

หลักเกณฑ์การรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สปก.4-01  
ของทายาทโดยธรรม  
CRITERIA FOR INHERITANCE RIGHTS TO USE LAND SOR.POR.KOR.4-  
01 OF LEGAL HEIRS.



<sup>1</sup>ศักดา ศิลปาสันนท์, <sup>2</sup>ศิวัช นุกุลกิจ และ <sup>3</sup>บุญเพ็ง จันทรงาม  
<sup>1</sup>Sakda Silapapisan <sup>2</sup>Siwat Nukulki and <sup>3</sup>Boonpeng Junngam

มหาวิทยาลัยชินวัตร, ประเทศไทย  
Shinawatra University, Thailand.

<sup>1</sup>sn.laws2@gmail.com

**Received:** May 24, 2024; **Revised:** June 23, 2024; **Accepted:** August 30, 2024

### บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์การรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สปก.4-01 ของทายาทโดยธรรม ซึ่งพิจารณาจากการรับมรดกของทายาทผู้มีสิทธิ์เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สปก.4-01 การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิจัยจากเอกสาร ตำบหากฎหมาย พระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง เอกสารต่างๆทางกฎหมาย แล้วทำการวิเคราะห์สรุปผลเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้ทันสมัยต่อไป ผลการวิจัยพบว่า นับแต่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532 มาตรา 39 ให้บุคคลที่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ซึ่งการเป็นผู้รับมรดกในกรณีดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้เป็นทายาท

<sup>1</sup> อาจารย์ ดร. หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยเทคโนโลยีสยาม

<sup>2</sup> อาจารย์ ดร. หลักสูตรนิติศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยชินวัตร

<sup>3</sup> อาจารย์ ดร. หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยชินวัตร

โดยธรรมชาติของบุคคลที่ได้รับสิทธิจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถรับมรดกได้ ซึ่งไม่ได้กำหนดคุณสมบัติเอาไว้ว่าต้องเป็นเกษตรกร และ ไม่มีที่ดินประกอบอาชีพเกษตรกรรมอย่างชัดเจน จึงเป็นการเปิดช่องว่างให้ผู้รับมรดกซึ่งมีฐานะร่ำรวย ไม่เดือดร้อนในการดำรงชีพ หรือประกอบอาชีพอื่นซึ่งไม่เดือดร้อนในเรื่องที่ดินทำกินเข้ารับมรดกที่ดินดังกล่าวได้

**คำสำคัญ :** หลักเกณฑ์, รับมรดก, ที่ดิน สปก.4-01

## Abstract

The purpose of this research is to study Criteria for inheritance rights to use land Sor.Por.Kor.4-01 of legal heirs which is considered from the inheritance of heirs who have rights to benefit from the land Sor.Por.4-01 This research is qualitative research By researching from documents legal texts acts rules regulations announcements orders various legal documents Then analyze and summarize the results and propose amendments to the law to keep it up to date. The research results found that Since the Agricultural Land Reform Act B.E. 2518 Amendment No. 3 B.E. 2532 Section 39 has provisions for persons who received rights from agricultural land reform to divide or transfer rights in that land to others Unless it is passed down by inheritance to the legal heir or transferred to a farmer's institute or the heir in such a case the law stipulates that the legal heir of the person who received rights from agricultural land reform can receive the inheritance in this case Which does not specify the qualifications to be a farmer and clearly does not have land to practice agriculture thus opening a gap for wealthy inheritors Not in trouble in making a living or who are engaged in other occupations which do not cause problems with the land for cultivation can inherit such land.

**Keywords:** Criteria, inheritance, land Sor.Por.Kor.4-01.

## บทนำ

ปัจจัยในการดำรงชีพที่สำคัญของเกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศคือการมีที่ดินทำกิน ที่ดินจึงเป็นทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครอง และเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานสำหรับการดำรงชีวิตของมนุษย์ ปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกรในปัจจุบันที่สำคัญได้แก่การกระจายการถือครองที่ดิน และการไม่ทำประโยชน์ในที่ดินถือเป็นเรื่องใหญ่ที่สุดที่มีผลกระทบต่อเกษตรกรจำนวนมาก และแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม ในอดีตประเทศไทยไม่มีเอกสารสิทธิ์หรือระบบกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดิน มูลค่าของที่ดินเกิดจากมูลค่าในการผลิตเท่านั้น ผู้ที่ทำประโยชน์ในที่ดินถือเป็นเจ้าของและใครมิได้ทำประโยชน์หรือทิ้งร้างไว้บุคคลอื่นก็สามารถนำที่ดินนั้นไปใช้ประโยชน์ได้ ขณะเดียวกันเมื่อก่อนเกิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินปัจเจกบุคคลกลายเป็นเจ้าของที่ดินแทนเกิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน สามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนกันได้ก่อเกิดมูลค่าการแลกเปลี่ยนในที่ดินขึ้นผู้มีโอกาสเข้าถึงจะเป็นกลุ่มนายทุนและผู้มีอำนาจจึงมีการกว้านซื้อสะสมที่ดินเป็นจำนวนมากเพื่อการหากำไรและก่อเกิดการทิ้งร้างไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ (ศุภมิตร ศรีวัฒนชัย, 2562 : 1)

การสนับสนุนให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีเป็นหน้าที่ที่สำคัญของรัฐ รัฐจึงจำเป็นต้องช่วยเหลือเพื่อให้ประชาชนได้มีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต ด้วยการจัดระบบการถือครองที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดินของรัฐ และการใช้ที่ดินให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเลี้ยงชีพ สร้างความมั่นคงให้แก่ชีวิตและครอบครัว ปัญหาจากการจัดระบบการถือครองที่ดินและการกระจายการถือครองที่ดินของรัฐเป็นปัญหาที่มีความสำคัญกับผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เนื่องจากมีเกษตรกรจำนวนมากที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ที่ดินที่ใช้ประกอบการเกษตรส่วนหนึ่งตกเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของนายทุน เกษตรกรจึงต้องตกเป็นผู้เช่าที่ดินจากนายทุน และต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูงเกินควร ในขณะที่เกษตรกรอีกส่วนหนึ่งต้องเข้าไปบุกรุกที่ดินของรัฐ และไม่มีสิทธิในที่ดินโดยถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ขาดความมั่นคงในชีวิต ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนดังกล่าว รัฐจึงกำหนดนโยบายกระจายการถือครองที่ดินให้กับเกษตรกรเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินทำการเกษตรได้อย่างแท้จริง (ชนินทร จารุจันทร์, 2548 : 2)

การปฏิรูปที่ดินจึงเป็นแนวทางหนึ่งในการช่วยเหลือเกษตรกรให้มีที่ดินทำกิน จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้กำหนด มาตรการต่างๆ ในการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน ขอบเขตของการปฏิรูปที่ดิน พร้อมทั้งให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรม สืบเนื่องมาจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นผลให้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินท้องที่ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินในแต่ละพื้นที่อย่างต่อเนื่องเป็นจำนวนหลายฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับส่วนใหญ่จะประกาศคลุมทั้งอำเภอ โดยใช้เขตท้องที่ของอำเภอเป็นแนวเขตปฏิรูปที่ดิน ประชาชนที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน โดยไม่มีเอกสารก่อตั้งสิทธิหรือเอกสารสิทธิในที่ดินมาก่อน เช่น หลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือหนังสือแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค. 2) ตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น ซึ่งตั้งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือในพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการแล้ว จะไม่สามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้คงมีเพียงเกษตรกรในพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการแล้วเท่านั้นที่จะสามารถขอหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) ได้ ส่วนเกษตรกรที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่อยู่นอกพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการ นอกจากจะไม่สามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้แล้ว ยังไม่สามารถขออนุญาตออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ได้ด้วย (ไชยยงค์ ชูชาติ. 2517 : 1)

บุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ (1) เป็นบุคคลธรรมดา (2) เป็นเกษตรกร (3) มีสัญชาติไทย (4) บรรลุนิติภาวะ หรือยังไม่บรรลุนิติภาวะแต่จำเป็นต้องประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพื่อการยังชีพและมีความสามารถหรือประสบการณ์ในการประกอบอาชีพดังกล่าว (5) ไม่เป็นคนทุพพลภาพหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบจนไม่สามารถประกอบการเกษตรได้ (6) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยแต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ (7) ไม่เคยเป็นผู้ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐซึ่งสิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงเพราะได้สละสิทธิหรือโอนสิทธิในที่ดินทั้งหมดหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้นและยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาห้าปีก่อนวันยื่นคำขอรับการจัดที่ดินตามระเบียบนี้ เว้นแต่ในกรณีที่มีการสิ้นสิทธิในที่ดินเกิดจากเหตุที่จำเป็นและสมควรหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ (8) เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด (ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและ จัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่า หรือ เช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ข้อ 9)

เมื่อผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือก และ จัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่า หรือ เช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของ

เกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ข้อ 9 มาแล้ว จะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก.เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532 มาตรา 39) ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้รับมรดกที่ดิน ส.ป.ก.4-01 นั้น กฎหมายกำหนดให้ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม ซึ่งทายาทโดยธรรมมีลำดับเท่ากันแต่ลำดับมีสิทธิได้รับมรดกก่อนหลังดังต่อไปนี้ คือ (1) ผู้สืบสันดาน (2) บิดามารดา (3) พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน (4) พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน (5) ปู่ ย่า ตา ยาย (6) ลุง ป้า น้า อา (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629 มาตรา 1630 วรรค 2) หมายถึง การรับมรดกที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 เป็นทายาทโดยธรรมก็สามารถรับมรดกได้ ซึ่งไม่ได้บัญญัติคุณสมบัติเอาไว้ว่าจะต้องมีอาชีพเป็นเกษตรกร และ ไม่มีที่ดินที่จะประกอบอาชีพ จึงเป็นการเปิดช่องว่างให้ผู้รับมรดกซึ่งมีฐานะร่ำรวย ไม่เดือดร้อนในเรื่องที่ทำกิน หรือประกอบอาชีพอื่นเข้ารับมรดกที่ดินดังกล่าวได้

## วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับ หลักเกณฑ์การรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ของทายาทโดยธรรม ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่า หรือ เช่าซื้อและการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532 มาตรา 39 ซึ่งพิจารณาจากการกำหนดคุณสมบัติของทายาทโดยธรรมซึ่งเป็นผู้รับมรดก

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิจัยจากเอกสาร ตัวบทกฎหมาย พระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง เอกสารต่างๆทางกฎหมาย แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ของทายาทโดยธรรม แล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์สรุปเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

ศึกษาวิจัยจากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532 ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ

และเงื่อนไขในการคัดเลือก และ จัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่า หรือ เช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ.2564

## อภิปรายผล

จากการวิจัยหลักเกณฑ์การรับมรดกสิทธิการเช่าทำประโยชน์ในที่ดิน สปก.4-01 ของ ทายาทโดยธรรม โดยศึกษาจากแนวคิด และทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจะได้ทำการสรุปผลการวิจัยและเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีผลบังคับใช้ให้ทันสมัยดังนี้

1. หลักเกณฑ์การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่ผ่านมาจะต้องเป็นการยึดครองจับจองที่ดิน เพื่อใช้ในการกสิกรรมและมีการแต่งตั้งหัวหน้ากลุ่มของมนุษย์จนพัฒนามาเป็นจักรวรรดิมีผู้ปกครอง อ่างตนเป็นเจ้าของแผ่นดินทั้งหมด และมีการบัญญัติกฎหมายให้ที่ดินทั้งหมดตกเป็นกรรมสิทธิ์ของตน ต่อภายหลังราษฎรมากขึ้นจึงเกิดการรวมตัวกันต่อต้านอำนาจดังกล่าวจนทำให้เกิดหลักกรรมสิทธิ์ของเอกชนเป็นผลทำให้เกิดความต้องการที่จะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538 : 352) หลังจากมีการก่อตั้งรัฐได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินไว้ในกฎหมายซึ่งในระยะแรกจะเป็นเรื่องความสัมพันธ์ทางทรัพย์สินระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันเอง เมื่อใดที่รัฐต้องการทรัพย์สินของเอกชน เอกชนก็ไม่อาจขัดขืนได้ จนในที่สุดชนชั้นกลางได้ก่อกำเนิด แนวความคิดเสรีนิยมได้เรียกร้องให้รัฐคุ้มครองทรัพย์สินของเอกชน (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2535 : 41-44) เมื่อมนุษย์สามารถสร้างแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานเพื่อใช้เป็นหลักประกันต่อการพัฒนาบุคลิกภาพของปัจเจกชนนั้น การยอมรับสิทธิดังกล่าวกับเป็นการปฏิเสธอำนาจรัฐที่จะเข้าย่ำยีสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน เนื่องจากสิทธิขั้นพื้นฐานเกิดขึ้นเพื่อกันส่วนที่ เรียกว่าเป็นเสรีภาพหรือแดนอิสระของปัจเจกชนให้พ้นจากการเข้ายุ่งเกี่ยวของรัฐ ซึ่งหากปล่อยให้ รัฐเข้ามายุ่งเกี่ยวในส่วนนี้ได้ รัฐก็จะเป็นเจ้าของชีวิตของประชาชนในที่สุด (ศุภเชษณ์ คุสุวรรณ, 2540 : 38-39)

2. ความสำคัญของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญสำหรับคนทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่เกษตรกร แต่ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดิน และการไม่ทำประโยชน์ในที่ดินถือเป็นเรื่องสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม ซึ่งมูลค่าของที่ดิน เกิดจากมูลค่าในการผลิตเท่านั้น ขณะเดียวกันเมื่อก่อเกิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินปัจเจกบุคคล กลายเป็นเจ้าของที่ดินแทนระบบกรรมสิทธิ์ร่วม ที่ดินสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนกันได้ก่อเกิดมูลค่า การแลกเปลี่ยนในที่ดินขึ้นผู้มีโอกาสเข้าถึงข้อมูล นายทุนและผู้มีอำนาจจึงมีการกว้านซื้อสะสมที่ดิน เป็นจำนวนมากเพื่อการหากำไรและก่อเกิดการทิ้งร้างไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน (ศุภมิตร ศรีวิวัฒน์ชัย, 2562 : 1) รัฐจึงจำเป็นต้องช่วยเหลือเพื่อให้ประชาชนได้มีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต ด้วย

การจัดระบบการถือครองที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดินของรัฐ และการใช้ที่ดินให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อเลี้ยงชีพ รัฐจึงกำหนดนโยบายกระจายการถือครองที่ดินให้กับเกษตรกรเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินทำการเกษตรได้อย่างแท้จริง (ชนินทร จารุจันท์, 2548 : 2) การปฏิรูปที่ดินจึงเป็นแนวทางหนึ่งในการช่วยเหลือเกษตรกรให้มีที่ดินทำกิน รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 ได้กำหนด มาตรการต่างๆ ในการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน ขอบเขตของการปฏิรูปที่ดิน พร้อมทั้งให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ส.ป.ก.) เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร สืบเนื่องมาจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ.2518 (ไชยยงค์ ชูชาติ. 2517 : 1)

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรเป็นวิธีการจัดที่ดินที่เป็นที่ยอมรับว่าสามารถแก้ปัญหาการถือครองที่ดินรายใหญ่และจัดที่ดินให้กับผู้ยากไร้ที่ดินทำกินได้ดีในระดับหนึ่ง เพราะมีกลไกในการนำที่ดินมาจากเอกชนหรือนำที่ดินของรัฐมาจัดได้และยังมีกฎหมายป้องกันมิให้เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดิน จึงเป็นวิธีการจัดที่ดินที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือหลักในการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้หากดูจากตัวเลขผู้ไร้ที่ดินทำกินจะเห็นได้ว่ายังมีผู้ที่ประสงค์จะมีที่ดินและยังไม่ได้รับการจัดที่ดินให้อีกเป็นจำนวนมาก การปฏิรูปที่ดินจึงยังคงมีความจำเป็นต่อนโยบายที่สำคัญของรัฐ เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2518 ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรสามารถสรุปได้ 3 ประการ คือ 1) เพื่อปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกร ทำให้เกษตรกรผู้เช่าที่ดิน ผู้ไร้ที่ดินทำกิน และผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกร ได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินหรือมีที่ดินสำหรับทำการเกษตรเป็นของตนเองอย่างถาวรต่อไป 2) เพื่อพัฒนาอาชีพเกษตรกรและใช้ทรัพยากรที่ดินให้มีประสิทธิภาพด้วยการปรับปรุงปัจจัยการผลิต ให้บริการด้านสินเชื่อและการตลาดเพื่อให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น 3) ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันเกษตรกร ส่งเสริมพัฒนาอาชีพนอกการเกษตรให้การศึกษา บริการสาธารณสุข เพื่อเพิ่มสวัสดิการและเสริมสร้างความเจริญในท้องถิ่นทำให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

ประโยชน์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรประกอบด้วย 1) รักษาที่ดินเพื่อการเกษตรให้เป็นของเกษตรกรโดยแท้จริงซึ่งได้รับการคุ้มครองสิทธิและควบคุมมิให้มีการเปลี่ยนสิทธิการถือครองแก่ผู้อื่น ยกเว้นตกทอด ทางมรดกแก่ทายาทที่เป็นเกษตรกรหรือโอนให้แก่ ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกร 2) เกษตรกรที่ถือครองที่ดินทำกินอยู่เดิมในที่ของรัฐจะได้รับการจัดให้ทำกินในขนาดที่เหมาะสมและได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูป ซึ่งสามารถนำไปค้า

ประกันเงินกู้จาก ธ.ก.ส. ได้ 3) ที่ดินได้รับการพัฒนา มีถนนหนทางแหล่งน้ำเพื่ออุปโภค บริโภคและการเกษตร ทำให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น 4) กระจายระบบผูกขาดที่ดินจากผู้มีที่ดินมากเกินกฎหมายกำหนดและไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการเกษตรด้วยตนเองมาจัดให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกิน โดยรัฐจะโอนกรรมสิทธิ์ให้เมื่อเกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกได้ชำระ ค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้ว เพื่อเป็นเจ้าของที่ดินตามกฎหมายและได้ใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรต่อไป (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ออนไลน์ 12 มีนาคม 2566)

4. การใช้ประโยชน์ที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาจแบ่งได้อีกเป็น 3 ลักษณะดังนี้ (1) การเกษตรแบบยังชีพ ไม่ต้องใช้ความรู้ความสามารถและเงินทุนหมุนเวียนมากนัก และพื้นที่ที่มีขนาดเล็กน้อย เช่นการทำไร่เลื่อนลอย (2) การเกษตรแบบค้าขาย เป็นการเพาะปลูกหรือเลี้ยงสัตว์เพียงอย่างเดียวในพื้นที่ทั้งหมดที่มีอยู่ การเกษตรแบบนี้มีแบบแผนหวังผลทางการค้า โดยผู้ประกอบการต้องมีการตัดสินใจอย่างดีและมีความเชื่อมั่นในตัวเอง มีความรู้ความสามารถแบบครบวงจร ส่วนมากเป็นกิจการขนาดใหญ่และลงทุนมาก (3) การเกษตรผสมผสาน โดยการแบ่งพื้นที่ออกเป็นสวนต่างๆ และปลูกพืชต่างชนิดกันบนพื้นที่เดียวกัน การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรโดยทั่วไปแบ่งออกเป็น 7 ลักษณะดังต่อไปนี้ (1) ที่อยู่อาศัย หมายถึง ที่ดินที่ใช้ในการปลูกบ้านพัก ยุ้งฉาง โรงเก็บของ ลานบ้าน คอกสัตว์ รวมทั้งบริเวณรอบบ้านที่ไม่ได้ปลูกพืชชนิดใด (2) ที่นา หมายถึง ที่ดินที่ใช้ในการปลูกข้าวและที่ว่างหว่าน ตลอดจนจนถึงจอมปลวกคันนาและคูนา (3) ที่พืชไร่ หมายถึง ที่ดินที่ใช้ปลูกพืชไร่ต่างๆ (4) ที่ปลูกไม้และไม้ยืนต้น หมายถึง ที่ดินที่ใช้ปลูกไม้ผลและไม้ยืนต้นต่าง ๆ (5) ที่ปลูกสวนผักและไม้ดอก หมายถึง ที่ดินที่ใช้ปลูกพืชผักและไม้ดอกไม้ประดับ (6) ที่ป่า หมายถึง ที่ดินที่ทำการถือครองอยู่ แต่ยังไม่สามารถทำการเพาะปลูกพืชได้เพราะเป็นป่าละเมาะพุ่มไม้ที่ไม่ได้บุกเบิก (7) ที่อื่น ๆ ได้แก่ พุ่มหญ้าเลี้ยงสัตว์ ถนน ทางในไร่นา ตลอดจนที่ดินที่ไม่สามารถนำมาทำการเกษตรได้เพราะไม่เหมาะสมสากล (นฤมล เจริญรัตน์, 2526 : 84)

หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับมอบที่ดินให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินมีหน้าที่ปฏิบัติ ดังนี้ (1) ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเต็มความสามารถและไม่นำที่ดินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน ไปให้บุคคลอื่นไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ หรือโดยพฤติกรรมใดๆ ที่แสดงให้เห็นในลักษณะนั้น (2) ยินยอมทำสัญญาเช่า หรือสัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญา จัดให้โดยมีค่าชดเชยและต้องปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว (3) ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดิน จนเป็นเหตุให้ที่ดินเสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบเกษตรกรรม (4) ไม่ขูดบ่อนเพื่อการเกษตรกรรมเกินร้อยละห้าของเนื้อที่ที่ได้รับมอบ (5) ไม่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใดๆ เว้นแต่การปลูกสร้างตามสมควรสำหรับโรงเรือนที่อยู่อาศัย ยุ้งฉาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่นๆ ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรนั้น (6) ดูแลรักษาหมุดหลักฐานของ ส.ป.ก. และหลักเขตที่ดินในที่ดินที่ได้รับมอบมิให้เกิดชำรุด เสียหาย หรือ

เคลื่อนย้ายไปจากตำแหน่งเดิม (7) ไม่กระทำการใดๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้างในโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรอื่นและสภาพแวดล้อม (8) ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (9) ปฏิบัติตามสัญญาคุ้มภัยที่ทำกับ ส.ป.ก. และปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีอยู่กับสถาบันการเงินหรือบุคคลที่ดำเนินงานร่วมกับ ส.ป.ก.(ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ข้อ 7)

#### 5) หลักเกณฑ์การจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรและการคัดเลือกเกษตรกร

(1) หลักเกณฑ์การจัดสรรที่ดินให้เกษตรกร บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้ (1) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกร และ บุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (2), (2) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด (3) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควรสำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ ในการดำเนินการดังกล่าวถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่าบรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดดังกล่าว ก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าวยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่า หรือค่าชดเชยที่ดินในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกิน ให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้ แล้วแต่กรณีตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและ วิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น ในการจัดที่ดินให้เกษตรกร ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อน พ.ศ. 2510 ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนด เฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่ (พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532 มาตรา 31)

(2) การคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินฯ ให้ ส.ป.ก. ดำเนินงานเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนี้ (1) ที่ดินของรัฐที่นำมาเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2) ที่ดินที่ได้มานอกเหนือจาก (1) เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้นำที่ดินดังกล่าวมาจัดให้แก่เกษตรกรตามระเบียบนี้ หรือ ระเบียบเกี่ยวกับการจัดที่ดิน ให้สถาบันเกษตรกรตามความเหมาะสมเป็นลำดับแรก กรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นสมควรให้นำที่ดินดังกล่าวไปดำเนินการตามระเบียบอื่นเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อจัดให้แก่บุคคลใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น (ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือก และ จัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่า หรือ เช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ข้อ 6)

บุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ (1) เป็นบุคคลธรรมดา (2) เป็นเกษตรกร (3) มีสัญชาติไทย (4) บรรลุนิติภาวะ หรือยังไม่บรรลุนิติภาวะแต่จำเป็นต้องประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพื่อการยังชีพและมีความสามารถหรือประสบการณ์ในการประกอบอาชีพดังกล่าว (5) ไม่เป็นคนทุพพลภาพหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบจนไม่สามารถประกอบการเกษตรได้ (6) ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยแต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ (7) ไม่เคยเป็นผู้ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐซึ่งสิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลง เพราะได้สละสิทธิหรือโอนสิทธิในที่ดินทั้งหมดหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาห้าปีก่อนวันยื่นคำขอรับการจัดที่ดินตามระเบียบนี้ เว้นแต่ในกรณีที่การสิ้นสิทธินั้นเกิดจากเหตุที่จำเป็นและสมควรหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ (8) เป็นผู้ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด (ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือก และ จัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่า หรือ เช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ข้อ 9)

ผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 9 ซึ่งจะได้รับการพิจารณาคัดเลือกและจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (1) เป็นผู้ถือครองที่ดินตามข้อ 6 (1), (2) เป็นผู้ถือครองที่ดินตามข้อ 6 (2) ที่อยู่ในฐานะผู้เช่าที่ดินจากเจ้าของ

ที่ดินเดิมในขณะโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินนั้นเป็นของ ส.ป.ก. (3) เป็นคู่สมรส บุตร หรือเครือญาติของบุคคลตาม (1) หรือเป็นทายาทของบุคคลดังกล่าว (4) เป็นผู้ได้รับการคัดเลือกซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ขึ้นทะเบียนไว้ตามข้อ 17, (5) เป็นผู้มิได้รับสิทธิได้รับการโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อตามหมวด 2, (6) เป็นผู้มิได้รับสิทธิได้รับการจัดที่ดินแทนที่เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินซึ่งได้รับการจัดให้เข้าทำประโยชน์ตามหมวด 3 สำหรับบุคคลตาม (1) ซึ่งเป็นผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยและประกอบการเกษตรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้ขึ้นจะได้รับการคัดเลือกและจัดที่ดินตามระเบียบนี้ต่อเมื่อได้ทำหนังสือยินยอมสละสิทธิในหนังสืออนุญาตนั้น หนังสือยินยอมดังกล่าวต้องกำหนดเงื่อนไขให้เกิดผลตั้งแต่วันที่ผู้ได้รับ การจัดที่ดินตามระเบียบนี้เป็นต้นไป (ข้อ 10) การคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรตามระเบียบนี้เป็นอำนาจของเลขาธิการ หรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมาย เว้นแต่เป็นกรณีการจัดที่ดินส่วนที่เกินกว่าขนาดที่กำหนดในข้อ 13 (1) ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ (ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือก และ จัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่า หรือ เช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ข้อ 11)

เมื่อผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน ตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือก และ จัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่า หรือ เช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ข้อ 9 มาแล้ว จะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก.เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532 มาตรา 39) ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้รับมรดกนั้นกฎหมายกำหนดให้ตกทอดแก่ทายาทโดยธรรม ซึ่งทายาทโดยธรรมมีลำดับเท่ากันแต่ละลำดับมีสิทธิได้รับมรดกก่อนหลังดังต่อไปนี้ คือ (1) ผู้สืบสันดาน (2) บิดามารดา (3) พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน (4) พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน (5) ปู่ ย่า ตา ยาย (6) ลุง ป้า น้า อา (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629 มาตรา 1630 วรรค 2) หมายถึง การรับมรดกที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 เป็นทายาทโดยธรรมก็สามารถรับมรดก ซึ่งไม่ได้บัญญัติคุณสมบัติเอาไว้ว่า จะต้องมิอาชีพเป็นเกษตรกร และ ไม่มีที่ดินที่จะประกอบอาชีพ จึงเป็นการเปิดช่องว่างให้ผู้รับมรดกซึ่งมีฐานะร่ำรวย ไม่เดือดร้อนในเรื่องที่ทำกิน หรือประกอบอาชีพอื่นเข้ารับมรดกที่ดินดังกล่าวได้

## องค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษา

จากการที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดให้ผู้มีสิทธิยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกันหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย แต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ (ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือก และ จัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่า หรือ เช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564 ข้อ 9 (6) เมื่อผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินดังกล่าว จะทำการแบ่งแยก หรือ โอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก.เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532 มาตรา 39)

แต่ข้อเท็จจริงในการปฏิบัติเกี่ยวกับการโอนสิทธิในการรับมรดกจากผู้มีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน ในส่วนผู้รับมรดกนั้นกฎหมายกำหนดให้เป็นทายาทโดยธรรมก็สามารถรับมรดกกรรมนี้ได้เลย ซึ่งไม่ได้บัญญัติคุณสมบัติเอาไว้ว่าต้องเป็นเกษตรกร และ ไม่มีที่ดินประกอบอาชีพเกษตรกรรม จึงเป็นการเปิดช่องว่างให้ผู้รับมรดกซึ่งมีฐานะร่ำรวย ไม่เดือดร้อนในเรื่องที่ทำกิน หรือประกอบอาชีพอื่นเข้ารับประโยชน์ต่อไปได้

จึงเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2532 มาตรา 39 วรรคสอง “ทายาทโดยธรรมผู้มีสิทธิรับมรดกเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สปก.4-01 ตามวรรคหนึ่งจะต้องมีคุณสมบัติประกอบอาชีพเกษตรกรรมและไม่มีที่ดินในการทำมาหาเลี้ยงชีพ”

## เอกสารอ้างอิง

- ชนินทร์ จารุจันทร์.(2548). *การติดตามการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน : กรณีศึกษาการไม่ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง*. กรุงเทพฯ : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
- ไชยยงค์ ชูชาติ. (2517). *การปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรผู้ยากจน*. วารสารพัฒนาที่ดิน : กรุงเทพฯ : กรมพัฒนาที่ดิน.
- นฤมล เจริญรัตน์. (2526). *เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรการเกษตร*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อรุณการพิมพ์.

- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2535). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 6 ลักษณะ 1 : มรดก
- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 92 ตอนที่ 54 ฉบับพิเศษ หน้า 10 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2518)
- ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือก และ จัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่า หรือ เช่าซื้อและการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ.2564
- ศุภมิตร ศรีวัฒนชัย. (2562). *การใช้ประโยชน์ที่ดินและการพึ่งตนเองของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ประจำปีงบประมาณ 2561*. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- ศุภเชษณ์ คูสุวรรณ. (2540). *ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย*. นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. *กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร*. <https://alro.go.th> > ayutthaya > article\_attach, (ออนไลน์ 12 มีนาคม 2566).

