

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



นางสาวเยาวนุช วิทยาภรณ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2528

ISBN 974-564-119-7

009640

i 1706966X

THE LEGAL MEASURE TO CONTROL THE AGRICULTURAL TENANCY

Miss Yaowanooch Wiyaporn

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1985

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
โดย	นางสาวเยาวนุช วิทยาภรณ์
ภาควิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์ รองศาสตราจารย์สำ เรียง เมฆ เกรียงไกร



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุประติษฐ์ บุณาค)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิมลศิริ ชำนาญเวช)

.....กรรมการ  
(ดร.สุทธิพร จีระพันธุ์)

.....กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์)

.....กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์สำ เรียง เมฆ เกรียงไกร)

.....กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์วานิช ชุติวังศ์)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ชื่อ	นางสาวเยาวนุช วิทยาภรณ์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์ รองศาสตราจารย์ สία เรียง เมฆเกรียงไกร
ภาควิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2527



บทคัดย่อ

ระบบการเช่ามีข้อดีในประการที่จะช่วยผ่อนคลายนโยบายการไม่มีที่ดินทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอ แต่ภายใต้ระบบการเช่ามักจะมีการเอาเปรียบ และพิพาทกันระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้เช่า ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งและความยากจนในชนบท เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางการเกษตรและความเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อถึงสังคมและความมั่นคงของประเทศ

การแก้ไขปัญหาคารเช่าในแต่ละประเทศล้วนแตกต่างกันไป ซึ่งอาจจัดได้เป็น 3 วิธีคือ การยกเลิกระบบการเช่า การปฏิรูประบบการเช่า การปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างผู้เช่าและเจ้าของที่ดิน โดยใช้มาตรการควบคุมการเช่าเป็นเครื่องมือ ซึ่งเป็นวิธีการที่เป็นไปได้มากกว่าการเปลี่ยนโดยวิธีอื่น ซึ่งมักจะผิดพลาดไปในทางจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน และประเทศไทยได้เลือกใช้วิธีนี้เช่นกันนับแต่ พ.ศ. 2493 เป็นต้นมา แต่ปรากฏว่ายังมีปัญหาความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นอยู่ ฐานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกรผู้เช่าก็มิได้ดีขึ้น

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายและข้อเท็จจริงในเรื่องการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยศึกษาในประการสำคัญดังนี้คือ ภาวะการถือครองและการเช่าที่ดิน ปัญหาและผลกระทบจากภาวะดังกล่าว แนวความคิดในการควบคุมการเช่าและมาตรการที่ใช้อยู่ในประเทศไทย

เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยได้ใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 เป็นกฎหมายพิเศษเพื่อควบคุมการเช่า ฉะนั้นในการเขียนวิทยานิพนธ์นี้จึงได้วิเคราะห์พระราชบัญญัติดังกล่าวนี้เป็นสำคัญ และเทียบเคียงกับหลักการทั่ว ๆ ไปที่ใช้ในประเทศไทยต่าง ๆ

ส่วนข้อเท็จจริงและทางปฏิบัติได้ศึกษาจากตำรากฎหมาย เอกสารราชการ บทความ และ  
สอบถามจากผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ซึ่งพบว่าภาวะการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรของประเทศไทย  
อยู่ในลักษณะที่ไม่เหมาะสม มีเกษตรกรเป็นผู้เช่าเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในบริเวณแหล่ง  
เกษตรกรรม และผู้เช่าต้องประสบปัญหาในเรื่องค่าเช่า ความมั่นคงในการเช่า สภาพที่ดิน  
ขาดการปรับปรุง และปัญหาการพิพาทระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้เช่า ตลอดไปจนถึงการใช้  
สิทธิตามกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มีหลักการที่  
จะคุ้มครองผู้เช่าอยู่แล้ว แต่ยังมีข้อบกพร่องอยู่บางประการซึ่งทำให้การควบคุมการเช่าเป็นไป  
อย่างไม่เหมาะสม และไม่สามารธสร้างความเป็นธรรมขึ้นในระบบการเช่าได้อย่างเต็มที่  
นอกจากนี้ด้านองค์การดำเนินการก็ยังมีข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนบางประการที่ทำให้การควบคุมขาด  
ประสิทธิภาพ ประกอบกับสัญญาเช่าไม่จำเป็นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ จึงไม่เอื้ออำนวยต่อ  
การบังคับใช้กฎหมาย ด้วยเหตุดังกล่าวการบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายจึงเป็นไปได้  
ยาก จึงสมควรแก้ไขพร้อมทั้งสร้างมาตรการอื่น ๆ เพื่อเสริมมาตรการควบคุมการเช่า  
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และขณะเดียวกันรัฐควรพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและ  
บริการเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลจากการใช้มาตรการควบคุมการเช่า และที่สำคัญ  
รัฐต้องถือว่าการแก้ไขปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นนโยบายสำคัญและต้องกำหนด  
เป้าหมายในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวอย่างแน่ชัดด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Thesis Title           The Legal measure to control the agricultural  
  tenancy

Name                     Miss. Yaowanooch Wiyaporn

Thesis Advisor         Associate Professor Pitoon Kongsomboon  
  Associate Professor Samrieng Mekkriengkrai

Department            Law

Academic Year         1984



#### ABSTRACT

Tenancy offers an alternative of alleviating problems caused by shortage or insufficiency of Land. But its system usually creates injustice and disputes between landowners and tenants which can lead to social unrest and poverty in rural areas. Therefore, it is an impediment to economic development of agriculture and consequently may adversely affect the stability of the country and the economy as a whole.

The way to solve tenancy problems vary among the countries, but they can be classified into three methods, i.e., to abolish the tenancy system, to reform the tenancy system and, to improve the relationships between landowners and tenants by means of tenancy control. Since the first and second methods prove to limit land rights, the third method is then far more practical. Thailand has been applying the third method since 1950, but there are still problems of injustice, while the economic status of tenant farmers remains low,

This thesis aims at studying laws and analyzing data relating to agricultural land tenancy with emphasis on land tenancy situation, problems and repercussions arising out of it, rationale and concepts underlying tenancy control, and measures used in Thailand.

At present, Thailand is applying the Act of Agricultural Land Tenancy B.E. 2524, which is promulgated to control leasehold. This thesis will mainly analyze the Act and compare it with general rules practised in other countries, it also examines official documents, articles and seeks explanation from concerned persons. It may be concluded that the status of land possession for agriculture is not suitable. Most tenant farmers have to face with problem on rent, security of tenure, land improvement, disputes between landlords and tenants, and the exercise of rights under the Act. This Act has been enacted to protect tenants, but there are some drawbacks which cause lease control ineffective and cannot bring about a fair lease system. Furthermore, the weaknesses in the organizational structure involved and the almost absence of lease contract documents imply inefficient supervision and control. From the above reasons, objectives of the Act are hardly accomplished. It is appropriate to revise the Act and create supplementary measures to ensure more effective lease control on agricultural land. At the same time the government should develop the industrial sector in order to accommodate whatever changes as a result of utilizing these land-lease-control measures, The government should realize that

solving problems of agricultural land tenancy is an important policy matter and certain target should be set for implementation in line with these measures.



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ก็ด้วยการสนับสนุนทั้งทางวิชาการและกำลังใจจากคณาจารย์ ครอบครัวและเพื่อน ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล หัวหน้าภาควิชานิติศาสตร์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วิมลศิริ ชำนาญเวช และผู้ช่วยศาสตราจารย์ วาณิช ชูติวงศ์ ที่กรุณาเป็นประธานกรรมการและกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดร. สุทธิพร ศิระพันธุ์ ซึ่งนอกจากจะกรุณาเป็นกรรมการในการสอบแล้ว ยังกรุณาให้ข้อคิดเห็นและคำแนะนำอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการเขียนวิทยานิพนธ์ และขอขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษาทั้งสองท่าน คือ รองศาสตราจารย์ ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์ และรองศาสตราจารย์ ส้าเรียง เมฆเกรียงไกร ซึ่งได้ช่วยแนะนำ ตรวจสอบแก้ไขวิทยานิพนธ์ด้วยความกรุณาเอาใจใส่

นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ลุณีย์ มัลลิกะมาลัย ที่ได้ให้คำแนะนำและให้กำลังใจตลอดมา และขอขอบพระคุณ ผู้อำนวยการ ไพโรจน์ พรหมล้าสัน ผู้อำนวยการกองปกครองท้องที่ กรมการปกครอง นายอำเภอ ประเสริฐ ศิริผล นายอำเภอ วังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา หัวหน้า บุญเสริม ประยงค์แย้ม หัวหน้าสำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณจักรพันธ์ ชัยบัณฑิตย์ เจ้าหน้าที่งานปกครอง 5 และคุณสุชัย เมธาวิกุล นิติกร 5 ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ด้านข้อมูลอย่างดียิ่ง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้หากมีข้อบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์ประการใดผู้เขียนขออภัยไว้ และหากมีความดีและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและสร้างสรรค์แล้ว ผู้เขียนขอมอบแด่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และบิดามารดาที่เคารพของผู้เขียน

เยาวนุช วิทยาภรณ์



สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่	
1 บทนำ .....	1
ความสำคัญของปัญหา .....	2
ลัทธิฐาน .....	3
วัตถุประสงค์ของการทำวิทยานิพนธ์ .....	4
ขอบเขตและวิธีการศึกษา .....	4
การถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการเช่า .....	5
การถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม .....	5
โครงสร้างการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย .....	6
การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม .....	14
ปัญหาของการเช่าที่ดินในประเทศไทย .....	19
ผลกระทบของการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม .....	27
นโยบายที่ดิน .....	29
ความหมาย .....	29
ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายที่ดิน .....	30
2 มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	
ในต่างประเทศ .....	39
การแก้ไขปัญหาการเช่า โดยการยกเลิกระบบการเช่า (Abolition)	
ยกเลิกระบบการเช่า โดยการเปลี่ยนให้ผู้เช่า เป็นเจ้าของที่ดินโดยตรง ..	40
สาธารณรัฐเกาหลี .....	40
ญี่ปุ่น .....	41

บทที่

หน้า

ยกเลิกระบบการเช่า โดยใช้กฎหมายควบคุมการเช่าเป็นมาตรการ ลดค่าเช่าลง .....	46
สำราญรัฐสิน (โต้ห้วน) .....	46
การปฏิรูประบบการเช่า (Reformation) .....	58
ฟิลิปินส์ .....	58
การออกกฎหมายควบคุมการเช่า (Regulation) .....	68
ศรีลังกา .....	69
ปัญหาอุปสรรคของการควบคุมการเช่าที่ดิน .....	72
ความสัมพันธ์ระหว่างการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและ การปฏิรูปที่ดิน .....	74
3 แนวความคิดและการดำเนินการในการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในประเทศไทย .....	77
ความหมายและวัตถุประสงค์ของการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม .....	77
ลักษณะของกฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม .....	78
เหตุผลและความชอบธรรมในการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม .....	81
การควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอดีต .....	84
สมัยอยุธยา .....	86
สมัยรัตนโกสินทร์ช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองและ เค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ .....	87
พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 .....	94
ลักษณะและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 .....	108

บทที่

หน้า

4	สาระสำคัญของและปัญหาของพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 .....	132
	"การเช่า" และผลของการนิยามความหมายตามมาตรา 5	
	วรรค 4 .....	132
	กรณีทำนิติกรรมอื่นอำพรางการเช่า .....	133
	กรณีเช่าช่วง .....	134
	ข้อพิจารณาเบื้องต้นบางประการของการใช้มาตรการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม .....	136
	การใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524	
	กับการเช่าทั่วประเทศ .....	137
	ปัญหาการกำหนดอัตราค่าเช่า .....	143
	ข้อบกพร่องของมาตรการควบคุมที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 .....	146
	ข้อบกพร่องในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์การควบคุมการเช่า .....	147
	สิทธิในการบอกเลิกการเช่าก่อนระยะเวลาเช่าสิ้นสุด	
	โดยเหตุที่ผู้เช่าไม่ชำระค่าเช่ารวมกันเป็นเวลา 2 ปี .....	147
	การห้ามเก็บค่าเช่าล่วงหน้า .....	149
	ข้อบกพร่องในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์การดำเนินการ .....	152
	องค์การดำเนินการ .....	152
	คณะกรรมการ .....	153
	คณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด	
	(คชก. จังหวัด) .....	154
	คณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล	
	(คชก. ตำบล) .....	155
	ปัญหาความรู้กฎหมายของกรรมการ .....	158

บทที่

หน้า

อำนาจหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลสถิติการเข้าในท้องที่จังหวัด	
เล่นอสังหาริมทรัพย์ .....	159
การขาดองค์กรกลาง .....	161
ข้อบกพร่องในการบังคับใช้กฎหมายเนื่องจากการเข้า	
ขาดหลักฐานเป็นหนังสือ .....	162
5 บทสรุปและข้อ เสนอแนะ .....	165
บทสรุป .....	165
ข้อ เสนอแนะ .....	170
บรรณานุกรม .....	198
ภาคผนวก .....	207
ประวัติผู้เขียน .....	280

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย