

ปัญหาการเข้าหาของชาวนาไทย

วิวัฒน์ ภัช อัครการ*

1. บททั่วไป

ความอยู่รอดของชาติในปัจจุบันน่าจะขึ้นอยู่กับความสามารถของรัฐบาลว่าจะปรับปรุงฐานะทางเศรษฐกิจของชาวนาชาวไร่ให้ดีขึ้นได้หรือไม่ เพียงไร ความสงบราบรื่นในสังคมย่อมเกิดขึ้นได้ยากตราบใดที่คนส่วนใหญ่ยังหิวและอดอยาก การค้ำประกันและต่อสู้เพื่อความอยู่รอดของผู้ยากไร้ย่อมดำเนินต่อเนื่องไม่มีที่สิ้นสุดหากปัญหาความยากจนมีอาจถูกแก้ไขให้ทุเลาเบาบางลงไป

กลุ่มบุคคลหลายฝ่ายได้ตื่นตัวและเพิ่มความพยายามที่จะแก้ไข้ปัญหาของชาวนาชาวนาในระยะตั้งแต่ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา “รัฐบาลสัญญา” และ “รัฐบาลศึกษา” ต่างก็ได้ดำเนินการช่วยเหลือชาวนาอย่างจริงจังยิ่งขึ้นกว่ารัฐบาลชุดก่อน ๆ แต่เนื่องจากปัญหาของชาวนาได้ถูกสะสมหมักหมมมานานหลายปี จึงทำให้การแก้ไข้ปัญหามีอาจลุ่ลวงไปได้อย่างรวดเร็วทันใจ ดังนั้น ความไม่พอใจของกลุ่มคนบางกลุ่มจึงปรากฏออกมาในรูปของการชุมนุมประท้วงและเรียกร้องอยู่บ่อยครั้ง

ตามที่กล่าวแล้วนั้นย่อมเป็นเครื่องยืนยันว่าปัญหาของชาวนามีมากมาย อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่แท้จริงของชาวนาอาจจัดกลุ่มแยกเป็นหัวข้อได้ดังนี้

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ โครงการบัณฑิตศึกษาพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

- ผู้เขียนขอขอบพระคุณคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ที่ได้ให้การสนับสนุนด้านการเงินเพื่อการศึกษาวิจัยเรื่องนี้

- ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิตยา สุวรรณะชญ ที่กรุณาอนุญาตให้ผู้เขียนใช้ข้อมูลจากการวิจัยเรื่อง “การศึกษาเปรียบเทียบค่าจ้างของเกษตรกรและผู้ผลิตและผู้บริโภค” โครงการวิจัยนี้ดำเนินการโดยสำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ คณะผู้วิจัยมีผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิตยา สุวรรณะชญ เป็นผู้อำนวยการโครงการ ผู้เขียนและนายเลขา วัลไพจิตร เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการโครงการ ขอขอบคุณ คุณเลขา วัลไพจิตร ที่ได้ร่วมกับผู้เขียน ควบคุมงานเก็บข้อมูลในนามตลอดจนการสัมภาษณ์ และขอขอบคุณอาจารย์สุภา กীরติบุตร ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ เป็นอย่างดีในงานขึ้นประมวลผลข้อมูล.

1. ปัญหาการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

เรื่องนี้เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ว่า จะปรับปรุงเทคนิคการผลิตอย่างไรเพื่อเพิ่มผลผลิต (เช่น การใช้ปุ๋ย การปรับปรุงชลประทาน ฯลฯ) และจะแก้ไขปัญหาคาดแคลนเงินทุนได้อย่างไรบ้าง

2. ปัญหาการตลาด

ประเด็นของเรื่องนี้อยู่ที่ว่า เมื่อชาวนาผลิตข้าวมาแล้วเขาขายออกหรือไม่เพียงใด และที่สำคัญที่สุดเขาสามารถขายได้ในราคาที่เป็นธรรมหรือไม่แค่ไหน พ่อค้าคนกลางเอาเปรียบเขาหรือไม่

3. ปัญหาเรื่องการขาดแคลนที่ทำกิน

ประเด็นนี้เป็นความเดือดร้อนของชาวนาหลายๆ จังหวัดโดยเฉพาะชาวนากลาง และปัญหานี้ก็เป็นสาเหตุที่สำคัญมากประการหนึ่งที่ทำให้ชาวนายากจนขึ้นเกินเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหานี้ รัฐบาลได้ออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินและกฎหมายควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. 2517 อย่างไรก็ตาม ในแง่ปฏิบัติตามกฎหมายสองฉบับนี้ก็ยังมีปัญหาอยู่มาก

เกี่ยวกับปัญหาการขาดแคลนที่ทำกินของชาวนาเป็นเรื่องที่ได้รับความสนใจและมีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง และเป็นที่น่าสังเกตว่าชาวนาที่เช่านาทำมก็มีฐานะความเป็นอยู่ค่อนข้างเดือดร้อนมาก กฎหมายควบคุมการเช่านาจบับเดิม (พ.ศ. 2493) ก็มีได้ให้ความคุ้มครองและเป็นธรรมต่อผู้เช่าอย่างเพียงพอ การปฏิบัติตามกฎหมายก็มีปัญหาอุปสรรค ฉะนั้น พ.ร.บ. ควบคุมการเช่านาจบับใหม่ (พ.ศ. 2517) จึงได้ถูกตราขึ้น สิ่งที่น่าพิจารณาก็คือกฎหมายควบคุมการเช่านาจบับใหม่จะใช้ได้ผลแค่ไหน และจะให้ความเป็นธรรมต่อผู้เช่าอย่างเพียงพอหรือไม่ เพื่อหาคำตอบของปัญหาเหล่านี้ในรายละเอียด ผู้เขียนจึงจะศึกษาเรื่องปัญหาการเช่านาของชาวนาไทยโดยเฉพาะ ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะทำความเข้าใจในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. ภาวะและปัญหาของการเช่านา

— การกำหนดอัตราค่าเช่า การเปลี่ยนแปลงอัตราค่าเช่า สัญญาเช่า ฯลฯ

2. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เช่ากับผู้ให้เช่า

— มีการเอาเปรียบกันหรือไม่ อย่างไร มากน้อยเพียงใด

3. กฎหมายควบคุมการเช่านาจบับใหม่

— ให้ความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายหรือไม่ เพียงใด ในแง่ปฏิบัติมีปัญหาอุปสรรคอะไรหรือไม่

การศึกษาเรื่องนี้มุ่งจะวิเคราะห์จากกรณีของชาวนาภาคกลางเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะชาวนาภาคกลางที่เช่านาทำมีในจำนวนที่สูง คิดเป็นร้อยละ 38.3 ของชาวนาท้งสิ้น (ในจำนวนนี้ร้อยละ 22.5 เป็นชาวนาที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองเลย และร้อยละ 15.8 เป็นชาวนาที่ทำนาในที่ดินของตนเองและเช่าที่ดินของผู้อื่นด้วย)¹

ข้อมูลที่ใช้ในการเขียนเรื่องนี้ได้จากเอกสารต่าง ๆ และผลของการสำรวจหรือวิจัยบางเล่ม และส่วนใหญ่ได้ใช้ข้อมูลจากการวิจัยสนามเรื่อง “การศึกษาเปรียบเทียบกำไรของการค้าข้าวของผู้ผลิต และผู้รับซื้อ”² (ในการศึกษาดังกล่าวได้พยายามที่จะเปรียบเทียบฐานะทางเศรษฐกิจของผู้เช่านาทำ และผู้ทำนาของตนเองด้วย ดังนั้น จึงได้ศึกษาครอบคลุมถึงภาวะและปัญหาการเช่านามากพอสมควร)

2. การถือครองที่ดิน

ตามหัวข้อนี้จะพิจารณาว่า สภาพการถือครองที่ดินของเกษตรกรมีลักษณะอย่างไร โดยจะดูจากแนวโน้มของการเป็นเจ้าของที่ดินและการเช่านาในระยะที่ผ่านมา รวมทั้งการเปรียบเทียบอัตราส่วนของจำนวนเนื้อที่นาของส่วนที่เจ้าของที่นาทำเองกับส่วนที่ผู้เช่านาทำ การทำความเข้าใจถึงลักษณะการถือครองที่ดินย่อมจะทำให้ทราบว่าที่ดินสำหรับเกษตรกรขาดแคลนหรือไม่เพียงใด ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับปัญหาการเช่านาอย่างสำคัญ

2.1 แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินของเกษตรกร

ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งสิ้น 321,250,000 ไร่ เพียง 1 ใน 4 ของจำนวนนี้เท่านั้นที่ทำการเพาะปลูกได้³ และจากการสำรวจของกระทรวงเกษตร⁴ ปรากฏว่าการใช้ที่ดินในการถือ

¹ กองนโยบายที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน, ภาวะการถือครองที่ดินของชาวนา 26 จังหวัดในภาคกลาง พ.ศ. 2510-2511, (กรุงเทพฯ : กรมพัฒนาที่ดิน, 2512), หน้า III-IV.

² การวิจัยตามโครงการนี้เป็นการศึกษาภาวะและปัญหาการผลิตและการค้าข้าวโดยมุ่งที่จะดูความสัมพันธ์ของชาวนาและผู้รับซื้อข้าวเปลือกว่าการเอารัดเอาเปรียบมีหรือไม่ ทั้งนี้ต้องการพิสูจน์ว่าฐานคติ (assumption) ที่ว่าตลาดค้าข้าวเปลือกเป็นแบบผูกขาดการซื้อ (monopsony) เป็นความจริงหรือไม่ ทั้งนี้ได้สัมภาษณ์ชาวนา นายหน้าข้าวเปลือก พ่อค้าข้าวเปลือกและผู้ประกอบการโรงสี ในเขตอำเภอท่าเรือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อต้นปี 2517 ขณะนี้กำลังอยู่ในระหว่างกรเขียนรายงานผลการวิจัย คาดว่าจะเสร็จในต้นปี 2518.

³ Institute of Population Studies, Chulalongkorn University and Others, *Population Growth in Thailand (second edition)*, (Bangkok : Chulalongkorn University, 1972), p. 27.

⁴ กองเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตร, การใช้ที่ดินของประเทศไทยปี 2514, (กรุงเทพฯ : กองเศรษฐกิจการเกษตร, 2515), หน้า 1.

ครองเกษตรปี 2514 ของประเทศไทยแยกเป็นที่ทำนาร้อยละ 68.18 ของเนื้อที่ถือครองเกษตรทั้งสิ้น สำหรับลักษณะการถือครองทำการเกษตรปี 2514 ของไทย ปรากฏว่า เนื้อที่ร้อยละ 83.08 เป็นของตนเอง ร้อยละ 12.65 เป็นส่วนที่เช่า และอื่น ๆ ร้อยละ 4.27

ส่วนตัวเลขในตารางที่ 1 แสดงถึงร้อยละของเจ้าของที่ดินและผู้เช่าเป็นรายภาค ซึ่งชี้ถึงแนวโน้มของสภาพการเป็นเจ้าของที่ดิน และการเช่าที่ดินในช่วงระยะ 6 ปี (พ.ศ. 2506—12) ระยะดังกล่าวสภาพการเป็นเจ้าของที่ดินของทั้งประเทศเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าสภาพการเช่า⁵ ลดลงน้อยมาก หากจำแนกตามภาคแล้วทุกภาคยกเว้นภาคกลางมีสภาพการเช่าลดลงน้อยลง ส่วนภาคกลางสภาพการเช่าเพิ่มขึ้นอย่างมากถึงร้อยละ 15.4 และเมื่อปี 2512 ผู้เช่ามีจำนวนถึงร้อยละ 40.7 ของผู้ทำนาในภาคกลางทั้งสิ้น เปรียบเทียบกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีการเช่า นาน้อยที่สุดคือเพียงร้อยละ 2.7

ดังนั้น การที่ผู้เช่าในภาคกลางเพิ่มมากขึ้นเช่นนี้ก็แสดงว่ามีชาวนาไม่น้อยที่อาจสูญเสียกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินไป สาเหตุของการสูญเสียกรรมสิทธิ์อาจเนื่องจากเหตุผล 3 ประการคือ (ก) ความล้มเหลวของการผลิตหรือการตลาด ในบางปีที่ผลิตได้น้อยไม่พอบริโภคก็จำเป็นต้องขายที่ดินเพื่อการดำรงชีพหรืออาจผลิตได้มากแต่ราคาข้าวเปลือกตกต่ำ (ข) ภาระหนี้สิน การนำที่ดินไปจำนองตลอดจนการกำหนดอัตราดอกเบี้ยอย่างสูงของนายทุนหน้าเลือดก็อาจทำให้สภาพความเป็นเจ้าของที่ดินหลุดลอยไป อย่างไรก็ตามภาระหนี้สินของชาวนาก็มีสาเหตุเนื่องจากข้อ(ก) ด้วย (ค) การขยายโครงการที่อยู่อาศัยออกไปชนเมือง เนื่องจากการเพิ่มของประชากรรวมทั้งที่ตั้งอุตสาหกรรมซึ่งขยายตัวไปตั้งตามชนเมืองก็มีส่วนทำให้ที่ดินเพื่อการเกษตรมีจำนวนลดน้อยลง กรณีนี้จะเห็นได้จากกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงอื่น ๆ เช่น สมุทรปราการ นครปฐม ปทุมธานี เป็นต้น

หากแนวโน้มของผู้เช่าที่ดินในภาคกลางมีลักษณะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เช่นนี้ ในระยะยาวย่อมทำให้น่าเป็นห่วงว่าเกษตรกรจะประสบความลำบากยิ่งขึ้น การพัฒนาเกษตรกรรมก็จะได้รับผลกระทบกระเทือนมาก ฉะนั้นการปฏิรูปที่ดินที่รัฐบาลได้เตรียมการไว้นั้นควรจะรีบเร่งดำเนินการอย่างจริงจังและอย่างเป็นธรรมในท้องที่ที่มีความจำเป็นรีบด่วนก่อน

⁵ ผู้เช่าตามตารางที่ 1 รวมรวมถึงผู้เช่าบางส่วนด้วย (ผู้ที่มีนาเป็นของตนเองและเช่าบางส่วนด้วย)

ตารางที่ 1

เปอร์เซ็นต์เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินของเกษตรกร
ในปี 2506 และปี 2511-12 เป็นรายภาค

ภาคต่าง ๆ	เจ้าของที่ดิน (%)		ผู้เช่า (%)		
	2506	2511-12	2506	2511-12	เพิ่ม (+) ลด (-)
ทั่วประเทศ	81.9	83.3	18.1	16.7	- 1.4
ภาคกลาง	74.7	59.3	25.3	40.7	+15.4
ภาคใต้	83.9	84.4	16.1	15.6	-0.5
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	90.3	97.3	9.7	2.7	-7.0
ภาคเหนือ	74.1	81.7	25.9	18.3	-7.6

ที่มา กองนโยบายที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน, เอกสารไร่นาข้าว

- เปอร์เซนต์ของเจ้าของที่ดิน พ.ศ. 2506 ได้มาจากการคำนวณตัวเลขในตารางที่ 1 หน้า 12 ของรายงานฉบับระยะโย
เกษตร พ.ศ. 2506 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ สำหรับเปอร์เซนต์ของเจ้าของที่ดินและผู้เช่า พ.ศ. 2511-12
ได้มาจากรายงานการสำรวจพิเศษเกี่ยวกับภาวะการเช่าในทิวของชาชน ปีการเพาะปลูก 2511-12 หน้า 4-7
ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ 20 พฤศจิกายน 2511

2.2 เนื้อที่การทำนาแยกตามประเภทของการถือครองที่ดิน

จากตารางที่ 2 แสดงถึงสัดส่วนของเนื้อที่การทำนาและสัดส่วนของจำนวนครอบครัว
แยกตามประเภทของการถือครองที่ดินของ 26 จังหวัดภาคกลาง ตัวเลขตามตารางนี้ได้แยกผู้
เช่าออกทั้ง 2 ประเภท คือประเภทที่เช่าทั้งหมด และเช่าบางส่วน (มีที่ของตนเองและเช่า) ซึ่ง
ต่างจากตารางที่ 1 ซึ่งรวมผู้เช่าทั้ง 2 ประเภทไว้ด้วยกัน จะเห็นว่ากว่าร้อยละ 60 ของจำนวน
เนื้อที่การทำนาทั้งสิ้นเป็นส่วนที่มีเจ้าของ (จากตารางที่ 2 ในสคมภ์ที่ 2 + สคมภ์ที่ 6.1) ส่วน
ที่เหลือเกือบร้อยละ 40 เป็นส่วนที่เช่า ดังนั้นนาส่วนที่เจ้าของให้เช่าเพื่อเก็บเกี่ยวผลประโยชน์
เป็นเนื้อที่ค่อนข้างมากทีเดียว

สำหรับสัดส่วนจำนวนเนื้อที่ที่เช่า (สคมภที่ 4 + สคมภที่ 6.2 ตามตัวเลขในตารางที่ 2) จังหวัดปทุมธานีสูงสุดคือร้อยละ 68 ค่าสุดคือจังหวัดสุโขทัย คือร้อยละ 3.1 ส่วนสัดส่วนจำนวนครอบครัวผู้เช่า (สคมภที่ 3) ปทุมธานีมีตัวเลขสูงสุดคือร้อยละ 61.2 ค่าสุดคือสุโขทัย คือร้อยละ 2.6 สำหรับสัดส่วนจำนวนครอบครัวของผู้ที่มีเองและเช่า (สคมภที่ 5) ปรากฏว่าจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีตัวเลขสูงสุดถึงร้อยละ 36.5 ค่าสุดคือสุโขทัยคือร้อยละ 1.4 ส่วนสัดส่วนของเนื้อที่ของผู้มีที่ของตนเองและเช่า (สคมภที่ 6.3) อยุธยาตัวเลขสูงสุดถึงร้อยละ 47.3 และค่าสุดคือสุโขทัยร้อยละ 2.1

สำหรับเนื้อที่ของผู้ที่เช่าบางส่วน เป็นที่น่าสังเกตว่าเนื้อที่ของตนเองและที่เช่า (สคมภที่ 6.1 และ 6.2) มีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันเกือบทุกจังหวัด เช่นของจังหวัดปทุมธานีเนื้อที่ทำนาของผู้เช่าบางส่วนร้อยละ 21 แยกเป็นของตนเองร้อยละ 10.4 และที่เช่าร้อยละ 10.6 เป็นต้น

จากการสังเกตการณ์ของผู้เขียนในการออกไปวิจัยสนามเรื่อง“การศึกษาเปรียบเทียบกำไรของการค้าข้าวของผู้ผลิตและผู้รับซื้อ” ที่ อ.ท่าเรือ อยุธยา เหตุผลที่ชาวนาประเภทเช่าบางส่วนต้องเช่านาเพิ่มนั้นเนื่องจาก (1) มีที่ของตนเองแต่ไม่พอทำกินจึงต้องเช่าเพิ่มเติม ซึ่งชาวนาประเภทเช่าบางส่วนเป็นส่วนมากจัดอยู่ในกลุ่มนี้ (2) มีที่ของตนเองพอทำกินแต่เช่าเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ครอบครัว กลุ่มนี้จะสังเกตจากราคาข้าวเปลือกต่ำ หากมีไครราคาข้าวดีบีต่อไปเขาจะพยายามหาที่นาเช่าเพิ่มเติม เพราะคาดการณ์ว่าราคาข้าวจะดี การแย่งเช่านาจึงเกิดขึ้นและมีผลทำให้อัตรากำเช่าในท้องดินนั้นสูงขึ้น (3) มีที่ของตนเองมากเพียงพอทำกิน แต่ที่นาบางส่วนอยู่ห่างไกลมากจึงไม่สะดวกที่จะไปทำในที่นาส่วนที่ห่างไกลจึงให้คนอื่นเช่า แล้วตนเองก็มาเช่าคนอื่นทำ

ฉะนั้น จึงเป็นเรื่องที่น่าคิดว่าจำนวนของผู้ที่เช่าบางส่วน และเนื้อที่ของชาวนาประเภทนี้อาจผันแปรไปในช่วงระยะใด ๆ ทั่วหลาย ๆ เหตุผล เช่นเกี่ยวกับราคาข้าว

ตารางที่ 2

สัดส่วนของจำนวนครอบครัว เนื้อที่ทำนา แยกตามประเภทของการถือครองที่ดิน

ใน 26 จังหวัดภาคกลาง (พ.ศ. 2510-2511)

(ร้อยละ)

จังหวัด	ก. ทำนาของตนเอง		ข. ผู้เช่า		ค. ทั้งตนเองและเช่า			
	1. จำนวน ครอบครัว	2. เนื้อ ไร่	3. จำนวน ครอบครัว	4. เนื้อ ไร่	5. จำนวน ครอบครัว	6. เนื้อ ไร่		
						6.1 ตนเอง	6.2 เช่า	6.3 รวม
1. ปราจีนบุรี	73.0	69.4	14.5	12.3	12.5	9.3	9.0	18.3
2. อ่างทอง	52.7	48.6	20.0	13.8	28.3	18.5	19.1	37.6
3. อุทัยธานี	73.0	72.6	18.5	16.0	8.5	5.7	5.7	11.4
4. พิจิตร	81.6	79.6	13.9	12.7	4.4	4.0	3.7	7.7
5. พิชญ์โลก	91.6	91.4	5.7	4.5	2.7	2.2	1.9	4.1
6. เพชรบูรณ์	93.7	93.4	4.7	3.8	1.6	1.6	1.2	2.8
7. สระบุรี	45.6	42.0	31.3	26.7	23.1	14.6	16.7	31.3
8. ลพบุรี	55.3	45.9	28.5	30.0	16.2	11.0	13.1	24.1
9. สุพรรณบุรี	60.0	56.9	18.4	13.5	21.6	15.4	14.2	29.6
10. เพชรบุรี	57.9	50.3	12.9	12.6	29.2	18.3	18.8	37.1
11. กาญจนบุรี	85.0	84.5	5.7	4.4	9.3	5.4	5.7	11.1
12. นครปฐม	47.1	40.3	30.8	26.2	22.1	17.3	16.2	33.5
13. พระนครศรีอยุธยา	27.3	23.1	36.2	29.6	36.5	22.3	25.0	47.3
14. นครนายก	20.8	20.4	54.5	45.3	24.7	17.3	17.0	34.4
15. ฉะเชิงเทรา	34.1	32.1	46.4	42.8	19.5	12.1	13.0	25.1
16. สุโขทัย	96.0	95.8	2.6	2.1	1.4	1.1	1.0	2.1
17. กำแพงเพชร	89.0	89.2	7.4	7.2	2.7	2.5	2.1	4.6
18. ราชบุรี	61.2	53.1	14.9	12.4	23.9	17.1	17.4	34.5
19. นนทบุรี	57.6	54.3	28.2	24.7	14.2	10.7	10.3	21.0
20. สมุทรปราการ	23.7	23.7	60.5	51.6	15.3	12.1	12.6	24.7

ตารางที่ 2 (ต่อ)

จังหวัด	ก. ท่านของตนเอง		ข. ผู้เช่า		ค. ทั้งตนเองและเช่า			
	1. จำนวน ครอบครัว	2. เนื้อที่	3. จำนวน ครอบครัว	4. เนื้อที่	5. จำนวน ครอบครัว	6. เนื้อที่		
						6.1 ตนเอง	6.2 เช่า	6.3 รวม
21. ปทุมธานี	22.6	21.6	61.2	57.4	16.2	10.4	10.6	21.0
22. สิงห์บุรี	56.4	51.7	19.2	16.1	24.4	16.2	16.0	32.2
23. ชัยนาท	65.2	62.1	17.6	14.9	17.2	12.5	10.5	23.0
24. นครสวรรค์	78.1	78.2	17.2	16.8	4.7	2.3	2.7	5.0
25. พระนครศรีอยุธยา	23.3	23.4	58.9	50.7	17.8	12.2	13.7	25.9
26. ธนบุรี	36.6	37.4	53.1	45.2	10.3	7.6	9.8	17.4
รวมทั้งหมด	61.7	56.1	22.5	22.0	15.8	10.8	11.9	21.9

ที่มา กองนโยบายที่ดิน, กรมพัฒนาที่ดิน การสำรวจถือครองที่ดินของชาวนา 26 จังหวัดในภาคกลาง พ.ศ. 2510-11 (กรุงเทพฯ, พ.ศ. 2512), ตารางที่ 2

2.3 การขาดแคลนที่ดินเพื่อการเกษตรกับปัญหาประชากร

ปัญหาประชากรเป็นปัญหาของประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ในปัจจุบัน ซึ่งมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคมอย่างมาก ประเทศไทยมีอัตราการเกิดของประชากรค่อนข้างสูงประมาณร้อยละ 3 ต่อปี และจากการสำรวจเมื่อปี พ.ศ. 2512 ปรากฏว่าผู้หญิงไทยในชนบท 1 คน มีบุตรเฉลี่ย 6.6 คน⁶ ซึ่งค่อนข้างสูงมากหากเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่นมี 2 คน ฝรั่งเศสมี 2.8 คน และสหรัฐ มี 3 คน⁷

การที่ผู้หญิงไทยในชนบทมีบุตรเฉลี่ยต่อกันในอัตราสูงเช่นนี้ย่อมจะมีผลกระทบต่ออัตราการประกอบอาชีพแน่นอนเพราะส่วนใหญ่ของประชากรในชนบทเป็นชาวไร่ชาวนา ทั้งนี้

⁶ Institute of Population Studies, *Op. Cit.*, pp. 13-14

⁷ *Ibid.*

หมายความว่าในขณะที่ประชากรในชนบทเพิ่มมากขึ้น อัตราเฉลี่ยของเนื้อที่ดินสำหรับการทำนาต่อคนก็จะลดลงเรื่อย ๆ และปัจจัยที่ดินสำหรับทำมาหากินเกือบไม่มีทางเพิ่มขึ้นเลยจากตัวเลขในตารางที่ 3 ปรากฏว่าระยะเวลา 17 ปี (จากปี พ.ศ. 2497-2513) อัตราเนื้อที่ดินสำหรับการทำนาต่อชาวนา 1 คนลดลง คือลดจาก 10.6 ไร่ ต่อคนในปี 2497 เป็น 7.6 ไร่ ในปี 2513 และเป็นที่คาดการณ์ว่าในปี 2528 และ 2543 อัตรานี้จะลดลงเหลือเพียง 5.3 ไร่ และ 4.1 ไร่ ต่อคน ตามลำดับ ฉะนั้นในการที่อัตรานี้ลดลง ชาวนาจะต้องสามารถเพิ่มผลผลิตต่อไร่ไม่เช่นนั้นแล้วรายได้ของชาวนาจะลดต่ำลง และจะเดือดร้อนในที่สุด

ตารางที่ 3

เนื้อที่ทำนาเฉลี่ยต่อชาวนาหนึ่งคน
(เนื้อที่ทำนามี 95 ล้านไร่)

	พ.ศ. 2497	พ.ศ. 2513	พ.ศ. 2528	พ.ศ. 2543
1. ที่ดินทำนาเฉลี่ยต่อชาวนา 1 คน (ไร่)	10.6	7.6	5.3	4.1
2. จำนวนชาวนา (ล้านคน)	9	12.5	18	23

ที่มา Institute of Population Studies, Chulalongkorn U. *Population Growth in Thailand* (second edition) (Bangkok : Chulalongkorn U., 1972), p.p. 29-30.

เมื่อแนวโน้มการขาดแคลนที่ดินจะมีปัญหาเพิ่มขึ้นเช่นนี้ ย่อมจะมีผลโยงกับการเช่าที่ดิน คนในชนบทเมื่อแต่งงานแล้วผู้ชายก็อาจไปอยู่กับครอบครัวของฝ่ายภรรยา หรือไม่ก็แยกตัวไปตั้งบ้านเรือนอยู่ต่างหาก สิ่งแรกที่เขาต้องมีคือที่นาเพื่อทำมาหากิน สำหรับผู้ที่ได้ส่วนแบ่งที่ทำกินจากพ่อแม่ก็โชคดีไป ส่วนผู้ไม่มีที่นาก็ต้องเช่านาทำ ขณะที่คนในวัยแต่งงานนี้เพิ่มขึ้นมากเท่าใด การแย่งกันเช่านาตามชนบท (โดยเฉพาะภาคกลาง) ก็จะมีเพิ่มขึ้น อัตรา

ค่าเช่าก็มีแนวโน้มจะสูงขึ้น จริงอยู่ พ.ร.บ. การควบคุมค่าเช่าน่าจะช่วยให้เกิดความเป็นธรรมในเรื่องนี้ได้ อย่างไรก็ตามก็ปัญหาของการใช้กฎหมายฉบับนี้ในทางปฏิบัติก็ยังมีอยู่มาก (ปัญหาเรื่องนี้จะได้พิจารณาในรายละเอียดตอนที่ 4)

2.1 การปฏิรูปที่ดินกับการขาดแคลนที่ดิน

การที่ให้มีกฎหมายปฏิรูปที่ดินขึ้นมา ก็เป็นความพยายามอย่างหนึ่งของรัฐบาลที่จะลดปัญหาการขาดแคลนที่ทำกินของชาวไร่ชาวนา ซึ่งอาจให้ความหมายของการปฏิรูปที่ดินได้ว่าเป็น การหาทางให้ผู้เช่าที่ดินมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินได้มากขึ้น ซึ่งเป็นวิธีการที่จะกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินให้ผู้ที่ไม่มียากิน ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ ⁸ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต และเพื่อให้มีความเป็นธรรมมากขึ้นในการกระจายรายได้

เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมที่ออกมาในสมัยรัฐบาลอาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ดร.ไพจิตร เอื้อทวีกุลซึ่งเป็นกรรมการผู้หนึ่งในการพิจารณากฎหมายการจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปที่ดิน ได้ให้ความเห็นว่า กฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายฉบับที่พยายามยึดสายกลาง มิได้รุนแรงถึงขนาดที่จะยึดที่ดินจากผู้เป็นเจ้าของหรือนายทุนทั้งหลายมาแจกให้ชาวนา ขณะเดียวกันก็ได้เปิดช่องทางให้นายทุนได้ประโยชน์จากการซื้อที่ดิน ⁹ ดร.ไพจิตร ได้ให้ความเห็นต่อไปว่า การทำงานปฏิรูปที่ดิน ¹⁰ จะสัมฤทธิ์ผลได้เพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับประเด็นสำคัญ 3 ประการ ¹¹ คือ 1. ความตั้งใจจริงของรัฐบาลที่จะดำเนินงานนี้ไม่ใช่ทำเพื่อหวังผลทางการเมือง 2. รัฐบาลจะต้องอำนวยความสะดวกในการจัดรูปองค์การสำนักงานปฏิรูปที่ดินให้มีความคล่องตัวตลอดรวมทั้งการควบคุมและประเมินผลงานด้วย และ 3. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต้องซื่อสัตย์สุจริต

โดยเฉพาะในประเด็นที่ 3 เป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงมาก ผู้เขียนเห็นด้วยกับความคิดเห็นของ ดร.ไพจิตร อย่างยิ่ง และใคร่เพิ่มเติมว่า ปัญหาสำคัญอื่นๆ ที่อาจทำให้การปฏิรูปที่ดิน

⁸ อัมมาร์ สยามวาลา “ข้าว” วารสารธรรมศาสตร์, ปีที่ 8 เล่มที่ 3 (พฤษภาคม 2517), หน้า 46.

⁹ ข้าว สทพ. (หนังสือพิมพ์ข่าวภายในสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์), ปีที่ 4 ฉบับที่ 8 ประจำวันที่ 15 กรกฎาคม 2518, หน้า 1-2

¹⁰ สำนักงานปฏิรูปที่ดิน สังกัดกระทรวงเกษตรเป็นหน่วยงานใหม่ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานด้านปฏิรูปที่ดิน โดยเฉพาะ

¹¹ ข้าว สทพ. *Op. Cit.*, หน้า 2

ำเนินไปได้ไม่ราบรื่นก็คือการพยายามหลีกเลี่ยงกฎหมายของนายทุนที่ดิน เช่นผู้ที่มีที่ดินมาก ๆ ก็อาจหาทางโอนกรรมสิทธิ์ให้ญาติมิตร เพื่อเฉลี่ยกรรมสิทธิ์คนละไม่เกิน 50 ไร่ ซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินก็ไม่ถึงมือผู้ยากไร้จริง ๆ เป็นต้น

เกี่ยวกับการให้เงินชดเชยแก่เจ้าของที่ดินนั้น ดร. อัมมาร์ สยามวาลา ตั้งข้อสังเกตว่า ‘.....การที่ชาวนาไม่มีปัจจัยพื้นฐาน เช่นที่ดินในการประกอบกิจการของตนนั้น ย่อมก่อให้เกิดปัญหาทางด้านความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ เพราะชาวนาต้องตกเป็นเบี้ยล่างของเจ้าของที่ดินอยู่เกือบตลอดเวลา..... ถ้าหากเหตุผลที่จะให้มีการปฏิรูปที่ดินนั้นเป็นเหตุผลที่สืบเนื่องมาจากความไม่เป็นธรรมดังกล่าวแล้วก็จำเป็นที่เราจะต้องคำนึงไว้ด้วยว่า ควรจะต้องเป็นการปฏิรูปที่ดินที่ไม่มีการชดเชยแก่ผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินอย่างเต็มที่ เพราะถ้าการมีที่ดินของเจ้าของที่ดินนั้นเป็นเรื่องที่ไม่เป็นธรรมอยู่แล้ว การที่เราจะชดเชยเขา (โดยการเอาทรัพย์สินชนิดหนึ่ง เช่น เงิน หรือ พันธบัตรไปแลกกับทรัพย์สินหนึ่งคือที่ดิน) ก็จะเป็นการกระทำที่ไม่ถูกจุดประสงค์ในการที่จะทำลายความไม่เป็นธรรม อันเกิดจากคนกลุ่มหนึ่งมีทรัพย์สิน และคนอีกกลุ่มหนึ่งไม่มี และ ถ้าจะให้รัฐบาลรับภาระจ่ายค่าชดเชย ก็เท่ากับเป็นการให้ผู้เสียภาษีเป็นผู้รับภาระ ซึ่งก็เท่ากับเป็นการโอนทรัพย์สินจากผู้เสียภาษีไปยังชาวนา ไม่ใช่จากเจ้าของที่ดินไปยังชาวนาอย่างที่เราควรจะเป็น” 12

นับว่าเป็นข้อสังเกตที่น่าสนใจ อย่างไรก็ตามในแง่ปฏิบัติคงเป็นไปได้ยากที่รัฐบาลจะให้ค่าชดเชยที่ดินแก่เจ้าของที่ดินในมูลค่าที่น้อยกว่าควรจะเป็น (ทั้ง ๆ ที่อาจมีหลายกรณีที่เจ้าของที่ดินได้ที่ดินมาด้วยการเอาเปรียบผู้อื่น ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่ไม่เป็นธรรม) เพราะอาจเกิดการต่อต้านจากเจ้าของที่ดินโดยเฉพาะในชนบทผู้เป็นนายทุนที่ดินมักจะเป็นผู้ที่มีอิทธิพลอย่างมากในท้องถิ่นของตน

ปัญหาการปฏิรูปที่ดินอีกประการหนึ่งก็คือ เกี่ยวกับการจัดสรรเงินงบประมาณ ซึ่งปรากฏว่ามีน้อยหากเทียบกับขนาดของโครงการ ในปี พ.ศ. 2518 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้จัดสรรเงินงบประมาณสำหรับปฏิบัติการ ปี 2518 เป็นจำนวน 400 ล้านบาท เพื่อปฏิรูปที่ดินในภาคต่าง ๆ เงินจำนวนนี้มีเพียง 300 ล้านบาทสำหรับจัดซื้อที่ดินของเอกชนทุกภาค โดยจ่ายครั้งแรกร้อยละ 25 สำหรับซื้อที่ดินทุกภาคได้ประมาณ 5 แสนไร่ จัดรูปและปรับปรุงที่ดินภาคกลางประมาณ 13,333 ไร่ บุกเบิกพัฒนาที่ดินของรัฐในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือและภาคใต้ 57,141 ไร่ 13

12 อัมมาร์, *Op. Cit.*, หน้า 48

13 เศรษฐกิจประชาชาติ, “ที่ดินทำกิน” ประชาชาติรายวัน พุทธศักราชที่ 21 สิงหาคม 2518, หน้า 8

หากคิดแล้ว ๆ ที่ดินใหม่ที่จะได้เพิ่มเกือบ 6 แสนไร่ นั้น หากจัดสรรให้แก่ชาวนาครอบครัวละ 50 ไร่ ชาวนาก็จะได้รับที่ดินประมาณเกือบ 12,000 ครอบครัวเท่านั้น ก็นับว่าไม่มาก ฉะนั้นรัฐบาลควรพิจารณาในเรื่องการจัดสรรงบประมาณนี้ให้เพิ่มมากขึ้นพอที่จะทำให้งานปฏิรูปที่ดินสัมฤทธิ์ผลในระยะรวดเร็วพอสมควร

3. ภาวะและปัญหาการเช่านา

ตามหัวข้อนี้จะพิจารณาถึงภาวะการเช่านาในปัจจุบันเพื่อจะดูว่าปัญหาการเช่านามีอะไรบ้าง โดยเฉพาะในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้เช่ากับผู้เช่านาเป็นไปในลักษณะใด มีลักษณะเอาเปรียบผู้เช่าหรือไม่ เพียงใด ข้อมูลที่จะใช้ในการวิเคราะห์ได้จากการสัมภาษณ์ชาวนาที่ อ.ท่าเรือ จ. พระนครศรีอยุธยา ตามโครงการวิจัยเรื่อง “การศึกษาเปรียบเทียบกำไรของการค้าข้าวของผู้ผลิตและผู้รับซื้อ”¹⁴ จริงอยู่ไม่อาจกล่าวได้ว่า ข้อมูลดังกล่าวสามารถเป็นตัวแทนของลักษณะการเช่านาของจังหวัดภาคกลางทั้งหมดได้ทีเดียว อย่างไรก็ตามสภาพการเช่านาของหลาย ๆ จังหวัดในภาคกลางก็มีอะไรหลายอย่างเหมือนกัน เช่น ส่วนใหญ่จ่ายค่าเช่าเป็นผลผลิตที่ต่างกันก็อาจเป็นเรื่องอัตราค่าเช่า นอกจากนี้สถานที่เก็บข้อมูลตามโครงการวิจัยดังกล่าว ก็ อ.ท่าเรือ อยุธยา นั้นมีผู้เช่านาในสัดส่วนที่สูงพอควร กล่าวคือผู้มีนาเป็นของตนเองมีร้อยละ 37.8 ผู้เช่านาร้อยละ 22.1 ผู้เช่านาบางส่วนร้อยละ 40.1¹⁵ ดังนั้นข้อมูลนี้จะทำให้เห็นสภาพการเช่านาได้ดีพอสมควร โดยเฉพาะในเรื่องอัตราค่าเช่า ซึ่งระยะที่ผ่านมาไม่มีการศึกษาคำนวณอย่างเพียงพอ ผู้เขียนจะนำข้อมูลเกี่ยวกับอัตราค่าเช่าจากโครงการวิจัยดังกล่าวมาวิเคราะห์ว่าอะไรเป็นตัวกำหนดอัตราค่าเช่า การที่อัตราค่าเช่าเปลี่ยนแปลงไปนั้นเนื่องจากอะไร

3.1 แนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับการเช่าที่ดิน

ก่อนอื่นผู้เขียนใคร่อธิบายเกี่ยวกับแนวความคิดทางทฤษฎีของการเช่าที่ดินพอสังเขป ทั้งนี้เพื่อจะเป็นการให้ข้อพิจารณาที่ประกอบกันกับภาวะและปัญหาการเช่านาในแง่แห่งความเป็นจริง ในส่วนนี้จะทำความเข้าใจกับความหมายของศัพท์ทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินและจะพิจารณาคำว่าอัตราค่าเช่าของที่ดินขึ้นอยู่กับปัจจัยอะไรบ้าง

¹⁴ คูเซิงอรตที่ * และ 2

¹⁵ กองนโยบายที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน, *Op.Cit.* ตารางที่ 28

3.1.1 ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent)

ค่าเช่าทางเศรษฐกิจหมายถึง “ราคาหรือรายได้ของปัจจัยอย่างใดอย่างหนึ่งที่ใช้ในการผลิต ซึ่งได้เกินกว่าราคาหรือรายได้ขั้นต่ำที่สุดที่จะชักจูงให้นำเอาปัจจัยในการผลิตนั้นเข้ามาใช้”¹⁶ ราคาหรือรายได้ขั้นต่ำสุดนี้เรียกว่าราคาอุปทานต่ำสุด (minimum supply price) หากราคาที่จ่ายเป็นค่าใช้ปัจจัยชนิดใด สูงกว่า ราคาอุปทานต่ำสุด ส่วนที่จ่ายเกินนั้นคือค่าเช่าทางเศรษฐกิจของปัจจัยนั้น¹⁷

หรือจะกล่าวได้ว่า ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ จะเกิดขึ้นได้หากอุปทานของปัจจัยชนิดใดมีความยืดหยุ่นต่ำกว่าการยืดหยุ่นอย่างสมบูรณ์ (perfectly elastic) หรือมีอุปทานค่อนข้างจำกัดนั่นเอง¹⁸

ด้วยเหตุที่อุปทานของที่ดินมีจำกัด ฉะนั้น ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของที่ดินจึงมีโอกาสดังขึ้นได้เสมอ

สำหรับค่าเช่าที่ดินนั้น จะเป็นตัวเลขที่รวมค่าเสียโอกาส (opportunity cost) และค่าเช่าทางเศรษฐกิจด้วย สำหรับค่าเสียโอกาสของที่ดินแต่ละแปลงนั้นย่อมแตกต่างกัน

3.1.2 อัตราค่าเช่ากับปัจจัยที่เกี่ยวข้อง

(ก) ในตลาดที่ดินที่มีการแข่งขันโดยสมบูรณ์ ในระยะสั้นอุปสงค์ในการเช่าที่ดินมักมีความยืดหยุ่นน้อยกว่ารวมค่า กล่าวคือแม้ว่าค่าเช่าจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงไปบ้าง อุปสงค์ในการเช่าที่ดินก็ไม่เปลี่ยนแปลงนัก ส่วนอุปทานของที่ดินสำหรับให้เช่านั้นย่อมมีลักษณะไม่ยืดหยุ่นอย่างสมบูรณ์ (perfectly inelastic) เพราะมีจำนวนจำกัด ดังนั้นอัตราค่าเช่าจะสูงหรือต่ำย่อมขึ้นอยู่กับเปลี่ยนแปลงของเส้นอุปสงค์ในการเช่าที่ดินแต่เพียงอย่างเดียว และในระยะยาวก็เช่นเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงของเส้นอุปสงค์จะมีผลทำให้อัตราค่าเช่าเปลี่ยนแปลงได้อย่างมากด้วย¹⁹ เช่นการเพิ่มขึ้นของประชากร เป็นต้น

¹⁶ อุทิศ นาคสวัสดิ์, *ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาค* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พุทธอุปถัมภ์การพิมพ์, พ.ศ. 2514), หน้า 450-451

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, หน้า 445

(ข) คุณภาพที่ดินที่แตกต่างกันย่อมทำให้อัตราค่าเช่าแตกต่างกัน กล่าวคือที่ดินที่มีประสิทธิภาพการผลิตสูงย่อมมีค่าเช่ามาก²⁰ ฉะนั้นการปรับปรุงที่ดินด้วยวิธีการเทคโนโลยีใหม่ เช่น การใช้ปุ๋ย ปรับปรุงชลประทาน ย่อมเป็นการเพิ่มค่าของที่ดินทางเกษตรกรรมขึ้นมา

(ค) ที่ตั้งของที่ดินก็เป็นปัจจัยสำคัญที่จะชี้ว่าอัตราค่าเช่าสูงหรือต่ำ²¹ เช่นที่ดินที่ตั้งอยู่ใกล้ศูนย์กลางการคมนาคม ใกล้ตลาดรับซื้อผลผลิตก็จะมีอัตราค่าเช่าค่อนข้างมาก หรือที่ดินตั้งอยู่ใกล้หมู่บ้าน ช่วยให้ผู้เช่านาสัญจรไปมาสะดวกในหน้าทำนาตลอดจนการขนข้าวเข้ายุ้งฉาง

(ง) ค่าเช่าย่อมเปลี่ยนแปลงตามราคาผลผลิต ยิ่งราคาผลผลิตสูงกว่าต้นทุนเฉลี่ยเท่าใด ค่าเช่าก็ย่อมสูงขึ้นด้วยเท่านั้น ผู้เช่าที่นาจะต้องการเช่าที่ดินมากน้อยแค่ไหนย่อมมีผลสืบเนื่องมาจากอุปสงค์ของข้าวเปลือก หากอุปสงค์ข้าวเปลือกมีสูงขึ้น ย่อมมีผลทำให้ราคาข้าวสูงขึ้น ในท้ายที่สุดความต้องการเช่าที่ดินจะเกิดขึ้นที่หลัง²²

3.1.3 ค่าเช่าที่ดินเป็นต้นทุนการผลิตรายการสำคัญ

จากรายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปีเพาะปลูก 16/17 ชาวนาภาคกลางเสียค่าเช่าที่ดิน 1 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 30 ของต้นทุนการผลิตข้าวเปลือกต่อไร่ทั้งหมด²³ นับว่าต้นทุนการผลิตส่วนที่เป็นค่าเช่ามีค่อนข้างมาก

ต้นทุนการผลิตที่เป็นค่าเช่านี้แบ่งออกเป็น (ก) ต้นทุนที่จ่ายเป็นตัวเงิน (explicit cost) และ (ข) ต้นทุนที่ไม่จ่ายเป็นตัวเงิน (implicit cost) ต้นทุนที่จ่ายเป็นตัวเงินคือค่าเช่าที่ดินจ่ายค่าเช่าเป็นเงินสดหรือในรูปผลผลิต เช่น ข้าว (ซึ่งสามารถประเมินมูลค่าเป็นตัวเงินได้) ส่วนต้นทุนที่ไม่จ่ายเป็นตัวเงินก็คือ การที่ผู้ผลิตใช้ที่ดินของตนเองทำการผลิต

²⁰ ผู้ที่สนใจในการวิเคราะห์ การกำหนดค่าเช่าที่ดินที่มีคุณภาพแตกต่างกันในแง่เศรษฐศาสตร์จุลภาค โปรดพิจารณาจาก *Ibid.*, หน้า 463 - 466

²¹ *Ibid.*, หน้า 466

²² *Ibid.*, หน้า 469

²³ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, รายงานการสำรวจต้นทุนการผลิตข้าวปีเพาะปลูก 2518/17 (กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2517), หน้า 7

ในทางเศรษฐศาสตร์ถือว่าเป็นต้นทุนด้วย เพราะหากเจ้าของที่ดินไม่มีที่ดินเป็นของตนเองก็ต้องไปเช่าคนอื่นเขาทำการผลิต

3.2 เนื้อที่นาที่เช่าทำ

ตารางที่ 4 แสดงถึงขนาดเนื้อที่นาที่ชาวนาเช่าทำ กรณีนี้รวมชาวนาทั้ง 2 ประเภท²⁴ คือ ชาวนาที่เช่านาทำทั้งหมด และชาวนาที่เช่าบางส่วน (สำหรับเนื้อที่นาที่ชาวนาประเภทนี้ทำ กิจเฉพาะส่วนที่เช่าทำเท่านั้น) จะเห็นว่าชาวนากลุ่มใหญ่เช่านาในช่วงต่ำกว่า 49 ไร่ ค่าเฉลี่ย (MEAN) เท่ากับ 33.06 ไร่

ตารางที่ 4

ขนาดเนื้อที่นาที่ชาวนาเช่าทำ (ปีเพาะปลูก 16/17)

$$N = 109 \quad \bar{X} = 33.06 \quad S.D = 16.77$$

	ต่ำกว่า 7 ไร่	7 – 13 ไร่	14 – 20 ไร่	21 – 27 ไร่	28 – 34 ไร่	35 – 41 ไร่	42 – 48 ไร่	49 – 55 ไร่	56 – 62 ไร่	63 ไร่ ขึ้นไป
ชาวนา(%) ที่เช่า	5.51	8.25	12.84	14.68	13.76	16.51	7.34	6.42	7.34	7.34

ที่มา. สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, การศึกษาเปรียบเทียบกำไรของการค้าข้าวของผู้ผลิตและผู้รับซื้อ

3.3 อัตราการเช่าและการจ่ายค่าเช่า

3.3.1. ค่าเช่าในรูปผลผลิตและเงินสด

เจ้าของที่นามักคิดค่าเช่านา ใน 3 ลักษณะคือ (ก) คิดค่าเช่าเป็นข้าวเปลือก (ข) คิดค่าเช่าเป็นเงินสด และ (ค) คิดค่าเช่าเป็นข้าวเปลือกและเงินสด แต่ส่วนใหญ่แล้วคิดค่าเช่าเป็น

²⁴ การวิจัยตามโครงการ “การศึกษาเปรียบเทียบกำไรของการค้าข้าวของผู้ผลิตและผู้รับซื้อ” นั้นผู้วิจัยได้แยกประเภทชาวนาออกเป็นย่อย ๆ ถึง 6 ประเภทตามลักษณะการถือครองที่ดินดังนี้ (1) ชาวนาที่ทำนาของตนเองและไม่มีนาให้ผู้อื่นเช่า (2) ชาวนาที่ทำนาของตนเองส่วนหนึ่งและให้ผู้อื่นเช่าส่วนหนึ่ง (3) ชาวนาที่ทำนาของตนเองส่วนหนึ่งให้ผู้อื่นเช่าส่วนหนึ่งและไปเช่าผู้อื่นทำอีกส่วนหนึ่ง (4) ชาวนาที่ทำนาของตนเองทั้งหมดและไปเช่าผู้อื่นทำอีกส่วนหนึ่ง (5) ชาวนาผู้เช่าผู้อื่นทำทั้งหมด และ (6) ชาวนาที่เช่าผู้อื่นทำทั้งหมดและนาของตนเองให้ผู้อื่นเช่า เหตุผลที่แยกเช่นนี้เพราะต้องการศึกษารูขนะทางเศรษฐกิจของชาวนาให้ละเอียดลงไป เพราะการแบ่งชาวนาออกมเป็น 3 ประเภทคือ (ก) ผู้ทำนาตนเอง (ข) ผู้เช่าบางส่วน และ (ค) ผู้เช่าทั้งหมดนั้นไม่ละเอียดพอ เช่น ประเภทที่ 6 ที่แยกไว้หนึ่งจริง ๆ แล้วฐานะอาจดีกว่าประเภทที่ 5 อย่างมากก็เป็นได้

ข้าวเปลือก ส่วนการคึกค่าเช่าตาม (ข) และ (ค) มีเป็นส่วนน้อย ในตารางที่ 5 ในปีเพาะปลูก 16/17 ชาวนาที่เช่านาทำทั้งหมด และเช่าบางบางส่วน จ่ายค่าเช่าเป็นผลผลิตร้อยละ 95.6 และร้อยละ 69.8 ของชาวนาที่เช่านาแต่ละประเภทตามลำดับ ในปีเพาะปลูก 15/16 ก็มีลักษณะเช่นเดียวกันคือส่วนใหญ่จ่ายเป็นข้าวเปลือก ส่วนการจ่ายค่าเช่าเป็นรูปเงินสดและจ่ายทั้งเงินสดและข้าวเปลือกนั้น ผู้เช่านาทั้งหมดเพียงส่วนน้อยที่จ่ายค่าเช่าในลักษณะนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่าผู้เช่าบางส่วนจ่ายค่าเช่าในรูปคังกล่าวในร้อยละที่สูงกว่าผู้เช่านาทั้งหมด

ตารางที่ 5
ค่าเช่าเป็นผลผลิตและเงินสด

(ร้อยละ)

การจ่ายค่าเช่า	ปีเพาะปลูก 16/17			ปีเพาะปลูก 15/16		
	*เช่า 1 (N=7) (เช่าทั้งหมดแต่มี นาเป็นของตนเอง และให้ผู้อื่นเช่า)	*เช่า 2 (N=53) (เช่าบางส่วน)	*เช่า 3 (N=45) (เช่าทั้งหมด)	*เช่า 1 (N=8) (เช่าทั้งหมดแต่มี นาเป็นของตนเอง และให้ผู้อื่นเช่า)	*เช่า 2 (N=53) (เช่าบางส่วน)	*เช่า 3 (N=45) (เช่าทั้งหมด)
1. จ่ายค่าเช่า เป็นข้าว	85.7	69.8	95.6	75.0	71.7	91.1
2. จ่ายค่าเช่า เป็นเงินสด	—	18.9	2.2	12.5	17.0	2.2
3. จ่ายค่าเช่า เป็นข้าวและ เงินสด	14.3	11.3	2.2	12.5	11.3	6.7
รวมร้อยละ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา สำนักวิจัย สถาบันวิจัยพัฒนาบริหารศาสตร์ การศึกษาเปรียบเทียบค่าไร่ของการทำข้าวของผู้ผลิตและผู้รับซื้อ

*หมายเหตุ โปรดดูคำอธิบายเชิงบรรทัดที่ 24 ประกอบ

ก.เช่า 1 หมายถึง ชาวนาประเภท (6) ตามเชิงบรรทัดที่ 24 หากคิดดูในแง่ที่ว่าชาวนาประเภทนี้มีที่ดินเป็นของตนเองแต่ให้ผู้อื่นเช่าทั้งหมด ก็ควรจัดอยู่ร่วมกับชาวนาประเภทที่มีที่ดินเป็นของตนเอง แต่ที่เสนอไว้ในตารางด้วยก็เพื่อแสดงลักษณะการเช่าของชาวนากลุ่มนี้ด้วย

ข.เช่า 2 หมายถึงชาวนาประเภท (3) และ (4) รวมกัน

ค.เช่า 3 หมายถึงชาวนาประเภท (5)

ข้อสังเกตและการวิเคราะห์

1) ในปีใดที่ข้าวเปลือกมีราคาดี เจ้าของที่นาจะได้รับประโยชน์มากจากการได้รับค่าเช่าในรูปข้าวเปลือก ฉะนั้นในกรณีของเจ้าของนาที่มีลักษณะเป็น “มนุษย์เศรษฐกิจ” (economic man) ย่อมจะกำหนดอัตราค่าเช่าตามการคาดหมายเกี่ยวกับราคาข้าวเปลือกในปีต่อไปด้วย ในความเป็นจริงเจ้าของนาบางคนก็จัดว่า “หูไวตาไว” และสามารถคาดการณ์ราคาข้าวได้ใกล้เคียงความจริงพอสมควร

2) เจ้าของนาส่วนน้อยที่อาจมีความสามารถคาดการณ์เรื่องต่างๆ ได้อย่างที่กล่าวในข้อ 1 อย่างไรก็ตามก็เหตุผลที่เจ้าของนาส่วนใหญ่ชอบคิดค่าเช่าในรูปข้าวก็อาจเนื่องมาจาก (ก) ชาวนาผู้เช่าไม่มีเงินสดเพียงพอที่จะให้ (ข) เจ้าของนาเก็บไว้บริโภคและ (ค) เก็บไว้ขายเมื่อตอนปลายฤดูหรือตอนข้าวเปลือกขึ้นราคา เจ้าของนาสามารถทำอย่างนั้นได้อย่างดีเพราะมีผู้จ้างพอเพียงที่จะเก็บข้าวได้จำนวนมาก ฉะนั้นหากพิจารณาตามข้อ (ค) เจ้าของนามีโอกาสจะเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ได้ก่อนข้างเต็มที่แล้วเป็นการแน่นอนเสมอ

3) จากตัวเลขของทั้งสองปีเพาะปลูก ชาวนาประเภทเช่า 3 (ซึ่งไม่มีนาของตนเองเลยและน่าจะเป็นประเภทที่เคือรอันที่สุค) ส่วนใหญ่คือกว่าร้อยละ 90 จ่ายค่าเช่าเป็นข้าวเปลือก ซึ่งต่างกับชาวนาประเภทเช่า 2 มาก ความแตกต่างนี้น่าจะเนื่องมาจากความสามารถที่จะจ่ายเป็นเงินสด ชาวนาที่เช่าทั้งหมดก่อนข้างยากจนเพราะที่ทำกินไม่เป็นของตนเอง ทำได้เท่าไรก็เสียค่าเช่าเป็นส่วนมากในรูปข้าว บางปีก็เหลือไม่พอบริโภค จึงมีภาระหนี้สินมากและชาวนาประเภทนี้จำนวนไม่น้อยที่ถูกซูดริคในลักษณะถูก “ตกข้าว” ความยากจนที่มีอยู่แล้วจึงถูกซ้ำเติมหนักไปเรื่อยๆ ในระยะเวลาที่ผ่านมา ดังนั้นโอกาสที่เขาจะมีเงินสดจ่ายเป็นค่าเช่าจึงน้อยมาก ส่วนชาวนาที่เช่าบางส่วนยังมีที่ดินของตนเองบ้าง ฐานะทางเศรษฐกิจจึงน่าจะดีกว่าชาวนาประเภทเช่าทั้งหมด และในการคิดค่าเช่าเป็นเงินสดเจ้าของที่นามักเรียกเก็บก่อนลงมือทำนา ภาษาชาวบ้านบางแห่งเรียกว่า “การกรอกเงิน” พิจารณาได้จากตารางที่ 8

4) การที่เจ้าของนาเรียกเก็บค่าเช่าแบบที่ 3 ตามตารางที่ 5 นั้น “เป็นการเอาเปรียบอย่างรอบคอบ” และหวังผลได้เต็มที่ เพราะก่อนลงมือทำนาผู้ให้เช่าจะเรียกเก็บเงินสดเป็นค่าเช่าส่วนหนึ่งไว้ก่อน และหลังจากเก็บเกี่ยวก็เก็บเป็นผลผลิตอีกส่วนหนึ่ง เจ้าของนาได้เปรียบตรงที่หากการทำนาเสียหายหมดหรือเกือบหมดอย่างน้อยเจ้าของนาก็ได้ค่าเช่าเป็นเงินสดไปแล้ว นอกจากนี้หากภาวะตลาดข้าวเกิดมีราคาดี ผลผลิตที่ได้เป็นค่าเช่าก็จะทำเงินให้แก่เจ้าของนาอีก

จะเห็นได้ชัดเจนว่าวิธีการคิดค่าเช่าแบบนี้เจ้าของนาได้เปรียบมาก อย่างไรก็ตามก็ควรพิจารณาอัตราค่าเช่าในข้อ 3.3.3 ประกอบด้วยเพื่อดูว่าเป็นธรรมต่อผู้เช่านาหรือไม่

3.3.2 ชาวนาจ่ายค่าเช่าเมื่อใด

ตามที่กล่าวแล้วในข้อ 3.3.1 ว่าชาวนาที่เช่านาทำจ่ายค่าเช่า 3 แบบ คือ (ก) จ่ายค่าเช่าเป็นข้าวเปลือก (ข) จ่ายเป็นเงินสด และ (ค) จ่ายทั้ง 2 อย่าง คือ ข้าวเปลือกและเงินสด การจ่ายค่าเช่าตามแบบ (ก) หรือ (ข) อาจจ่ายก่อนทำนาหรือเก็บเกี่ยวเสร็จแล้ว ส่วนการจ่ายค่าเช่าตามแบบ (ค) อาจเข้าลักษณะตามข้อที่ 3 หรือ 4 ในตารางที่ 6

จากตารางที่ 6 จะเห็นว่าส่วนมากเป็นการจ่ายเมื่อเก็บเกี่ยวเสร็จแล้วโดยเฉพาะในรูปข้าวเปลือก ส่วนที่จ่ายเป็นเงินสดในระยะดังกล่าวมีน้อย (โปรดดูหมายเหตุท้ายตารางที่ 6 ประกอบ) สำหรับการจ่ายก่อนลงมือทำนาส่วนมากเป็นพวกที่ตกลงจะจ่ายเป็นเงินสดที่ต้องจ่ายเป็นข้าวเปลือกก่อนทำนาก็มีอยู่เล็กน้อย คือชาวนาประเภทเช่า 1 (มีนาเป็นของตนเองแต่ให้ผู้อื่นเช่า) เพราะชาวนากลุ่มนี้มีข้าวเปลือกอยู่ในยุ้งฉางพอที่จะจ่ายให้เจ้าของนาก่อนลงมือทำนาได้ กรณีที่เจ้าของนาเอาเปรียบ “ลูกนา” มากที่สุดก็คือกรณีที่ 4 ซึ่งเจ้าของนาเรียกเก็บค่าเช่าเป็นข้าวเปลือกและเงินสดก่อนลงมือทำนา ปีเพาะปลูก 15/16 ชาวนาประเภทเช่า 1 ร้อยละ 12.5 ต้องจ่ายค่าเช่าลักษณะนี้

ตารางที่ 6
ชวานาจ่ายค่าเช่าเมื่อใด

(ร้อยละ)

จ่ายเมื่อใด	ปีเพาะปลูก 16/17			ปีเพาะปลูก 15/16		
	เช่า 1 (N=7) (เช่าทั้งหมด แต่มีนาเป็น ของตนเอง และให้ ผู้อื่นเช่า)	เช่า 2 (N=53) (เช่าบางส่วน)	เช่า 3 (N=45) (เช่าทั้งหมด)	เช่า 1 (N=8) (เช่าทั้งหมด แต่มีนาเป็น ของตนเอง และให้ ผู้อื่นเช่า)	เช่า 2 (N=53) (เช่าบางส่วน)	เช่า 3 (N=45) (เช่าทั้งหมด)
1. จ่ายเมื่อเก็บเกี่ยว เสร็จแล้ว*	71.4	81.2	97.8	75.0	83.0	95.6
2. จ่ายเป็นเงินสด ก่อนลงมือทำนา (ยกเว้นชวานา ประเภทเช่า 1 ปีเพาะปลูก 16/17)	14.3**	11.3	2.2	12.5	9.4	2.2
3. จ่ายเป็นเงินสด ก่อนลงมือทำนา และจ่ายเป็นข้าว เมื่อเก็บเกี่ยวแล้ว	14.3	7.5	—	—	7.6	2.2
4. จ่ายเป็นข้าวเปลือก และเงินสดก่อนลง มือทำนา	—	—	—	12.5	—	—
รวมร้อยละ	100	100	100	100	100	100

ที่มา สำนักวิจัย สถาบันวิจัยและพัฒนาบูรพาจารย์, การศึกษาเปรียบเทียบกำไรของการค้าข้าวของผู้ผลิตและผู้รับซื้อ
หมายเหตุ* ผู้ที่จ่ายค่าเช่าเมื่อเก็บเกี่ยวเสร็จแล้ว ส่วนใหญ่จ่ายในรูปข้าวเปลือก ส่วนที่จ่ายเป็นเงินสดมีน้อยมาก กล่าว
คือ (ก) ปีเพาะปลูก 15/16 ในจำนวนชวานาที่จ่ายค่าเช่าเมื่อเก็บเกี่ยวเสร็จแล้ว 92 ราย ชวานาที่จ่ายเป็นเงินสดเพียง
8 ราย หรือเพียงร้อยละ 8.8 ของชวานาที่จ่ายค่าเช่าระยะนั้น
(ข) ปีเพาะปลูก 16/17 ชวานาที่จ่ายเป็นเงินสดก่อนเก็บเกี่ยวเสร็จแล้วมีเพียง 5 ราย ในจำนวนชวานาทั้งสิ้น
ที่จ่ายค่อนั้น 92 ราย ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 6.5 เท่านั้น
**จ่ายเป็นเงินสดเมื่อเก็บเกี่ยวเสร็จแล้ว

ข้อสังเกต

การจ่ายค่าเช่าเป็นข้าวเปลือก ชาวนาผู้เช่าจะต้องจ่ายทันทีเมื่อเก็บเกี่ยวเสร็จสิ้น มีบางกรณีที่เจ้าของนาเอาพาหนะมาชนข้าวไปเลยที่ลานนวดข้าว และหลายกรณีที่ผู้เช่าเป็นหนี้เจ้าของนาและสัญญาจะใช้หนี้คืนในรูปแบบข้าว หรือที่เรียกว่า “การตกข้าว” ในปีใดที่การผลิตเกิดล้มเหลวได้ข้าวน้อย และเจ้าของนาไม่อะลุ่มอะล่วยด้วย ข้าวส่วนที่เหลือจากค่าเช่าก็มีน้อย ฉะนั้นปัญหาเหล่านี้ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ชาวนาผู้ไม่มีนายากจนลง

สิ่งที่น่าพิจารณาก็คือ หากวิธีการที่ชาวนาต้องจ่ายค่าเช่าในรูปผลผลิตทันทีตามที่กล่าวนั้นได้รับการแก้ไขบางประการก็อาจเป็นการช่วยให้ชาวนาผู้เช่านาทำได้ประโยชน์บ้าง ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องนี้จะเขียนในตอนสุดท้าย (ข้อเสนอแนะ)

3.3.3 อัตราค่าเช่าเป็นข้าวเปลือก

จากตารางที่ 7 ปรากฏว่าชาวนาส่วนใหญ่ต้องเสียค่าเช่าในอัตราร้อยละหนึ่งของข้าวที่ได้และในอัตรา 14—15 ถัง / ไร่ ชาวนาที่เช่าบางส่วน ร้อยละ 27.9 และ ชาวนาที่เช่าทั้งหมดร้อยละ 29.5 ที่เสียค่าเช่าในอัตราร้อยละหนึ่งผลผลิตในปีเพาะปลูกทั้งสองนี้ กว่าร้อยละ 30 ของชาวนาที่เช่าบางส่วน และกว่าร้อยละ 22 ของชาวนาที่เช่าทั้งหมดจ่ายค่าเช่าในอัตรา 14—15 ถัง / ไร่ ในปีเพาะปลูก 16/17 ชาวนาบางส่วนที่เช่าในอัตราร้อยละ 4 ใน 9 ของข้าวนี้ มีถึงร้อยละ 16.3 ความจริงอัตราค่าเช่า 4 ใน 9 ของผลผลิตนี้เป็นอัตราที่ใกล้เคียงกับอัตราร้อยละหนึ่งผลผลิตมาก จะเห็นว่าชาวนาประเภทเช่าบางส่วนที่เช่าในสองอัตรานี้มีมากกว่าร้อยละ 40 ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงมาก

เป็นที่น่าสังเกตว่าผู้ที่จ่ายค่าเช่าในอัตราร้อยละต่ำกว่า 10 ถัง / ไร่ ในปีเพาะปลูก 16/17 นี้น้อยมากเพียงร้อยละ 6.8 สำหรับผู้เช่าทั้งหมด หากเทียบกับผู้ที่เช่าทั้งหมด ในปีเพาะปลูก 15/16 มีถึงร้อยละ 15.9

อาจจัดแยกการคิดค่าเช่าได้เป็น 2 แบบ คือ ก. อัตราแบบตายตัว เช่นอัตราค่าเช่า 15 ถัง / ไร่ ข. อัตราแบบไม่ตายตัว ซึ่งมีอัตราแบ่งครั้งผลผลิต อัตรา 4 ใน 9 ของผลผลิต การคิดแบบนี้ไม่ตายตัวในแง่ที่ว่าผลผลิตต่อไร่ของแต่ละปีอาจเปลี่ยนแปลงไป การจ่ายค่าเช่าจึงย่อมเปลี่ยนแปลงไปด้วย

ตารางที่ 7
อัตราค่าเช่าเป็นข้าวเปลือก

(ร้อยละ)

อัตราค่าเช่า	ปีเพาะปลูก 16/17			ปีเพาะปลูก 15/16		
	เช่า 1 (N=7) (เช่าทั้งหมด แต่มีนาเป็น ของตนเอง และให้ ผู้อื่นเช่า)	เช่า 2 (N=43) (เช่าบางส่วน)	เช่า 3 (N=44) (เช่าทั้งหมด)	เช่า 1 (N=7) (เช่าทั้งหมด แต่มีนาเป็น ของตนเอง และให้ ผู้อื่นเช่า)	เช่า 2 (N=43) (เช่าบางส่วน)	เช่า 3 (N=44) (เช่าทั้งหมด)
ต่ำกว่า 10 ตัง/ไร่	—	—	6.8	14.3	4.7	15.9
10-11 ตัง/ไร่	14.3	11.6	6.8	—	11.6	4.5
12-13 „-„	14.3	7.0	25.0	42.9	7.0	18.3
14-15 „-„	28.6	30.2	22.8	14.3	27.9	22.7
16-17 „-„	14.3	4.7	6.8	—	2.3	6.8
18-19 „-„	—	2.3	2.3	—	2.3	2.3
จ่าย 4 ใน 9 ของข้าว ที่ได้	—	16.3	—	—	16.3	—
จ่ายครึ่งหนึ่งของข้าว ที่ได้	28.5	27.9	29.5	28.5	27.9	29.5
รวมร้อยละ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, การศึกษาเปรียบเทียบกำไรของเกษตรกรข้าวของผู้ผลิตและผู้บริโภค

ข้อสังเกตและการวิเคราะห์

1. เมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนผู้เช่านาในแต่ละอัตราค่าเช่าของทั้งสองปี จะเห็นว่าในส่วนของอัตราค่าเช่าต่ำกว่า 10 ตัง/ไร่ มีผู้ได้มีโอกาสเช่าในอัตราค่าอย่างนั้นลดน้อยลง แสดงว่าเจ้าของนาเพิ่มอัตราค่าเช่าในส่วนนั้น ซึ่งย่อมเป็นการแน่นอนที่ว่าผู้เช่านาส่วนนั้นได้รับความเดือดร้อนมากขึ้น

2. การเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนผู้เช่าตามอัตราค่าเช่าอื่นๆ ในช่วงสองปีนี้มีน้อยมาก สัดส่วนดังกล่าวไม่มีการเปลี่ยนแปลงเลยในบางอัตรา แต่การเปลี่ยนแปลงน้อยหรือไม่มีการเปลี่ยนแปลงนั้น เราจะสรุปเลยไม่ได้ว่าเจ้าของที่นาใจดีเห็นอกเห็นใจลูกนา เพราะสิ่งที่เราจะดูคืออัตราค่าเช่าต่างหากว่าในสองระยะนั้นสูงขึ้นหรือไม่เพียงใด และถูกกำหนดในอัตราที่เป็นธรรมต่อผู้เช่าหรือไม่ เพียงใด

3. มูลค่าของข้าวส่วนที่เป็นค่าเช่าจะทราบได้โดยคำนวณจากราคาตลาด ซึ่งค่านั้นจะชี้ว่าค่าเช่าสูงต่ำแค่ไหน เมื่อต้นปี 2517 ราคาข้าวเฉลี่ยถึงละประมาณ 20 บาท²⁵ ดังนั้นผู้เช่าขนาดใหญ่ที่จ่ายค่าเช่า 14—15 ถัง/ไร่ คิดเป็นเงินสดก็จะเป็นค่าเช่า 280—300 บาท/ไร่ ซึ่งค่อนข้างสูงมาก จริงอยู่อาจมีผู้แย้งว่าในปีใดที่ราคาข้าวเปลือกตกต่ำ มูลค่านั้นก็น้อย แต่ถึงอย่างไรเจ้าของนาก็ยังมีช่องทางมากที่จะเก็บข้าวไว้ขายปลายฤดูหรือตอนที่ข้าวมีราคาดี เขาเหล่านั้นส่วนใหญ่ไม่มีความจำเป็นต้องรีบร้อนขายข้าว

4. การคิดค่าเช่าในอัตรา 4 ใน 9 ของผลผลิตหรือแบ่งครึ่งผลผลิต หากเทียบกับผลผลิตต่อไร่ของชาวนาผู้เช่าทั้งหมดซึ่งเท่ากับ 37 ถังในปีเพาะปลูก 16/17²⁶ และ 29 ถัง/ไร่ ในปีเพาะปลูก 15/16²⁷ ซึ่งแสดงว่าผู้เช่าในอัตราดังกล่าวต้องจ่ายค่าเช่าเฉลี่ยมากถึง 18.5 ถัง/ไร่ ในปี 16/17 และจ่ายในอัตรา 14.5 ถัง/ไร่ ในปี 15/16 สิ่งหนึ่งจะเห็นได้ชัดจากข้อเอาเปรียบลูกนาของเจ้าของนาคือการกำหนดค่าเช่าในอัตรานี้ สิ่งนั้นก็คือลูกนาจะเสียค่าเช่าสูงขึ้นตามผลผลิตต่อไร่ ฉะนั้นความกระตือรือร้นที่จะปรับปรุงการผลิตข้าวของชาวนาที่เสียค่าเช่าแบ่งครึ่งจึงมีน้อย เพราะการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ด้วยการใส่ปุ๋ยซึ่งชาวนาต้องเสียค่าใช้จ่ายเอง ชาวนาจะเสียเปรียบเจ้าของนา เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าการคิดค่าเช่าอัตรานี้จะเพิ่มความทุกข์ยากแก่ผู้เช่าอย่างมาก

5. การที่เจ้าของนาคิดค่าเช่าในอัตราแบ่งครึ่งจะไม่เป็นการเอาเปรียบลูกนาหากเจ้าของนาช่วยค่าใช้จ่ายทำนาด้วย ฉะนั้นความสัมพันธ์ของบุคคลทั้งสองฝ่ายในก้านนี้ก็จะชี้ว่าเจ้าของนาให้ความเป็นธรรมต่อผู้เช่าหรือไม่ด้วย เกี่ยวกับเรื่องนี้จะได้พิจารณาในข้อ 3.4

²⁵ ราคาข้าวเปลือกเฉลี่ยใน อ. ท่าเรือ สถานที่ทำการวิจัยโครงการ “การศึกษาเปรียบเทียบกำไรของการค้าข้าวของผู้ผลิตและผู้รับซื้อ” ประมาณต้นเดือนมีนาคม 2517 ราคาข้าวเปลือกในท้องที่นั้นพุ่งขึ้นสูงเป็นประวัติการณ์ถึงเกือบละ 3,000 บาทเศษ

²⁶ สำนักวิจัย สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, *Op.Cit.*

²⁷ สำนักวิจัย *Ibid.*

3.3.4 อัตราค่าเช่าเป็นเงินสด

ตามตารางที่ 8 มิได้แยกการจ่ายค่าเช่าตามประเภทของชาวนาก็เพราะผู้จ่ายเป็นเงินสดมีจำนวนน้อย แม้ว่าผู้เช่าโดยจ่ายเป็นเงินสดมีไม่มากและอาจทำให้การวิเคราะห์ขาดน้ำหนักไป แต่ผู้เขียนเข้าใจว่าจากข้อมูลตารางนี้จะทำให้เห็นภาพอัตราค่าเช่าเป็นเงินสดได้พอสมควร โดยเฉพาะสามารถที่จะนำไปเปรียบเทียบกับอัตราค่าเช่าที่เป็นข้าวเปลือกได้

ค่าเฉลี่ยของค่าเช่าเท่ากับ 131.03 และ 133.24 บาท/ไร่ ในปี 15/16 และ 16/17 ตามลำดับ หากเทียบกับอัตราค่าเช่าแบ่งครึ่งผลผลิตหรือ 14—15 ถัง/ไร่แล้ว จะเห็นว่าเช่าเป็นเงินสดถูกกว่ามากเพราะคิดเป็นข้าวเปลือกประมาณ 6—7 ถัง/ไร่ เท่านั้น (ราคาข้าวเปลือกในท้องที่เก็บข้อมูลเฉลี่ยประมาณถังละ 20 บาท)

ชาวนากว่าร้อยละ 35 ที่ต้องเสียค่าเช่ามากกว่า 150 บาท/ไร่ ในทั้งสองปี ที่ต้องเสียค่าเช่ามากกว่า 200 บาท/ไร่ มีร้อยละ 10 ในปีเพาะปลูก 16/17

ตารางที่ 8
อัตราค่าเช่าเป็นเงินสด (ร้อยละ)

อัตราค่าเช่า	ปีเพาะปลูก 16/17 N=19*	ปีเพาะปลูก 15/16 N=20*
50—69 บาท/ไร่	5.26	5
70—89 „„	10.53	10
90—109 „„	21.05	20
110—129 „„	5.26	10
130—149 „„	15.78	15
150—169 „„	31.58	30
170—189 „„	—	—
190—209 „„	—	—
201 บาท/ไร่ ขึ้นไป	10.54	5
รวมร้อยละ	100.00	100.0
ค่าเฉลี่ย (\bar{x})	133.24 บาท/ไร่	131.03 บาท/ไร่

* ผู้เช่ามาที่จ่ายเงินสดไม่แยกประเภทชาวนา
ที่มา: สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, การศึกษาเปรียบเทียบกำไรของกรรไกรข้าวของผู้ผลิตและผู้รับซื้อ

8.3.5 การเปลี่ยนแปลงอัตราค่าเช่า

จากตารางที่ 9 ชาวนาผู้เช่าส่วนใหญ่เสียค่าเช่าในอัตราเท่ากันทั้งสองปี กล่าวคือมีชาวนาที่เช่าบางส่วนและเช่าทั้งหมดกว่าร้อยละ 80 ที่ตอบว่าอัตราค่าเช่าเท่าเดิม ผู้ที่ต้องเสียค่าเช่าในอัตราที่เพิ่มขึ้นมีร้อยละ 15 สำหรับผู้เช่าทั้งหมด และร้อยละ 7.7 สำหรับผู้เช่าบางส่วน ส่วนผู้ที่เสียค่าเช่าในอัตราที่ลดลงมีเป็นส่วนน้อยคือร้อยละ 3.8 และร้อยละ 2.3 สำหรับชาวนาที่เช่าบางส่วนและเช่าทั้งหมดตามลำดับ

จุดที่น่าสนใจของการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าเช่าขึ้นอยู่กับเหตุผลการเปลี่ยนแปลงซึ่งจะได้วิเคราะห์ตามตารางที่ 10

ตารางที่ 9

การเปลี่ยนแปลงของอัตราค่าเช่า
(เปรียบเทียบระหว่างปีเพาะปลูก 15/16 กับ 16/17)

(ร้อยละ)

ปี 16/17 อัตราค่าเช่า	เช่า 1 (N=7) (เช่าทั้งหมดแต่มีนาเป็น ของตนเองและให้ผู้อื่น เช่า)	เช่า 2 (N=52) (เช่าบางส่วน)	เช่า 3 (N=44) (เช่าทั้งหมด)
1. เพิ่มขึ้นจาก ปี 15/16	14.3	7.7	15.9
2. ลดลงจาก ปี 15/16	14.3	3.8	2.3
3. เท่ากันทั้งสองปี *	71.4	88.5	81.8
รวมร้อยละ	100.0	100.0	100.0

ที่มา สำนักวิจัย สถาบันวิจัยและพัฒนาบริหารศาสตร์, การศึกษาเปรียบเทียบกำไรของการค้าข้าวของผู้ผลิตและผู้รับซื้อ

* รวมผู้เช่าในอัตราแบ่งครึ่งผลผลิต และ อัตรา 4 ใน 9 ของผลผลิตด้วย

ข้อสังเกตและการวิเคราะห์

1. การที่ชาวนาส่วนใหญ่ตอบว่าอัตราค่าเช่าเท่ากันทั้งสองปีเมื่อพิจารณาในแง่ของอัตราค่าเช่าที่ไม่ตายตัว (เช่นคิคค่าเช่าในอัตราแบ่งครึ่งผลผลิต) ย่อมเปลี่ยนแปลงเมื่อคิดเป็นอัตราตายตัว (เช่น 15 ถัง/ไร่) หากคิดเทียบตามตัวเลขของผลผลิตต่อไร่ (ดูข้อ 3.3.3 ในข้อย่อ 4) ดูแล้วปรากฏว่ามีเพาะปลูก 16/17 อัตราค่าเช่าจะมีอัตราสูงขึ้น ในปี 15/16 และมี 16/17 ครั้งหนึ่งของผลผลิตต่อไร่เท่ากับ 14.5 ถัง และ 18.5 ถัง ตามลำดับ จะเห็นว่าอัตราค่าเช่าเพิ่มขึ้น ฉะนั้นอัตราค่าเช่าที่ไม่ตายตัวจึงมีสหสัมพันธ์ทางบวกกับประสิทธิภาพการผลิต

2. จากตารางที่ 7 พบว่าร้อยละของผู้เช่าในอัตราแบ่งครึ่งของชาวนาประเภทต่าง ๆ เท่ากันทั้งสองปี และมีสัดส่วนค่อนข้างมากที่เช่าในอัตรานี้ จึงกล่าวได้ว่าหากพิจารณาในแง่ผลผลิตต่อไร่ด้วย การเปลี่ยนแปลงของอัตราค่าเช่าส่วนที่เพิ่มขึ้นจากปี 15/16 (ในตารางที่ 9) ควรจะมีสัดส่วนค่อนข้างมาก

3. ฉะนั้นในแง่ของความรู้สึของผู้เช่าน่าจะคิดว่าเจ้าของนาไม่ได้ขึ้นค่าเช่า ซึ่งอาจเข้าใจว่าเป็นความใจดีของเจ้าของนาเพราะที่ปีก็ปีก็เก็บอัตราแบ่งครึ่ง แต่จริงๆ แล้วอัตราที่ไม่ตายตัวนี้อาเปรียบชาวนามาก

3.3.6. เหตุผลที่อัตราค่าเช่าเปลี่ยนแปลงหรือเท่าเดิม

ข้อมูลที่ได้จากตารางที่ 10 เป็นสิ่งที่ชี้แสดงว่าปัจจัยใดบ้างที่เป็นตัวกำหนดอัตราค่าเช่าและปัจจัยใดมีความสำคัญมากน้อยเพียงใด

ข้อสังเกตและการวิเคราะห์

จากการศึกษาได้พบสิ่งที่น่าสนใจหลายประการคือ

1. ความสัมพันธ์ทางสังคม เช่น การเป็นญาติพี่น้อง รู้จักกันมานานเป็นปัจจัยสำคัญที่จะกำหนดอัตราค่าเช่า เช่นในข้อ ข. ตามตารางที่ 10 การที่อัตราค่าเช่าเท่าเดิมทั้งสองปีหรือลดลงนั้น มีผู้เช่าบางส่วนร้อยละ 41.3 และผู้เช่าทั้งหมดร้อยละ 20 ตอบว่าเป็นญาติพี่น้องกับเจ้าของนา ร้อยละ 8.7 และร้อยละ 27.5 ของผู้เช่าบางส่วนและผู้เช่าทั้งหมดตามลำดับ ตอบว่าเช่ากันมานานแล้ว เจ้าของนาจึงเห็นใจ ฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่าในสังคมไทยลักษณะความสัมพันธ์ทางสังคมมีความสำคัญสูง และความสัมพันธ์อันนี้เองที่เป็นตัวกำหนดค่าเช่า ปัจจัยทางเศรษฐกิจมิใช่เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด

2. กว่าร้อยละ 20 ของชาวนาบางส่วนและเช่าทั้งหมดตอบว่าอัตราค่าเช่าเท่ากันทั้งสองปีโดยให้เหตุผลว่า เจ้าของนาเก็บในอัตรานี้มานานแล้วหรือคนอื่นก็กีดค่าเช่าในอัตรานี้ซึ่งเป็นเครื่องชี้ว่าอัตราค่าเช่าไม่เปลี่ยนแปลงเลยมานานแล้ว ซึ่งพอลองข้อสันนิษฐานว่ากรรมนิราคาในชนบทนั้นอาจได้เปลี่ยนแปลงน้อยมาก เจ้าของนาบางส่วนจึงไม่จำเป็นต้องเพิ่มอัตราค่าเช่าและการที่ชาวนาตอบว่าคนอื่นก็กีดค่าเช่าในอัตรานี้อาจทำให้คิดได้ว่าเจ้าของนาจะเปลี่ยนแปลงค่าเช่าในทิศทางเดียวกับผู้อื่นซึ่งในขณะที่ยอดเงินจำกัดลงทุกทีนั้น ตลาดปัจจัยที่ดินก็มีลักษณะเป็นแบบผูกขาดการให้เช่า (Monopsony) ใ้ในแง่ที่อัตราค่าเช่าเท่ากันทั้งนั้น ผู้เช่าเกือบไม่มีทางเลือกเจ้าของนาได้เลย

3. ปัจจัยทางเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่นราคาข้าว ผลผลิตที่ได้เพิ่มขึ้นหรือลดลง หรือคุณภาพของที่ดินก็เป็นปัจจัยที่มีส่วนกำหนดอัตราค่าเช่าบ้าง ร้อยละ 8.7 ของชาวนา ที่เช่าบางส่วนตอบว่า อัตราค่าเช่าเพิ่มขึ้นเพราะราคาข้าวในปีก่อนหน้านั้นมีราคาดี ร้อยละ 2.5 ของชาวนาที่เช่าทั้งหมดตอบว่า อัตราค่าเช่าลดลงเพราะที่นาไม่ดี

ตารางที่ 10

เหตุผลที่อัตราค่าเช่าเปลี่ยนแปลงหรือเท่ากันทั้งสองปี (เทียบปีเพาะปลูก 15/16 กับ 16/17)

(ร้อยละ)

เหตุผลที่อัตราค่าเช่าเปลี่ยนแปลงหรือเท่าเดิม	เช่า 1 (N=6) เช่าทั้งหมดแต่มี นาเป็นของตนเอง และผู้ให้เช่า	เช่า 2 (N=46) (เช่าบางส่วน)	เช่า 3 (N=40) (เช่าทั้งหมด)
<p>ก) อัตราค่าเช่าเท่ากันทั้งสองปีเพราะ</p> <p>1. คนอื่นก็คิดในอัตรานี้ เจ้าของนาเก็บในอัตรานี้มานานแล้ว</p> <p>2. ได้ข้าวพอๆ กันทุกปี</p> <p>3. เจ้าของนาไม่กล้าขึ้นค่าเช่า ค่าเช่าที่เก็บก็สูงอยู่แล้ว</p> <p>4. ในขณะที่ราคาข้าวไม่ดี ชาวนาแย่งกันเช่านา อัตราค่าเช่าจึงเท่าเดิมแทนที่จะลดลง</p> <p>5. เป็นที่นาของวัด</p>	<p>16.7</p> <p>—</p> <p>—</p> <p>—</p> <p>—</p> <p>—</p>	<p>23.9</p> <p>2.2</p> <p>4.4</p> <p>—</p> <p>2.2</p> <p>—</p>	<p>25.0</p> <p>—</p> <p>—</p> <p>—</p> <p>2.5</p>
<p>ข) อัตราค่าเช่าเท่ากันทั้งสองปีหรือลดลงเพราะ</p> <p>1. เป็นญาติพี่น้อง</p> <p>2. เช่ากันมานานแล้ว เจ้าของนาเห็นใจหรือเห็นว่า เป็นชาวนาด้วยกัน</p> <p>3. ที่นาไม่ดี เช่น เป็นนาดอน หรือลุ่มเกินไป ที่นารก</p> <p>4. ชาวนาได้ข้าวน้อยลง เนื่องจากความล้มเหลวในการผลิตเช่นน้ำท่วม ข้าวเป็นโรค เจ้าของนาจึงลดค่าเช่า</p>	<p>33.3</p> <p>33.3</p> <p>16.7</p> <p>—</p>	<p>41.3</p> <p>8.7</p> <p>4.3</p> <p>—</p>	<p>20.0</p> <p>27.5</p> <p>2.5</p> <p>2.5</p>

เหตุผลที่อัตราค่าเช่าเปลี่ยนแปลงหรือเท่าเดิม	เช่า 1 (N=6) (เช่าทั้งหมดแต่มี นาถื่นของตน เองและให้ผู้อื่น เช่า)	เช่า 2 (N=46) (เช่าบางส่วน)	เช่า 3 (N=40) (เช่าทั้งหมด)
5. ชาวนานำข้าวไปขายได้เงินมาแล้วชำระ เป็น ค่าเช่านา	—	—	2.5
ก) อัตราค่าเช่าเพิ่มขึ้นเพราะ			
1. ราคาข้าวตอนต้นปี 2516 มีราคาดีขึ้น	—	8.7	2.5
2. ชาวนาได้ข้าวมากขึ้น	—	—	12.5
3. ตามสัญญาที่ทำไว้	—	4.3	2.5
รวม	100.0	100.0	100.0

ที่มา : สำเนาวิจัย สถาบันวิจัยพัฒนาบริหารศาสตร์, การศึกษาเปรียบเทียบกำไรของการค้าข้าวของผู้ผลิตและผู้รับซื้อ.

3.3.7 เปรียบเทียบอัตราค่าเช่ากับที่อื่นในแถบเดียวกัน

อัตราค่าเช่าที่ชาวนาเช่าอยู่เปรียบเทียบกับที่อื่น ในแถบเดียวกันปรากฏว่าชาวนากว่าร้อยละ 60 ที่ตอบว่าเช่าในอัตราพอ ๆ กัน กว่าร้อยละ 20 ตอบว่าที่ตนเช่าอยู่มีอัตราค่าเช่าต่ำกว่าที่อื่นในแถบเดียวกัน

ตัวเลขนี้ชี้ว่าผู้เช่าจำนวนมากมีโอกาสน้อยเหลือเกินที่จะเปลี่ยนที่เช่าซึ่งกำหนดอัตราค่าเช่าต่ำกว่า เพราะที่ไหน ๆ ในตำบลนั้นต่างก็มีอัตราค่าเช่าพอ ๆ กัน ข้อมูลนี้สามารถสนับสนุนข้อคิดที่ผู้เขียนกล่าวไว้ในข้อ 2 ของ 3.3.6 ว่า ในการที่ปัจจัยที่ดินจำกัดลง ตลาดปัจจัยที่ดินก็มีลักษณะเป็นแบบผูกขาดการให้เช่า

ตารางที่ 11

เปรียบเทียบอัตราค่าเช่ากับที่อื่นในแถบเดียวกัน

ร้อยละ

คำตอบชวามา เมื่อเปรียบเทียบอัตราค่าเช่าที่ท่านเช่าอยู่กับ ที่อื่นในแถบนี้เป็นอย่างใด ?	เช่า 1 (N=7) (เช่าทั้งหมดแต่มีมา เป็นของตนเองและ ให้ผู้อื่นเช่า)	เช่า 2 (N=52) (เช่าบางส่วน)	เช่า 3 (N=45) (เช่าทั้งหมด)
1. ที่เช่าอยู่สูงกว่าที่อื่น	—	9.6	13.3
2. ที่เช่าอยู่ต่ำกว่าที่อื่น	11.1	26.9	20.0
3. พอ ๆ กัน	88.9	63.5	66.7
รวมร้อยละ	100.0	100.0	100.0

ที่มา สำนักรวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, การศึกษาเปรียบเทียบกำไรของการค้าข้าวของผู้ผลิตและผู้รับซื้อ

3.3.8 เหตุผลที่อัตราค่าเช่าต่างกัน (กรณีที่เทียบกับที่อื่นแถบเดียวกัน)

ข้อมูลตามตารางที่ 12 เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับตารางที่ 11 ทั้งนี้โดยได้ถามชวามาที่ตอบในตารางที่ 11 ว่า ที่อื่นในแถบเดียวกันกำหนดอัตราค่าเช่าสูงกว่าหรือต่ำกว่าที่เช่าอยู่เนื่องมาจากเหตุผลอะไร แม้ว่าคำถามที่ได้เป็นคำตอบจากชวามาจำนวนไม่มาก แต่ก็จะเป็นเครื่องชี้เพิ่มเติมจากการวิเคราะห์ตามตารางที่ 10 ถึงปัจจัยที่กำหนดอัตราค่าเช่า จริงอยู่ การถามชวามาตามตารางที่ 10 และ 12 มุ่งที่จะได้ทราบเกี่ยวกับปัจจัยกำหนดอัตราค่าเช่าเช่นเดียวกัน แต่สิ่งที่ต่างกันคือตารางที่ 10 เป็นการดูเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าเช่าใน 2 ปีเพาะปลูก ส่วนตารางที่ 12 ดูเหตุผลในปีเดียวกัน

ตามตารางที่ 12 ได้ให้ข้อยืนยันเช่นเดียวกับตารางที่ 10 ที่ว่าความสัมพันธ์ทางสังคมมีส่วนสำคัญที่สุดในการกำหนดอัตราค่าเช่า จะเห็นได้ชัดจากตัวเลขในตารางว่าร้อยละ 40 ของชวามาที่เช่าบางส่วนตอบว่าที่ที่ตนเช่าอยู่มีอัตราค่าเช่าต่ำกว่าที่อื่น เพราะทำนาของญาติและร้อยละ 30 ของชวามาที่เช่าทั้งหมด ตอบว่าเช่านาที่ทำมานานแล้ว เจ้าของนาจึงไว้ใจ นอกจากนี้ยังมีผู้ตอบที่ไม่แน่ใจว่าอัตราค่าเช่าที่ตนเช่าอยู่นั้นสูงหรือต่ำกว่าที่อื่น แต่ก็ได้ให้เหตุผลตามข้อ ค.1 ในตารางที่ 12 ว่า อัตราค่าเช่าขึ้นอยู่กับความสนิทสนมของเจ้าของนา

ในจำนวนผู้ที่ตอบว่าอัตราค่าเช่าที่อื่นต่ำกว่าที่ตนเช่าอยู่ (มี 12 ราย) ได้ให้เหตุผลที่ไม่เช่าที่ที่มีอัตราค่าเช่าถูกกว่าเพราะหน้าที่มีอัตราค่าเช่าถูกกว่านั้นมีคุณภาพของที่ดินไม่ดีและอยู่ห่างไกลหมู่บ้านไม่สะดวกในการเดินทาง หน้าที่เช่าอยู่มีคุณภาพดีกว่า นอกจากนี้ที่สำคัญคือที่นั้นสำหรับให้เช่ามีอยู่จำกัดมากจึงต้องแย่งกันเช่า

ตารางที่ 12

เหตุผลที่อัตราค่าเช่าต่างกันในกรณีที่เทียบอัตราค่าเช่าที่เช่าอยู่กับที่อื่นในแถบเดียวกัน

คำถามเกี่ยวกับอัตราค่าเช่าที่เช่าอยู่ที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าที่อื่นในแถบนี้เพราะเหตุใด?	เช่า 2 (N=18) (เช่าบางส่วน)	เช่า 3 (N=10) (เช่าทั้งหมด)
ก. ต่ำกว่าที่อื่น เพราะ		
1. ทำนาของญาติหรือของบิดามารดา	44.4	10.0
2. เช่าหน้าที่ทำมานานแล้ว เจ้าของนาไว้ว่างใจ	11.1	30.0
3. ชาวนาที่เช่านาคอยดูแลรักษาที่นาอยู่เสมอ	5.6	—
4. ลักษณะนามีคุณภาพไม่ดี	5.6	30.0
ข. สูงกว่าที่อื่น เพราะ		
1. เจ้าของนาที่เช่าทำอยู่เขาอยากได้ค่าเช่ามาก	11.1	—
2. ลักษณะนามีคุณภาพดี(เช่นน้ำชลประทานเข้าถึง) และนาที่ค่าเช่าถูกกว่าอยู่ไกลจากหมู่บ้าน	16.6	20.0
ค. อาจสูงกว่าหรือต่ำกว่า เพราะ		
1. ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์กับเจ้าของนา	5.6	10.0
รวม ร้อยละ	100.0	100.0

ที่มา: สำนักวิจัย สถาบันพัฒนาสหกรณ์การเกษตร, การศึกษาเปรียบเทียบกำไรของการค้าข้าวของผู้ผลิตและผู้รับซื้อ

3.4 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เช่าและเจ้าของนา

ตามหัวข้อนี้จะพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้เช่าและเจ้าของนาในเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับอัตราค่าเช่าโดยตรง ทั้งนี้เพื่อจะดูว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวชี้แสดงถึงความเป็นธรรม (ต่อผู้เช่า) หรือไม่ ทั้งนี้จะวิเคราะห์จากเงื่อนไขข้อตกลงในการเช่า การช่วยเหลือของเจ้าของนาต่อผู้เช่า ตลอดจนทัศนคติของผู้เช่าเกี่ยวกับการเช่านา

3.4.1 ระยะเวลาในการกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงในการเช่า

ข้อสังเกต

1. กรณีส่วนใหญ่ของการเช่านาไม่มีการทำสัญญาเช่าเป็นหลักฐาน ส่วนมากตกลงกันด้วยวาจา การไม่มีสัญญาเช่าทำให้เจ้าของนามีโอกาสเอารัดเอาเปรียบผู้เช่าได้ เพราะไม่มีหลักฐานยืนยันว่าได้ปฏิบัติตามกฎหมายการควบคุมค่าเช่านาหรือไม่

2. จากตารางที่ 13 ผู้เช่าบางส่วนกว่าร้อยละ 75 และ ผู้เช่าทั้งหมดกว่าร้อยละ 90 ทำการกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงในการเช่ากับเจ้าของนาทุกปี เท่าที่ผู้เขียนได้สนทนากับชาวนาตอนออกทำการวิจัย ส่วนมากมีลักษณะว่าก่อนจะทำงานก็ไปบอกเจ้าของนาว่าปีนั้นจะทำนาอีกและตกลงอัตราค่าเช่ากัน ซึ่งส่วนมากก็ไม่ต้องเจรจากันมากเพราะเป็นที่เข้าใจว่าเช่าในอัตราเดิม การติดต่อกันแบบไม่มีพิธีรีตองเป็นลักษณะของคนในชนบทอยู่แล้ว ชาวชนบทไม่ชอบทำสัญญาเพราะเห็นว่าเป็นการยุ่งยาก ในเรื่องทั่วไป หากผู้ใดผิดสัญญาบ่อยครั้งก็อาจถูก “การลงโทษทางสังคม” (social sanction) ขึ้นเอง เช่น ไม่มีใครอยากคบค้าสมาคมด้วย สังคมชนบทเป็นสังคมในวงแคบหากผู้ใดทำตัวไม่เหมาะสมคนในสังคมนั้นก็จะรู้กันทั่วไป อย่างไรก็ตาม “การลงโทษทางสังคม” อาจไม่มีอิทธิพลต่อเจ้าของนาเท่าไรนัก เพราะกรณีส่วนใหญ่ผู้เช่านาคกเป็นเบี้ยล่างเจ้าของนาเสมอ

3. มีชาวนาส่วนหนึ่งที่ทำงานไปเรื่อย ๆ ไม่ต้องตกลงอะไรกับเจ้าของนาเป็นรายปี ซึ่งอาจเป็นญาติมิตรกับเจ้าของนาหรือมีความสนิทสนมกันอย่างมาก

ตารางที่ 13

ระยะเวลาในการกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงในการเช่า

ตกลงกันเป็นรายปีหรือระยะเวลา	เช่า 1 (N = 7) (เช่าทั้งหมดขึ้นมา เป็นของตนเองและ ให้ผู้อื่นเช่า)	เช่า 2 (N = 52) (เช่าบางส่วน)	เช่า 3 (N = 45) (เช่าทั้งหมด)
ตกลงกันเป็นรายปี	92.3	78.8	93.3
ตกลงกันในระยะเวลา 2 ปี	—	3.8	—
ตกลงกันในระยะเวลา 3 ปีขึ้นไป หรือผู้เช่าทำงานไปเรื่อยๆ ก็ยืม ก็ได้	7.7	17.4	6.7
รวมร้อยละ	100.0	100.0	100.0

ที่มา: สำนักรวิจัย สถาบันพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและย่อม กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

3.4.2 ผู้รับผิดชอบในการขนและเสียค่าใช้จ่ายในการขนข้าวเปลือกส่วนที่เป็นค่าเช่า

ข้อสังเกต

1. ในเรื่องการขนข้าวและเสียค่าใช้จ่ายในการขนส่งข้าวเปลือกส่วนที่เป็นค่าเช่าปรากฏว่าเจ้าของนาหว่าร้อยละ 50 ที่ขนข้าวและเสียค่าใช้จ่ายในการขนส่งเอง
2. มีกรณีที่เจ้าของนาที่เอาเปรียบผู้เช่ากล่าวคือเก็บร้อยละ 20 ของชาวนาที่เช่าบางส่วนและชาวนาที่เช่าทั้งหมดต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขนส่ง หากจะพิจารณาอย่างเป็นธรรมแล้วการจ่ายค่าขนส่งควรเป็นควมรับผิดชอบของเจ้าของนาทั้งหมดเพราะข้าวเปลือกส่วนที่เป็นค่าเช่านั้นก็ถือกรรมสิทธิ์ของเจ้าของนาอยู่แล้ว จากกรณีนี้ก็พอยืนยันว่าเจ้าของนาที่เอาเปรียบชาวนาผู้เช่าก็มีอยู่ไม่น้อย การที่ผู้เช่าต้องจ่ายค่าขนส่งเองก็เท่ากับเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิตข้าวเข้าไปอีกพอสมควร การขนส่งข้าวเปลือกในแถบที่ทำการวิจัยส่วนมากขนส่งโดยรถยนต์
3. ในกรณีที่ชาวนาต้องรับผิดชอบในการขนส่งไม่ว่าจะเป็นผู้เสียค่าขนส่งเองหรือเจ้าของนาเป็นคนจ่ายค่าขนส่งเอง ปรากฏว่าชาวนาที่เช่าบางส่วนคิดเป็นร้อยละ 44.3 และชาวนาที่เช่าทั้งหมดคิดเป็นร้อยละ 39.6 ที่ต้องขนส่ง การรับผิดชอบในที่นี้หมายถึงการติดต่อ

หารถยนต์ดำเนินการขนข้าวและนำข้าวไปให้ที่บ้านของเจ้าของที่นาให้เรียบร้อย ในหลายกรณีที่ไม่ใช้รถยนต์ผู้เช่านาก็ต้องระดมแรงงานคนในครอบครัวเพื่อนำข้าวไปเอง

ตารางที่ 14

ผู้รับผิดชอบในการขนและเสียก่าใช้จ่ายในการขนข้าวเปลือกส่วนที่เป็นค่าเช่า

ผู้รับผิดชอบ	เช่า 1 (N = 7) (เช่าทั้งหมดแต่มีมาก เป็นของตนเองและ ให้ผู้อื่นเช่า)	เช่า 2 (N = 43) (เช่าบางส่วน)	เช่า 3 (N = 43) (เช่าทั้งหมด)
เจ้าของที่นาเป็นผู้ขนส่งและเสียก่าขนส่งเอง	80.0	53.5	55.8
เจ้าของที่นาเป็นผู้ขนส่งแต่ชาวนาเสียก่าขนส่ง	—	2.2	4.6
ชาวนาเป็นผู้ขนส่งและเสียก่าขนส่ง	10.0	16.3	14.0
ชาวนาเป็นผู้ขนส่งแต่ไม่เสียก่าขนส่ง	10.0	23.3	16.0
ชาวนาเป็นผู้ขนส่งแต่เจ้าของนาเสียก่าขนส่ง	—	4.7	9.3
รวมร้อยละ	100.0	100.0	100.0

ที่มา สำนักวิจัย สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, การศึกษาเปรียบเทียบกำไรของเกษตรกรข้าวของผู้ผลิตและผู้รับซื้อ

3.4.3 เจ้าของที่นาเคยให้คำแนะนำผู้เช่านาด้านเทคนิควิธีการผลิตหรือเคยให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนและอื่น ๆ หรือไม่

การที่จะพิจารณาว่าเจ้าของนาให้ความเป็นธรรมต่อผู้เช่านาหรือไม่ นอกจากจะดูที่อัตราค่าเช่า และเงื่อนไขข้อตกลงการเช่าอื่น ๆ แล้ว สิ่งที่สำคัญประการหนึ่งก็คือเจ้าของนามีการช่วยเหลือออกค่าใช้จ่ายการผลิตตลอดจนแนะนำด้านการผลิตหรือไม่อย่างไร

จากตัวเลขในตารางที่ 15 เป็นเครื่องยืนยันว่าเจ้าของนาไม่สนใจที่จะให้ความช่วยเหลือผู้เช่านาแต่อย่างใดทั้งสิ้น ร้อยละ 88.5 ของชาวนาที่เช่าบางส่วน และร้อยละ 80 ของชาวนาที่เช่าทั้งหมด ไม่เคยได้รับการแนะนำจากเจ้าของนาที่จะปรับปรุงการผลิตและไม่เคยได้รับการช่วยเหลือค่าน้ำค่าใช้จ่ายในการทำนาเลย

เจ้าของนาส่วนน้อยเหลือเกินที่มีความเมตตาต่อลูกนาโดยช่วยออกค่าใช้จ่ายในการผลิตข้าวบางส่วน เพียงร้อยละ 1.9 ของชาวนาที่เช่าบางส่วนและร้อยละ 4.4 ของชาวนาที่เช่าทั้งหมดที่ได้รับการช่วยเหลือบ้าง

ตารางที่ 15

เจ้าของนาให้คำแนะนำด้านการผลิตหรือการช่วยเหลือด้านอื่น ๆ ต่อผู้เช่านาเพียงใด

เจ้าของนาเคยแนะนำช่วยเหลือลูกนาด้านใดบ้าง?	เช่า 1 (N = 7) (เช่าทั้งหมดแต่มีนาเป็นของตนเองและให้ผู้อื่นเช่า)	เช่า 2 (N = 52) (เช่าบางส่วน)	เช่า 3 (N = 45) (เช่าทั้งหมด)
ไม่เคยแนะนำช่วยเหลืออะไรเลย	100.0	88.5	80.0
เคยแนะนำเรื่องการใส่ปุ๋ย	—	3.8	4.4
เคยแนะนำเรื่องการทคหน้าเข้านา	—	5.8	8.9
เคยแนะนำเรื่องวิธีการทำนา	—	—	2.3
เคยช่วยเหลือออกค่าใช้จ่ายในการผลิตข้าว เช่น ช่วยออกค่าปุ๋ย	—	1.9	4.4
รวมร้อยละ	100.0	100.0	100.0

ที่มา สำนักรวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, การศึกษาเปรียบเทียบค่าไร่ของการค้าข้าวของผู้ผลิตและการรับซื้อข้าวสังกะต

1. การที่เจ้าของนามิได้ให้การเหลียวแลชาวนาที่เช่านาทำ นอกจากเพียงแค่อรับเอาค่าเช่านั้นเป็นการเอาเปรียบผู้เช่าอย่างยิ่ง ผลอันนี้ทำให้ผู้เช่าขาดความกระตือรือร้นที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต แม้ว่าจะกระตือรือร้นก็ขาดแคลนทุน อัตราค่าเช่าที่ต้องจ่ายก็อยู่ใน

เกณฑ์สูง ปัญหาเหล่านี้ชาวนาผู้เช่าคงอยู่ในภาวะจำยอม เจ้าของนาจะกำหนดเงื่อนไขอย่างไร ชาวนาจึงต้องปฏิบัติตามเพราะที่นาสำหรับให้เขานั้นมีน้อยมากเกือบไม่มีโอกาสที่จะเปลี่ยนที่เช่าได้เลย

2. คำแนะนำที่จะปรับปรุงการผลิตนั้น ผู้เป็นเจ้าของนาก็อาจมีข้อจำกัดใน ด้านความรู้เทคนิคการผลิตสมัยใหม่เช่นกัน เจ้าของนาหลายคนก็เป็นชาวนาเช่นเดียวกัน การถ่ายทอดความรู้เหล่านั้นก็ย่อมเป็นไปได้ไม่่ง่ายนัก มีบางกรณีที่เราไม่จริงก็คัดค้านลูกเราก็มี เช่นที่ ผู้เขียนเคยสนทนากับชาวนาระหว่างออกไปทำการวิจัย ทราบว่ามีเจ้าของนาหลายรายที่ไม่ยอม ให้ลูกนาใส่ปุ๋ยในนาของตนโดยอ้างว่าดินจะแข็งและเสียหายในที่สุด จริงอยู่กรณีนั้นก็อาจเกิดขึ้น ได้หากใส่ปุ๋ยมากหรือใส่ปุ๋ยผิดคอกันหลาย ๆ ปี ความจริงทางแก้ก็มีโดยการใส่ปุ๋ยขาวหรืออาจใส่ ปุ๋ยในอัตราพอเหมาะพอควรไม่มากเกินไป การคัดค้านเช่นนี้เน้นว่าเป็นการเอาเปรียบผู้เช่านา เช่นเดียวกัน

3.4.4 ทักษะคติของผู้เช่านาคำนการเช่าว่าเสียเปรียบหรือไม่

จากการวิเคราะห์หลาย ๆ ประเด็นที่กล่าวมานั้น ชี้แสดงว่าเจ้าของนาเอาเปรียบผู้เช่า หลายกรณี หากจะมาดูความรู้สึกของผู้เช่านาดูบ้างว่า ทักษะคติส่วนรวมที่เขามีต่อการเช่านาหรือ เจ้าของนาเป็นไปในลักษณะใดยอมจะเป็นส่วนที่แสดงอย่างหนักแน่นลงไปอีกว่าในใจของชาวนา เหล่านี้จริง ๆ แล้วเขาคิดอย่างไร

ตารางที่ 16

ทัศนคติของผู้เข้ามาดำเนินการเช่าว่าเสียเปรียบหรือไม่
(คำถามชวนา ที่มีคนพูดว่า ชาวนาผู้เช่าเสียเปรียบเจ้าของนาในเรื่องการเช่าทุกประตู ท่าน
เห็นด้วยหรือไม่?)

(ร้อยละ)

	เช่า 1 (N=41)* (เช่าทั้งหมดแต่มีนา เป็นของตนเอง และ ให้ผู้อื่นเช่า)	เช่า 2 (N=50) (เช่าบางส่วน)	เช่า 3 (N=44) (เช่าทั้งหมด)
เห็นด้วย	63.3	86.0	90.9
ไม่เห็นด้วย	22.0	12.0	9.1
ไม่แน่แล้วแต่ข้อตกลงของเจ้าของนาและผู้เช่า	4.9	2.0	—
ไม่แน่โดยไม่ระบุเหตุผล	9.8	—	—
รวมร้อยละ	100.0	100.0	100.0

ที่มา สำนักวิจัย สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, การศึกษาเปรียบเทียบกำไรของการค้าข้าวของผู้ผลิตและผู้รับซื้อ

* รวมชาวนาที่ทำนาของตนเองทั้งหมดด้วย

ข้อสังเกตและการวิเคราะห์

1. ชาวนาที่เช่าบางส่วนจำนวนสูงถึงร้อยละ 86 และ ชาวนาเช่าทั้งหมดถึงร้อยละ 90 ที่ตอบว่าเห็นด้วยว่าตนเสียเปรียบดำเนินการเช่านา ต่อคำถามชั้นนี้ ได้สอบถามชาวนาผู้ที่ทำนาของตนเอง (ตามสคมภ์ที่ 2 ตารางที่ 16) ด้วย พบว่ามีร้อยละ 63 ที่เห็นด้วยว่าผู้เช่านาเสียเปรียบ จะเห็นว่าจำนวนร้อยละของชาวนากลุ่มนี้ที่ตอบว่าเห็นด้วยต่างกับสองกลุ่มแรกมาก ชาวนาที่ทำนาตนเองที่ไม่เห็นด้วยมีสูงถึงร้อยละ 22 และตอบว่าไม่แน่ว่าเสียเปรียบหรือไม่เสียเปรียบอีกร้อยละ 14

2. การที่ชาวนากลุ่มที่ทำนาของตนเอง (มีผู้เช่าป็นตัวเล็กน้อยเพียง 7 ราย ในจำนวน 41 ราย ตามสมมุติที่ 2 ในตาราง 16) มีจำนวนร้อยละที่เห็นด้วยต่างจากชาวนาอีกสองกลุ่มนั้น มีเหตุผลที่สามารถอธิบายได้คือชาวนาที่มีนาเป็นของตนเองไม่น้อยที่เป็นเจ้าของนา เพราะพวกนี้มีนามากพอที่จะให้คนอื่นเช่าเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ได้ ความรู้สึกเข้าข้างตนเองก็ย่อมอาจมีบ้าง ความเห็นนี้ผู้เขียนไปประสพด้วยตนเองจากการสัมภาษณ์ชาวนาประเภทมีนาของตนเองและให้คนอื่นเช่าหลายสิบราย

3.5 ประสิทธิภาพในการผลิตของผู้เช่านา

นักเศรษฐศาสตร์มักมีฐานคติ (assumption) ว่าประสิทธิภาพในการผลิตของผู้เช่านาทำต่ำกว่าผู้มีนาเป็นของตนเอง ตัวเลขตามตารางที่ 17 ก็สนับสนุนความคิดดังกล่าว จากตารางที่ 17 ผลผลิตต่อไร่ของชาวนา 3 ประเภทมีความแตกต่างกันเล็กน้อย ซึ่งชาวนาที่มีนาเป็นของตนเองมีผลผลิตต่อไร่สูงกว่าชาวนาประเภทเช่านาบางส่วน และเช่านาทั้งหมด ในปีเพาะปลูก 16/17 ชาวนาประเภทที่มีนาเป็นของตนเอง ชาวนาที่เช่าบางส่วน และชาวนาที่เช่าทั้งหมดมีผลผลิตต่อไร่ 39.11 ถึง 38.94 ถึง และ 36.93 ถึงตามลำดับ และในปีเพาะปลูก 15/16 ต่ำกว่านั้น คือเป็น 35.39 ถึง 33.90 ถึง และ 28.52 ถึงตามลำดับ หากพิจารณาการเพิ่มขึ้นของผลผลิตต่อไร่ของสองปีเป็นร้อยละแล้วจะเห็นว่า ในปีเพาะปลูก 16/17 ผลผลิตต่อไร่ของชาวนาที่มีนาเป็นของตนเอง ชาวนาที่เช่าบางส่วนและชาวนาที่เช่าทั้งหมดเพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้านั้นเป็นร้อยละ 10.46 ร้อยละ 14.87 และร้อยละ 21.03 ตามลำดับ

ตารางที่ 17
ผลผลิตต่อไร่ (จำแนกตามขนาดประเภทต่างๆ)

ประเภทขนาด	จำนวน ชาว ที่สัมภาษณ์	ปีเพาะปลูก 16/17			ปีเพาะปลูก 15/16		
		ผลผลิต(กั)	พื้นที่(ไร่)	ผลผลิตต่อไร่ (กั)	ผลผลิต (กั)	พื้นที่ (ไร่)	ผลผลิตต่อไร่ (กั)
(1) มีนของตนเอง	53	75,890	1,927.50	39.11	64,190	1,814	35.39
(2) เข้าร่วมส่วน	53	100,000	2,568.00	38.84	77,839	2,203	35.30
(3) เข้าร่วม	52	77,914	2,109.75	36.93	59,164	2,074.75	28.52
รวมเฉพาะ (2)+(3)	105	177,914	4,677.75	38.03	136,913	4,369.75	31.33
รวมทั้ง (1)+(2)+(3)	158	253,804	6,605.25	36.35	201,103	6,184.25	32.52

ที่มา สัมภาษณ์ สถาบันวิจัยพัฒนาบริหารศาสตร์. การศึกษาร่วมกับเกษตรกร. การศึกษาเปรียบเทียบค่าใช้ของเกษตรกรผู้ปลูกข้าว

ข้อสังเกตและการวิเคราะห์

1) การที่ผลผลิตต่อไร่ของชาวนาทุกประเภทในปีเพาะปลูก 16/17 สูงกว่าปี 15/16 นั้น มีสาเหตุเนื่องมาจากในปีเพาะปลูก 16/17 ชาวนาในท้องถิ่นนั้นนิยมใช้ปุ๋ยวิทยาศาสตร์กว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนี้ในปีเพาะปลูก 15/16 นาบางส่วนได้รับความเสียหายจากน้ำท่วม ข้าวเป็นโรคและแห้งแล้ง (ส่วนที่ชลประทานเข้าไม่ถึง) และที่ปรากฏว่าผลผลิตต่อไร่ของชาวนาที่เช่าทั้งหมดในปีเพาะปลูก 16/17 เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้านั้นในร้อยละที่สูงสุด เมื่อเทียบกับชาวนาประเภทอื่นนั้นเนื่องมาจากปีเพาะปลูก 15/16 การเพาะปลูกข้าวได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ เช่นน้ำท่วม หรือแห้งแล้งอันเนื่องมาจากชลประทานยังเข้าไม่ถึง จึงทำให้ผลผลิตต่อไร่ปี 15/16 ต่ำมาก

2) การจะดูว่าผลผลิตต่อไร่จะมีการเปลี่ยนแปลง อย่างไร และ สาเหตุ ของการเปลี่ยนแปลงนั้นสืบเนื่องมาจากอะไร ควรต้องดูแนวโน้มของหลาย ๆ ปี ซึ่งจะได้ข้อสรุปที่มีน้ำหนักและแน่ชัดจริง ๆ

3) เป็นที่น่าสังเกตว่าชาวนาที่ไม่มีนาเป็นของตนเองเลย มีประสิทธิภาพ การผลิตต่ำสุด ส่วนชาวนาที่เช่าบางส่วนซึ่งที่มีดินเป็นของตนเองบ้างมีผลผลิตต่อไร่มากกว่าเล็กน้อย ที่ว่าทำไมผลผลิตต่อไร่ของชาวนาที่ไม่มีนาเป็นของตนเอง ต่ำที่สุดนั้นมีเหตุผลเนื่องมาจาก

1. ชาวนาประเภทนี้ไม่มีทุนเพียงพอที่จะซื้อปุ๋ยเพื่อปรับปรุงการผลิต
2. อัตราค่าเช่าสูงทำให้ผลผลิตส่วนเกินที่เหลือจากค่าเช่าที่จะนำไปขายมีน้อย การขาดแคลนทุนจึงมีเรื่อยไป
3. เจ้าของนาไม่สนใจที่จะช่วยเหลือผู้เช่านา เพื่อ จะ ปรับปรุง ประสิทธิภาพ การผลิตเลยเห็นได้จากเจ้าของนาส่วนใหญ่ไม่ออกค่าใช้จ่ายในการทำนา
4. การขาดความกระตือรือร้น ของ ผู้เช่านาที่ จะ ปรับปรุงประสิทธิภาพ การ ผลิต เหตุผลก็น่าจะเป็นเพราะที่ดินที่ไม่ใช่เป็นที่ดินของตนเอง หรือเจ้าของนาไม่ช่วยส่งเสริมให้ปรับปรุง

4) การที่จะปรับปรุงผลผลิตต่อไร่ของชาวนาที่ไม่มีที่ดินของตนเอง สามารถทำได้ในทางหนึ่ง คือโดยให้มีการควบคุมค่าเช่า เพราะการควบคุมค่าเช่าจะช่วยให้ผู้เช่าปรับปรุงการผลิตให้ได้ผลมากยิ่งขึ้น²⁸ ผู้เช่านาเต็มใจที่จะเพิ่มค่าใช้จ่ายเพื่อปรับปรุงผลผลิตเพราะเขาเห็น

²⁸ โปรดดูการวิเคราะห์ในแง่ฤกษ์ได้จาก กองนโยบายที่ดิน, กรมพัฒนาที่ดิน, ความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนา 5 จังหวัดในภาคกลาง พ.ศ. 2507 (กรุงเทพฯ: กรมพัฒนาที่ดิน, 2508) ภาคผนวก 1 (ท้ายเล่ม)

ว่ามีโอกาสที่จะมีรายได้เพิ่มขึ้น และอีกทางหนึ่งก็จะช่วยให้ผู้ไม่มีที่นาที่จ่ายค่าเช่าอัตรแบ่งครึ่งผลผลิตปรับปรุงผลผลิตต่อไร่ ก็คือการทำเจ้าของ นายอมออกค่าใช้จ่าย ในการผลิตครึ่งหนึ่งของทั้งหมด²⁹ ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของที่นากับผู้เช่าจะดีขึ้นเสมือนเป็นส่วนในการผลิตข้าวนาแปลงนั้นร่วมกัน

4. ว่าด้วยพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา

ตามที่ได้อภิเคราะห์ในตอนสามนั้น จะเห็นได้ว่า ผู้เช่านาเสียเปรียบเจ้าของนา อยู่มาก ผลึกทางกฎหมายเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้ผู้เช่าได้รับความเป็นธรรมยิ่งขึ้น ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรีได้ตรา พ.ร.บ. ควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ขึ้นมุ่งที่จะให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เช่านา แต่ผลในทางปฏิบัติปรากฏว่าไม่สามารถช่วยเหลือชาวนาได้ ดังนั้นต่อมา ในรัฐบาลสมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี พ.ร.บ. ควบคุมการเช่านา ฉบับใหม่ จึงได้ถูกตราขึ้นเมื่อปลายปี 2517 เหตุผลในการใช้ พ.ร.บ. ฉบับนี้มีว่า “โดยที่พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493 ซึ่งใช้นับตั้งอยู่ในปัจจุบันยังไม่เหมาะสม เพราะสภาพการทำนาเปลี่ยนแปลงไป มาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวจึงไม่เพียงพอ ประกอบกับวิธีการกำหนดค่าเช่านาขึ้นสูง ซึ่งกำหนดไว้เป็นการแน่นอนในกฎหมายนั้นยังไม่เป็นธรรม สมควรกำหนดตามสภาพของท้องที่ และประเภทของข้าวหรือพืชไร่ที่เพาะปลูกโดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการลงทุนของผู้เช่านาด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น”³⁰

สิ่งที่จะพิจารณาในตอนนั้นก็คือ สาระสำคัญของกฎหมายฉบับใหม่นี้มีข้อดีอะไรบ้าง จะช่วยเหลือผู้เช่านาได้เพียงใด ในแง่ปฏิบัติจะเกิดผลอย่างไรจริงหรือไม่เพียงใด

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของ พ.ร.บ. ฉบับนี้ โดยทั่วไปแล้วจะเห็นว่าชาวนาที่เช่านาทำ จะได้รับประโยชน์มากกว่า พ.ร.บ. ฉบับเดิม อย่างไรก็ตามในหลาย ๆ ประเด็นในแง่ของการปฏิบัติ อาจมีปัญหามาก พ.ร.บ. ฉบับนี้มีสาระสำคัญที่ควรพิจารณาดังนี้

4.1 วิธีการกำหนดอัตราค่าเช่า³¹

กฎหมายได้กำหนดให้มีอัตราค่าเช่าขึ้นสูงในแต่ละท้องที่ไว้ ซึ่งเป็นอัตราสูงสุดที่เจ้าของที่ดินจะสามารถคิดเก็บจากผู้เช่าได้ การกำหนดค่าเช่าสูงสุดจะถูกกำหนดโดยการพิจารณาจาก

²⁹ โปรดดูกรวิเคราะห์ในแง่ทฤษฎีได้จาก *Ibid.*, ภาคผนวก 2 (ท้ายเล่ม)

³⁰ พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา 2517 ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่ม 91 ตอนที่ 215, 17 ธันวาคม 2517, หน้า 81.

³¹ มาตรา 11, *Ibid.*, หน้า 8-9.

คณะกรรมการควบคุม การเช่านา ประจำ จังหวัดร่วม กับคณะกรรมการ ควบคุมการเช่านา ประจำ อำเภอซึ่งมีวิธีการดังนี้ ก่อนอื่นคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัดจะกำหนด “ผลผลิตหรือรายได้ขั้นสูง” ของข้าว หรือพืชไร่แต่ละประเภทที่นิยมปลูกในจังหวัดก่อน จากนั้นให้หักค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการลงทุนทำนาของผู้เช่านออกจากผลผลิต หรือรายได้ขั้นสูงนั้น ทั้งนี้กำหนดว่าจะต้องหักออกไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของผลผลิตขั้นสูง ส่วนที่เหลือจึงนำมาคิดเป็นค่าเช่าขั้นสูง ซึ่งคิดได้ไม่เกินครึ่งหนึ่งของส่วนที่เหลือดังกล่าว

การกำหนดอัตราค่าเช่าดังกล่าวนี้ทำให้ความเป็นธรรม ต่อผู้เช่านามากพอสมควร จุดสำคัญที่ต้องพิจารณาก็คือในทางปฏิบัติจะทำได้แค่ไหน

ปัญหาในทางปฏิบัติ

เจ้าหน้าที่จะสามารถกำหนดผลผลิตหรือรายได้ขั้นสูง และค่าใช้จ่ายในการทำนาได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงหรือไม่ เพียงใด ปัญหานี้เป็นเรื่องไม่ง่าย เจ้าหน้าที่ที่ตำหนิควรต้องเป็นผู้มีความสามารถในการหาข้อมูลที่ถูกต้องตามระเบียบวิธีการสำรวจวิจัยพอสมควร มิใช่ว่าจะไปสอบถามจากคนที่เกี่ยวข้อง 5 คน 10 คน แล้วก็มาสรุปผลเอาเลย ผู้เขียนเป็นห่วงเรื่องนี้มากก็เพราะที่ผ่านมา ข้อมูลสถิติที่ดำเนินการรวบรวมโดยทางราชการจำนวนไม่น้อยที่มีความน่าเชื่อถือน้อยมาก และบางข้อมูลก็ให้ความจริงที่ขัดแย้งกัน การจะได้ข้อมูลที่ใกล้เคียงความจริงนอกจากเจ้าหน้าที่ต้องมีความสามารถพอสมควรแล้ว ยังต้องเป็นผู้ที่เสียสละ ออกพบปะสอบถามชาวบ้านอยู่เสมอดี และที่สำคัญที่สุด เจ้าหน้าที่ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตอย่างแท้จริง

4.2 การลดหย่อนค่าเช่า³²

ในปีใดการทำนาไม่ได้ผล โดยมีใช้ความผิดของผู้เช่านา เช่น เนื่องจากภัยธรรมชาติ ถ้าได้ผลผลิตต่ำกว่า 3 ใน 4 ของผลผลิตขั้นสูงที่กำหนด ผู้เช่านาเสียค่าเช่าลดลงตามส่วนของผลผลิตที่ได้รับต่ำกว่าผลผลิตขั้นสูงดังกล่าว หากได้ผลผลิตต่ำกว่า 1 ใน 3 ของผลผลิตขั้นสูงเจ้าของนาจจะเก็บค่าเช่าไม่ได้ จะเห็นว่าเรื่องนี้ก็ให้ความเป็นธรรมต่อผู้เช่านาคือ อย่างไรก็ตามหากในปีต่อไป ถ้าคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอเห็นว่าการทำนาของผู้เช่านาได้ผลสมบูรณ์ เจ้าของนาจอาจเพิ่มอัตราค่าเช่าในปีนั้นได้ แต่ไม่เกิน 1 ใน 5 ของอัตราที่กำหนด ทั้งนี้โดยได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการอำเภอ

³² มาตรา 24, 25 และ 26 *Ibid.*, หน้า 16-17.

4.3 การทำสัญญาเช่า

กฎหมายฉบับใหม่ก็ยังคงมีลักษณะเช่นเดียวกับ ฉบับเดิมที่ไม่ได้บังคับให้มีการทำสัญญาเช่าเป็นลายลักษณ์อักษร ประเด็นนี้ทำให้ผู้เช่าเสียเปรียบมาก เพราะเจ้าของนาจาจกำหนดค้ำค่าเช่าสูงกว่าที่บัญญัติไว้ในกฎหมายก็ได้ หากมีการฟ้องร้องกันขึ้นมา การหาหลักฐานพยานที่จะยืนยันการเช่านั้นก็เป็นการลำบาก โดยปรกติ เจ้าของนาจักเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นนั้น ๆ อยู่แล้ว การกำหนดค้ำค่าเช่านั้นหลายกรณีอาจเกินกว่าอัตราที่บัญญัติไว้ในกฎหมายก็ได้ โดยผู้เช่ามักยินยอม เพราะที่ให้เช่าก็มีจำกัด จึงเป็นฝ่ายที่ต้องฟังฟังเจ้าของนาจ

4.4 ระยะเวลาการเช่า³³

ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการเช่าไว้คราวละไม่น้อยกว่า 6 ปี เมื่อสิ้นระยะเวลาและถ้าผู้ให้เช่าไม่ได้บอกเลิกการให้เช่า และผู้เช่ายังทำนาในที่นานนั้นต่อไป ให้ถือว่า ได้มีการเช่านานนั้นต่อไปอีกครั้งละ 6 ปี นับว่าผู้เช่ามีหลักประกันมั่นคงพอสมควร

4.5 การปรับปรุงที่นาเพื่อเพิ่มผลผลิต³⁴

กฎหมายฉบับนี้กำหนดว่าหากเจ้าของนาจได้ออกค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงที่นา เช่น การทำลำรางส่งน้ำ ปรับระดับพื้นที่เพื่อให้ได้ผลผลิตสูงขึ้น ผู้ให้เช่าอาจขอเงินหรือผลประโยชน์หรือปรับปรุงค่าเช่านาให้สูงขึ้นได้ ในทำนองเดียวกันหากผู้เช่านาได้ออกค่าใช้จ่ายไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว ผู้เช่านาจักชอบที่จะขอลดหย่อนเช่าเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายที่เสียไปได้เช่นเดียวกัน

หากพิจารณาโดยสรุปแล้ว ข้อดีของกฎหมายฉบับนี้ก็มียหลายประการ แต่นำเป็นห่วงว่าในแง่ปฏิบัติจะช่วยชาวนาได้ไม่มากนัก เพราะวิธีการกำหนดค้ำค่าเช่าที่นาจจะเกิดปัญหามากที่สำคัญที่สุด เจ้าหน้าที่ต้องทำงานด้วยความซื่อสัตย์และเสียสละจริง ๆ เท่าที่ผู้เขียนได้สอบถามชาวนาที่เช่านาที่อีสาน ในระหว่างออกไปทำการวิจัยสนามที่นั่น ปรากฏว่ามีชาวนาที่เช่านาทำส่วนใหญ่ไม่ทราบว่า รัฐบาลได้ประกาศใช้กฎหมายควบคุมการเช่าฉบับใหม่แล้ว ที่แยกจากนั้นก็คือ ผู้เช่าส่วนใหญ่ไม่ทราบว่ามียกฎหมายควบคุมการเช่า พ.ศ. 2493 เรื่องนี้จะไปกำหนดชาวนาไม่ได้ การให้ข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทุกข์สุขของราษฎรเป็นหน้าที่ทางหน่วยราชการในส่วนภูมิภาคอยู่แล้ว ตัวอย่างนี้ก็ชี้ให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพของการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคอย่างชัดเจน

³³ มาตรา 5 *Ibid.*, หน้า 4.

³⁴ มาตรา 21 และ 22 *Ibid.*, หน้า 13-14.

ถึงแม้ว่าผู้เช่าจะทราบว่ามีกฎหมาย แต่ก็ไม่แน่ว่าเขาจะกล้าใช้กฎหมายเพื่อต่อรองกับเจ้าของนาได้แค่ไหน สภาพความเป็นจริงปรากฏชัดอยู่ทั่วไปว่า ผู้เช่านาเกรงใจและตกเป็นเหยื่อล่างเจ้าของนาอยู่มาก จึงเป็นสิ่งที่น่าคิดว่าแม้ว่ากฎหมายฉบับใหม่ได้ถือกำเนิดขึ้น มีคณะกรรมการควบคุมการเช่าประจำตำบลคอยสอดส่องเรื่องเหล่านี้ก็ตาม คงจะมีผู้เช่าไม่น้อยที่จะยอมจ่ายค่าเช่าสูงกว่าที่กำหนดโดยคณะกรรมการเช่า ๆ การสมยอมเหล่านั้นมิได้เกิดขึ้นจากความเต็มใจของผู้เช่าเสมอไป แต่อาจเกิดจากความจำเป็นบังคับเช่นเดียวกับกรณีของผู้กู้เงินที่ยอมจ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูงกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายมาก ๆ นอกจากนี้หากมองในแง่ความรู้ที่จำเป็นในการแก้กฎหมายชาวนาก็เสียเปรียบตรงที่รู้เรื่องกฎหมายน้อยกว่าเจ้าของนา เมื่อเกิดมีปัญหาอยากร้องเรียนเพื่อขอความเป็นธรรมบางเรื่องต่อเจ้าหน้าที่ ชาวนาเป็นจำนวนมากไม่กล้าที่จะเข้าหาเจ้าหน้าที่ จุดสำคัญจึงอยู่ที่ว่า กลไกของระบบราชการไทยในแง่จับจริง ๆ นั้นได้รับใช้ราษฎรอย่างจริงใจและจริงจัง หรือไม่แคไหนด้วย

5. สรุปและข้อเสนอแนะ

นักวิชาการฝรั่งบอกว่าความยากจนเช่น แก้น ของคนในประเทศด้อยพัฒนา มีสาเหตุประการแรกเนื่องมาจากการขาดแคลนทุน จึงเป็นเหตุให้ประสิทธิภาพการผลิตต่ำจนทำให้ราษฎรตกอยู่ใน “วัฏจักรแห่งความทุกข์ยาก” แต่สำหรับกรณีของชาวนาไทยโดยเฉพาะชาวนาภาคกลางตกอยู่ใน “วังวนทุกข์” ดังกล่าว เนื่องจากไม่มีที่ทำกิน เขาเหล่านั้นจึงต้องดิ้นรนด้วยการหาเช่านา ถ้าปราศจากซึ่งการเอาเปรียบจากเจ้าของนา ผู้เช่าก็คงจะดำเนินชีวิตไปได้ไม่เดือดร้อนนัก แต่ในความเป็นจริงจากการวิเคราะห์ในตอนที่ 3 เป็นเครื่องยืนยันว่าเจ้าของนาไม่ให้ความเป็นธรรมต่อผู้เช่าเท่าใดนัก ทั้งในแง่อัตราค่าเช่า เงื่อนไขข้อตกลงอื่น ๆ ตลอดจนความสัมพันธ์กันทางการศึกษาเรื่องนี้ก็มีประเด็นสำคัญพอสรุปผลได้ดังนี้

1. การศึกษาเรื่องนี้ได้ให้ข้อคิดใหม่บางประการเกี่ยวกับการเช่านาที่ยังไม่เคยมีผู้ใดทำการศึกษามาก่อนคือ เรื่องปัจจัยการกำหนดค่าเช่าและเหตุผลที่ค่าเช่าเปลี่ยนแปลง จากการศึกษาเรื่องนี้ได้พบว่า ปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่กำหนดอัตราค่าเช่า คือ ไร่จ้ายก้านสังคมมิใช่ไร่จ้ายก้านเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์เฉพาะตัวมีอิทธิพลอย่างมากต่อการตัดสินใจอัตราค่าเช่าควรมากหรือน้อย เช่น ด้วยเหตุผลความเป็นญาติกับเจ้าของนาหรือการเช่ากันมานาน เจ้าของนาจึงลดอัตราค่าเช่าหรือคิดค่าเช่าในอัตราเดิม

2. ในขณะที่ปัจจัยที่ดินมีจำกัด ตลาดปัจจัยที่ดินจะมีลักษณะเป็นแบบผูกขาดการให้เช่า (Monopsony) กล่าวคืออัตราค่าเช่าที่เอในละแวกเดียวกันเมื่ออัตราเท่า ๆ กันทั้งนั้น (การ

ขึ้นอัตราค่าเช่า เจ้าของนามักกำหนดให้สอดคล้องกับผู้อื่น) ผู้เช่าจึงเกือบไม่มีทางเลือกเช่าที่ใหม่ การให้เช่าจึงถูกผูกขาดโดยเจ้าของปัจจัยที่ดินในระยะยาวนาน ผู้ให้เช่าย่อมมีโอกาสที่จะเอารัดเอาเปรียบ “สุกนา” ของตนได้

3. ผู้เช่าส่วนใหญ่เช่านาในขนาดเนื้อที่ต่ำกว่า 49 ไร่

4. ผู้เช่าส่วนใหญ่จ่ายค่าเช่าเป็นข้าวเปลือกเมื่อเก็บเกี่ยวเสร็จแล้ว ในอัตรา 14–15 ถัง/ไร่ และอัตราครึ่งหนึ่งของผลผลิตที่ได้ ผู้เช่าส่วนน้อยที่จ่ายค่าเช่าเป็นเงินสดซึ่งมักกระทำก่อนลงมือทำนา

5. อัตราค่าเช่าของปีเพาะปลูก 15/16 และ 16/17 เมื่อเปรียบเทียบปรากฏว่าไม่เปลี่ยนแปลง แต่หากพิจารณาในแง่อัตราค่าเช่าไม่ตายตัวอย่างอัตราแบ่งครึ่งผลผลิตแล้วนั้นจะเห็นว่า ผู้เช่าส่วนใหญ่ต้องจ่ายค่าเช่าในอัตราเพิ่มขึ้น เพราะผลผลิตต่อไร่ในปีเพาะปลูก 16/17 สูงขึ้น

6. การตกลงเช่าส่วนใหญ่ทำกันเป็นรายปี และไม่มีสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร

7. เจ้าของนาส่วนใหญ่รับผิดชอบในการขนข้าวเปลือกส่วนที่เป็นค่าเช่าและจ่ายค่าขนส่งเอง มีเจ้าของนาส่วนหนึ่งที่เอาเปรียบผู้เช่า ซึ่งปรากฏว่าร้อยละ 15 ของผู้เช่าที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขนข้าวเปลือกส่วนที่เป็นค่าเช่า

8. เจ้าของนาส่วนใหญ่ไม่เคยให้การแนะนำกำนการผลผลิตและไม่เคยให้ความช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายในการผลิตข้าวต่อผู้เช่า

9. ผู้เช่าร้อยละ 90 มีความเห็นว่า ตนเสียเปรียบเจ้าของนาในด้านการเช่าทุกด้าน

10. ประสิทธิภาพของการผลิตข้าวของผู้มีนาเป็นของตนเองสูงกว่าของผู้เช่าเล็กน้อย

ในค้ำนกฎหมายควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 ก็มีข้อบกพร่องอยู่หลายประการตามที่กล่าวแล้วในตอนที 4 และมีเหตุผลที่ทำให้ไม่แน่ใจว่า ผลในทางปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้จะช่วยชาวนาผู้ทุกข์ยากได้อย่างแท้จริง ดังนั้น ย่อมเป็นการแน่นอนว่ากฎหมายฉบับนี้ต้องแก้ไขข้อเสนอนั้นๆ มีดังต่อไปนี้

1. เป้าหมายสุดท้ายของการมีกฎหมายควบคุมการเช่านน่าจะมีใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้เช่าเพียงอย่างเดียว จุดสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ทำอย่างไรที่กฎหมายนี้จะช่วยให้เกิดผลที่ว่า ชาวนาจะมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินมากขึ้น สิ่งที่จะทำก็คือการกำหนดค่าเช่าขึ้น

สูงให้ค่าพอสสมควรเพื่อที่จะให้เจ้าของที่ดินเต็มใจที่จะขายที่ดินมากกว่าที่จะเก็บไว้ให้ผู้อื่นเช่า การกระทำลักษณะนี้จะมีผลในทางอ้อมที่จะก่อให้เกิดการถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้ผู้ไม่มีที่ดิน และจะเป็นการช่วยการปฏิรูปที่ดินด้วย

2. การกำหนดค่าเช่าขั้นสูงโดยหักค่าใช้จ่ายการผลิตหรือรายได้ขั้นสูงตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่า ส่วนที่เหลือจากการหักดังกล่าวนำมาคิดเป็นค่าเช่าได้ *ไม่เกินครึ่งหนึ่ง* อยากรเสนอให้แก้ไขเป็นไม่เกิน 1 ใน 3 การให้อัตราค่าเช่าต่ำเช่นนี้ก็เพื่อสอดคล้องกับข้อเสนอแนะข้อ 1 ตามที่กล่าวแล้ว เนื่องจากในทางปฏิบัติเป็นเรื่องยากมากที่จะได้ตัวเลขผลผลิตขั้นสูงและค่าใช้จ่ายการผลิตที่ใกล้เคียงความจริง ซึ่งเรื่องนี้เป็นจุดที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้เช่า แม้แต่เจ้าหน้าที่ที่บริสุทธิ์ใจในการปฏิบัติงานก็จะประสบความลำบากที่จะหาตัวเลขนี้ ทางหนึ่งที่จะลดปัญหานี้ให้น้อยลงก็โดยการฝึกฝนอบรมผู้ที่ใกล้ชิดกับราษฎร คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการควบคุมการเช่านาให้มีความสามารถที่จะรวบรวมข้อมูลดังกล่าวได้อย่างใกล้เคียงความเป็นจริงพอควร ประเด็นเรื่องนี้กระทรวงเกษตรฯ และกระทรวงมหาดไทยต้องถือว่าสำคัญมากที่จะต้องดำเนินการอย่างจริงจัง

3. การจ่ายค่าเช่าทันทีหลังจากเก็บเกี่ยวเสร็จนั้น หากได้แก้ไขวิธีการปฏิบัติอะไรบางประการจะเป็นการช่วยผู้เช่านาได้ ผู้เขียนใคร่เสนอว่าในปีใดที่ราคาข้าวดี กฎหมายอาจจะให้ผู้เช่าแบ่งครึ่งข้าวส่วนที่เป็นค่าเช่า (ภายหลังจากได้ประเมินตามวิธีข้อ 2 แล้ว) นั้นกับเจ้าของนา และยอมจ่ายเป็นเงินสดสำหรับมูลค่าข้าวส่วนแบ่งครึ่งนั้นให้เจ้าของนาโดยประเมินราคาข้าวตามราคาตลาด ในขั้นนี้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจะเข้ามามีส่วนช่วยชาวนาผู้เช่านาได้โดยการให้สินเชื่อแก่ชาวนาในส่วนที่จ่ายค่าเช่าเป็นเงินสดนั้น โดยธนาคารเพื่อการเกษตรฯ เก็บข้าวเปลือกส่วนที่เป็นค่าเช่าอีกครั้งหนึ่งสำหรับค้ำประกันสินเชื่อจำนวนนั้น และธนาคารเกษตรฯ จะเก็บส่วนนั้นไว้เขตตอนข้าวราคาดี รายได้จากการขายข้าวส่วนเกินจากสินเชื่อส่วนหนึ่งก็จะคิดเป็นดอกเบี้ยเข้าธนาคารอีกส่วนหนึ่งจะเป็นผลกำไรของผู้เช่านา การดำเนินการโดยวิธีนี้มีผู้เสียประโยชน์บ้างก็คือ ฝ่ายเจ้าของนา แต่ผู้เขียนคิดว่าเป็นการยุติธรรมหากคิดในแง่ที่ผู้เช่านาซึ่งเป็นผู้ลงแรงได้สูญเสีย “แรงกาย” ร่วมกับ “สุขภาพ” ของเขาซึ่งยากที่จะวัดค่าเป็นตัวเงินได้ และแน่ที่สุดเมื่อพูดถึงค่าใช้จ่ายในการทำนา ในกฎหมายมิได้รวมถึงค่าใช้จ่ายเหล่านี้

4. การจะให้มีการทำสัญญาเช่าเป็นลายลักษณ์อักษร คงเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ แม้ว่าจะมีกฎหมายบังคับ วิธีหนึ่งที่จะช่วยให้คณะกรรมการควบคุมการเช่านาฯ ติดตามผลได้ก็โดยมีข้อบัญญัติในกฎหมายให้เจ้าของที่ดินที่มีนาให้เช่า แจ้งต่อคณะกรรมการเช่านาระดับตำบล

หรือคณะกรรมการควบคุมการเช่าในระดับอำเภอ (หากที่ใดยังไม่มีระดับตำบล) ทุกปีว่าคนไร้ผู้ใดเช่าที่นาบ้าง เป็นจำนวนกี่ไร่ และตกลงที่จะคิดค่าเช่าในอัตราใด การกำหนดแบบนี้จะช่วยให้การติดตามผลเป็นไปได้ง่ายขึ้น

ผู้เขียนขอยืนยันในประการสุดท้ายว่า การที่กฎหมายควบคุมการเช่าจะให้ความเป็นธรรมต่อชาวนาผู้ทุกข์ยากแก่ไหน ที่สำคัญที่สุดขึ้นอยู่กับ การปรับปรุง “ตัวบุคคล” ในระบบราชการให้เป็น “ผู้รับใช้”ราษฎรไทยให้ดีกว่าในปัจจุบันด้วย.