# รายงานการวิจัย เรื่อง

# ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

เสนอต่อ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง


โดย

แนบภู ไชยวิสุทธิกุล



ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประจำปีงบประมาณ 2558

# Research Report

## The Issues of The Enforcement of The Agricultural Land Rent Act B.E. 2524

Present to

Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

By

Nabpoo Chaiwisuttikul

Research Project Funded by Faculty of Law,

Ramkhamhaeng University

Fiscal Year 2558

# บทคัดย่อ


**ชื่อเรื่อง :** ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

**ชื่อผู้วิจัย :** แนบภู ไชยวิสุทธิกุล

**คณะ :** คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

**ปีงบประมาณ :** 2558

**ทุนอุดหนุนการวิจัย :** คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

วิจัยเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มีวัตถุประสงค์ 4 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (2) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจน กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวทางปฏิบัติของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (3) เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ ตลอดจนสำรวจและวิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อหาแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมและเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทย และ (4) เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ต่อส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรม เหมาะสมกับสภาวการณ์ในปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุป จากผลการศึกษาพบว่า สภาพปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกิดจากโครงสร้างของคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งในระดับจังหวัดและระดับตำบลขาดคุลยภาพและไม่มีเอกภาพ บทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่าง ๆ ในการปฏิบัติ ที่ส่งผลกระทบทั้งต่อตัวผู้เช่าที่นาและผู้ให้เช่าที่นา โดยเฉพาะขอบเขตการใช้กฎหมายที่ไม่ได้ให้ประโยชน์กับตัวของผู้เช่าที่ดินที่เป็นเกษตรกรระดับล่างอย่างแท้จริง ในขณะเดียวกันมาตรการทางกฎหมายในหลาย ๆ ประเด็นก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย เช่น การกำหนดอายุสัญญาการเช่านา การกำหนดอัตราค่าเช่าที่นา การบอกเลิกสัญญาเช่านา และการขายที่นา ก็มีลักษณะของการสร้างหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่เกินจำเป็นและเป็นภาระ เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ให้เช่านาหรือเจ้าของที่ดิน ในขณะที่บทบัญญัติดังกล่าวอาจเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ให้เช่าที่ดินที่เป็นนายทุน หรือกับกลุ่มธุรกิจข้ามชาติที่เข้ามาถือครองที่ดินมากขึ้น โดยอาศัยช่องว่างทางกฎหมายให้เกิดการเปลี่ยนมือการถือครองที่ดินแทน ที่รัฐหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ไม่สามารถตรวจสอบได้

## Abstract

**Title:** The Issues of The Enforcement of The Agricultural Land Rent Act B.E. 2524

**Researcher Name:** Nabpoo Chaiwisuttikul

**Faculty:** Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

**Fiscal Year:** 2015

**Research Grant:** Ramkhamhaeng University

The research on the issues of the enforcement of the Agricultural Land Rent Act B.E. 2524 consists of four objectives: (1) to study the background and the significance of the legal issues concerning land leasing for agriculture in Thailand from the past to the present (2) to examine the obstacles on the Agricultural Land Rent Act B.E. 2524 relating to the enforcement, including other relevant laws, regulations, or principles issued by relevant government organizations (3) to investigate Thai legal concepts, theories and measures respecting land leasing for agriculture comparing with foreign measures and to survey and analyses stakeholders' opinions in order to seek the suitable and just approaches on the enforcement for Thai agricultural land rent law, and (4) to suggest solutions for imposing the Agricultural Land Rent Act B.E. 2524 toward the relevant government sections and the authorised organizations in order to systematize the Act.

Briefly, this study indicates that the obstacles of the enforcement of the Act are caused by the structure of both provincial and district agricultural

land rent committees which is lack of balance and unity. Furthermore, the legal extent of the Act is not beneficial to the lessees who are grass-roots agriculturalists. Simultaneously, some lawful measures lead to unfairness to enforce the Act. For example, the assignment of the farm lease, the determination of the farm rental rate, the cancellation of the farm lease and the sale of the farmland limit an individual's possessory right and are inequitable, while this Act may possibly be advantageous to lessors who are entrepreneurs or multinational investors. These people increasingly becomes landowners because of legal gaps allowing them to transfer land ownership and the government and the authorised organizations failing to inspect them.

# กิตติกรรมประกาศ

รายงานการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524” ฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนทุนอุดหนุนวิจัยจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ทำให้งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

ในการนี้ใคร่ขอขอบพระคุณ อาจารย์ ดร. รุ่งรัตนา เจริญจิตต์ อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาการทำวิจัยครั้งนี้ ขอขอบคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วิณัฏฐา แสงสุข คณบดีคณะนิติศาสตร์ ที่ให้โอกาสและส่งเสริมสนับสนุนในการทำวิจัย ขอบคุณ อาจารย์พฤทธิภูมิ พลอยงาม นักวิชาการอิสระผู้ทรงคุณวุฒิ และ อาจารย์กัลยา มะโนนึก ศูนย์สำรวจความคิดเห็นนิด้าโพล ฝ่ายโพลสาธารณะ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ที่ช่วยในการจัดเตรียมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลพร้อมแปลผลข้อมูล ขอขอบคุณ คุณสมศักดิ์ หงษ์ใจ นักวิชาการศึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ที่ช่วยในการจัดพิมพ์ ตรวจทานและจัดทำรูปเล่มรายงานวิจัย และสุดท้ายนางสาวรัชนี ดนุดิษฐ์ นักวิชาการศึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ที่ช่วยในการประสานงานด้านต่าง ๆ จนงานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

จึงหวังว่าวิจัยฉบับนี้จักเป็นส่วนหนึ่งในการนำเสนอการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกรและเจ้าของที่ดิน (ผู้ให้เช่า) เพื่อให้การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทยเป็นไปอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ และมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

แนบภู ไชยวิสุทธิกุล

สิงหาคม 2558

# สารบัญ


หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ก

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ (Abstract) ..... ค

กิตติกรรมประกาศ ..... จ

สารบัญ ..... ฉ

สารบัญตาราง ..... ฐ

**บทที่ 1 บทนำ** ..... **1**

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา ..... 1

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย ..... 14

1.3 สมมติฐานของการวิจัย ..... 15

1.4 ขอบเขตของการวิจัย ..... 15

1.5 กรอบแนวความคิดของการวิจัย ..... 17

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ ..... 18

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ..... 18

**บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรมและวิวัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม** ..... **20**

2.1 แนวคิดและทฤษฎี ..... 20

2.1.1 กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสมัยบาบิโลนและสมัยโรมัน ..... 22

2.1.2 กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในยุโรปสมัยกลาง (Middle Ages) ..... 24

2.1.3 กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในยุโรปสมัยใหม่ (Modern Ages) ..... 28

2.1.4 กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปัจจุบัน ..... 34

หน้า

2.2 วิวัฒนาการและแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายการเช่าที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรมของไทย ..... 38
2.2.1 กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
สมัยกรุงสุโขทัย ..... 39
2.2.2 กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
สมัยกรุงศรีอยุธยา ..... 42
2.2.3 กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ..... 48
2.2.4 กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสมัยเปลี่ยนแปลง
การปกครองจนถึงปัจจุบัน ..... 54
2.3 การศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดิน
เพื่อการเกษตรกรรม ..... 66
2.3.1 การศึกษาวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดิน
กับภาวะการผลิตของชาวนา ..... 66
2.3.2 การศึกษาเรื่องการจัดระบบการถือครองที่ดินและ
การใช้ที่ดินของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ..... 66
2.3.3 การศึกษาเรื่องการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ..... 67
2.3.4 การศึกษาเรื่องปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ..... 68
2.3.5 การศึกษาเรื่องแผนการใช้ที่ดินของชาติ ..... 68
2.3.6 การศึกษาเรื่องปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทิ้งร้าง
ที่ดินของเอกชนและการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ..... 69
2.3.7 การศึกษาเรื่องสภาพปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา ..... 71
2.3.8 การศึกษาเรื่องการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหาร
จัดการที่ดิน ..... 71

2.3.9 การศึกษาเรื่องการคุ้มครองผู้เช่านาตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ..... 72
2.3.10 การศึกษาเรื่องการคุ้มครองสิทธิการเช่าที่นาตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ..... 73
2.4 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย ..... 74
2.4.1 การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ..... 74
2.4.2 การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ..... 80
2.4.3 การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ..... 84
2.4.4 การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ..... 91
2.4.5 การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ..... 101
2.5 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของต่างประเทศ ..... 121
2.5.1 ประเทศญี่ปุ่น ..... 121
2.5.2 ประเทศเกาหลีใต้ ..... 124
2.5.3 ประเทศไต้หวัน ..... 127
2.5.4 ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ..... 129
**บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย ..... 134**
3.1 วิธีดำเนินการวิจัย ..... 134
3.1.1 ประชากรและขนาดตัวอย่าง ..... 134
3.1.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ..... 136

หน้า

3.1.3 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ..... 136
3.2 การประมวลผลข้อมูล ..... 137
3.3 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ..... 138

**บทที่ 4 วิเคราะห์สภาพปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย เกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ..... 139**

4.1 วิเคราะห์สภาพปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย ..... 139
4.1.1 วิเคราะห์ขอบเขตของกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ..... 139
4.1.2 วิเคราะห์องค์กรควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกร ..... 147
4.1.3 วิเคราะห์เกี่ยวกับระยะเวลาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ..... 154
4.1.4 วิเคราะห์เกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ..... 159
4.1.5 วิเคราะห์เกี่ยวกับการบอกเลิกสัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ..... 168
4.1.6 วิเคราะห์เกี่ยวกับการขายที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ..... 170
4.2 วิเคราะห์การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ..... 173
4.2.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ..... 174
ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของเจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร และความคิดเห็นของจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกรเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ..... 174
1.1 ข้อมูลทั่วไปของเจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร ..... 174
1.2 ความคิดเห็นของจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกรเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ..... 176

หน้า

ส่วนที่ 2 ข้อมูลทั่วไปของเจ้าของที่ดิน และความคิดเห็นของเจ้าของที่ดินเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ..... 179
2.1 ข้อมูลทั่วไปของเจ้าของที่ดิน ..... 179
2.2 การให้เช่าที่ดินของเจ้าของที่ดิน ..... 180
2.3 การรับรู้รับทราบของเจ้าของที่ดินเกี่ยวกับกฎหมายการเช่าที่ดิน ..... 182
2.4 ความคิดเห็นของเจ้าของที่ดินเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ..... 183
ส่วนที่ 3 ข้อมูลทั่วไปของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน และความคิดเห็นของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน เกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ..... 185
3.1 ข้อมูลทั่วไปของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน ..... 186
3.2 การมีที่ดินเป็นของตนเองและการเช่าที่ดินของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน ..... 187
3.3 การรับรู้รับทราบของเกษตรกรผู้เช่าที่ดินเกี่ยวกับกฎหมายการเช่าที่ดินที่กำหนดให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี ..... 191
3.4 ความคิดเห็นของเจ้าของที่ดินเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ..... 192

หน้า

ส่วนที่ 4 การวิเคราะห์เปรียบเทียบการรับรู้รับทราบและความคิดเห็นเกี่ยวกับการเช่าที่ดิน การทำสัญญาเช่าและระยะเวลาการเช่าที่ดินตามที่กฎหมายให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี ..... 197

4.2.2 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูล ..... 201

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปและความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกรฯ ..... 201

ส่วนที่ 2 ข้อมูลทั่วไปและความคิดเห็นของเจ้าของที่ดินฯ ..... 202

ส่วนที่ 3 ข้อมูลทั่วไปและความคิดเห็นของเกษตรกรผู้เช่าที่ดินฯ ..... 203

ส่วนที่ 4 การวิเคราะห์เปรียบเทียบการรับรู้รับทราบและความคิดเห็นเกี่ยวกับการเช่าที่ดินฯ ..... 206

**บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ ..... 208**

5.1 บทสรุป ..... 208

5.2 ข้อเสนอแนะ ..... 230

ภาคผนวก ก แบบสอบถาม ..... 239

ภาคผนวก ข พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ..... 247

ภาคผนวก ค กฎกระทรวง (พ.ศ. 2527) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ..... 270

ภาคผนวก ง กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2527) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ..... 273

ภาคผนวก จ ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้งหรือคัดเลือกผู้แทนผู้เช่าและผู้แทนผู้ให้เช่าในคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดและประจำตำบล พ.ศ. 2524 ..... 276

**บรรณานุกรม** ..... 283
ประวัติผู้วิจัย ..... 289
ประวัติที่ปรึกษานักวิจัย ..... 290

# สารบัญตาราง


| ตารางที่ | | หน้า |
|---|---|---|
| 1 | แสดงจำนวนประชากรและขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่จะใช้ในการศึกษาวิจัย | 136 |
| 2 | จำนวนและร้อยละของเจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร จำแนกตามลักษณะข้อมูลทั่วไป | 175 |
| 3 | จำนวนและร้อยละของเจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร จำแนกตามความคิดเห็นเกี่ยวกับการเป็นผู้เสียเปรียบจากการเช่าที่ดินในปัจจุบันของ “เกษตรกร” หรือ “เจ้าของที่ดิน” | 176 |
| 4 | จำนวนและร้อยละของเจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร จำแนกตามความคิดเห็นเกี่ยวกับระยะเวลาการเช่าที่ดินตามที่กฎหมายให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี | 177 |
| 5 | จำนวนและร้อยละของเจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร จำแนกตามความคิดเห็นเกี่ยวกับการขายที่นาให้ผู้มีสิทธิ์เช่าก่อน | 177 |
| 6 | จำนวนและร้อยละของเจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร จำแนกตามความคิดเห็นเกี่ยวกับระยะเวลาการเช่าและการขายที่นาให้ตกลงกันเอง | 178 |
| 7 | ข้อเสนอแนะของเจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกรต่อการแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2524 | 178 |
| 8 | จำนวนและร้อยละของเจ้าของที่ดิน จำแนกตามลักษณะทั่วไป | 179 |
| 9 | จำนวนและร้อยละของเจ้าของที่ดิน จำแนกตามจำนวนที่ดินที่มี | 180 |
| 10 | จำนวนและร้อยละของเจ้าของที่ดิน จำแนกตามจำนวนที่ดินให้เช่า | 181 |
| 11 | จำนวนและร้อยละของเจ้าของที่ดิน จำแนกตามการทำสัญญาเช่าที่ดิน | 181 |
| 12 | จำนวนและร้อยละของเจ้าของที่ดิน จำแนกตามค่าเช่าที่ดินที่ให้เช่า | 182 |
| 13 | จำนวนและร้อยละของเจ้าของที่ดิน จำแนกตามการรับรู้รับทราบว่ามีกฎหมายการเช่าที่ดินที่กำหนดให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี | 182 |

ตารางที่ หน้า


14 จำนวนและร้อยละของเจ้าของที่ดิน จำแนกตามความคิดเห็นเกี่ยวกับระยะเวลาการทำสัญญาเช่า 6 ปี ..... 183

15 จำนวนและร้อยละของเจ้าของที่ดิน จำแนกตามความคิดเห็นเกี่ยวกับการไม่มีสัญญาเช่า ..... 183

16 จำนวนและร้อยละของเจ้าของที่ดิน จำแนกตามความคิดเห็นเกี่ยวกับการขายที่นาให้ผู้มีสิทธิ์เช่าก่อน ..... 184

17 จำนวนและร้อยละของเจ้าของที่ดิน จำแนกตามความคิดเห็นเกี่ยวกับระยะเวลาการเช่าและการขายที่นาให้ตกลงกันเอง ..... 184

18 ข้อเสนอแนะของเจ้าของที่ดินต่อการแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2524 ..... 185

19 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามลักษณะทั่วไป ..... 186

20 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามการมีที่ดินเป็นของตนเองมาก่อน ..... 187

21 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามขนาดของที่ดิน ..... 187

22 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามที่ดินที่มีในปัจจุบัน ..... 188

23 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามการเช่าที่ดิน ..... 188

24 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามจำนวนที่ดินที่มีอยู่ ..... 189

25 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามจำนวนที่ดินที่เช่าเพิ่ม ..... 189

26 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามขนาดที่ดินที่เช่าเพิ่ม ..... 190

ตารางที่ หน้า


27 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามการทำสัญญาเช่าที่ดิน ..... 190

28 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามค่าเช่าที่ดิน ..... 191

29 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามการรับรู้รับทราบว่ามีกฎหมายการเช่าที่ดิน ที่กำหนดให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี ..... 191

30 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามการรับรู้รับทราบเหตุผลที่เจ้าของที่ดิน ไม่ยอมทำสัญญา ..... 192

31 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามความคิดเห็นเกี่ยวกับการเสียเปรียบเจ้าของที่ดิน ..... 192

32 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามการแก้ไขเมื่อรู้ว่าเสียเปรียบเจ้าของที่ดิน ..... 193

33 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามการเคยลงทุนพัฒนาที่นา ..... 193

34 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามวิธีการปรับปรุงดิน ..... 194

35 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามความคิดเห็นเกี่ยวกับการขายที่นาให้ผู้มีสิทธิ์เช่าก่อน ..... 194

36 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามความคิดเห็น เกี่ยวกับระยะเวลาการเช่าและการขายที่นาให้ตกลงกันเอง ..... 195

37 ข้อเสนอแนะของเกษตรกรผู้เช่าที่ดินต่อการแก้ไขพระราชบัญญัติ การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ..... 195

ตารางที่ หน้า


38 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามความคิดเห็นเกี่ยวกับการที่กรมที่ดินจะมีการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและมีการเช่าที่ดินทางออนไลน์ เพื่อให้สามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยมีแบบฟอร์มการบันทึกข้อมูลพร้อมเอกสารที่ถูกต้อง และสามารถเปิดเผยข้อมูลทางสาธารณะได้ด้วย ..... 196

39 การเปรียบเทียบการรับรู้รับทราบของเจ้าของที่ดินและเกษตรกรผู้เช่าที่ดินว่ามีกฎหมายการเช่าที่ดินกำหนดให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี ..... 197

40 การเปรียบเทียบการทำสัญญาเช่าของเจ้าของที่ดินและเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน ..... 198

41 การเปรียบเทียบความคิดเห็นของเจ้าของที่ดินและเกษตรกรผู้เช่าที่ดินต่อการไม่มีสัญญาเช่าที่ดิน ..... 198

42 การเปรียบเทียบความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกรและเจ้าของที่ดินต่อระยะเวลาการเช่าที่ดินตามที่กฎหมายให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี ..... 199

43 การเปรียบเทียบความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกรเจ้าของที่ดินและเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน เกี่ยวกับการตกลงระยะเวลาการเช่าและการขายที่ดินกันเองระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่า ..... 200

44 การเปรียบเทียบความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกรเจ้าของที่ดินและเกษตรกรผู้เช่าที่ดินต่อการขายที่นาให้ผู้มีสิทธิ์เช่าก่อน ..... 201

# บทที่ 1
# บทนำ

## 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพด้านเกษตรกรรม โดยที่วิถีการเกษตรเป็นสิ่งที่อยู่คู่กับประเทศไทยมาเป็นเวลาช้านาน จนอาจกล่าวได้ว่าเกษตรกรรมของประเทศไทยมีวิวัฒนาการอันยาวนานควบคู่กับการตั้งถิ่นฐานของปวงชนชาวไทยในดินแดนที่เรียกว่า "สุวรรณภูมิ" หรือ "เอเชียตะวันออกเฉียงใต้" ในปัจจุบัน จากหลักฐานมากมายที่กล่าวขานถึงการเกษตรของไทยที่ปรากฏชัดแจ้งเริ่มจากการตั้งถิ่นฐานมั่นคงซึ่งถือว่าเป็นการเริ่มต้นการเกษตรของประเทศ โดยในสมัยสุโขทัยได้ปรากฏหลักฐานในศิลาจารึกอันแสดงว่าพ่อขุนรามคำแหงทรงมีรัฐประศาสนโยบายในการทำนุบำรุงและส่งเสริมด้านการเกษตรหลายประการ ดังปรากฏในศิลาจารึกที่ว่า

> "เมื่อชั่วพ่อขุนรามคำแหง เมืองสุโขทัยนี้ดี ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว เจ้าเมืองบ่เอาจกอบในไพร่ลู่ทาง เพื่อนจูงวัวไปค้า ขี่ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักค้าเงือนค้าทองคำค้า ไพร่ฟ้าหน้าใส..."

ข้อความในศิลาจารึกตอนนี้ สะท้อนให้เห็นถึงภาพสังคมไทยในสมัยกรุงสุโขทัยได้เป็นอย่างดี ทำให้มองเห็นว่าในยุคสุโขทัยนั้น มีความอุดมสมบูรณ์ทางการเกษตรเป็นอย่างมาก ประชาชนไม่มีความอดอยาก เนื่องจากในน้ำมีปลา ในนามีข้าว นอกจากนี้ยังปรากฏหลักฐานในศิลาจารึกอีกว่า เมืองสุโขทัยในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราชนั้น ไม่ได้มีความกันดารหรือขาดแคลนน้ำเลย เนื่องจากมีน้ำสะอาดใช้บริโภคตลอดปี และมีพอใช้ในการทำสวน ทำนา ทำไร่ สิ่งเหล่านี้ทำให้นักโบราณคดีสันนิษฐานกันว่า ในยุคนี้ได้มีการบริหารจัดการด้านชลประทานได้เป็นอย่างดี เห็นได้จากการขุด

เหมืองฝาย และการฝังท่อไขน้ำจากลำธารบนภูเขาตัวเมืองสุโขทัย แล้วส่งน้ำกลับไปใช้ในการเพาะปลูก[1]

พอมาถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา การเกษตรกรรมได้มีการพัฒนาการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการเกษตรโดยการปลูกข้าวเป็นพืชหลัก กับการปกครองในระบบสังคมศักดินา จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ในสมัยกรุงศรีอยุธยา จะเห็นได้ว่าการเพาะปลูกคือหัวใจของการผลิตในสังคมศักดินาหรือระบบการปกครองในสมัยนั้น จึงได้มีการกำหนดให้มีการดูแลกิจกรรมการปลูกข้าวเป็นพิเศษ ดังนั้น กรมหลักในจตุสดมภ์จึงเป็นหลักสำคัญของการปกครองของไทยมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยานั่นเอง โดยมี "กรมนา" เป็นหนึ่งในเสาหลักของจตุสดมภ์ มีขุนนาเป็นหัวหน้า เทียบเท่าเสนาบดี ทำหน้าที่ตรวจการทำไร่นา ออกสิทธิ์ที่นา เก็บภาษีเป็นผลผลิตจากเกษตรกร และเก็บส่วนแบ่งข้าวมาไว้ในฉางหลวง ต่อมาในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้เปลี่ยนชื่อจากกรมนาเป็นกรมเกษตราธิบดี มีพระยาพลเทพราชเสนาบดีเป็นเสนาบดี ทำหน้าที่ดูแลนาหลวง ตรวจตรา และส่งเสริมสนับสนุนให้ราษฎรทำนา เก็บภาษีนาและเก็บข้าวเข้าฉางหลวงไว้เป็นเสบียงยามสงคราม ออกกรรมสิทธิ์ที่นาแก่ราษฎร ตั้งศาลชำระความเกี่ยวกับที่นาและวัวควาย เป็นต้น

ระบบการปกครองแบบศักดินาได้มีการใช้เรื่อยมาจนกระทั่งถึงต้นสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ทำให้ข้าวเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญของไทย และเมื่อมีชาวต่างชาติที่เป็นชาวจีน ชาวยุโรป อพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานและมีบทบาทด้านธุรกิจการค้าผลิตผลเกษตรจึงถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของอุตสาหกรรมการผลิตและการแปรรูป จนมาถึงในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 พระองค์ได้ทรงปฏิรูประบบการปกครองเป็นระบบมณฑลเทศาภิบาล โดยยกเลิกระบบจตุสดมภ์ มีการจัดตั้งกระทรงต่าง ๆ รวม 12 กระทรวง โดยมีกระทรวงเกษตราธิราช ดูแลเกี่ยวกับการเพาะปลูก ค้าขาย ป่าไม้ เหมืองแร่ จนกระทั่งพัฒนามาเป็นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในปัจจุบัน

---

[1]รุ่งรัตนา เจริญจิตต์, **กฎหมายว่าด้วยการเกษตร เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมายว่าด้วยการเกษตร: LAW4045** (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2557), หน้า 2-3.

ทั้งนี้ การเกษตรกรรมของไทยได้มีการพัฒนาก้าวหน้ามาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาด้านป่าไม้ ด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ ด้านการพัฒนาที่ดิน ด้านการเพาะปลูก ด้านการประมงและปศุสัตว์ ด้านการเกษตรอุตสาหกรรมและธุรกิจการเกษตร และด้านการสหกรณ์ การเกษตรกรรมได้มีการขยายตัว พัฒนาเข้าสู่รูปแบบการผลิตและนำวิธีการสมัยใหม่มาใช้ในการพัฒนาการเกษตรกรรม ทั้งในด้าน การชลประทาน การทดลองค้นคว้าและวิจัย การส่งเสริมการจัดระบบการใช้ที่ดินทำการเกษตร การคัดเลือกพันธ์พืช พันธ์สัตว์ ดังจะเห็นได้ว่า ประชาชนส่วนใหญ่ต่างยึดอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ภาคเกษตรกรรมยังคงมีบทบาทสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ถึงกับมีการกล่าวว่า "เกษตรกรรม คือวิถีชีวิตแห่งสังคมไทย"[2]

ปัจจุบัน จากสถิติข้อมูลเกี่ยวกับเกษตรกรรม พบว่าประเทศไทยมีเกษตรกรจำนวนกว่า 17 ล้านคน คิดเป็น ร้อยละ 43 ของภาคแรงงาน และร้อยละ 22 ของจำนวนประชากรไทยทั้งหมดที่มีจำนวน 64.5 ล้านคน โดยประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 320.7 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ป่าไม้ 107,241,030 ไร่ เป็นเนื้อที่ถือครองทางการเกษตร 149,240,058 ไร่ เนื้อที่นอกการเกษตร 64,215,800 ไร่ มีผู้ถือครองทำการเกษตร 5.9 ล้านราย มีที่ดินของตนเอง 71,598,507 ไร่ เป็นที่ดินของผู้อื่น 77,641,551 ไร่ โดยเป็นที่ดินเช่าผู้อื่น 29,262,704 ไร่ รับจำนอง 704,876 ไร่ รับขายฝาก 52,471 ไร่ และที่ดินที่ได้ทำฟรี 47,621,500 ไร่[3] พืชเศรษฐกิจที่นับว่ามีความสำคัญต่อประเทศไทยคือข้าว หนึ่งในห้าของพื้นที่ประเทศไทยหรือประมาณ 70 ล้านไร่ เป็นพื้นที่นา โดยพื้นที่นาส่วนใหญ่กระจายอยู่ทั่วประเทศและอยู่นอกเขตชลประทาน ประเทศไทยมีชาวนาเกือบสี่ล้านครัวเรือน ผลิตข้าวเปลือกเฉลี่ยปีละ 30 กว่าล้านตัน สร้างรายได้ให้กับประเทศปีละประมาณ 200,000 ล้านบาท รวมทั้งใช้บริโภคภายในประเทศคิดเป็นมูลค่าปีละ 230,000 ล้านบาท รวมมูลค่าของข้าวเฉลี่ยปีละประมาณ 430,000 ล้านบาท โดย

---

[2]รุ่งรัตนา เจริญจิตต์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 4 -5.

[3]สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, **ข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจการเกษตร ปี 2556** (นนทบุรี: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2557), หน้า 4 -9.

ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกข้าวสู่ตลาดโลกมากที่สุด โดยมีคู่แข่งการส่งออกข้าวที่สำคัญคือเวียตนาม[4]

ที่ผ่านมาชาวนาไทยส่วนใหญ่ยังมีฐานะยากจน และมีรายได้น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับอาชีพอื่น ๆ จากการสำรวจพบว่าขนาดการถือครองที่ดินของชาวนามีแนวโน้มลดลง ต้นทุนการผลิตข้าวแต่ละประเภทมีต้นทุนเพิ่มขึ้น สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรได้รายงานว่า พ.ศ. 2557 มีต้นทุนการผลิตข้าวชนิดต่าง ๆ ประมาณ 4,323-5,968 บาท/ไร่ ซึ่งต้นทุนการผลิตข้าวจะสูงขึ้นทุกปี ในขณะที่ผลตอบแทนสุทธิของชาวนา (บาท/ไร่) มีแนวโน้มลดลง รวมทั้งเกษตรกรมีขนาดหนี้สิน (บาท/ครัวเรือน) เพิ่มขึ้น ในด้านแรงงานพบว่าแรงงานรุ่นใหม่เข้าสู่ภาคเกษตรน้อยลง ส่งผลให้อายุเฉลี่ยของแรงงานภาคเกษตรสูงขึ้น เนื่องจากอาชีพชาวนาเป็นอาชีพที่มีความเสี่ยงสูงจากภัยธรรมชาติ ได้แก่ ฝนแล้ง น้ำท่วม ฯลฯ อย่างไรก็ตาม นอกจากปัญหาความเสี่ยงทางด้านภัยธรรมชาติแล้ว ยังมีปัญหาอื่น ๆ ที่ทำให้ชาวนาไทยไม่สามารถยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นได้ โดยสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับชาวนาไทย นอกจากปัญหาด้านระบบชลประทานในพื้นที่เพาะปลูกข้าวมีจำกัด ปัญหาการระบาดของศัตรูพืช ปัญหาการขาดแคลนเมล็ดพันธ์ที่มีคุณภาพ ปัญหาด้านต้นทุนการผลิตต่อไร่สูง ในขณะที่ราคาข้าวตกต่ำ และปัญหาหนี้สินของชาวนาแล้ว ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งคือปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของชาวนา

โดยเหตุที่ชาวนาส่วนใหญ่อยู่ในสภาพไร้ที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือต้องเช่าที่ดินเพื่อปลูกข้าวซึ่งเกิดจากหลายสาเหตุที่สำคัญ อาทิ ชาวนาต้องขายที่ดินให้กับนายทุน อันเนื่องมาจากปัญหาหนี้สิน และจากการสำรวจของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ในปี พ.ศ. 2554 พบว่ามีเกษตรกรที่เช่าที่ดินผู้อื่นเป็นพื้นที่ร้อยละ 19.6 ของพื้นที่เกษตรทั้งหมด 149.25 ล้านไร่ พบว่าในภาคกลางสูงที่สุดประมาณร้อยละ 36 ถึงร้อยละ 40 ของพื้นที่ โดยพบสูงที่สุดที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีการเช่าที่ดินมากถึง

---

[4]กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ สภาปฏิรูปแห่งชาติ, **การปฏิรูปชาวนาไทย** [Online], available, URL: http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrcinf/nrc2557-article03.pdf, 2558 (มิถุนายน 10).

ร้อยละ 72 ของพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมด ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของกลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน (กลุ่มโลโคลแอค) ที่พบว่าใน พ.ศ. 2555 มีเกษตรกรเช่านาในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สูงถึงร้อยละ 85 นอกจากนี้เกษตรกรภาคกลางต้องจ่ายค่าเช่าที่ดินสูงถึงไร่ละ 1,500-2,500 บาทต่อไร่ต่อรอบการผลิต คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 20-25 ของต้นทุนการผลิตทั้งหมดในขณะที่ต้นทุนการผลิตรวมทั้งเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ยเคมี มีสัดส่วนรวมกันร้อยละ 30-45 ของต้นทุนการผลิต[5]

ปัญหาการเช่าที่ดินของเกษตรกรโดยเฉพาะชาวนา ได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลาช้านาน การเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรของสังคมไทยที่เกษตรกรยากจนยังไม่สามารถเข้าถึงที่ดินทำกินได้[6] การเช่าที่ดินได้มีการดำเนินการในประเทศไทยมาเป็นเวลาช้านาน นับแต่การขุดคลองรังสิตในทุ่งราบภาคกลางของประเทศไทย คลองรังสิตเป็นคลองที่ขุดโดยบริษัทขุดคลองแลคูสยามในปี พ.ศ. 2431[7] โดยได้รับสัมปทานเป็นระยะเวลา 25 ปี เป็นคลองที่เชื่อมระหว่างแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำนครนายก ภายหลังจากการขุดคลองรังสิตและคลองซอยต่าง ๆ เสร็จสิ้นลง ทำให้ได้พื้นที่ทำนาเพิ่มขึ้นอีกจำนวนมาก ได้มีการตื่นตัวในการจับจองที่ดินตลอดจนซื้อจากบริษัทขุดคลองแลคูนาสยามในปี พ.ศ. 2450 การเช่าที่ดินในเขตทุ่งรังสิตมีผู้เช่ามากกว่าร้อยละ 90 อัตราค่าเช่านาก่อนปี พ.ศ. 2448 ประมาณร้อยละ 12-24 ของผลผลิตต่อไร่ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 37-54 ของผลผลิตต่อไร่ในปี พ.ศ. 2448 และจำนวนชาวนาที่ไม่มีที่ดินของตนเองมีจำนวนถึงร้อยละ 36[8] การพัฒนาทุ่งรังสิต

---

[5]กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ สภาปฏิรูปแห่งชาติ, **การปฏิรูปชาวนาไทย** [Online], available, URL: http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrcinf/nrc2557-article03.pdf, 2558 (มิถุนายน 10). หน้า 3-4.

[6]กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, กระทรวงเกษตรฯ พบเงื่อนไข พ.ร.บ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, **วารสารข่าวสารการเกษตร** 10 (เมษายน 2556): 1.

[7]กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, **วิวัฒนาการด้านการเกษตร กรุงรัตนโกสินทร์**, จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกในงานสมโภชน์กรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี (กรุงเทพมหานคร: ภาพพิมพ์, 2525), หน้า 37.

[8]สุภาภรณ์ จรัลพัฒน์, ชาวนา: ปัญหาการผลิตและการค้าข้าวในสมัยรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 7, **จุลสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล** 3, 1 (พ.ค.-ส.ค. 2522): 8.

ที่กล่าวมานี้ มีผลกระทบทางด้านสังคมตามมา คือ มีการลงทุนในธุรกิจที่ดินจนมีนายทุนที่ดินและผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่จำนวนมาก และดูเหมือนว่าจะเป็นอาชีพที่มั่นคง ดังทรรศนะของกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ที่ว่า

"จากการที่ได้รับพิจารณาอย่างรอบคอบและได้มีโอกาสร่วมในธุรกิจประเภทต่าง ๆ ด้วยตนเองแล้ว ข้าพเจ้าได้ข้อสรุปที่ว่ากิจกรรมที่เหมาะสมที่สุดสำหรับขุนนางที่ต้องการยึดอาชีพมาเลี้ยงชีวิต หรือเพื่อลงทุนนั้นยากที่จะหาอะไรดีไปกว่ากิจการด้านที่ดิน และผลประโยชน์จากที่ดินนั้นจะหาอะไรดีไปกว่าการให้เช่าที่ดินแก่ชาวนาเป็นไม่มี"[9]

ทั้งนี้ ข้อมูลจากการสำมะโนเกษตรปี พ.ศ. 2493 พบว่ามีการเช่าที่ดิน จำนวน 365,656 ราย รวมเนื้อที่ 5,975,000 ไร่ ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2493 ในช่วงรัฐบาลของจอมพล แปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้มีการออกกฎหมายควบคุมการเช่านาเป็นครั้งแรก โดยการประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 เนื่องจากเกษตรกรชาวนาจำนวนมากต้องเช่านาผู้อื่นทำ และต้องเสียค่าเช่าในอัตราที่สูง เป็นเหตุให้ได้รับความเดือดร้อนและไม่เป็นธรรม จึงมีการออกกฎหมายให้มีการเก็บค่าเช่านามิให้เกินอัตราตามที่กฎหมายกำหนด เฉลี่ยแล้วสูงสุดไม่เกินร้อยละ 25 ของผลผลิต โดยมีบทกำหนดโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืนเรียกค่าเช่านาเกินกำหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม การควบคุมค่าเช่านาตามกฎหมายดังกล่าว ไม่ค่อยจะมีผลในทางปฏิบัติมากนัก

ในปี พ.ศ. 2517 ได้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 โดยการยกเลิกกฎหมายควบคุมการเช่านาฉบับเดิมของปี พ.ศ. 2493 เหตุผลเนื่องจากสภาพการทำนามีการเปลี่ยนแปลงไป มาตรการที่กฎหมายกำหนดไว้นั้นยังไม่เป็นธรรม การกำหนดค่าเช่านาชั้นสูงที่กำหนดไว้เป็นการแน่นอนในกฎหมายยังไม่เหมาะสม สมควรกำหนดตามสภาพของท้องที่และประเภทของข้าวหรือพืชไร่ที่เพาะปลูก โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการลงทุนของผู้เช่านาประกอบด้วย

---

[9]ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ, **การแสวงหาระบบเศรษฐกิจใหม่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทยในเศรษฐศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย** (กรุงเทพมหานคร: ทวีกิจการพิมพ์, 2524), หน้า 184-185, และ 524.

กฎหมายการควบคุมค่าเช่านาฉบับนี้ได้บังคับใช้ในระยะเวลาสั้น ๆ เพียงเจ็ดปี จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2524 จึงได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 และประกาศใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 98 ตอนที่ 133 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2524 ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการเช่านาของเกษตรกรให้สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งนอกจากเรื่องของการเช่านาแล้ว ยังเป็นการขยายให้สามารถครอบคลุมถึงการเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นด้วย โดยกฎหมายฉบับนี้ยังคงมีผลบังคับใช้จนกระทั่งปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ซึ่งใช้บังคับมาจนกระทั่งถึงปัจจุบันเป็นเวลา 34 ปี ในขณะที่สภาวการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยีด้านการเกษตร และการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงทำให้เกิดสภาพปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในหลายประเด็นด้วยกัน ตั้งแต่ประเด็นเกี่ยวกับขอบเขตของกฎหมายในการคุ้มครองการเช่าที่ดิน ซึ่งแต่เดิมกฎหมายควบคุมการเช่านาฉบับแรก ๆ มุ่งที่จะคุ้มครองเกษตรกรชาวนาในระดับล่างหรือชาวนาผู้ด้อยโอกาสโดยใช้จำนวนนาที่เช่าเป็นเกณฑ์พิจารณา ในขณะที่กฎหมายฉบับปัจจุบันมิได้มีเจตนารมณ์ดังกล่าว ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงเป็นชาวนาในระดับบน เกิดกระบวนการที่นายทุนหรือเกษตรกรระดับบนหรือนายทุนอาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้ามาเช่าที่ดินขนาดใหญ่เพื่อการทำนาในเชิงอุตสาหกรรมหรือเชิงพาณิชย์ โดยอาศัยประโยชน์จากความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้[10] ในขณะที่พบว่าปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มีปัญหาประเด็นความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย ที่กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในมาตราต่าง ๆ เช่น มาตรา 26 ที่บัญญัติให้มีการเช่าที่นาไม่ต่ำกว่า 6 ปี เมื่อมีการทำสัญญาเช่าระหว่าง

---

[10]กิตติเทพ เจียรพันธ์, **การคุ้มครองผู้เช่านาตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524**, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล การอบรมหลักสูตร "ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.)" (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2553), หน้า 37-39.

เจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดิน และมาตรา 53 ที่บัญญัติบังคับให้ผู้ให้เช่าที่นาซึ่งประสงค์จะขายที่นา จะขายได้ต่อเมื่อแจ้งให้ผู้เช่านาทราบก่อน และถ้าผู้เช่าต้องการจะซื้อจะต้องขายให้แก่ผู้เช่าและตกลงในวิธีการชำระเงิน ซึ่งผู้เช่าอาจจะขยายเวลาชำระเงินออกไปได้ไม่เกินกว่า 1 ปีเป็นผลให้ผู้ให้เช่าที่นาหรือเจ้าของที่ดินเห็นว่าเป็นการเสียโอกาส เพราะหากขายให้กับผู้อื่นจะได้เงินทั้งหมดในวันที่ขายที่ดิน[11]

ผลจากบทบัญญัติทั้งสองมาตราจึงทำให้การเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรส่วนใหญ่เป็นการตกลงกันด้วยวาจาแทนที่จะเป็นการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้เกิดความไม่แน่นอนต่อการเช่าที่ดินในปีต่อไป อนึ่ง ถึงแม้ว่าการเช่าจะมีหลักฐานเป็นหนังสือก็มีผลบังคับไม่แตกต่างกัน อีกประการหนึ่งเจ้าของที่ดินอีกส่วนหนึ่งเห็นว่าบทบัญญัติทั้งสองมาตรามีความไม่เป็นธรรม ทำให้เจ้าของที่ดินเสียเปรียบผู้เช่าที่ดิน เนื่องจากการกำหนดระยะเวลาการเช่านามีกำหนดระยะเวลานานถึง 6 ปี และการสิ้นสุดของสัญญาเช่านานั้น มีเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดภาระต่อผู้ให้เช่า หรือเจ้าของที่ดิน โดยเฉพาะการบอกเลิกเช่าตามมาตรา 37 ซึ่งทำให้เจ้าของที่ดินไม่สามารถที่จะนำที่ดินของตนเองไปใช้ประโยชน์อื่นได้ในเวลาที่ต้องการ และโดยเฉพาะในกรณีที่การกำหนดเงื่อนไขการบอกเลิกเช่านา ตามมาตรา 37 (1) นั้น เจ้าของที่ดินหรือผู้ให้เช่านาส่วนใหญ่มิได้เป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมด้วยตนเอง ซึ่งทำให้ผู้ให้เช่านาไม่สามารถนำเหตุผลดังกล่าวมาบอกเลิกการเช่านาต่อผู้เช่านา และคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล(คชก.ตำบล) ได้ นอกจากนั้น ในกรณีการบอกเลิกการเช่านาเพื่อประโยชน์ของครอบครัวของตนตามความจำเป็นในมาตรา 37(2) ถึงแม้ว่าผู้ให้เช่านาจะให้เหตุผลการบอกเลิกการเช่านาเพื่อประโยชน์ของครอบครัวตามความจำเป็น แต่การวินิจฉัยให้เลิกเช่านาหรือไม่ให้เลิกเช่านา ก็ยังเป็นอำนาจของ คชก.ตำบล เป็นผู้พิจารณาการเลิกสัญญาตามที่เห็นควร ซึ่ง คชก.ตำบล อาจสั่งให้ยับยั้งการบอกเลิกเช่านาได้ การบอกเลิกสัญญาการเช่านาดังกล่าวนั้นจึงตกเป็นภาระแก่เจ้าของที่ดินหรือผู้ให้เช่าที่จะต้องพิสูจน์ถึง

---

[11]สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย, "รายงานการศึกษาโครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดินและการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม", (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์วิทูร (1997), 2551), หน้า 343-344.

เหตุผลและความจำเป็นของการบอกเลิกเช่าให้แก่ คชก.ตำบล เพื่อพิจารณาวินิจฉัยและให้ความเห็นชอบในการบอกเลิกการเช่านาดังกล่าว[12]

สำหรับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาสิ้นสุดการเช่านานั้น เนื่องจากกฎหมายกำหนดบังคับระยะเวลาการเช่า 6 ปี ต่อครั้ง ผู้ให้เช่าและผู้เช่าไม่อาจตกลงกันกำหนดระยะเวลาการเช่าเป็นรายปีหรือกำหนดเป็นอย่างอื่นได้ รวมทั้งการกำหนดอัตราค่าเช่าที่ขึ้นอยู่กับ คชก. ตำบลเป็นผู้กำหนดค่าเช่านาทุก 3 ปี ซึ่งในฝ่ายของผู้ให้เช่านามีความเห็นว่าสถานการณ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะราคาข้าวซึ่งไม่สอดคล้องกับอัตราค่าเช่า และการประกาศของ คชก. ตำบล ตามปกติจะติดประกาศไว้ที่ทำการกำนัน ซึ่งชาวนาส่วนใหญ่จะไม่เห็นข้อมูลดังกล่าว นอกจากนั้นในกรณีที่สัญญาเช่ามิได้มีการทำอย่างถูกต้องตามกฎหมายเหมือนเป็นการทำนิติกรรมอำพราง แต่สามารถฟ้องร้องคดีได้กรณีเกิดข้อพิพาท และประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการที่ผู้เช่าได้ทำมาหากินในพื้นที่เช่ามายาวนาน เกิดความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของที่ดินและมีการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยและก่อสร้างถาวรวัตถุในพื้นที่เช่า เมื่อครบกำหนดจะไม่ยอมออกจากพื้นที่เช่าและมีการเรียกร้องค่ารื้อถอน ค่าขนย้าย และมีการนำที่เช่าไปให้ผู้อื่นเช่าต่อโดยคิดราคาสูงขึ้น ส่งผลให้ผู้เช่าไม่อยากทำสัญญาเช่าเป็นเวลานานๆ และหากเจ้าของที่ดินต้องการนำที่ดินที่ปล่อยให้เช่าออกขาย จะต้องให้สิทธิผู้เช่าเป็นคนซื้อรายแรก

ทั้งนี้ การที่กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีกฎเกณฑ์เงื่อนไขที่บังคับเข้มงวด ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม จึงได้เกิดปัญหาเจ้าของที่ดินหลีกเลี่ยงในการทำสัญญาเช่า โดยใช้วิธีการทำเป็นแบบหุ้นส่วน หรือจ้างแรงงานหรือจ้างทำของ และเจ้าของเลี่ยงที่จะปล่อยให้เช่า แต่จะปล่อยเป็นพื้นที่ว่างเปล่าโดยทิ้งร้างที่ดินไว้โดยไม่ได้ให้เช่าและมิได้ทำประโยชน์แต่อย่างใด[13] จนเป็นที่ประจักษ์ว่าในปี พ.ศ. 2550 จำนวนนาที่ทิ้งร้างมีมากถึง 1.1 ล้านไร่ อันนับเป็นการสูญเสียทางเศรษฐกิจและกำลังการผลิต

---

[12]กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, "เอกสารสรุปผลการประชุมผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์", วันศุกร์ที่ 26 พฤศจิกายน 2553 เวลา 13.30 น. ณ ห้องประชุมกรมส่งเสริมสหกรณ์, หน้า 9-10.

[13]กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, เรื่องเดียวกัน.

อาหารของประเทศอย่างน่าเสียดาย ในขณะที่ปัญหาที่เกิดขึ้นต่อเกษตรกรชาวนาคือ เกษตรกรชาวนาต้องขาดที่ดินเพื่อเช่าทำนา นอกจากนั้น ชาวนาอาจถูกเอาเปรียบในเรื่องอัตราค่าเช่า เพราะที่จ่ายจริงสูงกว่าตามที่กฎหมายกำหนด และเกษตรกรที่ใช้สิทธิตามโครงการประกันรายได้ ถูกเจ้าของที่นายึดเอาไป[14] เป็นต้น

ทั้งนี้ ในการประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2554 ที่ประชุมได้มีมติเสนอให้รัฐบาลเร่งรัดแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งฝ่ายเจ้าของที่ดินผู้ให้เช่าและเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน แม้ว่าปัจจุบันจะยังไม่มีผลในทางปฏิบัติจากข้อเสนอดังกล่าวข้างต้น แต่อย่างใดก็ตาม

จากสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าว พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จึงได้มอบหมายให้ฝ่ายกฎหมาย ประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปร่วมกันพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสามเดือน โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการเช่าที่ดินทั้งผู้ให้เช่าและเกษตรกรผู้เช่า ทั้งนี้ เพราะตัวกฎหมายมีเงื่อนไขบังคับเจ้าของที่ดินและคุ้มครองผู้เช่ามากเกินไป จนทำให้เจ้าของที่ดินตัดสินใจไม่ยอมให้เช่าที่ดินในที่สุด แต่เกษตรกรมีความจำเป็นที่ต้องขอเช่า สุดท้ายจึงกลายเป็นการเช่าที่ดินกัน โดยไม่ทำตามกฎหมาย โดยมีประมาณ 1.08 ล้านครัวเรือน หรือ ร้อยละ 41 ของผู้เช่าที่นาทั้งหมด

---

[14]โครงการประกันรายได้เกษตรกร ดำเนินการโดยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ในฤดูการผลิตปี พ.ศ. 2552-2553 ซึ่งใช้กับพืช 3 ชนิด คือ ข้าว (นาปี/นาปรัง) ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และมันสำปะหลัง โดยมีการกำหนดราคาประกันขั้นต่ำ และราคาอ้างอิงในแต่ละสัปดาห์ หากราคาอ้างอิงในวันที่ชาวนาขอใช้สิทธิต่ำกว่าราคาขั้นต่ำ ชาวนาก็จะได้รับส่วนต่างของราคาในปริมาณที่เป็นจริง แต่ไม่เกินโควต้าที่กำหนดสำหรับพืชแต่ละชนิด ทั้งนี้ชาวนา (เกษตรกร) จะต้องขึ้นทะเบียนกับกรมส่งเสริมการเกษตรก่อนจึงจะเข้าร่วมโครงการได้ อย่างไรก็ตาม เกิดปัญหากรณีเจ้าของที่นาซึ่งมิได้ทำนาเอง แต่เป็นผู้รับประโยชน์ในการใช้สิทธิดังกล่าวแทนชาวนาผู้เช่านา.

ที่เช่านาทำโดยไม่ทำสัญญาตามกฎหมาย จึงต้องแก้ไขกฎหมายให้สามารถปฏิบัติได้จริง และดึงทุกคนเข้าสู่ระบบ[15]

นอกจากนโยบายในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการเช่านาหรือพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ยังได้กำหนดนโยบายในการช่วยเหลือเกษตรกร โดยสนับสนุนให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีการใช้ปัจจัยการผลิตที่เหมาะสมเพื่อลดต้นทุนการผลิตต่อไร่และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการประกอบอาชีพการเกษตร โดยให้ความเห็นชอบแนวทางการช่วยเหลือผู้ปลูกข้าวในฤดูการผลิตปี 2557/58 เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2557 กำหนดมาตรการในการลดต้นทุนการผลิต จำนวน 5 มาตรการ โดยมีมาตรการที่สำคัญคือมาตรการการลดต้นทุนการผลิตและการควบคุมค่าเช่านาเพื่อช่วยเหลือชาวนา โดยในส่วนของมาตรการหลักซึ่งเป็นมาตรการเร่งด่วนคือการลดต้นทุนด้านปัจจัยการผลิตและบริการให้ได้ ไร่ละ 432 บาท โดยย้ำถึงมาตรการสำคัญคือการขอความร่วมมือจากภาคเอกชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการลดราคาปุ๋ยเคมีลงไร่ละ 40 บาท สารเคมีลดราคาขั้นต่ำลงไร่ละ 20 บาท ค่าเมล็ดพันธ์ลดลงไร่ละ 122 บาท ค่าบริการรถเกี่ยวข้าวลดราคาลงไร่ละ 50 บาท และค่าเช่านาลดราคาลงไร่ละ 200 บาท

โดยการควบคุมค่าเช่านาได้กำหนดแนวทางให้นายอำเภอและเกษตรอำเภอทุกอำเภอ ดำเนินการควบคุมค่าเช่านาและการช่วยเหลือชาวนาในพื้นที่ให้เกิดความเป็นธรรม และลดค่าเช่านาลงให้มีความเหมาะสมทุกราย โดยให้ลดค่าเช่านาจากราคาปัจจุบันลงไร่ละไม่น้อยกว่า 200 บาท โดยให้พิจารณาจากคุณภาพของดินและน้ำในแต่ละพื้นที่ กรณีการคิดค่าเช่านาเป็นผลตอบแทนอย่างอื่นให้คำนวณผลตอบแทนดังกล่าวเป็นจำนวนเงินที่ไม่น้อยกว่า 200 บาทด้วย[16]

---

[15]ข่าวเศรษฐกิจ: บิ๊กตู่สั่งสังคายนากฎหมายเช่านา, **ไทยรัฐ**, 4 มิถุนายน 2558, หน้า 9.

[16]หนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0310.3/ว 1608 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2557 เรื่อง การลดต้นทุนการผลิตและการควบคุมค่าเช่านาเพื่อช่วยเหลือชาวนา.

และในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2558 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอในการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาการเช่านาของเกษตรกรดังนี้[17]

1. สรุปผลการดำเนินการลดค่าเช่านา ปีการผลิต 2557/58 ดังนี้

1.1 มีเกษตรกรผู้เช่านา จำนวน 380,965 ราย

1.2 มีเจ้าของที่ดินผู้ให้เช่านา จำนวน 411,519 ราย

1.3 อัตราค่าเช่านาต่อไร่ที่คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล คชก. ตำบล) ประกาศลด ภาคกลาง อัตราค่าเช่านาไร่ละ 1,000-1,500 บาท ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อัตราค่าเช่านาไร่ละ 800-1,200 บาท ภาคเหนือ อัตราค่าเช่านาไร่ละ 800-1,200 บาท และภาคใต้ อัตราค่าเช่านาไร่ละ 800 บาท

1.4 สามารถเจรจาเพื่อลดค่าเช่านาลงได้ทุกราย จำนวน 380,965 ราย

1.5 สามารถลดค่าเช่านาลงได้ เฉลี่ยไร่ละ 200-816 บาท

1.6 เกษตรกรได้รับการลดค่าเช่านาลงเฉลี่ยรายละ 631-22,238 บาท

1.7 จำนวนเงินที่สามารถเจรจาลดค่าเช่านาลงได้ 342,139,308 บาท

1.8 จังหวัดที่มีการเช่านา 70 จังหวัด จังหวัดที่ไม่มีการเช่านา 3 จังหวัด ได้แก่ อำนาจเจริญ ชุมพร และยะลา จังหวัดที่ไม่มีการทำนา 3 จังหวัด ได้แก่ กระบี่ พังงา และภูเก็ต

2. แนวทางการดำเนินการควบคุมค่าเช่านา ปีการผลิต 2558/59

2.1 แจ้งจังหวัดให้จัดประชุมนายอำเภอและเกษตรอำเภอเพื่อทบทวนผลการดำเนินการควบคุมค่าเช่านา ในฤดูการผลิตที่ผ่านมา หากพบว่าในพื้นที่ยังมีการเรียกเก็บค่าเช่านาไม่เป็นไปตามอัตราที่คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล (คชก. ตำบล) กำหนด ให้จังหวัดกำหนดมาตรการควบคุมค่าเช่านาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

---

[17]สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี 16 มิถุนายน 2558" สรุปผลการดำเนินการลดค่าเช่านา ปีการผลิต 2557/58 และแนวทางการดำเนินการควบคุมค่าเช่านา ปีการผลิต 2558/59 [Online], available, URL: http://www.cabinet.thaigov.go.th/iframe.php?url=http://www.cabinet.thaigov.go.th/cc_main21.htm, 2558 (มิถุนายน 30).

2.2 ทบทวนบัญชีรายชื่อผู้เช่านาและผู้ให้เช่านาให้เป็นปัจจุบัน

2.3 ตรวจสอบการจ่ายค่าเช่านาในรอบปีที่ผ่านมา (ฤดูการผลิต 2557/58) หากพบว่ามีการเรียกเก็บค่าเช่านาเกินกว่าที่ คชก. ตำบล กำหนด ให้ คชก. ตำบล แจ้งความดำเนินคดีกับผู้ให้เช่าทุกราย

2.4 แจ้งให้ผู้เช่านาและผู้ให้เช่านาทราบอัตราค่าเช่าขั้นสูงที่ คชก. ตำบล กำหนด ในฤดูการผลิตปี 2558/59 และแจ้งบทกำหนดโทษ หากมีการเรียกหรือรับค่าเช่านาเกินกว่าอัตราขั้นสูงที่ คชก. ตำบล กำหนด จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2.5 กำหนดช่องทางการร้องเรียน ร้องทุกข์และประชาสัมพันธ์ให้แก่ผู้เช่านาและผู้ให้เช่านาทราบทุกราย

2.6 ดำเนินการควบคุมค่าเช่านาทุกรายในพื้นที่ให้มีการเช่านาในอัตราที่เหมาะสม และไม่เกินอัตราค่าเช่าขั้นสูงที่ คชก. ตำบล กำหนด

2.7 มอบหมายให้ คชก. ตำบล ชุดปฏิบัติการประจำตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการหมู่บ้าน ติดตามตรวจสอบและควบคุมการเช่านาในพื้นที่ให้เกิดความเป็นธรรมทั้งสองฝ่าย พร้อมจัดทำป้ายแสดงอัตราค่าเช่านาประจำตำบลให้ประชาชนทราบอย่างน้อย จำนวน 1 ป้าย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลจะกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่เช่านา แต่ในทางปฏิบัติก็ยังประสบกับปัญหา โดยนายทวีศักดิ์ วีระศักดิ์ ประธานชมรมชาวนาเกษตรอินทรีย์ไทย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา กล่าวว่าค่าเช่านาไม่ได้ลดลงจริงตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ถ้าชาวนาไปต่อรองหรือเรียกร้องกับเจ้าของนามากเกินไป ผู้ให้เช่าก็จะไปเจรจากับผู้เช่านารายอื่นแทนทันที โดยมีข้อมูลว่าผู้ให้เช่านาโดยเฉพาะในแถบภาคกลาง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ชัยนาทและนครสวรรค์ ส่วนใหญ่เป็นนายทุนใหม่และนายทุนศักดินาที่มีพื้นที่กระจายอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดดังกล่าว จำนวนรวมกันเป็นแสนไร่ การเช่านาของชาวนาส่วนใหญ่จะไม่มีการทำสัญญาเช่าอย่างถูกต้องตามกฎหมาย หรือสัญญาเช่าไม่สมบูรณ์ มีการเลี่ยงโดยทำเป็นการจ้างชาวนาดูแลนา ซึ่งไม่มีการระบุ

อัตราค่าเช่า จำนวนปีที่เช่า และราคาค่าเช่าก็ขึ้นกับราคาข้าวเป็นหลัก ส่งผลทำให้เกษตรกรผู้เช่านาเสียเปรียบต้องยอมรับข้อกำหนดต่าง ๆ จากผู้ให้เช่า[18]

จากสภาพปัญหาอุปสรรคและด้วยเหตุผลดังกล่าวมา เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ดังนั้น จึงสมควรที่จะมีการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับการเช่านาหรือการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนสภาพปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายกรณีการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งข้อเสนอแนะ แนวทางแก้ไขปัญหาและมาตรการที่เหมาะสมในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้มีความเหมาะสมกับสภาวการณ์ในปัจจุบันและสอดคล้องกับแนวทางในการสร้างความเป็นธรรมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทยเป็นไปอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

## 1. 2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

1.2.2 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจน กฎระเบียบ ข้อบังคับหรือแนวทางปฏิบัติของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.2.3 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย เกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศบางประเทศ ตลอดจนสำรวจและวิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อหาแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมและเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทย

---

[18]กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch), ศูนย์รวมข่าว, "ตั้งวาระด่วนรื้อกฎหมายที่ดินเกษตรกร", [Online], available, URL: http://www.ftawatch.org/node/40715, 2558 (มิถุนายน 20).

1.2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ต่อส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรรมเป็นไปอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรม เหมาะสมกับสภาวการณ์ในปัจจุบัน

**1.3 สมมติฐานการวิจัย**

สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ที่ไม่เหมาะสมต่อสภาวการณ์ปัจจุบัน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้อง สามารถแก้ไขได้ หากมีการศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ที่นำไปสู่การบังคับใช้และการปฏิบัติที่เหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์และสร้างความเป็นธรรมแก่ทั้งเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดิน

**1. 4 ขอบเขตของการวิจัย**

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตด้านเนื้อหา และขอบเขตด้านพื้นที่วิจัย โดยขอบเขตด้านเนื้อหาจะมุ่งเน้นศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวคิดทฤษฎีด้านการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนหลักการเหตุผล สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน และกฎหมายของต่างประเทศบางประเทศ รวมถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่จะเป็นหลักสำหรับการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย

1.4.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557

1.4.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

1.4.3 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

1.4.4 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

1.4.5 กฎหมายอื่น ๆ ของไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม เช่น

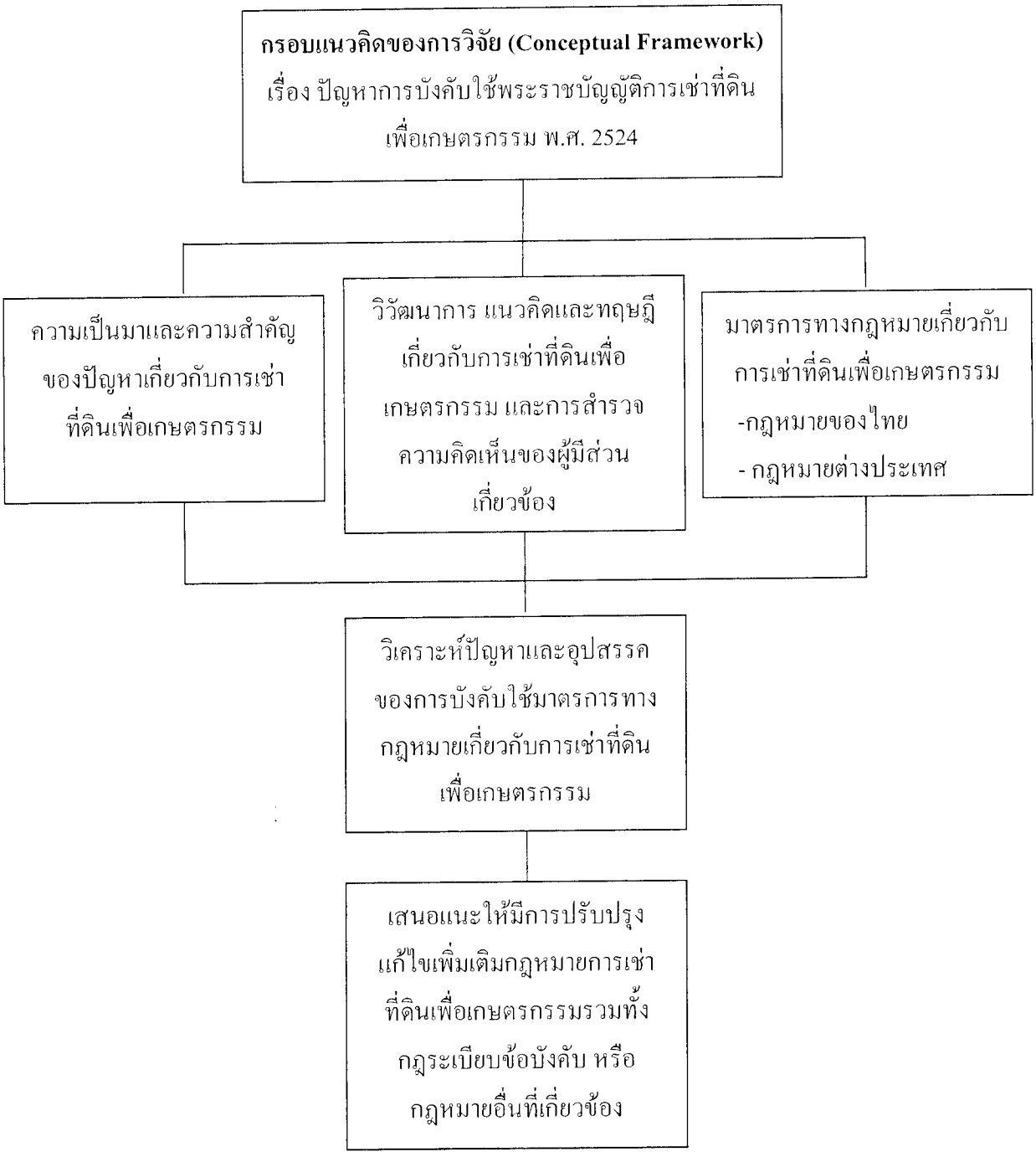
- ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

- พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551

1.4.6 กฎหมายการเช่าที่ดินหรือการจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของต่างประเทศบางประเทศ

นอกจากนี้ ได้ดำเนินการวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยจัดให้มีการสำรวจความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยกำหนดขอบเขตพื้นที่การวิจัย กลุ่มเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่างในเขตพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อันเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจำนวนมาก

## 1. 5 กรอบแนวคิดของการวิจัย



## 1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

"เกษตรกรรม" หมายความว่า การทำนา ทำสวน ทำไร่ ทำนาเกลือ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงออกตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

"ผู้เช่า" หมายความว่า ผู้เช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่

"ผู้ให้เช่า" หมายความว่า ผู้ที่ให้เช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่

"การเช่า" หมายความว่า การเช่าหรือการเช่าช่วงโดยได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าซึ่งที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมประเภทที่การเช่าที่ดินเพื่อการนั้นมีการควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ไม่ว่าการเช่าหรือการเช่าช่วงนั้นจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตามและหมายความรวมถึงการยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมดังกล่าวโดยได้รับค่าเช่า และการทำนิติกรรมอื่นใด อันเป็นการอำพรางการเช่านั้น

"ค่าเช่า" หมายความว่า ผลิตผลเกษตรกรรม เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดซึ่งให้เป็นค่าตอบแทนการเช่า และหมายความรวมถึงประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ผู้ให้เช่าหรือบุคคลอื่นได้รับเพื่อตอบแทนการให้เช่าทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อม

## 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 ทำให้ทราบความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเช่าที่ดิน ที่ตราขึ้นในอดีตจนถึงปัจจุบัน

1.7.2 ทำให้ทราบถึงแนวคิดและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายอื่น ๆ ของไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถใช้อ้างอิงและประกอบการเรียนการสอนได้

1.7.3 มีข้อเสนอแนะ การแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมทั้งต่อผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่

ให้เช่าและต่อเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน เพื่อให้ความคุ้มครองในการบังคับใช้กฎหมายต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

# บทที่ 2
# แนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรม และวิวัฒนาการของกฎหมาย เกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

## 2.1 แนวคิดและทฤษฎี

ในการศึกษาเรื่อง การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Tenancy of Agricultural Land) นั้นมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการศึกษาเรื่อง การปฏิรูปที่ดิน (Land Reform) เนื่องจากมีเนื้อหาที่คาบเกี่ยวจนอาจจะเรียกได้ว่าแทบจะเป็นเรื่องเดียวกัน โดยที่การปฏิรูปที่ดิน มีขอบเขตการศึกษาที่กว้างขวางมากทั้งด้าน รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และสังคมวิทยา และเมื่อกล่าวถึงการปฏิรูปที่ดินจึงมีประเด็นปัญหาว่าการปฏิรูปที่ดินควรจะมีขอบเขตความหมายเพียงใด ทั้งนี้ หากพิจารณาในแง่ความหมายทั่วไป การปฏิรูปที่ดิน ควรจะมีความหมายเพียงว่า "การจัดระบบการถือครองที่ดินเสียใหม่ โดยยกเลิกระบบเดิมและกำหนดระบบใหม่ขึ้น เพื่อที่จะให้ระบบใหม่นั้นสามารถสนองตอบความต้องการที่มุ่งหมายได้" การปฏิรูปที่ดินจึงอาจมีจุดมุ่งหมายเพื่อการผังเมือง การอุตสาหกรรม หรือการเกษตรกรรมก็ได้ แต่โดยทั่วไปเมื่อพูดถึงการปฏิรูปที่ดินก็มักจะมุ่งหมายถึงแต่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Agricultural land Reform) เท่านั้น[19]

"การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม" ก็มีความหมายแตกต่างกันอยู่สองนัย โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ การกระจายการถือครองที่ดินหรือสิทธิในที่ดิน (Land Redistribution) ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิการเช่าเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่เกษตรกรเล็ก ๆ ผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินแต่ขนาดที่ดินไม่พอแก่การครองชีพ และเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ผู้ใช้แรงงานในการเกษตร (Agricultural Laborer) ด้วย ซึ่งวิธีดำเนินงานในการนี้อาจเป็นการเวนคืนเอาที่ดินมาจาก

---

[19]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, **กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม**, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2526), หน้า 5-7.

เจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ หรือจัดหาที่ดินของรัฐ (Public Land) มาขายให้เกษตรกร หรือจัดให้เกษตรกรได้เข้าทำกิน เช่น การจัดที่ดินเพื่อตั้งนิคม และเห็นว่าการให้ความหมายของการปฏิรูปที่ดินไว้กว้างกว่านี้จะทำให้ภาพพจน์และแนวความคิดการปฏิรูปที่ดินเลอะเลือนไม่ชัดเจน

ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งกลับเห็นว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมนั้น มีความหมายอย่างกว้าง คือหมายความถึง การปรับปรุงสภาพการถือครองที่ดิน (ทั้งในลักษณะของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิการเช่า) สถาบันการผลิตทางเกษตร (Agricultural production Institutions) สถาบันบริการสนับสนุนการเกษตร (Agricultural supporting services Institutions) และสถาบันอื่นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทด้วย (Rural Development Institutions) เช่น การจัดขนาดที่ดินให้มีการถือครองพอเพียงแก่การครองชีพ ปรับปรุงระบบการเช่าที่ดินมิให้มีการเอารัดเอาเปรียบแก่กันจนเกินไป และให้ความมั่นคงในการถือครองที่ดินมากขึ้น การจัดรูปที่ดินให้เหมาะสมกับความเป็นอยู่และการประกอบเกษตรกรรม ปรับปรุงการใช้แรงงานในการเกษตรและส่งเสริมวิชาการเกษตรแผนใหม่ การจัดระบบภาษีที่ดิน ระบบสินเชื่อเพื่อการเกษตร ระบบสหกรณ์เพื่อการเกษตรและการครองชีพ การจัดกิจการอุตสาหกรรมในชนบท การจัดจำหน่ายผลผลิตการเกษตร รวมตลอดถึงการพัฒนาการศึกษาและสาธารณกิจต่าง ๆ ในชนบทด้วย

ทั้งนี้ เพราะฝ่ายหลังเห็นว่าการให้ความหมายการปฏิรูปที่ดินอย่างแคบนั้น ไม่ช่วยให้การปฏิรูปที่ดินดำเนินไปวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีการปฏิรูปที่ดินได้ ลำพังแต่การกระจายการถือครองโดยไม่มีกิจการอื่นอันเกี่ยวข้องร่วมด้วยนี้ ไม่มีประโยชน์อันใดเกิดขึ้นมา การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องเป็นสิ่งที่จัดทำเพื่อเพิ่มพูนผลผลิตเกษตรและพัฒนาประเทศ การให้ความหมายอย่างกว้างเช่นนี้เท่านั้น จึงจะช่วยให้มีการศึกษาถึงสถาบันต่าง ๆ เหล่านั้นด้วย เพราะความเป็นจริงแล้วสถาบันเหล่านั้นเกี่ยวข้องและเป็นสาเหตุโดยตรงในการปฏิรูปที่ดิน[20]

---

[20]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, **กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม**, เรื่องเดียวกัน.

กล่าวในที่สุด การศึกษาเรื่องการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงเป็นการศึกษาในเนื้อหาส่วนหนึ่งของการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม จึงอาจมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดิน สภาพการถือครองที่ดิน การจัดการที่ดิน และส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

**2.1.1 กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสมัยบาบิโลนและสมัยโรมัน**

การเช่าที่ดิน (Tenancy of Land) หมายความถึงการได้มาซึ่งสิทธิที่จะได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามสัญญาระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่า โดยผู้เช่าให้ผลตอบแทนแก่ผู้ให้เช่า การเช่าที่ดินตามกฎหมายโรมันนั้นถือว่าเป็นบุคคลสิทธิโดยแท้ ถ้าผู้ให้เช่าขายที่ดินไป ผู้เช่าจะยกเอาการเช่านั้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้ซื้อที่ดินไม่ได้ แต่ในสมัยต่อมาเห็นกันว่าไม่มีความเป็นธรรม เพราะผู้เช่าที่ดินมักต้องอาศัยที่ดินนั้นเป็นหลักสำคัญในการครองชีพ เช่น เป็นบ้านอยู่อาศัย หรือเพื่อใช้ในการประกอบเกษตรกรรม ซึ่งผู้เช่ามักจะมีโครงการถาวรในการใช้ที่ดินนั้น กฎหมายระยะต่อมาจึงแก้ไขให้การเช่าอสังหาริมทรัพย์ตกติดไปกับทรัพย์สินด้วย และผู้ซื้อที่ดินไปจะมีฐานะเป็นผู้ให้เช่าที่ดินโดยอัตโนมัติ[21]

การเช่าที่ดินตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เก่าที่สุดน่าจะได้แก่ ประมวลกฎหมายของ กษัตริย์ฮัมมูราบี (King Hammurabi) (1792-1750 B.C.) แห่งอาณาจักรบาบิโลน ซึ่งสลักลงไปในแท่งศิลาไดโอไรท์ (diorite) ด้วยอักษรลิ่ม (cuneiform) ในประมวลกฎหมายของกษัตริย์ฮัมมูราบีซึ่งกล่าวกันว่าเป็นการนำเอากฎหมายจารีตประเพณีมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร หลักกฎหมายที่มีชื่อเสียงที่สุดของกษัตริย์ฮัมมูราบี ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษระบบตาต่อตา ฟันต่อฟัน (an eye for an eye, a tooth for a tooth) หรือที่รู้จักกันดีในชื่อว่า Lex talionis เป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดในลักษณะเดียวกันกับที่กระทำกับผู้อื่น ในส่วนของกฎหมายเอกชนนั้น ในศิลาจารึกของกษัตริย์ฮัมมูราบี มีกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดิน การเช่าอาคารสิ่งปลูกสร้าง การเช่าปศุสัตว์ มี

---

[21]Cohn, E. J., **Manual of German law** (London: British Institute of International and Comparative Law; Dobbs Ferry, N.Y.: Oceana Publications, 1968-1971), p. 139.

กฎหมายครอบครัว กฎหมายว่าด้วยสัญญา มีหลักว่าด้วยเสรีภาพในการแสดงเจตนา การซื้อขายทรัพย์ใช้หลักผู้ซื้อพึงระวัง (caveat emptor)[22]

สภาพสังคมในสมัยโรมัน มีจารีตประเพณีความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปการะกับผู้รับอุปการะในกรณีที่เป็นเสรีชน (Patron and Client System) หรือ นายกับทาส (Master and Slave Relations) หรือเจ้ากับข้า (Lord and Vassal Relations) คือการที่สามัญชนหรือทาสต้องการความคุ้มครองหรือการอุปการะจากบุคคลผู้มีอำนาจหรือผู้มั่งคั่ง โดยมีพันธะกรณีในการที่จะทำงานรับใช้หรือช่วยรบเป็นการตอบแทน นอกจากนี้ยังมีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน เมื่อบุคคลเช่าที่ดินเพื่อทำกินจากเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินก็มีพันธะในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้เช่า หรือกรณีชาวนาเจ้าของที่ดินผืนเล็ก ๆ (Villein) มีความกลัวภัยโจรผู้ร้าย หรือภัยจากการรุกรานของพวกอนารยชน จึงยกที่นาของตนให้แก่เจ้านาย (Lord) โดยชาวนามีฐานะเป็นผู้เช่าตลอดกาล ไม่ต้องมีภาระพันธะผูกพันอยู่ติดกับที่ดิน มีหน้าที่ตามธรรมเนียมปฏิบัติเท่านั้น เจ้านายจะเรียกร้องตามอำเภอใจไม่ได้ แม้แต่การกำหนดภาษี ซึ่งต่างจากพวกทาสติดที่ดิน (Serf) ที่อาศัยที่ดินทำกินมาตั้งแต่บรรพบุรุษ จะต้องผูกพันกับที่ดินโยกย้ายไม่ได้ เว้นแต่เจ้านายจะสั่ง เจ้านายมีสิทธิจะใช้ทำงานหรือกำหนดการเสียภาษีได้ตามต้องการ ประเพณีเช่นนี้ ชาวโรมันเรียกว่า ระบบอุปการคุณ (Patrocium)[23]

การที่ชาวนามีหนี้สินมาก ไม่สามารถชำระหนี้ได้ จึงโอนที่ดินหรือที่นาให้แก่เจ้าหน้าที่หรือเจ้านาย โดยยอมอยู่ในฐานะผู้เช่าที่ดินนั้นทำกิน หรือผู้ที่ไม่มีที่ดินขออาศัยทำประโยชน์ในที่ดินของขุนนางแล้วให้ค่าเช่าและรับใช้ทำงานด้วย ประกอบกับเจ้านายหรือขุนนางมีที่ดินจำนวนมากเกินกำลังที่จะทำประโยชน์ในที่ดินนั้นได้ลำพัง จึงยินดีให้มีผู้มาเช่าที่ดินทำประโยชน์

ในขณะที่การปกครองของพระสันตะปาปาแห่งกรุงโรมทั้งด้านศาสนาและการเมืองมีอยู่สูงมาก ในการปกครองคณะสงฆ์มีการรักษาผลประโยชน์ของสถาบัน

---

[22]กำธร กำประเสริฐ และ มัลลิกา พินิจจันทร์, **คำบรรยายวิชาหลักกฎหมายเอกชน: LA102 (LW102)**, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554), หน้า 21-22.

[23]มยุรี เจริญ, **ประวัติศาสตร์ยุโรป 1**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541), หน้า 62.

ศาสนาแบบ "Benefice" คือ จารีตการยกที่ดินของวัดให้เอกชนเช่า โดยวัดได้รับค่าตอบแทนคือแรงงานและการเป็นทหารหรือการยกผลผลิตให้แก่วัด ประเพณีเช่นนี้เรียกว่า ระบบคุ้มครอง (Precarium) ต่อมาในศตวรรษที่ 8 เรียกกันว่า ระบบคุณประโยชน์ (Beneficium หรือ Benefice)[24] ซึ่งจารีตประเพณีดังกล่าวได้สืบทอดมาจนถึงยุคเสื่อมของจักรวรรดิโรมัน (คริสต์ศตวรรษที่ 3-4) ได้เกิดปัญหาแรงงานเกษตรกรรม ซึ่งเอื้อต่อการก่อกำเนิดของระบบศักดินา(Feudalism)ในสมัยกลาง ดังนี้

1) การสร้างอาณานิคมแรงงาน (The Colonate) ซึ่งห้ามเกษตรกรหรือผู้เช่าที่ดินย้ายถิ่นฐาน เพื่อประกันผลผลิตและป้องกันการอพยพเข้าสู่เมืองใหญ่ ทำให้แรงงานเกษตรกรรมกลายเป็นทาสที่ดิน (serf) ภายใต้อำนาจของเจ้าที่ดิน

2) การเช่าที่ดินระยะยาว (The Precarium) เกิดจากการที่กฎหมายยอมให้เกษตรกรซึ่งผิดสัญญาเช่าที่ดินถูกไล่ออกจากที่ดินได้ เจ้าที่ดินรายย่อยจึงยอมยกที่ดินให้เจ้าหนี้หรือเจ้าที่ดินรายใหญ่เพื่อแลกกับการคุ้มครอง จึงเป็นที่มาของการตกอยู่ภายใต้อำนาจของเจ้าที่ดิน ในสมัยศักดินารุ่งเรืองเจ้าที่ดินจึงมีอำนาจเด็ดขาดเหนือประชาชนทั้งทางการบริหาร กฎหมายและตุลาการ

จากสภาพปัญหาเกี่ยวกับการเช่าที่ดินและการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังกล่าว ทำให้อำนาจของเจ้าที่ดินทั้งกษัตริย์ ขุนนางและพระสันตปาปามีมากขึ้น เข้มแข็งขึ้น ในขณะที่อำนาจขององค์จักรพรรดิแห่งอาณาจักรโรมันเริ่มเสื่อมลงจนล่มสลายในที่สุด

**2.1.2 กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในยุโรปสมัยกลาง (Middle Ages)**

ภายหลังการสิ้นสุดของยุคโรมัน .ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 6-8 ยุโรปกลางเหนือและตะวันตกเป็นดินแดนที่มีการรบวุ่นวายจนกระทั่งระหว่างศตวรรษที่ 9-11 จึงเกิดระบบการปกครองที่ผสมผสานอารยธรรมกรีกโรมัน กอล (Gaul) และเยอรมันเข้าด้วยกัน กลายเป็นจารีตที่เน้นกรรมสิทธิ์ที่ดินและความผูกพันแบบสังคมกสิกรรมศักดินา (Feudal Agarian Society) ระหว่างชาวนา ทาสและเจ้าของที่ดินโดยมีศาสนาเป็นตัวเชื่อม ที่เรียกกันว่า "ระบอบศักดินาสวามิภักดิ์"หรือ Feudalism

---

[24]มยุรี เจริญ, **ประวัติศาสตร์ยุโรป 1**, เรื่องเดียวกัน.

คำว่า "ศักดินาสวามิภักดิ์" หรือ Feudalism มาจากคำว่า Feuda หรือ Fief แปลว่า "ที่ดินแปลงหนึ่ง" หมายถึงที่ดินซึ่งจะเป็นพันธะความเกี่ยวข้องระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้ใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้น อีกนัยหนึ่งหมายถึงระบบการปกครองและโครงสร้างทางสังคมที่เน้นความสำคัญของกรรมสิทธิ์ที่ดิน การเป็นเจ้าของที่ดินเป็นคุณสมบัติพื้นฐานของสิทธิอำนาจทางการเมืองและสังคม หากปราศจากกรรมสิทธิ์ที่ดินบุคคลก็ไม่สามารถอ้างสิทธิทางการเมืองได้[25]

ระบบศักดินาจึงหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เช่าที่ดิน ผู้เช่าที่ดินอาจเสียค่าเช่าเพียงเล็กน้อยแต่มีพันธะต่อจ้าของที่ดินหลายอย่าง เช่น การช่วยทำสงครามในกองทหารของเจ้าของที่ดิน การช่วยเหลือเงินเมื่อลูกสาวของเจ้าของที่ดินแต่งงาน ฯลฯ เป็นต้น เจ้าของที่ดินก็ต้องคุ้มครองแก่ผู้เช่าเมื่อถูกปองร้าย หรือดูแลผลประโยชน์และบุตรธิดาของผู้เช่าที่ดินเมื่อเสียชีวิต

ระบบศักดินามีลักษณะการกระจายอำนาจจากรัฐไปยังขุนนาง ขุนนางคนใดเป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่และอุดมสมบูรณ์ก็จะมีอิทธิพลทางการเมืองมาก หากอำนาจรัฐอ่อนแออำนาจของขุนนางจะเข้มแข็งแทน ระบบศักดินาหมดไปเมื่อมีรัฐประชาชาติและการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางภายใต้สถาบันกษัตริย์

นอกเหนือจากการปกครองในระบอบศักดินาสวามิภักดิ์ (Feudalism) แล้ว สิ่งสำคัญที่อยู่เคียงคู่กันคือ ระบบแมนเนอร์ (Manorial System) หมายถึง ระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง (Self-Sufficiency) ในยุคกลางที่มีการเกษตรกรรมเป็นหลักสำคัญ ตามรากศัพท์คำว่า แมนเนอร์ (Manor) หมายถึง บ้านหรือคฤหาสน์หรือปราสาทซึ่งเป็นที่อยู่ของขุนนาง เรียกว่าคฤหาสน์แมนเนอร์ (Manor House)

สภาพทั่วไปของแต่ละแมนเนอร์จะมีขุนนางเจ้าของแมนเนอร์ เรียก "Lord of the Manor" ซึ่งอาจจะเป็นชนชั้นสูงหรือพระก็ได้ ขุนนางแมนเนอร์จะมีฐานะความมั่งคั่งมากน้อยขึ้นอยู่กับจำนวนที่ดินครอบครอง ขุนนางบางคนอาจจะมีเพียงแมนเนอร์เดียว แต่บางคนอาจมีสิทธิ์ครอบครองแมนเนอร์เป็นร้อย ๆ ได้ ในแต่ละแมนเนอร์มีการทำ

---

[25]อัธยา โกมลกาญจน, **อารยธรรมตะวันตก**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541), หน้า 223.

เกษตรกรรมเป็นหลัก แม้แต่แมนเนอร์ที่เล็กที่สุดมีเนื้อที่ประมาณ 300 – 400 เอเคอร์ และอาจประกอบด้วยหมู่บ้านเดียวหรือมากกว่านั้น แต่ละแมนเนอร์จะมีระบบเศรษฐกิจที่สมบูรณ์ในตัวเอง (Self-Sufficiency) ภายในแต่ละแมนเนอร์จะมี Manor-House ของ Lord อยู่ตรงกลางล้อมรอบด้วยคูกั้นเป็นที่อยู่ของครอบครัวเจ้าของที่ดินและอัศวินทั้งหลาย ตลอดจนผู้จัดการดูแลแมนเนอร์ (Bailiff) และพระของหมู่บ้านแมนเนอร์ ถัดจากคูที่ล้อมรอบ Manor-House เป็นที่อยู่อาศัยของชาวไร่ชาวนา เลยที่อยู่ของชาวไร่ชาวนาออกไปเป็นไร่นา ในแมนเนอร์จะมีการแบ่งที่ดินเป็นสองส่วน ที่ดินส่วนหนึ่งเรียกว่าดีมีนส์ (Demesne) หมายถึงที่ดินไร่นาอันอุดมสมบูรณ์ ส่วนใหญ่เป็นไร่ที่ดินภายใน ส่วนที่ดีที่สุดกันไว้เป็นสมบัติส่วนตัวของเจ้าของที่ดินและพระ ซึ่งเป็นขุนนาง เจ้าของที่ดินของแมนเนอร์เป็นผู้ครอบครอง ดีมีนส์จะมีประมาณ 1 ใน 6 ถึง 1 ใน 3 ของที่ดินทั้งหมด มีพวกชาวไร่ชาวนา (Peasant) หรือทาสติดที่ดิน (Serf) มาทำงานในดีมีนส์ให้แก่ขุนนางเป็นเวลา 3 วัน ใน 1 สัปดาห์

ที่ดินอีกส่วนหนึ่งเรียกว่าเทนเนเมนท์ (Tenement) หมายถึงที่ดินไร่นาที่ทำกินของชาวไร่ชาวนาและทาสติดที่ดิน ส่วนใหญ่เทนเนเมนท์มักจะเป็นบริเวณที่ดินที่ไม่ค่อยอุดมสมบูรณ์

ระบบการเกษตรในแมนเนอร์จะใช้ระบบไร่นา 3 แปลง (Three-Fields System) คือการแบ่งที่ดินออกเป็น 3 แปลง ใช้เพาะปลูกเพียง 2 แปลง อีกแปลงหนึ่งทิ้งพักว่างไว้เพื่อให้ดินฟื้นตัว ครั้นในฤดูกาลต่อมา สลับใช้ที่ดินแปลงว่างเพาะปลูก แล้วปล่อยให้ที่ดินแปลงอื่นว่างแทน หมนเวียนสลับเปลี่ยนเพื่อให้ดินมีความอุดมสมบูรณ์ และโดยที่ในสมัยนี้ยังขาดความรู้ทางวิชาการและเทคนิคการเกษตร ไม่รู้จักใช้ปุ๋ยทำนุบำรุงดิน ไม่รู้จักการคัดเลือกพันธ์เมล็ดพืชและสัตว์ เป็นการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ตามยถากรรม อุปกรณ์เครื่องใช้ในการเกษตรยังเป็นแบบเดิมและล้าหลัง ทำให้ได้ผลผลิตน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนที่ดินและแรงงาน

ระบบการบริหารงานหรือการแบ่งชนชั้นในแมนเนอร์สามารถแบ่งได้ ดังนี้[26]

---

[26]มยุรี เจริญ, **ประวัติศาสตร์ยุโรป 1**, เรื่องเดิม, หน้า 72-77.

1) ชนชั้นขุนนางหรือเจ้าของแมนเนอร์ ซึ่งอาจรวมพระหรือกษัตริย์ สำหรับแมนเนอร์ใหญ่ ๆ จะแต่งตั้งผู้ดูแลกิจการหรือสจ๊วต (Steward) ไปทำการดูแล ถ้ามีแมนเนอร์ในครอบครองหลายแห่งก็จะแต่งตั้งผู้แทนรองจากตนไปดูแลประจำแมนเนอร์ที่เรียกว่าไบลิฟ (Bailiff)

2) ชนชั้นไพร่ เป็นชนชั้นที่ทำงานให้แก่ขุนนาง ประกอบด้วย

ก. ชนชั้นวิเลนส์ (Villein) เป็นพลเมืองส่วนใหญ่ที่อาศัยอยู่ในแมนเนอร์และเป็นชนชั้นที่มีความสำคัญต่อแมนเนอร์มากกว่าชนชั้นอื่น เพราะเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการเพาะปลูก ส่วนใหญ่ของแมนเนอร์ ซึ่งผลผลิตที่ได้ใช้เป็นอาหารสำหรับชนชั้นต่าง ๆ ในแมนเนอร์ ในทางกฎหมายชนชั้นวิเลนส์มีฐานะด้อยกว่าเสรีชนแต่สูงกว่าทาส ไม่ได้รับการคุ้มครองจากขุนนางนอกจากกรณีทำร้ายร่างกาย

ข. ชนชั้นคอททาร์ หรือบางทีเรียก บอร์ดาร์ (Bordars) หรือคอทเทเจอร์ส (Cottagers) ชนชั้นนี้มีจำนวนคนรองจากชนชั้นวิเลนส์และมีฐานะด้อยกว่าทั้งในทางสังคมและทางเศรษฐกิจ เนื่องจากมีที่ดินในครอบครองน้อยกว่า จึงต้องพึ่งพาชนชั้นอื่นในการดำรงชีพ โดยเฉพาะการรับใช้ตอบแทนขุนนาง และทำหน้าที่เป็นแรงงานสำรองไว้ในเวลาจำเป็น ดังนั้นจึงมักใช้เวลาว่างไปรับจ้างขุนนางเพื่อหารายได้มาจุนเจือครอบครัวและดำรงชีพของตน

ค. ชนชั้นทาส (Serf) เป็นพลเมืองส่วนน้อยที่อาศัยอยู่ในแมนเนอร์ มีพันธะที่จะต้องจ่ายให้เจ้านายของตนในรูปแรงงานและผลผลิต หรือเงินตรา เช่น Serf ต้องเสียภาษีรัชชูปการ ภาษีผลผลิตที่ผลิตได้ ต้องจ่ายค่าบริการให้กับเครื่องมือของ Lord จัดหาไว้ให้ใช้ร่วมกันในการทำการเกษตร เช่น โรงสี เครื่องคั้นน้ำองุ่น เตาต้มกลั่น ให้การต้อนรับเลี้ยงดูเจ้านายและบริวารที่ติดตามเข้ามาตรวจราชการในท้องที่ของตนปีละไม่เกินสามครั้ง ยอมให้เจ้านายเกณฑ์แรงงานไปสร้างเครื่องสาธารณูปโภค ขุดคู สร้างสะพานและเขื่อน เป็นต้น ต่อมาจำนวนทาสได้ลดน้อยลงไปเนื่องจากได้รับอิสรภาพมากขึ้น ได้รับที่ดินทำการเพาะปลูกและเปลี่ยนสภาพมาเป็นชนชั้นคอททาร์ในเวลาต่อมา

3) ชนชั้นเสรีชน เป็นชนชั้นอิสระไม่ขึ้นอยู่กับขุนนาง เป็นเจ้าของที่ดินโดยเสรี ไม่ต้องมีภาระข้อผูกมัดกับชนชั้นอื่น ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างเสรีชนกับชนชั้น

ขุนนาง หรือเจ้าของแมนเนอร์ มักอยู่ในรูปของสัญญา เช่น เสรีชนจะสละแรงงานช่วยเหลือขุนนางในการเพาะปลูกเป็นครั้งคราว แล้วขุนนางจะให้การคุ้มครองป้องกันความปลอดภัยในชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินของ เสรีชนเป็นการตอบแทน เสรีชนมีสิทธิที่จะโอนที่ดินของตนไปรับการคุ้มครองจากขุนนางแมนเนอร์คนหนึ่งคนใดโดยไม่ต้องผูกมัดกับขุนนางเดิม

**2.1.3 กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในยุโรปสมัยใหม่ (Modern Ages)**

แนวความคิดในเรื่องการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอันมีรากฐานมาตั้งแต่สมัยบาบิโลเนียน สมัยโรมัน และสมัยกลางนั้น ได้มีการพัฒนาไปเป็นอย่างมากเมื่อสภาพสังคมมีการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านการเมือง การปกครองและเศรษฐกิจ จากการปกครองในระบอบศักดินาสวามิภักดิ์ ไปสู่การเป็นรัฐประชาชาติ ในช่วงประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 13 เกิดการขยายตัวทางการค้า เกิดเมืองใหม่ต่าง ๆ โดยเฉพาะความเข็มแข็งของระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) อันเป็นระบอบที่กษัตริย์มีอำนาจเด็ดขาดในการปกครองประเทศ ความก้าวหน้าทางวิทยาการและการเดินเรือ ทำให้สภาพเศรษฐกิจของยุโรปในขณะนั้นเจริญก้าวหน้ามาก มีขบวนการต่าง ๆ ของลัทธิทุนนิยมขั้นพื้นฐานเกิดขึ้น ประชาชนเพิ่มมากขึ้น มีการปรับปรุงการคมนาคมขนส่งทั้งทางบกและทางเรือ สินค้าสามารถผลิตได้มีต้นทุนราคาถูก ต้องการตลาดระบายสินค้าและวัตถุดิบจำนวนมาก มีการแข่งขันทางเศรษฐกิจ นำไปสู่ลัทธิพาณิชย์นิยม (Mercantilism) โดยรัฐบาลของกษัตริย์ได้เข้ามาช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสนับสนุนเศรษฐกิจและอาณานิคมอันเป็นแหล่งวัตถุดิบ ตลาดระบายสินค้า และที่สำคัญคือการระบายพลเมืองจากดินแดนเมืองแม่ไปสู่อาณานิคมต่าง ๆ ซึ่งมีที่ดินสำหรับการบุกเบิกเพื่อการทำเกษตรกรรมจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์สำคัญที่ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงโลก คือการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) อันหมายถึงการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานของการทำอุตสาหกรรมหรือการทำหัตถกรรม (Manufacture) ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมภายในครอบครัว จากการประกอบการด้วยมือมาเป็นเครื่องจักร และเปลี่ยนสถานที่ประกอบการจากครัวเรือนมาเป็นโรงงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มผลผลิตและการ

ส่งผลผลิตไปขายทั้งตลาดภายในประเทศและต่างประเทศ ไม่ใช่เป็นการผลิตเพียงเพื่อนำมาใช้บริโภคภายในครอบครัว หรือภายในท้องถิ่นดังเช่นอดีต

การปฏิวัติอุตสาหกรรมเกิดขึ้นครั้งแรกที่ประเทศอังกฤษในระหว่างปี ค.ศ. 1760-1830 หลังจากนั้นจึงได้ขยายเข้าไปยังประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เบลเยี่ยม ฯลฯ และได้ขยายข้ามมหาสมุทรแอตแลนติกเข้าไปในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศในทวีปเอเชียในเวลาต่อมา สาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศอังกฤษกลายเป็นผู้นำในการปฏิวัติอุตสาหกรรม นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่เรียกว่าการปฏิวัติอันรุ่งเรือง (Glorious Revolution) ในปี ค.ศ. 1688 ซึ่งทำให้อังกฤษเปลี่ยนการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบบรัฐสภาแล้ว ที่สำคัญคืออังกฤษได้ทำการปฏิวัติด้านเกษตรกรรมในระหว่างปี ค.ศ. 1730-1850 โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล มีการออกกฎหมายต่าง ๆ จำนวนประมาณ 1,500 ฉบับ เพื่อให้การสนับสนุนทางด้านเกษตรกรรม[27] เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างขุดรากถอนโคนในชนบทอังกฤษนับตั้งแต่สมัยแซกซัน ซึ่งมีการแบ่งที่ดินผืนเล็กให้ชาวนาเช่า ส่วนที่ดินสาธารณะใช้เป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์ แทบไม่มีใครรู้จักการปลูกพืชหมุนเวียนหรือการใช้ปุ๋ยเพื่อบำรุงดินเลย การเกษตรกรรมในระบบนี้สิ้นสุดลงในปลายศตวรรษที่ 18 ถึงต้นศตวรรษที่ 19 เมื่อพระราชบัญญัติการจับจองที่ดินอำนวยประโยชน์ให้เจ้าของที่ดินยึดที่ดินคืนจากผู้เช่าที่ไม่มีหลักฐาน แล้วกั้นรั้วแบ่งที่ดินออกเป็นผืน ๆ เพื่อทำประโยชน์ในพื้นที่ และโดยที่อังกฤษใช้กรรมสิทธิ์ถือครองที่ดินเป็นเครื่องกำหนดสิทธิตามข้อบัญญัติ ค.ศ. 1731 ว่า "ผู้เป็นเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่และมีรายได้จากที่ดิน 600 ปอนด์สเตอร์ลิงขึ้นไป มีสิทธิ์เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" ซึ่งเป็นเหตุจูงใจให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มขึ้นโดยเปลี่ยนจากการปลูกพืชมาเลี้ยงแกะในพื้นที่ผืนใหญ่ เนื่องจากมีความต้องการขนสัตว์มากขึ้นและมีราคาดี

การทำเกษตรกรรมมีประสิทธิภาพมากขึ้นและเพิ่มผลผลิต เมื่อมีการปลูกพืชหมุนเวียนโดยใช้ปุ๋ยและเครื่องจักรการทำการเกษตร ในช่วงปฏิวัติเกษตรกรรมนั้นมีการ

---

[27]ศฤงคาร พันธุพงศ์, **ประวัติศาสตร์ยุโรป 2** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550), หน้า 73-79.

เปลี่ยนแปลงระบบของเกษตรกรรมไปพร้อม ๆ กัน มีการผลิตที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การคัดเลือกพันธุ์พืชและสัตว์ดีขึ้นการเปลี่ยนแปลงระบบการถือครองที่ดิน และการบุกเบิกการเกษตรในที่ดินโพ้นทะเล ผลที่ตามมาก็คือความชำนาญผลิตสินค้าการเกษตรเฉพาะอย่าง เช่น การใช้เครื่องจักรในการเกษตรมากขึ้น การแบ่งงานกันทำในกิจกรรมเกษตร การลงทุนด้านเครื่องจักร และเทคนิคการเกษตรเพิ่มคุณภาพของดิน จึงสามารถสรุปได้ว่าการปฏิวัติเกษตรกรรมคือการเปลี่ยนแปลงและการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตทางการเกษตร โดยเปลี่ยนแปลงด้านระบบและเทคนิคการผลิตในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 7 ถึงคริสต์ศตวรรษที่ 19 การเกษตรมีลักษณะเป็นทุนนิยมมากขึ้น สินค้าเฉพาะอย่างถูกผลิตเพื่อตลาดภายในและภายนอกประเทศ เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินขนาดใหญ่ต้องลงทุนด้านเครื่องจักรและจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น เกิดการเกษตรเพื่อการค้าขนาดใหญ่ เช่น ในอังกฤษ รัฐเยอรมันแถบตะวันออก บางส่วนของรัสเซีย และแถบลุ่มแม่น้ำโปของอิตาลี ส่วนดินแดนนอกยุโรป ได้แก่ แถบที่ราบใหญ่ของสหรัฐอเมริกาและแคนาดา เขตทุ่งหญ้าแพมเฟอร์ในอาเจนตินาและออสเตรเลีย ในเขตการเกษตรขนาดเล็กตามลักษณะการถือครองที่ดิน เช่น ฝรั่งเศส รัฐเยอรมันแถบตะวันตก เบลเยียม และเนเธอร์แลนด์ เกษตรกรไม่อาจรับเทคนิคใหม่และเครื่องจักรในการเกษตรเพราะกิจการเล็กเกินไป แต่ใช้วิธีเลือกเพาะปลูกพืชหรือเลี้ยงสัตว์ที่ให้ผลผลิตราคาสูงต่อหน่วยพื้นที่ขนาดเล็กและผลิตแบบใช้แรงงานต่อหน่วยสูงแต่ลงทุนน้อย เช่น ผลิตภัณฑ์นม ไข่ ผักสด ดอกไม้ และผลไม้

อย่างไรก็ตาม เกิดผลกระทบที่ตามมาคือเกษตรกรผู้เช่าที่ดินซึ่งถูกขับออกจากที่ดินเพราะพระราชบัญญัติการจับจองที่ดิน และแรงงานซึ่งตกงานเพราะการเข้ามาของเครื่องจักร ได้ลุกฮือต่อต้านในหลายท้องที่ แต่ก็ไม่อาจหยุดยั้งความเจริญได้ ชาวนามากมายไร้ที่ทำกินต้องทิ้งบ้านเข้ามาหางานทำในเมือง กลายเป็นชุมชนแออัดที่ไร้ความหวัง ในที่สุด การปฏิวัติเกษตรกรรมในไอร์แลนด์และเขตที่ราบสูงของสก็อตแลนด์ก่อให้เกิดคลื่นผู้อพยพครั้งใหญ่ ซึ่งส่วนใหญ่ไปตั้งถิ่นฐานในอเมริกาซึ่งมีที่ดินอันไพศาลและมีความอุดมสมบูรณ์ ส่วนผู้ที่ประสบความสำเร็จจากทฤษฎีเกษตรแบบใหม่ก็เริ่มมองหาลู่ทางเพิ่มความมั่งคั่งโดยจับมือกับนายธนาคารและพ่อค้าซึ่งร่ำรวยจากการค้าขายกับต่างชาติ เพื่อลงทุนในด้านต่าง ๆ จนเกิดเป็นกระบวนการปฏิวัติอุตสาหกรรมขึ้นในที่สุด

การอพยพของประชากรในยุโรปไปสู่อาณานิคมอันเป็นโลกใหม่ที่ประกอบด้วย อมริกา ออสเตรเลียและแคนาดาในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 17 นั้น โดยมีความมุ่งหวังที่จะเริ่มต้นชีวิตใหม่ที่ดีกว่าในอาณานิคม เนื่องจากในยุโรปได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการเกษตรอันเกิดจากการปฏิวัติการเกษตรกรรมรวมทั้งการที่มีความต้องการขนสัตว์มากขึ้น ทำให้เจ้าของที่ดินจำนวนมากเปลี่ยนจากการปลูกพืชมาเลี้ยงแกะขนานใหญ่ มีการล้อมรั้วที่ดินเป็นผืนใหญ่ ทำให้ผู้เช่าที่นาและคนงานในที่นาถูกบังคับให้ออกจากที่ดิน จึงมีผู้ที่ว่างงานจำนวนมากมองเห็นโอกาสในการที่ไปเริ่มต้นชีวิตใหม่ในโลกใหม่ที่ดีกว่าเดิม โดยสิ่งที่จูงใจสำคัญที่สุดคือความปรารถนาในการที่จะถือครองที่ดินในขณะเดียวกันโลกใหม่เหล่านี้ยังเปิดโอกาสให้แก่บรรดาพวกช่างฝีมือต่าง ๆ ด้วยเนื่องจากโอกาสในยุโรปของพวกนี้มีข้อจำกัดอันเนื่องมาจากการมีสมาคมวิชาชีพหรือสมาคมช่างฝีมือผูกขาด

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาภายหลังจากที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการประกาศอิสรภาพในวันที่ 4 กรกฎาคม 1776 แล้ว ได้มีการออกกฎหมายฉบับต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดินจำนวนมาก เช่น[28]

กฤษฎีกาที่ดิน 1785 (Land Ordinance of 1785) คือกฤษฎีกาที่สภาคองเกรสผ่านออกมาในปี ค.ศ. 1785 เพื่อให้มีการตั้งถิ่นฐานทางภาคตะวันตกเป็นไปอย่างมีระเบียบ โดยการจัดสรรที่ดินทางตะวันตกที่เป็นของรัฐบาลกลาง ซึ่งเรียกว่า "ที่ดินสาธารณะ" (Public land or Public Domain) ออกเป็นส่วน ๆ ละไม่น้อยกว่า 640 เอเคอร์หรือ 1 ตารางไมล์ ขายให้แก่ผู้ตั้งถิ่นฐานในราคาต่ำสุด 1 ดอลลาร์ต่อ 1 เอเคอร์ ต่อมาได้มีการออกกฎหมายปรับปรุงอีกหลายครั้ง เช่น

กฎหมายที่ดิน ค.ศ. 1800 (Land Law of 1800) ปรับปรุงโดยกำหนดราคาขายที่ดินเอเคอร์ละ 2 ดอลลาร์ ปรับลดที่ดินที่จะซื้อได้จาก 640 เอเคอร์เหลือ 320 เอเคอร์ โดยให้ผ่อนส่งราคาที่ดินได้เป็นเวลา 4 ปี

กฎหมายที่ดินแฮริสัน ค.ศ. 1804 (Harrison land law of 1804) ปรับปรุงโดยกำหนดที่ดินขั้นต่ำที่จะซื้อได้เหลือเพียง 160 เอเคอร์ ในราคา เอเคอร์ละ 2 ดอลลาร์

---

[28]จิตรา ตุวิชรานนท์, **ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจสหรัฐอเมริกา: EC 393(S)** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2540), หน้า 60-71.

เหมือนเดิม กฎหมายที่ดินใหม่นี้ทำให้ผู้ตั้งถิ่นฐานที่แท้จริงได้รับประโยชน์มากขึ้นและกระตุ้นการอพยพไปทางตะวันตกอย่างใหญ่หลวง ซึ่งเห็นได้จากจำนวนที่ดินที่รัฐบาลขายได้ในปี ค.ศ. 1800 จำนวน 67,000 เอเคอร์ แต่ในปี ค.ศ. 1818 ได้เพิ่มเป็นจำนวน 3,491,000 เอเคอร์

รัฐบัญญัติที่ดิน ค.ศ. 1820 (Land Act of 1820) ได้ยกเลิกระบบสินเชื่อการซื้อที่ดิน เนื่องจากมีการเก็งกำไรซื้อที่ดินอย่างกว้างขวางอันมีส่วนทำให้เกิดวิกฤติการณ์เศรษฐกิจในปี 1819 สภาคองเกรสจึงได้ยกเลิกระบบสินเชื่อ แต่ได้ลดราคาที่ดินลงเป็นเอเคอร์ละ 1.25 ดอลลาร์ และลดขนาดที่ดินลงเหลือเพียง 80 เอเคอร์ด้วย ทำให้ผู้บุกเบิกสามารถซื้อที่ดินจากรัฐบาลได้โดยตรงมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีกฎหมายบรรเทาทุกข์ที่ออกมา เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ซื้อผ่อนส่งที่ดินไว้มากเกินความสามารถที่จะจ่ายชำระได้ด้วย โดยยอมขายคืนให้บางส่วนแก่รัฐบาลหรือไม่ก็ขยายระยะเวลาผ่อนส่งออกไปอีก

รัฐบัญญัติที่ดินสาธารณะ ค.ศ. 1854 (Graduation Act of 1854) รัฐบัญญัติลดราคาที่ดินอย่างเป็นขั้นตอนปี 1854 คือกฎหมายที่กำหนดว่าที่ดินสาธารณะที่ขายไม่ได้ 10 ปี ขึ้นไป จะสามารถซื้อได้ในราคาเพียงเอเคอร์ละ 1 ดอลลาร์ และยิ่งระยะเวลาที่ขายไม่ได้นานออกไป ราคาก็จะลดลงเรื่อยๆ จนหลังจาก 30 ปี แล้ว ก็จะขายในราคาเพียงเอเคอร์ละ 12.5 เซนต์เท่านั้น

รัฐบัญญัติพื้นที่ที่ดินสาธารณะ ค.ศ. 1862 (Homestead Act of 1862) กำหนดให้ที่ดินโดยไม่คิดมูลค่าแก่ผู้ตั้งถิ่นฐาน โดยกำหนดให้บุคคลที่เป็นหัวหน้าครอบครัวหรือผู้ที่มีอายุ 21 ปี ขึ้นไป และเป็นประชาชนอเมริกันหรือได้ประกาศเจตจำนงว่าจะเป็นประชาชนอเมริกัน จะได้รับที่ดินจากรัฐบาลจำนวน 160 เอเคอร์ โดยไม่คิดมูลค่า โดยเสียค่าธรรมเนียมเพียงเล็กน้อย แต่มีเงื่อนไขว่าผู้ตั้งถิ่นฐานจะต้องอาศัยในที่ดินนั้นเป็นเวลาอย่างน้อย 5 ปี และต้องใช้ที่ดินส่วนหนึ่งทำการเพาะปลูกด้วย

รัฐบัญญัติการให้ที่ดินมอร์ริล ค.ศ. 1862 (Morrill Land Grant Act of 1862) กำหนดให้ยกที่ดินสาธารณะหลายล้านเอเคอร์ เป็นทุนในการจัดตั้งวิทยาลัยเกษตรกรรมขึ้นเพื่อทำการศึกษาทดลองทางการเกษตรในทุกรัฐ โดยแต่ละรัฐจะได้รับที่ดิน 30,000 เอเคอร์ ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน กฎหมายนี้ทำให้มลรัฐต่าง ๆ จัดตั้งวิทยาลัยเกษตรกรรมทั้งอิสระหรือรวมกับมหาวิทยาลัยของรัฐ ก่อให้เกิดการค้นคว้าวิจัยการทำไร่นาตามหลัก

ทางวิทยาศาสตร์ขึ้น ปรากฏว่ามหาวิทยาลัยใหญ่ประจำรัฐ เช่น ไอโอวา มิชิแกน มินนิโซตา ล้วนเป็นผลงานของกฎหมายฉบับนี้ การออกกฎหมายนี้นับเป็นอีกก้าวหนึ่งที่รัฐบาลกลางเข้ามาช่วยการเกษตรทำให้เกิดความก้าวหน้าทางการเกษตรของชาติ

รัฐบัญญัติพื้นที่ที่ดินสาธารณะ ค.ศ. 1873 (Timber Culture Act of 1873) กำหนดว่ารัฐจะให้ที่ดิน 160 เอเคอร์ แก่ผู้ที่จะปลูกต้นไม้ยืนต้นลงบนพื้นที่ ¼ ของ ที่ดินนั้น (ต่อมาเปลี่ยนเป็นให้ปลูก 10 เอเคอร์ในปี 1878) โดยหวังจะให้มีไม้ยืนต้นในเขตที่ราบใหญ่เพื่อบังลมและช่วยให้เกิดฝน ผู้ตั้งถิ่นฐานตามกฎหมายนี้ได้ที่ดินรวม ราว ๆ 9,745,000 เอเคอร์ ส่วนใหญ่อยู่ในมลรัฐเนบราสกา แคนซัส และดาโกต้าเหนือและใต้

รัฐบัญญัตินิวแลนด์ ค.ศ. 1902 (New Lands Act of 1902) กำหนดให้รัฐบาลกลางให้การส่งเสริมด้านการชลประทานอย่างมากในเขตทางตะวันตกเพื่อแก้ปัญหาความแห้งแล้ง ซึ่งเมื่อถึงปี 1909 ที่ดินกว่า 13.7 ล้านเอเคอร์ใน 17 รัฐ ทางตะวันตกก็อยู่ในระบบชลประทานทำให้ปัญหาเรื่องน้ำหมดไป

สำหรับสหรัฐอเมริกาแล้ว นับว่าเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม โดยการออกกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ เช่น มาตรการทางภาษี ใน ค.ศ. 1890 มลรัฐแคลิฟอร์เนียใช้มาตรการการเก็บภาษีที่ดิน ซึ่งทำให้เป็นเรื่องยากที่จะเก็บสะสมที่ดินเอาไว้ ดังนั้น เจ้าของที่ดินผืนใหญ่หรือผู้เลี้ยงปศุสัตว์ที่ครอบครองที่ดินจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องขายผืนดินให้กับเกษตรกรในราคาที่เกษตรกรสามารถซื้อได้

ประเทศเดนมาร์ก ในปี ค.ศ. 1784 เจ้าชายรัชทายาทเฟรดเดอริก ได้ช่วยให้ชาวนากลายเป็นเจ้าของที่ดิน โดยเสนอให้มีการปฏิรูปภาษีที่ดิน โดยเก็บภาษีตามมูลค่าของที่ดินและทำเลที่ตั้ง ไม่ใช่ขนาดของที่ดิน โดยต่อมากลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทั่วยุโรป เดนมาร์กเป็นประเทศที่ประสบผลสำเร็จในการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินเกษตรกรรมขนาดใหญ่ที่สุดในยุโรป หลังสิ้นสุดยุคการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ประเทศฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1798 สาธารณรัฐใหม่ของประชาชนฝรั่งเศสได้รับเงินถึงร้อยละ 80 ของรายได้ทั้งหมดจากการเก็บภาษีค่าเช่าที่ดิน ในปี ค.ศ. 1807 รัฐบาลนโปเลียนใช้กลยุทธ์ทางภาษีเพื่อให้มูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้นแล้วทำการเก็บภาษีเมื่อมีการขาย

ที่ดินเพิ่มขึ้น ปัจจุบันฝรั่งเศสยังคงมีการเก็บภาษีค่าเช่าที่ดินในอัตรา ร้อยละ 13 ของรายได้[29]

**2.1.4 กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปัจจุบัน**

แนวคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมและการควบคุมเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดจนการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้มีการพัฒนามาตามลำดับตั้งแต่การล่มสลายของระบบอาณานิคม มีการตั้งรัฐสมัยใหม่ขึ้นมาในประเทศต่าง ๆ การผ่านเหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ทำให้มีการรวมตัวกันของประเทศต่าง ๆ เกิดเป็นองค์กรสหประชาชาติหรือ ยูเอ็น (United Nations: UN) องค์การระหว่างประเทศที่ก่อตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1945 หลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นองค์การระหว่างประเทศที่กำเนิดขึ้นเป็นองค์การที่สองในคริสต์ศตวรรษที่ 20 ต่อจากสันนิบาตชาติ ปัจจุบันสหประชาชาติมีประเทศสมาชิกทั้งหมด 192 ประเทศ (เกือบทุกประเทศในโลก) จุดประสงค์คือการนำทุกชาติทั่วโลกมาทำงานร่วมกันเพื่อสันติภาพและการพัฒนาโดยอยู่บนหลักพื้นฐานของความยุติธรรม ศักดิ์ศรีของมนุษย์ และความกินดีอยู่ดีของทุกคน นอกจากนี้ยังให้โอกาสประเทศต่าง ๆ สร้างดุลแห่งการพึ่งพาอาศัยกันและรักษาผลประโยชน์ชาติในกรณีที่เกิดปัญหาระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม มนุษยธรรม ให้ความสำคัญต่อสิทธิมนุษยชน และเป็นศูนย์กลางในการร่วมมือกันเพื่อเป้าหมายต่าง ๆ จนกระทั่งถึงปัจจุบัน โดยมีองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO) เป็นหน่วยงานพิเศษของสหประชาชาติที่มีเป้าหมายในการพัฒนามาตรฐานอาหารและสารอาหาร รวบรวม วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านโภชนาการ อาหาร การเกษตร ป่าไม้และประมง ให้ประเทศต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบายการเกษตรของแต่ละประเทศ

ในประเทศที่มีการพัฒนาแล้ว จำนวนเกษตรกรมีไม่มากนักและได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนจากรัฐเป็นอย่างดี ความต้องการในการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

---

[29]ปิยาภรณ์ อรุณพงษ์, โครงการพัฒนาองค์ความรู้และรณรงค์การปฏิรูปที่ดินอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม, **คู่มือการปฏิรูปที่ดิน** (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555), หน้า 61-64.

จึงมีไม่มากนัก การควบคุมการเช่านาจึงสามารถกระทำได้ไม่ยาก ประกอบกับประเทศที่พัฒนาแล้วมักมีระบบการปกครองและระบบตุลาการที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ แต่ในประเทศที่กำลังพัฒนา สภาพการณ์มักจะเป็นการตรงกันข้าม โดยมีเกษตรกรอยู่จำนวนมาก การไม่มีงานทำและแรงงานส่วนเกินมีอยู่สูงในชนบท การแย่งกันเช่าที่ดินจึงมีอยู่สูงด้วย ทำให้ผู้เช่าอยู่ในฐานะเสียเปรียบในการต่อรองกับเจ้าของที่ดิน และเมื่อมีกรณีพิพาทกันเจ้าของที่ดินก็อยู่ในฐานะได้เปรียบในทางคดีมากกว่าผู้เช่าเสมอ อีกทั้งเจ้าของที่ดินยังอาศัยอิทธิพลของตนในการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในกฎหมาย

การเช่านาหรือการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม เป็นทางหนึ่งที่ช่วยให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองมีที่ดินทำกินได้ แต่ในระบบที่ไม่มีการควบคุมนั้น การเช่านากลับกลายเป็นเครื่องมือในการหาผลกำไรของเจ้าของที่ดินแต่ฝ่ายเดียว ค่าเช่านาในระบบอิสระจะแปรเปลี่ยนไปตามคุณภาพของดินในการให้ผลผลิตและจำนวนเกษตรกรผู้ต้องการเช่าที่ดินทำกิน การเช่านาจึงมีแนวโน้มไปในทางที่ว่าผู้เช่าต้องเช่าอยู่เพื่อยังชีพ ในขณะที่กำไรตกไปได้แก่เจ้าของที่ดิน ทำให้กฎหมายต้องขยายมาควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเฉพาะเพื่อความเป็นธรรมในกิจการประเภทนี้ โดยกำหนดเงื่อนไขสำคัญต่าง ๆ ไว้ในกฎหมายโดยตรง ไม่ยินยอมให้คู่กรณีตกลงกันเป็นประการอื่นได้ ดังนั้น การเช่านาหรือเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจึงมีลักษณะพิเศษ เป็นการคุ้มครองให้ความมั่นคงแก่การเช่า สภาพการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจึงมีลักษณะแตกต่างกันอยู่มากมายหลายแบบ[30] เช่น

1) ผู้เช่าที่ได้รับความคุ้มครอง (protected-tenant) คือมีกฎหมายเฉพาะวางเงื่อนไขในการเช่าประเภทนี้ เช่น ให้ทรงสิทธิการเช่าได้เป็นเวลานานตามที่กำหนด จะลดลงไม่ได้ ให้ผู้เช่าเลือกชำระค่าเช่าเป็นพืชผลหรือเป็นเงินก็ได้ วางเงื่อนไขให้ขับไล่ผู้เช่าได้ยากขึ้น โดยให้สอดคล้องกับการประกอบเกษตรกรรมโดยเฉพาะ และให้สิทธิในการเช่าตกทอดเป็นมรดกไปยังทายาทของผู้เช่าได้ เป็นต้น

---

[30]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, **กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม**, เรื่องเดิม, หน้า 235-237.

2) ผู้เช่าธรรมดา (ordinary tenant) คือเป็นการเช่าตามกฎหมายทั่วไปในเรื่องการเช่า สิทธิในการเช่ามีตามที่กำหนดในสัญญาและสิ้นสุดไปตามสัญญา

3) ผู้เช่าร่วมผลประโยชน์ (share tenant) คือการเช่าซึ่งค่าเช่าอันเป็นเงินหรือผลผลิตเกษตร (kind) นั้น กำหนดขึ้นเป็นสัดส่วนโดยตรงกับผลผลิตอันได้จากที่ดินระหว่างการเช่า

4) ผู้เช่าแบ่งผลผลิต (share cropping) คือผู้เช่าที่ไม่ถือว่ามีสิทธิแห่งการเช่าในที่ดินนั้นโดยตรง เพราะไม่มีอำนาจตัดสินใจด้วยตนเองว่าจะประกอบเกษตรกรรมอย่างไร แต่มีสัญญาผูกพันให้ใช้แรงงานในการเกษตรกรรมนั้น และได้รับแบ่งผลผลิตไปเป็นสัดส่วนตามที่ทำได้ ลักษณะของผู้เช่าประเภทนี้คือลักษณะกึ่งจ้างกึ่งเช่า

5) ผู้เช่ากึ่งคนงาน (tenant-laborer) คือผู้เช่าซึ่งมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยชำระค่าเช่าเป็นแรงงานหรือเป็นการจัดทำบริการอย่างใดให้แก่เจ้าของที่ดิน ซึ่งแรงงานหรือบริการที่ให้ตอบแทนนี้อาจเป็นการทำงานในไร่นาหรือในบ้านของเจ้าของที่ดินก็ได้

โดยทั่วไปกฎหมายควบคุมการเช่านาหรือเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในบรรดาประเทศต่าง ๆ มักจะมีเงื่อนไขดังต่อไปนี้ คือ

1) กำหนดอัตราค่าเช่าให้เป็นธรรม

2) ให้ผู้เช่ามีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและให้สิทธิในการเช่าตกทอดเป็นมรดกได้

3) วางข้อกำหนดมิให้ผู้ให้เช่าใช้อำนาจบีบบังคับผู้เช่าโดยมิชอบ

4) ยกเลิกระบบการเช่าแบบแบ่งผลผลิตตามสัดส่วน โดยกำหนดค่าเช่าชั้นสูงแทนเพื่อจูงใจให้ผู้เช่าเพิ่มผลผลิต

5) วางบทกำหนดโทษการขับไล่ผู้เช่าออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

6) ให้สิทธิพิเศษแก่ผู้เช่าในการได้สินเชื่อเพื่อการเกษตร

7) มีบทบัญญัติห้ามการให้เช่าช่วง

8) ป้องกันมิให้ผู้ที่มิได้เป็นเกษตรกรเข้าเป็นเจ้าของที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม และ

9) กำหนดขนาดสูงสุดของที่ดินที่เอกชนอาจมีกรรมสิทธิ์ได้

ในปัจจุบันกฎหมายควบคุมการเช่านาในประเทศที่กำลังพัฒนาต่างก็มีหลักเกณฑ์เงื่อนไขตามที่กล่าวมาแล้ว แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ การควบคุมการเช่านาจึงไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร และมีการหลีกเลี่ยงไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่พบว่ามีสาเหตุมาจากการไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เจ้าของที่ดินมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจเหนือผู้เช่าได้หลายทาง เช่น การให้กู้เงิน การควบคุมการตลาด การให้งานจ้างอื่นแก่เกษตรกรหรือบุคคลในครอบครัวเกษตรกร และใกล้ชิดติดต่อกับบรรดาข้าราชการ เป็นต้น เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น ระบบการระงับข้อพิพาทก็เป็นไปโดยล่าช้า และมีวิธีพิจารณาที่ไม่เหมาะสมต่อการที่มีเกษตรกรเป็นคู่ความ

ทั้งนี้ กฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ[31]

1) มุ่งควบคุมการเช่าที่ดินประการเดียว โดยเห็นว่าการเช่านั้นไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะเกษตรกรไม่มีที่ดินของตนเอง กฎหมายการควบคุมการเช่านาในกรณีนี้จึงเป็นเพียงการมุ่งจำกัดการเอารัดเอาเปรียบที่เกินสมควรของเจ้าของที่ดินเท่านั้น

2) มุ่งหมายจะยกเลิกระบบการเช่าในที่สุด เพราะเห็นว่าระบบการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นระบบที่ไม่พึงปรารถนาของสังคม และควรให้เกษตรกรผู้เช่ามีที่ดินทำกินของตน (Land-to-Tiller program) เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อไป

เนื่องจากในทางปฏิบัติเห็นกันว่าการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการเช่านานั้นกระทำได้ยาก เพราะต้องใช้กำลังคนพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการควบคุมดูแลอยู่ตลอดเวลา ทำให้ต้องใช้พนักงานเจ้าหน้าที่จำนวนมาก และต้องคอยควบคุมเจ้าหน้าที่มิให้รับสินบนจากเจ้าของที่ดินด้วย ค่าใช้จ่ายในการจัดให้มีกฎหมายควบคุมค่าเช่านาจึงมีค่อนข้างสูง จึงมีบางฝ่ายที่เห็นว่าน่าจะยกเลิกการเช่าที่ดินไปทีเดียว โดยดำเนินการปฏิรูปที่ดินไปเลยจะดีกว่า อย่างไรก็ตาม การจะกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศอย่างไรก็ต้องเป็นไปตามสภาพสังคม ในสังคมที่มีที่ดินอยู่จำกัดก็อาจมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินโดยทันที แต่การปฏิรูปที่ดินนั้นก็ต้องตระหนักเช่นกันว่าต้องมีงบประมาณ

---

[31]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, **กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม**, เรื่องเดียวกัน, หน้า 238-240.

ค่าใช้จ่ายจากการเวนคืนที่ดินและต้องใช้พนักงานเจ้าหน้าที่จำนวนมากเหมือนกัน ในประเทศที่ระบบโครงสร้างการเกษตร (Agrarian Structure) บกพร่องนั้น กำไรที่ได้จากการเกษตรกรรมจะมีน้อยมาก ความสามารถในการที่เกษตรกรจะซื้อที่ดินหรือผ่อนชำระสินเชื่อในการซื้อที่ดินจึงมีค่อนข้างจำกัดดังนั้น การมีกฎหมายควบคุมการเช่านาไว้ชั่วคราว โดยมีแนวโน้มแสดงให้เจ้าของที่ดินเห็นว่า ในระหว่างที่เช่าอยู่ตนได้กำไรตามความเป็นธรรมที่ควรได้ในฐานค่าเช่าเท่านั้น เมื่อค่าเช้าลดลงราคาขายของที่ดินจะลดตามลงด้วย และถ้ารัฐเข้าช่วยเหลือพัฒนาโครงสร้างการเกษตรโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น สหกรณ์ ทั้งในแง่จัดหาสินเชื่อ ปัจจัยในการเกษตรและแหล่งตลาดด้วยแล้ว ช่องทางกำไรอื่น ๆ ที่เจ้าของที่ดินที่เคยหาได้จากเกษตรกรผู้เช่าก็จะน้อยลงตามลำดับ โอกาสที่เจ้าของที่ดินประสงค์จะละที่ดินมีง่ายขึ้น ราคาในการเวนคืนขั้นปฏิรูปที่ดินก็จะลดน้อยลง การจัดให้มีระบบการเช่าที่ดินไว้ชั่วคราวเช่นนี้กลับเป็นมาตรการช่วยเหลือการปฏิรูปที่ดินได้เป็นอย่างดีต่อไป โดยเฉพาะในขณะที่ทางรัฐบาลยังไม่พร้อมในการปฏิรูปที่ดินให้ทั่วถึงทั้งประเทศได้

## 2.2 วิวัฒนาการและแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทย

ในการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น อาจพิจารณาได้เป็นสองส่วน คือการเช่าที่ดินจากรัฐที่เป็นเจ้าของที่ดิน และการเช่าที่ดินจากเอกชนซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเกษตรกรรม

ที่ดินเอกชนหมายถึงที่ดินที่รัฐอนุญาตให้เอกชนถือครอง แบ่งได้สองส่วนคือที่ดินมีกรรมสิทธิ์และที่ดินที่รัฐอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ โดยมีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินหรือเอกสารทางราชการอื่นเป็นหลักฐาน เช่น หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ ได้แก่ โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้วฯ หนังสือสำคัญแสดงสิทธิประเภทอื่น ได้แก่ ใบจอง (น.ส. 2, น.ส. 2 ก) แบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3, น.ส. 3 ก) ซึ่งผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวมีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น และเอกสารทางราชการอื่น ได้แก่ แบบชำระภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งมิใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองตามประมวล

กฎหมายที่ดิน แบบประเมินการเสียภาษีบำรุงท้องที่ก่อนการชำระเงินภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท. 5) แบบใบเสร็จรับเงินภาษีบำรุงท้องที่ ที่บุคคลต้องชำระภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 (ภ.บ.ท. 11) เพื่อบำรุงท้องที่ที่ตนเข้าครอบครองและทำประโยชน์[32]

สำหรับกฎหมายการเช่าที่ดินและการถือครองที่ดินเกษตรกรรมของเอกชนในประเทศไทยนั้น จากการศึกษาเอกสารเชิงประวัติศาสตร์ ในเรื่องพัฒนาการกฎหมายว่าด้วยเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการถือครองที่ดินเอกชน พบว่าเป็นไปตามแนวคิดและระบอบการปกครองในแต่ละยุคสมัย ซึ่งอาจพิจารณาได้ ดังนี้

### 2.2.1 กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสมัยกรุงสุโขทัย

ระบอบการปกครองในสมัยกรุงสุโขทัย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 1800 เป็นต้นมา เป็นการปกครองแบบพ่อกับลูก เนื่องจากบ้านเมืองมีความอุดมสมบูรณ์ประชากรมีจำนวนน้อย ชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนาเป็นไปอย่างเรียบง่าย มีลักษณะการผลิตเกษตรกรรมแบบการผลิตเพื่อยังชีพ ไม่ได้เน้นการผลิตเพื่อการค้าแต่อย่างใด ในแง่ของความอุดมสมบูรณ์นั้น หลักศิลาจารึกระบุว่า "ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว" และอีกตอนหนึ่งว่า "เบื้องตะวันออก มีไร่มีนา มีถิ่นฐาน" ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าท้องที่ที่ทำนานั้นอยู่ในเขตชุมชนซึ่งคงเป็นสถานที่ที่เหมาะแก่การเพาะปลูก

นอกจากนั้น ยังพบว่าในช่วงก่อนสมัยสุโขทัยมีได้การจัดระบบที่ดินแบบพันนาหรือปันนา ซึ่งมีเค้าเงื่อนของการจัดแบ่งที่ดินในสมัยโบราณ ยุคการเมืองการปกครองก่อนสมัยสุโขทัย เป็นการปกครองในครอบครัว เป็นชุมชนเกษตรกรรม อาทิ ชุมชนที่อยู่บริเวณลุ่มแม่น้ำกก แม่น้ำโขง เป็นต้น ดินแดนนี้มีหัวหน้าชุมชนหรือหัวหน้าหมู่บ้าน ที่เรียกว่า กวานบ้าน เป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน โดยได้รับเลือกจากผู้อาวุโสทุกคนยอมรับให้เป็นผู้ปกครอง

---

[32]เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์ และคณะ, สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล, "รายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยเพื่อการปรับปรุงแก้ไขนโยบายกฎหมายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า" เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, พ.ศ. 2557, หน้า 9-1.

หัวหน้าชุมชนเป็นผู้ครอบครองที่ดินสำหรับทำการเกษตร และแบ่งปันที่นาให้แก่สมาชิกในชุมชนทำนา เรียกว่า ระบบพันนา (ปันนา) อันเป็นการจัดแบ่งสรรที่ดินซึ่งกำหนดพื้นที่ต่อหน่วยสำหรับปลูกข้าวให้ได้ผลผลิตเป็นมาตรฐานเดียวกัน คือ ที่ดิน 1 พันนา ต้องปลูกข้าวให้ได้ 12000 ตาง ระบบการปกครองแบบนี้ชาวนาไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินที่ตนเองทำกิน ไม่มีสิทธิโอนให้ใคร เมื่อจะอพยพออกไปจากชุมชนต้องคืนที่ดินให้แก่กวานบ้านเพื่อแบ่งปันให้กับชาวบ้านที่เหลืออยู่ การพยายามจัดสรรที่ดินให้แก่ชาวบ้านในชุมชนของตน ส่งผลให้ชุมชนที่มีขนาดใหญ่มีความพยายามที่จะเข้าไปครอบครองที่ดินของชุมชนที่เล็กกว่า ซึ่งหากทำสำเร็จผู้นำของชุมชนจะมีฐานะสูงขึ้นเป็น "เจ้า" หรือ "ขุน" ที่มีหัวหน้าชุมชนเล็ก ๆ ต่าง ๆ ได้เข้ามานอบน้อม

การขยายอำนาจของชุมชนใหญ่อาจทำได้โดยการเป็นพันธมิตร เป็นเครือญาติทางการแต่งงาน หรือให้ลูกหลานออกไปสร้างบ้านแบ่งเมือง เช่น พ่อขุนเม็งรายให้หลานไปสร้างรัฐไชยบุรี โดยให้นายหรือขุนนางเข้าไปครอบครองแรงงานของชนเผ่าต่าง ๆ เข้ามาอ่อนน้อม เข้ามาอยู่ในความคุ้มครองของชุมชน ทำให้จากหมู่บ้านได้มีการพัฒนาขึ้นมาเป็นนครรัฐอิสระระดับหนึ่ง เป็นการขยายการปกครองจากระบบพันนาขึ้นมาเป็นเมือง ด้วยวิธีการกวาดต้อนและการควบคุมกำลังคน ดังในกฎหมายมังรายศาสตร์ที่ถือว่าแรงงานทั้งหมดเป็นไพร่และไพร่ถูกควบคุมโดยนายซึ่งมีตำแหน่งลดหลั่นกันไป ได้แก่ นายสิบ นายห้าสิบ นายร้อย เจ้าพัน เจ้าหมื่น เจ้าแสน เป็นต้น

การปกครองแบบพ่อกับลูกเริ่มจากขั้นตอนดังกล่าวนี้ โดยสังคมที่มีการแบ่งที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเกษตรเช่นสังคมสมัยสุโขทัย สันนิษฐานได้ว่า มีการจัดการควบคุมแรงงานเพื่อเกษตรกรรม การสร้างวัดวาอาราม ตลอดจนการสู้รบยามศึกสงครามด้วย[33]

ในปี พ.ศ. 1837 ได้มีอาณาจักรล้านนา ซึ่งสถาปนาขึ้นในสมัยพญามังราย ซึ่งได้ทรงบัญญัติกฎหมาย ที่เรียกว่า "มังรายศาสตร์" มีหลักปฏิบัติเรื่องการเกษตรที่เกี่ยวกับเหมืองฝาย และการเกษตรโดยกฎหมายให้ความศักดิ์สิทธิ์ต่อเหมืองฝาย ดังบทบัญญัติที่ว่า

---

[33]ภารดี มหาขันธ์, **ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่** (กรุงเทพมหานคร: ศิลปาบรรณาการ, 2526), หน้า 7.

"ผู้ใดสะหาวดีหอบูชาฝายท่านเสีย ต้องถือว่าผิดผีฝายหื้อมันแป๋งหอบูชาดั่งเก่า แล้วหื้อมันแต่งเครื่องบูชาบริกรรมหื้อชอบแล้ว หื้อมันแป๋งฝายไว้ดังเก่า"

อันหมายถึง หากผู้ใดทำลายศาลเทพารักษ์หรือหอผีฝายให้เกิดเสียหายหรือทำลายตัวฝาย จะต้องรับผิดชอบซ่อมแซมและจัดเครื่องพลีกรรมให้ถูกต้อง มิฉะนั้นจะต้องได้รับโทษ[34]

นอกจากนี้ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรเรื่อง "ไพร่สร้างไร่นา" ดังนี้

"มาตรา 1 ไพร่อุตสาหะสร้างป่าคานาร้างสวนร้างให้เป็นนาเป็นสวนเป็นบ้านเมืองให้กินข้าวไปก่อนสามปี ต่อจากนั้นจึงเก็บค่านาค่าสวน เพื่อให้ไพร่ผู้อุตสาหะสร้างบ้านเมือง ฯลฯ เป็นพลเมืองดี (ฝุ่นบ้านฝุ่นเมืองดี) ได้รับความสุขสบาย

หากมีผู้ใดถือดีว่ามียศศักดิ์มาเพิ่มค่าเช่านาให้แก่ขุนผู้กินนา เพื่อจักแย่งชิงเอานาไปจาก ผู้สร้างคนเดิมนั้นอย่ายอมให้กระทำได้ มันเป็นคนเลว อย่าปล่อยให้มียศมีอำนาจ ถ้าเป็นผู้เกียจคร้าน ก็จำทำให้ไร่นาเสียหายบ้านเมืองก็จะพลอยเสื่อมถอยไปด้วย

ผู้ใดทำนาขุมท่าน เจ้าของนาขุมเรียกเอาค่านาเมื่อเวลาต้นตั้งมั่นคงขนาดปูกัดไม่ขาด เอาค่านาครึ่งหนึ่ง เมื่อข้าวสุกจึงมาเก็บอีกให้ครบ ผิเจ้าของนาขุมเรียกค่านาได้ครบภายในครั้งที่ 2 ที่ 3 อย่าว่าอะไรเถิดผิทวงถาม 5 ครั้ง 6 ครั้ง ยังชำระไม่ครบให้เจ้าของนาขุมยึดเอาข้าวให้คุ้มค่านา แล้วอย่า ยอมให้ทำนาต่อไป ผู้ใดทำนาขุมของท่านไม่ทั่วถึง ให้ส่งคืนแก่เจ้าของอย่าสืบช่วงให้ผู้อื่นทำนา ผิสืบช่วงให้ผู้อื่นไป ให้เอานาคืนทั้งหมด

ผู้ใดทำนาของท่าน ให้ค่านาครบทุกปีไม่ล่าช้า ผู้อื่นจะไปเพิ่มค่าเช่าให้แก่เจ้าของนาขุม เพื่อแย่งนาไปทำ ผู้ทำอยู่ก่อนอย่าปล่อยให้เจ้าของนาตัดสิน ถ้าหากปล่อยไป ผู้มั่งมีย่อมจะไปขึ้นราคาค่าเช่าแก่เจ้าของนา ถ้าหากชนะก็จะเอานานั้นไปทำ จัดว่าไม่ชอบธรรม

---

[34]เยาวนุช เวศร์ภาดา และ วันชัย ตันติวิทยาพิทักษ์, **ข้าว วัฒนธรรมแห่งชีวิต** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โมทีฟ, 2543), หน้า 22-23.

ผู้ใดทำนาท่าน ทิ้งนาบางส่วนหรือทั้งหมดให้ร้างโดยไม่มีเหตุผล และไม่บอกให้เจ้าของนา ทราบ เมื่อเจ้าของนาไปทวงค่านา มันจึงบอกว่าปล่อยนาทิ้งไว้ ก็ต้องบังคับให้มันใช้ค่านาให้จงได้ แล้วให้เรียกนาคืนเสียเถิด"[35]

ทั้งนี้ แสดงให้เห็นถึงกฎหมายควบคุมการเช่านาในเวลานั้นที่มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขการเช่านาให้เกิดความเป็นธรรม การเก็บค่าเช่านา ข้อห้ามการให้เช่าช่วง บทบังคับกรณีปล่อยนาทิ้งร้างไว้โดยไม่มีเหตุผลและไม่บอกกล่าวเจ้าของนาเป็นต้น

**2.2.2 กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสมัยกรุงศรีอยุธยา**

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การถือครองที่ดินของเอกชนเป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ในยุคสมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่จะทรงมอบที่ดินให้แก่ราษฎร ทั้งนี้ หากพิจารณาการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แต่โบราณ องค์พระมหากษัตริย์หรือพระเจ้าแผ่นดินนั้นถือว่าเป็นเจ้าของแผ่นดินหรือที่ดินทั่วราชอาณาจักร

ทั้งนี้ ในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง)ได้กำหนดการปกครองแบบจตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา โดยมีขุนเกษตราธิบดี เป็นเสนาบดีกรมนา โดยหน้าที่ของกรมนามีหลักฐานปรากฏเป็นครั้งแรกในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งได้ตราขึ้นในแผ่นดิน สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (อู่ทอง) แห่งกรุงศรีอยุธยาว่า ได้มีพระบรมราชโองการฯ ดำรัสสั่งแก่ขุนเกษตราธิบดีให้ตราพระราชกฤษฎีกาโฆษณาให้ประชาชนทราบ และมีหน้าที่รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานั้น อันเป็นบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ว่าด้วยลักษณะที่ราษฎรจะพิพาทกันด้วยเรื่องข้าว และพืชผลในนาไร่และสัตว์พาหนะ เช่น ช้าง ม้า โค กระบือ มีกรณีปล่อยสัตว์พาหนะให้เข้าไปกินข้าวในนาท่าน ขับล้อเกวียนเหยียบลัดข้าวท่าน ลักกล้า ลักเกี่ยวข้าวในนา ลักแอก ลักไถ ลักไขน้ำในนา แย่งนากัน ทำนาคาบเกี่ยวกัน ต้นข้าวล้มเข้าหากัน เป็นต้น และว่าด้วยการก่นสร้างเลิกรั้งที่ไร่นาเรือกสวน การออกโฉนด ดังนี้ทำให้เห็นได้ว่า กรมนามีหน้าที่ป้องกันและระงับข้อ

---

[35]ประเสริฐ ณ นคร, **มังรายศาสตร์ กฎหมายพระเจ้ามังราย** (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แสงรุ้งการพิมพ์, 2521), หน้า 102-103.

พิพาทของราษฎรเกี่ยวกับเรื่องข้าว พืชผลนาไร่และสัตว์พาหนะ มาแต่เบื้องแรก ซึ่งนับว่าเป็นการบำรุงการเกษตรที่สำคัญอย่างหนึ่ง โดยช่วยให้ราษฎรไม่ต้องเสียเวลาทำมาหากินเพราะการพิพาทกัน[36]

หน้าที่กรมนามาปรากฏมากขึ้นในพระธรรมนูญตรากระทรวง ที่ได้ตราขึ้นในแผ่นดินพระเจ้าปราสาททอง แห่งกรุงศรีอยุธยาโดยระบุว่า ตราประจำตำแหน่งเจ้าพระยาพลเทพ 9 ดวงนั้น ดวงไหนสำหรับใช้ในหน้าที่อย่างไร ซึ่งสรุปได้ว่า กรมนามีหน้าที่คิดจัดการให้ที่ดิน ซึ่งรกร้างว่างเปล่าอยู่ไม่เป็นประโยชน์ให้มีผู้เลิกรั้ง กลับเป็นที่มีประโยชน์มากขึ้น จัดการเกี่ยวกับชลประทาน สัตว์พาหนะ เก็บหางข้าวขึ้นฉางหลวง เกี่ยวกับการพระราชทานที่ดิน เพื่อการศาสนา และแก่บุคคล ระงับการวิวาทในเรื่องที่ดิน และรวมถึงการตั้งกรมการนา ออกไปอยู่ประจำตามหัวเมือง สำหรับรักษาการดังกล่าวข้างต้น

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จที่ออกในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 มีบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องการไร่นา สัตว์พาหนะ และเรื่องเกี่ยวกับที่ดินการเกษตรรวมอยู่ด้วย ดังนี้[37]

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 45 มาตราที่ 36 บัญญัติไว้ว่า “ถ้าผู้ใดก่นสร้างเลิกรั้ง ที่ไร่นาเรือกสวนนั้นให้ไปบอกแก่เสนา นายระวาง นายอากร ไปดูที่ไร่นาเรือกสวนที่ก่นสร้างนั้นให้รู้มากและน้อย ให้เสนานายระวางนายอากรเขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้เลิกรั้งก่นสร้างนั้นให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้น ก่นสร้างเลิกรั้งตำบลนั้นขึ้นในปีนั้นเท่านั้นไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอบ ก่นสร้างเลิกรั้งทำตาม อำเภอใจเองมิได้บอกเสนานายระวาง นายอากรจับได้ก็ดี มีผู้ร้องฟ้อง พิจารณาเป็นสัจไซ้ร ให้ลงโทษ 6 สถาน”

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 52 บัญญัติไว้ว่า “ที่ในแว่นแคว้นกรุงเทพมหานคร ศรีอยุธยามหาดิลกภพนพรัตน์ราชธานีบุรีรัมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้า แผ่นดินอยู่จะได้เป็นที่ราษฎรก็หามิได้ แลมีพิพาทแก่กันดังนี้ เพราะมันอยู่แล้ว มันละที่บ้านที่สวนมัน เสีย และมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่แลล้อมทำไว้เป็น

---

[36]กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, **หนึ่งร้อยปีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมษายน 2535** (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2535), หน้า 3-4.

[37]เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

คำนับ ให้เป็นสิทธิแก่มัน แต่มันหากไปราชการสุขทุกข์ ประการใดก็ดีมันกลับมาแล้ว มันจะเข้ามาอยู่เล่าไซ้ร ให้คืนมันอยู่เพราะมันมิได้ซัดที่นั้นเสีย ถ้ามันซัดที่ เสียช้านานถึง 9 ปี 10 ปี ไซ้ร ให้แขวงจัดราษฎรซึ่งหาที่มิได้นั้นอยู่ อย่าให้ที่นั้นเปล่าเป็นทำเลเสีย อนึ่ง ถ้าที่นั้นมันปลูกต้นไม้อัญมณี อันมีผลไว้ให้ผู้อยู่ให้ค่าต้นไม้นั้น ถ้ามันพูนเป็นโคกไว้ให้บำเหน็จซึ่ง มันพูนนั้นโดยควรส่วนที่นั้นมิให้ซื้อขายแก่กันเลย"

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 54 มาตรา 42 บัญญัติไว้ว่า "ถ้าที่นอกเมืองหลวง อันเป็นแว่นแคว้นกรุงศรีอยุธยาใช่ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กันอย่าละไว้ให้เป็นทำเลเปล่า และให้นายบ้าน นายอำเภอ แขวง และนายอากร จัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น อนึ่ง ที่นอกเมืองชำรุดอยู่นานก็ดี แลมันผู้หนึ่งล้อมเอาที่นั้นเป็นไร่เป็นสวน มันได้ปลูกต้นไม้สรรอัญมณีในที่นั้นไว้ ให้ลดอากรแก่มันปีหนึ่ง พ้นกว่านั้นเป็นอากรหลวงแล"

บทกฎหมายข้างต้น แสดงว่าที่ดินทั่วราชอาณาจักรเป็นของพระมหากษัตริย์ การที่ราษฎรทั้งหลายอยู่ได้ก็เป็นเรื่องที่พระมหากษัตริย์ ทรงพระกรุณาพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้อยู่อาศัย "จะได้เป็นที่ราษฎรหามิได้" ฉะนั้นถ้าพระมหากษัตริย์ต้องพระประสงค์ที่ดินแห่งใด เมื่อใด ก็มีพระราชอำนาจที่จะสั่งให้ราษฎรออกไปเสียจากที่นั้นโดยไม่ต้องเสียค่าอะไรเลย คำว่า "แว่นแคว้นกรุงเทพฯ พระมหานครศรีอยุธยามหาดิลกภพนพรัตน์ ราชธานี บุรีรัมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว" กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ได้เคยอธิบายไว้ว่ากินความถึงที่ดินในพระราชอาณาจักรไม่เฉพาะแต่เขตที่ขึ้นกับกรุงศรีอยุธยาโดยตรง แต่ไม่กินความถึงอาณาเขตของประเทศราช ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหลักกฎหมายดังกล่าวประกอบกับความเห็นของพระบิดาแห่งนักกฎหมายของไทยแล้ว เห็นว่าที่ดินในสมัยนั้นเป็นกรรมสิทธิ์เด็ดขาดของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว ส่วนราษฎรมีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น[38]

บทกฎหมายเหล่านี้ วางหลักการส่วนใหญ่ไว้ว่าที่ดินทั้งหลายเป็นของพระเจ้าแผ่นดินแต่พระราชทานให้ราษฎรอยู่อาศัยทำมาหากินโดยพระมหากรุณาธิคุณ ราษฎร

---

[38]เกศรา ระจะนิตย์, "ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของรัฐในรูปแบบโฉนดชุมชน" (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี, 2556), หน้า 14.

ผู้ใดประสงค์จะได้ที่ดินไปทำประโยชน์ ต้องไปบอกเสนอนายระวาง นายอากร ให้ออกไปตรวจสภาพที่จะก่อสร้างยกขึ้นเป็นไร่นาสวน คือไปบอกขออนุญาตก่อนให้เสนาระวาง นายอากร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในการเขียนใบอนุญาต เรียกว่า "โฉนด" ให้ผู้ขอถือไว้เป็นสำคัญถ้าหากราษฎรเข้าไปทำกินในที่ดิน โดยไม่บอกกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ก่อนถือเป็นความผิด เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจที่จะไม่ให้ที่ดินต้องทิ้งร้างว่างเปล่า

ในยุคสมัยกรุงศรีอยุธยานี้ราษฎรมีสิทธิเหนือที่ดินเบาบางมากและไม่มั่นคง โดยผูกพันอยู่กับการครอบครอง ถ้าหากราษฎรผู้ใดละทิ้งที่ดินและมีผู้อื่นเข้ามาทำมาหากิน เจ้าของที่ดินเดิมก็ขาดสิทธิทันที ซึ่งสิทธิเหนือที่ดินของราษฎรนั้น พระมหากษัตริย์สามารถจะเรียกคืนเวลาใดก็ได้ ในทางวัฒนธรรมและทางปกครองจึงถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของที่ดินและทรงมีนโยบายกำหนดสิทธิหรือจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินของราษฎรแต่ไม่ได้จำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทรงส่งเสริมการแผ้วถางป่าดงหรือเลิกที่ร้างว่างเปล่ามิให้เสียประโยชน์แก่แผ่นดิน การที่พระมหากษัตริย์ในยุคสมัยกรุงศรีอยุธยาทรงยึดถือว่าที่ดินทั้งหมดเป็นกรรมสิทธิ์ของพระองค์ เป็นเค้ามูลเดิมแห่งอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะเรียกเอาภาษีอากรที่ดินและขับไล่ผู้ถือที่ดินออกจากที่ดินนั้นได้หากมิได้มีการชำระภาษี

ในส่วนของที่ดินสำหรับการทำเกษตรกรรมหรือการทำนานั้น ได้มีข้อกำหนดให้ราษฎรไทยทั่วไปสามารถมีที่ดินทำนาได้อย่างน้อย 5 ไร่ ไม่เกิน 25 ไร่ โดยลักษณะที่ดินที่ชาวนาไทยสมัยอยุธยาจะเข้าไปจับจองทำนาได้ มีดังนี้ คือ[39]

(1) เป็นที่ดินที่ยังไม่เคยมีการทำนามาก่อน หมายถึงราษฎรสามารถไปหักร้างถางพงเอาเองได้

(2) เป็นที่นาที่เคยเลิกทำไปแล้ว ก็สามารถไปจับจองทำนาขึ้นมาใหม่ได้

(3) เป็นที่นาที่เลิกร้างมานานแล้ว จนมีต้นไม้งอกขึ้นในที่นาใหญ่ตั้งแต่สองกำขึ้นไป

(4) เป็นที่นาที่ร้างมานาน ไม่มีผู้ใดทำนาเป็นเวลา 4 ปีแล้ว

---

[39]ประภัสสร บุญประเสริฐ, **ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530), หน้า 98-99.

ลักษณะที่ดิน 4 ประเภทนี้ ราษฎรคนใดปรารถนาจะเลือกที่ใด ก็ให้ปฏิบัติตามระเบียบราชการ คือ ให้แจ้งแก่เจ้าหน้าที่บ้านเมืองซึ่งได้แก่ กรมนาเจ้าสัดให้ทราบเพื่อไปตรวจสอบว่า มีนามากน้อยเพียงใด แล้วจะได้ให้ผู้เป็นนายน้ำ นายอากร เสนาและกำนันนา เป็นผู้เขียนฎีกาโฉนดไว้เป็นหลักฐานเพื่อแสดงความเป็นเจ้าของที่นาซึ่งจะต้องเสียค่าอากรค่านา

หลักฐานที่ปรากฏนั้น ชาวนาไทยจะต้องเสียอากรค่านาในรูปของ "หางข้าว" แต่ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช พบหลักฐานว่ามีการเก็บอากรค่านาเป็นตัวเงิน โดยมีพิกัดดังนี้ เก็บไร่ละหนึ่งสลึงต่อปี ต่อพื้นที่นา 40 ตารางวา ถ้าเป็นอากรค่านาของชาวนาในเขตหัวเมือง ต้องนำมาแบ่งครึ่งระหว่างเจ้าเมืองกับพระคลังหลวง แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่า เมืองที่อยู่ห่างไกลถึงชายแดน มักไม่ค่อยได้ส่งค่านาถวายพระมหากษัตริย์อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยเท่าใดนัก

กฎหมายที่ประกาศใช้ในสมัยพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ เมื่อ พ.ศ. 2291 นั้น ได้ออกกำหนดกฎเกณฑ์ให้ชาวนาต้องเสียค่าอากรค่านาตามเงื่อนไข ดังนี้[40]

ประการที่หนึ่ง ผู้ทำนาใหม่และผู้ทำนาในเขตร้างที่มีต้นไม้งอกขึ้นในท้องนาแล้ว ต้นไม้มีขนาดใหญ่รอบสองกำขึ้นไปนั้น ให้ยกเว้นอากรค่านาหางข้าวเสียสองปี พอถึงปีที่สามจึงให้เริ่มเก็บอากรได้

ประการที่สอง นาใดก็ตามที่ร้างมาเป็นเวลานาน ไม่มีผู้ใดเข้าไปทำเป็นเวลา 3-4 ปี แล้ว ถ้าผู้ใดเข้าไปทำใหม่ก็จะได้รับการยกเว้นค่านาหางข้าวเสียหนึ่งปี

ประการที่สาม กรณีที่ผู้เคยทำนาเป็นโจรผู้ร้ายยากจน ไม่ได้ทำนา นาร้างอยู่เวลา 1 ปี ถึง 2 ปี ถ้ามีผู้มาทำนารายใหม่ ก็ให้เก็บค่านาหางข้าวตั้งแต่ปีนั้นเป็นต้นไป

ประการที่สี่ ผู้ใดจะทำนาขึ้นใหม่หรือทำนาเก่าขึ้น แต่มิได้แจ้งให้เจ้าพนักงานทราบ ทางบ้านเมืองตรวจพบเข้า ให้ปรับเรียกเอาค่านาหางข้าวย้อนหลังไปหนึ่งปี

กล่าวโดยสรุปสำหรับการทำเกษตรกรรมหรือการทำนาในสมัยกรุงศรีอยุธยานั้น สิทธิในการถือครองที่ดินเป็นขององค์พระมหากษัตริย์ ชาวนาไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่ชาวนามีสิทธิจับจองที่ดินเพื่อทำนาได้ไม่เกิน 5-25 ไร่ ฉะนั้น สิทธิเกี่ยวกับการ

---

[40]ประภัสสร บุญประเสริฐ, **ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย**, เรื่องเดียวกัน, หน้า 111.

ถือครองที่ดินทำนาของเกษตรกร หากต้องการที่ดินในการทำเกษตรกรรมหรือทำนา ใช้วิธีการจับจองตามกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนด โดยชาวนาไม่ต้องซื้อที่ดินเพราะรัฐเป็นเจ้าของที่ดิน โดยชาวนาต้องเสียอากรค่านาอันเป็นเสมือนค่าเช่าที่นาให้แก่รัฐตามที่กำหนด

อย่างไรก็ตามแม้ว่าส่วนใหญ่ชาวนาไม่ต้องเสียค่าเช่านาเพราะรัฐเป็นเจ้าของที่นา แต่ก็มีบางกรณีที่เอกชนเป็นเจ้าของที่นาและชาวนาต้องเช่าที่ดินเพื่อทำนา จึงมีการออกกฎหมายควบคุมการเช่านาดังกล่าว ปรากฏตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 47 บัญญัติไว้ว่า "ผู้ใดเช่าที่ ไร่นา ว่าจะทำกินแลให้ค่าเช่าแก่เจ้าของนั้น เมื่อถึงเทศกาลจะทำนายังไปมิได้ทำนา ถ้าเจ้านาเอานาไปให้ผู้อื่นเช่าเล่า ควรให้เรียกเอาค่านานั้นคืนเปนทวีคูณ ถ้าหาฝนมิได้ผู้เช่ามิได้ทำ ผู้เช่านาจะคืนเอาค่านานั้นมิได้ เมื่อมีฝนพายหน้าจึงให้ทำ เพราะเหตุทำนานั้นเอาฝนเปนประมาณ"

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 48 บัญญัติไว้ว่า "ผู้ใดทำหนังสือสัญญาเอกสารเช่าถือที่ ไร่ที่นา เรือกสวน จะให้ทรัพย์สิ่งใดแก่ท่าน ครั้งถึงสัญญามิได้ให้แก่ท่าน ท่านให้เรียกหาออกมา ถ้าต่อสู้เจ้าที่ไร่นาเรือกสวน เมื่อพิจารณาเป็นสัจว่าเช่าถือที่ไร่ที่นาเรือกสวนของท่านจริง มิได้ให้แก่ท่านตามสัญญา ท่านว่าให้เอาทรัพย์ซึ่งสัญญาว่าจะให้แก่ท่านนั้น ตั้งไหมทวีคูณ ยกค่าเช่าให้แก่เจ้าของ เหลือนั้นเป็นสินไหมกึ่งพินัยกึ่ง"[41]

จากกฎหมายดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้มีกฎหมายควบคุมการเช่านา กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขการเช่าที่ไร่ที่นา หากมีการชำระค่าเช่ากันแล้ว เมื่อถึงฤดูทำนาแม้จะยังไม่ได้เข้าทำ ถ้าเจ้าของที่นาเอานาไปให้ผู้อื่นเช่า ผู้เช่าคนแรกอาจเรียกค่าเช่าคืนได้เป็นสองเท่า ส่วนในกรณีไม่มีการทำนาเนื่องจากขาดฝน ผู้เช่าจะคืนนาและเอาค่าเช่านาคืนไม่ได้ แต่คู่สัญญายังคงต้องผูกพันกัน และให้มีการทำนาเมื่อถึงระยะเวลามีฝนแล้ว และในกรณีมีการทำสัญญาเช่าเป็นเอกสาร หากครบกำหนดแล้วไม่ยอมชำระค่าเช่าจะต้องถูกปรับสองเท่า คือค่าเช่าตกได้แก่เจ้าของที่ดินตามสัญญา ส่วนที่เหลือเป็นค่าสินไหมทดแทนแก่เจ้าของที่นาครึ่งหนึ่งและตกเป็นพินัยหลวงอีกครึ่งหนึ่ง

---

[41]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, **กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม**, เรื่องเดิม, หน้า 240.

**2.2.3 กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสมัยกรุงรัตนโกสินทร์**

ระบบกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการถือครองที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้มีการถือปฏิบัติมาจนถึงยุคสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ สมัยรัชกาลที่ 4 ได้มีพระบรมราชโองการ เรื่อง พระราชกำหนดว่าด้วยพระราชทานที่บ้าน เรือก สวน พ.ศ. 2409 ที่ว่าในกรณีพระมหากษัตริย์ต้องพระราชประสงค์ที่บ้าน สวน นา พระราชทานให้เป็นวังบ้านนาหรือสวนแก่พระบรมวงศานุวงศ์และข้าละอองธุลีพระบาทฝ่ายหน้าหรือฝ่ายในซึ่งมีความชอบหรือในกรณีพระมหากษัตริย์มีพระราชประสงค์ศรัทธาสร้างพระอารามหลวงขึ้น การเวนคืนลักษณะเช่นนี้เจ้าพนักงานกรมพระนครบาลจะจัดซื้อที่ดินนั้นตามราคาที่ราษฎรซื้อขายกัน อย่างไรก็ตามรัฐบาลสามารถเรียกที่ดินคืนโดยไม่ต้องเสียค่าชดใช้แก่ผู้ครองที่ดินในกรณีที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศ เช่น สร้างป้อมขุดคูทำกำแพงหรือปลูกสร้างสถานที่รักษากฎหมาย เป็นต้น

ประกาศฉบับนี้ถือว่าเป็นกฎหมายรับรองสิทธิในการถือครองที่ดินฉบับแรกของไทยที่กล่าวถึงสิทธิในที่ดินของเอกชนกับสิทธิของพระมหากษัตริย์ อันเป็นพื้นฐานให้เกิดกฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในเวลาต่อมา ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งถือเป็นการปฏิรูประบบการถือครองที่ดินครั้งสำคัญ เพราะว่าได้มีการจัดระบบการถือครองที่ดินอย่างจริงจัง โดยได้มีการออกกฎหมายที่สำคัญไม่ว่าจะเป็นการออกข้อบังคับ พระบรมราโชบาย พระราชบัญญัติต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดิน เช่น ข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ. 117 พระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ. 121 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2451 อันเป็นกฎหมายออกโฉนดที่ดินฉบับแรก มีการปรับระบบกรรมสิทธิ์ใหม่ด้วยการปฏิรูประบบกฎหมายที่ดินจากกฎหมายตราสามดวงให้เป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบทอแรนส์ (โฉนดแผนที่) ในปี พ.ศ. 2444 (กฎหมายที่ดินระบบทอแรนส์ คือ ระบบการจดทะเบียนที่ดินในรัฐออสเตรเลียใต้ ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากสภาฯ และตราเป็นพระราชบัญญัติในปี ค.ศ. 1857 โดยยึดหลักความเรียบง่ายในการโอนกรรมสิทธิ์ การมีแผนที่อยู่หลังโฉนดทำให้ไม่จำเป็นต้องสอบสวนหรือรังวัดใหม่ซึ่งส่งผลให้เกิดความรวดเร็วรวมทั้งประหยัดค่าใช้จ่ายในการโอนกรรมสิทธิ์ นอกจากนั้นรัฐยังทำหน้าที่เป็นนายประกันกรรมสิทธิ์

ของผู้ปรากฏชื่อเป็นเจ้าของคนสุดท้ายในทะเบียน โดยมีข้อยกเว้นเฉพาะกรณีการฉ้อฉลเท่านั้น)

การออกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าว จึงถือว่ามีการยอมรับการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายเป็นครั้งแรก แต่ขณะเดียวกันรัฐก็ยังคงมีอำนาจที่จะเรียกหรือเอาที่ดินของเอกชนที่มีกรรมสิทธิ์นั้นไปเป็นของแผ่นดินได้ การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของราษฎรไม่สามารถใช้ยันพระมหากษัตริย์ได้ ราษฎรสามารถถือครองที่ดินได้โดยไม่ถูกจำกัดจำนวนและการถือครองที่ดินของราษฎรก็ไม่ได้ยึดถืออยู่กับการจัดเก็บภาษีอากรและการครอบครองเป็นหลักเหมือนในอดีต หลักฐานเอกสารสิทธิ์ในสมัยนี้เป็นสำคัญคือ โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ตราจองชั่วคราวและใบเหยียบย่ำ คือ หลักฐานกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับโฉนดตราแดงในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินมีเฉพาะวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิคที่ถูกจำกัดการถือครองที่ดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิคในกรุงสยาม ร.ศ. 128 เท่านั้น ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงถือว่าได้ยอมรับสิทธิในการถือครองที่ดินของเอกชนมากขึ้นเป็นการปฏิรูปทั้งการถือครองที่ดินและระบบการการจัดการที่ดินอย่างสำคัญอันเป็นพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินทั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในเวลาต่อมา จนถึงสมัยรัชกาลที่ 6 มีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินให้ประชาชนเข้าจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าของรัฐได้ซึ่งเป็นรากฐานการถือครองที่ดินจนถึงปัจจุบัน[42]

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ถือได้ว่าเป็นยุคที่มีการพัฒนาพื้นที่ด้านการเกษตรกรรมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการบุกเบิกสร้างแหล่งน้ำลำคลองสำหรับการเพาะปลูกพืชผลการเกษตร ถือว่าเป็นยุคที่มีการขุดคลองมากที่สุดยุคหนึ่ง โดยพระองค์ทรงส่งเสริมให้หน่วยราชการและเอกชนขุดคลองขึ้นเป็นจำนวนมาก ทั้งขุดคลองใหม่และขุดลอกคลองเก่า เพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูกและเส้นทาง

---

[42]เกศรา ระจะนิตย์, **ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของรัฐในรูปแบบโฉนดชุมชน**, เรื่องเดิม, หน้า 18-23.

คมนาคมระหว่างกรุงเทพฯกับจังหวัดข้างเคียง ซึ่งเป็นแหล่งผลิตข้าวที่สำคัญ และเป็นเส้นทางลำเลียงข้าวออกสู่ตลาดต่างประเทศ

ดังพระราชดำริที่กล่าวไว้ในประกาศเรื่องอนุญาตขุดคลอง ว่ามีความต้องการที่จะใช้คลองช่วยกระจายผู้คนออกไปจากย่านชุมชนเดิม "การขุดคลอง เพื่อที่จะให้เป็นที่มหาชนทั้งปวงได้ไปมาอาศัย แลเป็นทางที่จะให้สินค้าได้บรรทุกไปมาโดยสะดวก ซึ่งให้ผลแก่การเรือกสวนไร่นา ซึ่งจะได้เกิดทวีขึ้นในพระราชอาณาจักร เป็นการอุดหนุนการเพาะปลูกในบ้านเมืองให้วัฒนาเจริญยิ่งขึ้น ซึ่งในสมัยของพระองค์ก็ได้มีการขุดคลองขึ้นหลายสาย เช่น คลองเปรมประชากร คลองนครเนื่องเขต คลองประเวศบุรีรมย์ คลองอุดมชลจร คลองราชมนตรี คลองทวีวัฒนา คลองนราภิรมย์ คลองรังสติประยูรศักดิ์ คลองประปา และคลองแยกอีกหลายคลองด้วยกัน[43]

โดยเริ่มจาก "คลองเปรมประชากร" เพราะเป็นคลองขุดสายแรกที่ รัชกาลที่ 5 โปรดเกล้าฯ ให้ขุดขึ้น โดยโปรดฯ ให้สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงษ์ (ช่วง บุนนาค) เป็นผู้อำนวยการ เจ้าพระยาสุรวงษ์ไวยวัฒน์ สมุหพระกลาโหมเป็นแม่กอง พระชลธารวินิจฉัย เป็นผู้ปักหมายกรุย และจ้างจีนขุด เมื่อ พ.ศ. 2412 แล้วเสร็จเมื่อ พ.ศ. 2413 รวมประมาณ 18 เดือน เพื่อเชื่อมแม่น้ำเจ้าพระยาจากคลองผดุงกรุงเกษมบริเวณหน้าวัดโสมนัสวิหาร กรุงเทพฯ ไปทะลุ ต. เกาะใหญ่ อ. กรุงเก่า จ. พระนครศรีอยุธยา เป็นระยะทาง 50.846 กม. เนื่องจากทรงเห็นว่าการเดินเรือขึ้นล่องตามแม่น้ำเจ้าพระยามีเส้นทางอ้อมไปมาทำให้เสียเวลาในการเดินทางมาก

การขุดคลองเปรมประชากรโดยตัดให้ตรงขึ้น ได้ประโยชน์สองประการ คือ ช่วยร่นระยะทางระหว่างกรุงศรีอยุธยากับกรุงรัตนโกสินทร์ให้สั้นลง และขยายพื้นที่การเพาะปลูกเข้าไปในบริเวณที่คลองตัดผ่าน ซึ่งเดิมเป็นป่ารกชัฏเต็มไปด้วยโขลงช้างเถื่อนจนไม่มีใครกล้าเข้าไปอยู่อาศัย และทรงพระราชทานชื่อคลองนี้ว่า "คลองเปรมประชากร" พร้อมทั้งพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ใช้คลองนี้ โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม

---

[43]โสภณ ชมชาญ และคณะ, "รายงานผลการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง พลวัตนโยบายการเกษตรของไทย: ความเป็นมาจากอดีตสู่ปัจจุบัน" ส่วนที่ 1 นโยบายการเกษตรของไทยในภาพรวม เล่ม 1, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ตุลาคม 2557, หน้า 3-10 ถึง 3-16 [Online], available URL: http://elibrary.trf.or.th/project_content.asp?PJID=RDG5620039, 2558, (มิถุนายน 16).

ขุดคลองและภาษีคลองใด ๆ ทั้งสิ้น ด้วยทรงมีพระราชประสงค์ที่จะขุดคลองนี้เพื่อให้เป็นการเฉลิมพระเกียรติและพระราชกุศลให้ราษฎรได้รับความสะดวกสบายโดยทั่วกัน

คลองที่มีความสำคัญอีกคลองหนึ่งได้แก่ "คลองประเวศบุรีรมย์" เป็นคลองขุดที่รัชกาลที่ 5 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้พระยาดำรงราชพลขันธ์ เป็นแม่กองขุด และเจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์เป็นผู้อำนวยการขุด โดยขุดต่อจากคลองพระโขนงไปเชื่อมกับคลองด่าน ออกสู่แม่น้ำบางปะกงที่จ.ฉะเชิงเทรา เรียกคลองที่ขุดต่อออกไปว่า "คลองประเวศบุรีรมย์"

ทั้งนี้ พระองค์ได้พระราชทานเงินทุนจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติส่วนหนึ่ง และเงินจากราษฎรส่วนหนึ่งเป็นค่าขุดคลอง นับว่าเป็นคลองแรกที่รัชกาลที่ 5 ให้ราษฎรช่วยเสียค่าขุดคลอง โดยจะให้ราษฎรที่ออกเงินได้รับผลประโยชน์จากการจับจองที่ดินสองฝั่งคลองเป็นค่าตอบแทน

ในเวลาต่อมาเมื่อที่ดินคลองประเวศบุรีรมย์ไม่เพียงพอกับความต้องการของราษฎร จึงได้ช่วยกันออกเงินจ้างจีนขุดคลองแยก อีก 4 คลอง คือ คลองหนึ่ง คลองสอง คลองสาม และคลองสี่ ซึ่งเริ่มขุดตั้งแต่ พ.ศ. 2421 แล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2423 มีความยาวทั้งสิ้น 46 กม.

วัตถุประสงค์ของการขุดคลองแห่งนี้ขึ้นก็เพื่อการคมนาคม ระหว่างเมืองสมุทรปราการและเมืองฉะเชิงเทรา และเพื่อเปิดพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้นบริเวณสองฝั่งคลอง ซึ่งถือได้ว่าเป็นคลองแรกที่รัฐบาลในสมัยรัชกาลที่ 5 ประสบความสำเร็จในการพัฒนาที่ดินให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ นับว่าเป็นกุศโลบายให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแยบยล

สำหรับคลองที่ถือว่ามีความสำคัญต่อระบบที่ดินในการทำเกษตรกรรมเป็นอย่างมากคือ "คลองรังสิตประยูรศักดิ์" เป็นคลองสายหลักในโครงการพัฒนาที่ดินขนาดใหญ่แห่งแรกของประเทศไทย ซึ่งเริ่มขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 เช่นกัน โดยการขุดคลองรังสิตและคลองแยกต่าง ๆ ขุดระหว่าง พ.ศ. 2433-2440 โดยบริษัทขุดคลองแลคูนาสยาม จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทเอกชน ที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2431 พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าสายสนิทวงศ์ พระปฏิบัติราชประสงค์ พระนานาพิธภาษี หลวงสาทรราชายุตก์ (เจ้าสัวยม) และนายโยราคิม คราซี วิศวกรชาวอิตาเลียน ได้เข้าหุ้นกันตั้งบริษัทขุดคลองแลคูนา

สยาม และขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต ขุดคลอง ในบริเวณพื้นที่ราบฝั่งตะวันออก ของแม่น้ำเจ้าพระยาในเขตจังหวัดปทุมธานี ซึ่งเดิมเรียกว่า "ทุ่งหลวง" โดยขุดเป็นคลองสายใหญ่ เชื่อมระหว่างแม่น้ำเจ้าพระยา กับแม่น้ำนครนายก แล้วสร้างระบบคลอง เป็นเครือข่ายติดต่อถึงกัน พร้อมทั้งสร้างประตูระบายน้ำ และประตูเรือสัญจร สำหรับการควบคุมน้ำ และการจราจรทางน้ำ มีวัตถุประสงค์ในการขุดคลอง คือ[44]

(1) เพื่อเปิดพื้นที่รกร้างว่างเปล่าในท้องทุ่งหลวงให้เป็นแหล่งเพาะปลูกทำนา

(2) เพื่อเชื่อมเส้นทางสัญจรทางน้ำระหว่างแม่น้ำเจ้าพระยากับแม่น้ำนครนายก

(3) เพื่อสร้างระบบน้ำเพื่อการเกษตร ควบคุมน้ำและรักษาระดับน้ำ ในคลองที่จะขุดขึ้น ให้มีเพียงพอตลอดปี โดยเฉพาะให้มีน้ำเพียงพอต่อการทำนา แม้ในปีที่มีน้ำไม่ปกติ

บริษัทขุดคลองแลคูนาสยามได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ขุดคลองใน พ.ศ. 2433 โดยได้รับสัมปทานในการดำเนินการขุดคลองเป็นเวลา 25 ปี และบริษัทได้รับผลประโยชน์ตอบแทน ในรูปของกรรมสิทธิ์ที่ดินสองฝั่งคลองที่ขุด ตลอดทั้งลำคลอง โดยมีข้อกำหนดว่า สำหรับคลองที่กว้าง 8 วา บริษัทจะได้ที่ดิน ยื่นเข้าไปฝั่งละ 40 เส้น คลองกว้าง 6 วา บริษัทจะได้ที่ดินยื่นเข้าไปฝั่งละ 30 เส้น คลองกว้าง 4 วา บริษัทจะได้ที่ดินยื่นเข้าไปฝั่งละ 25 เส้น ซึ่งที่ดินเหล่านี้ บริษัทมีสิทธิที่จะขายให้แก่ผู้ใดก็ได้ เมื่อบริษัทขุดคลองเสร็จแล้ว บริษัทมีหน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษาคลอง สามารถเรียกเก็บเงินจากเรือที่ผ่านไปมาได้ ทั้งนี้ โดยมีข้อตกลงว่า บริษัทจะต้องให้ผลประโยชน์ตอบแทน แก่รัฐบาล ร้อยละ 20 ของผลกำไร ที่บริษัทจะได้รับนั้น จนถึง พ.ศ. 2458 กิจการสัมปทานของบริษัท ได้โอนมาเป็นของรัฐบาล แล้วมอบให้กรมคลอง (ต่อมาคือกรมชลประทาน) รับมาดำเนินการปรับปรุงต่อไป

พระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) เสนาบดีกรมเกษตราธิการในขณะนั้น ได้อนุญาตให้บริษัทขุดคลองซึ่งเชื่อมกับแม่น้ำเจ้าพระยาที่ ต. บ้านใหม่ อ. เมืองปทุมธานี จ. ปทุมธานี ส่วนปลายคลองเชื่อมกับแม่น้ำนครนายกในเขต อ. องครักษ์ จ. นครนายก

---

[44]สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน, เล่มที่ 33 เรื่องที่ 3 คลอง, "คลองขุดในประเทศไทย" [Online], available URL: http://kanchanapisek.or.th/kp6/sub/book/book.php?book=33&chap=3&page=t33-3-infodetail03.html, 2558 (มิถุนายน 15).

ซึ่งคลองนี้กว้าง 16 ม. ยาว 53 กม. โดยในระยะแรกชาวบ้านเรียกคลองนี้ว่า "คลองเจ้าสาย" ตามพระนามพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าสายสนิทวงศ์ หรือเรียกกันว่า "คลองแปดวา" ตามความกว้างของคลอง แต่ภายหลังรัชกาลที่ 5โปรดเกล้าฯ พระราชทานนามให้คลองนี้ว่า "คลองรังสิตประยูรศักดิ์" เพื่อเฉลิมพระเกียรติพระเจ้าลูกเธอ พระองค์เจ้ารังสิตประยูรศักดิ์ (ต้นราชสกุล รังสิต) พระราชโอรสที่ประสูติแต่เจ้าจอมมารดาหม่อมราชวงศ์เนื่อง สนิทวงศ์ พระธิดาในพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าสายสนิทวงศ์ ด้วยเหตุนี้ในเวลาต่อมาจึงเรียกชื่อโครงการพัฒนาที่ดินบริเวณนี้ว่าโครงการรังสิต และเรียกบริเวณที่คลองนี้ไหลผ่านว่าทุ่งรังสิต

หลังจากนั้นได้ขุดคลองแยกจากคลองรังสิตประยูรศักดิ์ฝั่งเหนือและฝั่งใต้ รวมทั้งคลองซอยต่าง ๆ ซึ่งเป็นคลองคูนา ได้แก่คลองขนาดใหญ่ 2 สาย คือ คลองหกวาสายล่าง และคลองหกวาสายบน รวมถึงคลองซอยที่แยกจากคลองสายใหญ่ เริ่มขุดตั้งแต่ พ.ศ. 2435 - พ.ศ. 2448 รวมทั้งสิ้น 59 สาย (ปัจจุบันราชการกำหนดให้เหลือ 17 คลอง)

นอกจากนั้นบริษัทยังได้สร้างประตูระบายน้ำอีก 2 แห่ง สำหรับควบคุมระดับน้ำในคลอง ได้แก่ ประตูน้ำจุฬาลงกรณ์ ที่ต้นคลองรังสิตประยูรศักดิ์ทางทิศตะวันตก และประตูน้ำเสาวภา ที่ปลายคลองทางทิศตะวันออก ซึ่งรัชกาลที่ 5 โปรดเกล้าฯ พระราชทานนาม กับได้เสด็จพระราชดำเนินพร้อมด้วยสมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรี พระบรมราชเทวี ไปทรงเปิดประตูน้ำทั้ง 2 แห่ง เมื่อ พ.ศ. 2439 สำหรับประตูระบายน้ำอีกแห่ง สร้างในภายหลังที่ปลายคลองหกวาสายล่าง เรียกกันทั่วไปว่า ประตูน้ำบริษัทสมบูรณ์

ผลจากการขุดคลองตามโครงการรังสิตการพัฒนาที่ดินตามโครงการรังสิต ทำให้มีคนอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานบริเวณทุ่งรังสิตมากขึ้น เป็นผลมาจากการขยายตัวของการส่งออกข้าว ประกอบกับความเชื่อมั่นในระบบชลประทานแบบใหม่นี้ว่าจะสามารถช่วยเพิ่มผลผลิตและแก้ปัญหาเรื่องน้ำได้ ทำให้มีคนสนใจลงทุนทำนากันมากขึ้น โดยโครงการนี้ถือเป็นโครงการคลองชลประทานเพื่อการเกษตรแห่งแรกของไทย ที่ริเริ่มขึ้น

เพื่อพัฒนาพื้นที่บริเวณทุ่งรังสิตให้เป็นแหล่งเพาะปลูกข้าว รองรับการขยายตัวของการส่งออกข้าว ซึ่งเป็นสินค้าส่งออกอันดับหนึ่งของไทยในขณะนั้น[45]

การขุดคลองตามโครงการรังสิตนับเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนางานด้านชลประทานของประเทศไทย โดยเฉพาะการชลประทานเพื่อการเกษตรกรรม

แต่กล่าวสำหรับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ภายหลังจากการขุดคลองรังสิตและคลองซอยต่าง ๆ เสร็จสิ้นลง ทำให้ได้พื้นที่ทำนาเพิ่มขึ้นอีกจำนวนมาก ได้มีการตื่นตัวในการจับจองที่ดินตลอดจนซื้อจากบริษัทขุดคลองแลคูนาสยามเป็นจำนวนมาก ในปี พ.ศ. 2450 การเช่าที่ดินในเขตทุ่งรังสิตมีผู้เช่ามากกว่าร้อยละ 90 อัตราค่าเช่านาก่อนปี พ.ศ. 2448 ประมาณร้อยละ 12-24 ของผลผลิตต่อไร่ ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 37-54 ของผลผลิตต่อไร่ในปี พ.ศ. 2448 และจำนวนชาวนาที่ไม่มีที่ดินของตนเองมีจำนวนถึงร้อยละ 36[46] การพัฒนาทุ่งรังสิตที่กล่าวมานี้ มีผลกระทบทางด้านสังคมตามมา คือ มีการลงทุนในธุรกิจที่ดินจนมีนายทุนที่ดินและผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่จำนวนมาก และทำให้เกิดปัญหาจากการเช่านาเพื่อทำเกษตรกรรมตามมาอย่างมากมาย จนกระทั่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว รัฐบาลในสมัยต่อมาได้มีการออกกฎหมายควบคุมการเช่านาเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านี้ในปี พ.ศ. 2493 เป็นฉบับแรก

**2.2.4 กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงปัจจุบัน**

ภายหลังจากที่ประเทศเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ได้มีรัฐบาลคณะที่ 1 เข้ามาบริหารประเทศ ตั้งแต่วันที่ 28 มิถุนายน 2475 โดยมีพระยามโนปกรณ์นิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาลคณะที่ 1 นี้ ได้ยึดหลัก 6 ประการของคณะราษฎร และภายหลังจากนั้น

---

[45]สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน, เล่มที่ 33 เรื่องที่ 3 คลอง, "คลองขุดในประเทศไทย" [Online]. available URL: http://kanchanapisek.or.th/kp6/sub/book/book.php?book=33&chap=3&page=t33-3-infodetail03.html, 2558 (มิถุนายน 15), เรื่องเดียวกัน.

[46]สุภาภรณ์ จรัลพัฒน์, ชาวนา: ปัญหาการผลิตและการค้าข้าวในสมัยรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 7, **จุลสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล** 3, 1 (2522): 8.

นายปรีดี พนมยงค์ ได้มีการเสนอเค้าโครงเศรษฐกิจประกอบด้วยข้อเสนอ 2 ข้อ ส่วนแรกว่าด้วยการเปลี่ยนระบบกรรมสิทธิ์ ส่วนที่สองว่าด้วยการจัดให้มีการพัฒนาการเศรษฐกิจ ในส่วนแรก นายปรีดี เสนอให้โอนที่ดินที่เป็นปัจจัยการผลิตทั้งหมดเป็นของรัฐ โดยให้ค่าตอบแทนแก่เจ้าของปัจจุบันในรูปพันธบัตรเงินกู้เป็นการเสนอให้จัดระบบกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตเสียใหม่ โดยล้มชนชั้นศักดินาเจ้าของที่ดินและจำกัดอำนาจของชนชั้นนายทุนลง โดยนายปรีดี พนมยงค์ ได้ชี้แจงว่าเจ้าของนาส่วนมากประสงค์จะขายนามากกว่าปล่อยให้ชาวนาทำกันไปแล้วคอยแต่เก็บค่าเช่า เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐบาลควรจะเป็นผู้ซื้อที่ดินเหล่านั้นกลับคืนมาเอง โดยรัฐบาลอาจออกใบกู้ให้เจ้าของที่ดิน ถือไว้ตามราคาที่ดินของตนโดยรัฐบาลจะให้ดอกเบี้ยตามอัตราของการกู้เงินในขณะที่ซื้อ ซึ่งไม่เกินร้อยละ 15 เจ้าของที่ดินก็จะได้ดอกเบี้ยที่แน่นอนยิ่งกว่าการให้เช่า เมื่อที่ดินได้กลับมาเป็นของรัฐบาลเช่นนี้แล้ว รัฐบาลก็จะประหยัดค่าใช้จ่ายในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมได้มาก สำหรับการจัดซื้อที่ดิน นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอไว้ว่า "ให้รัฐบาลมีอำนาจซื้อบรรดาที่ดินทั้งหลาย นอกจากที่อยู่สำหรับครอบครัวเอกชนและเอกชนจากที่ดินซึ่งเอกชนได้รับอนุญาตหรือสัมปทานให้ประกอบเศรษฐกิจในที่ดินนั้น บรรดาที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งยังไม่อยู่ในความครอบครอง หรือกรรมสิทธิ์ของผู้ใดนั้น ผู้ใดจะขอครอบครองหรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเหล่านั้นไม่ได้ นอกจากได้รับสัมปทานจากรัฐบาล"

นาย ปรีดี พนมยงค์ ได้นำเค้าโครงนี้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเข้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป แต่แนวคิดนี้มิได้นำมาปฏิบัติแต่อย่างใด[47]

ในสมัยนี้รัฐบาลแต่ละชุดที่ได้เข้ามาบริหารงาน ต่างก็มีนโยบายในการส่งเสริมเกษตรกรรมด้านต่าง ๆ เช่น ปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการที่ดูแลงานด้านเกษตรกรรม ส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์และนิคมสร้างตนเอง โดยเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2483 ได้มีการจัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยพันเอกหลวงพิบูลสงคราม (ยศขณะนั้น) นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์คนแรก ได้

---

[47]โสภณ ชมชาญ และคณะ, "รายงานผลการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง พลวัตนโยบายการเกษตรของไทย : ความเป็นมาจากอดีตสู่ปัจจุบัน" ส่วนที่ 1 นโยบายการเกษตรของไทยในภาพรวม เล่ม 1, เรื่องเดิม, หน้า 4-2 [Online], available URL: available URL: http://elibrary.trf.or.th/project_content.asp?PJID=RDG5620039, 2558, (มิถุนายน 16).

พิจารณาว่าในขณะนั้นประเทศไทยมีที่ดินรกร้างว่างเปล่า มิได้ใช้ทำประโยชน์จำนวนมาก ประชากรส่วนใหญ่อาชีพเป็นเกษตรกรยังยากจน ขาดแคลนที่ดินทำกิน ต้องเช่าที่ดินของผู้อื่น หากปล่อยทอดทิ้งไว้ก็จะเป็นภาระหนักแก่รัฐบาลและเกิดช่องว่างทางสังคมยิ่งขึ้น จึงได้จัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นแห่งแรกที่อำเภอพระพุทธบาท จ. สระบุรี ในปี 2483 ต่อจากนั้นได้มีการจัดตั้งสถาบันการศึกษาที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม เช่น เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2486 ได้สถาปนามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ขึ้นโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พุทธศักราช 2486 สถานศึกษาของมหาวิทยาลัยนี้ ส่วนใหญ่อยู่ที่เกษตรกลาง บางเขน กับมีคณะวนศาสตร์ตั้งอยู่ที่จังหวัดแพร่ และมีโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ อยู่ที่แม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่

ในด้านกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้มีการออกกฎหมายหลายฉบับที่มุ่งถึงการบริหารงานที่ดินของรัฐ ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 พระราชบัญญัติควบคุมการได้มาซึ่งที่ดินโดยห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัดเพื่อค้ากำไร พ.ศ. 2485 และพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. 2486

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้ประมวลเอากฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานที่ดินเป็นกฎหมายที่จัดระบบการถือครองที่ดินของเอกชนโดยกำหนดประเภทของเอกสารสิทธิเป็น โฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่แสดงความเป็นกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง กฎหมายฉบับนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมากถึง 13 ครั้ง

สมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2501-2506) อยู่ในช่วงเวลาที่โลกถูกแบ่งออก เป็นสองอุดมการณ์ คือ อุดมการณ์แบบเศรษฐกิจเสรีนำโดยสหรัฐอเมริกาและอุดมการณ์เศรษฐกิจแบบรวมศูนย์ (คอมมิวนิสต์) นำโดยสหภาพโซเวียตและสาธารณรัฐประชาชนจีน หรือที่เรียกว่าสงครามเย็น ประเทศไทยกลายเป็นเป้าหมายและจุดยุทธศาสตร์ของทั้งสองอุดมการณ์ ประเทศสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลกได้ยื่นข้อเสนอให้ความช่วยเหลือทางการเงิน การทหาร การศึกษา รวมทั้ง แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 จากธนาคารโลก ส่งผลให้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลถูกชี้นำโดยสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลก เช่น การยกเลิกกฎหมายบางมาตราของพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล

กฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ที่จำกัดการถือครองหรือห้ามการถือครองของคนต่างชาติ นอกจากนั้นยังปรับปรุงกฎหมายส่งเสริมการลงทุนให้เอกชนและต่างชาติได้สิทธิประโยชน์และความสะดวกรวดเร็วในการลงทุนประกอบการทางเศรษฐกิจในประเทศไทยยิ่งขึ้น จึงส่งเสริมให้เกิดการถือครองที่ดินแบบกระจุกตัวอยู่กับนายทุนเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ชาวไร่ชาวนาต้องสูญเสียที่ดินที่นาสำหรับทำเกษตรกรรมให้แก่นายทุนเป็นจำนวนมาก และต้องกลายสถานะเป็นผู้เช่าที่ดินในที่ดินซึ่งเดิมเป็นของตนเอง

แนวคิดในการจัดการที่ดินหรือปฏิรูประบบการถือครองที่ดินในประเทศไทยในอดีต มีความสำคัญไม่มากนักเนื่องด้วยพื้นที่รกร้างว่างเปล่ามีปริมาณมาก การทำศึกสงครามในอดีตก็มิใช่เพื่อการขยายดินแดน หรืออาณาเขต แต่เป็นการสงครามเพื่อการแย่งชิงผู้คน ที่เป็นแรงงานสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ เพราะว่าการผลิตเพื่อการค้ายังไม่ขยายตัวอย่างกว้างขวาง

ความเปลี่ยนแปลงของการเช่าที่ดินและการถือครองที่ดิน เริ่มมีมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 2500 ที่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) โดยมีแนวคิดว่าที่ดินเป็นทรัพยากรสำคัญที่สุดของประเทศไทย ในปัจจุบันเนื้อที่ประมาณ 1 ใน 4 ของเนื้อที่ทั้งหมดใช้ทำการเพาะปลูก การพัฒนางานในด้านเกษตรเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เพราะเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดทรัพย์สินและเงินทุนที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาอุตสาหกรรมและกิจการอื่น ๆ ในทางเศรษฐกิจผลิตผลเกษตรกรรมส่วนหนึ่งใช้เป็นวัตถุดิบสำหรับป้อนอุตสาหกรรมภายในประเทศซึ่งกำลังจะเติบโต ส่วนปริมาณผลิตผลที่เหลือใช้นั้นส่งออกไปจำหน่ายในต่างประเทศอันเป็นแหล่งที่ได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศ การนำที่ดินซึ่งอยู่นอกเขต ป่าสงวนมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในทางเกษตรกรรม และการเพิ่มผลิตผลต่อไร่ให้มากขึ้นนั้น เป็นหลักและเงื่อนไขสำคัญในการพัฒนาเกษตรของประเทศไทย โดยมีนโยบายด้านการเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในข้อ 7 ดังนี้

"เพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรได้รับผลตอบแทนจากการลงแรงลงทุนของตนโดยชอบธรรม ป้องกันมิให้เกษตรกรเสียเปรียบในเรื่องการตลาด การเช่าที่ดิน และการกู้เงินเอกชน"

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ได้กำหนดแนวทางดำเนินการเพื่อให้บรรลุนโยบาย โดยในข้อ (8) ให้มีการปรับปรุงระบบการครอบครองที่ดิน เพื่อให้เนื้อที่ครอบครองต่อครอบครัวเกษตรกรมีขนาดอย่างน้อยเท่ากับในปัจจุบัน และให้เกษตรกรได้มีที่ดินเป็นของตนเอง ระงับการทำไร่เลื่อนลอย ดำเนินการจัดสรรและบำรุงที่ดินโดยวิธีการสหกรณ์ ฝึกอบรมเกษตรกรในวิชาการจัดไร่นาให้ได้รายได้เพิ่มขึ้น เร่งรัดการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน สำรวจเนื้อที่และความอุดม-สมบูรณ์ของดิน และการทำแผนที่ดินในอนาคต เห็นควรขยายเนื้อที่เพาะปลูกให้มากยิ่งขึ้น โดยให้อนุโลมตามผลของการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ส่งเสริมให้เกษตรกรใช้ปุ๋ยเพิ่มขึ้น และเข้าใจหลักการอนุรักษ์ดินและน้ำ[48]

ในช่วงเวลานี้มีการขยายตัวของการค้า และการปลูกพืชเชิงพาณิชย์อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าจากการขยายตัวของการปลูกพืชเชิงพาณิชย์ การสนับสนุนของภาครัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม การเพิ่มของประชากรเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการขยายตัวของการต้องการที่ดินสำหรับการทำเกษตรกรรมมากขึ้น ซึ่งความต้องการดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาทั้งในเรื่องของการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการบุกรุกที่ดินของรัฐหรือที่ป่าเพื่อการทำเกษตรกรรม อันทำให้รัฐต้องออกกฎหมายต่าง ๆ ตามมาเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว

สำหรับแนวคิดในเรื่องของการปฏิรูปที่ดินนั้น มีความหมายที่หลากหลาย ส่วนที่สำคัญคือ การทำให้ที่ดินไม่กระจุกตัวอยู่ในความครอบครองของคนกลุ่มน้อย สามารถแบ่งออกเป็นการปฏิรูปอย่างแคบหรืออย่างจำกัด และอย่างกว้าง[49]

---

[48]สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2507-2509)", ส่วนที่ 2 การพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร [Online], available URL: http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=83, 2558, (มิถุนายน 16).

[49]ชัยพงษ์ สำเนียง, สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, "การปฏิรูปที่ดินในสังคมไทย: ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดิน" [Online]. available URL: http://www.siamintelligence.com/land-reform-in-thai/, 2558, (มิถุนายน 15).

**การปฏิรูปอย่างแคบ** คือ การเปลี่ยนระบบการถือครองที่ดิน หรือการเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดย

1) การให้หลักประกันการเช่าที่ดินให้มั่นคงและให้โอกาสแก่ผู้เช่ามีโอกาสในกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้กว้างขวางยิ่งขึ้น

2) การควบคุมการใช้ที่ดินโดยรัฐบาล เพื่อดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ เช่น การจัดรูปที่ดิน (Land Consolidation) หรือจำกัดการใช้ที่ดินของเอกชน

3) การจัดนิคมของรัฐบาล (Land Settlement)

4) การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ให้แก่เกษตรกรผู้เช่า

5) การเวนคืน การแบ่งแยก และการจัดสรรที่ดินที่ถือครองเสียใหม่

6) การเวนคืนที่ดินของชาติ เพื่อผลการจำกัดกรรมสิทธิ์ในที่ดินเอกชน (Land Nationalization)

7) การเวนคืนที่ดินของชาติเพื่อนำไปสู่ระบบนารวม

กล่าวโดยสรุป การปฏิรูปที่ดินโดยแคบ คือ การจัดสรรการกระจายการถือครองที่ดินใหม่ เพื่อผลประโยชน์ของเกษตรกรรายเล็กรายน้อย และเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยมีจุดมุ่งหมายในการลดช่องว่างทางฐานะความเป็นอยู่ของคนในสังคมโดยรวม

**ส่วนการปฏิรูปที่ดินในความหมายแบบกว้าง** มีรายละเอียด คือ

1) การจัดระบบที่ดินใหม่เพื่อให้เกษตรกรได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือมีหลักประกันและเป็นธรรมในการเช่าที่ดิน

2) การกำหนดขั้นสูงของการถือครองที่ดิน

3) การจัดระบบการเช่าที่ดินหรือการเก็บภาษีที่ดินที่เป็นธรรม

4) การให้สินเชื่อทางการเกษตร

5) การปรับปรุงและบำรุงดิน

6) การจัดระบบการตลาดเกษตร

7) การจัดระบบชลประทาน

8) การจัดหาเงินทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดิน

หรืออาจสรุปได้ว่าว่าเป็นการกระจายการถือครองที่ดิน และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยความพยายามในการปฏิรูปที่ดินในสังคมไทยเกิดขึ้นหลายครั้ง การปฏิรูปที่ดินในสังคมไทยตั้งแต่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 โดยนายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอแนวคิดการปฏิรูปที่ดินในสมุดปกเหลืองในปี พ.ศ. 2476 ให้โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้เป็นของรัฐในรูปแบบสหกรณ์ แต่ได้รับการต่อต้านและไม่สามารถนำมาใช้ได้ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

สมัยรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2492 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องการขายที่นาให้กรมสหกรณ์และราษฎรผู้ทำนา โดยได้พิจารณาว่าเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ราษฎรผู้ทำนา ได้มีที่นาเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองโดยกว้างขวางยิ่งขึ้น สมควรที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการช่วยเหลือ ในที่สุดได้ลงมติว่า บรรดาที่นาที่เป็นของราชพัสดุก็ดี ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ก็ดี หรือของหน่วยราชการอื่นใดก็ดีที่ได้ให้ราษฎรเช่าทำนาอยู่นั้น ให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์จัดการโอนขายให้แก่กรมสหกรณ์ไปจัดสหกรณ์เช่าซื้อ เพื่อประโยชน์ของราษฎรผู้ทำนาต่อไป หากที่นาแปลงใดที่ไม่เหมาะในการที่กรมสหกรณ์จะจัดเป็นรูปสหกรณ์แล้ว ก็ให้ขายให้แก่ชาวนาต่อไปได้โดยวิธีเช่าซื้อ ทั้งนี้ให้รีบจัดการซื้อขายกันในราคาอันสมควรโดยถือราคาท้องตลาดเป็นมาตรฐาน สำหรับที่นาอันเป็นทรัพย์สินของศาสนสมบัตินั้น ให้กระทรวงศึกษาธิการรับไปปรึกษาหารือกับทางคณะสงฆ์เพื่อจัดการขายทำนองเดียวกัน

ทั้งนี้ ข้อมูลจากการสำมะโนเกษตรปี พ.ศ. 2493 พบว่ามีการเช่าที่ดิน จำนวน 365,656 ราย เนื้อที่ 5,975,000 ไร่

ปี พ.ศ. 2493 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้ออกกฎหมายควบคุมค่าเช่านาเป็นฉบับแรก โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 67 ตอนที่ 56 ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2493 กำหนดให้มีการเก็บค่าเช่านาเฉลี่ยสูงสุดไม่เกิน 25% ของผลผลิต กฎหมายนี้มีการประกาศใช้ควบคุมค่าเช่าในท้องที่ 22 จังหวัด

วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2494 คณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยราชการต่าง ๆ ระงับการขึ้นค่าเช่านา ค่าเช่าที่ดิน และค่าเช่าอาคาร ที่อยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวง ทบวง กรมและหน่วยราชการต่าง ๆ

วันที่ 2 กรกฎาคม 2494 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้เทศบาลขึ้นค่าเช่านา ค่าเช่าที่ดินและค่าเช่าอาคาร โดยมีเหตุผลว่า เทศบาลเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น รายได้ของเทศบาลก็นำไปใช้จ่ายในการสาธารณูปโภคเพื่อประโยชน์แก่ราษฎรในท้องถิ่นนั้น สมควรที่จะให้เทศบาลเรียกค่าเช่าเพิ่มได้ตามความเหมาะสม จึงให้ยกเว้นการบังคับตามมติคณะรัฐมนตรี[50]

วันที่ 15 มีนาคม 2497 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่อง การช่วยเหลือราษฎรผู้เช่านาทำ โดยพิจารณาว่า ตามที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายช่วยเหลือราษฎรผู้เช่านาทำโดยผ่านนายกองนานั้น บัดนี้ ยังคงมีผู้ได้รับมอบหมายจากหน่วยราชการบางหน่วยเหมาเช่าที่นาแบ่งไปให้ราษฎรเช่าเอากำไรทำนองนายกองนาอยู่อีก ทั้ง ๆ ที่ได้เคยมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดช่วยควบคุมดูแลเพื่อให้มีการเช่าโดยตรงจากหน่วยราชการนั้นแล้ว คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2495

ปี พ.ศ. 2497 ได้มีการออกพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินเพื่อความเป็นธรรมในสังคม พ.ศ. 2497 โดยมีวัตถุประสงค์ช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาที่ถูกฉ้อโกงที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ได้มีโอกาสเรียกร้องที่ดินของตนกลับคืนมา แต่กฎหมายฉบับนี้ก็มีผลบังคับใช้ในระยะเวลาสั้น ๆ เท่านั้น เพราะศาลฎีกาได้ตีความว่ากฎหมายฉบับนี้ขัดกับรัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้ในขณะนั้น[51]

ปีเดียวกันนั้น (2497) ได้มีความพยายามที่จะจำกัดขนาดการถือครองที่ดินสำหรับเอกชน โดยมีการตรา พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินปี พ.ศ. 2497 ได้กำหนดจำนวนสูงสุดที่เอกชนแต่ละคนจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ดังนี้ คือ

---

[50]โสภณ ชมชาญ และคณะ, "รายงานผลการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง พลวัตนโยบายการเกษตรของไทย: ความเป็นมาจากอดีตสู่ปัจจุบัน" ส่วนที่ 2 นโยบายการเกษตรของไทยเฉพาะเรื่อง เล่ม 1, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ตุลาคม 2557, หน้า 4-3 ถึง 4-5 [Online], available URL: http://elibrary.trf.or.th/project_content.asp?PJID=RDG5620039, 2558, (มิถุนายน 16).

[51]ชัยพงษ์ สำเนียง, สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, "การปฏิรูปที่ดินในสังคมไทย: ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดิน" [Online], available URL: http://www.siamintelligence.com/land-reform-in-thai/, 2558, (มิถุนายน 15)

1) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เกินคนละ 50 ไร่

2) ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกินคนละ 10 ไร่

3) ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรม ไม่เกินคนละ 5 ไร่

4) ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย ไม่เกินคนละ 5 ไร่

กฎหมายดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้เมื่อครบ 7 ปี นับตั้งแต่มีการตรากฎหมายฉบับดังกล่าว แต่ก่อนที่กฎหมายฉบับนี้จะมีการบังคับใช้ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการรัฐประหารและออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2503 ยกเลิกการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน

วันที่ 14 เมษายน 2513 คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านาฉบับใหม่ โดยคณะรัฐมนตรีเห็นชอบและอนุมัติให้ดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. .... ว่าไม่สมควรบังคับให้การเช่านา ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ และเห็นควรบัญญัติในทำนองที่ว่าเมื่อได้มีการเช่านาแม้มิได้ทำเป็นหนังสือก็ให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ และในวันที่ 23 กรกฎาคม 2517 รัฐบาลได้ให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายโดยให้พิจารณาขยายขอบเขตของกฎหมายให้ครอบคลุมถึงการเพาะปลูกพืชอย่างอื่นด้วย

วันที่ 17 ธันวาคม 2517 สมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายควบคุมการเช่านาดังกล่าว โดยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 215 ยกเลิกกฎหมายปี พ.ศ. 2493 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมค่าเช่านาในระดับอำเภอ และจังหวัด กฎหมายฉบับนี้มีการประกาศใช้บังคับทั่วประเทศแต่ไม่มีผลต่อการบังคับใช้มากนัก

ปี พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 อันเป็นกฎหมายการปฏิรูปที่ดินรูปแบบหนึ่ง คือ การออก ส.ป.ก. (การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) เพื่อปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ เช่น การนำพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ มาให้ประชาชนหรือเกษตรกรที่ไม่มี

ที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกร ได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น แต่กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังเป็นของรัฐอยู่ โดยที่ดิน ส.ป.ก. จะเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ห้ามทำกิจกรรมประเภทอื่น เช่น รีสอร์ท สนามกอล์ฟ เป็นต้น ไม่สามารถกระทำได้ และสิทธิในการใช้ประโยชน์ให้เป็นของทายาทไม่สามารถจำหน่าย จ่าย โอนให้บุคคลอื่นได้

การออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้กำหนดขอบเขตของการปฏิรูปที่ดินไว้ว่า "การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อจัดให้แก่เกษตรกร ผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการยัง ชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการตั้งสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีวัตถุประสงค์ คือ[52]

1) เพื่อปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้เกษตรกรผู้ทำประโยชน์มีโอกาสได้เป็นเจ้าของที่ดิน หรือมีที่ดินในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมอย่างถาวร

2) เป็นการกระจายรายได้จากผู้ที่ร่ำรวยให้แก่เกษตรกรที่ยากจน ลดช่องว่างทางรายได้เพื่อเพิ่มความเป็นธรรมในสังคม

3) เพื่อพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม ให้สามารถใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ปรับปรุงปัจจัยการผลิตให้มีราคาสูงขึ้น

---

[52]พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518, มาตรา 6-8.

4) สร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นชนบทอันจะส่งผลดีต่อความมั่นคงของประเทศชาติ

วันที่ 22 ธันวาคม 2521 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 95 ตอนที่ 146 ในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 67 ได้บัญญัติไว้ ดังนี้

"มาตรา 67 รัฐพึงดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น

รัฐพึงคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิตและการจำหน่ายผลผลิตโดยวิธีการประกันราคาหรือพยุงราคา ตลอดจนการจัดระบบและควบคุมการผลิตและการจำหน่ายให้เหมาะสมกับความต้องการของตลาดหรือโดยวิธีอื่น และพึงส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกันเป็นสหกรณ์ หรือวิธีอื่น"

วันที่ 7 มิถุนายน 2522 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเกษตรในนโยบายทางเศรษฐกิจ ดังนี้

"4.1 การแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกร และปัญหาความแตกต่างของรายได้ระหว่างประชากรในเมืองและชนบท รัฐบาลจะเร่งสร้างชีวิตและอนาคตของเกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ให้มีความมั่นคงมีความหวัง และยกระดับรายได้ให้อยู่ดีกินดีขึ้น รวมทั้งการกระจายรายได้ให้ทัดเทียมกับประชากรในกลุ่มอาชีพอื่น โดยรัฐบาลจะดำเนินนโยบายพัฒนาการเกษตรที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

4.1.6 การปฏิรูปที่ดิน จะเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินโดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินเพื่อพัฒนาการเกษตร โดยมุ่งหวังให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินด้วยตนเอง"[53]

---

[53]โสภณ ชมชาญ และคณะ, "รายงานผลการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง พลวัตนโยบายการเกษตรของไทย: ความเป็นมาจากอดีตสู่ปัจจุบัน" ส่วนที่ 1 นโยบายการเกษตรของไทยในภาพรวม เล่ม 1, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ตุลาคม 2557, หน้า 8-18 ถึง 8-19 [Online], available URL: http://elibrary.trf.or.th/project_content.asp?PJID=RDG5620039, 2558, (มิถุนายน 16).

ในการใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ได้ประสบกับปัญหาต่าง ๆ ทั้งในเรื่องของการตีความการกำหนดให้คิดค่าเช่าเป็นรายปี ตามมาตรา 20 ซึ่งศาลฎีกาได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการปลูกข้าวนาปรัง และพืชอายุสั้น ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ รวมทั้งความไม่เหมาะสมในรายละเอียดอื่น ๆของพระราชบัญญัติทำให้รัฐบาลตระเตรียมในการปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ใหม่ เนื่องจากปัญหาการเช่าที่ดินที่มีการร้องเรียนกันมาก และกรณีมิได้จำกัดแต่เฉพาะนาข้าวหรือพืชไร่อายุสั้นเท่านั้น แม้แต่เรื่องนาปลาก็มีการร้องเรียนกันมาก ในที่สุดถึงกับมีผู้เสนอให้ขยายขอบเขตกฎหมายให้ครอบคลุมถึง "นาปลา" ด้วย ดังนั้น จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายจนกระทั่งใน วันที่ 14 สิงหาคม 2524 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนที่ 16 ฉบับพิเศษ เพื่อให้ขอบเขตของกฎหมายกว้างขวางขึ้น โดยให้อำนาจรัฐบาลในการตราพระราชกฤษฎีกาบังคับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประเภทต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาเพิ่มเติมจากข้าวและพืชไร่ได้ตามความเหมาะสม[54]

กล่าวโดยสรุป แนวคิดเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น มีทั้งในส่วนของการเช่าที่ดินจากรัฐและการเช่าที่ดินจากภาคเอกชน โดยมีแนวคิดความเป็นมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาที่แม้รัฐจะเป็นเจ้าของที่ดิน แต่เกษตรกรที่เข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็จะต้องจ่ายอากรค่านาเสมือนเป็นการเช่าที่ดินจากรัฐ การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีการขยายตัวอย่างมากในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อมีการพัฒนาที่ดินเกษตรกรรมจากการขุดคลองรังสิต จนกระทั่งเกิดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาจนกระทั่งรัฐต้องออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อควบคุมการเช่าที่ดินของเกษตรกร ซึ่งจะได้นำเสนอมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยละเอียดต่อไป

---

[54]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, **กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม**, เรื่องเดิม, หน้า 244-246.

**2.3 การศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม**

ได้มีการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเช่านาหรือเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือการถือครองที่ดินหรือการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรากฏดังต่อไปนี้

**2.3.1 การศึกษาวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนา**

ในปี พ.ศ. 2507 กรมพัฒนาที่ดิน ได้ทำการสำรวจความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนาใน 5 จังหวัดภาคกลาง คือ ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา นครนายก ลพบุรี และนครสวรรค์ ผลการศึกษาปรากฏว่ามีชาวนาที่ถือครองที่ดินในฐานะผู้เช่าถึงร้อยละ 56 ในจำนวนนี้เป็นผู้เช่าที่นาทั้งหมด โดยไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองร้อยละ 27 และผู้เช่าที่นาบางส่วน คือ มีที่ดินตนเองบางส่วนอีกร้อยละ 29

ขณะที่ในปี พ.ศ. 2508 ไชยยงค์ ชูชาติ และคณะ ได้ทำการศึกษาวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนา ใน 11 จังหวัดภาคกลางคือ จังหวัดพระนคร ธนบุรี สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา นครปฐม เพชรบุรี กาญจนบุรี สระบุรี ชัยนาท สิงห์บุรี และสุพรรณบุรี (พ.ศ. 2508) โดยสรุปและให้ข้อเสนอแนะเรื่องการเช่าที่ดินไว้ว่าสมควรที่จะควบคุมการเช่านาให้มีความเสมอภาคและประสิทธิภาพเท่าที่ควรเพื่อเสริมสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่เจ้าของที่ดินและผู้เช่า ซึ่งอาจดำเนินการได้ โดยวิธีดังต่อไปนี้

1) แก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา

2) เช่าที่ดินจากเอกชนมาให้ผู้เช่าได้เช่าช่วง และ

3) เป็นผู้แทนกำหนดมาตรการเช่าที่ดินระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เช่า

**2.3.2 การศึกษาเรื่องการจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540**

จิระพร วชิราภากร ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ศึกษาเฉพาะกรณี

มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เสนอวิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิตต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง (พ.ศ. 2549) พบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 40 ได้กำหนดให้รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินให้แก่เกษตรกรอย่างเหมาะสม เพื่อสร้างความเป็นธรรม ขจัดความเหลื่อมล้ำ และสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้แก่เกษตรกรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยมีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายแม่บทในการกระจายที่ดินให้แก่เกษตรกรได้มีโอกาสถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่สภาพปัญหาอุปสรรคคือรัฐยังไม่สามารถกระจายการถือครองที่ดินและลดการผูกขาดการถือครองที่ดินของเอกชนได้อย่างแท้จริง เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพ จึงได้เสนอให้นำบทบัญญัติในมาตรา 29 ที่ให้อำนาจสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทำการเวนคืนที่ดินที่เหมาะสมเพื่อนำมาจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชนผู้ด้อยโอกาส ยกเลิกบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีอนุญาตให้บุคคลที่เป็นเจ้าของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมีสิทธิในที่ดินได้เกินกว่า 50 ไร่หรือ 100 ไร่ ตลอดจนให้โอกาสเกษตรกรที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินสามารถจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินไปยังบุคคลอื่นได้ โดยมีเงื่อนไขว่าผู้รับโอนต้องเป็นเกษตรกรผู้ยากจน ไร้ที่ดินทำกินและผู้รับโอนจะต้องทำการเกษตรในพื้นที่ดินที่รับโอน

**2.3.3 การศึกษาเรื่องการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม**

รังสรรค์ แสงสุข และรุ่งรัตนา เขียวดารา ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง (พ.ศ. 2550) พบว่ารัฐได้มีนโยบายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมมาตั้งแต่ พ.ศ. 2511 ปรากฏในรูปของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมติคณะกรรมการต่าง ๆ แต่ไม่สามารถดำเนินการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอุปสรรคในการดำเนินการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมของรัฐที่สำคัญที่สุดคือความเป็นธรรมในการบังคับใช้ที่ดิน เพราะจะมีผลทำให้เจ้าของที่ดินนอกเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมได้รับผลตอบแทนที่สูงมากหรือลาภลอย (Wind fall gain) ในขณะเดียวกัน ในเขตที่กำหนดให้เป็นพื้นที่เกษตรกรรม เจ้าของที่ดินจะเป็นผู้เสียประโยชน์ (Wipe out)

โดยเฉพาะราคาที่ดินจะต่ำกว่า และนอกจากนี้พบว่าเกษตรกรขายที่ดินเพราะมีรายได้น้อย ผลผลิตไม่แน่นอน ทำให้มีหนี้สินจึงต้องการเปลี่ยนอาชีพ การแก้ไขปัญหาอุปสรรค ได้เสนอให้รัฐใช้มาตรการสร้างความเป็นธรรมในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โดยการซื้อสิทธิในการพัฒนาหรือจัดตั้งกองทุนที่ดินหรือธนาคารที่ดิน มาตรการด้านผังเมือง มาตรการด้านการบริหารจัดการที่ดินและป่าไม้ มาตรการด้านภาษี มาตรการด้านส่งเสริมการเกษตร และมาตรการด้านอื่น ๆ ไปพร้อมกัน

**2.3.4 การศึกษาเรื่องปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**

สิบตำรวจโท มนตรี แดงศรี ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ศึกษาเฉพาะกรณีการเช่านา เสนอวิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิตต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง (พ.ศ. 2550) พบว่าเกษตรกรของไทยส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีไม่เพียงพอต่อความต้องการ โดยเฉพาะเกษตรกรชาวนาไทยยังต้องอาศัยการเช่าที่นาเพื่อประกอบอาชีพ โดยระยะเวลาการเช่าที่ดินจะเป็นไปตามเงื่อนไขหรือข้อตกลงของคู่สัญญาที่ส่วนใหญ่เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ให้เช่า สภาพปัญหาอุปสรรคในการเช่าที่ดินของชาวนาคือการขาดแคลนที่ดินให้เช่า เนื่องจากหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการเช่าที่ดินต้องมีกำหนดระยะเวลาการเช่าขั้นต่ำ 6 ปี ตามบทบัญญัติของกฎหมาย อีกทั้ง การบอกเลิกเช่าหรือระงับสัญญาเช่า มีเงื่อนไขหลักเกณฑ์ซึ่งเป็นการสร้างภาระ ผูกมัดเจ้าของที่ดินมากเกินไป จนเจ้าของที่ดินยอมปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่ามากกว่าที่จะนำมาให้เช่า เกิดผลกระทบที่ชาวนาขาดที่ดินสำหรับการเช่าทำนา ผลผลิตข้าวในภาพรวมลดน้อยลง จึงได้เสนอแนะให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมและมีความเป็นธรรม โดยปรับปรุงโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการการเช่าที่ดินประจำตำบลให้เหมาะสม ปรับระยะเวลาการเช่านาให้มีการเช่านาชั่วคราวที่ต่ำกว่า 6 ปี ได้ รวมทั้งปรับปรุงเงื่อนไขการบอกเลิกสัญญาให้มีความเหมาะสม

**2.3.5 การศึกษาเรื่องแผนการใช้ที่ดินของชาติ**

รังสรรค์ แสงสุข และรุ่งรัตนา เขียวดารา ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องแผนการใช้ที่ดินของชาติ เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง (พ.ศ. 2550) พบว่ารัฐได้มีนโยบายและ

แนวคิดการวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศมาอย่างต่อเนื่องไม่น้อยกว่าสี่ทศวรรษ ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ 15 หน่วยงาน ในสังกัด 6 กระทรวง และกรุงเทพมหานคร ในแต่ละหน่วยงานต่างก็จัดทำแผนการใช้ที่ดินเฉพาะด้านตามอำนาจหน้าที่ของตน แต่ไม่มีแผนแม่บทที่ทุกหน่วยงานยอมรับ จึงมีปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ แผนการใช้ที่ดินขาดประสิทธิภาพ ทำให้เกิดปัญหาการใช้ที่ดินทั้งในเขตเมือง ชานเมืองและชนบท เกิดปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตเมือง ในเขตชานเมืองมีปัญหาการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสม ในชนบทมีปัญหาการบุกรุกเข้าทำกินในที่ดินของรัฐ ความเสื่อมโทรมของดินและมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในการใช้ที่ดินไปทั่วประเทศ เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว ได้เสนอให้มีการจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติในลักษณะแผนแม่บทที่ทุกหน่วยงานยอมรับเป็นกฎเกณฑ์และใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการการใช้ที่ดินของชาติในอนาคต รวมทั้งยกร่างพระราชบัญญัติการใช้ที่ดินแห่งชาติ (National Land Use Act) ขึ้นใช้บังคับ เพื่อให้การใช้ที่ดินของชาติเป็นไปในลักษณะที่ยั่งยืน โดยให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการยกร่างกฎหมาย

**2.3.6 การศึกษาเรื่องปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทิ้งร้างที่ดินของเอกชนและการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**

ชายณรงค์ เพชรหนองชุม ได้ทำการศึกษาเรื่องปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทิ้งร่างที่ดินของเอกชน ศึกษาเฉพาะกรณีการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เสนอเอกสารการศึกษาอิสระในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง (พ.ศ. 2551) พบว่าปัญหาการทิ้งร้างที่ดินของเอกชนที่เหมาะสมในการทำเกษตรกรรม เกิดจากสาเหตุหลายประการ เนื่องจากการให้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขหลายประการทั้งในเรื่องของระยะเวลาการเช่า ที่กำหนดการเช่าอย่างต่ำ 6 ปี การบอกเลิกสัญญาเช่า ที่กำหนดเงื่อนไขอันเป็นภาระแก่เจ้าของที่ดิน อีกทั้ง กฎหมายการกระจายการถือครองที่ดินไม่มีมาตรการหรือสภาพบังคับที่ชัดเจน มาตรการทางภาษีที่ไม่สะท้อนสภาพความเป็นจริงและมีบทบาทในการกระตุ้นให้เกิดการทำประโยชน์ในที่ดินได้อย่าง

เต็มที่ อีกทั้งบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในท้องถิ่นก็ไม่มีอำนาจหน้าที่หรือมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงมีข้อเสนอแนะให้ปรับปรุงกฎหมายการเช่านาให้กำหนดระยะเวลาการเช่าตามที่คู่สัญญาจะตกลงโดยให้เช่าเป็นการชั่วคราวมีระยะเวลาต่ำกว่า 6 ปีได้ โดยต้องทำหลักฐานข้อตกลงเป็นหนังสือภายใต้การกำกับดูแลของท้องถิ่นและชุมชน ปรับปรุงเงื่อนไขการยกเลิกสัญญาให้เหมาะสมและเป็นธรรม รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ให้มีฐานภาษีตามที่เป็นอยู่จริงและการปรับปรุงราคาปานกลางของที่ดินทุก 4 ปี นำมาตรการตามประมวลกฎหมายที่ดินในการกระจายการถือครองที่ดินมาบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินให้แก่ท้องถิ่นและชุมชน ตลอดจนกำหนดพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์ในด้านเกษตรกรรมให้มีความเหมาะสม ชัดเจน

**2.3.7 การศึกษาเรื่องสภาพปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา**

สิบตำรวจโท มนตรี แดงศรี และคณะ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องสภาพปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ศึกษาเฉพาะกรณีในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (พ.ศ. 2551) พบว่าในเขตพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทราพื้นที่การถือครองเพื่อการเกษตรจำนวนทั้งสิ้น 1,293,184 ไร่ ประชากรร้อยละ 70 ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ที่ดินส่วนใหญ่ใช้ในการเพาะปลูกข้าว มะม่วง และเลี้ยงสัตว์ พื้นที่ส่วนหนึ่งใช้ในการทำประมงทั้งน้ำจืดและน้ำเค็ม ความต้องการที่ดินทำกินด้านเกษตรกรรมเนื่องจากไม่มีที่ดินทำกินและมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอ เกษตรกรจึงต้องการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ไม่สามารถหาเช่าที่ดินได้เนื่องจากมีสภาพปัญหาการทิ้งร้างที่ดินที่เหมาะสมสำหรับเกษตรกรรมจำนวนมาก อันเกิดขึ้นจากปัญหาการเช่าที่ดินตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ตามมาตรา 26 ซึ่งกำหนดระยะเวลาการเช่าขั้นต่ำไว้ 6 ปี และเมื่อจะบอกเลิกสัญญาเช่าผู้ให้เช่าจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขในมาตรา 37 ซึ่งเป็นภาระและผูกมัดเจ้าของที่ดินมากเกินไป ทั้งเรื่องของการที่ไม่อาจกำหนดระยะเวลาขายที่ดินได้ชัดเจน อีกทั้งต้องต้องจ่ายค่าชดเชยแก่ผู้เช่าจนเจ้าของที่ดินยอมปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่ามากกว่าที่จะนำมาให้

เช่า เกิดผลกระทบที่ชาวนาขาดที่ดินสำหรับการเช่าทำนา ผลผลิตข้าวในภาพรวมลดน้อยลง ในขณะเดียวกันพบว่าเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่มิได้เป็นเกษตรกร และการกำหนดระยะเวลาให้เช่าที่ดินขึ้นอยู่กับพื้นที่และชนิดของเกษตรกรรม โดยในพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจผู้ให้เช่าต้องการให้เช่าในเวลาปีต่อไป เมื่อครบปีแล้วให้มาตกลงกันใหม่ ในขณะที่ผู้เช่าที่ดินต้องการเช่าอย่างต่ำ 3 ปี และในพื้นที่ปลูกพืชล้มลุกเช่นมันสำปะหลังทั้งสองฝ่ายต้องการเช่าที่นาปีต่อปี แต่ถ้าปลูกข้าวเจ้าของที่ดินอยากให้เช่าปีต่อปี ในขณะที่เกษตรกรผู้เช่านาต้องการเช่าขั้นต่ำเป็นเวลา 3 ปี จึงได้เสนอแนะให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมและมีความเป็นธรรม โดยปรับปรุงโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการการเช่าที่ดินประจำตำบลให้เหมาะสม มีการกระจายอำนาจมากขึ้น ปรับระยะเวลาการเช่านาให้เป็นไปตามข้อตกลงของคู่สัญญา โดยให้ท้องถิ่นเป็นผู้กำกับดูแลและจัดทำร่างสัญญา รวมทั้งปรับปรุงเงื่อนไขการบอกเลิกสัญญาให้มีความเหมาะสม ปรับปรุงนโยบายการแก้ไขปัญหาการขาดที่ดินเพื่อเช่าทำเกษตรกรรมในระยะยาว กำหนดมาตรการอื่น ๆ เช่น มาตรการทางภาษี มาตรการสินเชื่อ การจัดโซนนิ่งพื้นที่อุตสาหกรรม และอื่น ๆ

**2.3.8 การศึกษาเรื่องการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน**

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institute: TDRI) ได้ทำการศึกษาและพบว่า[55] ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มีความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากบทบัญญัติ มาตรา 26 ที่บัญญัติให้มีการเช่าที่นาไม่ต่ำกว่า 6 ปี เมื่อมีการทำสัญญาเช่าระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดิน และมาตรา 53 ที่บัญญัติบังคับให้ผู้ให้เช่าที่นาซึ่งประสงค์จะขายที่นา จะขายได้ต่อเมื่อแจ้งให้ผู้เช่านาทราบก่อน และถ้าผู้เช่าต้องการจะซื้อจะต้องขายให้แก่ผู้เช่าและตกลงในวิธีการชำระเงิน ซึ่งผู้เช่าอาจจะขยายเวลาชำระเงินออกไปได้ไม่เกินกว่า 1 ปี

---

[55]สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย, "รายงานการศึกษาโครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดินและการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม" (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์วิทูร (1997), 2551), หน้า 343-344.

เป็นผลให้ผู้ให้เช่าที่นาหรือเจ้าของที่ดินเห็นว่าเป็นการเสียโอกาส เพราะหากขายให้กับผู้อื่นจะได้เงินทั้งหมดในวันที่ขายที่ดิน ผลจากบทบัญญัติทั้งสองมาตราจึงทำให้การเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรส่วนใหญ่เป็นการตกลงกันด้วยวาจาแทนที่จะเป็นการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้เกิดความไม่แน่นอนต่อการเช่าที่ดินในปีต่อไป อนึ่ง ถึงแม้ว่าการเช่าจะมีหลักฐานเป็นหนังสือก็มีผลบังคับไม่แตกต่างกัน อีกประการหนึ่งเจ้าของที่ดินอีกส่วนหนึ่งเห็นว่าบทบัญญัติทั้งสองมาตรามีความไม่เป็นธรรม ทำให้เจ้าของที่ดินเสียเปรียบผู้เช่าที่ดิน จึงเสนอแนะให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายทั้งสองมาตรา คือมาตรา 26 และมาตรา 53 ให้มีความเหมาะสมเป็นธรรม

**2.3.9 การศึกษาเรื่องการคุ้มครองผู้เช่านาตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524**

กิตติเทพ เจียรพันธ์ ได้ทำการศึกษาเรื่องการคุ้มครองผู้เช่านาตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 เสนอเอกสารวิชาการส่วนบุคคล การอบรมหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 14 ต่อวิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม (พ.ศ. 2553) พบว่าการตราพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มีเจตนารมณ์เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้เช่าที่ดินและผู้ให้เช่าที่ดิน โดยเน้นการสร้างความเป็นธรรมให้กับเกษตรกรระดับล่างที่เป็นผู้เช่าที่ดิน แต่ในความเป็นจริงแล้วกฎหมายกลับเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ที่ใช้ช่องว่างของกฎหมายในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตัวเอง ซึ่งอยู่บนเงื่อนไขในแง่ของความบริสุทธิใจของผู้เช่าและผู้ให้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้กฎหมายไม่อาจสร้างความเป็นธรรมในประเด็นของนิยามตามกฎหมายที่ไม่เอื้อประโยชน์ให้กับเกษตรกรระดับล่างอย่างแท้จริง โดยเฉพาะในการสู้คดี การฟ้องร้อง เมื่อมีกรณีข้อพิพาทเกิดขึ้น รวมทั้งการที่กลุ่มทุนข้ามชาติขนาดใหญ่ที่อาศัยช่องว่างทางกฎหมายเข้ามาถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมากขึ้นในปัจจุบัน เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหา ได้เสนอแนะให้แก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กำหนดนิยามคำว่าชาวนาให้ครอบคลุมและแบ่งชาวนาเป็นระดับต่าง ๆ อย่างชัดเจน โดยพิจารณาการครอบครองปัจจัยการผลิตและการถือครองที่ดิน ให้เกิดความยุติธรรมต่อเกษตรกรระดับล่างที่ไร้ที่ดินทำกิน ปรับปรุงกระบวนการวินิจฉัยข้อ

พิพาทของคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมระดับตำบลให้โปร่งใส มีความเป็นธรรม ปรับปรุงระยะเวลาการเช่านาให้มีเงื่อนไขผ่อนปรนมากขึ้น จัดตั้งมีหน่วยงานดูแลช่วยเหลือให้คำปรึกษาแนะนำชาวนาในกระบวนพิจารณาคดีระดับต่าง ๆ รวมทั้ง มีมาตรการควบคุมกลุ่มทุนข้ามชาติมิให้มีการใช้ช่องว่างของกฎหมายเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ตลอดจนกำหนดอัตราค่าเช่าให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรม

**2.3.10 การศึกษาเรื่องการคุ้มครองสิทธิการเช่าที่นาตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524**

ศุภธัช ศรีวิพัฒน์ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการคุ้มครองสิทธิการเช่าที่นาตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 เสนอวิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิตต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง (พ.ศ. 2554) พบว่าการตราพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มีเจตนารมณ์เพื่อการคุ้มครองสิทธิของชาวนาในการเช่าที่ดินเพื่อทำเกษตรกรรม แต่กฎหมายดังกล่าวมีปัญหาอุปสรรคในด้านกำหนดระยะเวลาการเช่าที่กำหนดไว้ 6 ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาที่นานเกินไป ทำให้เจ้าของที่ดินไม่ยอมนำที่ดินออกให้เช่า ส่งผลกระทบต่อชาวนาไม่มีที่ดินสำหรับการประกอบอาชีพเกษตรกรรม นอกจากนั้นยังมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่มีกระบวนการ ขั้นตอนต่าง ๆ ซับซ้อน ล่าช้า ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม อีกทั้งมีความสับสนในบทบัญญัติเกี่ยวกับการระงับคดีโดยการฟ้องต่อศาลที่ไม่มีความชัดเจน เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิชาวนาในการเช่านาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงได้เสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายในส่วนของระยะเวลาการเช่านา และในส่วนของคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตั้งแต่กระบวนการแต่งตั้ง อำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์ขั้นตอนและกระบวนการในการใช้อำนาจ เพื่อให้คู่กรณีได้รับการเยียวยาความเสียหายรวดเร็วทันต่อเวลา สร้างแรงจูงใจให้ผู้เช่านำที่ดินออกให้เกษตรกรเช่า

## 2.4 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย

ปัญหาการเช่าที่ดินของเกษตรกรโดยเฉพาะชาวนาไทย ได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลานาน การเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรของสังคมไทยที่เกษตรกรยากจนยังไม่สามารถเข้าถึงที่ดินทำกินได้ ในขณะเดียวกันการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ประสบกับสภาพปัญหาต่าง ๆ จนกระทั่งรัฐต้องออกกฎหมายมาควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจำนวนหลายฉบับ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นอาจสรุปได้ ดังนี้

### 2.4.1 การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3

การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีปรากฏในสมัยกรุงศรีอยุธยา ตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 47 ซึ่งได้กล่าวไปแล้ว ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ได้กำหนดว่าการให้ชาวต่างชาติเช่าที่ดินนั้น ให้ทำเป็นสัญญาเช่าให้แน่นอน เพื่อป้องกันการโต้แย้งกันในภายหลัง ต่อมาเมื่อมีหลักฐานทางทะเบียนที่ดินมีระบบแน่นอนขึ้น จึงกำหนดไว้ชัดเจนว่าการให้เช่าจะต้องทำเป็นสัญญาและมีการสลักหลังในทะเบียนไว้ด้วย เช่น ในการประกาศออกโฉนดที่ดิน (ร.ศ. 120) ข้อ 12 กำหนดให้เจ้าพนักงานทะเบียนสอบแก้ทะเบียนให้ถูกต้อง เว้นแต่เป็นการเช่าไม่เกิน 3 ปี จึงไม่ต้องแก้ทะเบียนเช่นนั้น และการจดทะเบียนนี้ให้ถือเป็นแบบ มิฉะนั้นจะฟ้องร้องบังคับกันไม่ได้ หลักนี้มีปรากฏในกฎหมายที่ดินทุกฉบับ จนกระทั่งมีหลักเรื่องนี้ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ซึ่งใช้บังคับเมื่อ 1 เมษายน พ.ศ. 2472[56] โดยมาตรา 538 วางหลักว่าการเช่าอสังหาริมทรัพย์นั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างหนึ่งอย่างใดลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดเป็นสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่ ถ้าเช่ามีกำหนดกว่าสามปีขึ้นไป หรือกำหนดตลอดอายุของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าไซร้ หากมิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ท่านว่าการเช่านั้นจะฟ้องร้องให้บังคับคดีได้แต่เพียงสามปี

---

[56]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, **กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**, เรื่องเดิม, หน้า 240-241.

การเช่านานั้นถือเป็นการเช่าทรัพย์ประเภทหนึ่ง เป็นนิติกรรมสัญญารูปแบบหนึ่งโดยการแสดงเจตนาของบุคคลสองฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งตกลงที่จะนำเอาทรัพย์สินออกให้บุคคลหนึ่งเช่าหรือเรียกว่าผู้เช่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 537 ได้บัญญัติว่า อันว่าเช่าทรัพย์สินนั้นคือสัญญาซึ่งบุคคลหนึ่งเรียกว่า "ผู้ให้เช่า" ตกลงให้บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่า "ผู้เช่า" ได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งชั่วระยะเวลาอันมีจำกัด และผู้เช่าตกลงจะให้ค่าเช่าเพื่อการนั้น

การเช่าทรัพย์ คือสัญญาที่มีบุคคลอยู่สองฝ่าย ฝ่ายแรกคือผู้ให้เช่า ฝ่ายที่สองคือผู้เช่า ทั้งสองฝ่ายต่างก็มีหนี้ที่จะต้องชำระให้แก่กันและกัน โดยฝ่ายผู้ให้เช่ามีหนี้ที่จะต้องให้ผู้เช่าได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์ที่เช่า ส่วนฝ่ายผู้เช่าก็มีหนี้ที่จะต้องชำระค่าเช่าเป็นการตอบแทน โดยการเช่าทรัพย์นั้น ผู้ให้เช่าไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่เช่าเพียงแต่มีสิทธิครอบครองหรือสิทธิใด ๆก็ตามที่สามารถจะใช้สอยทรัพย์สินนั้นได้ก็พอ

การเช่าทรัพย์นั้นอาศัยหลักการทำสัญญาซึ่งมีหลักที่สำคัญ 2 ประการ คือ[57]

(1) หลักความศักดิ์สิทธิของเจตนา (Autonomy of Will) เป็นหลักเกณฑ์ที่ทำให้เอกชนสามารถกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างกันโดยอิสระ ถือว่าบุคคลต้องมีอิสระในการทำสัญญาตามที่เขาต้องการโดยปราศจากการแทรกแซง โดยถือว่าเจตนาเป็นตัวก่อให้เกิดสัญญา กำหนดเนื้อหาของสัญญาและกำหนดผลของสัญญา

(2) หลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) คือหลักเกณฑ์ซึ่งบุคคลแต่ละบุคคลนั้นสามารถก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ทางสัญญาขึ้นโดยอิสระตามเจตนาของตน แสดงให้เห็นถึงเสรีภาพของบุคคลที่จะเปลี่ยนแปลงสิทธิของเขาตามที่เขาต้องการ และเป็นหลักที่ให้เสรีภาพอย่างสมบูรณ์แก่คู่สัญญาในอันที่จะได้กำหนด ชนิดแบบและเนื้อหาของกิจการซึ่งเขาประสงค์จะตกลงกัน และขณะเดียวกันก็เป็นการจำกัดขอบเขตของรัฐในการเข้ามาแทรกแซงการเข้าทำสัญญาของคู่กรณีให้อยู่ในวงจำกัดที่สุด

หลักเกณฑ์เรื่องความศักดิ์สิทธิในการแสดงเจตนาและเสรีภาพในการทำสัญญาเป็นหลักเกณฑ์ที่นานาประเทศให้การยอมรับ และบัญญัติไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับสัญญา

---

[57]ไชยยศ เหมะรัชตะ, **กฎหมายว่าด้วยสัญญา**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 81-84.

กล่าวคือ สำหรับบุคคลที่มีอายุและความเข้าใจตามควรนั้น ย่อมจะมีเสรีภาพเต็มที่ในการทำสัญญา และเมื่อได้กระทำลงโดยอิสระและด้วยความสมัครใจ สัญญานั้นย่อมมีผล แต่ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักสำคัญเรื่องความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ( Public Policy) และการไม่ขัดต่อกฎหมาย ดังนั้น สัญญาใดที่ขัดต่อหลักการดังกล่าว ย่อมตกเป็นโมฆะ[58]

นอกจากการใช้หลักการเสรีภาพในการทำสัญญาแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้การเช่าอสังหาริมทรัพย์ จะต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดมิฉะนั้นจะฟ้องร้องกันไม่ได้ หมายถึงว่า การเช่าอสังหาริมทรัพย์กันโดยไม่ต้องทำสัญญากันก็ได้ แต่หากว่าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามสัญญา อีกฝ่ายหนึ่งก็ไม่สามารถที่จะนำเรื่องการผิดสัญญานั้นมาฟ้องร้องบังคับคดีกันที่ศาลได้ แต่ถ้ามีสัญญาต่อกันไว้แล้วเกิดฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามสัญญา อีกฝ่ายหนึ่งก็สามารถฟ้องร้องต่อศาลให้ฝ่ายที่ผิดสัญญานั้นปฏิบัติตามสัญญาหรืออาจจะเรียกค่าเสียหายได้

ลักษณะสำคัญของสัญญาเช่าทรัพย์นั้น ประกอบด้วยเป็นสัญญาที่ไม่มีการโอนกรรมสิทธิ์ เป็นสัญญาซึ่งมีวัตถุเป็นทรัพย์สิน เป็นสัญญาที่ตกลงชั่วระยะเวลาอันมีจำกัด เป็นสัญญาที่ถือคุณสมบัติของผู้เช่าเป็นสาระสำคัญ สัญญาเช่าทรัพย์เป็นเพียงบุคคลสิทธิ ไม่ก่อให้เกิดทรัพยสิทธิ เป็นสัญญาต่างตอบแทน และเป็นสัญญาต่างตอบแทนชนิดพิเศษยิ่งกว่าสัญญาเช่าธรรมดา[59]

การเช่าทรัพย์เป็นสัญญาที่ตกลงชั่วระยะเวลาอันมีจำกัด หมายถึง กำหนดระยะเวลาดังกล่าวมีจำกัด กล่าวคือ ระยะเวลาดังกล่าวสามารถหยุดหรือสิ้นสุดลงได้นั่นเอง สัญญาเช่าจึงอาจเป็นสัญญาเช่าที่มีกำหนดระยะเวลา หรือสัญญาเช่าที่ไม่มีกำหนดระยะเวลา ในส่วนของการเช่าอสังหาริมทรัพย์หรือที่ดินนั้น ประมวลกฎหมาย

---

[58]ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 " การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย เป็นการพ้นวิสัยหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ".

[59]สำเรียง เมฆเกรียงไกร, **คำอธิบายกฎหมายเช่าทรัพย์ เช่าซื้อ ลีสซิ่ง** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), หน้า 28.

แพ่งและพาณิชย์กำหนดระยะเวลาในการเช่าอสังหาริมทรัพย์ไว้ อาจพิจารณาเป็นการเช่าไม่เกิน 3 ปี การเช่าเกิน 3 ปี และการเช่าที่ไม่มีกำหนดระยะเวลา

การเช่าอสังหาริมทรัพย์ไม่เกิน 3 ปี นั้น มาตรา 538 ได้กำหนดว่าการเช่าอสังหาริมทรัพย์นั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างหนึ่งอย่างใดลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดเป็นสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่ นั้น มาตรา 538 มิได้บัญญัติไว้โดยตรงว่าการเช่าอสังหาริมทรัพย์ไม่เกิน 3 ปี ต้องมีหลักฐานอย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ต้องรับผิดเป็นสำคัญ มิฉะนั้น จะฟ้องร้องบังคับคดีกันไม่ได้ แต่เมื่อพิจารณามาตรา 538 ทั้งหมดแล้ว จะเห็นได้ว่าการเช่าอสังหาริมทรัพย์ไม่เกิน 3 ปี ต้องมีหลักฐานดังกล่าวมิฉะนั้นจะฟ้องร้องบังคับคดีไม่ได้ แต่ในกรณีที่ถ้ามีการทำสัญญากันไว้เกิน 3 ปี จะมีผลบังคับกันได้เพียงแค่ 3 ปีเท่านั้น กรณีที่ต้องการเช่าอสังหาริมทรัพย์กันเกิน 3 ปี นอกจากจะต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดแล้ว จะต้องนำไปจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงจะบังคับกันได้[60]

**ดังนัยของคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1299/2517** การเช่าอสังหาริมทรัพย์มีกำหนดเวลากว่า 3 ปี โดยทำเป็นหนังสือแต่มิได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ฟ้องร้องบังคับคดีกันได้เพียง 3 ปี ต่อจากนั้นผู้เช่าคงอยู่ต่อมา ย่อมถือว่าเป็นการเช่าโดยไม่มีกำหนดเวลาตามมาตรา 570

กรณีกฎหมายห้ามฟ้องร้องถ้าขาดหลักฐานนั้น หมายความถึงการฟ้องร้องบังคับตามนิติกรรมสัญญานั้นๆ เท่านั้น หากเป็นการฟ้องร้องโดยอาศัยเหตุอื่นที่มิใช่นิติกรรมสัญญานั้นย่อมทำได้ ไม่ต้องห้าม เช่น ผู้ให้เช่าฟ้องฐานละเมิดให้ขับไล่และเรียกค่าเสียหายโดยอาศัยอำนาจกรรมสิทธิ์ได้ โดยผู้ฟ้องจะฟ้องเรียกค่าเช่าที่ค้างชำระไม่ได้ เนื่องจากเป็นมูลละเมิด คงเรียกได้เฉพาะค่าเสียหายฐานละเมิด นับแต่ที่ได้บอกกล่าวให้ผู้เช่าออกจากที่พิพาทแล้ว และผู้ให้เช่าไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวก่อนฟ้อง

---

[60]ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 538 "เช่าอสังหาริมทรัพย์นั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างหนึ่งอย่างใดลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดเป็นสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่ ถ้าเช่ามีกำหนดกว่าสามปีขึ้นไป หรือกำหนดตลอดอายุของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าไซร้ หากมิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ท่านว่าการเช่านั้นจะฟ้องร้องให้บังคับคดีได้แต่เพียงสามปี".

**ดังนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6962/2551** โจทก์ฟ้องว่าจำเลยอยู่ในที่ดินของโจทก์ภายหลังจากที่สัญญาเช่าครบกำหนด โจทก์ไม่ประสงค์จะให้จำเลยเช่าต่อไปและบอกกล่าวให้จำเลยขนย้ายทรัพย์สินออกไปจากที่ดินของโจทก์แล้ว แต่จำเลยเพิกเฉย ขอให้บังคับจำเลยและบริวารรื้อถอนขนย้ายทรัพย์สินออกจากที่ดินของโจทก์ ให้จำเลยชำระค่าเสียหาย 1,000 บาท นับแต่วันฟ้องจนกว่าจำเลยและบริวารจะขนย้ายทรัพย์สินออกไป เป็นการฟ้องขอให้บังคับจำเลยในมูลละเมิด มิใช่เป็นการฟ้องบังคับตามสัญญาเช่าทรัพย์ โจทก์ในฐานะที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องขับไล่ได้โดยไม่จำต้องใช้หนังสือสัญญาเช่าที่ดินเป็นพยานหลักฐานในคดี แม้สัญญาเช่ามิได้ปิดอากรแสตมป์ก็รับฟังเป็นพยานหลักฐานได้

การเช่าอสังหาริมทรัพย์นั้น อาจทำกันตลอดอายุของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าก็สามารถทำได้ แต่ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มิฉะนั้นจะฟ้องร้องให้บังคับคดีได้เพียง 3 ปีเท่านั้น โดยคู่สัญญาจะต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือด้วย หากไม่มีหลักฐานดังกล่าวก็จะฟ้องร้องบังคับคดีไม่ได้เลย อย่างไรก็ตาม การเช่าอสังหาริมทรัพย์ตลอดอายุของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่านี้เป็นข้อยกเว้นของมาตรา 540 ที่บัญญัติไว้ว่าการเช่าอสังหาริมทรัพย์จะเช่ากันเกินกว่า 30 ปีไม่ได้ หากเช่ากันเกิน 30 ปี ก็จะมีผลบังคับกันได้เพียง 30 ปีเท่านั้น[61]

กรณีของการเช่าช่วง ผู้เช่าจะนำทรัพย์สินที่เช่าไปนั้นไปให้ผู้อื่นเช่าช่วงต่อ หรือจะโอนสิทธิการเช่าให้แก่บุคคลอื่นไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนไม่ได้ เว้นแต่จะมีข้อตกลงกันไว้ในสัญญา มิฉะนั้น ผู้ให้เช่ามีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญาได้

กรณีที่ผู้เช่ามีสิทธินำทรัพย์สินที่เช่าไปให้ผู้อื่นเช่าช่วงได้นั้น กฎหมายบอกว่าผู้เช่าช่วงจะต้องรับผิดต่อผู้ให้เช่าเดิมโดยตรง หมายถึงว่า ผู้เช่าช่วงนั้นจะต้องผูกพันในหน้าที่และความรับผิดในการเช่าโดยตรงต่อผู้ให้เช่าเดิม มิใช่ผูกพันในหน้าที่และความ

---

[61]ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 540 “อันอสังหาริมทรัพย์ ท่านห้ามมิให้เช่ากันเป็นกำหนดเวลาเกินกว่าสามสิบปี ถ้าได้ทำสัญญากันไว้เป็นกำหนดเวลานานกว่านั้นท่านก็ให้ลดลงมาเป็นสามสิบปี

อนึ่ง กำหนดเวลาเช่าดังกล่าวมานี้ เมื่อสิ้นลงแล้วจะต่อสัญญาอีกก็ได้ แต่ต้องอย่าให้เกินสามสิบปีนับแต่วันต่อสัญญา”.

รับผิดต่อผู้เช่า มีบางกรณีที่ผู้เช่าช่วงได้ชำระค่าเช่าให้แก่ผู้เช่าไปแล้ว แต่ปรากฏว่าผู้เช่ามิได้นำเงินค่าเช่านั้นไปชำระให้แก่ผู้ให้เช่าเดิม ผู้ให้เช่าเดิมก็เลยฟ้องขับไล่ผู้เช่าช่วง กรณีนี้ผู้เช่าช่วงไม่สามารถจะอ้างว่าตนเองได้ชำระค่าเช่าให้แก่ผู้เช่าไปแล้วขึ้นต่อสู้กับผู้ให้เช่าเดิมได้

หน้าที่และความรับผิดของผู้ให้เช่า[62]

(1) ผู้ให้เช่าจะต้องส่งมอบทรัพย์สินที่ให้เช่าแก่ผู้เช่าในสภาพอันซ่อมแซมดีแล้ว

(2) ต้องซ่อมแซมทรัพย์สินที่เช่าในระหว่างการให้เช่า และรับผิดชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ผู้เช่าเสียไปเพื่อรักษาทรัพย์สิน เว้นแต่ค่าใช้จ่ายเพื่อบำรุงรักษาตามปกติและเพื่อซ่อมแซมเพียงเล็กน้อย

(3) ถ้าผู้ให้เช่าส่งมอบทรัพย์สินที่เช่า ในสภาพที่ไม่เหมาะแก่การที่ผู้เช่าจะใช้เพื่อประโยชน์ที่เช่ามา ผู้เช่าก็มีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้

หน้าที่และความรับผิดของผู้เช่า

(1) จะต้องใช้ทรัพย์สินที่เช่าตามข้อตกลงในสัญญา หรือตามประเพณีนิยมปกติ

(2) จะต้องสงวนทรัพย์สินที่เช่า เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปที่ใช้สอยทรัพย์สินของตนเอง หมายถึงว่าถ้าบุคคลทั่วไปใช้ความระมัดระวังในการใช้ทรัพย์สินนั้นเช่นไร ก็จะต้องใช้ทรัพย์สินที่เช่าให้มีลักษณะเดียวกัน มิใช่ว่าเห็นเป็นทรัพย์สินที่เช่ามิใช่ของตนจึงใช้โดยไม่ดูแลรักษาปล่อยให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน และจะต้องบำรุงรักษารวมทั้งซ่อมแซมเล็กน้อยด้วย

(3) จะต้องยอมให้ผู้ให้เช่าหรือตัวแทนของผู้ให้เช่าตรวจดูทรัพย์สินที่เช่านั้นเป็นครั้งคราว ในเวลาและระยะอันสมควร

(4) หน้าที่ในการชำระค่าเช่า

(5) ผู้เช่าจะทำการดัดแปลงหรือต่อเติมทรัพย์สินที่เช่านั้นมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้ให้เช่าก่อน

---

[62]ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 546-551.

(6) เมื่อสัญญาได้เลิกกันหรือมีเหตุให้สัญญานั้นระงับไป ผู้เช่าจะต้องส่งคืนทรัพย์สินที่เช่าในสภาพที่ซ่อมแซมดีแล้ว เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินนั้นมิได้มีการซ่อมแซมมาตั้งแต่ก่อนเช่าแล้ว

(7) จะต้องรับผิดในความสูญหายหรือบุบสลายอันเกิดแก่ทรัพย์สินที่เช่า เพราะความผิดของผู้เช่าหรือบุคคลซึ่งอยู่กับผู้เช่า หรือของผู้เช่าช่วง

จะเห็นได้ว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการเช่าอสังหาริมทรัพย์เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป โดยครอบคลุมตั้งแต่เริ่มต้นการทำสัญญาจนสิ้นสุดสัญญา อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีลักษณะเฉพาะตัวที่แตกต่างจากการเช่าอสังหาริมทรัพย์โดยทั่วไป ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงต้องกำหนดหลักบางประการไว้โดยเฉพาะซึ่งแตกต่างจากหลักทั่วไป เช่น การเช่าถือสวนนั้น ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเช่ากันปีหนึ่ง การเช่านาก็ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเช่ากันตลอดฤดูทำนาปีหนึ่ง (มาตรา 565) ถ้าสัญญาเช่าที่นาได้เลิกหรือระงับลงเมื่อผู้เช่าได้เพาะปลูกข้าวลงแล้วไซร้ ท่านว่าผู้เช่าย่อมมีสิทธิที่จะครองนานั้นต่อไปจนกว่าจะเสร็จการเกี่ยวเก็บ แต่ต้องเสียค่าเช่า (มาตรา 571) เป็นต้น

แม้ว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะมีบทบัญญัติกรณีการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการเฉพาะในบางมาตรา แต่โดยเหตุที่การเช่านาหรือเช่าที่ดินของเกษตรกรมีปัญหาค่อนข้างมาก จึงทำให้รัฐบาลต้องมีการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับการเช่านาหรือการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยตรง ในปี พ.ศ. 2493

### 2.4.2 การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493

ในปี พ.ศ. 2493 ในช่วงรัฐบาลของจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 โดย

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อทำนาฉบับแรกของไทย

เหตุผลสำคัญในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้อันเนื่องมาจากเกษตรกรชาวนาเป็นจำนวนมากต้องเช่านาจากผู้อื่นทำ และต้องเสียค่าเช่าในอัตราสูง เป็นเหตุให้ได้รับความเดือดร้อน และไม่ได้รับความเป็นธรรม สมควรจะต้องตราพระราชบัญญัติควบคุม

การเช่านาเพื่อช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของชาวนา เนื้อหาสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมุ่งเน้นในเรื่องการกำหนดค่าเช่านาเพื่อเพาะปลูกข้าวมิให้เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีบทกำหนดลงโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืนเรียกค่าเช่าเกินกฎหมายกำหนด ขณะเดียวกันยอมรับการเช่านาให้มีผลตามกฎหมายแม้ว่าจะมิได้มีการทำหลักฐานเป็นหนังสือไว้ก็ตาม[63] โดยเหตุที่ตามธรรมเนียมประเพณี การเช่านาโดยไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทั่วไป เนื่องจากชาวนายังมีความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายไม่มากนัก

บทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 นั้นมีผลบังคับใช้เฉพาะในพื้นที่ที่มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 อันเนื่องมาจากการประสบปัญหาของเกษตรกรชาวนาเท่านั้น ทั้งนี้ ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 รวม 22 จังหวัด

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดขอบเขตของการเช่านา โดยการเช่านาที่จะอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ การเช่านาซึ่งมีเนื้อที่เช่าไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับนาหว่าน ห้าสิบไร่สำหรับนาดำ

ดังนั้น ถ้ามีการเช่านาเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่สำหรับนาหว่าน และเกินกว่าห้าสิบไร่สำหรับนาดำ ถือว่าไม่ตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493

เนื่องจากจุดประสงค์ที่สำคัญในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรชาวนาที่ต้องเช่านาจากผู้อื่นทำ และต้องเสียค่าเช่าในอัตราสูง เป็นเหตุให้ได้รับความเดือดร้อน และไม่ได้รับความเป็นธรรม ในมาตรา 5 จึงห้ามมิให้ผู้ให้เช่าเรียกเก็บค่าเช่านาเกินกว่าอัตราที่กำหนดดังต่อไปนี้

(1) นาที่มีผลทำนาได้ข้าวเปลือกโดยปกติ ในปีหนึ่งไร่ละสี่สิบถังขึ้นไปเรียกเก็บได้ไม่เกินไร่ละสิบถัง

---

[63]เสถียร วิชัยลักษณ์ และสืบวงศ์ วิชัยลักษณ์, **พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา 2493** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นีติเวชช์, 2493), หน้า 23.

(2) นาที่มีผลทำนาได้ข้าวเปลือกโดยปกติ ในปีหนึ่งไร่ละสามสิบถังขึ้นไปแต่ไม่ถึงสี่สิบถัง เรียกเก็บได้ไม่เกินไร่ละหกถัง

(3) นาที่มีผลทำนาได้ข้าวเปลือกโดยปกติ ในปีหนึ่งไร่ละยี่สิบถังขึ้นไปแต่ไม่ถึงสามสิบถัง เรียกเก็บได้ไม่เกินไร่ละสามถัง

(4) นาที่มีผลทำนาได้ข้าวเปลือกโดยปกติ ในปีหนึ่งไร่ละไม่ถึงยี่สิบถัง เรียกเก็บได้ไม่เกินไร่ละหนึ่งถัง

สำหรับการเรียกเก็บค่าเช่านาเป็นเงิน ให้เรียกเก็บได้ไม่เกินราคาของข้าวที่เปรียบเทียบเป็นราคาต่อถังที่กำหนดไว้ตามราคาในท้องที่ที่ต้องชำระค่าเช่า และถ้าปีใดการทำนาไม่ได้ผลสมบูรณ์ โดยมิใช่เป็นเพราะความผิดของผู้เช่า ให้ผู้เช่าเสียค่าเช่าลดลงตามส่วนแห่งผลการทำนาที่เสีย

นอกจากนี้การเก็บค่าเช่านาจะเรียกเก็บได้ก็ต่อเมื่อเสร็จการทำนาและห้ามมิให้เรียกเก็บมัดจำหรือเก็บค่าเช่านาล่วงหน้า ถ้ามีข้อตกลงซึ่งไม่เป็นธรรมต่อผู้เช่าจะไม่ผูกพันคู่กรณี เช่น การตกลงให้ผู้เช่าเสียเงินค่ากินเปล่า

จากการศึกษาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติที่สำคัญ คือ การกำหนดอัตราค่าเช่านามิให้เกินกฎหมายกำหนด ส่วนเรื่องระยะเวลาการเช่านานั้น ผู้เช่าเป็นผู้แสดงเจตนากำหนดระยะเวลาเช่าได้ตามความสมัครใจแต่ไม่เกิน 5 ปี โดยในมาตรา 9(2) กฎหมายบัญญัติว่า "...ถ้าผู้เช่าประสงค์ก็ให้สัญญาเช่ารายนั้นมีอายุไม่เกิน 5 ปี นับแต่วันทำสัญญา" โดยการบังคับใช้กฎหมายในครั้งแรกยังมีปัญหาการตีความกฎหมายที่ยังไม่สอดคล้องเป็นแนวทางเดียวกัน เช่น

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 237-244/2506** วินิจฉัยว่าท้องที่จังหวัดนนทบุรีมีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 เมื่อปี พ.ศ. 2494 ดังนั้น การเช่านาที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคือการเช่าระหว่างปี พ.ศ. 2494-2499 ตามมาตรา 9 ส่วนการเช่าอยู่ภายหลังจากนั้นเป็นการเช่าโดยไม่มีกำหนดระยะเวลา ผู้ให้เช่าจึงบอกเลิกการเช่าได้ตามมาตรา 566 ป.พ.พ. เพราะกฎหมายนี้ไม่ต้องการให้กรรมสิทธิ์ของเจ้าของนาต้องถูกผูกมัดอยู่ในกำมือผู้เช่านาตลอดไปอย่างกฎหมายว่าด้วย

การควบคุมการเช่าเคหะ จึงได้บัญญัติให้ผูกพันกันเพียงระยะเวลา 5 ปี ครบกำหนดนั้นแล้วต้องทำสัญญาเช่ากันใหม่จึงจะผูกพันไปอีก 5 ปี[64]

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 248/2510** วินิจฉัยว่าการเช่านาที่เคยทำเป็นหนังสือกันมาหลังจากพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านาฯใช้บังคับแล้วจนถึง พ.ศ. 2503 จึงเปลี่ยนเป็นการเช่าไม่มีหนังสือและไม่มีกำหนดระยะเวลา การเช่าจึงยืดออกไปอีก 5 ปี คือเป็นการเช่ากันระหว่างปี พ.ศ. 2503-2507 การที่ผู้เช่ายังยึดถือครอบครองที่ดินต่อมาหลังจาก พ.ศ. 2502 นั้นเป็นการเช่าต่อไป ผู้เช่าจะยกอายุความได้สิทธิครอบครองมาอ้างไม่ได้

ทั้งนี้ มีความเห็นและข้อสังเกตว่าในมาตรา 9(2) นั้น ให้สิทธิผู้เช่านาในอันที่จะเลือกใช้สิทธิตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หากผู้เช่าไม่ใช้ก็เป็นอันสิ้นสุดไปตามสัญญา ดังนั้น เมื่อสัญญาหมดไปและมีการยึดถือครอบครองที่ดินอยู่และผู้ให้เช่าซึ่งรู้ความแล้วมิได้ทักท้วงนั้น กฎหมายถือว่าคู่สัญญาเป็นอันได้ทำสัญญาใหม่ต่อไปไม่มีกำหนดเวลาตามมาตรา 570 ป.พ.พ. ซึ่งมาตรา 9(2) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ก็ให้สิทธิผู้เช่านายืดเวลานั้นออกไปได้อีก 5 ปี ถ้าจะประสงค์ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะได้ทำหนังสือสัญญาเช่ากันอีกหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น แนวคำวินิจฉัยในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 248/2510 จึงน่าจะถูกต้องกว่า อนึ่ง เมื่อพิจารณาตัวบทมาตรา 9(1) และ (2) แล้ว จะเห็นว่ากฎหมายใช้คำว่า "ไม่เกินห้าปี" ย่อมแสดงอยู่ในตัวว่าผู้เช่าประสงค์จะให้เป็น 2 ปี หรือ 3 ปีก็ได้ เพราะเป็นการให้สิทธิ และไม่มีบทบัญญัติถึงกรณีห้ามผู้เช่าบอกเลิกสัญญาก่อนห้าปี คงมีบทบัญญัติกำหนดเฉพาะห้ามผู้ให้เช่ามิให้กระทำเช่นนั้น การตีความให้มีการผูกพันเป็นช่วง ช่วงละห้าปีจึงไม่น่าจะถูกต้อง[65]

---

[64]พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 มาตรา 9 "เมื่อได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ในท้องที่ใดแล้ว (1) สัญญาเช่านารายใดซึ่งทำไว้ก่อนวันประกาศพระราชกฤษฎีกา ไม่มีกำหนดเวลาหรือมีกำหนดเวลาแต่ต่ำกว่า 5 ปี ถ้าผู้เช่าประสงค์จะเช่าต่อไปให้สัญญารายนั้นมีอายุต่อไปได้ไม่เกินห้าปี นับแต่วันประกาศพระราชกฤษฎีกา (2) สัญญาเช่ารายใดซึ่งได้ทำไว้ในหรือหลังวันประกาศพระราชกฤษฎีกา ไม่มีกำหนดเวลาหรือมีกำหนดเวลาแต่ต่ำกว่าห้าปี ถ้าผู้เช่าประสงค์ก็ให้สัญญารายนั้นมีอายุไม่เกินห้าปีนับแต่วันทำสัญญา".

[65]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, **กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม**, เรื่องเดิม, หน้า 242-243.

ภายหลังที่พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา 2493 มีผลบังคับใช้มาระยะเวลาหนึ่งก็ประสบปัญหาอันเนื่องมาจากการปัญหาการบังคับใช้ไม่ได้ผล โดยที่กฎหมายมีบทบัญญัติประเภทบังคับอยู่น้อยและมีการเปิดช่องให้คู่กรณีตกลงกันได้อีกหลายประการ ในขณะที่การกำหนดค่าเช่านาก็มีปัญหาเนื่องจากพื้นที่การเพาะปลูกข้าวนั้นต้องประกอบไปด้วยปัจจัยหลายอย่าง เช่น ดิน น้ำ สภาพแวดล้อม การที่ผลผลิตข้าวจะดีคุ้มค่ากับค่าเช่า นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยข้างต้นแล้วยังขึ้นอยู่กับพันธุ์ข้าวที่เกษตรกรเลือกมาเพาะปลูกในแต่ละพื้นที่ การกำหนดค่าเช่าโดยไม่ได้คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงของแต่ละพื้นที่ทำให้ประสบปัญหาความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 โดยมีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ขึ้นใช้บังคับแทน ซึ่งส่วนหนึ่งนั้นเกิดมาจากแรงผลักดันของ “สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย” ในการให้รัฐแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน และปัญหาความยากจนของเกษตรกร[66]

### 2.4.3 การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517

หลังจากที่มีการใช้กฎหมายควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 มาเป็นระยะเวลาหนึ่ง การบังคับใช้กฎหมายมีสภาพปัญหาอุปสรรคและคำร้องเรียนจากชาวนาเกิดขึ้นจำนวนมากมาย จนนำไปสู่แนวคิดในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย โดยในวันที่ 2 กรกฎาคม 2495 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณา เรื่องการแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ตามที่กระทรวงมหาดไทยรายงานว่า “นับตั้งแต่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 และได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ในท้องที่ 18 จังหวัด เป็นต้นมานั้น ได้เกิดมีปัญหามากมาซึ่งเกิดจากการพยายามหลีกเลี่ยงที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าวอันเป็นเหตุให้มีการร้องเรียนยื่นคำร้องทุกข์ต่อทางราชการอยู่เสมอ ๆ ซึ่งในเรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยก็ได้พยายามแก้ไขอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยพยายามให้ความ

---

[66]มนตรี แดงศรี, **ปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม: ศึกษาเฉพาะกรณีการเช่านา** (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550), หน้า 27.

เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และได้ถือปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะให้ราษฎรได้มีที่ทำกิน โดยเฉพาะชาวนาก็ได้พยายามที่จะให้ได้มีที่นาเป็นของตนเอง แต่ถึงกระนั้นก็ตามก็ยังปรากฏว่าราษฎรชาวนาผู้ยากจนยังได้รับความเดือดร้อน เพราะเจ้าของนารายใหญ่ ๆ ได้ให้ผู้อื่นเช่านาของตนผูกขาดไปนั้นได้นำไปให้เช่าช่วงหาผลประโยชน์ต่อไปซึ่งการนำไปให้เช่าช่วงนี้ได้ก่อให้เกิดการร้องเรียนในแง่ต่าง ๆ อันเกิดจากเล่ห์เหลี่ยมของผู้เช่าผูกขาดที่พยายามจะหาประโยชน์ให้ตนเองมากที่สุด และทำให้เป็นเรื่องยุ่งยากขึ้นเสมอ ๆ นอกจากนั้นก็เป็นเหตุให้ราษฎรชาวนาผู้ยากจนต้องเสียค่าเช่าสูงกว่าที่ควรจะเสียให้แก่เจ้าของนาอีกด้วย ผู้เช่าทำนาจริง ๆ ไม่กล้าที่จะร้องเรียนและสมยอมตามข้อเรียกร้อง มิฉะนั้นก็ไม่ได้นาทำ บางรายเปลี่ยนผู้เช่าช่วงเป็นทำนองลูกจ้างเสียดังนี้ กฎหมายควบคุมการเช่านาก็ใช้บังคับไม่ได้[67]

ตามสาเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นว่า เพื่อตัดปัญหายุ่งยากต่าง ๆ ตลอดจนเพื่อเป็นการช่วยเหลือราษฎรชาวนาผู้ยากจนให้ได้รับความเป็นธรรมตามสมควร ในชั้นนี้ จึงเห็นควรให้บรรดานาขององค์การราชการ เช่น นาของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ นาของกรมธนารักษ์ (กรมคลัง) หรือของหน่วยราชการอื่นใดก็ดี เลิกการให้บุคคลเช่านาผูกขาดไปเพื่อเอาไปให้เช่าช่วงเสีย และให้หน่วยราชการอื่นใดก็ดี เลิกการให้บุคคลเช่านาผูกขาดไปเพื่อเอาไปให้เช่าช่วงเสียและให้หน่วยราชการนั้น ๆ เอานาไปให้ผู้ทำนาเช่าโดยตรงต่อไป ส่วนนาของเอกชนภายนอกวงราชการนั้นจะให้ปฏิบัติตามนัยดังกล่าวได้ก็จะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 บางมาตราให้เลิกการให้เช่าช่วงเสีย

คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีความเห็นตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอและให้ดำเนินการต่อไปได้"

นอกจากแนวคิดในการปรับปรุงแก้ไขโดยยกเลิกการเช่าช่วงนาแล้ว ยังมีแนวคิดว่าต้องไม่มีบทบัญญัติบังคับให้การเช่านาต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนกับ

---

[67]โสภณ ชมชาญ และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องพลวัตนโยบายการเกษตรของไทย : ความเป็นมาจากอดีตสู่ปัจจุบัน", ส่วนที่ 2 นโยบายการเกษตรของไทยเฉพาะเรื่อง เล่ม 1, เรื่องเดิม, หน้า 4-4 [Online], available URL: http://elibrary.trf.or.th/project_content.asp?PJID= RDG5620039, 2558, (มิถุนายน 16).

พนักงานเจ้าหน้าที่ และเห็นควรให้มีการบัญญัติในทำนองว่าเมื่อได้มีการเช่านาแม้มิได้ทำเป็นหนังสือก็ให้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายควบคุมการเช่านาด้วย[68]

อย่างไรก็ตามการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายควบคุมการเช่านาได้ประสบความสำเร็จ ในปี พ.ศ. 2517 ในสมัย นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 โดยยกเลิกฉบับเดิมในปี พ.ศ. 2493 โดยเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 เนื่องมาจากพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ซึ่งใช้บังคับอยู่ยังไม่เหมาะสมเพราะสภาพทำนาเปลี่ยนแปลงไป มาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้นยังไม่เป็นธรรม ประกอบกับวิธีการกำหนดค่าเช่าขั้นสูงที่กำหนดไว้เป็นการแน่นอนในกฎหมายนั้นยังไม่เป็นธรรม สมควรกำหนดตามสภาพของท้องที่ และประเภทของข้าวหรือพืชไร่ที่เพาะปลูกโดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการลงทุนของผู้เช่านาด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ขึ้นมาบังคับใช้แทน

สาระสำคัญของการแก้ไขปรับปรุงโดยพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 มีดังนี้[69]

(1) มีการกำหนดนิยามที่เกี่ยวข้องกับการเช่านาโดยขยายขอบเขตให้ครอบคลุมถึงการเช่านาเพื่อปลูกพืชไร่ เช่น ปลูกอ้อย ถั่ว ผัก ฯลฯ และพืชอื่นที่ต้องการน้ำน้อยและอายุสั้น เพิ่มเติมลงไปในบทนิยามในมาตรา 4

"พืชไร่ หมายความว่า พืชที่ต้องการน้ำน้อยและมีอายุสั้นหรือสามารถเก็บเกี่ยวครั้งแรกได้ภายในสิบสองเดือน

ทำนา หมายความว่า การเพาะปลูกข้าวหรือพืชไร่"

(2) มีการกำหนดคำนิยาม ความหมายของผู้ให้เช่านาและผู้เช่านา

(3) มีการเพิ่มเติมความหมายของ การเช่านา เพื่อป้องกันการทำนิติกรรมอำพรางการเช่านานั้น

---

[68]เรื่องเดียวกัน.

[69]มนตรี แดงศรี, **ปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม: ศึกษาเฉพาะกรณีการเช่านา**, เรื่องเดิม, หน้า 28-30.

(4) มีการเพิ่มเติมความหมายของ ค่าเช่านา โดยให้หมายความรวมถึงผลผลิตของข้าว หรือพืชไร่ เงิน หรือทรัพย์สินอื่นใด และหมายความรวมถึงประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ผู้ให้เช่านา หรือบุคคลอื่นได้รับเพื่อตอบแทนการให้เช่านาทั้งทางตรงหรือทางอ้อม

(5) แก้ไขปรับปรุงในเรื่องของระยะเวลาการเช่านา จากเดิมผู้เช่าสามารถแสดงเจตนาการเช่าให้มีกำหนด 5 ปี เป็นการเช่านาให้มีกำหนดระยะเวลาคราวละไม่น้อยกว่า 6 ปี การเช่านารายใดที่ทำไว้โดยไม่มีกำหนดระยะเวลา หรือมีแต่ต่ำกว่าหกปี ให้ถือว่าการเช่านารายนั้นมีกำหนดเวลาหกปี นอกจากนั้นยังกำหนดให้มีการบอกเลิกสัญญาเช่าได้ยากขึ้น โดยเจ้าของที่ดินจะบอกเลิกการเช่าได้ก็ต้องเพื่อการเข้าใช้ประโยชน์ด้วยตนเองเป็นสำคัญ (มาตรา 39) และในการขายที่ดิน กฎหมายกำหนดให้ผู้เช่ามีสิทธิซื้อที่ดินได้ก่อน (มาตรา 41) ส่วนค่าเช่านั้น กฎหมายให้มีการกำหนดค่าเช่านาขั้นสูงขึ้นตามความเหมาะสมของแต่ละท้องที่ โดยในการกำหนดจะมีการหักค่าใช้จ่ายในการทำนาออกก่อนและส่วนที่เหลือให้คำนวณเป็นค่าเช่าได้ไม่เกินกึ่งหนึ่ง

(6) กำหนดให้มีคณะกรรมการการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(6.1) ทำหน้าที่วางระเบียบการกำหนดอัตราค่าเช่านาขั้นสูงสำหรับเป็นแนวปฏิบัติของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอ

(6.2) ทำหน้าที่กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นฤดูแห่งการทำนาท้องถิ่น

(6.3) ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

(6.4) รวบรวมสถิติการเช่านาในจังหวัด

(6.5) กำหนดท้องที่ห้ามปลูกพืชไร่บางประเภท

(7) กำหนดให้มีคณะกรรมการการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอ ทำหน้าที่พิจารณาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและทำหน้าที่กำหนดอัตราค่าเช่านาขั้นสูงของพืชหลัก ตามการจำแนกคุณภาพของที่ดินแต่ละท้องที่ในเขตอำเภอ

(8) กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบล (คชก. ตำบล) ขึ้น ตามบทบัญญัติของมาตรา 50 ที่กำหนดให้ภายในกำหนดสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้จัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลขึ้น

ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และตำบลใดที่จัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลขึ้นแล้ว ให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบล โดยมีผู้แทนผู้ให้เช่าและผู้แทนผู้เช่านาอยู่ในคณะกรรมการชุดนี้ คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าเช่านาและข้อพิพาทอื่น ๆ ด้วย[70] ซึ่งเกือบจะครอบคลุมปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการเช่านาทั้งหมด

(9) มีการเพิ่มเติมโทษกรณีที่มีการเรียกค่าเช่านาเกินอัตราขั้นสูงที่คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอกำหนด โดยมีการเพิ่มอัตราโทษจำคุก และเพิ่มอัตราค่าปรับจากสองพันบาทเป็นหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ

พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 นั้นถือว่าเป็นต้นแบบของกฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปัจจุบันเพราะพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 มีการประกาศกฎกระทรวง การกำหนดระเบียบต่าง ๆ เพื่อรองรับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ เช่น การออกกฎกระทรวง พ.ศ. 2519 ออกตามความในพระราชบัญญัติการเช่านา พ.ศ. 2517 มาตรา 42 และมาตรา 51 เรื่อง นาที่ถูกทิ้งว่างโดยไม่ได้ให้เช่าหรือทำประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเช่านากำหนดว่า เมื่อมีผู้ขอเช่านาเจ้าของนาต้องยินยอมให้เช่าตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง การกำหนดประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดเขตในกรุงเทพมหานครที่ไม่ต้องมีคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอและกระเกษตรและสหกรณ์ การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยเรื่องคัดเลือกผู้แทนผู้เช่านา ผู้แทนผู้ให้เช่านา ในคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัดและอำเภอ พ.ศ. 2518 อย่างไรก็ตาม นอกจากปัญหาเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมของขั้นตอนต่าง ๆ แล้ว ในทางปฏิบัติก็มีปัญหาหลัก ๆ อยู่ 2 ประการ

---

[70]พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517, มาตรา 9(2), มาตรา 18-19, มาตรา 22-26, มาตรา 30-34, มาตรา 36, มาตรา 39-40 และมาตรา 42.

คือ การบังคับตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการควบคุมการเช่านา และปัญหาเรื่องการทำนานอกฤดูกาล[71]

ประเด็นปัญหาการบังคับตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการควบคุมการเช่านานั้น เนื่องจากกฎหมายมีความคลุมเครือไม่มีความชัดเจน และไม่ได้กำหนดสภาพบังคับไว้ เช่น ในกรณีที่จะใช้สิทธิฟ้องศาลเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ก็มิได้มีการกำหนดให้เรื่องใดที่จะต้องมีการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครอง เช่น เมื่อมีคำสั่งของ คชก. ตำบล แล้ว เรื่องใดที่จะต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการระดับอำเภอหรือระดับจังหวัดเสียก่อน หรือเรื่องใดที่สามารถใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลได้เลย นอกจากนั้น เมื่อคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลหรือประจำจังหวัดมีคำวินิจฉัยแล้ว ไม่ได้กำหนดสภาพบังคับไว้ จึงทำให้เกิดการดื้อแพ่งต่อคำสั่งหรือคำวินิจฉัยขององค์กรดังกล่าว ดังนั้น การบังคับจึงต้องใช้สิทธิทางศาล ซึ่งกฎหมายก็มิได้กำหนดขั้นตอนในกระบวนพิจารณาและอายุความในการฟ้องร้องไว้ ทำให้ปัญหาข้อพิพาทการเช่าที่นาไม่มีความแน่นอนว่าจะมีข้อยุติอย่างใด อันเป็นการบั่นทอนความมั่นคงในสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ที่ได้รับผลกระทบ

นอกจากนั้นในประเด็นปัญหาเรื่องการที่พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 กำหนดให้มีการคิดค่าเช่ากันเป็น “รายปี” ในอัตราไม่เกินขั้นสูงที่ คชก. ตำบล กำหนดและให้เรียกเก็บหรือชำระเมื่อเสร็จฤดูการทำนา (มาตรา 17) ซึ่งคำว่า “ปี” นี้หมายความว่า “ระยะเวลาสิบสองเดือนของฤดูการทำนาแห่งท้องถิ่น” ดังนั้น โดยหลักการจึงประสงค์ให้ชำระค่าเช่ากันเฉพาะผลผลิตของฤดูการทำนาหรืออีกนัยหนึ่งคือคิดจาก “นาปี” นั่นเอง และนอกระยะเวลานั้นแล้ว “ผู้เช่านามีสิทธิปลูกพืชอายุสั้นภายหลังการเก็บเกี่ยวข้าวหรือพืชไร่ประจำปีในนาที่เช่าได้” โดยผู้ให้เช่าจะเรียกค่าเช่านาเพิ่มไม่ได้ (มาตรา 20) และในระหว่างนั้นถ้ามีการให้เช่าช่วงไป ผู้ให้เช่าก็จะบอกเลิกเพราะการให้เช่าช่วงในระยะเช่นนี้ไม่ได้ (มาตรา 32(2)) โดยจุดมุ่งหมายแต่เดิมกล่าวกันว่าเพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรขยันทำนากันปีละ 2-3 ครั้งได้ โดยไม่ต้องพะวงว่าจะถูกเรียก

---

[71]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, **กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม**, เรื่องเดิม, หน้า 244-246.

แบ่งเป็นค่าเช่า แต่เนื่องจากมาตรา 20 กำหนดไว้เช่นนั้น ทำให้มีปัญหาในการตีความว่า "นาปรัง" เป็นพืชอายุสั้นตามมาตรา 20 ได้หรือไม่ ในเมื่อพิจารณาในแง่ของเกษตรกรรมแล้ว ข้าวก็ถือว่าเป็นพืชอายุสั้นอย่างหนึ่ง สมควรเป็นสิทธิของผู้เช่าที่จะปลูกข้าวนาปรังได้โดยไม่ต้องเสียค่าเช่าเพิ่มขึ้นอีก นอกจากนั้น ในบางพื้นที่ก็ไม่อาจปลูกข้าวนาปีได้ เช่น อาจปลูกข้าวนาปรังได้หลายครั้ง ทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับการคำนวณอัตราค่าเช่านาขั้นสูงว่าการคิดจากข้าวนาปรังเพียงผลิตผลครั้งเดียว(Crop) นั้นมีความเป็นธรรมหรือไม่[72]

ทั้งนี้ มีคำวินิจฉัยของศาลฎีกาเป็นบรรทัดฐานในเรื่องนี้ ตามนัย**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 261/2522** วินิจฉัยว่าข้าวนาปรังไม่ใช่พืชอายุสั้นตามมาตรา 20 การที่ผู้เช่านาตกลงเช่าที่ดินทำนาปีละ 2 ครั้ง และตกลงค่าเช่าสำหรับการทำนาปีระยะหนึ่งและนาปรังอีกระยะหนึ่งนั้น เมื่อผู้เช่านาเข้าทำนาปรังก็ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่จะไม่เสียค่าเช่านา

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1347/2522** วินิจฉัยว่าเมื่อผู้เช่านาทำนาปรังนอกฤดูทำนาปกติ การที่คณะกรรมการควบคุมการเช่านากำหนดให้ผู้เช่าเก็บค่าเช่าได้อีกนั้น ไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 มาตรา 17 และมาตรา 20

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 66/2523** วินิจฉัยว่า "พืชอายุสั้น" ตามมาตรา 20 มิได้หมายความรวมถึงการทำนาปรัง ผู้เช่านาจึงต้องชำระค่าเช่านาสำหรับการทำนาปรังนั้น และเมื่อฤดูการทำนาปรังสิ้นสุดลงในเดือนสิงหาคม ผู้เช่านาก็มีหน้าที่ต้องชำระค่าเช่านาในเดือนกันยายนต่อมา เพราะเป็นเวลาภายหลังเสร็จฤดูการทำนาปรังปีนั้นแล้ว

มีความเห็นว่าจากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว การที่กฎหมายกำหนดให้คิดค่าเช่ากันเป็นรายปี (มาตรา 20) และมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษในกรณีนอกฤดูกาลทำนานั้นก็ไม่มีความหมาย บางความเห็นเห็นว่าการให้เก็บค่าเช่าทุกครั้งเช่นนี้เป็นการเปลี่ยนเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงได้มีข้อเสนอให้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายควบคุมการ

---

[72]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, **กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม**, เรื่องเดียวกัน.

เช่านาเสียใหม่ โดยให้การเช่านามีความหมายขยายของเขตครอบคลุมถึงพืชหรือการทำเกษตรกรรมประเภทอื่น ๆ นอกจากข่าวและพืชไร่ ด้วย

พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 มีการใช้บังคับมาจนถึง พ.ศ. 2524 จึงได้มีการยกเลิกโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 อย่างไรก็ตามในช่วงที่มีการใช้บังคับกฎหมายควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ก็มีกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่มีการประกาศใช้ภายหลังจากนั้น คือพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่มีบทบัญญัติส่วนหนึ่งเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

### 2.4.4 การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

แนวคิดด้านการปฏิรูปที่ดินนั้นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ รัชกาลปัจจุบันทรงเห็นว่า การปฏิรูปที่ดินเป็นวิธีการหนึ่งที่ช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองได้ ซึ่งสอดคล้องกับโครงการจัดพัฒนาที่ดินตามพระราชประสงค์หุบกระพง อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ซึ่งเป็นการผสมผสานแนวคิดในการจัดที่ดิน พัฒนาที่ดิน และพัฒนาสถาบันสหกรณ์เข้าด้วยกัน พระองค์จึงทรงให้การสนับสนุนงานปฏิรูปที่ดิน โดยพระราชทานที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปที่ดิน ในประเทศไทย ในปี 2518 เนื้อที่ 44,369 ไร่ 87 ตารางวา ใน 5 จังหวัด คือ ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา นครปฐม ฉะเชิงเทรา และ นครนายก ปัจจุบัน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้จัดให้เกษตรกร จำนวน 2,976 ราย เข้าทำประโยชน์พร้อมทั้งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน คลองส่งน้ำ คลองระบายน้ำ และขุดสระน้ำเพื่อการเกษตร นอกจากนี้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระบรมราโชบายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน คือ ทรงมีพระราชประสงค์ให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อยู่เดิม ได้ทำกินอยู่ในที่ดินนั้นตลอดไป ชั่วลูกหลาน แต่จะไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น รวมทั้งจัดให้มีการพัฒนาต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสภาพ

เดิมของท้องถิ่น และให้รวมกลุ่มเกษตรกรจัดตั้งเป็นสหกรณ์ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้น้อมรับพระบรมราโชบายดังกล่าว นำมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานจนทุกวันนี้[73]

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นผลของการปฏิรูปที่ดินซึ่งเกิดขึ้นจากแนวคิดดังกล่าวและเกิดจากการเรียกร้องของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ที่มาชุมนุมเรียกร้องที่ดินทำกินต่อรัฐบาลเฉพาะกาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ในช่วงสถานการณ์ทางการเมืองที่เอื้ออำนวยต่อการเคลื่อนไหวของพลังภาคประชาชนในยุคที่ประชาธิปไตยกำลังเบ่งบานในปี พ.ศ. 2517 ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรและสร้างความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน จนสามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้อย่างเป็นทางการในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมชและได้ใช้มาจนถึงทุกวันนี้หลังจากที่ถูกปิดกั้นมาเป็นระยะเวลายาวนานโดยกฎหมายฉบับนี้ไม่ถูกต่อต้านหรือยกเลิกเหมือนกฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับก่อนหน้านี้ เพราะเนื้อหาสาระเป็นการจัดสรรที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินของรัฐ (มาตรา 26 อนุ 3) เพื่อให้เกษตรกรทำกินในจำนวนเนื้อที่ดินที่ไม่ส่งผลกระทบกระเทือนต่อการถือครองที่ดินของกลุ่มทุนเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตทางเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการ

---

[73]สำนักงานปฏิรูปที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, **การพัฒนาและการปฏิรูปที่ดิน** [Online]. available URL: http://www.moac.go.th/main.php?filename=Project07, 2558 (มิถุนายน 16).

ปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองแนวนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น[74] ทั้งนี้ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฉบับนี้รวม 2 ครั้ง ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

โครงสร้างและเนื้อหาของกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกอบด้วยสี่ส่วนคือ คำนิยาม องค์กรดำเนินงานและสนับสนุน ได้แก่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ส.ป.ก. จังหวัด คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด กองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกระบวนการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วย การจัดหาที่ดิน การจัดที่ดิน การควบคุมสิทธิและการใช้ประโยชน์ และการพัฒนาเกษตรกรและพื้นที่ รวมทั้งบทกำหนดโทษ กรณีมีผู้ขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ที่เข้าไปดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน ให้มีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกิน หนึ่งพันบาท หรือทั้งจำและปรับ

ในส่วนของการกำหนดคำนิยามตามมาตรา 4 เช่น

"การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันการเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความ

---

[74]เหตุผลแนบท้ายการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 ฉบับพิเศษ หน้า 10, 5 มีนาคม 2518.

ช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

"การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" หมายความว่า การเช่าหรือการเช่าช่วงโดยได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าซึ่งที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ว่าการเช่าหรือเช่าช่วงนั้นจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงการยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยได้รับค่าเช่าที่ดิน และการทำนิติกรรมอื่นใดเพื่อเป็นการอำพรางการเช่าดังกล่าว

"ค่าเช่าที่ดิน" หมายความว่า ผลิตผลเกษตรกรรม เงินหรือทรัพย์สินอื่นใด ซึ่งเป็นค่าตอบแทนการเช่าที่ดิน และหมายความรวมถึงประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ผู้ให้เช่าที่ดินหรือบุคคลอื่นได้รับเพื่อตอบแทนการให้เช่าที่ดินทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อม

"เจ้าของที่ดินผู้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง" หมายความว่า เจ้าของที่ดินผู้ซึ่งดำเนินการผลิตด้านเกษตรกรรม โดยเป็นผู้ลงทุนและได้ผลประโยชน์จากการผลิตนั้นโดยตรง และไม่เป็นผู้ให้เช่าที่ดินนั้น

เป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นอกจากมุ่งหมายให้เกษตรกรมีความเท่าเทียมกันด้านสิทธิและการถือครองที่ดินแล้วยังให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพและรายได้ของเกษตรกรเพื่อให้สามารถดำรงชีพในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินได้

การมีสิทธิได้รับที่ดินหรือการถือครองจากการปฏิรูปที่ดิน หมายถึงการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินในกรณีที่ที่ดินนั้นสามารถโอนกรรมสิทธิ์ได้จากการซื้อหรือเช่าซื้อของเกษตรกร หรือในกรณีที่กำหนดไว้มิให้มีการโอนสิทธิในที่ดิน ก็จะจัดให้เกษตรกรเช่า ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า[75] โดยผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มี 3 ประเภท คือ[76]

---

[75]พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518, มาตรา 30 และมาตรา 31.

[76]พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518, มาตรา 4.

(1) เกษตรกร หมายถึง

(1.1) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักได้แก่ ผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้วตามความเป็นจริงและใช้เวลาส่วนใหญ่ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมมิใช่อาชีพอื่น และเป็นผู้ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ

(1.2) ผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่ยังไม่เป็นเกษตรกร แต่ประสงค์จะเป็นเกษตรกร และมาขอรับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบุคคลประเภทนี้ได้แก่

ผู้ยากจน หมายถึง ผู้มีรายได้ซึ่งรวมสิทธิหรือประโยชน์อื่น ๆ ที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้และเมื่อรวมกันแล้วจะต้องไม่สูงกว่าอัตรารายได้ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) กำหนด

ผู้จบการศึกษาทางการเกษตรกรรม หมายถึง ผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม

บุตรของเกษตรกรรม หมายถึง บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

บุคคลดังกล่าวต้องไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก

เกษตรกรจะได้รับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามขนาดจำนวนที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) เห็นสมควร แต่ทั้งนี้เนื้อที่ทั้งหมดเมื่อรวมกับที่เกษตรมีอยู่เดิมแล้วต้องไม่เกิน 50 ไร่สำหรับการประกอบเกษตรกรรมโดยทั่วไป (ยกเว้นการถือครองที่ดินก่อนปี 2524 อาจได้รับไม่เกิน 100 ไร่) ส่วนเกษตรกรที่เลี้ยงสัตว์ใหญ่ได้รับที่ดินไม่เกิน 100 ไร่

(2) สถาบันเกษตรกร หมายถึงกลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร และชุมชนสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ซึ่งจะได้รับการจัดที่ดินตามขนาดเนื้อที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) เห็นสมควรให้โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ

(3) ผู้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ทั้งนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ออกประกาศกระทรวงฯ กำหนดกิจการไว้ ดังนี้[77]

(1) กิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(1.1) กิจการทางวิชาการเกษตร การสาธิต การทดลองเพื่อประโยชน์ทางการเกษตร

(1.2) กิจการที่ส่งเสริมหรือประกันราคาพืชผลการเกษตร หรือลดต้นทุนการผลิตทางการเกษตร

(1.3) กิจการที่เป็นข้อตกลงร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ในการดำเนินการผลิต

(1.4) กิจการที่เป็นการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม และปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิต การจำหน่ายและการตลาดให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

(1.5) กิจการที่เป็นการบริการหรือเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของเกษตรกรในด้านเศรษฐกิจและสังคมในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินซึ่งกิจการนั้นต้องอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ

(2) กิจการที่เป็นการเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง กิจการแปรรูปผลิตผลเกษตรกรรม ซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก

ทั้งนี้ จะได้รับการจัดที่ดินตามขนาดที่คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) เห็นสมควรซึ่งต้องไม่เกิน 50 ไร่ ผู้ใดประสงค์จะขอรับการจัดที่ดินเพื่อใช้สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ให้ยื่นคำ

---

[77]ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532, ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2533 และฉบับที่ 2 ลงวันที่ 9 พฤษภาคม 2543.

ขอรับอนุญาตที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ที่ประสงค์จะประกอบกิจการนั้น

ผู้ประสงค์จะขอรับการจัดที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้สำหรับประกอบกิจการให้ยื่นคำขอรับอนุญาตได้ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแห่งท้องที่ที่ประสงค์จะประกอบกิจการ พร้อมด้วยเอกสารและหลักฐานดังต่อไปนี้[78]

(1) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรอื่นที่ใช้แทนได้ หรือสำเนาใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว

(2) สำเนาทะเบียนบ้าน

(3) กรณีเป็นนิติบุคคลให้ยื่นหนังสือรับรองของนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทแสดงการทะเบียนเป็นนิติบุคคลพร้อมทั้งวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้นด้วย

(4) แผนและโครงการประกอบคำขอรับอนุญาต ประกอบด้วย

1) ประเภทของกิจการ

2) ประเภทของสิทธิที่ขอรับอนุญาต

3) สถานที่ประกอบกิจการและจำนวนเนื้อที่ที่ต้องการขออนุญาต

4) ทุนที่ใช้ดำเนินงาน รวมทั้งแผนการเพิ่มทุนในอนาคต

5) ลักษณะของการดำเนินงานของโครงการ โดยระบุลักษณะการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ขั้นตอนและวิธีดำเนินงาน แนวทางการบริหารและการจัดการโครงการ

6) ผลตอนแทน ระยะเวลาทุน และเครื่องชี้วัดอื่น ๆ ที่แสดงโอกาสความสัมฤทธิ์ผลของการประกอบกิจการ

7) ประโยชน์ที่คาดว่าเกษตรกร สถาบันเกษตรกร และ ส.ป.ก. จะได้รับ

ทั้งนี้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) จะเป็นผู้พิจารณาอนุญาตคำขอรับการจัดที่ดิน โดยระยะเวลาการเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ให้เป็นไปตาม

---

[78]ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541.

หลักเกณฑ์ที่ ส.ป.ก. ประกาศกำหนดและให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนดให้ผู้ขอรับอนุญาตจ่ายค่าตอบแทนตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) กำหนด โดยนำค่าตอบแทนที่ได้รับเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เงื่อนไขที่จะให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติที่ระบุไว้ในสัญญา ต้องประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) ต้องประกอบกิจการตามแผนและโครงการที่ขออนุญาตนั้น จะโอนสิทธิไปยังบุคคลอื่นไม่ได้เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก คปจ. ก่อน

(2) ต้องใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้ตรงกับกิจการที่ได้รับอนุญาตตามที่ระบุไว้ในสัญญาหากไม่ปฏิบัติตาม คปจ. หรือ คปก. มีสิทธิเพิกถอนการอนุญาตและเลิกสัญญาได้

(3) ต้องเริ่มลงมือดำเนินการภายในเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา

(4) ต้องไม่เปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือเพิ่มเติมกิจการ แผนงาน แผนการดำเนินงานหรือวิธีการดำเนินการเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก คปจ. ก่อน

(5) ต้องยินยอมให้ ส.ป.ก. เข้าไปตรวจสอบกิจการให้เป็นไปตามสัญญาอย่างน้อยปีละครั้ง

(6) ในระหว่างเวลาหรือครบกำหนดเวลา เช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ หรือเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ ให้แก่ผู้รับอนุญาตแล้วก็ตาม ถ้าทรัพย์สินหรือสิ่งก่อสร้างที่ปลูกบนที่ดินที่ได้รับอนุญาตก่อให้เกิดความเสียหาย หรือกีดขวางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คปจ. มีอำนาจสั่งให้รื้อถอนทรัพย์สินหรือสิ่งก่อสร้างดังกล่าว ภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่ปฏิบัติตาม คปจ. มีอำนาจรื้อถอนได้โดยผู้รับอนุญาตเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายและต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 25 ของค่าใช้จ่ายนั้นด้วย

(7) ผู้รับอนุญาตต้องเข้าทำสัญญากับ ส.ป.ก. ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการขออนุญาตหากไม่ทำสัญญาภายในเวลาดังกล่าว โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรให้ คปจ. เพิกถอนอนุญาตได้

**การได้สิทธิในที่ดินที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน**

(1) ด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชน การปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชน หมายถึง การนำที่ดินที่เจ้าของที่ดิน มีความประสงค์จะขายที่ดินหรือไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินกว่าสิทธิที่กฎหมายปฏิรูปที่ดินกำหนดให้ถือครองได้ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะดำเนินการจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินเอกชนดังกล่าว ซึ่งถือครองที่ดิน โดยมีหนังสือสำคัญตามประมวลกฎหมายที่ดิน คือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3, น.ส. 3 ก) หรือโฉนดที่ดิน มาจัดสรรให้เกษตรกรผู้เช่าทีดิน ผู้ไร้ที่ทำกิน ได้เช่า หรือเช่าซื้อจาก ส.ป.ก. ต่อไป

(2) ด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดินในที่ของรัฐ การปฏิรูปที่ดินในที่ของรัฐ หมายถึง การที่ ส.ป.ก. นำที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมโทรม ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนเลิกใช้ร่วมกัน ที่ราชพัสดุ ที่กระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้ว ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินจำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวร นำมาจัดให้เกษตรกรเช่า เช่าซื้อ เข้าทำประโยชน์ หรือจัดให้โดยมีค่าชดเชย

การเวนคืนที่ดินสำหรับการปฏิรูปที่ดินในที่ดินเอกชน กฎหมายได้ให้อำนาจเวนคืนที่ดินได้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้โดยอนุโลม แต่จนถึงปัจจุบันนี้ ส.ป.ก. ยังมิได้ใช้มาตรการเวนคืนที่ดิน เพราะมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติบางประการที่ต้องแก้ไข

**หน้าที่ของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน** เมื่อเกษตรกรได้รับการคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในเขตที่ดินลงชื่อในหนังสือรับมอบที่ดินและหรือสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาจัดให้โดยมีค่าชดเชยเรียบร้อยแล้ว จะต้องเริ่มเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้น และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ ดังนี้[79]

---

[79]ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535.

(1) ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองอย่างเต็มความสามารถ และไม่นำที่ดินนั้นทั้งหมด หรือบางส่วนไปให้ผู้อื่นเช่า ให้ทำประโยชน์ หรือขาย หากไม่ต้องการจะทำประโยชน์ในที่ดินให้ยื่นคำขอสละสิทธิพร้อมกับบอกเลิกสัญญา หรือขอโอนสิทธิ์ในที่ดินนั้นให้สามีหรือภรรยาหรือบุตรที่บรรลุนิติภาวะ โดยยื่นคำขอได้ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก. จังหวัด)

(2) ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินจนเป็นเหตุให้ดินเสื่อมสถาพความเหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม เช่น ขุดหน้าดินขาย

(3) ไม่ขุดบ่อเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าร้อยละ 5 ของพื้นที่ที่ได้รับมอบ เช่น ถ้า ส.ป.ก. จัดที่ดินให้ 20 ไร่ จะขุดบ่อได้ไม่เกิน 1 ไร่ และต้องไม่ปลูกสิ่งก่อสร้างใด ๆ นอกเหนือจากการปลูกสร้างโรงเรือน ยุ้งฉาง ที่อยู่อาศัย หรือสิ่งก่อสร้างอย่างอื่น ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรของเกษตรกรนั้นตามสมควร หากต้องการจะทำการใด ๆ ที่เกินจากนี้ ให้ยื่นคำขออนุญาตต่อ ส.ป.ก. จังหวัดก่อน

(4) ดูแลรักษาหมุดหลักฐานและหลักเขตในที่ดินที่ได้รับมอบ มิให้เกิดชำรุดเสียหาย หรือเคลื่อนย้ายไปจากตำแหน่งเดิม

(5) ไม่กระทำการใด ๆ ในลักษณะที่ก่อให้ความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้างในโครงการปฏิรูปที่ดิน สภาพแวดล้อม หรือเสียหายต่อการทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอื่น

(6) ปฏิบัติตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (คปก.) และคณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.)

(7) ปฏิบัติตามสัญญากู้ยืมที่ทำกับ ส.ป.ก. และตามพันธะกรณีที่มีอยู่กับสถาบันการเงินหรือบุคคลที่ดำเนินงานร่วมกับ ส.ป.ก. เช่น ตามสัญญากู้ยืมเงินกับ ธ.ก.ส. หรือสัญญาตามโครงการพัฒนาการเกษตรร่วมกับภาคเอกชน

นอกจากนี้ ยังมีการส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกป่า หรือไม้ยืนต้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของเนื้อที่ในแปลงที่ดินที่ได้รับการจัดจาก ส.ป.ก. อีกด้วย

ถ้าเกษตรกรไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะมีหนังสือเตือนให้ปฏิบัติให้ถูกต้องภายในกำหนด ถ้าเกษตรกรยังคงฝ่าฝืนโดยไม่มีเหตุผลอัน

สมควรคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) จะมีคำสั่งให้สิ้นสิทธิและต้องออกจากที่ดิน

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้มีการปรับปรุงแก้ไข 2 ครั้งใน พ.ศ. 2519 และ พ.ศ. 2532 อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายก็ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ อาทิเช่น[80]

(1) การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก่อนจึงมีอำนาจจัดซื้อ/เวนคืนได้ ทำให้การแก้ไขปัญหาผู้ไร้ที่ทำกินไม่สามารถทำได้ทันกับความต้องการที่ดินประกอบกับที่ดินของรัฐที่นำมาปฏิรูปที่ดิน มีผู้ถือครองเต็มพื้นที่ ไม่สามารถจัดที่ดินให้แก่ผู้ไร้ที่ทำกินได้

(2) ปัญหาคุณสมบัติเกษตรกร การถือครองที่ดินแปลงใหญ่ ข้อจำกัดสิทธิ ตามมาตรา 39 ห้ามแบ่งแยก โอน เว้นแต่ตกทอดทางมรดก หรือ โอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ไม่มีบทบัญญัติควบคุมการใช้ประโยชน์ภายหลังได้กรรมสิทธิ์แล้ว

แนวทางแก้ไข มี 2 แนวทาง คือการแก้ไขกฎหมายทั้งฉบับ ซึ่งคณะอนุกรรมการกฎหมายและระเบียบ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. .... แล้ว ขณะนี้อยู่ระหว่างนำเสนอคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาต่อไป หรือแก้ไขเฉพาะเรื่องจัดซื้อที่ดินเอกชน เพื่อให้อำนาจ ส.ป.ก. จัดซื้อโดยไม่ต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

### 2.4.5 การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

หลังจากมีการใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ในระยะเวลาสั้น ๆ เพียงเจ็ดปีจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2524 จึงได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 และประกาศใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.

---

[80]สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, "การพัฒนาความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินตามกระบวนการปฏิรูปที่ดิน แก่บุคลากร ส.ป.ก", เอกสารประกอบการสัมมนาอบรมเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก., 15-19 กุมภาพันธ์ 2553, หน้า 4-5.

2524 ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 98 ตอนที่ 133 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2524 เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2524 เป็นต้นมา ผู้สนองพระบรมราชโองการในครั้งนี้ คือ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ในฐานะนายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น โดยเป็นกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อการทำเกษตรกรรม ซึ่งมีวัตถุประสงค์ตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ ดังนี้

"เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเช่านา ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่ พ.ศ. 2517 นั้น มีรายละเอียดที่ไม่เหมาะสมหลายประการ สมควรแก้ไขให้สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ประกอบกับสมควรขยายให้สามารถครอบคลุมถึงการเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นด้วยเมื่อมีความจำเป็น จึงจำต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น"

นอกเหนือจากเหตุผลดังกล่าวในการตราพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ข้างต้นแล้ว อีกเหตุผลหนึ่งที่เกี่ยวข้อง คือ เนื่องจากการเช่าที่ดินของเกษตรกรในประเทศไทยนั้น เป็นลักษณะของเกษตรกรรมชั่วคราวและไม่มั่นคง เพราะเมื่อครบกำหนดระยะเวลาเช่าแล้วเกษตรกรไม่สามารถที่จะรู้ได้ว่าจะได้เช่าที่ดินในแปลงเดิมอยู่หรือไม่ ซึ่งเป็นเหตุผลให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดินขาดความมั่นใจในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมในที่ดิน ไม่กล้าลงทุนปรับปรุงคุณภาพดินหรือพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ทำให้มีผลผลิตตกต่ำ ไม่มีเงินออม ผู้เช่าส่วนใหญ่ต้องกู้เงินนอกระบบ ทำให้เป็นหนี้สินเพิ่มขึ้น เป็นวัฏจักรของความยากจนที่ยังปรากฏอยู่ในโครงสร้างการเกษตร[81]

การกำหนดระยะเวลาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ให้ครอบคลุมถึงการประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากการเช่านา ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ดังกล่าวจึงเป็นการพัฒนาคุณภาพของผลผลิต ทางด้านการเกษตรอีกทางหนึ่ง

---

[81]อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, **เอกสารประกอบการบรรยาย กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรและสถาบันการเกษตร: LA678** (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549), หน้า 86.

**1) โครงสร้างและขอบเขตของกฎหมาย**

กฎหมายฉบับนี้มีโครงสร้างสำคัญ ประกอบด้วยบทนิยาม และเนื้อหาสามส่วน ประกอบด้วยหมวดที่ 1 คณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ใน 2 ระดับ คือระดับจังหวัดและระดับตำบล โดยไม่มีคณะกรรมการเช่าที่ดินในระดับอำเภอ ซึ่งแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมการเช่านาในระดับอำเภอด้วย เนื้อหาในหมวดที่ 2 การเช่านา จะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการดำเนินการต่าง ๆ โดยแบ่งออกเป็น 5 ส่วน ประกอบด้วย ส่วนที่ 1 ระยะเวลาการเช่าและการบอกเลิกการเช่า ส่วนที่ 2 ค่าเช่านา ส่วนที่ 3 สิทธิหน้าที่ของผู้เช่านาและผู้ให้เช่านา ส่วนที่ 4 การอุทธรณ์และบังคับคดี ส่วนที่ 5 บทกำหนดโทษ โดยมีหมวดที่ 3 กล่าวถึงการเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่น และบทเฉพาะกาล รวมทั้งสิ้น 72 มาตรา

ในขณะเดียวกันมีข้อสังเกตว่ากฎหมายการควบคุมการเช่านาทุกฉบับที่ผ่านมาแม้แต่พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ได้กำหนดขอบเขตให้ความคุ้มครองการเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมไม่ว่าจะเป็นที่ดินของเอกชนหรือของรัฐ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มีข้อยกเว้นมิให้ใช้บังคับกับการเช่าที่ดินประเภทที่รัฐ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และสหกรณ์นิคมเป็นผู้เช่า ซึ่งก็คือ รวมถึงการเช่าที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และการเช่าที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งมีการจัดที่ดินในรูปแบบของนิคมสร้างตนเอง ดำเนินการโดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และการจัดที่ดินในรูปของนิคมสหกรณ์ ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ ด้วย[82]

---

[82]พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524, มาตรา 4 "พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่การเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมที่รัฐ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และสหกรณ์นิคมเป็นผู้ให้เช่า".

นอกจากนั้น ขอบเขตในส่วน “เกษตรกรรม” ที่จะได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายฉบับนี้ คือ การทำนา ทำสวน ทำไร่ ทำนาเกลือ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในขณะที่หากพิจารณาขอบเขตการคุ้มครองของกฎหมายควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 คุ้มครองเฉพาะ “การทำนา” ส่วนพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ได้ขยายขอบเขตโดยรวมถึง “การทำนาและปลูกพืชไร่” และสำหรับกฎหมายฉบับปัจจุบันได้ขยายขอบเขตครอบคลุมถึงเกษตรกรรมประเภทอื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดด้วย อย่างไรก็ตาม การเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นในปัจจุบันยังไม่มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาตาม มาตรา 63 ออกใช้บังคับ ดังนั้น จึงยังคงมีแต่เพียง “การเช่านา” ตามมาตรา 22 เท่านั้นที่อยู่ในการบังคับใช้ของกฎหมาย โดย “ทำนา” ในที่นี้หมายความว่า การเพาะปลูกข้าวหรือพืชไร่ ตามมาตรา 21

ในส่วนของคำนิยามต่าง ๆ นั้น พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้กำหนดคำนิยามที่สำคัญ ดังนี้

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำสวน ทำไร่ ทำนาเกลือเลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“ผู้เช่า” หมายความว่า ผู้เช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่

“ผู้ให้เช่า” หมายความว่า ผู้ที่ให้เช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่

“การเช่า” หมายความว่า การเช่าหรือการเช่าช่วงโดยได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าซึ่งที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมประเภทที่การเช่าที่ดินเพื่อการนั้นมีการควบคุมตามระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ไม่ว่าการเช่าหรือการเช่าช่วงนั้นจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตามและหมายความรวมถึงการยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมดังกล่าวโดยได้รับค่าเช่าและการทำนิติกรรมอื่นใด อันเป็นการอำพรางการเช่านั้น”

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าในกฎหมายฉบับนี้ได้ให้คำนิยามของ”การเช่า” แต่มิได้ให้คำนิยามของคำว่า “การเช่านา” ไว้ ในขณะที่กฎหมายควบคุมการเช่านาที่ผ่านมาได้ให้คำนิยามไว้ โดยพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ได้ให้คำนิยามว่า

"การเช่านา" หมายความว่า การเช่า หรือการเช่าช่วงที่ได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่า และให้หมายความถึงการมอบหมายที่ดินเพื่อทำนา แล้วเรียกเก็บส่วนแบ่งจากผลิตผลที่ทำได้เป็นเงินหรือเป็นข้าวด้วย"

ในขณะที่พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ได้ให้คำนิยามว่า "การเช่านา" หมายความว่า "การเช่า หรือการเช่าช่วงที่ได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าซึ่งนาเพื่อทำนา ไม่ว่าการเช่าหรือการเช่าช่วงนั้นจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงการยินยอมให้ใช้นาเพื่อทำนาโดยได้รับค่าเช่านา และการทำนิติกรรมอื่นใดเพื่อเป็นการอำพรางการเช่าดังกล่าว"

ทั้งนี้ เหตุผลของการกำหนดนิยามดังกล่าวอาจเนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ได้ขยายขอบเขตครอบคลุมถึงการเกษตรกรรมประเภทอื่นนอกจากการทำนาด้วย จึงได้กำหนดนิยามไว้กว้าง ๆ โดยมิได้กำหนดเฉพาะการเช่านาเท่านั้นเหมือนกับกฎหมายที่ผ่านมา[83]

พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ได้กำหนดคำนิยาม "ค่าเช่า" หมายความว่า ผลิตผลเกษตรกรรม เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดซึ่งให้เป็นค่าตอบแทนการเช่า และหมายความรวมถึงประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ผู้ให้เช่าหรือบุคคลอื่นได้รับเพื่อตอบแทนการให้เช่าทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อม"

มีข้อสังเกตคล้ายกับคำนิยาม "การเช่านา" ว่ากฎหมายฉบับนี้ได้ให้คำนิยามคำว่า "ค่าเช่า"ไว้ แต่มิได้ให้คำนิยามคำว่า "ค่าเช่านา" แต่อย่างใด ในขณะที่กฎหมายควบคุมการเช่านาที่ผ่านมาได้ให้คำนิยามไว้ โดยพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ได้ให้คำนิยามว่า "ค่าเช่านา" หมายความว่า เงินหรือข้าวซึ่งให้เป็นค่าตอบแทนการเช่านา"

ในขณะที่พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ได้ให้คำนิยามว่า "ค่าเช่านา" หมายความว่า "ผลผลิตของข้าว และพืชไร่ เงิน หรือทรัพย์สินอื่นใด ซึ่งเป็น

---

[83]มนตรี แดงศรี, **ปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม: ศึกษาเฉพาะกรณีการเช่านา**, เรื่องเดิม, หน้า 48.

ค่าตอบแทนการเช่านา และรวมถึงประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ ที่ผู้ให้เช่านาหรือบุคคลอื่นได้รับเพื่อตอบแทนการให้เช่านาทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม"

มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคำนิยามที่ศาลฎีกาได้เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นบรรทัดฐาน ดังนี้

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2459/2520** โจทก์ให้จำเลยทำนาในที่นาของโจทก์ โดยโจทก์เป็นผู้จัดหาพันธุ์ข้าวและปุ๋ย เป็นผู้เสียภาษีบำรุงท้องที่และซ่อมแซมพนังกั้นน้ำเพื่อป้องกันมิให้ข้าวในนาเสียหาย ส่วนจำเลยเป็นผู้ออกแรง ไถคราด ตกกล้า ปักดำ เก็บเกี่ยวและนวดข้าว โดยใช้อุปกรณ์การทำนาของจำเลยเมื่อทำนาได้ข้าวแล้ว ตวงเอาข้าวจำนวนหนึ่งไว้เป็นพันธุ์ข้าวในปีต่อไป ข้าวที่เหลือแบ่งกันคนละครึ่งระหว่างโจทก์จำเลย หากปีใดการทำนาไม่ได้ผลต่างไม่ต้องเสียอะไรให้แก่กัน การที่โจทก์มอบนาให้จำเลยทำและได้รับข้าวเป็นค่าตอบแทนเช่นนี้ ถือว่าเป็นการเช่าที่ดินเพื่อทำนาตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 มาตรา 4 หาใช่เป็นการจ้างจำเลยทำนาไม่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 538 บัญญัติว่า เช่าอสังหาริมทรัพย์นั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดเป็นสำคัญท่านว่าจะฟ้องร้องบังคับคดีหาได้ไม่ ตามบทบัญญัตินี้หาได้บัญญัติให้การเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่มิได้มีหลักฐานเป็นหนังสือตกเป็นโมฆะไม่ และตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 มาตรา 4 การเช่านาเพื่อทำนาไม่จำต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ดังนั้น การเช่านาของจำเลยจากโจทก์แม้จะไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือ ก็ไม่เป็นโมฆะโจทก์ให้จำเลยเช่าที่ดินเพื่อทำนาโดยไม่มีกำหนดเวลาไว้ก่อนพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ใช้บังคับ จำเลยมีสิทธิเช่าทำนาในที่ดินดังกล่าวต่อไปอีก 6 ปี ตามมาตรา 46

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2456/2521** การเช่านานั้นพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 มาตรา 4 บัญญัติให้ความหมายไว้เป็นพิเศษแตกต่างไปจากการเช่าทรัพย์สินตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เมื่อมีบทกฎหมายว่าด้วยการเช่านาไว้เป็นพิเศษโดยเฉพาะแล้วจะนำบทบัญญัติทั่วไปว่าด้วยการเช่าทรัพย์สินในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับไม่ได้ การที่โจทก์เข้าทำนาโดยออกค่าใช้จ่ายในการทำนา ส่วนจำเลยผู้เป็นเจ้าของนาเป็นผู้เสียภาษีที่ดิน เมื่อเก็บเกี่ยวข้าว

และหักค่าใช้จ่ายกับพันธ์ข้าวออกแล้ว แบ่งผลผลิตที่เป็นข้าวเปลือกกันคนละครึ่ง ดังนี้ เป็นการเช่านาอันอยู่ในการคุ้มครองตามกฎหมายแล้ว

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2594/2521** วินิจฉัยว่าการเข้าทำนาโดยเป็นโจทก์เป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ค่าพันธ์ข้าวช่วยกันออก เมื่อได้ผลผลิตแล้วแบ่งกันคนละครึ่ง เป็นการให้ใช้นาโดยได้รับผลประโยชน์ตอบแทน เป็นการเช่านาตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 นั้นแล้ว

**2) องค์กรดำเนินงานควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**

นอกจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายแล้ว กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติให้มีองค์กรที่สำคัญคือ คณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด (คชก. จังหวัด) และคณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล (คชก. ตำบล) สองหน่วยงานนี้มีคณะกรรมการจากภาคส่วนราชการ ในกรณีของ คชก. จังหวัดในกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธาน ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนกรมประมง ผู้แทนกรมปศุสัตว์ ผู้แทนกรมอัยการ ผู้แทนกรมส่งเสริมการเกษตร ในกรณีของ คชก. จังหวัดโดยทั่วไป คณะกรรมการประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการจังหวัด เกษตรจังหวัด ประมงจังหวัดปศุสัตว์จังหวัด และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด โดยมีผู้แทนของผู้เช่า และผู้ให้เช่าที่ดินรวมอยู่ด้วย[84]

คชก. จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 8)

(1) วางระเบียบการกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงสำหรับเป็นแนวปฏิบัติของ คชก. ตำบล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกำหนด

(2) กำหนดผลผลิตหรือรายได้ขั้นสูงของผลิตผลเกษตรกรรมแต่ละประเภทที่นิยมทำในจังหวัดตามการจำแนกคุณภาพของที่ดินและน้ำสำหรับเป็นหลักในการคำนวณอัตราค่าเช่าขั้นสูงของ คชก. ตำบล

---

[84]พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524, มาตรา 7 ถึง มาตรา 9.

(3) กำหนดท้องที่ที่ห้ามประกอบเกษตรกรรมบางประเภทเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือการอนุรักษ์ดินและน้ำ

(4) รวบรวมข้อมูล สถิติการเช่าในท้องที่ของจังหวัด โดยแยกเป็นอำเภอตำบลและประเมินผลเสนอสภาจังหวัดทราบทุกปี

(5) กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นฤดูการประกอบเกษตรกรรมแห่งท้องถิ่น

(6) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ และมีคำสั่งใด ๆ ให้ผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าปฏิบัติหรือมิให้ปฏิบัติการใดเพื่อให้เกิดผลตามคำวินิจฉัย

การกำหนดตาม (3) ให้กำหนดล่วงหน้าก่อนฤดูการประกอบเกษตรกรรมไม่น้อยกว่าสามเดือน และให้ปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ และที่ทำการตำบลที่เกี่ยวข้องทุกแห่ง

สำหรับ คชก. ตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้[85]

(1) กำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงของแต่ละท้องที่ในเขตตำบลตามการจำแนกคุณภาพของที่ดินและน้ำ

(2) พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าเช่า การชำระค่าเช่า ระยะเวลาของการเช่าตลอดจนข้อพิพาทอื่นหรือค่าเสียหายอันเกิดจากการเช่าตามคำร้องขอของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าและมีคำสั่งใด ๆ ให้ผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าปฏิบัติหรือ มิให้ปฏิบัติการใดเพื่อให้เกิดผลตามคำวินิจฉัย

(3) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่ คชก. จังหวัด มอบหมายการกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงตาม (1) ให้กระทำอย่างน้อยทุกสามปีและให้ปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัดที่ว่าการอำเภอและที่ทำการของตำบลที่มีการเช่า

ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทตาม (2) ให้ คชก. ตำบลมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ตามที่เห็นสมควร

สำหรับนายอำเภอในเขตท้องที่ มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ (มาตรา 14)

(1) ให้คำปรึกษาแก่ คชก. จังหวัดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเช่าในเขตท้องที่

---

[85]พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524, มาตรา 11.

(2) ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของ คชก. ตำบลในเขตท้องที่

(3) ประสานงานระหว่าง คชก. จังหวัดกับ คชก. ตำบล และระหว่าง คชก. ตำบลในเขตท้องที่

มีข้อสังเกตว่าตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ได้กำหนดให้ คชก.ระดับอำเภอ แต่กฎหมายฉบับปัจจุบันได้ยกเลิกองค์กรดังกล่าวเสีย โดยให้มีเฉพาะระดับจังหวัดและระดับตำบลเท่านั้น จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติทั้งในชั้นของการพิจารณาข้อพิพาทและกระบวนการอุทธรณ์ซึ่งข้ามขั้นตอนจาก คชก. ตำบล ไปยัง คชก. จังหวัด โดยตรง ในขณะที่อำนาจการควบคุมการปฏิบัติงาน คชก. ตำบล ของนายอำเภอ ก็ไม่มีขอบเขตชัดเจนว่ามีมากน้อยแค่ไหนเพียงใด จึงมีข้อเรียกร้องให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายโดยให้มี คชก.ระดับอำเภอ เพิ่มขึ้นมาเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในกฎหมายควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517

**3) กำหนดระยะเวลาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**

ในกรณีการเช่าที่ดินเกษตรกรรมแบบถาวร ตามกฎหมายจะต้องมีกำหนดระยะเวลาการเช่าคราวละไม่น้อยกว่า 6 ปี (คือจะให้ต่ำกว่า 6 ปีไม่ได้ แต่เกินกว่า 6 ปีได้) และถ้าการเช่านารายใดที่ทำสัญญากันไว้ แต่ไม่มีกำหนดระยะเวลา หรือกำหนดระยะเวลาแต่ต่ำกว่า 6 ปีแล้วกฎหมายให้ถือว่าระยะเวลาการเช่าเท่ากับ 6 ปี (มาตรา 26)

สำหรับการเช่าแบบชั่วคราว ตามกฎหมาย ผู้ให้เช่าจะต้องให้เช่าไม่ต่ำกว่า 6 ปี แต่ถ้าผู้ให้เช่าให้เช่าต่ำกว่า 6 ปี(เช่าชั่วคราว) จะต้องยื่นคำขอต่อ คชก. ตำบล ได้โดยจะต้องปรากฏว่าเจ้าของนา ได้ทำนาด้วยตนเองมาก่อนและมีความจำเป็นชั่วคราวไม่อาจทำนาในปีต่อไปได้ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน และเมื่อสิ้นระยะเวลาการเช่านาเป็นการชั่วคราว เจ้าของนาจะเข้าทำนาด้วยตนเองต่อไป

คชก. ตำบล อาจวินิจฉัยให้เช่าชั่วคราวได้คราวละไม่เกิน 2 ปี (มาตรา 22)

**4) กำหนดระยะเวลาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**

การจดทะเบียนการเช่านาตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (มาตรา 23)

เมื่อผู้เช่านาหรือผู้ให้เช่านารายใดยื่นคำร้องขอ ให้ คชก. ตำบลทำหลักฐานการเช่านาเป็นหนังสือ ถ้า คชก. ตำบลเห็นว่ามีเหตุเพียงพอให้ฟังเป็นเบื้องต้นได้ว่ามีการเช่านากันตามคำร้องขอให้ คชก. ตำบลจัดทำหนังสือหลักฐานการเช่านาขึ้นตามคำร้องขอนั้น แล้วแจ้งให้ผู้เช่านาหรือผู้ให้เช่านาอีกฝ่ายหนึ่งทราบ แล้วแต่กรณีเพื่อให้ลงลายมือชื่อในหนังสือหลักฐานการเช่านาดังกล่าว ในการนี้ให้ คชก. ตำบลแจ้งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเว้นแต่ผู้รับแจ้งจะได้รับแจ้งด้วยตนเองแล้ว ถ้าคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งผู้ได้รับแจ้งมิได้ลงลายมือชื่อและส่งคืนหรือไม่แจ้งข้อคัดค้านเป็นประการอื่นมายัง คชก. ตำบล ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่ามีการเช่านากันตามหนังสือหลักฐานการเช่านั้น[86]

ในกรณีที่ผู้ได้รับแจ้งหนังสือหลักฐานการเช่านาตามวรรคหนึ่งมีข้อโต้แย้งหรือข้อคัดค้านประการใด ให้คชก. ตำบลดำเนินการไกล่เกลี่ยให้ยุติ ถ้าไม่สามารถไกล่เกลี่ยเรื่องใดให้ยุติได้ ให้คชก. ตำบล บันทึกไว้เป็นหลักฐานพร้อมกับข้อสังเกตใด ๆ ถ้ามี

หนังสือหลักฐานการเช่านาตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกำหนด หนังสือนี้ให้ทำเป็นสามฉบับมีข้อความตรงกันมอบให้แก่ผู้เช่านาฉบับหนึ่ง ผู้ให้เช่านาฉบับหนึ่ง และเก็บไว้เป็นหลักฐานของทางราชการอีกฉบับหนึ่ง

หนังสือหลักฐานการเช่านาที่ทำขึ้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ในกรณีที่ได้ทำหนังสือหลักฐานการเช่านารายใดขึ้นไว้ ให้ คชก. ตำบลติดต่อประสานงานกับส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเพื่อบันทึกการเช่านาหรือการเปลี่ยนแปลงแห่งสิทธิการเช่านาให้ปรากฏไว้ในทะเบียนที่ดินที่มีการเช่านารายนั้นด้วย

**5) ค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**

ผู้เช่านาจะต้องชำระค่าเช่านา ซึ่งอาจเป็นผลผลิตเกษตรกรรม เงินหรือทรัพย์สินอื่นใด ซึ่งให้เป็นค่าตอบแทนการเช่า และรวมถึงประโยชน์อื่น ๆ ที่อาจคิดเป็นเงินที่ให้แก่ผู้เช่า หรือผู้อื่น เพื่อตอบแทนการเช่าไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ดังนั้น

---

[86]พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524, มาตรา 24.

การใช้แรงงานให้เป็นการตอบแทน ก็ถือว่าเป็นค่าเช่านาเหมือนกัน ในกรณีไม่มีการตกลงกันไว้จะชำระค่าเช่านาเป็นผลผลิตก็ได้[87]

ค่าเช่านั้น ให้คิดเป็นรายปีไม่เกินอัตราชั้นสูงที่ คชก. ตำบลได้กำหนดไว้

สำหรับการเรียกเก็บค่าเช่านั้น ให้เรียกเก็บได้เมื่อถึงเวลาที่ คชก. ตำบล กำหนดในแต่ละปี ตามความเหมาะสมแห่งท้องที่ และประเภทของพืชหลัก เช่น คชก. ตำบล อาจประกาศให้เก็บค่าเช่าได้ หลังจากเก็บเกี่ยวข้าวแล้ว 2 เดือนเป็นต้น (มาตรา 40 วรรค 1)

วิธีเรียกเก็บค่าเช่านา ในการเรียกเก็บค่าเช่านา ผู้ให้เช่าต้องปฏิบัติดังนี้

1) จะต้องเรียกเก็บในภูมิลำเนาของ ผู้เช่านา

2) ต้องแจ้งเป็นหนังสือ ว่าจะเก็บค่าเช่าในวันใดไปยังผู้เช่านา และประธาน คชก. ตำบล ก่อนจะไปเก็บค่าเช่า 15 วัน (มาตรา 40 วรรค 6)

ถ้าไม่แจ้งให้ผู้เช่านาทราบถึงการเรียกเก็บค่าเช่านา ไม่ถือว่าผู้เช่านาผิดนัดชำระค่าเช่า เพราะฉะนั้นจะอ้างการไม่ชำระค่าเช่านามาบอกเลิกสัญญาเช่าไม่ได้

**การเปลี่ยนอัตราค่าเช่านา** ค่าเช่านาซึ่งตกลงกันไว้ (ซึ่งไม่เกินอัตราชั้นสูงที่ คชก. ตำบลกำหนด) อาจมีการเปลี่ยนแปลง(เพิ่มขึ้น หรือลดลง) ในกรณีต่อไปนี้

1) เมื่อมีภัยธรรมชาติ

ในกรณีที่การทำนาในท้องที่ใดไม่ได้ผลสมบูรณ์ เนื่องจากมีภัยธรรมชาติ เช่น เกิดภาวะน้ำท่วม คชก. ตำบลจะประกาศให้ตำบลนั้นเป็นท้องที่ที่เสียหาย และจะกำหนดค่าเช่าให้ลดลงตามส่วนแห่งความเสียหาย หรือ งดเก็บค่าเช่านา สำหรับปีนั้นก็ได้ (มาตรา 42 วรรค 1)

แต่กฎหมายก็คุ้มครองผู้ให้เช่าด้วยว่า แม้นาของตนจะอยู่ในท้องที่ที่เสียหายตามประกาศของ คชก. ตำบล แต่ถ้านาของตนได้รับผลสมบูรณ์ตามปกติ หรือเสียหายไม่ถึงอัตราส่วนที่ คชก. ตำบล กำหนด ก็อาจร้องขอให้เก็บค่าเช่านาตามปกติได้ (มาตรา 42 วรรค 2)

---

[87]พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524, มาตรา 40.

2) เมื่อทำนาไม่ได้ผลตามปกติ

ในปีใดทำนาไม่ได้ผลตามปกติ โดยไม่ใช่ความผิดของผู้เช่านา เช่น ฝนแล้ง ทำให้ผลผลิตที่ได้ลดลง

2.1) ถ้าผลผลิตที่ได้ต่ำกว่า 75% ของผลผลิตชั้นสูงที่ คชก. จังหวัด กำหนดไว้ให้ผู้เช่าเสียค่าเช่า *ลดลง* ตามส่วนของผลผลิตที่ได้รับต่ำกว่าผลผลิตชั้นสูงที่ คชก. จังหวัด กำหนด

2.2) ถ้าผลผลิตได้ต่ำกว่า1 ใน 3 ของผลผลิตชั้นสูงที่กำหนดไว้ กรณีนี้ผู้ให้เช่านาจะเรียกเก็บค่าเช่านาไม่ได้ (มาตรา 43)

ในกรณีงดเก็บค่าเช่า เมื่อมีภัยธรรมชาติหรือเรียกเก็บค่าเช่าไม่ได้เมื่อผลผลิตต่ำกว่า 1 ใน 3 นั้น ถ้าในปีถัดมาการทำนาได้ผลผลิตบริบูรณ์ คชก. ตำบล จะให้เรียกเก็บค่าเช่าสูงกว่าในอัตราที่กำหนดไว้ก็ได้แต่ไม่เกิน 1 ใน 5 ของอัตราเช่าชั้นสูง (มาตรา 44)

3) เมื่อมีการปรับปรุงนา (มาตรา 48)

เมื่อเมื่อการปรับปรุงนา ไม่ว่าจะโดยปรับปรุงดิน ขุดคู ทำเหมืองฝาย ลำรางส่งน้ำ ทำนบ หรือ คันกั้นน้ำ ปราบถางจัดระบบพื้นที่ ขุดถอนตอหรือการปรับปรุงอย่างอื่น เพื่อเป็นประโยชน์แก่การทำนามากขึ้น หรือเพิ่มพื้นที่ในการทำนา (แม้จะเป็นประโยชน์แก่เจ้าของนาอื่น หรือเป็นหน้าที่ตามกฎหมายก็ตาม) แยกเป็น 2 กรณี คือ

3.1) ถ้าผู้ให้เช่านาเป็นผู้ปรับปรุง

ถ้าเห็นว่าการปรับปรุงทำให้ผู้เช่านาได้ผลประโยชน์มากขึ้นกว่าเดิม คชก. ตำบล ก็มีอำนาจวินิจฉัยให้ปรับปรุงค่าเช่านาหรือกำหนดเงินค่าชดเชยการลงทุนให้แก่ผู้เช่านาตามสมควรโดยพิจารณาจากประโยชน์ที่ผู้เช่านาได้รับจากการปรับปรุง (มาตรา 49)

3.2) ถ้าผู้เช่านาเป็นผู้ปรับปรุง

ในกรณีนี้ให้ผลผลิต หรือผลประโยชน์ที่ได้รับเพิ่มขึ้นจากการปรับปรุงนานั้นตกเป็นของผู้เช่านาตลอดระยะเวลาการเช่าที่เหลืออยู่ (มาตรา 50 วรรค 2)

**6) การคุ้มครองผู้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**

สำหรับการคุ้มครองผู้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายนั้น ผู้ให้เช่านาจะได้ผลตอบแทนจากการให้เช่านาแต่เพียงประการเดียว คือ ค่าเช่านาเท่านั้น และต้องเรียกเก็บเมื่อเสร็จฤดูการทำนาแล้วเท่านั้น กฎหมายจึงห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้[88]

1) ข่มขู่ หรือขืนใจ ให้ผู้เช่านาต้องชำระค่าเช่านาก่อนเวลาที่ คชก. ตำบลให้เรียกเก็บ

2) เรียกเก็บเงินมัดจำ หรือเงินกินเปล่า หรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดนอกจากค่าเช่านาตามกฎหมายนี้

3) ให้ผู้เช่านามีหน้าที่ หรือรับภาระอื่นเกินกว่าหน้าที่ตามกฎหมาย

4) ให้ผู้เช่านาได้รับประโยชน์จากนาที่เช่าลดน้อยกว่าที่กำหนดไว้ในการเช่านา หรือน้อยกว่าสิทธิที่ผู้เช่านามีอยู่ตามกฎหมาย

เพื่อให้ข้อห้ามดังกล่าว มีผลบังคับอย่างจริงจัง หากมีผู้ฝ่าฝืนไม่ว่าจะเป็นผู้ให้เช่านาเอง หรือผู้อื่นก็ตามก็มีโทษทางอาญา อาจต้องถูกจำคุก ถึง 1 ปี หรือปรับถึง 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับก็ได้(มาตรา 61)

**7) สิทธิของผู้เช่าที่เดินเพื่อเกษตรกรรม**

ในกรณีการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสำหรับผู้เช่านา ย่อมมีสิทธิดังต่อไปนี้

**(1) มีสิทธิปลูกข้าวหรือพืชไร่** ในฤดูการทำนา ผู้เช่านาย่อมมีสิทธิปลูกข้าวหรือพืชไร่ (พืชไร่ คือ พืชซึ่งต้องการน้ำน้อยและอายุสั้น หรือพืชที่สามารถเก็บเกี่ยวครั้งแรกได้ภายใน 12 เดือน) เช่น ถั่ว ข้าวโพด แต่ทั้งนี้จะปลูกพืชประเภทที่ คชก. จังหวัดได้ประกาศห้ามปลูกไม่ได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจหรือเพื่ออนุรักษ์ที่ดินและน้ำ[89]

---

[88]พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524, มาตรา 52.

[89]พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524, มาตรา 45.

นอกจากนี้ ผู้ให้เช่านาจะมีข้อจำกัดให้ผู้เช่านาปลูกข้าว หรือพืชไร่อย่างใดเป็นการเฉพาะไม่ได้ เช่น ผู้ให้เช่านาจะบังคับให้ผู้เช่านาปลูกแต่ข้าวโพดอย่างเดียวไม่ได้ เว้นเสียแต่ว่า คชก. ตำบลจะเห็นชอบด้วย (มาตรา 45 วรรค 2)

**(2) มีสิทธิทำประโยชน์ในที่นา** การเช่านานั้น ผู้เช่านาสามารถที่จะใช้นานั้นเพื่อประโยชน์อย่างอื่นนอกจากการทำนาตามปกติโดยไม่ต้องเสียค่าเช่าเพิ่มแต่อย่างใดในกรณีดังต่อไปนี้

2.1) ปลูกพืชอายุสั้นอื่น ๆ ในนาที่เช่าได้

2.2) ใช้นาที่เช่าบางส่วนทำสวนครัว เลี้ยงสัตว์ เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ หรือการปลูกไม้ยืนต้นทั้งนี้ จะต้องไม่ทำให้สภาพของนาเปลี่ยนแปลง หรือเป็นอุปสรรคต่อการปลูกพืชหลัก เช่น จะใช้นาที่เช่ามาทั้งหมดไปขุดบ่อเลี้ยงปลาไม่ได้ (มาตรา 47)

**(3) มีสิทธิเช่านาต่อแม้จะเปลี่ยนเจ้าของนาแล้ว** แม้ผู้ให้เช่านาจะโอนที่ให้แก่คนอื่น สัญญาเช่านาก็ยังคงใช้ได้อยู่ไม่เลิกไป และถือว่าเจ้าของคนใหม่เป็นผู้ให้เช่า (มาตรา 28)

**(4) สิทธิในการเช่าตกทอดไปเมื่อผู้เช่านาตาย** แม้ว่าผู้เช่านาจะถึงแก่ความตายก็ตาม สัญญาเช่านาก็ไม่เลิก ตามกฎหมายยังอนุญาตให้สามีภรรยา บุพการี (เช่น พ่อ แม่ ฯลฯ) หรือผู้สืบสันดาน (เช่น ลูก หลาน ฯลฯ) หรือญาติสนิทของผู้เช่านาซึ่งเป็นผู้มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวกับการทำนานั้นมีสิทธิแสดงความจำนงขอเช่านาต่อผู้ให้เช่านาหรือผู้แทนหรือต่อ คชก. ตำบล ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ผู้เช่านาถึงแก่ความตาย เมื่อแสดงความจำนงแล้วก็ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้เช่านาสืบต่อไปและถ้ามีบุคคลหลายรายแสดงความจำนง และไม่สามารถตกลงกันได้ว่าใครควรจะเช่าต่อ คชก. ตำบลมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด (มาตรา 29)

**(5) มีสิทธิในการซื้อนาที่เช่าก่อนคนอื่น** เพื่อเป็นการช่วยเหลือให้เกษตรกรผู้เช่ามีโอกาสซื้อนาเป็นของตนเองได้ตามควร กฎหมายจึงกำหนดว่าผู้เช่านาอาจขอซื้อนาที่เช่าได้ก่อนคนอื่น ดังนี้[90]

---

[90]พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524, มาตรา 53.

(5.1) ถ้าผู้ให้เช่านาอยากขายนาที่ให้เช่า (รวมถึงการขายฝาก การแลกเปลี่ยน และการโอนชำระหนี้จำนองด้วย) ผู้ให้เช่านาจะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เช่านารู้ก่อนว่าผู้ให้เช่ามีความประสงค์จะขายนาที่ให้เช่านั้น โดยแจ้งราคาที่จะขายและวิธีการชำระเงิน ว่าจะจ่ายสด หรือผ่อนเป็นงวด ๆ ให้ผู้เช่าและประธาน คชก. ตำบลทราบ เพื่อแจ้งให้ผู้เช่านาทราบภายใน 15 วัน

ถ้าผู้เช่านาประสงค์จะซื้อ ต้องแจ้งต่อประธาน คชก. ตำบล ภายใน 30 วัน นับแต่วันรับแจ้งและผู้ให้เช่านาจะต้องยอมขายตามที่ได้แจ้งนั้น (มาตรา 53 วรรค 1)

(5.2) ถ้าผู้เช่านาจะซื้อตามราคาที่แจ้ง แต่ไม่ตกลงกันในวิธีการชำระเงิน เช่น เจ้าของที่ดินจะขายเงินสด แต่ผู้ซื้อจะขอผ่อนเป็นงวด ๆ ในกรณีเช่นนี้ คชก. ตำบลเข้าไกล่เกลี่ยโดยจะมีการขยายกำหนดชำระเงิน หรือคำสั่งอย่างอื่นก็ได้ แต่จะขยายกำหนดเวลาชำระเงินเกินกว่า 1 ปี ต่อจากระยะเวลาที่ผู้ให้เช่ากำหนดไว้ไม่ได้ (มาตรา 53 วรรค 2)

(5.3) ถ้าไม่แสดงเจตนาซื้อภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับแจ้งจากประธาน คชก. ตำบลหรือปฏิเสธไม่ซื้อ หรือจะซื้อ แต่ไม่ชำระเงินตามกำหนดเวลาที่ตกลงกัน หรือตามที่ คชก. ตำบล กำหนดให้ถือว่าผู้เช่านาหมดสิทธิจะซื้อ (มาตรา 53 วรรค 3)

(5.4) ในกรณีที่ผู้ให้เช่านาจะขายนาให้แก่ผู้อื่น (เพราะผู้เช่านาหมดสิทธิที่จะซื้อนาเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามข้อ 3) ถ้าการขายในราคาหรือวิธีการชำระเงินแตกต่างไปจากที่เคยแจ้งให้ผู้เช่านาทราบครั้งแรก จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้เช่านาซื้ออีก คือต้องดำเนินการใหม่อีกครั้ง โดยแจ้งต่อประธาน คชก. ตำบล ถึงราคาที่จะขาย และวิธีการชำระเงิน เป็นต้น (มาตรา 53 วรรค 4)

ถ้าผู้ให้เช่านาไม่ปฏิบัติตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดในข้อ 5.1 หรือข้อ 5.4 ไม่ว่านาจะถูกโอนต่อไปยังผู้ใด ผู้เช่านามีสิทธิซื้อนาคืนจากผู้ที่ซื้อไปจากผู้ให้เช่า ตามราคาและวิธีการชำระเงินที่ผู้รับซื้อได้ซื้อไว้ หรือตามราคาตลาดแล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่ากันแต่ผู้เช่านาจะต้องซื้อนาคืนภายใน 2 ปี นับแต่ผู้เช่านารู้ หรือควรจะรู้ว่ามีการขายแต่ไม่เกิน 3ปี นับแต่ผู้ให้เช่านาโอนมานั้นให้แก่ผู้ซื้อนานั้น (มาตรา 54)

**(6) มีสิทธิบอกเลิกการเช่านา** ผู้เช่านามีสิทธิบอกเลิกการเช่านา ก่อนครบกำหนดระยะเวลาเช่าได้ โดยทำเป็นหนังสือบอกกล่าวล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3

เดือน ก่อนฤดูการทำนา แต่จะต้องไม่เกินกว่า 6 เดือน ก่อนฤดูการทำนา ถ้าเกิน 6 เดือน ถือว่าไม่มีการบอกเลิกการเช่านา (มาตรา 30 วรรค 1 (2) และวรรค 2)

**8) การบอกเลิกสัญญาเช่าที่เดินเพื่อเกษตรกรรม**

**(8.1) กรณีบอกเลิกสัญญาเช่าตามกำหนดเวลา**

ความมั่นคงของการเช่ามีความสำคัญต่อกำลังใจของเกษตรกรผู้เช่าที่จะประกอบอาชีพให้เกิดประโยชน์ การกำหนดระยะเวลาสัญญาเช่านาตามกฎหมายจึงบังคับให้มีระยะเวลาขั้นต่ำไว้ต้องไม่น้อยกว่า 6 ปี และถ้าเจ้าของเดิมไม่คิดจะเลิกให้เช่าก็มีมาตรการให้การเช่าสืบเนื่องไป (มาตรา 26) และเมื่อสัญญาครบกำหนด ผู้ให้เช่านาประสงค์จะเลิกสัญญาต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้[91]

1) จะบอกเลิกสัญญาเช่านาได้ เมื่อผู้ให้เช่านาประสงค์จะใช้นาที่เช่าเพื่อการต่อไปนี้

1.1) ใช้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเอง ตามความเหมาะสม

1.2) ใช้เพื่อประโยชน์แห่งครอบครัวของตนตามความจำเป็น

1.3) ใช้เพื่อประโยชน์ตามผังเมือง หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น

1.4) ใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นอันสอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมในทางเศรษฐกิจตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรฯ

2) ผู้ให้เช่านาต้องบอกเลิกการเช่านาเป็นหนังสือให้ผู้เช่านาทราบล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่า1 ปี (มาตรา 37 วรรค 1)

นอกจากนี้ จะต้องส่งสำเนาการบอกเลิกการเช่านาและแจ้งเหตุการบอกเลิกไปยัง คชก. ตำบลภายใน 30 วัน นับแต่ส่งหนังสือบอกเลิกให้แก่ผู้เช่านา ถ้า คชก. ตำบลเห็นว่าผู้ให้เช่านายังไม่มีความจำเป็นรีบด่วนที่จะใช้ประโยชน์ในที่นาตามเหตุที่แจ้ง และการบอกเลิกการเช่านาจะทำให้ผู้เช่านาเดือดร้อน คชก. ตำบลจะยับยั้งการบอกเลิกการเช่านาไว้ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ แต่ไม่เกิน 2 ครั้งครั้งละไม่เกิน 2 ปี (มาตรา 37 วรรค 2)

---

[91]พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524, มาตรา 37.

เมื่อผู้ให้เช่านาบอกเลิกการเช่านาเพื่อทำประโยชน์เองแล้ว ผู้ให้เช่านาต้องลงมือทำประโยชน์ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่การเช่าสิ้นสุดลง ถ้า

1) ผู้ให้เช่าไม่ได้ลงมือทำประโยชน์ภายใน 1 ปี และ

2) ผู้เช่านา (คนเดิม) แสดงความจำนงจะขอเช่า

ผู้ให้เช่านา จะต้องยอมให้เช่านา (เพราะไม่อาจอ้างว่าจะนำมาทำประโยชน์ด้วยตนเอง) เว้นแต่ผู้ให้เช่าจะร้องขอขยายเวลาต่อ คชก. ตำบล ก่อนสิ้นกำหนด 1 ปี แต่ คชก. ตำบล ก็ขยายให้ได้ไม่เกิน 1 ปี (มาตรา 38 วรรค 1)

นอกจากนี้ ภายในระยะ 2 ปี นับแต่ผู้ให้เช่านาได้ลงมือทำประโยชน์ด้วยตนเอง

1) ถ้าผู้ให้เช่านา เลิกทำประโยชน์ตามเหตุแห่งการบอกเลิกการเช่านานั้น เมื่อผู้เช่านา (คนเดิม) แสดงความจำนงจะเช่านาอีกผู้ให้เช่าต้องยอมให้เช่า

2) ถ้าผู้ให้เช่านาจะขายนา ต้องเปิดโอกาสให้ผู้เช่านาเดิมมีโอกาสซื้อก่อน (มาตรา 38 วรรค 2)

**(8.2) กรณีบอกเลิกสัญญาเช่าก่อนครบกำหนดระยะเวลา**

โดยหลักแล้ว สัญญาเช่านาจะต้องถือปฏิบัติกันจนกว่าจะครบสัญญา แต่อาจเลิกสัญญาก่อนได้แม้ไม่ถึงกำหนดระยะเวลา ในกรณีต่อไปนี้[92]

1) เมื่อนาที่เช่าถูกเวนคืนตามกฎหมาย หรือโอนไปเป็นของรัฐด้วยประการอื่น ทั้งนี้ ยกเลิกเฉพาะส่วนที่ถูกเวนคืน หรือโอนไปเป็นของรัฐด้วยประการอื่น

2) ทั้ง 2 ฝ่ายตกลงเลิกการเช่า ทำได้โดยทำเป็นหนังสือต่อหน้านายอำเภอ (หรือผู้ที่นายอำเภอมอบหมาย) แต่จะตกลงกันเลิกสัญญาเช่านาล่วงหน้าเกินกว่า 6 เดือน ก่อนฤดูการทำนาไม่ได้ ถือว่าข้อตกลงไม่มีผลบังคับ (มาตรา 30 วรรค 1 (3))

3) ฝ่ายผู้เช่านาบอกเลิก จะต้องทำหนังสือบอกเลิกการเช่าให้ผู้เช่านาทราบเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3 เดือน ก่อนเริ่มฤดูการทำนาแต่ถ้าบอกเลิกล่วงหน้าเกิน 6 เดือน ไม่มีผลเป็นการบอกเลิกการเช่า (มาตรา 30 วรรค 1 (2))

---

[92]พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524, มาตรา 30.

4) ฝ่ายผู้ให้เช่าบอกเลิกการเช่า ผู้ให้เช่านาตามปกติจะบอกเลิกการเช่านาก่อนครบกำหนดเวลา (ซึ่งอย่างน้อยต้อง 6 ปี) ไม่ได้ แต่มีกรณีที่ผู้ให้เช่านาอาจบอกเลิกการเช่านาก่อนครบกำหนดได้ในกรณีดังต่อไปนี้[93]

4.1) เช่านาไม่ชำระค่าเช่านา รวมกันเป็นเวลา 2 ปี เช่นนี้ ผู้ให้เช่านาบอกเลิกการเช่านาได้ เว้นแต่ คชก. ตำบลเห็นว่าควรผ่อนผัน ซึ่งย่อมเป็นดุลยพินิจของ คชก. ตำบล

4.2) ผู้เช่านาให้เช่าช่วงนา คือ การที่ผู้เช่านานำไปให้คนอื่นเช่าต่อโดยผู้ให้เช่านาไม่ยินยอม เช่นนี้ผู้ให้เช่านามีสิทธิบอกเลิกการเช่านาได้

แต่ในกรณีต่อไปนี้ จะบอกเลิกการเช่านาไม่ได้ คือ

ก. ถ้าผู้ให้เช่านารู้ หรือควรจะรู้ว่าผู้เช่านาเอานาไปให้คนอื่นเช่าต่อแล้วก็ไม่คัดค้านแต่อย่างใด

ข. การที่ผู้เช่านานำนาไปให้คนอื่นเช่าต่อเป็นการชั่วคราวในการปลูกพืชอายุสั้นหลังการเก็บเกี่ยวข้าวหรือพืชไร่ประจำปีแล้ว

ค. การที่ให้เช่านาช่วงนา เพราะผู้เช่านา หรือผู้ต้องช่วยทำนาซึ่งเป็นสมาชิกในครอบครัวต้องไปรับราชการทหาร หรือช่วยราชการอื่นตามที่กฎหมายบังคับ

4.3) ผู้เช่านาใช้ที่นาเพื่อการอื่นนอกจากการทำนาหรือเพื่อทำประโยชน์อย่างอื่นโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่านาหรือทำให้สภาพของนาเปลี่ยนแปลงหรือเป็นอุปสรรคต่อการปลูกข้าวหรือพืชไร่ เช่น นำนาที่เช่าไปขุดบ่อเลี้ยงปลา เช่นนี้ ผู้ให้เช่านาบอกเลิกการเช่าได้ (มาตรา 30 (3))

4.4) ผู้เช่านาปลูกพืชที่ คชก. จังหวัด ห้ามไว้หรือผู้เช่านาปลูกพืชไร่ที่ผู้ให้เช่านาห้ามไว้ ซึ่งข้อห้ามปลูกของผู้ให้เช่านาได้รับความเห็นชอบจาก คชก. ตำบลแล้ว (มาตรา 31 (4))

4.5) ผู้เช่านาละทิ้งไปเกิน 1 ปี (มาตรา 31 (5)) เช่นนี้ก็บอกเลิกการเช่าได้ แต่ถ้าการที่ผู้เช่านาละทิ้งนาไปเกิน 1 ปี นั้นมีเหตุผลต้องไปรับราชการทหาร

---

[93]พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524, มาตรา 31.

หรือต้องไปช่วยราชการตามที่กฎหมายบังคับผู้ให้เช่านาจะบอกเลิกการเช่าไม่ได้ (มาตรา 32)

4.6) ผู้เช่านาทำนาน้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนเนื้อที่นาที่เช่าเป็นเวลา 2 ปี ติดต่อกัน ผู้ให้เช่าบอกเลิกการเช่าได้ เว้นแต่เหตุสุดวิสัย เช่นการทำนาไม่ได้เต็มที่ก็เพราะเหตุที่น้ำท่วมหรือฝนแล้ง (มาตรา 31 (6))

4.7) ผู้เช่านายักย้าย ปิดบัง หรือซ่อนเร้นผลผลิตที่ได้จากนาที่เช่าด้วยตนเอง หรือบอกให้คนอื่นกระทำการดังกล่าว โดยเจตนาเพื่อไม่ให้ผู้เช่านาได้รับค่าเช่านาเต็มตามที่ตกลงกันเช่น กรณีตกลงชำระค่าเช่าโดยคำนวณเป็นสัดส่วนกับผลผลิตที่ได้จริง (มาตรา 31 (7))

4.8) ผู้เช่านาไม่ปรับปรุงการทำนาตามคำแนะนำของทางราชการหรือปล่อยให้นาทรุดโทรม เป็นเหตุให้ผลผลิตลดลงกว่า 1 ใน 3 ของผลผลิตโดยปกติ ซึ่งเป็นมาตรการเฉพาะ คือผู้ให้เช่าต้องยื่นคำขอต่อประธาน คชก. ตำบล เพื่อบอกเลิกการเช่าก่อน แต่ คชก. ตำบล อาจให้ผู้เช่านาทำนาต่อโดยกำหนดเงื่อนไข เช่น ให้ผู้เช่านาปรับปรุงที่นาเสีย เพื่อจะได้มีการเช่าก็ได้ถ้าผู้เช่านาไม่ทำตามเงื่อนไข คชก. ตำบล ก็มีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ให้เช่านาบอกเลิกการเช่านาได้ทันที (มาตรา 31 (8), 36)

5) ผลของการเลิกสัญญาเช่านาก่อนกำหนด แม้ว่าสัญญาเช่านาจะสิ้นสุดลงก่อนกำหนดแล้วก็ตามหากผู้เช่านาได้ลงมือทำประโยชน์ในนาโดยสุจริตก่อนหน้าที่สัญญาเช่าจะสิ้นสุดลงแล้ว ให้ถือว่าผู้เช่านามีสิทธิ์ในนาต่อไปจนกว่าจะเสร็จการเก็บเกี่ยว แต่ต้องเสียค่าเช่านาตามส่วน แต่ในกรณีที่สามารถเก็บเกี่ยวได้หลายครั้งให้มีสิทธิเก็บเกี่ยวได้เพียงครั้งเดียว (มาตรา 39)

6) วิธีการบอกเลิกสัญญาของผู้ให้เช่านา การที่ผู้ให้เช่านาจะบอกเลิกการเช่านาก่อนกำหนด กฎหมายได้กำหนดวิธีการไว้ ดังนี้

(1) ผู้ให้เช่านาต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อผู้เช่านาพร้อมแสดงเหตุแห่งการบอกเลิกการเช่านา (มาตรา38 วรรค 1)

(2) ให้ผู้เช่านาต้องส่งสำเนาหนังสือเลิกดังกล่าวต่อประธาน คชก. ตำบล เมื่อได้รับแจ้งแล้วประธาน คชก. ตำบล หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจาก คชก. ตำบล หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจาก คชก. ตำบล จะต้องแจ้งให้ผู้เช่านาที่ถูกบอกเลิก

ทราบอีกครั้ง ภายใน 7 วัน เมื่อได้รับสำเนาหนังสือ เพื่อให้ผู้ถูกบอกเลิกคัดค้านต่อ คชก. ตำบล ภายใน 30 วัน นับตั้งแต่ได้รับแจ้ง (มาตรา 34 วรรค 2)

กรณีมีการคัดค้านภายในกำหนด 30 วัน เป็นหน้าที่ของ คชก. ตำบล จะวินิจฉัยว่าการบอกเลิกการเช่านาเป็นไปโดยชอบหรือไม่ เช่น มีเหตุการบอกเลิกและบอกเลิกถูกวิธีหรือไม่ ถ้า คชก. ตำบล เห็นว่าบอกเลิกโดยชอบแล้ว ก็ให้บอกเลิกได้ โดยมีสิทธิสั่งให้ออกจากที่นาโดยกำหนดเวลาตามควร โดยคำนึงถึงความเดือดร้อนเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้เช่านานั้นได้ (มาตรา 35) แต่การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการปฏิบัติตามคำสั่งของ คชก. ตำบล เว้นแต่จะสั่งเป็นอย่างอื่น (มาตรา 56 วรรค 4)

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ซึ่งใช้บังคับมาจนกระทั่งถึงปัจจุบันเป็นเวลา 34 ปี ก็ยังมีปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้ในหลายประเด็นทั้งในเรื่องของการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยเฉพาะเกษตรกรผู้เช่านาที่ค่อนข้างเสียเปรียบในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้มีโอกาสทำความเข้าใจในเนื้อหาและกระบวนการของกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และในขณะเดียวกัน ในเชิงบทบัญญัติของกฎหมายในหลายประเด็นที่มีปัญหาในการบังคับใช้เนื่องจากไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ สภาวะเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว อาทิเช่น ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายที่ครอบคลุมชาวนาหรือเกษตรกรทุกระดับ โดยมิได้มีการแยกแยะหรือจำกัดขอบเขตอันเป็นเหตุให้เกษตรกรหรือชาวนาระดับล่างเสียเปรียบชาวนาระดับบนหรือนายทุนที่ประกอบเกษตรกรรมในระบบฟาร์มขนาดใหญ่ ปัญหาในการกำหนดระยะเวลาการเช่า การกำหนดอัตราค่าเช่า ตลอดจนหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการบอกเลิกสัญญา โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรควบคุมการเช่านา และกระบวนการวินิจฉัยข้อพิพาท การขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดความไม่เป็นธรรมและไม่มีประสิทธิภาพอันเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งจะได้วิเคราะห์สภาพปัญหาอุปสรรคดังกล่าวโดยละเอียดในบทต่อไป

## 2.5 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของต่างประเทศ

โดยที่ประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวันและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และออสเตรเลียเป็นตัวอย่างอันดี สำหรับการพัฒนาและปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การปฏิรูปที่ดินและการถือครองที่ดินในต่างประเทศ เนื่องจากในประเทศเหล่านั้น ส่วนใหญ่เป็นประเทศในเอเชียที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ละประเทศได้มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ กัน ทั้งในด้านการกำหนดนโยบายของรัฐและด้านมาตรการทางกฎหมาย ซึ่งอาจสรุป ดังนี้

### 2.5.1 ประเทศญี่ปุ่น

การปฏิรูปการเกษตรของญี่ปุ่นประสบความสำเร็จในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งมีการรื้อโครงสร้างของเจ้าของที่ดินที่คิดค่าเช่าสูงและสิทธิเกษตรกรที่อ่อนแอ โดยการปฏิรูปในครั้งนี้ต้องเผชิญกับการสร้างภาคการเกษตรให้เป็นอิสระปราศจากพันธะ ด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่สนับสนุนการพัฒนาผลิตผลทางการเกษตรในช่วงหลังสงครามและเพื่อความเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้น

การปฏิรูปที่ดินในญี่ปุ่นเริ่มจากยุคการฟื้นฟูราชวงศ์เมจิ (Meiji) ที่ล้มล้างระบบศักดินาและห้ามการขายที่ดิน โดยการเผยแพร่ระบบจดทะเบียนการเป็นเจ้าของที่ดินอันถือเป็นเครื่องมือที่บ่งชี้ถึงหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินทางกฎหมายที่มีความทันสมัยในยุคนั้น ในขั้นตอนนี้ก่อให้เกิดการเคลื่อนตัวของการลงทุนในภาคการเกษตร แต่ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดการสูญเสียที่ดินอย่างมากของเกษตรกร เนื่องจากการเน้นที่ระบบเจ้าของที่ดินนั้นถือเป็นการอุปถัมภ์ระบบทุนนิยมของญี่ปุ่น ซึ่งในช่วงปี 1920 เจ้าของที่ดินถูกต่อต้านจากผู้เช่าที่ดิน จากนั้นจึงเริ่มขยายแนวความคิดจนกระทั่งเกิดการปฏิรูปการถือครองที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินเกษตรหลังสงครามนั้นประสบความสำเร็จใน ค.ศ. 1945-1950 ซึ่งแง่มุมที่สำคัญต่อการปฏิรูปได้มีการออกกฎหมายพิเศษการเป็นเจ้าของที่ดินของเกษตรกร ค.ศ. 1946 (Owner-famer Establishment Special Measures Law 1946) เพื่อการปฏิรูปที่ดิน ส่งเสริมให้ชาวนามีที่ดินเป็นของตนเอง โดยกำหนดมาตรการและวิธี

ปฏิบัติต่าง ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ไว้ชัดเจนในกฎหมาย เช่น เกณฑ์ในการเวนคืนที่ดิน เงื่อนไขการซื้อที่ดิน โครงสร้างของคณะกรรมการและระยะเวลาของการปฏิรูปที่ดิน โดยในการปฏิรูปที่ดินได้มีการซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินไม่มาดูแล, การที่รัฐซื้อที่ดินจากผู้ครอบครองในส่วนเกินจาก 3 เฮกเตอร์ (ha), การขายที่ดินที่ใช้ในการเพาะปลูกของผู้ถือครองให้แก่ชาวนา และการซื้อที่ดินในราคาที่ได้ประกาศไว้เมื่อ ค.ศ. 1945 เพราะก่อนนั้นที่ดินของชาวญี่ปุ่นตกอยู่แก่พวกราชาที่ดิน (Land Lord) การปฏิรูปได้กำหนดให้ครัวเรือนมีที่ดินเพื่ออยู่อาศัยได้ไม่เกิน 6.25 ไร่ และให้ครัวเรือนมีที่ดินเพื่อการเกษตรได้ไม่เกิน 18.75 ไร่ หรือ 3 เท่า ของที่ดินเพื่ออยู่อาศัย[94]

มาตรการสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ญี่ปุ่นประสบความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดิน คือการวางแผนการเวนคืนที่ดินในรูปของคณะกรรมการที่ดิน ภายใต้หลักการประชาธิปไตย โดยการกำหนดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิรูปที่ดินมีส่วนร่วมในการวางแผนเวนคืนที่ดิน ยิ่งไปกว่านั้น โครงสร้างของคณะกรรมการมีความสมดุลค่อนข้างมาก ประกอบด้วย ผู้เช่าที่ดิน เกษตรกรที่มีที่ดินของตนเอง เจ้าของที่ดินให้เช่า นักวิชาการและบุคคลทั่วไป ในขณะที่มีจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนน้อยมาก โครงสร้างเช่นนี้ มีผลต่อแนวทางการปฏิรูป ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของเกษตรกรและคนในชุมชนในเรื่องที่เกี่ยวกับชุมชน

ผลจากการปฏิรูปที่ดินใน ค.ศ. 1950 ในครั้งนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นสามารถซื้อที่ดินจากผู้ครอบครองมาประมาณ 2 ล้านเฮกเตอร์ และทุ่งเลี้ยงสัตว์อีกประมาณ 4 แสนเฮกเตอร์ ทำให้สามารถกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินได้ประมาณ 50 เปอร์เซ็นต์ และขายที่ดินให้แก่ชาวนาและผู้เช่าที่ดินเพื่อส่งเสริมภาคเกษตรให้มีความเป็นอิสระปราศจากพันธะ ดังนั้นสัดส่วนของที่ดินภายใต้การเช่าลดลงจากร้อยละ 46 ก่อนการปฏิรูปเหลือเพียงร้อยละ 10 ซึ่งในช่วงนี้เองที่รัฐบาลได้ประกาศใช้กฎหมายที่ดินเพื่อ

---

[94]ปิยาพร อรุณพงษ์, **คู่มือการปฏิรูปที่ดิน**, จัดทำโดยโครงการพัฒนาองค์ความรู้และรณรงค์การปฏิรูปที่ดินที่ยั่งยืนและเป็นธรรม (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555), หน้า 23-27.

เกษตรกรรม (Agricultural Land Law of 1952 and 1957) โดยกฎหมายฉบับนี้สอดคล้องกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินและการป้องกันการแก้ไขใด ๆ อันจะเกิดขึ้นกับที่ดิน โดยกฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายสิทธิครอบครองที่ดินไปสู่เกษตรกรให้ได้ตามเป้าหมายและเป็นธรรม ป้องกันการหวนกลับคืนมาของระบบการให้เช่าที่ดิน ให้เกษตรกรได้เข้าถือสิทธิในพื้นที่เกษตรง่ายขึ้นและป้องกันสิทธิการครอบครองของตนเองอย่างเต็มที่ ทั้งนี้สังเกตได้จากหลักการทางกฎหมายที่สำคัญ 5 ประการ คือ

1) การควบคุมการถ่ายโอนสิทธิในที่ดินเกษตร

2) ความกังวลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงจากที่ดินเพื่อการเกษตรไปสู่ที่ดินนอกการเกษตร

3) การกำหนดการคุ้มครองสิทธิเพื่อเกษตรกรรมของผู้เช่าที่ดิน

4) การควบคุมค่าธรรมเนียมการเช่า และ

5) การเปลี่ยนแปลงนโยบายพัฒนาการเกษตร

หลักการสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ การกำหนดว่า ในกรณีโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การจำนอง การให้เช่า หรือโอนจากที่ดินเกษตรกรรมไปเป็นการเลี้ยงสัตว์จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ จะเปลี่ยนพื้นที่เกษตรกรรมเป็นพื้นที่การอื่นนอกจากเกษตรกรรม หรือการเปลี่ยนพื้นที่เลี้ยงสัตว์ให้เป็นพื้นที่เพื่อการอื่นจะต้องได้รับการอนุญาตผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ถ้าที่ดินนั้นมีเนื้อที่เกินกว่า 5,000 ทสูโบะ (Tsubo) จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีเกษตรและป่าไม้

วิธีการเหล่านี้จะถูกนำไปใช้ทีละขั้นตอนเพื่อสนับสนุนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรและเสริมกรอบการจัดการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรกรรม จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวที่ต้องการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรณีพิเศษโดยการกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ทำได้ยากขึ้น ซึ่งมาตรการดังกล่าวทำให้การ

กว้านซื้อที่ดินโดยเฉพาะพื้นที่เกษตรกรรมเพื่อนำไปใช้เพื่อการอื่นกระทำได้ยากขึ้น ทำให้ปัญหาการเก็งกำไร หรือปั่นราคาที่ดินประเภทนี้ลดลงไปโดยปริยาย[95]

ทั้งนี้ สถานะในปัจจุบันของการใช้ที่ดินเกษตรนี้ถูกระบุว่า ใน ค.ศ. 1995 มีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างอันมีสาเหตุมาจากการถือครองที่ดินที่เพิ่มมากขึ้นภายใต้การครอบครองที่ดินที่ได้จากการเช่าถึงร้อยละ 12.4 ซึ่งถือเป็นการเพิ่มขึ้นในสัดส่วนของการจัดการที่ดินเกษตร โดยปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การปรากฏตัวขึ้นของผู้ถือครองรายใหม่ และในปีเดียวกันนั้นเองมีเจ้าของที่ดินเกษตรอยู่ 905,000 รายต่อเนื้อที่ 302,000 เฮกเตอร์ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วสิ่งที่เกิดนี้คือการกลับไปสู่สภาพเดิมตามเป้าหมายในตอนต้น คือ การสร้างความเป็นอิสระแก่ไร่นานั้นเอง[96] ในปัจจุบัน ชาวญี่ปุ่นทั่วประเทศมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเองเกือบทั้งหมด ราคาที่ดินลดลงเพราะไม่มีการสะสมที่ดินเหมือนแต่ก่อน

### 2.5.2 ประเทศเกาหลีใต้

ตามประวัติศาสตร์เกาหลีนั้นพบว่า เมื่อ พ.ศ. 2453 เกาหลีได้ตกเป็นอาณานิคมของญี่ปุ่นโดยที่เกาหลีเป็นสังคมเกษตร กว่าร้อยละ 80 ของประชากรเป็นชาวนาและคนยากจน เศรษฐกิจอยู่ภายใต้การครอบงำของกษัตริย์ราชวงศ์ยี่ ซึ่งปกครองเกาหลีมาตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 19 เมื่อถึงกลางพุทธศตวรรษที่ 24 สังคมเกาหลีก็ยังยากจน ผู้ปกครองคอรัปชั่นและราชวงศ์สนใจแต่พรรคพวกตนเองไม่ทำนุบำรุงบ้านเมือง ที่ดินทั้งหมดเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน คนธรรมดาเป็นเจ้าของไม่ได้ ผู้เป็นเจ้าของที่ดินคือราชวงศ์และขุนนาง ซึ่งได้รับพระราชทานที่ดินขนาดใหญ่ จึงมีระบบเจ้าที่ดิน (Land Lordism) ใน พ.ศ. 2456 ร้อยละ 40 ของครอบครัวชาวนาชาวไร่เป็นผู้เช่านาล้วน ๆ ประมาณร้อยละ 80 มีลักษณะเป็นผู้เช่าหรือเช่าบางส่วน เมื่อถึงทศวรรษ 2460 ประมาณกันว่ามากกว่าร้อยละ 50 ของผู้เช่ามีระดับพอยังชีพชั้นพื้นฐาน หลาย ๆ คนไม่อาจจ่ายภาษีทำให้ที่ดินตกเป็น

---

[95]กรมพัฒนาที่ดิน, **กฎหมายว่าด้วยที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของญี่ปุ่น ฉบับที่ 207** (กรุงเทพมหานคร: กรมพัฒนาที่ดิน, 2524), หน้า 6-7.

[96]R. P. Dore, **Land Reform in Japan** (London: The Athlone Press, 1984), pp. 3-20.

ของรัฐบาลอาณานิคมญี่ปุ่น ชาวนาจำนวนมากต้องถูกไล่ออกจากที่ดินและอพยพออกไปต่างประเทศ

จากที่ได้กล่าวถึงความเป็นมาในข้างต้นแล้วว่าเกาหลีใต้มีชาวนาเช่าในอัตราสูง ดังนั้นจึงเกิดการเรียกร้องจากชาวนาให้ปฏิรูปที่ดินหลังญี่ปุ่นแพ้สงคราม โดยความพยายามในช่วงแรก คือ พ.ศ. 2492 สหรัฐอมริกาจัดสรรที่ดินซึ่งเคยตกอยู่ภายใต้การครอบครองของญี่ปุ่น โดยกำหนดมูลค่าขาย 3 เท่าของผลผลิต แล้วให้ผู้ซื้อจ่ายเงินเป็นงวดภายใน 15 ปี โดยจ่ายเป็นผลผลิตร้อยละ 20 ของผลผลิตทั้งหมด ส่วนความพยายามในช่วงที่สอง คือ พ.ศ. 2493 ได้มีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินให้อำนาจรัฐบาลบังคับซื้อที่ดินจากผู้ที่มีที่ดินมากกว่า 3 เฮกเตอร์ แล้วเอามาขายให้แก่ผู้ที่ไม่มีที่ดินตามแนวเดียวกับที่กล่าวมาแล้วรัฐบาลมิได้ซื้อที่ดินเป็นเงินสด โดยทันทีแต่จ่ายให้เป็นพันธบัตร พวกเจ้าของที่ดินก็ไม่อยากเก็บพันธบัตรไว้ ส่วนใหญ่ขายคือให้รัฐบาล ซึ่งผลจากการปฏิรูปที่ดินนั้นมีอยู่ด้วยกันหลายประการ ได้แก่

ประการแรก ปรับเปลี่ยนโครงสร้างสังคมเกาหลีใต้ โดยลดจำนวนและบทบาทเจ้าของที่ดินลงไป ทำลายเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ซึ่งเคยมีอิทธิพลเหนือองค์กรต่าง ๆ ของสังคม (เกิดขึ้นพร้อมกับการหมดอำนาจของญี่ปุ่น) อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและพัฒนาการของชนชั้นนายทุน

ประการที่สอง คือการจัดสรรที่ดินให้ชาวนาไร้ที่ดินและการกำหนดขนาดที่ดินถือครองให้ทัดเทียมกัน ทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้นเป็นฐานของตลาดอุตสาหกรรม

ประการที่สาม การที่รัฐขายที่ดิน โดยให้ผู้ซื้อจ่ายเป็นผลผลิต เป็นวิธีบังคับซื้อผลผลิตส่วนเกินราคาถูกแล้วรัฐบาลเอาไปขายราคาแพง เป็นความพยายามช่วยเหลือด้านปัจจัยการผลิตและวิธีการผลิตด้วย อีกทั้งยังเป็นวิธีเก็บภาษีชาวนาโดยไม่ทำให้เกิดปัญหา ซึ่งปัจจุบันครัวเรือนเกษตรเกาหลีจะมีที่ดินระหว่าง 0.15-1.5 เฮคเตอร์ โดย

กฎหมายบังคับว่าจะมีที่ดินมากกว่า 3 เฮกเตอร์ไม่ได้ แต่จริง ๆ ก็มีผู้มีที่ดินมากกว่าที่กฎหมายกำหนดเป็นกรณีเฉพาะคิดเป็นร้อยละ 1.2 ของครัวเรือนทั้งหมด[97]

โดยทั้งนี้ การปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลเกาหลีใต้มีลักษณะของการพัฒนาและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้มีอำนาจของชุมชน ให้ทำหน้าที่ในการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อการพัฒนาภาคเกษตรในชนบท ตลอดจนบริหารจัดการที่ดินและรักษาสิทธิในที่ดินเหมือนกับประเทศญี่ปุ่นในการแจกจ่ายที่ดินแก่เกษตรกร โดยที่เจ้าของที่ดินเดิมได้รับการสนับสนุนให้ลงทุนในภาคอุตสาหกรรมด้วยเงินค่าชดเชยที่พวกเขาได้รบทำให้ประเทศสามารถรักษาการพัฒนาชนบทและการพัฒนาการเกษตรให้ดำเนินต่อไป สำหรับการปฏิรูปที่ดินนี้ร้อยละ 65 ของที่ดินภาคการเกษตรถูกจัดสรรใหม่โดยใช้มาตรการในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ[98] คือ ประการแรกบุคคลที่จะเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ก็ต่อเมื่อเป็นผู้เพาะปลูกในที่ดินนั้นเอง ประการที่สอง ควบคุมการถือครองที่ดินของเกษตรกรไว้ที่ 3 จุงโบหรือเฮกเตอร์(ประมาณ 18 ไร่ 3 งาน) สำหรับพื้นที่เพาะปลูก และประการที่สาม ห้ามเกษตรกรปล่อยที่ดินให้คนอื่นเช่า ที่ดินที่เกินจำนวนเพดานที่ทางการควบคุมการถือครองไว้จะถูกแจกจ่ายไปยังผู้เช่าเดิมในอัตราหน่วยละ 1 เฮกเตอร์[99]

ภายหลังจากที่มีการปฏิรูปที่ดินแล้วและกำลังอยู่ในช่วงการพัฒนาเศรษฐกิจของเกาหลีใต้นั้น กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Agricultural Land Reform Act 1950) ได้สูญเสียประสิทธิภาพลง โดยเหตุเนื่องมาจากความต้องการเช้าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการอพยพย้ายถิ่น ต่อมาจึงมีกฎหมายการจัดการการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร (Agricultural Land Tenancy Management Act 1986) ซึ่งได้ยอมรับต่อสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจและทำให้การเช่าที่ดินเป็นเรื่องที่ถูกต้องตามกฎหมายและพยายามที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม โดยในท้ายที่สุดกฎหมายที่ดินเพื่อการเกษตร

---

[97]**เศรษฐกิจเกาหลี** [Online]. available URL: http://gojoscon.blogspot.com/2008/12/blog-post_05.html, 2557 (มิถุนายน 15).

[98]ปิยาพร อรุณพงษ์, **คู่มือการปฏิรูปที่ดิน**, เรื่องเดิม, หน้า 29.

[99]M. Cox, et al., **Land Reform: Land Settlement and Cooperatives**. (2003/2,) P. Groppo Editor, p. 27.

(Agricultural Land Law 1994) ก็ได้ถูกบังคับใช้ขึ้นเพื่อแสดงถึงความตั้งใจของรัฐบาลที่จะเพิ่มการเปลี่ยนแปลงในที่ดินเกษตร โดยการกำหนดลักษณะเฉพาะเจาะจงของการเช่าที่ดินไว้อย่างกว้าง ๆ และล้มเลิกข้อจำกัดที่มีมากเกินไปสำหรับการเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อการเกษตร (three-ha ceiling)[100]

### 2.5.3 ประเทศไต้หวัน

ประเทศไต้หวันนั้นมีแนวคิดการปฏิรูปที่ดินมาจาก ดร. ซุน ยัด เซ็น ที่ให้ความสำคัญกับการสร้างความเสมอภาคแห่งสิทธิในที่ดิน อันเป็นหลักการสำคัญที่สุดของนโยบายที่ดินในสาธารณรัฐประชาชนจีน ดังที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ความว่าสิทธิในที่ดินเอกชนจะได้รับการยอมรับและคุ้มครองตามกฎหมาย มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นโดยความสามารถของแต่ละบุคคลถือเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินนั้น ส่วนมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นตามธรรมชาติเป็นประโยชน์ของชุมชน ซึ่งหลักการสร้างความเสมอภาคแห่งสิทธิในที่ดินมี 4 ประการ คือ การประเมินมูลค่าที่ดิน การเก็บภาษีที่ดินตามมูลค่าที่แจ้ง การซื้อที่ดินตามมูลค่าที่แจ้ง และมูลค่าที่ดินที่เพิ่มในอนาคตเป็นของรัฐ

ในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินมียุทธวิธีเบื้องต้น 3 วิธี คือ วิธีการแบบสันติตามลำดับขั้นตอน การดำเนินการตามเหตุผลและนิติบัญญัติ การปรับผลประโยชน์ระหว่างผู้เช่าและเจ้าของที่ดินให้สมดุล[101]

การปฏิรูปที่ดินในไต้หวันเริ่มจากโครงการปฏิรูปที่ดินใน พ.ศ. 2492 โดยออกกฎหมายเพื่อการนี้โดยเฉพาะ แบ่งขั้นตอนดำเนินการเป็น 3 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้[102]

---

[100] **Agricultural land tenure system in Asia and the Pacific** (Tokyo: Asian Productivity Organization, 1999), pp. 207-208.

[101] ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ กองวิชาการและแผนงานสำนักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, (2530), เอกสารปฏิรูปที่ดินฉบับที่ 179 "การปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน (ฉบับแปล)", หน้า 1-3.

[102] โกสินทร์ สายแสงจันทร์, **พัฒนาการเกษตรของไต้หวัน** (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, ม.ป.ป.), หน้า 138-139.

ขั้นแรก ประกาศลดค่าเช่านาลงจากร้อยละ 50 หรือสูงกว่า เหลือร้อยละ 37.5 ของมูลค่าผลผลิตที่เก็บเกี่ยวได้ประจำปี

ขั้นที่สอง ใน พ.ศ. 2494 คือ อีก 2 ปีถัดมา รัฐบาลขายที่ดินของรัฐให้แก่ชาวนาที่ต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นทำกิน เป็นการให้เกษตรกรมีที่ดินเป็นสมบัติของตนเอง

ขั้นที่สาม ใน พ.ศ. 2496 รัฐบาลไต้หวันได้ออกกฎหมายจัดที่ดินใหม่อนุญาตให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิเป็นเจ้าของที่ดินได้เพียง 8 เอเคอร์ (17.5 ไร่) แต่ในรายที่มีที่ดินเลวก็อนุญาตให้มีได้มากขึ้น นอกจากนั้นให้ขายให้แก่รัฐบาลแล้วรัฐบาลก็จัดการขายให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ในราคาสองเท่าครึ่งของราคาพืชผลที่เก็บเกี่ยวได้ต่อปี เกษตรกรผู้ซื้อที่ดินตามโครงการนี้รัฐบาลยอมให้ชำระแบบเงินผ่อน 20 งวด ในระยะเวลา 10 ปี โดยชำระเป็นข้าวเปลือกหรือผลผลิตอื่นได้

การดำเนินการขั้นที่สองและสามนี้ เป็นการปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักไตรราษฎร์ของ ดร. ซุนยัดเซน ซึ่งมีคติว่า "ที่ดินเป็นของเกษตรกร (Land to the tiller)" ฉะนั้นบางครั้งแผนที่ปฏิรูปที่ดินนี้จึงถูกเรียกว่า "ที่ดินเป็นของผู้ไถคราด (Land to the tiller Program)

การดำเนินตามแผนปฏิรูปที่ดินนี้ พอสิ้น พ.ศ. 2498 เกษตรกรจำนวน 468,000 คน ได้ซื้อที่ดินของรัฐบาล และ 195,000 คน ได้ซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินซึ่งตนเคยเช่ามาก่อน โดยผลจากความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินนี้ทำให้เกษตรกรมีกำลังใจที่จะปรับปรุงที่ดินและพัฒนาวิธีทำกินทางเกษตรขึ้นอีกมาก ซึ่งต่อมาใน พ.ศ. 2511 มีสถิติการผลิตข้าวเพิ่มขึ้นเป็น 8,124 กิโลกรัมต่อเฮกเตอร์เท่ากับไร่ละ 1,318 กิโลกรัม เทียบแล้วเกษตรกรได้ผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้นจากเดิมซึ่งยังเสียค่าเช่านาร้อยละ 50 ถึงไร่ละ 1,007 กิโลกรัม

โดยสรุปแล้วการปฏิรูปที่ดินในไต้หวันนั้นจะเน้นการปรับปรุงกรรมสิทธิ์ที่ดินและมุ่งหมายแก้ไขการกระจายที่ดินที่ไม่เป็นธรรม เพื่อเพิ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการใช้ที่ดินและสร้างฐานการพัฒนาเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากทรัพยากรที่ดินประกอบกับสภาพภูมิประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่ประชากรกลับเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งยังมีการขยายตัวของการก่อสร้างที่ควบคู่ไปกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาความต้องการที่ดินนี้รัฐบาลไต้หวันจึงดำเนินการปฏิรูปที่ดินและสนับสนุนการจัดระบบทะเบียนที่ดินขึ้นใน พ.ศ. 2519 ซึ่งจากการจัดระบบดังกล่าวทำให้มีการวางแผนโครงการ

การสำรวจที่ดินและจัดตั้งคลังข้อมูลการบริหารที่ดิน ทำให้การปฏิรูปที่ดินในไต้หวันประสบผลสำเร็จเป็นอย่างยิ่ง ผู้เช่าที่ดินกับเจ้าของที่ดินเดิมสามารถทำความตกลงและอยู่ร่วมกันได้อย่าง เป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่าย ด้วยวิธีการดำเนินงานของรัฐบาลที่ดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนและมีความมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง

### 2.5.4 ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีการปกครองในระบบสังคมนิยม พลเมืองไม่มีสิทธิเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่ดินทั่วประเทศเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ และองค์กรส่วนรวมทั้งสิ้น หน่วยงานต่าง ๆมีเพียงสิทธิในการครอบครองใช้ที่ดินตามที่รัฐอนุมัติให้เท่านั้น บทบัญญัติของกฎหมายที่จะกล่าวถึงคือรูปแบบของการคุ้มครองที่ดินเพื่อกสิกรรม ในกฎหมายว่าด้วยที่ดิน ซึ่งเรียกว่า "ดำรัสว่าด้วยที่ดิน"[103]

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเช่าและการจัดสรรที่ดินในการประกอบอาชีพกสิกรรมมีดังนี้

การเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ของรัฐตาม มาตรา 2 ในดำรัสว่าด้วยที่ดิน รัฐดำรัสเลขที่ 99/สปพ. ลงวันที่ 19/13/92

1) รัฐเป็นผู้จัดตั้งการแบ่งปันแจกจ่ายที่ดินให้แก่พลเมืองลาวเพื่อครอบครองและใช้อย่างยาวนาน โดยมีการค้ำประกันทางด้านกฎหมาย และเป็นผู้อนุมัติการ ขอเช่าหรือสัมปทานสำหรับชาวต่างด้าวและชาวต่างประเทศ

2) รัฐเป็นผู้ยืนยันสิทธิ์ครอบครองและใช้ของพลเมืองลาวและออกเอกสารอนุญาตการมอบ สืบทอดมรดก โอน ให้เช่า เป็นหลักทรัพย์ เป็นหุ้น การซื้อขายสิทธิ์ครอบครอง และใช้ที่ดินที่มีการพัฒนาแล้ว และการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายการใช้ที่ดินอื่น ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบการ

3) รัฐเก็บภาษีการครอบครองและใช้ที่ดินในทุกผืนที่มีการครอบครองและการใช้ตามระเบียบการรวมอย่างเป็นเอกภาพในทั่วประเทศ รัฐสามารถถอนสิทธิ์ครอบครอง

---

[103]มนตรี แดงศรี, **ปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม: ศึกษาเฉพาะกรณีการเช่านา**, เรื่องเดิม, หน้า 41-42.

และใช้ที่ดินเมื่อรัฐมีความต้องการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือการครอบครองและใช้ที่ดินนั้นไม่ถูกต้องตามระเบียบการ

พลเมืองลาวทุกคนมีสิทธิ์ครอบครองและใช้ที่ดินด้วยบรรดารูปการตามบทบัญญัติใน หมวดสอง ว่าด้วยสิทธิ์ครอบครองและการใช้ประโยชน์จากที่ดิน มาตรา 3 ของดำรัสว่าด้วยที่ดิน ดังนี้

1) การสืบทอดทางมรดก มอบ โอน ให้เช่า ซื้อ-ขายสิทธิ์ครอบครองและใช้ที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

2) การบุกเบิกโดยใช้ทุนรอนหรือด้วยหยาดเหงื่อและแรงกายของตนอย่างถูกต้องตามระเบียบการ

3) การมอบสิทธิ์ครอบครองและใช้ที่ดินจากองค์กรการที่เกี่ยวข้องของรัฐตามระเบียบการ

4) การแบ่งปันที่ดินของสหกรณ์ที่บุกเบิกใหม่โดยเฉพาะก่อนจะมีการยุบสหกรณ์การประชุมใหญ่ของสมาชิกสหกรณ์ให้แก่สมาชิกของตนทำการผลิตรวมทั้งรูปการรับเหมาให้ครอบครัว หรือรูปการโอนคืนให้เจ้าของเดิม

5) การมอบสิทธิ์ครอบครองและการใช้ที่ดินตามแผนนโยบายมอบดิน มอบป่าที่กระทรวงกสิกรรม-ป่าไม้ กำหนดออก

ชาวต่างด้าวที่ดำรงชีวิตและทำมาหากินอยู่ที่ สปป. ลาว บรรดาการจัดตั้ง และบุคคลชาวต่างประเทศที่มาลงทุนและดำเนินกิจการอื่น ๆที่ถูกต้องตามกฎหมายนั้นมีสิทธิ์ครอบครองและใช้ที่ดินด้วยรูปการที่รัฐให้เช่าหรือสัมปทานตามระเบียบการเฉพาะสำหรับสถานทูตหรือองค์การระหว่างประเทศที่ต้องการเช่าที่ดินใหม่ กำหนดเวลาให้เช่าที่ดินให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาล สปป. ลาว กับรัฐบาลหรือองค์กรระหว่างประเทศนั้น

การใช้ที่ดินกสิกรรมใน สปป. ลาวนั้น ดินดอนทั้งหมดรวมทั้งที่ดินกสิกรรมเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ของวงศาคณาญาติแห่งชาติ มีรัฐเป็นตัวแทน เป็นผู้ปฏิบัติการคุ้มครองและมอบการใช้ที่ดินดังกล่าวอย่างยาวนานให้พลเมืองลาว ชาวต่างด้าวที่ตั้งภูมิลำเนาในลาวหัวหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ รวมทั้งหัวหน่วยเศรษฐกิจที่มีทุนหุ้นส่วนของต่างประเทศรวมอยู่

รัฐส่งเสริมให้ใช้ที่ดินกสิกรรมเข้าในการผลิตอย่างถูกเป้าหมายและปฏิบัติให้สมดุลระหว่างแรงงานกับที่ดินในแต่ละหมู่บ้าน แต่ละบริเวณเพื่อให้แต่ละครอบครัวมีที่ดินทำการผลิต อย่างเพียงพอตามความสามารถด้านแรงงานและทุนรอนของตน

ห้ามมิให้ผู้ใด (รวมทั้งองค์การ หัวหน้าเศรษฐกิจของรัฐรวมหมู่และเอกชน) จับจองที่ดินไว้เฉยโดยมิได้บุกเบิกหรือไม่ได้ทำการผลิตแต่อย่างใด ห้ามมิให้ซื้อขายที่ดินกสิกรรม ห้ามมิให้ผู้มีที่ดินกสิกรรมอยู่ในครอบครองปล่อยที่ดินเหล่านั้นรกร้างว่างเปล่าโดยเฉพาะที่นา (รวมทั้งนาแซง) ถ้าผู้ใดจับจองที่ดินกสิกรรมไว้โดยไม่ทำการผลิตหรือปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าผู้นั้นจะถูกปรับไหม หรือ ถูกโอนเอาที่ดินนั้นไปให้ผู้อื่นใช้

สิทธิ์การใช้ที่ดินในประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งขึ้นอยู่กับสิทธิ์ของบุคคล มีการบัญญัติไว้ในภาคที่ 2 ว่าด้วยสิทธิการใช้ที่ดิน ข้อกำหนดชั่วคราวว่าด้วยการใช้ที่ดินกสิกรรมใน สปป. ลาว ดังนี้

1) ผู้ที่ได้รับที่ดินจากการแบ่งปันไม่มีสิทธิ์เอาที่ดินนั้นให้ผู้อื่นเช่า ในขั้นต่อไปหากเห็นว่าผู้ใดผู้หนึ่งมีที่ดินมากเกินความสามารถของแรงงานและทุนรอนแล้ว รัฐจะเอาที่ดินส่วนเกินความสามารถนั้นกลับคืน (รวมทั้งที่ดินที่อยู่ในที่อื่น) มาใช้ในการผลิตเพื่อไม่ให้ที่ดินถูกปล่อยทิ้งให้รกร้างว่างเปล่า

2) สำหรับที่ดินกสิกรรมที่ถูกยึดจอง และไม่ได้ใช้ในการผลิตนั้น รัฐจะเอาไปแบ่งปันให้ผู้ที่ไม่มีที่ดินหรือมีที่ดินไม่เพียงพอเพื่อทำการผลิตโดยไม่จ่ายราคาให้ผู้ยึดครองนั้นแต่ประการใด

3) สำหรับรัฐและประชาชนที่มีที่ดินกสิกรรมมาก (ที่ดินให้ผลประโยชน์แล้ว) มีทุนแต่ขาดแรงงาน รัฐอนุญาตให้จ้างแรงงานเพื่อทำการผลิตหรือให้ผู้ไม่มีที่ดินกสิกรรมเช่าก็ได้ ส่วนค่าเช่านั้นให้ทั้งสองฝ่ายตกลงกันแต่ไม่ให้เกินร้อยละ 15 ของผลผลิตจริงในฤดูผลิตของปีที่เช่าครั้งแรก ส่วนค่าเช่าในปีต่อๆไปนั้นไม่ให้เกินค่าเช่าฤดูผลิตในปีที่เช่าครั้งแรก ผู้ที่มีที่ดินกสิกรรมมากจะโอนที่ดินนั้นให้ผู้ที่ต้องการก็ได้

4) ถ้าผู้ใดปล่อยที่ดินกสิกรรมรกร้างว่างเปล่า โดยไม่มีเหตุผลเพียงพอรัฐจะมีมาตรการบังคับ ดังนี้ ปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าในปีแรกปรับไหมเป็นเงิน 10,000 กีบ/เฮกเตอร์ ปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าในปีที่สองปรับไหมเพิ่มขึ้นเป็น 15,000 กีบ/เฮกเตอร์

และปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าเป็นปีที่สามรัฐจะเอาที่ดินผืนนั้นมอบให้ผู้อื่นใช้เพื่อการผลิตต่อไป

สำหรับการช่วยเหลือผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือไม่เพียงพอและการควบคุมการใช้ที่ดิน อยู่ในข้อกำหนดชั่วคราวว่าด้วยการใช้ที่ดินกสิกรรมใน สปป. ลาว ดังนี้[104]

ผู้ที่ไม่มีที่ดิน หรือมีที่ดินกสิกรรมไม่เพียงพอเพื่อทำการผลิตนั้น ให้ไปแจ้งต่ออำนาจการปกครองบ้าน หรือองค์กรจัดตั้งที่ตนสังกัดอยู่เพื่อช่วยแก้ไขและพร้อมกันนั้นก็ให้วิ่งเต้นเสาะหาเอาเอง อาจจะบุกเบิกใหม่อาจจะเช่า หรือขอแบ่งกับผู้ที่มีที่ดิน กสิกรรมเหลือใช้

ผู้ที่ได้รับสิทธิ์ใช้ที่ดินกสิกรรมต้องใช้ที่ดินดังกล่าวเพื่อการผลิตกสิกรรมอย่างแท้จริงห้ามใช้ที่ดินกสิกรรม เช่น ที่ดินนา เพื่อจุดประสงค์อื่น (ปลูกสร้างบ้านเรือน อาคาร โรงจักร โรงงาน สนามไม้) อย่างเด็ดขาด ถ้าเห็นว่าจำเป็นต้องขออนุมัติจากประธานปกครองเมือง ประธานปกครองแขวง หรือกำแพงนครเสียก่อนจึงทำได้ แต่ต้องบุกเบิกที่ดินที่อื่นในเนื้อที่เท่ากันนั้นทดแทน ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนรัฐจะตัดสิทธิ์การใช้ที่ดินผืนนั้นของผู้นั้น

ผู้ที่ได้รับที่ดินจากการแบ่งปันนอกเหนือจากประชาชน และรัฐกร (ข้าราชการของรัฐ รวม ทหาร ตำรวจ) จะไม่มีสิทธิ์เอาที่ดินนั้นให้ผู้อื่นเช่า

ผู้ที่สามารถนำที่ดินออกให้เช่าได้ คือ

1) ผู้ที่มีกสิกรรมมาก (ที่ดินที่ให้ผลประโยชน์แล้ว)

2) ผู้มีทุนแต่ขาดแรงงาน

การคิดค่าเช่านั้นให้ทั้งสองฝ่ายตกลงกัน แต่ไม่ให้เกิน 15% ของผลผลิตจริงในฤดูผลิตของปีที่เช่าครั้งแรก ส่วนค่าเช่าในปีต่อๆไปนั้นไม่ให้เกินค่าเช่าฤดูผลิตในปีที่เช่าครั้งแรก

ที่ดินกสิกรรมที่ถูกยึดจอง และไม่ได้ใช้ในการผลิตนั้น รัฐจะเอาไปแบ่งปันให้ผู้ไม่มีที่ดินไม่เพียงพอเพื่อทำการผลิตโดยไม่จ่ายราคาให้ผู้ที่ยึดจองนั้นแต่ประการใด

---

[104]มนตรี แดงศรี, **ปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม: ศึกษาเฉพาะกรณีการเช่านา**, เรื่องเดียวกัน, หน้า 43-45.

นอกเหนือจากนี้ถ้าผู้ใดปล่อยให้ที่ดินกสิกรรมรกร้างว่างเปล่า โดยเฉพาะที่นา เมื่อไม่มีเหตุผลเพียงพอรัฐจะมีมาตรการบังคับเพิ่มเติมโดยการปรับ และถ้าปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าเป็นปีที่สามรัฐจะเอาที่ดินผืนนั้นมอบให้แก่ผู้อื่นเพื่อใช้ทำการผลิตต่อไป

กล่าวโดยสรุปสำหรับผลการศึกษาในบทนี้ พบว่าในส่วนของวิวัฒนาการและแนวคิดเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทยนั้น มีความเป็นมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา และเริ่มมีปัญหาเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปอย่างรวดเร็ว ระบบการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีความแพร่หลายมากขึ้น จนเมื่อมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก ปัญหาต่าง ๆในการเช่าที่ดินเกษตรกรรมมีมากขึ้นจนรัฐต้องมีการปฏิรูปที่ดิน มีการออกกฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินเกษตรกรรมหลายฉบับ จนกระทั่งฉบับปัจจุบันที่ยังคงมีผลบังคับใช้ คือ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 โดยมีประเทศต่าง ๆ ในเอเชียที่ประสบปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่มีความหลากหลายแตกต่างกันไป ซึ่งในบทต่อไปจะได้วิเคราะห์ถึงผลการสำรวจความคิดเห็นในการวิจัยภาคสนาม รวมทั้งสภาพปัญหาอุปสรรคของการใช้มาตรการทางกฎหมายในการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยละเอียดต่อไป

# บทที่ 3
# วิธีดำเนินการวิจัย

## 3.1 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ทางนิติศาสตร์ผสมผสานกับทางรัฐศาสตร์ ในลักษณะการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารชั้นต้น (Primary Source) ได้แก่กฎหมายที่เกี่ยวข้อง มติคณะรัฐมนตรี นโยบายและแผนของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ หนังสือ ตำรา วิทยานิพนธ์ งานวิจัย บทความ แนวคิด ผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ และเอกสารชั้นรอง (Secondary Source) ที่เผยแพร่ในลักษณะข้อมูลออนไลน์จากเว็บไซต์ของส่วนราชการ หน่วยงานรัฐ องค์การเอกชนต่าง ๆ อีกทั้งได้ทำการวิจัยภาคสนาม (Field Research) ด้วยการออกแบบสอบถาม (Questionnaires) เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชากรกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้ที่อยู่ใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วย เกษตรกรผู้เช่านา เจ้าของที่ดินผู้ให้เช่านา รวมทั้งบุคลากรผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้บริหารและสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้นำเกษตรกร แล้วนำข้อมูลเหล่านั้นมาอธิบายและแปลความให้ได้มาซึ่งผลของข้อมูลดังกล่าว ด้วยวิธีวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งผลของการศึกษาวิจัยครั้งนี้สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป

### 3.1.1 ประชากรและขนาดตัวอย่าง

ในการวิจัยภาคสนามได้กำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

**(1) ประชากร**

การศึกษาครั้งนี้ได้ทำการศึกษากับประชากร 3 กลุ่มดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ 1 เจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการและเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐ ผู้นำเกษตรกร

กลุ่มที่ 2 เจ้าของที่ดินผู้ให้เช่า

กลุ่มที่ 3 เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน

**(2) ขนาดตัวอย่าง**

ขนาดตัวอย่างที่ศึกษา คือผู้ที่มีส่วนได้เสียหรืออยู่ใต้บังคับของการใช้กฎหมายพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 กลุ่มแรก เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นำเกษตรกร ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการและเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐ ผู้นำเกษตรกร กลุ่มที่สอง เป็นเจ้าของที่ดินผู้ให้เช่า และกลุ่มที่สาม เป็นเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน โดยกำหนดพื้นที่การวิจัยภาคสนามในเขตพื้นที่เฉพาะจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยผู้วิจัยกำหนดขนาดตัวอย่างที่จะทำการศึกษาจากตารางขนาดตัวอย่างของ Yamane ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% และยอมรับความคลาดเคลื่อน ± 5% และเพื่อให้ได้ขนาดตัวอย่างที่มีความเป็นตัวแทนของประชากรและได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย จึงกำหนดขนาดตัวอย่างทั้งสิ้น 260 ตัวอย่าง

ผู้วิจัยทำการสุ่มตัวอย่างแบบไม่ใช้หลักความน่าจะเป็น (Non-Probability Sampling) โดยสุ่มตัวอย่างแบบโควต้า (Quota Sampling) โดยกำหนดสัดส่วนขนาดตัวอย่าง ดังนี้

**ตารางที่ 1**

แสดงจำนวนประชากรและขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่จะใช้ในการศึกษาวิจัย

| กลุ่มประชากร | ขนาดตัวอย่าง ในการสำรวจความคิดเห็นโดยการตอบแบบสอบถาม (Questionnaire) |
|---|---|
| 1. เจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐ และผู้นำเกษตรกร | 60 |
| 2. เจ้าของที่ดินผู้ให้เช่า | 100 |
| 3. เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน | 100 |
| รวม | 260 |

**3.1.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล**

การเก็บรวบรวมข้อมูลในครั้งนี้ใช้ 2 วิธี ดังนี้

(1) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการศึกษาค้นคว้าจากบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มติคณะรัฐมนตรี นโยบายและแผนของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ หนังสือ ตำรา วิทยานิพนธ์ งานวิจัย บทความ แนวคิด ผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(2) การวิจัยภาคสนาม (Field Research) ด้วยการใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) ในการสอบถามความคิดเห็นบุคลากรผู้มีส่วนได้เสียหรืออยู่ใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้นำเกษตรกร เจ้าของที่ดินผู้ให้เช่า และเกษตรกรผู้เช่าที่ดินในกลุ่มประชากรตัวอย่าง

**3.1.3 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล**

**(1) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย**

ประกอบด้วย แบบสอบถาม (Questionnaire) ในการสอบถามความคิดเห็นของบุคลากรผู้มีส่วนได้เสียหรืออยู่ใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรม ที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้นำเกษตรกร เจ้าของที่ดินผู้ให้เช่า และเกษตรกรผู้เช่าที่ดินในกลุ่มประชากรตัวอย่าง

**(2) การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ**

(2.1) เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลโดยการหาความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหาของแบบสอบถาม (Content Validity) เป็นการตรวจสอบคุณภาพของแบบสอบถามโดยการหาค่า IOC โดยให้ผู้เชี่ยวชาญทั้ง 3 ท่าน พิจารณาลงความเห็น ซึ่งเกณฑ์การพิจารณา IOC มากกว่า 0.5 แสดงว่าข้อคำถามนั้นใช้ได้ แต่ถ้า IOC เท่ากับหรือน้อยกว่า 0.5 แสดงว่าข้อคำถามในการสอบถามนั้นไม่ดีควรตัดทิ้งหรือปรับปรุง โดยมีเกณฑ์การให้คะแนน ดังนี้

+1 เมื่อผู้เชี่ยวชาญแน่ใจว่าคำถามนั้นสอดคล้องกับเนื้อหา

0 เมื่อผู้เชี่ยวชาญไม่แน่ใจว่าคำถามนั้นสอดคล้องกับเนื้อหาหรือไม่

-1 เมื่อผู้เชี่ยวชาญแน่ใจว่าคำถามนั้นไม่สอดคล้องกับเนื้อหา

(2.2) แบบสอบถามที่จะต้องผ่านการตรวจสอบความเที่ยงตรงตามเนื้อหา (Content Validity) โดยผู้เชี่ยวชาญจะนำไปทดลองใช้ (Try out) กับกลุ่มประชากรซึ่งมีความใกล้เคียงกับกลุ่มประชากรที่จะศึกษา จำนวน 30 ชุด

**3.2 การประมวลผลข้อมูล**

(1) แบบสอบถามทุกชุดจะผ่านการตรวจสอบจากภาคสนาม (Field editing)

(2) การบรรณาธิกรข้อมูล (Editing the Data) โดยตรวจสอบความถูกต้อง และเชื่อถือได้ของแบบสอบถามครบถ้วนทุกประเด็น

(3) แบบสอบถาม (Questionnaire) บันทึกข้อมูลผ่านโปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติสำหรับสังคมศาสตร์ (SPSS/FW)

(4) ตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้งหนึ่งก่อนทำการประมวลผลและวิเคราะห์ทางสถิติต่อไป

(5) การวิเคราะห์สรุปผลข้อมูลจากแบบสอบถาม (Questionnaire)

**3.3 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล**

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลครั้งนี้ ได้แก่ ค่าสถิติที่คำนวณจากกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้ สถิติพรรณนา คือ การแจกแจงความถี่ (Frequencies) ค่าร้อยละ (Percentiles) และค่าเฉลี่ย ($\overline{X}$)

# บทที่ 4
# วิเคราะห์สภาพปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย เกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากการนำเสนอผลการศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิดและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนวิธีการวิจัยมาตามลำดับแล้วนั้น ดังนั้น ในบทนี้จะทำการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งวิเคราะห์ผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับใช้กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมา เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในประเด็นต่าง ๆ ตลอดจนทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหากล่าว โดยมีรายละเอียด ดังนี้

## 4.1 วิเคราะห์สภาพปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย

### 4.1.1 วิเคราะห์ขอบเขตของกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ประเทศไทยมีการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการเช่านาหรือเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมของประเทศไทย ตั้งแต่การเริ่มประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 เป็นฉบับแรก ฉบับที่สองคือพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 จนมาถึงพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 อันเป็นกฎหมายการเช่านาฉบับที่สาม ซึ่งยังคงมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน

พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ซึ่งมีเหตุผลสำคัญในการใช้บังคับอันเนื่องมาจากเกษตรกรชาวนาเป็นจำนวนมากต้องเช่านาจากผู้อื่นทำ และต้องเสียค่าเช่าในอัตราสูง เป็นเหตุให้ได้รับความเดือดร้อน และไม่ได้รับความเป็นธรรม วัตถุประสงค์สำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมุ่งเน้นในเรื่องการกำหนดค่าเช่านามิให้เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีบทกำหนดลงโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืนเรียกค่าเช่าเกินกฎหมายกำหนด ในขณะเดียวกันกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดขอบเขตการคุ้มครอง โดยกำหนดให้เกษตรกรที่

จะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายฉบับนี้จะต้องเป็นผู้ที่เช่านาซึ่งมีเนื้อที่เช่าไม่เกิน 100 ไร่ สำหรับนาหว่าน 50 ไร่สำหรับนาดำ ดังนั้น หากเกษตรกรรายใดมีการเช่านาเกินกว่า 100 ไร่สำหรับนาหว่าน และเกินกว่า 50 ไร่สำหรับนาดำ ถือว่าไม่ตกอยู่ภายใต้การคุ้มครองตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493

ทั้งนี้ กฎหมายฉบับนี้เป็นฉบับแรกที่กำหนดหลักเกณฑ์คุ้มครองการเช่านาของเกษตรกร โดยมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองกลุ่มชาวนาที่ถือว่าเป็นผู้เสียเปรียบผู้ด้อยโอกาส ที่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากกลุ่มทุนผูกขาดแบบดั้งเดิม โดยมีการแบ่งชาวนาออกเป็นชาวนาระดับล่างและชาวนาระดับบนโดยใช้จำนวนนาที่เช่าเป็นเกณฑ์พิจารณา ทั้งนี้ ในกรณีที่มีการเช่านาทำเกินกว่า 100 ไร่ นาหว่าน หรือ 50 ไร่ นาดำ ถือเป็นการทำนาในลักษณะการค้าเชิงพาณิชย์ ถือว่าเป็นกลุ่มชาวนาในระดับบนที่สามารถต่อรองกับกลุ่มนายทุนหรือเจ้าของที่ดินได้อยู่แล้ว จึงไม่จำต้องมีกฎหมายเข้ามาคุ้มครองเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการทำสัญญาเช่าที่ดิน

สำหรับชาวนาที่ทำนาน้อยกว่า 100 ไร่นาหว่าน หรือ 50 ไร่นาดำ นั้น ถือได้ว่าเป็นชาวนาระดับล่าง รัฐจึงต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการให้การคุ้มครอง สร้างความเป็นธรรมให้กับชาวนาผู้ด้อยโอกาส เพราะไม่มีอำนาจในการต่อรองกับน่ายทุนหรือเจ้าของที่ดินได้ ทำให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบผู้เช่านากลุ่มนี้ รัฐจึงต้องเข้ามาช่วยเหลือคุ้มครอง ในขณะที่ หากเป็นการเช่านาขนาดใหญ่เพื่อทำการค้าในเชิงพาณิชย์ หากกฎหมายการเช่านาเข้ามาแทรกแซงการทำสัญญาเช่าที่ดิน ก็อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ให้เช่าได้เหมือนกัน การจำแนกกลุ่มชาวนาในการกำหนดมาตรฐานการคุ้มครองผู้เช่านาจึงเป็นหลักการที่สำคัญ เพื่อให้รัฐสามารถแทรกแซงและเยียวยาให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ให้ผู้ใดที่ไม่สุจริตอาศัยช่องว่างของกฎหมายแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองอย่างไม่เป็นธรรม[105]

---

[105]กิตติเทพ เจียรพันธ์, **การคุ้มครองชาวนาตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524**, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล ในการอบรมหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 14 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, พ.ศ. 2553, หน้า 38 -39.

ในประเด็นการกำหนดขอบเขตการคุ้มครองชาวนาโดยการกำหนดจำนวนพื้นที่การถือครองที่ดินของชาวนานั้นหากพิจารณาเปรียบเทียบกับความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินของต่างประเทศ ในประเทศญี่ปุ่นหรือในเกาหลีใต้ ได้มีการออกกฎหมายกำหนดให้สิทธิในการถือครองที่ดินได้ต้องไม่เกินครัวเรือนละ 3 เฮคเตอร์ ( 18.75 ไร่) เท่านั้น ในขณะที่ประเทศไต้หวันเองก็มีการออกกฎหมายกำหนดให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิในการถือครองที่ดินได้เพียง 8 เอเคอร์ (17.5 ไร่) ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการกำหนดพื้นที่ในการครอบครองที่ดินดังกล่าวเป็นหัวใจสำคัญในความสำเร็จของการปฏิรูปที่ดินของทั้งสามประเทศ สำหรับประเทศไทย แม่ว่าในปัจจุบันจะไม่มีการออกกฎหมายจำกัดสิทธิการถือครองที่ดิน แต่แนวคิดในการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินเดิมได้มีบัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินเริ่มใช้บังคับในวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497 นั้น ได้มีการจำกัดจำนวนเนื้อที่ดินที่คนไทยจะมีสิทธิถือครองที่ดินได้ ตามมาตรา 34 ดังนี้

(1) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เกิน 50 ไร่

(2) ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน 10 ไร่

(3) ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรม ไม่เกิน 5 ไร่

(4) ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ไม่เกิน 5 ไร่

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 29 พ.ศ. 2502 โดยเหตุผลว่าเป็นการจำกัดสิทธิโดยไม่สมควร และเป็นเหตุบ่อนความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลให้เสียหายแก่การเศรษฐกิจของประเทศ จึงสมควรที่จะยกเลิกข้อจำกัดนี้เสีย[106]

การจำกัดสิทธิการถือครองที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 นั้นอาจเทียบเคียงกรณีการคุ้มครองสิทธิในการเช่านาตามกฎหมายควบคุมการเช่านาปี 2493 ซึ่งมีการกำหนดขอบเขตพื้นที่การถือครองของชาวนาที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเหมือนกัน แต่ภายหลังจากมีการยกเลิกกฎหมายฉบับดังกล่าวแล้ว กฎหมาย

---

[106]ผดุงศักดิ์ นรนิติผดุงการ, **กฎหมายที่ดิน: LW402** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551), หน้า 185-186.

ควบคุมการเช่านาที่ออกในภายหลัง ทั้งในปี 2517 และปี 2524 มิได้นำหลักการจำกัดการครอบครองที่ดินนี้มาใช้ จึงทำให้เจตนารมณ์ของการใช้กฎหมายควบคุมการเช่านาเปลี่ยนแปลงไป

นอกเหนือจากการจำกัดขอบเขตของชาวนาที่ได้รับความคุ้มครองในการเช่านาตามกฎหมายโดยพิจารณาจากจำนวนถือครองที่ดินในการทำนาแล้ว พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ยังจำกัดพื้นที่ในการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะในเขตพื้นที่จังหวัดที่มีปัญหาการเช่านาและได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเท่านั้น มิได้มีการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ทั่วประเทศเป็นการทั่วไปแต่อย่างใด ซึ่งผลปรากฏว่ามีเขตพื้นที่จังหวัดที่มีปัญหาการเช่านาและได้รับการประกาศกำหนดเป็นเขตพื้นที่บังคับใช้กฎหมายควบคุมการเช่านา จำนวนรวมเพียง 22 จังหวัดเท่านั้น

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 โดยยกเลิกกฎหมายเช่านาฉบับปี พ.ศ. 2493 กฎหมายฉบับนี้มิได้จำกัดขอบเขตของกลุ่มชาวนาหรือจำกัดขอบเขตพื้นที่เหมือนกฎหมายปี 2493 แต่กำหนดให้มีผลบังคับใช้กับเกษตรกรชาวนาทุกระดับและทุกพื้นที่จังหวัดทั่วประเทศ โดยมิได้จำกัดการถือครองที่ดินของชาวนาที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย แต่กลับไปเน้นถึงมาตรการควบคุมโดยรัฐ ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดให้ส่วนราชการเข้ามามีบทบาทในการแทรกแซงและควบคุมการเช่านา โดยอาศัยคณะกรรมการควบคุมการเช่านาซึ่งมีทั้งในระดับจังหวัดระดับอำเภอและระดับตำบล โดยคณะกรรมการควบคุมการเช่านาในระดับจังหวัดกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่วางระเบียบการกำหนดอัตราค่าเช่านาขั้นสูงสำหรับเป็นแนวปฏิบัติของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอ ทำหน้าที่กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นฤดูแห่งการทำนาท้องถิ่น กำหนดท้องที่ห้ามปลูกพืชไร่บางประเภทเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือการอนุรักษ์ดินและน้ำ การรวบรวมสถิติการเช่านาในจังหวัด รวมทั้งการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยมีคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอ ทำหน้าที่พิจารณาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและทำหน้าที่กำหนดอัตราค่าเช่านาขั้นสูงของพืชหลัก ตามการจำแนกคุณภาพของที่ดินแต่ละท้องที่ในเขตอำเภอ

ปัจจุบันเมื่อมีการใช้บังคับพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มุมมองเกี่ยวกับการคุ้มครองชาวนาตามมาตรการทางกฎหมายได้มีการ

เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยรัฐได้ปรับปรุงระบบการควบคุมจากระดับจังหวัดและอำเภอลงไปถึงระดับตำบลทุกตำบล ทั้งนี้ การแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการเช่านาขึ้นมาในเกือบทุกระดับนั้น แสดงให้เห็นว่ารัฐเริ่มเข้ามาเป็นผู้ควบคุมกลไกการทำนาเป็นหลักโดยมิได้มองบริบทของชาวนาและสังคมชาวนาเหมือนกฎหมายเดิม นอกจากนี้ยังเป็นการอาศัยภาครัฐเข้ามาแทรกแซงการทำสัญญาระหว่างเอกชนโดยมาตรการทางกฎหมาย โดยมิได้จำกัดขอบเขตเรื่องของจำนวนที่ดิน และการคุ้มครองผู้เช่านาให้เกิดความเป็นธรรม แต่เป็นเรื่องเชิงนโยบายที่รัฐจะเป็นผู้จัดการแก้ไขปัญหาในการทำสัญญาเช่านาให้เกิดความเป็นธรรมแทน[107]

จากพัฒนาการของกฎหมายในเรื่องมาตรการคุ้มครองผู้เช่านาดังกล่าว ทำให้เห็นว่ากฎหมายมิได้มองชาวนาและสังคมชาวนาไทยแบบสังคมวิทยาหรือมานุษยวิทยาอีกต่อไป แต่กลับมองชาวนาในรูปแบบทางเศรษฐศาสตร์ และมองชาวนาเป็นเพียงการใช้แรงงานของ "ผู้ทำนา" แนวคิดดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาที่นายทุนหรือเกษตรกรระดับบนส่วนหนึ่ง อาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้ามาเช่าที่ดินขนาดใหญ่เพื่อใช้ในการทำนา โดยอาศัยความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง ซึ่งมุมมองของกฎหมายดังกล่าวประกอบกับบทบัญญัติหลายมาตราที่มีปัญหาทำให้เกิดการผันกลับ กล่าวคือผู้เช่ากลายเป็นผู้ได้เปรียบในเชิงกฎหมาย โดยผู้เช่าแม้ว่าส่วนใหญ่จะเป็นเกษตรกรที่ไร้ที่ทำกิน แต่ก็อาจมีส่วนหนึ่งที่เป็นนายทุน หรือทุนข้ามชาติที่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายมากกว่าผู้ให้เช่าซึ่งเป็นคนไทยหรือชาวนาไทยซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว กลับเสียเปรียบ ไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือไม่ได้รับความคุ้มครอง เพราะรัฐมิได้ให้ความสำคัญแก่เกษตรกรในบริบทของชาวนาตามสภาพสังคมในวิถีการเกษตรแบบเดิมแล้ว แต่กลับมองชาวนาเป็นเพียงแรงงาน เป็นเพียงผู้ผลิตในเชิงเศรษฐศาสตร์ ขอบเขตการคุ้มครองชาวนาไทยในฐานะผู้เช่านาตามกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปัจจุบัน จึงมีปัญหาว่ากฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในขอบเขตอย่างไรและมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้

---

[107]ผดุงศักดิ์ นรนิติผดุงการ, **กฎหมายที่ดิน: LW402**, เรื่องเดียวกัน.

จากที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ไม่อาจให้คำนิยามของชาวนาได้อย่างชัดเจน และไม่อาจแบ่งแยกผู้เช่านาที่สมควรได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริงว่ามีจำนวนมากน้อยเพียงใด และกฎหมายขาดความชัดเจนในการให้ความสำคัญกับเกษตรกรไทยผู้เป็นชาวนาที่ไม่มีที่ดินทำนาเป็นของตนเอง ซึ่งทำให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาทั้งเรื่องของการบุกรุกที่ทำกินของเกษตรกรยากไร้ การเข้ายึดพื้นที่ป่าของรัฐในการทำนาทำไร่ แม้กระทั่งความขัดแย้งในชุมชน จนกระทั่งถึงความล่มสลายของสังคมชาวนาไทย ซึ่งแปรสภาพเป็นเพียงผู้ใช้แรงงานในการทำนาเท่านั้น[108]

นอกจากนั้น ในบริบทของการเปลี่ยนแปลงพื้นฐานแนวคิดเรื่องชาวนาและสังคมชาวนาตามมาตรการกฎหมายปัจจุบัน มีการเปลี่ยนแปลงไปจากหลักการเดิมที่ต้องการคุ้มครองอาชีพทำนา ซึ่งเป็นอาชีพหลักของคนไทยไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ให้เช่าที่ดินหรือนายทุน แต่เนื่องจากเกษตรกรไทยส่วนใหญ่มิใช่มีเฉพาะแต่อาชีพชาวนาเท่านั้น แต่ยังรวมถึงอาชีพเกษตรกรรมอื่นที่ไม่ใช่ชาวนา เช่น ทำสวน ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ เป็นต้น ทำให้มุมมองในทางกฎหมายได้เปลี่ยนแปลงไป โดยขยายคำจำกัดความคำว่าผู้เช่า หมายความรวมถึงการทำเกษตรกรรมประเภทอื่นด้วย ซึ่งจะเห็นถึงความเปลี่ยนแปลง จากเดิมที่มีพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ที่มุ่งคุ้มครองเฉพาะกลุ่มชาวนาเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น โดยมิได้กล่าวถึงการทำอาชีพเกษตรกรรมประเภทอื่นด้วย อันสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการเช่านาในขณะนั้นที่รัฐจะต้องเข้ามาคุ้มครองชาวนาไทยให้เกิดความเท่าเทียมกัน แต่ต่อมาเมื่อมีการยกเลิกกฎหมายควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 และได้มีพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ขึ้น จึงได้ขยายความคำว่า "นา" ให้หมายรวมถึง ที่ดินซึ่งโดยสภาพใช้เป็นที่เพาะปลูกข้าวหรือพืชไร่ โดยกำหนดคำว่า "พืชไร่" หมายความว่า พืชซึ่งต้องการน้ำน้อยและมีอายุสั้น หรือสามารถเก็บเกี่ยวครั้งแรกได้ภายใน 12 เดือน อันเป็นการจำกัดความในเรื่องพื้นที่และขอบเขตการเช่านา กล่าวคือ มองเรื่องที่ดินเป็นสำคัญ โดยมองข้ามบริบทในเรื่องชาวนาและสังคมชาวนาไป แต่ทั้งนี้ ก็อยู่ภายใต้ขอบเขตพื้นที่ในการทำเกษตรกรรมที่คล้ายคลึง

---

[108]กิตติเทพ เจียรพันธ์, **การคุ้มครองชาวนาตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524**, เรื่องเดียวกัน, หน้า 40 -41.

กับการทำนา กล่าวคือจำกัดไว้เฉพาะพืชไร่ ซึ่งมีอายุการเก็บเกี่ยวสั้นคล้ายกับการทำนา แต่มีความต้องการน้ำน้อยกว่าข้าว เช่น พืชตระกูลถั่ว ข้าวโพด หรืออ้อย เป็นต้น

จากพัฒนาการของมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นถึงแนวทางของรัฐในการคุ้มครองผู้เช่านาที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมิได้มองเฉพาะในบริบทของชาวนาและสังคมชาวนาอีกต่อไป แต่มองถึงเจตนารมณ์ทั้งหมด เนื่องจากพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มิได้มุ่งคุ้มครองเกษตรกรผู้ทำนาเพียงอย่างเดียวเหมือนแต่ก่อนแล้ว แต่ยังคุ้มครองเกษตรกรประเภทอื่น ที่มิได้จำกัดอยู่เฉพาะการทำการเพาะปลูกพืชที่ใช้ระยะเวลาสั้นเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการทำสวน การทำนาเกลือ การเลี้ยงสัตว์ อันเป็นลักษณะการทำเกษตรกรรมแบบระยะยาวด้วย ทำให้แนวคิดเรื่องผู้เช่าและขอบเขตการทำประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายการเช่าที่ดินเกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงขยายตัวไปจากเดิม โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า "เกษตรกรรม" "ผู้เช่า" และ "ผู้ให้เช่า" ไว้ในมาตรา 5 กล่าวคือ

"เกษตรกรรม" หมายความว่า การทำนา ทำสวน ทำไร่ ทำนาเกลือ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

"ผู้เช่า" หมายความว่า ผู้เช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่

"ผู้ให้เช่า" หมายความว่า ผู้ที่ให้เช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่

นอกจากนั้น ในมาตรา 21 ได้กำหนดคำนิยามของ "นา" "ทำนา" และ "พืชไร่" ดังนี้

"นา" หมายความว่า ที่ดินที่เช่าเพื่อทำนาทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่

"ทำนา" หมายความว่า การเพาะปลูกข้าวหรือพืชไร่

"พืชไร่" หมายความว่า พืชซึ่งต้องการน้ำน้อยและอายุสั้น หรือสามารถเก็บเกี่ยวครั้งแรกได้ภายในสิบสองเดือน

จากนิยามดังกล่าวข้างต้น คู่สัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรการคุ้มครองผู้เช่านาตามกฎหมาย ผู้เช่าจะต้องเป็นผู้ที่เช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ ถ้าเป็นการเช่าที่ดินที่ไม่ได้ใช้เพื่อประกอบเกษตรกรรมหรือเช่าเพื่อทำ

เกษตรกรรมเป็นส่วนน้อยของที่ดินที่เช่า ก็ไม่เข้าความหมายผู้เช่าตามกฎหมายนี้ โดยมีข้อสังเกตว่า การกำหนดคำนิยามมิได้ครอบคลุมถึงคำนิยามของชาวนา คำนิยามความหมายของชาวนาจึงไม่มีความชัดเจน ไม่ครอบคลุมกับลักษณะของชาวนาที่แบ่งออกเป็นระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ชาวนาระดับบน ระดับกลาง ลงมาถึงระดับล่างที่ถูกกำหนดโดยปัจจัยพื้นฐานทางด้านการผลิต ไม่ว่าจะเป็นทุน เทคโนโลยีหรือเครื่องจักร รวมทั้งขนาดของการถือครองที่ดินด้วย และแม้กฎหมายจะมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองผู้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งรวมทั้ง การทำนา ทำสวน ทำไร่ ทำนาเกลือ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ในบทบัญญัติของกฎหมายกลับกำหนดมาตรการควบคุมเฉพาะการเช่านา ตามหมวด 2 ของพระราชบัญญัติเท่านั้น โดยการเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นที่มิใช่การเช่านา เป็นไปตามความในหมวด 3 มาตรา 63 ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่การเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมประเภทใดนอกจากการเช่านา เป็นช่องทางให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบเกษตรกรผู้เช่าโดยไม่เป็นธรรมจนเกิดความเดือดร้อนและเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศเมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดให้การเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมประเภทนั้นมีการควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าว ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งใช้บังคับแก่การเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมประเภทใดแล้ว ให้นำบทบัญญัติในหมวด 2 มาใช้บังคับแก่การเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมประเภทนั้นโดยอนุโลม พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะกำหนดให้ระยะเวลาการเช่า การบอกเลิกการเช่า ค่าเช่า และสิทธิหน้าที่ของผู้เช่าและผู้ให้เช่าแตกต่างเป็นอย่างอื่นเพื่อให้เหมาะสมแก่การเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมประเภทนั้นก็ได้ ทั้งนี้ เว้นแต่ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติในส่วนที่ 4 และบทบัญญัติในส่วนที่ 5

ทั้งนี้ ในปัจจุบันยังไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดการเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมประเภทอื่นนอกจากการเช่านา เพิ่มขึ้นมาแต่อย่างใด การเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอื่น ๆ จึงยังคงไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายเหมือนกับการเช่านา

**4.1.2 วิเคราะห์องค์กรควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกร**

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากฎหมายควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ได้กำหนดให้มีองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมการเช่านาใน 3 ระดับ คือ คณะกรรมควบคุมการเช่านาระดับจังหวัด ระดับอำเภอและระดับตำบล แต่เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 กฎหมายได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพียง 2 ระดับ คือ คชก. จังหวัด และ คชก. ตำบล โดยได้ยกเลิก คชก. ระดับอำเภอเสีย แต่ให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของ คชก. ตำบลในเขตท้องที่ เป็นผู้ประสานงานระหว่าง คชก. จังหวัดกับ คชก. ตำบล และระหว่าง คชก. ตำบลในเขตท้องที่ และทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ คชก. จังหวัดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเช่าในเขตท้องที่

โดย คชก. ตำบล เป็นผู้ทำหน้าที่ในทางปฏิบัติ มีคณะกรรมการระดับจังหวัด (คชก. จังหวัด) เป็นผู้กำหนดในเชิงหลักการและนโยบาย โดยมีการตัดคณะกรรมการในระดับอำเภอออกไป ทั้งนี้ การที่ตัดคณะกรรมการควบคุมการเช่านาระดับอำเภอออกไปในกฎหมายฉบับปี 2524 อาจมาจากเหตุผลที่กฎหมายฉบับเดิมปี 2517 กำหนดให้เมื่อมีการตั้ง คชก. ประจำตำบลขึ้นแล้ว ให้อำนาจหน้าที่ของ คชก. อำเภอ เป็นอำนาจหน้าที่ของ คชก. ตำบล ในขณะที่ คชก. อำเภอ ยังคงมีอยู่มิได้มีการยกเลิกแต่อย่างใด การใช้อำนาจหน้าที่ของสององค์กรคือ คชก. อำเภอ และ คชก. ตำบล จึงทับซ้อนและมีความสับสน ดังนั้น เมื่อปรับแก้กฎหมายในปี 2524 จึงได้ตัดองค์กร คชก.ในระดับอำเภอออกไป และทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา

มีข้อสังเกตคือในการแต่งตั้ง คชก.ประจำจังหวัดนั้น บทบัญญัติมาตรา 7 กำหนดว่า “ในจังหวัดหนึ่ง ๆ ให้มี คชก. จังหวัด ซึ่งประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้...” ในขณะที่การแต่งตั้ง คชก. ตำบลนั้น กฎหมายมาตรา 9 ใช้ถ้อยคำว่า “ในตำบลหนึ่ง ๆ ที่มีการเช่า ให้มี คชก. ตำบล ซึ่งประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้...” หากพิจารณาถ้อยคำดังกล่าวแล้ว การแต่งตั้ง คชก. ตำบล นั้นให้พิจารณาแต่งตั้งเฉพาะในเขตพื้นที่ตำบลที่มีการเช่านาเท่านั้น หากตำบลใดไม่มีการเช่านา ก็ไม่มีความจำเป็นต้องแต่งตั้ง คชก. ตำบลแต่อย่างใด แต่ในกรณี คชก. จังหวัด มิได้มีถ้อยคำดังกล่าวกำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลในปัจจุบันพบว่าจังหวัดที่มีการเช่านา 70 จังหวัด จังหวัดที่ไม่มีการเช่านา 3

จังหวัด ได้แก่ อำนาจเจริญ ชุมพร และยะลา จังหวัดที่ไม่มีการทำนา 3 จังหวัด ได้แก่ กระบี่ พังงา และภูเก็ต[109]

อย่างไรก็ตาม สำหรับคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลนั้น ในครั้งเริ่มแรกประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2517 ยังคงมีเฉพาะ คชก.ระดับจังหวัดและอำเภอเท่านั้น เพราะกฎหมายได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลขึ้นภายในสามปีหลังจากมีการประกาศใช้บังคับกฎหมาย โดยการจัดตั้งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ในเขตตำบลใดที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมค่าเช่านาประจำตำบลแล้ว ให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบล ซึ่งในทางปฏิบัติการแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมค่าเช่านาระดับตำบลมีการจัดตั้งเฉพาะในพื้นที่ที่มีปัญหาการเช่านาเท่านั้น มิได้มีการแต่งตั้งขึ้นทุกตำบลทั่วประเทศ

หากพิจารณาโครงสร้างและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ คชก. จังหวัด และ คชก. ตำบล ตามบทบัญญัติของกฎหมายปัจจุบันแล้ว จะเห็นได้ว่าในส่วนของโครงสร้าง คชก. ระดับจังหวัดนั้น ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

กรุงเทพมหานคร คชก. จังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหา-นครเป็นประธาน ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนกรมประมง ผู้แทนกรมปศุสัตว์ ผู้แทนกรมอัยการ ผู้แทนกรมส่งเสริมการเกษตร ผู้แทนผู้เช่าสี่คน และผู้แทนผู้ให้เช่าสี่คน ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขานุการ

จังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร คชก. จังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน อัยการจังหวัด เกษตรจังหวัด ประมงจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ผู้แทนผู้เช่าประจำจังหวัดสี่คน และผู้แทนผู้ให้เช่าประจำจังหวัดสี่

---

[109]สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี 16 มิถุนายน 2558" สรุปผลการดำเนินการลดค่าเช่านา ปีการผลิต 2557/58 และแนวทางการดำเนินการควบคุมค่าเช่านา ปีการผลิต 2558/59, เรื่องเดิม.

คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้จ่าจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ ในจังหวัดใดไม่มีประมงจังหวัดหรือปศุสัตว์จังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการซึ่งปฏิบัติราชการในเขตจังหวัดนั้นเป็นกรรมการแทน[110]

ส่วนของโครงสร้างคณะกรรมการนั้น จะเห็นได้ว่า คชก. จังหวัดในเขตจังหวัดกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้แทนส่วนราชการ 7 คน และผู้แทนจากผู้เช่าและผู้ให้เช่าฝ่ายละ 4 คน รวมเป็น 8:4:4 = 16 คน โดยมีผู้แทนผู้เช่าและผู้ให้เช่าเท่ากับผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ แต่มีข้อสังเกตคือไม่มีผู้แทนจากภาคผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ สถาบันการศึกษา หรือผู้แทนชุมชนท้องถิ่น เช่นเดียวกับโครงสร้าง คชก. จังหวัด ประกอบด้วยคณะกรรมการ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้แทนส่วนราชการ 6 คน และผู้แทนจากผู้เช่าและผู้ให้เช่าฝ่ายละ 4 คน รวม 7:4:4 = 15 คน ซึ่งจำนวนและสัดส่วนแตกต่างจากชุดของ คชก.กรุงเทพมหานคร แต่สิ่งที่เหมือนกันคือไม่มีผู้แทนจากภาคผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ สถาบันการศึกษา หรือผู้แทนชุมชนท้องถิ่น

ขณะที่โครงสร้างของ คชก. ตำบล ในตำบลนอกเขตเทศบาล คชก. ตำบล ประกอบด้วย กำนันเป็นประธาน เกษตรอำเภอหรือผู้แทน ที่ดินอำเภอหรือผู้แทน ประมงอำเภอหรือผู้แทน ปศุสัตว์อำเภอหรือผู้แทน ผู้แทนผู้เช่าสี่คน และผู้แทนผู้ให้เช่าสี่คน ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และให้ปลัดอำเภอหรือพัฒนากรซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขานุการ อนึ่ง ในการพิจารณาเรื่องอันเกี่ยวกับการเช่าในเขตหมู่บ้านใด ให้ผู้ใหญ่บ้านแห่งหมู่บ้านนั้นเป็นกรรมการด้วย

สำหรับตำบลในเขตเทศบาล คชก. ตำบลประกอบด้วย นายกเทศมนตรีเป็นประธาน และให้ปลัดเทศบาลเป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วนกรรมการอื่นให้เป็นไปตามโครงสร้างของ คชก. ตำบล แต่ไม่ต้องมีกรรมการซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ในแขวงของกรุงเทพมหานคร คชก. ตำบลประกอบด้วยกำนันเป็นประธาน เกษตรอำเภอประจำเขตหรือผู้แทน พนักงานประเมินภาษีหรือผู้แทน ผู้แทนกรมประมง ผู้แทนกรมปศุสัตว์ ผู้แทนผู้เช่าสี่คน และผู้แทนผู้ให้เช่าสี่คน ซึ่งหัวหน้าเขตแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และให้เจ้าพนักงานปกครองซึ่งหัวหน้าเขตแต่งตั้งเป็นกรรมการและ

---

[110]พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524, มาตรา 7.

เลขานุการ ในแขวงใดที่ไม่มีกำนัน ให้หัวหน้าเขตซึ่งแขวงนั้นอยู่ในเขตอำนาจเป็นประธาน

เขตเมืองพัทยา คชก. ตำบลประกอบด้วยนายกเมืองพัทยาเป็นประธานและให้ปลัดเมืองพัทยาเป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วนกรรมการอื่นให้เป็นไปตาม คชก. ตำบลในเขตเทศบาล

กรณีที่พื้นที่ของตำบลใดอยู่ทั้งนอกและในเขตเทศบาล และถ้ามีการเช่าส่วนใหญ่อยู่นอกเขตเทศบาล ให้ คชก. ตำบลเป็นไปตาม คชก.นอกเขตเทศบาล แต่ถ้ามีการเช่าส่วนใหญ่อยู่ในเขตเทศบาล ให้ คชก. ตำบลเป็นไปตาม คชก.ในเขตเทศบาล

ทั้งนี้ โครงสร้างของ คชก. ตำบลโดยทั่วไป จะมีกำนันเป็นประธานกรรมการและผู้แทนภาครัฐซึ่งรวมผู้ใหญ่บ้านเฉพาะในการพิจารณาการเช่าที่อยู่ในเขตหมู่บ้านนั้น 6 คน ผู้แทนผู้เช่าและผู้ให้เช่า รวม 7: 4 : 4 = 15 คน ในขณะที่ คชก. ตำบลในเขตเทศบาลเมืองพัทยา และในเขวงกรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างเหมือนกันคือประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ ผู้แทนผู้เช่าและผู้ให้เช่า จำนวนรวม 6 : 4 : 4 = 14 คน โดยมีข้อสังเกตคล้ายกับ คชก. จังหวัดคือ ไม่มีผู้แทนจากผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ สถาบันการศึกษาหรือผู้แทนชุมชนท้องถิ่น

กรณีสัดส่วนของคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรจากฝ่ายผู้เช่าและผู้ให้เช่าที่ดินที่มีจำนวนและสัดส่วนเหมือนกันทุกชุดคือจำนวน 4 ต่อ 4 นั้น ในกฎหมายฉบับก่อนได้เคยกำหนดสัดส่วนให้ คชก. ตำบล มีผู้แทนผู้เช่า 5 คน และผู้แทนผู้ให้เช่า 3 คน โดยเห็นว่าบุคคลสองประเภทนี้มีความเข็มแข็งแตกต่างกัน แต่ในพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ได้เปลี่ยนแนวคิดใหม่ โดยเห็นว่าเมื่อบุคคลเหล่านี้ต้องมีส่วนในการออกเสียงวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเช่าเหมือนกันก็สมควรมีจำนวนเท่ากัน และอนึ่งมีเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนหนึ่งอยู่ใน คชก. ตำบลนั้นด้วยจึงควรรักษาความถูกต้องป้องกันการลงคะแนนตามอำเภอใจได้อยู่แล้ว[111]

---

[111]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, **กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม**, เรื่องเดิม, หน้า 263.

มีข้อสังเกตว่าคณะกรรมการควบคุมการเช่านาในแต่ละระดับตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้น นอกเหนือจากกรรมการที่เป็นผู้แทนของสองฝ่ายคือฝ่ายผู้เช่านาและฝ่ายผู้ให้เช่านาแล้ว กรรมการส่วนใหญ่ล้วนแต่เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แทบจะไม่มีผู้แทนจากภาคของชุมชนหรือองค์กรอื่น เช่น ผู้แทนสถาบันการศึกษาเกี่ยวกับเกษตรกรรม อาจารย์มหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ผู้แทนชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมเลย ทั้งนี้ หากศึกษาความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินของญี่ปุ่น มาตรการสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ญี่ปุ่นประสบความสำเร็จคือการวางแผนการเวนคืนที่ดินในรูปของคณะกรรมการที่ดิน โดยการกำหนดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิรูปที่ดินทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการวางแผนเวนคืนที่ดิน โครงสร้างของคณะกรรมการมีความสมดุลค่อนข้างมาก ประกอบด้วย ผู้เช่าที่ดิน เกษตรกรที่มีที่ดินของตนเอง เจ้าของที่ดินให้เช่า นักวิชาการและบุคคลทั่วไป ในขณะที่มีจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนน้อยมาก โครงสร้างเช่นนี้ มีผลต่อแนวทางการปฏิรูป ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของเกษตรกรและคนในชุมชนในเรื่องที่เกี่ยวกับชุมชน ซึ่งทำให้การแก้ไขปัญหานั้นเป็นที่ยอมรับและประสบความสำเร็จ

สำหรับวิธีการได้มาของผู้แทนส่วนราชการนั้น ส่วนใหญ่กฎหมายกำหนดให้มาจากการแต่งตั้งโดยระบุตำแหน่งมาให้โดยเฉพาะอยู่แล้ว แต่ในกรณีของผู้แทนผู้เช่าและผู้ให้เช่านั้น กฎหมายกำหนดให้ใช้วิธีการ 2 วิธี คือการเลือกตั้งและการแต่งตั้งผสมผสานกัน โดยผู้แทนผู้เช่าและผู้แทนผู้ให้เช่าใน คชก. ตำบลนั้น ให้เลือกตั้งขึ้นโดยใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ แต่ในกรณีไม่มีผู้สมัครหรือมีผู้ได้รับเลือกไม่ครบจำนวน ให้มีการแต่งตั้งแทน โดยวิธีการคัดเลือกผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าที่เหมาะสมเป็นผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่าให้ครบจำนวน โดยให้คณะกรรมการสภาตำบล สภาเทศบาล สภากรุงเทพมหานคร หรือสภาเมืองพัทยาเป็นผู้คัดเลือกผู้แทนผู้เช่าและผู้แทนผู้ให้เช่าใน คชก. ตำบล แล้วแต่กรณี

กรณีผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่าใน คชก. จังหวัดนั้น ให้ผู้แทนผู้เช่าและผู้แทนผู้ให้เช่าใน คชก. ตำบล แล้วแต่กรณี เลือกตั้งขึ้นระหว่างผู้ซึ่งเป็นผู้แทนผู้เช่าและผู้แทนผู้ให้เช่าใน คชก. ตำบลด้วยกัน โดยใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ แต่ในกรณีไม่มีผู้สมัครหรือมีผู้ได้รับเลือกไม่ครบจำนวน ให้สภาจังหวัดคัดเลือกบุคคลที่

เหมาะสมซึ่งเป็นผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่าใน คชก. ตำบลอยู่แล้วนั้น เป็นผู้แทนผู้เช่าและผู้แทนผู้ให้เช่าใน คชก. จังหวัดให้ครบจำนวน[112]

เหตุที่กฎหมายกำหนดให้ผู้แทนผู้เช่าและผู้ให้เช่าต้องมาทั้งจากวิธีการเลือกตั้งและแต่งตั้งนั้นมาจากแนวคิดว่า แม้กฎหมายจะประสงค์ให้ผู้แทนเหล่านี้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด แต่เจ้าของที่ดินรายใหญ่ในเมืองไทยมีจำนวนมาก บางตำบลก็อาจหาผู้แทนผู้เช่าไม่ได้ หรือได้แต่ไม่ครบ หรืออาจมีอุปสรรคอื่น จึงต้องกำหนดให้มีการแต่งตั้งโดยคัดเลือกเสริมเข้ามา สำหรับการคัดเลือกนั้นกฎหมายกำหนดให้สภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเป็นผู้คัดเลือก เนื่องจากเห็นว่าเป็นผู้แทนของราษฎรในบริเวณนั้นอยู่แล้ว สภาท้องถิ่นเหล่านี้จึงได้แก่คณะกรรมการสภาตำบล สภาเทศบาล สภากรุงเทพมหานคร สภาเมืองพัทยา หรือสภาจังหวัด เป็นผู้คัดเลือกแล้วแต่กรณี โดยการเลือกตั้งและคัดเลือกให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกำหนด โดยอาจกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้แทนผู้เช่าและผู้แทนผู้ให้เช่าได้ด้วย[113]

ประเด็นเรื่องโครงสร้าง สัดส่วน วิธีการได้มาของคณะกรรมการแล้ว ประเด็นในเรื่องของพื้นที่ก็มีความสำคัญ การยกเลิกคณะกรรมการในระดับอำเภอ โดยให้มีเฉพาะคณะกรรมการระดับตำบลและระดับจังหวัดนั้น มีปัญหาในเชิงของระบบที่นอกจากไม่สอดคล้องกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคที่กำหนดการปกครองในระดับภูมิภาคลดหลั่นกันตามลำดับ คือ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน การกำหนดให้คณะกรรมการข้ามจากระดับตำบลไปสู่ระดับจังหวัดเลย ทำให้เกิดปัญหาการขาดเอกภาพในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะสภาพปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับเกษตรกรรมในพื้นที่ซึ่งระดับอำเภอเป็นผู้ใกล้ชิด รับรู้สภาพปัญหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ มากกว่าจังหวัด

นอกจากปัญหาในเชิงโครงสร้างที่ค่อนข้างขาดดุลยภาพแล้ว ในส่วนของการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ คชก. จังหวัด และ คชก. ตำบล ก็มีปัญหาในทางปฏิบัติพอสมควร โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คชก. ตำบล ที่ค่อนข้างมี

---

[112]พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524, มาตรา 12.

[113]พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524, มาตรา 17.

ความสำคัญและมีผลกระทบต่อมาตรการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างมาก คืออำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าเช่า การชำระค่าเช่า ระยะเวลาของการเช่าตลอดจนข้อพิพาทอื่นหรือค่าเสียหายอันเกิดจากการเช่าตามคำร้องขอของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าและมีคำสั่งใด ๆ ให้ผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าปฏิบัติหรือมิให้ปฏิบัติการใดเพื่อให้เกิดผลตามคำวินิจฉัย ทั้งนี้ ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้ คชก. ตำบลมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ตามที่เห็นสมควร และเมื่อ คชก. ตำบล วินิจฉัยหรือมีคำสั่งเป็นประการใดแล้ว คชก. จังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ และมีคำสั่งใด ๆ ให้ผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าปฏิบัติหรือมิให้ปฏิบัติการใดเพื่อให้เกิดผลตามคำวินิจฉัย

การพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับการเช่านาก่อความยุ่งยากให้แก่องค์กรที่มีหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทเหล่านี้เป็นอย่างมาก เพราะในประเทศที่เกษตรกรส่วนใหญ่ยังยากจนและขาดความรู้ในกระบวนการพิจารณาคดีข้อพิพาทเหล่านี้ ทุกประเทศจึงจัดให้มีองค์กรประเภทนี้ขึ้นโดยเฉพาะให้มีการพิจารณาข้อพิพาทที่ง่าย สะดวกรวดเร็ว เกิดความเป็นธรรม และรู้ความเป็นไปในพื้นที่ สำหรับประเทศไทยกฎหมายได้กำหนดให้ คชก. ตำบลและ คชก. จังหวัด เป็นองค์กรเฉพาะที่จัดให้มีขึ้นในการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยองค์กรนี้จะมีอำนาจทั้งในการออกกฎข้อบังคับและอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ต้องไปเริ่มพิจารณาขั้นแรกกันในศาล ทั้งนี้ กฎหมายบัญญัติ ให้ประธาน คชก. และกรรมการ ใน คชก. จังหวัดและตำบล มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายทั้งมาตรการทางแพ่งและทางอาญา และมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัตินี้[114]

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการใช้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยข้อพิพาทของ คชก. ตำบล และ คชก. จังหวัด ส่วนใหญ่คือประเด็นการใช้อำนาจไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือบทบัญญัติของกฎหมาย

---

[114]พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524, มาตรา 19 และมาตรา 20.

**4.1.3 วิเคราะห์เกี่ยวกับระยะเวลาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**

ในการพิจารณามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น เนื่องจากที่ดินถือเป็นทรัพย์ประเภทหนึ่ง ก่อนอื่นจึงต้องทำความเข้าใจหลักการของการเช่าทรัพย์โดยทั่วไปตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการเช่าทรัพย์ ดังนี้

ความหมายของ "เช่าทรัพย์" โดยที่การเช่าทรัพย์สินเป็นเอกเทศสัญญาประเภทหนึ่ง ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 537 ความว่า "อันว่าสัญญาเช่าทรัพย์สินนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่าผู้ให้เช่า ตกลงให้บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่าผู้เช่า ได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งชั่วระยะเวลาอันมีจำกัด และผู้เช่าตกลงจะให้ค่าเช่าเพื่อการนั้น"

แสดงให้เห็นว่าสาระสำคัญของสัญญาเช่าทรัพย์สินแบ่งได้เป็น 4 ประการ ซึ่งถือเป็นลักษณะที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมายโดยตรง เพราะมีการนิยามไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะเบื้องต้นสามารถพิจารณาได้ ดังนี้[115]

(1) เป็นสัญญาระหว่างบุคคลสองฝ่าย คือฝ่ายผู้ให้เช่าและฝ่ายผู้เช่า

ผู้ให้เช่าเป็นบุคคลที่ตกลงให้ผู้เช่าได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินโดยได้รับค่าเช่าตอบแทน กับผู้เช่าอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเป็นบุคคลซึ่งได้ใช้หรือหรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สิน โดยตกลงจะชำระค่าเช่า

(2) ผู้ให้เช่าตกลงให้ผู้เช่าได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินที่เช่า

สัญญาเช่ามิได้มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เช่าแต่มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ผู้เช่าได้ครอบครองทรัพย์สินที่เช่า เพื่อที่จะได้ใช้ทรัพย์สินที่เช่า ดังนั้น โดยหลักแล้วผู้ให้เช่าจึงไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ให้เช่า และเมื่อผู้เช่าได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินที่เช่าแล้ว จะโต้เถียงว่า ผู้ให้เช่าไม่มีอำนาจให้เช่าไม่ได้

(3) สัญญาเช่านั้นมีกำหนดชั่วระยะเวลาอันมีจำกัด

---

[115]สำเรียง เมฆเกรียงไกร, **คำอธิบายกฎหมายเช่าทรัพย์ เช่าซื้อ ลีสซิ่ง**, เรื่องเดิม, หน้า 11 - 21.

การเช่าทรัพย์สินจะต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการเช่าเสมอ ซึ่งคู่สัญญาอาจตกลงกันได้เป็น 2 ลักษณะคือ อาจกำหนดเป็นชั่วโมง วัน สัปดาห์ เดือน หรือปี ก็ได้ หรือจะกำหนดระยะเวลาการเช่าตลอดอายุของผู้เช่าหรือของผู้ให้เช่าก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นการเช่าอสังหาริมทรัพย์ จะกำหนดระยะเวลาการเช่าได้ไม่เกิน 30 ปี ถ้ากำหนดไว้เกินกว่า 30 ปี สัญญาเช่าดังกล่าวมิได้เสียเปล่าหรือตกเป็นโมฆะแต่อย่างใด ยังคงใช้บังคับได้แต่ให้ลดลงมาเหลือ 30 ปี และเมื่อครบกำหนด 30 ปีแล้วคู่สัญญาอาจต่อสัญญาเช่ากันต่อไปอีกก็ได้ แต่กำหนดระยะเวลาที่ต่อออกไปจะต้องไม่เกิน 30 ปี ตามมาตรา 540 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อย่างไรก็ตาม สัญญาเช่าที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาก็อาจมีได้ เนื่องจากกฎหมายบัญญัติว่า ถ้ากำหนดเวลาเช่าไม่ปรากฏในความที่ตกลงกันหรือไม่อาจสันนิษฐานได้ คู่สัญญามีสิทธิบอกเลิกสัญญาเช่าในขณะเมื่อสุดระยะเวลาอันเป็นกำหนดชำระค่าเช่าก็ได้ทุกระยะ แสดงเห็นได้ว่าการเช่าที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่แน่นอนเอาไว้ ก็มีเวลาสิ้นสุดเช่นกัน โดยถือว่าเป็นการเช่าที่มีกำหนดระยะเวลาจำกัด ตามมาตรา 537 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(4) ผู้เช่าตกลงให้ค่าเช่าเป็นการตอบแทนในการที่ได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินที่เช่า

สัญญาเช่าทรัพย์สินเป็นสัญญาต่างตอบแทนเนื่องจากว่าคู่สัญญาทั้ง 2 ฝ่ายต่างมีหนี้ตอบแทนกัน กล่าวคือ ผู้ให้เช่าต้องให้ผู้เช่า ได้ใช้สอยหรือได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินที่เช่าโดยได้รับค่าเช่าเป็นการตอบแทน ในทางตรงกันข้ามฝ่ายผู้เช่าซึ่งเมื่อได้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินที่เช่าก็มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าเช่า หากสัญญาเช่านั้นไม่มีการจ่ายค่าเช่าเป็นการตอบแทน ก็อาจไม่ใช่สัญญาเช่า แต่อาจเป็นสัญญาอื่น เช่น สัญญายืม หรือหากเป็นการให้อยู่ในอาคารโดยไม่คิดค่าเช่าก็เป็นเรื่อง สิทธิอาศัย เป็นต้น

หลักเกณฑ์ในการทำสัญญาเช่าทรัพย์สิน อาจพิจารณาทรัพย์สินที่เช่าออกเป็น 2 ประเภท คือ สังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ ดังนี้

(1) การเช่าสังหาริมทรัพย์ กฎหมายมิได้กำหนดว่าจะต้องทำตามแบบหรือจะต้องทำตามหลักเกณฑ์อย่างหนึ่งอย่างใด ดังนั้น แม้ตกลงเช่ากันด้วยวาจาก็สามารถทำได้และมีผลผูกพันคู่สัญญา

(2) การเช่าอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์แตกต่างกันออกไปตามกำหนดระยะเวลาของการเช่า กล่าวคือ[116]

(2.1) กรณีเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่มีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 3 ปี และไม่ได้กำหนดระยะ เวลาการเช่าตลอดอายุของผู้เช่าหรือของผู้ให้เช่า ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิด จะฟ้องร้องบังคับคดีไม่ได้

(2.2) กรณีเป็นสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่มีกำหนดระยะเวลา 3 ปีขึ้นไป หรือการเช่าที่มีกำหนดระยะเวลาตลอดอายุของผู้เช่าหรือของผู้ให้เช่า ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ จะฟ้องร้องให้บังคับคดีได้เพียง 3 ปี

(2.3) กรณีเป็นสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่มีการกำหนดระยะเวลาเช่ากันไว้ หากไม่ได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็มีผลใช้บังคับได้เพียง 3 ปี

การเช่าที่นาหรือที่สวนนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 565 ได้บัญญัติไว้เป็นกรณีเฉพาะว่า ในกรณีที่มิได้มีการทำสัญญากำหนดระยะเวลาการเช่าไว้เป็นลายลักษณ์อักษร การเช่าถือสวนนั้น ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเช่ากันปีหนึ่ง เช่นเดียวกับการเช่านาก็ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเช่ากันตลอดฤดูทำนาปีหนึ่ง

การเช่านานั้น แต่เดิมมิได้มีการกำหนดไว้โดยเฉพาะ ระยะเวลาเช่านาจึงเป็นไปตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ แต่เมื่อพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ได้ประกาศบังคับใช้เป็นครั้งแรก ได้มีการกำหนดให้ระยะเวลาการเช่านาเป็นไปตามที่ผู้เช่าแสดงเจตนากำหนดระยะเวลาเช่าได้ตามความสมัครใจแต่ไม่เกิน 5 ปี และต่อมาหลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ได้มีการปรับปรุงระยะเวลาการเช่านา จากเดิมที่ผู้เช่าสามารถแสดงเจตนาการเช่าให้มีการกำหนด 5 ปี เป็นการเช่านาให้มีกำหนดระยะเวลาคราวละไม่น้อยกว่า 6 ปี การเช่านารายใดที่ทำไว้โดยไม่มีกำหนดระยะเวลา หรือมีแต่ต่ำกว่า 6 ปี ให้ถือว่าการเช่านารายนั้นมีกำหนดเวลา 6 ปี ซึ่งหลักเกณฑ์ระยะเวลาการเช่านาดังกล่าวนี้ได้ถือปฏิบัติสืบเนื่องต่อมาจนกระทั่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ฉบับปัจจุบันซึ่งได้

---

[116]ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 538.

กำหนดระยะเวลาการเช่านา การบอกเลิกการเช่า อัตราค่าเช่า สิทธิหน้าที่ของผู้ให้เช่านาและผู้เช่านา การอุทธรณ์และการบังคับคดีไว้เป็นกรณีเฉพาะ แตกต่างไปจากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และสำหรับระยะเวลาการเช่านานั้น กฎหมายกำหนดให้การเช่าที่ดินเพื่อทำนา หรือปลูกพืช (พืชไร่ คือ พืชประเภทต้องการน้ำน้อยและอายุสั้นหรือสามารถเก็บเกี่ยวครั้งแรกได้ภายในสิบสองเดือน) ต้องมีกำหนดระยะเวลาการเช่าตามกฎหมาย คือ จะต้องมีกำหนดระยะเวลาการเช่าคราวละไม่น้อยกว่า 6 ปี (คือต่ำกว่า 6 ปีไม่ได้ แต่เกินกว่า 6 ปีได้) และถ้าผู้เช่ารายใดที่ทำสัญญากันไว้ แต่ไม่มีกำหนดระยะเวลาหรือกำหนดไว้แต่ต่ำกว่า 6 ปี กฎหมายให้ถือว่าระยะเวลาการเช่าเท่ากับ 6 ปี และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาการเช่า 6 ปีแล้ว ถ้าผู้ให้เช่านามิได้บอกเลิกการให้เช่านาตามมาตรา 37 และผู้เช่านายังทำนาในที่นั้นต่อไป ให้ถือว่ามีการเช่านานั้นต่อไปอีกคราวละ 6 ปี และในระหว่างระยะเวลาการเช่าถ้าผู้เช่าไม่ได้ทำผิดเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดในมาตรา 31 ผู้ให้เช่าหรือเจ้าของที่ดินจะนำที่ดินกลับคืนหรือไปทำประโยชน์อื่นไม่ได้ต้องรอจนกว่าจะครบระยะเวลา 6 ปี โดยต้องบอกเลิกการเช่าล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 1 ปี

สำหรับกรณีการให้เช่านาที่มีระยะเวลาต่ำกว่า 6 ปี ซึ่งกฎหมายใช้คำว่าการเช่านาเป็นการชั่วคราวนั้น บทบัญญัติของกฎหมายมาตรา 27 บัญญัติให้กระทำได้ โดยเจ้าของนาผู้ใดประสงค์จะให้มีการเช่านาเป็นการชั่วคราวโดยมีระยะเวลาการเช่านาต่ำกว่า 6 ปี ให้ยื่นคำร้องต่อ คชก. ตำบล

คชก. ตำบล มีอำนาจวินิจฉัยให้มีการเช่านาเป็นการชั่วคราวได้ตามความจำเป็น มีกำหนดคราวละไม่เกินสองปี เมื่อปรากฏว่า

(1) เจ้าของนาผู้ยื่นคำร้องได้ทำนาในที่นานั้นด้วยตนเองมาก่อนและมีความจำเป็นชั่วคราวไม่อาจทำนาในปีต่อไปได้ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน และ

(2) เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการให้เช่านาเป็นการชั่วคราวนั้นแล้วเจ้าของนาจะต้องเข้าทำนานั้นด้วยตนเองต่อไป ให้นำความในมาตรา 38 มาใช้บังคับแก่การให้เช่านาเป็นการชั่วคราวโดยอนุโลม

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวทำให้เกิดผลกระทบและสภาพปัญหาต่าง ๆ ตามมา โดยเฉพาะการกำหนดระยะเวลาการเช่านานถึง 6 ปี นั้น เป็นระยะเวลาที่นาน

เกินไป และการสิ้นสุดของสัญญาเช่านานั้น มีเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดภาระแก่เจ้าของที่ดินผู้ให้เช่าอย่างมาก โดยเฉพาะการบอกเลิกเช่านาตามมาตรา 37 ที่กำหนดว่าเมื่อสิ้นระยะเวลาการเช่านาตามมาตรา 26 การเช่านาไม่สิ้นสุดลง เว้นแต่ผู้ให้เช่านาประสงค์จะใช้นาที่ให้เช่าเพื่อการดังต่อไปนี้ และได้บอกเลิกการเช่านาเป็นหนังสือให้ผู้เช่านาทราบล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

(1) ใช้เพื่อประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองตามความเหมาะสม

(2) ใช้เพื่อประโยชน์แห่งครอบครัวของตนตามความจำเป็น

(3) ใช้เพื่อทำประโยชน์ตามผังเมืองหรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่นหรือ

(4) ใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นอันสอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมในทางเศรษฐกิจตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกำหนด

ให้ผู้ให้เช่านาส่งสำเนาการบอกเลิกการเช่านาตามวรรคหนึ่ง พร้อมทั้งแสดงเหตุแห่งการบอกเลิกการเช่านาไปยัง คชก. ตำบล ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งหนังสือบอกเลิกการเช่านาให้ผู้เช่านาทราบ เมื่อได้รับสำเนาหนังสือบอกเลิกการเช่านาดังกล่าวแล้ว ให้ คชก. ตำบลพิจารณาวินิจฉัย ถ้า คชก. ตำบล เห็นว่าผู้ให้เช่านายังไม่มีความจำเป็นรีบด่วนที่จะใช้นาตาม (1) (2) (3) หรือ (4) และการบอกเลิกการเช่านานั้นจะทำให้ผู้เช่านาเดือดร้อน คชก. ตำบลจะวินิจฉัยให้ยับยั้งการบอกเลิกการเช่านาไว้ทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นเวลาตามที่เห็นสมควรไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสองปีก็ได้

ในกรณีปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาของการเช่านานั้น มีข้อสังเกตว่าในการเช่านาหรือเช่าที่เกษตรกรรมในเขต ส.ป.ก. ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นั้น กฎหมายการปฏิรูปได้กำหนดระยะเวลาการเช่าในเงื่อนไขที่มีลักษณะยืดหยุ่นมากกว่ากฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเหตุที่มาตรา 19 (7) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้การให้เช่าที่ดินเป็นไปตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดเพื่อความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน ส่วนการให้เช่าที่ดินตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 นั้น กฎหมายกำหนดให้การเช่านาจะต้องมีกำหนดครั้งละไม่น้อยกว่า 6 ปี และถ้าไม่มีการบอกเลิกการเช่าก็ยังได้เช่ากันต่อไปอีกได้ครั้งละ 6 ปี ซึ่ง

การกำหนดระยะเวลาการเช่าดังกล่าว ขาดความยืดหยุ่น และไม่สามารถให้เช่ากันได้ในระยะเวลาสั้น ๆ และทั้งยังไม่อาจให้มีการบอกเลิกกันก่อนระยะเวลาช่วง 6 ปี อีกด้วย ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวทำให้เจ้าของที่นาไม่สามารถที่จะนำที่ดินของตนเองไปใช้ประโยชน์อื่นได้ในเวลาที่ต้องการ ทั้งนี้เพราะปัจจุบันเจ้าของที่นาส่วนใหญ่ไม่ใช่ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรือเคยทำนาด้วยตนเองมาก่อน แต่ส่วนใหญ่เป็นผู้ถือครองที่ดินเพื่อการค้าหรือสะสมที่ดินเพื่อการเก็งกำไร บางครั้งมีความประสงค์จะให้เช่าที่ดินในระยะสั้นๆ เช่น ระยะเวลาการเช่าหนึ่งปี แล้วต่อสัญญาไปเรื่อยๆ ปีต่อปีจนกว่าจะมีการเปลี่ยนมือเมื่อไม่สามารถดำเนินการตามเจตนาได้ ดังนั้นเจ้าของที่ดินจึงเลี่ยงในการทำสัญญาเช่าโดยใช้วิธีการทำเป็นแบบหุ้นส่วน หรือจ้างแรงงาน หรือจ้างทำของ และเจ้าของเลี่ยงที่จะปล่อยให้เช่า แต่ยินยอมที่จะปล่อยให้เกิดที่ดินรกร้างว่างเปล่าโดยไม่ยอมเข้าไปทำประโยชน์ และไม่ยอมให้เกษตรกรเช่าทำนา จนเกิดผลกระทบต่อผู้เช่าที่จะเสียสิทธิที่ตนจะมีโอกาสใช้ที่ดินเพื่อทำการเพาะปลูก

**4.1.4 วิเคราะห์เกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 เนื่องจากจุดประสงค์ที่สำคัญในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรชาวนาที่ต้องเช่านาจากผู้อื่นทำ และต้องเสียค่าเช่าในอัตราสูง เป็นเหตุให้ได้รับความเดือดร้อนและไม่ได้รับความเป็นธรรม ในมาตรา 5 จึงห้ามมิให้ผู้ให้เช่าเรียกเก็บค่าเช่านาเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดดังต่อไปนี้

(1) นาที่มีผลทำนาได้ข้าวเปลือกโดยปกติ ในปีหนึ่งไร่ละสี่สิบถังขึ้นไปเรียกเก็บได้ไม่เกินไร่ละสิบถัง

(2) นาที่มีผลทำนาได้ข้าวเปลือกโดยปกติ ในปีหนึ่งไร่ละสามสิบถังขึ้นไปแต่ไม่ถึงสี่สิบถัง เรียกเก็บได้ไม่เกินไร่ละหกถัง

(3) นาที่มีผลทำนาได้ข้าวเปลือกโดยปกติ ในปีหนึ่งไร่ละยี่สิบถังขึ้นไปแต่ไม่ถึงสามสิบถัง เรียกเก็บได้ไม่เกินไร่ละสามถัง

(4) นาที่มีผลทำนาได้ข้าวเปลือกโดยปกติ ในปีหนึ่งไร่ละไม่ถึงยี่สิบถัง เรียกเก็บได้ไม่เกินไร่ละหนึ่งถัง

สำหรับการเรียกเก็บค่าเช่านาเป็นเงิน ให้เรียกเก็บได้ไม่เกินราคาของข้าวที่เปรียบเทียบเป็นราคาต่อถังที่กำหนดไว้ตามราคาในท้องที่ที่ต้องชำระค่าเช่า และถ้าปีใดการทำนาไม่ได้ผลสมบูรณ์ โดยมิใช่เป็นเพราะความผิดของผู้เช่า ให้ผู้เช่าเสียค่าเช่าลดลงตามส่วนแห่งผลการทำนาที่เสีย

นอกจากนี้การเก็บค่าเช่านาจะเรียกเก็บได้ก็ต่อเมื่อเสร็จการทำนาและห้ามมิให้เรียกเก็บมัดจำหรือเก็บค่าเช่านาล่วงหน้า ถ้ามีข้อตกลงซึ่งไม่เป็นธรรมต่อผู้เช่าจะไม่ผูกพันคู่กรณี เช่น การตกลงให้ผู้เช่าเสียเงินค่ากินเปล่า

อย่างไรก็ตาม หลักการในการกำหนดอัตราค่าเช่านาไว้ในกฎหมายนี้ก็ประสบกับปัญหาอันเนื่องมาจากพื้นที่การเพาะปลูกข้าวนั้นต้องประกอบไปด้วยปัจจัยหลายอย่าง เช่น สภาพดิน แหล่งน้ำสภาพแวดล้อม การที่ผลผลิตข้าวจะดีคุ้มค่ากับค่าเช่า นอกจากขึ้นอยู่กับปัจจัยข้างต้นแล้วยังขึ้นอยู่กับพันธุ์ข้าวที่เกษตรกรเลือกมาเพาะปลูกในแต่ละพื้นที่ การกำหนดค่าเช่าโดยไม่ได้คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงของแต่ละพื้นที่ทำให้ประสบปัญหาความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขการกำหนดอัตราค่าเช่านาเสียใหม่ โดยมีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ขึ้นใช้บังคับแทน

พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 มีเหตุผลที่สำคัญในการประกาศใช้บังคับคือเนื่องมาจากพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ซึ่งใช้บังคับอยู่ยังไม่เหมาะสมเพราะสภาพทำนาเปลี่ยนแปลงไป มาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้นยังไม่เป็นธรรม ประกอบกับวิธีการกำหนดค่าเช่าขั้นสูงที่กำหนดไว้เป็นการแน่นอนในกฎหมายนั้นยังไม่เป็นธรรม สมควรกำหนดตามสภาพของท้องที่ และประเภทของข้าวหรือพืชไร่ที่เพาะปลูกโดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการลงทุนของผู้เช่านาด้วย

สาระสำคัญของการแก้ไขปรับปรุงโดยพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราค่าเช่านา โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการวางระเบียบการกำหนดอัตราค่าเช่านาขั้นสูงสำหรับเป็นแนวปฏิบัติของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอ รวมทั้งทำหน้าที่กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นฤดูแห่งการทำนาท้องถิ่น โดยกฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอ ทำหน้าที่พิจารณาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและทำหน้าที่กำหนดอัตราค่าเช่านาขั้นสูงของพืชหลัก ตามการจำแนก

คุณภาพของที่ดินแต่ละท้องที่ในเขตอำเภอ รวมทั้งกำหนดให้มีการเพิ่มเติมโทษกรณีที่มีการเรียกค่าเช่านาเกินอัตราขั้นสูงที่คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอกำหนด โดยมีการเพิ่มอัตราโทษจำคุก และเพิ่มอัตราค่าปรับจากสองพันบาทเป็นหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ได้กำหนดให้ คชก. ตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการประกาศกำหนดเวลาที่ผู้ให้เช่านาอาจเรียกเก็บค่าเช่านาในแต่ละปีตามความเหมาะสมแห่งท้องที่และประเภทของพืชหลัก

โดยค่าเช่านาให้คิดเป็นรายปี ในอัตราไม่เกินอัตราขั้นสูงที่ คชก. ตำบลกำหนด และให้เรียกเก็บได้เมื่อถึงเวลาที่ คชก. ตำบลกำหนดตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ คชก. ตำบลกำหนดอัตราค่าเช่านาขั้นสูงขึ้นใหม่ ผู้เช่านาหรือผู้ให้เช่านาอาจขอให้อีกฝ่ายหนึ่งปรับปรุงอัตราค่าเช่านาได้ ถ้าไม่เป็นที่ตกลงกันฝ่ายที่ขอให้ปรับปรุงค่าเช่านาอาจร้องขอต่อ คชก. ตำบลให้วินิจฉัยได้ แต่ต้องร้องขอภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ไม่สามารถตกลงกันได้

ในการกำหนดอัตราค่าเช่านาขั้นสูงของแต่ละท้องที่ในเขตตำบล ให้ คชก. ตำบลกำหนดเป็นผลผลิตของพืชหลักสำหรับท้องที่นั้น ๆ ตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้[117]

(1) ให้กำหนดพืชหลักสำหรับท้องที่นั้น โดยคำนึงถึงสภาพแห่งท้องที่ตามคุณภาพของที่ดินและน้ำ การทำนาที่นิยมหรือสมควรทำ และการทำงานกับการลงทุนซึ่งเกษตรกรทั่วไปในท้องที่นั้นอาจกระทำได้โดยไม่เป็นภาระเกินควร

(2) ให้หักค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการลงทุนทำนาของผู้เช่านาตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกำหนด ทั้งนี้ ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของผลผลิตขั้นสูงที่ คชก. จังหวัดกำหนดตามมาตรา 8 (2) โดยให้คำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการทำนาของผู้เช่านาในแต่ละท้องที่

(3) ผลผลิตขั้นสูงภายหลังการหักค่าใช้จ่ายตาม (2) แล้ว ให้กำหนดเป็นค่าเช่านาขั้นสูงได้ไม่เกินกึ่งหนึ่ง โดยให้คำนึงถึงราคาผลิตผลนั้นในแต่ละท้องที่

---

[117]พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524, มาตรา 41.

ในท้องที่ใดที่ คชก. ตำบลเห็นว่าการทำนาในปีใดไม่ได้ผลสมบูรณ์เพราะเหตุแห่งภัยธรรมชาติ คชก. ตำบลจะประกาศท้องที่นั้นเป็นท้องที่ที่เสียหายและกำหนดค่าเช่านาให้ลดลงตามส่วนแห่งความเสียหาย หรืองดเก็บค่าเช่านาสำหรับปีนั้นก็ได้[118]

ผู้ให้เช่านาผู้ใดเห็นว่า การทำนาของผู้เช่านาซึ่งอยู่ในท้องที่ที่เสียหายตามวรรคหนึ่ง ได้รับผลสมบูรณ์ตามปกติหรือเสียหายไม่ถึงอัตราส่วนที่ คชก. ตำบลกำหนด อาจร้องขอต่อ คชก. ตำบลขอเก็บค่าเช่านาตามปกติก็ได้

ในปีใดการทำนาไม่ได้ผลตามปกติ โดยมิใช่ความผิดของผู้เช่านาถ้าได้ผลผลิตต่ำกว่าสามในสี่ของผลผลิตขั้นสูงที่ คชก. จังหวัด กำหนดตามมาตรา 8(2) ให้ผู้เช่านาเสียค่าเช่านาลดลงตามส่วนของผลผลิตที่ได้รับต่ำกว่าผลผลิตขั้นสูงดังกล่าว แต่ถ้าได้ผลผลิตต่ำกว่าหนึ่งในสามของผลผลิตขั้นสูงผู้ให้เช่านาจะเรียกเก็บค่าเช่านามิได้

ผู้ให้เช่านาซึ่งถูกงดค่าเช่านาตามมาตรา 42 หรือเรียกเก็บค่าเช่านามิได้ตามมาตรา 43 อาจร้องขอต่อ คชก. ตำบลเพื่อเรียกเก็บค่าเช่านาเฉพาะปีถัดมาสูงกว่าอัตราที่ คชก. ตำบลกำหนดก็ได้

ถ้า คชก. ตำบล เห็นว่าการทำนาของผู้เช่านาในปีถัดมาได้ผลสมบูรณ์ คชก. ตำบลจะวินิจฉัยให้เพิ่มค่าเช่านาเฉพาะปีนั้นสูงกว่าอัตราที่กำหนดตามมาตรา 13(1) ก็ได้ แต่จะเพิ่มให้เกินหนึ่งในห้าของอัตราดังกล่าวไม่ได้

ประเด็นปัญหามีอยู่ว่าในกรณีการกำหนดอัตราค่าเช่าที่ดินในเขต ส.ป.ก. ตามกฎหมายว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีอัตราที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าอัตราคณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล (คชก. ตำบล) กำหนดไว้ได้หรือไม่จะขัดต่อพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยได้มีการตอบข้อหารือประเด็นดังกล่าวเมื่อครั้งยังใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ซึ่งอาจเทียบเคียงใช้ได้กับพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 โดยมีรายละเอียดดังนี้

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหนังสือ ที่ กส.0304/1431 ลงวันที่ 17 มกราคม 2522 ความว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีปัญหาข้อกฎหมาย

---

[118]พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524, มาตรา 42-มาตรา 44.

เกี่ยวกับการกำหนดอัตราเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินของ ส.ป.ก. ว่า การกำหนดอัตราค่าเช่าดังกล่าวจะขัดต่อพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 หรือไม่ เพราะอัตราค่าเช่าที่ ส.ป.ก. กำหนดอาจสูงกว่าหรือต่ำกว่าที่คณะกรรมการควบคุมการเช่านากำหนดไว้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 8) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว มีความเห็นว่า การกำหนดค่าเช่าในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของ ส.ป.ก. ในเขตปฏิรูปที่ดินจะสูงกว่าอัตราค่าเช่าที่คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอกำหนดตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ได้หรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับข้อกฎหมายที่ว่าการจัดที่ดินให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 หรือไม่ โดยที่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคือการช่วยเหลือเกษตรกรให้มีที่ดินทำกิน โดยรัฐจัดหาที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากผู้ที่มีที่ดินมากเกินสมควร มาจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้เช่าหรือเช่าซื้อ และในการนี้รัฐจะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ได้รับการจัดที่ดินทั้งในแง่การจัดที่อยู่อาศัย การพัฒนาอาชีพการเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากร การจัดหาปัจจัยการผลิต ตลอดจนการกำหนดแผนการผลิตทางเกษตรและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรด้วย เมื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมิใช่การให้เช่าที่ดินเพียงอย่างเดียว แต่เป็นกรณีที่มีการจัดกิจการหลายอย่างควบคู่กันไป ดังนั้น ลักษณะการให้เช่าที่ดินในการปฏิรูปที่ดินจึงจะต้องมีลักษณะเฉพาะที่สามารถเอื้ออำนวยให้รัฐสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านั้นให้สำเร็จบริบูรณ์ได้อันเป็นการช่วยเหลืออย่างหนึ่งที่รัฐต้องจัดให้ตามความเป็นธรรม กรณีจึงแตกต่างไปจากการให้เช่าที่ดินทั่วไปที่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อควบคุมการเช่านาโดยวางระบบการเช่านามิให้ผู้ให้เช่าเอารัดเอาเปรียบผู้เช่าและให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากที่นาอย่างสมควรระหว่างสองฝ่าย

เมื่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 มีเจตนารมณ์ต่างกัน การให้เช่าตามกฎหมายทั้งสองนี้จึงมีลักษณะแตกต่างกัน เช่น

(1) การให้เช่าที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีขึ้นเพื่อให้เกษตรกรซึ่งมีฐานะการเงินไม่ดีพอที่จะเช่าซื้อที่ดินได้ สามารถมีที่ดินทำกินไปพลางก่อน การให้เช่าจึงไม่ควรมีการกำหนดเวลาสิ้นสุดและเกษตรกรก็อาจจำเป็นต้องเช่าไปเป็นเวลาชั่วอายุคนก็ได้ แต่ถ้าเกษตรกรผู้เช่าคนใดมีฐานะดีขึ้นพอจะเช่าซื้อที่ดินได้เองแล้วและถ้าเกษตรกรอื่นที่ยังไม่มีที่ดินทำกินยังมีอยู่อีก ก็ควรให้มีการเลิกสัญญาเช่าที่ดินจากเกษตรกรผู้เช่าเดิมนั้น โดยจัดให้ไปเช่าซื้อที่ดิน ณ ที่อื่น และเปิดโอกาสให้ทางราชการนำที่ดินเดิมนั้นไปให้เกษตรกรอื่นผู้ต้องการที่ดินเช่าได้ต่อไป โดยเหตุนี้มาตรา 19 (7) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จึงกำหนดให้การให้เช่าที่ดินเป็นไปตามที่

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดเพื่อความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน ส่วนการให้เช่าที่ดินตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 นั้น การเช่านาจะต้องมีกำหนดครั้งละไม่น้อยกว่า 6 ปี และถ้าไม่มีการบอกเลิกการเช่าก็ยังได้เช่ากันต่อไปอีกได้ครั้งละ 6 ปี ซึ่งระยะเวลาการเช่าไม่ยืดหยุ่นให้เช่ากันได้นานพอและทั้งยังไม่อาจให้มีการบอกเลิกกันก่อนระยะเวลาช่วง 6 ปีอีกด้วย

(2) การจัดที่ดินให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้เช่าในการปฏิรูปที่ดินจะต้องจัดให้ตามจำนวนที่จำเป็นและเหมาะสมกับจำนวนเกษตรกรของประเทศทั้งหมดที่ยังไม่มีที่ดินทำกิน ขนาดของที่ดินที่จัดจึงอาจมีขนาดเล็กอยู่บ้าง แต่เพื่อช่วยเหลือและส่งเสริมให้ผู้เช่ามีรายได้พอแก่การเลี้ยงชีพ ในการปฏิรูปที่ดินจึงต้องมีการกำหนดแผนการผลิตทางเกษตร วิธีการผลิตทางเกษตร การจัดรูปที่ดิน และการจัดสวัสดิการอันเป็นบริการสนับสนุนอยู่ด้วยตามมาตรา 19 (5) (6) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ผู้เช่าที่ดินในการปฏิรูปที่ดินจึงไม่มีอิสระอย่างเต็มที่ในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตรงกันข้ามในการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั่วไปตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ซึ่งมาตรา 18 ได้กำหนดการคุ้มครองอิสระ

ของผู้เช่าไว้เต็มที่ โดยผู้เช่าจะปลูกพืชอย่างใดก็ได้ ตากฎหมายดังกล่าว ข้อจำกัดในสัญญาเช่าให้ผู้เช่าต้องปลูกแต่พืชอย่างหนึ่งอย่างใดถือว่าไม่มีผลผูกพันผู้เช่านา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอ ถ้าจะให้การให้เช่าที่ดินในการปฏิรูปที่ดินต้องเป็นเช่นเดียวกันแล้ว การกำหนดแผนการผลิตของคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกลับต้องส่งให้คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอต้องพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะเกิดความไม่เหมาะสมและซ้ำซ้อนกัน

(3) โดยที่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมีการจัดรูปที่ดิน การพัฒนาที่ดินและการปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายเพื่อเพิ่มรายได้ของเกษตรกร ค่าใช้จ่ายในการนี้จึงมีอยู่สูงมาก ทั้งกรณียังต้องพิจารณาอีกด้วยว่าการพัฒนาในเรื่องใดเป็นการพัฒนาการเกษตรทั่วไปที่ควรจัดสรรงบประมาณแผ่นดินมาใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในภาระการชำระภาษีของราษฎร และการพัฒนาในเรื่องใดที่เป็นประโยชน์แก่เกษตรกรเฉพาะตนหรือเฉพาะกลุ่มอันควรเรียกเก็บเงินจากเกษตรกรเพื่อช่วยทุนที่รัฐบาลลงไปได้ ค่าเช่านาในที่ดินที่จัดให้จึงต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับกิจการที่รัฐทำให้เหล่านี้ด้วย การกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการเช่าจะมีความเหมาะสมได้เมื่อให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้กำหนด แต่โดยนัยตรงข้าม มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 กำหนดบังคับไว้ตายตัวว่าค่าเช่าที่ดินให้ชำระกันปีละครั้งและต้องไม่เกินอัตราขั้นสูงของค่าเช่านาที่คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอกำหนด และในกรณีผู้ให้เช่านาพัฒนาที่ดินและปรับปรุงบำรุงที่ดินนั้น มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ก็กำหนดไว้โดยตรงว่าให้ปรับปรุงค่าเช่าใหม่หรือชดเชยการลงทุนนั้นได้ ซึ่งจุดมุ่งหมายในการนี้ก็เป็นไปเพื่อการจัดแบ่งผลประโยชน์และชดเชยส่วนได้เสียกันระหว่างเอกชนด้วยกัน ผิดกับในการให้เช่าในการปฏิรูปที่ดินซึ่งต้องแยกค่าใช้จ่ายเป็นสองส่วนดังที่กล่าวมา โดยส่วนหนึ่งเรียกเก็บจากเกษตรกรผู้เช่าได้ แต่อีกส่วนหนึ่งที่เป็นการพัฒนาทั่วไปจะต้องใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน หลักการจึงผิดแผกกันอยู่มากและคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ย่อมไม่อาจพิจารณาในแง่นี้ได้

(4) เมื่อการให้เช่าที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีขึ้นเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินจนกว่าจะซื้อที่ดินเป็นของตนเองได้ สิทธิในการเช่าจึงควรให้สืบเนื่องกันไปยังทายาทที่จำเป็นต้องมีที่ดินได้ด้วย เว้นแต่ทายาทผู้นั้นมีที่ดินทำกินอยู่เพียงพอแล้ว ความสืบเนื่องในสิทธิการเช่าในการปฏิรูปที่ดินจึงมีลักษณะเฉพาะอย่างหนึ่ง แต่ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 การสืบสิทธิในสิทธิการเช่ากฎหมายบังคับไว้โดยตรงให้ต้องตกทอดไปทุกกรณี โดยไม่ต้องพิจารณาว่าผู้จะเข้ามาสืบสิทธิการเช่านั้นมีที่ดินทำกินอยู่แล้วหรือไม่ และการสืบสิทธิก็ให้ได้แต่เฉพาะสามี ภริยา บุพการี หรือผู้สืบสันดานซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการทำนาเท่านั้น หาได้รวมถึงทายาทอื่นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วยไม่

นอกจากนั้น โดยปกติแล้วการเช่านานั้นจะไม่ระงับไปเพราะเหตุการโอนกรรมสิทธิ์ในนาที่เช่า แต่ในการปฏิรูปที่ดิน มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าเมื่อมีการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินแปลงที่เช่าอยู่นั้นแล้ว สิทธิการเช่านาตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเช่านาย่อมเป็นอันสิ้นสุดลง ทั้งนี้ ไม่ว่าสิทธิในการเช่านั่นจะยังคงมีอยู่เพียงใด จริงอยู่บทบัญญัตินี้มิได้กำหนดโดยตรงว่าการที่ ส.ป.ก. ให้เช่าที่ดินนั้นต่อมาจะต้องบังคับตามกฎหมายควบคุมการเช่านาอีกหรือไม่ แต่เมื่อลักษณะของการให้เช่าที่ดินของ ส.ป.ก. ในเขตปฏิรูปที่ดินแตกต่างไปจากการให้เช่าที่ดินทั่วไปดังกล่าวมาแล้ว ย่อมเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของมาตรา 32 นี้มุ่งหมายกำหนดให้การให้เช่าที่ดินของ ส.ป.ก. ไม่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายควบคุมการเช่านาต่อไปด้วยนั่นเอง ทั้งนี้เพื่อให้มีการวางระบบการเช่าขึ้นเป็นการเฉพาะและสอดคล้องกับการปฏิรูปที่ดินได้

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าการให้เช่าที่ดินของ ส.ป.ก. ในเขตปฏิรูปที่ดินไม่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 และแม้ในทางจิตวิทยาการบริหารราชการ การจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าในบางบริเวณที่มีการให้เช่าของเอกชนปะปนอยู่ด้วยจะไม่คิดค่าเช่าสูงไปกว่าการให้เช่าของเอกชนก็ตาม แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นหรือมีความสมควรเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อัตราค่าเช่าในการจัดที่ดินของ ส.ป.ก. ในเขตปฏิรูปที่ดินอาจกำหนดให้สูงกว่าอัตราค่าเช่านาขั้นสูง

ที่คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอกำหนดตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ได้[119]

ในประเด็นที่ว่าการเช่าที่ดินของหน่วยงานภาครัฐอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่นั้น ในกรณีพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 และ พ.ศ. 2517 มิได้มีบทบัญญัติยกเว้นไว้โดยชัดเจนจึงมีปัญหาในการตีความดังกล่าว แต่ในพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ได้ปรับปรุงให้มีความชัดเจน โดยในมาตรา 4 ได้กำหนดให้มิให้ใช้บังคับแก่การเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมที่รัฐ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และสหกรณ์นิคมเป็นผู้ให้เช่า ปัญหาดังกล่าวในปัจจุบันจึงตกไป

นอกจากนั้น ปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับอัตราค่าเช่าประการหนึ่งก็คือการที่กฎหมายกำหนดให้ คชก. ตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงของแต่ละท้องที่ในเขตตำบลตามการจำแนกคุณภาพของที่ดินและน้ำ โดยการกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงดังกล่าว ให้กระทำอย่างน้อยทุกสามปีและให้ปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัดที่ว่าการอำเภอและที่ทำการของตำบลที่มีการเช่า[120]

ทั้งนี้ มาตรการทางกฎหมายในการให้อำนาจ คชก. ตำบล เป็นผู้กำหนดอัตราค่าเช่าทุกสามปี นั้น ซึ่งในฝ่ายของผู้ให้เช่านามีความเห็นว่าสถานการณ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะราคาข้าวซึ่งไม่สอดคล้องกับอัตราค่าเช่า จึงน่าจะต้องปรับปรุงการกำหนดอัตราค่าเช่าให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในทุกรอบการผลิต อีกทั้งการประกาศของ คชก. ตำบล ตามปกติจะติดประกาศไว้ที่ทำการกำนัน ซึ่งชาวนาส่วนใหญ่จะไม่เห็นข้อมูลดังกล่าวและไม่ทราบรายละเอียดของการกำหนดอัตราค่าเช่า ในขณะเดียวกัน การกำหนดอัตราค่าเช่าดังกล่าวในความเป็นจริง ราคาค่าเช่านาที่เกษตรกรจ่ายจริงมีทั้งต่ำกว่าและสูงกว่าค่าเช่านาที่ คชก. กำหนด

---

[119]การตอบข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามเลขเสร็จที่ 142/2522, [Online], available, URL : http://www.lawreform.go.th/lawreform/images/th/jud/th/deca/2522/c2_0142_2522.htm, 2558 (มิถุนายน 15).

[120]พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524, มาตรา 13.

**4.1.5 วิเคราะห์เกี่ยวกับการบอกเลิกสัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**

ในการบอกเลิกสัญญาเช่าทรัพย์โดยทั่วไปตามหลักการของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น มาตรา 564 บัญญัติว่าอันสัญญาเช่านั้น ท่านว่าย่อมระงับไปเมื่อสิ้นกำหนดเวลาที่ได้ตกลงกันไว้ มิพักต้องบอกกล่าวก่อน ในขณะที่ มาตรา 566 บัญญัติว่าถ้ากำหนดเวลาเช่าไม่ปรากฏในความที่ตกลงกันหรือไม่พึงสันนิษฐานได้ไซร้ ท่านว่าคู่สัญญาฝ่ายใดจะบอกเลิกสัญญาเช่าในขณะเมื่อสุดระยะเวลาอันเป็นกำหนดชำระค่าเช่าก็ได้ทุกระยะ แต่ต้องบอกกล่าวแก่อีกฝ่ายหนึ่งให้รู้ตัวก่อนชั่วกำหนดเวลาชำระค่าเช่าระยะหนึ่งเป็นอย่างน้อยแต่ไม่จำต้องบอกกล่าวล่วงหน้ากว่าสองเดือน

นอกจากนั้น กฎหมายยังได้กำหนดว่าในเมื่อสิ้นกำหนดเวลาเช่าซึ่งได้ตกลงกันไว้นั้น ถ้าผู้เช่ายังคงครองทรัพย์สินอยู่ และผู้ให้เช่ารู้ความนั้นแล้วไม่ทักท้วงไซร้ ท่านให้ถือว่าคู่สัญญาเป็นอันได้ทำสัญญาใหม่ต่อไปไม่มีกำหนดเวลา ในกรณีของการเช่านา ถ้าสัญญาเช่าที่นาได้เลิกหรือระงับลง เมื่อผู้เช่าได้เพาะปลูกข้าวลงแล้วผู้เช่าย่อมมีสิทธิที่จะครองนานั้นต่อไปจนกว่าจะเสร็จการเกี่ยวเก็บแต่ต้องเสียค่าเช่าให้แก่เจ้าของที่นา[121]

อย่างไรก็ตามเนื่องจากพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ได้บัญญัติเรื่องการบอกเลิกสัญญาการเช่านาไว้โดยเฉพาะ กรณีจึงต้องปฏิบัติตามมาตรการของกฎหมายดังกล่าว โดยอาจพิจารณาได้เป็นการบอกเลิกสัญญาเช่านาก่อนครบกำหนดเวลาและการบอกเลิกสัญญาเช่านาเมื่อครบกำหนดเวลาแล้ว

ในกรณีของการบอกเลิกสัญญาเช่านาเมื่อครบกำหนดเวลา แม้ว่าตามหลักของประมวลกฎหมายแพ่งจะถือว่ากรณีสัญญามีการกำหนดระยะเวลาไว้ เมื่อครบกำหนดเวลาตามสัญญาแล้ว สัญญาย่อมสิ้นสุดลงไปโดยไม่จำต้องมีการบอกกล่าว เว้นแต่ในกรณีที่ไม่มีการกำหนดเวลาไว้ในสัญญาก็ต้องมีการบอกกล่าวให้อีกฝ่ายรู้ตัวล่วงหน้าไม่ต่ำกว่าสองเดือน กล่าวสำหรับการบอกเลิกสัญญาเช่านานั้นแตกต่างออกไปโดยที่กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะปกป้องคุ้มครองผู้เช่านา จึงกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในการบอกเลิกสัญญา ซึ่งมีลักษณะของการรอนสิทธิของเจ้าของที่ดินหรือผู้ให้เช่านาเป็นอย่างมาก เช่น เมื่อครบกำหนดเวลาตามสัญญา คือ 6 ปี แล้ว จะยังไม่มีผลทำให้สัญญา

---

[121]ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 570 และ 571.

สิ้นสุดไปทันที จะต้องมีการบอกเลิกสัญญาก่อน โดยการบอกเลิกสัญญานั้นจะต้องมีเหตุผลและเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดในมาตรา 37 คือเจ้าของที่ดินจะต้องนำไปใช้เพื่อประกอบการเกษตรกรรมด้วยตนเองหรือใช้เพื่อประโยชน์แห่งครอบครัวของตนตามความจำเป็น หรือเพื่อประโยชน์ตามผังเมืองหรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นอันสอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกันกำหนด และแม้ว่าสัญญาเช่านาจะครบเวลาแล้ว ผู้ให้เช่าก็ยังต้องมีหน้าที่แจ้งการบอกเลิกต่อผู้เช่าพร้อมทั้งแจ้งต่อ คชก. ตำบล ซึ่ง คชก. ตำบลอาจไม่เห็นด้วยกับเหตุผลของผู้ให้เช่าและมีอำนาจยับยั้งการบอกเลิกสัญญาการเช่านาได้ อาจทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นเวลาตามที่เห็นสมควร ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสองปีก็ได้

ในกรณีการบอกเลิกสัญญาเช่านาก่อนครบเวลา โดยปกติจะทำไม่ได้เว้นแต่มีเหตุการณ์หรือเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด เช่น เช่านาไม่ชำระค่าเช่านารวมกันเป็นเวลาสองปี เว้นแต่จะมีเหตุผลที่ คชก. ตำบล เห็นสมควรผ่อนผันให้ หรือผู้เช่านาให้เช่าช่วงนาโดยมิได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่านาเว้นแต่ผู้ให้เช่านารู้หรือควรจะรู้ว่าผู้เช่านาให้เช่าช่วงนาแต่ไม่ได้คัดค้าน หรือผู้เช่านาใช้ที่นาเพื่อการอื่นนอกจากการทำนาหรือการทำประโยชน์ตามมาตรา 47 โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่านาหรือทำให้สภาพของนาเปลี่ยนแปลง หรือเป็นอุปสรรคต่อการปลูกพืชหลักหรือผู้เช่านาประกอบเกษตรกรรมประเภทที่ คชก. จังหวัดประกาศห้าม หรือปลูกข้าวหรือพืชไร่อื่นใดที่ผู้ให้เช่านาได้ห้ามไว้ โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือเป็นกรณีผู้เช่านาละทิ้งนาไปเกินหนึ่งปี หรือผู้เช่านาทำนาน้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบห้าของจำนวนเนื้อที่นาที่เช่าเป็นเวลาสองปีติดต่อกัน เว้นแต่เพราะเหตุสุดวิสัย หรือกรณีผู้เช่านายักย้าย ปิดบัง หรือซ่อนเร้นผลผลิตที่ได้จากนาที่เช่าหรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำการดังกล่าว เพื่อมิให้ผู้ให้เช่านาได้รับค่าเช่านาเต็มตามที่ตกลงกัน หรือผู้เช่านาไม่ปรับปรุงการทำนา ตามคำแนะนำของทางราชการหรือปล่อยให้นาทรุดโทรม ทั้งนี้ เป็นเหตุให้ผลผลิตลดลงกว่าหนึ่งในสามของผลผลิตปกติ[122]

---

[122]พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2526, มาตรา 31.

**4.1.6 วิเคราะห์เกี่ยวกับการขายที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**

หลักการสำคัญในการปฏิรูปที่ดินประการหนึ่งคือ การที่ภาคเกษตรกรรมมีการพัฒนาก้าวหน้าได้ยากเพราะมีปัญหาว่าเกษตรกรจำนวนหนึ่งยังไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ในประเทศต่าง ๆ ที่พัฒนาและประสบความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดิน เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้และไต้หวัน เพราะมีการออกกฎหมายกำหนดมาตรการต่าง ๆในการช่วยให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินของตนเอง ในสังคมเกษตรกรรมที่ดีนั้น เกษตรกรผู้เช่าควรสามารถสะสมทุนรอนไปผ่อนส่งค่าที่ดินหรือซื้อที่ดินต่อไปได้ บางกรณีผู้เช่าอาจพอมีทุนรอนแต่โอกาสหาซื้อที่ดินที่เหมาะสมอาจไม่มีหรือไม่อาจซื้อได้ เพราะปัญหาอย่างอื่น เช่น ผู้เช่าไม่ยอมขาย จะขายให้แต่ผู้อื่นเพราะไม่ชอบกันเป็นการส่วนตัว เป็นต้น เมื่อผู้เช่าได้เช่าที่ดินนั้นอยู่แล้ว การจะให้อพยพโยกย้ายออกไปทั้งๆที่ผู้เช่าเองก็อาจซื้อที่ดินนั้นได้ดังนี้ น่าจะไม่มีความเหมาะสมมากนัก กฎหมายควบคุมการเช่านาในทุกประเทศจึงมีหลักการให้ผู้เช่าได้มีสิทธิซื้อก่อนผู้อื่น (Right of Pre-emption) ในเมื่อเป็นการขายที่มีราคาและเงื่อนไขอย่างเดียวกับการขายให้ผู้อื่นอยู่แล้ว แต่บางประเทศก็มีข้อยกเว้นในเรื่องนี้ เช่น กฎหมายของประเทศสเปน มีบทบัญญัติให้ผู้เช่าซื้อได้ก่อน เว้นแต่เป็นกรณีการขายให้แก่สมาชิกในครอบครัวของเจ้าของที่ดิน หรือขายให้แก่เจ้าของร่วมผู้อื่น หรือขายให้แก่ผู้ที่มีที่ดินติดต่อกัน เป็นต้น[123]

หลักการในการกำหนดสิทธิของผู้เช่าที่จะได้ซื้อที่ดินที่เช่าก่อนผู้อื่นนี้ กฎหมายไทยได้นำมาบัญยัติไว้เป็นครั้งแรกในพระราชบัญยัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 และปัจจุบันก็มีหลักการดังกล่าวปรากฏใน พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 อันเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิของชาวนาผู้เช่านาเป็นหลัก โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นเป็นกรณีพิเศษในเรื่องของการซื้อขายที่นา ตามมาตรา 53 และมาตรา 54 ดังนี้

ผู้ให้เช่านาจะขายนาได้ต่อเมื่อได้แจ้งให้ผู้เช่านาทราบโดยทำเป็นหนังสือแสดงความจำนงจะขายนา พร้อมทั้งระบุราคาที่จะขายและวิธีการชำระเงินยื่นต่อประธาน

---

[123] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, **กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**, เรื่องเดิม, หน้า 272-273.

คชก. ตำบลเพื่อแจ้งให้ผู้เช่านาทราบภายในสิบห้าวันและถ้าผู้เช่านาแสดงความจำนงจะซื้อนาเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน คชก. ตำบลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ผู้ให้เช่านาต้องขายนาแปลงดังกล่าวให้ผู้เช่านาตามราคาและวิธีการชำระเงินที่ได้แจ้งไว้

ถ้าผู้เช่านาแสดงความจำนงจะซื้อนาตามราคาที่จะขายแต่ไม่ตกลงในวิธีการชำระเงิน ให้ คชก. ตำบลมีอำนาจไกล่เกลี่ย มีคำวินิจฉัยให้ขยายกำหนดเวลาการชำระเงินหรือมีคำสั่งอื่นตามที่เห็นสมควร แต่ คชก. ตำบลจะขยายกำหนดเวลาการชำระเงินเกินกว่าหนึ่งปีต่อจากเวลาที่ผู้ให้เช่านากำหนดไว้มิได้

ถ้าผู้เช่านาไม่แสดงความจำนงจะซื้อนาภายในกำหนดสามสิบวันหรือปฏิเสธเป็นหนังสือไม่ซื้อนาหรือแสดงความจำนงจะซื้อนาแต่ไม่ชำระเงินภายในกำหนดเวลาที่ตกลงกันหรือเวลาที่ คชก. ตำบลกำหนด ให้ถือว่าผู้เช่านาหมดสิทธิที่จะซื้อนาตามมาตรานี้

ในกรณีที่ผู้เช่านาหมดสิทธิที่จะซื้อนาตามวรรคสามแล้วก็ตาม แต่ถ้าผู้ให้เช่านาจะขายนาให้บุคคลอื่นในราคาหรือวิธีการชำระเงินที่แตกต่างไปจากราคาและวิธีการชำระเงินที่ได้แจ้งให้ผู้เช่านาทราบตามวรรคหนึ่ง ผู้ให้เช่านาต้องดำเนินการตามวรรคหนึ่งใหม่

การขายฝาก การแลกเปลี่ยน และการโอนชำระหนี้จำนอง ให้ถือเป็นการขายตามมาตรานี้ด้วย

สำหรับในกรณีที่ผู้ให้เช่านาขายนาไปโดยมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 53 ไม่ว่านานั้นจะถูกโอนต่อไปยังผู้ใด ผู้เช่านามีสิทธิซื้อนาจากผู้รับโอนนั้นตามราคาและวิธีการชำระเงินที่ผู้รับโอนซื้อไว้หรือตามราคาตลาดในขณะนั้น แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่ากัน แต่ทั้งนี้ผู้เช่านาจะต้องใช้สิทธิซื้อนาดังกล่าวภายในกำหนดเวลาสองปีนับแต่วันที่ผู้เช่านารู้หรือควรจะรู้ หรือภายในกำหนดเวลาสามปีนับแต่ผู้ให้เช่านาโอนนานั้น

ถ้าผู้รับโอนตามวรรคหนึ่งไม่ยอมขายนาให้แก่ผู้เช่านา ผู้เช่านาอาจร้องขอต่อ คชก. ตำบลเพื่อวินิจฉัยให้ผู้นั้นขายนาได้[124]

ทั้งนี้ การที่จะขายที่นาของเจ้าของที่ดินนั้น นอกจากจะต้องแจ้งให้ผู้เช่านาทราบโดยระบุราคาที่จะขายและวิธีการชำระเงินแล้วยังต้องแจ้งให้ คชก. ตำบลทราบด้วย

---

[124]พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2526, มาตรา 54.

โดยมีเงื่อนไขและขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้เป็นรายละเอียดและขั้นตอนต่าง ๆ มากมาย โดย คชก. ตำบล มีอำนาจในการแทรกแซงการขายทั้งในเรื่องของการขยายกำหนดเวลาการชำระเงิน หรืออาจมีคำสั่งอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ การข้ามขั้นตอนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดก็มีผลทำให้การขายนาของเจ้าของที่นาเป็นโมฆะหรือไม่บังเกิดผลในทางกฎหมายได้

การที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่าง ๆ ในการขายนาไว้เป็นจำนวนมากมายหลายขั้นตอนนั้น แม้จะเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับหลักการให้ผู้เช่าได้มีสิทธิซื้อก่อนผู้อื่น (Right of Pre-emption) ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว แต่ในอีกด้านหนึ่งอาจถือได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายไปจำกัดสิทธิของผู้ให้เช่า ซึ่งผู้ให้เช่าเป็นเจ้าของที่ดิน โดยแท้จริงย่อมมีสิทธิในทรัพย์สิน สามารถทำการซื้อขายทรัพย์สินได้โดยไม่จำต้องได้รับความยินยอมจากผู้ใด มาตรการของกฎหมายดังกล่าวถือว่าเป็นกรณีที่รัฐสร้างขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิชาวนา หากพิจารณาในแง่มุมของการคุ้มครองสิทธิชาวนา มาตรการดังกล่าวถือเป็นผลดีต่อชาวนา ทำให้ทราบว่าที่นาซึ่งตนเองกำลังเพาะปลูก ผู้ให้เช่ากำลังต้องการขายที่นาและให้สิทธิแก่ชาวนาที่จะซื้อได้ก่อน โดยกฎหมายถือว่าชาวนาเป็นผู้ด้อยโอกาส จึงมีเจตนารมณ์ที่จะเอื้อประโยชน์และคุ้มครองชาวนาซึ่งเป็นคนยากจน แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติคือในปัจจุบันกลับพบว่าชาวนาได้รับประโยชน์จากมาตรการนี้ค่อนข้างน้อย เพราะผู้เช่านาส่วนใหญ่ไม่มีกำลังทรัพย์เพียงพอที่จะซื้อที่ดินได้ ในทางกลับกัน มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวอาจมีผลกระทบเป็นการรอนสิทธิหรือจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินผู้ให้เช่าที่นา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 40 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับการคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” สิทธิการครอบครองทรัพย์สินเป็นภาระหน้าที่ของรัฐในการที่จะต้องให้การคุ้มครองเช่นกัน มาตรการของกฎหมายในการขายที่นาซึ่งบัญญัติให้เจ้าของที่นาผู้ให้เช่าต้องมีภาระในการขายเกินสมควรเช่นนี้ จึงเป็นกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม อีกทั้งประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการที่ผู้เช่าได้ทำมาหากินในพื้นที่เช่ามายาวนาน เกิดความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของที่ดินและมีการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยและก่อสร้างถาวรวัตถุในพื้นที่เช่า เมื่อครบกำหนดจะ

ไม่ยอมออกจากพื้นที่เช่าและมีการเรียกร้องค่ารื้อถอน ค่าขนย้าย และมีการนำที่เช่าไปให้ผู้อื่นเช่าต่อโดยคิดราคาสูงขึ้น ส่งผลให้ผู้เช่าต้องมีภาระในการจ่ายค่ารื้อถอน ค่าขนย้ายตามที่ผู้เช่านาเรียกร้อง

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในประเด็นเกี่ยวกับการขายที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ก็คือการที่กฎหมายมุ่งแต่จะช่วยเหลือคุ้มครองสิทธิของชาวนาผู้เช่า โดยละเลยสิทธิของเจ้าของที่ดินผู้ให้เช่า อันทำให้เกิดผลกระทบต่อการทิ้งร้างที่ดินเกษตรกรรมโดยมิได้นำมาให้เช่าเนื่องจากเจ้าของที่ดินเกรงผลกระทบในการขายที่ดินซึ่งทำได้ยากและมีเงื่อนไขภาระต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของกฎหมาย และผลดังกล่าวทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายในการคุ้มครองช่วยเหลือเกษตรกรผู้ด้อยโอกาสไม่อาจเกิดขึ้นได้ จึงอาจต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีดุลยภาพ สร้างความเป็นธรรมทั้งต่อผู้เช่าและผู้ให้เช่า โดยในประเด็นปัญหา กรณีที่ผู้เช่ามีความประสงค์ที่จะซื้อที่ดินที่ตนเช่าอยู่ แต่มีปัญหาในความสามารถที่จะชำระค่าที่ดินในระยะเวลาอันสั้น รัฐอาจเข้ามาให้ความช่วยเหลือโดยกำหนดมาตรการให้สินเชื่อระยะยาวสำหรับการซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถมีที่ดินทำกินของตนเองได้ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

## 4.2 วิเคราะห์การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ในการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานวิจัยอันประกอบด้วยประชากรกลุ่มตัวอย่างจำนวน 3 กลุ่ม คือ กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้นำเกษตรกร ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการและเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐ ผู้นำเกษตรกร กลุ่มเจ้าของที่ดินผู้ให้เช่า และกลุ่มเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน โดยกำหนดพื้นที่การวิจัยภาคสนามในเขตพื้นที่เฉพาะจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ด้วยการตอบแบบสอบถามเพื่อรับฟังความคิดเห็นนั้น นับเป็นเครื่องมือสำคัญในการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research)

**4.2.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล**

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยทั้งเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการศึกษาค้นคว้าจากบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องตำรา วิทยานิพนธ์และงานวิจัยของต่างประเทศและของประเทศไทย และการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยวิธีการรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามที่มีโครงสร้าง ที่จัดทำขึ้นเพื่อสอบถามความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) กลุ่มตัวอย่างจำนวนทั้งสิ้น 249 หน่วยตัวอย่าง ผลการวิเคราะห์เชิงปริมาณ แบ่งเป็น 4 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของเจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร และความคิดเห็นของจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกรเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

ส่วนที่ 2 ข้อมูลทั่วไปของเจ้าของที่ดิน และความคิดเห็นของเจ้าของที่ดินเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

ส่วนที่ 3 ข้อมูลทั่วไปของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน และความคิดเห็นของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน เกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

ส่วนที่ 4 การวิเคราะห์เปรียบเทียบการรับรู้รับทราบและความคิดเห็นเกี่ยวกับการเช่าที่ดิน

ผลการวิเคราะห์เชิงปริมาณ มีรายละเอียดผลการวิเคราะห์ ปรากฏดังนี้

**ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของเจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร และความคิดเห็นของจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกรเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2524**

**1.1 ข้อมูลทั่วไปของเจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร**

**ตารางที่ 2 จำนวนและร้อยละของเจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร จำแนกตามลักษณะข้อมูลทั่วไป**

| ลักษณะทั่วไป | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| **เพศ** | | |
| ชาย | 29 | 56.86 |
| หญิง | 22 | 43.14 |
| **รวม** | **51** | **100.00** |
| **อายุ** | | |
| 30 – 39 ปี | 7 | 13.73 |
| 40 – 49 ปี | 21 | 41.18 |
| 50 ปีขึ้นไป | 22 | 43.14 |
| ไม่ระบุ | 1 | 1.96 |
| **รวม** | **51** | **100.00** |
| **การศึกษาที่สำเร็จมาชั้นสูงสุด** | | |
| มัธยมศึกษาตอนต้น/ต่ำกว่า | 21 | 41.18 |
| มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. | 19 | 37.25 |
| ปริญญาตรี/เทียบเท่า | 1 | 1.96 |
| ไม่ระบุ | 10 | 19.61 |
| **รวม** | **51** | **100.00** |
| **ตำแหน่ง** | | |
| กำนัน | 2 | 3.92 |
| ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน | 14 | 27.45 |
| ผู้ใหญ่บ้าน | 13 | 25.49 |
| สมาชิก อบต. | 21 | 41.18 |
| อ.ส.ม. | 1 | 1.96 |
| **รวม** | **51** | **100.00** |

จากตาราง 2 พบว่า เจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกรส่วนใหญ่ เป็นเพศชาย ร้อยละ 56.86 เพศหญิง ร้อยละ 43.14 ส่วนใหญ่อายุ 50 ปีขึ้นไป ร้อยละ 43.14 รองลงมา 40-49 ปี ร้อยละ 41.18 30- 39 ปี ร้อยละ 13.73 และไม่ระบุ ร้อยละ 1.96 ส่วนใหญ่จบ

การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น/ต่ำกว่า ร้อยละ 41.18 รองลงมา มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. ร้อยละ 37.25 ปริญญาตรี/เทียบเท่า ร้อยละ 1.96 และไม่ระบุ ร้อยละ 19.61 ส่วนใหญ่เป็นสมาชิก อบต. ร้อยละ 41.18 รองลงมา ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ร้อยละ 27.45 ผู้ใหญ่บ้าน ร้อยละ 25.49 กำนัน ร้อยละ 3.92 และ อ.ส.ม. ร้อยละ 1.96

**1.2 ความคิดเห็นของจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกรเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2524**

**ตารางที่ 3 จำนวนและร้อยละของเจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร จำแนกตามคิดเห็นเกี่ยวกับการเป็นผู้เสียเปรียบจากการเช่าที่ดินในปัจจุบันของ "เกษตรกร" หรือ "เจ้าของที่ดิน"**

| ความคิดเห็นเกี่ยวกับการเป็นผู้เสียเปรียบจากการเช่าที่ดินในปัจจุบันของ "เกษตรกร" หรือ "เจ้าของที่ดิน" | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| - ไม่มีใครได้เปรียบหรือเสียเปรียบ ได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย/ตกลงกันแล้ว | 31 | 60.79 |
| - เจ้าของที่ดินเสียเปรียบเพราะระยะเวลาเช่าที่ดินนานเกินไป/บางครั้งไม่ได้ค่าเช่า | 10 | 19.61 |
| - เจ้าของที่ดินได้เปรียบ | 4 | 7.84 |
| - เกษตรกรเสียเปรียบเพราะลงทุนไปไม่ทันเท่าไหร่เจ้าของก็เรียกคืนแล้ว | 2 | 3.92 |
| - เสียเปรียบเป็นบางอย่าง เช่น เช่าระยะยาวเจ้าของอาจต้องการที่คืนก็ทำไม่ได้ | 1 | 1.96 |
| - ไม่ระบุ | 3 | 5.88 |
| **รวม** | **51** | **100.00** |

จากตาราง 3 พบว่า เจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกรส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการเช่าที่ดินในปัจจุบันของ "เกษตรกร" หรือ "เจ้าของที่ดิน" ว่าไม่มีใครได้เปรียบหรือเสียเปรียบได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย/ ตกลงกันแล้ว ร้อยละ 60.79 รองลงมา เจ้าของที่ดินเสียเปรียบเพราะระยะเวลาเช่าที่ดินนานเกินไป/บางครั้งไม่ได้ค่าเช่า ร้อยละ 19.61

เจ้าของที่ดินได้เปรียบ ร้อยละ 7.84 เกษตรกรเสียเปรียบเพราะลงทุนไปไม่ทันเท่าไหร่เจ้าของก็เรียกคืนแล้ว ร้อยละ 3.92 เสียเปรียบเป็นบางอย่างเช่น เช่าระยะยาวเจ้าของอาจต้องการที่คืนก็ทำไม่ได้ ร้อยละ 1.96 และไม่ระบุ ร้อยละ 5.88

**ตารางที่ 4 จำนวนและร้อยละของเจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร จำแนกตามความคิดเห็นเกี่ยวกับระยะเวลาการเช่าที่ดินตามที่กฎหมายให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี**

| ระยะเวลาการเช่าที่ดินตามที่กฎหมายให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| - นานเกินไป | 30 | 58.82 |
| - ไม่นาน เพราะทำให้ผู้เช่าสามารถทำกินและฟื้นฟูฐานะให้ดีขึ้น | 5 | 9.80 |
| - แล้วแต่ผู้เช่าและผู้ให้เช่าตกลงกัน | 8 | 15.69 |
| - ไม่ระบุ | 8 | 15.69 |
| **รวม** | **51** | **100.00** |

จากตาราง 4 พบว่า เจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกรส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระยะเวลาการเช่าที่ดินตามที่กฎหมายให้ทำสัญญาเช่าว่านานถึง 6 ปี นั้น ร้อยละ 58.82 ระบุว่า นานเกินไป รองลงมา แล้วแต่ผู้เช่าและผู้ให้เช่าตกลงกัน ร้อยละ 15.69 ไม่นานเพราะทำให้ผู้เช่าสามารถทำกินและฟื้นฟูฐานะให้ดีขึ้น ร้อยละ 9.80 และไม่ระบุ ร้อยละ 15.69

**ตารางที่ 5 จำนวนและร้อยละของเจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร จำแนกตามความคิดเห็นเกี่ยวกับการขายที่นาให้ผู้มีสิทธิ์เช่าก่อน**

| การขายที่นาให้ผู้มีสิทธิ์เช่าก่อน | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| - เห็นด้วย เพราะ ผู้เช่าจะได้รับรู้ด้วย และผู้เช้ารู้ว่าพื้นที่นาเป็นอย่างไร | 20 | 39.22 |
| - ไม่เห็นด้วย เพราะ สิทธิอยู่ที่เจ้าของเป็นคนตัดสินใจ | 28 | 54.90 |
| - ไม่ระบุ | 3 | 5.88 |
| **รวม** | **51** | **100.00** |

จากตาราง 5 พบว่า เจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการขายที่นาให้ผู้มีสิทธิ์เช่าก่อน เพราะสิทธิอยู่ที่เจ้าของเป็นคนตัดสินใจ ร้อยละ 54.90 เห็นด้วย

กับการขายที่นาให้ผู้มีสิทธิ์เช่าก่อน เพราะ ผู้เช่าจะได้รับรู้ด้วย และผู้เช้ารู้ว่าพื้นที่นาเป็นอย่างไร ร้อยละ 39.22 และไม่ระบุ ร้อยละ 5.88

**ตารางที่ 6 จำนวนและร้อยละของเจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร จำแนกตามความคิดเห็นเกี่ยวกับระยะเวลาการเช่าและ การขายที่นาให้ตกลงกันเอง**

| ระยะเวลาการเช่าและการขายที่นาให้ตกลงกันเอง | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| - เห็นด้วย เพราะ น่าจะตกลงกันได้ และเข้าใจกันง่ายดี | 35 | 68.63 |
| - ไม่เห็นด้วย เพราะ ขึ้นอยู่กับเจ้าของที่ดินว่าจะขายให้ใครก็ได้ | 14 | 27.45 |
| - ไม่ระบุ | 2 | 3.92 |
| **รวม** | **51** | **100.00** |

จากตาราง 6 พบว่า เจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกรส่วนใหญ่เห็นด้วยกับให้เจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินตกลงระยะเวลาการเช่าและการขายที่นากันเอง เพราะน่าจะตกลงกันได้ และเข้าใจกันง่ายดี ร้อยละ 68.63 และไม่เห็นด้วยกับให้เจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินตกลงระยะเวลาการเช่าและการขายที่นากันเอง เพราะขึ้นอยู่กับเจ้าของที่ดินว่าจะขายให้ใครก็ได้ ร้อยละ 27.45 และไม่ระบุ ร้อยละ 3.92

**ตารางที่ 7 ข้อเสนอแนะของเจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกรต่อการแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2524**

| ข้อเสนอแนะ | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| - ควรแก้ไขได้นานแล้ว และต้องให้ประชาชนรับรู้ทั่วถึงด้วย | 26 | 50.98 |
| - ไม่ทราบ/ไม่รู้เกี่ยวกับ พรบ. การเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร | 16 | 31.37 |
| - แล้วแต่ความเหมาะสม | 2 | 3.92 |
| - ดีอยู่แล้ว | 1 | 1.96 |
| - แก้หรือไม่แก้ก็เหมือนเดิม ชาวบ้านก็ตกลงกันเอง | 1 | 1.96 |
| - ไม่ระบุ | 5 | 9.80 |
| **รวม** | **51** | **100.00** |

จากตาราง 7 พบว่า เจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกรส่วนใหญ่มีข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2524 โดยควรแก้ไขได้นานแล้ว

และต้องให้ประชาชนรับรู้ทั่วถึงด้วย ร้อยละ 50.98 รองลงมา ไม่ทราบ/ไม่รู้เกี่ยวกับ พรบ. การเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร ร้อยละ 31.37 แล้วแต่ความเหมาะสม ร้อยละ 3.92 ดีอยู่แล้ว และแก้หรือไม่แก้ก็เหมือนเดิม ชาวบ้านก็ตกลงกันเอง ในสัดส่วนที่เท่ากัน ร้อยละ 1.96 และไม่ระบุ ร้อยละ 9.80

**ส่วนที่ 2 ข้อมูลทั่วไปของเจ้าของที่ดิน และความคิดเห็นของเจ้าของที่ดินเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2524**

**2.1 ข้อมูลทั่วไปของเจ้าของที่ดิน**

**ตารางที่ 8 จำนวนและร้อยละของเจ้าของที่ดิน จำแนกตามลักษณะทั่วไป**

| ลักษณะทั่วไป | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| **เพศ** | | |
| ชาย | 50 | 45.87 |
| หญิง | 59 | 54.13 |
| **รวม** | **109** | **100.00** |
| **อายุ** | | |
| ต่ำกว่า 40 ปี | 10 | 9.17 |
| 40-49 ปี | 29 | 26.61 |
| 50 ปีขึ้นไป | 70 | 64.22 |
| **รวม** | **109** | **100.00** |
| **การศึกษาที่สำเร็จมาชั้นสูงสุด** | | |
| ไม่ได้เรียนหนังสือ | 5 | 4.59 |
| มัธยมศึกษาตอนต้น/ต่ำกว่า | 68 | 62.39 |
| มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. | 28 | 25.69 |
| อนุปริญญา/ปวส. | 3 | 2.75 |
| ปริญญาตรี/เทียบเท่า | 2 | 1.83 |
| ไม่ระบุ | 3 | 2.75 |
| **รวม** | **109** | **100.00** |

**ตารางที่ 8** (ต่อ)

| ลักษณะทั่วไป | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| **รายได้** | | |
| ไม่เกิน 5,000 บาท | 37 | 33.94 |
| 5,001-10,000 บาท | 37 | 33.94 |
| 10,001-15,000 บาท | 19 | 17.43 |
| 15,001-20,000 บาท | 7 | 6.42 |
| มากกว่า 20,000 บาท | 2 | 1.83 |
| ไม่ระบุ | 7 | 6.42 |
| **รวม** | **109** | **100.00** |

จากตาราง 8 พบว่า เจ้าของที่ดินที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ เป็นเพศหญิง ร้อยละ 54.13 และเพศชาย ร้อยละ 45.87 ส่วนใหญ่อายุ 50 ปีขึ้นไป ร้อยละ 64.22 รองลงมา 40-49 ปี ร้อยละ 26.61 ต่ำกว่า 40 ปี ร้อยละ 9.17 จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น/ต่ำกว่า ร้อยละ 62.39 รองลงมา มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. ร้อยละ 25.69 ไม่ได้เรียนหนังสือ ร้อยละ 4.59 อนุปริญญา/ปวส. ร้อยละ 2.75 ปริญญาตรี/เทียบเท่า ร้อยละ 1.83 และไม่ระบุ ร้อยละ 2.75 มีรายได้ไม่เกิน 5,000 บาท และ 5,001-10,000 บาท ในสัดส่วนเท่า ๆ กัน ร้อยละ 33.94 รองลงมา 10,001-15,000 บาท ร้อยละ 17.43 15,001-20,000 บาท ร้อยละ 6.42 มากกว่า 20,000 บาท ร้อยละ 1.83 และไม่ระบุ ร้อยละ 6.42

**2.2 การให้เช่าที่ดินของเจ้าของที่ดิน**

**ตารางที่ 9 จำนวนและร้อยละของเจ้าของที่ดิน จำแนกตามจำนวนที่ดินที่มี**

| จำนวนที่ดินที่มี | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| ไม่เกิน 5 ไร่ | 45 | 48.91 |
| 6-10 ไร่ | 21 | 22.83 |
| 11-15 ไร่ | 12 | 13.04 |
| 15-20 ไร่ | 6 | 6.52 |
| มากกว่า 20 ไร่ | 8 | 8.70 |
| **รวม** | **92** | **100.00** |

จากตาราง 9 พบว่า เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่มีที่ดินจำนวน ไม่เกิน 5 ไร่ ร้อยละ 48.91 รองลงมา 6-10 ไร่ ร้อยละ 22.83 11-15 ไร่ ร้อยละ 13.04 มากกว่า 20 ไร่ ร้อยละ 8.70 และ15-20 ไร่ ร้อยละ 6.52

**ตารางที่ 10 จำนวนและร้อยละของเจ้าของที่ดิน จำแนกตามจำนวนที่ดินให้เช่า**

| จำนวนที่ดินให้เช่า | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| ไม่เกิน 5 ไร่ | 31 | 48.44 |
| 6-10 ไร่ | 19 | 29.69 |
| 11-15 ไร่ | 7 | 10.94 |
| 15-20 ไร่ | 2 | 3.13 |
| มากกว่า 20 ไร่ | 5 | 7.81 |
| **รวม** | **64** | **100.00** |

จากตาราง 10 พบว่า เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่มีที่ดินให้เช่าจำนวน ไม่เกิน 5 ไร่ ร้อยละ 48.44 รองลงมา 6-10 ไร่ ร้อยละ 29.69 11-15 ไร่ ร้อยละ 10.94 มากกว่า 20 ไร่ ร้อยละ 7.81 และ15-20 ไร่ ร้อยละ 3.13

**ตารางที่ 11 จำนวนและร้อยละของเจ้าของที่ดิน จำแนกตามการทำสัญญาเช่าที่ดิน**

| การทำสัญญาเช่าที่ดิน | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| - ทำ | 39 | 35.78 |
| - ไม่ทำ เพราะ ไว้ใจกัน ทำกันเอง ญาติพี่น้องเป็นคนทำ | 69 | 63.30 |
| - ไม่ระบุ | 1 | 0.92 |
| **รวม** | **109** | **100.00** |

จากตาราง 11 พบว่า เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ระบุว่าไม่ได้ทำสัญญาเช่าที่ดิน เพราะ ไว้ใจกัน ทำกันเอง ญาติพี่น้องเป็นคนทำ ร้อยละ 63.30 และทำสัญญาเช่า ร้อยละ 35.78 ไม่ระบุ ร้อยละ 0.92

**ตารางที่ 12 จำนวนและร้อยละของเจ้าของที่ดิน จำแนกตามค่าเช่าที่ดินที่ให้เช่า**

| ค่าเช่าที่ดิน | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| - ต่อปี เฉลี่ยปีละ 1,083.33 บาท | 7 | 6.42 |
| - ต่อรอบ เฉลี่ยรอบละ 1,450.88 บาท | 57 | 52.29 |
| - เป็นผลผลิตต่อปี เฉลี่ยปีละ 4,000 บาท | 4 | 3.67 |
| - เป็นผลผลิตต่อรอบ เฉลี่ยรอบละ 833.33 บาท | 3 | 2.75 |
| - ไม่ระบุ | 38 | 34.86 |
| **รวม** | **109** | **100.00** |

จากตาราง 12 พบว่า เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ระบุว่าคิดค่าเช่าที่ดินต่อรอบ เฉลี่ยรอบละ 1,450.88 บาทร้อยละ 52.29 รองลงมา คิดค่าเช่าที่ดินต่อปี เฉลี่ยปีละ 1,083.33 บาท ร้อยละ 6.42 คิดค่าเช่าที่ดินเป็นผลผลิตต่อปี เฉลี่ยปีละ 4,000 บาท ร้อยละ 3.67 คิดค่าเช่าที่ดินเป็นผลผลิตต่อรอบ เฉลี่ยรอบละ 833.33 บาท ร้อยละ 2.75 และไม่ระบุ ร้อยละ 34.86

## 2.3 การรับรู้รับทราบของเจ้าของที่ดินเกี่ยวกับกฎหมายการเช่าที่ดิน

**ตารางที่ 13 จำนวนและร้อยละของเจ้าของที่ดิน จำแนกตามการรับรู้รับทราบว่ามีกฎหมายการเช่าที่ดินที่กำหนดให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี**

| การรับรู้รับทราบกฎหมายการเช่าที่ดินที่กำหนดให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| - ทราบ เพราะ ผู้เช่าเป็นคนบอก และทราบมาบ้างแล้ว | 52 | 47.71 |
| - ไม่ทราบ เพราะไม่ได้สนใจ | 56 | 51.38 |
| - ไม่ระบุ | 1 | 0.92 |
| **รวม** | **109** | **100.00** |

จากตาราง 13 พบว่า เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ระบุไม่ทราบว่ามีกฎหมายการเช่าที่ดินที่กำหนดให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี เพราะไม่ได้สนใจ ร้อยละ 51.38 และทราบว่ามีกฎหมายการเช่าที่ดินที่กำหนดให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี เพราะผู้เช่าเป็นคนบอกและทราบมาบ้างแล้ว ร้อยละ 47.71 และไม่ระบุ ร้อยละ 0.92

**2.4 ความคิดเห็นของเจ้าของที่ดินเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2524**

**ตารางที่ 14 จำนวนและร้อยละของเจ้าของที่ดิน จำแนกตามความคิดเห็นเกี่ยวกับระยะเวลาการทำสัญญาเช่า 6 ปี**

| ระยะเวลาการทำสัญญาเช่า 6 ปี | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| - นานเกินไป ควรปรับเป็นเฉลี่ย 2.62 ปี | 90 | 82.57 |
| - เหมาะสมดีแล้ว | 13 | 11.93 |
| - ไม่ระบุ | 6 | 5.50 |
| **รวม** | **109** | **100.00** |

จากตาราง 14 พบว่า เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อระยะเวลาการทำสัญญาเช่า 6 ปี ว่านานเกินไป ควรปรับเป็นเฉลี่ย 2.62 ปี ร้อยละ 82.57 เหมาะสมดีแล้ว ร้อยละ 11.93 และไม่ระบุ ร้อยละ 5.50

**ตารางที่ 15 จำนวนและร้อยละของเจ้าของที่ดิน จำแนกตามความคิดเห็นเกี่ยวกับการไม่มีสัญญาเช่า**

| ความคิดเห็นต่อการไม่มีสัญญาเช่า | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| - เสียเปรียบ เพราะ นานเกินไป ถ้ามีคนติดต่อขอซื้อก็ไม่สามารถขายให้ได้ เป็นต้น | 22 | 20.18 |
| - ไม่เสียเปรียบเพราะ ได้ค่าเช่า มีหลักฐานไม่สามารถโกงได้ เป็นต้น | 74 | 67.89 |
| - ไม่ระบุ | 13 | 11.93 |
| **รวม** | **109** | **100.00** |

จากตาราง 14 พบว่า เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อการไม่มีสัญญาเช่า ว่าไม่เป็นการเสียเปรียบเพราะได้ค่าเช่า มีหลักฐานไม่สามารถโกงได้ เป็นต้น ร้อยละ 67.89 เห็นว่าเสียเปรียบ เพราะนานเกินไป ถ้ามีคนติดต่อขอซื้อก็ไม่สามารถขาย ร้อยละ 20.18 และไม่ระบุ ร้อยละ 11.93

**ตารางที่ 16 จำนวนและร้อยละของเจ้าของที่ดิน จำแนกตามความคิดเห็นเกี่ยวกับการขายที่นาให้ผู้มีสิทธิ์เช่าก่อน**

| การขายที่นาให้ผู้มีสิทธิ์เช่าก่อน | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| - เห็นด้วย เพราะ ผู้เช่าทำอยู่และสนิทกัน | 37 | 33.94 |
| - ไม่เห็นด้วย เพราะ แล้วแต่เจ้าของที่ดินจะขายให้ใครก่อนก็ได้ | 54 | 49.54 |
| - ไม่ระบุ | 18 | 16.51 |
| **รวม** | **109** | **100.00** |

จากตาราง 16 พบว่า เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ระบุว่าไม่เห็นด้วยกับการขายที่นาให้ผู้มีสิทธิ์เช่าก่อน เพราะแล้วแต่เจ้าของที่ดินจะขายให้ใครก่อนก็ได้ ร้อยละ 49.54 เห็นด้วยกับการขายที่นาให้ผู้มีสิทธิ์เช่าก่อน เพราะผู้เช่าทำอยู่และสนิทกัน ร้อยละ 33.94 และไม่ระบุ ร้อยละ 16.51

**ตารางที่ 17 จำนวนและร้อยละของเจ้าของที่ดิน จำแนกตามความคิดเห็นเกี่ยวกับระยะเวลาการเช่าและการขายที่นาให้ตกลงกันเอง**

| ระยะเวลาการเช่าและการขายที่นาให้ตกลงกันเอง | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| - เห็นด้วย เพราะ ไม่มีใครได้เปรียบเสียเปรียบ | 63 | 57.80 |
| - ไม่เห็นด้วย เพราะ ขึ้นอยู่กับเจ้าของที่ดิน | 33 | 30.28 |
| - ไม่ระบุ | 13 | 11.93 |
| **รวม** | **109** | **100.00** |

จากตาราง 17 พบว่า เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ว่าเห็นด้วยกับการที่ให้เจ้าของที่ดินกับผู้เช่าตกลงระยะเวลาการเช่าและการขายที่นากันเอง เพราะไม่มีใครได้เปรียบเสียเปรียบ ร้อยละ 57.80 ไม่เห็นด้วยกับการที่ให้เจ้าของที่ดินกับผู้เช่าตกลงระยะเวลาการเช่าและการขายที่นากันเอง เพราะขึ้นอยู่กับเจ้าของที่ดิน ร้อยละ 30.28 และไม่ระบุ ร้อยละ 11.93

**ตารางที่ 18 ข้อเสนอแนะของเจ้าของที่ดินต่อการแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2524**

| ข้อเสนอแนะ | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| - ควรแก้ไขให้เหลือ 3 ปี และให้ชาวบ้านรับรู้ข่าวสารเรื่องการเช่าที่ดินด้วย | 27 | 41.54 |
| - เจ้าของที่ดินและผู้เช่าส่วนใหญ่ไม่มีความรู้เรื่อง พรบ. | 16 | 24.62 |
| - จะแก้ไขหรือไม่แก้ไขชาวบ้านคงไม่มีส่วนร่วม | 11 | 16.92 |
| - ไม่ควรแก้ไขเพราะอย่างเดิมดีอยู่แล้ว | 3 | 4.62 |
| - ชาวบ้านส่วนมากไม่ค่อยมีความรู้เรื่องนี้ ฉะนั้นทางราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องแจ้งให้ชาวบ้านรับรู้เรื่องบ้าง | 1 | 1.54 |
| - แก้ก็ได้ไม่แก้ก็ได้ เพราะจะแก้มาอย่างไรก็ไม่รู้ถึงชาวบ้านอยู่ดี | 1 | 1.54 |
| - ไม่ทราบ | 6 | 9.23 |
| **รวม** | **109** | **100.00** |

จากตาราง 18 พบว่า เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ระบุข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2524 ว่า ควรแก้ไขให้เหลือ 3 ปี และให้ชาวบ้านรับรู้ข่าวสารเรื่องการเช่าที่ดินด้วย ร้อยละ 41.54 รองลงมา เจ้าของที่ดินและผู้เช่าส่วนใหญ่ไม่มีความรู้เรื่อง พรบ. ร้อยละ 24.62 จะแก้ไขหรือไม่แก้ไขชาวบ้านคงไม่มีส่วนร่วม ร้อยละ 16.92 ไม่ควรแก้ไขเพราะอย่างเดิมดีอยู่แล้ว ร้อยละ 4.62 ชาวบ้านส่วนมากไม่ค่อยมีความรู้เรื่องนี้ ฉะนั้นทางราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องแจ้งให้ชาวบ้านรับรู้เรื่องบ้าง และแก้ก็ได้ไม่แก้ก็ได้ เพราะจะแก้มาอย่างไรก็ไม่รู้ถึงชาวบ้านอยู่ดี ในสัดส่วนที่เท่ากัน ร้อยละ 1.54 และไม่ทราบ ร้อยละ 9.23

**ส่วนที่ 3 ข้อมูลทั่วไปของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน และความคิดเห็นของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน เกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2524**

### 3.1 ข้อมูลทั่วไปของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน

**ตารางที่ 19 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามลักษณะทั่วไป**

| ลักษณะทั่วไป | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| **เพศ** | | |
| ชาย | 65 | 73.03 |
| หญิง | 24 | 26.97 |
| **รวม** | **89** | **100.00** |
| **อายุ** | | |
| ไม่เกิน 40 ปี | 6 | 6.74 |
| 40-49 ปี | 23 | 25.84 |
| 50 ปีขึ้นไป | 58 | 65.17 |
| ไม่ระบุ | 2 | 2.25 |
| **รวม** | **89** | **100.0** |
| **การศึกษาที่สำเร็จมาชั้นสูงสุด** | | |
| ไม่ได้เรียนหนังสือ | 2 | 2.25 |
| มัธยมศึกษาตอนต้น/ต่ำกว่า | 68 | 76.40 |
| มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. | 17 | 19.10 |
| อนุปริญญา/ปวส. | - | - |
| ปริญญาตรี/เทียบเท่า | 2 | 2.25 |
| สูงกว่าปริญญาตรี | - | - |
| **รวม** | **89** | **100.00** |

จากตาราง 19 พบว่า เกษตรกรผู้เช่าที่ดินที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ เป็นเพศชาย ร้อยละ 73.03 และเพศหญิงร้อยละ 26.97 ส่วนใหญ่อายุ 50 ปีขึ้นไป ร้อยละ 65.17 รองลงมา 40-49 ปี ร้อยละ 25.84 ไม่เกิน 40 ปี ร้อยละ 6.74 และไม่ระบุ ร้อยละ 2.25 ส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น/ต่ำกว่า ร้อยละ 76.40 รองลงมา มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. ร้อยละ 19.10 ไม่ได้เรียนหนังสือและปริญญาตรี/เทียบเท่า ในสัดส่วนเท่ากัน ร้อยละ 2.25

### 3.2 การมีที่ดินเป็นของตนเองและการเช่าที่ดินของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน

**ตารางที่ 20 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามการมีที่ดินเป็นของตนเองมาก่อน**

| การมีที่ดินเป็นของตนเองมาก่อน | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| - มี | 66 | 74.16 |
| - ไม่มี | 20 | 22.47 |
| - ไม่ระบุ | 3 | 3.37 |
| **รวม** | 89 | 100.00 |

จากตาราง 20 พบว่า เกษตรกรผู้เช่าที่ดินที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีที่ดินเป็นของตนเองมาก่อน ร้อยละ 74.16 ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ร้อยละ 22.47 และไม่ระบุ ร้อยละ 3.37

**ตารางที่ 21 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามขนาดของที่ดิน**

| ขนาดของที่ดิน | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| - แปลงใหญ่ | 5 | 7.25 |
| - แปลงกลาง | 32 | 46.38 |
| - แปลงเล็ก | 31 | 44.93 |
| - ไม่ระบุ | 1 | 1.45 |
| **รวม** | **69** | **100.0** |

จากตาราง 21 พบว่า ขนาดของที่ดินของเกษตรกร ส่วนใหญ่เป็นแปลงขนาดกลาง ร้อยละ 46.38 รองลงมา แปลงขนาดเล็ก ร้อยละ 44.93 แปลงขนาดใหญ่ ร้อยละ 7.25 และไม่ระบุ ร้อยละ 1.45

**ตารางที่ 22 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามที่ดินที่มีในปัจจุบัน**

| ที่ดินที่มีในปัจจุบัน | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| - ยังอยู่ | 49 | 71.01 |
| - ขายไปเมื่อ | | |
| *พ.ศ. 2550 ร้อยละ 50.0* | 4 | 5.80 |
| *พ.ศ. 2553 ร้อยละ 50.0* | | |
| - ไม่ระบุ | 16 | 23.19 |
| **รวม** | **69** | **100.0** |

จากตาราง 22 พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ยังมีที่ดินอยู่ในปัจจุบัน ร้อยละ 71.01 รองลงมา ขายไปแล้วเมื่อ พ.ศ. 2550 และ 2553 ร้อยละ 5.80 และไม่ระบุ ร้อยละ 23.19

**ตารางที่ 23 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามการเช่าที่ดิน**

| การเช่าที่ดิน | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| - ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ต้องเช่าประมาณ 18.42 ไร่ | 25 | 28.09 |
| - มีที่ดินเป็นของตนเอง *แต่ต้องเช่าเพิ่มเพราะตนเองมีที่ทำนาไม่เพียงพอ และต้องการทำหลายที่เพื่อหมุนเวียนกันไป เป็นต้น* | 63 | 70.79 |
| - ไม่ระบุ | 1 | 1.12 |
| **รวม** | **89** | **100.0** |

จากตาราง 23 พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่มีที่ดินเป็นของตนเอง แต่ต้องเช่าเพิ่ม เพราะ ตนเองมีที่ทำนาไม่เพียงพอ และต้องการทำหลายที่เพื่อหมุนเวียนกันไป เป็นต้น ร้อยละ 70.79 และไม่มีที่นาเป็นของตนเอง ต้องเช่าประมาณ 18.42 ไร่ ร้อยละ 28.09 และไม่ระบุ ร้อยละ 1.12

**ตารางที่ 24 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามจำนวนที่ดินที่มีอยู่**

| จำนวนที่ดินที่มีอยู่ | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| ไม่เกิน 5 ไร่ | 16 | 17.98 |
| 6-10 ไร่ | 18 | 20.22 |
| 11-15 ไร่ | 10 | 11.24 |
| 16-20 ไร่ | 9 | 10.11 |
| มากกว่า 20 ไร่ | 12 | 13.48 |
| ไม่ระบุ | 24 | 26.97 |
| **รวม** | **89** | **100.0** |

จากตาราง 24 พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่มีที่ดิน 6-10 ไร่ ร้อยละ 20.22 รองลงมา ไม่เกิน 5 ไร่ ร้อยละ 17.98 มากกว่า 20 ไร่ ร้อยละ 13.48 11-15 ไร่ ร้อยละ 11.24 16-20 ไร่ ร้อยละ 10.11 และไม่ระบุ ร้อยละ 26.97

**ตารางที่ 25 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามจำนวนที่ดินที่เช่าเพิ่ม**

| จำนวนที่ดินที่เช่าเพิ่ม | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| ไม่เกิน 2 ปี | 17 | 19.10 |
| 3-4 ปี | 12 | 13.48 |
| 5-6 ปี | 19 | 21.35 |
| 7-8 ปี | 4 | 4.49 |
| 9-10 ปี | 14 | 15.73 |
| ไม่ระบุ | 23 | 25.84 |
| **รวม** | **89** | **100.0** |

จากตาราง 25 พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่เช่าที่ดินเพิ่ม 5-6 ปี ร้อยละ 21.35 รองลงมา ไม่เกิน 2 ปี ร้อยละ 19.10 9-10 ปี ร้อยละ 15.73 3-4 ปี ร้อยละ 13.48 7-8 ปี ร้อยละ 4.49 และไม่ระบุ ร้อยละ 25.84

**ตารางที่ 26 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามขนาดที่ดินที่เช่าเพิ่ม**

| ขนาดที่ดินที่เช่าเพิ่ม | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| ไม่เกิน 5 ไร่ | 4 | 4.49 |
| 6-10 ไร่ | 15 | 16.85 |
| 11-15 ไร่ | 32 | 35.96 |
| 16-20 ไร่ | 1 | 1.12 |
| มากกว่า 20 ไร่ | 1 | 1.12 |
| ไม่ระบุ | 36 | 40.45 |
| **รวม** | **89** | **100.0** |

จากตาราง 26 พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ที่ดินที่เช่าเพิ่ม 11-15 ไร่ ร้อยละ 35.96 รองลงมา 6-10 ไร่ ร้อยละ 16.85 ไม่เกิน 5 ไร่ ร้อยละ 4.49 16-20 ไร่ และมากกว่า 20 ไร่ ในสัดส่วนที่เท่ากัน ร้อยละ 1.12 ไม่ระบุ ร้อยละ 40.45

**ตารางที่ 27 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามการทำสัญญาเช่าที่ดิน**

| การทำสัญญาเช่าที่ดิน | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| - ทำ โดยทำสัญญาเช่า 6 ปีเป็นลายลักษณ์อักษร | 26 | 29.21 |
| - ไม่ทำ เพราะ เป็นญาติ พี่น้อง คนในครอบครัว และสัญญาปากเปล่า เป็นต้น | 62 | 69.66 |
| - ไม่ระบุ | 1 | 1.12 |
| **รวม** | **89** | **100.00** |

จากตาราง 27 พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่ทำสัญญาเช่าที่ดิน เพราะ เป็นญาติ พี่น้อง คนในครอบครัว และสัญญาปากเปล่า ร้อยละ 69.66 และทำสัญญาเช่า 6 ปีเป็นลายลักษณ์อักษร ร้อยละ 29.21 และไม่ระบุ ร้อยละ 1.12

**ตารางที่ 28 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามค่าเช่าที่ดิน**

| ค่าเช่าที่ดิน | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| - ต่อปี เฉลี่ยปีละ 1,050 บาท | 9 | 10.11 |
| - ต่อรอบ เฉลี่ยรอบละ 1,040 บาท | 55 | 61.80 |
| - เป็นผลผลิตต่อปี เฉลี่ยปีละ1,000 บาท | 6 | 6.74 |
| - เป็นผลผลิตต่อรอบ เฉลี่ยรอบละ 1,000 บาท | 8 | 8.99 |
| - ไม่ระบุ | 11 | 12.36 |
| **รวม** | **89** | **100.00** |

จากตาราง 28 พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่เช่าที่ดินต่อรอบ เฉลี่ยรอบละ 1,040 บาท ร้อยละ 61.80 รองลงมา เช่าที่ดินต่อปี เฉลี่ยปีละ 1,050 บาท ร้อยละ 10.11 จ่ายค่าเช่าเป็นผลผลิตต่อรอบ เฉลี่ยรอบละ 1,000 บาท ร้อยละ 8.99 จ่ายค่าเช่าเป็นผลผลิตต่อปี เฉลี่ยปีละ 1,000 บาท ร้อยละ 6.74 และไม่ระบุ ร้อยละ 12.36

**3.3 การรับรู้รับทราบของเกษตรกรผู้เช่าที่ดินเกี่ยวกับกฎหมายการเช่าที่ดินที่กำหนดให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี**

**ตารางที่ 29 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามการรับรู้รับทราบว่ามีกฎหมายการเช่าที่ดินที่กำหนดให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี**

| กฎหมายการเช่าที่ดินที่กำหนดให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| - ทราบ ไม่ทำสัญญา เพราะ เป็นญาติพี่น้องกันไม่ต้องทำ ไม่ได้เช่าจะทำทำไม เป็นต้น | 71 | 79.78 |
| - ไม่ทราบ เพราะไม่มีความรู้ในเรื่องการทำสัญญา เช่าที่ดินขนาดเล็ก เป็นต้น | 18 | 20.22 |
| **รวม** | **89** | **100.00** |

จากตาราง 29 พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ทราบว่ามีกฎหมายการเช่าที่ดินที่กำหนดให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี ร้อยละ 79.78 ไม่ทราบ เพราะไม่มีความรู้ในเรื่องการทำสัญญา เช่าที่ดินขนาดเล็ก เป็นต้น ร้อยละ 20.22

**ตารางที่ 30 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามการรับรู้รับทราบเหตุผลที่เจ้าของที่ดินจึงไม่ยอมทำสัญญา**

| เหตุผลที่เจ้าของที่ดินจึงไม่ยอมทำสัญญา | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| - ทราบ เพราะ เป็นพี่น้องกัน ยุ่งยาก ขึ้นอยู่กับเจ้าของที่ | 24 | 26.97 |
| - ไม่ทราบ เพราะ ขึ้นอยู่กับเจ้าของที่ | 55 | 61.80 |
| - ไม่ระบุ | 10 | 11.24 |
| **รวม** | **89** | **100.0** |

จากตาราง 30 พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ระบุเหตุผลที่เจ้าของที่ดินจึงไม่ยอมทำสัญญา เพราะขึ้นอยู่กับเจ้าของที่ ร้อยละ 61.80 และเพราะเป็นพี่น้องกัน ยุ่งยาก ขึ้นอยู่กับเจ้าของที่ ร้อยละ 26.97 ไม่ระบุ ร้อยละ 11.24

**3.4 ความคิดเห็นของเจ้าของที่ดินเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2524**

**ตารางที่ 31 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามความคิดเห็นเกี่ยวกับการเสียเปรียบเจ้าของที่ดิน**

| การเสียเปรียบเจ้าของที่ดิน | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| - เสียเปรียบ เพราะ เจ้าของที่ดินคิดเป็นรอบแต่ผลผลิตบางรอบได้บางรอบก็ไม่ได้ | 7 | 7.87 |
| - ไม่เสียเปรียบเพราะตกลงกันก่อนที่จะเช่าที่ดิน และเจ้าของที่ดินได้รับค่าเช่าตลอดอยู่แล้ว | 82 | 92.13 |
| **รวม** | **89** | **100.00** |

จากตาราง 31 พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ระบุว่าการที่เจ้าของที่ดินจึงไม่ยอมทำสัญญานั้นไม่เสียเปรียบเพราะตกลงกันก่อนที่จะเช่าที่ดิน และเจ้าของที่ดินได้รับค่าเช่าตลอดอยู่แล้ว เป็นต้น ร้อยละ 92.13 และระบุว่าเสียเปรียบ เพราะ เจ้าของที่ดินคิดเป็นรอบแต่ผลผลิตบางรอบได้บางรอบก็ไม่ได้ เป็นต้น ร้อยละ 7.87

**ตารางที่ 32 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามการแก้ไขเมื่อรู้ว่าเสียเปรียบเจ้าของที่ดิน**

| การแก้ไขเมื่อรู้ว่าเสียเปรียบเจ้าของที่ดิน | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| - ถ้าคิดว่าเสียเปรียบก็ทำสัญญาเช่าให้ถูกต้อง/ลดค่าเช่า/เลิกเช่า | 21 | 23.60 |
| - ต้องการให้เจ้าของที่ทำสัญญาให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด คือ 6 ปี | 15 | 16.85 |
| - แล้วแต่เจ้าของที่กับผู้เช่าตกลงกัน เพื่อสร้างข้อตกลงระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่า | 10 | 11.24 |
| - ไม่เสียเปรียบ | 4 | 4.49 |
| - ไม่รู้/ไม่ทราบ | 3 | 3.37 |
| - ไม่ระบุ | 36 | 40.45 |
| **รวม** | **89** | **100.00** |

จากตาราง 32 พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ให้เหตุผลกรณีเมื่อรู้ว่าเสียเปรียบเจ้าของที่ดินว่า ถ้าคิดว่าเสียเปรียบก็ทำสัญญาเช่าให้ถูกต้อง/ลดค่าเช่า/เลิกเช่า ร้อยละ 23.60 รองลงมา ต้องการให้เจ้าของที่ทำสัญญาให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด คือ 6 ปี ร้อยละ 16.85 แล้วแต่เจ้าของที่กับผู้เช่าตกลงกัน เพื่อสร้างข้อตกลงระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่า ร้อยละ 11.24 ระบุว่าไม่เสียเปรียบ ร้อยละ 4.49 ไม่รู้/ไม่ทราบ ร้อยละ 3.37 และไม่ระบุ ร้อยละ 40.45

**ตารางที่ 33 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามการเคยลงทุนพัฒนาที่นา**

| การเคยลงทุนพัฒนาที่นา | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| - เคย เพราะ ขุดรางน้ำเข้านา ขุดคลองและปรับพื้นดิน เป็นต้น | 73 | 82.02 |
| - ไม่เคย เพราะ เป็นที่เพาะปลูกหมุนเวียน เจ้าของทำไว้ดีอยู่แล้ว เป็นต้น | 15 | 16.85 |
| - ไม่ระบุ | 1 | 1.12 |
| **รวม** | **89** | **100.00** |

จากตาราง 33 พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ระบุว่าเคยลงทุนพัฒนาที่นา เพราะ ขุดรางน้ำเข้านา ขุดคลองและปรับพื้นดิน เป็นต้น ร้อยละ 82.02 ไม่เคยลงทุนพัฒนาที่นา เพราะ เป็นที่เพาะปลูกหมุนเวียน เจ้าของทำไว้ดีอยู่แล้ว เป็นต้น ร้อยละ 16.85 และไม่ระบุ ร้อยละ 1.12

**ตารางที่ 34** จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามวิธีการปรับปรุงดิน (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

| วิธีการปรับปรุงดิน | จำนวน (คำตอบ) | ร้อยละ |
|---|---|---|
| ปุ๋ยเคมี | 85 | 96.59 |
| ปุ๋ยคอก | 15 | 17.05 |
| น้ำหมัก | 15 | 17.05 |
| ปุ๋ยพืชสด | 2 | 2.27 |

จากตาราง 34 พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ระบุวิธีการปรับปรุงดินโดยใช้ ปุ๋ยเคมี ร้อยละ 96.59 รองลงมา ปุ๋ยคอกและน้ำหมัก ในสัดส่วนที่เท่ากัน ร้อยละ 17.05 และปุ๋ยพืชสด ร้อยละ 2.27

**ตารางที่ 35** จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามความคิดเห็นเกี่ยวกับการขายที่นาให้ผู้มีสิทธิ์เช่าก่อน

| การขายที่นาให้ผู้มีสิทธิ์เช่าก่อน | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| - เห็นด้วย เพราะควรถามคนเช่าก่อนเพราะอาจจะซื้อไว้ทำเอง แต่ก็แล้วแต่เจ้าของจะตัดสินใจ | 40 | 44.94 |
| - ไม่เห็นด้วย เพราะ แล้วแต่เจ้าของจะตัดสินใจ | 46 | 51.69 |
| - ไม่ระบุ | 3 | 3.37 |
| **รวม** | **89** | **100.00** |

จากตาราง 35 พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ระบุว่าไม่เห็นด้วยกับการขายที่นาให้ผู้มีสิทธิ์เช่าก่อน เพราะ แล้วแต่เจ้าของจะตัดสินใจ ร้อยละ 51.69 และเห็นด้วยกับการขายที่นาให้ผู้มีสิทธิ์เช่าก่อน เพราะ ควรถามคนเช่าก่อนเพราะอาจจะซื้อไว้ทำเอง แต่ก็แล้วแต่เจ้าของจะตัดสินใจ ร้อยละ 44.94 และไม่ระบุ ร้อยละ 3.37

**ตารางที่ 36 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามความคิดเห็นเกี่ยวกับระยะเวลาการเช่าและการขายที่นาให้ตกลงกันเอง**

| ระยะเวลาการเช่าและการขายที่นาให้ตกลงกันเอง | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| - เห็นด้วย เพราะ จะได้ไม่ทะเลาะกันทีหลัง จะได้เข้าใจกันทั้งสองฝ่าย | 69 | 77.53 |
| - ไม่เห็นด้วย เพราะ แล้วแต่เจ้าของที่ดินจะกำหนดให้ทำสัญญาเช่า | 19 | 21.35 |
| - ไม่ระบุ | 1 | 1.12 |
| **รวม** | **89** | **100.00** |

จากตาราง 36 พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่เห็นด้วยกับระยะเวลาการเช่าและการขายที่นาให้เจ้าของที่นาและผู้เช่าตกลงกันเอง เพราะ จะได้ไม่ทะเลาะกันทีหลัง จะได้เข้าใจกันทั้งสองฝ่าย ร้อยละ 77.53 และไม่เห็นด้วย เพราะ แล้วแต่เจ้าของที่ดินจะกำหนดให้ทำสัญญาเช่า ร้อยละ 21.35 และไม่ระบุ ร้อยละ 1.12

**ตารางที่ 37 ข้อเสนอแนะของเกษตรกรผู้เช่าที่ดินต่อการแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2524**

| ข้อเสนอแนะ | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| - ควรแก้ไขได้แล้ว/ ลดระยะเวลาเช่าจาก 6 ปี เป็น 4 ปี | 35 | 39.33 |
| - ถ้า พรบ. ของเดิมดีอยู่แล้วก็ไม่ควรแก้/ ที่ผ่านมาก็ยังทำมาได้ไม่เห็นต้องเปลี่ยนแปลง | 2 | 2.25 |
| - ถ้าแก้แล้วแย่กว่าเดิมเหมือนตอนนี้คิดว่าไม่สมควรแก้ | 1 | 1.12 |
| - ไม่รู้เรื่อง/ไม่เข้าใจเกี่ยวกับ พรบ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 | 32 | 35.96 |
| - ไม่ระบุ | 19 | 21.34 |
| **รวม** | **89** | **100.00** |

จากตาราง 37 พบว่า เกษตรกรมีข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2524 โดยส่วนใหญ่เสนอว่า ควรแก้ไขได้แล้ว/ลดระยะเวลาเช่าจาก 6 ปี เป็น 4 ปี ร้อยละ 39.33 รองลงมา ถ้า พรบ. ของเดิมดีอยู่แล้วก็ไม่ควรแก้/ ที่ผ่านมาก็ยังทำมาได้ไม่เห็นต้องเปลี่ยนแปลง ร้อยละ 2.25 ถ้าแก้แล้วแย่กว่าเดิมเหมือน

ตอนนี้คิดว่าไม่สมควรแก้ ร้อยละ 1.12 ไม่รู้เรื่อง/ไม่เข้าใจเกี่ยวกับ พรบ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ร้อยละ 35.96 และไม่ระบุ ร้อยละ 21.34

**ตารางที่ 38 จำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามความคิดเห็นเกี่ยวกับการที่กรมที่ดินจะมีการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมีการเช่าที่ดินทางออนไลน์ เพื่อให้สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ โดยมีแบบฟอร์มการบันทึกข้อมูลพร้อมเอกสารที่ถูกต้อง และสามารถเปิดเผยข้อมูลทางสาธารณะได้ด้วย**

| ความคิดเห็น | จำนวน | ร้อยละ |
|---|---|---|
| - เห็นด้วย เพราะ ควรพัฒนาข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เช่าและผู้ให้เช่าได้รับรู้/และได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง เป็นต้น | 42 | 47.19 |
| - ไม่เห็นด้วย เพราะ ชาวบ้านไม่มีความรู้เรื่อง พรบ. การเช่าที่ดิน นอกจากนี้เจ้าหน้าที่เกษตรกรตำบลและผู้นำชุมชนแจ้งให้ทราบอยู่แล้ว | 8 | 8.99 |
| - ไม่รู้เรื่อง/ไม่เข้าใจ เพราะ ชาวบ้านไม่เข้าใจระบบออนไลน์ | 28 | 31.46 |
| - ไม่ระบุ | 11 | 12.36 |
| **รวม** | **89** | **100.00** |

จากตาราง 38 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการที่กรมที่ดินจะมีการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมีการเช่าที่ดินทางออนไลน์ เพื่อให้สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ โดยมีแบบฟอร์มการบันทึกข้อมูลพร้อมเอกสารที่ถูกต้อง และสามารถเปิดเผยข้อมูลทางสาธารณะได้ด้วย เกษตรกรส่วนใหญ่ระบุว่าเห็นด้วยเกี่ยวกับการที่กรมที่ดินจะมีการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมีการเช่าที่ดินทางออนไลน์ เพื่อให้สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ โดยมีแบบฟอร์มการบันทึกข้อมูลพร้อมเอกสารที่ถูกต้อง และสามารถเปิดเผยข้อมูลทางสาธารณะได้ด้วย พบว่า เกษตรกรเห็นด้วย เพราะ ควรพัฒนาข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เช่าและผู้ให้เช่าได้รับรู้/และได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง เป็นต้น ร้อยละ 47.19 ไม่เห็นด้วย เพราะ ชาวบ้านไม่มีความรู้เรื่อง พรบ. การเช่าที่ดิน นอกจากนี้เจ้าหน้าที่เกษตรกรตำบลและผู้นำชุมชนแจ้งให้ทราบ

อยู่แล้ว ร้อยละ 8.99 ไม่รู้เรื่อง/ไม่เข้าใจ เพราะ ชาวบ้านไม่เข้าใจระบบออนไลน์ ร้อยละ 31.46 และไม่ระบุ ร้อยละ 12.36

**ส่วนที่ 4 การวิเคราะห์เปรียบเทียบการรับรู้รับทราบและความคิดเห็นเกี่ยวกับการเช่าที่ดิน การทำสัญญาเช่าและระยะเวลาการเช่าที่ดินตามที่กฎหมายให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี**

**ตารางที่ 39 การเปรียบเทียบการรับรู้รับทราบของเจ้าของที่ดินและเกษตรกรผู้เช่าที่ดินว่ามีกฎหมายการเช่าที่ดินกำหนดให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี**

| การรับรู้รับทราบว่ากฎหมายการเช่าที่ดินกำหนดให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี | เจ้าของที่ดิน | เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน |
|---|---|---|
| | ร้อยละ (จำนวน) | ร้อยละ (จำนวน) |
| ทราบ | 47.71 (52) | **79.78** (71) |
| ไม่ทราบ | **51.38** (56) | 20.22 (18) |
| ไม่ระบุ/ไม่แน่ใจ | 0.92 (1) | - - |
| รวม | 100.00 (109) | 100.00 (89) |

จากตาราง 39 พบว่า เกษตรกรผู้เช่าที่ดินส่วนใหญ่ ร้อยละ 79.78 ไม่ทราบว่ามีกฎหมายการเช่าที่ดินกำหนดให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี แต่สำหรับเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ ร้อยละ 51.38 ทราบว่ามีกฎหมายการเช่าที่ดินกำหนดให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี

**ตารางที่ 40 การเปรียบเทียบการทำสัญญาเช่าของเจ้าของที่ดินและเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน**

| การทำสัญญาเช่า | เจ้าของที่ดิน | เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน |
|---|---|---|
| | ร้อยละ (จำนวน) | ร้อยละ (จำนวน) |
| ทำ | 35.78 (39) | 29.21 (26) |
| ไม่ทำ | **63.30** (69) | **69.66** (62) |
| ไม่ระบุ | 0.92 (1) | 1.12 (1) |
| รวม | 100.00 (109) | 100.00 (89) |

จากตาราง 40 พบว่า ทั้งเจ้าของที่ดินและเกษตรกรผู้เช่าที่ดินส่วนใหญ่ ร้อยละ 63.30 และร้อยละ 69.66 ไม่ทำสัญญาเช่าที่ดิน

**ตารางที่ 41 การเปรียบเทียบความคิดเห็นของเจ้าของที่ดินและเกษตรกรผู้เช่าที่ดินต่อการไม่มีสัญญาเช่าที่ดิน**

| ความคิดเห็นต่อการไม่มีสัญญาเช่าที่ดิน | เจ้าของที่ดิน | เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน |
|---|---|---|
| | ร้อยละ (จำนวน) | ร้อยละ (จำนวน) |
| เสียเปรียบ | 20.18 (22) | 7.87 (7) |
| ไม่เสียเปรียบ | **67.89** (74) | **92.13** (82) |
| ไม่ระบุ | 11.93 (13) | - - |
| รวม | 100.00 (109) | 100.00 (89) |

จากตาราง 41 พบว่า ทั้งเจ้าของที่ดินและเกษตรกรผู้เช่าที่ดินส่วนใหญ่ ร้อยละ 67.89 และร้อยละ 92.13 มีความคิดเห็นว่าไม่มีสัญญาเช่าที่ดินนั้น ไม่เป็นการเสียเปรียบ

**ตารางที่ 42 การเปรียบเทียบความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร และเจ้าของที่ดินต่อระยะเวลาการเช่าที่ดินตามที่กฎหมายให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี**

| ความคิดเห็นต่อระยะเวลาการเช่าที่ดินตามที่กฎหมายให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี | เจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร | เจ้าของที่ดิน |
|---|---|---|
| | ร้อยละ (จำนวน) | ร้อยละ (จำนวน) |
| นานเกินไป | **58.82** (30) | **82.57** (90) |
| ไม่นาน/เหมาะสมดีแล้ว | 9.80 (5) | 11.93 (13) |
| แล้วแต่ผู้เช่าและผู้ให้เช่าตกลงกัน | 15.69 (8) | - - |
| ไม่ระบุ | 15.69 (8) | 5.50 (6) |
| รวม | 100.00 (51) | 100.00 (109) |

จากตาราง 42 พบว่า ทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร และเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ ร้อยละ 58.82 และร้อยละ 82.57 มีความคิดเห็นว่าระยะเวลาการเช่าที่ดินตามที่กฎหมายให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี นั้น นานเกินไป

**ตารางที่ 43 การเปรียบเทียบความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร เจ้าของที่ดิน และเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน เกี่ยวกับการตกลงระยะเวลาการเช่าและการขายที่ดินกันเองระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่า**

| ความคิดเห็นต่อการตกลงระยะเวลาการเช่าและการขายที่ดินกันเองระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่า | เจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร | เจ้าของที่ดิน | เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน |
|---|---|---|---|
| | ร้อยละ (จำนวน) | ร้อยละ (จำนวน) | ร้อยละ (จำนวน) |
| เห็นด้วย | **68.63** (35) | **57.80** (63) | **77.53** (69) |
| ไม่เห็นด้วย | 27.45 (14) | 30.28 (33) | 21.35 (19) |
| ไม่ระบุ | 3.92 (2) | 11.93 (13) | 1.12 (1) |
| รวม | 100.00 (51) | 100.00 (109) | 100.00 (89) |

จากตาราง 43 พบว่า ทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร เจ้าของที่ดิน และเกษตรกรผู้เช่าที่ดินส่วนใหญ่ ร้อยละ 68.63 ร้อยละ 57.80 และร้อยละ 77.53 เห็นด้วยกับการให้ผู้เช่าและผู้ให้เช่าที่ดิน ทำการตกลงระยะเวลาการเช่าและการขายที่ดินกันเอง

**ตารางที่ 44 การเปรียบเทียบความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร เจ้าของที่ดิน และเกษตรกรผู้เช่าที่ดินต่อการขายที่นาให้ผู้มีสิทธิ์เช่าก่อน**

| ความคิดเห็นต่อการขายที่นาให้ผู้มีสิทธิ์เช่าก่อน | เจ้าหน้าที่รัฐ/ ผู้นำเกษตรกร | เจ้าของที่ดิน | เกษตรกร ผู้เช่าที่ดิน |
|---|---|---|---|
| | ร้อยละ (จำนวน) | ร้อยละ (จำนวน) | ร้อยละ (จำนวน) |
| เห็นด้วย | 39.22 (20) | 33.94 (37) | 44.94 (40) |
| ไม่เห็นด้วย | **54.90** (28) | **49.54** (54) | **51.69** (46) |
| ไม่ระบุ | 5.88 (3) | 16.51 (18) | 3.37 (3) |
| รวม | 100.00 (51) | 100.00 (109) | 100.00 (89) |

จากตาราง 44 พบว่า ทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร เจ้าของที่ดิน และเกษตรกรผู้เช่าที่ดินส่วนใหญ่ ร้อยละ 54.90 ร้อยละ 49.54 และร้อยละ 51.69 ไม่เห็นด้วยกับการขายที่นาให้ผู้มีสิทธิ์เช่าก่อน

### 4.2.2 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูล

**ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของเจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร และความคิดเห็นของจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร** เกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

1.1 เจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกรส่วนใหญ่ เป็นเพศชาย ร้อยละ 56.86 เพศหญิง ร้อยละ 43.14 ส่วนใหญ่อายุ 50 ปีขึ้นไป ร้อยละ 43.14 รองลงมา 40-49 ปี ร้อยละ 41.18 30-39 ปี ร้อยละ 13.73 จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น/ต่ำกว่า ร้อยละ 41.18 รองลงมา มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. ร้อยละ 37.25 ปริญญาตรี/เทียบเท่า ร้อยละ

1.96 และส่วนใหญ่เป็นสมาชิก อบต. ร้อยละ 41.18 รองลงมา ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ร้อยละ 27.45 ผู้ใหญ่บ้าน ร้อยละ 25.49 กำนัน ร้อยละ 3.92 และอ.ส.ม. ร้อยละ 1.95

1.2 เจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกรมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการเช่าที่ดินในปัจจุบันของ "เกษตรกร" หรือ "เจ้าของที่ดิน" ไม่มีใครได้เปรียบหรือเสียเปรียบได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย/ ตกลงกัน

1.3 ระยะเวลาการเช่าที่ดินตามที่กฎหมายให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี นั้นนานเกินไป

1.4 เจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการขายที่นาให้ผู้มีสิทธิ์เช่าก่อน

1.5 เจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกรส่วนใหญ่เห็นด้วยกับให้เจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินตกลงระยะเวลาการเช่าและการขายที่นากันเอง

1.6 เจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกรส่วนใหญ่มีข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2554 โดยควรแก้ไขได้นานแล้ว และต้องให้ประชาชนรับรู้ทั่วถึงด้วย

**ส่วนที่ 2 ข้อมูลทั่วไปของเจ้าของที่ดิน และความคิดเห็นของเจ้าของที่ดินเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2524**

2.1 เจ้าของที่ดินที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ เป็นเพศหญิงร้อยละ 54.13 และเพศชาย ร้อยละ 45.87 อายุ 50 ปีขึ้นไป ร้อยละ 64.22 รองลงมา 40-49 ปี ร้อยละ 26.61 ต่ำกว่า 40 ปี ร้อยละ 9.17 จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น/ต่ำกว่า ร้อยละ 62.39 รองลงมา มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. ร้อยละ 25.69 ไม่ได้เรียนหนังสือ ร้อยละ 4.59 อนุปริญญา/ปวส. ร้อยละ 2.75 ปริญญาตรี/เทียบเท่า ร้อยละ 1.83 มีรายได้ ไม่เกิน 5,000 บาท และ 5001-10,000 บาท ในสัดส่วนเท่า ๆ กัน ร้อยละ 33.94 รองลงมา 10,001-15,000 บาท ร้อยละ 17.43 15,001-20,000 บาท ร้อยละ 6.42 มากกว่า 20,000 บาท ร้อยละ 1.83

2.2 เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่มีที่ดินจำนวน ไม่เกิน 5 ไร่ ร้อยละ 48.91 รองลงมา 6-10 ไร่ ร้อยละ 22.83

2.3 เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่มีที่ดินให้เช่าจำนวน ไม่เกิน 5 ไร่ ร้อยละ 48.44 รองลงมา 6-10 ไร่ ร้อยละ 29.69

2.4 เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ไม่ได้ทำสัญญาเช่าที่ดิน เพราะไว้ใจกัน ทำกันเอง ญาติพี่น้องเป็นคนทำ

2.5 เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่คิดค่าเช่าที่ดินต่อรอบ เฉลี่ยรอบละ 1,450.88 บาท ร้อยละ 52.29 รองลงมา คิดค่าเช่าที่ดินต่อปี เฉลี่ยปีละ 1,083.33 บาท

2.6 เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ระบุไม่ทราบว่ามีกฎหมายการเช่าที่ดินที่กำหนดให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี

2.7 เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อระยะเวลาการทำสัญญาเช่า 6 ปี ว่านานเกินไป ควรปรับเป็นเฉลี่ย 2.62 ปี

2.8 เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อการไม่มีสัญญาเช่าที่ดินว่าไม่เป็นการเสียเปรียบเพราะได้ค่าเช่า มีหลักฐานไม่สามารถโกงได้

2.9 เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการขายที่นาให้ผู้มีสิทธิ์เช่าก่อน เพราะแล้วแต่เจ้าของที่ดินจะขายให้ใครก่อนก็ได้

2.10 เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ว่าเห็นด้วยกับการที่ให้เจ้าของที่ดินกับผู้เช่าตกลงระยะเวลาการเช่าและการขายที่นากันเอง เพราะไม่มีใครได้เปรียบเสียเปรียบ

2.11 เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ระบุข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2524 ว่า ควรแก้ไขให้เหลือ 3 ปี และให้ชาวบ้านรับรู้ข่าวสารเรื่องการเช่าที่ดินด้วย ร้อยละ 41.54 รองลงมา เจ้าของที่ดินและผู้เช่าส่วนใหญ่ไม่มีความรู้เรื่อง พรบ. ร้อยละ 24.62 จะแก้ไขหรือไม่แก้ไขชาวบ้านคงไม่มีส่วนร่วม ร้อยละ 16.92

**ส่วนที่ 3 ข้อมูลทั่วไปของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน และความคิดเห็นของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน เกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2524**

3.1 เกษตรกรผู้เช่าที่ดินที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ เป็นเพศชาย ร้อยละ 73.03 และเพศหญิงร้อยละ 26.97 ส่วนใหญ่อายุ 50 ปีขึ้นไป ร้อยละ 65.17 รองลงมา 40-

49 ปี ร้อยละ 25.84 ไม่เกิน 40 ปี ร้อยละ 6.74 จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น/ต่ำกว่า ร้อยละ 76.40 รองลงมา มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. ร้อยละ 19.10 ไม่ได้เรียนหนังสือและปริญญาตรี/เทียบเท่า ในสัดส่วนเท่ากัน ร้อยละ 2.25

3.2 เกษตรกรผู้เช่าที่ดินที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีที่ดินเป็นของตนเองมาก่อน ร้อยละ 74.16 ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ร้อยละ 22.47

3.3 ขนาดของที่ดินของเกษตรกรส่วนใหญ่เป็นแปลงขนาดกลาง ร้อยละ 46.38 รองลงมา แปลงขนาดเล็ก ร้อยละ 44.93

3.4 เกษตรกรส่วนใหญ่ยังมีที่ดินอยู่ในปัจจุบัน ร้อยละ 71.01 รองลงมา ขายไปแล้วเมื่อ พ.ศ. 2550 และ 2553 ร้อยละ 5.80

3.5 เกษตรกรส่วนใหญ่มีที่ดินเป็นของตนเอง แต่ต้องเช่าเพิ่มเพราะ ตนเองมีที่ทำนาไม่เพียงพอ และต้องการทำหลายที่เพื่อหมุนเวียนกันไป เป็นต้น ร้อยละ 70.79 และไม่มีที่นาเป็นของตนเอง ต้องเช่า ประมาณ 18.42 ไร่ ร้อยละ 28.09

3.6 เกษตรกรส่วนใหญ่มีที่ดิน 6-10 ไร่ ร้อยละ 20.22 รองลงมา ไม่เกิน 5 ไร่ ร้อยละ 17.98

3.7 เกษตรกรส่วนใหญ่เช่าที่ดินเพิ่ม 5-6 ปี ร้อยละ 21.35 รองลงมา ไม่เกิน 2 ปี ร้อยละ 19.10

3.8 เกษตรกรส่วนใหญ่ที่ดินที่เช่าเพิ่ม 11-15 ไร่ ร้อยละ 35.96 รองลงมา 6-10 ไร่ ร้อยละ 16.85

3.9 เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่ทำสัญญาเช่าที่ดิน เพราะเป็นญาติ พี่น้อง คนในครอบครัว และสัญญาปากเปล่า ร้อยละ 69.66 และทำสัญญาเช่า 6 ปีเป็นลายลักษณ์อักษร ร้อยละ 29.21

3.10 เกษตรกรส่วนใหญ่เช่าที่ดินต่อรอบ เฉลี่ยรอบละ 1,040 บาท ร้อยละ 61.80 รองลงมา เช่าที่ดินต่อปี เฉลี่ยปีละ 1,050 บาท ร้อยละ 10.11 จ่ายค่าเช่าเป็นผลผลิตต่อรอบ เฉลี่ยรอบละ 1,000 บาท ร้อยละ 8.99 จ่ายค่าเช่าเป็นผลผลิตต่อปี เฉลี่ยปีละ1,000 บาท ร้อยละ 6.74

3.11 เกษตรกรส่วนใหญ่ทราบว่ามีกฎหมายการเช่าที่ดินที่กำหนดให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี

3.12 เกษตรกรส่วนใหญ่ระบุเหตุผลที่เจ้าของที่ดินจึงไม่ยอมทำสัญญา เพราะขึ้นอยู่กับเจ้าของที่ ร้อยละ 61.80 และเพราะเป็นพี่น้องกัน ยุ่งยาก ขึ้นอยู่กับเจ้าของที่ ร้อยละ 26.97

3.13 เกษตรกรส่วนใหญ่ระบุว่าการที่เจ้าของที่ดินจึงไม่ยอมทำสัญญานั้นไม่เสียเปรียบเพราะตกลงกันก่อนที่จะเช่าที่ดิน และเจ้าของที่ดินได้รับค่าเช่าตลอดอยู่แล้ว เป็นต้น ร้อยละ 92.13

3.14 เกษตรกรส่วนใหญ่ให้เหตุผลกรณีเมื่อรู้ว่าเสียเปรียบเจ้าของที่ดินว่า ถ้าคิดว่าเสียเปรียบก็ทำสัญญาเช่าให้ถูกต้อง/ลดค่าเช่า/เลิกเช่า ร้อยละ 23.60 รองลงมา ต้องการให้เจ้าของที่ทำสัญญาให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด คือ 6 ปี ร้อยละ 16.85

3.15 เกษตรกรส่วนใหญ่ระบุว่าเคยลงทุนพัฒนาที่นา เพราะ ขุดรางน้ำเข้านา ขุดคลองและปรับพื้นดิน

3.16 เกษตรกรส่วนใหญ่ระบุวิธีการปรับปรุงดินโดยใช้ ปุ๋ยเคมี ร้อยละ 96.59 รองลงมา ปุ๋ยคอกและน้ำหมัก ในสัดส่วนที่เท่ากัน และปุ๋ยพืชสด ร้อยละ 2.27

3.17 เกษตรกรส่วนใหญ่ระบุว่าไม่เห็นด้วยกับการขายที่นาให้ผู้มีสิทธิ์เช่าก่อน เพราะ แล้วแต่เจ้าของจะตัดสินใจ

3.18 เกษตรกรส่วนใหญ่เห็นด้วยกับระยะเวลาการเช่าและการขายที่นาให้เจ้าของที่นาและผู้เช่าตกลงกันเอง เพราะจะได้ไม่ทะเลาะกันทีหลัง จะได้เข้าใจกันทั้งสองฝ่าย

3.19 เกษตรกรมีข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2524 โดยส่วนใหญ่เสนอว่า ควรแก้ไขได้แล้ว/ลดระยะเวลาเช่าจาก 6 ปี เป็น 4 ปี ร้อยละ 39.33 รองลงมา ถ้า พ.ร.บ. ของเดิมดีอยู่แล้วก็ไม่ควรแก้/ ที่ผ่านมาก็ยังทำมาได้ไม่เห็นต้องเปลี่ยนแปลง ร้อยละ 2.25 ถ้าแก้แล้วแย่กว่าเดิมเหมือนตอนนี้คิดว่าไม่สมควรแก้ ร้อยละ 1.12 ไม่รู้เรื่อง/ไม่เข้าใจเกี่ยวกับ พ.ร.บ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ร้อยละ 35.96 และไม่ระบุ ร้อยละ 21.34

3.20 เกษตรกรส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการที่กรมที่ดินจะมีการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมีการเช่าที่ดินทางออนไลน์ เพื่อให้สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ โดยมีแบบฟอร์มการบันทึกข้อมูลพร้อมเอกสารที่ถูกต้อง และสามารถ

เปิดเผยข้อมูลทางสาธารณะได้ด้วย เกษตรกรส่วนใหญ่ระบุว่าเห็นด้วยเกี่ยวกับการที่กรมที่ดินจะมีการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมีการเช่าที่ดินทางออนไลน์ เพื่อให้สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ โดยมีแบบฟอร์มการบันทึกข้อมูลพร้อมเอกสารที่ถูกต้อง และสามารถเปิดเผยข้อมูลทางสาธารณะได้ด้วย

**ส่วนที่ 4 การวิเคราะห์เปรียบเทียบ การรับรู้รับทราบและความคิดเห็นเกี่ยวกับการเช่าที่ดิน การทำสัญญาเช่าและระยะเวลาการเช่าที่ดินตามที่กฎหมายให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี**

4.1 เกษตรกรผู้เช่าที่ดินส่วนใหญ่ไม่ทราบว่ามีกฎหมายการเช่าที่ดินกำหนดให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี แต่สำหรับเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่จะทราบว่ามีกฎหมายการเช่าที่ดินกำหนดให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี

4.2 เจ้าของที่ดินและเกษตรกรผู้เช่าที่ดินส่วนใหญ่ไม่ทำสัญญาเช่าที่ดิน

4.3 เจ้าของที่ดินและเกษตรกรผู้เช่าที่ดินส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าไม่มีสัญญาเช่าที่ดินนั้น ไม่เป็นการเสียเปรียบ

4.4 เจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร และเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ มีความคิดเห็นว่าระยะเวลาการเช่าที่ดินตามที่กฎหมายให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี นั้น นานเกินไป

4.5 เจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร เจ้าของที่ดิน และเกษตรกรผู้เช่าที่ดินส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการให้ผู้เช่าและผู้ให้เช่าที่ดิน การตกลงระยะเวลาการเช่าและการขายที่ดินกันเอง

4.6 เจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร เจ้าของที่ดิน และเกษตรกรผู้เช่าที่ดินส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการขายที่นาให้ผู้มีสิทธิ์เช่าก่อน

กล่าวโดยสรุป การศึกษาในบทนี้เป็นการวิเคราะห์สภาพปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการวิเคราะห์ผลการสำรวจความคิดเห็นจากประชากรกลุ่มตัวอย่างผู้มีส่วนได้เสียและอยู่ใต้การบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 โดยกำหนดกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐและผู้นำเกษตรกร กลุ่มเจ้าของที่ดินผู้ให้เช่าและกลุ่มเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำนวนรวมทั้งสิ้น 249 ตัวอย่าง ผลการวิเคราะห์พบว่า

พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มีสภาพปัญหาอุปสรรคการบังคับใช้ในประเด็นต่าง ๆ รวม 6 ประเด็น และพบว่าในการสำรวจความคิดเห็นเสียงส่วนใหญ่เห็นสอดคล้องกันไปในทางเห็นด้วยในหลักการที่จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะได้นำเสนอผลการศึกษาโดยสรุปและข้อเสนอแนะในการวิจัยในบทต่อไป

# บทที่ 5
# บทสรุปและข้อเสนอแนะ

## 5.1 บทสรุป

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงสภาพปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิดทฤษฎี และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนสภาพปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในต่างประเทศบางประเทศ รวมทั้งการสำรวจความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อหาข้อสรุปและแนวทางการแก้ไขปัญหาเสนอแนะต่อส่วนราชการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้มาตรการและการบังคับใช้กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรม เหมาะสมกับสภาวการณ์ในปัจจุบัน โดยกำหนดวิธีการวิจัยตามระเบียบวิธีวิจัยเพื่อทำการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยการศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ทางนิติศาสตร์ ผสมผสานกับทางรัฐศาสตร์ ในลักษณะการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารชั้นต้น (Primary Source) ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง มติคณะรัฐมนตรี นโยบายและแผนของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ หนังสือ ตำรา วิทยานิพนธ์ งานวิจัย บทความ แนวคิด ผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ และเอกสารชั้นรอง (Secondary Source) ที่เผยแพร่ในลักษณะข้อมูลออนไลน์จากเว็บไซต์ของส่วนราชการ หน่วยงานรัฐ องค์การเอกชนต่าง ๆ อีกทั้งได้ทำการวิจัยภาคสนาม (Field Research) ด้วยการออกแบบสอบถาม (Questionnaires) เพื่อรับฟังความคิดเห็น จากประชากรกลุ่มตัวอย่างได้แก่ ผู้ที่อยู่ใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วย เกษตรกรผู้เช่านา เจ้าของที่ดินผู้ให้เช่านา รวมทั้งบุคลากรผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้บริหารและสมาชิกองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้นำเกษตรกร ในเขตพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำนวน 249 หน่วยตัวอย่าง แล้วนำข้อมูลที่ได้รับทั้งหมดเหล่านั้นมาอธิบายและแปลความด้วยวิธีวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis)

ผลของการวิจัยพบว่า แนวคิดในเรื่องการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Tenancy of Agricultural Land) นั้นมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการศึกษาเรื่อง การปฏิรูปที่ดิน (Land Reform) เนื่องจากมีเนื้อหาที่คาบเกี่ยวจนอาจจะเรียกได้ว่าแทบจะเป็นเรื่องเดียวกัน โดยที่การปฏิรูปที่ดิน มีขอบเขตการศึกษาที่กว้างขวางมากทั้งด้าน รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์และสังคมวิทยา และเมื่อกล่าวถึงการปฏิรูปที่ดินจึงอาจมีจุดมุ่งหมายเพื่อการผังเมือง การอุตสาหกรรม หรือการเกษตรกรรมก็ได้ แต่โดยทั่วไปเมื่อพูดถึงการปฏิรูปที่ดินก็มักจะมุ่งหมายถึงแต่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Agricultural land Reform ) เท่านั้น

"การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม" ก็มีความหมายแตกต่างกันอยู่สองนัย โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ การกระจายการถือครองที่ดินหรือสิทธิในที่ดิน (Land Redistribution) ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิการเช่าเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่เกษตรกรเล็กๆ ผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินแต่ขนาดที่ดินไม่พอแก่การครองชีพ และเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ผู้ใช้แรงงานในการเกษตร (Agricultural Laborer) ด้วย ซึ่งวิธีดำเนินงานในการนี้อาจเป็นการเวนคืนเอาที่ดินมาจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ หรือจัดหาที่ดินของรัฐ (Public Land) มาขายให้เกษตรกร หรือจัดให้เกษตรกรได้เช่า หรือเข้าทำกิน เช่น การจัดที่ดินเพื่อตั้งนิคม เป็นต้น

ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งกลับเห็นว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมนั้น มีความหมายอย่างกว้าง คือหมายความถึง การปรับปรุงสภาพการถือครองที่ดิน (ทั้งในลักษณะของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิการเช่า) สถาบันการผลิตทางเกษตร (Agricultural production Institutions) สถาบันบริการสนับสนุนการเกษตร (Agricultural supporting services Institutions) และสถาบันอื่นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทด้วย (Rural Development Institutions) เช่น การจัดขนาดที่ดินให้มีการถือครองพอเพียงแก่การครองชีพ ปรับปรุงระบบการเช่าที่ดินมิให้มีการเอารัดเอาเปรียบแก่กันจนเกินไปและให้ความมั่นคงในการถือครองที่ดินมากขึ้น การจัดรูปที่ดินให้เหมาะสมกับความเป็นอยู่และการ

ประกอบเกษตรกรรม ปรับปรุงการใช้แรงงานในการเกษตรและส่งเสริมวิชาการเกษตรแผนใหม่ การจัดระบบภาษีที่ดิน ระบบสินเชื่อเพื่อการเกษตร ระบบสหกรณ์เพื่อการเกษตรและการครองชีพ การจัดกิจการอุตสาหกรรมในชนบท การจัดจำหน่ายผลผลิตการเกษตร รวมตลอดถึงการพัฒนาการศึกษาและสาธารณกิจต่าง ๆ ในชนบทด้วย

กล่าวในที่สุด การศึกษาเรื่องการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงเป็นการศึกษาในเนื้อหาส่วนหนึ่งของการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม จึงอาจมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดิน สภาพการถือครองที่ดิน การจัดการที่ดิน และส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

แนวคิดและวิวัฒนาการของกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ โดยพบว่าการเช่าที่ดินตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เก่าแก่ที่สุดน่าจะได้แก่ ประมวลกฎหมายของ กษัตริย์ฮัมมูราบี (King Hammurabi) (1792-1750 B.C.) แห่งอาณาจักรบาบิโลน โดยมีการนำเอากฎหมายจารีตประเพณีมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร นอกจากกฎหมายการเช่าที่ดินแล้ว ยังมีกฎหมายการเช่าปศุสัตว์ กฎหมายการเช่าอาคารสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น พอมาถึงสมัยโรมันสภาพสังคมในสมัยโรมัน มีจารีตประเพณีความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปการะกับผู้รับอุปการะในกรณีที่เป็นเสรีชน (Patron and Client System) คือการที่สามัญชนซึ่งเป็นเสรีชนต้องการความคุ้มครองหรือการอุปการะจากบุคคลผู้มีอำนาจหรือผู้มั่งคั่ง โดยมีพันธะกรณีในการที่จะทำงานรับใช้หรือช่วยรบเป็นการตอบแทน นอกจากนี้ยังมีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน เมื่อบุคคลเช่าที่ดินเพื่อทำกินจากเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินก็มีพันธะในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้เช่า หรือกรณีการที่ชาวนามีหนี้สินมาก ไม่สามารถชำระหนี้ได้ จึงโอนที่ดินหรือที่นาให้แก่เจ้าหน้าที่หรือเจ้านาย (Lord) โดยยอมอยู่ในฐานะผู้เช่าที่ดินนั้นทำกิน หรือผู้ที่ไม่มีที่ดินขออาศัยทำประโยชน์ในที่ดินของขุนนางแล้วให้ค่าเช่าและรับใช้ทำงานด้วย ประกอบกับเจ้านายหรือขุนนางมีที่ดินจำนวนมากเกินกำลังที่จะทำประโยชน์ในที่ดินนั้นได้ลำพัง จึงยินดีให้มีผู้มาเช่าที่ดินทำประโยชน์ หรือกรณีชาวนาเจ้าของที่ดินผืนเล็ก ๆ (Villein) มีความกลัวภัยโจรผู้ร้าย หรือภัยจากการรุกรานของพวกอนารยชน จึงยกที่นาของตนให้แก่เจ้านายโดยชาวนามีฐานะเป็นผู้เช่าตลอดกาล ไม่ต้องมีภาระพันธะผูกพัน

อยู่ติดกับที่ดิน มีหน้าที่ตามธรรมเนียมปฏิบัติเท่านั้น เจ้านายจะเรียกร้องตามอำเภอใจไม่ได้ แม้แต่การกำหนดภาษี ซึ่งต่างจากพวกทาสติดที่ดิน (Serf) ที่อาศัยที่ดินทำกินมาตั้งแต่บรรพบุรุษ จะต้องผูกพันกับที่ดินโยกย้ายไม่ได้ เว้นแต่เจ้านายจะสั่ง เจ้านายมีสิทธิจะใช้ทำงานหรือกำหนดการเสียภาษีได้ตามต้องการ

ภายหลังการสิ้นสุดของยุคโรมัน .ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 6-8 จึงเกิดระบบการปกครองที่ผสมผสานอารยธรรมกรีกโรมัน กอล (Gaul) และเยอรมันเข้าด้วยกัน กลายเป็นจารีตที่เน้นกรรมสิทธิ์ที่ดินและความผูกพันแบบสังคมกสิกรรมศักดินา (Feudal Agarian Society) ระหว่างชาวนา ทาสและเจ้าของที่ดินโดยมีศาสนาเป็นตัวเชื่อม ที่เรียกกันว่า "ระบอบศักดินาสวามิภักดิ์"หรือ Feudalism

คำว่า "ศักดินาสวามิภักดิ์" หรือ Feudalism มาจากคำว่า Feuda หรือ Fief แปลว่า "ที่ดินแปลงหนึ่ง" หมายถึงที่ดินซึ่งจะเป็นพันธะความเกี่ยวข้องระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้ใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้น อีกนัยหนึ่งหมายถึงระบบการปกครองและโครงสร้างทางสังคมที่เน้นความสำคัญของกรรมสิทธิ์ที่ดิน การเป็นเจ้าของที่ดินเป็นคุณสมบัติพื้นฐานของสิทธิอำนาจทางการเมืองและสังคม หากปราศจากกรรมสิทธิ์ที่ดิน บุคคลก็ไม่สามารถอ้างสิทธิทางการเมืองได้

ระบบศักดินาจึงหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เช่าที่ดิน ผู้เช่าที่ดินอาจเสียค่าเช่าเพียงเล็กน้อยแต่มีพันธะต่อจ้าของที่ดินหลายอย่าง เช่น การช่วยทำสงครามในกองทหารของเจ้าของที่ดิน การช่วยเหลือเงินเมื่อลูกสาวของเจ้าของที่ดินแต่งงาน ฯลฯ เป็นต้น เจ้าของที่ดินก็ต้องคุ้มครองแก่ผู้เช่าเมื่อถูกปองร้าย หรือดูแลผลประโยชน์และบุตรธิดาของผู้เช่าที่ดินเมื่อเสียชีวิต

ระบบศักดินามีลักษณะการกระจายอำนาจจากรัฐไปยังขุนนาง ขุนนางคนใดเป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่และอุดมสมบูรณ์ก็จะมีอิทธิพลทางการเมืองมาก หากอำนาจรัฐอ่อนแออำนาจของขุนนางจะเข้มแข็งแทน ระบบศักดินาหมดไปเมื่อมีรัฐประชาชาติและการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางภายใต้สถาบันกษัตริย์ แต่ปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อระบบการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมากที่สุดคือการปฏิวัติเกษตรกรรมและการปฏิวัติอุตสาหกรรมในประเทศอังกฤษ ในคริสต์ศตวรรษที่ 17 เมื่อการทำเกษตรกรรมมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงระบบของเกษตรกรรมเป็นทุน

นิยมมากขึ้น โดยการออกพระราชบัญญัติการจับจองที่ดินซึ่งอำนวยประโยชน์ให้เจ้าของที่ดินยึดที่ดินคืนจากผู้เช่าที่ไม่มีหลักฐาน แล้วกั้นรั้วแบ่งที่ดินออกเป็นผืนๆ เพื่อทำประโยชน์ในพื้นที่ และโดยที่อังกฤษใช้กรรมสิทธิ์ถือครองที่ดินเป็นเครื่องกำหนดสิทธิตามข้อบัญญัติ ค.ศ. 1731 ว่า "ผู้เป็นเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่และมีรายได้จากที่ดิน 600 ปอนด์สเตอร์ลิงขึ้นไป มีสิทธิ์เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" ซึ่งเป็นเหตุจูงใจให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มขึ้นโดยเปลี่ยนจากการปลูกพืชมาเลี้ยงแกะในพื้นที่ผืนใหญ่ เนื่องจากมีความต้องการขนสัตว์มากขึ้นและมีราคาดี ขณะเดียวกัน เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินขนาดใหญ่มีการลงทุนในเครื่องจักรการเกษตรสำหรับการเพาะปลูกในพื้นที่แปลงใหญ่ ๆ ผลกระทบที่ตามมาคือเกษตรกรผู้เช่าที่ดินถูกขับออกจากที่ดิน ชาวนามากมายไร้ที่ทำกิน

การปฏิวัติเกษตรกรรมในไอร์แลนด์และเขตที่ราบสูงของสก็อตแลนด์ก่อให้เกิดคลื่นผู้อพยพครั้งใหญ่ ซึ่งส่วนใหญ่ไปตั้งถิ่นฐานในอเมริกาซึ่งมีที่ดินอันไพศาลและมีความอุดมสมบูรณ์ โดยสิ่งที่จูงใจสำคัญที่สุดคือความปรารถนาในการที่จะถือครองที่ดิน

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศอิสรภาพ ในวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 ได้มีการออกกฎหมายและกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินและการถือครองที่ดินจำนวนมากมาย โดยเปิดโอกาสให้ผู้อพยพได้มีสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและประกอบเกษตรกรรม กำหนดสิทธิในการที่จะซื้อที่ดินจากรัฐในราคาที่เป็นธรรมโดยมีระบบการให้สินเชื่อในการผ่อนซื้อที่ดินระยะยาว รวมทั้งพัฒนาระบบชลประทานต่าง ๆในเขตพื้นที่เกษตรกรรมจนอาจถือได้ว่าสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกๆที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

แนวคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมและการควบคุมเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดจนการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้มีการพัฒนามาตามลำดับ เมื่อมีการตั้งรัฐสมัยใหม่ขึ้นมาในประเทศต่าง ๆ มีการรวมตัวกันของประเทศต่าง ๆ เกิดเป็นองค์กรสหประชาชาติ (United Nations: UN) องค์การระหว่างประเทศที่ก่อตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1945 หลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยมีจุดประสงค์คือการนำทุกชาติทั่วโลกมาทำงานร่วมกันเพื่อสันติภาพและการพัฒนาโดย

อยู่บนหลักพื้นฐานของความยุติธรรม ศักดิ์ศรีของมนุษย์ และความกินดีอยู่ดีของทุกคน โดยมีองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO) เป็นหน่วยงานพิเศษของสหประชาชาติที่มีเป้าหมายในการพัฒนามาตรฐานอาหารและสารอาหาร รวบรวม วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านโภชนาการ อาหาร การเกษตร ป่าไม้และประมง ให้ประเทศต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบายการเกษตรของแต่ละประเทศ

ปัจจุบัน ในประเทศที่มีการพัฒนาแล้ว จำนวนเกษตรกรมีไม่มากนักและได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนจากรัฐเป็นอย่างดี ความต้องการในการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจึงมีไม่มากนัก การควบคุมการเช่านาจึงสามารถกระทำได้ไม่ยาก ประกอบกับประเทศที่พัฒนาแล้วมักมีระบบการปกครองและระบบตุลาการที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ แต่ในประเทศที่กำลังพัฒนา สภาพการณ์มักจะเป็นการตรงกันข้าม โดยมีเกษตรกรอยู่จำนวนมาก การไม่มีงานทำและแรงงานส่วนเกินมีอยู่สูงในชนบท การแย่งกันเช่าที่ดินจึงมีอยู่สูงด้วย ทำให้ผู้เช่าอยู่ในฐานะเสียเปรียบในการต่อรองกับเจ้าของที่ดิน และเมื่อมีกรณีพิพาทกันเจ้าของที่ดินก็อยู่ในฐานะได้เปรียบในทางคดีมากกว่าผู้เช่าเสมอ อีกทั้งเจ้าของที่ดินยังอาศัยอิทธิพลของตนในการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในกฎหมาย

การเช่านาหรือการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม เป็นทางหนึ่งที่ช่วยให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองมีที่ดินทำกินได้ แต่ในระบบที่ไม่มีการควบคุมนั้น การเช่านากลับกลายเป็นเครื่องมือในการหาผลกำไรของเจ้าของที่ดินแต่ฝ่ายเดียว ค่าเช่านาในระบบอิสระจะแปรเปลี่ยนไปตามคุณภาพของดินในการให้ผลผลิตและจำนวนเกษตรกรผู้ต้องการเช่าที่ดินทำกิน การเช่านาจึงมีแนวโน้มไปในทางที่ว่าผู้เช่าต้องเช่าอยู่เพื่อยังชีพ ในขณะที่กำไรตกไปได้แก่เจ้าของที่ดิน ทำให้กฎหมายต้องขยายมาควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเฉพาะเพื่อความเป็นธรรมในกิจการประเภทนี้ โดยกำหนดเงื่อนไขสำคัญต่าง ๆ ไว้ในกฎหมายโดยตรง ไม่ยินยอมให้คู่กรณีตกลงกันเป็นประการอื่นได้ ดังนั้น การเช่านาหรือเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจึงมีลักษณะพิเศษ เป็นการคุ้มครองให้ความมั่นคงแก่การเช่า โดยทั่วไปกฎหมายควบคุมการเช่านาหรือเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในบรรดาประเทศต่าง ๆ มักจะมีเงื่อนไขดังต่อไปนี้ คือ

(1) กำหนดอัตราค่าเช่าให้เป็นธรรม

(2) ให้ผู้เช่ามีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและให้สิทธิในการเช่าตกทอดเป็นมรดกได้

(3) วางข้อกำหนดมิให้ผู้ให้เช่าใช้อำนาจบีบบังคับผู้เช่าโดยมิชอบ

(4) ยกเลิกระบบการเช่าแบบแบ่งผลผลิตตามสัดส่วน โดยกำหนดค่าเช่าชั้นสูงแทนเพื่อจูงใจให้ผู้เช่าเพิ่มผลผลิต

(5) วางบทกำหนดโทษการขับไล่ผู้เช่าออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(6) ให้สิทธิพิเศษแก่ผู้เช่าในการได้สินเชื่อเพื่อการเกษตร

(7) มีบทบัญญัติห้ามการให้เช่าช่วง

(8) ป้องกันมิให้ผู้ที่มิได้เป็นเกษตรกรเข้าเป็นเจ้าของที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม และ

(9) กำหนดขนาดสูงสุดของที่ดินที่เอกชนอาจมีกรรมสิทธิ์ได้

ในปัจจุบันกฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศที่กำลังพัฒนาต่างก็มีหลักเกณฑ์เงื่อนไขตามที่กล่าวมาแล้ว แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ การควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรจึงไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร มีการหลีกเลี่ยงไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่พบว่ามีสาเหตุมาจากการไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เจ้าของที่ดินมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจเหนือผู้เช่าได้หลายทาง เช่น การให้กู้เงิน การควบคุมการตลาด การให้งานจ้างอื่นแก่เกษตรกรหรือบุคคลในครอบครัวเกษตรกร และใกล้ชิดติดต่อกับบรรดาข้าราชการ เป็นต้น เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นระบบการระงับข้อพิพาทก็เป็นไปโดยล่าช้า และมีวิธีพิจารณาที่ไม่เหมาะสมต่อการที่มีเกษตรกรเป็นคู่ความ

สำหรับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย อาชีพเกษตรกรรมโดยเฉพาะการทำนา เป็นอาชีพสงวนและอาชีพหลักของคนไทยมาอย่างยาวนาน ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยที่มีคำกล่าวว่า “ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว” ซึ่งองค์ประกอบสำคัญของการทำเกษตรคือเรื่องของดินและน้ำ โดยเฉพาะในเรื่องของที่ดิน จากการศึกษาพบว่าระบบการถือครองที่ดินมีความสัมพันธ์และขึ้นอยู่กับรูปแบบของระบอบการปกครองอย่างมีนัยสำคัญ ในอดีตสมัยที่มีการปกครองแบบพ่อกับลูกเนื่องจากบ้านเมืองมีความอุดม

สมบูรณ์ ประชากรมีจำนวนน้อย ชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนาเป็นไปอย่างเรียบง่าย มีลักษณะการผลิตเกษตรกรรมแบบการผลิตเพื่อยังชีพ ไม่ได้เน้นการผลิตเพื่อการค้าแต่อย่างใด นอกจากนั้น ยังพบว่าในช่วงก่อนสมัยสุโขทัยได้มีการจัดระบบที่ดินแบบพันนาหรือปันนา ซึ่งมีเค้าเงื่อนของการจัดแบ่งที่ดินในสมัยโบราณ ยุคการเมืองการปกครองก่อนสมัยสุโขทัย เป็นการปกครองในครอบครัว เป็นชุมชนเกษตรกรรม ดินแดนนี้มีหัวหน้าชุมชนหรือหัวหน้าหมู่บ้าน ที่เรียกว่า กวานบ้าน เป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน โดยได้รับเลือกจากผู้อาวุโสทุกคนยอมรับให้เป็นผู้ปกครอง หัวหน้าชุมชนเป็นผู้ครอบครองที่ดินสำหรับทำการเกษตร และแบ่งปันที่นาให้แก่สมาชิกในชุมชนทำนา เรียกว่า ระบบพันนา (ปันนา) อันเป็นการจัดแบ่งสรรที่ดิน ซึ่งกำหนดพื้นที่ต่อหน่วยสำหรับปลูกข้าวให้ได้ผลผลิตเป็นมาตรฐานเดียวกัน คือ ที่ดิน 1 พันนา ต้องปลูกข้าวให้ได้ 12000 ตาง ระบบการปกครองแบบนี้ชาวนาไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินที่ตนเองทำกิน ไม่มีสิทธิโอนให้ใคร เมื่อจะอพยพออกไปจากชุมชนต้องคืนที่ดินให้แก่กวานบ้านเพื่อแบ่งปันให้กับชาวบ้านที่เหลืออยู่ การพยายามจัดสรรที่ดินให้แก่ชาวบ้านในชุมชนของตน ส่งผลให้ชุมชนที่มีขนาดใหญ่มีความพยายามที่จะเข้าไปครอบครองที่ดินของชุมชนที่เล็กกว่า ซึ่งหากทำสำเร็จผู้นำของชุมชนจะมีฐานะสูงขึ้นเป็น “เจ้า” หรือ “ขุน” ที่มีหัวหน้าชุมชนเล็ก ๆ ต่าง ๆ ได้เข้ามานอบน้อม

การขยายอำนาจของชุมชนใหญ่อาจทำได้โดยการเป็นพันธมิตร เป็นเครือญาติทางการแต่งงาน หรือให้ลูกหลานออกไปสร้างบ้านแบ่งเมือง เช่น พ่อขุนเม็งรายให้หลานไปสร้างรัฐไชยบุรี โดยให้นายหรือขุนนางเข้าไปครอบครองแรงงานของชนเผ่าต่าง ๆ หรือให้เข้ามาอ่อนน้อม เข้ามาอยู่ในความคุ้มครองของชุมชน ทำให้จากหมู่บ้านได้มีการพัฒนาขึ้นมาเป็นนครรัฐอิสระระดับหนึ่ง เป็นการขยายการปกครองจากระบบพันนาขึ้นมาเป็นเมือง ด้วยวิธีการกวาดต้อนและการควบคุมกำลังคน

การปกครองแบบพ่อกับลูกเริ่มจากขั้นตอนดังกล่าวนี้ โดยสังคมที่มีการแบ่งที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเกษตรเช่นสังคมสมัยสุโขทัย สันนิษฐานได้ว่า มีการจัดการควบคุมแรงงานเพื่อเกษตรกรรม การสร้างวัดวาอาราม ตลอดจนการสู้รบยามศึกสงครามด้วย

ในส่วนของการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ในสมัยนี้ได้ปรากฏว่ามีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการเช่าที่ดิน มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขการเช่านาให้เกิดความเป็นธรรม การเก็บค่าเช่านา ข้อห้ามการให้เช่าช่วง บทบังคับกรณีปล่อยนาทิ้งร้างไว้โดยไม่มีเหตุผลและไม่บอกกล่าวเจ้าของนา เป็นต้น

พอมาถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ดินทั่วราชอาณาจักรถือเป็นของกษัตริย์ในฐานะของพระเจ้าแผ่นดินที่สามารถจะให้หรือริบคืนตามพระราชประสงค์ การที่ราษฎรทั้งหลายอยู่ได้ก็เป็นเรื่องที่พระมหากษัตริย์ ทรงพระกรุณาพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้อยู่อาศัย "จะได้เป็นที่ราษฎรหามิได้" ฉะนั้นถ้าพระมหากษัตริย์ต้องพระประสงค์ที่ดินแห่งใด เมื่อใด ก็มีพระราชอำนาจที่จะสั่งให้ราษฎรออกไปเสียจากที่นั้นโดยไม่ต้องเสียค่าอะไรเลย คำว่า "แว่นแคว้นกรุงเทพฯ พระมหานครศรีอยุธยามหาดิลกภพนพรัตน์ ราชธานี บุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว" กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ได้เคยอธิบายไว้ว่ากินความถึงที่ดินในพระราชอาณาจักรไม่เฉพาะแต่เขตที่ขึ้นกับกรุงศรีอยุธยาโดยตรง แต่กินความถึงอาณาเขตของประเทศราช ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหลักกฎหมายดังกล่าวประกอบกับความเห็นของพระบิดาแห่งนักกฎหมายของไทยแล้ว เห็นว่าที่ดินในสมัยนั้นเป็นกรรมสิทธิ์เด็ดขาดของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว ส่วนราษฎรมีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น บทกฎหมายเหล่านี้ วางหลักการส่วนใหญ่ไว้ว่าที่ดินทั้งหลายเป็นของพระเจ้าแผ่นดินแต่พระราชทานให้ราษฎรอยู่อาศัยทำมาหากินโดยพระมหากรุณาธิคุณ ราษฎรผู้ใดประสงค์จะได้ที่ดินไปทำประโยชน์ ต้องไปบอกเสนอนายระวาง นายอากร ให้ออกไปตรวจสภาพที่จะก่อสร้างยกขึ้นเป็นไร่นาสวน คือไปบอกขออนุญาตก่อนให้เสนาระวาง นายอากร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในการเขียนใบอนุญาต เรียกว่า "โฉนด" ให้ผู้ขอถือไว้เป็นสำคัญถ้าหากราษฎรเข้าไปทำกินในที่ดิน โดยไม่บอกกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ก่อนถือเป็นความผิด เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจที่จะไม่ให้ที่ดินต้องทิ้งร้างว่างเปล่า

ในยุคสมัยกรุงศรีอยุธยานี้ราษฎรมีสิทธิเหนือที่ดินเบาบางมากและไม่มั่นคง โดยผูกพันอยู่กับการครอบครอง ถ้าหากราษฎรผู้ใดละทิ้งที่ดินและมีผู้อื่นเข้ามาทำมาหากิน เจ้าของที่ดินเดิมก็ขาดสิทธิทันทีซึ่งสิทธิเหนือที่ดินของราษฎรนั้น พระมหากษัตริย์สามารถจะเรียกคืนเวลาใดก็ได้ ในทางวัฒนธรรมและทางปกครองจึงถือว่า

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของที่ดินและทรงมีนโยบายกำหนดสิทธิหรือจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินของราษฎรแต่ไม่ได้จำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทรงส่งเสริมการแผ้วถางป่าดงหรือเลิกที่ร้างว่างเปล่ามิให้เสียประโยชน์แก่แผ่นดิน การที่พระมหากษัตริย์ในยุคสมัยกรุงศรีอยุธยาทรงยึดถือว่าที่ดินทั้งหมดเป็นกรรมสิทธิ์ของพระองค์ เป็นเค้ามูลเดิมแห่งอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะเรียกเอาภาษีอากรที่ดินและขับไล่ผู้ถือที่ดินออกจากที่ดินนั้นได้หากมิได้มีการชำระภาษี

ในส่วนของที่ดินสำหรับการทำเกษตรกรรมหรือการทำนานั้น ได้มีข้อกำหนดให้ราษฎรไทยทั่วไปสามารถมีที่ดินทำนาได้อย่างน้อย 5 ไร่ ไม่เกิน 25 ไร่ราษฎรคนใดปรารถนาจะเลือกที่ใดทำนา ก็ให้ปฏิบัติตามระเบียบราชการ คือ ให้แจ้งแก่เจ้าหน้าที่บ้านเมืองซึ่งได้แก่ กรมนาเจ้าสัดให้ทราบเพื่อไปตรวจสอบว่า มีนามากน้อยเพียงใด แล้วจะได้ให้ผู้เป็นนายน้ำ นายอากร เสนาและกำนันนา เป็นผู้เขียนฎีกาโฉนดไว้เป็นหลักฐานเพื่อแสดงความเป็นเจ้าของที่นาซึ่งจะต้องเสียค่าอากรค่านา ตามหลักฐานที่ปรากฏ ชาวนาไทยจะต้องเสียอากรค่านาในรูปของ “หางข้าว” แต่ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช พบหลักฐานว่ามีการเก็บอากรค่านาเป็นตัวเงิน

กล่าวโดยสรุปสำหรับการทำเกษตรกรรมหรือการทำนาในสมัยกรุงศรีอยุธยานั้น สิทธิในการถือครองที่ดินเป็นขององค์พระมหากษัตริย์ ชาวนาไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่ชาวนามีสิทธิจับจองที่ดินเพื่อทำนาได้ไม่เกิน 5-25 ไร่ ฉะนั้น สิทธิเกี่ยวกับการถือครองที่ดินทำนาของเกษตรกร หากต้องการที่ดินในการทำเกษตรกรรมหรือทำนา ใช้วิธีการจับจองตามกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนด โดยชาวนาไม่ต้องซื้อที่ดินเพราะรัฐเป็นเจ้าของที่ดิน โดยชาวนาต้องเสียอากรค่านาอันเป็นเสมือนค่าเช่าที่นาให้แก่รัฐตามที่กำหนด อย่างไรก็ตามแม้ว่าส่วนใหญ่ชาวนาไม่ต้องเสียค่าเช่านาเพราะรัฐเป็นเจ้าของที่นา แต่ก็มีบางกรณีที่เอกชนเป็นเจ้าของที่นาและชาวนาต้องเช่าที่ดินเพื่อทำนา ทั้งนี้ ปรากฏหลักฐานตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 47 และ 48 กำหนดว่า การเช่าที่ไร่ที่นาหากมีการชำระค่าเช่ากันแล้ว เมื่อถึงฤดูทำนาแม้จะยังไม่ได้เข้าทำ ถ้าเจ้าของที่นาเอานาไปให้ผู้อื่นเช่า ผู้เช่าคนแรกอาจเรียกค่าเช่าคืนได้เป็นสองเท่า ส่วนในกรณีไม่มีการทำนาเนื่องจากขาดฝน ผู้เช่าจะคืนนาและเอาค่าเช่านาคืนไม่ได้ แต่คู่สัญญายังคงต้องผูกพันกันและให้มีการทำนาเมื่อถึงระยะเวลามีฝนแล้ว และในกรณีมีการทำสัญญาเช่าเป็นเอกสาร

หากครบกำหนดแล้วไม่ยอมชำระค่าเช่าจะต้องถูกปรับสองเท่า คือค่าเช่าตกได้แก่เจ้าของที่ดินตามสัญญา ส่วนที่เหลือเป็นค่าสินไหมทดแทนแก่เจ้าของที่นาครึ่งหนึ่งและตกเป็นพินัยหลวงอีกครึ่งหนึ่ง

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการปฏิรูประบบการถือครองที่ดิน โดยสมัยรัชกาลที่ 4 ได้มีพระบรมราชโองการ เรื่อง พระราชกำหนดว่าด้วยพระราชทานที่บ้านเรือก สวน พ.ศ. 2409 ที่ว่าในกรณีพระมหากษัตริย์ต้องพระราชประสงค์ที่บ้าน สวน นา พระราชทานให้เป็นวัง บ้านนาหรือสวนแก่พระบรมวงศานุวงศ์และข้าละอองธุลีพระบาทฝ่ายหน้าหรือฝ่ายในซึ่งมีความชอบหรือในกรณีพระมหากษัตริย์มีพระราชประสงค์ศรัทธาสร้างพระอารามหลวงขึ้น การเวนคืนลักษณะเช่นนี้เจ้าพนักงานกรมพระนครบาลจะจัดซื้อที่ดินนั้นตามราคาที่ราษฎรซื้อขายกัน อย่างไรก็ตามรัฐบาลสามารถเรียกที่ดินคืนโดยไม่ต้องเสียค่าชดใช้แก่ผู้ครองที่ดินในกรณีที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศ เช่น สร้างป้อมขุดคูทำกำแพงหรือปลูกสร้างสถานที่รักษากฎหมาย เป็นต้น พระบรมราชโองการฉบับนี้ถือว่าเป็นกฎหมายรับรองสิทธิในการถือครองที่ดินฉบับแรกของไทยที่กล่าวถึงสิทธิในที่ดินของเอกชนกับสิทธิของพระมหากษัตริย์ อันเป็นพื้นฐานให้เกิดกฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในเวลาต่อมา จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ซึ่งถือเป็นการปฏิรูประบบการถือครองที่ดินครั้งสำคัญเพราะว่าได้มีการจัดระบบการถือครองที่ดินอย่างจริงจัง โดยได้มีการออกกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับที่ดิน เช่น ข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ. 117 พระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ. 121 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2451 อันเป็นกฎหมายออกโฉนดที่ดินฉบับแรก มีการปรับระบบกรรมสิทธิ์ใหม่ด้วยการปฏิรูประบบกฎหมายที่ดินจากกฎหมายตราสามดวงให้เป็นระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบทอแรนส์ (โฉนดแผนที่) ในปี พ.ศ. 2444

การออกกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าว จึงถือว่ามีการยอมรับการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายเป็นครั้งแรก แต่ขณะเดียวกันรัฐก็ยังคงมีอำนาจที่จะเรียกหรือเอาที่ดินของเอกชนที่มีกรรมสิทธิ์นั้นไปเป็นของแผ่นดินได้ การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของราษฎรไม่สามารถใช้ยันพระมหากษัตริย์ได้ ราษฎรสามารถถือครองที่ดินได้โดยไม่ถูกจำกัดจำนวนและการถือครองที่ดินของราษฎรก็ไม่ได้ยึดถืออยู่กับการจัดเก็บภาษีอากรและการครอบครองเป็นหลักเหมือนในอดีต หลักฐานเอกสารสิทธิ์ในสมัยนี้เป็นสำคัญคือ โฉนด

แผนที่ โฉนดตราจอง ตราจองชั่วคราวและใบเหยียบย่ำ คือ หลักฐานกรรมสิทธิ์ เช่นเดียวกับโฉนดตราแดงในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินมีเฉพาะวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิคที่ถูกจำกัดการถือครองที่ดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิคในกรุงสยาม ร.ศ. 128 เท่านั้น ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงถือว่าได้ยอมรับสิทธิในการถือครองที่ดินของเอกชนมากขึ้นเป็นการปฏิรูปทั้งการถือครองที่ดินและระบบการการจัดการที่ดินอย่างสำคัญ อันเป็นพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินทั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในเวลาต่อมา มีการตัดถนนขุดคูคลองต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดมีการพัฒนาที่ดิน การจับจองที่ดิน และชาวนาที่ไม่มีที่ดินทำกินก็ต้องมีการเช่าที่นาจากพ่อค้าและขุนนางที่เป็นกลุ่มทุนเจ้าของที่ดินจำนวนมาก

จนถึงสมัยรัชกาลที่ 6 มีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินให้ประชาชนเข้าจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าของรัฐได้ซึ่งเป็นรากฐานการถือครองที่ดินจนถึงปัจจุบันซึ่งไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข

ในอดีต อาชีพชาวนาถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมาก ชาวนาถูกยกย่องเป็นกระดูกสันหลังของชาติเพราะทำให้ประชาชนในประเทศมีอาหารการกินอุดมสมบูรณ์และทำให้ประเทศมั่นคงในทางเศรษฐกิจเพราะข้าวถือว่าเป็นสินค้าส่งออกหลักของประเทศไทยมากกว่าผลผลิตทางด้านอุตสาหกรรม แต่เนื่องจากสถานการณ์ปัจจุบันที่เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นกับโครงสร้างทางการผลิตของสังคมชาวนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องสภาพทางภูมิศาสตร์และสภาพอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป พื้นดินไม่อุดมสมบูรณ์เหมือนในอดีต บางพื้นที่ประสบปัญหาน้ำท่วม หรือฝนแล้งซ้ำซาก ทำให้ชาวนาต้องตกอยู่ภายใต้สภาวะหนี้สิน เพราะต้องกู้ยืมเงินมาใช้ในการผลิต เพื่อให้สอดรับกับระบบตลาด การผลิตในเชิงพาณิชย์ ทำให้ชาวนาต้องแบกรับค่าใช้จ่ายในเรื่องของปุ๋ย ยาฆ่าแมลง เมล็ดพันธุ์ใหม่ และระบบชลประทานเข้ามาช่วยในการทำการเกษตร ซึ่งเมื่อชาวนาเข้ามาสัมพันธ์กับระบบทุนนิยมและระบบตลาดแล้ว ทำให้ชาวนาตกอยู่ในกลไกราคาพืชผลตามตลาด บางทีผลผลิตมีความอุดมสมบูรณ์แต่ราคาผลผลิตกลับอยู่ในระดับต่ำ ก็ทำให้เกษตรกรขาดทุนจากการผลิต เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างทางสังคม

ชาวนา การเปลี่ยนอาชีพของเกษตรกร เข้ามาเป็นแรงงานรับจ้างในเมือง ลูกหลานของชาวนาส่วนใหญ่มีการศึกษาสูงขึ้นและไม่อยากทำอาชีพนี้อีกต่อไป ผลกระทบที่เห็นคือ ระบบการถือครองที่ดินของชาวนาเปลี่ยนแปลงไป การขายที่ของชาวนาทำให้ที่นาหลุดลอยออกไปจากมือของชาวนาที่มีขนาดที่ดินถือครองไม่มาก คือ ไม่เกิน 5-10 ไร่ และชาวนาเหล่านี้ส่วนใหญ่ต้องกลายเป็นผู้เช่าที่นาเพื่อทำการผลิต ไม่มีที่ดินเป็นของตัวเอง และในระบบการเช่านา ชาวนาก็ถูกเอารัดเอาเปรียบจากกลุ่มนายทุนเจ้าของที่ดิน จนทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม

ปรากฏการณ์ของปัญหาดังกล่าวนำมาสู่การตราพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ที่มุ่งให้ความคุ้มครองกับผู้เช่าที่ดินซึ่งเป็นเกษตรกรระดับล่างที่ไร้ที่ดินทำกิน และต้องการเช่านาในลักษณะแบบพอยังชีพและขายเล็กน้อยมากกว่าที่จะเน้นทำธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ มุ่งช่วยเหลือชาวนาระดับล่างโดยกำหนดอัตราค่าเช่าที่เป็นธรรม กำหนดเงื่อนไขขนาดของที่ดินในการทำการเกษตรต้องไม่เกิน 100 ไร่ สำหรับนาหว่านและไม่เกิน 50 ไร่สำหรับนาดำ ถ้าเกินกว่านั้นจะไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายฉบับนี้ กำหนดระยะเวลาการเช่านาให้เป็นไปตามความสมัครใจของผู้เช่า แต่ไม่เกิน 5 ปี โดยกฎหมายฉบับนี้เน้นให้ความสำคัญกับผู้ให้เช่าเป็นสำคัญโดยกำหนดอัตราค่าเช่านาไว้ในกฎหมายและห้ามมิให้ผู้ให้เช่าเรียกเก็บเกินอัตราที่กำหนด มิฉะนั้นจะถูกลงโทษทั้งจำและทั้งปรับ

การที่กฎหมายกำหนดขอบเขตสิทธิคุ้มครองการเช่านา โดยจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินที่เช่าว่าต้องไม่เกินตามที่กำหนดถือครองที่นา คือไม่เกิน 100 ไร่ สำหรับนาหว่านและไม่เกิน 50 ไร่สำหรับนาดำนั้น สอดคล้องกับการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินของประชาชนทั่วไปตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ที่กำหนดให้เอกชนแต่ละคนจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สำหรับที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เกินคนละ 50 ไร่ ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกินคนละ 10 ไร่ ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรมไม่เกินคนละ 5 ไร่ และที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ไม่เกินคนละ 5 ไร่ (กฎหมายฉบับนี้ถูกยกเลิกการจำกัดขนาดที่ดินดังกล่าวโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2503)

กฎหมายควบคุมการเช่านาปี 2493 มีข้อจำกัดเนื่องจากกำหนดมาตรการที่เน้นผู้ให้เช่ามากกว่าเน้นที่การใช้พื้นที่เกษตรกรรมให้เกิดความเหมาะสมและทำให้เกิดความ

เท่าเทียมเป็นธรรมระหว่างคู่สัญญาคือผู้ให้เช่านากับผู้เช่านา ขณะเดียวกันการกำหนดอัตราค่าเช่าที่ตายตัวไม่สอดคล้องกับลักษณะที่ดินของแต่ละภูมิภาค จึงทำให้ต้องยกเลิกไปในที่สุด

พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 เป็นกฎหมายควบคุมการเช่านาฉบับที่ 2 โดยมีเหตุผลในการออกกฎหมายว่าเนื่องจากสภาพการทำนาเปลี่ยนแปลงไป แต่มาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้นยังไม่เป็นธรรม ประกอบกับวิธีการกำหนดค่าเช่าขั้นสูงที่กำหนดไว้เป็นการแน่นอนในกฎหมายนั้นยังไม่เป็นธรรม สมควรกำหนดตามสภาพของท้องที่ และประเภทของข้าวหรือพืชไร่ที่เพาะปลูกโดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการลงทุนของผู้เช่านาด้วย สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ได้มีการจัดตั้งองค์กรควบคุมการเช่านาในระดับจังหวัดและอำเภอ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอ ทำหน้าที่กำหนดอัตราค่าเช่านาขั้นสูงของพืชหลัก ตามการจำแนกคุณภาพของที่ดินแต่ละท้องที่ในเขตอำเภอ รวมทั้งพิจารณาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท นอกจากนั้นได้แก้ไขปรับปรุงในเรื่องของระยะเวลาการเช่านา จากเดิมผู้เช่าสามารถแสดงเจตนาการเช่าให้มีกำหนด 5 ปี เป็นการเช่านาให้มีกำหนดระยะเวลาคราวละไม่น้อยกว่า 6 ปี การเช่านารายใดที่ทำไว้โดยไม่มีกำหนดระยะเวลา หรือมีแต่ต่ำกว่าหกปี ให้ถือว่า การเช่านารายนั้นมีกำหนดเวลาหกปี

หลังจากใช้กฎหมายควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ได้เพียงหนึ่งปี ได้มีการออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปที่ดินโดยจัดสรรที่ดินของรัฐซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือเสื่อมโทรมให้แก่ประชาชนหรือเกษตรกรที่ยากจนและขาดแคลนที่ทำกิน และภายหลังจากนั้นอีกหกปี ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ปรับปรุงกฎหมายการเช่านาให้สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และขยายความครอบคลุมไปมากกว่าเรื่องของการทำนา โดยรวมถึงการประกอบอาชีพเกษตรกรรมอื่น ๆ เช่น ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ ประมง ทำนาเกลือ ซึ่งทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่มุ่งให้ความคุ้มครองกับผู้เช่าที่นาที่เป็นเกษตรกรระดับล่าง มีการทำนาในพื้นที่จำนวนไม่มากนัก แต่กฎหมายปัจจุบันได้ขยายกรอบของกฎหมายรวมถึงการเกษตรกรรมประเภทอื่น ๆ โดยมิได้มีการจำกัดหรือจำแนกประเภท

ของชาวนาหรือเกษตรกรอีกต่อไป ดังนั้น ขอบเขตของกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปัจจุบัน จึงครอบคลุมการเกษตรกรรมที่มีความหลายหลากมากยิ่งขึ้น แม้ว่าในปัจจุบันยังไม่มีการประกาศกำหนดประเภทเกษตรกรรมอื่น ๆ ที่ต้องควบคุมการเช่าที่ดิน เช่นเดียวกับการเช่านาก็ตาม การมิได้จำแนกประเภทของชาวนาหรือกำหนดเกณฑ์ในการถือครองที่ดินที่เช่า จึงทำให้กลุ่มทุน หรือนักธุรกิจที่เช่าที่นาเพื่อทำการเกษตรกรรมขนาดใหญ่หรือธุรกิจทางการเกษตร อาศัยช่องว่างของกฎหมายได้รับประโยชน์จากกฎหมายฉบับนี้ด้วย

ในการศึกษากฎหมายการเช่าที่ดินของต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในประเทศญี่ปุ่นพบว่าการปฏิรูปที่ดินเกษตรกรรมภายหลังสงครามนั้นประสบความสำเร็จ โดยญี่ปุ่นได้มีการออกกฎหมายพิเศษการเป็นเจ้าของที่ดินของเกษตรกร ค.ศ. 1946 (Owner-famer Establishment Special Measures Law 1996) ส่งเสริมให้ชาวนามีที่ดินเป็นของตนเอง โดยกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ไว้ชัดเจนในกฎหมาย เช่น เกณฑ์ในการเวนคืนที่ดิน เงื่อนไขการซื้อที่ดิน กำหนดให้ครัวเรือนมีที่ดินเพื่ออยู่อาศัยได้ไม่เกิน 6.25 ไร่ และให้ครัวเรือนมีที่ดินเพื่อการเกษตรได้ไม่เกิน 18.75 ไร่ หรือ 3 เท่า ของที่ดินเพื่ออยู่อาศัย

มาตรการสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ญี่ปุ่นประสบความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดิน คือการวางแผนการเวนคืนที่ดินในรูปของคณะกรรมการที่ดิน ภายใต้หลักการประชาธิปไตย โดยการกำหนดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิรูปที่ดินมีส่วนร่วมในการวางแผนเวนคืนที่ดิน ยิ่งไปกว่านั้น โครงสร้างของคณะกรรมการมีความสมดุลค่อนข้างมาก ประกอบด้วย ผู้เช่าที่ดิน เกษตรกรที่มีที่ดินของตนเอง เจ้าของที่ดินให้เช่า นักวิชาการและบุคคลทั่วไป ในขณะที่มีจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนน้อยมาก โครงสร้างเช่นนี้ มีผลต่อแนวทางการปฏิรูป ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของเกษตรกรและคนในชุมชนในเรื่องที่เกี่ยวกับชุมชน

ผลจากการปฏิรูปที่ดินใน ค.ศ. 1950 ในครั้งนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นสามารถซื้อที่ดินจากผู้ครอบครองและกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินโดยขายที่ดินให้แก่ชาวนาและ

ผู้เช่าที่ดินเพื่อส่งเสริมภาคเกษตรให้มีความเป็นอิสระปราศจากพันธะ ดังนั้นสัดส่วนของที่ดินภายใต้การเช่าลดลงจากร้อยละ 46 ก่อนการปฏิรูปเหลือเพียงร้อยละ 10 ซึ่งในช่วงนี้เองที่รัฐบาลได้ประกาศใช้กฎหมายที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Agricultural Land Law of 1952 and 1957) โดยกฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายสิทธิครอบครองที่ดินไปสู่เกษตรกรให้ได้ตามเป้าหมายและเป็นธรรม ป้องกันการหวนกลับคืนมาของระบบการให้เช่าที่ดิน ให้เกษตรกรได้เข้าถือสิทธิในพื้นที่เกษตรง่ายขึ้นและป้องกันสิทธิการครอบครองของตนเองอย่างเต็มที่ โดยหลักการทางกฎหมายที่สำคัญ 5 ประการ คือ การควบคุมการถ่ายโอนสิทธิในที่ดินเกษตร ความกังวลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงจากที่ดินเพื่อการเกษตรไปสู่ที่ดินนอกการเกษตร การกำหนดการคุ้มครองสิทธิเพื่อเกษตรกรรมของผู้เช่าที่ดิน การควบคุมค่าธรรมเนียมการเช่า และการเปลี่ยนแปลงนโยบายพัฒนาการเกษตร

หลักการสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ การกำหนดว่า ในกรณีโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การจำนอง การให้เช่า หรือโอนจากที่ดินเกษตรกรรมไปเป็นการเลี้ยงสัตว์จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ จะเปลี่ยนพื้นที่เกษตรกรรมเป็นพื้นที่การอื่นนอกจากเกษตรกรรม หรือการเปลี่ยนพื้นที่เลี้ยงสัตว์ให้เป็นพื้นที่เพื่อการอื่นจะต้องได้รับการอนุญาตผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ถ้าที่ดินนั้นมีเนื้อที่เกินกว่า 5,000 ทสูโบะ (Tsubo) จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีเกษตรและป่าไม้

ปัจจุบัน ชาวญี่ปุ่นทั่วประเทศมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเองเกือบทั้งหมด ราคาที่ดินลดลงเพราะไม่มีการสะสมที่ดินเหมือนแต่ก่อน

ในประเทศเกาหลีใต้ แต่เดิมมีปัญหาด้านการถือครองที่ดินเกษตรกรรมเป็นอย่างมาก เนื่องจากชาวนาชาวไร่ส่วนใหญ่ล้วนแต่เป็นผู้เช่าที่ดินจากผู้อื่น ภายหลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง จึงเกิดการเรียกร้องจากชาวนาให้มีการปฏิรูปที่ดิน โดยในช่วงแรกสหรัฐอเมริกาได้จัดสรรที่ดินที่เคยตกอยู่ภายใต้การครอบครองของญี่ปุ่นขายให้แก่ชาวนาโดยวิธีการผ่อนชำระเป็นผลผลิตในระยะยาว ภายหลังจากนั้นรัฐบาลได้มีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน โดยปรับเปลี่ยนโครงสร้างการถือครองที่ดิน กำหนดเกณฑ์การถือครองที่ดินไม่เกิน 3 เฮคเตอร์ รัฐบาลซื้อที่ดินส่วนที่เกินและนำมาจัดสรรขายให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดิน โดยกำหนดขนาดถือครองที่ดินให้เท่าเทียมกันและผู้ซื้อจ่าย

เป็นผลผลิตการเกษตร มีการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการถือครองที่ดินโดยบุคคลที่จะเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ก็ต่อเมื่อเป็นผู้เพาะปลูกในที่ดินนั้นเอง ควบคุมการถือครองที่ดินของเกษตรกรไว้ที่ 3 จุงโบหรือเฮกเตอร์ (ประมาณ 18 ไร่ 3 งาน) สำหรับพื้นที่เพาะปลูก และห้ามเกษตรกรปล่อยที่ดินให้คนอื่นเช่า ทั้งนี้ การปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลเกาหลีใต้มีลักษณะของการพัฒนาและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ให้มีส่วนร่วมในการทำหน้าที่กระจายการถือครองที่ดินเพื่อการพัฒนาภาคเกษตรในชนบท ตลอดจนบริหารจัดการที่ดินและรักษาสิทธิในที่ดินเหมือนกับประเทศญี่ปุ่น

สำหรับประเทศไต้หวัน เป็นประเทศที่ใช้วิธีการเดียวกับของญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ โดยอาศัยหลักการสร้างความเสมอภาคแห่งสิทธิในที่ดินของ ดร.ซุน ยัด เซ็น มีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินในปี พ.ศ. 2492 กำหนดขั้นตอนในการปฏิรูปที่ดินโดยขั้นแรกประกาศลดค่าเช่านาลงจาก ร้อยละ 50 หรือสูงกว่า เหลือร้อยละ 37.5 ของมูลค่าผลผลิตที่เก็บเกี่ยวได้ประจำปี ขั้นตอนที่สอง คือการที่รัฐขายที่ดินของรัฐให้แก่ชาวนาที่ต้องเช่าที่ดินผู้อื่นทำกิน และขั้นตอนที่สาม รัฐบาลไต้หวันได้ออกกฎหมายจัดที่ดินใหม่อนุญาตให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิเป็นเจ้าของที่ดินได้เพียง 8 เอเคอร์ (17.5 ไร่) แต่ในรายที่มีที่ดินเลวก็อนุญาตให้มีได้มากขึ้น นอกจากนั้นให้ขายให้แก่รัฐบาลแล้วรัฐบาลก็จัดการขายให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ในราคาสองเท่าครึ่งของราคาพืชผลที่เก็บเกี่ยวได้ต่อปี เกษตรกรผู้ซื้อที่ดินตามโครงการนี้รัฐบาลยอมให้ชำระแบบเงินผ่อน 20 งวด ในระยะเวลา 10 ปี โดยชำระเป็นข้าวเปลือกหรือผลผลิตอื่นได้

การดำเนินการขั้นที่สองและสามนี้ เป็นการปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักไตรราษฎร์ของ ดร.ซุนยัดเซน ซึ่งมีคติว่า “ที่ดินเป็นของเกษตรกร (Land to the tiller)” ฉะนั้นบางครั้งแผนที่ปฏิรูปที่ดินนี้จึงถูกเรียกว่า “ที่ดินเป็นของผู้ไถคราด (Land to the tiller Program)”

สำหรับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เนื่องจากมีการปกครองในระบบสังคมนิยมพลเมืองไม่มีสิทธิเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยที่ดินทั่วประเทศเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐและองค์กรส่วนรวมทั้งสิ้น มีการออกกฎหมายการคุ้มครองที่ดินเพื่อกสิกรรม โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะที่ดิน

เพื่อการกสิกรรม รัฐมอบสิทธิการใช้ที่ดินให้แก่ประชาชน โดยมีหลักเกณฑ์เงื่อนไขว่า ห้ามจับจองที่ดินไว้เฉย ๆ โดยมิได้บุกเบิกหรือไม่ได้ทำการผลิต ห้ามมิให้ซื้อขายที่ดินกสิกรรม ห้ามมิให้ผู้มีที่ดินกสิกรรมอยู่ในครอบครองปล่อยที่ดินเหล่านั้นรกร้างว่างเปล่า ผู้ที่ได้รับที่ดินจากการแบ่งปันจากรัฐนอกเหนือจากประชาชน และรัฐกร (ข้าราชการของรัฐ รวม ทหาร ตำรวจ) จะไม่มีสิทธิ์เอาที่ดินนั้นให้ผู้อื่นเช่า

ผู้ที่สามารถนำที่ดินออกให้เช่าได้ จะต้องเป็นผู้ที่มีกสิกรรมมาก (ที่ดินที่ให้ผลประโยชน์แล้ว) หรือผู้มีทุนแต่ขาดแรงงาน

การคิดค่าเช่านั้นให้ทั้งสองฝ่ายตกลงกัน แต่ไม่ให้เกินร้อยละ 15 ของผลผลิตจริงในฤดูผลิตของปีที่เช่าครั้งแรก ส่วนค่าเช่าในปีต่อ ๆ ไปนั้นไม่ให้เกินค่าเช่าฤดูผลิตในปีที่เช่าครั้งแรก

ที่ดินกสิกรรมที่ถูกยึดจอง และไม่ได้ใช้ในการผลิตนั้น รัฐจะเอาไปแบ่งปันให้ผู้ไม่มีที่ดินไม่เพียงพอเพื่อทำการผลิตโดยไม่จ่ายราคาให้ผู้ที่ยึดจองนั้นแต่ประการใด นอกเหนือจากนี้ถ้าผู้ใดปล่อยให้ที่ดินกสิกรรมรกร้างว่างเปล่า โดยเฉพาะที่นา เมื่อไม่มีเหตุผลเพียงพอรัฐจะมีมาตรการบังคับเพิ่มเติมโดยการปรับ และถ้าปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าเป็นปีที่สามรัฐจะเอาที่ดินผืนนั้นมอบให้แก่ผู้อื่นเพื่อใช้ทำการผลิตต่อไป

ในการวิเคราะห์สภาพปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นวิเคราะห์สภาพปัญหาอุปสรรคเฉพาะประเด็นบทบัญญัติของกฎหมายที่มีความสำคัญและก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ รวม 6 ประเด็น โดยสรุป ดังนี้

ประเด็นขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย อาจพิจารณาได้ในเรื่องของบทนิยามทางกฎหมายและขอบเขตการคุ้มครองชาวนาในทางกฎหมาย ที่มิได้กำหนดขอบเขตของที่ดินที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเหมือนในกฎหมายดั้งเดิม ที่กำหนดขอบเขตการถือครองที่ดินที่เช่าไม่เกิน 50 ไร่ หรือ 100 ไร่ ทำให้การเช่านาในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่มากแค่ไหนก็จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายปัจจุบัน ทำให้กลุ่มทุนข้ามชาติหรือนักธุรกิจที่เข้ามาใช้ประโยชน์ในที่ดินขนาดใหญ่แม้ว่าในปัจจุบันอาจจะมีจำนวนไม่มากราย ได้รับประโยชน์ ทั้งที่ชาวนาในระดับล่างส่วนใหญ่มีการถือครองที่ดินทำนาไม่เกิน 50 ไร่เท่านั้น ซึ่งปรากฏชัดในการนิยามความหมายของกฎหมายที่ไม่

สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคม ไม่มีการจำแนกว่าผู้ประกอบเกษตรกรรมในแต่ละด้านคืออะไร โดยเฉพาะไม่มีคำนิยามความหมายของชาวนาไว้ให้มีความชัดเจน จึงไม่ครอบคลุมกับลักษณะของชาวนาที่แบ่งออกเป็นระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ชาวนาระดับบน ระดับกลาง ลงมาถึงระดับล่างที่ถูกกำหนดโดยปัจจัยพื้นฐานทางด้านการผลิต ไม่ว่าจะเป็นทุน เทคโนโลยีหรือเครื่องจักร รวมทั้งขนาดของการถือครองที่ดินด้วย

ทั้งนี้ ข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นของผู้อยู่ใต้บังคับบกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในเขตพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในกลุ่มของเจ้าของที่ดิน ประเด็นจำนวนและร้อยละของเจ้าของที่ดิน จำแนกตามจำนวนที่ดินให้เช่า พบว่าเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่มีที่ดินให้เช่า จำนวนไม่เกิน 5 ไร่ ร้อยละ 48.44 รองลงมา 6-10 ไร่ ร้อยละ 29.69 จำนวน 11-15 ไร่ ร้อยละ 10.94 มากกว่า 20 ไร่ ร้อยละ 7.81 และ 15-20 ไร่ ร้อยละ 3.13

สำหรับกลุ่มของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน ประเด็นจำนวนและร้อยละของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน จำแนกตามจำนวนที่ดินที่เช่าอยู่ ปรากฏว่าเกษตรกรส่วนใหญ่มีที่ดินเช่า 6-10 ไร่ ร้อยละ 20.22 รองลงมา ไม่เกิน 5 ไร่ ร้อยละ 17.98 มากกว่า 20 ไร่ ร้อยละ 13.48 11-15 ไร่ ร้อยละ 11.24 16-20 ไร่ ร้อยละ 10.11

ประเด็นเกี่ยวกับองค์กรควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือคณะกรรมการการเช่าที่ดันจังหวัด (คชก. จังหวัด) และคณะกรรมการการเช่าที่ดินตำบล (คชก. ตำบล) พบว่ามีปัญหาในเชิงโครงสร้างของคณะกรรมการที่ประกอบด้วย 3 ฝ่าย คือฝ่ายผู้แทนผู้ให้เช่า ผู้แทนผู้เช่า และหน่วยงานภาครัฐ โดยขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน เช่น นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนชุมชน ในขณะที่ในประเทศที่การปฏิรูปที่ดินประสบความสำเร็จเช่น ญี่ปุ่น โครงสร้างของคณะกรรมการมีความสมดุลค่อนข้างมาก ประกอบด้วย ผู้เช่าที่ดิน เกษตรกรที่มีที่ดินของตนเอง เจ้าของที่ดินให้เช่า นักวิชาการ และบุคคลทั่วไป ในขณะที่มีจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนน้อยมาก โครงสร้างเช่นนี้ มีผลต่อแนวทางการปฏิรูป ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของเกษตรกรและคนในชุมชนในเรื่องที่เกี่ยวกับชุมชน ในขณะที่ประเทศไทยหน่วยงานภาครัฐมีบทบาทอย่างยิ่งทั้งในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติ โดยขาดการมีส่วนร่วมจากท้องถิ่น ชุมชนและภาควิชาการ สถาบันการศึกษา ในขณะที่

การปฏิบัติงานของ คชก. ตำบล ก็ประสบปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินกระบวนการหรือขั้นตอนต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานหรือวินิจฉัยข้อพิพาท นอกจากนั้นการขาดโครงสร้างคณะกรรมการในระดับอำเภอที่เป็นผู้รู้สภาพปัญหาและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเกษตรกรรมในพื้นที่ก็ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานระดับภูมิภาคที่ขาดความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงาน

ประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาการเช่าที่กำหนดไว้ไม่ต่ำกว่า 6 ปี อาจก่อให้เกิดปัญหาเนื่องจากเป็นระยะเวลาที่นาน อีกทั้งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้เช่านา โดยละเลยการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของที่ดินผู้ให้เช่า เจ้าของที่ดินที่อยู่ในระหว่างรอการใช้ที่ดินเพื่อพัฒนาที่ดินในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ประเภทอื่นไม่อาจที่จะให้ชาวนาสามารถเช่าที่ดินได้ เนื่องจากติดปัญหาในเรื่องเงื่อนไขอายุการเช่าเพราะผู้ให้เช่าอาจมีความจำเป็นต้องนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในระยะเวลาไม่ถึง 6 ปี ผลจากบทบัญญัติของกฎหมายจึงทำให้การเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรส่วนใหญ่เป็นการตกลงกันด้วยวาจาแทนที่จะเป็นการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้เกิดความไม่แน่นอนต่อการเช่าที่ดินในปีต่อไป อนึ่ง ถึงแม้ว่าการเช่าจะมีหลักฐานเป็นหนังสือก็มีผลบังคับไม่แตกต่างกัน อีกประการหนึ่งเจ้าของที่ดินอีกส่วนหนึ่งเห็นว่าบทบัญญัติทั้งสองมาตรามีความไม่เป็นธรรม ทำให้เจ้าของที่ดินเสียเปรียบผู้เช่าที่ดิน เนื่องจากการกำหนดระยะเวลาการเช่านามีกำหนดระยะเวลานานถึง 6 ปี และการสิ้นสุดของสัญญาเช่านานั้นมีเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดภาระต่อผู้ให้เช่า หรือเจ้าของที่ดิน โดยเฉพาะการบอกเลิกเช่าตามมาตรา 37 ซึ่งทำให้เจ้าของที่ดินไม่สามารถที่จะนำที่ดินของตนเองไปใช้ประโยชน์อื่นได้ในเวลาที่ต้องการ และโดยเฉพาะในกรณีที่การกำหนดเงื่อนไขการบอกเลิกเช่านา ตามมาตรา 37 (1) นั้น เจ้าของที่ดินหรือผู้ให้เช่านาส่วนใหญ่มิได้เป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมด้วยตนเอง ซึ่งทำให้ผู้ให้เช่านาไม่สามารถนำเหตุผลดังกล่าวมาบอกเลิกการเช่านาต่อผู้เช่านา และคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล (คชก. ตำบล) ได้

ในการสำรวจความคิดเห็นของผู้อยู่ใต้บังคับกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในเขตพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ประเด็นระยะเวลาการเช่าที่ดินตามที่กฎหมายกำหนดระยะเวลา 6 ปีนั้น เสียงส่วนใหญ่ทั้งในกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นำ

เกษตรกร และเจ้าของที่ดินเห็นด้วยว่าเป็นระยะเวลาที่นานเกินไป โดยกลุ่มเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ ร้อยละ 82.57 เห็นควรปรับลดระยะเวลาลงเป็นเฉลี่ย 2.62 ปี กลุ่มเกษตรกรผู้เช่าที่ดินส่วนใหญ่ ร้อยละ 39.33 เห็นด้วยในการปรับแก้กฎหมายโดยปรับลดระยะเวลาจาก 6 ปี ให้เหลือ 4 ปี

นอกจากความเห็นด้านการปรับลดระยะเวลาการเช่าลงแล้ว ผู้ให้ความเห็นส่วนใหญ่ในทั้ง 3 กลุ่ม มีความเห็นด้วยในกรณีที่กำหนดให้การตกลงระยะเวลาการเช่าที่ดินและขายที่ดินนั้น ให้เป็นข้อตกลงกันเองระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่า

ในส่วนของประเด็นของอัตราค่าเช่าที่ดินที่ให้ คชก. ตำบล เป็นผู้พิจารณากำหนดทุกระยะเวลา 3 ปี ทำให้อัตราค่าเช่านาไม่สอดคล้องกับสภาวการณ์ของสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงอาจต้องปรับปรุงระยะเวลาในการกำหนดอัตราค่าเช่าให้เหมาะสมทันกับสภาวการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

ในประเด็นเกี่ยวกับการบอกเลิกสัญญาเช่าที่ดิน ทั้งในกรณีที่สัญญาครบกำหนดระยะเวลาหรือสัญญาที่ยังไม่ครบกำหนดเวลา สภาพปัญหาคือมาตรการทางกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขและขั้นตอนต่าง ๆ ในการบอกเลิกสัญญา ซึ่งเป็นภาระที่ผู้ให้เช่านาจะต้องปฏิบัติซึ่งมีรายละเอียดค่อนข้างมากและจุกจิก นอกจากนั้น ในกรณีการบอกเลิกการเช่านาเพื่อประโยชน์ของครอบครัวของตนตามความจำเป็นในมาตรา 37(2) ถึงแม้ว่าผู้ให้เช่านาจะให้เหตุผลการบอกเลิกการเช่านาเพื่อประโยชน์ของครอบครัวตามความจำเป็น แต่การวินิจฉัยให้เลิกเช่านาหรือไม่ให้เลิกเช่านา ก็ยังเป็นอำนาจของ คชก. ตำบล เป็นผู้พิจารณาการเลิกสัญญาตามที่เห็นควร ซึ่งอาจสั่งให้ยับยั้งการบอกเลิกเช่านาได้ การบอกเลิกสัญญาการเช่านาดังกล่าวนั้นจึงตกเป็นภาระแก่เจ้าของที่ดินหรือผู้ให้เช่าที่จะต้องพิสูจน์ถึงเหตุผลและความจำเป็นของการบอกเลิกเช่าให้แก่ คชก. ตำบล เพื่อพิจารณาวินิจฉัยและให้ความเห็นชอบในการบอกเลิกการเช่านาดังกล่าว ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ให้เช่า

สำหรับประเด็นการขายที่ดินของผู้ให้เช่าก็เช่นเดียวกับกรณีของการบอกเลิกสัญญา คือมีการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขและขั้นตอนในการขายในลักษณะเป็นการรอนสิทธิหรือจำกัดสิทธิของผู้ให้เช่านา ถึงแม้การคุ้มครองผู้เช่านาตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะมีมาตรการคุ้มครองที่ดีเป็นไปตามหลักของการให้ผู้เช่า

ได้มีสิทธิซื้อก่อนผู้อื่น (Right of Pre-emption) แต่ก็มีหลักเกณฑ์บางประการที่ก้าวล่วงหลักกรรมสิทธิ์ของผู้ให้เช่าซึ่งเป็นผู้ถือครองที่ดิน จึงต้องคำนึงถึงดุลยภาพของกฎหมายและความสุจริตของผู้ให้เช่าที่ดินและผู้เช่าที่ดินด้วย โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้เช่าที่ดินมีเจตนาไม่สุจริตอาศัยช่องว่างทางกฎหมายเข้าแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบก็ไม่ควรที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเช่นกัน เพราะจะทำให้กฎหมายนี้ไม่อาจให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนในสังคมได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม ผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้อยู่ใต้บังคับกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในเขตพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบว่าผู้ให้ความเห็นในทุกกลุ่มส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับเงื่อนไขในการที่ต้องขายที่ดินให้กับผู้เช่าก่อน โดยกลุ่มเจ้าของที่ดินและผู้ให้เช่าเห็นว่าควรให้เป็นสิทธิของเจ้าของที่ดิน

กล่าวโดยสรุป จากผลการศึกษาพบว่า สภาพปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกิดจากโครงสร้างของคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งในระดับจังหวัดและระดับตำบลขาดดุลยภาพและไม่มีเอกภาพ บทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่าง ๆ ในการปฏิบัติ ที่ส่งผลกระทบทั้งต่อตัวผู้เช่าที่นาและผู้ให้เช่าที่นา โดยเฉพาะขอบเขตการใช้กฎหมายที่ไม่ได้ให้ประโยชน์กับตัวของผู้เช่าที่ดินที่เป็นเกษตรกรระดับล่างอย่างแท้จริง ในขณะเดียวกันมาตรการทางกฎหมายในหลาย ๆ ประเด็นก็ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย เช่น การกำหนดอายุสัญญาการเช่านา การกำหนดอัตราค่าเช่าที่นา การบอกเลิกสัญญาเช่านา และการขายที่นา ก็มีลักษณะของการสร้างหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่เกินจำเป็นและเป็นภาระ เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ให้เช่านาหรือเจ้าของที่ดิน ในขณะที่บทบัญญัติดังกล่าวอาจเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ให้เช่าที่ดินที่เป็นนายทุน หรือกับกลุ่มธุรกิจข้ามชาติที่เข้ามาถือครองที่ดินมากขึ้น โดยอาศัยช่องว่างทางกฎหมายให้เกิดการเปลี่ยนมือการถือครองที่ดินแทน ที่รัฐหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ไม่สามารถตรวจสอบได้

**5.2 ข้อเสนอแนะ**

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้มีความมั่นคงและเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม โดยปรับปรุงโครงสร้างองค์กรของคณะกรรมการการเช่าที่ดิน ปรับปรุงเงื่อนไขการเช่าให้มีความเป็นธรรมทั้งต่อเจ้าของที่ดินผู้ให้เช่าและเกษตรกรผู้เช่า ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ให้เช่าเอารัดเอาเปรียบผู้เช่า และมิให้ผู้เช่าใช้ช่องว่างของกฎหมายหาประโยชน์จากผู้ให้เช่า ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

5.2.1 ควรแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคม โดยกำหนดขอบเขตของการเช่าที่ดินเกษตรกรรมให้ชัดเจน โดยพิจารณาจากเกณฑ์การครอบครองปัจจัยการผลิต และการถือครองที่ดิน เพื่อให้กฎหมายฉบับนี้เกิดความยุติธรรมและประโยชน์ต่อเกษตรกรระดับล่างที่ไร้ที่ดินทำกินหรือไม่มีที่ดินทำกินอย่างแท้จริง โดยในชั้นต้นให้กำหนดให้ชาวนาที่เช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม จำนวนไม่เกิน 100 ไร่ ได้รับความคุ้มครองสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ จากกฎหมายฉบับนี้ ในขณะเดียวกันควรกำหนดให้ขอบเขตการควบคุมให้กว้างขวางมากขึ้น โดยกำหนดมาตรการควบคุมในกรณีที่มีการเช่าที่ดินที่เกินกว่า 100 ไร่ ขึ้นไปต้องมีการแจ้งขอจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและแผนงานด้านเกษตรกรรมในพื้นที่ และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเอื้ออำนวยประโยชน์แก่บุคคลเฉพาะบางกลุ่มที่เป็นผู้มีโอกาสทั้งเรื่องของทุนและวิธีการจัดการมากกว่าชาวนาโดยทั่วไป สำหรับการกำหนดขอบเขตการเช่าที่ดินที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในการประกอบเกษตรกรรมประเภทอื่นนอกจากการทำนาให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาที่รัฐบาลจะประกาศกำหนดเพิ่มเติมในภายหลัง

โดยปรับปรุงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มาตรา 22 และมาตรา 63 วรรคสอง ดังนี้

“มาตรา 22 ให้การเช่านาที่มีการเช่านาไม่เกินหนึ่งร้อยไร่มีการควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ฟ้องร้องบังคับคดีกันได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม

ให้การเช่านาที่มีการเช่านาเกินหนึ่งร้อยไร่ขึ้นไป ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หากมิได้ทำหลักฐานเป็นหนังสือและจดทะเบียนจะฟ้องร้องบังคับคดีมิได้"

ปรับปรุงมาตรา 63 วรรคสอง ดังนี้

"เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งใช้บังคับแก่การเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมประเภทใดแล้ว ให้นำบทบัญญัติในหมวด 2 มาใช้บังคับแก่การเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมประเภทนั้นโดยอนุโลม พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะกำหนดให้จำนวนที่ดินที่ให้เช่า ระยะเวลาการเช่า การบอกเลิกการเช่า ค่าเช่า และสิทธิหน้าที่ของผู้เช่าและผู้ให้เช่าแตกต่างเป็นอย่างอื่น เพื่อให้เหมาะสมแก่การเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมประเภทนั้นก็ได้ ทั้งนี้ เว้นแต่ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติในส่วนที่ 4 และส่วนที่ 5"

5.2.2 ควรปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างของคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้มีคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในระดับอำเภอเพิ่มขึ้นมา ยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามมาตรา 14 ปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการในทุกระดับให้มีความหลากหลายและมีดุลยภาพโดยเพิ่มภาคส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งประกอบด้วย อาจารย์ นักวิชาการ ผู้แทนองค์กรปกครองท้องถิ่น ผู้แทนชุมชน คณะกรรมการหมู่บ้าน ให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสังคมชุมชน พร้อมทั้งปรับปรุงอำนาจหน้าที่ขององค์กร โดยปรับปรุงอำนาจของ คชก. จังหวัดให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้ คชก. อำเภอและ คชก. ตำบลถือปฏิบัติ โดยโอนอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และการมีคำสั่งให้ผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าปฏิบัติที่เป็นอำนาจของ คชก. จังหวัด ให้เป็นอำนาจของ คชก. อำเภอ เนื่องจากเป็นผู้อยู่ในพื้นที่มีความใกล้ชิดทราบทั้งสภาพปัญหา ข้อเท็จจริงและข้อมูลต่าง ๆ ทั้งตัวบุคคลและสภาพแวดล้อมทางเกษตรกรรมของพื้นที่มากกว่า ระดับจังหวัด โดยปรับปรุงกฎหมายในมาตรา 7 มาตรา 8 ดังนี้

"มาตรา 7 ในจังหวัดหนึ่ง ๆ ให้มี คชก. จังหวัด ซึ่งประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ในกรุงเทพมหานคร คชก. จังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธาน ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนกรมประมง ผู้แทนกรมปศุสัตว์ ผู้แทนกรมอัยการ ผู้แทนกรมส่งเสริมการเกษตร ผู้แทนผู้เช่าสามคน ผู้แทนผู้ให้เช่าสามคน และผู้ทรงคุณวุฒิ สามคน ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขานุการ

(2) ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร คชก. จังหวัดประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน อัยการจังหวัด เกษตรจังหวัด ประมงจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ผู้แทนผู้เช่าประจำจังหวัดสามคน ผู้แทนผู้ให้เช่าประจำจังหวัดสามคน และผู้ทรงคุณวุฒิสามคน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้จ่าจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ ในจังหวัดใดไม่มีประมงจังหวัดหรือปศุสัตว์จังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการซึ่งปฏิบัติราชการในเขตจังหวัดนั้นเป็นกรรมการแทน"

ปรับปรุงมาตรา 8 โดยให้ยกเลิกอนุมาตรา 8(6) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

ปรับปรุงมาตรา 9 ดังนี้

"มาตรา 9 ในตำบลหนึ่ง ๆ ที่มีการเช่า ให้มี คชก. ตำบล ซึ่งประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ในตำบลนอกเขตเทศบาล คชก. ตำบลประกอบด้วย กำนันเป็นประธาน เกษตรอำเภอหรือผู้แทน ที่ดินอำเภอหรือผู้แทน ประมงอำเภอหรือผู้แทน ปศุสัตว์อำเภอหรือผู้แทน ผู้แทนผู้เช่าสามคน ผู้แทนผู้ให้เช่าสามคนและผู้ทรงคุณวุฒิสามคน ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และให้ปลัดอำเภอหรือพัฒนากรซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขานุการ อนึ่ง ในการพิจารณาเรื่องอันเกี่ยวกับการเช่าในเขตหมู่บ้านใด ให้ผู้ใหญ่บ้านแห่งหมู่บ้านนั้นเป็นกรรมการด้วย

(2) ในตำบลในเขตเทศบาล คชก. ตำบลประกอบด้วย นายกเทศมนตรีเป็นประธาน และให้ปลัดเทศบาลเป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วนกรรมการอื่นให้เป็นไปตาม (1) แต่ไม่ต้องมีกรรมการซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน

(3) ในแขวงของกรุงเทพมหานคร คชก. ตำบลประกอบด้วยกำนันเป็นประธาน เกษตรอำเภอประจำเขตหรือผู้แทน พนักงานประเมินภาษีหรือผู้แทน ผู้แทนกรมประมง ผู้แทนกรมปศุสัตว์ ผู้แทนผู้เช่าสามคน ผู้แทนผู้ให้เช่าสามคน และผู้ทรงคุณวุฒิสามคน ซึ่งผู้อำนวยการเขตแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และให้เจ้าพนักงานปกครองซึ่งหัวหน้าเขตแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขานุการ ในแขวงใดที่ไม่มีกำนัน ให้ผู้อำนวยการเขตซึ่งแขวงนั้นอยู่ในเขตอำนาจเป็นประธาน

(4) ในเขตเมืองพัทยา คชก. ตำบลประกอบด้วยนายกเมืองพัทยาเป็นประธาน และให้ปลัดเมืองพัทยาเป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วนกรรมการอื่นให้เป็นไปตาม (2)

ในกรณีที่พื้นที่ของตำบลใดอยู่ทั้งนอกและในเขตเทศบาล และถ้ามีการเช่าส่วนใหญ่อยู่นอกเขตเทศบาล ให้ คชก. ตำบลเป็นไปตามวรรคหนึ่ง (1) แต่ถ้ามีการเช่าส่วนใหญ่อยู่ในเขตเทศบาล ให้ คชก. ตำบลเป็นไปตามวรรคหนึ่ง (2)"

ปรับปรุงมาตรา 14 ดังนี้

"มาตรา 14 ในอำเภอหนึ่ง ๆ ให้มี คชก. อำเภอ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ในพื้นที่เขตกรุงเทพมหานคร คชก. อำเภอ ประกอบด้วย ผู้อำนวยการเขตเป็นประธาน ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนกรมประมง ผู้แทนกรมปศุสัตว์ ผู้แทนกรมอัยการ ผู้แทนกรมส่งเสริมการเกษตร ผู้แทนผู้เช่าสามคน ผู้แทนผู้ให้เช่าสามคน และผู้ทรงคุณวุฒิสามคน ซึ่งผู้อำนวยการเขตแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขานุการ

(2) ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร คชก. อำเภอประกอบด้วย นายอำเภอเป็นประธาน เกษตรอำเภอ ประมงอำเภอ ปศุสัตว์อำเภอ และเจ้าพนักงานที่ดินอำเภอ ผู้แทนผู้เช่าประจำอำเภอสามคน ผู้แทนผู้ให้เช่าประจำอำเภอสามคน และผู้ทรงคุณวุฒิสามคน ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้ปลัดอำเภอที่นายอำเภอแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขานุการ ในอำเภอใดไม่มีประมงอำเภอหรือปศุสัตว์อำเภอ ให้นายอำเภอแต่งตั้งข้าราชการซึ่งปฏิบัติราชการในเขตอำเภอนั้นเป็นกรรมการแทน"

เพิ่มเติม มาตรา 14/1 ดังนี้

"ให้ คชก. อำเภอมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะแก่ คชก. ตำบล และ คชก. จังหวัดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเช่าในเขตท้องที่

(2) ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของ คชก. ตำบลในเขตท้องที่

(3) รวบรวมข้อมูล สถิติการเช่าในท้องที่ของอำเภอ โดยแยกเป็นรายตำบล หมู่บ้าน ตลอดจนสภาพปัญหาอุปสรรค รายงาน คชก. จังหวัดทราบ เป็นประจำทุกไตรมาส

(4) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ คชก. อำเภอ มีอำนาจในการเรียกบุคคลหนึ่งบุคคลใดมาประชุม ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งข้อเท็จจริง หรือให้ส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณา หรือการเข้าไปตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ได้

(5) ออกประกาศกำหนดท้องที่ที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากภัยธรรมชาติเพื่อลดค่าเช่านา หรืองดเก็บค่าเช่านา หรือลดค่าเช่านาลงตามส่วนในกรณีผลผลิตต่ำ หรือการเก็บค่าเช่านาในอัตราที่สูงกว่าอัตราตามประกาศของ คชก. ตำบล ในกรณีมีเหตุผลความจำเป็นด้านเศรษฐกิจหรือค่าครองชีพ

(6) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ และมีคำสั่งใด ๆ ให้ผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าปฏิบัติหรือมิให้ปฏิบัติการใดเพื่อให้เกิดผลตามคำวินิจฉัย"

5.2.3 ควรแก้ไขกฎหมายกำหนดเงื่อนไขการเช่านาชั่วคราวตามมาตรา 27 ที่มีข้อจำกัดในการที่จะต้องให้เจ้าของที่ดินมีการยื่นคำร้องต่อ คชก. ตำบล ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าของนาต้องได้ทำนานั้นด้วยตนเองมาก่อนและมีความจำเป็นชั่วคราวไม่อาจทำนาในปีต่อไปได้ และเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการให้เช่านาเป็นการชั่วคราวแล้ว เจ้าของนาจะต้องทำนานั้นด้วยตนเองต่อไป ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันที่เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่มิได้เป็นเกษตรกรหรือทำเกษตรกรรมด้วยตนเอง จึงต้องแก้ไขกฎหมายโดยกำหนดให้ระยะเวลาการเช่านาเป็นการชั่วคราวน้อยกว่า 6 ปีแต่ไม่ต่ำกว่า 2 ปีได้ โดยให้เป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้เช่าที่นากับผู้ให้เช่าที่นาที่จะตกลงกันตามความเหมาะสม โดยข้อตกลงดังกล่าวจะมีผลบังคับได้ต่อเมื่อมีการทำหลักฐานเป็นหนังสือ รวมทั้งปรับปรุงหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการที่จะตกลงทำสัญญาชั่วคราวหรือสัญญาระยะสั้นให้เหมาะสม สอดคล้องกับสภาวการณ์และ

ความเป็นจริงของสังคม ไม่ผูกมัดฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเกินสมควร โดยปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา 27 ดังนี้

"มาตรา 27 เจ้าของนาผู้ใดประสงค์จะให้มีการเช่านาเป็นการชั่วคราวโดยมีระยะเวลาการเช่านาต่ำกว่าหกปี ให้มีการเช่านาเป็นการชั่วคราวได้ตามความจำเป็น มีกำหนดคราวละไม่เกินสองปี โดยข้อตกลงดังกล่าวให้ทำเป็นหนังสือ

ให้นำความในมาตรา 38 มาใช้บังคับแก่การให้เช่านาเป็นการชั่วคราวโดยอนุโลม"

5.2.4 ควรแก้ไขกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขการบอกเลิกสัญญาเช่านาตามมาตรา 37 ที่ค่อนข้างยุ่งยาก เพราะกฎหมายบังคับต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขและขั้นตอนต่าง ๆ ที่เป็นรายละเอียดค่อนข้างมาก ต้องปรับปรุงให้มีความเหมาะสม เป็นธรรม ไม่ก่อให้เกิดภาระแต่เพียงฝ่ายเดียว และไม่เป็นการจำกัดสิทธิของแต่ละฝ่ายเกินสมควร โดยปรับปรุงบทบัญญัติตามมาตรา 37 ดังนี้

"มาตรา 37 เมื่อสิ้นระยะเวลาการเช่านาตามมาตรา 26 การเช่านาไม่สิ้นสุดลง เว้นแต่ผู้ให้เช่านาประสงค์จะใช้นาที่ให้เช่าเพื่อการดังต่อไปนี้ และได้บอกเลิกการเช่านาเป็นหนังสือให้ผู้เช่านาทราบล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

(1) ใช้เพื่อประโยชน์แห่งครอบครัวของตนตามความจำเป็น

(2) ใช้เพื่อทำประโยชน์ตามผังเมืองหรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น หรือ

(3) ใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นอันสอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมในทางเศรษฐกิจตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกำหนด

ให้ผู้ให้เช่านาส่งสำเนาการบอกเลิกการเช่านาตามวรรคหนึ่ง พร้อมทั้งแสดงเหตุแห่งการบอกเลิกการเช่านาไปยัง คชก. ตำบล ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งหนังสือบอกเลิกการเช่านาให้ผู้เช่านาทราบ เมื่อได้รับสำเนาหนังสือบอกเลิกการเช่านาดังกล่าวแล้ว ให้ คชก. ตำบล พิจารณาวินิจฉัย ถ้า คชก. ตำบล เห็นว่าผู้ให้เช่านายังไม่มีความจำเป็นรีบด่วนที่จะใช้นาตาม (1) (2) หรือ (3) และการบอกเลิกการเช่านานั้น จะทำให้ผู้เช่านาเดือดร้อน คชก. ตำบลจะวินิจฉัยให้ยับยั้งการบอกเลิกการเช่านาไว้ทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นเวลาตามที่เห็นสมควรไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสองปีก็ได้"

5.2.5 ควรแก้ไขกฎหมายกำหนดวิธีการในการกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงและระยะเวลาในการกำหนดอัตราค่าเช่าที่นาขั้นสูงของ คชก. ตำบล โดยกำหนดให้มีการจัดทำเป็นรายหมู่บ้าน โดยในแต่ละหมู่บ้านให้ คชก. ตำบลพิจารณากำหนดร่วมกับคณะกรรมการหมู่บ้าน และปรับปรุงระยะเวลาในการกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงจากอย่างน้อยทุก 3 ปี เป็นให้มีการดำเนินการเป็นประจำทุกปี อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับราคาข้าวในตลาดซึ่งเปลี่ยนแปลงทุกฤดู ตลอดจนสภาวการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยปรับปรุง มาตรา 13 (1) ดังนี้

"มาตรา 13 (1) กำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงของแต่ละท้องที่ในเขตตำบลตามการจำแนกคุณภาพของที่ดินและน้ำ โดยให้จัดทำเป็นรายหมู่บ้าน และในการจัดทำอัตราค่าเช่าขั้นสูงของหมู่บ้านใดให้ คชก. ตำบลพิจารณากำหนดร่วมกับคณะกรรมการหมู่บ้านนั้น"

ปรับปรุงมาตรา 13 วรรคสอง ดังนี้

"การกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงตาม (1) ให้มีการดำเนินการเป็นประจำทุกปีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และให้ปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการของตำบลและที่ทำการหมู่บ้านที่มีการเช่า"

5.2.6 นอกเหนือจากการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรผู้เช่านาได้อย่างทั่วถึง รัฐควรมีมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกลุ่มทุนข้ามชาติหรือธุรกิจข้ามชาติที่เข้ามาครอบครองที่ดินในรูปแบบของธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่โดยให้ชาวนาที่ไร้ที่ดินเป็นผู้ถือครองที่ดินแทนและเป็นแรงงานรับจ้างกลุ่มทุนเหล่านี้และควบคุมการที่เจ้าของที่นาอาจใช้ช่องว่างทางกฎหมายให้กลุ่มผลประโยชน์เข้ามาใช้ที่ดินของตัวเองในด้านเกษตรกรรมในช่วงที่รอการซื้อขายหรือเปลี่ยนมือ ซึ่งรัฐอาจใช้มาตรการตรวจสอบโดยวิธียื่นตรวจสอบที่มาของเงินในการซื้อหรือเช่าที่ดินโดยดูฐานะของผู้ซื้อว่าสามารถซื้อได้ตามจริงหรือไม่ สามารถบอกที่มาที่ไปของเงินที่นำมาซื้อได้

ชัดเจนรวมทั้งตรวจสอบเอกสารสิทธิ์ควบคู่กันไปด้วยเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความถูกต้องน่าเชื่อถือ

(2) จากการสำรวจความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ปรากฏข้อมูลว่ายังมีผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งเกษตรกรผู้เช่าที่ดินและเจ้าของที่ดินผู้ให้เช่าจำนวนมากที่ยังไม่ทราบรายละเอียดของกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อันทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา รัฐจึงควรต้องทำการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ อธิบาย ทำความรู้ความเข้าใจในหลักการ แนวคิดและรายละเอียดให้เกษตรกร เจ้าของที่ดินผู้ให้เช่าและประชาชนทั่วไป ได้รับทราบและนำไปใช้ประโยชน์ในการเช่าที่ดินหรือให้เช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยอาจให้ คชก. ตำบล หรือ คชก. อำเภอประสานงานร่วมกับหน่วยงานทางกฎหมาย เช่น สำนักงานอัยการจังหวัด หรือสำนักงานศาลยุติธรรม ดำเนินแผนงานโครงการในการเผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในทุกพื้นที่ที่มีการเช่านา

(3) ในกรณีของการต่อสู้ฟ้องร้องหรือมีข้อพิพาทกันระหว่างผู้ให้เช่านากับผู้เช่านา แม้ว่า คชก. ตำบลจะมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าเช่า การชำระค่าเช่า ระยะเวลาของการเช่า ตลอดจนข้อพิพาทอื่น หรือค่าเสียหายอันเกิดจากการเช่า ตามคำร้องขอของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดระหว่างผู้เช่ากับผู้ให้เช่าก็ตาม แต่ก็ควรเปิดโอกาสให้มีกระบวนการประนอมข้อพิพาทในระดับ คชก. ตำบล ด้วย เพื่อให้เกิดความรู้สึกที่ดีของการอยู่ร่วมกันในสังคม ไม่รู้สึกว่าเป็นฝ่ายแพ้หรือชนะ นอกจากนั้น ในกรณีของผู้เช่านา แม้ว่าผู้เช่านาสามารถต่อสู้เรียกร้องความเป็นธรรมหรือสิทธิในการเช่านา แต่ในท้ายที่สุดฝ่ายผู้เช่าที่นาก็จะเป็นผู้ที่ยอมมากกว่า เนื่องจากมีข้อจำกัดของทุนหรือที่ดินในการต่อรอง ทางออกของกรณีปัญหาน่าจะมีกองทุนสำหรับผู้เช่านา ในการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายหรือการจ้างทนายความในการต่อสู้ให้กับผู้เช่านาที่ไร้ที่ดินทำกินและไร้ทรัพย์สินในการดำเนินการต่อสู้ในคดีข้อพิพาทกับเจ้าของที่ดิน

(4) รัฐต้องกำหนดนโยบายและมาตรการในการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินและต้องเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรมให้มีสิทธิในการถือครองที่ดินเป็นของตนเอง โดยผู้วิจัยเห็นว่ามาตรการในการปฏิรูปที่ดินของประเทศที่ประสบความสำเร็จเช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้หรือไต้หวัน เป็นตัวอย่างที่พึงศึกษาและอาจนำมาตรการบางอย่างมาปรับใช้ให้เป็นประโยชน์ เช่น การกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาการขาด

ที่ดินเพื่อเช่าทำเกษตรกรรมในระยะยาว ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างจริงจัง เช่น การบังคับตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 6 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ พ.ศ. 2522 หรือการดำเนินการกำหนดพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ชัดเจน ห้ามไม่ให้ผู้ใดจับจองที่ดินไว้เฉย ๆ โดยไม่ได้บุกเบิกหรือไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรม ถ้าผู้ใดจับจองที่ดินที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมไว้โดยไม่ได้ทำการผลิต หรือปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าจะต้องถูกปรับในอัตราสูงหรือบังคับโอนที่ดินให้แก่รัฐหรือองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินหรือการสนับสนุนการเกษตร เพื่อกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน หรือการกำหนดมาตรการทางภาษีสำหรับผู้ถือกรรมสิทธิ์เดิมในที่ดินเขตพื้นที่เกษตรกรรม ในกรณีที่ไม่ได้เป็นผู้เข้าทำเกษตรกรรมด้วยตนเอง เพื่อเป็นแนวทางเชิงบังคับให้ที่ดินตกไปอยู่ในมือของเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน นอกจากนี้ต้องเพิ่มมาตรการกำหนดอัตราภาษีที่ดินว่างเปล่าสำหรับที่ดินที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมเป็นพิเศษโดยกำหนดในอัตราเดียวกันทั่วประเทศ นอกเหนือจากการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีปกติ เพื่อเป็นแนวทางเชิงบังคับให้ที่ดินตกไปอยู่ในมือของเกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกิน

(5) รัฐต้องจัดหาแหล่งเงินทุนในการรองรับการขายที่ดินคืนสู่รัฐของเจ้าของที่ดิน รวมทั้งการจัดหาแหล่งสินเชื่อเงินกู้ยืมสำหรับเกษตรกร ในการใช้สิทธิ์ซื้อที่ดินเป็นของตนเองโดยวิธีการให้มีการผ่อนชำระเป็นผลิตผลทางการเกษตรหรือให้ผ่อนชำระในระยะยาว

(6) ควรมีการจัดทำฐานระบบข้อมูลที่ดินที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพ เชื่อมโยงและครอบคลุมทั้งระบบและสามารถตรวจสอบหรือเข้าถึงได้ง่าย เนื่องจากในการสำรวจความคิดเห็นพบว่าเกษตรกรส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการที่กรมที่ดินจะมีการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมีการเช่าที่ดินทางออนไลน์ เพื่อให้สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ โดยมีแบบฟอร์มการบันทึกข้อมูลพร้อมเอกสารที่ถูกต้อง และสามารถเปิดเผยข้อมูลทางสาธารณะได้

# ภาคผนวก ก
# แบบสอบถาม

**แบบสำรวจความคิดเห็น**

**งานวิจัยเรื่อง "การบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**

**พ.ศ. 2524"**

**"เจ้าหน้าที่รัฐ/ผู้นำเกษตรกร"**

**<u>ส่วนที่ 1 ข้อมูลบุคคล</u>**

1. เพศ [ ] 1. ชาย [ ] 2. หญิง 2. อายุ ..... ปี

3. การศึกษาที่สำเร็จมาชั้นสูงสุด

[ ] 1. ไม่ได้เรียนหนังสือ [ ] 2. มัธยมศึกษาตอนต้น/ต่ำกว่า

[ ] 3. มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. [ ] 4. อนุปริญญา/ปวส.

[ ] 5. ปริญญาตรี/เทียบเท่า [ ] 6. สูงกว่าปริญญาตรี

4. ตำแหน่ง .....

5. พักอาศัยอยู่ใน ตำบล..... อำเภอ.....

จังหวัด.....

**<u>ส่วนที่ 2 คำถามปลายเปิด</u>**

1. ท่านมีความเห็นว่า "เกษตรกร" หรือ "เจ้าของที่ดิน" เป็นผู้เสียเปรียบจากการเช่าที่ดินในปัจจุบันอย่างไร

.....

.....

.....

2. การเช่าที่ดินที่กฎหมายให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี นานเกินไปหรือไม่ อย่างไร

[ ] 1. นานเกินไป เพราะ

.....

.....

[ ] 2. ไม่นาน เพราะ

.....

.....

[ ] 3. อื่น ๆ

.....

.....

3. การขายที่นาให้ผู้มีสิทธิ์เช่าก่อน ท่านมีความเห็นอย่างไร

[ ] 1. เห็นด้วย เพราะ

.....

.....

[ ] 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ

.....

.....

4. ท่านความเห็นด้วยหรือไม่ว่า ทั้งระยะเวลาการเช่าและการขายที่นา ให้ตกลงกันเอง

[ ] 1. เห็นด้วย เพราะ

.....

.....

[ ] 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ

.....

.....

5. ท่านมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2524 ควรแก้ไขหรือไม่อย่างไร

.....

.....

**แบบสำรวจความคิดเห็น**

**งานวิจัยเรื่อง "ศึกษาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524"**

**"เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน"**

**<u>ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคล</u>**

1. เพศ [ ] 1. ชาย [ ] 2. หญิง 2. อายุ ..... ปี

3. การศึกษาที่สำเร็จมาชั้นสูงสุด

[ ] 1. ไม่ได้เรียนหนังสือ [ ] 2. มัธยมศึกษาตอนต้น/ต่ำกว่า

[ ] 3. มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. [ ] 4. อนุปริญญา/ปวส.

[ ] 5. ปริญญาตรี/เทียบเท่า [ ] 6. สูงกว่าปริญญาตรี

4. พักอาศัยอยู่ใน ตำบล..... อำเภอ.....

จังหวัด.....

**<u>ส่วนที่ 2 การเช่าที่ดิน</u>**

1. มีที่ดินเป็นของตนเองมาก่อนหรือไม่

[ ] 1. มี ขนาด .....ไร่.....งาน.....ตารางวา

[ ] 2. ไม่มี

2. ถ้ามีในปัจจุบัน [ ] 1. ยังอยู่ [ ] 2. ขายไปเมื่อ (ประมาณปี พ.ศ. .....)

3. การเช่า [ ] 1. ไม่มีที่นาเป็นของตนเอง ต้องเช่าทั้งหมด .....ไร่.....งาน .....ตารางวา

[ ] 2. มีที่นาเป็นของตนเอง แต่ต้องเช่าเพิ่มเพราะ .....

.....

.....

4. ปัจจุบันมีที่นาอยู่ ..... ไร่ เช่าเพิ่ม ..... ไร่ เช่ามานาน ..... ปี

5. มีการทำสัญญา [ ] 1. ทำ (ลักษณะอย่างไร) .....

[ ] 2. ไม่ทำ เพราะเหตุใด .....

6. ค่าเช่าที่ดิน [ ] 1. ต่อปี ปีละ.....บาท

[ ] 2. ต่อรอบ รอบละ.....บาท

[ ] 3. เป็นผลผลิตต่อปี ปีละ.....บาท

[ ] 4. เป็นผลผลิตต่อรอบ รอบละ.....บาท

7. ทราบหรือไม่ว่ามีกฎหมายการเช่าที่ดินให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี

[ ] 1. ทราบ หากทราบทำไม่ไม่ทำสัญญา .....

.....

[ ] 2. ไม่ทราบ เพราะ.....

.....

8. ทราบหรือไม่ว่าทำไมเจ้าของที่ดินจึงไม่ยอมทำสัญญา

[ ] 1. ทราบ เพราะ.....

.....

[ ] 2. ไม่ทราบ เพราะ.....

.....

9. มีความเห็นว่าเสียเปรียบเจ้าของที่ดินหรือไม่

[ ] 1. เสียเปรียบ เพราะ.....

.....

[ ] 2. ไม่เสียเปรียบเพราะ.....

.....

10. ถ้าเสียเปรียบมีความเห็นว่าจะต้องแก้ไขอย่างไรบ้าง

.....

.....

.....

.....

11. เคยลงทุนพัฒนาที่นา เช่น ขุดลำรางเข้านา ฯลฯ หรือไม่อย่างไร

[ ] 1. เคย เพราะ .....

.....

[ ] 2. ไม่เคย เพราะ .....

.....

12. ใช้วิธีใดในการปรับปรุงดิน

[ ] 1. ปุ๋ยเคมี [ ] 2. ปุ๋ยคอก [ ] 3. ปุ๋ยพืชสด [ ] 4.น้ำหมัก

13. การขายที่นาให้ผู้มีสิทธิ์เช่าก่อน ท่านมีความเห็นอย่างไร

[ ] 1. เห็นด้วย เพราะ .....

.....

[ ] 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ .....

.....

14. ท่านความเห็นด้วยหรือไม่ว่า ทั้งระยะเวลาการเช่าและการขายที่นา ให้ตกลงกันเอง

[ ] 1. เห็นด้วย เพราะ .....

.....

[ ] 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ .....

.....

15. มีความเห็นว่าควรแก้ไข พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 หรือไม่อย่างไร

.....

.....

16. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ หากกรมที่ดินจะมีการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมีการเช่าที่ดินทางออนไลน์ เพื่อให้สามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยมีแบบฟอร์มการบันทึกข้อมูลพร้อมเอกสารที่ถูกต้อง และสามารถเปิดเผยข้อมูลทางสาธารณะได้ด้วย

.....

.....

**แบบสำรวจความคิดเห็น**

**งานวิจัยเรื่อง "การบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524"**

**"เจ้าของที่ดิน"**

**<u>ส่วนที่ 1 ข้อมูลบุคคล</u>**

1. เพศ [ ] 1. ชาย [ ] 2. หญิง 2. อายุ ..... ปี

3. การศึกษาที่สำเร็จมาชั้นสูงสุด

[ ] 1. ไม่ได้เรียนหนังสือ [ ] 2. มัธยมศึกษาตอนต้น/ต่ำกว่า

[ ] 3. มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. [ ] 4. อนุปริญญา/ปวส.

[ ] 5. ปริญญาตรี/เทียบเท่า [ ] 6. สูงกว่าปริญญาตรี

4. รายได้ ..... บาท/เดือน

5. พักอาศัยอยู่ใน ตำบล..... อำเภอ.....

จังหวัด.....

**<u>ส่วนที่ 2 การให้เช่าที่ดิน</u>**

1. ท่านมีที่ดิน ขนาด .....ไร่.....งาน.....ตารางวา

2. ท่านมีที่ดินให้เช่าจำนวน ขนาด ..... ไร่..... งาน.....ตารางวา

3. ท่านมีการทำสัญญาเช่าหรือไม่

[ ] 1. ทำ

[ ] 2. ไม่ทำ เพราะเหตุใดจึงไม่ทำสัญญา .....

.....

3. ค่าเช่าที่ดิน

[ ] 1. ต่อปี ปีละ ..... บาท

[ ] 2. ต่อรอบ รอบละ ..... บาท

[ ] 3. เป็นผลผลิตต่อปี ปีละ..... บาท

[ ] 4. เป็นผลผลิตต่อรอบ รอบละ..... บาท

4. ทราบหรือไม่ว่ามีกฎหมายการเช่าที่ดินที่กำหนดให้ทำสัญญาเช่านานถึง 6 ปี

[ ] 1. ทราบ เพราะ .....

.....

[ ] 2. ไม่ทราบ เพราะ .....

.....

5. มีความเห็นว่าการทำสัญญาเช่า 6 ปี นานเกินไปหรือไม่

[ ] 1. นานเกินไป ควรปรับเป็น ..... ปี

[ ] 2. เหมาะสมดีแล้ว

6. ท่านรู้สึกเสียเปรียบหรือไม่ในการต้องมีสัญญาเช่า

[ ] 1. เสียเปรียบเพราะ.....

.....

[ ] 2. ไม่เสียเปรียบเพราะ.....

.....

6. การขายที่นาให้ผู้มีสิทธิ์เช่าก่อน ท่านมีความเห็นอย่างไร

[ ] 1. เห็นด้วย เพราะ .....

.....

[ ] 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

.....

7. ท่านความเห็นด้วยหรือไม่ว่า ทั้งระยะเวลาการเช่าและการขายที่นา ให้ตกลงกันเอง

[ ] 1. เห็นด้วย เพราะ .....

.....

[ ] 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

8. มีความเห็นว่าควรแก้ไข พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 หรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

ภาคผนวก ข

พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

**พระราชบัญญัติ**

**การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**

พ.ศ. 2524

---

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2524

เป็นปีที่ 36 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเช่านา

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524"

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517

มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่การเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม ที่รัฐ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและสหกรณ์นิคมเป็นผู้ให้เช่า

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

"เกษตรกรรม" หมายความว่า การทำนา ทำสวน ทำไร่ ทำนาเกลือ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

"ผู้เช่า" หมายความว่า ผู้เช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่

"ผู้ให้เช่า" หมายความว่า ผู้ที่ให้เช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่

"การเช่า" หมายความว่า การเช่าหรือการเช่าช่วงโดยได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าซึ่งที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมประเภทที่การเช่าที่ดินเพื่อการนั้นมีการควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ไม่ว่าการเช่าหรือการเช่าช่วงนั้นจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม และหมายความ

รวมถึงการยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมดังกล่าวโดยได้รับค่าเช่า และการทำนิติกรรมอื่นใด อันเป็นการอำพรางการเช่านั้น

"ค่าเช่า" หมายความว่า ผลิตผลเกษตรกรรม เงินหรือทรัพย์สินอื่นใด ซึ่งให้เป็นค่าตอบแทนการเช่า และหมายความรวมถึงประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ผู้ให้เช่าหรือบุคคลอื่นได้รับเพื่อตอบแทนการให้เช่าทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อม

"ปี" หมายความว่า ระยะเวลาสิบสองเดือน โดยเริ่มนับตั้งแต่วันเริ่มต้นฤดูการประกอบเกษตรกรรมแห่งท้องถิ่น

"จังหวัด" หมายความรวมถึงกรุงเทพมหานคร

"อำเภอ" หมายความรวมถึงเขตของกรุงเทพมหานคร

"ตำบล" หมายความรวมถึงแขวงของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

"นายอำเภอ" หมายความรวมถึงหัวหน้าเขตของกรุงเทพมหานคร

"กำนัน" หมายความรวมถึงหัวหน้าแขวงของกรุงเทพมหานคร

"คชก. จังหวัด" หมายความว่า คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด

"คชก. ตำบล" หมายความว่า คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล

มาตรา 6 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

## หมวด 1
## คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

---

มาตรา 7 ในจังหวัดหนึ่ง ๆ ให้มี คชก. จังหวัด ซึ่งประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ในกรุงเทพมหานคร คชก. จังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธาน ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนกรมประมง ผู้แทนกรมปศุสัตว์ ผู้แทนกรมอัยการ ผู้แทนกรมส่งเสริมการเกษตร ผู้แทนผู้เช่าสี่คน และผู้แทนผู้ให้เช่าสี่คน ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขานุการ

(2) ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร คชก. จังหวัดประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน อัยการจังหวัด เกษตรจังหวัด ประมงจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด และเจ้าพนักงาน

ที่ดินจังหวัด ผู้แทนผู้เช่าประจำจังหวัดสี่คน และผู้แทนผู้ให้เช่าประจำจังหวัดสี่คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้จ่าจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ ในจังหวัดใดไม่มีประมงจังหวัดหรือปศุสัตว์จังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการซึ่งปฏิบัติราชการในเขตจังหวัดนั้นเป็นกรรมการแทน

มาตรา 8 คชก. จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) วางระเบียบการกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงสำหรับเป็นแนวปฏิบัติของ คชก. ตำบล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกำหนด

(2) กำหนดผลผลิตหรือรายได้ขั้นสูงของผลิตผลเกษตรกรรมแต่ละประเภทที่นิยมทำในจังหวัดตามการจำแนกคุณภาพของที่ดินและน้ำสำหรับเป็นหลักในการคำนวณอัตราค่าเช่าขั้นสูงของ คชก. ตำบล

(3) กำหนดท้องที่ที่ห้ามประกอบเกษตรกรรมบางประเภทเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือการอนุรักษ์ดินและน้ำ

(4) รวบรวมข้อมูล สถิติการเช่าในท้องที่ของจังหวัด โดยแยกเป็นอำเภอ ตำบลและประเมินผลเสนอสภาจังหวัดทราบทุกปี

(5) กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นฤดูการประกอบเกษตรกรรมแห่งท้องถิ่น

(6) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ และมีคำสั่งใด ๆ ให้ผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าปฏิบัติหรือมิให้ปฏิบัติการใดเพื่อให้เกิดผลตามคำวินิจฉัย

การกำหนดตาม (3) ให้กำหนดล่วงหน้าก่อนฤดูการประกอบเกษตรกรรมไม่น้อยกว่าสามเดือน และให้ปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ และที่ทำการตำบลที่เกี่ยวข้องทุกแห่ง

มาตรา 9 ในตำบลหนึ่ง ๆ ที่มีการเช่า ให้มี คชก. ตำบล ซึ่งประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ในตำบลนอกเขตเทศบาล คชก. ตำบลประกอบด้วย กำนันเป็นประธาน เกษตรอำเภอหรือผู้แทน ที่ดินอำเภอหรือผู้แทน ประมงอำเภอหรือผู้แทน ปศุสัตว์อำเภอหรือผู้แทน ผู้แทนผู้เช่าสี่คน และผู้แทนผู้ให้เช่าสี่คน ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และให้ปลัดอำเภอหรือพัฒนากรซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขานุการ อนึ่ง ในการพิจารณาเรื่องอันเกี่ยวกับการเช่าในเขตหมู่บ้านใด ให้ผู้ใหญ่บ้านแห่งหมู่บ้านนั้นเป็นกรรมการด้วย

(2) ในตำบลในเขตเทศบาล คชก. ตำบลประกอบด้วย นายกเทศมนตรีเป็นประธาน และให้ปลัดเทศบาลเป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วนกรรมการอื่นให้เป็นไปตาม (1) แต่ไม่ต้องมีกรรมการซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน

(3) ในแขวงของกรุงเทพมหานคร คชก. ตำบลประกอบด้วยกำนันเป็นประธาน เกษตรอำเภอประจำเขตหรือผู้แทน พนักงานประเมินภาษีหรือผู้แทน ผู้แทนกรมประมง ผู้แทนกรมปศุสัตว์ ผู้แทนผู้เช่าสี่คน และผู้แทนผู้ให้เช่าสี่คน ซึ่งหัวหน้าเขตแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และให้เจ้าพนักงานปกครองซึ่งหัวหน้าเขตแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขานุการ ในแขวงใดที่ไม่มีกำนัน ให้หัวหน้าเขตซึ่งแขวงนั้นอยู่ในเขตอำนาจเป็นประธาน

(4) ในเขตเมืองพัทยา คชก. ตำบลประกอบด้วยนายกเมืองพัทยาเป็นประธานและให้ปลัดเมืองพัทยาเป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วนกรรมการอื่นให้เป็นไปตาม (2)

ในกรณีที่พื้นที่ของตำบลใดอยู่ทั้งนอกและในเขตเทศบาล และถ้ามีการเช่าส่วนใหญ่อยู่นอกเขตเทศบาล ให้ คชก. ตำบลเป็นไปตามวรรคหนึ่ง (1) แต่ถ้ามีการเช่าส่วนใหญ่อยู่ในเขตเทศบาล ให้ คชก. ตำบลเป็นไปตามวรรคหนึ่ง (2)

มาตรา 10 ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นไม่สมควรมี คชก. ตำบล ตามมาตรา 9 (3) ในแขวงใด ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษาระบุชื่อแขวงที่ไม่ต้องมี คชก. ตำบล

มาตรา 11 ในกรณีที่ไม่มีประมงอำเภอหรือปศุสัตว์อำเภอเป็นกรรมการตามมาตรา 9 (1) (2) หรือ (4) หรือไม่มีเกษตรอำเภอประจำเขต หรือพนักงานประเมินภาษีเป็นกรรมการตามมาตรา 9 (3) ให้นายอำเภอหรือหัวหน้าเขตแต่งตั้งข้าราชการซึ่งมีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับการเกษตร ที่ดิน ประมง ปศุสัตว์ หรือการประเมินภาษี แล้วแต่กรณี เป็นกรรมการแทน

มาตรา 12 ผู้แทนผู้เช่าและผู้แทนผู้ให้เช่าตามมาตรา 7 และมาตรา 9 ให้แต่งตั้งจากผู้เช่าและผู้ให้เช่าซึ่งได้รับเลือกตั้งหรือได้รับการคัดเลือกตามวรรคสองและวรรคสาม แล้วแต่กรณี

ผู้แทนผู้เช่าและผู้แทนผู้ให้เช่าใน คชก. ตำบลนั้น ให้เลือกตั้งขึ้นโดยใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ แต่ในกรณีไม่มีผู้สมัครหรือมีผู้ได้รับเลือกไม่ครบจำนวน ให้มีการคัดเลือกผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าที่เหมาะสมเป็นผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่าให้ครบจำนวน โดยให้คณะกรรมการสภาตำบล สภาเทศบาล สภากรุงเทพมหานคร หรือสภาเมืองพัทยาเป็นผู้คัดเลือกผู้แทนผู้เช่าและผู้แทนผู้ให้เช่าใน คชก. ตำบล ตามมาตรา 9 (1) (2) (3) หรือ (4) แล้วแต่กรณี

ผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่าใน คชก. จังหวัดนั้น ให้ผู้แทนผู้เช่าและผู้แทนผู้ให้เช่าใน คชก. ตำบล แล้วแต่กรณี เลือกตั้งขึ้นระหว่างผู้ซึ่งเป็นผู้แทนผู้เช่าและผู้แทนผู้ให้เช่าใน คชก. ตำบลด้วยกัน โดยใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ แต่ในกรณีไม่มีผู้สมัครหรือมีผู้ได้รับเลือกไม่ครบจำนวน ให้สภาจังหวัดคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมซึ่งเป็นผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่าใน คชก. ตำบลอยู่แล้วนั้น เป็นผู้แทนผู้เช่าและผู้แทนผู้ให้เช่าใน คชก. จังหวัดให้ครบจำนวน

ให้ประกาศวัน เวลา และสถานที่เลือกตั้งให้ผู้เช่าหรือผู้ให้เช่า แล้วแต่กรณี ทราบล่วงหน้าอย่างน้อยสิบห้าวัน ประกาศดังกล่าวให้ปิดไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการตำบล และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งผู้แทนผู้เช่าหรือผู้ให้เช่านั้น

ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งมาตรานี้ การเลือกตั้งหรือคัดเลือกผู้แทนผู้เช่าและผู้แทนผู้ให้เช่า ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 13 คชก. ตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงของแต่ละท้องที่ในเขตตำบลตามการจำแนกคุณภาพของที่ดินและน้ำ

(2) พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าเช่า การชำระค่าเช่า ระยะเวลาของการเช่าตลอดจนข้อพิพาทอื่นหรือค่าเสียหายอันเกิดจากการเช่าตามคำร้องขอของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่า และมีคำสั่งใด ๆ ให้ผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าปฏิบัติหรือมิให้ปฏิบัติการใดเพื่อให้เกิดผลตามคำวินิจฉัย

(3) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่ คชก. จังหวัดมอบหมาย

การกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงตาม (1) ให้กระทำอย่างน้อยทุกสามปี และให้ปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอและที่ทำการของตำบลที่มีการเช่า

ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทตาม (2) ให้ คชก. ตำบลมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา 14 ให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่

(1) ให้คำปรึกษาแก่ คชก. จังหวัดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเช่าในเขตท้องที่

(2) ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของ คชก. ตำบลในเขตท้องที่

(3) ประสานงานระหว่าง คชก. จังหวัดกับ คชก. ตำบล และระหว่าง คชก. ตำบลในเขตท้องที่

มาตรา 15 กรรมการซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งตามมาตรา 7 หรือซึ่งนายอำเภอหรือหัวหน้าเขตแต่งตั้งตามมาตรา 9 และมาตรา 11 อยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี

กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

มาตรา 16 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 15 กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) เป็นบุคคลล้มละลาย

(4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(5) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

เมื่อกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้แต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการแทน ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ซึ่งตนแทน

มาตรา 17 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 15 และมาตรา 16 แล้วกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนผู้เช่า หรือผู้แทนผู้ให้เช่า จะพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกำหนด

มาตรา 18 การประชุมของ คชก. จังหวัด หรือ คชก. ตำบลต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม ถ้าประธานไม่อยู่ในที่ประชุม ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ห้ามมิให้กรรมการซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกรณีพิพาทรายใด เข้าร่วมประชุมและใช้สิทธิในการพิจารณาและลงมติในกรณีพิพาทรายนั้น

ในการประชุม ให้กรรมการใน คชก. จังหวัดและ คชก. ตำบล ได้รับเบี้ยประชุมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกำหนด

มาตรา 19 ให้ คชก. จังหวัด คชก. ตำบล หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการดังกล่าว มีอำนาจเรียกผู้เช่า ผู้ให้เช่า หรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจ้ง หรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวกับการเช่ามาเพื่อประกอบการพิจารณาของ คชก. จังหวัด หรือ คชก. ตำบล ได้แล้วแต่กรณี

ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ประธานหรือกรรมการใน คชก. จังหวัด หรือ คชก. ตำบล หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการดังกล่าว มีอำนาจเข้าไปในที่ดินที่เช่าหรือที่เก็บผลผลิตของผู้เช่า ผู้ให้เช่า หรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเช่าได้ ในการนี้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ต้องอำนวยความ

สะดวกและให้ความช่วยเหลือแก่ประธานหรือกรรมการใน คชก. จังหวัด หรือ คชก. ตำบล หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการดังกล่าวนั้นตามสมควร

ให้ถือว่าประธานและกรรมการใน คชก. จังหวัด หรือ คชก. ตำบล และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการดังกล่าว เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 20 ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัตินี้ของ คชก. ตำบลหรือ คชก. จังหวัด

(1) ถ้า คชก. ตำบล หรือ คชก. จังหวัด มีคำสั่งให้ผู้เช่านา หรือผู้ให้เช่านาซึ่งครอบครองนาอยู่นั้นออกจากนา คำสั่งเช่นว่านี้ให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงวงศ์ญาติทั้งหลายและบริวารของผู้นั้นที่อยู่ในนานั้น ซึ่งไม่สามารถแสดงอำนาจพิเศษให้เห็นได้ ในการนี้ คชก. ตำบลจะสั่งให้ผู้นั้นต้องชำระค่าเสียหายให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งจนกว่าจะออกจากนาก็ได้

(2) ถ้าต้องมีการรังวัดทำแผนที่ การตรวจบุคคล วัตถุ หรือสถานที่ หรือมีการร้องขอให้เสนอคดีต่อศาลให้มีคำพิพากษาบังคับตามคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลหรือ คชก. จังหวัด ผู้ยื่นคำร้องขอต้องวางค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้นไว้ด้วย จำนวนค่าใช้จ่าย การวางค่าใช้จ่าย และการยกเว้นไม่ต้องวางค่าใช้จ่าย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่มีการวางค่าใช้จ่ายตามวรรคหนึ่ง (2) ความรับผิดชั้นที่สุดสำหรับค่าใช้จ่ายดังกล่าว ย่อมตกแก่ฝ่ายที่แพ้ข้อพิพาท แต่ คชก. ตำบล หรือ คชก. จังหวัด จะใช้ดุลพินิจให้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือทั้งสองฝ่ายต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้ โดยคำนึงถึงเหตุสมควรและความสุจริตในการดำเนินการเกี่ยวกับข้อพิพาทของแต่ละฝ่าย

## หมวด 2
## การเช่านา

---

มาตรา 21 ในหมวดนี้

"นา" หมายความว่า ที่ดินที่เช่าเพื่อทำนาทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่

"ทำนา" หมายความว่า การเพาะปลูกข้าวหรือพืชไร่

"พืชไร่" หมายความว่า พืชซึ่งต้องการน้ำน้อยและอายุสั้น หรือสามารถเก็บเกี่ยวครั้งแรกได้ภายในสิบสองเดือน

"พืชหลัก" หมายความว่า ข้าวหรือพืชไร่ชนิดใดชนิดหนึ่งหรือหลายชนิด ซึ่งตามปกติของสภาพแห่งท้องที่ควรเพาะปลูกกันในรอบปีหนึ่ง ๆ และให้ผลเป็นรายได้สำคัญแก่เกษตรกรในรอบ

ปีนั้น ทั้งนี้ตามที่ คชก. ตำบลจะได้กำหนดขึ้นเป็นคราว ๆ แต่ไม่รวมถึงพืชที่เพาะปลูกขึ้นเพื่อเป็นรายได้ประกอบตามสภาพของท้องที่หรือเพื่อการบริโภคในครัวเรือน

มาตรา 22 ให้การเช่านามีการควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ฟ้องร้องบังคับคดีกันได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม

มาตรา 23 การจดทะเบียนการเช่านาตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

มาตรา 24 เมื่อผู้เช่านาหรือผู้ให้เช่านารายใดยื่นคำร้องขอ ให้ คชก. ตำบลทำหลักฐานการเช่านาเป็นหนังสือ ถ้า คชก. ตำบลเห็นว่ามีเหตุเพียงพอให้ฟังเป็นเบื้องต้นได้ว่ามีการเช่านากันตามคำร้องขอ ให้ คชก. ตำบลจัดทำหนังสือหลักฐานการเช่านาขึ้นตามคำร้องขอนั้น แล้วแจ้งให้ผู้เช่านาหรือผู้ให้เช่านาอีกฝ่ายหนึ่งทราบ แล้วแต่กรณี เพื่อให้ลงลายมือชื่อในหนังสือหลักฐานการเช่านาดังกล่าว ในการนี้ให้ คชก. ตำบลแจ้งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเว้นแต่ผู้รับแจ้งจะได้รับแจ้งด้วยตนเองแล้ว ถ้าคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งผู้ได้รับแจ้งมิได้ลงลายมือชื่อและส่งคืนหรือไม่แจ้งข้อคัดค้านเป็นประการอื่นมายัง คชก. ตำบล ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่ามีการเช่านากันตามหนังสือหลักฐานการเช่านั้น

ในกรณีที่ผู้ได้รับแจ้งหนังสือหลักฐานการเช่านาตามวรรคหนึ่งมีข้อโต้แย้งหรือข้อคัดค้านประการใด ให้คชก. ตำบลดำเนินการไกล่เกลี่ยให้ยุติ ถ้าไม่สามารถไกล่เกลี่ยเรื่องใดให้ยุติได้ ให้ คชก. ตำบล บันทึกไว้เป็นหลักฐานพร้อมกับข้อสังเกตใด ๆ ถ้ามี

หนังสือหลักฐานการเช่านาตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกำหนด หนังสือนี้ให้ทำเป็นสามฉบับมีข้อความตรงกัน มอบให้แก่ผู้เช่านาฉบับหนึ่ง ผู้ให้เช่านาฉบับหนึ่ง และเก็บไว้เป็นหลักฐานของทางราชการอีกฉบับหนึ่ง

หนังสือหลักฐานการเช่านาที่ทำขึ้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่ได้ทำหนังสือหลักฐานการเช่านารายใดขึ้นไว้ ให้ คชก. ตำบลติดต่อประสานงานกับส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เพื่อบันทึกการเช่านาหรือการเปลี่ยนแปลงแห่งสิทธิการเช่านาให้ปรากฏไว้ในทะเบียนที่ดินที่มีการเช่านารายนั้นด้วย

มาตรา 25 ถ้าปรากฏว่าบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้เข้าใช้ที่ดินของผู้อื่นเพื่อทำนามาแล้วอย่างน้อยหนึ่งฤดูการทำนา ถ้าบุคคลนั้นอ้างว่าตนเป็นผู้เช่านา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าได้มีการเช่านากันตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่เจ้าของที่ดินจะพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น

## ส่วนที่ 1
## ระยะเวลาการเช่าและการบอกเลิกการเช่า

มาตรา 26 การเช่านา ให้มีกำหนดคราวละไม่น้อยกว่าหกปี การเช่านารายใดที่ทำไว้โดยไม่มีกำหนดเวลา หรือมีแต่ต่ำกว่าหกปี ให้ถือว่าการเช่านารายนั้นมีกำหนดเวลาหกปี

เมื่อสิ้นระยะเวลาการเช่านาตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้ให้เช่านามิได้บอกเลิกการให้เช่านาตามมาตรา 37 และผู้เช่านายังทำนาในที่นานั้นต่อไป ให้ถือว่าได้มีการเช่านานั้นต่อไปอีกคราวละหกปี

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสอง มิให้ใช้บังคับแก่การเช่าช่วงนา

มาตรา 27 เจ้าของนาผู้ใดประสงค์จะให้มีการเช่านาเป็นการชั่วคราวโดยมีระยะเวลาการเช่านาต่ำกว่าหกปี ให้ยื่นคำร้องต่อ คชก. ตำบล

คชก. ตำบลมีอำนาจวินิจฉัยให้มีการเช่านาเป็นการชั่วคราวได้ตามความจำเป็น มีกำหนดคราวละไม่เกินสองปี เมื่อปรากฏว่า

(1) เจ้าของนาผู้ยื่นคำร้องได้ทำนาในที่นานั้นด้วยตนเองมาก่อนและมีความจำเป็นชั่วคราวไม่อาจทำนาในปีต่อไปได้ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน และ

(2) เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการให้เช่านาเป็นการชั่วคราวนั้นแล้ว เจ้าของนาจะต้องเข้าทำนานั้นด้วยตนเองต่อไป

ให้นำความในมาตรา 38 มาใช้บังคับแก่การให้เช่านาเป็นการชั่วคราวโดยอนุโลม

มาตรา 28 การเช่านาย่อมไม่ระงับไปเพราะเหตุโอนกรรมสิทธิ์นาที่เช่า ผู้รับโอนต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ของผู้โอนที่มีต่อผู้เช่านาตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 29 ถ้าผู้เช่านาถึงแก่ความตาย สามีภริยา บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือญาติสนิทของผู้เช่านา ซึ่งเป็นผู้มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวกับการทำนานั้น อาจแสดงความจำนงขอเช่านาต่อผู้ให้เช่านาหรือผู้แทนผู้ให้เช่านาหรือ คชก. ตำบลได้ภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้เช่านาถึงแก่ความตาย เมื่อบุคคลดังกล่าวได้แสดงความจำนงแล้วให้ถือว่าผู้แสดงความจำนงนั้นเป็นผู้เช่านาสืบแทนต่อไป หากมีผู้แสดงความจำนงหลายรายและไม่สามารถตกลงกันได้ ก็ให้ คชก. ตำบลเป็นผู้วินิจฉัย

บุคคลใดจะยกสิทธิในการเช่าที่นาขึ้นต่อสู้กับผู้เช่านาสืบแทนตามวรรคหนึ่งไม่ได้ ในการเช่าสืบแทน ผู้เช่านาสืบแทนต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ของผู้เช่าที่มีต่อผู้ให้เช่าตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 30 การเช่านาอาจสิ้นสุดก่อนกำหนดระยะเวลาการเช่านาได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อผู้ให้เช่านาบอกเลิกการเช่านาตามมาตรา 31

(2) เมื่อผู้เช่านาบอกเลิกการเช่านาเป็นหนังสือล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามเดือนก่อนเริ่มฤดูการทำนา

(3) ผู้เช่านาและผู้ให้เช่านาตกลงเลิกการเช่านา โดยทำเป็นหนังสือต่อหน้านายอำเภอหรือผู้ที่นายอำเภอมอบหมาย

(4) เมื่อนาที่เช่าถูกเวนคืนตามกฎหมายหรือโอนไปเป็นของรัฐด้วยประการอื่น ทั้งนี้เฉพาะส่วนที่ถูกเวนคืนหรือโอน

การบอกเลิกการเช่านาตาม (2) หรือการตกลงเลิกการเช่านาตาม (3) ที่ทำไว้ในขณะเช่านาหรือทำไว้ล่วงหน้าเป็นเวลาเกินกว่าหกเดือน มิให้ถือว่ามีการบอกเลิกการเช่านา หรือมีการตกลงเลิกการเช่านา

มาตรา 31 ผู้ให้เช่านาจะบอกเลิกการเช่านาก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาการเช่านาไม่ได้ เว้นแต่ในเหตุดังต่อไปนี้

(1) ผู้เช่านาไม่ชำระค่าเช่านารวมกันเป็นเวลาสองปี เว้นแต่จะมีเหตุผลที่ คชก. ตำบลเห็นสมควรผ่อนผันให้

(2) ผู้เช่านาให้เช่าช่วงนาโดยมิได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่านา เว้นแต่ผู้ให้เช่านารู้หรือควรจะรู้ว่าผู้เช่านาให้เช่าช่วงนาแต่ไม่ได้คัดค้าน

(3) ผู้เช่านาใช้ที่นาเพื่อการอื่นนอกจากการทำนาหรือการทำประโยชน์ตามมาตรา 47 โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่านาหรือทำให้สภาพของนาเปลี่ยนแปลง หรือเป็นอุปสรรคต่อการปลูกพืชหลัก

(4) ผู้เช่านาประกอบเกษตรกรรมประเภทที่ คชก. จังหวัดประกาศห้าม อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 45 วรรคหนึ่ง หรือปลูกข้าวหรือพืชไร่อื่นใดที่ผู้ให้เช่านาได้ห้ามไว้ ตามมาตรา 45 วรรคสองโดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 46

(5) ผู้เช่านาละทิ้งนาไปเกินหนึ่งปี

(6) ผู้เช่านาทำนาน้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบห้าของจำนวนเนื้อที่นาที่เช่าเป็นเวลาสองปีติดต่อกัน เว้นแต่เพราะเหตุสุดวิสัย

(7) ผู้เช่านายักย้าย ปิดบัง หรือซ่อนเร้นผลผลิตที่ได้จากนาที่เช่าหรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำการดังกล่าว เพื่อมิให้ผู้ให้เช่านาได้รับค่าเช่านาเต็มตามที่ตกลงกัน หรือ

(8) ผู้เช่านาไม่ปรับปรุงการทำนาตามคำแนะนำของทางราชการ หรือปล่อยให้นาทรุดโทรม ทั้งนี้ เป็นเหตุให้ผลผลิตลดลงกว่าหนึ่งในสามของผลผลิตปกติ

มาตรา 32 ในกรณีผู้เช่านาให้ผู้อื่นทำนาแทนหรือให้เช่าช่วงนาเพราะเหตุที่ตนหรือสมาชิกในครอบครัวของตนซึ่งได้อยู่ช่วยทำนาต้องไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับ

ราชการทหารหรือต้องไปช่วยราชการตามที่กฎหมายบังคับ ผู้ให้เช่านาจะบอกเลิกการเช่านาเพราะเหตุตามมาตรา 31 (2) หรือ (5) ไม่ได้

มาตรา 33 ผู้เช่าช่วงนาซึ่งได้ทำนามาแล้วอย่างน้อยหนึ่งฤดูการทำนามีสิทธิยื่นคำร้องต่อ คชก. ตำบล เพื่อให้วินิจฉัยให้ตนเป็นผู้เช่านาแทนที่ผู้ให้เช่าช่วงนา

เมื่อ คชก. ตำบลได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่ง ให้ คชก. ตำบลแจ้งให้ผู้ให้เช่านาทราบ และในกรณีนี้ผู้ให้เช่านาหมดสิทธิบอกเลิกการเช่านาตามมาตรา 31 (2)

ถ้า คชก. ตำบลเห็นว่า ผู้ให้เช่าช่วงนาได้เช่านาโดยมิได้มีเจตนาทำนาด้วยตนเอง ให้ คชก. ตำบลมีอำนาจวินิจฉัยให้ผู้เช่าช่วงนาเป็นผู้เช่านาแทนที่ผู้ให้เช่าช่วงนา และให้แจ้งคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลให้ผู้ให้เช่านาทราบ

ในกรณีที่ผู้เช่านาให้เช่าช่วงนาเป็นการชั่วคราวเพื่อเพาะปลูกพืชอายุสั้น ภายหลังการเก็บเกี่ยวพืชหลักแล้ว หรือผู้เช่านาจำเป็นต้องให้เช่าช่วงนาเพราะเหตุที่ระบุไว้ในมาตรา 32 ผู้เช่าช่วงนาจะใช้สิทธิตามมาตรานี้ไม่ได้

มาตรา 34 การบอกเลิกการเช่านาตามมาตรา 31 (1) (2) (3) (4) (5) (6) หรือ (7) ผู้ให้เช่านาต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อผู้เช่านาพร้อมทั้งแสดงเหตุแห่งการบอกเลิกการเช่านาและส่งสำเนาหนังสือดังกล่าวต่อประธาน คชก. ตำบล

ภายในเจ็ดวันนับแต่เมื่อได้รับสำเนาหนังสือตามวรรคหนึ่ง ให้ประธาน คชก. ตำบล หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจาก คชก. ตำบลแจ้งให้ผู้เช่านาที่ถูกบอกเลิกการเช่านาทราบเพื่อคัดค้านการบอกเลิกการเช่านาต่อ คชก. ตำบล ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

มาตรา 35 ถ้าผู้เช่านาคัดค้านการบอกเลิกการเช่านา แต่ คชก. ตำบลหรือ คชก. จังหวัดพิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยว่า การบอกเลิกการเช่านาเป็นไปโดยชอบ ในการมีคำสั่งให้ผู้เช่านาออกจากที่นานั้น ให้ คชก. ตำบล หรือ คชก. จังหวัด แล้วแต่กรณี กำหนดระยะเวลาตามควรเพื่อให้ผู้เช่านาสามารถปฏิบัติตามได้โดยคำนึงถึงความเดือดร้อนเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ผู้เช่านาถ้าจะต้องออกจากนาในขณะนั้น หรือถ้าต่อมาอาจจะมีการอุทธรณ์และมีการวินิจฉัยกลับคำวินิจฉัยของตนนั้นด้วย

มาตรา 36 การบอกเลิกการเช่านาเพราะเหตุตามมาตรา 31 (8) ผู้ให้เช่านาต้องยื่นคำขอต่อประธาน คชก. ตำบล เพื่อบอกเลิกการเช่านา

ถ้า คชก. ตำบลเห็นว่าผู้เช่านากระทำตามมาตรา 31 (8) คชก. ตำบล อาจวินิจฉัยให้บอกเลิกการเช่านา หรือจะวินิจฉัยให้มีการเช่านาต่อไปโดยกำหนดเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดที่ผู้เช่านาจะต้องปฏิบัติก็ได้

เมื่อ คชก. ตำบล สั่งให้ผู้เช่านาปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามวรรคสอง และผู้เช่านาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามภายในระยะเวลาอันสมควร ให้ คชก. ตำบลมีคำวินิจฉัยให้ผู้ให้เช่านาบอกเลิกการเช่านาได้ทันที

มาตรา 37 เมื่อสิ้นระยะเวลาการเช่านาตามมาตรา 26 การเช่านาไม่สิ้นสุดลง เว้นแต่ผู้ให้เช่านาประสงค์จะใช้นาที่ให้เช่าเพื่อการดังต่อไปนี้ และได้บอกเลิกการเช่านาเป็นหนังสือให้ผู้เช่านาทราบล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

(1) ใช้เพื่อประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองตามความเหมาะสม

(2) ใช้เพื่อประโยชน์แห่งครอบครัวของตนตามความจำเป็น

(3) ใช้เพื่อทำประโยชน์ตามผังเมืองหรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น หรือ

(4) ใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นอันสอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมในทางเศรษฐกิจตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกำหนด

ให้ผู้ให้เช่านาส่งสำเนาการบอกเลิกการเช่านาตามวรรคหนึ่ง พร้อมทั้งแสดงเหตุแห่งการบอกเลิกการเช่านาไปยัง คชก. ตำบล ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งหนังสือบอกเลิกการเช่านาให้ผู้เช่านาทราบ เมื่อได้รับสำเนาหนังสือบอกเลิกการเช่านาดังกล่าวแล้ว ให้ คชก. ตำบล พิจารณาวินิจฉัย ถ้า คชก. ตำบล เห็นว่าผู้ให้เช่านายังไม่มีความจำเป็นรีบด่วนที่จะใช้นาตาม (1) (2) (3) หรือ (4) และการบอกเลิกการเช่านานั้น จะทำให้ผู้เช่านาเดือดร้อน คชก. ตำบลจะวินิจฉัยให้ยับยั้งการบอกเลิกการเช่านาไว้ทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นเวลาตามที่เห็นสมควรไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสองปีก็ได้

มาตรา 38 ผู้ให้เช่านาซึ่งบอกเลิกการเช่านาตามมาตรา 37 ต้องลงมือทำประโยชน์ในนานั้นภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่การเช่าสิ้นสุดลง เมื่อครบกำหนดหนึ่งปีแล้วถ้าผู้ให้เช่านายังมิได้ลงมือทำประโยชน์และผู้เช่านาเดิมแสดงความจำนงจะเช่านา ผู้ให้เช่านาต้องให้เช่านานั้น เว้นแต่ผู้ให้เช่านาจะร้องขอต่อ คชก. ตำบลก่อนสิ้นกำหนดหนึ่งปีเพื่อขอขยายเวลา แต่ คชก. ตำบลจะวินิจฉัยให้ขยายเวลาออกไปอีกเกินหนึ่งปีไม่ได้

ภายในสองปีนับแต่ผู้ให้เช่านาได้ลงมือทำประโยชน์ในนา

(1) ถ้าผู้ให้เช่านาเลิกทำประโยชน์ตามเหตุแห่งการบอกเลิกการเช่านานั้นเมื่อใด หากผู้เช่านาเดิมแสดงความจำนงจะเช่านาอีก ผู้ให้เช่านาต้องให้เช่านานั้น

(2) ถ้าผู้ให้เช่านาจะโอนกรรมสิทธิ์นานั้นอันเป็นการขายตามมาตรา 53 ผู้ให้เช่านาจะต้องแจ้งให้ผู้เช่านาเดิมทราบก่อน และให้นำมาตรา 53 และมาตรา 54 มาใช้บังคับแก่การที่ผู้ให้เช่านาจะขายนาและการที่ผู้เช่านาเดิมจะซื้อนาในกรณีนี้โดยอนุโลม

มาตรา 39 ถ้าการเช่านาได้สิ้นสุดลงก่อนครบกำหนดเมื่อผู้เช่านาได้ลงมือทำประโยชน์ในนาโดยสุจริตก่อนหน้านั้นแล้ว ให้ผู้เช่านามีสิทธิในนานั้นต่อไปจนกว่าจะเสร็จการเก็บเกี่ยวแล้ว แต่ต้องเสียค่าเช่านาตามส่วน

สำหรับการทำนาซึ่งการปลูกครั้งเดียวสามารถเก็บเกี่ยวได้หลายครั้ง เมื่อเสร็จการเก็บเกี่ยวครั้งแรกหลังจากการเช่านาได้เลิกหรือสิ้นสุดลงแล้ว ถ้าการเพาะปลูกนั้นยังเก็บเกี่ยวได้อีก ผู้เช่านาไม่มีสิทธิในนานั้นต่อไปตามวรรคหนึ่ง

**ส่วนที่ 2**

**ค่าเช่านา**

มาตรา 40 ให้ คชก. ตำบลประกาศกำหนดเวลาที่ผู้ให้เช่านาอาจเรียกเก็บค่าเช่านาในแต่ละปีตามความเหมาะสมแห่งท้องที่และประเภทของพืชหลัก

ค่าเช่านาให้คิดเป็นรายปี ในอัตราไม่เกินอัตราขั้นสูงที่ คชก. ตำบลกำหนดและให้เรียกเก็บได้เมื่อถึงเวลาที่ คชก. ตำบลกำหนดตามวรรคหนึ่งนั้นแล้ว

ในกรณีที่ คชก. ตำบลกำหนดอัตราค่าเช่านาขั้นสูงขึ้นใหม่ ผู้เช่านาหรือผู้ให้เช่านาอาจขอให้อีกฝ่ายหนึ่งปรับปรุงอัตราค่าเช่านาได้ ถ้าไม่เป็นที่ตกลงกัน ฝ่ายที่ขอให้ปรับปรุงค่าเช่านาอาจร้องขอต่อ คชก. ตำบลให้วินิจฉัยได้ แต่ต้องร้องขอภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ไม่สามารถตกลงกันได้

ในกรณีที่มิได้มีข้อตกลงกันไว้ ผู้เช่านาจะชำระค่าเช่านาเป็นผลผลิตก็ได้

ในกรณีที่ค่าเช่านากำหนดเป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อย่างอื่นซึ่งมิใช่ผลผลิต ค่าเช่านาดังกล่าวต้องไม่เกินอัตราค่าเช่านาขั้นสูงที่ คชก. ตำบลกำหนด ทั้งนี้ ให้คำนวณตามราคาซื้อขายผลผลิตที่ซื้อขายกันในท้องที่ที่นานั้นตั้งอยู่ในขณะที่ค่าเช่านาถึงกำหนดชำระ

การเรียกเก็บค่าเช่านาจะต้องกระทำ ณ ภูมิลำเนาของผู้เช่านา และผู้ให้เช่านาต้องแจ้งเป็นหนังสือกำหนดวันเรียกเก็บค่าเช่านาให้ผู้เช่านาและประธาน คชก. ตำบลทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ในระหว่างที่ผู้ให้เช่านายังมิได้แจ้งให้ผู้เช่านาทราบถึงการเรียกเก็บค่าเช่านาจะถือว่าผู้เช่านาผิดนัดชำระค่าเช่านามิได้

มาตรา 41 ในการกำหนดอัตราค่าเช่านาขั้นสูงของแต่ละท้องที่ในเขตตำบล ให้ คชก. ตำบลกำหนดเป็นผลผลิตของพืชหลักสำหรับท้องที่นั้น ๆ ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) ให้กำหนดพืชหลักสำหรับท้องที่นั้น โดยคำนึงถึงสภาพแห่งท้องที่ตามคุณภาพของที่ดินและน้ำ การทำนาที่นิยมหรือสมควรทำ และการทำงานกับการลงทุนซึ่งเกษตรกรทั่วไปในท้องที่นั้นอาจกระทำได้โดยไม่เป็นภาระเกินควร

(2) ให้หักค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการลงทุนทำนาของผู้เช่านาตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกำหนด ทั้งนี้ ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของผลผลิตขั้นสูงที่ คชก. จังหวัดกำหนดตามมาตรา 8 (2) โดยให้คำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการทำนาของผู้เช่านาในแต่ละท้องที่

(3) ผลผลิตขั้นสูงภายหลังการหักค่าใช้จ่ายตาม (2) แล้ว ให้กำหนดเป็นค่าเช่านาขั้นสูงได้ไม่เกินกึ่งหนึ่ง โดยให้คำนึงถึงราคาผลิตผลนั้นในแต่ละท้องที่

มาตรา 42 ในท้องที่ใดที่ คชก. ตำบลเห็นว่าการทำนาในปีใดไม่ได้ผลสมบูรณ์เพราะเหตุแห่งภัยธรรมชาติ คชก. ตำบลจะประกาศท้องที่นั้นเป็นท้องที่ที่เสียหายและกำหนดค่าเช่านาให้ลดลงตามส่วนแห่งความเสียหาย หรืองดเก็บค่าเช่านาสำหรับปีนั้นก็ได้

ผู้ให้เช่านาผู้ใดเห็นว่า การทำนาของผู้เช่านาซึ่งอยู่ในท้องที่ที่เสียหายตามวรรคหนึ่ง ได้รับผลสมบูรณ์ตามปกติหรือเสียหายไม่ถึงอัตราส่วนที่ คชก. ตำบลกำหนด อาจร้องขอต่อ คชก. ตำบลขอเก็บค่าเช่านาตามปกติก็ได้

มาตรา 43 ในปีใดการทำนาไม่ได้ผลตามปกติ โดยมิใช่ความผิดของผู้เช่านา ถ้าได้ผลผลิตต่ำกว่าสามในสี่ของผลผลิตขั้นสูงที่ คชก. จังหวัดกำหนดตามมาตรา 8 (2) ให้ผู้เช่านาเสียค่าเช่านาลดลงตามส่วนของผลผลิตที่ได้รับต่ำกว่าผลผลิตขั้นสูงดังกล่าว แต่ถ้าได้ผลผลิตต่ำกว่าหนึ่งในสามของผลผลิตขั้นสูง ผู้ให้เช่านาจะเรียกเก็บค่าเช่านามิได้

มาตรา 44 ผู้ให้เช่านาซึ่งถูกงดค่าเช่านาตามมาตรา 42 หรือเรียกเก็บค่าเช่านามิได้ตามมาตรา 43 อาจร้องขอต่อ คชก. ตำบลเพื่อเรียกเก็บค่าเช่านาเฉพาะปีถัดมาสูงกว่าอัตราที่ คชก. ตำบลกำหนดก็ได้

ถ้า คชก. ตำบลเห็นว่าการทำนาของผู้เช่านาในปีถัดมาได้ผลสมบูรณ์ คชก. ตำบลจะวินิจฉัยให้เพิ่มค่าเช่านาเฉพาะปีนั้นสูงกว่าอัตราที่กำหนดตามมาตรา 13 (1) ก็ได้ แต่จะเพิ่มให้เกินหนึ่งในห้าของอัตราดังกล่าวไม่ได้

## ส่วนที่ 3
## สิทธิหน้าที่ของผู้เช่านาและผู้ให้เช่านา

มาตรา 45 ผู้เช่านามีสิทธิใช้นาที่เช่าปลูกข้าวหรือพืชไร่ได้ แต่จะปลูกพืชไร่ประเภทที่ คชก. จังหวัดได้ประกาศห้ามตามมาตรา 8 (3) มิได้

ข้อจำกัดของผู้ให้เช่านาที่ให้ผู้เช่านาปลูกข้าวหรือพืชไร่อย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการเฉพาะ ไม่ผูกพันผู้เช่านา เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจาก คชก. ตำบล

มาตรา 46 เมื่อสภาพของนาหรือภาวะตลาดของข้าวหรือพืชไร่ได้เปลี่ยนแปลงไป และการปลูกข้าวหรือพืชไร่อื่นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้เช่านา ผู้เช่านาจะขออนุญาตผู้ให้เช่านาใช้ที่นาที่ถูกจำกัดตามมาตรา 45 วรรคสอง เพื่อปลูกข้าวหรือพืชไร่อื่นก็ได้ ถ้าผู้ให้เช่านาไม่อนุญาต ผู้เช่านาอาจยื่นคำร้องขอให้ คชก. ตำบลพิจารณาวินิจฉัย

ถ้า คชก. ตำบลพิจารณาเห็นว่าการปลูกข้าวหรือพืชไร่นั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้เช่านาและไม่ทำให้สภาพของนาเสื่อมโทรมหรือเปลี่ยนแปลงไป ให้ คชก. ตำบลวินิจฉัยให้ผู้เช่านาปลูกข้าวหรือพืชไร่นั้นได้ตามกำหนดเวลาและเงื่อนไขที่ คชก. ตำบลเห็นสมควร และให้แจ้งคำวินิจฉัยดังกล่าวให้ผู้ให้เช่านาทราบ

มาตรา 47 ผู้เช่านามีสิทธิปลูกพืชอายุสั้นใด ๆ นอกจากพืชหลักในนาที่เช่าได้ รวมทั้งการใช้ที่นาบางส่วนทำสวนครัว เลี้ยงสัตว์ เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำหรือการปลูกไม้ยืนต้น ในเมื่อไม่ทำให้สภาพของนาเปลี่ยนแปลงหรือเป็นอุปสรรคต่อการปลูกพืชหลัก

ผู้ให้เช่านาจะเรียกเก็บค่าเช่านาเพิ่มเพราะเหตุที่ผู้เช่านาใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งมิได้

มาตรา 48 ในกรณีที่ผู้เช่านาหรือผู้ให้เช่านาโดยความเห็นชอบของ คชก. ตำบลได้ลงทุนทำการปรับปรุงนาที่เช่าหรือที่ให้เช่าโดยปรับปรุงดิน ขุดคู ทำเหมืองฝาย ลำรางส่งน้ำ ทำทำนบหรือคันกั้นน้ำ ปราบถางจัดระดับพื้นที่ ขุดถอนตอหรือการปรับปรุงอย่างอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่การทำนามากขึ้นหรือเพื่อเพิ่มพื้นที่ทำนา แม้การกระทำนั้นจะเป็นประโยชน์แก่เจ้าของนาอื่นด้วยหรือเป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องกระทำก็ตาม ผู้เช่านาหรือผู้ให้เช่านาซึ่งเป็นผู้กระทำการดังกล่าวอาจยื่นคำร้องต่อ คชก. ตำบล เพื่อขอเงินหรือผลประโยชน์ชดเชยการลงทุนที่ตนได้ใช้จ่ายไปได้ตามมาตรา 49 หรือมาตรา 50 เว้นแต่การกระทำนั้นเป็นการบำรุงรักษาตามปกติหรือประเพณีแห่งท้องถิ่น

การยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง ต้องยื่นพร้อมกับรายการการปรับปรุงนาและประโยชน์ที่ได้รับจากการปรับปรุง

มาตรา 49 ในกรณีที่ผู้ให้เช่านาเป็นผู้ลงทุนปรับปรุงนาตามมาตรา 48 และ คชก. ตำบล เห็นว่า การปรับปรุงนานั้นเป็นเหตุให้ผู้เช่านาได้ผลประโยชน์มากขึ้นกว่าเดิม ให้ คชก. ตำบลมีอำนาจวินิจฉัยให้ปรับปรุงค่าเช่านาหรือกำหนดเงินชดเชยการลงทุนให้แก่ผู้ให้เช่านาตามที่เห็นสมควร โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ผู้เช่านาได้รับจากการปรับปรุงนา

มาตรา 50 ในกรณีที่ผู้เช่านาเป็นผู้ลงทุนปรับปรุงนาตามมาตรา 48 ให้ผลผลิตหรือผลประโยชน์ที่ได้รับเพิ่มขึ้นจากการปรับปรุงนั้นตกเป็นของผู้เช่านาตลอดระยะเวลาการเช่านาที่เหลืออยู่

หากผู้เช่านาต้องขาดจากการเช่านาก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาการเช่านาด้วยเหตุผลใด ๆ ก็ดี ให้ผู้ให้เช่านาชดเชยการลงทุนปรับปรุงนาดังกล่าวตามวรรคหนึ่งให้แก่ผู้เช่านาตามที่ คชก. ตำบลวินิจฉัย

มาตรา 51 ให้ผู้ให้เช่านามีบุริมสิทธิพิเศษเหนือผลผลิตจากนาที่ให้เช่าเท่าปริมาณที่จะคำนวณเป็นค่าเช่านา

มาตรา 52 ในการเช่านา ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้

(1) กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นการข่มขู่หรือขืนใจให้ผู้เช่านาต้องชำระค่าเช่านาก่อนเวลาที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้

(2) เรียกเก็บเงินมัดจำหรือเงินกินเปล่า หรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด นอกเหนือไปจากค่าเช่านาที่เรียกเก็บได้ตามพระราชบัญญัตินี้

(3) ให้ผู้เช่านาต้องมีหน้าที่หรือรับภาระอื่นเกินกว่าหน้าที่ตามกฎหมายที่ผู้เช่านาจำต้องมีหน้าที่หรือรับภาระ หรือ

(4) ให้ผู้เช่านาได้รับประโยชน์จากนาที่เช่าลดน้อยกว่าที่กำหนดไว้ในการเช่านาหรือน้อยกว่าสิทธิที่ผู้เช่านามีอยู่ตามกฎหมาย

มาตรา 53 ผู้ให้เช่านาจะขายนาได้ต่อเมื่อได้แจ้งให้ผู้เช่านาทราบโดยทำเป็นหนังสือแสดงความจำนงจะขายนา พร้อมทั้งระบุราคาที่จะขายและวิธีการชำระเงินยื่นต่อประธาน คชก. ตำบลเพื่อแจ้งให้ผู้เช่านาทราบภายในสิบห้าวันและถ้าผู้เช่านาแสดงความจำนงจะซื้อนาเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน คชก. ตำบลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ผู้ให้เช่านาต้องขายนาแปลงดังกล่าวให้ผู้เช่านาตามราคาและวิธีการชำระเงินที่ได้แจ้งไว้

ถ้าผู้เช่านาแสดงความจำนงจะซื้อนาตามราคาที่จะขายแต่ไม่ตกลงในวิธีการชำระเงิน ให้ คชก. ตำบลมีอำนาจไกล่เกลี่ย มีคำวินิจฉัยให้ขยายกำหนดเวลาการชำระเงิน หรือมีคำสั่งอื่นตามที่เห็นสมควร แต่ คชก. ตำบลจะขยายกำหนดเวลาการชำระเงินเกินกว่าหนึ่งปีต่อจากเวลาที่ผู้ให้เช่านากำหนดไว้มิได้

ถ้าผู้เช่านาไม่แสดงความจำนงจะซื้อนาภายในกำหนดสามสิบวันหรือปฏิเสธเป็นหนังสือไม่ซื้อนาหรือแสดงความจำนงจะซื้อนาแต่ไม่ชำระเงินภายในกำหนดเวลาที่ตกลงกันหรือเวลาที่ คชก. ตำบลกำหนด ให้ถือว่าผู้เช่านาหมดสิทธิที่จะซื้อนาตามมาตรานี้

ในกรณีผู้เช่านาหมดสิทธิที่จะซื้อนาตามวรรคสามแล้วก็ตาม แต่ถ้าผู้ให้เช่านาจะขายนาให้บุคคลอื่นในราคาหรือวิธีการชำระเงินที่แตกต่างไปจากราคาและวิธีการชำระเงินที่ได้แจ้งให้ผู้เช่านาทราบตามวรรคหนึ่ง ผู้ให้เช่านาต้องดำเนินการตามวรรคหนึ่งใหม่

การขายฝาก การแลกเปลี่ยน และการโอนชำระหนี้จำนอง ให้ถือเป็นการขายตามมาตรานี้ด้วย

มาตรา 54 ถ้าผู้ให้เช่านาขายนาไปโดยมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 53 ไม่ว่านานั้นจะถูกโอนต่อไปยังผู้ใด ผู้เช่านามีสิทธิซื้อนาจากผู้รับโอนนั้นตามราคาและวิธีการชำระเงินที่ผู้รับโอนซื้อไว้หรือตามราคาตลาดในขณะนั้น แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่ากัน แต่ทั้งนี้ผู้เช่านาจะต้องใช้สิทธิซื้อนาดังกล่าวภายในกำหนดเวลาสองปีนับแต่วันที่ผู้เช่านารู้หรือควรจะรู้ หรือภายในกำหนดเวลาสามปีนับแต่ผู้ให้เช่านาโอนนานั้น

ถ้าผู้รับโอนตามวรรคหนึ่งไม่ยอมขายนาให้แก่ผู้เช่านา ผู้เช่านาอาจร้องขอต่อ คชก. ตำบลเพื่อวินิจฉัยให้ผู้นั้นขายนาได้

มาตรา 55 นาที่ทิ้งว่างไว้โดยไม่ได้ให้เช่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์อย่างอื่น หรือทำประโยชน์เพียงเล็กน้อย ไม่สมควรแก่สภาพของที่ดิน เมื่อมีผู้ขอเช่าเพื่อทำนา เจ้าของนาหรือตัวแทนต้องยินยอมให้เช่า เว้นแต่เจ้าของหรือตัวแทนจะพิสูจน์ต่อ คชก. ตำบลได้ว่าการนั้นเป็นไปเพราะตนมีเหตุผลอันสมควร

ในกรณีที่มีผู้ขอเช่านาเพื่อทำนาหลายราย ให้เจ้าของนามีสิทธิเลือกว่าจะให้ผู้ใดเช่า ถ้าเจ้าของนาไม่ยินยอมเลือก ก็ให้ คชก. ตำบลเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย

ผู้ขอเช่านาต้องเป็นผู้ไม่มีที่ทำนา หรือมีอยู่แล้วแต่ไม่พอต่อการเลี้ยงชีพของตนเองและครอบครัว

การขอเช่านาตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

## ส่วนที่ 4
## อุทธรณ์ และการบังคับคดี

มาตรา 56 ผู้เช่านา ผู้เช่าช่วงนา หรือผู้ให้เช่านาที่เป็นคู่กรณี หรือผู้มีส่วนได้เสียในการเช่านา อาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลต่อ คชก. จังหวัดได้ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน คชก. ตำบล ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลแต่ต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่ คชก. ตำบลได้มีคำวินิจฉัย

คำวินิจฉัยของ คชก. ตำบล ที่มิได้อุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นที่สุด

ให้ประธาน คชก. ตำบล ส่งคำอุทธรณ์ดังกล่าวไปยังประธาน คชก. จังหวัด ภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์

การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งไม่เป็นเหตุทุเลาการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบล เว้นแต่ คชก. ตำบลจะสั่งเป็นอย่างอื่น ในการให้ทุเลาการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น คชก. ตำบลจะเรียกให้ผู้อุทธรณ์ทำทัณฑ์บนหรือจัดหาประกันหรือวางเงินประกันตามที่เห็นสมควรก่อนสั่งให้มีการทุเลาการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยก็ได้ ถ้าพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าจะเกิดความเสียหายแก่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง

การที่ คชก. จังหวัดมีคำวินิจฉัยกลับคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลนั้นไม่เป็นเหตุที่จะนำมาฟ้องร้องกันได้ และให้ฝ่ายที่ลงมือทำนาไปตามคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลนั้น ได้ทำนานั้นต่อไปจนกว่าจะเสร็จการเก็บเกี่ยว และให้นำมาตรา 39 และมาตรา 50 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 57 คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียในการเช่านาที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของ คชก. จังหวัดมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัยของ คชก. จังหวัด แต่จะต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่ คชก.จังหวัดมีคำวินิจฉัย

ให้นำมาตรา 56 วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า มาใช้บังคับแก่การมีคำวินิจฉัยของ คชก. จังหวัดโดยอนุโลม

มาตรา 58 ในกรณีมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดของ คชก. ตำบลหรือ คชก. จังหวัด ถ้าคำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้นมิใช่เป็นกรณีที่ระบุไว้ในมาตรา 62 เมื่อผู้มีส่วนได้เสียร้องขอต่อศาลในการพิจารณาของศาลให้ถือว่าคำวินิจฉัยหรือคำสั่งดังกล่าวเป็นคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ โดยให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแก่การพิจารณาพิพากษาตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของ คชก. ตำบลหรือ คชก. จังหวัดในกรณีนี้โดยอนุโลม

เมื่อมีผู้ร้องขอต่อ คชก. ตำบลหรือ คชก. จังหวัดให้บังคับการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง ให้ คชก. ตำบลหรือ คชก. จังหวัดซึ่งได้รับการร้องขอมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลตามวรรคหนึ่งได้ด้วย

## ส่วนที่ 5
## บทกำหนดโทษ

มาตรา 59 ผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวก ไม่ช่วยเหลือ ไม่ให้ถ้อยคำ ไม่ชี้แจง หรือไม่ส่งเอกสารหลักฐานแก่ผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 19 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 60 ผู้ใดแจ้งข้อความหรือแสดงข้อโต้แย้งหรือข้อคัดค้านอันเป็นเท็จต่อ คชก. ตำบลในการทำหนังสือหลักฐานการเช่านาตามมาตรา 24 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 61 ผู้ใดเรียกหรือรับค่าเช่านาเกินอัตราค่าเช่านาขั้นสูงที่ คชก. ตำบลกำหนดหรือแสดงรายการปรับปรุงนาตามมาตรา 48 อันเป็นเท็จ หรือฝ่าฝืนมาตรา 52 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 62 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ คชก. ตำบล หรือ คชก. จังหวัดที่ห้ามมิให้ผู้นั้นขัดขวางการทำนาของผู้มีสิทธิในนาหรือที่ให้ผู้นั้นออกจากนาโดยไม่มีเหตุอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสามพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

## หมวด 3
## การเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่น

มาตรา 63 ในกรณีที่การเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมประเภทใด นอกจากการเช่านาเป็นช่องทางให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบเกษตรกรผู้เช่าโดยไม่เป็นธรรมจนเกิดความเดือดร้อนและเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดให้การเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมประเภทนั้นมีการควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าว ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งใช้บังคับแก่การเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมประเภทใดแล้ว ให้นำบทบัญญัติในหมวด 2 มาใช้บังคับแก่การเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม

ประเภทนั้นโดยอนุโลม พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะกำหนดให้ระยะเวลาการเช่า การบอกเลิกการเช่า ค่าเช่า และสิทธิหน้าที่ของผู้เช่าและผู้ให้เช่าแตกต่างเป็นอย่างอื่น เพื่อให้เหมาะสมแก่การเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมประเภทนั้นก็ได้ ทั้งนี้ เว้นแต่ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติในส่วนที่ 4 และส่วนที่ 5

มาตรา 64 เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 63 ใช้บังคับแก่การเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมประเภทใดแล้ว ถ้าการเช่าที่ดินดังกล่าวไม่มีกำหนดเวลาหรือมีกำหนดเวลา แต่ต่ำกว่าระยะเวลาการเช่าที่กฎหมายกำหนด ให้การเช่าที่ดินรายนั้นมีระยะเวลาการเช่าเท่าที่กฎหมายกำหนดนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานั้นใช้บังคับ หรือมีกำหนดระยะเวลาการเช่าเท่าที่กฎหมายกำหนดนับแต่วันที่มีการเช่าที่ดินนั้น แล้วแต่กรณี

มาตรา 65 การเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมรายใดที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 63 ใช้บังคับ ถ้ามีการตกลงเรียกเก็บหรือชำระค่าเช่ากันเกินอัตราขั้นสูงที่ คชก. ตำบล กำหนดก็ให้ลดลงเหลือไม่เกินอัตราขั้นสูงที่กำหนดไว้นั้น

## บทเฉพาะกาล

---

มาตรา 66 การเช่านารายใดอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ให้ถือว่าการเช่านารายนั้นเป็นการเช่านาที่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

มาตรา 67 ให้ คชก. ตำบลกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงตามมาตรา 13 (1) ให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ในระหว่างที่ คชก. ตำบลยังมิได้กำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าอัตราค่าเช่านาขั้นสูงที่กำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 เป็นอัตราค่าเช่าขั้นสูงที่ คชก. ตำบล กำหนดตามมาตรา 13 (1)

มาตรา 68 ให้ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนผู้เช่าและผู้แทนผู้ให้เช่าใน คชก. จังหวัดและ คชก. ตำบลตามวิธีการที่กำหนดในมาตรา 12 ให้เสร็จสิ้นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการตามวรรคหนึ่ง มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 9 มาใช้บังคับ และให้คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัดหรือคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยังคงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปในเขตอำนาจ

ของตน โดยให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ คชก. จังหวัดหรือ คชก. ตำบลตามพระราชบัญญัตินี้แล้วแต่กรณี

มาตรา 69 บรรดาคำร้องหรืออุทธรณ์ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาดำเนินการของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัดหรือคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 70 คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียในการเช่านา ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัดที่ได้วินิจฉัยหรือมีคำสั่งก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าประสงค์จะฟ้องหรือร้องต่อศาล ต้องฟ้องหรือร้องต่อศาลภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 71 ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ผู้ใดเป็นผู้ให้เช่านาซึ่งได้เคยทำนาในนาที่ให้เช่าด้วยตนเองมาก่อนแต่มีความจำเป็นชั่วคราวไม่อาจทำนาได้ และได้ให้เช่านานั้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองในที่ดินนั้นตามจำนวนพอสมควรแก่การเลี้ยงชีพของตนเองและครอบครัวให้ร้องขอต่อ คชก. ตำบล

เมื่อ คชก. ตำบลพิจารณาแล้วเห็นว่ามีกรณีตามวรรคหนึ่ง และผู้ให้เช่านาไม่มีรายได้อื่นเพียงพอต่อการเลี้ยงชีพของตนเองและครอบครัว ให้อนุญาตให้บอกเลิกการเช่านาได้ทั้งหมดหรือบางส่วนโดยคำนึงถึงคุณภาพของที่ดินและน้ำ ความเหมาะสมของสภาพภูมิประเทศ และประเภทของเกษตรกรรมที่นิยมทำในท้องถิ่น และความเดือดร้อนของผู้เช่านาและผู้ให้เช่านามาประกอบกัน

ในการวินิจฉัยให้บอกเลิกการเช่านาตามวรรคสอง ให้ คชก. ตำบลมีอำนาจกำหนดค่าชดเชยตามมาตรา 50 วรรคสอง หรือกำหนดค่าเช่านาตามมาตรา 39 แล้วแต่กรณี และให้นำมาตรา 38 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ผู้เช่านาหรือผู้ให้เช่านาอาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลหรือ คชก. จังหวัดได้และให้นำมาตรา 56 มาตรา 57 มาตรา 58 และมาตรา 62 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 72 บรรดากฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศซึ่งได้ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ให้คงมีผลใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
พลเอก ป. ติณสูลานนท์
นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเช่านา ซึ่งใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ. 2517 นั้น มีรายละเอียดที่ไม่เหมาะสมหลายประการ สมควรแก้ไขให้สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ประกอบกับสมควรขยายให้สามารถใช้ครอบคลุมถึงการเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นด้วยเมื่อมีความจำเป็น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)

ภาคผนวก ค

กฎกระทรวง (พ.ศ. 2527)

ออกตามความในพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พ.ศ. 2524

**กฎกระทรวง**

**(พ.ศ. 2527)**

**ออกตามความในพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**

**พ.ศ. 2524**

---

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 20 (2) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของ คชก. ตำบล หรือ คชก. จังหวัด

ถ้าคู่กรณีฝ่ายหนึ่งใดยื่นคำร้องขอต่อ คชก. ตำบลหรือ คชก. จังหวัด แล้วแต่กรณี ให้มีการรังวัดทำแผนที่การตรวจบุคคล วัตถุ หรือ สถานที่ ให้ผู้ยื่นคำร้องขอวางค่าใช้จ่าย ดังนี้

(1) จำนวนค่าใช้จ่ายตามที่ คชก. ตำบล หรือ คชก. จังหวัด แล้วแต่กรณี พิจารณากำหนดตามความจำเป็นในแต่ละกรณี ทั้งนี้ ต้องไม่เกินจำนวนค่าใช้จ่ายที่จะต้องจ่ายจริง

(2) ถ้าจำเป็นต้องให้ส่วนราชการหรือผู้เชี่ยวชาญดำเนินการจำนวนค่าใช้จ่ายที่ผู้ยื่นคำร้องขอจะต้องวาง ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎหรือระเบียบว่าด้วยการนั้น

ถ้าคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดร้องขอต่อ คชก. ตำบลหรือ คชก. จังหวัด ให้เสนอคดีต่อศาลให้มีคำพิพากษาบังคับตามคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบล หรือ คชก. จังหวัด ให้ผู้ยื่นคำร้องขอวางค่าใช้จ่ายสำหรับค่าฤชาธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นในการดำเนินคดีนั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ข้อ 2 จำนวนค่าใช้จ่ายซึ่งผู้ยื่นคำร้องขอจะต้องวางตามข้อ 1 ให้วางต่อเลขานุการ คชก. ตำบล หรือเลขานุการ คชก. จังหวัด ภายในสิบห้าวันนับแต่วันยื่นคำร้องขอ

ข้อ 3 ในกรณีที่ผู้ยื่นคำร้องขอตามข้อ 1 เป็นคนยากจนไม่สามารถวางค่าใช้จ่ายและประสงค์จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องวางค่าใช้จ่ายให้ยื่นคำร้องขอเพื่อรับการยกเว้นไม่ต้องวางค่าใช้จ่ายพร้อมกับคำร้องขอตามข้อ 1

เมื่อ คชก. ตำบล หรือ คชก. จังหวัดแล้วแต่กรณี พิจารณาคำร้องขอตามวรรคหนึ่งแล้วเห็นว่าผู้ยื่นคำร้องขอนั้นเป็นคนยากจนไม่มีทรัพย์สินพอจะวางค่าใช้จ่ายดังกล่าว จะอนุญาตให้ผู้ยื่นคำร้องขอนั้นได้รับการยกเว้นไม่ต้องวางค่าใช้จ่ายก็ได้

ให้ไว้ ณ วันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2527

ณรงค์ วงศ์วรรณ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

พลเอก สิทธิ จิรโรจน์

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

---

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มาตรา 20 (2) บัญญัติว่าหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับจำนวนค่าใช้จ่าย การวางค่าใช้จ่าย และการยกเว้นไม่ต้องวางค่าใช้จ่าย สำหรับกรณีที่ต้องมีการรังวัดทำแผนที่ การตรวจบุคคล วัตถุหรือสถานที่หรือมีการร้องขอให้เสนอคดีต่อศาลให้มีคำพิพากษาบังคับตามคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบล หรือ คชก. จังหวัด ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง สมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง สมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

ภาคผนวก ง

กฎกระทรวง

ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2527)

ออกตามความในพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พ.ศ. 2524

**กฎกระทรวง**

**ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2527)**

**ออกตามความในพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**

**พ.ศ. 2524**

---

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ผู้ใดประสงค์จะขอเช่านาที่ทิ้งว่างไว้โดยเจ้าของไม่ได้ให้เช่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์อย่างอื่น หรือทำประโยชน์เพียงเล็กน้อย ไม่สมควรแก่สภาพของที่ดินเพื่อทำนา ให้ยื่นคำขอต่อ คชก. ตำบล ซึ่งนานั้นตั้งอยู่ในเขตตามแบบ ชน.1 ท้ายกฎกระทรวงนี้

ข้อ 2 เมื่อได้รับคำขอตามข้อ 1 ให้ คชก. ตำบล แจ้งการขอเช่านาให้เจ้าของนาหรือตัวแทนทราบเป็นหนังสือโดยไปรษณีย์ลงทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับคำขอ

ข้อ 3 ถ้าเจ้าของนาหรือตัวแทนมีข้อคัดค้านประการใดต่อการขอเช่านาให้ยื่นคำคัดค้านพร้อมทั้งเหตุผลต่อ คชก. ตำบล ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งตามข้อ 2 ตามแบบ ชน.2 ท้ายกฎกระทรวงนี้

ถ้าเจ้าของนาหรือตัวแทนมิได้ยื่นคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเจ้าของนาหรือตัวแทนไม่คัดค้าน

ข้อ 4 เมื่อเจ้าของนาหรือตัวแทนยื่นคำคัดค้านแล้ว หรือระยะเวลาที่กำหนดไว้ ในการยื่นคำคัดค้านได้ล่วงพ้นไปแล้ว ให้ คชก. ตำบล ทำการไต่สวนคำขอและคำคัดค้าน ถ้ามีและให้มีคำวินิจฉัยโดยเร็ว

ข้อ 5 ให้ คชก. ตำบล แจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยเหตุผล ให้เจ้าของนาหรือตัวแทนและผู้ขอเช่าเพื่อทำนาทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มีคำวินิจฉัย

ให้ไว้ ณ วันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2527

ณรงค์ วงศ์วรรณ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

พลเอก สิทธิ จิรโรจน์

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

---

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มาตรา 55 บัญญัติว่าหลักเกณฑ์และวิธีการขอเช่านาที่ทิ้งว่างไว้โดยไม่ได้ให้เช่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์อย่างอื่น หรือทำประโยชน์เพียงเล็กน้อย ไม่สมควรแก่สภาพของที่ดิน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง สมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

**[เอกสารแนบท้าย]**

๑. คำขอเช่านาที่ทิ้งว่างไว้โดยไม่ได้ให้เช่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์อย่างอื่น หรือทำประโยชน์เพียงเล็กน้อย ไม่สมควรแก่สภาพของที่ดิน (แบบ ชน. ๑)

๒. คำคัดค้านการขอเช่านาที่ทิ้งว่างไว้โดยไม่ได้ให้เช่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์อย่างอื่น หรือทำประโยชน์เพียงเล็กน้อย ไม่สมควรแก่สภาพของที่ดิน (แบบ ชน. ๒)

(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)

ภาคผนวก จ

ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

และกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกตั้งหรือคัดเลือกผู้แทน

ผู้เช่าและผู้แทนผู้ให้เช่าในคณะกรรมการการเช่าที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดและประจำตำบล

พ.ศ. 2524

**ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์**

**และกระทรวงมหาดไทย**

**ว่าด้วยการเลือกตั้งหรือคัดเลือกผู้แทนผู้เช่าและผู้แทนผู้ให้เช่า**

**ในคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**

**ประจำจังหวัดและประจำตำบล**

**พ.ศ. 2524**

---

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 12 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกตั้งหรือคัดเลือกผู้แทนผู้เช่าและผู้แทนผู้ให้เช่า ในคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดและประจำตำบล พ.ศ. 2524"

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 ผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าที่มีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่า ต้องเป็นผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าโดยที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีการเลือกตั้ง

ข้อ 4 ผู้ที่จะได้รับการเลือกตั้งหรือคัดเลือกเป็นผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่า ต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทย

(2) บรรลุนิติภาวะ(3) เป็นผู้เช่าหรือผู้ให้เช่า โดยที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่จะสมัครเข้ารับการเลือกตั้งหรือคัดเลือก

(4) ไม่เป็นผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่าอยู่แล้วในตำบลหนึ่งตำบลใด

(5) ไม่เป็นผู้มีชื่อเสียงในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม

ข้อ 5 การเลือกตั้งผู้แทนผู้เช่าและผู้แทนผู้ให้เช่าใน คชก. ตำบล ให้นายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน

ข้อ 6 ให้นายอำเภอจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าที่มีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่า ตามแบบ ชก. 4 จำนวน 5 ชุด ชุดที่ 1 ให้ปิดไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอ ชุดที่ 2 ให้ปิดไว้ ณ ที่ทำการตำบล ชุดที่ 3 ให้ปิดไว้ ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ชุดที่ 4 และชุดที่ 5 มอบให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งนำไปใช้ในวันเลือกตั้งและสำรองไว้สำหรับติดที่ที่เลือกตั้ง 1 ชุด

การปิดประกาศบัญชีรายชื่อชุดที่ 1 ชุดที่ 2 และชุดที่ 3 ให้ปิดประกาศก่อนวันทำการเลือกตั้งไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ตรวจสอบ และขอแก้ไขให้ถูกต้องก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสามวัน

ข้อ 7 สถานที่เลือกตั้งให้อยู่ในย่านกลางของตำบลที่จะทำการเลือกตั้ง ซึ่งผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าสามารถไปมาได้สะดวก และจะกำหนดแห่งเดียวหรือหลายแห่งก็ได้

ข้อ 8 ประกาศกำหนดวัน เวลา และสถานที่เลือกตั้งให้เป็นไปตามแบบ ชก. 1

ข้อ 9 เมื่อนายอำเภอประกาศตามข้อ 8 แล้ว ผู้ใดประสงค์สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่า ใน คชก. ตำบล ให้ยื่นใบสมัครตามแบบ ชก. 2 แล้วให้นายอำเภอประกาศรายชื่อผู้สมัครตามแบบ ชก. 3

ข้อ 10 ในกรณีที่ผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่าใน คชก. ตำบลว่างลง ให้ทำการเลือกตั้งภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันทราบการว่าง

ข้อ 11 ในการเลือกตั้ง ให้นายอำเภอหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายประกาศให้ที่ประชุมเสนอรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้แทนที่ประชุมอย่างน้อยสองคน เพื่อสังเกตการณ์เลือกตั้งโดยใกล้ชิด ผู้แทนที่ประชุมมีสิทธิทักท้วงการปฏิบัติของคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้ง เมื่อเห็นว่าปฏิบัติไม่ชอบ

ข้อ 12 เมื่อมีการทักท้วงการปฏิบัติของคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้ง ให้นายอำเภอหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายพิจารณาชี้ขาด แล้วให้ผู้ทักท้วงกรรมการทุกคนลงลายมือชื่อไว้ ถ้าผู้ทักท้วงไม่ยอมลงลายมือชื่อให้คณะกรรมการบันทึกไว้

ข้อ 13 บัตรเลือกตั้งให้ใช้กระดาษสีขาว กว้างประมาณ 14 เซนติเมตร ยาวตามความจำเป็นเมื่อพับแล้วมีขนาดพอสมควร ด้านหน้ามีครุฑ กับมีข้อความว่า “บัตรเลือกตั้งผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” และประทับตราประจำตำแหน่งนายอำเภอท้องที่ หรือเครื่องหมายอื่นของทางราชการประจำอำเภอท้องที่ พร้อมกับหมายเลขเรียงลำดับต่อท้ายข้อความ “บัตรเลขที่”

ด้านในของบัตรตอนบนมีข้อความว่า `ให้ทำเครื่องหมายกากบาท (เช่น x) ไม่เกินจำนวนผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่าที่จะมีได้ในการเลือกตั้งครั้งนี้ ใน “ช่องทำเครื่องหมายนี้”

ต่อลงไปให้แบ่งออกเป็นสองช่อง ช่องที่หนึ่งมีข้อความว่า `เครื่องหมายประจำตัว' ช่องที่สองมีข้อความว่า “ช่องทำเครื่องหมาย”

ถัดลงไปให้แบ่งออกเป็นสามช่อง ช่องที่หนึ่งมีจุดเครื่องหมายบนพื้นสีขาวเรียงลำดับลงไปช่องที่สอง มีเลขเครื่องหมายบนพื้นสีขาวเรียงลำดับลงไปตรงกับจำนวนจุด ช่องที่สาม ปล่อยว่างไว้สำหรับทำเครื่องหมาย มีเส้นคั่นระหว่างเครื่องหมายประจำตัวผู้สมัคร ตัวอย่างบัตรเลือกตั้ง

ผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่าเป็นไปตามท้ายระเบียบนี้ ยกเว้นในบางกรณีทางราชการนำบัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาเทศบาล หรือสมาชิกสภาจังหวัด มาใช้ในการเลือกตั้งผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่า ให้กระทำได้โดยเพิ่มข้อความ `บัตรเลือกตั้งผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม' ใต้ข้อความของบัตรเลือกตั้งนั้น ๆ

ข้อ 14 ในการลงคะแนนให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแสดงหลักฐานอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) บัตรประจำตัวประชาชน หรือใบรับคำขอมีบัตร หรือเปลี่ยนบัตรใหม่ (บ.ป. 2)

(2) บัตรประจำตัวข้าราชการหรือบัตรพนักงานส่วนท้องถิ่น

(3) บัตรสมาชิกสภานิติบัญญัติ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือกรรมการสุขาภิบาล

(4) บัตรประจำตัวทหารกองประจำการหรือตำรวจกองประจำการ

(5) บัตรประจำตัวพนักงานองค์การของรัฐ

(6) บัตรประจำตัวกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

(7) บัตรประจำตัวกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย หรือกรรมการอิสลามประจำจังหวัด หรือ

(8) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่มีบัตรประจำตัวประชาชนตามกฎหมาย และไม่อาจมีบัตรตาม (2) (3) (4) (5) (6) และ (7) ให้ใช้หลักฐานอื่นที่ทางราชการออกแทนได้

เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้แสดงหลักฐานดังกล่าวและกรรมการเห็นว่า เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้อ่านชื่อและที่อยู่ของผู้นั้นดัง ๆ ถ้าไม่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งอื่นทักท้วง ให้หมายเหตุชนิดและหมายเลขหลักฐานไว้ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ข้อ 15 เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับบัตรเลือกตั้งแล้ว ให้ไปยังคูหาลงคะแนนที่ว่างคราวละหนึ่งคนเพื่อลงคะแนน การลงคะแนนเลือกตั้งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทำเครื่องหมายกากบาท (เช่น X) ด้วยปากกาหรือดินสอในช่องทำเครื่องหมายให้ตรงกับเครื่องหมายประจำตัวผู้สมัครที่ตนต้องการเลือกลงในบัตรเลือกตั้งด้านใน และให้ทำเครื่องหมายไม่เกินจำนวนผู้แทนผู้เช่าที่จะพึงมีได้ในตำบลนั้น ทั้งนี้ ต้องทำให้เสร็จภายในเวลาอันสมควร แล้วนำบัตรนั้นไปมอบแก่กรรมการใส่หีบบัตรต่อหน้าตน แล้วออกไปจากที่เลือกตั้ง

ข้อ 16 ถ้าผู้เลือกตั้งไม่สามารถลงคะแนนเลือกตั้งได้ เพราะบัตรเลือกตั้งบกพร่องหรือชำรุดให้ส่งบัตรเลือกตั้งนั้นคืนแก่กรรมการ แล้วให้กรรมการจัดบัตรเลือกตั้งให้แก่ผู้นั้นใหม่

ข้อ 17 หีบบัตรเลือกตั้งและคูหาสำหรับลงคะแนน ให้ใช้หีบบัตรเลือกตั้งและคูหาสำหรับลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยอนุโลม

ข้อ 18 การตรวจนับคะแนนให้กรรมการกรอกคะแนนตามแบบ ชก. 5 ไว้เป็นหลักฐาน ด้วยในกรณีผู้ได้รับเลือกตั้งมีคะแนนเสียงเท่ากันให้จับสลาก

ข้อ 19 บัตรเลือกตั้งต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นบัตรเสีย คือ

(1) บัตรปลอม

(2) บัตรที่ทำเครื่องหมายเกินจำนวนผู้แทนผู้เช่า หรือ ผู้แทนผู้ให้เช่า ใน คชก. ตำบล หรือ คชก. จังหวัด แล้วแต่กรณี

(3) บัตรที่มิได้ทำเครื่องหมาย

(4) บัตรที่ปรากฏว่าได้พับซ้อนกันมากกว่าหนึ่งบัตร

(5) บัตรที่มีเครื่องสังเกตหรือข้อความอื่นใดนอกจากที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

(6) บัตรที่ไม่อาจทราบได้ว่าลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครคนใด

ข้อ 20 ถ้ามีผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่าเพียงสี่คน ให้ถือว่าผู้สมัครนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่าโดยไม่ต้องทำการเลือกตั้ง

ให้นายอำเภอประกาศรายชื่อผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่าได้ทราบทั่วกันตามแบบ ชก. 6

ข้อ 21 เมื่อเสร็จการเลือกตั้งปรากฏว่าผู้ใดได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนผู้เช่า ให้ประธานกรรมการจัดทำรายงานแสดงผลของการนับคะแนนตามแบบ ชก. 7 และประกาศผลการนับคะแนนตามแบบ ชก. 8 ปิดไว้ ณ ที่ทำการเลือกตั้ง แล้วรายงานให้นายอำเภอประกาศผลการเลือกตั้งตาแบบ ชก. 9

ข้อ 22 การเลือกตั้งผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่า ใน คชก. จังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดวัน เวลา และสถานีเลือกตั้งให้ผู้แทนผู้เช่าและผู้แทนผู้ให้เช่า ใน คชก. ตำบล ในจังหวัดนั้นแล้วแต่กรณีทราบล่วงหน้าอย่างน้อยสิบห้าวันก่อนถึงวันเลือกตั้ง ตามแบบ ชก. 10 ข้อ 23 ให้นำเอาวิธีการเลือกตั้งตาม ข้อ 5 ข้อ 11 ข้อ 12 ข้อ 13 ข้อ 14 ข้อ 15 ข้อ 16 ข้อ 17 ข้อ 18 ข้อ 19 ข้อ 20 และข้อ 21 มาใช้บังคับแก่การเลือกตั้งผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่าใน คชก. จังหวัด โดยอนุโลม และประกาศผลการเลือกตั้งตามแบบ ชก. 11

ข้อ 24 ให้ประธานคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้ง ตรวจสอบจำนวนผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่า ใน คชก. ตำบล และชี้แจงวิธีการเลือกตั้งตามข้อ 23 ให้ทราบ แล้วให้ผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งออกไปจากที่เลือกตั้ง

ข้อ 25 ให้ผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่า ใน คชก. ตำบล แล้วแต่กรณีเสนอชื่อผู้ที่จะเป็นผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่า ใน คชก. จังหวัด

ผู้ได้รับเสนอชื่อต้องอยู่ในที่เลือกตั้งนั้น และให้คณะกรรมการสอบถามความสมัครใจของผู้นั้นด้วย ถ้าไม่สมัครใจให้คณะกรรมการคัดชื่อผู้นั้นออก

ถ้ามีผู้ได้รับเสนอชื่อเป็นผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่า แล้วแต่กรณี เพียงสี่คน ให้นำข้อ 20 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 26 ในกรณีที่มีผู้ได้รับเสนอชื่อมากกว่าสี่คน ให้คณะกรรมการจัดให้ผู้ที่ได้รับเสนอชื่อดังกล่าวจับสลากเพื่อเลือกหมายเลขประจำตัว แล้วประกาศให้ผู้ที่มาเลือกตั้งทราบ โดยเขียนชื่อตัว ชื่อสกุล และหมายเลขประจำตัวไว้บนกระดานดำในที่เลือกตั้งนั้น

ข้อ 27 ผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่า ใน คชก. ตำบล ผู้ใดมาภายหลังเวลาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายชี้แจงวิธีการเลือกตั้งเสร็จแล้ว ให้ผู้นั้นเป็นอันหมดสิทธิในการเลือกตั้งนั้น

ข้อ 28 กรณีที่ผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่า ใน คชก. จังหวัดว่างลง ให้ทำการเลือกตั้งภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันทราบการว่าง

ข้อ 29 แบบ ชก. และแบบบัตรเลือกตั้งที่กำหนด ให้เป็นไปตามแบบท้ายระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2524

| | |
|---|---|
| ณรงค์ วงศ์วรรณ | พลเอก สิทธิ จิรโรจน์ |
| รัฐมนตรีช่วยว่าการ ฯ รักษาราชการ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวง |
| แทน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย | เกษตรและสหกรณ์ |

**[เอกสารแนบท้าย]**

๑. ประกาศอำเภอ/เขต... เรื่อง กำหนดวันเลือกตั้งและระยะเวลารับสมัครผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่า ในคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล/แขวง... (ชก. ๑)

๒. ใบสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่าประจำตำบล/แขวง... (ชก. ๒)

๓. ประกาศอำเภอ/เขต... เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่าประจำตำบล...ซึ่งนายอำเภอ/หัวหน้าเขต...ได้รับสมัครไว้แล้ว (ชก. ๓)

๔. ประกาศอำเภอ/เขต... เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าที่มีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่าประจำตำบล... (ชก. ๔)

๕. แบบกรอกคะแนน (ชก. ๕)

๖. ประกาศอำเภอ/เขต... เรื่อง ผลการเลือกตั้งผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่า กรณีไม่ต้องทำการเลือกตั้ง (ชก. ๖)

๗. รายงานแสดงผลของการนับคะแนนผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่าเช่าประจำตำบล... (ชก. ๗)

๘. ประกาศผลของการนับคะแนนผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่าเช่าประจำตำบล... (ชก. ๘)

๙. ประกาศอำเภอ/เขต... เรื่อง ผลการเลือกตั้งผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่า (ชก. ๙)

๑๐. ประกาศจังหวัด...เรื่อง กำหนดวันเวลาและสถานที่เลือกตั้งผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่าประจำจังหวัด (ชก.๑๐๙)

๑๑. ประกาศจังหวัด...เรื่อง ผลการเลือกตั้งผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่าประจำจังหวัด (ชก. ๑๑)

๑๒. บัตรเลือกตั้งผู้แทนผู้เช่าหรือผู้แทนผู้ให้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)

# บรรณานุกรม


**เอกสารภาษาไทย**

**หนังสือทั่วไป**

กรมพัฒนาที่ดิน. **กฎหมายว่าด้วยที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของญี่ปุ่น ฉบับที่ 207**. กรุงเทพมหานคร: กรมพัฒนาที่ดิน, 2524.

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. **วิวัฒนาการด้านการเกษตร กรุงรัตนโกสินทร์.** จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกในงานสมโภชน์กรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี. กรุงเทพมหานคร: ภาพพิมพ์, 2525.

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. **หนึ่งร้อยปีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมษายน 2535.** กรุงเทพมหานคร: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2535.

กำธร กำประเสริฐ และ มัลลิกา พินิจจันทร์. **คำบรรยายวิชาหลักกฎหมายเอกชน: LA 102/ LW 102.** พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554.

โกสินทร์ สายแสงจันทร์. **พัฒนาการเกษตรของไต้หวัน**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, ม.ป.ป.

จิตรา ตุวิชรานนท์. **ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจสหรัฐอเมริกา: EC 393(S).** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2540.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ. **การแสวงหาระบบเศรษฐกิจใหม่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทยในเศรษฐศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย.** กรุงเทพมหานคร: ทวีกิจการพิมพ์, 2524.

ไชยยศ เหมะรัชตะ. **กฎหมายว่าด้วยสัญญา.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. **กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม.** พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2526.

ประภัสสร บุญประเสริฐ. **ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย-รามคำแหง, 2530.

ประเสริฐ ณ นคร. **มังรายศาสตร์ กฎหมายพระเจ้ามังราย.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แสงรุ้งการ-พิมพ์, 2521.

ปิยาภรณ์ อรุณพงษ์. **คู่มือการปฏิรูปที่ดิน.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555.

ผดุงศักดิ์ นรนิติผดุงการ. **กฎหมายที่ดิน: LW 402.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย-รามคำแหง, 2551.

ภารดี มหาขันธ์. **ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่.** กรุงเทพมหานคร: ศิลปาบรรณาการ, 2526.

มยุรี เจริญ. **ประวัติศาสตร์ยุโรป 1.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย-รามคำแหง, 2541.

เยาวนุช เวศร์ภาดา และ วันชัย ตันติวิทยาพิทักษ์. **ข้าว วัฒนธรรมแห่งชีวิต.** กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ป.

รุ่งรัตนา เจริญจิตต์. **เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมายว่าด้วยการเกษตร: Law 4045.** มหาวิทยาลัยรามคำแหง คณะนิติศาสตร์, 2557.

ศฤงคาร พันธุพงศ์. **ประวัติศาสตร์ยุโรป 2.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550.

สำเรียง เมฆเกรียงไกร. **คำอธิบายกฎหมายเช่าทรัพย์ เช่าซื้อ ลีสซิ่ง.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539.

เสถียร วิชัยลักษณ์ และสืบวงศ์ วิชัยลักษณ์. **พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา 2493.** กรุงเทพ-มหานคร: สำนักพิมพ์นีติเวชช์, 2493.

อัธยา โกมลกาญจน. **อารยธรรมตะวันตก.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541.

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. **เอกสารประกอบการบรรยาย กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรและสถาบันการเกษตร: LA 678.** กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2549. สำนักพิมพ์โมทีฟ, 2543.

**บทความ**

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. "กระทรวงเกษตรฯ พบเงื่อนไข พ.ร.บ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" **วารสารข่าวสารการเกษตร** 10 (เมษายน 2556): 1-10.

"บิ๊กตู่สั่งสังคายนากฎหมายเช่านา". **ข่าวเศรษฐกิจ.** 4 (มิถุนายน 2558): 9.

สุภาภรณ์ จรัลพัฒน์. "ชาวนา : ปัญหาการผลิตและการค้าข้าวในสมัยรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 7". **จุลสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล** 3, 1 (พ.ค.-ส.ค. 2522): 5-15.

**วิทยานิพนธ์**

มนตรี แดงศรี. "ปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม: ศึกษาเฉพาะกรณีการเช่านา". วิทยานิพนธ์นิติ-ศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550.

**รายงานการวิจัย**

เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์ และคณะ. สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล. "รายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยเพื่อการปรับปรุงแก้ไขนโยบายกฎหมายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านที่ดินและป่า" เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. พ.ศ. 2557.

สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย. **รายงานการศึกษาโครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดินและการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์วิทูร (1997), 2551.

**กฎหมาย**

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532. ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2533 และฉบับที่ 2 ลงวันที่ 9 พฤษภาคม 2543.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524.

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518.

พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493.

พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517. มาตรา 9(2). มาตรา 18 -19. มาตรา 22-26. มาตรา 30-34. มาตรา 36. มาตรา 39-40 และมาตรา 42

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535.

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541.

**เอกสารอื่น ๆ**

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. "เอกสารสรุปผลการประชุมผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์". วันศุกร์ที่ 26 พฤศจิกายน 2553 เวลา 13.30 น. ณ ห้องประชุมกรมส่งเสริมสหกรณ์.

กิตติเทพ เจียรพันธ์. "การคุ้มครองผู้เช่านาตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524". เอกสารวิชาการส่วนบุคคล การอบรมหลักสูตร "ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.)". กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2553.

ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ กองวิชาการและแผนงานสำนักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. เอกสารปฏิรูปที่ดินฉบับที่ 179 "การปฏิรูปที่ดินในไต้หวัน (ฉบับแปล)", 2530.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. "การพัฒนาความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินตามกระบวนการปฏิรูปที่ดิน แก่บุคลากร ส.ป.ก". เอกสารประกอบการสัมมนาอบรมเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. .15-19 กุมภาพันธ์ 2553.

หนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0310.3/ว 1608 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2557 เรื่อง การลดต้นทุนการผลิตและการควบคุมค่าเช่านาเพื่อช่วยเหลือชาวนา.

เหตุผลแนบท้ายการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ราชกิจจานุเบกษา

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. "ข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจการเกษตร ปี 2556." นนทบุรี : ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2557.

**เว็บไซต์**

**การตอบข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามเลขเสร็จที่ 142/2522** [Online]. Available URL: http://www.lawreform.go.th/lawreform/images/th/jud/th/deca/2522/c2_0142_2522.htm.

กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ สภาปฏิรูปแห่งชาติ. **การปฏิรูปชาวนาไทย** [Online]. Available URL: www.http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrcinf/arc2557-article03.pdf.

กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch). **ตั้งวาระด่วนรื้อกฎหมายที่ดินเกษตรกร อ้างอิงจากเว็บไซต์** [Online]. Available URL: http://www.ftawatch.org/node/40715.

ชัยพงษ์ สำเนียง. สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. **การปฏิรูปที่ดินในสังคมไทย: ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดิน** [Online]. Available URL: http://www.siamintelligence.com/land-reform-in-thai/.

**เศรษฐกิจเกาหลี.** [Online]. Available URL: http://gojoseon.blogspot.com/2008/12/blog-post_05.html, 2557 (มิถุนายน 15).

สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน เล่มที่ 33 เรื่องที่ 3 คลอง. **คลองขุดในประเทศไทย** [Online]. Available URL: http://kanchanapisek.or.th/kp6/sub/book/book.php?book=33&chap=3&page=t33-3-infodetail03.html.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2507-2509): ส่วนที่ 2 การพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร** [Online]. Available URL: http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=83, 2558( มิถุนายน 16).

สำนักงานปฏิรูปที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. **การพัฒนาและการปฏิรูปที่ดิน** [Online], available URL: http://www.moac.go.th/main.php?filename=Project07.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. "มติคณะรัฐมนตรี 16 มิถุนายน 2558" สรุปผลการดำเนินการลดค่าเช่านา ปีการผลิต 2557/58 และแนวทางการดำเนินการควบคุมค่าเช่านา ปีการผลิต 2558/59 [Online] Available URL: http://www.cabinet.thaigov.go.th/iframe.php?url=http://www.cabinet.thaigov.go.th/cc_main21.htm.

โสภณ ชมชาญ และคณะ. **รายงานผลการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง พลวัตนโยบายการเกษตรของไทย: ความเป็นมาจากอดีตสู่ปัจจุบัน: ส่วนที่ 2 นโยบายการเกษตรของไทยเฉพาะเรื่อง เล่ม 1. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย** [Online]. Available URL: http://elibrary.trf.or.th/project_content.asp?PJID=RDG5620039, 2557 (ตุลาคม).

**เอกสารภาษาอังกฤษ**

**Agricultural land tenure system in Asia and the Pacific.** Tokyo: Asian Productivity Organization, 1999.

Cohn, E. J. **Manual of German law.** London: British Institute of International and Comparative Law, 1968.

M. Cox. et al. **Land Reform: Land Settlement and Cooperatives.** P. Groppo Editor [Online]. Available URL: www.fao.org/docrep/005/y8999t/y8999too.htm, 2015 (August 27).

R. P. Dore. **Land Reform in Japan.** London: The Athlone Press, 1984.

# ประวัตินักวิจัย

| | |
|---|---|
| **ชื่อ-สกุล** | แนบภู ไชยวิสุทธิกุล |
| **ประวัติการศึกษา** | นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง |
| | LL.M. in Criminal Justice, University of Kent, สหราชอาณาจักร |
| | LL.M. in International Environmental Law, University of Kent, สหราชอาณาจักร |
| **ประวัติการทำงาน** | |
| **ตำแหน่งปัจจุบัน** | อาจารย์ประจำภาควิชากฎหมายระหว่างประเทศ |
| | คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง |
| | บรรยายวิชากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ, |
| | วิชากฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะหนี้, |
| | วิชากฎหมายอาญา ๑, และ |
| | วิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม |
| **ผลงานตีพิมพ์** | แนบภู ไชยวิสุทธิกุล. "Is the legislation that has been adopted in the United Kingdom and in the European Union to implement the CITES Convention effective in the achieving its purpose and, insofar as there are shortcomings, how should these be addressed?" ใน **รพีพัฒนศักดิ์ 2556**, หน้า 40-48. กรุงเทพมหานคร: เนติบัณฑิตยสภา, 2556. แนบภู ไชยวิสุทธิกุล. "Discuss critically how the Criminal Justice System has tackled drugs in England" **วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์** 1, 1 (2555): 58-64. |

# ประวัติที่ปรึกษานักวิจัย

**ชื่อ-สกุล :** อ.ดร. รุ่งรัตนา เจริญจิตต์

**ระดับการศึกษา** : **ปริญญาเอก** รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต ม. รามคำแหง (ปี พ.ศ. ๒๕๕๕)

: **ปริญญาโท** นิติศาสตรมหาบัณฑิต ม. รามคำแหง (ปี พ.ศ. ๒๕๔๔)

: **ปริญญาตรี** นิติศาสตรบัณฑิต ม. รามคำแหง (ปี พ.ศ. ๒๕๒๕)

**ประวัติการทำงาน :**

- เลขานุการผู้อำนวยการสำนักหอสมุดกลาง ม. ร. (๒๕๓๗-๒๕๔๓)
- เลขานุการรองอธิการบดีฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ ม. ร. (๒๕๔๓-๒๕๔๕)
- รักษาการในตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักบริการข้อมูลและสารสนเทศ (๒๕๕๒-๒๕๕๓)
- รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักบริการข้อมูลและสารสนเทศ (๒๕๕๓-๒๕๕๕)
- คณะอนุกรรมาธิการปลูกฝัง สร้างเสริม คุณธรรม จริยธรรมฯ (ปปช.) (๒๔๔๗-๒๕๕๘)

**ผลงานทางวิชาการ : งานสอน**

๑. วิชาบัณฑิตศึกษา (RU ๖๐๓) หัวข้อ หลักการเขียนอ้างอิง ระบบ APA (๒๕๔๙-๒๕๕๑)

๒. วิชาบัณฑิตศึกษา (RU ๖๐๓) หัวข้อ หลักการเขียนอ้างอิง ระบบ Turabian (๒๕๔๙-๒๕๕๑)

๓. วิชาบัณฑิตศึกษา (RU ๖๐๓) หัวข้อ การเขียนงานวิชาการให้มีประสิทธิภาพ (๒๕๕๐-๒๕๕๑)

๔. กฎหมายเพื่อการเกษตร (LAW ๔๐๔๕) (๒๕๕๖-๒๕๕๘)

๕. กฎหมายที่เกี่ยวกับการนันทนาการ (RC ๓๓๑) (๒๕๕๔)

**ผลงานวิจัย :**

๑. ศึกษาความต้องการนักศึกษาปริญญาโทที่เข้าใช้บริการในสำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยรามคำแหง (๒๕๓๔) **(ผู้วิจัย)**

๒. แผนการใช้ที่ดินของชาติ (๒๕๕๐) (ผู้ร่วมวิจัย)

๓. การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (๒๕๕๐) (ผู้ร่วมวิจัย)

๔. การบริหารจัดการขยะมูลฝอยพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี (๒๕๕๒) (ผู้ร่วมวิจัย)

๕. แนวทางการพิจารณาคดีความผิดทางแพ่งและทางอาญาของผู้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ: ศึกษากรณีวิชาชีพทนายความและวิชาชีพแพทย์ (๒๕๕๗) (ผู้ร่วมวิจัย)

๖. การจัดทำร่างประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมกำหนด “กิจการอื่น” ตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. ๒๕๔๓ (อยู่ระหว่างดำเนินการ ปี พ.ศ. ๒๕๕๘)

**ผลงานทางวิชาการ :**

**๑. หนังสือและคู่มือค้นคว้า/เอกสารประกอบการเรียนการสอน**

๑.๑ ดรรชนีเรื่องกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ ๑-๖. พิมพ์ครั้งที่ ๒ ปรับปรุง-แก้ไขเพิ่มเติม (๒๕๔๖)

๑.๒ แนวทางการทำวิทยานิพนธ์สำหรับนักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (๒๕๔๖)

๑.๓ ปกิณกะกฎหมายน่ารู้กับงานห้องสมุด (๒๕๔๖)

๑.๔ รวมกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (๒๕๕๐)

๑.๕ เอกสารประกอบคำบรรยาย วิชาบัณฑิตศึกษา (RAM ๖๐๐๓) บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง หัวข้อ "การเขียนเชิงอรรถและการบันทึกทางบรรณานุกรม (๒๕๕๐)

๑.๖ เอกสารประกอบคำบรรยาย ในรูปของสื่ออิเล็กทรอนิกส์ วิชาบัณฑิตศึกษา (RAM ๖๐๐๓) บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง หัวข้อ "การเขียนเชิงอรรถและการบันทึกทางบรรณานุกรม" (๒๕๕๐)

๑.๗ เอกสารประกอบคำบรรยาย ในรูปของสื่ออิเล็กทรอนิกส์ วิชาบัณฑิตศึกษา (RAM ๖๐๐๓) บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง หัวข้อ "การเขียนอ้างอิงเชิงอรรถ (Turabian)" (๒๕๕๐)

๑.๘ เอกสารประกอบคำบรรยาย ในรูปของสื่ออิเล็กทรอนิกส์ วิชาบัณฑิตศึกษา (RAM ๖๐๐๓) บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง หัวข้อ "การเขียนเอกสารอ้างอิง APA" (๒๕๕๐)

**๒. บทความที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่**

๒.๑ เรื่อง "๗๕ ปี มีครั้งเดียวของสุริยุปราคามาเยือนไทย" ตีพิมพ์ลงในข่าวรามคำแหง (๑๖-๒๒ ตุลาคม ๒๕๓๘)

๒.๒ เรื่อง "อีกครั้งหนึ่งกับวันแห่งความรัก" ตีพิมพ์ลงใน ข่าวรามคำแหง (๑๙-๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙)

๒.๓ เรื่อง "การใช้มาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย" (มอก. : ISO 14000) ตีพิมพ์ลงใน เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ประจำปี ๒๕๔๒ เรื่อง สำนักหอสมุดกลางมุ่งมั่นพัฒนาระบบบริการตามมาตรฐาน ISO 9002 (๒๕๔๒)

๒.๔ เรื่อง "แนะนำหน่วยบริการหนังสือและสิ่งพิมพ์ทั่วไปสำหรับบัณฑิตศึกษา" ตีพิมพ์ลงในข่าวบัณฑิตวิทยาลัย (สิงหาคม ๒๕๔๔)

๒.๕ เรื่อง "เทคนิคการทำวิทยานิพนธ์แบบง่าย ๆ สะดวก รวดเร็ว และถูกต้อง" ตีพิมพ์ลงในข่าวบัณฑิตวิทยาลัย (กุมภาพันธ์ เมษายน และพฤษภาคม ๒๕๔๖)

๒.๖ เรื่อง "สำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยรามคำแหงกับอาชีวอนามัยความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน" ตีพิมพ์ลงในวารสารวิชาการรามคำแหง (๒๕๔๖)

๒.๗ เรื่อง "มาร่วมกันสร้างสรรค์ทีมงานกันดีกว่า" ตีพิมพ์ลงในเอกสารประกอบการสัมมนาของสำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัย รามคำแหง (๒๕๔๗)

๒.๘ เรื่อง "ผู้นำงานบริการยุคใหม่ " ตีพิมพ์ลงใน ข่าวบัณฑิตวิทยาลัย (๒๕๔๘)

๒.๙ เรื่อง “ทำงานร่วมกันอย่างมีความสุข สนุกกับงาน” ตีพิมพ์ลงในเอกสารประกอบการสัมมนาของบัณฑิตวิทยาลัย (๒๕๔๘)

๒.๑๐ เรื่อง “แนะนำช่องทางบริการสืบค้นข้อมูลสำหรับนักศึกษา ทั้งส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค” ตีพิมพ์ลงใน ข่าวรามคำแหง ปีที่ ๔๑ ฉบับที่ ๒๕ (๓-๙ ตุลาคม ๒๕๕๔)

๒.๑๑ เรื่อง “จิตสำนึกกับงานบริการเพื่อการพัฒนาองค์กร” ตีพิมพ์ลงใน วารสาร-รามคำแหง ฉบับพิเศษ ปีที่ ๒๙ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน ๒๕๕๕)

๒.๑๒ เรื่อง “บุคลากรมหาวิทยาลัยรามคำแหง : มิติแห่งการพัฒนาเพื่อประชาคมอาเซียน" ตีพิมพ์ลงใน วารสารรามคำแหง ฉบับพิเศษ ปีที่ ๒๙ ฉบับที่ ๔ (กรกฎาคม-กันยายน ๒๕๕๖)

**วิทยากร**

๑. แนะนำการทำวิทยานิพนธ์ให้กับคณาจารย์และนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ ม. รามคำแหง ปี พ.ศ. ๒๕๕๗