

การพัฒนากฎหมายการเช่าอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์ เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542

วาขินี ยศปัญญา¹ จรัล เล้งวิทยา²

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนา กฎหมายการเช่าอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและ อุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 โดยนำแนวคิดทฤษฎีการพัฒนากฎหมาย หลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาและ หลักเสรีภาพในการทำสัญญา แนวคิดการถือครองที่ดิน แนวคิดเกี่ยวกับตลาดการเช่าที่ดิน แนวคิดเกี่ยวกับ ระยะเวลาการเช่า แนวคิดการส่งเสริมการลงทุน แนวคิดการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ และนโยบาย ส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาล มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์ พบว่า การพัฒนากฎหมายการเช่าอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติการเช่า อสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 ให้สอดคล้องกับทางปฏิบัติและทำให้กลไก ตามกฎหมายสามารถฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ และทำให้มีการจดทะเบียนการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตาม พระราชบัญญัตินี้มากขึ้น พบว่าจะต้องมีการพัฒนาโดยการแก้ไขปัญหา 4 ประการ ดังนี้ (1) ปัญหาหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเช่า (2) ปัญหาหลักเกณฑ์การเช่าที่มีเนื้อที่เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่จะต้องได้รับอนุมัติจาก อธิบดีกรมที่ดิน (3) ปัญหากำหนดระยะเวลาการเช่า และ (4) ปัญหาการนำสัญญาเช่าไปเป็นหลักประกันหรือ จำนอง

คำสำคัญ: การเช่าอสังหาริมทรัพย์; พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม; การส่งเสริมการลงทุน

ประเภทบทความ: บทความวิชาการ

การอ้างอิง:

วาขินี ยศปัญญา และจรัล เล้งวิทยา (2563). การพัฒนากฎหมายการเช่าอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติ การเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542. *วารสารดุขฎิบัณทิตทง สัณคคศาสตร*, 10(3), 557-570.

¹ คณะตำรวจศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

เลขที่ 90 หมู่ที่ 7 อำเภอสามพราณ จังหวัดนครปฐม รหัสไปรษณีย์ 73110, ประเทศไทย

อีเมล: wahcinee14@gmail.com

² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Development of Real Estate Rental Law Under the Lease of Real Estate for Commerce and Industrial Property Act B.E. 2542

Wachinee Yodpanya¹ Charan Lengvithaya²

Abstract

This academic article aims to analyze the legal problems that impede the development of the real estate rental law under the Lease of Commercial and Industrial Property Act B.E. 2542 by applying the concept of law development theory, sacred principles in expressing the intention and principle of freedom of contract, land tenure concept, land lease market concept, concept related to the lease period, investment promotion concept, private investment in public enterprise and the government's investment promotion policy as a framework for analysis.

The results of the analysis showed that the development of the real estate rental law under the Commercial and Industrial Property Lease Act B.E. 2542 to comply with the practice and enable the legal mechanism to revive the national economy and promoting the registration of the lease of real estate property under this Act, development is needed to solve the 4 problems as follows: (1) problems on rules, methods, and rental conditions (2) problem on rules for lease of more than one hundred Rai (160,000 square meters) must be approved by the Director General of the Land Department (3) problem on determining the lease period and (4) problem on applying the lease as security or mortgage.

Keywords: Real Estate Rental; Commercial and Industry; Investment Promotion

Type of Article: Academic Article

Cite this article as:

Yodpanya, W., & Lengvithaya, C. (2020). Development of real estate rental law by the Lease of Real Estate for Commerce and Industry Act B. E. 2542. *Ph.D. in Social Sciences Journal*, 10(3), 557-570.

¹ Faculty of Police Science, Royal Police Cadet Academy
90 Moo 7, Samphran, Nakhonpathom, 73110, Thailand
E-mail: wahcinee14@gmail.com.

² Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

บทนำ

ในปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลไทยได้ขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลได้ใช้มาตรการตรากฎหมายใหม่จำนวน 11 ฉบับ เพื่อส่งเสริมการลงทุนจากนักลงทุนต่างประเทศ ซึ่งพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 ก็เป็น 1 ในจำนวน 11 ฉบับ (Subsaeng, 1999) เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กล่าวไว้ว่า โดยที่บทบัญญัติว่าด้วยการเช่าทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังไม่สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจและการลงทุนเพื่อพาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรมบางประเภทที่ต้องมีการลงทุนในระยะยาวและต้องการความมั่นคงของสิทธิตามสัญญาเช่า ดังนั้น จึงต้องมีการตรากฎหมายรองรับการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมในระยะยาว โดยให้สิทธิการเช่ามีความมั่นคงมากขึ้น โดยให้สิทธิการเช่าสามารถโอนสิทธิตกทอดทางมรดก ให้เช่าช่วง และใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยการจำนองได้ อันจะเป็นการส่งเสริมการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อนำไปประกอบพาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรมในระยะยาว ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม การประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 มีความมุ่งหวังให้กลไกตามกฎหมายดังกล่าวเป็นหนึ่งในมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม แต่ปรากฏว่ามีการจดทะเบียนการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นจำนวนน้อยมาก (Sopa, Vutiso & Rueharn, 2015) ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 มีผู้จดทะเบียนเช่าที่ดินเพื่อพาณิชยกรรม

และอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพียง 6 ราย เป็นการเช่าที่ดินของมูลนิธิ 2 ราย และเป็นการเช่าที่ดินวัด 3 ราย และอีก 1 ราย เป็นการเช่าช่วง รวมที่ดินประมาณ 1,000 ไร่ (Post Today Editors, 2017)

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากฎหมายการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 ที่สำคัญมีจำนวนหลายฉบับด้วยกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ทางรัฐบาลจะต้องจัดทำขึ้นมาเพื่อใช้ในการพัฒนาการเช่าเพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมเพื่อเป็นมาตรการในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ กฎกระทรวง (พ.ศ. 2543) และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมไว้ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 มีการคุ้มครอง ส่งเสริม จูงใจ สร้างความมั่นใจแก่ผู้ลงทุน

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้การจดทะเบียนการเช่า การกำหนดประเภทของพาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรมที่ให้การเช่า และการใช้หรือการเปลี่ยนแปลงประเภทการใช้ทรัพย์สินตามที่เช่า เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงนั้น เป็นการอนุญาตให้ถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่มีหลักเกณฑ์ที่มีเงื่อนไข ยุ่งยากซับซ้อน และข้อจำกัดมาก ไม่สอดคล้องกับความต้องการในการถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของคนต่างชาติ ทำให้มีการหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใน

รูปแบบต่างๆ โดยใช้บุคคลหรือนิติบุคคลผู้มีสัญชาติไทยเป็นผู้ซื้อที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์แทนคนต่างชาติอันเป็นนิติกรรมอำพราง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะประสานประโยชน์ของสองสิ่งที่ขัดแย้งกันให้เกิดจุดดุลยภาพ คือ ความต้องการเงินทุนของต่างชาติให้นำเงินมาลงทุนในประเทศไทยกับการจำกัดการถือครองและเข้ามาเป็นเจ้าของที่ดินในประเทศไทย เพราะธรรมชาติของการค้าการลงทุนผู้เป็นเจ้าของกิจการหรือเจ้าของเงินเมื่อลงทุนไปแล้วก็ต้องการความมั่นใจต้องการเป็นเจ้าของที่ดินและอื่นๆ การที่จะให้ต่างชาตินำเงินมาลงทุนพัฒนาในประเทศไทย แต่จะไม่ให้เป็นเจ้าของที่ดินเลยคงเป็นไปได้ยาก หากแต่หลักเกณฑ์ที่เหมาะสมหรือเงื่อนไขเช่นไรจึงเหมาะสมที่สุด คือการแก้ไขปัญหาที่สาเหตุ นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังไม่สอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการทำสัญญา (freedom of contract) ที่ให้ความเคารพในเจตนาของเอกชนบนพื้นฐานความคิดว่าคู่สัญญามีอิสระและเสรีภาพที่จะคิดและตัดสินใจว่าจะตกลงทำสัญญาผูกมัดกันหรือไม่และมีอำนาจเจรจาต่อรองด้วยความเสมอภาคเพื่อกำหนดเนื้อหาในสัญญาที่ตกลงทำกันอย่างใดก็ได้แล้วแต่ใจสมัคร โดยทั้งนี้ต้องปรากฏว่ากระทำภายใต้กรอบของวัตถุประสงค์แบบและความสามารถตามที่กฎหมายกำหนดไว้

อีกทั้งหลักเกณฑ์การเช่าที่ดินเพื่อประกอบพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรมที่มีเนื้อที่เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมที่ดิน และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามกฎหมายกระทรวง เป็นการจำกัดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายในทางอ้อมเอื้ออำนวยเฉพาะแต่กิจการขนาดใหญ่ หรือการกำหนดเขตที่ตั้งพื้นที่ที่ดินหรือก่อให้เกิดภาระอันไม่จำเป็นแก่เอกชนต่างชาติผู้ประกอบการ อีกทั้งเป็นการกำหนดเงื่อนไขการเช่าที่ยุ่งยากซับซ้อน และข้อจำกัดมาก ไม่สอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการทำสัญญา

พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 และกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวที่ระบุว่าจะอนุญาตให้เช่าที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมได้ถึง 50 ปี และต่อใหม่ได้อีกไม่เกิน 50 ปี แต่ในทางปฏิบัติใช้ไม่ได้จริง เนื่องจากการจะให้ขึ้นทะเบียนการเช่าที่ดินตามกฎหมายฉบับนี้ไม่ใช่เรื่องง่าย นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดอยู่มาก กระบวนการจดทะเบียนก็ยุ่งยากซับซ้อน การให้เช่าที่ดินระยะยาวที่ปฏิบัติทั่วโลกนั้น เช่น ประเทศอังกฤษมีสัญญาเช่าที่ดินนานที่สุด 199 ปี เครือรัฐออสเตรเลียให้เช่าที่ดินได้ระยะยาว 99 ปี และกลุ่มประเทศ AEC ได้กำหนดเวลาเช่าอสังหาริมทรัพย์ไว้ 99 ปี เพื่อดึงดูดนักลงทุนต่างประเทศเพิ่มขึ้น ขณะที่ประเทศไทยให้เช่าได้ 30-50 ปี และต่อสัญญาได้อีกไม่เกิน 50 ปี ยังไม่ได้รับความสนใจจากกลุ่มทุนต่างชาติ เพราะการลงทุนในสัญญาที่สั้น และไม่ชัดเจนในระยะเวลาที่ต่อสัญญาไม่คุ้มค่ากับการเข้ามาลงทุน อันเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ไม่จูงใจการลงทุนขนาดใหญ่ที่มีระยะเวลาก่อสร้างที่ยาวนาน ส่งผลให้นักลงทุนทั้งในและต่างประเทศไม่กล้าตัดสินใจลงทุน (Post Today Editors, 2017)

นอกจากนี้ การที่พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ให้นาสีสิทธิการเช่าเข้าไปใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยการจำนองได้และให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำนองอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่หากมีการบอกเลิกสัญญาโดยอาศัยเหตุต่างๆ ตามกฎหมายกำหนด เช่น เมื่อผู้เช่าไม่ส่งทรัพย์สินที่เช่าเช่าที่วิญญูชนจะพึงส่งทรัพย์สินของตนเอง หรือผู้เช่าไม่ชำระค่าเช่า เมื่อทรัพย์สินที่เช่าอันเป็นวัตถุแห่งหนี้ตามสัญญาเช่าสูญหายหรือถูกทำลาย ย่อมส่งผลให้สัญญาเช่าระงับลง หากว่าผู้เช่าได้นำสิทธิการเช่าไปจำนองไว้เป็นประกันการชำระหนี้

ของตนไว้กับเจ้าหนี้รายหนึ่งก็จะส่งผลกระทบต่อสัญญาจำนองนั้นๆ กล่าวคือ เมื่อทรัพย์สินอันเป็นวัตถุแห่งสัญญาจำนองสูญสิ้นไป หรือสัญญาเช่าระงับสิทธิจำนองเหนือทรัพย์สินนั้นๆ ก็ย่อมจะระงับตามไปด้วยเพราะไม่มีวัตถุแห่งสัญญาให้สิทธิจำนอง เกาะเกี่ยวอีก ดังนั้น จึงทำให้เกิดปัญหาว่าจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิของผู้รับจำนองที่รับจำนองสิทธิการเช่าไว้ในประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกาที่มีมาตรการเยียวยาความเสียหายจากความระงับของสัญญาเช่าเดิม คือ ก่อนที่ผู้ให้เช่าจะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาเช่า ผู้ให้เช่าจะต้องบอกกล่าวให้ผู้รับจำนองสิทธิการเช่าทราบก่อน และให้โอกาสผู้รับจำนองเข้าไปแก้ไขเหตุบกพร่องที่ผู้เช่าประพฤติผิดสัญญาเช่าได้ โดยให้ถือว่าทำการกระทำดังกล่าวของผู้รับจำนองเป็นการกระทำแทนหรือในนามของผู้เช่าด้วย

จากความเป็นมาและความสำคัญดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 ยังขาดความชัดเจน ขาดความเหมาะสม ไม่เพียงพอ และไม่สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติทำให้มีการจดทะเบียนการเช่าเพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมน้อยมาก หากไม่ดำเนินการแก้ไขจะทำให้ผู้ลงทุนไม่เชื่อมั่นที่จะมาลงทุนในธุรกิจการเช่าเพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมในประเทศไทย ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่มุ่งหมายจะแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมการลงทุนจากนักลงทุนต่างประเทศ ดังนั้น จึงต้องมีการศึกษาการพัฒนากฎหมายการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 ว่านโยบายของรัฐที่ให้มีกลไกการเช่าอสังหาริมทรัพย์กรณีพิเศษเช่นนี้ผิดพลาดไม่ตรงกับความต้องการของภาวะเศรษฐกิจที่เป็นจริง หรือเป็นที่ความบกพร่องของกลไกทางกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในตัวกฎหมายนั่นเอง เพื่อเป็นแนวทางเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปรับปรุง

แก้ไขในอนาคตในประเด็นกฎหมาย ดังนี้

1. ปัญหาหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม
2. ปัญหาหลักเกณฑ์การเช่าที่ดินเพื่อประกอบพาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรมที่มีเนื้อที่เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมที่ดิน
3. ปัญหากำหนดระยะเวลาการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม
4. ปัญหาการนำสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมไปเป็นหลักประกันหรือจำนอง

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดทฤษฎีการพัฒนากฎหมาย การพัฒนาหมายถึง การทำให้เจริญ (The Royal Institute Dictionary 2011, 2003) กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น หรือเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเจริญก้าวหน้าหรือทำให้เจริญขึ้น การพัฒนากฎหมายเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นต่อการปกครองของประเทศ ประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าย่อมต้องทำการพัฒนากฎหมายของประเทศให้มีความสอดคล้องกับความเจริญและการพัฒนาประเทศ การบริหารประเทศไม่อาจประสบความสำเร็จได้หากปราศจากการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายกฎหมายจึงเป็นกลไกสำคัญที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบาย การขับเคลื่อนเศรษฐกิจ สถาบัน ตลอดจนจิตวิญญาณของประชาชน อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายมีความสำคัญต่อคนในสังคม การดำเนินการพัฒนามีผลกระทบท่อสิทธิหน้าที่ของบุคคล องค์กร สถาบันในสังคม และมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมและการดำเนินชีวิตของคนในสังคมอีกด้วย (Terat, 2018)

หลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาและหลักเสรีภาพในการทำสัญญา หลักความศักดิ์สิทธิ์ในการทำสัญญา เนื่องจากตามแนวคิดของหลักปัจเจกชน

นิยมบุคคลทุกคนเกิดมาแล้วจะมีเสรีภาพตามธรรมชาติที่จะกระทำการใดๆ ตามความพอใจของตนเอง รัฐจะเข้ามาจำกัดเสรีภาพของเอกชนได้ก็ต่อเมื่อมีเหตุจำเป็นเท่านั้น นอกจากนั้นแล้วเสรีภาพของบุคคลจะถูกจำกัดได้ก็ด้วยความสมัครใจของบุคคลเอง เจตนาของบุคคลจึงมีความศักดิ์สิทธิ์และเป็นอิสระ (autonomy of will) (Thirawat, 2003) ส่วนหลักเสรีภาพในการทำสัญญา (freedom of contract) ให้ความเคารพในเจตนาของเอกชนบนพื้นฐานความคิดว่าคู่สัญญามีอิสระและเสรีภาพที่จะคิดและตัดสินใจว่าจะตกลงทำสัญญาผูกมัดกันหรือไม่และมีอำนาจเจรจาต่อรองด้วยความเสมอภาพเพื่อกำหนดเนื้อหาในสัญญาที่ตกลงทำกันได้อย่างใดก็ได้แล้วแต่ใจสมัคร โดยทั้งนี้ต้องปรากฏว่ากระทำภายใต้กรอบของวัตถุประสงค์ แบบ และความสามารถตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (Sotthibandhu, 2020)

แนวคิดการถือครองที่ดิน การถือครองที่ดิน หมายถึง สิทธิต่างๆ ที่บุคคลมีต่อที่ดิน สิทธิดังกล่าวรวมถึงสิทธิในการใช้และหรือสิทธิในการเป็นเจ้าของ การถือครองที่ดินสามารถแบ่งออกได้เป็นหลายประเภท ได้แก่ การถือครองในรูปการเป็นเจ้าของที่ดิน (full owner) หมายถึง บุคคลผู้ซึ่งมีสิทธิทั้งปวงเกี่ยวกับที่ดินที่ถือครองอยู่ ผู้เป็นเจ้าของที่ดินมีสิทธิที่จะขายหรือใช้ที่ดินของตนได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสมภายในขอบเขตของกฎหมาย การถือครองในรูปของการเป็นผู้เช่าที่ดิน (tenants) หมายถึง บุคคลที่เช่าที่ดินทั้งหมดเพื่อทำการผลิต แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ผู้เช่าที่ชำระค่าเช่าในรูปเงินสด ผู้เช่าที่ชำระค่าเช่าในรูปผลผลิต และผู้เช่าที่ชำระค่าเช่าบางส่วนเป็นเงินสด บางส่วนเป็นผลผลิต การถือครองในรูปการเป็นเจ้าของที่ดินบางส่วน (part owner) หมายถึง บุคคลที่เป็นเจ้าของที่ดินด้วยและเช่าที่ดินบางส่วน เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่ารูปแบบการถือครองที่ดินที่เรารู้จักกันแพร่หลายที่สุดคือ เป็นเจ้าของที่ดินและเป็นผู้เช่าที่ดิน (Sajjanand,

Srisaowalak & Karawek, 2016)

แนวคิดเกี่ยวกับตลาดการเช่าที่ดิน (land rental markets) ตลาดเช่าที่ดินและประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจ การที่เจ้าของที่ดินให้ที่ดินของตนเองแก่ผู้อื่นเพื่อเช่าใช้ประโยชน์ต่อนั้น นับว่ามีความสำคัญต่อการเสริมสร้างผลิตภาพในระบบเศรษฐกิจ และในบางกรณี การให้เช่าก็มีข้อได้เปรียบมากกว่าการซื้อขาย ตลาดการเช่าที่ดินที่สามารถทำหน้าที่ตามกลไกได้ก็จะสามารถช่วยเปลี่ยนถ่ายที่ดินไปสู่การใช้ที่มีประสิทธิภาพที่สุด ณ ต้นทุนทางธุรกรรมที่ต่ำกว่าโดยเปรียบเทียบ สิ่งนี้จะทำให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต และบ่อยครั้งเป็นการช่วยเสริมสร้างการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม (Sajjanand et al., 2016)

แนวคิดเกี่ยวข้องกับระยะเวลาการเช่า ระยะเวลาสัญญาเช่าภายใต้ทฤษฎีตัวการ ตัวแทน ระยะเวลาการเช่าที่ดินที่เหมาะสมของแต่ละประเทศ จำเป็นต้องคำนึงถึงบริบทของวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นนั้นๆ บรรทัดฐานทางสังคม และภาวะแวดล้อมเฉพาะตัวของประเทศร่วมด้วยระยะเวลาสัญญาเช่าที่เหมาะสมในทางเศรษฐศาสตร์ ระยะเวลาสัญญาเช่าภายใต้ทฤษฎีกำไรสูงสุด ปัจจัยหลักที่ควรคำนึงถึงในการประเมินระยะเวลาการเช่าที่ดินที่เหมาะสม คือ เจ้าของที่ดินสามารถได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่าจากการผลิตบนผืนดินที่ให้เช่าในช่วงสัญญาได้ หรือเจ้าของที่ดินสามารถทำกำไรได้ในช่วงเวลาดังกล่าว เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า ระยะเวลาของสัญญาเช่าที่ดินก่อให้เกิดทั้งประโยชน์และต้นทุนแก่เจ้าของที่ดิน (Khantarak, 2000)

แนวคิดการส่งเสริมการลงทุน วัตถุประสงค์ในการลงทุน เพื่อเร่งรัดพัฒนาประเทศ โดยการส่งเสริมการธุรกิจและอุตสาหกรรม เพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล ในการส่งเสริมวิสาหกิจของเอกชน เพื่อกระตุ้นให้มีการสะสมทุนในระดับสูงและชักนำให้มีการลงทุนในกิจการที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ เพื่อส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี

ทันสมัย เพื่อช่วยเหลือประชาชนคนไทยให้มีบทบาทในการประกอบธุรกิจและอุตสาหกรรมในประเทศมากขึ้น (Khantarak, 2000)

แนวคิดการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ World Bank ได้ให้ความหมายของคำว่า “การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน” หมายถึง “ข้อตกลงที่เป็นการบริการที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของภาครัฐที่ภาคเอกชนทำให้ โดยเป็นข้อตกลงชัดเจนเพื่อนำส่งการบริการสาธารณะหรือโครงสร้างพื้นฐานของฝ่ายรัฐ”

เครือข่ายออสเตรเลีย ได้ให้ความหมายของคำว่า “การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน” หมายถึง “กรรมวิธีการจัดซื้อจัดจ้างโครงสร้างพื้นฐานที่เชื่อถือได้เพื่อนำส่งโครงสร้างพื้นฐานเหล่านั้นสู่สาธารณะชน”

สหราชอาณาจักร ได้ให้ความหมายของคำว่า “การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน” หมายถึง “นำส่งการบริการสาธารณะหรือโครงสร้างพื้นฐานของฝ่ายรัฐ”

สรุป การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน หมายถึง “การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อจัดทำโครงการโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐมอบหมายหน้าที่ให้ภาคเอกชนดำเนินการจัดทำโครงการดังกล่าวแทนผ่านสัญญาร่วมลงทุน” (State Enterprise Policy Office, Ministry of Finance, 2016).

การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ ได้แก่ การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ (traditional procurement) การจ้างเหมาบริการเอกชน (outsources and management contracts) การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (PPP) ประโยชน์ของการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ การเพิ่มขีดความสามารถในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ (increased level of infrastructure

investment) การพิจารณาคู่ค่าของการลงทุน และการจัดสรรความเสี่ยงระหว่างคู่สัญญา (whole of life cycle cost) (State Enterprise Policy Office, Ministry of Finance, 2016)

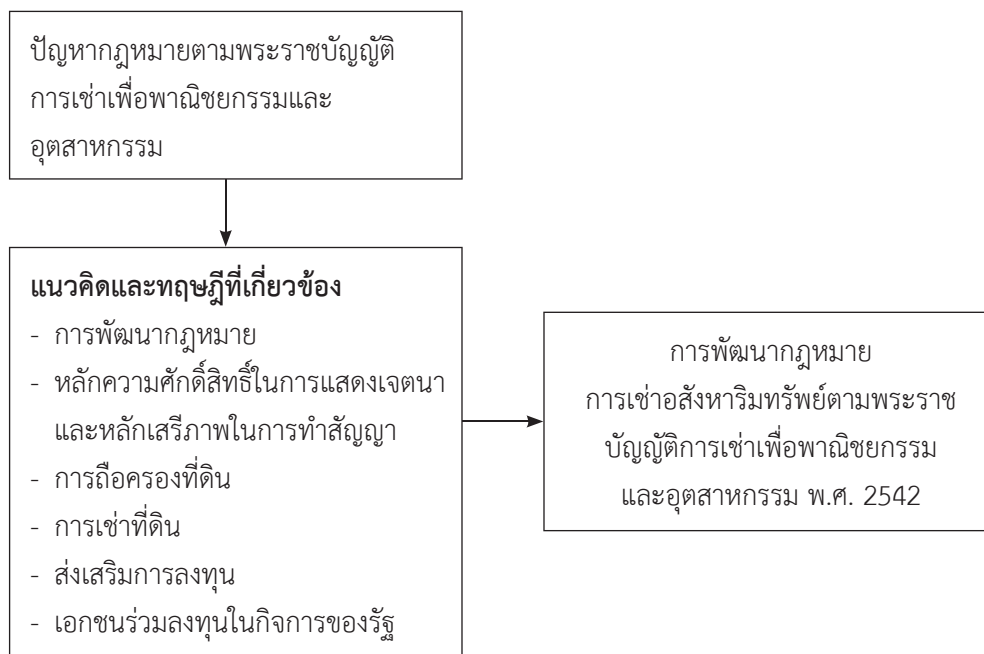
นโยบายส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาล ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2560-2579 ในอนาคต 20 ปี ข้างหน้าสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศมีแนวโน้มจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว รุนแรง และฉับพลันในหลากหลายมิติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออนาคตการพัฒนาประเทศไทยเป็นอย่างมาก จึงจำเป็นต้องมีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเพื่อการพัฒนาในระยะยาว ซึ่งต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขจุดอ่อนและเสริมจุดแข็งให้เอื้อต่อการพัฒนาประเทศให้บรรลุซึ่งเป้าหมายการสร้างและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติในการที่จะให้ประเทศไทยมีความมั่นคงในทุกด้าน คนในชาติมีคุณภาพชีวิตที่ดี และมั่งคั่ง และประเทศสามารถพัฒนาไปได้อย่างยั่งยืน ยุทธศาสตร์ที่ 2 ยุทธศาสตร์ด้านการสร้าง ความสามารถในการแข่งขัน หัวใจสำคัญของความสามารถในการแข่งขันของประเทศ คือ เพิ่มผลิตภาพการผลิต (productivity) โดยใช้วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และพัฒนา และนวัตกรรมในทุกสาขา ของภาคการผลิตและบริการที่เป็นฐานรายได้เดิมและที่ต่อยอดเป็นฐานรายได้ใหม่ การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญจะเกิดขึ้นทั้งในด้านประสิทธิภาพ (efficiency) และการเพิ่มมูลค่าของสินค้าและบริการจากความคิดสร้างสรรค์ และนวัตกรรม (value creation) ผู้ประกอบการไทยจะต้อง “ผลิตได้ขายเป็น” และมีความสามารถที่จะ “รู้จักและเข้าใจแนวโน้มตลาด” เพื่อสร้างคุณค่าของสินค้าและบริการที่ตอบโจทย์ความต้องการของผู้บริโภคและก้าวเข้าสู่การเป็นผู้นำในตลาด สินค้า และบริการที่สำคัญของภูมิภาคและของโลกได้ (Strategic Studies Center, National Defence Studies Institute, 2018)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560–2564 ได้จัดทำขึ้นในช่วงเวลาของการปฏิรูปประเทศท่ามกลางสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและเชื่อมโยงกันใกล้ชิดกันมากขึ้นโดยได้นำข้อสรุป “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9–11 เพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันและช่วยให้สังคมไทยสามารถยืนหยัดอยู่ได้อย่างมั่นคงเกิดภูมิคุ้มกัน และมีการบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างเหมาะสม ส่งผลให้การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน ในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 เป็นแผนแม่บทหลักของการพัฒนาประเทศ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้งการปรับโครงสร้างประเทศไทยไปสู่ประเทศไทย 4.0 ตลอดจนประเด็นการปฏิรูปประเทศ นอกจากนี้ยังได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วนทั้งในระดับกลุ่มอาชีพ ระดับภาค และระดับประเทศในทุกขั้นตอนของแผนอย่างกว้างขวางและต่อเนื่องเพื่อร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาประเทศ รวมทั้งร่วมจัดทำรายละเอียดยุทธศาสตร์ของแผนเพื่อมุ่งสู่ “ความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน” การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 จึงเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในการเชื่อมต่อกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีในลักษณะการแปลงยุทธศาสตร์ระยะยาวสู่การปฏิบัติ โดยในแต่ละยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ

ฉบับที่ 12 ได้กำหนดประเด็นการพัฒนา พร้อมทั้งแผนงาน/โครงการสำคัญที่ต้องดำเนินการให้เห็นผลเป็นรูปธรรมในช่วง 5 ปีแรกของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเตรียมความพร้อมคน สังคม และระบบเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม ขณะเดียวกันยังได้กำหนดแนวคิดและกลไกการขับเคลื่อนและติดตามประเมินผลที่ชัดเจนเพื่อกำกับให้การพัฒนาเป็นไปอย่างมีทิศทางและเกิดประสิทธิภาพ นำไปสู่การพัฒนาเพื่อประโยชน์สุขที่ยั่งยืนของสังคมไทย (Office of the National Economic and Social Development Council, 2016)

นโยบายส่งเสริมการลงทุนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) เป็นหน่วยงานราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีหน้าที่ส่งเสริมให้เกิดการลงทุน พร้อมกับให้บริการสนับสนุนภาคธุรกิจ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและอำนวยความสะดวกด้านการลงทุน ด้านการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินบทบาทและภารกิจในการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมโดยการจัดสรรโครงสร้างพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวก รวมไปถึงระบบการบริหารจัดการที่ครบวงจร รวมไปถึงการให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ แก่นักลงทุนที่เข้ามาลงทุนในนิคมอุตสาหกรรม (Phanutama & Chanthapoon, 2015)

กรอบในการวิเคราะห์



ภาพ 1 กรอบในการวิเคราะห์

ในการวิเคราะห์ การพัฒนากฎหมายการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติการเช่าเพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 ผู้เขียนได้นำประเด็นปัญหาข้อกฎหมายทั้ง 4 ปัญหา ได้แก่ (1) ปัญหาหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม (2) ปัญหาหลักเกณฑ์การเช่าที่ดินเพื่อประกอบพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรมที่มีเนื้อที่เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมที่ดิน (3) ปัญหากำหนดระยะเวลาการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม และ (4) ปัญหาการนำสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมไปเป็นหลักประกันหรือจำนอง มาทำการวิเคราะห์ร่วมกับแนวคิดทฤษฎีการพัฒนา กฎหมาย หลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาและหลักเสรีภาพในการทำสัญญา แนวคิดการถือครองที่ดิน

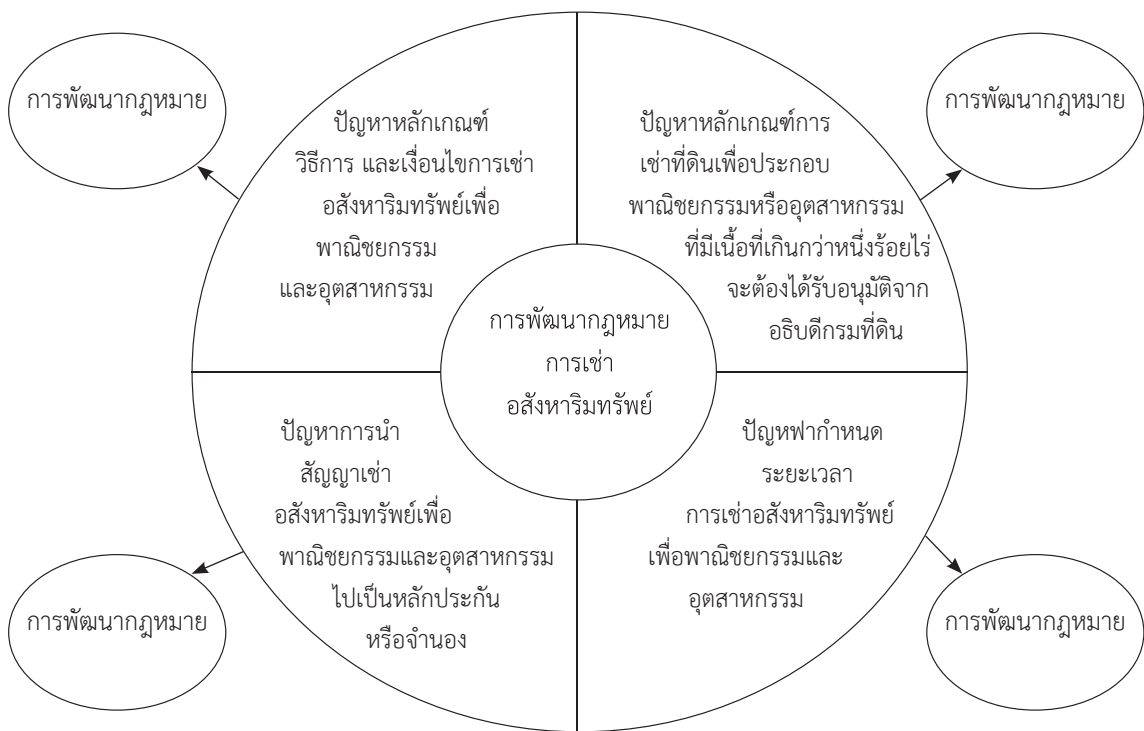
แนวคิดเกี่ยวกับตลาดการเช่าที่ดิน แนวคิดเกี่ยวข้องกับระยะเวลาการเช่า แนวคิดการส่งเสริมการลงทุน แนวคิดการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ และนโยบายส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาล เพื่อเป็นการพัฒนากฎหมายการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมให้สอดคล้องกับทางปฏิบัติ และทำให้กลไกตามกฎหมายสามารถฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

ผลการวิเคราะห์

จากการวิเคราะห์กรอบในการวิเคราะห์ข้างต้น โดยการนำปัญหาข้อกฎหมายทั้ง 4 ปัญหา ได้แก่ (1) ปัญหาหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม (2) ปัญหาหลักเกณฑ์การเช่าที่ดินเพื่อประกอบพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรมที่มีเนื้อที่เกินกว่า

หนึ่งร้อยไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมที่ดิน (3) ปัญหากำหนดระยะเวลาการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม และ (4) ปัญหาการนำสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมไปเป็นหลักประกันหรือจำนอง มาทำการวิเคราะห์ร่วมกับแนวคิดทฤษฎีการพัฒนา กฎหมาย หลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาและหลักเสรีภาพในการทำสัญญา แนวคิดการถือครองที่ดิน

แนวคิดเกี่ยวกับตลาดการเช่าที่ดิน แนวคิดเกี่ยวข้อง กับการระยะเวลาการเช่า แนวคิดการส่งเสริมการลงทุน แนวคิดการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ และ นโยบายส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาล ทำให้ผู้เขียน ได้รูปแบบการพัฒนากฎหมายไปสู่การพัฒนาการเช่า อสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติการเช่าเพื่อ พณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 ได้ดังแสดง ในภาพ 2



ภาพ 2 รูปแบบการพัฒนากฎหมายไปสู่การพัฒนาการเช่าอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติการเช่าเพื่อ พณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542

ดังนั้น จากภาพ 2 สามารถอธิบายได้ว่า ปัญหา ทั้ง 4 ข้อ ที่ผู้เขียนจะนำเสนอต่อไปนี้ นำมาซึ่ง “การ พัฒนากฎหมายการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามพระราช บัญญัติการเช่าเพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542” ให้สอดคล้องกับทางปฏิบัติและทำให้ใกล้เคียงตาม

กฎหมายสามารถฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้มี การจดทะเบียนการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามพระราช บัญญัตินี้มากขึ้น

1. ปัญหาหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเช่า อสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม

ตามพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 มาตรา 5 วรรคสามและกฎกระทรวง (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 ข้อ 2 ถึง ข้อ 8 เป็นการอนุญาตให้ถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่มีหลักเกณฑ์ค่อนข้างมีเงื่อนไขยุ่งยากซับซ้อน และข้อจำกัดมาก ไม่สอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการทำสัญญา ที่ให้ความเคารพในเจตนาของเอกชนบนพื้นฐานความคิดว่าคู่สัญญามีอิสระและเสรีภาพที่จะคิดและตัดสินใจว่าจะตกลงทำสัญญาผูกมัดกันหรือไม่และมีอำนาจเจรจาต่อรองด้วยความเสมอภาพเพื่อกำหนดเนื้อหาในสัญญาที่ตกลงทำกันได้อย่างใดก็ได้แล้วแต่ใจสมัคร โดยทั้งนี้ต้องปรากฏว่ากระทำภายใต้กรอบของวัตถุประสงค์แบบและความสามารถตามที่กฎหมายกำหนดไว้

2. ปัญหาหลักเกณฑ์การเช่าที่ดินเพื่อประกอบพาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรมที่มีเนื้อที่เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมที่ดินตามพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 มาตรา 5 วรรคสอง และกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 ข้อ 2 ถึง ข้อ 6 ที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามกฎหมายกำหนด เป็นการจำกัดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายในทางอ้อมเอื้ออำนวยเฉพาะแต่กิจการขนาดใหญ่ หรือการกำหนดเขตที่ตั้งพื้นที่ที่ดินหรือก่อให้เกิดภาระอันไม่จำเป็นแก่เอกชนต่างชาติผู้ประกอบการธุรกิจ อีกทั้งเป็นการกำหนดเงื่อนไขการเช่าที่ยุ่งยากซับซ้อน และข้อจำกัดมาก ไม่สอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการทำสัญญา

3. ปัญหากำหนดระยะเวลาการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม ตาม

พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 การเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรมที่กำหนดเวลาเช่าไว้เกินสามสิบปีแต่ไม่เกินห้าสิบปีเมื่อครบกำหนดระยะเวลาการเช่าแล้ว ผู้เช่าและผู้ให้เช่าอาจตกลงกันต่อระยะเวลาการเช่าออกไปอีกได้มีกำหนดไม่เกินห้าสิบปีนับแต่วันที่ตกลงกัน เมื่อพิจารณาแล้วการที่ประเทศไทยให้เช่าได้ 30-50 ปี และต่อสัญญาได้อีกไม่เกิน 50 ปี ยังไม่ได้รับความสนใจจากกลุ่มทุนต่างชาติ เพราะการลงทุนในสัญญาที่สั้น และไม่ชัดเจนในระยะเวลาที่ต่อสัญญาไม่คุ้มค่ากับการเข้ามาลงทุน อันเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ไม่จูงใจการลงทุนขนาดใหญ่ที่มีระยะเวลาก่อสร้างที่ยาวนาน ส่งผลให้นักลงทุนทั้งในและต่างประเทศไม่กล้าตัดสินใจลงทุน ทั้งนี้ปัญหากำหนดระยะเวลาการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมดังกล่าวยังเป็นการไม่สอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวข้องกับระยะเวลาการเช่าเนื่องจากระยะเวลาสัญญาเช่าภายใต้ทฤษฎีตัวแปรตัวแทน ระยะเวลาการเช่าที่ดินที่เหมาะสมของแต่ละประเทศ จำเป็นต้องคำนึงถึงบริบทของวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นนั้นๆ บรรทัดฐานทางสังคม และภาวะแวดล้อมเฉพาะตัวของประเทศร่วมด้วยระยะเวลาสัญญาเช่าที่เหมาะสมในทางเศรษฐศาสตร์ ระยะเวลาสัญญาเช่าภายใต้ทฤษฎีกำไรสูงสุด ปัจจัยหลักที่ควรคำนึงถึงในการประเมินระยะเวลาการเช่าที่ดินที่เหมาะสม คือ เจ้าของที่ดินสามารถได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่าจากการผลิตบนผืนดินที่ให้เช่าในช่วงสัญญาได้ หรือเจ้าของที่ดินสามารถทำกำไรได้ในช่วงเวลาดังกล่าว เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า ระยะเวลาของสัญญาเช่าที่ดินก่อให้เกิดทั้งประโยชน์และต้นทุนแก่เจ้าของที่ดินนั่นเอง

4. ปัญหาการนำสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมไปเป็นหลักประกัน

หรือจำนอง ตามพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์ เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ให้นำสิทธิการเช่าไปใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยการจำนองได้และให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำนองอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่หากมีการบอกเลิกสัญญาโดยอาศัยเหตุต่างๆ ตามกฎหมายกำหนด เช่น เมื่อผู้เช่าไม่ส่งงวดทรัพย์สินที่เช่าเท่าที่วิญญูชนจะพึงส่งงวดทรัพย์สินของตนเองหรือผู้เช่าไม่ชำระค่าเช่า เมื่อทรัพย์สินที่เช่าอันเป็นวัตถุแห่งหนี้ตามสัญญาเช่าสูญหายหรือถูกทำลาย ย่อมส่งผลให้สัญญาเช่าระงับลง จากกรณีดังกล่าวข้างต้น หากว่าผู้เช่าได้นำสิทธิการเช่าไปจำนองไว้เป็นประกันการชำระหนี้ของตนไว้กับเจ้าหนี้รายหนึ่งก็จะส่งผลกระทบต่อสัญญาจำนองนั้นๆ กล่าวคือ เมื่อทรัพย์สินอันเป็นวัตถุแห่งสัญญาจำนองสูญสิ้นไป หรือสัญญาเช่าระงับ สิทธิจำนองเหนือทรัพย์สินนั้นๆ ก็ย่อมจะระงับตามไปด้วย เพราะไม่มีวัตถุแห่งสัญญาให้สิทธิจำนองเกาะเกี่ยวอีก ดังนั้น จึงทำให้เกิดปัญหาว่าจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิของผู้รับจำนองที่รับจำนองสิทธิการเช่าไว้

ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ถ้าได้มีการแก้ไขปัญหากฎหมายดังกล่าว จะทำให้เกิดการพัฒนาการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542

อีกทั้งถ้าได้มีการนำไปศึกษาวิจัยต่อยอดและสัมภาษณ์ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ เอกชน จะทำให้เกิดการพัฒนากฎหมายการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติการเช่าเพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 สอดคล้องกับทางปฏิบัติและสามารถสร้างกลไกทางกฎหมายเพื่อ

ฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ และทำให้มีการจดทะเบียนการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัตินี้มากขึ้น อันจะเป็นไปตามแนวคิดทฤษฎีการพัฒนากฎหมาย เพราะการพัฒนากฎหมายเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นต่อการปกครองของประเทศ ประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าย่อมต้องทำการพัฒนากฎหมายของประเทศให้มีความสอดคล้องกับความเจริญและการพัฒนาประเทศ การบริหารประเทศไม่อาจประสบความสำเร็จได้หากปราศจากการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎหมายจึงเป็นกลไกสำคัญที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบาย การขับเคลื่อนเศรษฐกิจ สถาบัน ตลอดจนชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายมีความสำคัญต่อคนในสังคม การดำเนินการพัฒนากฎหมายจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมากเพราะมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคล องค์กร สถาบันในสังคม และมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมและการดำเนินชีวิตของคนในสังคมอีกด้วย

อีกทั้งยังเป็นการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับนโยบายส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2560-2579 และเป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564 ที่มุ่งสู่ความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืนที่เป็นรูปธรรมเพื่อเตรียมความพร้อมคน สังคม และระบบเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม และยังส่งผลให้สอดคล้องกับนโยบายส่งเสริมการลงทุนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ที่เป็นหน่วยงานราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีหน้าที่ส่งเสริมให้เกิดการลงทุนให้บริการสนับสนุนภาคธุรกิจเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและอำนวยความสะดวกด้านการลงทุน และเกิดสิทธิประโยชน์ต่างๆ แก่นักลงทุนที่เข้ามาลงทุนในนิคมอุตสาหกรรมอีกด้วย

บทสรุป

การพัฒนากฎหมายการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 ในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ที่ต้องการพัฒนาไปสู่ความยั่งยืนได้นั้น จะต้องมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เท่าเทียม และหยั่งรู้ถึงการพัฒนาในระดับสากล เพื่อปรับนำมาใช้กับการดำเนินงานด้านนี้ ให้รู้ทันการเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจ และสังคมโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน เราต้องปรับโครงสร้างและพัฒนา เพื่อให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงรับรู้อารยะประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจโดยการปรับปรุงการพัฒนากฎหมายการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 ที่จะได้ศึกษาพัฒนาให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนมั่นคงตลอดไป

ปัญหาด้านกฎหมายต่างๆ ที่ได้กล่าวไว้ จะต้องมีการพัฒนาไปสู่ความชัดเจน และแก้ไขอย่างเป็นระบบ ด้วยองค์ความรู้ที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้มีความชัดเจนในด้านกฎหมาย ส่วนที่ยังขาดอยู่ให้นำแนวคิดและทฤษฎีดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นเข้ามาปรับใช้ให้เหมาะสม ซึ่งจะได้มาในรูปแบบที่เหมาะสมกับการพัฒนากฎหมายการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 ได้อย่างยั่งยืน เพื่อให้สอดคล้องกับทาง

ปฏิบัติ และสามารถสร้างกลไกทางกฎหมาย เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ และทำให้มีการจดทะเบียนการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัตินี้มากขึ้น

ข้อเสนอแนะ

รัฐต้องบัญญัติกฎหมายการพัฒนาการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 ให้ชัดเจน เพื่อให้สอดคล้องกับทางปฏิบัติ และสามารถสร้างกลไกทางกฎหมาย เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างยั่งยืน โดยการพัฒนาพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 นั้น ก็ต้องดำเนินการศึกษาในประเด็นปัญหากฎหมายให้ชัดเจน แก้ไขให้เหมาะสม สำหรับการเช่าอสังหาริมทรัพย์ในประเด็นข้อกฎหมาย คือ (1) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม (2) หลักเกณฑ์การเช่าที่ดินเพื่อประกอบพาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรมที่มีเนื้อที่เกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมที่ดิน (3) กำหนดระยะเวลาการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม และ (4) การนำสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมไปเป็นหลักประกันหรือจำนอง เพื่อการพัฒนาการเช่าอสังหาริมทรัพย์ให้มีการจดทะเบียนการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัตินี้มากขึ้นต่อไป

References

- Khantarak, M. (2000). *International business* (6th ed.). Ramkhamhaeng University Press. [In Thai]
- Office of the National Economic and Social Development Council. (2016). *The twelfth national economic and social development plan* (2017-2021). Retrieved from https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6422 [In Thai]
- Phanutama, N., & Chanthapoon, W. (2015). *Investment promotion policy in potential border zone: Chiang Khong District*, Chiang Rai province. The Thailand Research Fund. [In Thai]
- Post Today Editors. (2017). *Land for 99 years lease, not easy investment*. Retrieved from <https://www.posttoday.com/economy/news/491547> [In Thai]
- Terat, C. (2018). *Legal development*. Retrieved from <https://www.opdc.go.th> [In Thai]
- Thirawat, D. (2003). *Contract law: New status of current contracts and unfair contract issues* (2th ed.). Thammasat University Press. [In Thai]
- Sajjanand, S., Srisaowalak, O., Karawek, S. (2016). *Complete report of the study the status of agricultural land tenancy in Thailand*. The Thailand Research Fund. [In Thai]
- Sopa, S., Vutiso, P., & Rueharn, C. (2015). Right hiring lead of Immovable property become settlement guaranty. *EAU Heritage Journal Social Science and Humanities*, 5(1), 203-209. [In Thai]
- Sotthibandhu, S. (2020). *Explanation of legal principles-contracts* (23th ed.) Winyuchon. [In Thai]
- Subsaeng, P. (1999). Commercial and industrial real estate rental. *Home and Land Cycle*, 10-16(9). [In Thai]
- State Enterprise Policy Office, Ministry of Finance. (2016). *Private Investments in State Undertakings Act 2013 and subordinate laws*. Retrieved from http://www.ppp.sepo.go.th/tiny_mce/plugins/filemanager/thumbs/PPP/LAwJune2016.pdf [In Thai]
- Strategic Studies Center, National Defence Studies Institute. (2018). *Academic document on guidelines for the development of the Thai Army to support the policy of Thailand 4.0*. Author.
- The Royal Institute Dictionary 2011*. (2003). Nanmeebooks.