

สาระสำคัญของปัญหาของพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พ.ศ. 2524

พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ตราขึ้นเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในรายละเอียดของพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 และขยายให้ครอบคลุมถึงการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างอื่น เมื่อรัฐบาลเห็นว่า เป็นช่องทางให้เกิดการเอาเปรียบเปรียบเกษตรกรผู้เช่า และเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศ ส่วนหลักการนั้นยังคงเดิมคือ มุ่งคุ้มครองผู้เช่า โดยการควบคุมค่าเช่า โดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกับพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517¹ คุ้มครองความมั่นคงในการเช่า โดยกำหนดระยะเวลาเช่าไม่น้อยกว่า 6 ปี แต่ผ่อนผันให้ให้เช่าชั่วคราวได้สำหรับเจ้าของที่ดินที่มีความจำเป็น² จูงใจให้ปรับปรุงที่ดินเป็นพิเศษและควบคุมให้ผู้เช่าใช้ที่ดินโดยระมัดระวังรักษา ฝึกอบรมผู้เช่าให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นหลักสำคัญของการควบคุมการเช่า

ก่อนที่จะวิเคราะห์ถึงสาระของมาตรการในการควบคุมการเช่า ผู้เขียนใคร่กล่าวเพื่อเป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับความหมายของ "การเช่า" ตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 นี้ในเบื้องต้น

"การเช่า" และผลของการนิยามความหมายตามมาตรา 5 วรรค 4

เนื่องจากพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 เป็นกฎหมาย

¹รายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดค่าเช่าพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ได้กล่าวแล้วในบทที่ 3.

²รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 8/2523 (สมัยสามัญ) วันที่ 11 กรกฎาคม 2523.

พิเศษซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเช่าต่างหากออกไปจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ในเรื่องหลักฐานการเช่า ระยะเวลาเช่า และอื่น ๆ รวมทั้งได้นิยามศัพท์คำว่า "การเช่า" ไว้ในมาตรา 5 วรรค 4 ว่า หมายถึง "การเช่าหรือการเช่าช่วงโดยได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าซึ่งที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมประเภทที่การเช่าที่ดินเพื่อการนั้นมีการควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ไม่ว่าการเช่าหรือการเช่าช่วงนั้นจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงการยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมดังกล่าวโดยได้รับค่าเช่าและการทำนิติกรรมอื่นใด อันเป็นการอำพรางการเช่านั้น" จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้รวบรวมเอานิติสัมพันธ์ประการต่าง ๆ เข้ามาเพื่อให้ควบคุมได้อย่างกว้างขวางและป้องกันการหลีกเลี่ยงกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการเช่าช่วง การทำนิติกรรมอื่นอำพรางการเช่า และการยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมโดยได้รับค่าเช่า ซึ่งในทางความเป็นจริงเมื่อเจ้าของที่ดินไม่พอใจที่จะตกอยู่ในบังคับของกฎหมายนี้ (เช่น เนื่องจากอัตราค่าเช่าไม่เป็นที่พอใจ หรือการบอกเลิกการเช่ากระทำได้ยากจะโอนขายที่ดินไม่สะดวก) ก็มักจะหลีกเลี่ยงทำนิติกรรมอื่น

กรณีทำนิติกรรมอื่นอำพรางการเช่า

เจ้าของที่ดินมักจะทำสัญญาจ้างอำพรางการเช่าแทนเพราะมีลักษณะสัมพันธ์กันในประการที่เกษตรกรผู้เช่าจะต้องเข้ามาทำการเพาะปลูกในที่ดินของตน และการจ้างนั้นไม่ถูกผูกมัดโดยกฎหมายพิเศษอื่นใดนอกเหนือจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีทำนิติกรรมอำพรางนี้ระหว่างคู่กรณีกฎหมายให้บังคับตามนิติกรรมที่ถูกอำพราง¹ เมื่อมีการกล่าวอ้างก็ย่อมต้องมีการสืบหลักฐานกันให้ปรากฏถึงสัญญาเช่าที่ถูกอำพราง จึงจะบังคับกันตามสัญญาเช่า และได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

¹ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 118 วรรค 2

"ถ้านิติกรรมอันหนึ่งทำขึ้นด้วยเจตนาจะอำพรางนิติกรรมอีกอันหนึ่งไว้ ทำนให้บังคับตามบทบัญญัติของกฎหมายอันว่าด้วยนิติกรรมอำพราง".



พ.ศ. 2524 แต่มีปัญหาอยู่ที่ในทางปฏิบัติว่าจะถึงขั้นที่คู่สัญญากล่าวอ้าง และสืบหากล่าวว่า จะยุติก็เป็นในชั้นศาล ซึ่งโอกาสต่อผู้ถึงขั้นศาลของเกษตรกรคงมีไม่มากนัก ฝ่ายที่ด้อยกว่าก็ ย่อมต้องรับสภาพเสียเปรียบ ผู้เขียนเห็นว่าแท้จริงกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เช่น พระราชบัญญัตินี้ น่าจะมีการติดตามตรวจสอบซึ่งต่างกับการติดตามกฎหมายเอกชนที่มีข้อ สันนิษฐานหรือความเชื่อว่ารากฐานนั้นเสมอกัน จึงปล่อยให้ไปไปตามเจตนาของคู่สัญญา มิ- ฉะนั้นแล้วการบัญญัติไว้ในกฎหมายก็จะไม่เกิดผลในทางปฏิบัติขึ้นมา กรณีปัญหาการทำนิติกรรม อำนวยความสะดวกต้องอาศัยวิธีทางปฏิบัติอื่น ๆ เสริมขึ้นมาดีกว่าที่จะแก้ไขข้อกำหนดเพราะการ คุ้มครองโดยกว้างขวางย่อมมีผลดีกว่าอย่างแน่นอน เช่น อาศัยมาตรการทางกฎหมายบังคับ ให้การทำสัญญาเข้าต้องทำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คชก. ตำบล, คชก. จังหวัด หรือกำนัน แล้วแต่ความเหมาะสมเพื่อให้รัฐสามารถดูแล ควบคุมหรือให้คำ แนะนำคู่สัญญาได้ดัง เช่นการทำสัญญาเข้าตาม The Statute for Reduction of Farm Rent to 37.5 Per cent มาตรา 6 หรือตาม The Code of Agrarian Reform of the Philippines เป็นต้น สำหรับประเทศของเราหากการทำหนังสือสัญญาเข้าต่อ เจ้าหน้าที่ยังกระทำไม่ได้ก็ควรใช้วิธีสร้างจักรกลอื่นของรัฐเพื่อเป็นตัวกลางในการควบคุมให้ เป็นไปตามกฎหมาย คือ เป็นเจ้าหน้าที่ในการทำสัญญาระหว่างนายทุน (ในที่นี้หมายถึงผู้เข้า : ผู้เขียน) กับเกษตรกร¹ ซึ่งจะเป็นการสร้างความถูกต้องให้เกิดขึ้นแต่ต้นซึ่งต่างกับการ ช่วยเหลือทางด้านคดีความซึ่งมีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานกระทำอยู่ซึ่ง เป็นขั้นตอนสุดท้าย ที่ไม่ช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายในอันที่จะคุ้มครองผู้เช่า ในกรณีเช่นนี้ได้อย่างสมบูรณ์

กรณีเช่าช่วง

การเช่าช่วง หมายถึงการที่ผู้เช่าเอาทรัพย์สินที่ตนเช่านั้นให้บุคคลภายนอก เข้าต่อไปอีกทอดหนึ่ง² ซึ่งตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.

¹ พิชัยศักดิ์ ทรายางกูร, "เกษตรนิติกรตัวจักรกลที่ขาดหายไปจากระบบกฎหมาย อันเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม," วารสารกฎหมาย 2 (มกราคม 2519) : 198.

² อำนวย คาลัยสังข์, คำอธิบายลักษณะวิชาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยเช่าทรัพย์ เช่าซื้อ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัทธิธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 82.

2524 ได้บัญญัติคุ้มครองการเข้าข่วงไว้ด้วย แต่ก็อยู่ในหลักเกณฑ์เดียวกับการเข้าข่วงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 544 คือจะให้เข้าข่วงไม่ได้ เว้นแต่จะตกลงไว้เป็นอย่างอื่นในสัญญาเข้า ทั้งนี้เพราะสิทธิของผู้เข้าที่จะเรียกร้องให้ตนได้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินที่เข้า เป็นลักษณะเฉพาะตัวของผู้เข้าเท่านั้น เพราะการเข้าทรัพย์สินนั้นตามปกติฝ่ายผู้ให้เข้าย่อมพึง เล็งถึงคุณสมบัติของผู้เข้าว่าสมควรได้รับความไว้วางใจในการใช้และดูแลรักษาทรัพย์สินที่เข้าหรือไม่ (ฎีกาที่ 1471/2494)¹ และการที่ผู้เข้าประพฤตฝ่าฝืนผู้ให้เข้าก็มีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญาเข้าเสียได้ ทั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 544 และพระราชบัญญัติการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มาตรา 31 (2) แต่ผู้เขียนใคร่ขอตั้งข้อสังเกตกรณีการบังคับตามสัญญาเข้าข่วงตามพระราชบัญญัตินี้กับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า โดยที่หลักของการใช้กฎหมายพิเศษนอกประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นี้ เราต้องนำเอากฎหมายเรื่องเข้าทรัพย์สินมาใช้กับบทบัญญัติอื่นด้วยเท่าที่ไม่ขัดกับสภาพหรือลักษณะของสัญญาหรือเรื่องนั้น ๆ และไม่ขัดกับบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องนั้น ๆ ด้วย² และโดยเหตุที่ตามพระราชบัญญัติการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 การเข้าหมายถึงการเข้าข่วงด้วย ฉะนั้นบทบัญญัติต่าง ๆ เกี่ยวกับการเข้าที่มีอยู่จึงต้องนำมาใช้กับการเข้าข่วง เช่น กำหนดระยะเวลาตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า "การเข้านา" ให้มีกำหนดคราวละไม่น้อยกว่า 6 ปี การเข้านารายใดที่ทำไว้โดยไม่มีกำหนดเวลา หรือมีแต่ต่ำกว่า 6 ปี ให้ถือว่าการเข้านารายนั้นมีกำหนดเวลา 6 ปี" ปัญหาจึงมีว่าผู้เข้าข่วงมีสิทธิที่จะเข้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 6 ปีด้วยหรือไม่ สันนิษฐานว่าผู้ให้เข้าเดิมให้ผู้เข้าเข้าที่ดินมีกำหนด 6 ปี ผู้เข้าทำการเพาะปลูกเพียง 2 ปี ก็นำที่ดินไปให้เข้าข่วง โดยผู้ให้เข้ายินยอม จะเห็นได้ว่าผู้เข้าข่วงไม่มีสิทธิที่จะเข้าได้ถึง 6 ปี ตามพระราชบัญญัติการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 อย่างแน่นอน ผู้เข้าข่วงย่อมต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ของผู้เข้าเดิม (คือผู้ให้เข้าข่วง) ปัญหาประเด็นนี้ได้ถูกยกขึ้นพิจารณาในที่ประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาในคราวร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยยกปัญหาขึ้นว่า ในกรณีที่ผู้ให้เข้าข่วงมีความจำเป็นต้องไปราชการ 2 ปี อายุสัญญาเข้าข่วงจะเป็น 2 ปี หรือ 6 ปี มีผู้ให้ความเห็นไว้ว่า "ต้อง

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 81.

² สำเรียง เมฆเกรียงไกร, คำบรรยายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเข้าทรัพย์สิน, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 6

เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ตามกฎหมายการเช่านานั้นให้รวมไปถึงการเช่าช่วงด้วยสิ่งไม่ถูกต้อง เห็นว่าต้องแก้ไขบังคับกับการเช่าช่วงด้วย โดยปล่อยให้ไปไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์" แต่ประธานในที่ประชุมเห็นว่าถ้าแก้ไขให้เป็นเช่นนั้นแล้วก็จะเป็นการเปิดทางให้ผู้ให้เช่าเอาเปรียบผู้เช่าโดยเจ้าของทำสัญญาเช่าลอก ๆ แล้วใครจะเช่าก็มาเช่าช่วง ซึ่งที่ประชุมเห็นพ้องกับความเห็นดังกล่าวจึงให้คงการเช่าช่วงไว้

การเช่าช่วงนี้ตาม The Statute for Reduction of Farm Rent to 37.5 per cent มาตรา 16 บังคับให้ผู้เช่าต้องทำการเพาะปลูกในที่เช่าด้วยตนเอง และห้ามให้เช่าช่วงไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ถ้ามีการเช่าช่วงสัญญานั้นก็ไม่มีผลบังคับ หากมีการเช่าช่วงไปเพียงบางส่วนก็ให้ผู้เช่าช่วงกับผู้ให้เช่าเดิมทำสัญญาเช่ากันโดยตรง การที่จะบังคับกันเช่นนี้ได้ก็เพราะตามกฎหมายดังกล่าวมีมาตรการติดตามผลด้วย

สำหรับกรณีตามกฎหมายไทย ผู้เขียนเห็นว่าควรบัญญัติให้ครอบคลุมไว้ดังที่เป็นอยู่ แม้จะมีช่องโหว่อยู่ในเรื่องระยะเวลา แต่ก็ยังเป็นประโยชน์ในการควบคุมความสัมพันธ์ของผู้เช่าช่วง และผู้ให้เช่าช่วงอยู่ เช่น สิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับค่าเช่า การบอกเลิกการเช่าก่อนสิ้นสุดระยะเวลา สิทธิที่จะซื้อที่ดินที่เช่าก่อนผู้อื่น เป็นต้น ซึ่งหากจะยกเว้นการเช่าช่วงแล้วผลเสียจะมีมากกว่าผลดี

ข้อพิจารณาเบื้องต้นบางประการของการใช้มาตรการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

แม้ว่าในการประกาศให้พระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อขจัดข้อบกพร่องที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติควบคุมการเช่า พ.ศ. 2517 แต่ก็ยังมีข้อโต้แย้งในจุดใหญ่บางประการในเรื่องความเหมาะสมของมาตรการกับสภาพการเช่าในประเทศไทยซึ่งผู้เขียนใคร่หยิบยกขึ้นกล่าวถึงเพื่อแสดงให้เห็นถึงความเหมาะสมหรือไม่ของแนวทางการควบคุมการเช่าโดยทั่วไป และจะเป็นส่วนหนึ่งซึ่งประกอบการพิจารณาแก้ไขปัญหาการเช่าหรือปัญหาที่ดินทำกินในระยะยาวในประการต่อไปคือ

1. การใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 กับ การเช่าทั่วประเทศ และ
2. ปัญหาการกำหนดอัตราค่าเช่า

1. การใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 กับ การเช่า
ทั่วประเทศ โดยที่ตัวของพระราชบัญญัติเองเป็นเรื่องที่มีปัญหาด้านอื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องหลาย
 ด้าน ทั้งทางการเกษตร เศรษฐศาสตร์ หลักความเป็นธรรม ซึ่งมีใ้เรื่องง่ายที่จะให้ประ-
 ลับผลสำเร็จลุ่มบูรณ์ในทุกด้าน และการที่ต้องใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นมาตรการเพื่อควบคุมการ
 เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั่วประเทศยิ่งเป็นความยากลำบากเพิ่มขึ้นอีกที่จะให้พระราชบัญญัตินี้ล่อ-
 คล้องกับความเป็นจริงในทุก ๆ กรณี ทั้งนี้เนื่องจาก

1.1 ความแตกต่างของสภาวะการเช่า สภาวะการเช่าในแต่ละภูมิภาคของ
 ประเทศ ลักษณะและความรุนแรงของปัญหาไม่เหมือนกัน เช่น ปรากฏว่าในภาคกลาง เกษตร-
 กรที่เป็นผู้เช่ามีถึงร้อยละ 41 และในภาคเหนือร้อยละ 62.7 ซึ่งเป็นลำดับสอง ส่วนภาคใต้
 กับภาคตะวันออกเฉียงเหนือเห็นว่าการเช่ามีไม่มาก และแม้ว่าการเช่าจะมีหนาแน่นในภาคกลาง
 แต่ก็กระจัดกระจายกันไปในแต่ละจังหวัดและเมื่อเจาะลึกลงไปถึงระดับหมู่บ้าน ความรุนแรง
 ของปัญหาที่แตกต่างกันออกไปอีก ฉะนั้นถ้าจะล่อถามถึงความพอใจในมาตรการควบคุมการเช่า
 ก็จะอยู่ในระดับต่าง ๆ กันไป นอกจากนี้ความแตกต่างกันของธรรมชาติซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของ
 การเพาะปลูกในประเทศไทย ความใกล้-ไกลความเจริญ ความสนใจของรัฐที่มีให้แก่ละท้องถิ่น
 ด้วยเหตุที่มีความแตกต่างกันหลายประการเช่นนี้ การควบคุมการเช่าจึงจำเป็นต้องมีมาตรการ
 ปลีย่อยที่แตกต่างกัน ดังเช่นกรณีที่แตกต่างกันในเรื่องสภาวะการถือครองที่ดิน ผู้เขียนเห็นว่า
 การควบคุมการเช่าจะได้ผลดีในท้องที่ซึ่งที่ดินมีเหลือเพียงพอที่จะให้ผู้เช่าเลือกเช่า แต่ในท้องที่
 ที่ที่ดินมีจำกัดแล้ว การฝ่าฝืนกฎหมายโดยการขู่มขู่บังคับหรือลุ่มยอมก็จะมีมากตาม และสาเหตุเรื่อง
 สภาวะการถือครองที่ดินในประเทศ ซึ่งปัจจุบันมีความตึงตัวเกินกว่าจะขยับขยายได้ต่อไปแล้ว
 (ดังได้กล่าวแล้วในบทที่ 1) นี้ทำให้เป็นที่น่าสงสัยว่าเราจะสามารถไปมาตรการควบคุมการเช่า
 ได้ตลอดไปหรือ

1.2 ความแตกต่างระหว่างผู้เช่าด้วยตนเอง ถ้าเราแยกผู้เช่าออกตามการ
 ถือครองที่ดิน จะเห็นว่าในปัจจุบันมีทั้งการเช่าทั้งหมดซึ่งหมายถึง เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินของ
 ตนเอง ต้องเช่าที่ดินทำกินทั้งหมด และเช่าบางส่วนซึ่งประเภทนี้มีที่ดินทำกินของตนเองอยู่บ้าง
 แล้วแต่ยังคงเช่าบางส่วนเพื่อเพิ่มพูนรายได้¹ ฐานะของผู้เช่าทั้งสองประเภทนี้แตกต่างกัน ผู้

¹ ปัญหาที่ดินทำกิน อดีต ปัจจุบัน และอนาคต, วารสารเศรษฐกิจและสังคม, ปีที่ 17
 ฉบับที่ 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2523).

เช่าที่ดินเช่าที่ดินทั้งหมดจะยากจนกว่าผู้เช่าบางส่วน และมีบางรายที่ผู้เช่าบางส่วนฐานะดีกว่าผู้ให้เช่าเสียอีก ความแตกต่างเช่นนี้ทำให้ความสามารถและโอกาสของผู้เช่ามีต่างกันโดยเฉพาะโอกาสที่จะได้รับความรู้ การติดตามข่าวสาร ความสามารถในการลงทุนทางการเกษตร ดังมีการละใช้มาตรการไต่บังคับผู้เช่าจึงต้องคำนึงให้รอบคอบ มิฉะนั้นจะเป็นผลร้ายต่อผู้เช่าเอง เช่น เพื่อการพัฒนาการเกษตรก็จำเป็นต้องปรับปรุงที่ดิน หากเราใช้มาตรการบังคับให้ผู้เช่าทุกคนต้องปรับปรุงที่ดินให้ดีเป็นพิเศษแล้วก็จะเกิดปัญหาขึ้นมาทันที เพราะผู้เช่าบางรายอาจทำได้ แต่บางรายก็ไม่มีความสามารถที่จะทำได้และขณะเดียวกันรัฐเองก็ยังไม่สามารถที่จะเข้าไปให้คำแนะนำ และความช่วยเหลือในการปรับปรุงการเกษตรได้อย่างทั่วถึง

1.3 ความแตกต่างระหว่างผู้ให้เช่าด้วยตนเอง ความเป็นมาของการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยเฉพาะแหล่งอุดมสมบูรณ์ในภาคกลางและภาคเหนือ นั้นมีลักษณะของการถือครองรายใหญ่ ต่อมาจึงมีการโอนหรือตกทอดเป็นมรดก แต่ขณะเดียวกันก็ยังมีเจ้าของที่ดินรายเล็ก ๆ ซึ่งมีได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรือประกอบอาชีพเกษตรกรรมเช่นกันแต่ได้ให้ผู้อื่นเช่า เนื่องจากเกิดความจำเป็นไม่อาจทำการเพาะปลูกด้วยตนเองได้ระยะเวลาหนึ่ง การที่กฎหมายกำหนดให้การเช่าต้องมีระยะเวลายาวนาน และบอกเลิกได้ภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ จึงทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ให้เช่าประเภทหลังนี้ ซึ่งมีฐานะเช่นเดียวกับผู้เช่า ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่า พ.ศ. 2517 ได้กำหนดให้การเช่ามีอายุไม่น้อยกว่า 6 ปี โดยไม่มีข้อยกเว้น ซึ่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ได้แก้ไขข้อบกพร่องนี้แล้ว โดยให้มีการเช่าชั่วคราวได้ตามมาตรา 27 ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมาย

ดังนั้น ถ้าจะมองภาพรวมของการใช้มาตรการควบคุมการเช่าโดยกว้าง ๆ ก่อนแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดมาตรการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสำหรับประเทศไทย นั้นนอกจากจะต้องคำนึงถึงปัจจัยหลักในการกำหนดนโยบายที่ดิน ความชอบธรรมของรัฐจะเข้าควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ยังต้องคำนึงถึงข้อปลีกย่อยดังกล่าวประกอบด้วย และผู้เขียนมีความเห็นในประเด็นเหล่านี้ดังนี้

1. การประกาศใช้พระราชบัญญัติเพื่อควบคุมการเช่าทั่วประเทศจะเหมาะสมหรือไม่ นั้น ผู้เขียนเห็นว่า การใช้กฎหมายหากสามารถแบ่งกลุ่มที่จะบังคับใช้ได้ละเอียดเท่าใดก็ย่อมจะเป็นการสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงมากเท่านั้น และเป็นธรรมยิ่งขึ้นแต่สำหรับพระราชบัญญัติ

การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 นี้ ผู้เขียนเห็นว่าหลักการของพระราชบัญญัติเหมาะสมแล้วที่จะใช้ควบคุมการเช่าทั้งหมดให้อยู่ภายใต้หลักการนั้น ส่วนปัญหาข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายได้แก้ไขโดยให้อำนาจคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คชก.ตำบล เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงด้วยทั้งสิ้น ทำให้เกิดความยืดหยุ่นและเชื่อต่อความเป็นจริงในการเช่าแต่ละกรณีได้

ดังนั้น การใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 เพื่อควบคุมการเช่าทั่วประเทศจึงเป็นสิ่งที่เหมาะสม แต่จะดีเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพขององค์กรดำเนินงานด้วย

2. เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้เช่าและผู้ให้เช่า ความแตกต่างระหว่างผู้ให้เช่ารายใหญ่และผู้เช่าซึ่งเป็นเกษตรกรรายเล็ก ๆ เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดเจน การข่งหน้าหน้ากว่าฝ่ายใดจำเป็นต้องได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษจึงตัดสินได้ง่ายกว่า (หมายถึงว่าปัจจัยอื่นที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดมาตรการไม่เป็นอุปสรรคอย่างรุนแรง) แต่ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญว่า ทั้งเกษตรกรผู้เช่าและเกษตรกรผู้ให้เช่ายากจนและเดือดร้อนเช่นกัน หรือผู้เช่าบางรายมีฐานะดีกว่าผู้ให้เช่าเสียอีก กรณีเช่นนี้จะต้องเปรียบเทียบความจำเป็น ความเดือดร้อน ผลดีผลเสียที่จะเกิดจากการเลือกคุ้มครองว่าจะต้องคุ้มครองประโยชน์ของฝ่ายใด มากน้อยเพียงใด และเมื่อกฎหมายให้ความคุ้มครองฝ่ายหนึ่งแล้ว อีกฝ่ายหนึ่งย่อมถูกระทบกระเทือน รัฐจะต้องมีมาตรการเยียวยาช่วยเหลือต่อไป ถ้าจะกล่าวถึงกรณีของประเทศเกาหลี ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐจีนแล้ว จะเห็นได้ชัดว่าการควบคุมการเช่ามีมาตรการอื่นรองรับอยู่ เช่นการส่งเสริมให้เจ้าของที่ดินเข้าไปร่วมลงทุนในกิจการอุตสาหกรรม หรือวิสาหกิจอื่น ๆ ของรัฐ ส่วนเจ้าของที่ดินรายเล็ก ๆ ซึ่งเป็นผู้ให้เช่าถ้าประสงค์จะทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองก็จะได้รับประโยชน์จากการปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นมาตรการหลักของการแก้ไขปัญหาการเช่า แต่สำหรับประเทศไทยนั้นพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มีขอบเขตจำกัดเฉพาะการควบคุมการเช่าระหว่างคู่สัญญาเท่านั้น แม้ว่าเนื้อหาและหลักเกณฑ์จะคล้ายกับกฎหมายของสาธารณรัฐจีนก็ตาม ดังนั้นมาตรการโดยตรงที่จะจูงใจให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ให้เช่าประสงค์จะให้เช่าที่ดิน หรือขายที่ดินให้ผู้เช่าดังเช่นในประเทศดังกล่าวจึงไม่มี และการที่จะผ่อนคลายนโยบายเงื่อนไขใด ๆ ลงก็จะทำให้หลักการที่จะให้ความคุ้มครองผู้เช่าลดลง แต่ด้วยเหตุที่เรายังเคารพในหลักกรรมสิทธิ์

และต้องการความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมาย จึงต้องพยายามลงใจให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ให้เช่า (ซึ่งย่อมรู้สึกว่าจะตนเองถูกจำกัดสิทธิตามกฎหมายนี้) ปฏิบัติตามกฎหมาย การที่จะให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ให้เช่า เต็มใจปฏิบัติตามกฎหมายได้ก็โดยแสดงให้เห็นว่า นอกจากบทกฎหมายจะให้ความคุ้มครองมิให้ต้องเสียหายจากการให้เช่าแล้ว ผู้ให้เช่ายังจะได้รับความสะดวกโดยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรมจากองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องด้วย

สำหรับการพิจารณาข่งหน้าหน้าการให้ความคุ้มครองนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรคำนึงถึงความหมายของคำว่า "ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" เป็นสิ่งแรกเสียก่อนเพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการคุ้มครองการเช่าที่ดินประเภทนี้ คำว่า "เกษตรกรรม" ตามมาตรา 5 หมายถึง การทำนา ทำสวน ทำไร่ ทำนาเกลือ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ตามความหมายของกฎหมายซึ่งหมายถึงที่ดินที่ใช้เพื่อการทำนา ทำสวน ทำไร่ฯ นั้นเอง ที่ดินเหล่านี้ในทางวิชาการเมื่อโดยธรรมชาติมีความอุดมสมบูรณ์เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ในการเพาะปลูกก็ควรใช้เพื่อการนั้น (ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติฉบับนี้บังคับให้เจ้าของที่ดินต้องยอมให้เช่าที่นาที่กว้างไว้โดยมิได้ทำประโยชน์ ตามมาตรา 55 เป็นต้น) ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินการเรื่องที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฉบับอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ก็ได้แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ที่จะให้มีการใช้ที่ดินโดยธรรมชาติ มีความอุดมสมบูรณ์ และมีความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ก็มีเจตนารมณ์ที่จะดำเนินการให้ที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมเป็นของผู้ประกอบอาชีพการเกษตร โดยเฉพาะเกษตรกรที่ยากจน เมื่อนำเจตนารมณ์เหล่านี้มาประมวลกันเข้า ผู้เขียนเห็นว่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมควรได้ใช้เพื่อการเกษตร การละส่ที่ดิน การใช้ที่ดินเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยทุจริตค่าเช่าไม่ใช้สิ่งที่ถูกต้อง และระหว่างผู้ให้เช่าและผู้เช่าซึ่งเป็นเกษตรกรด้วยกันเองจึงควรพิจารณาว่าฝ่ายใดเป็นผู้ประกอบการเกษตรในที่ดินฝ่ายนั้นก็ควรได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แก้ไขกรณีกำหนดระยะเวลาเช่าไม่น้อยกว่า 6 ปี มิให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ให้เช่า โดยยอมผ่อนผันให้มีการเช่าชั่วคราวได้ โดยให้คชก.ตำบล เป็นผู้พิจารณา โดยถือเกณฑ์ว่าผู้ให้เช่าต้องเป็นผู้ที่ทำนาคด้วยตนเองมาก่อน แต่มีความจำเป็นที่ไม่อาจทำนาในปีต่อไปได้ และเมื่อสิ้นสุดการเช่าชั่วคราวแล้วจะกลับเข้ามาทำนาคด้วยตนเอง ผู้เขียนเห็นว่าโดยวิธีการผ่อนผันเช่นนี้กฎหมายสามารถให้ความคุ้มครองผู้ที่เป็น "เกษตรกร" ได้เสมอ และได้รับ

ผลพลอยได้ให้มีการใช้ที่ดินตรงตามประเภท ผู้เขียนเห็นว่าเราไม่อาจยกเว้นให้มีการเช่าอยู่นอกเหนือการคุ้มครองอย่างกว้างขวางได้ เพราะถ้ายกเว้นให้ผู้เช่า หรือผู้ให้เช่าบางประเภทไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายแล้วก็อาจกล่าวได้ว่าได้เกิดความเป็นธรรมขึ้นแล้วในระหว่างผู้เช่าด้วยกันเอง หรือระหว่างผู้ให้เช่าด้วยกันเอง ในคราวพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ สภาผู้แทนราษฎรได้เสนอให้ยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายกับการเช่าที่ผู้ให้เช่ามีที่ดินต่ำกว่า 50 ไร่ โดยเหตุว่าผู้ที่มีที่ดินขนาดนี้เป็นจำนวนที่ยากจน¹ ผู้เขียนเห็นว่าหากยกเว้นเช่นนี้แล้วการเช่ารายนั้นก็จะอยู่นอกเหนือมาตรการการควบคุมทุกเรื่อง ซึ่งไม่ควรจะเป็นเช่นนั้นโดยเฉพาะการควบคุมอัตราค่าเช่า ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายที่มุ่งหมายจะคุ้มครองผู้เช่า และย่อมหลีกเลี่ยงได้โดยโอนที่ดินให้แก่บุคคลอื่น ๆ เช่นคนในครอบครัว ดังนั้นการผ่อนผันให้ให้เช่าเป็นการชั่วคราวจึงเป็นวิธีที่เหมาะสมและสามารถแก้ปัญหาของผู้ให้เช่าที่ยากจนได้ ส่วนการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่รัฐ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและสหกรณ์นิคมเป็นผู้ให้เช่า จะไม่อยู่ในการบังคับตามพระราชบัญญัติ ดังเช่นการเช่าที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ทั้งนี้เพราะการที่รัฐจัดที่ดินให้เช่านั้นย่อมมีแผนการหรือโครงการเป็นพิเศษเฉพาะกรณีอยู่แล้ว และการให้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามโครงการของรัฐบาลนั้นมักจะมีช่วยเหลืออย่างอื่น ๆ เช่น ถนน การชลประทานอยู่แล้ว การจะควบคุมให้อยู่ภายใต้กฎหมายเช่นเดียวกับการเช่าระหว่างเอกชนกับเอกชนจึงไม่สมควร

3. ปัจจุบันปรากฏแล้วว่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีจำนวนจำกัด และไม่สามารรถหลีกเลี่ยงปัญหาโดยการขยายพื้นที่เพาะปลูกออกไปอีกได้ เพราะจะกระทบถึงพื้นที่ป่าไม้ซึ่งจำเป็นต้องสงวนไว้ ขณะเดียวกันการสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ทวีขึ้น ในที่สุดปัญหาก็คือทำอย่างไรให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน ส่วนนี้เป็นปัญหาในข้อเท็จจริง และเมื่อศึกษาวิเคราะห์มาตรการทั้งหมดของพระราชบัญญัตินี้แล้ว จะเห็นได้ว่าเมื่อเริ่มต้นการเช่าสัญญาจะต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า 6 ปี (ระหว่างนี้ผู้เช่าอาจถูกบอกเลิกก่อนได้) เมื่อจะครบกำหนดระยะเวลาผู้ให้เช่าที่จะบอกเลิกการเช่าต้องบอกเลิกล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 1 ปี คชก. ตำบลจะเป็นผู้พิจารณาและมีสิทธิ์ที่จะผ่อนผันให้ผู้เช่าได้เช่าต่อไปได้อีก 2 ครั้ง ๆ ละไม่เกิน 2 ปี ซึ่งถ้าครบระยะเวลาผ่อนผันแล้วก็ไม่

¹โปรดดูรายละเอียดจากรายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 6/2524 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2524.

มาตรการใดที่จะบังคับผู้ให้เข้าต้องให้เข้าต่อไปอีก และเป็นที่ยอมรับได้ว่า เมื่อครบกำหนดเวลา แล้วการบอกเลิกการเข้าจะเกิดขึ้นโดยทั่วไป เพราะผู้ให้เข้าไม่พอใจที่จะต้องถูกควบคุมโดยกฎหมาย ผลคือผู้เข้าประเภทเข้าที่ดินทั้งหมดจะไม่มีการทำกิน หรือเปลี่ยนฐานะเป็นเกษตรกรรับจ้างซึ่งมีรายได้ต่ำมาก เพียงวันละ 20-25 บาทต่อวัน จึงเห็นได้ว่ากฎหมายควบคุมการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะไม่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้อีกต่อไป กรณีเช่นนี้ผู้เขียนเห็นว่าเคยเกิดขึ้นแล้วในการควบคุมการเข้าตามพระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา พ.ศ. 2517 ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเข้านาฉบับนี้ กำหนดให้การเข้ามีระยะเวลาไม่ว่ากว่าหกปี หากการเข้ารายใดที่ทำไว้โดยไม่มีกำหนดเวลา หรือมีแต่ต่ำกว่าหกปี ให้ถือว่า การเข้ารายนั้นกำหนดเวลาหกปี ตามข้อเท็จจริงการเข้าก่อนหน้าพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับคู่สัญญา มักจะมีได้ตกลงเรื่องระยะเวลาเข้ากันไว้ หรืออาจจะเป็นการเข้าปีต่อปี ในทางปฏิบัติเมื่อประกาศใช้กฎหมายและมีผลบังคับใช้เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 17 ธันวาคม 2517 อายุการเข้าจึงเริ่มนับเมื่อเริ่มต้นฤดูการทำนาปี 2518 สิ้นสุดในปี 2524 ถ้ามีการบอกเลิกการเข้าคณะกรรมการควบคุมการเข้านาล่าช้ากว่าผ่อนผันให้ผู้เข้าได้เข้าต่อไปได้อีก 1 ครั้ง ไม่เกิน 2 ปี (มาตรา 39 วรรค 2) ปรากฏว่ามีการบอกเลิกการเข้ากันมาก และโดยทั่วไปคณะกรรมการจะผ่อนผันให้¹ ซึ่งจะครบกำหนดในปี 2526 และผู้เข้าได้ร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อขอให้ช่วยเหลือให้ได้เข้าทำนาต่อไป กรณีเช่นนี้เมื่อครบกำหนดผู้เข้าก็ต้องออกจากที่เข้า แต่พอดีกับพระราชบัญญัติการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ได้ประกาศใช้ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติว่า "การเข้านารายใดอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา พ.ศ. 2517 ให้ถือว่า การเข้านารายนั้นเป็นการเข้าที่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อไป" และมาตรา 37 วรรค 2 ให้คชก. ตำบลวิเศษชัยชาญแจ้งการบอกเลิกการเข้านาไว้ทั้งหมดหรือบางส่วนได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสองปี ซึ่งตามบทบัญญัติมาตรานี้ คชก. ตำบล หรือคชก. จังหวัดสามารถพิจารณาขยับแจ้งการบอกเลิกการเข้าที่คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา พ.ศ. 2517 ได้ขยับแจ้งไปครั้งหนึ่งแล้วต่อไปได้อีก 2 ปี ซึ่งจะบรรเทาความเดือดร้อนและชลอบัญหาการบอกเลิกไปได้อีกครั้งหนึ่ง แต่การสิ้นสุดการเข้า

¹ หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรียุติ ที่ สร 1008/1516/ส ลงวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2525.

ย่อมจะต้องมาถึงแน่นอน ฉะนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าการควบคุมการเช่าตลอดไป ย่อมเป็นไปได้ สิ่งที่ต้องกระทำคือดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกร โดยการจัดหาที่ดินทำกินให้โดยเร่งด่วน ไม่ว่าจะโดยอาศัยบทบัญญัติที่มีอยู่ในพระราชบัญญัตินี้เอง คือสนับสนุนการใช้สิทธิที่จะซื้อที่ดินจากผู้เช่าได้ก่อนบุคคลอื่น หรือซื้อคืนที่ดินจากผู้รับโอนที่ดินที่เช่า โดยการฝ่าฝืนกฎหมาย (มาตรา 53 และมาตรา 54) หรือโดยการปฏิรูปที่ดินโดยเฉพาะอย่างยิ่งในที่ดินเอกชน

2. ปัญหาการกำหนดอัตราค่าเช่า ตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มาตรา 8 (1) (2) มาตรา 13 (1) และมาตรา 41 ได้กำหนดวิธีการกำหนดอัตราค่าเช่าไว้ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้คือ

ขั้นแรก ตามมาตรา 8 (2) ได้กำหนดให้คชก.จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดผลผลิตหรือรายได้ขั้นสูงของผลผลิตการเกษตรแต่ละประเภทที่นิยมปลูกกันในแต่ละจังหวัด เช่น ผลผลิตของข้าว มันสำปะหลัง ปอ ถั่วเหลือง เพื่อเป็นหลักในการคำนวณอัตราค่าเช่าขั้นสูงของคชก.ตำบล โดยในทางปฏิบัติคชก.จังหวัดจะต้องถือตามระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูง พ.ศ. 2525 ในการกำหนดผลผลิตขั้นสูงมี 2 แนวทาง คือ

1. กำหนดตามผลการจำแนกคุณภาพของที่ดินในแต่ละตำบลตามแผนที่จำแนกคุณภาพที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คือเมื่อกรมพัฒนาที่ดินจำแนกคุณภาพของที่ดินในท้องที่นั้นว่าอยู่ในชั้นใดแล้วก็ให้ถือผลผลิตขั้นสูงตามการจำแนกนั้น ซึ่งในทางวิชาการได้แบ่งชั้นที่ดินออกเป็น ชั้นดีมาก ชั้นดี ชั้นดีพอใช้ ชั้นพอใช้ และชั้นเลว ระเบียบนี้จึงกำหนดที่ดินออกเป็น 5 ชั้น แต่ละชั้นมีผลผลิตตามที่กรมพัฒนาที่ดินกำหนดไว้คือ

คุณภาพ	ผลผลิตขั้นสูงต่อไร่'	ช่วงของผลผลิตขั้นสูง
ชั้น 1	500 กก.	450.01 กก.ขึ้นไป
ชั้น 2	400 กก.	350.01-450.00 กก.
ชั้น 3	300 กก.	250.01-350.00 กก.
ชั้น 4	200 กก.	150.01-250.00 กก.
ชั้น 5	100 กก.	150 กก.ลงมา

2. ถ้าท้องที่ใดไม่มีการจำแนกคุณภาพที่ดินดังกล่าวตามข้อ 1 หรือยังมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้แผนที่การจำแนกคุณภาพของที่ดินก็จะกำหนดโดยการสำรวจผลผลิตเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี ของปีปกติ (ไม่รวมปีที่การเพาะปลูกเสียหาย) เช่น ต้องการหาผลผลิตขั้นสูงเฉลี่ยเพื่อนำมาใช้ในปีเพาะปลูก 2528 ก็ต้องหาผลผลิตขั้นสูงย้อนหลังไป 3 ปี คือ พ.ศ. 2527 2526 และ 2525 แล้วนำผลรวมมาเฉลี่ย แต่ถ้าล้มมติว่าปี 2525 เกิดความเสียหายในท้องที่นั้น เช่น น้ำท่วมก็ต้องใช้ผลผลิตของปีถัดไปคือปี 2524 มาคิดเฉลี่ยแทน

การดำเนินการทั้ง 2 แนวทาง เป็นหน้าที่ของคชก.จังหวัด ตามมาตรา 8 (2) ตั้งแต่พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 กรมการปกครองได้ให้แนวปฏิบัติไว้ในเรื่องมือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านาสำหรับคณะกรรมการคุมการเช่านาประจำตำบล และเจ้าหน้าที่อำเภอที่เกี่ยวข้อง คือในเขตเทศบาลควรมอบให้นายกเทศมนตรีร่วมกับเกษตรอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้ซึ่งนายอำเภอมอบหมายให้สำรวจส่วนนอกเขตเทศบาลควรมอบให้กำนันผู้ใหญ่บ้านร่วมกับเกษตรอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้ซึ่งนายอำเภอมอบหมายเป็นผู้สำรวจ

ขั้นที่สอง คชก.ตำบลจะกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงตามมาตรา 41 คือ คำนวณค่าใช้จ่ายที่จ่ายจริงตามระเบียบกระทรวง เกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตาม ต้องไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของผลผลิตขั้นสูง และไม่เกินกว่าอัตราค่าใช้จ่ายขั้นสูงที่กำหนดตามประเภทของพืชหลักในแต่ละท้องที่ตามระเบียบกระทรวง เกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการหักค่าใช้จ่าย เช่น ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการลงทุนทำนาข้าว ภาคกลางต้องไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของผลผลิตขั้นสูง แต่ต้องไม่เกิน 1 ใน 2 ของผลผลิตขั้นสูง ภาคเหนือไม่เกิน 3 ใน 5 ของผลผลิตขั้นสูง หรือค่าใช้จ่ายในการลงทุนทำไร่ข้าวโพด ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 แต่ไม่เกิน 2 ใน 3 ของผลผลิตขั้นสูง ดังนี้ เป็นต้น เมื่อหักค่าใช้จ่ายตามอัตราดังกล่าวแล้วจึงนำจำนวนผลผลิตที่เหลือมากำหนดเป็นค่าเช่าได้ไม่เกินกึ่งหนึ่ง

การกำหนดค่าเช่าตามวิธีนี้ได้คำนวณจากผลผลิตที่ได้จากนาจริง ๆ ของแต่ละคู่สัญญา เป็นแต่เพียงกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูง เป็นอัตราเดียวกันสำหรับแต่ละท้องที่ คู่สัญญาจึงสามารถตกลงกันในอัตราเท่าใดก็ได้ แต่ต้องไม่เกินอัตราที่คชก.ตำบลกำหนด ซึ่งในความเป็นจริง เราไม่สามารถควบคุมการเช่าได้อย่างใกล้ชิดค่าเช่าจึงย่อมมีทั้งต่ำกว่าหรือสูงกว่าอัตราที่กำหนด

ผู้เขียนเห็นว่าหลักเกณฑ์การคำนวณค่าเช่า โดยหักค่าใช้จ่ายก่อนนี้ ให้ความเป็นธรรมต่อผู้เช่าพอสมควร แต่มีข้อสังเกตบางประการคือในทางปฏิบัติการกำหนดค่าใช้จ่ายขั้นสูงในการลงทุนจะต้องใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด หากกำหนดค่าใช้จ่ายขั้นสูงที่จะนำมาหักไว้สูงหรือต่ำกว่าความเป็นจริงมาก อัตราค่าเช่าก็จะไม่ถูกต้อง และโดยเฉพาะผลผลิตซึ่งประมาณโดยอาศัยการจำแนกคุณภาพของที่ดินนั้น หากปัจจัยอื่น ๆ ผิดแผกแตกต่างกันออกไปแล้ว ผลผลิตที่ได้ก็จะแตกต่างไปจากผลผลิตขั้นสูงที่กำหนดไว้ ซึ่งจะมีผลต่อการกำหนดอัตราค่าเช่าในลักษณะที่อัตราค่าเช่าขั้นสูงที่คชก. ต่ำลกว่ากำหนดอาจสูงกว่าค่าเช่าที่ผู้ให้เช่าได้เรียกเก็บกันอยู่เดิม (ซึ่งก็ยังจัดว่าสูงเพราะผลผลิตที่แท้จริงต่ำกว่าผลผลิตขั้นสูงที่คชก. ต่ำลกว่ากำหนดไว้) จึงกลายเป็นว่ากฎหมายไม่ได้ควบคุมหรือส่งผลใด ๆ ต่ออัตราค่าเช่าเลย

อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดอัตราค่าเช่า โดยกำหนดเป็นอัตราขั้นสูงไว้เป็นวิธีการที่จำเป็น แต่การกำหนดค่าเช่า โดยวิธีดังกล่าว ก็ยังต้องคำนึงถึงให้มากในทางปฏิบัติ เพราะการที่คชก. จังหวัดและคชก. ตำบล จะดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการทั้งหมดได้นี้มิใช่เรื่องง่าย ผู้ปฏิบัติควรเป็นผู้ที่มีความสามารถในการหาข้อมูลที่ถูกต้องตามระเบียบวิธีการสำรวจและวิจัยพอสมควร การสอบถามเอาจากคนจำนวนน้อยแล้วนำมาสรุปผลย่อมไม่เป็นการเพียงพอ การกำหนดผลผลิตโดยอาศัยผลผลิตเฉลี่ยนั้นต้องแน่ใจได้ด้วยว่าประสิทธิภาพการผลิต เป็นไปตามที่กำหนด ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่านอกจากความรู้ความสามารถแล้วยังต้องการการติดตามผลอย่างจริงจังและสม่ำเสมอ ซึ่งกล่าวได้ว่าผู้ปฏิบัติต้องมีความเสียสละในการปฏิบัติหน้าที่ ปัญหาในข้อนี้จึงเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพขององค์กรด้วย ส่วนการกำหนดผลผลิตโดยอาศัยแผนนั้นต้องย้อนกลับไปพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างสม่ำเสมอว่าประสิทธิภาพการผลิต เป็นไปตามที่กำหนดไว้หรือไม่

ตามที่ได้อ้างถึงปัญหาโดยทั่วไปมาข้างต้นนี้ ผู้เขียนประสงค์จะเสนอความเห็นเกี่ยวกับมาตรการและการใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ว่า เห็นด้วยกับหลักการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และการใช้พระราชบัญญัติต่อการเช่าทั่วทั้งประเทศโดยอาศัยองค์กรดำเนินงานเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจตามความเหมาะสม แต่อย่างไรก็ดีผู้เขียนเห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีข้อบกพร่องควรแก้ไข และไม่สามารใช้กฎหมายฉบับนี้เพียงอย่างเดียวเป็นเครื่องมือแก้ไข หรือป้องกันปัญหาเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยอาศัยเหตุนี้จึงแยกวิเคราะห์พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ออกเป็น 2 กรณีคือ

1. ข้อบกพร่องของมาตรการควบคุมที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524
2. มาตรการเสริมอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ข้อบกพร่องของมาตรการควบคุมการเช่าที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้มุ่งจะแก้ปัญหาความเดือดร้อนและยกฐานะความเป็นอยู่ของผู้เช่าที่ดินทำกินให้ดีขึ้น คือควบคุมการเช่าให้อยู่ในระดับที่จะช่วยให้ผู้เช่ามีรายได้เหลือสำหรับยังชีพ และเป็นทุนทำการเกษตรต่อไป และให้หลักประกันเรื่องระยะเวลาเช่า เพื่อจูงใจให้เพิ่มประสิทธิภาพการผลิต รวมทั้งช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินโดยบังคับให้เจ้าของที่ดินต้องยินยอมให้เช่าที่ดินที่กว้างไว้ เป็นต้น ดังนั้นมาตรการต่าง ๆ จึงเป็นไปในทางคุ้มครองผู้เช่าซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ในพระราชบัญญัติมีความเหมาะสมแล้ว แต่ในทางปฏิบัติสภาพการณ์ต่าง ๆ เปิดโอกาสให้ฝ่ายผู้ให้เช่า เอารัดเอาเปรียบผู้เช่า เช่น เรียกเก็บค่าเช่าล่วงหน้า เรียกเก็บค่าเช่าเกินอัตรา โดยไม่คำนึงถึงความเหนื่อยยากของผู้เช่า ขณะเดียวกันฝ่ายผู้เช่าบางรายก็ไม่สุจริต ใช้เล่ห์เหลี่ยมกับผู้ให้เช่า เช่น ปิดบังผลผลิตที่ได้จริง ไม่ชำระค่าเช่าตามที่ตกลง บางรายติดสุรา เล่นการพนัน ประพฤติตนเกเร ไม่สนใจการประกอบอาชีพ ไม่ดูแลรักษาที่ดินในกรณีเช่าที่ดินเพื่อทำไร่ ผู้เช่าบางรายมาจากท้องถิ่นอื่นเมื่อเก็บเกี่ยวผลผลิตแล้วก็หลบหนีไปไม่ยอมชำระค่าเช่า เป็นต้น ผู้เขียนเห็นว่ามาตรการโดยทั่วไปกฎหมายฉบับนี้จะบรรลุผลสัมฤทธิ์เจตนารมณ์ได้ก็ด้วยความร่วมมือจากทั้งสองฝ่ายคือทั้งผู้เช่าและผู้ให้เช่า สำคัญแต่เจ้าหน้าที่ของบ้านเมืองเพียงฝ่ายเดียวย่อมไม่สามารถดูแลควบคุมได้ และเมื่อกฎหมายสร้างความไม่เป็นธรรมหรือบีบบังคับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากเกินไปก็ย่อมเกิดการหลีกเลี่ยงหรือต่อต้าน ฉะนั้นจึงเห็นว่ามาตรการในพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ควรให้ความคุ้มครองแก่ทั้ง 2 ฝ่ายอย่างเหมาะสม จึงแยกพิจารณามาตรการของกฎหมายฉบับนี้ดังนี้คือ

1. ข้อบกพร่อง ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การควบคุมการเช่า
2. ข้อบกพร่อง ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์การดำเนินการ
3. ข้อบกพร่อง ในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย

ซึ่งจะแยกกล่าวเป็น 3 หัวข้อ คือ

1. ข้อบกพร่องในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การควบคุมการเข้า ได้แก่

1.1 สิทธิบอกเลิกการเข้าก่อนระยะเวลาเข้าสิ้นสุดเพราะผู้เข้าไม่ชำระค่าเข้ารวมกันเป็นเวลา 2 ปี

1.2 การห้ามเก็บค่าเข้าล่วงหน้า

2. ข้อบกพร่องเกี่ยวกับองค์การดำเนินการ ได้แก่

2.1 ความรู้ความสามารถขององค์กร

2.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรบางประการไม่เหมาะสม

2.3 การขาดองค์กรกลาง

3. ข้อบกพร่องในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ การที่สัญญาเข้าขาดหลักฐานเป็นหนังสือ

1. ข้อบกพร่องในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การควบคุมการเข้า

1.1 สิทธิในการบอกเลิกการเข้าก่อนระยะเวลาเข้าสิ้นสุดโดยเหตุที่ผู้เข้าไม่ชำระค่าเข้ารวมกันเป็นเวลา 2 ปี ตามมาตรา 31 (1) มาตรา 31 บัญญัติเหตุที่ผู้ให้เข้าจะบอกเลิกการเข้าก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาเข้าไว้ 8 ประการ¹ บทบัญญัติมาตรานี้มีลักษณะที่คุ้มครองผู้ให้เข้าและเป็นบทลงโทษผู้เข้าที่กระทำการใด ๆ เกี่ยวกับการเข้าให้เป็นที่เสียหายแก่ผู้ให้เข้า เช่น ให้เข้าช่วงโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ให้เข้า ให้กินาเพื่อการอื่นนอกจากการทำนา ฯลฯ เป็นต้น

¹มาตรา 31 ผู้ให้เข้าจะบอกเลิกการเข้าก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาการเข้านาไม่
ได้ เว้นแต่เหตุดังต่อไปนี้

(1) ผู้เข้านาไม่ชำระค่าเข้ารวมกันเป็นเวลาสองปี เว้นแต่จะมีเหตุผลที่คชก. ตาบล
เห็นสมควรผ่อนผันให้

1 (ต่อ)

(2) ผู้เช่านาให้เช่าช่วงโดยมิได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่า นา เว้นผู้ให้เช่า
รู้หรือควรรู้ว่าผู้เช่าให้เช่าช่วงนาแต่ไม่ได้คัดค้าน

(3) ผู้เช่านาใช้ที่นาเพื่อการอื่นนอกจากการทำนาหรือการทำประโยชน์ตามมาตรา
47 โดยมิได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่า นา หรือทำให้สภาพของนา เปลี่ยนแปลงหรือเป็น
อุปสรรคต่อการปลูกพืชหลัก

(4) ผู้เช่านาประกอบเกษตรกรรมที่คชก.จังหวัดประกาศห้าม อันเป็นการฝ่าฝืน
มาตรา 45 วรรคหนึ่ง หรือปลูกข้าวหรือพืชไร่อื่นใดที่ผู้ให้เช่า นาได้ห้ามไว้ตามมาตรา 45
วรรคสอง โดยมิได้รับอนุญาตตามมาตรา 46

(5) ผู้เช่านาละทิ้งนา เกินหนึ่งปี

(6) ผู้เช่านาทำนาน้อยกว่าร้อยละสิบห้าของจำนวนเนื้อนาที่เช่า เป็นเวลาสอง
ปีติดต่อกัน เว้นแต่เหตุสุดวิสัย

(7) ผู้เช่านายักย้าย ปิดบัง ซ่อนเร้นผลผลิตที่ได้จากนาที่เช่าหรือยินยอมให้ผู้อื่น
กระทำการดังกล่าว เพื่อมิให้ผู้ให้เช่า นาได้รับค่าเช่า นา เต็มตามที่ตกลงกัน หรือ

(8) ผู้เช่านาไม่ปรับปรุงการทำนา ตามคำแนะนำของทางราชการหรือปล่อยให้
ทรุดโทรม ทั้งนี้เป็นเหตุให้ผลผลิตลดลงกว่าหนึ่งในสามของผลผลิตปกติ

สำหรับเหตุบอกเลิกตามมาตรา 31 (1) ได้แก่การที่ผู้เช่าไม่ชำระค่าเช่ารวมกัน เป็นเวลาสองปี เว้นแต่จะมีเหตุผลที่คชก. ต่าบลเห็นสมควรผ่อนผันให้ ช้อน่าสังเกตเบื้องต้นของ บทบัญญัติมาตรานี้คือกฎหมายให้ใช้คำว่าไม่ชำระค่าเช่า "รวมกันเป็นเวลาสองปี" กฎหมายมิได้ บัญญัติแน่ชัดว่าการจะบอกเลิกได้นั้นต้องไม่ชำระสองปีติดต่อกันหรือไม่ หรือจะไม่ชำระปีใดก็ตาม เมื่อปรากฏว่าไม่ชำระค่าเช่ารวมกันสองปีเมื่อใดผู้ให้เช่าก็มีสิทธิบอกเลิก ประเด็นนี้มีผู้ให้ความ เห็นว่า "อย่างไรก็ตามดุลพินิจของคณะกรรมการฯ ย่อมมีความหมายในการตีความตามความเหมาะสม ทางเศรษฐกิจการค้าการเกษตร"¹

ผู้เขียนเห็นว่าจะตีความอย่างไรก็ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ให้เช่า เพราะผู้เช่า จะมีโอกาสหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าเช่า คือถ้าตีความว่าสองปีติดต่อกัน ผู้เช่าก็สามารถหลบเลี่ยง ชำระค่าเช่าปีเว้นปีได้ หรือถ้าตีความว่าไม่จำเป็นต้องสองปีติดต่อกันผู้เช่าบางรายที่เห็นว่าเหลือ อีกหนึ่งปีจะครบหกปีแล้วจะถูกบอกเลิกก็ไม่ยอมชำระค่าเช่าสองปีสุดท้าย แม้ว่าการที่ผู้เช่าไม่ชำระ ค่าเช่าครั้งใด ผู้ให้เช่าสามารถร้องต่อคชก. ต่าบลให้วินิจฉัยและมีคำสั่งได้ก็ตาม (มาตรา 13 (2)) และสามารถอุทธรณ์ต่อคชก. จังหวัดได้ (ตามมาตรา 56) แต่ถ้าผู้เช่าคือแห่งไม่ชำระก็ไม่มีมาตรการ ใดจะบังคับผู้เช่าได้ นอกจากฟ้องศาล ซึ่งเป็นเรื่องยุ่งยากและอาจไม่คุ้มค่ากับเวลาและค่าใช้จ่าย ที่ต้องเข้าไป อันเป็นเหตุหนึ่งที่ผู้ให้เช่ามาไม่ยอมให้เช่าต่อไป หรืออยากเปลี่ยนผู้เช่าจึงพยายาม จะเรียกนาคืนด้วยกลวิธีต่าง ๆ ผลเสียก็เกิดแก่ผู้เช่าอย่างแน่นอน

1.2 การห้ามเก็บค่าเช่าล่วงหน้า ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติถึงการเรียก เก็บค่าเช่าว่าผู้ให้เช่าจะต้องเรียกเก็บตามเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 52 ว่า "ในการเช่าห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ (1) กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นการ ช่มชู้หรือฮินใจให้ผู้เช่าต้องชำระค่าเช่ามาก่อนเวลาที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้" การฝ่าฝืนข้อ ห้ามดังกล่าวมีโทษตามมาตรา 61 คือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ

เวลาที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้ตามมาตรา 52 หมายถึงเวลาที่กำหนดโดยคชก. ต่าบล ตามมาตรา 40 คือ "ให้คชก. ต่าบลประกาศกำหนดเวลาที่ผู้ให้เช่ามาอาจเรียกเก็บค่าเช่าในแต่

¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, หน้า 266

ละปีตามความเหมาะสมแห่งท้องที่และประเภทของพืชหลัก" และมาตรา 40 วรรคสอง "ค่าเช่านาให้คิดเป็นรายปีในอัตราไม่เกินอัตราขั้นสูงที่คชก. ต่ำบลกำหนดและให้เรียกเก็บได้เมื่อถึงเวลาที่คชก. ต่ำบลกำหนดตามวรรคหนึ่งนั้นแล้ว" การคำนวณค่าเช่าของคชก. ต่ำบลนั้นจะคิดออกมาเป็นผลผลิตต่อไร่ และโดยทั่วไปการชำระค่าเช่าเป็นผลผลิต จึงกำหนดให้เรียกเก็บภายหลังการเก็บเกี่ยว แต่ปรากฏว่าการเรียกเก็บค่าเช่าล่วงหน้าก็ยังมีอยู่ทั่วไปทั้งที่เป็นเงิน และผลผลิต เช่น ข้าวเปลือกที่ผู้เช่าเหลือเกินจากปีก่อน (พวกนี้มักจะเป็นผู้เช่าที่ดินบางส่วนซึ่งมีฐานะดี) ผู้ให้เช่าบางรายเรียกเก็บค่าเช่า 2-3 ปีล่วงหน้า¹ ผู้เช่าก็ต้องพยายามหามาให้ มิฉะนั้นจะไม่ได้เช่าต่อไป ซึ่งเป็นวิธีการที่ขัดกับฐานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกรไทยอยู่มากโดยเฉพาะที่ไม่มีที่ดินของตนเอง

การที่ต้องชำระค่าเช่าล่วงหน้าก่อนสิ้นฤดูการเก็บเกี่ยวนั้นมีผลเสียแก่ผู้เช่า คือ

1. เพิ่มภาระหนักให้แก่ผู้เช่าที่จะต้องหาเงินมาชำระค่าเช่า (การชำระค่าเช่าล่วงหน้าโดยมากจะชำระเป็นเงินสด หรือเงินสดและผลผลิต) เพราะโดยทั่วไปผู้เช่าโดยเฉพาะพวกที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเลย มีฐานะยากจนอยู่แล้ว รายได้จากการทำงานในแต่ละปีไม่เหลือเป็นเงินออม และอาจไม่เพียงพอต่อการครองชีพในปีหนึ่งปีหนึ่งเสียด้วยซ้ำ ดังนั้นจึงต้องกู้ยืมจากบุคคลอื่นหรืออาจเป็นผู้ให้เช่าเอง และต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง ค่าใช้จ่ายในการลงทุนจึงเพิ่มขึ้น แต่ค่าใช้จ่ายรายการนี้ก็มิได้นำมารวมเป็นค่าใช้จ่ายในการลงทุนซึ่ง

¹ โปรดดูรายละเอียดจากโครงการศึกษาความเหมาะสมและมาตรฐานการควบคุมการเช่านาจังหวัดลพบุรี พ.ศ. 2521 จังหวัดพิจิตร พ.ศ. 2522 จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ. 2524 ตามเอกสารหมายเลข 150, 184 และ 208 ตามลำดับ ซึ่งดำเนินการโดยกองนโยบายที่ดินและแผนงาน กรมพัฒนาที่ดิน

สามารถนำมาคำนวณเป็นทุนเพื่อหักออกจากผลผลิตขั้นสูงก่อนคิดค่าเช่าตามกฎหมายแต่อย่างไร¹
 จึงเป็นทั้งการสร้างหนี้สินให้เกษตรกรและไม่เป็นธรรมในการคิดค่าเช่า

2. เพิ่มภาระการเสี่ยงให้กับผู้เช่ามากขึ้น โดยปกติเกษตรกรจะต้องเสี่ยงอยู่กับ
 ความไม่แน่นอน 2 ประการ คือความไม่แน่นอนในการผลิตคือผลผลิตตกต่ำกว่าที่คาดคิดหรือเสีย
 หายทั้งหมด และประการที่สองเสี่ยงต่อราคาผลผลิตตกต่ำ การเสี่ยงต่อความไม่แน่นอนในการ
 ผลิตนั้น กฎหมายได้หาทางบรรเทาไว้ให้แล้วโดยการให้ผู้เช่าได้ลด หรืองดเว้นค่าเช่าสำหรับการ
 การทำนาที่เสียหายในปีนั้น และชดเชยแก่ผู้ให้เช่า โดยให้ผู้ให้เช่ามีสิทธิเรียกค่าเช่าเพิ่มขึ้นในปี
 ต่อไปที่การทำนาได้ผลสมบูรณ์ (ตามมาตรา 43, 44 และมาตรา 45) แต่ในความเป็นจริง
 เมื่อผู้เช่าชำระค่าเช่าล่วงหน้าไปแล้ว ภายหลังปรากฏว่าการเพาะปลูกเกิดความเสียหายใน
 สัดส่วนที่ผู้เช่ามีสิทธิได้รับการลด หรืองดเว้นค่าเช่าคงมีผู้ให้เช่าน้อยรายที่จะคืนค่าเช่าที่ได้รับ
 ไปแล้วให้ผู้เช่า ถือได้ว่าผู้เช่าต้องเสียหายยิ่งขึ้น และสิทธิที่กฎหมายมุ่งที่จะให้แก่ผู้เช่าเป็น
 พิเศษเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนก็ไม่อาจนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ได้

¹ มาตรา 41 (2) ให้หักค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการลงทุนทำนาของผู้เช่าตามหลัก
 เกณฑ์ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกำหนด ทั้งนี้ไม่น้อยกว่าหนึ่งใน
 ในสามของผลผลิตขั้นสูงที่ปลูก. สหกรณ์กำหนดตามมาตรา 8 (2) โดยให้คำนึงถึงค่าใช้จ่ายใน
 การทำนาของผู้เช่าในแต่ละท้องที่

ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การ
 หักค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการลงทุนทำนาของผู้เช่า พ.ศ. 2525 ข้อ 3 "ปลั๊กที่ใช้ในการคำนวณ
 ค่าใช้จ่ายได้แก่ พันธุ์ข้าวหรือพันธุ์พืชไร่ ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช ค่าแรงงาน สัตว์ เครื่องจักร และ
 ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ (หมายรวมถึงค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นและสอดคล้องกับประเพณีที่ปฏิบัติในท้องถิ่น
 นั้น).

แต่อย่างไรก็ดี บทบัญญัติห้ามตามมาตรา 52 ใช้ถ้อยคำว่า ห้ามกระทำการอันเป็น "การข่มขู่หรือขืนใจ" ผู้เข้า ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการยากที่จะพิสูจน์ว่าการที่ผู้เข้าชำระค่าเข้า ไปก่อนเวลาที่คชก. ต่ำบกกำหนด (อันหมายรวมถึงการชำระค่าเข้าล่วงหน้าก่อนสิ้นสุดระยะเวลา เพาะปลูกด้วย) เพราะถูกขู่บังคับ ข่มขืนใจ หรือผู้เข้าสมัครใจ และอันแท้ที่จริงแล้วผู้เข้าก็ ต้องจ่ายเอง เพราะเกรงว่าผู้ให้เข้าจะนำที่ดินให้ผู้อื่นซึ่ง เล่นอชำระค่าเข้าก่อน เพียงเท่านี้ โดยผู้ให้เข้าไม่ต้องกระทำการขู่บังคับขืนใจโดยตรงแต่อย่างไร และผู้เขียนเห็นว่าน่าจะมองในแง่ ที่ว่า ข้อกำหนดเรื่องระยะเวลาการเรียกเก็บค่าเข้านี้เป็นข้อกำหนดอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ซึ่งคู่กรณีจะไปตกลงกันเป็นอย่างอื่นไม่ได้ (ซึ่งเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติควบคุมการ เข้านา พ.ศ. 2493 บัญญัติไว้ชัดแจ้งว่าไม่ผูกพันผู้เข้านาและผู้ให้เข้านา)¹

2. ข้อบกพร่องเกี่ยวกับองค์การดำเนินการ

2.1 องค์การดำเนินการ ความแตกต่างของกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชน ประการหนึ่งคือกฎหมายมหาชนนั้น หน่วยงานของรัฐจะควบคุมการปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของคู่ สันญาให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อตกลง สำหรับการควบคุมการเข้าที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาด- ไทยร่วมกันรักษาการณตามพระราชบัญญัติ และมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระ-

¹ มาตรา 6 ค่าเข้านาจะเรียกเก็บได้เมื่อเสร็จการทำนา ห้ามมิให้เรียกเก็บมัดจำ หรือค่าเข้านาล่วงหน้า

มาตรา 8 การตกลงใด ๆ ดังต่อไปนี้ไม่ผูกพันคู่กรณีในการเข้านา

(1)

(2) การให้ผู้เข้ามีหน้าที่หรือรับภาระใด ๆ ซึ่งตามกฎหมายผู้เข้าไม่ต้องมีหน้าที่ หรือรับภาระนั้น ๆ .

ราชบัญญัติด้วย (ตามมาตรา 6)¹ ผู้เขียนเห็นด้วยที่จะให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจกำหนดรายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ เช่น หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดอัตราค่าเข้าชั้นสูง หลักเกณฑ์การหักค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการลงทุนทำมาหากินของผู้เข้า การคัดเลือกผู้แทนผู้เข้าและผู้แทนผู้ให้เข้าในคชก.จังหวัด และคชก.ตำบล เนื่องจากเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความรู้พิเศษในทางวิชาการ และเพื่อให้มีหลักเกณฑ์ไปในแนวทางเดียวกันทั่วประเทศ และให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามสถานการณ์ เช่น บางตำบลอาจมีผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ครบ หรือไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี มีบางกรณีที่น่าคำนึงว่าการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารอาจเป็นการรุกรอนสิทธิของผู้เข้าและผู้ให้เข้าโดยไม่เหมาะสมได้ เช่น กฎกระทรวงฉบับที่ 1 พ.ศ. 2521 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา พ.ศ. 2517 (ปัจจุบันยกเลิกแล้ว) กำหนดคุณสมบัติของผู้เข้านาและผู้ให้เข้านาที่จะมีสิทธิคัดเลือกผู้แทนผู้เข้านา หรือผู้แทนผู้ให้เข้านาไว้ ตามข้อ 2 (6) ว่า ต้องไม่เป็นผู้เคยถูกควบคุมตัวในข้อหาผิดกฎหมายอาญาอันเป็นคอมมิวนิสต์² ผู้เขียนเห็นว่าเป็นข้อห้ามที่กว้างเกินไป

คณะกรรมการ นอกจากกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดังกล่าวเป็นผู้รักษาการแล้ว พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดให้มืองค์กรดำเนินการขึ้นอีก 2 ระดับ มีลักษณะเป็นไตรภาคีเช่นเดียวกันกับคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติควบคุมการเข้านา พ.ศ. 2517 คือ ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นข้าราชการ และโดยการเลือกตั้งหรือคัดเลือก (ตามแต่กรณีว่ามีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงพอหรือไม่)³ องค์การดำเนินงานนี้จัดขึ้นในรูปคณะกรรมการเรียกว่าคณะกรรมการการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด (คชก.จังหวัด) และคณะกรรมการการ

¹ มาตรา 6 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้.

² ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (21) "ควบคุม" หมายถึง การควบคุมหรือกักขังผู้ถูกสืบโดยพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในระหว่างสืบสวนและสอบสวน.

³ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในมาตรา 12.

เข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล (คชก.ตำบล) และกำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ให้คำปรึกษา ควบคุมดูแลและประสานงานอีกด้วย

องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมีดังนี้

1. คณะกรรมการการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด (คชก.จังหวัด)

ตามมาตรา 7 กำหนดให้กรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่นมีคชก.จังหวัด ซึ่งประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ในกรุงเทพมหานคร คชก.จังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นประธาน ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนกรมประมง ผู้แทนกรมปศุสัตว์ ผู้แทนกรมอัยการ ผู้แทนกรมส่งเสริมการเกษตร ผู้แทนผู้เช่าสี่คน และผู้แทนผู้ให้เช่าสี่คน ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขานุการ

(2) คชก.จังหวัดในจังหวัดอื่น ๆ ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน อัยการจังหวัด เกษตรจังหวัด ประมงจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ผู้แทนผู้เช่าประจำจังหวัดสี่คน ผู้แทนผู้ให้เช่าประจำจังหวัดสี่คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นกรรมการและให้เจ้าจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ ในจังหวัดใดไม่มีประมงจังหวัดหรือปศุสัตว์จังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการซึ่งปฏิบัติราชการในเขตจังหวัดนั้นเป็นกรรมการแทน

ในบางจังหวัดไม่มีการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้นจึงไม่มีคณะกรรมการการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งในการยืนยันมายังกรมการปกครองปรากฏตามเอกสารประกอบการปฏิบัติงานของสำนักงานส่งเสริมอาชีพและการเช่านา เมื่อ พ.ศ. 2525 มีจำนวน 20 จังหวัด ได้แก่ นครราชสีมา อุบลราชธานี ยโสธร อุดรธานี ขอนแก่น มหาสารคาม นครพนม หนองคาย เลย น่าน ประจวบคีรีขันธ์ ภูเก็ต กระบี่ ระนอง พังงา สงขลา ตรัง ยะลา นราธิวาส ปัตตานี

อำนาจหน้าที่ของคชก.จังหวัด ตามมาตรา 8 มีดังต่อไปนี้

- (1) วางระเบียบการกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงสำหรับเป็นแนวปฏิบัติของ คชก. ตำบล ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวง เกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกำหนด
- (2) กำหนดผลผลิตหรือรายได้ขั้นสูงของผลผลิตเกษตรกรรมแต่ละประเภทที่นิยมทำในจังหวัดตามการจำแนกคุณภาพของที่ดิน และน้ำสำหรับเป็นหลักในการคำนวณอัตราค่าเช่าขั้นสูงของ คชก. ตำบล
- (3) กำหนดท้องที่ที่ห้ามประกอบเกษตรกรรม บางประเภทเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือการอนุรักษ์ดินและน้ำ
- (4) รวบรวมข้อมูล สถิติการเช่าในท้องที่ของจังหวัดโดยแยกเป็นอำเภอ ตำบล และ ประเมินผล เลื่อนอสังหาริมทรัพย์ทุกปี
- (5) กำหนดระยะเวลา เริ่มต้นฤดูการประกอบเกษตรกรรมแห่งท้องที่
- (6) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ และมีคำสั่งใด ๆ ให้ผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าปฏิบัติหรือมิให้ปฏิบัติการใด เพื่อให้เกิดผลตามคำวินิจฉัย

การกำหนดตาม (3) ให้กำหนดล่วงหน้าก่อนฤดูการประกอบเกษตรกรรมไม่น้อยกว่า สามเดือนและให้ปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ และที่ทำการตำบลที่เกี่ยวข้องทุกแห่ง

2. คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล (คชก. ตำบล)

ตามมาตรา 9 กำหนดว่า ในตำบลหนึ่ง ๆ ที่มี การเช่าให้ มี คชก. ตำบล ซึ่งประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ในตำบลนอกเขตเทศบาล คชก. ตำบลประกอบด้วย กำนันเป็นประธาน เกษตรอำเภอหรือผู้แทน ที่ดินอำเภอหรือผู้แทน ประมงอำเภอหรือผู้แทน ปศุสัตว์อำเภอหรือผู้แทน ผู้แทนผู้เช่าสี่คน ผู้แทนผู้ให้เช่าสี่คน ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้ปลัดอำเภอหรือพัฒนากรซึ่งนายอำเภอแต่งตั้ง เป็นกรรมการและเลขานุการ อนึ่ง ในการพิจารณาเรื่องอันเกี่ยวกับการเช่าในหมู่บ้านใด ให้ผู้ใหญ่บ้านแห่งหมู่บ้านนั้นเป็นกรรมการด้วย

(2) ในตำบลในเขตเทศบาล คชก. ตำบลประกอบด้วยนายกเทศมนตรีเป็นประธานและให้ปลัดเทศบาลเป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วนกรรมการอื่นให้เป็นไปตาม (1)

แต่ไม่ต้องมีกรรมการซึ่ง เป็นผู้ใหญ่บ้าน

(3) ในแขวงของกรุงเทพมหานคร คชก.ตำบลประกอบด้วยกำนันเป็นประธาน เกษตรอำเภอประจำเขตหรือผู้แทน พนักงานประเมินภาษีหรือผู้แทน ผู้แทนกรมประมง ผู้แทน กรมปลัดสัตว์ ผู้แทนผู้เช่าสี่คนและผู้แทนผู้ให้เช่าสี่คน ซึ่งหัวหน้าเขตแต่งตั้งเป็นกรรมการ และ ให้เจ้าพนักงานปกครองซึ่งหัวหน้าเขตแต่งตั้ง เป็นกรรมการและเลขานุการ ในแขวงใดที่ไม่มี กำหนดให้หัวหน้าเขตซึ่งแขวงนั้นอยู่ในเขตอำนาจเป็นประธาน¹

(4) ในเขตเมืองพัทยา คชก.ตำบล ประกอบด้วยนายกเมืองพัทยาเป็นประธาน และให้ปลัดเมืองพัทยา เป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วนกรรมการอื่นให้เป็นไปตาม (2)

ในกรณีที่พื้นที่ของตำบลใดอยู่ทั้งในและนอกเขตเทศบาล ถ้ามีการเข้าส่วนใหญ่ อยู่นอกเขตเทศบาลให้ คชก.ตำบล เป็นไปตามวรรคหนึ่ง (1) แต่ถ้ามีการเข้าส่วนใหญ่อยู่ใน เขตเทศบาล ให้คชก.ตำบล เป็นไปตามวรรคหนึ่ง (2)

อำนาจหน้าที่ของคชก.ตำบล ตามมาตรา 13 มีดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดอัตราค่าเช่าชั้นสูงของแต่ละท้องที่ในเขตตำบล ตามการจำแนก คุณภาพของที่ดินและน้ำ
- (2) พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าเช่า การชำระค่าเช่า ระยะเวลาของการเช่าตลอดจนข้อพิพาทอื่นหรือค่าเสียหายอันเกิดจากการเช่าตามคำร้องขอของ ผู้เช่าหรือผู้ให้เช่า และมีคำสั่งใด ๆ ให้ผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าปฏิบัติหรือมิให้ปฏิบัติการใดเพื่อให้ เกิดผลตามคำวินิจฉัย
- (3) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คชก.จังหวัด มอบหมาย

การกำหนดอัตราค่าเช่าชั้นสูงตาม (1) ให้กระทำอย่างน้อยทุกสามปี และให้ ปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอและที่ทำการของตำบลที่มีการเช่า

¹ มีข้อยกเว้นตามมาตรา 11 ว่า ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นไม่สมควร มีคชก.ตำบล ตามมาตรา 9 (3) ในแขวงใด ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาระบุชื่อแขวงที่ไม่ต้องมีคชก.ตำบล.

ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทตาม (2) ให้คชก. ตำบลมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ตามที่เห็นสมควร

อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ได้แก่ จัดทำหนังสือหลักฐานการเช่าตามคำร้องขอของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่า (มาตรา 24 วรรคหนึ่ง) วินิจฉัยให้มีการเช่าเป็นการชั่วคราวโดยมีระยะเวลาต่ำกว่าหกปี (มาตรา 27) วินิจฉัยกรณีผู้แสดงความจำนงขอเป็นผู้เช่ามาสิบแทนหลายราย และไม่สามารรถตกลงกันได้ (มาตรา 29 วรรคหนึ่ง) พิจารณาวินิจฉัยการบอกเลิกการเช่าทั้งกรณีสิ้นระยะเวลาการเช่า (มาตรา 26) และก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาเช่า (มาตรา 31 (1)) และบอกเลิกตามบทเฉพาะกาล (มาตรา 71) พิจารณาวินิจฉัยกรณีผู้ให้เช่าซึ่งบอกเลิกการเช่าขอขยายระยะเวลาลงมือทำประโยชน์ในนาที่ตนเองบอกเลิกการเช่า (มาตรา 38 วรรคหนึ่ง) ประกาศกำหนดเวลาเรียกเก็บค่าเช่า และวินิจฉัยคำร้องขอให้ปรับปรุงค่าเช่าของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่า (มาตรา 40) ประกาศท้องที่เสียหายและให้มีการลดหรืองดค่าเช่า (มาตรา 42) และวินิจฉัยเพิ่มค่าเช่าในปีถัดมาที่ได้ผลผลิตสมบูรณ์ (มาตรา 44) ให้ความเห็นขอต่อข้อจำกัดของผู้ให้เช่าที่ให้ผู้เช่าปลูกข้าวหรือพืชไร่อย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการเฉพาะ (มาตรา 45 วรรคสอง) และให้ความเห็นขอต่อค่าขอของผู้เช่าเพื่อเพาะปลูกพืชประเภทที่ถูกจำกัดนั้น (มาตรา 46) ให้ความเห็นขอในการปรับปรุงนาและให้เงินหรือผลประโยชน์ชดเชยการลงทุนปรับปรุงนั้น (มาตรา 48, 49, 50 และมาตรา 51) พิจารณาไกล่เกลี่ยราคาซื้อขายและวิธีการชำระเงินในการซื้อขายนาระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่าตลอดจนขยายกำหนดเวลาการชำระเงิน (มาตรา 53) และพิจารณาวินิจฉัยการขอเช่าในที่กว้างไว้ (มาตรา 55)

คณะกรรมการทั้งสองระดับเป็นจักรกลที่สำคัญอย่างยิ่งในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ผู้เขียนเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการก็ได้เริ่มแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติเดิมคือมีบางกรณีได้เข้าไปทำให้กฎหมายควบคุมการเช่ามีบทบาทต่อความสัมพันธ์ระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่าโดยมีต้องรอให้เกิดกรณีพิพาทขึ้นก่อน เช่น การบอกเลิกการเช่าต้องทำผ่านคชก. ตำบลซึ่งคชก. ตำบลมีอำนาจวินิจฉัยตามที่เห็นสมควรภายใต้เจตนารมณ์ของกฎหมาย ถ้าคณะกรรมการเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพแล้ว ก็จะอำนวยความสะดวกต่อเหมาะสมแก่กรณีได้

อำนาจหน้าที่ของคชก. จังหวัด และคชก. ตำบล มีอยู่มากมายทั้งในเชิงวิชาการและการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทก่อนจะเป็นคดีสู่ศาล จึงเห็นได้ว่าคณะกรรมการทั้งสองเป็นจักรกลที่สำคัญยิ่งในกระบวนการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือการบังคับการให้เป็นไปตาม

กฎหมายโดยเฉพาะเมื่อเกษตรกรยังขาดความรู้ ความสามารถที่จะปกป้องรักษาสิทธิของตนเอง ตามกฎหมาย และยังคงได้รับการแก้ไขฐานะการครองชีพอีกด้วย การใช้ดุลพินิจของคชก. จังหวัด และคชก. ตำบล จึงมีผลอย่างมากต่อสถานะของผู้เช่าและผู้ให้เช่า โดยเฉพาะคชก. ตำบล ซึ่งหากพิจารณาทั้งในแง่ตัวบุคคลที่ประกอบขึ้นเป็นคณะกรรมการ และอำนาจหน้าที่แล้ว เห็นได้ว่าเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับการเช่ามากที่สุด และเป็นองค์กรแรกที่จะรับทราบปัญหาการเช่าและวินิจฉัยปัญหาเหล่านั้น ผู้เขียนเห็นว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ยังไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้น สาเหตุหนึ่งคือยังมีข้อบกพร่องในส่วนที่เกี่ยวข้ององค์กรดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคชก. ตำบล

2.1.1 ปัญหาความรู้กฎหมายของกรรมการ กรรมการไม่ว่าจะโดยตำแหน่งหรือโดยการคัดเลือกหรือเลือกตั้ง มักจะขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและงานที่จะต้องปฏิบัติ โดยเฉพาะกรรมการที่มาจากราษฎรนั้น โดยทั่วไปชาวชนบทมักจะขาดแคลนโอกาสที่จะได้รับความรู้ โดยการสื่อสารแขนงต่าง ๆ หรือแม้แต่จากบุคลากรของรัฐที่จะให้ความรู้กฎหมายหรือกระตุ้นให้เกิดความสนใจ ซึ่งข้อขัดข้องประการนี้ย่อมต้องแก้ไขด้วยการส่งเสริมสร้างประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐเองทางหนึ่ง และอีกทางหนึ่งคือการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง แต่การไม่รู้หนังสือย่อมเป็นอุปสรรคสำคัญ การขาดความรู้หนังสือจึงเป็นเหตุหนึ่งที่มีผลกระทบต่อการศึกษาทำความเข้าใจในกฎหมายด้วยตนเอง โดยเฉพาะบุคคลที่เป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะต้องให้ความเข้าใจแก่ลูกบ้านก็ไม่สามารถกระทำได้ หรือทำได้เพียงเล็กน้อย ๆ หรือให้ความรู้ที่ไม่ถูกต้องซึ่งเมื่อปฏิบัติตามก็จะเกิดปัญหา เป็นข้อพิพาทตามมาภายหลัง ในทางปฏิบัติภาระหนักจะตกอยู่กับปลัดอำเภอหรือพัฒนากร ซึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการที่จะต้องเตรียมการประชุม ดำเนินการประชุมและชี้แจงข้อกฎหมาย ภาระของปลัดอำเภอหรือพัฒนากรจะเพิ่มมากขึ้นและทำให้การประชุมไม่อาจลุล่วงไปได้ด้วยดี และหากมีการบิดเบือนหรือขึ้นากกรรมการกลุ่มนี้ก็จะเกิดความไขว้เขวได้ง่ายกว่า ผลเสียจะเกิดแก่องค์กร ผู้เช่า และผู้ให้เช่าเอง ฉะนั้นการมีคณะกรรมการที่มีประสิทธิภาพย่อมจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปได้อย่างยิ่งยั้ง

มีเหตุผลหลายประการที่ทำให้ผู้เช่าและผู้ให้เช่าไม่นิยมที่จะนำเรื่องเข้าสู่คณะกรรมการ โดยปล่อยให้เลยตามเลย ไม่โต้แย้งคัดค้าน หรือนำข้อพิพาทเสนอต่อผู้มีหน้าที่ฐานะอื่น เช่น นายอำเภอ ปลัดอำเภอ หรือกำนันโดยตรง สาเหตุเหล่านั้นได้แก่

ลักษณะของสังคมชนบทซึ่งดำเนินชีวิตแบบรักสงบ ไม่มีปฏิกริยาตอบโต้อย่างรุนแรง ความเกรงกลัวอิทธิพลของคู่อริหรือข้าราชการผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเหล่านี้เป็นสาเหตุจากภายนอก ส่วนอีกสาเหตุหนึ่งคือปัญหาเรื่องความเชื่อถือต่อองค์กร โดยเฉพาะคชก.ตำบล ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่ง สืบเนื่องมาจากมาตรการของกฎหมายเอง ซึ่งสามารถแก้ไขได้ การกำหนดความรู้ของผู้แทนผู้เข้าและผู้แทนผู้ให้เข้าไว้ในกฎหมายเป็นมาตรการที่น่าสนใจและเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการเสริมประสิทธิภาพขององค์กร แต่คงไม่สามารถเป็นไปได้ในเวลานี้เนื่องจากยังมีเกษตรกรจำนวนมากที่ไม่รู้หนังสือ หรือมีความรู้เพียงอ่านออกเขียนได้ และแม้ว่าไม่กำหนดความรู้ไว้ในบางท้องที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งยังมีไม่ครบ หรือไม่มีผู้สมัครต้องใช้วิธีแต่งตั้งแทน หรือให้กำหนดไปขอร้องให้ลูกบ้านมาเป็นกรรมการ เป็นต้น แต่แม้จะมีข้อขัดข้องหรือยากลำบากอย่างไรก็ตาม การเสริมสร้างประสิทธิภาพขององค์กรในด้านความรู้ทางกฎหมาย เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง

2.1.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ยังไม่เหมาะสม ได้แก่ อำนาจหน้าที่ของคชก.จังหวัด ในการรวบรวมข้อมูลสถิติการเข้าในท้องที่ของจังหวัด โดยแยกเป็นอำเภอ ตำบลและประเมินผลเส่นอสภาจังหวัดทราบทุกปี ตามมาตรา 8 (4) ผลของบทบัญญัติในข้อนี้มีส่วนดีในประการที่ว่าสภาจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ประจำชนในจังหวัดได้เลือกตั้งเข้ามาได้รับทราบสภาวะเกี่ยวกับการเข้าในจังหวัด และมีผลในทางอ้อม คือทำให้คชก.ตำบลและคชก.จังหวัดต้องดำเนินการตรวจสอบเกี่ยวกับการเข้าอย่างละเอียดยิ่งขึ้น เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลและสถิติซึ่งจะมีผลเกี่ยวโยงถึงความตื่นตัวในการบังคับใช้กฎหมาย แต่ผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคชก.จังหวัดที่จะต้องเส่นอรายงานต่อสภาจังหวัดนั้น ยังเป็นวิธีการที่ไม่เหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ตามที่ควรแม้ว่าสภาจังหวัดจะมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งซึ่งถือว่าเป็นผู้แทนของราษฎรในจังหวัดนั้น ๆ และมีอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งคือ บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร¹ ก็ตาม ทั้งนี้ก็เนื่องจาก

1. ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มิได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ใด ๆ แก่สภาจังหวัดในทางที่เกี่ยวข้อกับปัญหาการ

¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498, มาตรา 31 (15).

การเข้ามานอกจากอำนาจหน้าที่ที่จะบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎรดังที่กล่าวข้างต้น ซึ่งจะครอบคลุมถึงการแก้ไขปัญหาการเข้าก็คงจะต้องอาศัยการตีความอย่างกว้างแต่ก็จะไม่ถึงกับเข้ามาเกี่ยวข้องในงานควบคุมการเข้าตามพระราชบัญญัติการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ได้ เพราะพระราชบัญญัตินี้มิได้แสดงเจตนาเช่นนั้น เพียงแต่ให้สภาจังหวัดทราบเท่านั้น

2. การดำเนินงานของสภาจังหวัดมีลักษณะเป็นการ "วินิจฉัยข้อปรักษา"¹ ซึ่งในข้อนี้ผู้ที่ละหน้าเข้าหารอก็คือผู้ว่าราชการจังหวัดนั่นเอง และเมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดตามข้อ 1 และความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกับสภาจังหวัด เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาจังหวัดตามสมัยประชุม เป็นผู้เปิดและปิดประชุม ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัด และพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่ผ่านสภาจังหวัดแล้ว² เหล่านี้แสดงให้เห็นว่าสภาจังหวัดยังทำงานภายใต้การควบคุมดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด การเสนอข้อมูล และสถิติใด ๆ ตลอดทั้งการประเมินผลจึงเป็นเพียงการบอกกล่าวให้สมาชิกที่เป็นผู้แทนของประชาชนในจังหวัดได้ทราบว่าได้ปฏิบัติงานในเรื่องการควบคุมการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปีที่ผ่านมาแล้วอย่างไรบ้าง รายงานเหล่านี้เมื่อสภาจังหวัดทราบแล้วก็ป็นอันจบสิ้นไป ซึ่งอันที่จริงควรจะนำไปใช้ได้ในทางที่เป็นประโยชน์กว่า

3. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (คือสภาจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด) สามารถดำเนินการใด ๆ ภายใต้บังคับของกฎหมายเฉพาะกิจการส่วนจังหวัด ภายในเขตจังหวัด แต่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล³ แต่การเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการควบคุมการเข้ามีอยู่ทั่วไป และมีการจัดตั้งองค์กรคือ คชก.ตำบล โดยแบ่งแยกตามรูปแบบการปกครองคือแยกคชก.ตำบล ในเขตและนอกเขตเทศบาล⁴ ดังนั้นการดำเนินการของ

¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498, มาตรา 22.

² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498, มาตรา 12, 18, 34 และมาตรา 35.

³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498, มาตรา 31.

⁴ พระราชบัญญัติการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524, มาตรา 9.

เทศบาลที่เกี่ยวข้องกับการเช่า ในทางกฎหมายจึงไม่เกี่ยวข้องกับสภาจังหวัด

ผู้เขียนจึงเห็นว่าสมควรแก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้นในด้านองค์กรที่จะรับรายงานข้อมูลดังกล่าว เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงและคุ้มค่า

2.1.3 การขาดองค์กรกลาง ปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการเช่านี้มีจุดอ่อนอยู่อีกประการหนึ่งคือนอกจากจะใช้เป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์การปฏิบัติของคู่สัญญาเช่าแล้วยังมุ่งหมายที่จะให้เกิดความสงบเรียบร้อยในทางการเมืองการปกครองเป็นส่วนรวมอีกส่วนหนึ่งด้วย ทัศนคติและแนวความคิดในการดำเนินการซึ่งเน้นหนักหรือโอนเอียงไปในที่เชื่อว่าเป็นงานทางด้านการปกครอง โดยกระทรวงมหาดไทยเป็นฝ่ายรับผิดชอบดำเนินการ และมีลักษณะที่แก้ไขปัญหาคือพิพาทมากกว่าที่จะเป็นกฎหมายเพื่อป้องกันและปรับปรุงสภาพการเช่า แม้ว่าระเบียบหรือกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 จะมีการลงนามของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงทั้งสองก็ตาม และจะเห็นได้ว่าหน้าที่ความรับผิดชอบงานตามพระราชบัญญัตินี้อยู่ในความดูแลของกรมการปกครองโดยตรง โดยเป็นหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมอาชีพและการเช่านา กองปกครองท้องที่ ทั้งงานด้านวิชาการ รุรการและบริหาร เช่น การซ่อมความเข้าใจในนโยบายหรือหลักการเกี่ยวกับการควบคุมการเช่านา การเร่งรัดติดตามผล การตีความและพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายบางกรณี และปัญหาทางวิชาการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทางด้านการเกษตร โดยร่วมกับส่วนราชการอื่น ๆ ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมพัฒนาที่ดิน กรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร หรือสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เป็นต้น งานเหล่านี้จะกระจายไปสู่ส่วนภูมิภาคโดยสำนักงานของกระทรวงมหาดไทยทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน การปฏิบัติงานของคชก.จังหวัดและคชก.ตำบล ซึ่งยังคงผูกพันอยู่กับงานของทางราชการ โดยมุ่งระงับข้อพิพาทระหว่างราษฎรเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะโดยการไกล่เกลี่ยประนีประนอมหรือการมีมติในข้อพิพาทก็ตาม ปัญหาพื้นฐานเกี่ยวกับการเช่าที่ดินทำกินซึ่งมิได้ถูกนำมาสู่การพิจารณาหรืออาจกล่าวได้ว่าสาเหตุเกี่ยวกับที่ดินทำกินซึ่งก่อให้เกิดปัญหาข้อพิพาทนั้น ๆ มิได้รับการรับรู้เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการแก้ไขปัญหาระยะยาว การไกล่เกลี่ยประนีประนอมหรือการวินิจฉัย หรือมีคำสั่งใด ๆ จึงเป็นการแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้าเป็นกรณี ๆ ไป ไม่ว่าจะ เป็นนโยบายของฝ่ายบริหารหรือจุดมุ่งหมายของฝ่ายปกครองในการปฏิบัติย่อมประสงค์ให้ความขัดแย้งหรือข้อพิพาทยุติลงเพื่อความสงบเรียบร้อยโดยรวดเร็ว ความจำเป็นต่าง ๆ เช่นในเรื่องระยะเวลา การบรรเทาความเดือดร้อนทำให้การค้ำหนัถึงผลระยะ

ยาวหรือปัญหาพื้นฐานซึ่งถูกมองข้ามไปได้ การคัดองค์กรรับผิดชอบโดยให้เป็นการประสานงานกันระหว่างสองกระทรวงในลักษณะ เช่นนี้สิ่งมีข้อเสียในเบื้องต้นคือทำให้แนวทางในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเน้นหนักไปเฉพาะด้านขาดการมองปัญหาอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ยังทำให้ขาดบรรทัดฐานประกอบการพิจารณาวินิจฉัยปัญหากฎหมาย ซึ่งบางครั้งปัญหาอาจมีประเด็นเดียวกันแต่คชก. จังหวัดหรือคชก. ตำบลต่าง ๆ ก็อาจวินิจฉัยต่างกันไปได้ ซึ่งนอกจากจะไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีแล้วยังสร้างความรู้สึกไม่มั่นใจในการดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้ปฏิบัติงาน อันได้แก่ คชก. ทั้งสองระดับด้วย จึงสรุปได้ว่าการดำเนินการของคชก. จังหวัดและคชก. ตำบล เป็นการดำเนินการขององค์กรย่อยซึ่งขาดองค์กรในระดับสูง เป็นองค์กรกลางที่จะเป็นหลักให้เกิดความเป็นเอกภาพในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการเช่า แม้ว่าในทางปฏิบัติเมื่อคชก. ตำบลหรือคชก. จังหวัดพบข้อขัดข้องหรือมีข้อสงสัยในการปฏิบัติงาน หรือการใช้กฎหมายก็จะหารือเข้ามายังกระทรวงมหาดไทย แล้วกระทรวงมหาดไทยจะรับมาดำเนินการ หรือพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายโดยประสานกับกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องก็ตาม หรืออาจนำเสนอคณะกรรมกรกฎหมายของกระทรวงเพื่อวินิจฉัยเมื่อเห็นสมควรซึ่งแม้โดยระเบียบปฏิบัติจะมีอำนาจหน้าที่แต่จะมีข้อเสียคือคณะกรรมกร ซึ่งมีหน้าที่โดยทั่วไป เช่นนี้ย่อมไม่มีเวลาที่จะเอาใจใส่ติดตามผลในปัญหาเฉพาะแต่ละเรื่องอย่างจริงจัง และอาจไม่ทราบถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างกว้างขวางเท่าผู้ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องโดยตรง และในอีกแง่หนึ่งผู้ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งควรจะเป็นผู้รับผิดชอบอย่างเต็มที่ซึ่งไม่ได้รับทราบปัญหา ซึ่งจะทำให้ไม่มีการติดตามผลและการแก้ปัญหาอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้เพียงแต่แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นเรื่อง ๆ ไป อีกประการหนึ่งองค์กรระดับสูงมีความสำคัญในการกำหนดนโยบายและบทบาทขององค์กรย่อยระดับรองลงมา ซึ่งถ้าหากมีองค์กรระดับเหนือขึ้นไปคอยควบคุมดูแลแล้ว ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการปฏิบัติงานและแนวทางการใช้กฎหมายโดยสอดคล้องกันก็ย่อมจะมีขึ้นได้ ซึ่งจะเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนที่ต้องถูกบังคับใช้กฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยเสมอหน้า

3. ข้อบกพร่องในการบังคับใช้กฎหมายเนื่องจากสัญญาเช่าขาดหลักฐานเป็นหนังสือ
ในการแก้ไขปัญหา เกี่ยวกับการครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเช่านี้ ระหว่างการใช้วิธีการควบคุมการเช่า และการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยทั่วไปเห็นว่าการควบคุมการเช่าที่ดินเป็นวิธีการที่ง่ายกว่า เพราะไม่กระทบกระเทือนกรรมสิทธิ์ของบุคคลอย่างรุนแรง ทั้งขั้นตอน วิธีการ ค่าใช้จ่ายก็ไม่เป็นภาระแก่รัฐมากเท่ากับการปฏิรูปที่ดิน แต่ก็ปรากฏว่าการ

ควบคุมการเช่าก็ยังไม่ได้ผลนัก เพราะปรากฏว่ายังมีการหลีกเลี่ยงกฎหมายอยู่ทั่วไป โดยเฉพาะในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญของกฎหมายได้แก่การเรียกค่าเช่าเกินอัตรา การบอกเลิกการเช่าโดยประสงค์จะเปลี่ยนตัวผู้เช่าหรือขึ้นค่าเช่าหรือเพื่อขาย การปิดบังผลผลิตที่แท้จริง เป็นต้น

การที่จะควบคุมการเช่าที่ดินให้ได้ผลนั้น จะต้องติดตามดูแลอย่างใกล้ชิดตลอดเวลา ซึ่งต้องอาศัยกำลังเจ้าหน้าที่จำนวนมาก และเมื่อมอบหมายหน้าที่ให้แล้วก็ต้องให้อำนาจควบคุมไปด้วย มิฉะนั้นก็ไม่อาจดำเนินการได้ ซึ่งก็น่าเกรงว่าจะเป็นการบดบังอำนาจจะให้ผลร้ายต่อการควบคุมการเช่า เพราะแม้จะปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตความผิดพลาดก็ย่อมเกิดขึ้นได้ และในอีกทางหนึ่งอำนาจหน้าที่ของคชก. ตำบลและคชก. จังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรดำเนินการตามกฎหมายนี้ก็ไม่สามารถให้แสวงหาประโยชน์โดยทุจริตได้ ดังนั้นจึงต้องหาทางควบคุมบุคคลเหล่านี้อีก ในทางตรงข้ามกฎหมายก็ต้องให้ความคุ้มครองแก่คณะกรรมการฯ ที่อาจถูกกล่าวหาหรือฟ้องร้องเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต ซึ่งรวมแล้ว การควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็มีความยุ่งยากมิใช่น้อย

ผู้เขียนมีความเห็นว่านอกจากปัญหาตัวบุคคล จะมีความสำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมายแล้ว ปัญหาในทางกฎหมายที่ทำให้การควบคุมการเช่าที่ดินไม่สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรอีกสาเหตุหนึ่ง ได้แก่ การที่สัญญาเช่าขาดหลักฐานเป็นหนังสือ

สัญญาเช่าขาดหลักฐานเป็นหนังสือ ตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 นี้คุ้มครองการเช่าที่ดินแม้ว่าการเช่าที่ดินนั้นจะทำหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม ดังที่มาตรา 5 บัญญัติว่า "การเช่า หมายถึง การเช่าหรือการเช่าช่วงโดยได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าซึ่งที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมประเภทที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ไม่ว่าการเช่าหรือเช่าช่วงนั้นจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงการยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมดังกล่าวโดยได้รับค่าเช่า และการทำนิติกรรมอื่นใดอันเป็นการอำพรางการเช่านั้น" และมาตรา 22 "ให้การเช่าનાมีการควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ฟ้องร้องบังคับคดีกันได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม ซึ่งแตกต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่การเช่าอสังหาริมทรัพย์ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อ

ฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ หรือต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแต่กรณีจึงจะฟ้องร้องบังคับคดีได้¹

เราได้คุ้มครองการเช่าซึ่งทำด้วยวาจา มาตั้งแต่เริ่มมีกฎหมายควบคุมการเช่า โดยเฉพาะ คือตั้งแต่ พ.ศ. 2493² จนปัจจุบัน ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่าเนื่องจากแต่เดิมการเช่า มักจะเป็นการตกลงด้วยวาจา หรือเช่าสืบทอดกันมาจนเป็นที่เข้าใจระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่า จะเลิกเช่า เมื่อไรก็บอกกล่าวกันด้วยวาจาอีกเช่นกัน และปฏิบัติตามความเคยชิน ประกอบ การความไม่รู้หนังสือ และความเกรงใจกันระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่ากลัวว่าการขอให้ทำเป็น หนังสือจะถือว่าไม่ไว้วางใจกันตามลักษณะนิสัยของชาวชนบท และสำหรับผู้ให้เช่าซึ่งเป็นนายทุน ที่ดินที่มีอิทธิพลนั้นคงไม่มีผู้เช่ารายใดกล้าขอให้ทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรแน่นอน ข้อดีของการ ตกลงด้วยวาจาก็คือความสะดวกสบาย เพราะไม่มีพิธีการและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย เช่น ค่าธรรมเนียม เป็นต้น

แต่ปัจจุบันการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือมีข้อเสียหลายประการ โดยเฉพาะทำให้เกิดการหลีกเลี่ยงกฎหมายได้ง่ายขึ้น ซึ่งผู้เช่ายอมเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ทำให้ เกิดความยุ่งยากในการพิสูจน์ และขาดพยานเอกสารแม้ในชั้นศาลจะนำพยานบุคคลเข้าสืบได้ก็ ตาม แต่ก็ยอมมีการหลงลืม หรือย้ายถิ่นที่อยู่ไป หรือไม่ยอมมาเป็นพยานให้ ปัญหาเหล่านี้แม้ ในชั้นการพิจารณาของศาลก็ลำบาก ซึ่งถือว่าใกล้เคียงกับข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องร้องว่าเป็นปัญหาสำคัญเพราะ ทำให้วินิจฉัยโดยขาดหลักฐานที่ชัดเจน ล้ำเอียงเข้าข้างกันได้ง่าย และมักมีการสร้างพยาน หลักฐานเท็จ เพื่อให้ตนชนะและที่สำคัญคือเป็นอุปสรรคต่อการติดตามควบคุมให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และสัญญา

¹มาตรา 538 เช่าอสังหาริมทรัพย์นั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างหนึ่งอย่าง ใดลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบเป็นสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องบังคับคดีหาได้ไม่ ถ้าเช่ามีกำหนด กว่าสามปีขึ้นไป หรือกำหนดตลอดอายุของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าไว้ไซ้ หากมิได้ทำเป็นหนังสือและ จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ท่านว่าการเช่านั้นจะฟ้องร้องบังคับคดีก็ได้เพียงสามปี.

²พระราชบัญญัติควบคุมการเช่า พ.ศ. 2493 มาตรา 12 บัญญัติว่า ในการเช่านา นั้น แม้ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือแสดงการเช่าก็ตาม ผู้เช่าซึ่งได้รับความคุ้มครองตามพระราช บัญญัตินี้ มีหน้าที่ชำระค่าเช่าให้แก่ผู้ให้เช่านา.