

กฎหมายเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับการรับรู้ของเกษตรกรชาวนา
จังหวัดราชบุรี
Agricultural Land Lease Law and Legal Awareness of Rice
Agriculturists in Ratchaburi Province

ธนภูมิ ขาดิถี¹ ยุทธจักร งามขจิต² ประสิทธิ์ โสมนัส³ และวัลภา รัศมีโชติ⁴
Tanapoom Chatdee¹, Yuthajuk Ngamkajit², Prasit Sommanus³
and Wanlapa Lasamichote⁴

Received : May 25, 2020; Revised : June 12, 2020; Accepted : June 15, 2020

บทคัดย่อ (Abstract)

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษามาตรการทางกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของภาครัฐ 2) ศึกษาระดับการรับรู้กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของเกษตรกรชาวนาจังหวัดราชบุรี 3) แนวทางส่งเสริมให้เกษตรกรจังหวัดราชบุรีเกิดการปฏิบัติตามกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การศึกษาครั้งนี้ใช้วิจัยแบบผสมผสาน การวิจัยเชิงปริมาณเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ เกษตรกรชาวนาจังหวัดราชบุรี จำนวน 391 ราย ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล สถิติที่ใช้ ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ส่วนการวิจัยเชิงคุณภาพเก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก จำนวน 45 ราย จากคณะกรรมการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตาม

¹คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง; Faculty of Humanities and Social Sciences, Muban Chombueng Rajabhat University, Thailand;
e-mail : pupoom2018@gmail.com

²คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง; Faculty of Humanities and Social Sciences, Muban Chombueng Rajabhat University, Thailand.

³คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง; Faculty of Humanities and Social Sciences, Muban Chombueng Rajabhat University, Thailand.

⁴คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง; Faculty of Humanities and Social Sciences, Muban Chombueng Rajabhat University, Thailand.

บทบัญญัติของกฎหมายเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหาด้วยการแปลความและตีความในการสรุปข้อมูล ผลการวิจัย พบว่า

มาตรการทางกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของภาครัฐ พบว่า ภาครัฐได้ประกาศใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 จนถึงปัจจุบัน รวม 4 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 และพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ตามลำดับเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยมุ่งให้ความคุ้มครองกับเกษตรกรไร้ที่ดินทำกิน ตามบทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาการเช่า สิทธิของผู้เช่าและผู้ให้เช่า ห้ามบุคคลต่างด้าวถือครองสิทธิในที่ดิน โดยมีคณะกรรมการระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับทุกฝ่าย

ระดับการรับรู้กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของเกษตรกรชาวนาจังหวัดราชบุรี พบว่า อยู่ในระดับน้อย ปัจจัยที่ส่งผล ได้แก่ เกษตรกรชาวนามีระดับการศึกษาต่ำ อายุมาก เป็นคนรุ่นเก่าขาดการเข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสารจากภาครัฐ

แนวทางส่งเสริมให้เกษตรกรจังหวัดราชบุรีเกิดการปฏิบัติตามกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้แก่ ภาครัฐควรสร้างความตระหนัก ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่องค์ความรู้ด้านกฎหมายให้กับเกษตรกรชาวนา และควรส่งเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับคณะกรรมการในการทำหน้าที่ด้วยความเป็นธรรม

คำสำคัญ (Keywords) : กฎหมายการเช่าที่ดิน, การรับรู้, เกษตรกรชาวนา

Abstract

The purposes of this research were to 1) study legal measures concerning government agency's land lease for agriculturists 2) investigate the level of awareness about agricultural land lease law of rice agriculturists in Ratchaburi province and 3) study supportive guidelines for agriculturists in Ratchaburi to act in accordance with the agricultural land lease law. To carry out the study, mixed research methodologies (for qualitative and quantitative data) were employed. For quantitative data, 391 rice agriculturists in Ratchaburi province were employed as respondents to queries. The data were collected from the main data group also used

to gather qualitative information from 45 committees and those involved under the provisions of the agricultural land lease Law. The findings revealed as follows:

For legal measures, four laws concerning government's agricultural land lease were legislated for enforcement from B.E. 2493 (1950) to present. They are 'B.E 2493 (1950) land lease law', 'B.E. 2517 (1974) land lease protection act', 'B.E.2524 (1981) agricultural land lease act' and 'B.E.2559 (2016) agricultural land lease act' (the second act) respectively. The main purpose of the laws is to protect agricultural land tenants who have no land for agriculture. According to the provisions of the law, length of land lease, rights of tenants and lessors, prohibition of foreigners in holding land are formulated, enforced by Provincial administrative committee, district committee, and sub-district committee on the basis of justice to all parties.

The level of Ratchaburi agriculturists' awareness of agricultural land lease law in Ratchaburi is low. The factors affecting the low level are among these: Ratchaburi farmers' substandard level of education, aging and old generation who do not access to the government sector information.

The main responsibilities of the government sector's supportive guidelines for agriculturists in Ratchaburi to act in accordance with the agricultural land lease law are to raise awareness of, publicize, disseminate the land lease laws to Ratchaburi farmers and boost strength of all board committee to do their fair duties.

Keywords : Agricultural Land Lease Law, Legal Awareness of Agriculturists, Rice agriculturists

บทนำ (Introduction)

ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมด 320.70 ล้านไร่ มีการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ แบ่งเป็นพื้นที่ป่า 102.16 ล้านไร่ พื้นที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร 149.25 ล้านไร่ พื้นที่นอกการเกษตร 69.29 ล้านไร่ และในจำนวนพื้นที่การถือครองเพื่อทำการเกษตรนาข้าวจำนวน 68.73 ล้านไร่ นอกจากนั้น ลักษณะการถือครองที่ดินทางการเกษตรเป็นที่ดินของตนเองหรือของเกษตรกร 71.6 ล้านไร่ เป็นที่ดินของบุคคลอื่น 77.5 ล้านไร่ แบ่งเป็นที่ดินเช่า 29.2 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ติดจำนอง ขายฝากหรือได้ทำฟรี 48.3 ล้านไร่ ข้อมูลดังกล่าวแสดงว่าที่ดินเพื่อการเกษตรส่วนใหญ่ไม่ได้อยู่ในมือ

ของเกษตรกร แต่ต้องเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรหรือทำการเกษตรในที่ดินของผู้อื่นส่งผลกระทบต่อการใช้ที่ดินและความมั่นคงในอาชีพของเกษตรกร (Office of Agricultural Economics, 2018)

ปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของเกษตรกร มีสาเหตุมาจากเกษตรกรส่วนหนึ่งยากจนไม่สามารถซื้อหรือจ้างจองที่ดินเป็นของตนเองได้ จึงต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรม การเช่าที่ดินตามแนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเกษตรเป็นตัวแปรสำคัญที่จะมีผลประสิทธิภาพการผลิตและการลงทุนในปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินทำกินของตนเองต้องเช่าที่ดินจากนายทุน เพื่อทำเกษตรกรรม นายทุนทั้งหลายย่อมต้องการหาประโยชน์จากที่ดินที่ให้ผู้เช่าอย่างเต็มที่ เช่น เก็บค่าเช่าในอัตราสูง หรือมีข้อตกลงซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้เช่าที่ดิน ซึ่งหากปล่อยให้มีการทำสัญญาตกลงกันเองแล้วผู้เช่าที่ดินซึ่งมีฐานะยากจนย่อมตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ด้วยเหตุดังกล่าวรัฐบาลจึงได้ตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองเกษตรกรให้มีความมั่นคงในการเช่าที่ดินและให้เป็นธรรมแก่ทั้งผู้เช่าและผู้ให้เช่าโดยกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้เป็นพิเศษเพื่อบังเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เช่าที่ดินและผู้ให้เช่าที่ดิน (Office of Agricultural Economics, 2014 : 170)

ดังนั้นผู้วิจัยได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้บังคับกับเกษตรกรทั้งเป็นผู้เช่าและผู้ให้เช่าท่ามกลางของความไม่รู้ข้อเท็จจริงของข้อกฎหมาย ตลอดจนแนวทางการบังคับใช้ของคณะกรรมการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อให้บังเกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

วัตถุประสงค์การวิจัย (Research Objectives)

1. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของภาครัฐ
2. เพื่อศึกษาระดับการรับรู้กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของเกษตรกรชาวนาจังหวัดราชบุรี
3. เพื่อนำเสนอแนวทางส่งเสริมให้เกษตรกรจังหวัดราชบุรีเกิดการปฏิบัติตามกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

วิธีดำเนินการวิจัย (Research Methods)

การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research)

1. ใช้ประชากรซึ่งเป็นเกษตรกรชาวนาที่ขึ้นทะเบียนเกษตรกรในจังหวัดราชบุรี รวม 10 อำเภอ จำนวน 16,878 ครัวเรือน (สถิติข้อมูลจากสำนักงานเกษตรอำเภอเมืองราชบุรี ณ วันที่ 1 กรกฎาคม 2562) ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 391 ราย โดยใช้สูตรการคำนวณของ ทาโร ยามาเน่ (Taro Yamane) และใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling)

2. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปร ดังนี้

2.1 ตัวแปรต้น (Independent Variables) ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้เฉลี่ยต่อเดือน ลักษณะที่ดินทำนา การทำสัญญาเช่าที่ดิน

2.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ได้แก่ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559

3. เครื่องมือการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถาม (Questionnaire) ใช้วัดการรับรู้เกี่ยวกับกฎหมายการเช่าที่ดิน เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับข้อกฎหมาย ระเบียบ วิถีปฏิบัติ การงดเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) 3 ระดับ โดยกำหนดระดับคะแนนไว้ที่ 0.00-0.33 หมายถึง ระดับการรับรู้น้อย 0.34-0.66 หมายถึง ระดับการรับรู้ปานกลาง และ 0.67-1.00 หมายถึงระดับการรับรู้มาก ซึ่งสร้างขึ้นตามวัตถุประสงค์และกรอบแนวคิดที่กำหนดขึ้น

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 391 ราย ที่ได้รับกลับคืนมาทั้งหมด แล้วนำมาตรวจสอบความถูกต้อง ความสมบูรณ์ สำหรับการตรวจสอบคุณภาพของข้อมูลความเชื่อถือได้โดยใช้ Cronbach's Alpha พบว่า มีค่าสัมประสิทธิ์สูงกว่า 0.5 ทุกรายการ จากนั้นเริ่มทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยแจกแจงความถี่ ใช้สถิติร้อยละ (percentage) ค่าเฉลี่ย (mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation) หาค่าสถิติด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติเพื่อการวิจัยทางสังคมศาสตร์

การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

1. ผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ บุคคลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้แก่ คณะกรรมการเช่าที่ดินระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล ผู้ให้เช่า และเกษตรกรผู้เช่า จำนวน 45 ราย ได้มาจากการสุ่มแบบเจาะจง (Purposive Sampling) และทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างซึ่งได้กำหนดประเด็นจากการทบทวนวรรณกรรมและข้อมูลในเชิงปริมาณซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญ เพื่อจะได้นำข้อมูลที่ได้รับไปเสนอแนะเป็นแนวทางในการปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

3. การวิเคราะห์ข้อมูล นำข้อมูลมาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จากการบันทึกการสัมภาษณ์ การสังเกต ด้วยการนับความถี่ของคำที่จำแนกไว้ภายใต้ระบบจากนั้นก็ทำการวิเคราะห์เชื่อมโยง สรุปบรรยายข้อมูลที่จำแนกได้อ้างอิงไปสู่ข้อมูลทั้งหมด

ผลการวิจัย (Research Results)

ผลการวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายการเช่าที่ดินของภาครัฐ พบว่า การเช่าที่ดินของเกษตรกรชาวนาที่มีผลกระทบต่อการเกษตรกรรมนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลได้มีมาตรการทางกฎหมายโดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 เป็นฉบับแรกโดยกฎหมายมุ่งให้ความคุ้มครองกับผู้เช่าที่ดินซึ่งเป็นเกษตรกรชาวนาซึ่งไร้ที่ดินทำกิน โดยกำหนดเรื่องระยะเวลาการเช่านาให้เป็นไปตามความสมัครใจของผู้เช่าและผู้ให้เช่าแต่ไม่เกิน 5 ปี โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดอัตราค่าเช่านาไว้เฉลี่ยแล้วสูงสุดไม่เกินร้อยละ 25 ของผลผลิตและห้ามมิให้ผู้ให้เช่าเรียกเก็บเกินอัตราที่กำหนดไว้ถ้าฝ่าฝืนจะมีบทลงโทษทางอาญา พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 เป็นกฎหมายควบคุมการเช่านาฉบับที่ 2 โดยมีการจัดตั้งองค์กรควบคุมการเช่านาในระดับจังหวัด อำเภอและตำบล มีการแก้ไขปรับปรุงระยะเวลาการเช่านาจากเดิมผู้เช่าสามารถแสดงเจตนาการเช่าให้มีกำหนด 5 ปี เป็นการเช่านาให้มีกำหนดระยะเวลาคราวละไม่น้อยกว่า 6 ปี การเช่านารายใดที่ทำไว้โดยไม่มีกำหนดระยะเวลา หรือมีแต่ต่ำกว่า 6 ปี ให้ถือว่า การเช่านารายนั้นมีการกำหนดเวลา 6 ปี กฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฉบับที่ 3 ได้แก่พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ได้ประกาศใช้บังคับเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการเช่านาของเกษตรกรให้สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งนอกจากการควบคุมเรื่องของการเช่านาแล้วกฎหมายฉบับนี้ยังได้ขยายให้สามารถครอบคลุมถึงการเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น เช่น ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ ประมง ทำนาเกลือ เป็นต้น แม้ว่าในปัจจุบันยังไม่มีมีการประกาศกำหนดประเภทเกษตรกรรมอื่น ๆ ที่ต้องควบคุมการเช่าที่ดินเช่นเดียวกับการเช่านาก็ตาม และแม้ว่าแต่เดิมเจตนารมณ์ของกฎหมายมุ่งให้ความคุ้มครองกับผู้เช่าที่นาซึ่งเป็นเกษตรกรระดับล่าง มีการทำนาในพื้นที่จำนวนไม่มากนัก แต่การที่กฎหมายมิได้จำแนกประเภทของชาวนาหรือกำหนดเกณฑ์ในการถือครองที่ดินที่เช่าจึงทำให้นักธุรกิจ หรือคนต่างด้าวซึ่งเช่าที่นาเพื่อทำการเกษตรกรรมขนาดใหญ่หรือธุรกิจทางการเกษตร อาศัยช่องว่างของกฎหมายได้รับประโยชน์จากกฎหมายฉบับนี้ ด้วยเหตุที่ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มีปัญหาประเด็นความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขให้สัญญาเช่าที่นามีระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 6 ปี และกำหนดให้ผู้ให้เช่าที่นาซึ่งประสงค์จะขายที่นาจะขายได้ต่อเมื่อแจ้งให้ผู้เช่านาทราบก่อน ผลจากบทบัญญัติทำให้เจ้าของที่ดินเสียเปรียบเนื่องจากการกำหนดระยะเวลาการเช่านาที่มีการกำหนดระยะเวลานานถึง 6 ปี และการสิ้นสุดของสัญญาเช่านานั้นเป็นเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดภาระต่อผู้ให้เช่าหรือเจ้าของที่ดิน ซึ่งทำให้เจ้าของที่ดินไม่สามารถที่จะนำที่ดินของตนเองไปใช้ประโยชน์อื่น

ได้ในเวลาที่ต้องการ จึงทำให้การเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรส่วนใหญ่เป็นการตกลงกันด้วยวาจาแทนที่จะเป็นการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้เกิดความไม่แน่นอนต่อการเช่าที่ดินในปีต่อไป จึงเป็นเหตุให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ได้มีการประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2559 ซึ่งการกำหนดขอบเขตของกฎหมายมิให้ใช้บังคับกับการเช่าที่ผู้เช่าเป็นนิติบุคคล และกำหนดห้ามคนต่างด้าวเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม นอกจากนั้นการปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดให้มีคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งในระดับจังหวัด อำเภอและตำบล และกำหนดระยะเวลาการเช่าและค่าเช่าเพื่อให้เกิความเป็นธรรมแก่ทั้งผู้เช่าและผู้ให้เช่า โดยปรับปรุงระยะเวลาการเช่าและการสิ้นสุดระยะเวลาการเช่า ในกรณีการเช่าที่ได้ทำหลักฐานการเช่าไว้เป็นหนังสือให้มีระยะเวลาการเช่าตามที่กำหนดในหลักฐานการเช่านั้น แต่ถ้าไม่ได้กำหนดระยะเวลาการเช่าในหลักฐานการเช่าหรือกำหนดไว้น้อยกว่า 2 ปี ให้การเช่ามีกำหนด 2 ปี รวมทั้งกำหนดวิธีดำเนินการกรณีผู้ให้เช่าไม่ประสงค์จะให้เช่าต่อไปเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการเช่า และกรณีที่ผู้เช่ายังประสงค์จะเช่าต่อไป รวมทั้งยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีดำเนินการกรณีผู้ให้เช่าซึ่งบอกเลิกการเช่าตามมาตรา 37

ระดับการรับรู้กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของเกษตรกรชาวนาจังหวัดราชบุรี

ตารางที่ 1 ระดับการรับรู้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ค่าเฉลี่ย และการแปรค่า

ลำดับ	ตัวแปร	$\bar{X}$	S.D.	ระดับความรู้
1.	นายอำเภอเป็นประธานคณะกรรมการเช่าที่ดินระดับจังหวัด (คชก.จังหวัด)	.28	.49	น้อย
2.	ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานคณะกรรมการเช่าที่ดินประจำตำบล (คชก.ตำบล)	.29	.45	น้อย
3.	การเช่าตามมาตรา 26 คือการกำหนดระยะเวลาการเช่าขั้นต่ำ คราวละไม่น้อยกว่า 5 ปี	.26	.43	น้อย
4.	การเช่าแบบชั่วคราว ถ้าผู้ให้เช่าประสงค์จะให้ผู้เช่าเช่ามี ระยะเวลาต่ำกว่า 6 ปี ต้องยื่นคำขอต่อ คชก.ตำบล	.30	.45	น้อย
5.	การเช่าตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นระยะเวลาเท่าใด ไม่ จำเป็นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ แม้การเช่าจะทำได้ด้วย วาจา สัญญานั้นก็สามารถใช้บังคับได้	.42	.49	ปานกลาง

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ลำดับ	ตัวแปร	$\bar{X}$	S.D.	ระดับความรู้
6.	ค่าเช่าให้คิดเป็นรายเดือนไม่เกินอัตราขั้นสูงที่ คชก.ตำบลกำหนด	.28	.44	น้อย
7.	การชำระค่าเช่า ผู้เช่าอาจชำระเป็นผลิตผลทางเกษตร เงิน หรือทรัพย์สินอื่นใด	.43	.48	ปานกลาง
8.	วิธีเรียกเก็บค่าเช่าให้เรียกเก็บได้เมื่อถึงเวลาที่ คชก.ตำบลกำหนด ในแต่ละปีต้องคำนึงถึงความเหมาะสมแห่งท้องที่ และประเภทของพืชหลัก	.28	.46	น้อย
9.	สิทธิของผู้เช่ามีสิทธิปลูกข้าวหรือพืชไร่นอกฤดูกาลทำนา	.52	.50	ปานกลาง
10.	สิทธิของผู้เช่า ใช้นาที่เช่าบางส่วนทำสวนครัว เลี้ยงสัตว์ต่าง ๆ หรือการปลูกไม้ยืนต้นไม่ได้	.29	.46	น้อย
11.	สิทธิในการเช่าไม่ตกทอดไป เมื่อผู้เช่าตาย	.27	.45	น้อย
12.	สิทธิของผู้เช่ามีสิทธิในการซื้อนาที่เช่าก่อนคนอื่น เมื่อผู้ให้เช่าต้องการขาย	.44	.49	ปานกลาง
13.	การบอกเลิกสัญญาเช่าตามกำหนดเวลา ผู้ให้เช่าบอกเลิกสัญญาเช่าได้ เพื่อใช้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองตามความเหมาะสม	.28	.44	น้อย
14.	ผู้ให้เช่าต้องบอกเลิกการเช่าเป็นหนังสือให้ผู้เช่าทราบล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี	.30	.45	น้อย
15.	การบอกเลิกสัญญาเช่าก่อนครบกำหนดเวลาเกิดขึ้นในกรณีเมื่อนาที่ให้เช่าถูกเวนคืนตามกฎหมาย	.42	.49	ปานกลาง
16.	ผู้เช่าไม่ชำระค่าเช่ารวมกันเป็นเวลา 2 ปี หรือผู้เช่าให้เช่าช่วง ผู้ให้เช่าสามารถบอกเลิกการเช่าก่อนครบกำหนดเวลาได้	.28	.44	น้อย
17.	ผู้ให้เช่าต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อผู้เช่ากรณีจะบอกเลิกสัญญาเช่า	.51	.50	ปานกลาง
18.	ผู้เช่าใช้ที่นาเพื่อทำอย่างอื่นโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้ให้เช่าบอกเลิกการเช่าได้	.41	.49	ปานกลาง
19.	ผู้ให้เช่าบอกเลิกการเช่าได้โดยไม่ต้องแจ้งเป็นหนังสือ	.27	.44	น้อย
20.	ในตำบลมีผู้แทนสำหรับผู้เช่า ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนเกษตรกร จำนวน 2 คน	.28	.45	น้อย
ค่าเฉลี่ยรวม		.33	.45	น้อย

จากตารางที่ 1 พบว่า เกษตรกรชาวนาจังหวัดราชบุรีมีการรับรู้เรื่องพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยภาพรวม มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับน้อย ($\bar{x} = .33$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ประเด็นที่เกษตรกรจังหวัดราชบุรีมีการรับรู้เรื่องพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมากที่สุด คือสิทธิของผู้เช่าว่ามีสิทธิปลูกข้าวหรือพืชไร่นาในฤดูกาลทำนา ($\bar{x} = .52$) รองลงมา คือผู้ให้เช่าต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อผู้เช่าว่าจะบอกเลิกสัญญาเช่า ($\bar{x} = .51$) ส่วนประเด็นที่เกษตรกรจังหวัดราชบุรีมีการรับรู้เรื่องพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม น้อยที่สุด คือการเช่าตามมาตรา 26 คือการกำหนดระยะเวลาการเช่าขั้นต่ำคราวละไม่น้อยกว่า 5 ปี มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุด ($\bar{x} = .26$) เมื่อวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับการรับรู้เกี่ยวกับกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกร พบว่า เกษตรกรชาวนามีระดับการศึกษาต่ำ อายุค่อนข้างมาก ฐานะยากจน เป็นคนรุ่นเก่าที่เข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสารจากภาครัฐได้ค่อนข้างยาก

แนวทางส่งเสริมให้เกษตรกรชาวนาจังหวัดราชบุรีปฏิบัติตามกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3.1 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เจตนารมณ์เพื่อควบคุม คัดกรองเกษตรกร พบว่า บทบัญญัติของกฎหมายมีความสมบูรณ์ครอบคลุมทุกด้าน แต่ปัญหาอยู่ที่การนำเอากฎหมายไปบังคับใช้

3.2 การรับรู้กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของเกษตรกรชาวนา พบว่า ไม่ทราบถึงรายละเอียดของกฎหมาย ไม่ทราบถึงสิทธิและหน้าที่ ระยะเวลาในการเช่า เงื่อนไขการบอกเลิกสัญญา อัตราค่าเช่า การจัดการข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ขาดช่องทางการเข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสารเทคโนโลยี ที่เป็นสาระสำคัญ

3.3 การบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการตามบทบัญญัติ พบว่า ขาดความเข้มแข็ง ความน่าเชื่อถือ และขาดการจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับการเช่าที่ดินของเกษตรกรชาวนา ส่งผลให้ผู้เช่าและผู้ให้เช่าที่จะสมัครใจหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยการสมยอมไม่มีการทำสัญญาเช่า หรือการทำสัญญาอำพราง

3.4 คณะกรรมการ (คชก.ตำบล) ซึ่งเป็นคณะกรรมการตามบทบัญญัติของกฎหมายมีความใกล้ชิดกับเกษตรกรชาวนาในพื้นที่มากที่สุด พบว่า ขาดความตระหนัก ขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อภิปรายผลการวิจัย (Research Discussion)

มาตรการทางกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของภาครัฐ มีความสำคัญต่อเกษตรกรชาวนา รัฐบาลพยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาเกษตรกรถูกเอารัดเอาเปรียบจากการผู้ให้เช่า ปัญหาการเช่าที่ดินที่มีผลต่อการผลิตด้านต้นทุน ปัญหาการเอาเปรียบจากผู้ให้เช่าที่ดิน การศึกษาสอดคล้องกับ Jaroenjit (2019 : 539) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พบว่า ภาครัฐได้ประกาศใช้กฎหมายควบคุมการเช่า พ.ศ. 2493 เป็นฉบับแรก เพื่อคุ้มครองผู้เช่าที่ดินระดับล่างไร้ที่ดินทำกิน มาตรการระยะเวลาเช่าให้เป็นไปตามความสมัครใจของผู้เช่าและผู้ให้เช่า แต่ไม่เกิน 5 ปี กำหนดอัตราค่าเช่าเฉลี่ยแล้วสูงสุดไม่เกินร้อยละ 25 ของผลผลิต ถ้าผู้ให้เช่าเรียกเกินอัตราจะมีบทลงโทษทางอาญา พระราชบัญญัติควบคุมการเช่า พ.ศ. 2517 เป็นกฎหมายควบคุมการเช่า ฉบับที่ 2 โดยจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการเช่าในระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล ระยะเวลาเช่ากำหนดคราวละ 6 ปี ถ้าไม่มีการตกลงเรื่องระยะเวลา หรือมีแต่ต่ำกว่า 6 ปี ให้ถือว่าเช่ามีกำหนดเวลา 6 ปี บังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 เป็นฉบับที่ 3 เพื่อแก้ไขปัญหาการเช่าของเกษตรกรให้มีประสิทธิภาพ กฎหมายฉบับนี้บังคับครอบคลุม การทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ ประมง นาเกลือ เป็นต้น ด้วยเหตุที่มีช่องโหว่ของกฎหมายจึงทำให้นักธุรกิจ คนต่างด้าว เข้ามาเช่าที่นาเพื่อทำเกษตรกรรมขนาดใหญ่ หรือธุรกิจทางการเกษตร ประเด็นปัญหาความไม่เป็นธรรมของพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 เช่น ระยะเวลาเช่า 6 ปี ซึ่งเป็นระยะเวลานาน ส่งผลต่อผู้ให้เช่า กรณีจะขายที่ดินต้องแจ้งให้ผู้เช่าทราบก่อน ทำให้เจ้าของที่ดินเสียเปรียบ จึงให้การเช่าแบบตกลงกันด้วยวาจาและเกิดความไม่แน่นอนต่อการเช่าที่ดินในคราวต่อไป ด้วยสภาพของปัญหาดังกล่าวจึงประกาศใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 เป็นฉบับที่ 4 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน มีการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทั้งผู้เช่าและผู้ให้เช่า ตลอดจนการกำหนดห้ามคนต่างด้าวเช่าที่ดิน และยังได้กำหนดให้นายอำเภอ มีหน้าที่สำรวจที่นาที่ทิ้งว่างในเขตพื้นที่ที่ไม่ได้ให้เช่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์อย่างอื่น กำหนดระยะเวลาเช่าให้เหลือคราวละ 2 ปี กำหนดโครงสร้างให้มีคณะกรรมการเช่าที่ดินระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล

ระดับการรับรู้เกี่ยวกับกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้แก่ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 โดยภาพรวม มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับน้อย ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ ชาวนามีอายุมาก มีการศึกษาน้อย การเข้าถึงเทคโนโลยีและข้อมูลข่าวสารต่ำ ซึ่งสอดคล้องกับ Khatri (2019), Sacchanand (2016) และ Santasombat (2003) ศึกษาเกี่ยวกับชาวนาพบว่า อาชีพชาวนาไทยเป็นอาชีพที่ไม่มั่นคง ยากจน ลำบาก เป็นผู้สูงวัย ระดับการศึกษาค่อนข้าง

ต่ำ ขาดการเรียนรู้ ส่งผลต่อการรับรู้กฎหมาย การที่ชาวนาไม่ทราบกฎหมายและโครงการช่วยเหลือของรัฐบาลมากนักทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในโอกาสการเข้าถึงโครงการของรัฐบาลและการเสียสิทธิในการได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 เช่น สิทธิในการได้รับการลดค่าเช่าหากประสบภัยธรรมชาติจนไม่ได้ผลผลิตตามที่ตกลงไว้กับเจ้าของที่ดิน มีเกษตรกรเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่มีความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นอกจากนี้เกษตรกรผู้เช่าเกือบทั้งหมดไม่ทราบว่า มีคณะกรรมการเช่าที่ดินประจำตำบล การเช่าที่ดินมีระยะเวลาเช่ากี่ปี ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยที่ผู้วิจัยได้ศึกษากับเกษตรกรชาวนาจังหวัดราชบุรี

องค์ความรู้ใหม่ (Originality and Bobby of Knowledge)

แนวทางส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

- การปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย ทุก 5 ปี ให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน
- การละเมิดสิทธิในการเช่า เพิ่มมาตรการลงโทษให้สูงขึ้น
- เพิ่มบทลงโทษคณะกรรมการ กรณีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไม่เป็นธรรม
- สร้างระบบคานอำนาจของคณะกรรมการ

- สร้างการรู้เกี่ยวกับกฎหมายให้แก่เกษตรกร คณะกรรมการตามบทบัญญัติ
- สร้างความตระหนักให้เกิดกับคณะกรรมการ เกษตรกร
- สร้างบทบาทของคณะกรรมการให้เกิดการยอมรับในกระบวนการยุติธรรม



- ช่องโหว่ของกฎหมาย
- การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ
- การตรวจสอบการทำสัญญาของเกษตรกรผู้เช่าและผู้ให้เช่า
- ตรวจสอบการเช่าแบบตัวแทน และบุคคลต่างด้าวถือครองสิทธิในที่ดิน

- บังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม
- สำรวจพื้นที่เข้าสู่ฐานข้อมูลท้องถิ่น
- สร้างความรู้ด้านกฎหมายการเช่าที่ดินให้กับเกษตรกร คณะกรรมการ โดยเฉพาะคณะกรรมการระดับตำบล
- เกษตรกรปราศจากการทำสัญญาแบบอำพราง การสมยอมทั้ง 2 ฝ่าย

แนวทางส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของเกษตรกรชาวนาจังหวัดราชบุรี ผู้วิจัยได้สังเคราะห์เอกสาร แนวคิด ตลอดจนคำสัมภาษณ์เชิงลึกสรุปเป็นแนวทางการส่งเสริมให้เกษตรกรชาวนาจังหวัดราชบุรีเกิดการปฏิบัติตามกฎหมาย รวมถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งประยุกต์ใช้วงจร PDCA กับกระบวนการบริหารตามกฎหมายเช่าที่ดิน ได้แก่ กฎหมาย ภาครัฐ คณะกรรมการ เกษตรกรชาวนา รวมถึงผู้เกี่ยวข้อง โดยเริ่มต้นจากการวางแผน (Plan) ด้านการ

สร้างองค์ความรู้ให้เกิดกับคณะกรรมการ เกษตรกรชาวนา การสร้างความตระหนักให้เกิดกับคณะกรรมการ เกษตรกร การสร้างบทบาทของคณะกรรมการให้เกิดการยอมรับในกระบวนการยุติธรรม และการตรวจสอบข้อมูลด้านพื้นที่การเกษตร จากนั้นจึงสู่กระบวนการปฏิบัติ (Do) ตามแผน บังเกิดผล เช่น การบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม พื้นที่เข้าสู่ฐานข้อมูลท้องถิ่น เกษตรกรชาวนา คณะกรรมการ รับรู้กฎหมายมากขึ้น เกษตรกรปราศจากการทำสัญญาแบบอำพราง หรือการสมยอมกันทั้ง 2 ฝ่าย เกษตรกรเข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสาร เมื่อมีข้อบกพร่อง หรือความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นจึงเข้าสู่วงจรการตรวจสอบ (Check) เช่น ช่องโหว่ของกฎหมาย การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ การตรวจสอบการทำสัญญาของเกษตรกรผู้เช่าและผู้ให้เช่า การตรวจสอบการเช่าแบบตัวแทน และบุคคลต่างด้าวถือครองสิทธิในที่ดิน แล้วเข้าสู่ขั้นตอนการดำเนินงานให้เหมาะสม (Action) เพื่อพิจารณาถึงผลที่เกิดขึ้นว่าเป็นไปตามแผนหรือไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้หรือไม่ ถ้าไม่เป็นไปตามแผน เช่น ด้านกฎหมาย จึงมีการปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย ทุก 5 ปี ด้านการละเมิดสิทธิ คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นธรรม ใช้มาตรการเพิ่มบทลงโทษให้สูงขึ้น และสร้างระบบคานอำนาจของคณะกรรมการในการบังคับใช้กฎหมาย

ข้อเสนอแนะการวิจัย (Research Suggestions)

1. ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้

1.1 มาตรการทางกฎหมาย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ควรปรับปรุง แก้ไข กฎหมายดังกล่าว ทุก 5 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และสร้างความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

1.2 คณะกรรมการตามบทบัญญัติของกฎหมาย (คชก.จังหวัด), (คชก.อำเภอ) และ (คชก.ตำบล) ยังขาดความเข้มแข็งในการบังคับใช้กฎหมาย ควรเพิ่มมาตรการทางกฎหมาย เช่น สภาพบังคับที่รุนแรง อัตราโทษที่สูงขึ้น บังคับใช้กับคณะกรรมการ

1.3 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เกษตรจังหวัด ควรจัดอบรมให้ความรู้ด้านกฎหมายเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกร และสร้างความตระหนักให้กับเกษตรกรชาวนา รวมถึงผู้เกี่ยวข้อง

1.4 เกษตรจังหวัด เกษตรอำเภอ องค์การบริหารส่วนตำบล ควรจัดทำทะเบียนควบคุมการเช่าที่ดินในทุกพื้นที่ เพื่อการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม

1.5 ควรกำหนดอัตราโทษให้สูงขึ้น หรือกำหนดสภาพบังคับสำหรับเกษตรกรผู้เช่า และผู้ให้เช่า เพื่อป้องกันการทำสัญญาแบบอำพราง หรือการทำสัญญาแบบตัวแทน

2. ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 กำหนดให้มีคณะกรรมการระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล เพื่อบังคับใช้กฎหมายให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ดังนั้นควรศึกษาถึงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวว่าเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่

2.2 ควรศึกษาในประเด็นเดียวกัน โดยศึกษาให้หลากหลายพื้นที่ เนื่องจากกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ใช้บังคับในปัจจุบันมีความสำคัญกับเกษตรกรที่ส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อม

เอกสารอ้างอิง (References)

- Jaroenjit, R. (2019, March 26). “Legal Measures Governing the Lease of Agricultural Land”. Journal of MCU Peace Studies. Vol.7 (No.2) : 527-542. [In Thai]
- Khatri, N. (2019). **Status of Agricultural Land Tenancy in Thailand: Case Study of Ayutthaya, Suphanburi and Chainat Province**. Bangkok: Thai Health Promotion Foundation and Local Act. [In Thai]
- Land Lease for Agriculture Act B.E. 2524. (1981) [In Thai]
- Land Lease for Agriculture Act (No.2) B.E. 2559. (2016) [In Thai]
- Office of Agricultural Economics Ministry of Agriculture and Cooperatives. (2014). **Basic information on agricultural economy year 2013**. Nonthaburi: The Agricultural Cooperative Assembly of Thailand. [In Thai]
- Sacchanand, S. (2016). **Status of Agricultural Land Lease in Thailand**. Bangkok: The Thailand Research Fund (TRF.). [In Thai]
- Santasombat, Y. (2003). **Dynamic and flexibility of farmer’s society: community economy in northern region and paradigm shift of the communities in the third world countries**. Chiangmai: Within Design Company Limited. [In Thai]
- The Lease Control Act, B.E. 2493. (1950) [In Thai]
- The Lease Control Act, B.E. 2517. (1974) [In Thai]