrarian Structure) หมายความว่า กลุ่มสถาบัน
ต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับ

1. โครงสร้างการถือครองที่ดิน (Land Tenure Structure) คือ ระบบ
การถือครองที่ดินตามกฎหมายหรือธรรมเนียมประเพณี การกระจายกรรมสิทธิ์และการเช่าที่ดิน
ที่ใช้ในการเกษตร การร่วมกันทำงานระหว่างผู้ใช้แรงงาน และเจ้าของที่ดิน รวมทั้งระบบ
ภาษีที่ดิน
2. โครงสร้างการผลิตทางการเกษตร (Production Structure) หมายถึง
สภาพและวิธีการของการดำเนินงาน ในขอบวนการผลิต ทั้งในแง่ขนาด ที่ตั้ง รูปแบบและการ
จัดการงานและองค์กรของหน่วยผลิตเหล่านั้นด้วย
3. โครงสร้างบริการสนับสนุนการเกษตร (Structure of Supporting
Services) ได้แก่ การสินเชื่อ การตลาด การจัดหาและผลิตปัจจัยในการเกษตร การ
แปรรูป การเก็บรักษาผลิตผลเกษตร และการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการเกษตร
4. สถาบันอย่างอื่นในชนบท (Rural Institutions) เช่น การให้การศึกษา
และความรู้ทั่วไป การติดต่อสื่อสาร การปรับปรุงด้านสุขภาพอนามัย และการสาธารณสุข
อื่น ๆ

รายละเอียดดูได้จาก หนังสือกฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม โดย
ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์คานต์, พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 12.

ความหมายของการถือครองจะมีลักษณะกว้าง เพราะมุ่งหมายในแง่การเข้าทำประโยชน์ตามที่เป็นจริง ซึ่งจำกัดความได้ว่าหมายถึงการที่เกษตรกรได้ถือครองที่ดิน เพื่อใช้ทำประโยชน์โดยเป็นเจ้าของเอง และแม้ว่าที่ดินนั้นจะตกอยู่ภายใต้สัญญาอื่นใด เช่น สัญญาขายฝากก็ตาม แต่ยังมีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ ทั้งนี้ไม่ว่าที่ดินนั้นจะมีหนังสือแสดงสิทธิใด ๆ ตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม รวมตลอดทั้งที่ดินที่เกษตรกรได้เข้าทำประโยชน์ โดยการเช่าหรือมีสิทธิเข้าทำประโยชน์โดยไม่เสียค่าตอบแทนด้วย

การทำความเข้าใจถึงลักษณะการถือครองที่ดินโดยทั่วไป จะเป็นพื้นฐานให้ทราบถึงสภาวะการณ์การใช้ที่ดินสำหรับเกษตรกรมีปัญหาอย่างไร ซึ่งปัญหาเหล่านั้นมีความเกี่ยวข้องกับการจัดการในเรื่องที่ดินด้านอื่น ๆ รวมทั้งปัญหาการเช่า ทั้งนี้เพราะตามความหมายดังกล่าวข้างต้น การเช่าที่ดินจัดว่าเป็นการถือครองที่ดินลักษณะหนึ่งเช่นกัน ประกอบกับที่มาและสาเหตุของปัญหาที่ดินทำกินล้วนมีความเกี่ยวพันกันทั้งสิ้น การวิเคราะห์ข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเช่าที่ดินโดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว จะเป็นประโยชน์ในแง่ที่มีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง โดยทั่วไป ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อความยุติธรรมประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งคือเป็นแนวทางในการพิจารณากำหนดมาตรการในเรื่องการเช่าให้ประสานกับนโยบายที่ดินในด้านต่าง ๆ เช่น นโยบายป่าไม้ การควบคุมการโอนเปลี่ยนมือที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การกระจาย และการจำกัดการถือครอง การสร้าง โอกาสให้เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเอง และการพัฒนาที่ดิน

โครงสร้างการถือครองที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมของประเทศไทย

ปัญหาการถือครองที่ดินของประเทศไทยค่อย ๆ ก่อตัวขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้เนื่องจากความบกพร่องของระบบการจับจองถือครองที่ดินที่มีมาแต่เดิม และเนื่องจากความต้องการใช้ที่ดินในปัจจุบันมากขึ้นขณะที่เนื้อที่ถือครองมีอยู่จำกัด

ในอดีตการถือครองที่ดินในประเทศไทยไม่มีกฎเกณฑ์เคร่งครัด เพราะที่ดินมีอยู่มากมาย ประชากรมีเพียงเบาบาง ระบบสังคมและการปกครองก็ไม่ยุ่งยากซับซ้อน นับแต่สมัยสุโขทัย เป็นต้นมาการจับจองที่ดินทำได้อย่างเสรี ดังปรากฏในหลักศิลาจารึกว่า

" . . . ป่าพร้าวก็นี่หลายในเมืองนี้ ปาลางก็หลายในเมืองนี้ . . . ใครสร้างได้ไว้แก่มั่น " ในสมัยอยุธยา นั้นแม้ว่าเริ่มมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินใช้ คือ กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ แต่ก็เป็นเพียงการกำหนดวิธีการที่ราษฎรจะเข้าทำประโยชน์ว่าจะต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อน เพราะที่ดินทั้งหมดในประเทศเป็นของพระมหากษัตริย์¹ การที่จะต้องแจ้งการทำประโยชน์ให้ทราบนั้น วัตถุประสงค์ก็เพื่อจัดเก็บค่านา ยังมีได้มีเจตนาเพื่อจัดระเบียบการถือครอง กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินในระยะแรกของสมัยรัตนโกสินทร์ก็ยังคงเป็นไปในลักษณะเดิมจนถึงสมัยรัชกาลที่ 4 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทำสัญญาทางการค้ากับต่างประเทศ (สัญญาเบาริง พ.ศ. 2398) ข้าวกลายเป็นสินค้าออกที่ทำรายได้ดีในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการสนับสนุนให้ทำนาเป็นการใหญ่ โดยเฉพาะมีการขุดคลองในบริเวณทุ่งรังสิต และอนุญาตให้เข้าสับจองที่ดินโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหากแต่ช่วยออกค่าใช้จ่ายบางผลของการพยายามขยายเนื้อที่เพาะปลูกดังกล่าว ทำให้ราษฎรจากจังหวัดต่าง ๆ พากันอพยพมาเพื่อแสวงหาที่ดินทำกินในบริเวณดังกล่าว แต่ปรากฏว่าที่ดินจำนวนมากถูกสับจองไปแล้วโดยบริษัทขุดคลองและคูนาสยาม เจ้านายและขุนนางพากันเข้าสับจองที่ดินดังกล่าวไปแล้วคนละมาก ๆ ตั้งแต่ 1,000-2,000 ไร่² และบางรายสับจองถึง 10,000 ไร่² บางรายสับจองเพื่อการค้าหรือให้เช่า โดยเฉพาะระบบการเช่าได้เกิดขึ้นอย่างมากมายในบริเวณนี้ กฎหมายเกี่ยวกับการสับจองที่ดินที่มีอยู่ในเวลานั้น คือ ข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน รศ. 117 (พ.ศ. 2441) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ข้อบังคับการสับจองที่ดินของเอกชน อนุญาตให้สับจองที่รกร้างว่างเปล่าได้ โดยแจ้งต่อนายอำเภอและตั้งกรมการอำเภอ และกำนันไปรังวัดตรวจลอบแล้วจึงออกหลักฐาน คือ "ใบเหียบบ่" ให้และต้องต่ออายุใบเหียบบ่โดยการชำระค่าภาษีทุกปี ในทางปฏิบัติไม่มีระเบียบวิธีที่รัดกุมซึ่งเสด็จในกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงมีความเห็นว่า "ครั้งโบราณใบเหียบบ่ขอได้ที่กำนัน กำนันมีอยู่ทั่วทุกหัวถนน ใบเหียบบ่ก็เขียนด้วยเส้น

¹ กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ, บทที่ 42 และ 36.

² หจข., ร 6 น.20 6/22 ความเห็นเอกชน เรื่อง "ความยากของชาวนา," วันที่ 31 พฤษภาคม 2457.

ดินล่อดำ กระจาดพาง รัฐบาลอนุญาตให้กำหนดออกเพื่อจะได้เร็วดี"¹ ต่อมาได้มีประกาศ พระบรมราชโองการให้ออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่าและมณฑลกรุงเทพฯ รศ. 120 (พ.ศ. 2444) ให้ดำเนินการออกโฉนดโดยมีการรังวัด และเปิดโอกาสให้บุคคลที่ยังไม่เคยขอจัดจอง ที่ดินมาก่อนเลย จัดจองที่ดินขึ้นใหม่ได้ การเข้าถือครองจึงยังเป็นอิสระอยู่ และมีมากมาย จนดำเนินการออกโฉนดไม่ทันทำให้เกิดกรณีพิพาทระหว่างราษฎรจึงได้แก้ไขปัญหาโดยออกตรา จองให้เป็นการชั่วคราวก่อน ต่อมาใน รศ. 127 (พ.ศ. 2451) ได้มีการรวบรวมกฎหมาย เกี่ยวกับที่ดินขึ้น ตราเป็นพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน รศ. 127 แม้กฎหมายที่ออกมาใน เวลาต่าง ๆ ดังกล่าวจะมีมาตรการกลั่นกรองตัวผู้ขอจัดจองบ้างแล้ว แต่วัตถุประสงค์สำคัญ ก็คือเพื่อเก็บภาษีค่านา ประกอบกับยังมีนโยบายขยายพื้นที่ทำนาและให้จัดจองที่ดินได้อย่างเสรี การบุกรุกที่ดินของรัฐจึงมีมากขึ้นเป็นอีกปัญหาหนึ่ง จนในที่สุดรัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติ ออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจขับไล่ผู้บุกรุก ออกจากที่ดินของรัฐ หากไม่ออกตามคำสั่งมีโทษทางอาญา ส่วนผู้ที่ขอจัดจองนั้น จะต้อง เข้าทำประโยชน์ในที่ดินก่อนแล้วจึงจะออกโฉนดให้ มาตรการนี้ต้องการที่จะปกป้องรักษาที่ดิน ที่รัฐสงวนไว้ และให้สิทธิแก่ผู้ที่ตั้งใจจะทำการเพาะปลูกในที่ดินจริง ๆ เท่านั้น แต่อย่างไร ก็ตามการแก้ไขปัญหการบุกรุกจะไม่ค่อยได้ผล บางครั้งรัฐต้องเปิดป่าให้ราษฎรเข้าทำกินเสีย ด้วยซ้ำ ต่อมาเมื่อที่ดินมีจำนวนจำกัด ภาวะการถือครองปับรัดขึ้น ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 จึงได้กำหนดสิทธิในที่ดิน โดยมีสาระสำคัญ คือ จำกัดจำนวนที่ดินที่บุคคลจะมี สิทธิไว้โดยแยกเป็น ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม และ

¹ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: แผนกการพิมพ์ ห้างหุ้นส่วนจำกัดเกษมสุวรรณ, 2521), หน้า 9.

ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย เว้นแต่จะมิชอบด้วยเหตุเป็นอย่างอื่น¹ แต่ปรากฏว่าคณะปฏิวัติได้มีประกาศฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ยกเลิกการกำหนดนี้เสียทั้งหมดโดยเห็นว่า "เป็นการจำกัดโดยไม่สมควร และเป็นเหตุบ่อนความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลให้เกิดการเสียหายแก่การค้าเศรษฐกิจของประเทศ"² ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องของความเห็น และนโยบายแต่ละยุคสมัย รวมทั้งเป็นข้อพิสูจน์ให้เห็นความขัดแย้งในผลประโยชน์ของบุคคลด้วย ในปัจจุบันสาระสำคัญของประการหนึ่งในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ก็ได้มีผลไปในทางที่จะจำกัดขนาดการถือครองที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมของเอกชนในเขตปฏิรูปไว้เช่นกัน ซึ่งอาจกล่าวพอสังเขปได้ว่า สำหรับเจ้าของที่ดินที่ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง สามารถมีที่ดินไว้เพื่อการเพาะปลูกไม่เกินครอบครัวละ 50 ไร่ หรือเพื่อการเลี้ยงสัตว์ไม่เกินครอบครัวละ 100 ไร่ ถ้าประสงค์จะมีสิทธิมากกว่าจำนวนดังกล่าว ก็ต้องยื่นคำร้องขอต่อคณะกรรมการ พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงตามกฎหมาย ทั้งนี้จะร้องขอได้ไม่เกิน 1,000 ไร่ ถ้าเกินกว่านี้ต้องมีเหตุผลอื่นที่กฎหมายกำหนดประกอบ เช่น ใต้ลงทุนไปเป็นจำนวนมาก และโดยการส่งเสริมของรัฐ ส่วนสิทธิถือครองของเจ้าของที่ดินที่มีได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองนั้นให้มีได้ไม่เกิน 20 ไร่ ถ้าประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองก็ให้คณะกรรมการพิจารณาให้มีได้ตามขนาด 50 ไร่

¹ มาตรา 34 นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ บุคคลที่มีสิทธิในที่ดินดังต่อไปนี้

- | | | | | |
|-----|-----------------------|---------|----|-----|
| (1) | ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม | ไม่เกิน | 50 | ไร่ |
| (2) | ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม | ไม่เกิน | 10 | ไร่ |
| (3) | ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรม | ไม่เกิน | 5 | ไร่ |
| (4) | ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย | ไม่เกิน | 5 | ไร่ |

ทั้งนี้ เว้นแต่จะมิชอบด้วยเหตุเป็นอย่างอื่นในประมวลกฎหมายนี้.

² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 8 หน้า 12, ลงวันที่ 13 มกราคม 2502.

หรือร้อยละตามแต่กรณี¹

จากปัญหาการถือครองที่ดินที่เลวร้ายมาแต่อดีต และแนวความคิดที่มีต่อการแก้ไขปัญหาที่กล่าวมาแล้ว หากได้กล่าวถึงสภาพการถือครองที่ดินที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะช่วยให้เห็นความสำคัญของปัญหา และช่วยในการตัดสินใจเลือกแนวทางหรือยอมรับวิธีการแก้ปัญหาได้ดียิ่งขึ้น

¹มาตรา 29 ในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า ที่ดินบริเวณใดสมควรดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินได้ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงมีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าห้าไร่ ซึ่งบุคคลในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าห้าไร่

(2) ถ้าที่ดินดังกล่าวใน (1) มีเนื้อที่รวมกันเกินกว่าหนึ่งไร่ และเจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองใช้เพื่อการเลี้ยงสัตว์ จำนวนสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดชนิด จำนวน และเงื่อนไขในราชกิจจานุเบกษา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินส่วนที่เกินกว่าหนึ่งไร่

ถ้าเจ้าของที่ดินรายใดมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินเกินกว่าตามที่กล่าวไว้ใน (1) หรือ (2) และแสดงได้ว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่าที่กล่าวไว้ใน (1) หรือ (2) อยู่แล้ว ไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และแสดงได้ว่าตนมีความสามารถและมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นสมควรอนุญาต ก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเล่นอรรถมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้อนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป แต่ต้องไม่เกินหนึ่งพันไร่ ในกรณีที่ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้น เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

1 (ต่อ)

ในกรณีที่เจ้าของที่ดินรายใดได้แสดงว่าตนได้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินด้วยตนเองเกินกว่าหนึ่งพันไร่อยู่แล้วไม่ต่ำกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และมีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินนั้นต่อไป ให้คณะกรรมการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

ก. ได้ลงทุนในกิจกรรมการเกษตรในที่ดินนั้นไปแล้วเป็นจำนวนมาก และการลงทุนนั้นได้กระทำไปด้วยการส่งเสริมของรัฐ

ข. เป็นการประกอบการเพื่อพัฒนาวิทยาการเกษตรแผนใหม่ หรือที่ยังมีความต้องการอยู่มากมายภายในประเทศหรือเพื่อการส่งออก

ค. ในงานที่จะประกอบกิจการต่อไปนั้น จะต้องมีลักษณะที่ช่วยพัฒนาการเกษตร และช่วยเหลือเกษตรกรในด้านปัจจัยการผลิต เพื่อส่งเสริมผลผลิตการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรได้อย่างกว้างขวางในเรื่องการสำริด และเป็นตลาดรับซื้อผลผลิตการเกษตรกรรมจากเกษตรกรโดยตรง

ง. เมื่อพ้นสิบห้าปี หากสถาบันเกษตรกรมีความต้องการและสามารถจะเป็นผู้ถือหุ้นในกิจการนั้น เจ้าของที่ดินต้องยินยอมให้สถาบันเกษตรกรถือหุ้นในกิจการนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมด ทั้งนี้ให้เป็นไปตามวิธีการและรายละเอียดที่คณะกรรมการกำหนด

ถ้าคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรอนุญาต ก็ให้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต เลื่อนรัฐมนตรีพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้อนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป ในกรณีที่ผู้ร้องขอได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าว ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจสั่งซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินที่ได้รับเพิ่มเข้านั้น เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

(3) ที่ดินแปลงใดถ้าเจ้าของไม่ได้ใช้ที่ดินประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง หรือมิได้ใช้ประกอบเกษตรกรรมอย่างใด หรือประกอบเกษตรกรรมเล็กน้อย หรือประกอบเกษตรกรรมบางส่วนเพียงเป็นการแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจสั่งซื้อหรือดำเนินการ

1 (ต่อ)

เวนคืนที่ดินนั้นได้ในส่วนที่เกินกว่ายี่สิบไร่

ถ้าเจ้าของที่ดินตาม (3) มีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองและแสดงได้ว่าตนมีความสามารถ และมีปัจจัยที่จะทำที่ดินนั้นให้เป็นประโยชน์ทางเกษตรกรรมได้ ทั้งตนจะเป็นผู้ประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นด้วยตนเอง ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พร้อมทั้งแสดงหลักฐานอ้างอิงประกอบคำร้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ลบลวงแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายเพื่อพิจารณาอนุญาตให้ผู้ร้องขอนั้นมีสิทธิในที่ดินต่อไป ตามขนาดใน (1) หรือ (2) แล้วแต่กรณี และให้คณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต ในกรณีผู้ได้รับสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อ หรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

บทบัญญัติในมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับแก่ที่ดินบรรดาที่เป็นของทบวงการเมือง องค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สถาบันเกษตรกร หรือที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำหรับปัจจุบันที่ดินของประเทศไทยส่วนใหญ่ได้เป็นพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่ที่ใช้เพื่ออุตสาหกรรม และสังคม พื้นที่เพื่อการเกษตรและอื่น ๆ โดยมีเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรที่สำรวจเมื่อปี 2521 ประมาณ 93.46 ล้านไร่ เนื้อที่ป่าประมาณ 110 ล้านไร่¹ ต่อมาในปีเพาะปลูก 2524/2525 พื้นที่ถือครองทางการเกษตรเพิ่มเป็น 121.29 ล้านไร่² แต่พื้นที่ป่าไม้ลดลง จากเดิมจนเหลือประมาณ 100 ล้านไร่³ แม้ว่าตัวเลขเหล่านี้อาจคลาดเคลื่อนบ้างก็พอที่จะ แสดงให้เห็นว่าพื้นที่ป่าไม้ส่วนหนึ่งได้ถูกบุกรุกทำลายเพื่อขยายพื้นที่เกษตร และที่สำคัญคือต่อไปนี้ การขยายที่ดินโดยการเปิดป่าจะทำไม่ได้อีกแล้ว⁴ ประกอบกับปรากฏว่า ความเป็นเจ้าของ กรรมสิทธิ์ในที่ดินในเมือง และที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การเพาะปลูกยังคงอยู่ในมือ ชนกลุ่มน้อยของประเทศ ดังจะเห็นได้จากผลการวิจัยเกี่ยวกับความไม่เท่าเทียมกันในการเป็น เจ้าของกรรมสิทธิ์ของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในสังคมไทยพบว่าร้อยละ 5 ของกลุ่มบุคคลที่มีที่ดิน มากที่สุดในประเทศไทยถือครองที่ดินไว้ถึงร้อยละ 21 และเป็นเจ้าของที่ดินร้อยละ 20.5 ของ ที่ดินที่มีการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์แล้วทั่วประเทศ นอกจากนี้จากข้อมูลของทางราชการพบว่า จำนวนครัวเรือนเกษตรกรที่เป็นผู้เช่าหรือไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองในทุกภาคของประเทศ มีแนวโน้มสูงขึ้น⁵ สิ่งเป็นที่แน่นอนว่าปัญหาการเช่าย่อมจะทวีขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

¹ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, รายงานสำมะโนเกษตร 2521 และแสดงจำนวนเนื้อที่ ป่าเปรียบเทียบกับระหว่าง ปี 2516 และ 2521 จากภาพถ่ายดาวเทียม.

² สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีการเพาะปลูก 2524/2525.

³ เรื่องเดียวกัน.

⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529. (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2525), หน้า 7.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 422.

สภาพการถือครองดังกล่าวคงพอแสดงให้เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหาการถือครองโดยส่วนรวม และแก้ไขปัญหาการเช่าที่ดินระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่าไปพร้อม ๆ กัน ดังนั้นมาตรการในการแก้ไขปัญหาก็ควรต้องสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายสุดท้ายที่จะให้การถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่ในลักษณะที่เหมาะสม

การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาจให้ความหมายโดยเทียบเคียงกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์¹ ได้ว่าหมายถึง การได้มาซึ่งสิทธิที่จะได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ใช้เพื่อทำการเกษตรตามสัญญาเช่าระหว่างผู้เช่าและเจ้าของที่ดิน หรือผู้ให้เช่า โดยมีค่าตอบแทนเพื่อการที่ได้ใช้ประโยชน์นั้น

และโดยที่การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นปัญหาสำคัญเรื่องหนึ่งในโครงสร้างการเกษตร รัฐจึงได้ตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับเป็นกรณีเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 พระราชบัญญัติดังกล่าวได้นิยามความหมายของการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ในมาตรา 5 วรรคสี่ว่า หมายถึง

" การเช่าที่ดินหรือการเช่าช่วง โดยได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าซึ่งที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมประเภทที่การเช่าที่ดินเพื่อการนั้นมีการควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ไม่ว่าการเช่าหรือการเช่าช่วงนั้น จะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงการยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมดังกล่าว โดยได้รับค่าเช่าและการทำนิติกรรมเพื่ออื่นใดอันเป็นการอำพรางการเช่านั้น"

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ²

¹ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 537. "อันว่าเช่าทรัพย์สินนั้น คือ สัญญาซึ่งบุคคลหนึ่ง เรียกว่าผู้ให้เช่า ตกลงให้บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้เช่าได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งชั่วระยะเวลาอันมีจำกัด และผู้เช่าตกลงจะให้ค่าเช่าเพื่อการนั้น."

²ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์คานต์. กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร: แสงจันทร์การพิมพ์, 2522), หน้า 236.

1. Ordinary Tenant คือ การเช่าตามกฎหมายทั่วไปในเรื่องเช่าสิทธิหน้าที่ในการเช่ามีตามที่กำหนดกันไว้ในสัญญาหรือกฎหมายทั่วไปนั้น ผู้เช่าไม่ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ

2. Protected Tenant คือ การเช่าที่ผู้เช่าได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเป็นพิเศษเพื่อวางเงื่อนไขบางประการ โดยมุ่งหมายจะแก้ไขปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยเฉพาะ เช่น ผู้เช่าได้รับความคุ้มครองให้สิทธิเช่าในระยะเวลานาน ค่าเช่าอยู่ภายใต้อัตราที่กฎหมายกำหนด สิทธิที่จะร้องเรียนต่อองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเช่า เป็นต้น

และถ้าพิจารณาตามลักษณะของการตอบแทนการเช่าแล้ว อาจแบ่งผู้เช่าออกได้ 3 ประเภท คือ¹

1. ผู้เช่าร่วมผลประโยชน์ (Share-Tenant) คือ การเช่าซึ่งค่าเช่าอันเป็นเงินหรือเป็นผลผลิตเกษตร (Kind) นั้น กำหนดขึ้นเป็นสัดส่วนโดยตรงกับผลผลิตอันได้จากที่ดินระหว่างการเช่า

2. ผู้เช่าแบ่งผลผลิต (Share Cropper) คือ ผู้เช่าที่ไม่ถือว่าสิทธิแห่งการเช่าในที่ดินนั้นโดยตรง เพราะไม่มีอำนาจตัดสินใจด้วยตนเองว่าจะประกอบเกษตรกรรมอย่างไร แต่มีสัญญาผูกพันให้ใช้แรงงานในการเกษตรกรรมนั้น และได้รับแบ่งผลผลิตไปเป็นสัดส่วนตามที่ทำได้ ลักษณะของผู้เช่าประเภทนี้ คือ ลักษณะกึ่งจ้างกึ่งเช่า

3. ผู้เช่าจ้างคนงาน (Tenant Labor) คือ ผู้เช่าซึ่งสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยชำระค่าเช่าเป็นแรงงานหรือเป็นการจัดทำบริการอย่างใดให้แก่เจ้าของที่ดิน ซึ่งแรงงานหรือบริการที่ให้ตอบแทนนี้อาจเป็นการทำงานในไร่นา หรือในบ้านของเจ้าของที่ดิน เป็นต้น

ลักษณะการเช่าเหล่านี้เป็นสาเหตุสำคัญที่นำประเทศต่างๆ ไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบการถือครองที่ดินในที่สุด เช่น Share Tenancy ในประเทศฟิลิปปินส์ ได้กำหนดสัดส่วนผลผลิตเอาเปรียบ ก่อภาระค่าเช่าที่หนักมากให้แก่ผู้เช่า นับแต่สมัยที่สเปนเข้าปกครอง

¹ เรื่องเดียวกัน.

จนต่อมาภายหลังรัฐบาลต้องออกกฎหมายมาปฏิรูปการเช่า (Tenancy Reform) และปฏิรูปที่ดิน

ส่วนระบบการเช่าแบบ Share Cropping เป็นระบบที่แสดงให้เห็นปัญหาของการถือครองที่ดินว่า สัมพันธ์กับระบบการปกครองในประวัติศาสตร์ได้อย่างชัดเจน ดังเช่นในประเทศเนปาล ปากีสถาน อินเดีย และญี่ปุ่น ซึ่งปกครองแบบศักดินา แบ่งกลุ่มชนออกเป็นชั้น และได้รับประโยชน์ตอบแทนตามศักดิ์เป็นที่ดิน ผลของการแบ่งชนชั้นดังกล่าวทำให้ที่ดินจำนวนมากมาเป็นของราชวงศ์และขุนนาง เช่นใน 3 ประเทศแรก จะแบ่งที่ดินออกเป็นที่ดินของราชวงศ์ (Princely Estate) ที่ดินของบุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นชนชั้นที่มีสิทธิพิเศษ (Birta) และที่ดินของรัฐที่ให้ราษฎรเช่า (Zamindari) ล่องประเภทแรกให้เกษตรกรเช่าโดยการแบ่งผลผลิต และเจ้าของที่ดินเองก็มีสิทธิมากมาย เช่น ไม่ต้องเสียภาษีที่ดิน สามารถกำหนดชนิดของพืชพันธุ์ วิธีการเพาะปลูกได้ โดยที่เกษตรกรไม่มีอำนาจตัดสินใจ และเมื่อประสงค์จะให้เกษตรกรออกจากที่ดิน ก็สามารถให้ออกได้โดยไม่ต้องอาศัยเหตุผลใด ๆ ¹ หรือในประเทศญี่ปุ่นก็เช่นกัน การปกครองระบอบศักดินาทำให้ที่ดินถึง 1 ใน 3 ของประเทศตกเป็นของราชวงศ์ซึ่งปกครองประเทศอยู่ ส่วนที่เหลือเป็นของขุนนางประมาณ 270 คน ที่ดินเหล่านี้จะถูกแบ่งให้เช่า โดยมีบริวารของบรรดาเจ้าของที่ดินเป็นผู้ดูแลการทำนา และจัดแบ่งผลผลิตให้ แม้ว่าสมัยต่อมา คือ สมัยเมจิจะได้ยกเลิกระบบการถือครองแบบศักดินาไปแล้วก็ตาม การเช่าที่ดินยังคงมีอยู่ ² และประมาณร้อยละ 27 ของการเช่าทั้งหมดเป็นการเช่าแบบแบ่งผลผลิตค่าเช่าในอัตราร้อยละ 50 โดยที่ค่าใช้จ่ายในการเพาะปลูก เช่น เครื่องมือ เมล็ดพันธุ์ เกษตรกรเป็นผู้ออก การเช่าประเภทนี้นอกจากผู้เช่าจะไม่มีอำนาจตัดสินใจแล้ว ผู้เช่าจะเปลี่ยนไปทำนาในที่ดินของผู้อื่นก็เป็นเรื่องยาก หากเจ้าของที่ดินไม่ยินยอม ซึ่งน่าจะเนื่องมาจากความสัมพันธ์ของบุคคลตามฐานะที่เคยปกครองกันมาด้วย

¹Marino N. Querol, Land Reform in Asia, (Manila: Solidaridad Publishing House, 1974), pp. 81-100.

²บัญญัติ สุรการวิทย์. "การปฏิรูปที่ดินในญี่ปุ่น." ใน การพัฒนาเศรษฐกิจของญี่ปุ่น บทเรียนที่น่ารู้, บัญญัติ สุรการวิทย์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดนำอักษรการพิมพ์, 2525), หน้า 95-121.

การเช่าในประเทศไทยที่เป็นมานั้น มักเป็นการเช่าที่กำหนดค่าเช่าไว้แน่นอนว่าจะชำระกันไร่ละเท่าไร และมักตกลงชำระด้วยผลผลิตเป็นส่วนใหญ่โดยเฉพาะข้าว ส่วนที่ชำระเป็นเงินสดก็มีเช่นกัน การชำระค่าเช่า เป็นผลผลิตกับเงินสดนั้นเมื่อคำนวณเป็นเงินแล้วมักจะปรากฏว่า ค่าเช่าที่เป็นผลผลิตจะสูงกว่าค่าเช่าที่เป็นเงินสด ในบางภูมิภาค เช่น ภาคเหนือมักจะปฏิบัติกันเป็นประเพณีเลยว่า จะแบ่งผลผลิตกันคนละครึ่งระหว่างผู้เช่ากับผู้ให้เช่า¹

ส่วนอำนาจการจัดการไร่นานั้นยังคง เป็นของผู้เช่า แม้ว่าประวัติค่าส่อร์ของชาติจะปรากฏว่า เคยมีการแบ่งบุคคลออกเป็นขั้นขึ้นตามระบบศักดินาก็ตาม สาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะผู้ที่มีที่ดินเพื่อให้เช่าในสมัยก่อนให้เช่า โดยหวังค่าเช่าแต่เพียงอย่างเดียว ไม่สนใจและก้าวกว่าผู้เช่าจะทำการเพาะปลูกอย่างไร ส่วนเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่มีที่ดินเพื่อทำการเกษตรด้วยตนเองก็จะ "ใช้ทุนและลูกจ้าง"² ในการเพาะปลูกเอง ซึ่งทั้ง 2 กรณีต่างเจตนา กัน แต่อย่างไรก็ตามมีบางแห่งที่มีความขัดแย้งกัน เช่น ในภาคเหนือเกษตรกรบริโภคน้ำ-เหินยว แต่เจ้าของที่ดินต้องการให้ปลูกข้าวเจ้าเพื่อจำหน่าย เป็นต้น

ภาวะการเช่าที่ดินในประเทศไทยปัจจุบัน ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในเรื่อง โครงสร้างการถือครองว่า เนื้อที่ถือครองเพื่อการเกษตรในปี 2521 มีประมาณ 93.46 ล้านไร่ นั้น ปรากฏว่าเป็นเนื้อที่ถือครอง โดยการเช่าเสียประมาณ 14 ล้านไร่ หรือร้อยละ 14.99 ของเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรทั้งประเทศ ส่วนในปี 2524/2525 เนื้อที่ถือครอง โดยการเช่ามี 14.09 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 11.62 ของเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรทั้งประเทศ (ซึ่งเพิ่มขึ้นเป็น 121.29 ล้านไร่) การที่เนื้อที่เช่าค่อนข้างคงที่นี้แสดงให้เห็นว่า เกษตรกรแก้ไขปัญหาที่ดินโดยการบุกเบิกพื้นที่ออกไป โดยการบุกรุกทำลายป่า และเมื่อไม่สามารถขยายพื้นที่ออกไปได้ก็ยอมมีแนวโน้มนำ ในอนาคตการเช่าจะเพิ่มมากขึ้น

¹ ฤทธิ์ อินทนนท์. รายงานการประจุ่มรัฐสภา ครั้งที่ 6/2524, หน้า 32/1.

² รายงานการประจุ่มเทศาภิบาล รศ. 126 แผนกสรรพากร เทศาภิบาล เล่ม 4, วันที่ 1 มกราคม รศ. 126, หน้า 37.

ปัจจุบันที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เข้าส่วนใหญ่เป็นที่นา และในปีการเพาะปลูก 2524/2525 มีเนื้อที่เข้าในภาคกลางร้อยละ 27.85, ภาคเหนือ 13.84, ภาคใต้ร้อยละ 4.31 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 3.48 รวมทั้งประเทศเนื้อที่เข้าเท่ากับ 11.62 ของเนื้อที่ถือครองทางการเกษตร¹ (แต่จากรายงานสำมะโนการเกษตร 2521 ปรากฏตัวเลขดังนี้ เนื้อที่ถือครองทางการเกษตรที่เป็นที่เข้าทั้งประเทศมีร้อยละ 14.99 ภาคกลาง ร้อยละ 33.89 ภาคเหนือ ร้อยละ 19.97 ภาคใต้ ร้อยละ 7.45 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 4.32)² ส่วนจำนวนครัวเรือนเกษตรกรที่เป็นผู้เข้า ในปี พ.ศ. 2519 ปรากฏว่า ภาคกลางมีจำนวนสูงที่สุด คือ ร้อยละ 41.3 หรือประมาณสองแสนครอบครัว (โดยเฉพาะจังหวัดปทุมธานี อุดรธานี สุมทรปราการ นครนายก และฉะเชิงเทรา มีจำนวนเกษตรกรที่เป็นผู้เข้าถึงร้อยละ 60) รองลงมา คือ ภาคเหนือ ร้อยละ 26.7 ภาคใต้ ร้อยละ 17.5 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 8.68³ นอกจากการเข้านาแล้วก็เป็นกรเข้าที่ดินที่ปลูกพืชไร่ เช่น ข้าวโพด ฝ้าย ส่วนการเข้าที่ดินเพื่อทำสวนผลไม้ยืนต้นมีน้อยมาก เพราะเป็นการเพาะปลูกที่ต้องใช้ระยะเวลาให้ผลผลิตติดต่อกันตลอดอายุของพืช ต้องการดูแลรักษาตลอดเวลา เจ้าของที่ดินจึงมักจะทำเอง ชาวสวนส่วนใหญ่มีฐานะดีกว่าชาวไร่ชาวนา และมีที่ดินเป็นของตนเอง ปัญหาการเข้าที่ดินจึงมักเป็นเรื่องการเข้าที่ดินทำนาหรือปลูกพืชไร่ เสียส่วนมาก

สำหรับตัวเลขเกี่ยวกับการเข้าที่ดิน ซึ่งดูว่าเป็นตัวเลขที่ไม่สูงเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราที่นายรอย พรอสเตอร์แมน (Roy Prosterman) ได้นำการศึกษาโครงสร้างของการถือครองที่ดินกับการก่อกองจลาจล หรือการปฏิวัติของชาวนาได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า อัตราส่วน

¹ ลักษณะการถือครองของประเทศไทยเป็นรายภาค ปีการเพาะปลูก 2524/2525 สถิติการเพาะปลูกของประเทศไทย ปีการเพาะปลูก 2524/2525 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.

² แสดงเนื้อที่ถือครองทางการเกษตร แยกตามลักษณะถือครองเป็นรายภาค รายงานสำมะโนการเกษตร 2521, สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

³ จำนวนร้อยละของครัวเรือนเกษตรกรที่เป็นผู้เข้า ปี 2519 กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เอกสารสถิติฉบับที่ 1009.

ของข้าวนาที่ไม่มีที่ทำกินร้อยละ 30 ขึ้นไปจัดว่าเป็นชั้นอันตราย และตั้งแต่ร้อยละ 40 ถึง 50 ขึ้นไปถือว่าอยู่ในชั้นอันตรายมาก¹ ก็ตามแต่ก็นับว่าอยู่ในชั้นที่เริ่มเป็นปัญหาสำคัญ ในหลายประเทศแม้ผู้เช่าไม่ถึงจำนวนดังกล่าวก็จะทำการปฏิรูปที่ดินกันเลย อย่างน้อยก็ป้องกันมิให้เกิดผลร้ายทางการเมืองขึ้น

ปัญหาของการเช่าที่ดินมีอยู่หลายประการ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับค่าเช่า
2. ปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงในการเช่า
3. ปัญหาเกี่ยวกับการปรับปรุงที่ดิน และ
4. ปัญหาเกี่ยวกับการทำสัญญาเช่า

1. ค่าเช่านา

อัตราค่าเช่า เป็นธรรมดาที่เจ้าของที่ดินทำให้เช่าย่อมต้องการประโยชน์ตอบแทนในจำนวนที่พึงพอใจ โดยเฉพาะผู้ที่มีอาชีพ "ให้เช่านา" การให้เช่านาโดยคิดค่าเช่าอัตราต่ำก็มี จะมีก็แต่ในกรณีที่ผู้เช่าและผู้ให้เช่ามีความสัมพันธ์กัน นอกเหนือจากเป็นคู่สัญญา เช่น เป็นญาติ สำหรับผู้เช่าค่าเช่าที่ดินเป็นต้นทุนการผลิตรายการสำคัญ ดังเช่นรายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปีเพาะปลูก 2516/2517 ข้าวนาภาคกลาง เสียค่าเช่าที่ดินเป็นร้อยละ 30 ของต้นทุนการผลิตข้าวเปลือกต่อไร่ทีเดียว²

ในหลายประเทศปัญหาอัตราค่าเช่าสูงจะเป็นสาเหตุที่นำไปสู่การปฏิรูปที่ดิน เช่น ในประเทศญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ก่อนการปฏิรูปค่าเช่าจะสูงถึงร้อยละ 50-70 ของผลผลิตแต่ละปี

¹ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม. "ปัญหาการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย." วารสารนิติศาสตร์, 11 (2522-2523): 185.

² ชัยวิวัฒน์ อดิถากร. "ปัญหาการเช่านาของไทย." อัตถาเนา, หน้า 15.

สำหรับประเทศไทย การชำระค่าเช่าแบ่งออกได้ 2 วิธี คือ ชำระค่าเช่าเป็นเงินสด และชำระค่าเช่าเป็นผลผลิต ซึ่งมักจะกำหนดกันเป็นจำนวนแน่นอน หรืออาจตกลงกันให้เปลี่ยนแปลงไปตามผลผลิตที่สูงขึ้น การชำระค่าเช่าเป็นผลผลิตส่วนใหญ่ได้แก่ข้าว เพราะข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ และสามารถนำมาใช้ได้ทั้งเพื่อบริโภคเอง หรือเพื่อการค้า ประกอบกับสามารถขนส่งไปชำระแก่ผู้ให้เช่าหรือผู้ให้เช่าอาจมารับไปเองได้สะดวก การชำระค่าเช่าทั้ง 2 วิธีนี้ ถ้าตราค่าเช่าเป็นเงินแล้วการชำระค่าเช่าเป็นผลผลิตจะมีมูลค่าสูงกว่าชำระเป็นเงิน อย่างไรก็ตามก็ยังคงนิยมชำระค่าเช่าโดยวิธีดังกล่าวกันอยู่ทั่วไป แต่ถ้าหากเป็นค่าเช่าล่วงหน้าแล้ว จะเรียกเก็บเป็นเงินสดในอัตราที่ผู้ให้เช่าคิดกำหนดโดยประมาณเอาเอง ส่วนอัตราค่าเช่าทั่วประเทศนั้น เป็นการยากที่จะทราบเป็นจำนวนที่แน่นอน แต่พอจะกล่าวโดยสังเขปได้ว่า อัตราค่าเช่าในปัจจุบันหากชำระด้วยผลผลิตแล้วจะตกประมาณ $\frac{1}{3}$ - $\frac{1}{2}$ ของผลผลิตทั้งหมด คือ ประมาณร้อยละ 30-50 แต่ถ้าชำระด้วยเงินสดค่าเช่าจะตกประมาณร้อยละ 100-200 บาท¹ หรืออาจสูงขึ้นไปถึง 400 บาทก็มี และปรากฏข้อเท็จจริงว่าคู่สัญญาส่วนใหญ่มักมิได้ตกลงอัตราค่าเช่ากันตามกฎหมาย โดยอาจเป็นเพราะไม่ทราบอัตราที่คณะกรรมการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด หรือด้วยความเต็มใจหรือจำยอมของผู้เช่า และมีข้อสังเกตว่า เกษตรกรในภาคกลาง โดยเฉพาะในจังหวัดใกล้กรุงเทพมหานคร มีความกระตือรือร้นที่จะรักษาสีทึบของตนมากกว่า เหตุหนึ่งอาจเนื่องมาจากได้รับทราบข่าวสารและสังคมมีความเปลี่ยนแปลงมากกว่าสังคมเกษตรกรที่อยู่ห่างไกล

อย่างไรก็ดี อัตราค่าเช่าย่อมจะเปลี่ยนแปลงแตกต่างกันไป โดยขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ กล่าวคือ²

1. อุปสงค์และอุปทานของที่ดิน (Demand for Land, Supply of Land) เมื่อความต้องการเช่าที่ดินมีมากขึ้น จึงมีปัญหว่าปริมาณของที่ดินที่ให้เช่าจะมีเพียงพอหรือไม่ ถ้าที่ดินมีจำนวนจำกัด เกษตรกรจะแย่งกันเช่า โอกาสที่เจ้าของที่ดินจะตั้งราคาค่าเช่าสูงขึ้น หรือผู้เช่าเล่นอค่าเช่าในราคาสูงจึงเกิดขึ้นได้

¹Suthiporn Chirapanda. "Land Tenure Systems in Thailand." Land Reform Bulletin No. 120, May 1983, p. 100.

²ชัยวิวัฒน์ อรรถการ. "ปัญหาการเช่านาของไทย," หน้า 15-17.

2. คุณภาพของที่ดิน ที่ดินที่มีคุณภาพแตกต่างกันย่อมทำให้อัตราค่าเช่าสูง-ต่ำต่างกัน ที่ดินที่มีความสมบูรณ์มีประสิทธิภาพการผลิตสูงค่าเช่าย่อมสูงตาม ขณะเดียวกันที่ดินที่แห้งแล้งไม่เหมาะแก่การเพาะปลูกค่าเช่าก็อาจจะต่ำลง

3. ทำเลที่ตั้ง ทำเลที่ตั้ง เป็นปัจจัยที่จะอำนวยความสะดวกและประหยัด เช่น ที่ดินที่อยู่ใกล้เส้นทางหรือศูนย์กลางคมนาคม ใกล้ตลาดรับซื้อผลผลิต ใกล้ที่อยู่อาศัยของผู้เช่า จะสะดวกต่อการไปมา เก็บ และจำหน่ายผลผลิต เป็นประโยชน์ต่อผู้เช่า หรือที่ดินอยู่ในย่านที่เจริญแล้วที่ดินราคาสูงขึ้น ค่าเช่าที่ดินก็มักจะสูงตาม

4. ราคาผลผลิต เมื่อผลผลิตราคาดีย่อมจูงใจให้เกษตรกรอยากทำการเพาะปลูกมากยิ่งขึ้น ความต้องการเช่าที่ดินก็จะมากยิ่งขึ้นหรือผู้ให้เช่าก็อาจจะเรียกเก็บค่าเช่าเพิ่ม โดยอ้างว่าผู้เช่ามีรายได้ดี รวมทั้งคาดหมายราคาผลผลิตในปีต่อไปว่า จะได้ราคาดีต่อไปด้วย ซึ่งจะจูงใจผู้ให้เช่าให้เรียกเก็บค่าเช่าล่วงหน้าและเรียกในอัตราสูงขึ้น

5. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่า สัมพันธภาพอันดีระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่า เช่น ความเป็นญาติมิตร ความซื่อตรงของผู้เช่าในการปฏิบัติต่อผู้ให้เช่า เป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดค่าเช่าไปในทางที่อ่อนลุ่มลวยต่อกัน แต่อย่างไรก็ตาม จะมีลักษณะ เป็นปัจจัย เฉพาะกลุ่มบุคคล ฉะนั้นจะคาดหวังว่า เกษตรกรจะได้รับประโยชน์จากปัจจัยประการนี้โดยทั่วไปจึงไม่น่าจะถูกต้อง

การชำระค่าเช่า การเรียกเก็บค่าเช่าก่อนฤดูกาลเพาะปลูก ก่อให้เกิดภาระหนักแก่ผู้เช่าหนา เพราะเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินของตนเองเลย หรือมีแต่เพียงเล็กน้อย ต้องเช่าที่ดินนั้นยากจน รายได้เฉลี่ยของเกษตรกรไทยตกคร่าวเรือนละเพียง 17,150 บาท ต่อปี ซึ่งครัวเรือนหนึ่งมีสมาชิกเฉลี่ย 6-4 คน รายได้ดังกล่าวจึงนับว่าต่ำมากแม้เทียบกับกรรมกรโรงงาน¹ และไม่มีทางเหลือเป็นเงินออม การชำระค่าเช่าล่วงหน้าจึงต้องกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยสูง มีผู้กล่าวว่า "เกือบจะไม่มีเกษตรกรคนใดที่เริ่มต้นเพาะปลูก โดยไม่ต้อง

¹มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, โครงการประชาสัมพันธ์ในการพัฒนาการเกษตรและชนบท. ประชาสัมพันธ์คุณภาพ คือ ความหวังเพื่อความอยู่รอดของพวกเรา, (กรุงเทพมหานคร: 2526), หน้า 31-34.

กู้ยืมเลย"¹ ดังนั้นนอกจากเกษตรกรจะต้องเสียค่าเช่าแล้ว ยังต้องเสียดอกเบี้ยเงินกู้อีก เมื่อการเกษตรในประเทศไทยต้องอาศัยธรรมชาติอยู่เป็นสำคัญ ความเสี่ยงต่อความเสียหายก็มีมากขึ้น การรวบรวมสถิติของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ปรากฏว่า การผลิตข้าวของประเทศไทยในช่วง 126 ปีที่ผ่านมา สามารถผลิตข้าวได้ในอัตราปกติ 62 ปี เสียหายเพราะน้ำท่วมฝนแล้ง 64 ปี² ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าตามความสามารถในการชำระหนี้เงินกู้ และชำระค่าเช่ามีมากน้อยเพียงใด หนี้สินจึงเป็นภาระที่เกษตรกรปลดเปลื้องไม่ออก การเก็บค่าเช่าล่วงหน้ายังคงมีอยู่ โดยเรียกเป็นเงินสดปีต่อปีหรือหลายปีติดต่อกัน ผู้เช่าที่ชำระก่อนก็จะได้เช่าต่อไป ถ้าไม่ชำระก่อนผู้ให้เช่าก็จะหาผู้เช่าคนใหม่³ ผลเสียที่สืบเนื่องมาจากการเรียกเก็บค่าเช่าล่วงหน้า คือ ในกรณีที่การเพาะปลูกเกิดความเสียหาย โอกาสที่จะมีการลดหรืองดค่าเช่าให้แก่ผู้เช่า จะเป็นไปได้ยากเพราะผู้ให้เช่ารับค่าเช่าไปแล้ว

นอกจากปัญหา เรียกเก็บค่าเช่าล่วงหน้าแล้ว ปัญหาการเรียกเก็บเงินอื่น ๆ ก็ยังมีอยู่เช่นกัน เช่น เงินมัดจำ หรือหากมีการควบคุมค่าเช่าแล้ว ก็อาจจะหลีกเลี่ยงเรียกเก็บเงินอย่างอื่นแทน

การควบคุมค่าเช่า เป็นมาตรการสำคัญที่จะช่วยแก้ไขความเดือดร้อนและฐานะของผู้เช่า แนวความคิดที่ว่าค่าเช่าควรจะเป็นอัตราเท่าใดนั้นในการสัมมนา National Seminar on Land Reform And Policies in Thailand โดยองค์การ F.A.O. ปี 1970 ได้มีความเห็นว่าค่าเช่าควรอยู่ในระดับที่เหมาะสมและยุติธรรม (Reasonable

¹ ไชยยงค์ ชูชาติ. "ปฏิรูปแผ่นดินของเรา." การปฏิรูปที่ดิน, ปุณณะ สุทธิประภา, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ศูนย์การพิมพ์, 2524), หน้า 16-30.

² มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, โครงการประกาศการศึกษาในการพัฒนาการเกษตรและชนบท, ประกาศที่มีคุณภาพ คือ ความหวังเพื่อความอยู่รอดของพวกเรา, หน้า 60.

³ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, กรมพัฒนาที่ดิน. โครงการศึกษาความเหมาะสมและผลบังคับของมาตรการควบคุมการเช่านา จังหวัดลพบุรี พ.ศ. 2521, (กรุงเทพมหานคร: 2523), หน้า 55.

and fair Rent) และต่ำพอที่จะลู่ใจให้ผู้เช่ากลางทุนเพื่อเพิ่มผลผลิต¹

สำหรับอัตราค่าเช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มีหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยต้องหักต้นทุนการผลิตออกก่อนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของผลผลิต แล้วจึงคิดเป็นค่าเช่าไม่เกินครึ่งหนึ่งซึ่ง เป็นจำนวนประมาณ $\frac{1}{3}$ หรือร้อยละ 33.33 ของผลผลิตทั้งหมด แต่อัตรานี้มีบางท่านเห็นว่ายังเป็นอัตราที่สูง และให้ประโยชน์แก่ฝ่ายเจ้าของที่ดิน แต่อย่างไรก็ตามในทางที่เป็นจริงแล้ว ไม่มีการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว² อย่างจริงจัง เพราะปรากฏว่าชาวนาในเขตภาคเหนือส่วนใหญ่ ยังคงต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราร้อยละ 50 ของผลผลิตที่ตนผลิตได้³

2. ความมั่นคงในการเช่า

ความมั่นคงในการเช่า เป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง โดยเฉพาะเกษตรกรที่ต้องเช่าที่ดินทั้งหมด เพราะไม่มีที่ดินของตนเองเลย การที่ผู้เช่าที่ดินโดยไม่ตกลงระยะเวลาโดยชัดแจ้ง และมีกำหนดเวลานานพอสมควรนั้น ทำให้ผู้เช่าอยู่ในสถานะที่ไม่อาจมีความมั่นใจในการประกอบอาชีพ การปล่อยให้ผู้ให้เช่ามีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญาเช่าโดยปราศจากเหตุผลหรือบอกเลิกโดยกะทันหันก็เป็นผลเสียต่อผู้เช่าเช่นกัน และความไม่แน่นอนในการเช่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกษตรกรไม่คิดจะปรับปรุงการเพาะปลูก ทำให้การเกษตรล้าหลังและเสื่อมโทรม เกษตรกรเองก็ต้องวนเวียนอยู่ในวัฏจักรแห่งความยากจนต่อไป เศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศก็จะเสียหายตามไปด้วย

¹F.A.O. Regional Office Bangkok. National Seminar on Land Reform And Policies in Thailand 9-13 Feb 1970. (พระนคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การขายและการซื้อแห่งประเทศไทย จำกัด, 2513), หน้า 51 และ 200.

²หมายถึง พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การคิดค่าเช่าและอัตราค่าเช่าเช่นเดียวกัน.

³เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสีร์ธรรม. "ปัญหาการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย," หน้า 167-168.

นอกจากเหตุดังกล่าวข้างต้นแล้ว ความมั่นคงในการเช่าเป็นสิ่งที่จะต้องคำนึงถึง เนื่องจากในทางวิชาการทางการเกษตรเห็นกันว่า ผลจากการที่เกษตรกรได้ปรับปรุงบำรุงเนื้อที่ด้วยการใส่ปุ๋ย หรือสารเคมีต่าง ๆ นั้นจะตกค้างหรือส่งผลต่อเนื่องไปอีกช่วงระยะเวลาหนึ่ง เช่น ในสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) กำหนดเวลาให้ 6 ปี ฝรั่งเศสเห็นว่ากินเวลาถึง 9 ปี ซึ่งถือว่าการลงทุนในที่ดินของเกษตรกรยังคงอยู่ และเป็นการเพิ่มมูลค่าให้กับที่ดิน ซึ่งกำหนดให้การเช่าต้องมีระยะเวลายาวนานสอดคล้องกับเหตุผลดังกล่าว¹

สำหรับการเช่าในประเทศไทยที่เป็นมาขึ้น เป็นการตกลงเช่าด้วยวาจาปีต่อปี² ผู้ให้เช่าบอกเลิกได้ตามความพอใจ เช่น เนื่องจากจะขายที่ดิน ไม่พอใจอัตราค่าเช่า ส่วนผู้เช่าที่จะบอกเลิกการเช่าขึ้น มักจะเป็นกรณีที่จะเปลี่ยนอาชีพใหม่ หรือที่ ๆ เช่าอยู่คุณภาพไม่ดีเพาะปลูกไม่ได้ผล หรือที่ดินที่เช่าอยู่ไกลเกินไป³ การเช่าที่ไม่แน่นอนเป็นผลเสียทั้งแก่ผู้เช่าและผู้ให้เช่า แต่ผู้เช่าเดือดร้อนเสียหายมากกว่า กฎหมายควบคุมการเช่าจึงได้พยายามสร้างหลักประกันให้แก่ผู้เช่า และยังขยายไปถึงกรณีที่มีการโอนเปลี่ยนมือที่ดินที่เช่าให้ผู้เช่ายังคงมีสิทธิต่อไปด้วย บางประเทศคุ้มครองให้การเช่าตกทอดเป็นมรดกด้วย แต่ในเรื่องการโอนเปลี่ยนมือนี้ในแง่ของผู้ให้เช่าและผู้รับโอนก็อาจเป็นปัญหา เพราะผู้ให้เช่าเองก็อาจมีความจำเป็นต้องขาย ขายฝาก หรือจำนองที่ดินที่ให้เช่าซึ่งสัญญาเช่าก็จะตกติดไปด้วย บุคคลภายนอกก็ไม่อยากรับซื้อ รับซื้อฝากหรือรับจำนองไว้ เพราะนำไปใช้ประโยชน์ทางอื่นไม่ได้ ผู้ให้เช่าก็เดือดร้อน หรือเมื่อผู้รับซื้อฝาก ๆ แล้วนำไปให้เช่า ผู้ขายฝากได้พยายามไถ่ถอนคืนมาแล้วก็เข้าทำกินไม่ได้เพราะมีผู้เช่า ๆ อยู่ ปัญหาเหล่านี้เป็นเรื่องที่กฎหมายจะต้องชั่งน้ำหนักของผลได้ผลเสียในการกำหนดมาตรการใด ๆ ในเรื่องดังกล่าว

¹ อูไร คุณานเล่น. "การช่วยเหลือชาวนาชาวไร่โดยการพัฒนาทางกฎหมาย," วารสารกรมบัญชีกลาง, 12 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2514): 22.

² ศักดิ์ ไทยวัฒน์. "การปฏิรูปที่ดิน," ใน การปฏิรูปที่ดิน, ปุณณะ สุทธิประภา, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ศูนย์การพิมพ์, 2524), หน้า 13.

³ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, กรมพัฒนาที่ดิน. โครงการศึกษาความเหมาะสมและผลบังคับของมาตรการควบคุมการเช่านา จังหวัดลพบุรี พ.ศ. 2521, หน้า 56-59.

3. การปรับปรุงบำรุงดิน

เรื่องนี้เป็นไปตามหลักการพัฒนาที่ดินซึ่งมุ่งหมายให้มีการอนุรักษ์ดิน น้ำ เป็นพิเศษนอกเหนือจากการบำรุงเพื่อเพิ่มผลผลิตตามปกติ เพื่อที่จะคงความสมบูรณ์ของที่ดินไว้ตลอดไป เนื่องจากการดำเนินการต้องมีการลงทุนลงแรงจึงเป็นปัญหาว่าฝ่ายใดจะเป็นผู้ลงมือกระทำ ผู้เช่าซึ่งเป็นผู้ใช้ที่ดิน หรือผู้ให้เช่าเพราะเหตุที่เป็นเจ้าของที่ดิน และเป็นปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์ตอบแทนการลงทุนปรับปรุงดังกล่าว บางประเทศกฎหมายกำหนดให้ทั้ง 2 ฝ่ายช่วยกันออกค่าใช้จ่าย¹ และกฎหมายมักจะบัญญัติให้ฝ่ายที่ลงทุนปรับปรุงที่ดินมีสิทธิได้รับค่าตอบแทน เช่น ถ้าผู้เช่าเป็นฝ่ายดำเนินการผลผลิตที่เพิ่มขึ้นก็ตกเป็นของผู้เช่า และถ้าต้องออกจากที่ดินก่อนกำหนดเวลาตามสัญญาผู้เช่าก็มีสิทธิเรียกค่าชดเชยได้ หรือถ้าผู้ให้เช่าเป็นผู้ปรับปรุง ผู้ให้เช่าก็จะได้รับประโยชน์ตอบแทนเพิ่มขึ้น (เช่น ตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มาตรา 48, 49 และมาตรา 50) หลักเกณฑ์นี้ถ้าประกอบกับหลักประกันความมั่นคงในการเช่าที่เข้มแข็งแล้ว ก็จะลงใจและสร้างความมั่นใจให้เกษตรกรที่จะเอาใจใส่ในการประกอบอาชีพยิ่งขึ้น

สำหรับประเทศไทย การปรับปรุงบำรุงที่ดินเป็นพิเศษมีไม่มากนัก เพราะแม้แต่การเพาะปลูกตามปกติก็ต้องอาศัยธรรมชาติอยู่แล้ว ความตื่นตัวที่จะปรับปรุงจึงมีได้มีอย่างกว้างขวาง ส่วนใหญ่จะเป็นการดูแลรักษาตามธรรมดา เช่น ทำคันดินกันน้ำ ปรับระดับพื้นที่เพื่อให้ได้เนื้อที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้น โดยการปรับปรุงที่ละเอียดละน้อย ผู้ให้เช่าที่จะปรับปรุงก็เรียกค่าเช่าเพิ่ม การปรับปรุงจึงทำกันไปตามความสะดวก ตามกำลังความสามารถ ซึ่งถ้าจะให้มีการปฏิบัติให้ได้ผลแล้ว รัฐคงจะต้องเข้าช่วยเหลือด้านทุนและวิชาการอีกทางหนึ่งด้วย ปัญหาเกี่ยวกับการปรับปรุงที่ดินจึงไม่ค่อยเกิดขึ้น และตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ก็มีได้บัญญัติไว้ในลักษณะบังคับ

4. สัญญาเช่า

การทำสัญญาเช่าเป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง เพราะมีผลถึงการบังคับการตามกฎหมาย หรือสัญญาระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่าโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีข้อ

¹ อูไร ความเล่น. "การช่วยเหลือชาวนาข้าวไร่โดยการพัฒนาทางกฎหมาย,"

พิพาทหรือเป็นคดีความสู่ศาล

ปัจจุบันการ เข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมส่วนใหญ่ทำด้วยวาจาด้วยเหตุผลหลาย-
ประการ เช่น เพราะความไว้วางใจกัน ความเกรงว่าจะผิดใจกันถ้าต้องทำหลักฐานเป็น
หนังสือเพราะไม่เชื่อใจกัน เพราะเห็นว่าการมีแบบพิธีเป็นเรื่องยุ่งยาก ต้องเสียค่าใช้จ่าย
หรือค่าธรรมเนียม ประกอบกับพระราชบัญญัติการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ได้บังคับว่า ต้อง
ทำหลักฐานเป็นหนังสือหรือจดทะเบียน ซึ่งหลักการนี้มีมาตลอดนับตั้งแต่ พ.ศ. 2493 ซึ่ง
ประกาศใช้กฎหมายควบคุมการเข้านาฉบับแรก สัญญาเข้าด้วยวาจาเป็นความจำเป็นและเป็น
ประโยชน์ในสังคมที่เกษตรกรไม่รู้หนังสือหรือมีความรู้น้อย เพราะเป็นการสะดวกประกอบกับ
เกษตรกรได้ปฏิบัติสืบทอดกันมาแต่ดั้งเดิม สัญญาเข้าด้วยวาจาจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาเลยถ้า
คู่สัญญาชื่อตรงและเคารพกฎเกณฑ์ของกฎหมาย แต่เมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไป ความ
เชื่อเพื่อแผ้วถางสัญญาติมิตรในการเข้า เปลี่ยนไปเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ในรูปการค้าแทน
ความเป็นผู้เสียเปรียบและอ่อนแอในสังคมของเกษตรกรมากขึ้น การพยายามหลีกเลี่ยงกฎหมาย
ทั้งฝ่ายผู้เข้าและผู้ให้เข้าจึงเกิดขึ้น เช่น การทำสัญญาอื่นอำพรางการเข้า การหลีกเลี่ยง
ไม่ชำระค่าเช่า การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องการโอนเปลี่ยนมือ ซึ่งกระทบกระเทือน
ถึงบุคคลภายนอกด้วย สัญญาด้วยวาจาจึงไม่เหมาะสมต่อสภาวะการณ์ และเป็นอุปสรรคสำคัญ
ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ปัญหาการเข้าของประเทศไทยปัจจุบันนับว่ามีมาก และมีแนวโน้มว่าจะเป็น
ปัญหาเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากความจำกัดของที่ดิน การสูญเสียกรรมสิทธิ์และการเพิ่มของประชากร
สภาพการเข้าก็ยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือ อัตราค่าเช่ายังสูง ซึ่งอาจถึง
ร้อยละ 50 ของผลผลิต ยังมีการเก็บค่าเช่าล่วงหน้า อายุสัญญาเช่าไม่แน่นอน ผู้เช่าและ
ผู้ให้เช่ายังไม่เห็นถึงความสำคัญ และจำเป็นของการปรับปรุงที่ดินเป็นพิเศษ และสัญญาเช่า
ทำด้วยวาจา ซึ่งทำให้ยากต่อการบังคับให้ปฏิบัติตาม ซึ่งปัญหาเหล่านี้ต้องการมาตรการทาง
กฎหมาย เพื่อแก้ไขให้การเข้า เกิดความเป็นธรรม และเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของ
ประเทศ

ผลกระทบของการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตามที่กล่าวถึงภาวะการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและปัญหาต่าง ๆ มาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าระบบการเช่ามีข้อเสียหลายประการ คือ

1. ระบบการเช่า เป็นระบบที่ไม่ลงใจให้เกษตรกรผู้เช่าและเจ้าของที่ดินเพิ่มทุนประสิทธิภาพในการผลิตการเกษตร

เกษตรกรจะไม่พยายามปรับปรุงทั้งด้านวิธีการหรือที่ดิน ทั้งนี้เพราะเกษตรกรผู้เช่ามีความรู้สึกว่ที่ดินไม่ใช่ทรัพย์สินของตนอยู่แล้ว ความคิดที่จะปรับปรุงสิ่งน้อยลง การดำเนินการจำเป็นต้องไขว่คว้าซึ่ง เกษตรกรเองก็มีรายได้ต่ำ และถ้าหากเป็นการเช่าที่ไม่อยู่ภายใต้มาตรการควบคุมด้วยแล้ว ผลผลิตที่เพิ่มขึ้นเพราะการปรับปรุงการเกษตรก็ต้องนำไปแบ่ง เป็นค่าเช่าอยู่นั่นเอง จึงหมดกำลังใจที่จะทำให้ดีขึ้น การเช่าที่ไม่มีกำหนดเวลาแน่นอน และไม่มีมาตรการที่จะให้ความมั่นคงแก่ผู้เช่า ผู้เช่าย่อมไม่กล้าเสี่ยงที่จะปรับปรุงเพราะอาจถูกบอกเลิกการเช่าก่อนใช้ที่ดินจนคุ้มค่า ในส่วนของเจ้าของที่ดิน โดยเฉพาะเจ้าของที่ดินที่มิได้อยู่ในท้องถิ่นที่ดินตั้งอยู่ (Absentee Landowner) ย่อมไม่ทราบถึงความจำเป็นที่จะต้องดูแลรักษาปรับปรุงดินมิให้เสื่อมโทรม เพราะต้องการเพียงแต่เก็บค่าเช่าเท่านั้น เรื่องนี้ ได้เคยมีผู้เสนอความเห็นให้เจ้าของที่ดินที่มิภูมิลำเนาอยู่นอกเขตที่ดินขายที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ทำการเกษตรด้วยตนเอง¹ การขาดความเอาใจใส่เช่นนี้นอกจากจะทำให้รายได้ของเกษตรกรตกต่ำแล้ว ยังเป็นผลเสียต่อการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรที่ดินของประเทศด้วย ถ้าพื้นที่จำนวนมากของประเทศประสบภาวะเช่นนี้ก็จะเป็นการะหนักของรัฐที่จะต้องฟื้นฟูสภาพภายหลัง

2. เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

ในทางเศรษฐกิจระบบการเช่าจะลดให้รายได้จริงของเกษตรกรต่ำลง เพราะผลผลิตส่วนหนึ่งต้องจ่ายเป็นค่าเช่าที่ดิน (แม้ว่าในทางเศรษฐกิจค่าที่ดินที่เป็นของตนเองก็ถือเป็นต้นทุนเช่นกันก็ตาม) และหากค่าเช่าที่สูงมากแล้วรายได้ที่เหลือจะต่ำจนไม่พอเลี้ยงชีพ

¹F.A.O. Regional Office Bangkok. National Seminar on Land Reform And Policies in Thailand 9-13 Feb 1970., p. 169.

เลย ซึ่งถ้าไม่สามารถแก้ไขปัญหาคะรัษฐกิจของบุคคลได้แล้ว ปัญหาส่วนรวมก็ตามมา เช่น การอพยพจากชนบทสู่เมือง ความแออัดหรือการว่างงาน เป็นต้น

ในกรณีที่เจ้าของที่ดินมิได้อยู่ในท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ (Absentee Landowner) ค่าเช่าที่เก็บได้ก็ย่อมจะถูกนำไปใช้ที่อื่น ตัวเงินจะไม่หมุนเวียนในท้องถิ่นซึ่งไม่ก่อประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของท้องถิ่นนั้น ๆ และเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศเลย

นอกจากนี้คุณภาพการผลิตที่ต่ำลงตามข้อ 1 ก็จะเป็นผลเสียต่อการส่งออกซึ่งเป็นรายได้สำคัญของประเทศ

3. ก่อให้เกิดผลเสียทางการเมือง เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ความทุกข์ยากของเกษตรกรเนื่องจากการไม่ได้รับความเป็นธรรมตามสมควร เป็นเรื่องที่รัฐจะต้องพิจารณาช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษ แม้ว่าจริงอยู่ที่มีเกษตรกรผู้เช่าบางรายที่นิสัยไม่ดี มักจะพยายามหลีกเลี่ยง ปิดพริ้ว ไม่ปฏิบัติตามสัญญา ทำให้ผู้เช่าเสียหาย แต่ถ้ามองภาพรวมแล้วเกษตรกรส่วนใหญ่ยากจน ไร้การศึกษา ไม่มีอำนาจต่อรองในการทำสัญญา เมื่อความสามารถที่จะพิทักษ์รักษาสีทธิของตนเองตามสัญญาและตามกฎหมายไม่มีเลย เช่นนี้ ความรู้สึกเหลื่อมล้ำและคับแค้นย่อมมากขึ้น เมื่อเกิดคดีความหรือความจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลก็ไม่ว่าจะหันหน้าไปพึ่งใคร ยิ่งหากกฎหมายที่มีอยู่ไม่อาจช่วยแก้ไขปัญหาและสภาพที่เป็นอยู่ให้ดีขึ้นได้แล้ว ความรู้สึกที่ว่าเกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำก็จะยิ่งมากขึ้น ทำให้เกิดผลเสีย คือ

1. ทำลายความเชื่อถือต่อรัฐบาลและกฎหมายของบ้านเมืองว่า ขาดความจริงจังและไร้ประสิทธิภาพ และสร้างทัศนคติไม่ดีในอันที่จะฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งเป็นผลเสียต่อการปกครองในทุก ๆ เรื่อง เพราะเกษตรกรเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ และกระจายอยู่ทั่วไป

2. การที่เกษตรกรต้องคอยพะวงแต่การหาเลี้ยงชีพ และปัญหาเกี่ยวกับการเช่า ย่อมทำให้เหนื่อยยากและท้อแท้ต่อความเป็นอยู่ ไม่สนใจที่จะใช้สิทธิหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองหรือการเมือง ซึ่งเป็นผลเสียต่อการพัฒนาท้องถิ่นหรือการดำเนินการตามกฎหมาย แม้แต่ในเรื่องการเช่าเอง ซึ่งกฎหมายต้องการให้เกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญห

ของ เกษตรกรเอง โดยการเป็นกรรมการในคณะกรรมการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมทั้งในระดับ ตำบลและจังหวัด

อนึ่ง ความเป็นจริงที่ปรากฏอยู่อีกประการหนึ่ง คือ มีผู้ล้มครเข้า รับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มักจะยกเอาปัญหาของ เกษตรกรขึ้นเป็นหัวข้อหาเสียง โดยปราศจากความตั้งใจจริงที่จะแก้ไข้ปัญหาหวังเพียงแต่คะแนนเสียงจากเกษตรกรเท่านั้น ทำให้ปัญหาทับถมยิ่งขึ้นโดยขาดความรับผิดชอบ สภาทั้ง 2 ประการจากส่วนของ เกษตรกร และผู้ล้มครรับเลือกตั้งทำให้การพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยไม่ก้าวหน้า

3. ความเหลื่อมล้ำในสังคม ความยากจน และความไม่เป็นธรรมในการ เข้า เป็นจุดอ่อนให้หยิบยกขึ้นโจมตีการบริหารงานของรัฐบาลได้ง่ายที่สุด ประกอบกับแรง กดดันมีอยู่แล้ว เหตุการณ์รุนแรงทางการเมืองหรือวิกฤตการณ์ทางการเมือง จึงย่อมเกิดขึ้น ได้ด้วยเหตุดังกล่าว ซึ่งเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ

นโยบายที่ดิน

คนกับที่ดินมีความสัมพันธ์อย่างลึกซึ้งในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าในฐานะที่ที่ดินเป็นรากฐาน ของความเป็นอยู่ของประเทศชาติ ในทางสังคมและทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นแหล่งผลิตอันจะส่ง ผลย้อนกลับมามูลู่ประเทศ โดยเหตุที่ที่ดินมีความสำคัญดังกล่าว รัฐจึงต้องจัดให้มีการดูแลรักษา และใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์มากที่สุด และแน่นอนว่าประเทศที่ เศรษฐกิจขึ้นอยู่กับการเกษตร นโยบายการพัฒนาที่ดินเพื่อการ เกษตรจึง เป็นเรื่องสำคัญ

ในปัจจุบันความเสื่อมโทรมของทรัพยากรปรากฏขึ้นอย่างชัดเจน เช่น ป่าไม้ถูก ทำลายเพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูกจนเหลือพื้นที่ป่าไม้น้อยกว่าสัดส่วนที่ควร โครงสร้างการถือครอง ที่ไม่เหมาะสม เกษตรกรผู้เข้ามีมากขึ้นและตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ตลอดจนปัญหาการผลิตที่ ตกต่ำ สภาพเหล่านี้ทำให้รัฐต้องหันมาสนใจแก้ไขสถานการณ์และพัฒนาภาคการเกษตรอย่าง จริงจัง ปัญหาที่ดินเป็นปัญหาที่มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อโครงสร้างการ เกษตรทั้งหมด และการที่จะ แก้ไขและพัฒนา โดยการให้พืชพันธุ์และปัจจัยทางเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่เรียกกันว่า "การ ปฏิวัติเขียว" (Green Revolution) อย่างเดียวนั้นไม่สามารนำไปสู่อุดมมุ่งหมายได้ ปัจจัย ประการสำคัญที่จะใช้ร่วมแก้ปัญหา คือ การกำหนดแนวทางเกี่ยวกับที่ดินที่ใช้ในการเกษตร นั้นด้วย

นโยบายที่ดิน (Land Policy) หรือที่บางท่านเรียกว่ารัฐประคำลนโยบายในเรื่องที่ดิน เป็นแนวทางที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อใช้ในระยะเวลาหนึ่งในอันที่จะให้มีการใช้ทรัพยากรที่ดินของชาติอย่างฉลาดที่สุด อันประกอบด้วยการอนุรักษ์ไว้ให้คงสภาพที่ดี การปรับปรุงและการพัฒนาให้เหมาะสมกับการใช้อยู่เสมอ และรวมทั้งการจัดระบบการถือครองด้วย ทั้งนี้โดยคำนึงถึงการเติบโตของจำนวนประชากรและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ รูปแบบการใช้ที่ดินและลักษณะการถือครองที่ดินที่เป็นอยู่¹

นโยบายที่ดินควรกำหนดไว้ในลักษณะกว้างและสามารถเปลี่ยนแปลงได้เมื่อปัจจัยในการกำหนดนโยบายเปลี่ยนแปลงไป

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายที่ดิน

นโยบายที่ดินจะเป็นไปในแนวใด และสามารถบรรลุเป้าหมายได้เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยต่อไปนี้ คือ

1. สภาพของที่ดินและการถือครอง

สภาพของที่ดินเป็นปัจจัยที่เกิดจากตัวที่ดินเอง ซึ่งรวมถึง สมรรถภาพหรือคุณภาพของที่ดิน ทำเลที่ตั้ง ขนาด รูปร่าง หรือการขลิบประทาน ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันไปในแต่ละภูมิภาค ปัจจัยประการนี้จึงเป็นข้อสำคัญในการวางนโยบายว่าจะใช้ที่ดินเพื่อการผลิอย่างไรให้ได้รับผลอย่างมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่าต่อการลงทุน

การถือครองที่ดิน ซึ่งหมายถึง เข้าใช้ที่ดินโดยอาศัยสิทธิในฐานะต่าง ๆ กัน เช่น เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ บุกรุก หรือฐานะผู้เช่า ดังกล่าวมาแล้วในตอนต้น ลักษณะการถือครองแบบต่าง ๆ มีอิทธิพลต่อการวางนโยบายที่ดินว่าจะเดินไปในแนวใด การถือครองที่ไม่เหมาะสม เช่น ที่ดินเพื่อการเกษตรส่วนใหญ่เป็นของเจ้าของที่ดินรายใหญ่กลุ่มหนึ่ง แต่เกษตรกรจริง ๆ ไม่มีที่ดินทำกิน แม้รัฐมีแผนการที่จะปรับปรุงวิธีการทางการเกษตรแล้ว ผลของการพัฒนาก็จะไม่ตกเป็นของ เกษตรกรอย่างแท้จริง และหากกลุ่มผู้ถือครองซึ่งเป็นเจ้าของ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 194.

ที่ดินเป็นผู้มีอิทธิพลด้วยแล้ว การกำหนดนโยบายที่จะกระทบถึงผลประโยชน์ของบุคคลเหล่านั้น ก็ย่อมทำได้ยาก หรือทำไม่ได้เลย และจะกระทบถึงนโยบายที่ดินทั้งหมดเป็นลูกโซ่ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว การถือครองที่ดินยังมีปัญหาประการอื่น ๆ อีกเช่น การถือครองเป็นไปโดยขาดหลักฐานทางทะเบียน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสิทธิทางกฎหมาย และเป็นข้อขัดข้องในการทำนิติกรรม เช่น การกู้ยืม จำนอง หรือขายฝาก ซึ่งรัฐแก้ไขปัญหาโดยมีนโยบายเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้ ส่วนปัญหาสำคัญอีก 2 ประการ ได้แก่ การถือครองโดยผิดกฎหมาย เช่น การบุกรุกที่สาธารณะ และการถือครองโดยการเช่านั้น การแก้ไขดูเหมือนจะก่อให้เกิดความขัดแย้งตามมา ในการดำเนินการต่อผู้บุกรุกนั้นรัฐบาลไม่อาจสั่งการให้เด็ดขาดลงไปได้ เพราะจะนำไปสู่ปัญหาทางการปกครองและการเมือง ซึ่งนโยบายโอนอ่อนตลอดมา ซึ่งยังผลให้เกิดการบุกรุกเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน และหากรัฐจะหยุดยั้ง โดยวิธีการเด็ดขาดแล้ว เกษตรกรที่เพิ่มจำนวนขึ้นก็ต้องหันมาหาการเช่า ฉะนั้นนโยบายควบคุมการเช่าจึงต้องมีมาตรการที่พร้อมที่จะคุ้มครองผู้เช่าได้อย่างเต็มที่ ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การควบคุมการเช่ามีเพียงก่อให้เกิดผลระหว่างคู่สัญญา 2 ฝ่ายเท่านั้น แต่ยังมีส่วนในการสนับสนุนนโยบายที่ดินด้านอื่น เช่น การถือครองและนโยบายป่าไม้ (Forest Policy) ด้วย แต่การควบคุมการเช่าก็มีปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ของผู้เช่าและผู้ให้เช่าเช่นกัน ดังนั้นการวางนโยบายจึงต้องพิจารณาถึงผลได้ผลเสียในหลาย ๆ ด้านว่าคุ้มกันหรือไม่

อนึ่ง ปัจจัยประการนี้จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลสถิติที่เกี่ยวข้อง แต่ปรากฏว่าปัจจุบันข้อมูลต่าง ๆ ที่จัดทำขึ้นยังไม่เพียงพอและได้สำรวจมาเป็นเวลานานแล้ว เช่น การสำรวจสำมะโนเกษตรทั่วประเทศครั้งหลังสุด โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติได้กระทำในปี 2521 ส่วนสถิติอื่น ๆ เป็นข้อมูลเฉพาะแผนหรือโครงการเท่านั้น การขาดแคลนข้อมูลเป็นอุปสรรคสำคัญในการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญอยู่ในขณะนี้เช่นกัน

2. ลักษณะสังคมและวัฒนธรรม

ลักษณะสังคมและวัฒนธรรมมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายที่ดิน เพราะการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับที่ดินย่อมเกี่ยวพันกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น การเปลี่ยนแปลงขนาดรูปร่างหรือทำเลที่ตั้งของที่ดินตามโครงการปฏิรูปที่ดิน หรือจัดรูปที่ดินย่อมกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนในเรื่องที่อยู่อาศัยหรือผลประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมชนบท ซึ่งมีแนวความคิดในเรื่องรักท้องถิ่นและติดที่ดิน หรือค่านิยมการสะสมที่ดินไว้เพื่อ

ความมั่นคง และแสดงความมั่งคั่งและเชิดชูฐานะ ทำให้เกิดการรวมตัวของ การถือครอง และทำให้เกิดปัญหาว่าทุนส่วนหนึ่งมาจมอยู่ (Frozen)¹ แทนที่จะนำไปลงทุนในกิจการอื่น ซึ่งไม่เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวม แนวความคิดแบบนี้เป็นอุปสรรคต่อการปรับปรุง โครงสร้าง การถือครองและการพัฒนาการเกษตร หรือกรณีที่รัฐได้ดำเนินการไปแล้ว เช่น ตรากฎหมายเพื่อควบคุมการเข้าขั้นน้ำแข็งจับ ผู้เข้าเองอาจจะไม่สนใจที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น ไม่ใช้สิทธิในการร้องเรียนต่อคณะกรรมการการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แม้ว่าตนเองมีสิทธิเช่นนั้น ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเพราะลักษณะนิสัยที่รักสงบและไม่ดิ้นรน ดังนั้นการกำหนดนโยบายจึงต้องคำนึงถึงทัศนคติ สังคมและวัฒนธรรมประกอบด้วย มิฉะนั้นจะเป็นการสร้างการไม่ยอมรับและความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน

3. สิทธิและภาวะเศรษฐกิจและการเมือง

ในประเทศที่ระบบเศรษฐกิจและการปกครองอยู่ในรูปแบบเสรีนิยม การกำหนดนโยบายที่ดินในทางที่จะจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก แม้ว่าจะเป็นนโยบายเพื่อส่วนรวมก็ตาม ทั้งนี้เพราะมีความเคยชินที่จะได้ใช้สิทธิที่มีอยู่อย่างเสรี มีความต้องการแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองได้มากตามความพอใจ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงแนวทางในการมีหรือใช้ทรัพย์สิน โดยเฉพาะเรื่องที่ดินด้วยแล้วมักจะพากันหัวนเกรง หรือคาดการณ์ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงสู่สิทธิอื่น เช่น สังคมนิยม ทำให้ไม่ยอมรับนโยบายใหม่ภายใต้ระบบเดิม แม้ว่าจะเห็นได้ชัดว่าหลักการและวิธีการนั้นมีความแตกต่างกัน

ภาวะเศรษฐกิจและการเมือง เป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งยวดในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย เพราะนโยบายที่ดินเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเศรษฐกิจรวมของประเทศ และเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งกระทบถึงการเมืองการปกครอง ดังเช่น ในระยะที่ภาวะเศรษฐกิจของประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ รัฐได้เน้นนโยบายโดยปรับปรุงคุณภาพของดินและเพิ่มผลผลิต ซึ่งต่อมากลายเป็นว่ามี การบูรณาการเพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูก นโยบายในระยะหลังจึงหันมา เน้นการใช้ที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิ-

¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์. กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม,

ภาพลွ่งขึ้น และเน้นการกระจายการถือครองที่ดิน และจำกัดจำนวนการถือครอง¹ ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 เป็นต้นมา ในส่วนที่เกี่ยวกับภาวะทางการเมืองนั้น จะเห็นได้ชัดจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ซึ่งจัดทำขึ้นในระยะเวลาดำเนินการประเทศประสบกับเหตุการณ์ทางการเมืองกรณี 14 ตุลาคม 2516² และควมกดดันของประชากรในเรื่องที่ดินทำกินมีมากขึ้น³ ซึ่งแรงกดดันดังกล่าวทำให้มีการกำหนดนโยบายพัฒนาประเทศ

¹ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 กล่าวว่า กรรมสิทธิ์ในที่ดินตกอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อย คือ ร้อยละ 5 ของกลุ่มบุคคลที่มีที่ดินมากที่สุดในประเทศไทยถือครองที่ดินไว้ถึงร้อยละ 21 และเป็นเจ้าของที่ดินร้อยละ 20.5 ที่มีการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์แล้วทั้งประเทศ.


² ในวันที่ 8 ตุลาคม 2516 นักศึกษาและประชาชนได้ชุมนุมประท้วงเรียกร้องให้รัฐบาลปล่อยตัวผู้ถูกจับกุมเนื่องจากเรียกร้องให้รัฐบาลประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และได้กลายเป็นเหตุการณ์จลาจลขึ้นในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 จนในที่สุดได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เหตุการณ์ในครั้งนี้ก่อให้เกิดการตื่นตัวในทางการเมืองและการเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งข่าววาทด้วยเป็นอย่างมาก แม้จะมีบางท่านเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นยังมีไม่ถึงขั้นพื้นฐานจริง ๆ ของมวลชนส่วนใหญ่ของประเทศ (คือ ข่าววาท) ก็ตาม ดังปรากฏว่าในระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2516 ถึงเดือนกันยายน 2517 ได้มีการเดินขบวนเกิดขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ 67 จังหวัด รวม 322 ครั้ง และนักศึกษาเข้ามาจับทาบทาบอย่างมาก จน พณฯ นายกรัฐมนตรี (นายสัญญา ธรรมศักดิ์) ได้ให้สัมภาษณ์ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ว่า มีผู้กล่าวว่ารัฐบาลเป็น "รัฐบาลของนิสิตนักศึกษา" สภาวะการณ์ในขณะนั้นนับว่าเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศเป็นอย่างยิ่ง

รายละเอียดเกี่ยวกับเหตุการณ์และผลสืบเนื่อง ตลอดจนหน้าที่คณะต่อเหตุการณ์นี้ในทางรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์และอื่น ๆ ดูได้จากหนังสือสยามจดหมายเหตุ บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ พ.ศ. 2516 - พ.ศ. 2518 จัดพิมพ์โดยบริษัทสยามบรรณ จำกัด กรุงเทพฯ หนังสือรวบรวมบทความชิ้นแห่งทศวรรษ รวบรวมโดย บัณฑิต ธรรมศิริรัตน์ บรรณาธิการการเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทย โดย กนก วงษ์ตระหง่าน ประชาธิปไตย สังคม-

2 (ต่อ)

นิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย โดย ชัยอนันต์ สุ่มทรวณิช และ เศรษฐศาสตร์กับ
ประวัติศาสตร์ไทย โดย จักรทิพย์ นาคสุภาและคณะ เป็นต้น.

³ปี 2518 มีผู้ร้องเรียนเรื่องที่ดินทำกินต่อคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนา ชาวไร่
ถึง 58,298 ราย และมีปัญหาเรื่องการเข้าชิงทรัพย์สิน ดังจะเห็นได้จากภาคกลางมีผู้เข้า
2 แสนกว่าครอบครัว หรือร้อยละ 41 ของผู้เข้าทั่วประเทศ.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ใน "แนวใหม่" โดยยึดถือความมั่นคงปลอดภัยของประเทศเป็นพื้นฐาน ด้วยการปฏิรูปนโยบายหลายด้าน เพื่อเป็นแนวทางไปสู่การขจัดความเหลื่อมล้ำในสังคม และขจัดความยากจนในประเทศ โดยมีนโยบายปรับปรุงสิทธิการถือครองซึ่งเป่าหมายส่วนหนึ่ง คือ แก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่ที่มีเกษตรกร เป็นผู้เช่าร้อยละ 40 ขึ้นไป ให้มีที่ดินเป็นของตนเองมากที่สุด และควบคุมการเช่านาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติอย่างจริงจัง¹ และจะสังเกตได้ว่าในระยะหลังจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองดังกล่าว รัฐบาลก็ได้ตรากฎหมายออกมาเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาดินที่เกิดขึ้น คือ พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐได้กำหนดนโยบายที่ดิน และดำเนินการไปโดยค้ำึงถึงสภาวะการณ์ทาง เศรษฐกิจและการเมืองของประเทศเป็นหลัก

เงื่อนไขทางการเมืองประการสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ที่จะกำหนดนโยบายที่ดินที่จะกระทบถึงผลประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองว่า จะสามารถผลักดันให้นโยบายเกี่ยวกับที่ดินตราขึ้นเป็นกฎหมายได้หรือไม่

4. บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

ถ้ามองรัฐธรรมนูญในแง่ที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎเกณฑ์ในการปกครองประเทศแล้ว ก็ย่อมสามารถเห็นนโยบายของแต่ละประเทศได้จากบทบัญญัติหรือหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญนั่นเอง แต่ถ้ามองในแง่ที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ที่การบัญญัติกฎหมายหรือการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนจะกระทำมิได้ จึงเป็นเรื่องที่ต้องระมัดระวังว่า นโยบายที่กำหนดไปนั้นจะสามารถนำไปปฏิบัติใช้เป็นกฎหมายได้เพียงใด เพราะความสำคัญของกฎหมายนั้นมีอยู่มากในสถานะที่กฎหมายเป็นเครื่องมือที่จะน่านโยบายมาสู่การปฏิบัติ

รัฐธรรมนูญของประเทศกำลังพัฒนา โดยทั่วไปมักจะอยู่ภายใต้ต้นนโยบายแห่งชาติ (National Policy) ซึ่งมักจะประกอบด้วยหลักเกณฑ์ในเรื่องความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน (Ownership of Property) และการเวนคืน โดยยึดหลักผลประโยชน์ของมหาชน

¹ สำนักราชมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524), (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์แห่งประเทศไทย จำกัด, 2520), หน้า 161.

(Public Interest) ไว้เป็นหลักเกณฑ์เบื้องต้นจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของประเทศไทยกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ เช่น ฮีลี เอกวาดอร์ เม็กซิโก ว่าจะมีข้อความซึ่งแสดงการยอมรับที่จะให้รัฐมีอำนาจจัดการอย่างใด ๆ เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลและการเวนคืนทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของมหาชน (Public Interest) เช่น ให้อำนาจรัฐที่จะตรากฎหมายยกเลิกการถือครองของเอกชน การให้โอกาสผู้เช่าได้เป็นเจ้าของที่ดิน โดยการกระจายการถือครอง แม้ว่าหลักการของรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ จะยังคงประกันสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนอยู่ก็ตาม การจะนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายหรือตีความแคบหรือกว้างเพียงใดขึ้นอยู่กับสภาพสังคม การเมือง และเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ แต่รัฐธรรมนูญของประเทศสังคมนิยมจะมุ่งไปสู่เป้าหมายตามอุดมคติ โดยตัดเรื่องการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลออกไปเลยทีเดียว ฉะนั้นในประเทศที่รัฐธรรมนูญยังคงประกันสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลจึงมักจะประสบปัญหา เมื่อจะบัญญัติกฎหมายกำจัดสิทธิเช่นว่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำจัดสิทธิในที่ดิน¹ ซึ่งหากจำกัดมากเกินไปแล้วค่าหรือตุลาการรัฐธรรมนูญอาจตีความว่าเป็นกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งปัญหานี้เป็นเรื่องยากอีกประการหนึ่งระหว่างฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและปฏิบัติขณะที่ฝ่ายตุลาการก็ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามตัวบทกฎหมาย

สำหรับประเทศไทย บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในระยะหลังนอกจากจะยอมรับกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลดังกล่าว เช่นที่เป็นมาแล้ว ยังปรากฏหลักการที่จะดำเนินการในเรื่องที่ดินอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นนโยบายไปในแนวทางที่จะจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์ และการครอบครองที่ดินให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และกำหนดพันธะให้เจ้าของที่ดินมีหน้าที่ต่อสังคมในการที่ต้องใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ดังเช่นตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517 มาตรา 80 "รัฐพึงจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์และการครอบครองที่ดินเพื่อประโยชน์แห่งการส่งเสริมเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรม และพึงกำหนดพันธะให้เจ้าของที่ดินใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์ ตามความเหมาะสมแก่สภาพที่ดิน" และมาตรา 81 "รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ และสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินและวิธีการอื่น" และรัฐธรรมนูญแห่ง

¹Sein Lin. Land Reform Implementation: A Comparative Perspective (Taiwan; 1974), pp. 5-6.

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 67 "รัฐพึงดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น . . ." และ ได้มีการตรากฎหมายหลายฉบับขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินการตามนโยบายที่ดิน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน การเช่าที่ดิน การจัดที่ดิน เป็นต้น

ปัจจัย 4 ประการนี้พอสรุปได้ว่า ปัจจัย 3 ประการแรก มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายในแง่ที่เป็นเนื้อหา (Substance) ซึ่งจำเป็นต้องสอดคล้องกับสภาพการณ์และ ย่อมจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของคำสั่งตรงต่าง ๆ โดยเฉพาะเศรษฐกิจ คำสั่ง คำสั่ง และ สังคมวิทยา ดังเช่น กฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีเจตนารมณ์ที่จะใช้เป็น เครื่องมือในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่ผสมปนกันอยู่ ทั้งในการพัฒนาการเกษตร การยกระดับ รายได้เกษตรกร และปัญหาการถือครอง และมุ่งหวังที่จะรับผลพลอยได้ในการพัฒนาการ ปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นด้วย ส่วนปัจจัยประการสุดท้าย คือ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เกี่ยวข้องในแง่การบัญญัติกฎหมาย คือ ต้องมาจากกระบวนการนิติบัญญัติที่ถูกต้องและมีเนื้อหา ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ มิฉะนั้นแล้วกฎหมายก็จะมีผลตั้ง เช่นที่คณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ ริบฉะว่า "มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 ซึ่งบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม ที่จะยึดเอาเกี่ยวแก่กรรม- สิทธิ์ และสิทธิครอบครองอันเป็นกรณีพิพาทระหว่างบุคคลโดยมิได้ให้ใช้สิทธิทางศาล และกรณี ที่คดีอยู่ระหว่างพิจารณาให้ศาลรอคำสั่งยึดเอาของคณะกรรมการ เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ¹

เมื่อพิจารณาถึงสภาพการถือครองที่ดินและการเช่าที่ดินประกอบกับปัจจัยต่าง ๆ แล้วเห็นว่า ประเทศไทยควรกำหนดนโยบายที่ดินที่มีลักษณะ ดังนี้

1. ส่งเสริมให้ใช้วิธีการพัฒนาที่ดิน และใช้วิธีการผลิตที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มผลผลิตโดยไม่ต้องขยายเนื้อที่เพาะปลูก อันจะเป็นการช่วยลดการบุกรุกทำลาย ป่าไม้เพื่อถือครองที่ดิน
2. ช่วยยกระดับรายได้ของเกษตรกรเพื่อความกินดีอยู่ดี และลดความ- เหลื่อมล้ำในสังคม

¹ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 17 วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2501.

3. ปกป้องรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรซึ่งเป็นผู้เช่า โดยกำหนดค่าเช่าที่เหมาะสม สร้างความมั่นใจในการถือครองที่ดินที่เช่า สนับสนุนการใช้สิทธิในการปรับปรุงที่ดิน และขณะเดียวกันต้องวางโครงการให้ผู้เช่ามีโอกาสได้เป็นเจ้าของที่ดินด้วย

อันที่จริงการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวก็ได้กระทำกันมาแล้ว โดยกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ และล้วนแต่มีกฎหมายใช้บังคับแล้ว เช่น ตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 และจะเห็นได้ว่าการแก้ไขปัญหาการเช่ากับการแก้ไขปัญหาโครงสร้างรวมของการถือครองที่ดินมีความสัมพันธ์กัน เพราะจุดมุ่งหมายสุดท้ายของการแก้ไขปัญหาการเช่า คือ ทำให้เกษตรกรผู้เช่าเป็นเจ้าของที่ดิน อันเป็นอีกขั้นหนึ่งที่กฎหมายควบคุมการเช่าก้าวไปไกลกว่าการใช้กฎหมายเพียงเพื่อควบคุมคู่สัญญาเท่านั้น และแท้ที่จริงแล้ววัตถุประสงค์ของกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งหลาย ก็เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ฉะนั้นนโยบายที่ดินจึงควรกำหนดเป็นนโยบายรวม และครอบคลุมถึงงานที่สำคัญด้านที่ดิน และกฎหมายที่กระจายกันอยู่ให้สอดคล้อง เป็นแนวเดียวกัน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย