

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของการศึกษา

ภาวะการถือครองที่ดินของเกษตรกร กำลังได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน เพราะเป็นปัจจัยหนึ่ง^๑ที่แสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำระหว่างชนชั้นในสังคม โดยเหตุที่การถือครองที่ดินเป็นเครื่องชี้ถึงสภาพเศรษฐกิจ สังคมและฐานะอำนาจของผู้ถือครองที่ดินกลุ่มต่าง ๆ นั่นคือ ผู้ที่มีที่ดินในครอบครองเป็นจำนวนมากย่อมมีฐานะมั่นคง อีกทั้งอำนาจในวงสังคม ส่วนผู้ที่มีที่ดินน้อยหรือไม่มีเลยจะมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจต่ำ ขาดความสามารถที่จะนำที่ดินไปใช้ค้าประกัน เงินกู้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว แม้ว่าสถาบันการเงินของรัฐบางแห่ง จะอนุญาตให้มีการรับผิดชอบแบบลูกหนี้ร่วมโดยค้าประกันเป็นกลุ่มได้ แต่ก็จะมีสิทธิกู้ได้ในวงเงินจำกัด ความแตกต่างเรื่องการถือครองที่ดินจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้และผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจ ซึ่งเห็นได้ชัดในกรณีของเกษตรกรผู้เช่าที่ดินทำกินและเจ้าของที่ดิน ผู้เช่านั้นเป็นผู้ลงทุนทำการผลิตต้องเผชิญกับความเสี่ยงต่าง ๆ แต่ผลตอบแทนที่ได้ส่วนใหญ่มักตกกับเจ้าของที่ดินแทนที่จะเป็นของผู้เช่า การที่ผู้เช่ายอมถูกเอารัดเอาเปรียบเช่นนี้ เนื่องจากเกรงว่าจะไม่มีที่ดินทำกิน ทำให้เดือดร้อนและยากจนยิ่งขึ้น อีกประการหนึ่ง การที่พื้นที่เพาะปลูกมีจำนวนจำกัด ขณะที่ประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการขยายตัวของเขตเมือง ความต้องการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรจึงมีมากเมื่อเทียบกับพื้นที่เพาะปลูกที่มีอยู่ การมีสิทธิครอบครองที่ดินจึงมีความสำคัญมาก เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินหรือมีน้อยจึงพยายามหาที่ดินเพื่อเช่าทำประโยชน์และถูกเรียกค่าเช่าในอัตราสูง เนื่องจากมีผู้ต้องการเช่าที่ดินจำนวนมาก จึงเป็นเหตุให้เจ้าของที่ดินสามารถเอารัดเอาเปรียบผู้เช่าได้ง่ายขึ้น และอาจก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคมและการเมืองได้ (พินิจ 2525)

ในเขตที่ราบลุ่มเชียงใหม่การเช่าที่ดินทำกินก็เป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่ง ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาการเกษตร มีการเช่าที่ดินในบริเวณนี้กันไปในลักษณะคิดค่าสืบทอดกันมานาน ต่อมาเมื่อมีการเพาะปลูกอย่างเข้มข้นและมีการปลูกพืชที่สำคัญที่หารายได้ให้แก่เกษตรกรอย่างมาก เจ้าของที่ดินจึงได้เพิ่มค่าเช่าขึ้นทำให้ผู้เช่าที่ดินทำกินต้องเสียค่าเช่าในอัตราที่สูงและไม่เป็นไปตามกฎหมายควบคุมการเช่า Onchan (1976) ได้กล่าวว่า ถ้าหากระบบการเช่าที่ดินดำเนินไปอย่างเหมาะสมแล้ว จะมีผลให้เกิดแรงจูงใจในการผลิต การใช้เทคนิคการผลิตและการลงทุนที่ดี ทำให้เกิดผลิตภาพที่สูงขึ้น อันจะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตามระบบการเช่าที่ดินในเขตที่ราบลุ่มเชียงใหม่ในปัจจุบันมีลักษณะหลากหลายและซับซ้อน มีการเก็บค่าเช่าแบ่งตามการปลูกพืชฤดูฝนและฤดูแล้งทำให้ค่าเช่าที่ใช้ในปัจจุบันมีหลายอัตรามากขึ้น ซึ่งคาดว่ามิได้ทำให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการกระจายรายได้ระหว่างกลุ่มผู้ถือครองที่ดินหมดไป ดังนั้นการศึกษาภาพรวมของระบบการเช่าที่ดินของระบบพืชที่สำคัญ ความเสมอภาค และแรงจูงใจในการผลิตในระบบการเช่าต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญสามารถทำให้เกิดความเข้าใจปัญหาได้ดียิ่งขึ้น

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ระบบการถือครองที่ดินมีความสำคัญ และมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะผลที่มีต่อการจัดสรรทรัพยากรการผลิต ผลผลิตและการกระจายรายได้ของเกษตรกร กาญจนวา (2527) ได้แบ่งการถือครองที่ดินออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1. การถือครองในรูปการเป็นเจ้าของที่ดิน (owner-cultivators) หมายถึงบุคคลซึ่งมีสิทธิทั้งปวงเกี่ยวกับที่ดินที่ถือครองอยู่ ผู้เป็นเจ้าของที่ดินมีสิทธิที่จะขายหรือใช้ที่ดินของตนได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสมภายในขอบเขตของกฎหมาย
2. การถือครองในรูปการเป็นผู้เช่าบางส่วน (part tenants) หมายถึงบุคคลที่เป็นเจ้าของที่ดินเองและมีพื้นที่เช่าทำการเกษตรอีกบางส่วน

3. การถือครองในรูปแบบการเป็นผู้เช่าที่ดิน (tenants) หมายถึงบุคคลที่เช่าที่ดินทำกินทั้งหมดเพื่อการเกษตรและไม่มีที่ดินของตนเองเลย

ถ้าระบบการถือครองเพื่อการเกษตรของประเทศใด ประกอบด้วยเจ้าของที่ดินที่มั่งคั่งทำกินเป็นของตนเองเป็นส่วนใหญ่แล้ว ปัญหาเกี่ยวกับการเช่าที่ดินก็จะม่น้อย เจ้าของที่ดินจะพยายามผลิตให้ได้ผลผลิตมากที่สุด เพราะผลตอบแทนที่ได้รับจะตกเป็นของตนเองทั้งหมด แต่ถ้าระบบการถือครองในประเทศประกอบด้วยผู้เช่าเป็นจำนวนค่อนข้างสูงแล้ว มักจะมีปัญหาตามมามากมาย ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจในการลงทุนพัฒนาที่ดิน ทำให้การจัดสรรทรัพยากรที่ดินระหว่างการใช้ที่ดินต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไป การนำเอาเทคโนโลยีใหม่มาใช้ในพื้นที่อาจลดลง และเป็นการยากที่จะจูงใจให้ผู้เช่าปรับปรุงภาวะการผลิตให้ได้ผลตอบแทนอย่างเต็มที่ (Thailand Development Research Institute 1986, Onchan and Feder 1985) อนึ่งผู้เช่ามักจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบเจ้าของที่ดินเสมอ เนื่องจากผู้เช่าจะถูกเรียกเก็บค่าเช่าในอัตราสูง ไม่มีผลตอบแทนเหลือพอที่จะยกระดับความเป็นอยู่หรือแม้กระทั่งไม่อาจปรับปรุงการผลิตให้ดีขึ้น จนกลายเป็นประเด็นขัดแย้งระหว่างผู้เช่าและเจ้าของที่ดิน อีกประการหนึ่งผู้เช่าจะเสียเปรียบจากการที่ไม่มีการทำสัญญาเช่าเป็นลายลักษณ์อักษร เจ้าของที่ดินสามารถหลีกเลี่ยงกฎหมายควบคุมการเช่ามาได้ บางกรณีมีการตกลงด้วยวาจาในระยะเวลาเช่าที่สั้น ทำให้ผู้เช่าเกิดความลังเลในการปรับปรุงที่ดินให้ดีขึ้นและไม่มีแรงจูงใจให้มีการนำเอาเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาปรับปรุงการผลิต เป็นผลให้ผลิตภาพทางการเกษตรต่ำลงเรื่อย ๆ (ไกรสร 2529, Salvatere and Dowling 1977) และพบว่าผลิตภาพ (productivity) ของผู้เช่าต่ำกว่าผู้มีที่ดินเป็นของตนเองและต่ำกว่าผู้เช่าบางส่วน ทำให้ผู้เช่ามีรายได้ต่ำกว่าผู้เป็นเจ้าของที่ดิน เกิดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้เมื่อเทียบระหว่างผู้เช่าและเจ้าของที่ดิน (พิชิต 2519, Jesdapipat 1987) ระบบการเช่าที่ดินจึงขาดความเสมอภาคและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร (Gupta 1983)

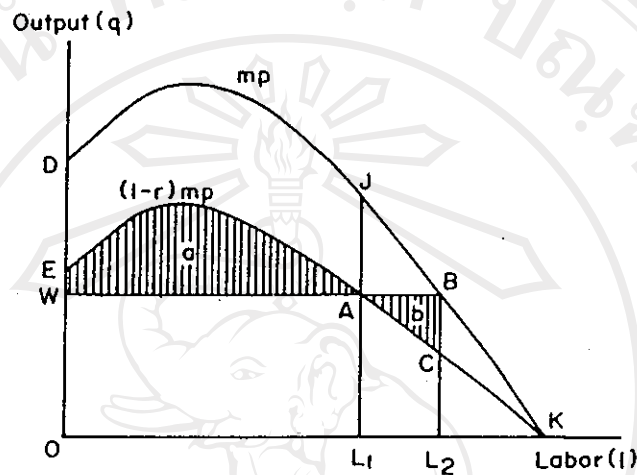
จากการศึกษาโครงสร้างการถือครองที่ดินของ Roy Prosterman พบว่า ชาวนาไม่มีที่ดินทำกินของตนเองตั้งแต่ร้อยละ 30-50 นับว่าอยู่ในขั้นอันตรายอาจก่อการจลาจลได้ (จิโรภาส 2529) กรณีประเทศไทยในปี 2517 เกษตรกรในอำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งขณะนั้นมีอัตราส่วนของครัวเรือนเกษตรกรไร้ที่ดินทำกินถึงร้อยละ 55 และในจำนวนนี้เป็นครัวเรือนที่เช่านาถึงร้อยละ 35 นับว่าเป็นอัตราส่วนครัวเรือนไร้พื้นที่สูงจนเป็นเหตุให้เกิดการโต้แย้งเรื่องค่าเช่านาอย่างรุนแรง โดยเกษตรกรเริ่มเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาอัตราค่าเช่านาสูง ต่อมาการรวมตัวได้ขยายออกไปในหลายพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน และภาคอื่น ซึ่งรัฐบาลได้แก้ปัญหาโดยการผ่านกฎหมายออกมาสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งในทางปฏิบัติพระราชบัญญัติทั้งสองมีผลไม่ดีเท่าที่ควร เนื่องจากอิทธิพลของเจ้าของที่ดิน ตลอดจนมีการสมยอมกันระหว่างผู้เช่าและเจ้าของที่ดินเพราะความต้องการที่ดินของผู้เช่ายังมีอีกมาก (อานันท์ 2528)

แม้ว่าในปัจจุบันอัตราส่วนของครัวเรือนที่เช่าที่ดินทำกินบริเวณที่ราบลุ่มเชียงใหม่ก็ยังอยู่ในระดับที่สูงและเป็นที่น่าวิตก นั่นคือ จำนวนผู้เช่าที่ดินทำกินในฤดูแล้งเพื่อปลูกพืชครั้งที่ 2 ของอำเภอแม่ริมสูงถึงร้อยละ 67 ขณะที่อำเภอสันทราย จอมทอง ทางดงและสันป่าดง มีจำนวนผู้เช่าเป็นร้อยละ 48 46 46 และ 38 ตามลำดับ (เบญจพรหม และคณะ 2529) อีกทั้งการจ่ายค่าเช่าที่ดินก็มีได้เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านาทั้ง ๆ ที่พระราชบัญญัติฯ มีผลบังคับใช้มาแล้วถึง 13 ปี รูปแบบการจ่ายค่าเช่าที่ดินบริเวณที่ราบลุ่มเชียงใหม่มีความซับซ้อนอยู่มาก ซึ่งลักษณะการจ่ายค่าเช่าโดยทั่วไปเป็นแบบแบ่งผลผลิตในอัตราต่าง ๆ กันคือ แบ่งครึ่งผลผลิต แบ่งสามส่วนโดยผู้เช่าจ่าย 1 ส่วนของผลผลิตทั้งพืชหลักและพืชรองหรือเสียค่าเช่าที่ชรองในอัตราที่ต่ำกว่า ผู้เช่าบางรายที่มีความสัมพันธ์กับเจ้าของที่ดินจะเสียค่าเช่าเฉพาะพืชหลักเท่านั้น การเช่าแบบต่าง ๆ เจ้าของที่ดินไม่ออกค่าใช้จ่ายใด ๆ แก่ผู้เช่าเลย แต่จะเข้าควบคุมการจัดการภายในที่ดินเช่าเอง ในปี 2523 เจ้าของที่ดินบางกลุ่มได้เปลี่ยนวิธีการให้เช่าที่ดิน จากการเช่าแบบแบ่ง

ผลผลิตเป็นการเช่าที่มีลักษณะกึ่งจ้างแรงงาน โดยเจ้าของที่ดินยังคงมีบทบาทในการตัดสินใจในการผลิตและที่สำคัญคือ ได้ออกค่าใช้จ่ายทางด้านการผลิตให้ผู้เช่า ทำให้เจ้าของที่ดินได้รับผลผลิตส่วนที่เพิ่มจากการใช้ปัจจัยการผลิตที่ทันสมัย และไม่ต้องเสี่ยงต่อการขาดแคลนแรงงาน ส่วนผู้เช่าได้รับส่วนแบ่งเป็นผลผลิตตายตัว ซึ่งหมายถึงผลตอบแทนแรงงานที่ลดลง (อานันท์ 2528) จะเห็นได้ว่ารายได้ที่เกิดขึ้นเนื่องจากผลผลิตที่เพิ่มขึ้นจากการนำเอาเทคโนโลยีมาใช้นั้น จะตกกับชนกลุ่มน้อยที่มีที่ดิน ซึ่งเป็นการขยายช่องว่างระหว่างคนจนและคนรวยยิ่งขึ้นไปอีก (เกริกเกียรติ 2521, บริษา 2523)

แนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับการเช่าที่ดิน

การศึกษาเกี่ยวกับการเช่าที่ดินของนักเศรษฐศาสตร์ระยะต้น ส่วนใหญ่พบว่า การเช่าที่ดินมีผลต่อการใช้ปัจจัยและเทคโนโลยีการผลิต ผู้เป็นผู้เช่ามีความมั่นคง ตลอดจนแรงจูงใจในการเพิ่มผลผลิตน้อยกว่าผู้ถือครองที่ดินกลุ่มอื่น อีกทั้งขาดการจัดการทางการเกษตรที่ดีทำให้ผลผลิตตกต่ำ ต่อมาแนวคิดดังกล่าวได้เปลี่ยนไป โดยนักเศรษฐศาสตร์รุ่นใหม่ Cheung (1969) ได้กล่าวว่า ในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ให้มีการเช่าแบบแบ่งผลผลิต เจ้าของที่ดินพยายามสร้างเงื่อนไขหรือข้อตกลงให้ผู้เช่าใช้ปัจจัยการผลิตมากขึ้น จนเทียบเท่ากับระดับที่เจ้าของที่ดินเป็นผู้ผลิตใช้อยู่ ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าของที่ดินได้รับผลตอบแทนมากกว่าเดิม หากเกษตรกรผู้เช่าไม่ยอมปฏิบัติตาม เจ้าของที่ดินอาจใช้วิธีเพิ่มอัตราค่าเช่าที่ดินแทน ดังภาพที่ 1 (Hayami and Kikuchi 1982, Hayami and Ruttan 1985)



ภาพที่ 1 การใช้ปัจจัยการผลิตของเกษตรกรผู้เช่าแบบแบ่งผลผลิต

ในขั้นเป็นการแสดงระบบการเช่าที่ดินแบบแบ่งสามผลผลิต เส้น DK คือผลผลิตหน่วยสุดท้าย (marginal product : $mp = \frac{\partial q}{\partial l}$) ของเจ้าของที่ดิน เส้น EK คือผลผลิตหน่วยสุดท้ายของผู้เช่า = $(1 - r)mp$ ซึ่ง r คือ อัตราค่าเช่าแบบแบ่งผลผลิต และ OW คือ อัตราค่าจ้างแรงงานในขณะนั้น

ในการจัดการฟาร์มแบบเดิม เจ้าของที่ดินเป็นผู้ผลิตและผู้เช่าจะใช้แรงงานในการผลิตที่ OL_2 และ OL_1 ตามลำดับ เนื่องจากในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ $mp = W$ เป็นจุดที่ให้กำไรสูงสุด ในขั้นผู้เช่าได้รับรายได้ = $OEAL_1$ มากกว่าผู้เป็นแรงงานรับจ้างซึ่งได้รับรายได้เพียง $OWAL_1$ ต่อมา Cheung อธิบายว่า ถ้าระบบนั้นมีความสามารถในการรับรู้ข่าวสารเป็นอย่างดี เจ้าของที่ดินจะทำการตกลงกับผู้เช่าให้ใช้ปัจจัยการผลิต คือแรงงานเพิ่มจาก OL_1 เป็น OL_2 กรณีนี้เป็นผลได้ต่อเมื่อพื้นที่ a มากกว่า b ซึ่งผู้เช่าก็มักจะยอมเพราะว่ารายได้ของผู้เช่า ($OECL_2$) ยังคงสูงกว่ารายได้ของผู้เป็นแรงงานรับจ้าง ($OWBL_2$) อย่างไรก็ตามเจ้าของที่ดินอาจใช้วิธีการเพิ่มอัตราค่าเช่าที่ดิน เพื่อให้เส้น mp

ของผู้เช่า (EK) ลดลงจนพื้นที่ $a = b$ นั่นคือจัดการให้ผู้เช่ามีรายได้อาจเทียบเท่ากับผู้เป็นเจ้าของโรงงานรับจ้างเท่านั้น ซึ่งวิธีการทั้งสองประการนี้ทำให้เจ้าของที่ดินได้รับผลตอบแทนสูงขึ้นกว่าวิธีการผลิตแบบเดิม และในสภาพครองที่น้อยกว่านั้น ผู้เช่าก็อาจจะไม่มีทางเลือกอื่นใด นอกจากจะยอมตามเจ้าของที่ดิน และในที่สุดผู้เช่าก็จะมีรายได้อาศัยอยู่ในระดับของผู้รับจ้างโรงงานเท่านั้น

การศึกษาของวิวัฒน์ชัย (2530) และ Barlowe (1978) พบว่า ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดอัตราค่าเช่า มีดังนี้

1. อุปสงค์ในการเช่าที่ดิน ในตลาดที่ดินที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ อุปสงค์การเช่าที่ดินระยะสั้นจะมีความยืดหยุ่นน้อยกว่าปกติ คือ แม้ว่าค่าเช่าจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงบ้าง อุปสงค์ในการเช่าที่ดินก็ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก ส่วนอุปทานของที่ดินให้เช่านั้นมีลักษณะไม่ยืดหยุ่นอย่างสมบูรณ์ (perfectly inelastic) เพราะมีจำนวนจำกัด ดังนั้นอัตราค่าเช่าจะเป็นเช่นไร ย่อมขึ้นกับการเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์ในการเช่าที่ดินเพียงอย่างเดียว สำหรับระยะยาวก็เช่นเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์จะมีผลทำให้อัตราค่าเช่าเปลี่ยนแปลงอย่างมาก เช่นการเพิ่มขึ้นของประชากร การขยายเขตเมือง เป็นต้น

2. คุณภาพที่ดิน คุณภาพที่ดินที่แตกต่างกันย่อมให้อัตราค่าเช่าที่ต่างกัน คือที่ดินที่มีประสิทธิภาพการผลิตสูงย่อมมีค่าเช่ามาก David Ricardo ให้เหตุผลว่าเมื่ออุปสงค์ในที่ดินเพิ่มขึ้นเนื่องจากการขยายตัวทางการผลิตทางการเกษตร ก่อให้เกิดการนำเอาที่ดินซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์น้อยลงมาใช้ ซึ่งในที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์น้อยนั้นจำเป็นต้องดำเนินการผลิตโดยใช้ต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น เช่น การใช้ปุ๋ย การปรับปรุงระบบชลประทาน เป็นต้น

3. สภาพที่ตั้ง (location) เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดอัตราค่าเช่าที่ดิน คือ ที่ดินที่ตั้งอยู่ใกล้ตัวเมืองหรือศูนย์กลางการคมนาคมจะมีค่าเช่าสูงกว่าที่ดินที่อยู่ห่างออกไป เนื่องจากที่ดินไกลต้องเสียค่าใช้จ่ายด้านการขนส่งผลิตผลออกสู่ตลาด

4. ราคาผลผลิต ค่าเช่าย่อมเปลี่ยนแปลงตามราคาผลผลิต ยิ่งราคาผลผลิต สูงกว่าต้นทุนเฉลี่ย ค่าเช่าย่อมสูงขึ้นด้วยเช่นกัน

บทบาทของการปฏิรูปที่ดินกับปัญหาการเช่าที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินเป็นมาตรการหนึ่งในการแก้ปัญหาโครงสร้างการเกษตรที่เกี่ยวข้องกับระบบการเช่าที่ดินขาดความเสมอภาคและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยอาศัยหลักการ จัดที่ดินเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในด้านการถือครองที่ดิน และการใช้ทรัพยากรที่ดินให้เกิด ประโยชน์สูงสุด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) ได้เริ่มดำเนินงาน ปฏิรูปที่ดินตามนโยบายของรัฐ เรื่อยมาตั้งแต่ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ.2518 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินั้นคือ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัย สำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่า เกษตร- กรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดินที่ ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษาจึงทำให้อัตราผลิตผล เกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรม และเสียเปรียบจากระบบ การเช่าที่ดินและการจำหน่ายผลิตผลออกมา ซึ่งก่อผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทาง เศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศอย่างมาก จึงจำเป็นต้องมีรัฐ จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้ เกษตรกรมีที่ทำกินและให้มีการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการ ผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้เพื่อเป็นการ สนองแผนนโยบายแห่งรัฐในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคล ในทางเศรษฐกิจและ สังคม (จรัส 2531)

ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย หมายถึง "การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการ จัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืน จากเจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราช บัญญัตินี้ จัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกร ได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น" (สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัด เชียงใหม่ 2528 หน้า 9-10)

ที่ดินที่นำมาใช้ในการปฏิรูปนั้นมาจาก 2 แหล่งด้วยกันคือ ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน ซึ่งที่ดินของรัฐได้แก่ ที่สาธารณประโยชน์ที่ราษฎรเลิกใช้ร่วมกัน ที่สาธารณสมบัติแผ่นดินที่รกร้างว่างเปล่า ที่นอกเขตป่าสงวน ที่ป่าเสื่อมโทรม หรือป่าสงวนที่เสื่อมสภาพแล้ว ป่าเตรียมการสงวนและที่จำแนกเป็นที่จัดสรร สำหรับที่ของเอกชนนั้น ได้แก่ ที่ดินที่ สปก. ซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินที่ไม่ประกอบอาชีพการเกษตรแต่อย่างใด หรือทำแต่บางส่วน และมีเกินกว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดไว้ นอกจากนี้ ยังหมายรวมถึงที่ดินที่มีผู้บริจาคให้ด้วย (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ 2528)

จากการที่รัฐบาลได้ออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ปี 2518 เพื่อช่วยให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินและผู้เช่าที่ดินให้มีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น โดยให้มีสิทธิในที่ดินด้วยการผ่อนชำระค่าที่ดินกับสำนักงานของรัฐ คือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในระยะเวลา 10-20 ปี แต่ปรากฏว่าการดำเนินงานของ สปก. ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร คือสำนักงานฯ มีงบประมาณจำกัด ขาดกำลังคน และการดำเนินงานต้องอยู่ภายใต้ระเบียบข้อปฏิบัติต่าง ๆ ของระบบราชการ การดำเนินงานในส่วนที่เป็นที่ดินของรัฐนั้นไม่ว่าจะเป็นที่ป่าสงวนแห่งชาติ หรือที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ ปรากฏว่าที่ดินเหล่านั้นขาดความอุดม

สมบูรณ์และขาดแคลนแหล่งน้ำ สำนักงานฯ จะเข้าไปปฏิรูปในเขตที่ดินของเอกชนหรือนายทุนรายใหญ่ซึ่งเป็นที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ก็ถูกขจัดชว้าง ดังนั้นเกษตรกรจึงไม่ต้องการที่จะเข้าไปเช่าซื้อที่ดินเหล่านั้น เพราะผลตอบแทนไม่คุ้มกับค่าผ่อนชำระที่ดินแก่ สปก. ความก้าวหน้าของการดำเนินงานส่วนนี้จึงมีเพียงร้อยละ 20 ของการลงทุนทั้งหมดของรัฐในระยะเวลา 13 ปี เมื่อเป็นดังนี้ สปก. จึงเปลี่ยนแนวทางการทำงานจากการทากรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เกษตรกรมาเป็นการให้การบำรุงรักษาพื้นที่ให้อุดมสมบูรณ์คล้าย ๆ กับกรมพัฒนาที่ดิน งบประมาณที่ได้มาแต่ละปีนำไปซื้อที่ดินเอกชนในราคาสูงกว่าความเป็นจริง จึงเป็นเหตุให้เกษตรกรผู้อยู่ในข่ายได้รับความช่วยเหลือตกอยู่ในสภาพเดิม (จรัส 2531)

พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกรผู้เช่าที่ดินทำกิน รัฐบาลได้ออกกฎหมายควบคุมค่าเช่านา ในปี 2493 ซึ่งประกาศใช้ภายในท้องที่ 19 จังหวัดของภาคกลาง ต่อมารัฐบาลได้ปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวในปี 2517 โดยได้กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมค่าเช่านาในระดับอำเภอและจังหวัด ให้เป็นผู้กำหนดอัตราค่าเช่าสูงสุดในแต่ละท้องที่ กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ให้พระราชอาณาจักร อย่างไรก็ตามกฎหมายดังกล่าวยังไม่ค่อยมีผลในทางปฏิบัติมากนัก รัฐบาลจึงได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงในรายละเอียดเป็นพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 และได้ใช้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน กรมการปกครอง (2524) ได้กล่าวถึงรายละเอียดของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. องค์การที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในตำบลหนึ่ง ๆ ที่มีนาเช่า ให้มีคณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล (คชก. ตำบล) ประกอบด้วยกำนัน เป็นประธาน และให้มีคณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด

(คชก. จังหวัด) ในแต่ละจังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น
ประธาน

2. การเช่านา

หมายความถึงการเช่าที่ดินเพื่อเพาะปลูกข้าว และพืชไร่เท่านั้น
และให้หมายความรวมถึงการเช่าช่วงด้วย ทั้งนี้ไม่ว่าการเช่าหรือการ
เช่าช่วงนั้นจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม ให้ถือว่าเป็นการเช่านา
การเช่านามีกำหนดคร่าวละไม่น้อยกว่าหกปี การเช่านารายใดที่หาไว้ไม่
มีกำหนดระยะเวลาหรือมีแค่ต่ำกว่าหกปี เมื่อสิ้นระยะเวลาการเช่านา
แล้ว ถ้าผู้ให้เช่ามิได้บอกเลิกการเช่านา และผู้เช่ามายังพำนาในที่นั้น
ต่อไป ให้ถือว่ามีการเช่านานั้นต่อไปอีกคราวหนึ่งมีกำหนดหกปี

หากเจ้าของนารายใด ต้องการให้มีการเช่านาเป็นการชั่วคราว
โดยมีระยะเวลาต่ำกว่าหกปี ให้ยื่นคำร้องต่อ คชก. ตำบล ซึ่ง คชก.
ตำบลมีอำนาจกำหนดให้มีการเช่านาชั่วคราวได้คราวละไม่เกินสองปี

3. การโอนกรรมสิทธิ์นาที่เช่า

เมื่อเจ้าของนาโอนกรรมสิทธิ์ที่เช่าให้บุคคลอื่น ผู้เช่านาก็ยังมีสิทธิ
เช่านาที่เช่าอยู่ต่อไปตามเดิม

4. กรณีผู้เช่านาคาย

ในกรณีผู้เช่านาถึงแก่ความตาย สามีหรือภรรยา บุพการี ผู้สืบ
สันดานหรือญาติสนิทของผู้เช่านา ซึ่งเป็นผู้มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวกับการ
พำนาที่มีสิทธิได้เช่านาคือต่อไป แต่ต้องแสดงความจำนงขอเช่านาคือผู้ให้
เช่านา หรือ คชก. ตำบลภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ผู้เช่านาคาย ถ้ามี
หลายรายให้ คชก. ตำบลเป็นผู้วินิจฉัย ผู้เช่านาสืบแทนต้องรับไปทั้งสิทธิ

และหน้าที่ของผู้เช่าหมีคือผู้ให้เช่าด้วย

5. ค่าเช่านา

ให้คิดเป็นรายปีในอัตราอย่างสูงไม่เกินกว่าอัตราที่ คชก. คำบล ได้กำหนดไว้ เรียกเก็บล่วงหน้าไม่ได้ จะเรียกเก็บได้ก็ต่อเมื่อสิ้นฤดูเก็บเกี่ยวแล้วตามที คชก. คำบล ได้กำหนดไว้

ในกรณีที่ประสบกับภัยธรรมชาติผลผลิตเสียหาย คชก. คำบล จะประกาศให้คำบลนั้นเป็นท้องที่เสียหาย และกำหนดค่าเช่านาให้ลดลงตามส่วนแห่งความเสียหายหรือคงเก็บค่าเช่านาสำหรับปีนั้นได้

ปีใดการหว่านไม่ได้ผลตามปกติ โดยมีใช้ความผิดของผู้เช่านาถ้าได้ผลผลิตต่ำกว่าสามในสี่ของผลผลิตชั้นสูงที่ คชก. จังหวัดกำหนด ผู้เช่านามีสิทธิเสียค่าเช่านาลดลงตามส่วน ถ้าได้ต่ำกว่าหนึ่งในสาม ผู้ให้เช่านาจะเรียกเก็บค่าเช่านามิได้

ผู้เช่านามีสิทธิปลูกพืชอายุสั้นใด ๆ นอกจากพืชหลักในที่เช่านาได้รวมทั้งการใช้พื้นที่นาบางส่วนหาสวนครัว เลี้ยงสัตว์ หรือปลูกไม้ยืนต้น ในเมื่อไม่ทำให้สภาพของนาเปลี่ยนแปลงหรือเป็นอุปสรรคต่อการปลูกพืชหลัก ผู้ให้เช่านาจะเรียกเก็บค่าเช่านาเพิ่มมิได้

6. การปรับปรุงนา

ผู้เช่านาหรือผู้ให้เช่านาจะ โดยความเห็นชอบของ คชก. คำบล ได้ลงทุนปรับปรุงนาที่เช่าหรือให้เช่า สามารถขอเงินหรือผลประโยชน์จากการลงทุนได้ เว้นแต่เป็นการบำรุงรักษาตามปกติหรือตามประเพณีของท้องถิ่น

กรณีผู้เช่านาปรับปรุงที่นาเช่าไปแล้ว ต่อมาต้องขาดจากการเช่าก่อนกำหนด ผู้ให้เช่าต้องชดเชยการลงทุนปรับปรุงนานั้น

7. ข้อห้ามในการเรียกเก็บค่าเช่านาและอื่น ๆ

ในการเช่านาห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการดังนี้

- 1) ช่มชู้หรือขโมยให้ผู้เช่านาต้องชำระค่าเช่านาก่อนเวลาที่กำหนด
- 2) เรียกเก็บเงินมัดจำหรือเงินกินเปล่าหรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดนอกจากค่าเช่านา
- 3) ให้ผู้เช่านาต้องมีหน้าที่หรือรับภาระอื่นเกินกว่าหน้าที่ตามกฎหมาย
- 4) ให้ผู้เช่านาได้รับประโยชน์น้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด

8. การชายนา

ถ้าผู้ให้เช่านาจองการชายนา ต้องให้สิทธิแก่ผู้เช่านาก่อน

จากการตรวจเอกสารที่ผ่านมาเกี่ยวกับปัญหาทางด้านการถือครองที่ดิน โดยเฉพาะปัญหาการเช่าที่ดินทำกินในบริเวณที่ราบลุ่มเชียงใหม่ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบทบาทของหน่วยงานของรัฐและพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น จะเห็นได้ว่าการเช่าที่ดินมีลักษณะที่เกษตรกรผู้เช่าอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบเจ้าของที่ดิน แม้ว่ารัฐบาลได้พยายามช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาโดยจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบ พร้อมทั้งออกกฎหมายรองรับแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติมิได้ก้าวหน้าไปเท่าที่ควร ผู้เช่ายังคงปัญหาการเช่าที่ดินทำกินเช่นเดิม อย่างไรก็ตาม งานวิจัยเกี่ยวกับการเช่าที่ดินยังมีอยู่น้อย แต่ให้รายละเอียดไม่เพียงพอแก่การวางแผนเพื่อการปฏิบัติ การศึกษาเกี่ยวกับการเช่าที่ดินจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง