



บทที่ 2

มาตรการทางกฎหมาย

ในการแก้ไขปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในต่างประเทศ

ในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศด้อยพัฒนา ที่ดินทำกินมักจะเป็นของเจ้าของที่ดินเพียงบางกลุ่ม และมีผู้ใช้ที่ทำกรเกษตรด้วยตนเอง เกษตรกรส่วนใหญ่กลับเป็นผู้เช่า ปัญหาการเช่า เป็นสาเหตุให้การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเหล่านั้นชะงักงันเพราะ เกษตรกรขาดกำลังใจที่จะเพิ่มผลผลิต ฐานะรายได้ของเกษตรกรเองก็ตกต่ำลงด้วย ประเทศที่ประสบปัญหาจึงพยายามหาทางแก้ไข ซึ่งมีผู้จัดแบ่งวิธีการออกเป็น 2 พวก คือ

1. แบ่งเป็นการยกเลิกระบบการเช่า (Abolition) และการออกกฎหมายควบคุมการเช่า (Regulation)¹
2. แบ่งเป็นการยกเลิกระบบการเช่า (Abolition) การปฏิรูประบบการเช่า (Reformation) และการออกกฎหมายควบคุมการเช่า (Regulation)²

ซึ่งวิธีการทั้ง 2 พวกเป็นไปในทางเดียวกัน แต่แตกต่างกันในการแบ่งแยกเพื่อความเด่นชัดในลักษณะวิธีการเท่านั้น ผู้เขียนจึงจะกล่าวรวมกันเป็นการแบ่งแยกในพวกที่ 2 ดังนี้ คือ

1. การยกเลิกระบบการเช่า

ด้วยเหตุที่ประเทศที่ต้องพบความยุ่งยากจากระบบการเช่า พิจารณาเห็นว่าระบบการเช่าเป็นสิ่งเลวร้ายและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเกษตรเป็นอย่างยิ่ง จึงพยายามใช้มาตรการเพื่อดำเนินการให้ระบบการเช่าหมดสิ้นไปจากโครงสร้างการถือครองที่ดิน

¹F.A.O. Regional Office Bangkok, National Seminar on Land Reform and Policies in Thailand 9-13 Feb 1970, p. 14.

²Querol, Land Reform in Asia, p. 30.

หรือถึงแม้ระบบการเช่าอาจยังคงเหลืออยู่ แต่ก็น้อยมากจนไม่เป็นปัญหา ประเทศต่าง ๆ ที่ใช้มาตรการเช่นนี้ ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) เป็นต้น¹

การยกเลิกระบบการเช่านี้อาจกล่าวได้ว่าดำเนินการกันใน 2 วิธี คือ

1.1 ยกเลิกระบบการเช่าโดยการเปลี่ยนให้ผู้เช่าเป็นเจ้าของที่ดินโดยตรง เช่น ในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี และญี่ปุ่น

1.2 ยกเลิกระบบการเช่าโดยใช้กฎหมายควบคุมการเช่าเป็นมาตรการลดการเช่าลง เช่น ในประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

ดังจะกล่าวในรายละเอียดของมาตรการและวิธีการได้ดังนี้ คือ

ยกเลิกระบบการเช่า โดยการเปลี่ยนให้ผู้เช่าเป็นเจ้าของที่ดินโดยตรง

สาธารณรัฐเกาหลี

จากการที่ประเทศเกาหลีต้องอยู่ภายใต้การปกครองของจีนและญี่ปุ่นในระยะเวลายาวนาน โดยเฉพาะในระยะหลังซึ่งต้องอยู่ภายใต้การปกครองของญี่ปุ่นเป็นเวลาถึง 40 ปีเศษ ทำให้ที่ดินเพาะปลูกประมาณ 64 % เป็นของชาวญี่ปุ่น ประกอบกับพื้นที่ของประเทศ 3 ใน 4 เป็นภูเขา เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินของตนเองมีถึง 57.4 % การเช่าจึงเกิดขึ้นอย่างมาก อัตราค่าเช่าก็สูงถึง 60 % ของผลผลิต เกษตรกรเกาหลีมีสภาพยากจน สังคมการุณ การแย่งชิงผลประโยชน์จากชาวต่างชาติ ตลอดประวัติศาสตร์อันยาวนานได้สร้างความเชื่อแก่ชาวเกาหลีว่า "ความจนนั้นคือสมบัติอันล้ำค่าที่ฟ้าประทาน" เพราะไม่มีใครจะมาปล้นหรือแย่งชิงไป² ซึ่งมีผลให้เกิดความสิ้นหวังและเกียจคร้าน สภาพการณ์และทัศนคติของประชาชนเช่นนี้เป็นอันตรายต่อความอยู่รอด และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเป็นอย่างยิ่ง

¹ เรื่องเดียวกัน.

² เอ็นใจ เลอาหวนิช. "โครงการหมู่บ้านใหม่." วารสารไทย 2 (มกราคม-มีนาคม 2525): 22.

ดังนั้นเมื่อเกาหลีได้รับเอกราชภายหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 และถูกแบ่งแยกเป็น 2 ประเทศ คือ เกาหลีเหนือ และเกาหลีใต้ แล้วจึงได้เริ่มดำเนินการแก้ไขปัญหาการถือครองและการเช่าที่ดินใน ค.ศ. 1949 ดังนี้¹

รัฐบาลเกาหลีใต้ตรากฎหมายขึ้น กำหนดให้ที่ดินเพื่อการเกษตรทั้งหมดต้องเป็นของเกษตรกรผู้หว่านไถ ซึ่งหมายถึงผู้ทำการเพาะปลูกโดยตนเองเท่านั้น แล้วรัฐบาลได้ซื้อคืนที่ดินเพื่อการเกษตรทั้งหมด รวมตลอดถึงที่ดินของชาวญี่ปุ่นซึ่งเคยเข้ามาปกครอง เกาหลีด้วย

กฎหมายกำหนดให้แบ่งที่ดินเหล่านั้นออกเป็นแปลง ๆ แปลงละ 3 เฮกเตอร์ ทั่วทุกเมืองและหมู่บ้าน โดยมีคณะกรรมการขึ้นดำเนินการและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้คัดค้านภายใน 60 วัน โดยปิดประกาศไว้ในที่สาธารณะ ถ้าไม่มีการคัดค้านที่ดินแปลงนั้นก็จะถูกนำออกขายต่อผู้เช่า ในการดำเนินการครั้งนั้นที่ดินประมาณ 550,800 เฮกเตอร์ ได้ขายให้แก่เกษตรกรผู้เช่าถึง 1 ล้าน 8 แสนราย โดยจ่ายค่าที่ดินไม่ว่าเป็นเงินหรือผลผลิตให้แก่รัฐบาล ๆ ก็จ่ายค่าที่ดินให้เจ้าของที่ดินที่ถูกซื้อคืนอีกทีหนึ่ง การจ่ายเงินของเกษตรกรผู้เช่าและการจ่ายค่าตอบแทนของรัฐบาลกระทำผ่าน Agricultural Bank และ The National Agricultural Cooperatives Federation เมื่อเกษตรกรได้ชำระค่าเช่าครบถ้วนแล้วก็จะทำการโอนทางทะเบียน โดยได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม นอกจากนี้ Agricultural Bank ยังทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือด้านสินเชื่อ และ The National Agricultural Cooperatives Federation ก็ช่วยให้คำแนะนำช่วยเหลือเกี่ยวกับสหกรณ์การเกษตรต่อไปอีกด้วย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาการสูญเสียที่ดินขึ้นอีก

โครงการนี้ได้สำเร็จลุล่วงใน ค.ศ. 1969 โดยผู้เช่าซึ่งได้กลายเป็นเจ้าของที่ดินรายใหม่ชำระค่าที่ดินที่ตนได้เป็นเจ้าของเรียบร้อยแล้ว ถึง 99.7 % ที่เดียว

ประเทศญี่ปุ่น

ปัญหาเกี่ยวกับการถือครองที่ดินและการเช่า และดำเนินการแก้ไขครั้งสำคัญ 2 ระยะ คือ ครั้งแรกสมัยเมจิ (Meiji) ครั้งที่ 2 ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

¹ Querol, Land Reform in Asia, p. 92.

สมัยเมจิ (Meiji) สืบเนื่องมาจากการถือครองที่ดินในสมัยโตกุกาวา (Tokugawa ระหว่าง ค.ศ. 1600-1868) เป็นไปในระบบศักดินานิยม ที่ดินส่วนใหญ่ถึงหนึ่งในสามของประเทศเป็นของตระกูลผู้ปกครอง ส่วนที่เหลือแบ่งให้กับขุนนางต่าง ๆ 270 คน ที่ดินเหล่านี้ทำให้ออกให้ข้าวนำทำการเพาะปลูก โดยต้องส่งข้าวมาบรรณาการเป็นรายปี ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นค่าเช่าที่ดินนั่นเอง ผลจากการเปิดประเทศให้ค่าครองชีพสูงขึ้น และแรงกดดันจากจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นทำให้พื้นที่เพาะปลูกต่อครอบครัวมีขนาดเล็กลง ไม่พอเพียงต่อการผลิตและการหารายได้ ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของชาวไร่ชาวนาลำบากยากแค้นขึ้น เมื่อมาถึงสมัยเมจิจึงได้มีการปฏิรูปด้านเกษตรกรรม คือ

1. ยกเลิกการถือครองที่ดินแบบศักดินานิยมลง โดยเรียกคืนที่ดินจากขุนนาง และรัฐบาลจ่ายเงินทดแทนให้ ซึ่งได้ดำเนินการในช่วงปี ค.ศ. 1869-1871
2. กฎหมายยอมรับสิทธิในการถือครองที่ดินของเจ้าของที่ดินและชาวนา ซึ่งมีที่ดินเป็นของตนเอง
3. ที่ดินที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นของเอกชน ให้มีการเวนคืนเป็นของรัฐ และของสำนักพระราชวังจักรพรรดิ
4. การปฏิรูประบบภาษีที่ดิน เดิมภาษีที่ดินจะเรียกเก็บจากผู้ผลิตโดยตรง ไม่คำนึงว่าจะเป็นผู้ทำการเพาะปลูกในที่ดินของตนเองหรือผู้เช่า และชำระเป็นสิ่งของ ซึ่งได้แก่ข้าวหรือผลผลิตอื่นในอัตรา ร้อยละ 40-50 ของผลผลิต ในปี 1873 ได้มีการปรับปรุงการเก็บภาษีที่ดินใหม่เป็นการเรียกเก็บภาษีจากผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินเท่านั้น และชำระเป็นเงินในอัตราปีละ 3 % ของมูลค่าที่ดินซึ่งประเมินในการสำรวจทั่วประเทศเป็นการกำหนด "ราคาตามกฎหมาย" ของที่ดินโดยยึดถือรายได้โดยเฉลี่ยของที่ดินแต่ละแห่งในระยะ 5 ปี ตามราคาข้าวและอื่น ๆ ที่เพาะปลูกในท้องถิ่นนั้นโดยเฉลี่ย แล้วจึงนำเอาตัวเลขที่ได้มาเป็นฐานในการเก็บภาษีที่ดิน ซึ่งการประเมินราคาที่ดินในการเรียกเก็บภาษีจะกระทำทุก ๆ 6 ปี ภาษีที่ดินที่ปรับปรุงใหม่นี้มีผลดีต่อประเทศ คือ เป็นรายได้ที่แน่นอนไม่เปลี่ยนแปลงไปตามผลผลิต แต่ก็เป็นการเก็บภาษีที่หนักมากสำหรับเจ้าของที่ดิน และเป็นเหตุให้เจ้าของที่ดินรายเล็กทำการเพาะปลูกด้วยตนเองเดือดร้อน และมีจำนวนมากที่ถูกรัฐบังคับขายที่ดินเพราะค้างภาษีในปี 1876 รัฐจึงได้ลดความขัดแย้งและบรรเทาภาระแก่เจ้าของที่ดินโดยลดภาษีลง

มาเป็น $2\frac{1}{2}$ % อยู่ในช่วงเวลาหนึ่ง¹

การปรับปรุงครั้งนี้มุ่งหมายที่จะลดระบบการถือครองให้ทันสมัยขึ้น คือ ยกเลิกระบบการถือครองที่ดินแบบเดิมไป แต่ก็มิใช่เป็นการพยายามลดจำนวนชาวนาที่ไร้ที่นา หรือต้องเช่าที่ดินบางส่วนแต่อย่างใด ดังที่กล่าวกันว่า การปฏิรูปสมัยเมจิไม่ใช่เป็นการปฏิรูปที่แท้จริง เพราะไม่ได้มีการปฏิรูประบบการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรแต่อย่างใด โดยจะเห็นได้ว่าในสมัยปฏิรูป มีการเช่าที่ดินอยู่เป็นจำนวนร้อยละ 31.1 ของเนื้อที่ทั้งหมด (ใน ค.ศ. 1783) แต่ต่อมาพอถึงปี 1914 การเช่าที่ดินเพิ่มเป็น 45.5 % กระฉิบพาทระหว่างเจ้าของที่ดินเกิดขึ้นตลอดเวลา แต่มิได้แก้ไขปัญหาการเช่าโดยตรง ความขัดแย้งระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้เช่าเพิ่มขึ้น เกิดการจลาจลของพวกต่อต้านระบบศักดินา และพวกอนุรักษนิยมหลายครั้งในช่วง 10 ปีแรกของสมัยเมจิ แต่ก็เกิดผลดี คือ ราคาที่ดินอยู่ในระดับคงที่เป็นเวลานาน และก่อให้เกิดการกระจายเศรษฐกิจการเงินเข้าสู่ชนบททั่วไปอีกด้วย

สมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

ลักษณะของการถือครองที่ดินก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ประมาณได้ว่าที่ดิน 58 % ของที่ดินเพื่อการเกษตรทั้งหมดเป็นของเกษตรกรส่วนที่เหลือเป็นของเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิใช่เกษตรกรซึ่งมีทั้งอยู่ในท้องถิ่นนั้นเอง หรืออยู่ตามนครใหญ่ ๆ ซึ่งเป็นพวกที่ได้รับการศึกษาแล้วไม่กลับมาประกอบอาชีพเกษตรกรรม พวกพ่อค้า หรือพวกที่สืบเชื้อสายมาจากตระกูลขุนนาง นักรบหรือเจ้าเมืองในสมัยศักดินา ทางฝ่ายเจ้าของที่ดินมีการสะสมทุนซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการลงทุนภาคอุตสาหกรรมช่วยให้ญี่ปุ่นเจริญอย่างรวดเร็ว แต่ฝ่ายผู้เช่าก็ประสบปัญหาความยากลำบากอยู่ เพราะต้องเสียดำเข้าในอัตราถึงครึ่งหนึ่งของผลผลิต สภาพยากจนมีมากขึ้นในที่สุดปรากฏว่าที่นาที่ไร้เพาะปลูกเป็นที่เช่าถึงร้อยละ 50

ลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองหลายประการ คือ มีการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิวัติ และปฏิรูปที่ดินโดยวิธีรุนแรง พวกเจ้าของที่ดินที่หนุนหลังนักการเมืองอยู่ก็พยายามต่อต้าน เกิดความแตกแยกกันในอุดมการณ์และลัทธิ

¹E.H. Norman, ญี่ปุ่น การก่อตัวเป็นชาติสมัยใหม่ แปลโดย พรรณี ฉัตรพลรักษ์ (กรุงเทพมหานคร : 2526) หน้า 225-235.

ในตอนปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลได้พยายามรื้อฟื้นนโยบายปฏิรูป
ขึ้นมาใหม่ด้วยความเกรงกลัวว่า จะต้องรับนโยบายแบบอาณานิคมจากสหรัฐอเมริกาซึ่ง เข้า
ยึดครองญี่ปุ่น แต่รัฐสภาไม่เห็นด้วย

ฝ่ายพันธมิตร เข้าควบคุมเมื่อญี่ปุ่นแพ้สงคราม เห็นว่า โครงสร้าง เกษตรกรรม
นั้นควรปรับปรุง เสียใหม่เพราะมีปัญหา เรือร่งอยู่เข่น ที่ดินเป็นแปลงเล็ก ระบบการเช่าโดย
ทั่วไป ผู้เช่าเป็นฝ่ายเสียเปรียบอยู่มาก และเกษตรกรก็มีหนี้สินท่วมท้น ประกอบกับต้องการ
สถาปนาระบบประชาธิปไตยขึ้นในญี่ปุ่นด้วย และเห็นว่าสภาพการณ์ทาง เกษตรในลักษณะที่
เจ้าของที่ดินมีอิทธิพลทางการเมือง ดังที่ผ่านมาช่วยยให้ทหารมีอำนาจขึ้น พรรคสังคมนิยมและ
พรรคคอมมิวนิสต์ก็มีแผนการปฏิรูปเช่นกัน ดังนั้นจึงได้สั่งให้รัฐบาลญี่ปุ่นจัดทำโครงการปฏิรูป
ที่ดินเสนอโดยกำหนดขอบเขตว่า โครงการจะต้องให้มีการซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ได้ทำ
การเกษตร เพื่อขายให้แก่เกษตรกรที่ต้องเช่าที่ดินโดยให้ผ่อนชำระ เป็นรายปีตามอัตราส่วนที่
เหมาะสมกับรายได้ของผู้เช่าที่ดิน และต้องมีนโยบายป้องกันให้ชาวนาที่หลุดพ้นจากสภาพผู้เช่า
แล้วต้องกลับคืนสู่สถานะของผู้เช่าตามเดิมอีกโดยมีมาตรการอื่น ๆ สันับสนุน คือ ด้านสินเชื่อ
การรักษาเสถียรภาพของราคาผลผลิตทางการเกษตร เผยแพร่ความรู้ทางเทคนิค สหกรณ์
การเกษตร และการป้องกันการบ่อนทำลายของเจ้าของที่ดิน รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ยกร่างกฎหมาย
ขึ้นประกอบด้วยสาระสำคัญ คือ

1. ยกเลิกการชำระค่าเช่าที่ดินด้วยผลผลิต แต่ให้ชำระเป็นเงินแทน
2. เจ้าของที่ดินที่มีได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง แต่อาศัยอยู่ในที่ดิน
นั้นก็ให้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่อยู่อาศัยได้ไม่เกิน 5 CHO¹
3. ตั้งคณะกรรมการที่ดินขึ้นเพื่อควบคุมการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในหมู่บ้าน
ต่าง ๆ โดยมีผู้แทนของเจ้าของที่ดินและผู้เช่าเข้าร่วมด้วย

แต่กองบัญชาการสูงสุดของฝ่ายพันธมิตรไม่เห็นชอบด้วย เนื่องจากเห็นว่า

¹ 1 CHO เท่ากับ 2.45 ACRES หรือประมาณ 6.25 ไร่

1. การกำหนดให้เป็นเจ้าของที่ดินได้ถึงคนละ 5 CHO นั้น จะทำให้ที่ดินจำนวนมากหลุดพ้นจากกฎหมายไป และยังคงกำหนดให้เป็นรายบุคคลด้วย ทำให้สามารถเป็นเจ้าของที่จำนวนมากได้ โดยอาศัยข้อสมมติในครอบครัว

2. วิธีการที่กำหนดไว้ทำให้การบังคับให้ขายที่ดินเป็นไปโดยยาก

3. ไม่มีข้อกำหนดที่พอเพียงเกี่ยวกับค่าเช่า และเงื่อนไขในการเช่าที่ดิน อันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้เช่า

รัฐบาลญี่ปุ่นยังประสงค์จะอนุญาตให้เจ้าของที่ดินมีกรรมสิทธิ์ได้สิ่งเพียงลดเนื้อที่ให้ถือกรรมสิทธิ์ได้ไม่เกินคนละ 3 CHO ซึ่งก็ยังไม่เป็นที่เห็นด้วย และได้ให้รัฐบาลญี่ปุ่นร่างกฎหมาย 2 ฉบับขึ้น คือ Owner-Farmer Establishment Special Bill และ Agricultural Land Adjustment Revision Bill ซึ่งได้ผ่านการอนุมัติ และรัฐสภาญี่ปุ่นได้พิจารณาแล้วนำออกใช้บังคับ เมื่อวันที่ 7 กันยายน 1946 เรียกว่า Owner-Farmer Establishment Special Measures Law (พระราชบัญญัติมาตรการพิเศษเพื่อสร้างอำนาจให้ผู้ที่ทำกินของตนเอง) ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ

1. กำหนดจำนวนที่ดินที่เจ้าของที่ดินจะถือกรรมสิทธิ์เพื่อให้เช่าได้ไม่เกินคนละ 1 CHO ประมาณ (6.25 ไร่) เว้นแต่ในเกาะฮอกไกโด ให้มีกรรมสิทธิ์ได้ไม่เกินคนละ 4 CHO เนื่องจากสภาพที่ดินไม่ดี อย่างไรก็ตามสำหรับที่ดินสำหรับอยู่อาศัยเนื้อที่เกินกว่า 1 CHO รัฐบาลจะซื้อไว้หรือไม่ก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร

2. ที่ดินที่แม้ว่าเจ้าของจะทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง รัฐบาลจะซื้อไว้ก็ได้ ถ้าที่ดินนั้นมีเนื้อที่เกินกว่า 3 CHO หรือ 12 CHO บนเกาะฮอกไกโดและทำการเกษตรไม่ได้ผลดี

3. ที่ดินที่รัฐซื้อนี้จะนำออกจำหน่ายแก่เกษตรกรที่เช่าที่ดินนั้น

4. เกษตรกรที่เช่าที่ดินจะซื้อที่ดินได้โดยผ่อนส่งเป็นรายปี ระยะเวลา 24 ปี ดอกเบี้ยร้อยละ 3.2 ต่อปี

5. สำหรับการเช่าที่ดินนั้น ต้องทำสัญญาเป็นหนังสือและค่าเช่าต้องไม่เกินอัตราควบคุม คือ ค่าเช่านาจะต้องไม่เกินร้อยละ 25 ของผลผลิตข้าว และสำหรับที่ดินเพาะปลูกพืชอื่นไม่เกินร้อยละ 15 ของผลผลิตนั้น ๆ

การบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว มีภาระร่องเรียนอยู่บ้างว่าไม่เป็นธรรม แต่จากการติดตามผลเป็นที่รับรองกันว่า หากพิจารณาในส่วนรวมแล้วการบังคับใช้กฎหมายก่อให้เกิดผลดี และแม้ว่าการเข้านาจจะไม่หมดไปเลยทีเดียว แต่ก็ลดน้อยลงมาก¹ ดังจะเห็นจากผลดำเนินการ เกี่ยวกับการเช่าดังนี้

1. ชาวนาสามารถมีที่ดินของตนเอง เกือบทั้งหมด เจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่ไม่ได้ประกอบเกษตรกรรมหมดไป คือ การเช่าที่ดินลดจากร้อยละ 46.3 เหลือร้อยละ 10.8 จำนวนครัวเรือนผู้เช่าลดจากร้อยละ 26.6 เหลือร้อยละ 5 และลดลงเรื่อยมาจนปัจจุบันเหลือเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น ซึ่งทำให้ปัญหาเกี่ยวกับการเช่าที่ดินหมดไป

2. ถึงแม้ว่าระบบการเช่าจะมีได้ถูกยกเลิกไปหมดสิ้นเลยก็ทีเดียว แต่ผลจากการกำหนดค่าเช่า เป็นจำนวนเงินตายตัว และอยู่ในอัตราต่ำใน ค.ศ. 1965 ค่าเช่าสูงอยู่ในอัตราเท่ากับร้อยละ 3 ของผลผลิตเท่านั้น ซึ่งย่อมทำให้เจ้าของที่ดินเห็นว่า การมีที่ดินให้เช่าไม่ก่อให้เกิดรายได้ที่น่าพอใจอีกต่อไป การกระจายการถือครองจึงเกิดขึ้นได้อีกทางหนึ่ง

จะเห็นได้ว่ามาตรการที่ใช้ทั้ง 2 ประเทศ คือ เกาหลี และญี่ปุ่น มีเป้าหมายที่จะแก้ไขปัญหา การเช่า โดยขจัดระบบการเช่าให้หมดสิ้นไปโดยตรง โดยเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินด้วยการกระจายที่ดินไปสู่เกษตรกรที่แท้จริงด้วยการบังคับให้เจ้าของที่ดินขายที่ดินแล้วรัฐนำมาขายแก่เกษตรกร และใช้มาตรการควบคุมการเช่าประกอบ ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันโดยชัดแจ้งมาแต่เดิมแล้วว่า คือ การปฏิรูปที่ดินนั่นเอง

ยกเลิกระบบการเช่า โดยใช้กฎหมายควบคุมการเช่า เป็นมาตรการลดการเช่าลง

สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

สภาพการถือครองที่ดินในสาธารณรัฐจีนนับแต่มาตั้ง ถิ่นฐานบนเกาะไต้หวันนั้น ปรากฏว่าเกษตรกร เกือบครึ่งหนึ่งของประชากรทั่วประเทศ ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองต้องประกอบอาชีพในฐานะผู้เช่าและเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ความยากจนเดือดร้อนเกิดขึ้นทั่วไปจนเป็นปัญหา

¹ เลวต เปียมพงศ์สานต์. "แผนการปฏิรูปที่ดิน". ใน การปฏิรูปที่ดิน, ปุฒิสภา
 ลูทธิประภา, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ศูนย์การพิมพ์, 2524), หน้า 32.

นำวิตก แต่ปัจจุบันสภาวะการเกี่ยวกับการถือครองได้รับการแก้ไข และเป็นผลสะท้อนให้เกิดความก้าวหน้าทาง เศรษฐกิจและสังคม จนเป็นที่ยอมรับขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการแก้ไขปัญหา คือ ตรากฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินอันบังคับใช้ และดำเนินการจนบรรลุผลในการเปลี่ยนฐานะของเกษตรกรผู้เช่าให้กลายเป็นเจ้าของที่ดินในที่สุด ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับสภาวะการเช่าและมาตรการการควบคุมนั้น เป็นดังนี้คือ

สภาวะการเช่า ด้วยเหตุที่ภูมิประเทศมีที่ดินเพาะปลูกน้อย จำนวนพลเมืองเพิ่มขึ้นและมีเจ้าของที่ดินรายใหญ่ซึ่งมิได้ประกอบเกษตรกรรม เกษตรกรจำนวนถึงร้อยละ 46 มีที่ดินที่เช่ามีลักษณะเป็นแปลง เล็ก อัตราค่าเช่าสูงถึงร้อยละ 70 ของผลผลิต ข้ายังมีการแย่งชิงกันเพื่อให้ได้มาซึ่งที่เช่าทำให้ค่าเช่ารุนแรงยิ่งขึ้น และต้องวางเงินเพื่อค้ำประกันสัญญาเช่า ซึ่งบางแห่งสูงกว่าค่าเช่า 2 ปีรวมกัน ค่าเช่าจะต้องชำระเป็นข่าวไม่ว่าเพาะปลูกพืชใดก็ตาม สัญญาเช่าที่จะทำเป็นหนังสือมีน้อยราย ซึ่งปัญหาที่ตามมา คือ เจ้าของที่ดินบอกเลิกการเช่าได้ง่าย เพื่อไปเพิ่มค่าเช่าเอากับผู้เช่ารายอื่นต่อไป ระบบการเช่าที่ดินในสภาพเช่นนี้ก่อให้เกิดความยากจนในชนบท เศรษฐกิจของประเทศล่าช้า และเกิดความไม่เสมอภาคในสังคม ความจำเป็นที่จะต้องสร้างความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นให้แก่ราษฎร และการต่อต้านคอมมิวนิสต์ ทำให้รัฐบาลสาธารณรัฐจีนลงมือดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

การดำเนินการ หลัก "ความเสมอภาคในการครอบครองที่ดินและแผ่นดินสำหรับผู้เกษตรกร" ของ ดร. ซุนยัตเซ็น เป็นหลักการที่นำไปสู่การปฏิรูปที่ดินของสาธารณรัฐจีน และเน้นว่าการบรรลุผลสำเร็จตามหลักการ จะต้องไม่มีการเสียเลือดเนื้อ การดำเนินการจึงมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป มิได้พยายามยกเลิกการเช่าโดยตรงทีเดียวเหมือนวิธีการในเกาหลีและญี่ปุ่น การดำเนินการแบ่งเป็น 3 ขั้นตอน คือ

1. โครงการลดค่าเช่ามาให้เหลืออย่างสูงร้อยละ 37.5 ของผลผลิตเฉลี่ยในรอบปี (37.5 % Farm Rent Reduction)
2. โครงการขายที่ดินของรัฐประเภทใช้ประโยชน์ในการเกษตรกรรม (Sale of Public Farm Land)
3. โครงการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้เกษตรกร (ผู้เช่า) (Land to the Tiller Program)

โครงการทั้งหมดนี้ก็คือ การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเป็น 3 ระยะ โดยดำเนินการใน ค.ศ. 1949 สำเร็จบริบูรณ์ใน ค.ศ. 1963 ระยะแรก คือ การลดค่าเช่าเป็นการปฏิรูปอย่างอ่อน ๆ เพื่อหาทางปรับปรุงความเป็นอยู่ของผู้เช่าให้ดีขึ้น ไม่เลิกล้มระบบการเช่าเสียทีเดียว ทั้งนี้โดยอาศัยกฎหมาย Statute for Reduction of Farm Rent to 37.5 percent (พระราชบัญญัติลดค่าเช่านาจำกัดอัตรา 37.5%)¹ ระยะที่ 2 เป็นการขายที่ดินสาธารณะของรัฐเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อที่ก้าวไปสู่ความเป็นเจ้าของที่ดินโดยสมบูรณ์ เป็นการเปลี่ยนสภาพของผู้เช่าให้เป็นเจ้าของที่ดิน โดยรัฐสภาได้ตรา Regulation Governing the Sale of Public Land to Establish owner Farmer in Taiwan Province ขึ้นประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 1951² ให้อำนาจรัฐนำที่ดินสาธารณะออกขายแก่เกษตรกรผู้เช่าที่ดินแปลงนั้นอยู่เดิม ในขนาดเนื้อที่ต่างกันออกไปตามประเภทและชั้นคุณภาพ (Grade) ของที่ดิน ราคาขายเท่ากับ 2.5 เท่าของผลผลิตพืชหลักประจำปี และให้ผ่อนชำระ 20 งวด ในเวลา 10 ปี วิธีนี้จะช่วยให้ผู้เช่าได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดิน แต่ก็เฉพาะผู้เช่าที่ดินของรัฐเท่านั้น จนถึงระยะที่ 3 คือ โครงการที่ดินเป็นของผู้ไถคราด (Land to the Tiller Program) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนฐานะผู้เช่าทั้งหมดให้เป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของโครงการ เพราะจะทำให้ปัญหาเกี่ยวกับการเช่าหมดไป โดยเหตุที่ได้ยกเลิกระบบการเช่าไปแล้วนั่นเอง โครงการนี้เริ่มต้นใน ค.ศ. 1953 โดยรัฐได้ประกาศใช้ The Land-to-the Tiller Statute ขึ้น เมื่อวันที่ 26 มกราคม 1953 และแก้ไข 2 ครั้งใน ค.ศ. 1954³ กฎหมายฉบับนี้กำหนดจำนวนเนื้อที่ที่เอกชนจะถือกรรมสิทธิ์ได้มากน้อย

¹ เอ็น เทียน-ฮัง. "การปฏิรูปที่ดินเป็นผลสะท้อนให้เกิดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมในไต้หวัน." แพลและเรียบเรียง โดย มล. ประชุม เลื่อนยวงศ์ฯ ใน การปฏิรูปที่ดิน ปุณณะ สุทธิประภา, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ศูนย์การพิมพ์, 2524), หน้า 59.

² เขาวี สังข์ทอง. "การปฏิรูปที่ดินในสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)." ใน การปฏิรูปที่ดิน. ปุณณะ สุทธิประภา, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ศูนย์การพิมพ์, 2524), หน้า 162.

³ CUSA, The Executive Yuan. Law of the Republic of China, 2d Series (Taipei Taiwan, Oct 1962), p. 330.

ตามคุณภาพของ เนื้อที่ดิน และบังคับผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ เกินกว่าที่กำหนดให้ขายแก่รัฐบาล เพื่อที่ รัฐบาลจะนำออกขายต่อให้กับเกษตรกรผู้เช่า หรือผู้ไร่ที่ทำการ ในราคาและวิธีการชำระเงิน เช่นเดียวกับการซื้อที่ดินของรัฐ ส่วนเจ้าของที่ดินนั้นจะได้รับชำระในรูปแบบบัตร ร้อยละ 70 และใบหุ้นในธุรกิจของรัฐบาล ร้อยละ 30 ของราคาที่ดิน โครงการนี้ได้สำเร็จบริบูรณ์ในเวลา 10 ปี คือ เมื่อ ค.ศ. 1963

ผลของการดำเนินการตามโครงการทั้ง 3 ชั้น ปรากฏว่าเป็นไปตามจุดมุ่งหมาย คือ คลื่นคล้ายปัญหาอันเกิดจากระบบการเช่าได้ การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมลดน้อยลง จำนวน เกษตรกรที่มีที่ดินทำการของตนเองมีเพิ่มขึ้น ส่งผลให้เกิดความก้าวหน้าทาง เศรษฐกิจและสังคม ของประเทศ

The Statute for Reduction of Farm Rent to 37.5 per cent (พระราชบัญญัติลดค่าเช่านาจำกัดอัตรา 37.5 %) ซึ่งประกาศใช้ในโครงการ 3 ชั้นนี้ ผนวกบาทสำคัญอย่างยิ่งไม่เพียงแต่ลดและจำกัดอัตราค่าเช่าเท่านั้น ยังให้หลักประกันผู้เช่าในด้าน ระยะเวลาเช่า การห้ามเรียกเก็บเงินค้ำประกันสัญญาและการเก็บค่าเช่าล่วงหน้า การเลิก สัญญา และสิทธิที่จะซื้อที่ดินที่เช่า เป็นต้น และยังเป็นมาตรการขั้นต้นของการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมอีกด้วย

สาระสำคัญของ The Statute for Reduction of Farm Rent to 37.5 per cent หรือ พระราชบัญญัติลดค่าเช่านาจำกัดอัตรา 37.5 % นั้นเป็นดังนี้ คือ¹

1. คุ้มครองเกี่ยวกับค่าเช่า

1.1 กำหนดอัตราค่าเช่าให้ลดลงและไม่เกินร้อยละ 37.5 ของผลผลิต ของพืชหลักในปีนั้น ถ้า เดิมคู่สัญญา เรียกเก็บหรือชำระค่าเช่า เกินกว่าอัตราที่กำหนดก็ให้ลดลงมา แต่ถ้าเดิมอัตราค่าเช่าต่ำกว่าก็ให้คงเดิม (มาตรา 2) และถ้าค่าเช่า เป็นผลผลิตผู้เช่ามีหน้าที่ ส่งมอบแก่ผู้ให้เช่า โดยผู้ให้เช่า เป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย

1.2 ผู้เช่าต้องเสียค่าเช่า เฉพาะการใช้ที่ดินเพื่อปลูกพืชหลักเท่านั้น หากเป็นพืชอื่นที่ปลูกระหว่างฤดูกาลปลูกพืชหลักแล้วผู้ให้เช่าจะ เรียกเก็บค่าเช่าไม่ได้

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 321-329.

1.3 ในกรณีที่การเพาะปลูกรายได้ประสบความเสียหายจากภัยธรรมชาติ หรือภัยอื่น ๆ ผู้เช่ามีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการที่เรียกว่า Farm Tenancy Committee เพื่อขอลดค่าเช่าได้ หากความเสียหายเกิดโดยทั่วไปในท้องที่คณะกรรมการดังกล่าวต้องทำการ ตรวจสอบและเดินทางไปยังคณะกรรมการของ Hsien หรือ Municipal Government เพื่อให้สั่งการให้ลดค่าเช่าในท้องที่ที่เกิดความเสียหายนั้น และถ้าผลผลิตต่ำกว่า 30 % ของผลผลิต ปกติก็ต้องยกเว้นค่าเช่า (มาตรา 11)

1.4 การเรียกเก็บค่าเช่าล่วงหน้า เงินมัดจำ หรือเงินหลักประกัน ต่าง ๆ เพื่อการเช่าจะเรียกเก็บมิได้ หากชำระกันไปแล้วก็ให้คืนแก่ผู้เช่า (มาตรา 14)

1.5 การเก็บค่าเช่าเกินอัตราและการเรียกเก็บค่าเช่าล่วงหน้า การ เรียกเก็บเงินมัดจำเงินประกันต่าง ๆ เป็นความผิดมิโทษกักขังหรือปรับ (มาตรา 23)

1.6 ในกรณีที่ผู้ให้เช่าปฏิเสธไม่ยอมรับชำระค่าเช่าตามกฎหมาย หรือ สัญญา โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้เช่าโดยได้รับความเห็นชอบของหัวหน้าท้องถิ่นและสมาคม เกษตรกร (Farmer's Association) สามารถนำผลผลิตที่จะชำระเป็นค่าเช่าไปเก็บไว้ ณ ที่ทำการของเมืองนั้น พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ให้เช่ามารับภายใน 10 วัน ถ้าพ้นกำหนดดังกล่าว ทางการก็ขายโดยวิธีการ และราคาตลาดแห่งท้องถิ่นและเก็บรักษาไว้ให้ผู้ให้เช่า โดยมีค่า ใช้จ่ายเช่นเดียวกับการดำเนินการในศาล (มาตรา 10)

2. ให้หลักประกันความมั่นคงในการเช่า

2.1 ระยะเวลาเช่าต้องไม่น้อยกว่า 6 ปี ถ้าตกลงกันไว้เกินกว่า 6 ปี ก็ให้คงไว้ (มาตรา 5)

2.2 สัญญาเช่าจะไม่สิ้นสุดก่อนระยะเวลาที่กำหนดไว้ เว้นแต่ผู้เช่า ตายโดยไม่กำหนดผู้รับช่วงไว้ หรือผู้เช่าละทิ้งสิทธิในการเช่า โดยอพยพหรือย้ายถิ่นที่อยู่หรือ ผู้เช่าไม่ชำระค่าเช่า เป็นเวลา 2 ปี ติดต่อกัน (มาตรา 17)

2.3 ผู้ให้เช่าไม่สามารถบอกเลิกการเช่าก่อนระยะเวลาสิ้นสุด เพื่อทำ การเกษตรกรรมด้วยตนเองได้ถ้า

2.3.1 ผู้ให้เช่าไม่สามารถทำการเพาะปลูกในที่ดินนั้นได้ด้วย ตนเอง

2.3.2 รายได้ของผู้ให้เช่าพอเพียงที่จะเลี้ยงดูครอบครัว หรือ

2.3.3 การบอกเลิกนั้นจะเป็นการทำให้ผู้เช่าไม่สามารถเลี้ยงดูครอบครัวได้ สำหรับกรณีที่ได้รับรายได้รวมของผู้ให้เช่าไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงดูครอบครัว ขณะเดียวกันผู้เช่าก็จะเดือดร้อน เนื่องจากการถูกบอกเลิกเช่นกัน กรณีเช่นนี้ผู้ให้เช่าต้องร้องขอต่อคณะกรรมการการเช่า (The Farm Tenancy Committee)

2.4 เมื่อการเช่าสิ้นสุดตามกฎหมายหรือสัญญาแล้ว ก็จะเริ่มต้นต่อไปใหม่ เว้นแต่ว่าผู้ให้เช่าจะนำที่ดินกลับไปทำการเกษตรกรรมด้วยตนเอง ทั้งนี้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้ (มาตรา 20)

2.5 การบังคับข่มขู่ให้ผู้เช่าต้องสละการเช่า การทำให้การเช่าสิ้นสุดก่อนกำหนด โดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การเอาที่ดินเพื่อทำการเกษตรด้วยตนเอง โดยฝ่าฝืนข้อห้ามของกฎหมาย มีโทษจำคุกหรือกักขัง (มาตรา 21 และ 22)

2.6 สัญญาเช่าไม่ระงับไปเพราะการโอนที่ดินที่ให้เช่า และผู้รับโอนจะต้องจดทะเบียนการเช่านั้นต่อไปตามสัญญาเช่าเดิม (มาตรา 25)

2.7 เมื่อประกาศใช้กฎหมายแล้ว สัญญาเช่าต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียน ผู้เช่าและผู้ให้เช่าต้องลงชื่อทุกครั้งที่มีการแก้ไข การสิ้นสุดสัญญา และการต่อสัญญาใหม่ การทำสัญญาและการกระทำอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องดังกล่าวต้องกระทำต่อ Province Government และต้องได้รับอนุญาตจาก Executive Yuan ด้วย (มาตรา 6) และนอกจากนี้ จำนวน ประเภท คุณภาพ และมาตรฐานของค่าเช่าที่ดิน เวลา สถานที่ที่จะชำระและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการชำระค่าเช่าต้องระบุไว้ในหนังสือสัญญาเช่าเช่นกัน

3. ให้โอกาสแก่ผู้เช่าได้เป็นเจ้าของที่ดิน

โดยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ให้เช่าปฏิบัติเมื่อจะขายที่ดินที่ให้เช่า คือ ต้องบอกกล่าวเป็นหนังสือให้ผู้เช่าทราบ และกำหนดให้ผู้เช่าต้องตอบไปยังผู้ให้เช่าภายใน 15 วัน มิฉะนั้นหมดสิทธิ์ที่จะซื้อ ถ้าผู้ให้เช่าขายไปในราคาต่ำกว่า เพราะไม่มีผู้ใดได้รับการบอก

กล่าวการขายในราคาที่กำหนดไว้เดิม ผู้ให้เช่าต้องดำเนินการบอกกล่าวให้ผู้เช่าทราบตามวิธีการที่กำหนดอีกครั้งหนึ่ง ถ้าผู้ให้เช่าทำสัญญากับบุคคลที่สามไปแล้ว โดยหลีกเลี่ยงข้อกำหนดดังกล่าวข้างต้น สัญญานั้นไม่สามารถนำมาขึ้นผู้เช่าได้ (มาตรา 15)

4. บังคับให้ผู้เช่าต้องทำการเพาะปลูกในที่ดินที่เช่าด้วยตนเอง

กฎหมายบังคับให้ผู้เช่าต้องทำการเพาะปลูกในที่ดินที่เช่าด้วยตนเอง และห้ามให้ผู้เช่าว่างไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ถ้าผู้เช่าฝ่าฝืนให้ผู้เช่าว่างไปสัญญาเช่านั้นก็ไม่มีผลบังคับ ผู้ให้เช่าสามารถนำที่ดินกลับไปให้ผู้อื่นเช่าหรือทำการเพาะปลูกด้วยตนเองได้ ถ้ามีการให้ผู้เช่าว่างที่ดินไปเพียงบางส่วนก็ให้ผู้เช่าว่างทำสัญญาเช่ากับผู้ให้เช่าเดิม และสัญญาใหม่จะสิ้นสุดพร้อมกับสัญญาเช่าเดิม แต่ถ้ระหว่างการเช่าผู้เช่าต้องไปรับราชการทหาร ซึ่งทำให้ขาดแรงงานในการทำการเพาะปลูก จึงได้มอบที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนให้กับผู้อื่นทำการเพาะปลูก การมอบที่ดินให้ทำการเพาะปลูกนี้ไม่ถือว่าเป็นการให้ผู้เช่าว่าง (มาตรา 16)

5. สนับสนุนให้มีการปรับปรุงบำรุงที่ดินที่เช่า

โดยกำหนดให้ผู้เช่าสามารถปรับปรุงที่ดินที่เช่าได้เป็นพิเศษโดยอิสระเพียงแต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ให้เช่าทราบถึงวิธีการ และจำนวนค่าใช้จ่ายที่ใช้ไป เมื่อที่ดินได้กลับคืนสู่ผู้ให้เช่า โดยที่ระยะเวลาเช่าสิ้นสุดตามสัญญาเช่าแล้ว ผู้ให้เช่าต้องจ่ายเงินจำนวนเท่ากับราคาของการปรับปรุงซึ่งประโยชน์ของมันยังคงค้างอยู่ในที่ดินนั้น การปรับปรุงที่ดินเป็นพิเศษนี้หมายถึงการปรับปรุง ซึ่งเป็นผลจากการเพิ่มแรงงานและทุนเข้าไปนอกเหนือจากการเตรียมที่ดินเพื่อคุณภาพหรือประโยชน์ตามปกติ ทั้งนี้ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิต และความละตวกในการเพาะปลูก (มาตรา 13)

6. สภาพบังคับของกฎหมาย

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางอาญา เพื่อเป็นมาตรการที่จะบังคับใช้กฎหมายไว้ 3 ประเภท คือ โทษจำคุก กักขัง และปรับ ดังได้กล่าวถึงแล้ว ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนการคุ้มครองเกี่ยวกับค่าเช่า และการให้หลักประกันความมั่นคงในการเช่าแก่ผู้เช่า

ในทางแห่งได้มีการกำหนดให้การทำสัญญา เกี่ยวกับที่ดินเช่า เสียไปในบางกรณี คือ ผู้ให้เช่าขายที่ดินไปโดยไม่แจ้งให้ผู้เช่าทราบ และการที่ผู้เช่านำที่ดินไปให้เช่า

7. กำหนดให้มีองค์กรพิเศษดำเนินงานตามกฎหมายควบคุมการเช่า

มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการการเช่าที่ดิน (A Farm Tenancy Committee) ขึ้น ซึ่งแต่งตั้งโดยแต่ละเขตการปกครองและแต่ละหมู่บ้าน เมือง หรืออำเภอ ในคณะกรรมการจะมีผู้แทนผู้เช่าจำนวนไม่น้อยกว่าจำนวนผู้แทนเจ้าของที่ดิน และจำนวนเกษตรกรที่มีที่ดินเป็นของตนเอง กฎเกณฑ์ในการจัดตั้งคณะกรรมการเช่นว่านี้ Provincial Government จะเป็นผู้กำหนดขึ้นโดยได้รับความเห็นชอบจาก The Executive Yuan (สภาบริหาร)¹ (มาตรา 3)

หน้าที่ของคณะกรรมการเช่าที่ดิน ได้แก่

1. พิจารณากำหนดผลผลิตปานกลางของพืชหลัก เพื่อกำหนดค่าเช่าที่ดิน (มาตรา 4)
2. พิจารณากำหนดท้องที่ที่การเพาะปลูกเสียหาย หรือกรณีเกิดความเสียหายในการเพาะปลูกเฉพาะรายตามคำร้องขอเพื่อลดหรืองดค่าเช่า (มาตรา 11)

¹ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้น 3 ระดับ คือ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับหมู่บ้าน

ประกอบด้วยกรรมการ 2 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 กรรมการที่แต่งตั้งจากข้าราชการที่เกี่ยวข้อง รวม 2 คน

ประเภทที่ 2 กรรมการที่ได้รับการคัดเลือก ประกอบด้วย

- ผู้แทนเกษตรกรผู้เช่า 5 คน
- ผู้แทนเจ้าของที่ดิน 2 คน
- ผู้แทนเกษตรกรที่มีที่ดินเป็นของตนเอง 4 คน

3. พิจารณาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่าเกี่ยวกับที่ดินที่เช่าตามลำดับ ถ้าคู่กรณีตกลงกันไม่ได้ คณะกรรมการชั้นสูงที่สุด (คณะกรรมการการเช่าระดับจังหวัด) ต้องนำเรื่อง เสนอต่อศาลซึ่งจะดำเนินการได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ก่อนที่ข้อพิพาทจะถูกรับไปเสนอต่อศาล จะต้องเสนอต่อคณะกรรมการก่อนเสมอ ซึ่งถ้าตกลงกันได้ก็ให้ทำเป็นหนังสือไว้ (มาตรา 26) หากต่อมาคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามก็สามารถร้องขอต่อศาลให้บังคับได้โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในการบังคับการให้เป็นไปตามที่ไกล่เกลี่ยนั้น

จะเห็นได้ว่า The Statute for Reduction of Farm Rent to 37.5 per cent มีหลักการอันสำคัญตามที่องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (F.A.O.) วางไว้คือ

1. ควบคุมค่าเช่าให้อยู่ในอัตราที่ยุติธรรม (Fair Rents)
2. ให้หลักประกันเพื่อความมั่นคงในการถือครองที่เช่า (Security of Tenure) และ
3. ให้สิทธิในการปรับปรุงที่ดิน (Right to Land-Improvement)

ซึ่งจะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของกฎหมายมีได้มีเพียงควบคุมและลดอัตราค่าเช่าเท่านั้น และสังเกตได้ว่ากฎหมายฉบับนี้มีความเคร่งครัดอย่างมาก คือ มีข้อยกเว้นผ่อนผันอยู่น้อย ดังจะเห็นได้ในกรณีการสิ้นสุดการเช่า ซึ่งตามสิทธิของผู้ให้เช่าที่จะบอกเลิกการเช่า จะบอกเลิกมิให้มีการเช่าต่อไปเมื่อครบระยะเวลาเช่าแล้วมิได้ด้วยเหตุเดียว คือ ผู้ให้เช่าประสงค์จะทำการเพาะปลูกด้วยตนเองในที่ดินนั้น และยังคงคำนึงถึงความสามารถในการหารายได้เลี้ยงดูครอบครัว ระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่าเปรียบเทียบกับกันอีก ซึ่งเห็นได้ชัดแจ้งว่ามุ่งที่จะช่วยเหลือผู้เช่าอย่างมาก ในการให้ความมั่นคงในการเช่า หรือการเช่าจะสิ้นสุดก่อนระยะเวลาที่ต่อเมื่อผู้เช่าตายโดยไม่มีผู้สืบทอดการเช่า หรือผู้เช่าละทิ้งที่เช่าไปหรือไม่ชำระค่าเช่า 2 ปี ติดต่อกันเท่านั้น (ไม่มีข้อยกเว้นอื่น ๆ ที่จะเป็นหลักประกันความเสียหายของผู้ให้เช่าอันอาจเกิดจากการกระทำของผู้เช่า) แต่ค่าเช่าก็ลดลงประมาณครึ่งหนึ่ง ที่เจ้าของที่ดินมีโอกาสเรียกเก็บมาแต่เดิม ผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เคยได้ เช่น เงินมัดจำ เงินประกันก็ถูกห้ามโดยสิ้นเชิง ความเคร่งครัดของมาตรการที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายนั้น เนื่องมาจากสถานการณ์เกี่ยวกับการเช่าของประเทศต้องการแก้ไขอย่างเฉียบขาด และประกอบกับนโยบายปฏิรูปที่ดิน และนโยบายเศรษฐกิจของประเทศเป็นเป้าหมายหลักอยู่แล้ว นอกจากนี้

การควบคุมการเช่ายังมีมาตรการสำคัญซึ่งจะยังผลให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทั้งฝ่ายผู้เช่าและผู้ให้เช่าด้วย คือ ฆิบทลง โทษหากฝ่าฝืน เช่น การให้เช่าช่วง ซึ่งจะเป็นสาเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เช่าได้ และยังมีมาตรการตรวจสอบการเช่าโดยกรมที่ดิน จะส่งเจ้าหน้าที่ออกตรวจสอบการเช่าว่า คู่สัญญาได้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ รวมทั้งมีการควบคุมโดยการทำสัญญาเช่าเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงแก้ไขอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับสัญญาเช่า

โดยที่ไต้หวันมีการกำหนดนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม และกำหนดมาตรการและขั้นตอนในการดำเนินงานที่แน่นอนและจริงจังไว้ ประกอบกับความร่วมมือของประชาชน และแรงสนับสนุนเร่งรัดจากภายนอก คือ รัฐบาลอเมริกัน ทำให้เกิดผลตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพไม่เพียงแต่การแก้ปัญหาการเช่าโดยตรง คือ อัตราค่าเช่าอยู่ระหว่างร้อยละ 12.5-25 ของผลผลิตพืชหลัก ความมั่นคงในการเช่าเพิ่มขึ้นและมีความแน่นอนยิ่งขึ้น ที่ดินได้รับการปรับปรุงให้อยู่ในสภาพดีเท่านั้น แต่ทำให้ราคาที่ดินลดต่ำลง คือ นาในที่ลุ่มราคาตกลงร้อยละ 19.4 นาในที่ดอนราคาตกลงร้อยละ 42.4 การให้ผู้ให้เช่าไม่สามารถขายที่ดินได้ตามใจชอบ ก็ทำให้ราคาที่ดินต่ำกว่าที่ดินที่เจ้าของที่ดินทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง และเมื่อราคาที่ดินลดต่ำลงบวกกับค่าเช่าที่ถูกกฎหมายจำกัดไว้ ทำให้เจ้าของที่ดินเริ่มมองเห็นความไม่ยั่งยืนจากดอกผลของตนในการถือครองที่ดิน ส่วนรายได้ของผู้เช่ากลับเพิ่มขึ้น ความสามารถในการซื้อที่ดินก็เพิ่มขึ้นตาม ดังนั้นในระยะ 4 ปีแรกนับแต่โครงการ 3 ชั้น ตามที่กล่าวข้างต้น ผู้เช่าที่ดินจำนวนถึง 78,000 ราย สามารถซื้อที่ดินโดยตรงจากเจ้าของที่ดินด้วยตนเองด้วยทุนทรัพย์ที่เก็บออมไว้¹ ซึ่งเกี่ยวพันไปถึงการเปลี่ยนแปลงการถือครองของประเทศ

อย่างไรก็ดีการแก้ไขปัญหาการเช่าโดยการยกเลิกระบบการเช่าก็มักจะต้องประสบปัญหาที่จะต้องพิจารณา คือ²

¹ เอ็นเทียน-ฮัง. "การปฏิรูปที่ดินเป็นผลสะท้อนให้เกิดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมในไต้หวัน." แปลและเรียบเรียงโดย มล. ประชุม เสนีย์วงศ์ฯ ใน การปฏิรูปที่ดิน, หน้า 62-63.

² Querol, Land Reform in Asia, p. 30.

1. ในการที่จะยกเลิกระบบการเช่านั้น รัฐจะเลือกใช้วิธีที่จะบังคับซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินแล้วนำมาขายให้กับผู้เช่า หรือเพียงแต่กำหนดให้ผู้เช่าซื้อจากเจ้าของที่ดินโดยตรง วิธีแรกดูเหมือนจะเป็นผลมากกว่า เพราะการมีระบบการชำระราคาที่ดินที่แน่นอนย่อมเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดิน และเป็นการติดต่อผู้เช่า แต่รัฐต้องเข้ามาบริหารทางด้านงบประมาณด้วย ส่วนวิธีการใช้วิธีหลัง คือ ให้ผู้เช่าและผู้ให้เช่าซื้อขายกันโดยตรง รัฐจะเป็นอิสระจากภาระดังกล่าว แต่ขณะเดียวกันก็จะเปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินชักจูงใจให้ผู้เช่าล้มเลิกความคิดที่จะซื้อได้ และอย่างไรก็ดียังเป็นที่ยังสงสัยว่าโดยลำพังตัวผู้เช่าเองจะมีความสามารถซื้อได้เพียงใด สิ่งหนึ่งที่ทำให้การยกเลิกระบบการเช่าทั้งในเกาหลี ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐจีน ประสบความสำเร็จ คือ รัฐบาลได้ให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงินและการบริการต่าง ๆ ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับบางรัฐในประเทศอินเดีย เช่น Maharashtra, Uttar Pradesh และ Gujerat แล้วจะเห็นว่ารัฐเหล่านี้ล้มเหลวในการดำเนินการ เนื่องจากกฎหมายที่ไม่แข็งแกร่ง ขาดบริการสนับสนุนทางภาษี และรัฐปล่อยให้เกษตรกรช่วยเหลือตัวเองในการซื้อที่ดิน ซึ่งผลสุดท้ายผู้เช่าจำนวนมากถูกขับไล่ออกจากที่ดินไป ดังนั้นการเลือกวิธีการจึงขึ้นอยู่กับงบประมาณของรัฐด้วย ซึ่งประเทศที่ยากจนส่วนมากจึงไม่อาจประสบความสำเร็จได้

2. จะดำเนินการอย่างไรกับปัญหา เจ้าของที่ดินที่ไม่ได้อยู่ในที่ดินของตน และอย่างไรจึงถือว่าไม่อยู่ในที่ดิน เนื่องจากการยกเลิกระบบการเช่านี้มีหลักการว่า ที่ดินจะต้องเป็นของผู้ที่ทำการด้วยตนเอง เท่านั้น

3. ปัญหาการกำหนดราคาที่ดินและวิธีการชำระค่าที่ดิน

4. การจำแนกข้อแตกต่างระหว่าง เจ้าของที่ดินรายเล็กและ เจ้าของที่ดินรายใหญ่ เนื่องจากต้องคำนึงว่าผู้ให้เช่ารายเล็กอาจจำเป็นต้องเรียกเอาที่ดินคืนจากผู้เช่าเพื่อจะทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง เป็นต้น

5. ปัญหาในระยะยาวที่อาจเกิดขึ้น เนื่องจากการยกเลิกระบบการเช่าได้แก่ พื้นที่ถือครองทางการเกษตรขนาดเล็ก การขาดแคลนแรงงานในภาคเกษตรกรรม เนื่องจากการอพยพไปทำงานด้านอุตสาหกรรม หรือทำการเกษตรแบบไม่เต็มเวลา ปัญหาเหล่านี้ได้เกิดขึ้นภายหลังจากการปฏิรูปที่ดินแล้ว ทั้งในประเทศสาธารณรัฐจีน เกาหลี และญี่ปุ่น ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเกษตร ดังเช่นกรณีประเทศญี่ปุ่น ขนาดของที่ดินเป็น

ปัญหาที่ตั้ง แต่สมัย เมจิจนปัจจุบัน¹ โดยเฉพาะจากการพยายามทำให้เกษตรกรทุกคนมีที่ดิน เพื่อการเกษตร เป็นของตนเอง โดยการปฏิรูปที่ดิน และในปี 1952 ได้มี The Agriculture Land Law จำกัดขนาดเนื้อที่ถือครองไว้ 3 CHO (หรือ 12 CHO สำหรับที่ดินบนเกาะ ออกโกโต) สำหรับผู้ที่ทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง และ 1 CHO (หรือ 4 CHO สำหรับที่ดินบนเกาะออกโกโต) สำหรับผู้ที่ไม่ได้ทำการเกษตรด้วยตนเอง หรือมีไว้ให้เช่า ตลอดจนวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรไว้ เช่น ในเรื่องการโอนที่ดินที่เช่า ค่าเช่า การเช่าช่วง และการบอกเลิกสัญญาเช่า ปรากฏว่าภายหลังจากการปฏิรูปที่ดินประมาณ 15 ปี อุตสาหกรรมเจริญขึ้นอย่างมากมาย ผู้คนอพยพเข้ามาทำงานในเมืองและอุตสาหกรรม เครื่องจักรทางการเกษตรของญี่ปุ่นก้าวหน้าเป็นที่นิยมใช้อย่างแพร่หลาย² นับตั้งแต่ขั้นตอนการไถและปรับที่นา (Soil Preparation) ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้รถแทรกเตอร์ (Tractor) ซึ่งปรากฏว่า ในปี 1980 คราวเรือนเกษตรที่ใช้จำนวนถึงร้อยละ 90 จนถึงขั้นตอนของการแปรรูปผลผลิต (Crop Processing) ดังนั้น ที่ดินเนื้อที่ครอบครองเฉลี่ยครัวเรือนละ 1.17 เฮกเตอร์ ในปัจจุบันจึงไม่เหมาะสมที่จะใช้รถแทรกเตอร์ และเครื่องจักรกลขนาดใหญ่ อื่น ๆ ยกเว้นพื้นที่การเกษตรบนเกาะออกโกโตซึ่งเป็นที่ดินขนาดใหญ่³ การที่ความสามารถ ในการทำการเกษตรสูงขึ้นเช่นนี้ ระบบการถือครองที่ดินและการควบคุมการเช่าโดยจำกัดจึง เป็นอุปสรรคต่อการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากเครื่องจักรกล และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา การเกษตรของประเทศ ซึ่งญี่ปุ่นได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยขยายขนาดของที่ดิน โดยการรวมกลุ่มทำการ เกษตร และเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต⁴ ซึ่งเป็นทางหนึ่งซึ่งช่วยป้องกันการหลีกเลี่ยงกฎหมาย

¹Takekazu Ogura, Can Japanese Agriculture Survive?, (Tokyo: 1979), p. 25.

²Takekazu Ogura, Agricultural Development in modern Japan, (Tokyo: Fuji Publishing Co., Ltd. 1967), pp. 655-660.

³กระทรวงการต่างประเทศ, ประเทศญี่ปุ่น, ญี่ปุ่นปัจจุบัน 2526, หน้า 51.

⁴Takekazu Ogura, Agricultural Development in Modern Japan, p. 661.

เกี่ยวกับการเช่า เช่น ให้เช่าช่วง ดังนั้นจึงเป็นข้อที่จะต้องคำนึงว่า การเลิกการเช่าไปทั้งหมด อาจจะทำไม่ได้เพราะ มีการพัฒนาทางการเกษตร เกิดขึ้นจากการปฏิรูปที่ดินควบคู่กันไป และในทางกลับกันจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเกษตร แม้ว่าปัญหาจะไม่เกิดขึ้นในระยะแรกก็ตาม

การแก้ไขปัญหาการเช่าที่ดินโดยการยกเลิกระบบการเช่านั้น ถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปที่ดินนั่นเอง และเมื่อพิจารณาจากกรณีสาธารณรัฐจีนจะเห็นได้ว่ากฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งสามารถใช้ร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว การถือครองที่ดินได้ ซึ่งจุดนี้เอง สามารถทำให้เห็นได้ว่าแม้กฎหมาย The Statute for Reduction of Farm Rent to 37.5 per cent และกฎหมายเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทยจะมีสาระในแนวเดียวกัน แต่ก็แตกต่างกันในวัตถุประสงค์ประการหนึ่ง คือ ประเทศไทยมีได้มุ่งหมายที่จะใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเช่า เพื่อการปฏิรูปที่ดิน ดังนั้นมาตรการที่บัญญัติไว้จึงมีลักษณะที่ผ่อนคลายนอกกว่า ซึ่งทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เกิดผลที่เห็นได้ชัด

2. การปฏิรูประบบการเช่า (Reformation)

ฝ่ายที่เห็นว่าควรใช้วิธีการปฏิรูปการเช่ายอมรับความคิดที่ว่า การเช่าบางประเภท ควรถูกยกเลิกไป และทำให้ผู้เช่าได้เป็นเจ้าของที่ดิน แต่การเช่ายังคงเป็นสิ่งจำเป็นอยู่ เนื่องจากยังไม่สามารถจัดให้เกษตรกรทุกคนมีที่ดินของตนเองได้ จึงคงการเช่าประเภทที่เหมาะสมไว้ โดยมีวิธีการที่แตกต่างไปจากการยกเลิก คือ ผู้เช่าควรจะได้รับสิทธิในการเช่าตามกฎหมายที่รัฐกำหนด (Leasehold System) เพื่อให้เกิดความสามัคคีเรียบร้อยก่อนที่จะได้รับที่ดินไว้เป็นกรรมสิทธิ์ ซึ่งเป็นวิธีที่ผสมผสานระหว่างการยกเลิกระบบการเช่า และการวางข้อกำหนดควบคุมการเช่าในระหว่างการเช่า ผู้เช่าจะผ่อนส่งราคาที่ดินด้วยผลผลิตอีกส่วนหนึ่งด้วย ขณะเดียวกัน เจ้าของที่ดินก็จะถูกชักชวนให้ลงทุนในทางอุตสาหกรรมและขายที่ดินให้ผู้เช่าต่อไป ซึ่งจะช่วยให้การถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปอย่างเหมาะสมด้วย

ประเทศฟิลิปปินส์ได้เลือกใช้วิธีนี้ ซึ่งอาจจะกล่าวถึงรายละเอียดของกฎหมายและการดำเนินการได้ดังนี้ คือ

สภาวะการถือครองที่ดิน

นับตั้งแต่ยุคที่ฟิลิปปินส์อยู่ภายใต้การปกครองของสเปน เป็นต้นมา ที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศเป็นของชาวสเปน ซึ่งรัฐมอบให้เพื่อตอบแทนในการได้เข้าครอบครองฟิลิปปินส์ในปี ค.ศ. 1880 และ 1894 ชาวสเปนก็ได้เคยดำเนินการเกี่ยวกับการจัดระบบการถือครองที่ดินเช่นกัน แต่กลับกลายเป็นผลร้ายต่อเกษตรกรที่ไม่รู้ถึงสิทธิและหน้าที่ ที่ดินกลับตกเป็นของกลุ่มเศรษฐีและผู้มี

อิทธิพลเพิ่มขึ้น เกษตรกรรายเล็กจำนวนมากมาอยู่เสียที่ดิน และเป็นผู้เช่าแบบแบ่งผลประโยชน์ (Share Tenancy) ในอัตราสูง ต่อมาเมื่อเป็นอาณานิคมของสหรัฐอเมริกาได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินหลายฉบับ รวมทั้ง The Rice Tenancy Act, 1930 โดยมีเจตนาที่จะคุ้มครองและให้ความมั่นคงแก่ผู้เช่า กฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญ คือ

1. ยินยอมให้ผู้เช่าและเจ้าของที่ดินทำสัญญาเช่าโดยอิสระ แต่ต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรม ซึ่งหมายความว่าผู้สัญญาสามารถตกลงแบ่งผลผลิตกันอย่างไรก็ได้ภายในขอบเขตดังกล่าว
2. ข้อขัดแย้งระหว่างคู่สัญญาจะพิจารณา โดยใช้ระบบอนุญาโตตุลาการ
3. จะไม่มีผู้เช่าหรือเจ้าของที่ดินคนใดถูกบังคับจากรัฐให้ต้องออกจากที่ดิน เว้นแต่โดยการที่รัฐบาลซื้อ หรือเวนคืน

เนื่องจากกฎหมายนี้หย่อนเกินไป จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาการเช่าแบบแบ่งผลผลิตซึ่งเป็นปัญหาพื้นฐานได้ เกษตรกรท้อแท้ไม่ชวนขวายที่จะเพิ่มผลผลิต เศรษฐกิจของประเทศไม่ดีขึ้น สหรัฐอเมริกาซึ่งภายหลังเข้ามาปกครองมีนโยบายจะแก้ไขปัญหาก็ไม่ดีขึ้น เกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินของตนเอง แต่ขณะเดียวกันก็ยังคงปกป้องสิทธิของพวกเขาที่ถือครองอยู่เดิม จึงเลือกใช้วิธีซื้อที่ดิน แต่ก็ดำเนินการได้ไม่เต็มที่เพราะฝ่ายเจ้าของไม่ประสงค์จะขาย แต่แผนการซื้อที่ดินและควบคุมการเช่าตาม The Rice Tenancy Act เดิมก็ดำเนินการต่อมาโดยการประกาศท้องที่ผลิตข้าวที่จะบังคับใช้กฎหมายเพิ่มเติม กฎหมายที่เกี่ยวข้องถูกตราขึ้นเพื่อใช้เสริมกฎหมายเดิม เช่น ประกาศ The Passage of Commonwealth Act No. 461 เพื่อยกเลิกการเช่าที่เป็นอยู่ และกำหนดข้อบังคับใหม่ให้ปฏิบัติในการเช่า ต่อมาได้ประกาศใช้ The Commonwealth Act No. 608 แทน และเพิ่มเติมวิธีการพิจารณาข้อพิพาทว่าหลังจากการชั่งตวงของอนุญาโตตุลาการแล้ว ผู้เช่าและผู้ให้เช่ามีโอกาสที่จะอุทธรณ์ต่อศาล ในระยะต่อมาความสัมพันธ์ระหว่างผู้เช่าและเจ้าของที่ดินเลวลง เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรง แม้ศาลจะได้มีคำพิพากษาแล้วก็ตามก็มีกรณีฝ่าฝืน โดยเฉพาะคำพิพากษาให้ผู้เช่าออกจากที่ดิน

สภาวะการเช่าที่เป็นอยู่ เกษตรกรถึงร้อยละ 40 เป็นผู้เช่าโดยการแบ่งผลประโยชน์ที่ทำได้ให้แก่เจ้าของที่ดิน ซึ่งส่วนใหญ่จะมีได้อยู่ในเมือง ระบบคนกลางจึงเกิดขึ้น การชำระค่าเช่าที่ต้องผ่านหลายทอด ทำให้ค่าเช่าซึ่งผู้เช่ารายสุดท้ายต้องชำระสูงถึงร้อยละ 60 ของผลผลิต ผู้เช่าไม่มีรายได้เหลือเก็บ และมีหนี้สินไม่ว่าจะทำงานหนักเพียงใด ไม่มีความมั่นคงแน่นอนในเรื่องระยะเวลาเช่า จึงไม่มีการพยายามพัฒนาการเพาะปลูก ผลผลิต

รวมของประเทศต่ามาก ฟิลิปปินส์เริ่มเผชิญปัญหาหนี้สินใน ค.ศ. 1946 เมื่อปกครองตนเอง ใน ค.ศ. 1954 รัฐสภาจึงได้ตกลงให้มีโครงการจัดที่ดินขึ้นและออกกฎหมายต่าง ๆ มากมาย เช่น Republic Act No. 34 กำหนดให้แบ่งผลผลิตในอัตรา 70-30 และควบคุมการเช่าแบบแบ่งผลประโยชน์ (Share Tenancy) Republic Act No. 1199 เพิ่มความมั่นคงในการเช่าแบบเดียวกัน ซึ่งรวมเรียกว่า The Agricultural Tenancy Act 1954 ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. กำหนดหลักการแบ่งผลผลิต โดยการจำแนกที่นาออกเป็น 2 ชั้น คือ ชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 นาชั้นที่ 1 หมายถึง นาที่ทำการเพาะปลูกได้ผลผลิตตั้งแต่ 40 Cavans ต่อ 1 เฮกเตอร์ขึ้นไป นาซึ่งให้ผลผลิตต่ำกว่านี้จัดเป็นนาชั้นที่ 2 การแบ่งชั้นที่นาเพื่อกำหนดอัตราค่าเช่าและค่านึงถึงค่าใช้จ่ายที่เป็นทุนด้วย คือ

นาชั้นที่ 1 ผลผลิตร้อยละ 30 เป็นค่าแรงงานของเกษตรกร และอีกร้อยละ 40 เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับทุนประเภทอื่น ๆ เช่น ค่าเมล็ดพันธุ์ ค่าเครื่องมือ ค่าแรงงานสัตว์ และที่เหลืร้อยละ 30 เป็นของเจ้าของที่ดิน

นาชั้นที่ 2 ผลผลิตร้อยละ 30 เป็นค่าแรงงานของเกษตรกรร้อยละ 45 เป็นค่าใช้จ่ายในการลงทุน เจ้าของที่ดินจะได้รับร้อยละ 25

ผู้เช่าซึ่งออกค่าใช้จ่ายในการเพาะปลูกเองทั้งหมด จะสามารถเก็บผลผลิตไว้เป็นของตนเองได้ร้อยละ 70 หรือ 75 และเจ้าของที่ดินจะได้รับส่วนแบ่งร้อยละ 30 หรือ 25 ตามประเภทของที่นา

ส่วนผลผลิตของพืชชนิดอื่นจะไม่ควบคุมตามอัตรานี้ จึงเป็นไปตามสัญญาในกรณีที่คู่สัญญาตกลงกันไว้ หรือถ้าไม่ตกลงไว้ก็ให้แบ่งกันตามประเพณีแห่งท้องถิ่น แต่ทั้ง 2 กรณี ส่วนแบ่งของผู้เช่าต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของผลผลิตที่เก็บเกี่ยวได้สุทธิ และถ้าตามประเพณีแห่งท้องถิ่นให้ผู้เช่าได้มากกว่าร้อยละ 30 ผู้เช่าก็ต้องได้มากกว่าร้อยละ 30 ตามประเพณี

2. กำหนดหลักประกันความมั่นคงในการเช่า กฎหมายฉบับนี้ประกันสิทธิของผู้เช่าที่จะอยู่ในที่นาที่เช่า ดังนี้ คือ

2.1 การเช่าไม่สิ้นสุดแม้ว่าจะครบระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามสัญญาแล้ว หรือแม้ว่าที่ดินจะถูกขาย หรือโอนไปตามสิทธิใด ๆ ยังผู้อื่นแล้วก็ตาม หรือแม้ว่าผู้เช่าตาย การเช่าก็จะคงตกทอดต่อไปแก่ทายาทลำดับใกล้เคียงที่สุดของผู้เช่าที่ถึงแก่ความตาย ซึ่งแสดง ความจำนองที่จะเช่าต่อไป

2.2 ผู้เช่าจะไม่ถูกบอกเลิกการเช่าหรือขับไล่ออกจากที่ดินที่เช่า เว้นแต่

2.2.1 เมื่อเจ้าของที่ดินโดยสุจริตแจ้งว่าจะทำการเพาะปลูกใน ที่ดินนั้นด้วยตนเองหรือญาติสนิทโดยใช้เครื่องจักร

2.2.2 เมื่อผู้เช่าหลีกเลี่ยงหรือไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือ พระราชบัญญัติ The Agricultural Tenancy Act

2.2.3 เมื่อผู้เช่าไม่สามารถแบ่งผลผลิตให้เจ้าของที่ดิน

2.2.4 เมื่อผู้เช่าใช้ที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกจากที่ตกลง

2.2.5 เมื่อผู้เช่าไม่ปรับปรุงที่ดินเพื่อเพิ่มผลผลิต

2.2.6 เมื่อผู้เช่า สละสิทธิในครอบครัว หรือผู้อาศัย ทุจริต หรือก่ออาชญากรรมต่อเจ้าของที่ดินหรือญาติสนิทของ เจ้าของที่ดิน

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีข้ออ้างตามเงื่อนไขนี้แล้ว การบอกเลิกจะทำได้ ก็ต่อเมื่อศาล (The Court of Agrarian Relations) อนุญาตแล้ว ทั้งนี้การร้องขอ การระงับการพิสูจนต์ตกอยู่แก่ผู้ให้เช่า

3. การเช่าจะสิ้นสุดได้ในกรณีอื่น ๆ นอกเหนือจากข้อ 2 คือ เมื่อผู้เช่าละทิ้ง หรือคืนที่นาที่เช่าแก่ผู้ให้เช่าโดยสมัครใจ หรือผู้เช่าตายหรือไม่สามารถทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ได้อย่างแน่นอนแล้ว (เช่น ทุพพลภาพ) และไม่มีทายาทที่จะสืบต่อการเช่า

4. เปลี่ยนแปลงฐานะของผู้เช่าไปในทางประกันสิทธิของผู้เช่าเพิ่มขึ้น ตรง- ข้ามกับที่เป็นอยู่เดิม คือ ผู้เช่ามีสิทธิที่จะจัดการเกี่ยวกับการเกษตรได้เองโดยอิสระ มี สิทธิที่จะรับหรือปฏิเสธคำแนะนำของเจ้าของที่ดินได้ ทั้งนี้เนื่องจากเป็นที่กล่าวกันว่าในทาง ปฏิบัตินั้น เจ้าของที่ดินมีอิทธิพลเหนือผู้เช่าอย่างมาก เพราะเจ้าของที่ดินนั้นมักจะเป็นนายทุน เงินกู้ เป็นพ่อค้าคนกลาง จึงมักจะแนะนำให้ผู้เช่าเพาะปลูกพืชประเภทใด ๆ ตามความเห็น

ของตนเพื่อประโยชน์ของตนเอง ซึ่งย่อมเป็นความจำยอมของผู้เช่าที่จะต้องปฏิบัติตาม

5. เพิ่มโอกาสให้ผู้เช่าได้เป็นเจ้าของที่ดินเมื่อเจ้าของที่ดินจะขายที่ดินที่เช่า ก็ต้องแจ้งให้ผู้เช่าทราบก่อน และจะต้องเป็นราคาที่สมควร (Reasonable Price) และมีเงื่อนไขเดียวกับที่จะขายแก่ผู้อื่น ถ้าเจ้าของที่ดินไม่แจ้งให้ทราบ ผู้เช่ามีสิทธิที่จะซื้อที่ดินภายใน 2 ปี

สาระสำคัญของเหล่านี้ คือ มาตรการที่ The Agricultural Tenancy Act 1954 ไข้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการเช่าในฟิลิปปินส์ แต่ก็ปรากฏว่าโดยทั่วไปพระราชบัญญัตินี้ไม่ประสบผลนัก ใน ค.ศ. 1963 การเรียกร้องจากเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินมีมากขึ้น รัฐบาลจึงได้ตรา Republic Act No. 3844 ขึ้นใช้ ซึ่งเรียกกันอีกชื่อหนึ่งว่า The Agricultural Land Reform Code ซึ่งเป็นก้าวแรกของรัฐในทิศทางนี้ แต่กฎหมายฉบับนี้เกษตรกรก็เห็นว่า เป็นกฎหมายที่อ่อนแอมีช่องว่างอยู่มาก และมีเจตนาจะปกป้องผลประโยชน์ของเจ้าของที่ดิน¹ กระแสความปั่นป่วนนี้เมื่อถึงสมัยประธานาธิบดี มาร์กอส (ค.ศ. 1966) จึงได้มีโครงการ "สังคมใหม่" (New Society) ขึ้น ได้ตรากฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม Republic Act No. 3844 และใน ค.ศ. 1971 รัฐบาลได้ตรา Republic Act. No. 6387 ขึ้นมา ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในชื่อของ The Agrarian Reform of the Philippines ประกอบด้วย The President Decree No. 27 ซึ่งเรียกกันอีกชื่อหนึ่งว่า The Tenant Emancipation Decree (กฎหมายปลดแอกผู้เช่า)

กฎหมายทั้ง 3 ฉบับ คือ Republic Act No. 3844 Republic Act No. 6339 และ The President Decree No. 27 ซึ่งสามารถสรุปวิธีการซึ่งประเทศฟิลิปปินส์ ถือว่าเป็นการปฏิรูปการเช่า (Tenancy Reform) ได้คือ

1. เป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพการเช่าแบบแบ่งผลประโยชน์ (Share Tenancy) เป็นการเช่าแบบ Leasehold Tenancy สภาพการเช่าแบบ Share

¹Conrado F. Estrella, Agrarian reform: key to Asia's Development and Freedom, (Philippines, 1957), p. 4.

Tenancy ที่รัฐบาลประสงค์จะยกเลิกไปนั้นตามประมวลกฎหมายนี้¹ หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองคนที่ตกลงกันที่จะร่วมกันทำการเพาะปลูก โดยคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ทำดินมาให้ใช้และอีกฝ่ายหนึ่งออกแรงงาน และฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายเป็นฝ่ายออกค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการผลิต ฝ่ายที่ออกแรงงานนั้นทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง ซึ่งอาจได้รับความช่วยเหลือจากสมาชิกในครอบครัว และผลผลิตที่ได้จะมาแบ่งระหว่างเจ้าของที่ดินและฝ่ายที่ทำการเพาะปลูก² ซึ่งจะมีการแบ่งค่าใช้จ่ายกันในลักษณะต่าง ๆ กัน คือ³

1. ผู้เช่าจะออกค่าใช้จ่ายทั้งในการเพาะปลูกและเก็บเกี่ยว ส่วนเจ้าของที่ดินจะเป็นผู้จัดหาแรงงานสัตว์และเครื่องไถนา หรือ
2. ผู้เช่าและเจ้าของที่ดินออกค่าใช้จ่ายในการเพาะปลูกคนละครึ่ง ส่วนค่าใช้จ่ายในการเก็บเกี่ยวผู้เช่าเป็นผู้จ่าย หรือ
3. เจ้าของที่ดินเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการเพาะปลูก ส่วนการเก็บเกี่ยวผู้เช่าเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย หรือ
4. ทั้งสองฝ่ายแบ่งกันออกค่าใช้จ่ายคนละเท่า ๆ กัน

¹ หมายถึง The Code of Agrarian Reform of the Philippines ซึ่งประกอบด้วย Republic Act No. 3844 แก้ไขเพิ่มเติมโดย Republic Act Nos. 6389, 6390 และ Presidential Decree Nos. 1, 2, 27 (แก้ไขโดย Pres. Decree Nos. 57, 84, 85, 152, 175, 251 และ 266).

² Jose V. Cragasin, Philippines Agrarian Reform Code and Program under the New Society, (Manila: 1973), p. 7.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 104.

ซึ่งเป็นกาหนดที่ไม่แน่นอน และมีทางได้เปรียบเสียเปรียบกัน ตามโครงการปฏิรูปการเกษตร เห็นว่า ควรสร้างความเป็นธรรมในการเช่า โดยกาหนดให้การเช่าเป็นแบบ Leasehold Tenancy คือ การที่บุคคลหนึ่งไม่ว่าจะทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง หรือด้วยความช่วยเหลือของสมาชิกในครอบครัว ได้เข้าทำการเพาะปลูกในที่ดินของบุคคลอื่นโดยมีค่าตอบแทนเป็นเงินหรือทั้งสองอย่าง เป็นจำนวนที่แน่นอน¹ ทั้งนี้กฎหมายกาหนดให้การเช่าต้องทำเป็นหนังสือ ในภาษาที่ผู้เช่าเข้าใจ ลงลายมือชื่อหรือลายพิมพ์นิ้วมือของผู้สัญญา มีพยานรับรอง 2 คน ถ้าในกรณีที่ผู้เช่าอ่านไม่ออก พยานหรือเจ้าหน้าที่จะต้องอ่านสัญญาให้ผู้เช่าฟังก่อน สัญญาจะทำต่อ Municipal Judge และจดทะเบียน โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมใด ๆ และต้องมอบสำเนาให้ Municipal Judge และ Office of Agrarian Counsel อนึ่งจะมีผลเมื่อพ้น 30 วันนับแต่วันจดทะเบียนและไม่มีกาโต้แย้ง นอกจากนี้การกระทำอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การต่อสัญญา ก็ต้องนำมาจดทะเบียนด้วย การเช่าแบบนี้กฎหมายกาหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้สัญญาไว้แน่นอน ดังสาระสำคัญ คือ

1. เกี่ยวกับค่าเช่า

ค่าเช่านาและที่ดินเพื่อการเกษตรอย่างอื่น (ยกเว้นบ่อเลี้ยงปลา นาเกลือ และที่ดินปลูกพืชยืนต้น เช่น มะพร้าว กาแฟ และที่ดินปลูกพืชที่ได้รับการส่งเสริม เช่น พืชสำหรับผลิตน้ำตาล) อยู่ในอัตราร้อยละ 25 ของผลผลิตตามปกติซึ่งเฉลี่ยในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา โดยจะชำระเป็นเงินหรือผลผลิตก็ได้ การใช้มาตรา ชั่ง ตวง วัด ผลผลิตจะต้องใช้หน่วยมาตรฐานที่รัฐกาหนด ในกรณีที่มีการปรับปรุงเป็นพิเศษ คือ การสร้างระบบชลประทานที่ถาวรขึ้น ค่าเช่าก็จะได้รับการปรับปรุงถ้าผู้ให้เช่าเป็นผู้ลงทุน เช่นนี้ เป็นต้น การเรียกให้ผู้เช่าเสียเงินมัดจำ ชำระค่าเช่าล่วงหน้า จะทำได้ แต่เพื่อประกันความแน่นอนในการรับชำระค่าเช่า ผู้ให้เช่ามีบุริมสิทธิพิเศษเหนือผลผลิตส่วนที่เป็นค่าเช่านั้น ส่วนเงินอื่น ๆ อันเนื่องมาจากการเช่า เช่น ภาษี ผู้ให้เช่าจะผลักภาระให้ผู้เช่าไม่ได้เลย

2. เกี่ยวกับการถือครองที่ดินที่เช่า

กฎหมายประกันความมั่นคงของผู้เช่ามากขึ้น คือ ผู้เช่ามีสิทธิจะทำการเพาะ-

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

ปลูกในที่ดิน โดยจะไม่ถูกรบกวนการเข้า มีสิทธิจัดการและทำงานในที่ดินได้โดยอิสระ และจะไม่ถูกบอกละเมิดการเข้าหรือขับไล่ออกจากที่ดิน เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่ง ซึ่งมีเหตุให้ผู้ให้เช่าจะอ้างได้ คือ ผู้เช่าทุจริตหรือกระทำผิดอาญาต่อผู้ให้เช่า หรือใช้ที่ดินเพื่อการอื่นต่างไปจากสัญญา หรือไม่กระทำในสิ่งที่จำเป็นต่อการเพาะปลูก ไม่ปรับปรุงที่ดินเพื่อเพิ่มผลผลิตหรือเพื่อความอุดมสมบูรณ์ของที่ดิน ไม่ชำระค่าเช่าตามกำหนด เว้นแต่เนื่องจากความเสียหายในการเพาะปลูกเกินกว่าร้อยละ 75 โดยผู้เช่ามิได้เจตนาผู้เช่าได้จ้างผู้อื่นทำการเพาะปลูกแทนวันแต่เนื่องจาก การเจ็บป่วย นอกจากนี้เป็นกรณีความผิดของผู้เช่าแล้ว ยังมีเหตุอื่น ๆ เช่น ที่ดินถูกเวนคืนเพื่อการปฏิรูป หรือที่ดินถูกทำลายลงจนไม่สามารถใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรได้ เป็นต้น

ในทางกลับกันเพื่อคุ้มครองเจ้าของที่ดินมิให้เกิดความเสียหายจากการเข้ากฎหมายได้กำหนดให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิ ขอให้ผู้เช่าใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกอย่างอื่น ๆ นอกจากที่ผู้เช่าจะปลูกได้ถ้าเห็นว่า เป็นประโยชน์กว่า และมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้เช่าปรับปรุงที่นาเพื่อเพิ่มผลผลิต ซึ่งถ้าผู้เช่าไม่ตกลง 2 กรณีนี้ผู้ให้เช่าร้องขอต่อศาลให้พิจารณาได้ และมีสิทธิจำนำสิทธิในค่าเช่าที่จะได้รับภายหลังด้วย ส่วนผู้เช่าเองก็มีหน้าที่ต้องดูแลปรับปรุงที่นาให้อยู่ในสภาพที่ดี รักษาเครื่องมือหรือสัตว์สำหรับใช้งานซึ่งได้รับมอบจากผู้ให้เช่าด้วย ถ้าเสียหายหรือตายต้องรับผิดชอบและต้องดูแลที่ดินโดยแจ้งให้ผู้ให้เช่าทราบเมื่อมีการบุกรุก

ในกรณีผู้เช่าตายหรือไม่สามารถทำการเพาะปลูกได้อย่างถาวรด้วยตัวเอง การเช่าจะคงสืบเนื่องต่อไปโดยผู้ให้เช่า เป็นผู้มีสิทธิเลือกบุคคลที่จะเป็นผู้เช่าต่อไปจากบุคคลต่อไป

1. สามีหรือภรรยาที่มีชีวิตอยู่
2. ทายาทผู้สืบสายโลหิตโดยตรงลงมาซึ่ง เป็นผู้อยู่ในอันดับแรกสุด และ
3. ทายาทลำดับถัดไปซึ่งเป็นคนแรก หรือมีอายุมากกว่า

3. เกี่ยวกับโอกาสในการเป็นเจ้าของที่ดิน

เพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรผู้เช่าได้มีที่ดินเป็นของตนเอง กฎหมายจึงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ให้เช่าที่จะขายที่ดินต้องแจ้งให้ผู้เช่าทราบโดยผ่าน Department of Agrarian Reform ถ้าในที่ดินที่ขายมีผู้เช่ามากกว่า 1 คน แต่ละคนจะมีสิทธิซื้อบริเวณที่

ตนเองเข้าอยู่ การตกลงซื้อต้องทำเป็นหนังสือแจ้งไปยังผู้ให้เช่าภายใน 180 วัน พร้อมด้วยหนังสือรับรองจากธนาคารที่ดิน (Land Bank) หรือจ่ายเงินแก่ผู้ให้เช่าตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ถ้ามีการปฏิเสธการรับรองหรือการชำระราคาก็ต้องเสนอเรื่องให้ Agrarian Court พิจารณา

ถ้าผู้ให้เช่าขายโดยไม่แจ้งให้ผู้เช่าทราบ ผู้เช่ามีสิทธิที่จะซื้อที่ดินนั้นคืนได้ ถ้ามีผู้เช่าขอซื้อคืนหลายราย แต่ละรายมีสิทธิซื้อคืนได้เท่าที่ได้เข้าอยู่ วิธีการซื้อจะได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารที่ดิน (Land Bank) เช่นเดียวกัน

2. การฝึกฝนเกษตรกรภายใต้ระบบ Leasehold System เพื่อให้มีความสามารถรับผิดชอบในการเป็นเจ้าของที่ดินของตนเอง

เนื่องจากฟิลิปปินส์อยู่ภายใต้การปกครองของต่างชาติมาเป็นเวลายาวนานเริ่มแต่ยุคสเปนครอบครองที่ดินส่วนใหญ่ตกเป็นของชาวสเปน เกษตรกรชาวฟิลิปปินส์เองกลับไร้ที่ดินทำกิน ความสัมพันธ์ระหว่างคนกับที่ดินเป็นไปโดยไม่เหมาะสม ประกอบกับการถูกรอบงำโดยระบบศักดินา และอาณานิคมทำให้เกษตรกรขาดความกระตือรือร้น และความกล้าที่จะใช้สิทธิของตน ระบบการเช่าแบบแบ่งผลประโยชน์ (Share Tenancy) ทำให้ผู้เช่าไม่เป็นตัวของตัวเอง ขาดความสามารถในการตัดสินใจ รัฐจึงเห็นว่าการช่วยเหลือให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินนั้น ก่อนอื่นเกษตรกรควรมีความพร้อมที่จะรับผิดชอบในฐานะนั้นก่อน ส่วนเจ้าของที่ดินนั้นแนวความคิดในเรื่องหน้าที่ของกรรมสิทธิ์ที่มีต่อสังคมเป็นเรื่องที่ขัดต่อความรู้สึกการใช้ทรัพย์สินเพื่อสังคมและการออกกฎหมายที่กระทบถึงกรรมสิทธิ์ของบุคคล ถือเป็นเรื่องของเผด็จการหรือคอมมิวนิสต์ สภาพในสังคมนั้นเจ้าของที่ดินได้รับความเชื่อถือและเข้ามามีบทบาททางการเมือง และแม้แต่ในองค์กรต่าง ๆ ซึ่งจัดขึ้นเพื่อเกษตรกร เกษตรกรเองกลับมิได้เข้าไปมีส่วนร่วมด้วย

ตาม The Code of Agrarian Reform of the Philippines ได้กำหนดให้มีการฝึกฝนและเผยแพร่การปฏิรูปการเกษตร ภายใต้การดำเนินงานของกระทรวงการปฏิรูปที่ดิน (Department of Agrarian Reform) ร่วมกับกระทรวงการเกษตรและทรัพยากรธรรมชาติ (Department of Agriculture and National Resources) ในการอบรมเกษตรกร เพื่อเพิ่มผลผลิต การให้ความรู้เกี่ยวกับวิทยาการสมัยใหม่ในการเกษตร

การจัดการด้านธุรกิจการเกษตร การอบรมผู้นำเยาวชนในท้องถิ่น การสนับสนุนการจัดตั้งองค์การทางสหกรณ์การเกษตร ตลอดจนสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูป และมีคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (The Tenancy Commission of the Department of Justice) ทำหน้าที่แนะนำเจ้าของที่ดินและผู้เช่าให้ทราบถึงสิทธิและความรับผิดชอบของตน รวมทั้งให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ส่วนทางด้านเจ้าของที่ดินนั้นปัญหาสำคัญคือ ความกลัวที่จะต้องสูญเสียประโยชน์อำนาจทางเศรษฐกิจและสถานะในสังคมไป จึงใช้วิธีการสมมนาบรรดาเจ้าของที่ดินให้เห็นประโยชน์ ซึ่งจะได้รับจากโครงการปฏิรูปของรัฐบาล โดยใช้วิธีการชี้แจงเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และทางศีลธรรม วิธีการจ่ายค่าตอบแทนที่ดิน การลงทุนประกอบอุตสาหกรรมในประเทศ และให้ความรู้แก่ Barrio Councils เกี่ยวกับการตรวจสอบและเก็บค่าเช่า การจัดตั้งสมาคม และสหกรณ์ เป็นต้น

ที่กล่าวมานี้คือการดำเนินงานของประเทศฟิลิปปินส์ในสิ่งที่เกี่ยวกับการเช่าที่ดินโดยการปฏิรูปการเช่า (Tenancy Reform) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการปฏิรูปการเกษตร (Agrarian Reform) โดยแท้ที่จริงการดำเนินการเช่นนี้ได้มีมาก่อนหน้าแล้ว คือ Republic Act No. 3844 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักได้ตราขึ้นใน ค.ศ. 1956 ในสมัยประธานาธิบดีรามอน แมคไซไซ และได้เพิ่มเติมใน ค.ศ. 1971 โดยประธานาธิบดีมาร์กอส ซึ่งอยู่ภายใต้การดำเนินการ "สังคมใหม่" (New Society) การปฏิรูปการเช่าได้ทำควบคู่กันไปกับการจัดหาที่ดินให้เกษตรกร หลักการเรื่องการเช่าก็เป็นเช่นเดียวกับหลักใหญ่ ๆ ที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป คือ ควบคุมค่าเช่า ความมั่นคงในการเช่าและการปรับปรุงดิน แต่ได้เสริมวิธีการพัฒนาบุคคลเข้าไปเป็นมาตรการหนึ่งด้วย การดำเนินการในการปฏิรูปการเช่าอาศัยทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง กฎอัยการศึก และความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เช่น The United States Agency for International Development (USAID) ภายใต้กฎอัยการศึก ผู้สูญเสียประโยชน์ในที่ดินก็ยังพยายามต่อต้านการปฏิรูปโดยเปิดเผย ชาวนาหลายร้อยคนถูกขับไล่ออกจากที่ดินโดยอ้างว่ามีผู้ทำนาในที่ดินของตนมากเกินไป แม้ต่อมาจะมี The Presidential Decree No. 316 ห้ามการขับไล่ออกจากที่ดินแต่ก็ยังมี การพยายามกระทำทางอ้อมอยู่เสมอ โดยการคิดค่าเช่าสูงมากจนผู้เช่าไม่สามารถเช่าต่อไปได้ แต่ไม่

ปรากฏว่ามีเจ้าของที่ดินผู้ใดถูกขับกุม¹

มีผู้เห็นว่าการปฏิรูปการเช่า และรวมถึงการปฏิรูปการเกษตรของฟิลิปปินส์ ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะเกษตรกรมิได้มีส่วนร่วมในโครงการสำคัญของรัฐบาล และรัฐบาลมุ่งเลือกวิธีการหลายวิธีมากเกินไป จนไม่คำนึงถึงจุดประสงค์และวิธีการที่รวดเร็วกว่า และได้ผลกว่า เพราะไม่แน่ใจว่า โครงการที่กระทำไปจะได้ผลหรือไม่²

3. ออกกฎหมายควบคุมการเช่า (Regulation)

วิธีการนี้เนื่องจากยอมรับว่าการเช่า เป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้นเท่าที่สามารถกระทำได้ คือ การตรากฎหมายออกมาเพื่อคุ้มครองผู้เช่ามิให้ถูกแสวงหาประโยชน์โดยผู้ให้เช่าจากการเช่าจนไม่เป็นธรรม³ วัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมการเช่า คือ ประกันความมั่นคงในระหว่างการเช่า การกำหนดค่าตอบแทน (ค่าเช่า) ที่เป็นธรรม และทำลายเงื่อนไขที่เป็นภาระหนักในการเช่า กล่าวคือ เพื่อวางแนวทางของการเช่าอย่างใกล้ชิดที่สุดเท่าที่จะทำได้ให้คู่สัญญาเช่าปฏิบัติ ประโยชน์ของการควบคุมการเช่าได้แก่ความแน่นอนว่าจะมีเงื่อนไขการเช่าที่ยุติธรรมสำหรับทุกคน และสร้างเสริมการผลิตและปรับปรุงการเพาะปลูกซึ่งจะส่งผลให้ผู้เช่าได้รับหลักประกันในการครองชีพมากกว่าพอสมควร⁴

การควบคุมการเช่า เป็นมาตรการที่นิยมในประเทศที่กำลังพัฒนา เพราะประเทศเหล่านี้มีปัญหาที่ดินเรื่องที่ดิน แต่ขณะเดียวกันอำนาจทางการเมืองของผู้เป็นเจ้าของที่ดิน และการเคารพสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ประกอบกับขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินการกระจายการถือครอง ทำให้ไม่สามารถใช้มาตรการที่เด็ดขาดยิ่งกว่าได้ มีผู้กล่าวว่า "ถ้าการกระจายการถือครองเป็นการแก้ไขปัญหาที่ดินโดยการผ่าตัด การควบคุมการเช่าก็เป็นการรักษาภายใน

¹ ลีดา. (เจตีย์) ลอนคีร์, ฟิลิปปินส์ การเปลี่ยนแปลง การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (ตั้งแต่สมัยก่อนเป็นอาณานิคม-ปัจจุบัน), (กรุงเทพมหานคร: โครงการเอเชียอาคเนย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 81.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 77 และ 82.

³ Querol, Land Reform in Asia, p. 30.

⁴ Erich H. Jacoby with Charlotte H. Jacoby, Man and Land The Fundamental Issue In Development, (London, 1971), p. 253.

ด้วยยาเท่านั้น"¹

ประเทศต่าง ๆ ที่ใช้มาตรการเช่นนี้มีอยู่มากมายทั้งในลาตินอเมริกา เช่น ชิลีและอาร์เจนตินา ในเอเชียเช่นบางรัฐในประเทศอินเดีย ญี่ปุ่นก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ศรีลังกา มาเลเซีย และประเทศไทย ส่วนในยุโรปนั้นได้ปรากฏว่าประเทศอังกฤษ เบลเยียม และสวีเดน ได้ประสบความสำเร็จในการควบคุมค่าเช่าที่ดินให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม และสัมพันธ์กับรายรับจากการผลิตทางการเกษตร

กฎหมายควบคุมการเช่าของประเทศต่าง ๆ มีหลักสำคัญเหมือนกัน คือ ควบคุมค่าเช่า และป้องกันการขับไล่ผู้เช่าออกจากที่ดิน แต่รายละเอียดแตกต่างกันออกไป ในการประชุมขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ณ กรุงโรม เมื่อปี 1970 ได้กล่าวถึงกรณีศรีลังกาว่า แม้ว่าค่าเช่าที่ดินจะมีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างช้า ๆ แต่ก็นับได้ว่าเป็นไปในทางที่ดีขึ้นสำหรับเกษตรกร และช่วยให้เกษตรกรมีความมั่นใจในตนเอง และมีความเป็นอิสระมากขึ้นในระบบการเช่า² ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการควบคุมการเช่า สำหรับมาตรการและการดำเนินการเป็นดังนี้ คือ

เดิมที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในศรีลังกาแบ่งออกเป็น 2 เขต เขตหนึ่งเป็นที่ยู่มขึ้นซึ่งเมื่อสหราชอาณาจักรปกครองนั้นได้ยึดเอาที่ดินบริเวณนี้เป็นพื้นที่เพาะปลูกขนาดใหญ่ เช่น ไร่ชา ส่วนยาง และมะพร้าว โดยจ้างแรงงานชาวมุสลิมมาจากอินเดีย เป็นผลให้ชาวลังกาไรที่ดินทำกินต้องอพยพไปอยู่ในเขตแห้งแล้ง และเช่าที่ดินเพื่อทำนา สภาภูมิประเทศและราคาข้าวไม่ดีทำให้เกษตรกรส่วนมากยากจนและมีหนี้สิน ใน ค.ศ. 1952 ราคาข้าวสูงขึ้นเจ้าของที่ดินจะกลับมาทำการเพาะปลูกเอง ทำให้เกิดการแย่งกันเช่าค่าเช่าสูงถึงร้อยละ 50 ของผลผลิต และยังคงจ่ายเงินให้แก่เจ้าของที่ดินในรูปอื่น ๆ อีก เช่น เงินมัดจำ หรือแม้กระทั่ง เสนอเป็นผู้รับใช้เจ้าของที่ดิน และอาจถูกขับไล่ออกจากที่ดินในเวลาใด ๆ ได้ รัฐบาลได้แก้ไขโดยตรากฎหมายควบคุมการเช่าขึ้นใช้ใน ค.ศ. 1953 ต่อมา ค.ศ. 1958 ได้ตรากฎหมายขึ้นอีกฉบับหนึ่ง คือ The Paddy Land Act แก้ไขเพิ่มเติมปี 1964 เพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

¹ เรื่องเดียวกัน.

² Querol, Land Reform in Asia, p. 71.

สาระสำคัญของ The Paddy Land Act คือ

1. ควบคุมเฉพาะการเช่านาเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงการเพาะปลูกประเภทอื่น
2. คุ้มครองเฉพาะเกษตรกรที่ทำนาด้วยตนเอง คือ นับแต่ลงมือเพาะปลูกจนกระทั่งเก็บเกี่ยวโดยอาจได้รับความช่วยเหลือจากครอบครัวบ้างถ้าจำเป็น นั่นคือ ไม่สามารถจ้างแรงงานได้
3. เกษตรกรผู้เช่านาจะได้รับความคุ้มครองความมั่นคง ดังนี้
 - 3.1 จะไม่ถูกขับไล่ออกจากที่ดินและสามารถระบุตัวบุคคลให้เป็นผู้เช่าสืบต่อไป
 - 3.2 การขับไล่ผู้เช่าออกจากที่นาหรือการรบกวนขัดขวางการทำนาเป็นการกระทำผิดและมีโทษทางอาญา ในกรณีที่ถูกขับไล่ออกจากที่ดินไปแล้วก็สามารถดำเนินการเพื่อขอกลับเข้าทำนาในที่ดินแปลงนั้นอีกได้
4. ค่าเช่าจะอยู่ในอัตราไม่เกินร้อยละ 25 ของผลผลิตในแต่ละปีต่อเนื้อที่ 1 เอเคอร์
5. ผู้เช่ามีทั้งสิทธิและหน้าที่ที่จะต้องใช้ที่ดินที่เช่า เฉพาะเพื่อการเพาะปลูกเท่านั้น
6. ให้จัดตั้งคณะกรรมการ (Cultivation Committee) เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกรผู้เช่าและผู้ใช้แรงงานในภาคเกษตร คณะกรรมการนี้จัดตั้งขึ้นทั่วประเทศ โดยประกอบด้วยผู้แทนเกษตรกรที่ทำนาด้วยตนเอง จำนวน 12 คน เลือกตั้งโดยเกษตรกรด้วยตนเอง ไม่มีผู้แทนจากฝ่ายอื่น ๆ และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี มีอำนาจหน้าที่ คือ¹

¹Erich H. Jacoby with Charlotte H. Jacoby, Man and Land The Fundamental Issue in Development, pp. 260-262.



1. เป็นสื่อกลางระหว่างรัฐบาลกับเกษตรกรในเรื่องข้อข้องใจและความต้องการของเกษตรกร ซึ่งรัฐบาลจะประสานงานกับคณะกรรมการ เพื่อแก้ไขปัญหาหรือสนองความต้องการต่อไป
 2. พัฒนาการเพาะปลูก คือ เป็นผู้ตัดสินใจในการจัดการและใช้เทคนิคต่าง ๆ ในการเพาะปลูก
 3. บริหารชุมชนเกษตร ได้แก่ การรวบรวมกลุ่มเกษตรกรเพื่อก่อสร้างโครงการชลประทาน การระบายน้ำ และแก้ไขปัญหาทั่ว ๆ ไปเกี่ยวกับการเกษตร เช่น แมลง บัญเคมี ฯลฯ รวมทั้งการจัดระบบในการใช้เครื่องมือเครื่องใช้ร่วมกันระหว่างเกษตรกรในลักษณะนารวม (Collective Farm)
 4. คุ้มครองผู้ใช้แรงงานในภาคเกษตรกรรม แม้ว่าจะมีกฎหมายกำหนดไว้แล้วก็ตาม
 5. รับผิดชอบการเก็บค่าเช่า โดยเป็นคนกลางระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่า คือ เป็นผู้เรียกเก็บค่าเช่าจากผู้เช่าเพื่อจ่ายให้แก่เจ้าของที่ดินอีกทอดหนึ่ง รวมทั้งการชำระเงินกู้ด้วย ซึ่งเป็นหน้าที่ที่สำคัญที่สุดในระบบการควบคุมการเช่า ซึ่งจะช่วยให้ผู้เช่าไม่ต้องเผชิญหน้ากับเจ้าของที่ดินอีกต่อไป เพราะคณะกรรมการจะทำการแทนซึ่งจะช่วยให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายได้มากยิ่งขึ้น
 6. โกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อขัดแย้งระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่า โดยให้ผู้เช่าได้มีโอกาสที่จะคัดค้านข้อกล่าวหา และแสดงสิทธิของตน
- การที่ประชุมได้ยกกรณีศึกษาคณะกรรมาธิการขึ้นศึกษา ก็เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการดำเนินการตามกฎหมาย เพราะแม้ว่าจะมีหลักการที่มุ่งคุ้มครองผู้เช่าเพียงใด หากขาดความสามารที่จะปฏิบัติแล้วก็ไร้ประโยชน์ ซึ่งเห็นได้ชัดใน ค.ศ. 1966 เมื่อราคาข้าวสูงขึ้นเจ้าของที่ดินเรียกที่ดินคืน คดีขับไล่ผู้เช่าสู่ศาลถึงประมาณ 15,000 คดี ปรากฏว่าศาลพิพากษาให้ผู้เช่าได้ทำนาต่อไป 2,700 คดี ซึ่งนับว่าการช่วยเหลือของคณะกรรมการยังไม่เป็นผล ผู้เช่าจึงต้องยินยอมจ่ายค่าเช่าแก่ผู้ให้เช่าในอัตราสูงต่อไป แต่คณะกรรมการทำหน้าที่ด้านอื่น ๆ ได้อย่างดีซึ่งช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของผู้เช่าได้ทางหนึ่ง

ปัญหาอุปสรรคของการควบคุมการเช่าที่ดิน

โดยแท้ที่จริงแล้วการแก้ไขปัญหาการเช่าที่ดิน การควบคุมการเช่า น่าจะเป็นไปได้มากกว่าวิธีการยกเลิก หรือปฏิรูปการเช่า เพราะกระทบถึงกรรมสิทธิ์ของบุคคล ระบบเศรษฐกิจการปกครองน้อยกว่า และใช้จำแนกประเภทน้อยกว่า 2 วิธีแรก แต่การควบคุมการเช่าก็มีความยากในการกำหนดมาตรการ คือ

1. ต้องการความถูกต้องแน่นอนในการกำหนดความหมายหรือประเภทของผู้เช่า ที่กฎหมายจะคุ้มครอง เช่น กฎหมายของศรีลังกา จะคุ้มครองเฉพาะผู้เช่าที่ทำกรเพาะปลูกด้วยตนเอง โดยได้รับความช่วยเหลือจากสมาชิกในครอบครัว การจ้างแรงงานจะไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งย่อมจะมีปัญหาปลุกย่อยขยายกว้างออกไปว่าอย่างไร คือ ทำการเพาะปลูกด้วยตนเอง (Personal Cultivation) ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงข้อกฎหมาย เช่น เจ้าของที่ดินอ้างเหตุผลบอกเลิกว่า เพื่อทำการเพาะปลูกในที่ดินเอง เป็นต้น
2. การกำหนดประเภทของเจ้าของที่ดิน (Landlord) ที่จะอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย เช่น แบ่งแยกตามขนาดที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ หรือขนาดที่ดินที่ให้เช่าหรือไม่
3. อัตราค่าเช่าควรอยู่ในระดับใด และจะชำระอย่างไร เช่น เป็นเงินหรือผลผลิต สิ่งจะคุ้มครองผู้เช่าได้ดีกว่ากัน
4. เงื่อนไขในการมีสิทธิกลับเช่าทำนาที่เช่าต่อไป การซื้อคืน ทั้งนี้ เพื่อประกันความมั่นคงของผู้เช่า ขณะเดียวกันก็ต้องคุ้มครองผู้ให้เช่ามิให้ต้องเสียหายจากการใช้สิทธิของผู้เช่าด้วย
5. การป้องกันข้ออ้างในการบอกเลิกโดยเหตุว่า "ผู้เช่าเลิกเช่าโดยสมัครใจ" ซึ่งถ้าไม่สามารถป้องกันการขู่บังคับผู้เช่าให้ยอมคืนที่นา แต่กลับอ้างเหตุนี้ได้แล้วดูเหมือนมาตรการอื่น ๆ ก็ไม่มีประโยชน์
6. การใช้มาตรการในการตัดทอนการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่าในอันที่จะก่อให้เกิดการเอาเปรียบหรือขู่บังคับกันได้ โดยเฉพาะการเก็บค่าเช่าในเรื่องนี้ ผู้แทนของรัฐ หรือองค์กรของผู้เช่า ผู้ให้เช่าจะเข้าไปมีบทบาทเพียงใด

7. ควรกำหนดมาตรการอย่างไรที่จะลู่ใจให้เพิ่มผลผลิต
8. จะใช้มาตรการล้นบนันให้ผู้เช่าได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินมากน้อยเพียงใด และลู่ใจให้เจ้าของที่ดินสนใจลงทุนในธุรกิจอื่นอย่างไร
9. ปัญหาเกี่ยวกับตัวผู้เช่าและผู้ให้เช่า คือ จะวางมาตรการอย่างไรที่จะผลักดันให้ผู้เช่าพยายามใช้สิทธิตามกฎหมาย และทำอย่างไรให้เจ้าของที่ดินยอมรับและเข้าใจวัตถุประสงค์ของกฎหมายและปฏิบัติตาม ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างผู้เช่ากับเจ้าของที่ดินในฐานะอื่น เช่น ลูกหนี้เจ้าหนี้ทำให้ผู้เช่าอยู่ในฐานะที่เป็นหนี้บุคคล ซึ่งย่อมมีผลกระทบต่อภาระเช่า นอกจากนี้การทำให้การบังคับใช้กฎหมายควบคุมการเช่า เป็นไปตามความมุ่งหมายนั้น จำเป็นที่จะต้องมอง คักที่เข้มแข็ง โดยเฉพาะในส่วนของผู้เช่า แต่ก็มีข้อที่ต้องคำนึง คือ หากมีการส่ง เสริมที่ไม่ถูกต้องก็จะทำให้เกิดความแตกแยกขึ้น

กฎหมายควบคุมการเช่าที่ประสบความสำเร็จจะช่วยให้ฐานะของผู้เช่าดีขึ้น แต่กฎหมายควบคุมการเช่าที่ล้มเหลวนั้น นอกจากจะไม่สามารถคุ้มครองผู้เช่าได้แล้ว ยังทำให้สถานะของผู้เช่าเลวลงด้วย สิ่งที่มีมักจะเกิดขึ้น คือ ผู้ให้เช่าไม่พอใจมาตรการทางกฎหมาย ก็จะบอกเลิกการเช่าหรือขับไล่ผู้เช่าออกจากที่ดิน เช่น ในอาร์เจนตินา และโคลัมเบีย เมื่อประกาศใช้กฎหมายควบคุมการเช่า ใน ค.ศ. 1947 ปรากฏว่าผู้เช่าทั้งหมดถูกขับไล่ออกจากที่ดิน และในบราซิลได้มีการลอบฆ่า เกษตรกรที่พยายามใช้สิทธิตามกฎหมายของตน ในอินเดียก็เช่นกันผู้เช่าถูกบอกเลิกการเช่าเป็นจำนวนมาก ในระหว่าง ค.ศ. 1951-1956 หลังจกการประกาศใช้ The Tenancy and Agricultural Land Act ได้เพียง 1 ปี¹ ซึ่งเชื่อได้ว่าได้เกิดขึ้นเป็นส่วนใหญ่ทั้งในทางตรงและทางอ้อม ในประเทศที่มีการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การยกเลิกระบบการเช่า การปฏิรูปการเช่าและการควบคุมการเช่าล้วนแต่ต้องกระทำโดยกฎหมายทั้งนั้น แต่ระดับความเด็ดขาดของมาตรการแตกต่างกัน สถานะทางการเมือง และนโยบายการพัฒนาประเทศจะช่วยตัดสินใจว่าจะยอมรับวิธีใด ประกอบกับถ้าผู้เช่า

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 255-257.

เข้มแข็ง ระบบการเช่าก็จะถูกยกเลิกไป แต่ถ้าไม่เข้มแข็งพอก็อาจกระทำได้เพียงการออกกฎหมายควบคุมการเช่า แต่ทั้งนี้การที่จะประสบความสำเร็จในวิธีการแต่ละวิธีได้นั้นย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ อีกมาก คือ รัฐบาลต้องดำเนินการอย่างจริงจัง มีการให้บริการสนับสนุนการเกษตรควบคู่ไปด้วย และที่สำคัญ คือ จะต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชน คือ ทั้งเกษตรกรและเจ้าของที่ดินที่จะดำเนินการอย่างกระตือรือร้น และมีประสิทธิภาพในอันที่จะรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายตนด้วย อย่างไรก็ตามมีผู้กล่าวว่าไม่ว่ารัฐจะเลือกเข้ามาตราการใดเพื่อแก้ไขปัญหาการเช่าก็ตาม มาตรการขั้นสุดท้าย คือ ต้องมีการปฏิรูปที่ดินเข้ามารองรับต่อไป¹

ความสัมพันธ์ระหว่างการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการปฏิรูปที่ดิน

นายโรมัล เอฟ คาร์รอล ผู้เชี่ยวชาญขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ได้สรุปหลักสำคัญของการปฏิรูปที่ดินไว้ว่าการปฏิรูปที่ดิน คือ²

1. การทำให้สิทธิของผู้เช่าที่ดินทำกินดีขึ้น และหาทางให้ผู้เช่ามีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินทั้ง โดยทางตรงและทางอ้อม
2. การที่รัฐเข้าควบคุมการถือครองที่ดินของเอกชนให้มีจำกัด
3. การตั้งนิคมเกษตรกรรม
4. การเวนคืนและการจัดแบ่งที่ดินแก่ผู้ล้มคว่ำ

ส่วนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้ให้ความหมายของการปฏิรูปที่ดินว่า หมายถึงการปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดิน

¹Queral, Land Reform in Asia, p. 30.

²กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย, หน้า 21.

เล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เข้าซื้อ เข้าหรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้ เกิดผลดียิ่งขึ้น

ซึ่งจากคำจำกัดความตามพระราชบัญญัติข้างต้นพอจะสรุปวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินได้ดังนี้

ก. เปลี่ยนสภาพของผู้เข้าที่ดินและเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินให้เป็นเจ้าของที่ดินที่ทำการเกษตรด้วยตนเอง

ข. เพิ่มพูนผลผลิตทางการเกษตร ให้บริการด้านสินเชื่อและการตลาดเพื่อให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ดีขึ้น

ค. ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันในชนบท โดยรวมเกษตรกรเข้าเป็นกลุ่ม เช่น สหกรณ์ เป็นต้น

ง. ให้การศึกษา บริการสาธารณสุข บริการด้านการสาธารณสุขภาคเป็นการเพิ่มสวัสดิการให้แก่เกษตรกร

จ. ลดช่องว่างระหว่างรายได้ของประชากรในชนบทและในเมือง¹

ตามความหมายที่ยกขึ้นกล่าวทั้งสอง จะเห็นได้ว่าหลักสำคัญประการหนึ่งของการปฏิรูปที่ดิน คือ การปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดิน ซึ่งย่อหมายถึงรวมถึงการปรับปรุงสิทธิการเช่า ซึ่งเป็นการถือครองที่ดินลักษณะหนึ่ง ดังนั้นการควบคุมการเช่าที่ดินจึงถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูป และจะเห็นได้ว่าการดำเนินกระบวนการปฏิรูปที่ดินนั้น มักจะใช้กฎหมายควบคุมการเช่าเป็นมาตรการชั่วคราวที่จะใช้ประสานรอยต่อให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปด้วยดี² ดังเช่นในสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ได้ใช้กฎหมายควบคุมค่าเช่า คือ The Statute for Reduction of Farm Rent to 37.5 per cent เป็นมาตรการขั้นต้น

¹ ลูทริเฟอร์ สิริระพันธ์ุ, การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย, หน้า 21.

² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร, หน้า 238.

ในการกระจายการถือครองที่ดินไปสู่เกษตรกร และในกฎหมายควบคุมการเช่า โดยทั่วไปก็มักจะ
มีมาตรการที่จะสร้าง โอกาสให้ เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดิน และมีมาตรการจูงใจให้พัฒนา
ที่ดิน ซึ่งล้วนแต่รวมอยู่ในความหมายของการปฏิรูปที่ดินทั้งสิ้น

แต่อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการเช่าอาจมีความ
มุ่งหมายเพียงเพื่อควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างผู้เช่ากับผู้ให้เช่าเท่านั้นก็เป็นได้ ดังเช่นกฎหมาย
ควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย หรือศรีลังกา

กฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะมีลักษณะที่จำกัดสิทธิผู้ให้เช่าลง
ซึ่งดูเหมือนเป็นการบีบบังคับ และขณะเดียวกันก็ช่วยเหลือผู้เช่ามากขึ้น ทั้งนี้เพราะเป็นความ
จำเป็นที่จะต้องคุ้มครองผู้เช่าตามลภาวะการถือครองที่ดินที่เป็นอยู่ในสังคมที่ประชากรเพิ่มขึ้น
ที่ดินลดน้อยลง การคงสภาพการเช่าไว้และควบคุมด้วยมาตรการที่มีขอบเขตจำกัดไม่เป็นการ
แก้ไขปัญหาที่เพียงพอ บทบาทของกฎหมายควบคุมการเช่าย่อมต้องขยายกว้างออกไป สันนิษฐาน
การแก้ไขปัญหาคอนกรีตสร้างการถือครองที่ดินอย่างกว้างขวางด้วย

ฉะนั้น ขอบเขตของกฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงไม่จำเป็นต้อง
ต้องจำกัดอยู่ในวงแคบ เฉพาะควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาเช่าเท่านั้น แต่จะมีขอบเขต
กว้างหรือแคบเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการใช้กฎหมายประการหนึ่งด้วย และ
เมื่อความสัมพันธ์ของการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับการปฏิรูปที่ดินมีความใกล้ชิด
และสัมพันธ์กัน หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแล้ว ก็ย่อมจะเป็นไปได้ที่มาตรการ
ทางกฎหมายในการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะสามารถขยายกว้างไปมีบทบาท
อย่างเข้มแข็งในการปรับปรุงสิทธิเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปที่ดิน
ได้ด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย