

แนวความคิดและการดำเนินการ  
ในการควบคุมการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย

โดยแท้จริงแล้วการทำสัญญาเกี่ยวกับที่ดินของเกษตรกรก็มิได้มีความพลิกแพลงแตกต่างไปจากเอกเทศสัญญาลักษณะต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มีมาแต่ดั้งเดิม ไม่ว่าจะเป็นซื้อขาย ยายฝาก จำนอง หรือเช่าก็ตาม แต่เมื่อที่ดินเป็นปัจจัยเบื้องต้นที่จำเป็นต่อการเพาะปลูก เป็นทรัพย์สินที่สำคัญที่สุดของเกษตรกร ประกอบกับตัวเกษตรกรเองมีฐานะยากจน และกำลังความสามารถลดน้อยลงทุกที การที่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศอยู่ในสภาวะเช่นนี้ จึงเป็นเรื่องที่น่าห่วงใยและควรได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ โดยเฉพาะด้านกฎหมาย เพื่อให้พ้นจากความเสียหายเปรียบในการทำสัญญา ด้วยความไม่รู้กฎหมายและความรู้เท่าไม่ถึงการณ์

ที่ผ่านมารัฐได้ตรากฎหมายเพื่อช่วยเหลือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของเกษตรกร เช่น การห้ามยึดทรัพย์สินที่ใช้ในการประกอบอาชีพของเกษตรกร การจัดตั้งสหกรณ์ จัดรูปที่ดินและปฏิรูปที่ดิน หรือเช่นขณะนี้ล้มเลิกสัญญาแทนพรรคกิจสังคมกำลังเสนอร่างพระราชบัญญัติห้ามการขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีวัตถุประสงค์จะป้องกันการสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเกษตรกร โดยเห็นว่าการขายฝากที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นความเสียหายเปรียบของเกษตรกร<sup>1</sup>

ความหมายและวัตถุประสงค์ของการควบคุมการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นสัญญาประเภทหนึ่งที่ต้องการมาตราการพิเศษเพื่อควบคุมให้เป็นไปในแนวทางที่เหมาะสมทั้งในด้านความสัมพันธ์ของคู่สัญญา และการใช้ที่ดินเพื่อ

<sup>1</sup>หนังสือพรรคกิจสังคม ที่ 484/2526 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2526.

เกษตรกรรม และเศรษฐกิจ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น

การดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่กำหนดโดยทั่ว ๆ ไป ในนานาประเทศ มีอยู่ 3 วิธี คือ การยกเลิกระบบการเข้าไปเลย เช่นที่สาธารณรัฐจีน ญี่ปุ่น และเกาหลี เคยทำเพื่อการปฏิรูปที่ดินอีกวิธีหนึ่ง คือ การปฏิรูประบบการเข้า ซึ่ง ประเทศฟิลิปปินส์จัดตัวเองว่าใช้วิธีการดังกล่าว และวิธีที่สาม คือ การควบคุมการเข้าซึ่ง เป็นการควบคุมภายในวงแคบ คือ เฉพาะความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวข้องในเรื่องเข้า ระหว่างคู่สัญญาด้วยกันเอง และความสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกอื่นเนื่องมาจากสัญญาเข้าเท่านั้น ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการควบคุมการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นมาตรการทางกฎหมายที่กำหนด ขึ้นเพื่อใช้บังคับการเข้า เป็นกรณีพิเศษต่างหากจากกฎหมายทั่วไปที่มีอยู่ คือ ประมวลกฎหมาย แห่งแพ่งและพาณิชย์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การเข้าเป็นไปโดยเหมาะสม และเป็นเครื่องมือ ในการแก้ไขปัญหาซึ่งเกิดขึ้นในระบบการเข้า โดยการเข้าที่ดินระหว่างเอกชนยังคงมีอยู่ต่อไป ขณะเดียวกันก็เป็นมาตรการสนับสนุนการพัฒนาภาคเกษตรกรรมด้วย

#### ลักษณะของกฎหมายควบคุมการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบความมุ่งหมายและบทบังคับของกฎหมายควบคุมการเข้าที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมที่ได้ใช้อยู่ในประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 แล้ว เห็นได้ว่ามีลักษณะดังนี้ คือ

1. เป็นกฎหมายมหาชน กล่าวคือเป็นกฎหมายที่รัฐตราออกมาเพื่อจัดระเบียบความสัมพันธ์ของสังคมในการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แม้ว่าการเข้าที่ดินจะเป็นการตกลงทำสัญญา ระหว่างเอกชนกับเอกชนก็ตาม แต่โดยความมุ่งหมายรัฐประสงค์จะจัดให้ความสัมพันธ์ดังกล่าว เป็นระเบียบและรัฐเข้าไปมีความสัมพันธ์ด้วย โดยมีอำนาจบังคับให้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐ ตราขึ้นนั้น คู่สัญญาจะตกลงปฏิบัติเป็นอย่างอื่นไม่ได้ หากฝ่าฝืนก็จะได้รับโทษทางอาญาซึ่งเป็น สภาบังคับอยู่ ซึ่งเท่ากับกฎหมายควบคุมการเข้าที่ดินได้กำหนดให้เอกชนที่จะทำสัญญาก็มีหน้าที่ ต่อรัฐด้วยนั่นเอง

2. เป็นกฎหมายสังคม กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเข้าที่ดินเป็นกฎหมายที่ ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้ด้อยกว่าในสังคม ประกอบกับการคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็น

หลักเพื่อให้สังคมมีความเป็นธรรมยิ่งขึ้น คือ เป็นหลักประกันให้เกษตรกรได้เช่าที่ดินในลักษณะที่เหมาะสมไม่ถูกรีดนาทาเร้น บังคับข่มขู่ เอาไร้อาเปรียบ และขณะเดียวกันก็จัดระบบการถือครองที่ดินให้เกษตรกรได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินโดยวิธีการที่ไม่รุนแรง และเป็นกฎหมายที่ช่วยพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งถ้าสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว ก็จะก่อให้เกิดความสมบูรณ์หล่อเลี้ยงแก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ แต่กฎหมายเกี่ยวกับเช่าที่ดินซึ่งรวมทั้งการควบคุมการเช่าด้วยนี้ จะเป็นกฎหมายสังคมนิยมเต็มที่ไม่ขึ้นอยู่กับหลักการ และเนื้อหาสาระของบทบัญญัตินั้นเองว่าจะปฏิเสธสิทธิ เสรีนิยมโดยสิ้นเชิงหรือไม่ หรือเพียงแต่ยอมรับว่าระบบเสรีนิยมบริสุทธ์นั้นไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมแล้ว จึงจำเป็นต้องตั้งข้อจำกัดขึ้นบางประการ

3. เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน เนื่องจากได้ตราขึ้นเพื่อปกป้องรักษาความมั่นคงของรัฐประการหนึ่ง และเพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสังคมและเอกชนอีกประการหนึ่ง ซึ่งถ้าได้ทำสัญญาหรือข้อตกลงใด ๆ โดยฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายนี้แล้วสัญญาหรือข้อตกลงนั้นก็จะเป็นโมฆะ ดังเช่นศาลได้เคยวินิจฉัยไว้ตามคำพิพากษาฎีกาที่ 2496/2518 ว่า "ให้เช่านาเกินอัตราตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ไม่ผูกพันผู้เช่าที่จะต้องชำระค่าเช่าตามมาตรา 8" และอาจชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของกฎหมายควบคุมการเช่านาในฐานะที่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนได้อีกข้อหนึ่ง โดยคำอธิบายของท่านศาสตราจารย์ ดร. ลีด เศรษฐบุตร ที่ว่า "อะไร เป็นความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้น อธิบายว่าเป็นข้อห้ามซึ่งสังคมบังคับแก่เอกชนเป็นการแสดงให้เห็นว่าสังคมยอมอยู่เหนือเอกชน ทั้งนี้เพื่อสังคมจะได้ดำรงอยู่ได้ และข้อที่ควรจดจำ คือ ที่ต้องการให้สังคมดำรงอยู่นั้น ก็เพื่อจะได้คุ้มครองปกป้องรักษาเอกชนซึ่งอยู่ในสังคมนั้นเอง"<sup>1</sup>

หากจะพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขโครงสร้างการถือครองที่ดินแล้ว กฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ

<sup>1</sup> ลีด เศรษฐบุตร, นิติกรรมและหนี้, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: เอร่าวิ-  
การพิมพ์, 2522), หน้า 16.

1. เป็นกฎหมายที่มุ่งหมายควบคุมการเช่าที่ดินแต่ประการเดียว คือ มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้กฎหมายเป็นมาตรการเพื่อกำจัดความไม่เป็นธรรม การเอาัดเอาเปรียบในการเช่าลงเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่า เกษตรกรไม่มีที่ทำกินการเช่าจึงเป็นสิ่งจำเป็นและหลีกเลี่ยงไม่ได้ และรัฐยังไม่สามารถดำเนินมาตรการอื่น คือ การปฏิรูปที่ดินเพื่อจัดระบบการถือครองให้เหมาะสมได้ และไม่มี ความมุ่งหมายโดยตรงที่จะใช้กฎหมายควบคุมเป็นเครื่องมือนำไปสู่การปรับปรุงโครงสร้างการถือครองหรือการปฏิรูปที่ดิน

2. เป็นกฎหมายที่มุ่งหมายจะยกเลิกเลิกระบบการเช่าไปเสีย เนื่องจากเห็นว่าระบบการเช่าเป็นระบบการถือครองที่มีข้อเสียมากมาย และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเกษตร จึงสมควรยกเลิกไปและดำเนินการให้เกษตรกรได้มีที่ดินเป็นของตนเอง

การที่แต่ละประเทศจะเลือกบัญญัติกฎหมายในลักษณะใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายที่ดินของประเทศและนโยบายพัฒนารวม ประกอบกับปัจจัยที่มีอิทธิพลหลาย ๆ ประการ เช่น มีบางคนเห็นว่า การที่ประเทศใดที่วัน หรือญี่ปุ่นยกเลิกระบบการเช่าได้สำเร็จเพราะต้องการดำเนินการต่อต้านคอมมิวนิสต์ และมีประเทศมหาอำนาจสนับสนุนดังกล่าวมาแล้วในตอนต้น

สำหรับประเทศไทย กฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินที่ใช้อยู่ คือ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 จัดอยู่ในประเภทที่มุ่งหมายเฉพาะควบคุมการเช่าเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่า การควบคุมการเช่าที่ดินเป็นขั้นตอนเบื้องต้นในการแก้ไขปัญหา ซึ่งถ้าหากสามารถควบคุมได้อย่างแท้จริงแล้วการเช่าก็คงมีอยู่ได้ แต่ถ้าหากไม่สามารถควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว การดำเนินการปฏิรูปที่ดินก็ควรจะถูกนำมาใช้เป็นมาตรการขั้นต่อไป และระบบการเช่าที่ดินก็จะลึนลือตลง สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการแก้ไขปัญหาการเช่าที่ดินในประเทศต่าง ๆ ได้กล่าวแล้วในบทที่ 2

โดยทั่วไปกฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะประกอบด้วยเงื่อนไขต่อไปนี้  
คือ <sup>1</sup>

<sup>1</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคำสันต์, กฎหมายกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, หน้า

1. กำหนดอัตราค่าเช่าให้เป็นธรรม
2. ให้ผู้เช่ามีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและให้สิทธิการเช่าตกทอดเป็นมรดกได้
3. วางข้อกำหนดมิให้ผู้ให้เช่าใช้อำนาจบังคับกับผู้เช่า โดยไม่ชอบ
4. ยกเลิกระบบการเช่าแบบแบ่งผลผลิตตามสัดส่วน โดยกำหนดค่าเช่าขั้นสูงแทน

เพื่อจูงใจให้ผู้เช่าเพิ่มผลผลิต

5. วางบทกำหนดโทษการขับไล่ผู้เช่าออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
6. ให้สิทธิพิเศษแก่ผู้เช่าในการให้สินเชื่อเพื่อการเกษตร
7. มีบทบัญญัติห้ามการให้เช่าช่วง
8. ป้องกันมิให้ผู้ที่ได้เป็นเกษตรกรกรเข้าเป็นเจ้าของที่ดินที่เช่าเพื่อเกษตรกรรม
9. กำหนดขนาดสูงสุดของที่ดินที่เอกชนควรมีกรรมสิทธิ์ได้

เงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านี้บางประการไม่มีในกฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทย แต่อาจกำหนดไว้ในกฎหมายอื่น ๆ เช่น ข้อกำหนดในการให้สินเชื่อเพื่อการเกษตร (จะมีอยู่ในรูปของการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของธนาคารพาณิชย์ของเอกชนหรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส) แต่เงื่อนไขบางข้อก็มิได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินหรือกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินอื่น ๆ เลย เช่น การให้สัญญาเช่าตกทอดเป็นมรดก ป้องกันมิให้ผู้เช่าได้เป็นเกษตรกรกรเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือการจำกัดขนาดที่ดินที่เอกชนจะมีกรรมสิทธิ์ได้ ทั้งนี้เป็นเพราะไม่มีนโยบายที่จะขจัดปัญหาการเช่าด้วยวิธีเด็ดขาด

#### เหตุผลและความชอบธรรมในการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการทำนิติกรรมระหว่างคู่สัญญา 2 ฝ่าย คือ ผู้เช่าและผู้ให้เช่า ซึ่งโดยธรรมดาควรจะทำกันได้อย่างเสรี แต่ปรากฏว่าสภาพข้อเท็จจริงการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีข้อบกพร่องที่รัฐจะต้องเข้าแก้ไขให้เหมาะสม ดังเช่นกำหนดอัตราค่าเช่าให้เป็นมาตรฐาน กำหนดระยะเวลาเช่าให้ยาวนานเพื่อประกันความมั่นคงในการประกอบอาชีพ ขณะเดียวกันก็เพื่อพัฒนาการเกษตรด้วย สาระหรือมาตรการในกฎหมายควบคุมการเช่าแสดงเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแจ่มชัดว่า มุ่งคุ้มครองผู้เช่า ซึ่งอาจมีข้อโต้แย้งว่ารัฐมีความชอบธรรมหรือไม่ที่จะตรากฎหมายที่บังคับคู่สัญญา และรื้อถอนสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลของผู้ให้เช่าหรือผู้เช่า ในเรื่องนี้อาจพิจารณาได้ดังนี้

1. ในทาง เศรษฐกิจ รัฐบาลจำเป็นต้องฟื้นฟูแก้ไขปัญหารายได้ของเกษตรกร ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ให้มีฐานะดีขึ้น และตระหนักกันดีอยู่ว่า การที่รัฐทุ่มเทการพัฒนาการเกษตรใด ๆ ลงไป ประโยชน์ที่เพิ่มพูนเหล่านั้นจะไม่ตกแก่ผู้เข้าเลย หากรายได้จากผลผลิตยังต้องนำไปเป็นค่าเช่า เป็นส่วนใหญ่ และปัจจุบันเกษตรกรมีหนี้สินอยู่มากไม่พอแก่การใช้จ่าย ลักษณะนี้ส่งผลให้การสะสมทุนภายในประเทศฝืดเคืองตามมา การปรับปรุงการผลิตก็ถูกปล่อยปละละเลย การเกษตรของประเทศจะเสื่อมโทรมลงในที่สุด นั่นคือนอกจากเกษตรกรจะยากจนแล้ว เศรษฐกิจของประเทศก็จะเสียหายด้วย เนื่องจากเกษตรกรเป็นอาชีพและรายได้หลักของประเทศ

2. ในทาง สังคมและการเมือง การดำเนินการให้มีการช่วยเหลือเกษตรกรผู้เข้าเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐ และเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์หรืออุดมการณ์ของรัฐที่จะบำบัดทุกข์ของประชาชนให้หมดสิ้นไป อันจะช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดหรือหลีกเลี่ยงปัญหาการเผชิญหน้าระหว่างรัฐกับเกษตรกรลงได้ การดำเนินการด้วยความตั้งใจจริงและความสามารถบรรลุผล จะช่วยให้ความเป็นอยู่ของเกษตรกรดีขึ้น และสามารถโต้แย้งการโจมตีของฝ่ายที่มีระบอบการปกครองตรงข้ามได้ ซึ่งเป็นการลดเงื่อนไขทางการเมืองการปกครองลงได้ และเป็นการปูพื้นฐานของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย

3. ในทาง กฎหมาย แต่เดิมแนวความคิดในทางเสรีนิยมเป็นไปอย่างกว้างขวาง หลักในการสร้างกฎหมายจึงคำนึงถึงสิทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) เป็นใหญ่ ในกฎหมายเอกชน (Private Law) ซึ่งจะต้องมีเสรีภาพในการค้า (Free Enterprise) มีทรัพย์สินส่วนบุคคล (Private Property) และหลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) หลักเกณฑ์นี้จะดำเนินไปด้วยดีก็ต่อเมื่อบุคคลในสังคมมีความเท่าเทียมกัน แต่แท้ที่จริงแล้วบุคคล มิได้ทัดเทียมกันเสมอไปไม่ว่าสติปัญญา ฐานะทางสังคมหรือเศรษฐกิจ ดังเช่นที่เกษตรกรส่วนใหญ่ของเราเป็นอยู่ และเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเองมากกว่าผู้อื่น ผู้ที่เข้มแข็งจึงเป็นฝ่ายได้ประโยชน์จากสังคมมากกว่า นั่นคือการปล่อยให้ผู้เข้าและผู้ให้เข้าระว่างรักษาผลประโยชน์กันเอง ทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมขึ้นแล้วในสังคม ดังที่อริสโตเติลกล่าวว่า "ความอยุติธรรมเกิดขึ้นเมื่อคนที่เท่ากันได้รับการปฏิบัติไม่เท่าเทียมกัน และเมื่อคนที่ไม่เท่ากันได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกัน" (Injustice arises when equals are treated unequally, and also when

unequals are treated equally)<sup>1</sup> การคุ้มครองผู้เข้ามิให้ตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบในการทำสัญญา จึงเป็นการสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้น และที่สำคัญ คือ การเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิได้เป็นเรื่องของผลประโยชน์ได้เสียระหว่างผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าเท่านั้น หากแต่กระทบถึงผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมด้วย ทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้น

ผลประโยชน์อาจแบ่งออกได้เป็นผลประโยชน์ของมหาชน (Public Interest) ผลประโยชน์ของสังคม (Social Interest) และผลประโยชน์ของปัจเจกชน (Individual Interest) ปกติบุคคลย่อมมีสิทธิและใช้สิทธิโดยเสรี แต่เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไป การดำเนินชีวิตและนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น ความแตกต่างของบุคคลในสังคมมีมากขึ้น การคุ้มครองให้สังคมอยู่โดยปกติสุขและมิให้สังคมเสียหาย จึงเป็นสิ่งที่ต้องกระทำ ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมคือความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ ไม่ว่าจะระหว่างเอกชนด้วยกันเองหรือระหว่างเอกชนกับสังคม กฎหมายจึงได้เข้ามามีบทบาทโดยการจัดผลประโยชน์ของผู้เป็นเจ้าของให้เป็นไปอย่างเสมอภาค ดังนั้นคุณค่าของกฎหมายจะอยู่ที่การนำเอาผลประโยชน์เหล่านี้มาคานกัน เพื่อให้เกิดความเสมอภาคได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้<sup>2</sup>

การคานผลประโยชน์เป็นหลักเกณฑ์ในทฤษฎีวิศวกรรมสังคม (Theory of social engineering) ซึ่ง คำสตราจารย์ โรสโก โพนด์ (Roscoe Pound) ได้อธิบายถึง "ความเสมอภาคในการคานผลประโยชน์" ว่า "ผลประโยชน์คือความต้องการ (Demand) จากปัจเจกชนจากสังคม และกฎหมายมีหน้าที่ตอบสนองความต้องการ (Supply) ของเจ้าของประโยชน์เหล่านี้อย่างเสมอภาคกัน การตอบสนองนี้มีได้หมายความว่าเจ้าของประโยชน์จะได้ประโยชน์ 100 % เสมอไป เพราะถ้าประโยชน์เหล่านี้ไปขัดต่อประโยชน์

<sup>1</sup> วิลา มหาคุณ, การใช้เหตุผลในทางกฎหมาย, (กรุงเทพมหานคร: ศิริพรการพิมพ์, 2522), หน้า 63.

<sup>2</sup> รองพล เจริญพันธุ์, นิติปรัชญา, (กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2520), หน้า 5.

มหาชน เจ้าของย่อมไม่ได้รับประโยชน์ 100 % แน่ ๆ ประโยชน์ต้องมีลำดับชั้นเรียกว่า Hierarchy of Interest ลำดับไหนสูงกว่าย่อมต้องได้รับประโยชน์มากกว่า เมื่อมีประโยชน์อื่นมาขัดแย้ง"<sup>1</sup> ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า การเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนที่กระทบถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติด้วย ดังนั้นประโยชน์ของมหาชนและสังคมจึงย่อมจะต้องมาก่อนเสมออย่างที่เรียกว่า Paramount Social interest in general security ซึ่งย้อนมาเกี่ยวพันถึงความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนอีกด้วย<sup>2</sup> ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าเป็นความชอบธรรมที่รัฐจะบัญญัติกฎหมายให้เอกชนต้องยอมลดละประโยชน์ในทรัพย์สินของตน เพื่อประโยชน์แก่ความมั่นคงของสังคม ซึ่งเราก็ได้มีกฎหมายลักษณะที่บังคับใช้อยู่ เช่น พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 กฎหมายคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น

ในอดีต บัญญัติเรื่องความชอบธรรมในการตรากฎหมายควบคุมการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นเรื่องที่มีผู้ไม่เห็นด้วย ดังในการตราพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 โดยเหตุที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าววางหลักการใหม่ ๆ ในเรื่องการเช่าไว้ ซึ่งกระทบถึงทรัพย์สินส่วนบุคคลและเสรีภาพในการทำสัญญาโดยตรง คือ กำหนดหน้าที่ให้เจ้าของที่นาต้องยินยอมให้เช่าที่นาที่กว้างไว้เมื่อมีผู้มาขอเช่า ห้ามเรียกเก็บค่าเช่าเกินอัตราที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ กำหนดระยะเวลาเช่าว่าถ้าผู้เช่าประสงค์ ผู้ให้เช่าต้องยอมให้ผู้เช่าเช่าต่อเป็นเวลา 5 ปี และจะบอกเลิกการเช่าตามความพอใจไม่ได้ต้องมีเหตุตามกฎหมาย<sup>3</sup> บทบัญญัติเหล่านี้ผู้วิเศษมาชิกบางท่านมีความข้องใจ และเห็นว่าไม่เป็นธรรมโดยเหตุที่รื้อถอนสิทธิของเจ้าของที่ดิน ดังที่พระยาอาณาจักรบริหาร สมาชิกวุฒิสภาได้โต้แย้งหลักการตามร่างพระราชบัญญัติว่า "ในเรื่องที่ข้อบังคับเป็นการรื้อถอนสิทธิเขาอย่างนี้เป็นการผิดทั้งรัฐธรรมนูญและผิดทั้งประเพณีโบราณ ซึ่งเราจะมารื้อถอนสิทธิเช่นนี้แปลว่าจะให้ "แดง" เข้าไป ถ้าเป็นเช่นนี้แล้วต่อไปก็ไม่มีกรรมสิทธิ์ . . . และโดยเฉพาะเอาคดีอาญามาจำกัดตัดสิทธิเสรีภาพ

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 105.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493, มาตรา 5, 9, 10 และมาตรา



เช่นนี้ ทั้ง ๆ ที่เป็นเสรีภาพลุ่มบูรณอันอุดม อันทุกคนมีอำนาจที่จะทำได้ตามความพอใจ"<sup>1</sup> และเห็นว่าคำปรารภของร่างพระราชบัญญัติที่ว่า "โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายควบคุมค่าเช่านาเพื่อความเป็นธรรมแก่ชาวนา นั้น คำว่า "เป็นธรรม" ควรเอาออกเสียทีเดียว ต้นเหตุคือว่า พระราชบัญญัตินี้ไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่นา เป็นการบังคับแก่ ๆ ทรัพย์สินของเขาควรให้เข้าตามที่เขาสมควร"<sup>2</sup> จะเห็นได้ว่าความคิดเห็นดังกล่าวผูกติดอยู่กับระบอบเสรีนิยมอย่างเต็มที่ โดยเห็นว่าความเป็นธรรมนั้นคือการให้เสรีภาพแก่เอกชนที่จะจัดการทรัพย์สินของตน และทำสัญญาได้ตามความพอใจ ความเห็นเรื่องความเป็นธรรมนี้ วุฒิสมาชิกท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า "ที่ท่านถามว่าเป็นธรรมอะไร ธรรมแก่ใคร เช่นนี้ท่านอย่าสมพิจารณาถึงสถานการณ์ว่า เดียวนี้เราไม่ได้อยู่ใน รศ. 1 เราอยู่ใน พ.ศ. 2493 เหตุการณ์มันเปลี่ยนแปลงมา โลกเปลี่ยนแปลงมา เพราะฉะนั้นความเป็นธรรมที่เรียกว่าเป็นธรรมก็หมายความว่า ทำที่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในคราวหนึ่ง ๆ ถ้าว่ากฎหมายนี้ยังคงอยู่อีก ร้อยปี อาจกลายเป็นไม่เป็นธรรม หรือออกมาร้อยปีแล้วก็ไม่เป็นธรรม"<sup>3</sup> คำกล่าวนี้สอดคล้องกับแนวความคิดว่ากฎหมายเป็นวิวัฒกรรมสังคม ซึ่งย่อมเปลี่ยนแปลงไปได้ตามสังคม

จึงอาจสรุปได้ว่าความชอบธรรมในการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีเหตุผลสนับสนุนอยู่ 2 ประการ ประการแรก คือ ความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามาแก้ไขและพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และประการที่สอง คือ กฎหมายมีหน้าที่ที่จะต้องสร้างความยุติธรรมและรักษาผลประโยชน์ของสังคม ประกอบกันแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินแต่ก็ยอมให้มีการจำกัดสิทธิได้โดยบทบัญญัติของกฎหมาย

<sup>1</sup> พระยาอาณาจักรบริบาล, รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 8/2493 (วิสามัญ) ชุดที่ 1, หน้า 440-441.

<sup>2</sup> พระยาฤทธิราชทรงสวัสดิ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 383.

<sup>3</sup> หลวงประกอบนิติสาร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 384.

การควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอดีต

สมัยอยุธยา

การควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เริ่มมีมาตั้งแต่ครั้งกรุงศรีอยุธยา ปรากฏตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งบัญญัติหลักเกณฑ์การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ต่างหากจากการเช่าอื่น คือ การเช่าที่บ้าน เรือน (ตามบทที่ 47) โดยบัญญัติไว้ทั้งกรณีผู้ให้เช่าผิดสัญญาเช่าที่ดินซึ่งผู้เช่าชำระค่าเช่าแล้ว แต่ยังมีได้เข้าทำนาไปให้ผู้อื่นเช่าอีก ผู้เช่าคนแรกสามารถเรียกคืนได้เป็นสองเท่า แต่ถ้าผู้เช่าไม่ได้ทำในนาที่เช่า เพราะฝนไม่ตกตามฤดูกาล ผู้เช่าจะคืนนาและเอาค่าเช่าคืนไม่ได้ แต่ให้รอวันมีฝนแล้วจึงให้เข้าทำนา<sup>1</sup> และถ้ามีข้อพิพาทเกี่ยวกับการชำระค่าเช่าว่า ผู้เช่าไม่ชำระค่าเช่าตามสัญญาแล้ว ถ้าพิจารณาได้ความจริงว่าผู้เช่าที่ดินและไม่ชำระค่าเช่าจริงก็ให้เรียกเงินจากผู้เช่า เป็นสองเท่า ยกส่วนที่เป็นค่าเช่าคืนให้ผู้ให้เช่า ที่เหลือแบ่งเป็นสินไหมทดแทนครึ่งหนึ่งและปรับเป็นทนายหลวงอีกครึ่งหนึ่งในเรื่องนี้มีข้อสังเกตว่าบทบัญญัติว่าได้ใช้คำว่า "ผู้ใดทำหนังสือสัญญา เอกสารเช่าถือที่ไร่นา . . ." <sup>2</sup> จะเข้าใจว่าการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในสมัยอยุธยาต้องทำหลักฐานเป็นหนังสือ

<sup>1</sup>บทที่ 48 มาตราหนึ่ง ผู้ใดเช่าที่ไร่นาว่าจะทำกินและให้ค่าเช่าแก่เจ้าของนั้นแล้ว เมื่อถึงเทศกาลจะทำนาไปยังมิได้ทำ ถ้าเจ้านาเอาไปให้ผู้อื่นเช่าแล้ว ท่านให้เรียกเอาค่านั้นคืนเปนทวีคูณ ถ้าหาฝนมิได้ผู้เช่ามิได้ทำ ผู้เช่านาจะเอาคืนเข้านานั้นมิได้ เมื่อมีฝนภายหลังให้ทำ เพราะเหตุทำนานั้นเอาฝนเป็นประมาณ .

<sup>2</sup>บทที่ 49 มาตราหนึ่ง ผู้ใดทำหนังสือเอกสารสัญญาเช่าถือที่ไร่นา เรือกสวนจะไว้ทรัพย์สิ่งใดแก่ท่าน ครั้นถึงสัญญามิได้ให้แก่ท่าน ๆ ให้เรียกหาออกนา ถ้าต่อผู้เจ้าที่ไร่นา เรือกสวน เมื่อพิจารณา เป็นสัจว่าเช่าถือที่ไร่นา เรือกสวนของท่านจริง มิได้ให้แก่ท่านตามสัญญา ท่านว่าให้เอาทรัพย์ซึ่งสัญญาว่าจะให้แก่ท่านนั้นตั้ง โหมทวีคูณ ยกค่าเช่าให้แก่เจ้าของเหลือนั้น เป็นสินไหมทวงคืน

ได้หรือไม่ฉัน มิผู้เห็นว่า การเช่าที่ดินในครั้งนั้นไม่มีหลักฐานแน่นอนว่า จะต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือจะต้องทำเป็นกรมธรรม์ (ทำสัญญาต่อพนักงานเจ้าหน้าที่) หรือไม่ แต่ในทางปฏิบัติเข้าใจกันว่าทำเป็นหนังสือเป็นส่วนใหญ่<sup>1</sup> การที่มีบทบัญญัติเฉพาะสำหรับการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรไว้ อาจเนื่องจากที่ดินและการเกษตรมีความผูกพันกับประเทศชาติและราษฎร เป็นอย่างมาก ในฐานะที่การประกอบเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลัก แต่อย่างไรก็ดี การควบคุมมิได้กว้างขวางนักจะสังเกตได้ว่ามุ่งหมายที่จะควบคุมให้คู่สัญญาปฏิบัติตามสัญญาเท่านั้น

#### สมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

กฎหมายต่าง ๆ ในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้ใช้สืบเนื่องมาจนในสมัยรัตนโกสินทร์นับได้ว่าเป็นเวลาหลายร้อยปี สถานการณ์ในประเทศเริ่มเปลี่ยนแปลงอย่างมากในรัชสมัยสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 (พ.ศ. 2399-2411) การดำเนินนโยบายการเปิดประเทศทำให้ต้องทรงตราพระราชกำหนดกฎหมายต่าง ๆ มาพิทักษ์ผลประโยชน์ของประเทศ ในด้านที่ดินทรงออกประกาศว่า ด้วยเขตที่ซึ่งฝรั่งจะเช่าหรือซื้อได้ (พ.ศ. 2399) โดยระบุไว้ว่าที่ดินที่อยู่ "ในภายในเขตพระนคร และท่าอากาศยานพระนคร ออกไปเพียงสองร้อยเส้นเข้ามาโดยรอบ ในเขตเท่านี้ห้ามมิให้ผู้ใดขายที่ดินแก่คนนอกประเทศที่เข้ามาอยู่ยังไม่ถึง 10 ปี แต่จะให้เช่าอยู่นั้นไม่ห้าม"<sup>2</sup> พระราชกำหนดนี้ควบคุมเฉพาะการเช่าและซื้อที่ดินของชาวต่างชาติ เพื่อความปลอดภัยของประเทศและการขายหรือเช่านั้นก็ต้องทำสัญญาเช่ากันให้แน่นอนเพื่อป้องกันการโต้เถียงกันในภายหลัง การติดต่อกับชาวต่างประเทศคนนอกจากจะก่อให้เกิดผลต่อสังคมและกฎหมายภายในประเทศแล้ว ยังส่งผลถึงเศรษฐกิจของประเทศอีกด้านหนึ่ง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในระยะนี้เป็นจุดเริ่มต้นประการหนึ่งของปัญหาโครงสร้างการถือครองที่ดินในประเทศ และปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือในช่วงผลัดรัชกาลที่ 3 เป็นรัชกาลที่ 4 ได้ทำสัญญาเบาริงขึ้น นอกจากข้อตกลงเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตแล้ว อังกฤษยังเรียกร้องให้ไทยเปิดการค้าเสรี ยกเลิกระบบผูกขาด ชักชวนให้รัฐบาลส่งข้าวเป็นสินค้าออก

<sup>1</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์, กฎหมายกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, หน้า 241.

<sup>2</sup> กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย, หน้า 6.

และไม่ถือเป็นสินค้าต้องห้ามอีกต่อไป<sup>1</sup> สิ่งทำให้เกษตรกรหันมาปลูกข้าวกันมากขึ้นเพื่อเป็นสินค้าออก เพราะได้ราคาดี และเปลี่ยนทัศนคติที่ว่า การปลูกข้าวเป็นเพียงเพื่อบริโภคและเก็บไว้ใช้ยามสงคราม ความนิยมปลูกข้าวมีมากถึงขนาดเลิกปลูกพืชอย่างอื่น เช่น อ้อยซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจในสมัยนั้น<sup>2</sup> ในระยะเวลาก่อนทำสัญญา เบาริงการเกษตรทำเพียงเพื่อเลี้ยงตัวเอง ปัญหาการเช่าและค่าเช่ายังไม่มี เพราะถ้าเจ้าของที่ดินเรียกค่าเช่าแพงชาวบ้านจะไปหักล้างทางพงเอาใหม่ แต่เมื่อทำสัญญาแล้วที่ดินก็กลับมีราคาสูงขึ้นทุกปี<sup>3</sup> ขณะเดียวกันได้โปรดให้หยุดคลองเพื่อประโยชน์แก่การทำเรือกล่นไรราน ในสมัยรัชกาลที่ 5 การหยุดคลองโดยบริษัทหยุดคลองและคุนาล่ยาม ทำให้พื้นที่นาขยายกว้างออกไป และทรงอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินได้โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม แต่ปรากฏว่าตามความเป็นจริงบรรดาข้าราชการขุนนางทั้งหลายทราบข่าวก่อนจึงเข้าจับจองไว้คนละมาก ๆ และส่วนหนึ่งจะเป็นที่ดินที่โปรดเกล้าฯ พระราชทานแก่บุคคล บริษัทหยุดคลองเองก็ได้รับอนุญาตให้จับจองที่ดินไว้ขาย ซึ่งการขายสดเป็นแปลงใหญ่ ชาวนาไม่มีกำลังซื้อจึงปรากฏว่า ชาวนาจริง ๆ จับจองไม่ได้ สิ่งทำให้เกิดการเช่าขึ้นอย่างกว้างขวาง เพราะมีการชลประทานที่ดี และราคาข้าวซึ่งสูงขึ้นลงใจให้เลือกทำนาในบริเวณดังกล่าวประกอบกับได้อพยพทิ้งถิ่นฐานเดิมมาแล้ว ในระหว่าง พ.ศ. 2438-2443 ช่วงเวลา 10 ปี นี้มีการจับจองกันมากในบริเวณทุ่งรังสิต ซึ่งมีแต่ชาวบ้านที่เป็นผู้เช่า เป็นส่วนใหญ่ ราคาที่ดินที่บริษัทขายจะอยู่ในราคา 100 ไร่ ต่อ 5 ชั่ง เจ้าของที่ดินนำมาให้เช่า ค่าเช่านั้นจ่ายสำหรับพื้นที่ทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นพื้นที่น้ำกว้างเท่าไรก็ตาม และ

<sup>1</sup> แนวพระราชดำริแก่รัชกาล ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์พระราชทานในงานพระราชทานเพลิงศพ นายแพทย์ ม.ร.ว. อุดมพร เกษมสันต์, ท.ช. ท.ม. ณ สโมสรหลวงวัดเทพศิรินทราวาศู วันเสาร์ที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2527, หน้า 47.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> สมชาย หล่หมอยา, "ปัญหาข้าวและนโยบายของรัฐบาลในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทภาคปริวรรต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 74.

ไม่มีการลดหย่อนเมื่อทำนาได้ผลไม่ล้นมจรณ์ ในปีแรกอัตราค่าเช่า โดยเฉลี่ยไร่ละ 1 บาท ปีที่ 2 ไร่ละ 2 บาท ปีต่อ ๆ ไปไร่ละ 4 บาท ใน 5 ปี เจ้าของนาก็ได้ทุนคืนและยังได้ค่าเช่าในอัตรา 25 % ของทุนต่อไปอีกทุกปี<sup>1</sup> ไม่นานก็สามารถกว้านซื้อที่ดินได้อีก การให้เช่านาซึ่งกลายเป็นอาชีพที่สร้างความรวยให้แก่เจ้าของที่ดินดังกล่าวที่คณะของพระเจ้าน้อยยาเธอ กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ ว่า

"บรรดากิจการใด ๆ ในกรุงสยามสำหรับผู้ดีไทย ที่ควรทำเพื่อหาเลี้ยงชีพ ฤาเพื่อใช้ทุนให้สืบผลอันมั่นคงในปัจจุบัณนี้ยากจะมีดีเสมอการค้าที่ดิน และที่ดินในสมัยนี้ก็ยากจะมีผลเสมอนที่นาทำให้ชาวนาเช่าทำ . . ."<sup>2</sup>

จะเห็นว่าผู้เช่าเริ่มถูกเอาเปรียบในการเช่า และนอกจากนี้ภาษีค่านาผู้เช่า ก็ต้องเป็นผู้รับภาระอีกดังในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะเก็บเงินอากรค่านา พ.ศ. 2443 (ร.ศ. 119) ระบุว่า "ผู้ทำนาจะต้องเสียค่านา . . . แต่ถ้าพนักงาน เก็บค่านา จากผู้ทำไม่ได้ เจ้าของนาเป็นผู้รับผิดชอบที่จะต้องเสียค่านา" ซึ่งมีช่องโหว่ให้เจ้าของที่ดิน ผลักภาระภาษีได้ ม.ร.ว. เสณีย์ ปราโมช ได้บันทึกไว้ที่ท้ายคำพิพากษาฎีกาที่ 867/2478 ว่า "พระราชบัญญัติลักษณะเงินค่านา ร.ศ. 119 มาตรา 12 คงอาศัยหลักเบื้องต้นว่าประโยชน์ได้แก่ใคร คนนั้นมีหน้าที่ซึ่งได้เก็บค่านาจากผู้ทำก่อน ซึ่งในสมัยที่การทำนาเป็นการลงทุนลงแรงได้ประโยชน์จริงก็ได้อยู่ แต่มาในสมัยที่การทำนาเป็นอาชีพหลักสำหรับใช้หนี้เขาอย่างเดี๋ยวนี้ ทำให้หน้าคิดว่าไม่มีอะไรดีกว่านี้หรืออย่างไร เจ้าของนาก็ได้ประโยชน์จากค่าเช่าเก็บจากผู้ทำนาเหมือนกัน เหตุใดจึงไม่เก็บค่านาเอาโดยตรงบ้าง"<sup>3</sup>

<sup>1</sup> หจข., ร 5 กษ, แผนกหนังสือเก่า, เล่มที่ 92 เรื่องที่ 4017 หนังสือเจ้าพระยา- เทเวศร์วงศ์วิวัฒน์ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 วันที่ 27 ตุลาคม ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445).

<sup>2</sup> หจข. รษ กษ แผนกเพาะปลูก, เล่มที่ ง. 15 เรื่องที่ 25 ลายพระหัตถ์พระเจ้า- น้อยยาเธอ กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ กราบบังคมทูลรัชกาลที่ 5 วันที่ 18 ตุลาคม ร.ศ. 118 (พ.ศ. 2442).

<sup>3</sup> ธรรมสาร เล่ม 19 พ.ศ. 2478, หน้า 1478-9.

ขณะที่เจ้าของที่ดินมีฐานะมั่งคั่งขึ้น ชาวนาผู้เช่าก็ยากจนลงเป็นลำดับ ประกอบกับ การทำการเกษตรยังขึ้นอยู่กับธรรมชาติ ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายเสมอโดยเฉพาะในสมัย ปลายรัชกาลที่ 5 ต้นรัชกาลที่ 6 เกิดภัยธรรมชาติหลายครั้ง ความยากจนจึงทับถมทั้งหนี้ ค่าเช่า หนี้เงินกู้ และดอกเบี้ย แต่ก็มิได้มีการแก้ไขในประเด็นด้านความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้เช่าและผู้ให้เช่าโดยตรง เช่น การควบคุมค่าเช่า หรือการลดหรืองดค่าเช่าเมื่อการทำนา ไม่ได้ผลสมบูรณ์หรือเสียหาย ปลอมให้ผู้เช่าและผู้ให้เช่าตกลงกันเอง การดำเนินนโยบาย เกี่ยวกับที่ดินเพื่อการเกษตร และปัญหาชาวนาชาวไร่ในสมัยนั้น ถ้าพิจารณาจากบรรดากฎหมาย ที่ใช้บังคับแล้วอาจสรุปได้ว่ามีนโยบายสำคัญ 3 ประการ คือ ประการที่หนึ่งขยายพื้นที่เพาะปลูก โดยการขุดคลองเพื่อการเดินทางและชลประทาน และพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ สับจอง รวมทั้งยกเว้นภาษีสำหรับนาที่บุกเบิกทำในปีแรก ตามประกาศไม่ให้เรียกเงินค่านา ที่ราษฎรถากถางขึ้นในปีแรกทำ ซึ่งสืบเนื่องมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 (จุลศักราช 1219) ประการที่สองดำเนินการออกเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน และประการที่สาม คือ เก็บภาษี จากการทำนา ปัญหาของเกษตรที่รัฐตระหนัก คือ ปัญหาความยากจน และหนี้สิน ซึ่งเป็น ข้อสรุปปลายเหตุ ซึ่งแก้ปัญหาโดยการยกเว้นอากรค่านาให้เป็นคราว ๆ ไป ในแต่ละท้องที่ เมื่อได้รับความเสียหาย ซึ่งมีอยู่หลายครั้ง เช่น ประกาศยกเว้นไม่เก็บอากรค่านา รศ. 127 ในเขตแขวงมณฑลนครชัยศรี รศ. 128 ในเขตแขวงเมืองละเซียงเทรา รศ. 129 ใน เขตท้องที่อำเภอสะเดา แขวงเมืองสงขลา รศ. 130 ในเขตมณฑลกรุงเทพฯ เป็นการ บรรเทาภาระและความเดือดร้อนตามสถานการณ์การเพาะปลูก นอกจากนี้ยังได้ตราพระราช- บัญญัติห้ามมิให้ตกขาวแก่ชาวนา (รศ. 239) ซึ่งคุ้มครองชาวนาในการบังคับชำระหนี้ จะ เห็นได้ว่าสำหรับกรณีเช่า การแก้ปัญหาทั้งสองวิธีเป็นการแก้ที่ปลายเหตุ ในสมัยรัชกาลที่ 6 การทำนาไม่ได้ผลปัญหาหนี้สินส่งผลให้สูญเสียที่ดิน จำนวนผู้เช่าทิวสูงขึ้นไปอีก สมัยรัชกาลที่ 7 พ.ศ. 2473-2474 ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ฐานะชาวนาไทยยิ่งตกต่ำลงมาก จนถึงกับถึงลด ภาษีค่านาลงไปร้อยละ 20<sup>1</sup> และลดหรืองดค่านาให้อีกเป็นครั้งคราว ปัญหาการเช่าก็ยังคง เป็นวิกฤตการณ์ที่ไม่มีมาตรการ เฉพาะเพื่อแก้ไข ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งประกาศ

<sup>1</sup> ฉลิต กลีโกศล, "การเก็บค่านาในสมัยรัตนโกสินทร์ (2325-2482)", (วิทยา- ฌพนธ์ปริญามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2525), หน้า 321.

ใช้ในปี พ.ศ. 2462 ให้ความคุ้มครองพิเศษแก่การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้เพียงใน มาตรา 565 ซึ่งก็เป็นบทสันนิษฐานเรื่องอายุสัญญาเช่า ดังนั้นสำหรับปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม และฐานะของชาวนา ชาวไร่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีบทบาทใน การแก้ไขสถานการณ์การเช่าอย่างมาก

นับแต่สมัยอยุธยา เป็นต้นมานั้นจะเห็นได้ว่า เกษตรกรไทยมีภาระต่อประเทศเป็น อย่างสูง คือ เป็นทั้งผู้ผลิต ผู้เสียภาษี เป็นผู้ใช้แรงงาน และเป็นทหาร แต่ผลจากการ ที่เคยต้องขึ้นอยู่กับมูลนายทำให้ขาดการฝึกตนเอง พอใจเป็นผู้รับใช้ เชื้อยชา ว่าง่าย ไม่ ดันรน<sup>1</sup> และการที่ต้องเช่ามาจากผู้มีฐานะ อำนาจ เช่นนี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ไม่มีการเรียก- ร้องให้มีมาตรการแก้ไขอย่างเต็มที่ จะมีก็แต่การขอร้องให้บรรเทาความเดือดร้อนลงเท่านั้น การขาดการควบคุมที่ตรงประเด็นและอย่างจริงจังดังกล่าว ได้ปรากฏผลให้เห็นในปัจจุบัณว่า บรรดา เกษตรกรผู้เช่า เหล่านี้ นอกจากจะมีรายได้ต่ำจนเป็นจุดบอดของระบบ เศรษฐกิจส่วนรวม ของประเทศแล้ว ก็ยังกลายเป็นผู้มีฐานะต่ำต้อยในสายตาของสังคมอีกด้วย ซึ่งเป็นสภาพที่ ส่วนทางกับฐานะที่น่าจะเป็นของผู้ผลิตสินค้าออกอันดับสำคัญของประเทศอย่างสิ้นเชิง

#### การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ในครั้งนี้ นายปรีดี พนมยงค์ ได้ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น ซึ่งใน ส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินและเกษตรกรรมนั้น นายปรีดีฯ เห็นว่าขณะนั้นราษฎรที่ไม่มีที่ดินและทุนจะทำ การเลี้ยงชีพ มีถึงร้อยละ 90 และได้วางหลักการว่า

"รัฐบาลจะบังคับซื้อที่ดินอันเป็นนาเป็นส่วน มาเป็นที่ดินของรัฐบาลทั้งหมด . . . ถ้ารัฐบาลทำสำเร็จ ชาวนาชาวลวน . . . ก็จะไม่เป็นเจ้าของที่ดินของตนเองหรือเป็น ผู้เช่า จะกลายเป็นข้าราชการรับเงินเดือนทั้งสิ้น . . ." <sup>2</sup> นโยบายนี้เท่ากับยกเลิกระบบ

<sup>1</sup> ส้มชาย หลังหมอยา, "ปัญหาชาวนาและนโยบายของรัฐบาลในสมัยพระบาท- สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," หน้า 14.

<sup>2</sup> พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต, (พระนคร: สำนักพิมพ์ คสักรวิทยา, 2502) พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 702.

กรรมสิทธิ์ของบุคคลออกไป ระบบการเช่าก็ย่อมจะสิ้นสุดลง ไม่มีผู้เช่าไม่มีเจ้าของที่ดินอีกต่อไป เป็นการแก้ไขปัญหาการเช่าวิธีหนึ่ง และครอบคลุมไปถึงการแก้ไขโครงสร้างระบบการถือครองที่เป็นอยู่ ควบคู่กับการแก้ไขปัญหา เศรษฐกิจส่วนรวมด้วย คำโครงการนี้ได้นำเข้าสู่การประชุมของ "คณะกรรมการอนุกรรมการพิจารณา คำโครงการ เศรษฐกิจแห่งชาติ" ณ วังปารุสกวัน เมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2475 ที่ประชุมเสียงข้างมากเห็นด้วย<sup>1</sup> และได้เสนอสื่อต่อคณะรัฐมนตรี แต่ถูกยับยั้งลงในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2475 ด้วยเหตุผลประการหนึ่งว่า " . . . คำโครงการ เศรษฐกิจนี้เป็นการตัดผลประโยชน์แก่เจ้าของที่ดิน อันจะทำให้เจ้าของที่ดินหมดโอกาสที่จะได้ค่าเช่าหนา . . ." <sup>2</sup> แนวทางการแก้ไขปัญหาเจ้าของที่ดินและผู้เช่า โดยวิธีนี้จึงเป็นอันระงับไป นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลก็ยังคงยึดหลักเสรีนิยม โดยเน้นการเคารพกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลภายใต้หลักแห่งรัฐธรรมนูญอยู่<sup>3</sup> เกี่ยวกับแนวความคิดตามคำโครงการ เศรษฐกิจนี้ผู้เห็นว่า

"หากมีการปฏิบัติตามคำโครงการของปรีดีฯ จริง จะเห็นว่าเป็นการทำลายระบบเศรษฐกิจศักดินาให้หมดสิ้น แก้ไขระบบเศรษฐกิจของประเทศที่รากฐาน คือ พยายามขจัดความยากจนให้หมดสิ้นไปจากชนบทไทย มีการเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งการเกษตรและอุตสาหกรรมอย่างมีแบบแผน ทั้งการแจกจ่ายรายได้และทรัพย์สินในระบบ ก็จะมีความเป็นธรรมขึ้น ลดการขูดรีดค่าส่วนเกิน . . ." <sup>4</sup>

<sup>1</sup> ประเสริฐ บัทมสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475-2517), (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. ชุ่มนวมช่าง, 2517), หน้า 57.

<sup>2</sup> ชวลิต วายุภักตร์, "การปฏิรูปเศรษฐกิจในประเทศไทย พ.ศ. 2475-2485" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชา เศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519) หน้า 272.

<sup>3</sup> ประเสริฐ บัทมสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475-2517), หน้า 151.

<sup>4</sup> นิลิต กลีโกศล, "การเก็บค่านาในสมัยรัตนโกสินทร์ (2325-2482)", หน้า 199.



แต่ก็มีความเห็นที่เห็นว่าการใช้ระบบดังกล่าว น่าจะมีอุปสรรคหลายประการ คือ การขัดผลประโยชน์ของ เจ้าของที่ดิน ปัญหาเรื่องการจำกัดอิสระภาพในการมีทรัพย์สินของตนเอง การยินยอมพร้อมใจกัน เสียสละ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ตลอดทั้งกลไกของรัฐเป็นต้น<sup>1</sup>

การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพในการทำสัญญาของบุคคล แม้จะเพียงเล็กน้อย ก็เป็นกรณีพิจารณาตัดสินใจได้ยาก เพราะย่อมกระทบถึงผลประโยชน์ของแต่ละบุคคลและผลในทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญด้วย คำ โคร่ง เศรษฐกิจนี้เป็นเรื่องใหญ่เพราะเป็นการ เปลี่ยนจากระบบเสรีนิยมไปโดยสิ้นเชิงซึ่งยากที่จะหาข้อยุติได้ แต่อย่างไรก็ตามเชื่อได้ว่าแนวความคิดในทางเศรษฐกิจเสรีนิยมแบบบริสุทธ์ ไม่เหมาะสมสำหรับสภาพบ้านเมืองขณะนี้แล้ว โดยเฉพาะกรณีระบบการเช่าในประเทศไทย คณะรัฐบาลมิได้หยิบยกเอา คำ โคร่ง เศรษฐกิจมาพิจารณาอีก ปัญหาการ เข้าที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมจึง เป็น เรื่องที่ทับถมรอการ แก้ไขต่อมา

รัฐสภาในปี 2475 ได้ตรากฎหมายออกมาช่วย เหลือผ่อนคลายนโยบายไว้ชั่วคราว ต้อง เตื่อดร่อนจนเกินไป คือ

1. พระราชบัญญัติห้าม เรียกดอกเบี้ย เกินอัตรา พ.ศ. 2475
2. พระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของภิกษุ พ.ศ. 2475 ซึ่งตามมาตรา 5 กำหนดว่าทรัพย์สินที่ห้ามยึดชำระหนี้ คือ

1. ทรัพย์สินที่ยังไม่ได้เก็บเกี่ยว
2. ทรัพย์สินที่จะใช้ในปีต่อไป โดยเทียบเคียงปริมาณกับเนื้อที่
3. ทรัพย์สินที่เก็บไว้บริโภค
4. สัตว์และเครื่องมือ

แต่การใช้กฎหมายดังกล่าวไม่ได้ผลนัก สถานะของผู้เช่าที่ดินไม่ดีขึ้น การเก็บค่าเช่าตามแนวเดิมก็ยังคงอยู่ มีผู้เสนอให้ใช้มาตรการยกเลิกค่าเช่าเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรอีกทางหนึ่งด้วย แต่ก็มิได้มีการตัดสินใจตามข้อเสนอแนะดังกล่าวจนกระทั่ง พ.ศ. 2482

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 200. (อ้างจาก พลโท ประยูร ภมรมนตรี, ฮิวริต 5 แผ่นดินของข้าพเจ้า (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2518), หน้า 212).

จะเห็นได้ว่าปัญหาการเข้าได้เกิดต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน แต่เราไม่อาจแก้ไขปัญหาให้ตรงจุดได้เพราะติดขัดอยู่ที่ปัจจัยหลาย ๆ ประการทั้งการเมือง ขอบเขต เศรษฐกิจ และทัศนคติ แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งสำคัญในประเทศเกิดขึ้นแล้วก็ตาม ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่าแนวทางการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ปัญหการเข้าระหว่างเอกชนนั้น จะต้องกระทำโดยวิธีการที่ไม่รุนแรงและอาศัยการประนีประนอมกันอย่างเหมาะสมของคนในชาติ ซึ่งหมายถึงการควบคุมการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั่นเอง

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา ได้มีการแย่งชิงอำนาจและความเป็นใหญ่หลายครั้งหลายหน เป็นเหตุให้มีการช่งลุ่มผู้คนและลุ่มครุฑพรคพวกแตกแยกกัน<sup>1</sup> ความวุ่นวายเหล่านี้ทำให้ความสนใจการบำบัดทุกข์ของราษฎรมีไม่มากเพียงพอ ความคิดที่จะใช้กฎหมายเพื่อแก้ปัญหการเข้าได้โดยตรงจึงมาเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2492 ซึ่งนับแต่นั้นมาประเทศไทยได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวม 3 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา พ.ศ. 2493
2. พระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา พ.ศ. 2517
3. พระราชบัญญัติการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

ซึ่งความเป็นมาและวิวัฒนาการของกฎหมายแต่ละฉบับเป็นดังนี้ คือ

#### พระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา พ.ศ. 2493

เดิมทีเดิยวั้นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าที่ดิน ได้ถูกเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกในสมัยรัฐสภาหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการแล้ว แต่ปรากฏว่ามีกรปฏิวัติใน พ.ศ. 2490 ต่อมาในปี 2492 สมาชิกสภาผู้แทน (นายสำนันทน์ สายสว่าง) ได้เสนอ "ร่างพระราชบัญญัติการเข้านา" สู่สภาอีกครั้งหนึ่ง โดยแสดงเหตุผลไว้ในคำปรารภว่า "โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายควบคุมค่าเข้านาเพื่อความเป็นธรรมแก่

<sup>1</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: แลวง-สุทธิการพิมพ์, 2523), หน้า 143.

<sup>2</sup> รายงานการประมุขวุฒิสภา ครั้งที่ 8/2523 (วิสามัญ) ชุดที่ 1 หน้า 361.



ข่าวหน้า<sup>1</sup> ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มีหลักการและวิธีการที่สำคัญ คือ

1. ควบคุมค่าเช่า โดย

1.1 กำหนดอัตราค่าเช่าชั้นสูงที่จะเรียกเก็บได้เป็นอัตราตายตัวตามคุณภาพของนา ซึ่งแบ่งเป็น 5 ชั้น จะเป็นเงินหรือผลผลิตก็ได้แต่ค่าเช่าสูงที่สุดเฉลี่ยแล้วประมาณ 1 ใน 5 ของผลผลิตต่อไร่<sup>2</sup>

1.2 ห้ามเรียกเก็บมัดจำหรือค่าเช่าล่วงหน้ารวมทั้งกระทำการอย่างอื่น ๆ ให้ผู้เช่าต้องรับภาระทำนองเดียวกัน

1.3 ให้งด หรือลดค่าเช่าในปีที่การทำนาเสียหายเพราะเหตุสุดวิสัยหรือไม่ได้ทำนา<sup>3</sup>

2. ให้ความมั่นคงในการเช่า คือ

2.1 คุ้มครองผู้เช่าและผู้ให้เช่าแม้ว่าสัญญาเช่าจะมีได้ทำหลักฐานเป็นหนังสือ

2.2 สัญญาเช่าจะคงอยู่ตลอดไปไม่สิ้นสุด ผู้ให้เช่าจะบอกเลิกไม่ได้เว้นแต่จะเข้าเงื่อนไข คือ ผู้เช่าไม่ชำระค่าเช่าในปีที่ผ่านมา ผู้เช่าให้เช่าช่วงเวลาโดยไม่ได้รับความยินยอม ผู้เช่าทำนาน้อยกว่าร้อยละ 75 ของพื้นที่ที่เช่า หรือผู้เช่ายินยอมให้บอกเลิก<sup>4</sup>

2.3 มีการสืบทอดการเช่าไปยังทายาท บุพการี หรือสามีภรรยาของผู้เช่าตลอดไปเมื่อผู้เช่าถึงแก่ความตาย<sup>5</sup>

<sup>1</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภา ชุดที่ 1 และชุดที่ 2 พ.ศ. 2493, หน้า 68.

<sup>2</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 8/2493 (วิสามัญ) หน้า 364-366.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 364-365.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 366-367.

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 367.

2.4 ถ้ามีผู้ประสงค์จะเช่านาที่กว้างผู้ให้เช่าต้องยินยอมให้เช่า วันแต่  
จะทำนาเอง<sup>1</sup>

3. มีบทกำหนดโทษ เป็นโทษปรับหากมีการฝ่าฝืนบางกรณี คือ การห้ามเรียก  
ค่าเช่าเกินอัตรา การเรียกเก็บค่ามัดจำและค่าเช่ากรณีไม่ได้ทำนาเพราะเหตุผลวิสัย และ  
การปฏิเสธการขอเช่านาที่กว้าง<sup>2</sup>

4. ให้มีคณะกรรมการขึ้นเฉพาะเรียกว่า "คณะกรรมการประจำตำบล" เพื่อ  
วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในการเช่าเฉพาะกรณีร้องเรียนเรื่องเรียกเก็บค่าเช่า ใน  
ปีที่ไม่ได้ทำนา การบอกเลิกการเช่า การสืบทอดการเช่า<sup>3</sup>

5. การบังคับใช้เฉพาะกับการเช่านาแต่ละรายซึ่งมีเนื้อที่ไม่เกิน 100 ไร่ สำหรับ  
นาหว่าน และไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับนาดำ<sup>4</sup> เพราะถือว่าผู้เช่านาจำนวนขนาดนี้ยากจน  
ถ้าเช่าที่นามากกว่านี้ต้องลงทุนมากต้องมีฐานะดีอยู่แล้ว ส่วนจะใช้ท้องที่ใดบ้างนั้นจะประกาศ  
โดยพระราชกฤษฎีกา

ประเด็นสำคัญในการประชุมพิจารณาของวุฒิสภา คือ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว  
รอนสิทธิเจ้าของที่ดินอย่างรุนแรง อันจะนำไปสู่ระบบคอมมิวนิสต์ในภายหน้า วุฒิสภาจึงตั้ง  
คณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อแปรญัตติก่อนรับหลักการ ปรากฏว่ากรมการแก้ไขหมตทุก  
มาตรา รวมทั้งชื่อของพระราชบัญญัติโดยอาศัยข้อมูลจากกระทรวงมหาดไทย และกระทรวง  
เกษตรธิการ (ชื่อในขณะนั้น) โดยคำนึงถึงหลักการท้องค้การอาหารและเกษตรแห่ง  
สหประชาชาติ (Food and Agricultural Organization: F.A.O.) ที่วางเป็น  
แนวทางโดยทั่วไปไว้ คือ<sup>5</sup>

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 368.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 367-368.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 361.

<sup>5</sup> F.A.O. Regional Office Bangkok, National Seminar on Land  
Reform and Policies In Thailand 9-13 Feb 1970, p. 49.

1. ค่าเช่าต้องอยู่ในอัตราที่ยุติธรรม (Fair rents)
2. ให้หลักประกันเพื่อความมั่นคงในการถือครองที่เช่า (Security of Tenure)

และ

3. มีสิทธิในการปรับปรุงที่ดิน (Right to Land Improvement)

แต่อย่างไรก็ตามการแก้ไขในขั้นแรกนี้มีหลักสำคัญเฉพาะห้ามมิให้เรียกค่าเช่าเกินอัตราเท่าที่นั้น ส่วนหลักอื่น ๆ เป็นข้อปลีกย่อย<sup>1</sup> แต่เมื่อตั้งกรมการร่วมกันทั้งสองสภาขึ้นพิจารณาแล้ว หลักการในร่างพระราชบัญญัติก็กว้างขึ้น โดยวางแนวทางไว้ว่า<sup>2</sup>

1. ควรจะทำให้เป็นกฎหมายที่ปฏิบัติได้สะดวกไม่เป็นการยุ่งยากนัก
2. ต้องไม่เป็นการบังคับเจ้าของนาเกินไป
3. ขณะเดียวกันก็ต้องช่วยผู้เช่านาที่จะให้เสียค่าเช่านาตามสมควรและ
4. การเช่าควรมีระยะเวลาช้านาน

การแก้ไขทำในลักษณะประนีประนอมระหว่างฝ่ายต่าง ๆ คือ วุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร และผู้เช่านากับเจ้าของที่ดิน และเชื่อมั่นว่าการกำหนดค่าเช่าตามวิธีการที่เสนอนี้จะสามารถทำให้การเก็บค่าเช่านาร้อยละ 50 ของผลผลิต หมดสิ้นไปหรือเบาบางลง<sup>3</sup> แต่ปรากฏว่ามีข้อโต้แย้งคัดค้านอยู่เกือบทุกจุด ซึ่งล้วนเป็นโครงสร้างสำคัญของมาตรการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ

1. อัตราค่าเช่า กรมการได้แก้ไขให้เรียกเก็บเป็นอัตราขั้นสูงตามจำนวนผลผลิตในแต่ละขั้นของที่นา ซึ่งจำแนกตามคุณภาพที่ดิน อัตราสูงสุดที่ให้เรียกเก็บได้ คือ ประมาณร้อยละ 30 หรือ 1 ใน 3 ของผลผลิตต่อไร่ สูงกว่าอัตราที่สภาผู้แทนเห็นชอบ คือ ร้อยละ 20 หรือ 1 ใน 5 ของผลผลิตต่อไร่ ซึ่งได้ให้คำชี้แจงว่าการที่กรมการกำหนดอัตราไว้สูงนั้นเจ้าของอาจคิดค่าเช่าต่ำกว่าที่กำหนดไว้ก็ได้ ถ้าเรียกเก็บค่าเช่าแพง

<sup>1</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 8/2493, หน้า 369.

<sup>2</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภา ชุดที่ 1 และชุดที่ 2 หน้า 46-47.

<sup>3</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 8/2493, หน้า 371.

เกินไปแล้วข่าววาก็จะไปเข้าที่อื่นแทน ซึ่งความเห็นทำนองนี้เห็นได้ว่าจะเป็นไปได้ต่อเมื่อมีที่ดินเพียงพอและที่ดินกระจายอยู่กับเจ้าของหลายราย ผู้เช่าจึงสามารถเลือกได้ และมีวุฒิสมาชิกบางท่านเห็นว่า แต่เดิมมาเราเรียกเก็บค่าเช่าแบบแบ่งครึ่งผลผลิต ซึ่งแม้จะมีการเสียเปรียบกัน เหตุการณ์ก็สงบเรียบร้อยไม่มีปัญหา สิ่งไม่ควรควบคุม<sup>1</sup> ความเห็นเช่นนี้น่าจะไม่ถูกต้อง เพราะเป็นการมองถึงประโยชน์ในการปกครองแต่ด้านเดียว การที่ข่าววาทกเป็นฝ่ายเสียเปรียบแล้วมิได้ร้องเรียนหรือมีปฏิกริยา มิได้หมายความว่า เป็นความถูกต้อง หรือถึงแม้จะมีวุฒิสมาชิกอีกบางท่านมีความเห็นว่า อัตราค่าเช่าตามความเป็นจริงที่เรียกเก็บกันอยู่ต่ำกว่าอัตราที่สภาผู้แทนกำหนดไว้ด้วยซ้ำก็ตาม การควบคุมการเช่าก็ยังคงต้องมีเพื่อให้เกิดความแน่นอนในการเช่า แต่อัตราจะอยู่ในระดับใดนั้นขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริง เช่น ต้นทุนการผลิต สภาวะเศรษฐกิจ และนโยบายในการแก้ไขปัญหาว่าจะใช้มาตรการโดยแข็งกร้าวหรือไม่ ในเมื่อการตราพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ใหญ่ คือ ป้องกันการเก็บค่าเช่าถึงร้อยละ 50 ของผลผลิต<sup>2</sup> การที่ยอมให้เรียกเก็บอย่างสูงไม่เกินประมาณร้อยละ 33 ของผลผลิตจึงถือเป็นการแก้ไขปัญหาแล้ว

2. ความมั่นคงในการเช่า อันประกอบด้วยการให้ความคุ้มครอง แม้มิได้ทำหลักฐานเป็นหนังสือ กำหนดระยะเวลาเช่า การบอกเลิกการเช่า การสืบทอดการเช่า และการขอเช่าใหม่ที่กว้าง เดิมสภาผู้แทนราษฎร เสนอให้การเช่าไม่มีระยะสิ้นสุดและเมื่อผู้เช่าตายทายาทก็สามารถเช่าต่อได้ตลอดไป เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นให้เจ้าของที่ดินบอกเลิกการเช่าได้ กรณีการสิ่งแก้ไขให้การเช่ามีอายุไม่เกิน 3 ปี เนื่องจากไม่ประสงค์ให้มีหลักเกณฑ์แตกต่างไปจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องหลักฐานการฟ้องร้องบังคับคดีมากนัก ดังมาตรา 538 ได้บัญญัติไว้ว่า "เช่าอสังหาริมทรัพย์นั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างหนึ่งอย่างใดลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบเป็นสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่ ถ้าเช่ามีกำหนดกว่าสามปีขึ้นไป หรือกำหนดตลอดอายุของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าไว้ หากมิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ท่านว่าการเช่านั้นจะฟ้องร้องให้

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 420.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 423.

บังคับคดีได้เพียงสามปี" เพราะเหตุที่ว่าพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นคุ้มครองการเช่านาทั้งที่มีและไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือ และไม่จำเป็นต้องจดทะเบียน แต่ต่อมาในกรมการร่วม กรมการ-  
 ธิการฝ่ายสภาผู้แทนได้พยายามประณีประนอมขอให้เพิ่มระยะเวลาเป็น 5 ปี ได้สำเร็จ แต่จะ  
 สังเกตได้ว่า เมื่อตราเป็นพระราชบัญญัติแล้วกลับใช้ถ้อยคำว่า "ให้สัญญาเช่ามีอายุต่อไปได้ไม่  
 เกิน 5 ปี นับแต่วันประกาศพระราชกฤษฎีกา หรือนับแต่วันทำสัญญา"<sup>1</sup> ซึ่งหมายความว่าอาจ  
 ทำสัญญาเช่ามีระยะเวลาน้อยกว่า 5 ปีก็ได้ ซึ่งไม่ใช่ลักษณะที่คุ้มครองผู้เช่าให้ได้รับความมั่นคง  
 ได้ ส่วนการสืบทอดการเช่านั้นก็ให้ลัทธิของผู้เช่า คือ ผลิตพิเศษเฉพาะที่ผู้เช่าเดิมมีอยู่

ส่วนการบอกเลิกการเช่านั้น ตามร่างเดิมมีกำหนดว่าการบอกเลิกจะทำได้เฉพาะ  
 เมื่อผู้เช่าไม่ชำระค่าเช่าปีที่ผ่านมา ผู้เช่าให้เช่าช่วงนา ผู้เช่าปลูกข้าวน้อยกว่าร้อยละ 75  
 ของเนื้อที่ที่เช่า และผู้เช่ายินยอมเลิกเช่า กรมการได้เพิ่มเงื่อนไขอีกประการหนึ่ง คือ  
 เมื่อผู้เช่าทำให้น้ำเสียหาย หรือไม่บำรุงตามปกติ แต่กรมการร่วมได้ตัดออกไปภายหลัง  
 ซึ่งน่าเสียดายว่าเป็นการทำลายหลักประกันของ เจ้าของที่ดินที่จะไม่ได้รับความเสียหายจาก  
 การเช่าลงไป

---

<sup>1</sup>มาตรา 9 เมื่อได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ในท้องที่ใด  
 แล้ว

(1) สัญญาเช่านารายใดซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันประกาศพระราชกฤษฎีกาไม่มีกำหนด  
 เวลา หรือมีกำหนดเวลาแต่ต่ำกว่าห้าปี ถ้าผู้เช่าประสงค์จะเช่าต่อไป ให้สัญญาเช่ารายนั้น  
 มีกำหนดต่อไปได้ไม่เกินห้าปี นับแต่วันประกาศพระราชกฤษฎีกา

(2) สัญญาเช่านารายใดซึ่งทำไว้ในหรือหลังวันประกาศพระราชกฤษฎีกาไม่มี  
 กำหนดเวลาหรือมีกำหนดเวลาแต่ต่ำกว่าห้าปี ถ้าผู้เช่าประสงค์ให้สัญญาเช่ารายนั้นมีอายุ  
 ไม่เกินห้าปี นับแต่วันทำสัญญา

สำหรับการให้เช่านาที่ทิ้งว่างไว้ โดยเจ้าของมิได้ทำประโยชน์หรือมิได้ให้เช่าทาง  
 สภาผู้แทนเสนอว่าควรปฏิเสธร่างไม่ได้เลย แต่กรมการได้ตัดออกทั้งมาตรา และมีผู้เสนอว่า  
 น่าจะใช้มาตรการทางภาษีมาบังคับทางอ้อมแทน เช่น เก็บภาษีที่ดินที่มิได้ใช้ทำประโยชน์ให้  
 สูงขึ้นในอัตราที่ทำให้เจ้าของที่ดินต้องนำที่ดินออกให้เช่า ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าถ้าจะออกกฎหมาย  
 เช่นนั้นก็คงจะยากลำบากพอ ๆ กัน และก่อให้เกิดปฏิกิริยาทั้ง 2 วิธี และอาจไม่ได้ผลส่วนใหญ  
 ต้องตามวัตถุประสงค์ แต่ถ้าทำได้ก็ควรเป็นมาตรการสนับสนุนกันกับการควบคุมการเช่า การ  
 เพิ่มภาษีกับการกำหนดให้มีการใช้ที่ดินให้เกิดผลผลิตนั้นได้ประโยชน์ต่างกัน เพราะการให้เช่า  
 นั้นทำให้เกษตรกรมีรายได้ เจ้าของที่ดินได้ค่าเช่า คนมีงานทำ มีการเพิ่มผลผลิต และรัฐ  
 เก็บภาษีได้อยู่ อย่างไรก็ตามก็ดีภายหลังกรมการร่วมได้ประนีประนอมโดยการเพิ่มมาตรการ  
 ดังกล่าวขึ้นแต่ให้เวลาเจ้าของที่ดินที่จะปล่อยให้ที่ดินว่างจากการใช้ประโยชน์ได้ 1 ปี เพื่อให้  
 เจ้าของที่ดินได้มีโอกาสตัดสินใจว่า จะทำประโยชน์อย่างไรกับที่ดินและมีโอกาสเลือกผู้เช่า  
 ระยะหนึ่ง เพื่อไม่ให้เป็นการสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้ให้เช่าและไม่ปล่อยที่ดินให้เปล่าประโยชน์

หลักการเหล่านี้เป็นหลักการสำคัญของการควบคุมการเช่า เช่นเดียวกับการควบคุม  
 อัตราค่าเช่า แต่ก็มีข้อโต้แย้งในทางที่ว่า เป็นการบังคับเจ้าของที่ดิน ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐสภา  
 ในสมัยนั้นได้พยายามหาทางออกโดยผ่อนคลายมาตรการทั้งหมดลงดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

3. การจัดตั้งองค์การพิเศษในรูปของคณะกรรมการประจำตำบลพิจารณา ก่อนฟ้องร้อง  
 ต่อศาล และให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยและกระทรวง เกษตรการรักษากฎ  
 ตามพระราชบัญญัติตามแนวความคิดของสภาผู้แทนราษฎรนั้น กรมการไม่เห็นด้วยเพราะ  
 เห็นว่าการควบคุมการเช่าเป็นเรื่อง เกี่ยวกับการปกครอง การให้หลายฝ่ายเป็นผู้พิจารณา  
 และดำเนินการจะก่อให้เกิดความยุ่งยาก จึงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษากฎ  
 แต่ผู้เดียว และไม่ต้องตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้น ให้เป็นหน้าที่ของ คณะกรรมการอำเภอแต่ฝ่าย-  
 เดียว<sup>1</sup> ในประการนี้ไม่มีผู้โต้แย้งว่าควรจะให้อยู่ในความรับผิดชอบของทั้งสองกระทรวงและ  
 ควรมีคณะกรรมการประจำตำบลขึ้น มีแต่กักท้วงในข้อที่ว่า กรมการอำเภอเป็นข้าราชการฝ่าย-  
 ปกครองมีภาระหน้าที่มากอยู่แล้ว และพระราชบัญญัติควบคุมการเช่าที่จะใช้บังคับใหม่นี้ก็มิได้

<sup>1</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 8/2493 (วิสามัญ), หน้า 372.



ให้อำนาจไว้เป็นพิเศษในการมาให้ถ้อยคำหรือเรียกพยานหลักฐาน การที่จะให้คู่กรณีเข้าหานาย-  
อำเภอโดยอาศัยเหตุที่มีความเคารพยำเกรงนั้น ไม่เพียงพอสำหรับการดำเนินการแล้ว เรื่อง-  
นี้กรรมการชี้แจงว่าในส่วนแห่งศาลฎีกาเคยวินิจฉัยว่า ผู้ที่อำเภอมีหมายเรียกจะไม่มาพบ  
ก็ได้ ส่วนทางอาญานั้นอำเภอมีอำนาจดำเนินการอยู่แล้ว

อนึ่งแนวความคิด 2 ประการ ของสมาชิกสภาผู้แทนนับว่าเป็นความคิดที่ก้าวหน้า คือ

1. เกี่ยวกับคณะกรรมการประจำตำบล แม้ว่ามิได้มีลักษณะเด่นถึงขนาดเป็น  
ไตรภาคี หรือให้มีผู้แทนของผู้เข้า และผู้ให้เข้าเข้าเป็นกรรมการซึ่งอาจติดขัดเพราะความรู้  
ความสามารถของราษฎรขณะนั้นไม่เอื้ออำนวยก็ตาม แต่ก็เป็นอย่างดีที่จะเน้นให้เห็นความสำคัญ  
ของการควบคุมการเข้า และเป็นแนวทางในการแสวงหารูปแบบขององค์กรดำเนินการใน  
กฎหมายในระยะต่อมา
2. เกี่ยวกับผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ในระยะนั้นมองเห็นกันว่าการควบคุม  
การเข้าเป็นงานบำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎรเช่นเดียวกับงานอื่น ๆ ของกระทรวงมหาดไทย  
เพราะเป็นเรื่องระหว่างคู่สัญญาซึ่งมีข้อพิพาทโต้เถียง หรือมีความเดือดร้อนเกี่ยวกับการทำมา  
หากินเท่านั้น ซึ่งหากมองปัญหาการเข้าในลักษณะกว้างดังเช่นที่กล่าวไว้ในเรื่องการถือครอง  
ที่ดินและปัญหาการเข้าแล้ว จะเห็นว่าเป็นงานที่มีขอบเขตกว้างขวางไม่เพียงแต่เฉพาะด้าน  
การปกครองเท่านั้น และในทางปฏิบัติก็ย่อมต้องอาศัยข้อมูลทางวิชาการเกษตรอยู่มาก ยิ่งกว่า  
นั้น ในช่วงระยะเวลาเดียวกันประเทศอื่น ๆ เช่น สาธารณรัฐจีน ฟิลิปปินส์ อิตาลี ได้  
ให้ความสนใจและเริ่มดำเนินการปฏิรูปที่ดินกันแล้ว โดยกำหนดให้การควบคุมการเข้า  
เป็นบันไดขั้นแรกของการปฏิรูป แต่เนื่องจากในขณะนั้นการแก้ปัญหาการถือครองมิได้ถือเป็น  
นโยบายของรัฐและการปฏิรูปที่ดินก็มิใช่สิ่งที่ผู้ใดคาดว่าจะเป็นสิ่งจำเป็นนั้นเอง อย่างไรก็ตาม  
งานการควบคุมการเข้านั้นก็จัดได้ว่า มิใช่งานด้านการปกครองโดยเฉพาะ และการเล่นอ  
รูปแบบขององค์กรพิเศษและสร้างลักษณะประสานงานระหว่างกระทรวงเกษตรธิการ และกระทรวง  
มหาดไทยก็แสดงให้เห็นว่า มีผู้ที่ดำรงที่จะแก้ไขปัญหาในลักษณะกว้างและเป็นแนวทางในเวลา  
ต่อมา แต่ในภายหลังมีผู้เห็นว่าการขาดองค์กรดำเนินการ ทำให้กฎหมายควบคุมการเข้านา  
ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้<sup>1</sup>

<sup>1</sup> "กฎหมายที่ดินเพื่อใคร . . . สัมภาษณ์ ปุณณะ สุทธิประภา ทนายความของ  
ชาวนาข้าวไร่," วารสารเศรษฐกิจและสังคม 17 (กรกฎาคม-สิงหาคม, 2523): 47.

ในที่สุดพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ก็ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2493 ด้วยความเห็นต่าง ๆ กันคือ บางฝ่ายยอมรับในหลักการของพระราชบัญญัติว่ามีความจำเป็นต่อสถานการณ์ บางฝ่ายเห็นว่าได้แก้ไขผ่อนปรนความรุนแรงของมาตรการควบคุมลงแล้ว และบางฝ่ายเห็นว่าการเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้จะเป็นการตักว่าที่จะยับยั้ง และร่างพระราชบัญญัติในเรื่องควบคุมการเช่านาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีโอกาสกลับเข้ามาใหม่ตามวิธีทางแห่งรัฐธรรมนูญ เพราะกล่าวกันว่า "กฎหมายฉบับนี้ . . . เป็นฮิริตจิตใจของผู้แทนก็ว่าได้"<sup>1</sup> ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศกำหนดท้องที่ที่จะบังคับใช้ในภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวม 19 จังหวัด คือ พระนคร ธนบุรี พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี ชัยนาท อ่างทอง สระบุรี ปทุมธานี นนทบุรี ฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี ลุมพินี ราชบุรี เพชรบุรี นครปฐม สุพรรณบุรี และชลบุรี เป็นที่เห็นกันว่ากฎหมายฉบับนี้บังคับใช้ไม่ได้ผลเลย ซึ่งน่าจะเนื่องมาจากเหตุผลสำคัญที่กล่าวแล้ว คือ ขาดมาตรการในการเร่งรัด หรือกระตุ้นให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ชาวนาที่ยังคงต้องอยู่ภายใต้สัญญาเช่าลักษณะเดิม เพราะไม่สามารถจะลุกขึ้นปกป้องผลประโยชน์ของตนเองได้ และเมื่อเวลาผ่านไปนานเข้า ความไม่เหมาะสมต่อสภาพการณ์ของพระราชบัญญัติก็ปรากฏขึ้นตามกาลเวลา ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

1. การประกอบเกษตรกรรมในระยะต่อ ๆ มา เปลี่ยนแปลงไป เช่น มีการทำนาปีละ 2 ครั้ง หรือมากกว่าในเขตที่การชลประทานดี มีการปลูกพืชอื่นนอกจากพืชหลัก ซึ่งเพิ่มผลผลิตและรายได้ให้แก่เกษตรกร การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีในการเพาะปลูก ทำให้ต้นทุนสูง ประเภทของการเกษตรก็มีได้มีแต่เพียงทำนา เท่านั้นหากยังมีพืชไร่สำคัญนานาชนิด ซึ่งเกษตรกรเหล่านั้นก็ประสบปัญหาเช่นกัน ปัญหาเรื่องค่าเช่าก็เกิดขึ้นว่ากำหนดอย่างไรจึงจะเหมาะสม เพราะเจ้าของที่ดินก็เห็นว่าผู้เช่าได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพิ่มขึ้น ความไม่เหมาะสมอีกประการหนึ่ง คือ ค่าเช่าที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติปี 2493 ให้เก็บจากที่ดินซึ่งแบ่งเป็น 4 ชั้น แตกต่างกันไป การกำหนดเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการติดตามผลผลิตว่านาที่เช่าได้ผลผลิตจำนวนเท่าไร และจะเรียกเก็บอัตราใดซึ่งฝ่ายผู้เช่า ผู้ให้เช่า

<sup>1</sup> พระยาสาริกพงศธรมพิลาส, รายงานการประชุมวุฒิสภา ชุดที่ 1 และชุดที่ 2 พ.ศ. 2493, หน้า 52.

มักจะเห็นไม่ตรงกัน และก่อให้เกิดการยักย้ายปิดบัง ผลผลิต หรือการหาเหตุผลบอกเลิกการเช่า

2. ค่าของเงินและราคาที่ดินเปลี่ยนไป โทษปรับตามกฎหมายกำหนดไว้สูงที่สุดไม่เกิน 2,000 บาท ซึ่งไม่ใช่โทษที่น่าเกรงกลัวต่อการละเมิดกฎหมายอีกต่อไป ทำให้สภาพบังคับของกฎหมายลดลง ส่วนราคาของที่ดินก็สูงขึ้นความต้องการใช้ประโยชน์ด้านต่าง ๆ มีมากขึ้น แนวโน้มที่จะฝ่าฝืนกฎหมายจึงเป็นไปได้มากขึ้น

3. การกำหนดอายุสัญญาเช่า ซึ่งกำหนดไว้ว่าคราวละไม่เกิน 5 ปี และการบอกเลิกด้วยเงื่อนไขที่ว่า เมื่อผู้เช่าไม่ชำระค่าเช่าในปีที่ผ่านมาโดยไม่มีข้อยกเว้นแม้ว่าจะเกิดความเสียหายเพราะเหตุภัยธรรมชาติหรือเหตุสุดวิสัยต่าง ๆ ก็ตาม ไม่เป็นการสร้างความมั่นคง และเป็นช่องโหว่ให้หลีกเลี่ยงเพื่อบอกเลิกการเช่า ซึ่งถ้ากฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินไม่ล้ามารถให้หลักประกันในเรื่องนี้แล้ว มาตรการควบคุมการเช่าทั้งหมดก็ไม่มีประโยชน์

4. พระราชบัญญัติควบคุมการเช่า พ.ศ. 2493 ขาดมาตรการที่จะพิทักษ์ผลประโยชน์ของคู่กรณี คือ ให้คู่กรณีร้องเรียนต่อคณะกรรมการอำเภอ เพื่อวินิจฉัยถ้าคู่กรณีไม่พอใจก็ต้องไปฟ้องศาล โดยปกติคู่กรณีย่อมอยู่ห่างไกลศาล และผู้เช่าเองก็ยากจนอยู่แล้วสภาพการณ์เช่นนี้คู่กรณีจะไม่ล้ามารถพิทักษ์สิทธิของตนเองได้ดี โดยเฉพาะผู้เช่าถ้าถูกทะเลเมิดสิทธิแล้วจะไม่มีทางต่อสู้เลย ซึ่งควรจะมองการณ์ที่มีประสิทธิภาพสูงที่จะพิจารณาปัญหาได้ถูกต้องยิ่งขึ้นและอำนวยความสะดวกให้คู่กรณีได้มากยิ่งขึ้น

5. การทำหลักฐานเป็นหนังสือหรือจดทะเบียนการเช่า ก็เป็นข้อนำพิจารณาว่าควรให้มีขึ้นเพื่อผลในการบังคับใช้กฎหมาย

แม้ว่าปัญหาการถือครอง ปัญหาการเช่าได้ทวีขึ้นสภาพบ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไป พระราชบัญญัติควบคุมการเช่า พ.ศ. 2493 ก็ไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขนโยบายเรื่องการถือครองกลับเปิดกว้างขึ้นโดยการยกเลิกการจำกัดเนื้อที่ถือครอง (ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502)<sup>1</sup> การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจึงมีน้อยมาก

<sup>1</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 8 หน้า 12, 13 มกราคม 2502.

เพราะ เป็นปัญหาที่เสี่ยงต่อความยุ่งยากทางการเมือง ทั้งเรื่องสิทธิที่แตกต่างและปัญหาผลประโยชน์ จะเห็นได้ชัดว่าปัจจัยทางการเมืองมีผลกระทบต่อการควบคุมการเข้านาโดยตรงทีเดียว

ข้อบกพร่องในกฎหมายที่กล่าวมาปรากฏขึ้นเองตามกาลเวลา ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นที่ธรรมขึ้นด้วยเหตุที่ว่ากฎหมายไม่ทันต่อกาลสมัย แต่ก็ยังไม่มีมีการแก้ไขครั้งใหญ่ ๆ คราวใดที่เกิดปัญหาประทุขึ้นรัฐบาลก็ได้แก้ไขเฉพาะหน้าเป็นคราว ๆ ไป เช่นในปี 2509 ได้แต่งตั้ง "คณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาชาวไร่" ขึ้น สังกัดอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อช่วยเหลือปัญหาหนี้สิน และที่ดินทำกิน ในปี 2515 ได้โอนไปเป็นงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ในปี 2513 ทางราชการได้มีดำริที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา พ.ศ. 2493 ใหม่ ซึ่งอธิบดีกรมการปกครองได้ให้สัมภาษณ์ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ว่า คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเข้านาได้พิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมค่าเข้านาฉบับใหม่ ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ<sup>1</sup>

1. กำหนดอัตราค่าเข้าใหม่ให้ยุติธรรมและถูกต้องตามสภาพความเป็นจริงเมื่อใช้แล้วจะต้องเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ
2. กำหนดอายุสัญญาเข้าเป็นเวลานานพอสมควร เช่น ไม่น้อยกว่า 5 ปี นอกจากนี้ผู้เข้านาจะผิดสัญญาไม่ชำระค่าเช่าติดกัน 2 ปี หรือผิดสัญญาอื่น ๆ เช่น ให้เช่าช่วง ผู้ให้เข้านามีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ และผู้เข้านามีสิทธิเรียกร้องขอเช่าต่อไปเมื่อครบสัญญาแล้ว
3. บังคับให้การทำสัญญาหรือการเปลี่ยนแปลงสัญญาใด ๆ ต้องมีการจดทะเบียนและกำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการเช่ากันโดยมิได้จดทะเบียน
4. กำหนดมาตรการและเงื่อนไขที่แน่นอน เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้เข้านาและผู้ให้เข้านา เช่น ผู้ให้เข้านามีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ และผู้ให้เข้านาและผู้เข้านา

<sup>1</sup> คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย, กฎหมายควบคุมการเข้านา, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ป., ม.ป.ท.), หน้า 1-6.

มีหน้าที่บำรุงรักษาดิน

5. กำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำท้องถิ่น ให้มีอำนาจหน้าที่ขจัดข้อขัดแย้งระหว่างผู้เช่านา และเจ้าของนาในฐานะอนุญาโตตุลาการ จดทะเบียนการทำสัญญาเช่านาและควบคุมการเช่านา

ต่อมารัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านาตามที่กระทรวงมหาดไทยร่างขึ้น และสั่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วขอให้คณะรัฐมนตรีทบทวนหลักการหลายประการ คณะรัฐมนตรีจึงส่งกลับกระทรวงมหาดไทยปรับปรุงแก้ไข ต่อมาในเดือนมิถุนายน 2514 จึงมีข่าวว่า คณะรัฐมนตรีได้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปให้พรรคสหประชาไทยพิจารณาก่อนเสนอสู่สภา พรรคสหประชาไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของนา โดยพรรคสหประชาไทยเห็นว่า ควรจะให้เจ้าของนาเก็บค่าเช่าได้ 1 ใน 3 ของผลผลิต ขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ แล้วข่าวคราวเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านาฉบับใหม่ก็เงียบหายไปพร้อมกับการปฏิวัติล้มล้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2514<sup>1</sup> และมีการจัดตั้งกองอำนวยการปราบปรามบุคคลผู้เป็นภัยต่อสังคม (กอ.ปป) ขึ้นในกองบัญชาการคณะปฏิวัติ มีข่าวนามาร้องเรียนขอให้ช่วยกำจัดเจ้าหน้าที่และนายทุนที่เอารัดเอาเปรียบ กอ.ปป. ได้ดำเนินการโดยไกล่เกลี่ยประนีประนอมลดหนี้สินให้เมื่อยกเลิกกองบัญชาการคณะปฏิวัติจึงได้ตั้งสำนักงานตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรม ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ดำเนินงานของ กอ.ปป. ที่ค้างอยู่ และเสนอนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามคำร้องของราษฎรขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับเรื่องหนี้สินในเขตจังหวัดภาค 6 เรียกชื่อย่อว่า กลส. มีอำนาจหน้าที่สอบสวนไกล่เกลี่ย ประนีประนอมหนี้แก่เกษตรกร<sup>2</sup> คณะกรรมการชุดแรกไม่มีบทบาทในการแก้ปัญหาที่เด่นชัด ส่วน กอ.ปป. และ ก.ต.ป. นั้น เป็นการดำเนินการแบบใช้อำนาจเข้าแก้ไขปัญหา หรือบีบบังคับให้คู่กรณียอมมากกว่าใช้ตัวบทกฎหมายหรือวิธีการประนีประนอม ซึ่ง

<sup>1</sup> คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย, กฎหมายควบคุมการเช่านา, หน้า 7.

<sup>2</sup> สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, "สำนักงานคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาข้าวไร่," กรุงเทพฯ: 2523.

เป็นการทำลายความเชื่อมั่นและศรัทธาในการแก้ไขข้อหาด้วยหลักกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม  
 ลง และสร้างทัศนคติที่ไม่ถูกต้องให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชน ยิ่งก่อให้เกิดความเคียดแค้นแก่เจ้า-  
 ของที่ดินที่ถูกบังคับ ซึ่งสร้างความรำคาญในสัมพันธภาพของเจ้าของที่ดินกับเกษตรกรต่อมา  
 อีกด้วย ด้วยความที่หวังผลทางการเมือง ปัญหาทางกฎหมายจึงกลายเป็นเรื่องที่มีการเมือง  
 เข้ามาแทรกเพิ่มความยุ่งยากขึ้นอีก

หลังเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง ในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ชาวนาข้าวไร่  
 หลายจังหวัดได้พากันมาร้อง เรียงเรื่องหนังสือและที่ดินทำกินมากขึ้น เนื่องจากได้รับความกดดัน  
 และไม่มีทางออกมานานจึงแตกตื่นในความช่วยเหลือของรัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายก-  
 รัฐมนตรีสั่งแต่งตั้ง "คณะกรรมการสอบสวนตามคำร้อง เรียงของราษฎรขอความเป็นธรรม  
 เกี่ยวกับเรื่องหนังสือ" ขึ้นอีก ในสมัยที่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่สอง  
 เป็นช่วงที่ความขัดแย้งระหว่างผู้เช่าและเจ้าของที่ดินทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น มีการชุมนุม  
 เรียกร้องของชาวนาข้าวไร่ ที่บริเวณท่าเนียบรัฐบาล เหตุการณ์ในชนบทเริ่มรุนแรงขึ้นถึง  
 ขั้นจะใช้อาวุธทำร้ายกัน เช่น ที่จังหวัดนครสวรรค์ พิจิตร พิษณุโลก เพราะมีนักศึกษา  
 จากกรุงเทพฯ กลุ่มหนึ่ง เดินทางไปและแนะนำให้ชาวนาเข้าทำนาในที่ดินเดิมแต่เจ้าของนา  
 ไม่ยินยอม ในที่สุดนายกรัฐมนตรีต้องอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครอง  
 ระชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ออกคำสั่งที่ สรล. 32/2517 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2517  
 ให้ชาวนาข้าวไร่ที่เคยทำกินในที่ดินเมื่อปีก่อนได้ทำกินต่อไปอีก ในการนี้ได้แต่งตั้ง "คณะ-  
 กรรมการช่วยเหลือชาวนาข้าวไร่ให้ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินกันฤตุกาลผลิต พ.ศ. 2518"<sup>1</sup>  
 เพื่อไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทตามคำร้อง เรียง และได้ดำเนินการตรากฎหมายควบคุมการ  
 เข้านาฉบับใหม่แทนพระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา พ.ศ. 2493 โดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรี  
 เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2517 ได้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา  
 ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ แล้วมอบให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ในระหว่างที่  
 ดำเนินการอยู่นี้ชาวนาข้าวไร่ที่เดินทางมาร้อง เรียงได้ยื่นข้อตกลงกับรัฐบาลหนึ่งใน ก้าวประการ  
 ว่า หากรัฐสภาไม่ประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเข้านาฉบับใหม่ได้ทันในปี 2517 แล้ว  
 รัฐบาลจะต้องตราพระราชกฤษฎีกาประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา พ.ศ. 2493

<sup>1</sup> คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย, กฎหมายควบคุมการเข้านา,

ในท้องที่จังหวัดลำพูนและเชียงใหม่ก่อนสิ้นเดือนธันวาคม 2517 ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเข้านาฉบับใหม่เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2517 และสภาฯ ได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน 15 นาย ขึ้นพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนการพิจารณาวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราบนั้น ได้กระทำเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2517 และวันที่ 6 ธันวาคม 2517 และได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเข้านาฉบับใหม่ในวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2517 ด้วยคะแนนเสียง 129 ต่อ 2<sup>2</sup>

เมื่อพิจารณาจากรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้ง 2 ครั้งแล้ว เห็นได้ชัดว่าหลักการต่าง ๆ อันประกอบอยู่ในร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอเป็นที่ยอมรับเป็นส่วนใหญ่ ประเด็นที่ยกข้อถกเถียงกันเป็นประเด็นสำคัญก็คือ ปัญหาองค์กรดำเนินงาน ซึ่งจะจัดให้มีขึ้นในรูปของคณะกรรมการ 2 ระดับ คือ คณะกรรมการควบคุมการเข้านาประจำจังหวัด และคณะกรรมการควบคุมการเข้านาประจำอำเภอ ซึ่งมีบทเฉพาะกาลให้คณะกรรมการชุดหลังนี้หมดไปภายใน 3 ปี นับแต่ใช้พระราชบัญญัติโดยมีคณะกรรมการควบคุมการเข้านาประจำตำบลขึ้นแทน ในเรื่ององค์กรพิเศษนี้สภาเห็นชอบด้วยในหลักการ แต่มีความเห็นแตกต่างกันไปในรายละเอียด ซึ่งจะกล่าวต่อไปในหัวข้อลักษณะและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา พ.ศ. 2517

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งของพระราชบัญญัตินี้ คือ เป็นพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นตามปณิธานแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ที่ว่า "จักใช้มาตรการทั้งปวงในอันที่จะขจัดความเหลื่อมล้ำในฐานะบุคคลทั้งในทางเศรษฐกิจ และสังคมให้ลดน้อยลงเป็นลำดับ" และแนวนโยบายแห่งรัฐที่ว่า "รัฐพึงจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์ และการครอบครองที่ดินเพื่อประโยชน์แห่งการส่งเสริมเกษตรกรรม หรืออุตสาหกรรม และพึงกำหนดพันธะให้เจ้าของที่ดินใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์ตามความเหมาะสมแก่สภาพของที่ดิน และรัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์และสิทธิในที่ดิน เพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปและ

<sup>1</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันที่ 6 ธันวาคม 2517, หน้า 37.

## วิธีการอื่น<sup>1</sup>

### ลักษณะและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ไป โดยให้เหตุผลไว้ในท้ายพระราชบัญญัติว่า มาตรการที่กำหนดไว้นั้นไม่เหมาะสมและไม่เป็นการเพียงพอ เพราะสภาพการทำนาที่เปลี่ยนแปลงไปประกอบกับวิธีการกำหนดค่าเช่านาชั้นสูง ซึ่งกำหนดไว้เป็นการแน่นอนในกฎหมายนั้นยังไม่เป็นธรรม<sup>2</sup> แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ได้คงหลักการเดิมเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 คือ ในเรื่องควบคุมค่าเช่า และให้หลักประกันความมั่นคงในการเช่า และเสรีมิให้มาตรการนั้นคุ้มครองผู้เช่ายิ่งขึ้น กับทั้งได้เพิ่มเติมมาตรการที่ส่งเสริมการเกษตรและเศรษฐกิจอีกหลายประการ ซึ่งไม่มีอยู่ในพระราชบัญญัติฉบับเดิม ซึ่งอาจสรุปลักษณะและสาระสำคัญได้ดังนี้

1. มีลักษณะไปในทางคุ้มครองเกษตรกรผู้เช่ามากยิ่งขึ้นหลายประการ ทั้งที่เคยมีอยู่ในพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 และบัญญัติขึ้นใหม่ดังนี้ คือ

1.1 คุ้มครองผู้เช่านาทั้งประเทศและไม่จำกัดขนาดเนื้อที่นาที่เช่าในการที่จะคุ้มครองด้วย และยังขยายถึงการเช่าที่ดินเพาะปลูกพืชไร่อีกด้วย (มาตรา 4 วรรค 1-6) เหตุที่มีการขยายความคุ้มครองออกไปนั้นนอกจากเนื่องจากสภาพการเกษตรเปลี่ยนแปลงไปแล้ว การที่ชาวนาชาวไร่จากภาคอื่น ๆ นอกจากภาคกลางและภาคตะวันออกที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 มาร่วมร้องเรียนต่อรัฐบาลด้วย ทำให้เห็นว่าปัญหาการเช่าที่ดินมีอยู่ทั่วไปควรได้รับการแก้ไขปัญหาเช่นกัน แต่การไม่จำกัดการคุ้มครองโดยไม่ยกเว้นนาที่เช่าขนาดเล็กก็ก่อปัญหาขึ้นเช่นกัน คือ รมบางกรณีที่เจ้าของที่ดินที่มีที่ดินแปลงเล็ก และฐานะยากจนแต่อยู่ในสถานะที่ไม่อาจทำการเพาะปลูกด้วยตนเองได้ เช่น เลี้ยงไข่ได้ป่วย อุปลสมทบ ถูกศาลพิพากษาให้จำคุก เหล่านี้มีความจำเป็น

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, คำปรารภ และมาตรา 80, 81.

<sup>2</sup> ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 91 ตอนที่ 215 (17 ธันวาคม 2517).



สิงให้เข้า แต่เมื่อจะกลับมาทำการเกษตรต่อไปก็ยังคงผูกมัดด้วยสัญญาเช่าอยู่ ซึ่งเป็นปัญหาที่ยากในอันที่จะสร้างกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ทั้งหมด

1.2 ให้ความคุ้มครองแม้ว่าการเช่านั้นจะมีหลักฐานเป็นหนังสือ หรือทำเป็นหนังสือหรือจดทะเบียนหรือไม่ก็ตาม (มาตรา 4 วรรค 7) มาตราการนี้มาจะมาจากเจตนารมณ์ที่ให้ครอบคลุมการเช่าอย่างกว้างขวาง ซึ่งจะเอื้ออำนวยประโยชน์แก่เกษตรกรผู้เช่าทุกรายที่จะอ้างสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้

1.3 คุ้มครองอายุการเช่าและการเลิกเช่า เดิมพระราชบัญญัติควบคุมการเช่า พ.ศ. 2493 บัญญัติให้การเช่ามีอายุครั้งละไม่เกิน 5 ปี ซึ่งลักษณะนี้ไม่รัดกุมแน่นอนจนพระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. 2517 จึงกำหนดขึ้นใหม่ในมาตรา 5 ว่า "การเช่านาให้มีกำหนดคราวละไม่น้อยกว่า 6 ปี" โดยไม่มีข้อยกเว้นใด ๆ และตามมาตรา 46 ก็บัญญัติไปในทางที่ว่า การเช่าซึ่งทำมาก่อนพระราชบัญญัติใช้บังคับถ้ามีกำหนดเวลาหรือตกลงกันไว้ต่ำกว่าหกปีก็ให้การเช่านั้นมีกำหนดระยะเวลาหกปี เว้นแต่ว่าผู้เช่าจะไม่เช่าต่อไป นั่นคือเลิกเช่าไปเลย การบัญญัติเช่นนี้ทำให้เกิดผลดีแก่ผู้เช่าอย่างน้อย 2 ประการ คือ ตามปกติหากไม่มีการควบคุมการเช่าผู้ให้เช่าอาจเก็บขอยืมค่าเช่าทุกครั้งที่ย่อเช่าที่ดินต่อทุก ๆ ปี และประการที่สองทำให้ผู้เช่ากล้าตัดสินใจลงทุนบำรุงที่ดินให้ดีขึ้น เพราะสามารถใช้ที่ดินได้ในเวลายาวนาน

สำหรับการเลิกสัญญาเช่านั้นก็มิใช่เงื่อนไขขั้นตอนเพิ่มขึ้น ซึ่งแยกเป็น 2 กรณี ได้แก่ การบอกเลิกการเช่าเมื่อระยะเวลาเช่าสิ้นสุด และการบอกเลิกก่อนสิ้นสุดระยะเวลาเช่า ตามมาตรา 30 และ 36 คือ

1.3.1 แม้ว่าการเช่าจะครบกำหนด 6 ปี ตามกฎหมายหรือตามสัญญาแล้วก็ตาม การเช่าก็ยังไม่สิ้นสุดถ้าผู้ให้เช่ามิได้บอกเลิกการเช่าเป็นหนังสือให้ผู้เช่าทราบล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และการบอกเลิกนั้นต้องประกอบด้วยเหตุผลประการใดประการหนึ่ง ดังนี้

- เพื่อใช้ที่ดินทำการเกษตรด้วยตนเอง เงื่อนไขนี้มีอยู่ในพระราชบัญญัติควบคุมการเช่า พ.ศ. 2493 แต่เป็นการบอกเลิกระหว่างที่สัญญาเช่ายังไม่สิ้นสุด (ตามมาตรา 10 (5)) อย่างไรก็ตามสิ่งที่จะต้องพิจารณาเป็นการทำการเกษตรด้วยตนเองนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดไว้ แต่อาจเทียบเคียงกับมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งนิยามความหมายของคำว่า "เจ้าของที่ดินผู้

ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองไว้ว่า หมายถึง "เจ้าของที่ดินผู้ซึ่งดำเนินการผลิตด้านเกษตรกรรม โดยเป็นผู้ลงทุนและได้รับประโยชน์ จากการผลิตนั้นโดยตรง และไม่เป็นผู้ให้เช่าที่ดินนั้น" และคำพิพากษาฎีกาที่ 3-4-5/2515 ได้วินิจฉัยถึงความหมายของคำว่า "ประกอบกิจการด้วยตนเอง" ในพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 มาตรา 7 ว่า " . . . ต้องแปลคำว่า "ประกอบกิจการด้วยตนเอง" ว่า มุ่งประสงค์คุ้มครองผู้ประกอบกิจการด้วยตนเองจริง ๆ แม้จะลงมือทำด้วยตนเองไม่ไหว ต้องจ้างคนงานผู้อื่นมาช่วยทำก็ต้องอยู่ในความดูแลโดยใกล้ชิดของตนเองและเสี่ยงต่อการขาดทุน . . ." เหตุบอกละเมิดประการนี้ จึงน่าจะมีความหมายในทำนองเดียวกัน แต่ก็ยังเป็นช่อง โหว่ให้ผู้เช่า เปลี่ยนความสัมพันธ์กับผู้ให้เช่า เป็นการจ้างแรงงานเพื่อไม่ต้อง ถูกบังคับปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

- ใช้เพื่อประโยชน์แห่งครอบครัวของตนตามความจำเป็น  
เงื่อนไขข้อนี้ใกล้เคียงกับคำว่า "ทำประโยชน์อย่างอื่นนอกจากการทำนา" ในพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 มาตรา 10 (5) เหตุบอกละเมิดประการนี้กรมการปกครอง ได้ยกตัวอย่างไว้ว่า ได้แก่ การขอแบ่งมาเป็นที่พักปลูกต้นไม้ หรือพันธุ์ไม้ดอก หรือ เห็นว่า บริเวณบ้านคับแคบก็ขยายออกไปเพื่อให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจได้มากขึ้น แต่จะต้องขยายตามความจำเป็นเท่านั้น<sup>1</sup> ความจำเป็นในการใช้ที่ดินตามที่ยกตัวอย่างไว้นี้คล้ายกับการบอกละเมิดเพียงส่วนหนึ่งของที่เช่าเพื่อใช้ทำประโยชน์บนที่ดินนั้นโดยตรง ซึ่งอาจไม่กระทบกระเทือนผู้ให้เช่าหรืออาจกระทบกระเทือนเพียงเล็กน้อย แต่หากกรณีเป็นการที่ผู้ให้เช่ามีความเดือดร้อนจำเป็นต้องขายที่ดินเพื่อชำระหนี้ หรือเพื่อนำเงินมาเป็นค่าใช้จ่าย เช่นค่าใช้จ่ายในการศึกษาของบุตร ค่ารักษาพยาบาล ดังนี้จะถือว่าเป็นการใช้เพื่อประโยชน์แห่งครอบครัวตามความจำเป็นบอกละเมิดการเช่าก่อนนำที่ดินออกขายได้หรือไม่

- ใช้เพื่อทำประโยชน์ตามผังเมืองหรือเพื่อสาธารณประโยชน์  
เช่น ทางราชการได้จัดให้บริเวณที่ดินตั้งอยู่เป็นเขตอุตสาหกรรม ผู้ให้เช่าสามารถบอกละเมิดการเช่า เพื่อนำที่ดินไปให้ผู้อื่นเช่าเพื่อทำอุตสาหกรรมก็ได้ ทั้งนี้เพราะกฎหมายคำนี้ถึง

<sup>1</sup> กองปกครองท้องที่, กรมการปกครอง, คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2521), หน้า 16.

ความสอดคล้องในการพัฒนาทางด้านอื่น ๆ ด้วย หรือผู้ให้เช่าจะยกที่ดินให้กับราชการสร้างสาธารณประโยชน์ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ผู้ให้เช่าก็บอกเลิกได้<sup>1</sup>

- ใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นอันสอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมในทางเศรษฐกิจ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คือ ใช้ในกิจการอุตสาหกรรมที่ใช้ผลผลิตทางการเกษตรภายในประเทศเป็นวัตถุดิบ ใช้ในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนหรือใช้ในกิจการของรัฐ<sup>2</sup>

การบอกเลิกด้วยเหตุผลทั้ง 4 กรณีนอกจากจะแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้เช่าแล้ว ผู้ให้เช่ายังต้องส่งสำเนาหนังสือบอกเลิกนั้นไปยังคณะกรรมการควบคุมการเช่า-นาประจำตำบล<sup>3</sup> เพื่อพิจารณาด้วยถ้าคณะกรรมการเห็นว่าผู้ให้เช่ายังไม่มีความจำเป็นรีบด่วนจะขยับยั้งไว้เป็นเวลาตามสมควร แต่ไม่เกิน 2 ปีก็ได้ และหากผู้ให้เช่าได้รับอนุญาตให้บอกเลิกได้แล้ว ภายใน 1 ปี ยังมิได้ใช้ที่ดินตามเหตุที่บอกเลิกผู้เช่าเดิมมีสิทธิขอเช่าต่อไปได้อีกและผู้ให้เช่าต้องให้เช่าวันแต่ผู้ให้เช่าจะได้ขอยายระยะเวลาภายในกำหนดหนึ่งปีนั้น ซึ่งคณะกรรมการควบคุมการเช่า-นาประจำตำบลจะอนุญาตให้ได้อีกไม่เกิน 1 ปี ทั้งนี้ตามมาตรา 39 วรรค 2 และมาตรา 40

<sup>1</sup>คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย, กฎหมายควบคุมการเช่า-นา, หน้า 122.

<sup>2</sup>ระเบียบกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ 4 ว่าด้วยหลักเกณฑ์การให้เช่าเพื่อประโยชน์อย่างอื่น อันสอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมในทางเศรษฐกิจ.

<sup>3</sup>ตามมาตรา 50 กำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการเช่า-นาประจำตำบลขึ้นภายใน 3 ปี นับแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติ และให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการเช่า-นาประจำอำเภอเป็นของคณะกรรมการควบคุมการเช่า-นาประจำตำบล ซึ่งระหว่างที่ไว้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่า-นา พ.ศ. 2517 ได้มีคณะกรรมการควบคุมการเช่า-นาประจำตำบลทั่วประเทศแล้ว ในที่นี้จึงใช้คำว่าคณะกรรมการควบคุมการเช่า-นาประจำตำบลแทน.

มาตรการนี้กำหนดขึ้นใหม่ นอกเหนือจากข้อกำหนดการบอกเลิก ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ที่มีอยู่เฉพาะการบอกเลิกระหว่างที่การเช่ายังไม่สิ้นสุดเท่านั้น การบอกเลิกก่อนสิ้นสุดระยะเวลาเช่าด้วยเหตุละทำนาด้วยตนเอง หรือทำประโยชน์อย่างอื่นเป็นเงื่อนไขที่ไม่สอดคล้องกับหลักความมั่นคงในการเช่า ซึ่งถูกยกเลิกไป และมีใต้นำมาบัญญัติใหม่ ซึ่งเป็นการที่รัฐได้พยายามที่จะเพิ่มโอกาสให้ผู้เช่าได้มีที่ดินทำกินต่อไปได้มากที่สุด และป้องกันมิให้บอกเลิกแล้วกลับกึ่งที่ดินให้เปล่าประโยชน์ซึ่งเป็นความสูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจ และรัฐก็ได้พยายามใช้มาตรการข้อนี้ช่วยเหลือผู้เช่าในคราวที่สิ้นสุดการเช่า 6 ปี ภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517

1.3.2 การบอกเลิกการเช่าก่อนสิ้นสุดระยะเวลาเช่า<sup>1</sup> ไม่ว่าจะ เป็นอายุการเช่าตามกฎหมายหรือตามสัญญา สำหรับผู้เช่าแล้วสามารถบอกเลิกการเช่าได้เสมอ เพียงแต่ต้องบอกล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 เดือน หรือคู่สัญญาจะตกลงทำหนังสือเลิกการเช่าต่อหน้านายอำเภอก็ได้ หรือเมื่อที่นาถูกเวนคืนหรือโอนไปเป็นของราชการเช่าก็สิ้นสุดลงเช่นกัน เกี่ยวกับการโอนนี้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 32 ก็ได้บัญญัติไว้เช่นกันว่า "เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใด และ ส.ป.ก. ได้จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินแปลงใดแล้ว ให้สิทธิของผู้เช่าในที่ดินแปลงนั้นตามสัญญาหรือตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเช่านาเป็นอันสิ้นสุดลง" นอกจากนี้ผู้ให้เช่ายังสามารถบอกเลิกการเช่าได้ ด้วยเหตุอื่น ๆ ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเพราะความผิดของผู้เช่ารวม 8 ประการ คือ

- ผู้เช่าไม่ชำระค่าเช่ารวมกันเป็นเวลาสองปี เว้นแต่จะมี เหตุผลที่คณะกรรมการควบคุมการเช่านาเห็นสมควรผ่อนผันให้ ซึ่งการผ่อนผันนี้เป็นเด็ดขาด ผู้ให้เช่านาไม่อาจอุทธรณ์ได้

- ผู้เช่าให้เช่าช่วงนา โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่า เว้นแต่ผู้ให้เช่านารู้ หรือควรจะรู้แต่ไม่คัดค้าน หรือให้เช่าช่วงชั่วคราวเพื่อปลูกพืชอายุสั้น

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517, มาตรา 31 (1) มาตรา 32 มาตรา 33 และมาตรา 35.

ภายหลังการเก็บเกี่ยวพืชไร่ประจำปีแล้ว หรือให้เข้าช่วงนา หรือให้ผู้อื่นทำนาแทนเพราะ  
ต้องไปรับราชการทหาร หรือต้องไปช่วยราชการ ผู้ให้เข้าจะบอกเลิกไม่ได้

- ผู้เข้าไ้เข้านาเพื่อการอื่นนอกจากทำนา หรือนอกจากปลูกพืช  
อายุสั้นและอื่น ๆ ตามที่มาตรา 20 (ตั้งจะกล่าวต่อไป) อนุญาตให้ทำได้ โดยไม่ได้รับความ  
ยินยอมจากผู้ให้เข้าหรือทำให้สภาพของนาเปลี่ยนแปลงไป หรือเป็นอุปสรรคต่อการปลูกข้าวหรือ  
พืชไร่

- ผู้เข้าฝ่าฝืนปลูกพืชไร่ที่คณะกรรมการควบคุมการเข้านา  
ประจำจังหวัด หรือพืชไร่ที่ผู้ให้เข้าห้ามโดยได้รับการเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมการ  
เข้านาประจำอำเภอ

- ผู้เข้าละทิ้งนาไปเกิน 1 ปี

- ผู้เข้านาทำนาน้อยกว่าร้อยละสิบห้าของเนื้อที่ที่เข้าเป็น  
เวลา 2 ปีติดต่อกัน เว้นแต่เหตุสุดวิสัย

- ผู้เข้าน่ายกย้าย ปิดบังหรือซ่อนเร้นผลผลิต หรือยินยอม  
ให้ผู้อื่นกระทำการดังกล่าว เพื่อมิให้ผู้ให้เข้าได้รับค่าเช่า เดิมตามที่ตกลงกันเป็นครั้งที่สอง การ  
ที่จะบอกเลิกได้ตามข้อนี้ต้องปรากฏว่ามีการยกย้าย ปิดบัง ซ่อนเร้นเป็นครั้งที่สอง แต่กฎหมาย  
มิได้เขียนไว้ชัดแจ้งว่า 2 ครั้ง ติดต่อกันหรือไม่ อย่างไรก็ตามก็ตีเห็นว่าไม่ควรจะต้องให้กระทำ  
การดังกล่าวถึง 2 ครั้ง เสียก่อนเพราะเป็นการทุจริตต่อคู่สัญญาแล้ว การคุ้มครองผู้เช่า เช่นนี้จะ  
เป็นการส่งเสริมให้กระทำผิด และตามวิธปฏิบัติ การบอกเลิกก่อนสิ้นกำหนดเวลาเช่า ผู้ให้-  
เช่าก็ต้องแจ้งต่อผู้เช่าเป็นหนังสือ และส่งสำเนาให้คณะกรรมการควบคุมการเข้านาประจำ  
อำเภอทราบ ผู้เช่าเองก็มีสิทธิคัดค้านต่อคณะกรรมการควบคุมการเข้านาประจำตำบลให้วินิจฉัย  
อยู่แล้ว

- ผู้เช่าไม่ปรับปรุงนาตามคำแนะนำของทางราชการ เป็นเหตุ  
ให้ผลผลิตลดลงกว่าหนึ่งในสามของของผลผลิตตามปกติ

มาตรการเหล่านี้มีลักษณะทำนองเดียวกับบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์  
ในเรื่องเช่า ซึ่งมีเหตุให้บอกเลิกสัญญาได้ก่อนครบกำหนดระยะเวลาเช่า คือ

1. เมื่อผู้เช่าเอาทรัพย์สินที่เช่าไปให้ผู้อื่นเช่าช่วง โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่า (มาตรา 544)
2. ผู้เช่าใช้ทรัพย์สินเพื่อการอื่นนอกจากที่ใช้กันตามประเพณีนิยม หรือตามที่กำหนดไว้ในสัญญา และไม่ส่งมอบทรัพย์สินที่เช่านั้น เสมอกับที่วิญญูชนจะพึงส่งมอบทรัพย์สินของตนเอง ทั้งไม่บำรุงรักษาหรือทำการซ่อมแซมเล็กน้อยและเมื่อผู้ให้เช่าเตือนแล้ว ผู้เช่าก็ยังละเลย ผู้ให้เช่าก็บอกเลิกได้ (มาตรา 554)
3. ผู้เช่าไม่ชำระค่าเช่า (มาตรา 560) และ
4. หากคู่สัญญาตกลงจะเลิกการเช่าก็ทำได้เช่นกัน ทั้งนี้เมื่อการแสดงเจตนา นั้นไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

นอกจากนี้ก็ยังมีการคุ้มครองผู้เช่า ซึ่งมีหลักเกณฑ์เดียวกันในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ ถึงแม้จะมีการโอนหน้าที่เช่าสัญญาเช่าก็ไม่ระงับ (ตามมาตรา 29) ผู้เช่าและผู้รับโอนยังคงมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันต่อไป

มาตรการทั้งหลายที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่ามุ่งคุ้มครองผู้เช่าให้ได้รับความมั่นคงในการเช่า และขณะเดียวกันก็คุ้มครองผู้ให้เช่ามิให้เสียหายจากการเช่าเช่นกัน

#### 1.4 คุ้มครองเกี่ยวกับค่าเช่า

1.4.1 ตามพระราชบัญญัตินี้ค่าเช่าสามารถชำระได้ด้วยเงิน ผลผลิตหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ และเลิกวิธีกำหนดอัตราค่าเช่าตายตัวไว้ในกฎหมายโดยให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัด และคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลร่วมกันกำหนดตามระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด ซึ่งอัตราค่าเช่าขั้นสูงเฉลี่ยจะประมาณ 1 ใน 3 ของผลผลิตขั้นสูง ทั้งนี้" โดยคำนึงว่าผู้เช่าต้องลงทุนในการผลิต ซึ่งสำหรับประเทศไทยนั้น ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นข้าวกิติ ข้าวโพดกิติ จะเป็นถั่วเหลือง หรือพวกอ้อยกิติ ปรากฏว่า 60 เปอร์เซ็นต์ ถ้ามีการหารกันคือคิดว่าควรเป็นการลงทุนระหว่างผู้ให้เช่ากับผู้เช่าก็ออกมา

เป็นประมาณ 30 เปอร์เซ็นต์เป็นอย่างต่ำ"<sup>1</sup> ดังนั้นมาตรา 11 จึงให้คำนวณอัตราค่าเช่าขั้นสูง โดยถือเอาผลผลิตขั้นสูง<sup>2</sup> เป็นหลักแล้วหักค่าใช้จ่ายที่ลงทุนออกไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ส่วน<sup>3</sup> ที่เหลือให้มาคิดเป็นค่าเช่าได้ไม่เกินครึ่งหนึ่ง การกำหนดอัตราค่าเช่าโดยวิธีนี้เหมาะสมกว่า

<sup>1</sup> นายยุกติ ล่ำริกภูติ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, วันที่ 28 พฤศจิกายน 2517, หน้า 57.

<sup>2</sup> ผลผลิตขั้นสูงจะมาจากข้อกำหนดโดยคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัด ตามอำนาจตามมาตรา 7 (2) ประกอบระเบียบกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ 2 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดอัตราค่าเช่านาขั้นสูง พ.ศ. 2518 ซึ่งระเบียบนี้จะจำแนกที่ดินออกเป็น 5 ชั้น ตามคุณภาพ ตามผลผลิตที่ได้ และกำหนดพืชหลักไว้ 6 ประเภท คือ ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง อ้อย ปอ และถั่วเหลือง เขตพื้นที่ใดได้ผลผลิตเท่าใดก็นำไปเปรียบเทียบกับผลผลิตขั้นสูงที่ดินแต่ละชั้นที่กำหนดไว้ เพื่อจัดระดับขั้นของผลผลิต แล้วนำผลผลิตขั้นสูงตามที่ระเบียบกำหนดไว้ไปใช้เป็นเกณฑ์คำนวณค่าเช่า ถ้าท้องที่ใดปลูกพืชหลักชนิดอื่นนอกจากที่กำหนด ก็ให้คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัดกำหนดพืชชนิดหนึ่งชนิดใดที่ปลูกในตำบล หรือท้องที่นั้นเป็นส่วนใหญ่เป็นพืชหลัก

<sup>3</sup> ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการลงทุน จะมาจากข้อกำหนดโดยคณะกรรมการเช่านาประจำตำบล โดยอำนาจตามมาตรา 9 (11) ประกอบมาตรา 11 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตร ที่ 3 ว่าด้วยหลักเกณฑ์การหักค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการลงทุนกำหนดของผู้เช่านา พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดว่าปัจจัยที่จะนำมาคำนวณค่าใช้จ่าย ได้แก่ พันธุ์ข้าวหรือพืชไร่ ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช ค่าแรงงานคนงาน สัตว์ เครื่องจักร และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ (ที่จำเป็นและสอดคล้องกับประเพณีปฏิบัติในท้องที่นั้น) โดยให้คำนึงว่าท้องที่นั้น ๆ โดยทั่วไปมีค่าใช้จ่ายชนิดใดบ้าง ไม่จำเป็นคำนวณรวมทุกชนิด ค่าใช้จ่ายเหล่านี้ตามพระราชบัญญัติกำหนดว่าต้องไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 และระเบียบดังกล่าวได้วางหลักเพิ่มเติมว่า แต่ไม่ควรเกินอัตราค่าใช้จ่ายขั้นสูงที่กำหนดตามประเภทของพืชหลักในแต่ละท้องที่ ดังนี้

3 (ต่อ)

ข้าว	ภาคเหนือ	ไม่เกินหนึ่งในสอง
	ภาคกลาง	ไม่เกินสามในห้า
	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ไม่เกินสี่ในห้า
	ภาคใต้	ไม่เกินสามในสี่
ข้าวโพด		ไม่เกินสองในสาม
มันสำปะหลัง, อ้อย, ปอ, ถั่วเหลือง		ไม่เกินสามในห้า

โดยให้เหตุผลไว้ใน "หนังสือคู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติควบคุมการ  
 เช่านา สำหรับคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบล เจ้าหน้าที่อำเภอที่เกี่ยวข้อง"  
 ว่า "ถ้าปล่อยให้หักค่าใช้จ่ายกันได้ตามใจชอบแล้ว บางท้องที่ผู้ให้เช่านาจะไม่ได้รับค่าเช่า  
 นาเลย ฉะนั้นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างผู้เช่านาและผู้ให้เช่านา . . . จึงได้  
 กำหนดให้หักค่าใช้จ่ายขึ้นสูงตามประเภทของพืชหลัก ในแต่ละท้องที่ไว้ . . ."

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



การกำหนดอัตราไว้ในกฎหมายเลย เพราะเป็นการกำหนดโดยคณะกรรมการซึ่งมีความใกล้ชิดกับข้อเท็จจริงในแต่ละท้องที่ ซึ่งย่อมจะแตกต่างกันไปโดยอาศัยหลักวิชาทางการเกษตรเข้าช่วย โดยส่วนกลางเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ไว้ ซึ่งจะช่วยให้การใช้จ่ายเงินของคณะกรรมการเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั่วประเทศ และพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 มาตรา 9 วรรคท้ายก็ให้กำหนดอัตราค่าเช่านาขึ้นสูงอย่างน้อยทุกสามปี อัตราค่าเช่าขึ้นสูงซึ่งย่อมเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสมซึ่งเป็นการยืดหยุ่นมากกว่า แม้ว่าวิธีการคิดคำนวณนั้นค่อนข้างจะยุ่งยาก แต่ก็ยอมแก้ไขได้ด้วยการแนะนำหรือทำความเข้าใจกับกรรมการและผู้เกี่ยวข้องให้ชัดเจนขึ้น

1.4.2 ให้มีการลดหรือลดค่าเช่าในกรณีการเพาะปลูกเกิดความเสียหาย ซึ่งอาจเป็นเพราะคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบล พิจารณาเห็นว่าท้องที่ใดทำนาไม่ได้ผลสมบูรณ์เพราะเหตุธรรมชาติ และประกาศให้ท้องที่นั้นเป็นท้องที่เสียหายหรือการทำนาไม่ได้ผลตามปกติเฉพาะรายโดยไม่ใช้ความผิดของผู้เช่า คือ จะมีสิทธิได้รับการลดค่าเช่าถ้าทำนาได้ผลผลิตไม่ถึง 3 ใน 4 ของผลผลิตขึ้นสูง และผู้เช่ามีสิทธิงดวันไม่ต้องชำระค่าเช่าสำหรับปีนั้นถ้าทำนาได้ผลต่ำกว่า 1 ใน 3 ของผลผลิตขึ้นสูง และเพื่อเป็นการทดแทนแก่ผู้ให้เช่าในปีต่อมา ผู้ให้เช่าสามารถร้องขอต่อคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลให้อนุญาตให้เรียกเก็บค่าเช่าเพิ่มขึ้นได้ โดยคณะกรรมการจะอนุญาตให้เรียกเก็บค่าเช่าเพิ่มสูงกว่าอัตราค่าเช่าขึ้นสูงในปีนั้นก็ได้แต่ต้องเพิ่มได้อีกไม่เกิน 1 ใน 5 (ตามมาตรา 24, 25 และ 26)

น่าสังเกตว่า ตามความเป็นจริงแล้วถ้าเกษตรกรทำนาทำไร่ไม่ได้ผลปีใดก็เรียกได้ว่า ล้มเนื้อประดาตัวไปเลย การให้เรียกเก็บค่าเช่าเพิ่มในปีต่อมา ซึ่งได้ผลผลิตสูงขึ้น จะทำให้การฟื้นฟูฐานะของเกษตรกรเป็นไปไม่ได้ แต่ในทางตรงข้ามก็ย่อมจะต้องคำนึงถึงผู้ให้เช่าที่ดินด้วยว่า ต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนในการให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นกัน บทบัญญัติในเรื่องการลด งด และเพิ่มค่าเช่าให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการ ฉะนั้น บทบาทของคณะกรรมการจึงมีความสำคัญมากในอันที่จะแก้ไขปัญหาให้เป็นไปโดยสมควร การลดหรืองดค่าเช่านี้ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ได้กำหนดสิทธิไว้ให้แก่ผู้เช่าเมื่อทำนาไม่ได้ผลสมบูรณ์โดยมิใช่ความผิดของผู้เช่าเท่านั้น<sup>1</sup> มิได้มีบทบัญญัติให้ผู้ให้เช่ามี

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493, มาตรา 7.

สิทธิเรียกเก็บค่าเช่าเพิ่มในปีต่อไปเลย

1.4.3 กำหนดเวลาในการเรียกเก็บค่าเช่า ให้เรียกเก็บเป็นรายปี คือ ระยะเวลาสิบสองเดือนของฤดูกาลทำนาของท้องถิ่น และให้เรียกเก็บหรือชำระเมื่อเสร็จสิ้นฤดูกาลทำนา (มาตรา 17) อันเป็นหลักการเดียวกับพระราชบัญญัติฉบับแรก<sup>1</sup> ซึ่งมีความสำคัญมาก เพราะปกติชาวนาชาวไร่ร้อยละสามจะมีเงินละล่อม ฉะนั้น ถ้ายินยอมให้เรียกเก็บค่าเช่าก่อนก็มักจะต้องกู้หนี้ยืมสินกันมา ซึ่งได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่า การชำระค่าเช่าล่วงหน้านั้นยังมีอยู่โดยชำระกันเป็นเงิน นอกจากการชำระค่าเช่าล่วงหน้าจะก่อปัญหาหนี้สินแล้วยังมีผลเกี่ยวโยงไปถึงการขอลด หรืองดค่าเช่าซึ่งในทางปฏิบัติถ้ามีการชำระไปแล้วภายหลังที่นาที่เช่า เป็นท้องที่ที่เสียหายตามประกาศของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบล หรือเกิดเหตุการณ์ทำนาไม่ได้ผล โดยมิใช่ความผิดของผู้เช่าแล้วการขอลดหรือเรียกค่าเช่าคืนตามสิทธิแล้วก็คงทำได้ยาก

1.5 คู่สมรรมิให้ผู้เช่าต้องถูกขืนใจหรือรอนสิทธิในประการต่าง ๆ (ตามมาตรา 28) ดังนี้ คือ

1.5.1 การกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด อันเป็นการข่มขู่หรือขืนใจ ให้ผู้เช่าต้องชำระค่าเช่ามาก่อนเสร็จฤดูกาลทำนา อันเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับการให้เรียกเก็บหรือชำระค่าเช่าก่อนเมื่อเสร็จสิ้นฤดูกาลทำนา

1.5.2 การเรียกเก็บเงินมัดจำหรือเงินกินเปล่า หรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดนอกจากค่าเช่าตามที่เรียกเก็บได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ

1.5.3 การให้ผู้เช่าต้องมีหน้าที่หรือภาระอื่นเกินกว่าหน้าที่ตามกฎหมายที่ผู้เช่าจำต้องมีภาระหรือรับภาระ "หน้าที่ตามกฎหมาย" นี้รวมถึงกฎหมายอื่น ๆ ด้วยเช่น ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ผู้เช่าที่ไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ แต่เป็นหน้าที่ของเจ้าของนา เช่นนี้ หากผู้ให้เช่าบังคับให้ผู้เช่าเสียก็เป็น การฝ่าฝืนข้อกำหนดนี้<sup>2</sup>

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493, มาตรา 6.

<sup>2</sup>คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย, กฎหมายควบคุมการเช่านา,

1.5.4 การให้ผู้เช่าได้รับประโยชน์จากนาที่เช่าลดน้อยลงกว่าที่กำหนดไว้ ในการเช่านาหรือน้อยกว่าสิทธิที่มีอยู่ตามกฎหมาย เช่น กรณีที่เจ้าของที่ดินไม่ยอมให้ผู้เช่านาในปี 2517 ได้เช่านาต่อไปในปี 2518<sup>1</sup> ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517

การฝ่าฝืนข้อห้ามทั้งหมดนี้มีโทษทางอาญา จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ซึ่งต่างกับพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493<sup>2</sup> ซึ่งกำหนดมาตรการคุ้มครองวงไว้ในตนเองเดียว โดยกำหนดให้ข้อตกลงลักษณะดังกล่าวไม่มีผลผูกพันคู่สัญญาแต่ก็ไม่มีบทกำหนดโทษ

1.6 คุ้มครองผู้เช่านาให้ได้รับประโยชน์จากนาที่เช่าอย่างเต็มที่ คือ นอกจากจะปลูกข้าวหรือพืชไร่ที่เป็นพืชหลักแล้ว ยังสามารถใช้ที่นาแปลงนั้นปลูกพืชอายุสั้นภายหลังการเก็บเกี่ยว ทำสวนครัว เลี้ยงสัตว์ เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และปลูกพืชยืนต้นเมื่อไม่ทำให้สภาพของนาเปลี่ยนแปลงไป (มาตรา 20) เป็นการช่วยให้เกษตรกรได้ใช้เวลาว่างหลังการเก็บเกี่ยวให้เป็นประโยชน์ และเพิ่มพูนรายได้ โดยที่ไม่ต้องเสียค่าเช่าเพิ่มแต่อย่างใด

<sup>1</sup>หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0309/ว 355 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2518.

<sup>2</sup>มาตรา 8 การตกลงใด ๆ ดังต่อไปนี้ไม่เป็นการผูกพันคู่กรณีในการเช่านา

(1) การให้ผู้เช่าเสียเงินกินเปล่า ทรัพย์สินหรือบริการใดแก่ผู้ให้เช่าหรือผู้อื่นใด ซึ่งผู้เช่าไม่จำต้องเสียตามกฎหมาย

(2) การให้ผู้เช่ามีหน้าที่หรือภาระใด ๆ ซึ่งตามกฎหมายผู้เช่าไม่ต้องมีหน้าที่หรือต้องรับภาระนั้น ๆ

(3) การให้ผู้เช่าหลุดพ้นจากหน้าที่หรือภาระใด ๆ ซึ่งผู้ให้เช่ามีอยู่ตามสัญญาหรือกฎหมาย

(4) การให้ผู้เช่าได้รับประโยชน์จากนาที่เช่าลดน้อยลงกว่าที่ตกลงกันไว้หรือน้อยกว่าสิทธิที่ผู้เช่ามีอยู่ตามกฎหมาย.

ก็ตามผู้เช่าไม่ต้องเสียค่าเช่า เฉพาะการใช้ที่ดินเพื่อใช้ในกรณีดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น กฎหมายมิได้บัญญัติถึงการทำนาครั้งที่สองหรือนาปรังไว้ ซึ่งเรื่องนี้เจ้าของที่ดินที่ให้เช่าบางรายเห็นว่า "การให้เก็บค่าเช่าครั้งเดียวในนาปี เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เช่าเอาเปรียบ ไม่เอาใจใส่ในการทำนาปี เป็นการชักจูงให้จิตใจผู้เช่าต่ำลงผลเสียถึงเศรษฐกิจ"<sup>1</sup> แต่ศาลฎีกาก็ได้วินิจฉัยไว้ว่าผู้ให้เช่า เรียกเก็บค่าเช่าจากการทำนาครั้งที่สองได้ โดยให้เรียกเก็บภายหลังการเก็บเกี่ยว ตามคำพิพากษาฎีกาที่ 66/2523 ว่า "การทำนาปรังเป็นการทำนานอกฤดูการทำนาประจำปี ทั้งคำว่า "พืชอายุสั้น" และ "พืชไร่" ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 มาตรา 20 ก็มีได้หมายความถึงข้าว ฉะนั้นเมื่อผู้เช่าทำนาปรังในนาพิพากษาผู้เช่าก็ต้องชำระค่าเช่าสำหรับการทำนาปรังนั้น และเมื่อ ฤดูการทำนาปรังสิ้นสุดในเดือนสิงหาคม ผู้ให้เช่าก็น่าจะฟ้องให้ชำระค่าเช่าหน้านั้นในเดือนกันยายนต่อมาได้ เพราะเป็นเวลาภายหลังจากเสร็จฤดูการทำนาปรังปีนั้นแล้ว" แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ตีความคำว่า "ข้าวนาปรัง" ว่าเป็นพืชอายุสั้น<sup>2</sup> ปัญหาว่าควรเก็บค่าเช่านาในการทำนาปรังหรือไม่นั้น ปัจจุบันยังมีผู้มีความเห็นต่างกันอยู่ แม้ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. . . . ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

อนึ่ง สิทธิที่จะใช้ประโยชน์ในที่ดินอีกประการหนึ่งที่ผู้เช่าอาจทำได้โดยไม่เป็นเหตุให้ถูกบอกเลิก ตามมาตรา 32 (2) คือ การที่ผู้เช่าให้เช่าช่วงนาเป็นการชั่วคราว เพื่อเพาะปลูกพืชอายุสั้นภายหลังเก็บเกี่ยวข้าวหรือพืชไร่ประจำปีแล้ว และกฎหมายก็มิได้บัญญัติว่าให้เรียกเก็บค่าเช่าในกรณีนี้ได้ และถ้าถือว่าข้าวนาปรังเป็นพืชอายุสั้นด้วยแล้วก็จะกลายเป็นว่าผู้เช่าสามารถให้เช่าช่วงทำนาปรังได้ โดยไม่ต้องเสียค่าเช่าให้ผู้ให้เช่าดูจะไม่เป็นธรรมแก่ผู้ให้เช่าและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งจะจัดหาที่ดินให้เกษตรกรใช้ทำกิน

<sup>1</sup> คำร้องเรียนของผู้ให้เช่านาจังหวัดอ่างทอง จำนวน 50 ราย ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0107 (งนง)/6732 ลงวันที่ 6 พฤษภาคม 2523.

<sup>2</sup> หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร 0601/181 ลงวันที่ 24 มกราคม 2522.

1.7 คู่คุ้มครองความมั่นคงให้แก่ครอบครัว เกษตรกร โดยกำหนดให้เขานาสืบทแทน  
ได้เมื่อผู้เช่าตาย ซึ่งเป็นข้อยกเว้นหลักตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อีกประการหนึ่งใน  
ข้อที่ว่าคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้เช่า เป็นสาระสำคัญ เมื่อผู้เช่าตายสัญญาเช่าย่อมระงับ แต่ตาม  
พระราชบัญญัตินี้สัญญาเช่าไม่ระงับโดยกำหนดให้มีการเขานาสืบทแทนได้ 2 กรณี คือ

1.7.1 กรณีระบุบุคคลผู้มีสิทธิเช่าสืบทแทนไว้ในสัญญาเช่า ซึ่งอาจปรับ  
ได้ว่าเมื่อตกลงกันแล้วในสัญญาเช่า ก็เป็นการทำสัญญาไว้เพื่อประโยชน์ของบุคคลที่สาม และ  
ต้องบังคับกันตามสัญญานั้น (มาตรา 374-376 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)<sup>1</sup> บุคคล  
ที่จะระบุไว้ในสัญญาเช่าไม่จำเป็นต้อง เป็นบุคคลในครอบครัว หรือมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการ  
ทำนานั้นด้วย

1.7.2 กรณีที่มิได้ระบุบุคคลผู้มีสิทธิเช่าสืบทแทนไว้ ลำมี ภริยา  
บุพการี ผู้สืบสันดานของผู้เช่าซึ่งมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวกับการทำนานั้น มีสิทธิแสดงความ  
จำนงต่อผู้ให้เช่า ผู้แทนผู้ให้เช่าหรือคณะกรรมการควบคุมการเช่าประจำตำบล การแสดง  
ความจำนงนี้กฎหมายมิได้บังคับให้ทำเป็นหนังสือ เพียงแต่แสดงความจำนงกับบุคคลดังกล่าว  
ก็มีสิทธิเป็นผู้เขานาสืบทแทน โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้หนึ่งผู้ใด แต่ถ้ามีผู้ขอเขานา  
สืบทแทนหลายคน และไม่สามารตกลงกันได้จึงให้คณะกรรมการเป็นผู้ชี้ขาด ผู้มีส่วนได้เสีย  
สามารอุทธรณ์คำชี้ขาดนี้ได้

มาตรการนี้สอดคล้องกับทางปฏิบัติของไทยที่เกษตรกรมักจะประกอบอาชีพโดยใช้  
แรงงานทั้งครอบครัว ฉะนั้น ถ้าปล่อยให้สัญญาเช่าระงับเมื่อผู้เช่าตายก็จะเกิดความเดือดร้อน  
ขึ้นได้ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่า พ.ศ. 2493 ก็ได้บัญญัติในทำนองนี้เช่นกัน แต่  
อนุญาตให้เฉพาะสามี ภริยา บุพการี ผู้สืบสันดานที่อยู่กับผู้เช่าเท่านั้น ที่จะมีความสิทธิแสดงความ  
จำนง ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับหลังมีความหมายกว้างกว่า คือ ให้ระบุผู้เช่าสืบทแทนไว้ หรือ  
กรณีมิได้ระบุก็กำหนดให้บุคคลบางประเภทดังกล่าว "ซึ่งมีประโยชน์ได้เสีย" ซึ่งแม้จะมิได้  
อยู่กับผู้เช่าก็ตามเป็นผู้เขานาสืบทแทนได้ ส่วนคำว่า "มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวกับการเช่า"

<sup>1</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, หน้า

จะมีความหมายแค่นั้นมีผู้ให้ความเห็นว่า น่าจะหมายถึง "ผู้ซึ่งต้องพึงพาอาศัยรายได้หรือผลประโยชน์จากการทำนา เป็นเครื่องยังชีพด้วย"<sup>1</sup>

2. มีมาตรการส่งเสริมให้ผู้เช่านามีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดิน โดยมีมาตรการซึ่งเพิ่มจากเดิม คือ เมื่อผู้ให้เช่าจะขายที่ดินที่ให้เช่าจะต้องแจ้งให้ผู้เช่าทราบก่อน พร้อมทั้งราคาและวิธีการชำระเงิน ถ้าผู้เช่าแสดงความจำนงจะซื้อใน 30 วัน ผู้ให้เช่าต้องขายนาให้ผู้เช่า ถ้าผู้เช่าไม่แสดงความจำนงในเวลา 30 วัน หรือปฏิเสธ หรือแสดงความจำนงแต่ไม่ชำระเงินภายในกำหนดเวลาที่ตกลงกัน ผู้เช่าซึ่งหมดสิทธิที่จะซื้อ แต่ถ้าหากผู้ให้เช่าขายโดยไม่แจ้งให้ผู้เช่าทราบหรือขายในราคาและวิธีการชำระเงินที่ต่างออกไป ผู้เช่ามีสิทธิที่จะซื้อคืนจากผู้ซื้อในราคาและวิธีการที่ผู้ซื้อซื้อมาได้<sup>2</sup> ในการซื้อคืนนี้กฎหมายมิได้กำหนดว่าต้องซื้อคืนในเวลาเท่าใด ซึ่งอาจจะเป็นภาระแก่ผู้ซื้อที่จะต้องขายคืนในภายหลัง และจะมีปัญหาเมื่อมีการโอนต่อไปหลาย ๆ ทอด ดูเหมือนบทบัญญัตินี้จะเปิดโอกาสให้ผู้เช่าอยู่มากแต่ความจริงแล้ว ปัญหาอยู่ที่ว่าผู้เช่าไม่มีเงินจะซื้อ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนี้ เจตนารมณ์ของมาตรานี้คงสูญเปล่า ฉะนั้น ควรจะมีมาตรการช่วยเหลือด้านการเงินจากแหล่งอื่นด้วย เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อเจตนารมณ์บรรลุผลสมบูรณ์

3. มีมาตรการส่งเสริมการเกษตรทั้งการทำนาและทำไร่ คือ นอกจากพระราชบัญญัตินี้ จะมีมาตรการคุ้มครองผู้เช่าซึ่งจะช่วยสร้างเสริมความมั่นใจและลงใจให้ลงทุนในการเพาะปลูกอย่างเต็มที่แล้ว ยังมีบทบัญญัติให้เจ้าของที่ดินหรือตัวแทนต้องยินยอมให้ผู้เช่าที่ว่างเปล่าไว้ เมื่อมีผู้ขอเช่าทำนา เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าเหตุที่ทิ้งว่างไว้นั้นเพราะมีเหตุผลสมควร (ตามมาตรา 42) แต่ถ้ามีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ก็มิได้กำหนดสภาพบังคับเจ้าของนาหรือตัวแทนไว้อย่างไร ซึ่งน่าจะมียุทธศาสตร์เดียว คือ ใช้สิทธิทางศาลบังคับให้ยินยอมให้ผู้เช่า ในทางปฏิบัตินั้นเป็นการยากเพราะ ไม่คุ้มกับเวลาและค่าใช้จ่ายที่จะต้องเสียไป ตาม

<sup>1</sup> คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย, กฎหมายควบคุมการเช่านา, หน้า 98.

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517, มาตรา 41.

พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ได้บัญญัติไว้เช่นกัน แต่ให้เวลาเจ้าของที่ดินที่จะไม่เช่าที่ดินทำประโยชน์ได้ใน 1 ปี นอกจากให้โอกาสที่จะซื้อก่อนแล้วยังมีมาตรการที่มุ่งใจให้ผู้เช่า หรือผู้ให้เช่าปรับปรุงที่นาให้ดียิ่งขึ้น นอกเหนือจากการบำรุงรักษาตามปกติ โดยให้มีสิทธิยื่นคำร้องขอปรับปรุงค่าเช่านา ขอรับเงินหรือประโยชน์ชดเชยการลงทุนที่ได้ใช้จ่ายไปในกรณีที่ผู้ให้เช่า เป็นผู้ปรับปรุง และในกรณีที่ผู้เช่า เป็นผู้ปรับปรุงก็มีสิทธิได้รับผลผลิตที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลาที่การเช่า เหลืออยู่ และถ้าต้องขาดจากการเช่าก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาผู้ให้เช่านาก็ต้องชดเชยการลงทุนปรับปรุงให้แก่ผู้เช่าอีกด้วย (ตามมาตรา 21, 22, 23) มาตรการเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการเกษตรทั้งสิ้น

4. มีมาตรการควบคุมการเพาะปลูก โดยให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัดที่จะ "กำหนดท้องที่ที่ห้ามปลูกพืชไร่บางประเภทเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือการอนุรักษ์ดินและน้ำ" (มาตรา 7 (3)) เดิมการเกษตรในประเทศที่ผ่านมาไม่ได้มีการวางแผนให้เหมาะสมกับความต้องการทั้งภายในและการส่งออก จึงมีปัญหาเรื่องปริมาณและราคาเสมอ รัฐมักจะแก้ไขปัญหาโดยการพยุงราคา ซึ่งไม่ได้ผลเท่าที่ควร และไม่เป็นการแก้ปัญหาลักษณะแบบ การกำหนดพื้นที่เพาะปลูกจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ ซึ่งจะช่วยให้ไม่เกิดความสูญเสียเปล่าทางการผลิต นอกจากการควบคุมพื้นที่เพาะปลูกจะช่วยให้เกิดผลดีด้านราคาแล้ว ยังจะเป็นผลดีต่อการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินอีกด้วย ตามมาตรา 7 (3) นี้ให้อำนาจคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัดกำหนดเฉพาะพื้นที่ห้ามปลูกพืชไร่เท่านั้น ดังนี้การปลูกข้าวก็ยอมทำได้เสมอ และนอกจากเป็นอำนาจของคณะกรรมการแล้ว กฎหมายยังคุ้มครองประโยชน์ผู้ให้เช่าตามสมควรอีกด้วย โดยให้อำนาจผู้ให้เช่าที่จะกำหนดการห้ามปลูกข้าวหรือพืชไร่บางอย่างได้ โดยต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบล ซึ่งถ้าผู้เช่าฝ่าฝืนก็มีมาตรการลงโทษโดยการบอกเลิกการเช่า กล่าวได้ว่าหลักสำคัญในเรื่องนี้ คือ การกำหนดมาตรการให้รัฐสามารถควบคุมการใช้ที่ดินและการเพาะปลูกได้ กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นกฎหมายฉบับก้าวหน้า และมีเป้าหมายอันเป็นส่วนรวม คือ เศรษฐกิจของประเทศ

5. กำหนดให้มองศักยภาพเพิ่มขึ้นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งเป็นข้อแตกต่างและแสดงการพัฒนาของกฎหมายควบคุมการเช่านาจาก พ.ศ. 2493 อีกประการหนึ่งโดยประสงค์ให้การบริหารงานตามพระราชบัญญัตินี้มีความเป็นไปได้อีกและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ตั้งที่มีผู้กล่าวว่า "เรานั้นได้เคยพบแล้วว่ากฎหมายนั้นอา จะถูกทิ้งไว้ให้เป็นลายลักษณ์อักษรโดยไม่มี การปฏิบัติตามก็ได้ เหตุผลที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะกลไกหรือว่าตัวองค์กรที่จะทำหน้าที่นั้นไม่ได้ทำหน้าที่"<sup>1</sup>

พระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา พ.ศ. 2517 จึงได้กำหนดให้มืองค์กรขึ้นในรูปแบบ คณะกรรมการ โดยจัดเป็น 2 ระดับตามความเหมาะสมแก่อาณา จหน้าที

1. คณะกรรมการควบคุมการเข้าประจำจังหวัด
2. คณะกรรมการควบคุมการเข้าประจำอำเภอ

คณะกรรมการทั้ง 2 มีลักษณะเป็นไตรภาคี ประกอบด้วยข้าราชการและกำนัน ซึ่ง กฎหมายกำหนดไว้โดยตำแหน่ง กับผู้แทนผู้เข้านาและผู้แทนผู้ให้เข้านา การมีผู้แทนทั้งสองฝ่าย เข้าร่วมในคณะกรรมการ จะเป็นประโยชน์ในแง่ที่ว่าผู้แทนเป็นคนในท้องถิ่นย่อมจะรู้ข้อเท็จจริง ขนบธรรมเนียมประเพณี หรือการปฏิบัติต่อกันในการประกอบอาชีพในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นอย่างดี เมื่อเกิดข้อพิพาทจะสามารถใช้ความรู้เหล่านั้นประกอบการพิจารณาได้โดยถูกต้อง และเป็น การให้โอกาสแก่ทุกฝ่ายเข้ามามีบทบาทในการรักษาสีทริของตน ทำให้คู่กรณีรู้สึกว่าตนเองได้ รับความเป็นธรรมและยอมรับมติของคณะกรรมการมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันก็เป็นการส่งเสริม การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นด้วย

แต่มีข้อน่าสัง เกต คือ สัดส่วนของผู้แทนผู้เข้ากับผู้ให้เข้าในคณะกรรมการควบคุม การเข้าประจำอำเภอ ซึ่งเป็นผู้แทนของผู้เข้าและผู้ให้เข้าประจำตำบล และในคณะกรรมการ ควบคุมการเข้านาประจำจังหวัด ซึ่ง เลือกตั้งมาจากผู้แทนผู้เข้าและผู้ให้เข้าในคณะกรรมการ ควบคุมการเข้านาประจำอำเภอ จะมีจำนวนผู้แทนผู้เข้า 5 คน ต่อผู้แทนผู้ให้เข้า 3 คน เหตุที่จำนวนผู้แทนไม่เท่ากันนั้น เนื่องจากระหว่าง การพิจารณาของสภานิติบัญญัติ สหพันธ์ ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย ได้มีแถลงการณ์เกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวว่า จำนวนผู้แทนตามร่าง เติมของรัฐบาล คือ 3 ต่อ 3 โดยการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอนั้น ไม่อาจเป็นหลักประกันความมั่นคงของฝ่ายผู้เข้าได้เลย โดยกล่าวเปรียบ

<sup>1</sup> นายอมร จันทร์สมบูรณ์, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ, 28 พฤศจิกายน 2517, หน้า จ. 33/2.



เทียบกับคณะกรรมการ ก.ส.ล. ว่า "ล้วนแล้วแต่มุ่งรักษาผลประโยชน์ของนายทุนเจ้าของที่ดิน" ซึ่งนายไพจิตร เอื้อทวีกุล สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้นำเสนอต่อสภาฯ และเสนอว่าอาจแก้ไข โดยเพิ่มน้ำหนักให้แก่ผู้เช่า โดยเพิ่มผู้แทนผู้เช่า เป็น 5 คน ซึ่งสภาฯ เห็นชอบด้วย<sup>1</sup> โดยแท้จริงแล้วการมีผู้แทนจำนวนเท่ากันน่าจะถือได้ว่ายุติธรรมและเหมาะสมแล้ว แต่คงเนื่องมาจากสถานะของผู้เช่า และสภาพการของบ้านเมืองในขณะนั้นทำให้เห็นกันว่าควรช่วยเหลือผู้เช่าเป็นสำคัญ และคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการต้องการเพียงเสียงข้างมากไม่ต้องเป็นเอกฉันท์ ฉะนั้นสัดส่วนของผู้แทน 5 ต่อ 3 จึงเป็นประโยชน์ที่จะให้ฝ่ายผู้แทนผู้เช่ามีเสียงข้างมากได้ง่ายขึ้น

อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการมีดังนี้

1. คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการวางระเบียบการกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูง เพื่อเป็นแนวทางแก่คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอ กำหนดผลผลิตหรือรายได้ขั้นสูง กำหนดท้องที่ห้ามปลูกพืชไร่บางประเภท รวบรวมข้อมูล สถิติการเช่าและประเมินผลเสือนอสภาจังหวัด กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นฤดูการทำนาแห่งท้องที่ และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ (มาตรา 7)

2. คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอ มีอำนาจหน้าที่กำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูง ใกล้เคียงข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกเก็บหรือการชำระค่าเช่านา หน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหรือที่คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัดมอบหมาย (มาตรา 9)

องค์กรทั้ง 2 เป็นตัวสำคัญที่จะผลักดันให้ระบบการควบคุมการเช่าเป็นไปตามความมุ่งหมาย คณะกรรมการระดับจังหวัดจะมีหน้าที่ในลักษณะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เชิงวิชาการ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับคณะกรรมการระดับตำบล โดยอาศัยระเบียบหรือกฎเกณฑ์จากระดับสูง คือ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่วนคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอนั้น ดำเนินงานในส่วนที่ใกล้ชิดกับการเช่ามากที่สุด และเป็น

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ร. 28/2-29/1.

องค์กรแรกที่จะต้องรับทราบและแก้ไขปัญหานั้น ดังจะเห็นได้ว่ามีอำนาจและหน้าที่มากมายดังที่  
ได้กล่าวไว้ในตอนต้น เช่น กำหนดอัตราค่าเช่าชั้นสูง พิจารณาการบอกเลิกการเช่า รวม  
ทั้งยับยั้งสั่งการในการลดหรืองดค่าเช่า การขุดเขยการปรับปรุงนา และตัวประธานและ  
กรรมการยังมีอำนาจเข้าไปในสถานที่ คือ นา และที่เก็บผลผลิตเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง  
เรียกบุคคลผู้เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือสั่งให้ส่งเอกสาร (ตามมาตรา 16) ดังนั้นการ  
คดีให้องค์กรที่ทำหน้าที่เหล่านี้มีลักษณะเป็นองค์กรย่อยที่สามารถใกล้ชิด และแสวงหาข้อเท็จจริง  
ได้มากที่สุดย่อมเป็นผลดีที่สุด พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 จึงกำหนดให้  
มีการจัดตั้งองค์กรระดับตำบล คือ คณะกรรมการควบคุมการเช่าประจำอำเภอ (มาตรา  
50) ซึ่งตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2521 กำหนดให้กำหนดเป็นประธานและผู้ใหญ่บ้าน  
เข้าร่วมเป็นกรรมการในการพิจารณา เมื่อเป็นเรื่องการเช่าในเขตหมู่บ้านของตน

ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดวิธีการพิจารณาข้อพิพาทขึ้นเฉพาะ คือ ให้เล่นอบัญหา  
ต่อคณะกรรมการตามลำดับ คือ คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด  
หรือมีคำสั่งก่อนหากไม่พอใจจึงอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัด (เฉพาะ  
เรื่องที่ถูกหมายอนุญาตให้อุทธรณ์ได้) หากไม่พอใจจึงนำคดีสู่ศาล จะข้ามขั้นตอนของฝ่ายบริหาร  
ไปเลยไม่ได้

บทบาทของคณะกรรมการจึงมีความสำคัญอย่างมากทั้งในแง่การอำนวยความสะดวก  
และการลดความขัดแย้งซึ่งเป็นนโยบายในการปกครอง ฉะนั้นองค์กรที่เข้มแข็งและมีประสิทธิ-  
ภาพ จึงเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งของระบบการควบคุมการเช่า แต่จุดอ่อนขององค์กรตาม  
พระราชบัญญัตินี้เห็นว่าประการหนึ่ง ได้แก่ คำวินิจฉัยหรือสั่งการของคณะกรรมการทั้ง 2 คณะ  
ไม่มีสภาพบังคับแต่อย่างใด ดังเช่นเมื่อสิ้นสุดฤดูทนาปี 2517 แล้วปรากฏว่ามีผู้ให้เช่านา  
จำนวนมากที่ไม่ยอมมาให้ผู้เช่านาเช่านาต่อไปอีก 6 ปี ตามมาตรา 46 คณะกรรมการควบคุม  
การเช่านาประจำจังหวัด หรืออำเภอก็ได้มีคำวินิจฉัยหรือคำสั่งให้ผู้เช่าได้เช่านาต่อไปอีก 6 ปี  
แต่ผู้ให้เช่านาก็มักไม่ปฏิบัติตาม ซึ่งก็หาเป็นความผิดฐานขัดคำสั่งคณะกรรมการแต่อย่างไร<sup>1</sup>  
อีกประการหนึ่ง ได้แก่ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนี้ แคว้นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา

<sup>1</sup> คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย, กฎหมายควบคุมการเช่านา,

9 ว่า "คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ (2) พิจารณาไกล่-  
เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกเก็บหรือการชำระค่าเช่านา ตามคำร้องขอของผู้ให้เช่านา  
หรือผู้เช่านา" เพราะย่อมมีปัญหาอื่น ๆ เกิดขึ้นได้ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาเช่า  
เช่น ผู้ให้เช่าไม่ยอมให้ผู้เช่าต่อไปไม่ต่ำกว่า 6 ปี นับแต่ใช้พระราชบัญญัติ (ตามมาตรา  
46) ซึ่งย่อมเป็นความผิดตามมาตรา 28 (4) ที่ว่าทำให้ผู้เช่าได้รับประโยชน์จากการเช่า  
น้อยกว่าสิทธิที่ผิดตามกฎหมาย เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินคดีแก่ผู้ให้เช่า แต่ปรากฏว่าคณะกรรมการ-  
การควบคุมการเช่านาประจำอำเภอหลายอำเภอได้พิจารณาไกล่เกลี่ยเมื่อต้นฤดูการทำนา ปี  
2518-2519 ซึ่งแท้จริงแล้วไม่มีอำนาจตามกฎหมาย<sup>1</sup> นอกจากนี้การห้ามกรรมการที่เป็น  
คู่พิพาทเข้าร่วมการประชุม และออกเสียงในการประชุม (มาตรา 15 วรรค 3) ก็ยังมี  
ช่องโหว่อยู่ ซึ่งเห็นว่าเป็นข้อสำคัญในสังคมชนบท ซึ่งแคบและคนมีความใกล้ชิดกันไม่ว่า  
ในทางบวกหรือทางลบ คือ ในมาตราดังกล่าวห้ามเฉพาะกรรมการเป็นคู่พิพาทไม่ครอบคลุม  
ถึงบุคคลใกล้ชิด เช่น บุตร ภรรยา หรือไม่รวมถึงกรรมการผู้ที่มีส่วนได้เสีย  
โดยตรงกับผลของคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง และกฎหมายก็มิได้บัญญัติถึงสถานะของมติที่ออกมาโดย  
ฝ่าฝืนมาตรการข้อนี้

เมื่อพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ประกาศใช้ไปแล้ว ปรากฏว่า  
สร้างความไม่พอใจให้แก่ผู้ให้เช่าเป็นอย่างมาก สาเหตุน่าจะเนื่องมาจากพระราชบัญญัตินี้  
จำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดิน และเจ้าของที่ดินในภาคเหนือบางรายเห็นว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้  
ตราออกใช้โดยที่รัฐบาลถูกกลุ่มนิสิตนักศึกษาบีบบังคับ โดยมิใช่ความต้องการของชาวนาแต่  
อย่างไร<sup>2</sup> และสืบเนื่องมาจากการแก้ไขปัญหาระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้เช่าแต่เดิมมาเป็น  
ไปในทางที่ไม่กระจ่างชัด ทำให้บรรดาเจ้าของที่ดินเกิดความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ต่อพระราชบัญญัติ

<sup>1</sup> คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย, กฎหมายควบคุมการเช่านา,  
หน้า 53. และหนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนที่สุด ที่ มท 0309/ว. 353 ลงวันที่ 26  
พฤษภาคม พ.ศ. 2518.

<sup>2</sup> คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย, กฎหมายควบคุมการเช่านา,  
หน้า 162.

พระราชบัญญัตินี้ฝ่ายปกครองมีเวลาเตรียมการในระยะเวลาระยะอันชืด การโฆษณาประชาสัมพันธ์  
 ทำความเข้าใจให้กับราษฎรยังไม่เป็นไปอย่างทั่วถึงและกระฉ่างชัด บางท้องที่ราษฎรยังไม่ทราบ  
 ว่าได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติแล้ว บางท้องที่ก็ยังไม่เข้าใจถึงสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย การ  
 แลวงหาความร่วมมืออันเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการใช้กฎหมายให้ได้ผลในทางปฏิบัติจึง  
 เป็นไปได้ยาก นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กร สภาพ้องศับของกฎหมายแบบ  
 พิธีของสัญญาเข้าคือการทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนซึ่งจะช่วยให้กฎหมายมีผลในทางปฏิบัติยิ่งขึ้น  
 ในปี พ.ศ. 2518 รัฐบาล (สมัยมรว.ศีกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี) และสมาชิกสภา  
 ผู้แทนราษฎรได้เคลื่อนไหวขอแก้ไข โดยเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ  
 ควบคุมการเข้านา พ.ศ. 2517 โดยมีการเสนอมตรการในการช่วยเหลือเกษตรกรและวิธีการ  
 แก้ไขปัญหาหนี้สินเพิ่มอีกคือ ร่างพระราชบัญญัติประนอมหนี้สินของ เกษตรกรและร่างพระราชบัญญัติ  
 จัดตั้งศาลเกษตร แต่ระหว่างสภาผู้แทนพิจารณาอยู่ได้เกิดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินขึ้นก่อน  
 ในปี พ.ศ. 2519 การพิจารณาจึงเป็นอันเลิกไป แต่การร้องเรียนขอ ความเป็นธรรมในการ  
 เข้านาก็มีอยู่ตลอดมา คณะกรรมการประสานงานเกี่ยวกับการควบคุมการเข้านาจึงได้แต่งตั้งคณะ  
 ทำงานขึ้นเพื่อรวบรวม และสรุปปัญหา อุปสรรค ข้อขัดข้อง และคำร้องเรียนของผู้เข้านา  
 และผู้ให้เข้านา เพื่อประกอบการยกร่างขอแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา พ.ศ. 2517<sup>1</sup>

ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายควบคุมการเข้านาจ้างนี้ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
 เสนอร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา 2 ร่าง ซึ่งรัฐบาลได้รับไปพิจารณาก่อนรับหลักการ  
 และได้ยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่เป็น "ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม  
 พ.ศ. ...."<sup>2</sup> โดยเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญจากพระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา พ.ศ. 2517  
 คือ<sup>3</sup>

<sup>1</sup>หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0309/34816 ลงวันที่ 27 เมษายน  
 พ.ศ. 2520.

<sup>2</sup>รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 8/2523 (สมัยสามัญ) วันที่ 11  
 กรกฎาคม 2523, หน้า 31.

<sup>3</sup>สาระสำคัญสรุปจากร่างพระราชบัญญัติทั้งสอง ตามรายงานการประชุมข้างต้น

1. ขยายการควบคุมให้คลุมไปถึงการ เข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทุกประเภท แต่โดยที่พิจารณาเห็นว่าการทำงาน เป็นการประกอบอาชีพหลัก และมีปัญหามากมายในเรื่องการ เข้าที่ดินเพื่อทำนา ส่วนปัญหาเกี่ยวกับการ เข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างอื่น เช่น เลี้ยงสัตว์น้ำ ทำนาเกลือ ทำสวน ก็อาจเกิดปัญหาขึ้นได้แต่เป็นปัญหาระดับรองลงมา จึงใช้วิธีให้อำนาจ แก่ฝ่ายบริหารที่จะตราพระราชบัญญัติกาออกใช้เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้อง ควบคุมการ เข้าที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมประเภทอื่น

2. ผู้ให้เช่าสามารถให้เช่าชั่วคราวได้ เพราะการกำหนดให้การ เข้ามีระยะเวลา ไม่น้อยกว่า 6 ปี โดยไม่มีข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ให้เช่า ซึ่งมีเหตุจำเป็นที่ต้องให้เช่าชั่วคราว หรือเป็นผู้ที่มีมา น้อย สามารถบอกเลิกการ เข้าได้

3. ให้เรียกเก็บค่า เข้าที่ดินสำหรับการทำนาครั้งที่ 2 ได้

4. เพิ่มองค์ประกอบของคณะกรรมการระดับจังหวัดและตำบล โดยเพิ่มประ มง จังหวัดและประ มงอำเภอ เกษตรจังหวัดและ เกษตรอำเภอ ทั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการ ควบคุมการ เข้าที่ดินเพื่อประกอบการ เกษตรกรรมอย่างอื่น

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแล้ว ได้นำเสนอรัฐสภา ปัญหาที่ยกขึ้นอภิปราย ได้แก่ การยกเว้นการใช้กฎหมายควบคุมการ เข้าที่ดินที่มีเนื้อที่เช่าไม่มาก การเรียกเก็บค่า เข้าในการทำนาสองครั้ง และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการซึ่งมีชื่อว่า คณะกรรมการการ เข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด (คชก.จังหวัด) และคณะกรรมการการ เข้าที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมประจำตำบล (คชก.ตำบล) บทกำหนดโทษ และสิทธิหน้าที่ของผู้เช่าและผู้ให้ เช่าระหว่างการพิจารณาของคชก.ตำบล คชก.จังหวัด และศาล เป็นต้น ในที่รัฐสภา ได้ลงมติให้ใช้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายในเดือนกรกฎาคม 2523 ด้วยคะแนน เสียง 236 ต่อ 2<sup>1</sup>

<sup>1</sup> รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 9/2524 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 10 กรกฎาคม 2524, หน้า 16.

ฉบับนี้ ผลคือเมื่อสิ้นสุดฤดูการเพาะปลูก ปี 2517 แล้ว เจ้าของนาหลายจังหวัดไม่ยอมให้ผู้เช่านา เข้าต่อไประยะที่กระทรวงมหาดไทยก็ได้พยายามให้ความช่วยเหลือโดยการไกล่เกลี่ย ประณีประนอมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 950 และการดำเนินคดีกับผู้ให้เช่า แต่ก็ไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร<sup>1</sup> ในช่วงระยะเวลาเดียวกันรัฐบาล (สมัยมรว. ศิกฤทธิ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการเช่า นา พ.ศ. 2517 และส่งมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมเช่นกัน ซึ่งมีหลักเกณฑ์สำคัญที่จะปรับปรุง 2 ประการคือ<sup>2</sup>

1. ผ่อนคลายข้อกำหนดซึ่งได้บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้เช่านา ให้แก่เจ้าของหรือผู้ให้เช่า ซึ่งมีที่นา เพียง เล็กน้อยและมีความประสงค์จะทำนานั้นด้วยตนเอง
2. เพิ่มอำนาจให้แก่คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอ และกำหนดให้คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอ และคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัดมีสภาพบังคับในตัว โดยไม่จำเป็นต้องไปฟ้องร้องคดียัง ศาลเมื่อมีผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง หรือคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการฯ ดังกล่าว

ข้อดีเด่นของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แก่การเพิ่มมาตรการในการคุ้มครองผู้เช่ายิ่งขึ้น และหวังผลในการแก้ไขระบบการถือครอง และเป็นกฎหมายพัฒนาการ เกษตรและสังคม แต่ การควบคุมการเช่าที่ดินโดยกฎหมายก็มีปัญหาอยู่มากในเบื้องต้น ได้แก่ สภาพข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันในส่วนละเอียด เช่น ฐานะของผู้ให้เช่าซึ่งบางรายเป็นนายทุนใหญ่ แต่บางรายก็เป็น เกษตรกรเล็ก ๆ ที่มีความจำเป็นไม่อาจประกอบอาชีพเพาะปลูกได้ในระยะเวลาหนึ่ง การ ใช้มาตรการเดียวกันครอบคลุมการเช่าทั้งหมดจึงก่อให้เกิดปัญหา ขณะเดียวกันการที่จะต้อง ให้ความคุ้มครองฝ่ายหนึ่ง โดยมิให้กระทบกระเทือนอีกฝ่ายหนึ่งย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ และ

<sup>1</sup>หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0309/ว. 353 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2518 และ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0309/6833 ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2519.

<sup>2</sup>คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย, กฎหมายควบคุมการเช่านา, หน้า 10.

ตามที่กล่าวมาในบทนี้ จะเห็นได้ว่าแนวความคิดและการดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยกฎหมายในระยะหลัง เป็นที่ยอมรับถึงความจำเป็นมากยิ่งขึ้น และได้รับการแก้ไขให้มาตรการควบคุมการเข้าขยายกว้างออกไป และคำนึงถึงฝ่ายผู้เช่าเป็นหลัก ซึ่งต่างจากในระยะเริ่มต้น คือพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ซึ่งไม่ล้ามารถวางหลักเกณฑ์ใด ๆ และในครั้งนั้นหลักการสำคัญมุ่งหมายเฉพาะควบคุมอัตราค่าเช่าเท่านั้น หลักการอื่น ๆ ถือกันว่าเป็นข้อปลีกย่อย ในพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองผู้เช่าเป็นอย่างสูง โดยจะเห็นได้จากมีบทบัญญัติเรื่องระยะเวลาเช่า และเงื่อนไขการบอกเลิกการเช่าที่เคร่งครัดยิ่งขึ้น และมีมาตรการอื่น ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าทางความคิดในการบัญญัติกฎหมาย คือการใช้กฎหมายให้บรรลุถึงเป้าหมายอันเป็นส่วนรวมในทางการเกษตร เศรษฐกิจและการอนุรักษ์ทรัพยากร และจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นเพื่อดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 นี้ก็ยังใช้ไม่ได้ผลดีในทางปฏิบัติ หรืออาจเรียกได้ว่าไม่ได้ผลในการบังคับใช้ โดยเห็นกันว่าผู้ให้เช่าไม่ยอมรับ<sup>1</sup> จึงถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติการเช่าที่เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และจะได้นำมาวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพของกฎหมายฉบับนี้ต่อไป

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.