

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาของปัญหา

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นภูมิภาคที่มีความล่าช้าในการพัฒนาเศรษฐกิจและเป็นภาคที่ยากจนที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่น ๆ ของประเทศ จะเห็นได้จากรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลของภาคในปี พ.ศ.2518 ซึ่งมีรายได้เพียงคนละ 2942 บาทต่อปี ซึ่งไม่ถึงครึ่งหนึ่งของรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลทั้งประเทศ (6753 บาทต่อคนต่อปี) และเป็นเพียง 1 ใน 8 ของรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลในกรุงเทพฯ เท่านั้น (กรุงเทพฯ มีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีเท่ากับ 23,397 บาท)¹

ความล่าช้าทางเศรษฐกิจและความยากจนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นผลเนื่องมาจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจของภาคที่ต้องอาศัยการเกษตรกรรมเป็นหลัก แต่สภาพทางกายภาพ ภูมิอากาศและคุณลักษณะดินในภูมิภาคนี้ กลับไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาการเกษตร จึงส่งผลให้การผลิตส่วนรวมของภาค ขยายตัวในอัตราต่ำ ประกอบกับการพัฒนาประเทศในอดีตที่ผ่านมา เน้นความสำคัญของการพัฒนาครหลวงมากเกินไป จนทำให้กรุงเทพฯ เป็นเมืองโคเคียว (Primate City) ซึ่งเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทุกสาขา รวมทั้งการลงทุนทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม กรุงเทพฯ จึงเป็นแหล่งงานที่ดึงดูดคนวัยแรงงานจากต่างจังหวัดให้อพยพเข้ามาหางานทำซึ่งได้ส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาอย่างมากมายเช่น ปัญหาการขาดแคลนที่พักอาศัย.

¹สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เอกสารโรเนียวบัญชีประชาชาติ (กรุงเทพมหานคร: กองบัญชีประชาชาติ, 2518), หน้า

แหล่งสลัม อาชญากรรม คนว่างงาน เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาเรื้อรังกับชาติที่ไม่สามารถแก้ไขให้สำเร็จดูลงไปโดยกรุงเทพฯ ตามลำพัง

ดังนั้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 จึงได้มีการวางแผนกระจายอำนาจและลดความสำคัญของนครหลวงโดยนำยุทธวิธีการพัฒนาเมืองหลักมาใช้เพื่อพัฒนาเมืองชนาครองจากนครหลวงให้เป็นเมืองหลักของภาค ซึ่งจะเป็นฐานทางเศรษฐกิจและแหล่งงานของแต่ละภูมิภาคขึ้นเอง

สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้กำหนดให้เมืองนครราชสีมาเป็นเมืองหลักจากนโยบายดังกล่าวจะทำให้เกิดการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมขึ้นภายในเมือง ซึ่งย่อมทำให้เกิดการขยายตัวของการใช้ที่ดินของเมืองตามไปด้วย และถ้าปล่อยให้การขยายตัวของเมืองเป็นไปตามยถากรรมโดยไม่มีการวางแผนการใช้ที่ดินไว้ล่วงหน้า จะก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ภายในเมืองอย่างมากมาย เช่น ปัญหาการศึกษา ขาดสาธารณูปโภค สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ และแหล่งเสื่อมโทรม เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะบั่นทอนประสิทธิภาพของเมือง ทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ในการเป็นศูนย์กลางของภาคได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งย่อมส่งผลให้การพัฒนาประเทศไทยโดยรวมไม่สำเร็จดูลงไปตามเป้าหมายของแผนชาติที่กำหนดไว้

ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวางแผนการใช้ที่ดินที่เหมาะสมและเพียงพอกับความต้องการ สำหรับกิจกรรมของเมืองหลักนครราชสีมาในอนาคต

ความเกี่ยวเนื่องระหว่างนโยบายการใช้ที่ดินสำหรับเมืองกับแผนระดับอื่น

การกำหนดการใช้ที่ดินจะต้องถ่ายทอดนโยบายและโครงการระดับชาติ และระดับภาคในด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคมมาเป็นแผนกายภาพของเมืองแต่การวางแผนของประเทศไทยในปัจจุบันยังมิได้เป็นขบวนการที่ครบถ้วนทั้งระบบ เนื่องจากมิได้มีความต่อเนื่องกันระหว่างแผนในระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานวางแผนระดับภาค ซึ่งเป็นแผนที่จะเชื่อมโยงระหว่างแผนพัฒนาระดับชาติกับการวางแผนในระดับท้องถิ่นและเมือง ยังมีได้มีการดำเนินการวางแผนภาคอย่างจริงจัง นอกจากการศึกษารวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาพื้นที่อย่างกว้าง ๆ ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานวางแผนภาคเพิ่งจะถูกจัดตั้งขึ้น และยังคงกำลังคนทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ถึงปัญหาและวางแผนระดับภาคให้ทันกับความต้องการในการพัฒนาและความต้องการของการวางแผนในระดับเมือง

แผนอีกระดับหนึ่งซึ่งต่อเนื่องจากแผนระดับภาค คือ แผนพัฒนาจังหวัด ในปัจจุบันแผนพัฒนาจังหวัดเป็นงานในหน้าที่รับผิดชอบของสำนักงานจังหวัด ซึ่งขาดเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความรู้และความชำนาญในด้านการวิเคราะห์และวางแผนพัฒนาโดยตรง แผนจังหวัดในปัจจุบันจึงเป็นการรวบรวมข้อมูลและเสนอโครงการของหน่วยงานในระดับจังหวัด ดังนั้น จึงมีลักษณะเป็นแผนเฉพาะสาขา (Sectorial Plan) ซึ่งมีได้เป็นแผนโครงสร้าง (Structure Plan) ที่จะใช้เป็นแนวทางสำหรับการวางแผนสำหรับเมืองและท้องถิ่นต่อไป

แผนพัฒนาจังหวัดควรจะเป็นแผนที่ประกอบด้วย

1. แผนพัฒนาเมืองหรือแผนโครงสร้างของเมือง (Urban Development Plan)
2. แผนพัฒนาพื้นที่ชนบทของจังหวัด (Rural Development Plan)

แผนพัฒนาเมืองนี้เป็นแผนที่สัมพันธ์และเกี่ยวเนื่องกับการวางแผนการใช้ที่ดินของเมืองมากที่สุด และแผนพัฒนาพื้นที่ชนบทของจังหวัดก็เป็นส่วนหนึ่งที่กว้างขวางจึงจะต้องคำนึงถึง



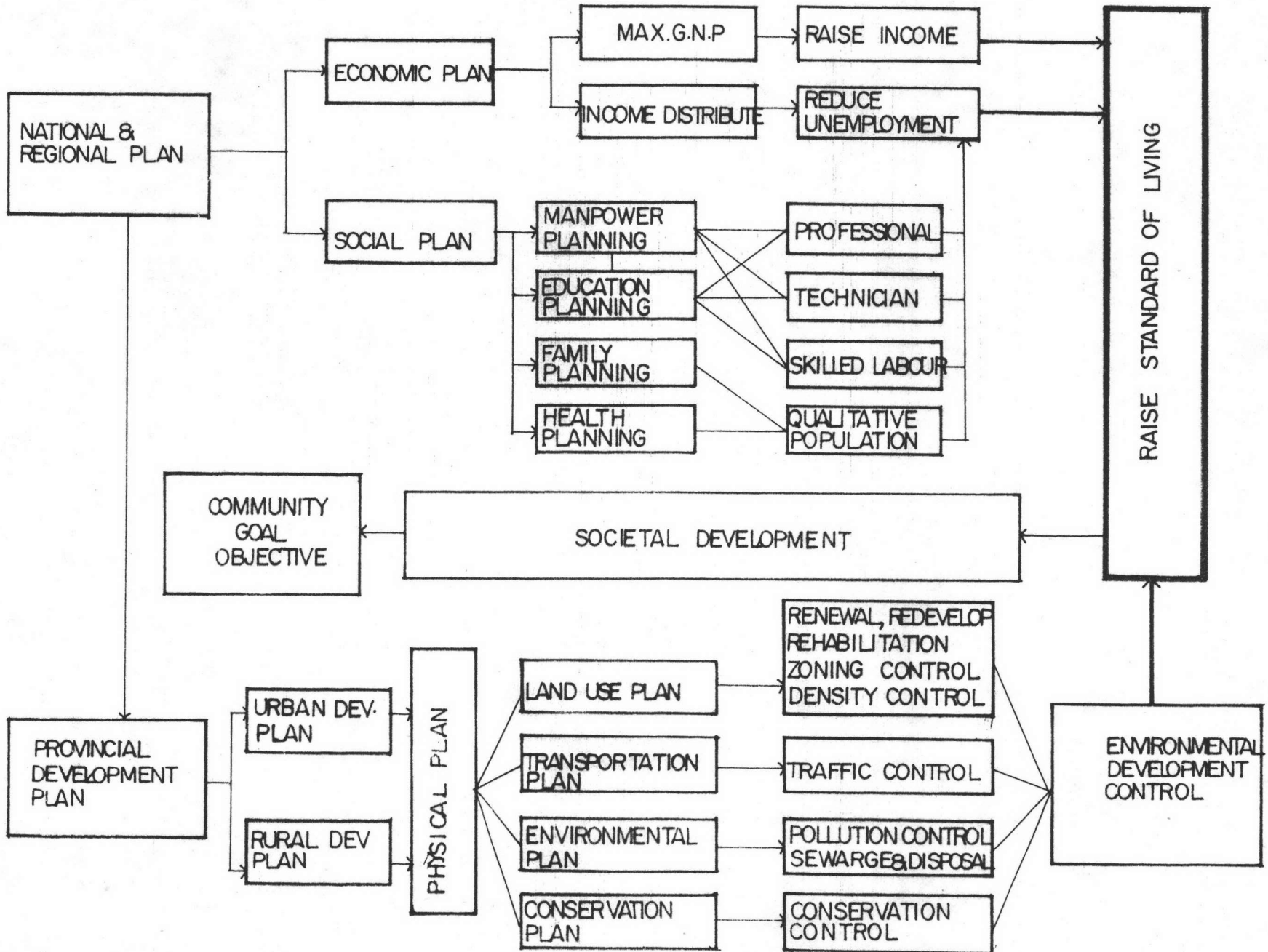
โดยเฉพาะการวางแผนการใช้ที่ดินสำหรับเมืองหลักซึ่งมีอิทธิพลครอบคลุมพื้นที่ชนบทโดยรอบ ทั้งในแง่เศรษฐกิจและบริการ แต่เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยยังมิได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเมือง ดังนั้นจึงทำให้การวางแผนการใช้ที่ดินขาดแนวนโยบายการพัฒนาที่จะใช้เป็นกรอบในการวางผัง และช่วยในการตัดสินใจเลือกรูปแบบการใช้ที่ดินที่จะช่วยส่งเสริมการพัฒนาเมืองให้เป็นไปตามเป้าหมาย

สำหรับเมืองนครราชสีมา ปรากฏว่าได้มีการวางแผนพัฒนาระดับจังหวัดไว้แล้ว โดยความร่วมมือระหว่างสำนักงานจังหวัด และกองวางแผนภาคสภาพพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ แต่เนื้อหาของแผนจังหวัดดังกล่าวยังมิได้ชี้บ่งให้เห็นแนวทางการพัฒนาชุมชนเมืองหลักนครราชสีมาให้เห็นอย่างชัดเจน

จากการศึกษาถึงเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนานครราชสีมา พบว่า ในปี พ.ศ.2520 United Nations Centre For Regional Development (UNCRD) และ United Nations Asian And Pacific Development Institute (UNAPDI) ได้จัดหลักสูตรการฝึกอบรมเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาสมบูรณ์แบบโดยเลือกจังหวัดนครราชสีมาเป็นตัวอย่างในการศึกษา จากเอกสาร "การศึกษาเพื่อการวางแผนพัฒนาสมบูรณ์แบบจังหวัดนครราชสีมา" ซึ่งแปลจาก "Regional Development Of Nakhon Ratchasima A Comprehensive Planning Study" มีเนื้อหาเกี่ยวกับการวิเคราะห์ที่นำเชื่อดีหอที่จะใช้สำหรับการอ้างอิงถึงสภาพเศรษฐกิจ สังคม และกายภาพในระดับจังหวัดได้ ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำข้อมูลบางประการมาสรุปเพื่ออธิบายให้ทราบถึงสภาพการทั่วไปในระดับจังหวัดในบทที่ 2 ต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในแผนพัฒนาเมืองหลักนครราชสีมาซึ่งสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เสนอไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 เป็นนโยบายการพัฒนาระดับชาติและระดับภาค ผู้วิจัยจะนำมาเป็นหลักเกณฑ์ประกอบการกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินสำหรับเมืองนครราชสีมาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

แผนภูมิ 1 แสดงความเกี่ยวเนื่องของการวางแผนนโยบายการใช้ที่ดินกับงานวางแผนในสาขาอื่น



รายละเอียดเกี่ยวกับแผนพัฒนาเมืองหลัก (Growth Pole Policies)

การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมระดับชาติของประเทศไทยที่ผ่านมา ตั้งแต่ฉบับที่ 1,2 และ 3 เป็นการวางแผนส่วนรวมและแผนสาขา ซึ่งมีได้บ่งให้แน่ชัดว่าจะจัดสรรโครงการพัฒนาไปยังพื้นที่ส่วนใดบ้าง ดังนั้น ในแผนพัฒนาทั้ง 3 ฉบับ จึงไม่ได้ก่อให้เกิดผลพัฒนาทางเศรษฐกิจเท่าที่ควร ความเหลื่อมล้ำระหว่างการพัฒนาชนบทและเมือง และระหว่างภาคต่าง ๆ ยังปรากฏออกมาให้เห็นชัด ดังนั้น จึงได้นำวิธีการวางแผนพัฒนาภาค (Regional Planning) มาใช้ ซึ่งเป็นการนำแผนส่วนรวมและแผนสาขา ซึ่งเป็นเพียงรูปแบบนโยบายมากำหนดบนพื้นที่¹

John Friedman ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาภาคของประเทศไทยว่าควรจะมีการนำความคิดและทฤษฎีการวางแผนภาคใหม่ ๆ ที่สอดคล้องกับสภาวะสังคมของ ไทยมาใช้โดยเฉพาะแนวคิดในการพัฒนาเมืองสำคัญที่มีอยู่แล้วให้เป็นเมืองหลักของภาค ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 จึงได้มีการกำหนดนโยบาย พัฒนาเมืองหลักเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาภาคด้วย

การวางนโยบายพัฒนาภาคมีจุดมุ่งหมายหลัก 2 ประการคือ การเพิ่มรายได้ ประชาชาติ (Generation) และการกระจายรายได้ (Distribution) เคยใช้วิธี Concentrated Decentralization² คือ พยายามกระจายอำนาจหรือความสำคัญในค่านเศรษฐกิจและสังคม ออกจากนครหลวง แต่แทนที่จะไปลงทุนให้ทั่วถึงกันทุกท้องถิ่น

¹สำนักคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เอกสารการวางแผนพัฒนาภาค (กรุงเทพมหานคร: กองวางแผนภาค, 2518), หน้า 1-5

²อาทร สุพพโภฎก, เอกสารการประชุมแนวทางพัฒนาภาค (กรุงเทพมหานคร: สำนักผังเมือง, 2517), หน้า 1-4.

ซึ่งจะได้ผลตอบแทนน้อย เพราะทุนในการพัฒนาประเทศของไทยมีอยู่อย่างจำกัด จึงไปลงทุนเป็นจุด (Concentrated Investment) ซึ่งได้แก่ การพัฒนาเมืองหลักนั่นเอง โดยหวังว่าเมืองหลักจะเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นเป็นที่ท่ามาหากิน และเป็นแหล่งรับการอพยพจากชนบทมิให้เข้าสู่นครหลวง ทั้งนี้เนื่องจากในหลายประเทศซึ่งกำลังพัฒนารวมทั้งประเทศไทย ปรากฏว่าพลังดึงดูด (Polarising Forces) ของเมืองหลวงของชาติรุนแรงมาก จนกลายเป็นว่าความเจริญเติบโตในนครหลวงเป็นปัญหาระดับชาติในแง่ของปัญหาทางสังคม เช่น ปัญหาแหล่งสลัม อาชญากรรม และการว่างงานเป็นต้น

ในปัจจุบันกรุงเทพฯ ต้องใช้จ่ายในการลงทุนบริการขั้นพื้นฐานสูงเกินไป (ประมาณ 10% ของงบประมาณประเทศ) จนทำให้รัฐบาลต้องให้เงินอุดหนุนและทำให้รัฐบาลเสียโอกาสในการลงทุนที่อื่น ๆ อันอาจจะได้ผลตอบแทนสูงกว่า¹ จึงทำให้ต้องมีการวางแผนกระจายความเจริญจากเมืองหลวงโดยการจัดตั้งเมืองขนาดรองจากนครหลวงให้เป็นเมืองหลักของภาค

ยุทธวิธีในการจัดตั้งเมืองหลัก (Establishing Growth Poles)

การที่จะจัดตั้งเมืองหลักให้บรรลุตามจุดหมายของการพัฒนาจะต้องมีนโยบายรองรับดังนี้ คือ

1. จะต้องเลือกศูนย์กลางความเจริญ (Growth Foci) ที่มีฐานทางเศรษฐกิจที่มั่นคงและมีโอกาสที่จะขยายฐานทางเศรษฐกิจแก่พื้นที่อื่น ๆ ของภาคเพื่อพัฒนาให้ศูนย์กลางความเจริญนั้นเป็นเมืองหลัก

ที่ตั้งของเมืองหลักนี้จะต้องได้เปรียบในอันที่จะทำให้เกิดการประหยัดจากภายนอก (External Economy) ซึ่งดึงดูดให้คนมาลงทุนทำธุรกิจทางการค้าและทางอุตสาหกรรม

¹ประพันธ์ เสวคพันธ์, เศรษฐศาสตร์ภูมิภาค (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2520), หน้า 162.

ซึ่งจะทำให้มีแหล่งงานที่จะรับคนจากชนบทได้ ทั้งนี้ที่ตั้งเมืองหลักจึงควรสะดวกในแง่การคมนาคมขนส่งติดต่อกับตลาดและแหล่งวัตถุดิบ เพราะจะทำให้ง่ายต่อการพัฒนาฐานของการส่งออก (Export Base)

2. เมืองที่มีแนวโน้มที่จะขยายตัวเป็นศูนย์กลางความเจริญหรือเมืองหลักควรได้รับการวางแผนการใช้ที่ดิน การกำหนดย่านอุตสาหกรรม (Industrial zone) และกาปรับปรุงโครงข่าย โครงสร้างพื้นฐาน (Infra-structure) ให้เหมาะสมกับการพัฒนา

นอกจากนี้จะต้องคำนึงถึงพื้นที่เขตอิทธิพลโดยรอบ (Hinterland) โดยจัดให้มีศูนย์ชุมชนตามลำดับความสำคัญ (Hierarchy) และหน้าที่ใช้สอย (Function) ของชุมชนในพื้นที่โดยรอบ

3. ควรปรับปรุงระบบการคมนาคมสื่อสารให้สะดวกเพื่อส่งเสริมให้เมืองหลักนั้นสามารถทำหน้าที่ในการเป็นศูนย์กลาง ได้ดียิ่งขึ้นโดย

3.1 ปรับปรุงโครงข่ายของเส้นทางคมนาคมติดต่อกภายในเมืองหลักให้สะดวก

3.2 ปรับปรุงโครงข่ายการคมนาคมติดต่อกันระหว่างเมืองหลักนั้นกับพื้นที่ในเขตอิทธิพลโดยรอบ และระหว่างเมืองหลักกับศูนย์กลางความเจริญในภาคอื่น ๆ

4. การพัฒนาเมืองหลักของภาคจะต้องมีแผนระยะยาว ซึ่งจัดให้มีการกระจายตัวของประชากรและความหนาแน่นที่เหมาะสม และจัดสรรให้มีการใช้ทรัพยากรสำหรับการพัฒนาอย่างประหยัด

รายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาเมืองหลักในแผนพัฒนา ฉบับที่ 4

จากการพิจารณาถึงลักษณะปัญหาของแต่ละภาคและอนุภาคในประเทศไทยตลอดจนแนวโน้มและแนวการพัฒนาที่จะมีส่วนสนับสนุนต่อการพัฒนาพื้นที่ชนบทของภาค สภาพนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดเมืองที่สมควรจะเร่งรัดพัฒนาให้เป็นเมืองหลักเป็นอันดับแรก 5 เมือง คือ นครราชสีมา เชียงใหม่ สงขลา หาดใหญ่ ภูเก็ต และชลบุรี

โดยกำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเมืองหลักไว้ดังนี้ คือ¹

1. พัฒนาให้เป็นศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับการปรับปรุงโครงสร้างการผลิตและการกระจายการผลิตของภาคเพื่อการพัฒนาพื้นที่ชนบทของภาค และสนับสนุนให้เกิดเมืองรองและเมืองบริวารที่จะรับช่วง
2. ลดการอพยพของคนชนบทให้เข้าสู่นครหลวง โดยปรับปรุงและขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สามารถสร้างงานและการจ้างงานทำในเขตเมือง
3. ปรับปรุงบริการสังคมเพื่อป้องกันมิให้เกิดความคับคั่งและปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพสิ่งแวดล้อมของเมืองหลัก

บทบาทของเมืองหลักในกรณีราชสีมาคือการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

จากสภาพปัญหาของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จะเห็นได้ว่าเมืองหลักของภาคนี้จะต้องสามารถสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่เพื่อการเกษตรและการกระจายผลิตภัณฑ์ด้านเกษตรซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญ นอกจากนี้ยังจะต้องมีบทบาทในการพัฒนากำลังคนและการประกอบอาชีพของประชากรทั้งในเขตเมืองและชนบท ตลอดจนการขยายการบริการสังคมและกิจการสาธารณูปโภค

หน้าที่ของเมืองหลักในกรณีราชสีมามีตามข้อเสนอแนะของสภาพัฒนาฯ พอจะสรุปได้เป็นข้อ ๆ ดังนี้คือ

1. เป็นศูนย์กลางการส่งสินค้าออกและการค้าของผลิตภัณฑ์หลักจากพื้นที่การเกษตรของภาค
2. เป็นศูนย์กลางการแปรรูปผลผลิตทางเกษตร ซึ่งจะช่วยให้เป็นแหล่งงานที่จะรองรับแรงงานส่วนเกิน

1 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เอกสารข้อเสนอแนะประเภทโครงการที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเมืองหลัก (กรุงเทพมหานคร: กองวางแผนภาค, 2520), หน้า 1-4.

3. เป็นศูนย์กลางในการฝึกอบรมและพัฒนาแรงงานเพื่อสนับสนุนการขยายฐานการผลิต ทางด้านเกษตรกรรม และอุตสาหกรรมแปรรูป
4. เป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งที่ค่อระหว่างชนบทกับเมือง และระหว่างแหล่งผลิตกับตลาดภายนอก
5. เป็นศูนย์กลางการพัฒนาและการวิจัยทางการเกษตร เพื่อปรับปรุงคุณภาพดิน และเทคนิคทางการเกษตร

จากบทบาทของเมืองหลักนครราชสีมาทั้งที่ไ้กล่าวมาแล้วผู้วิจัยจะนำไปพิจารณาเพื่อกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินของเมืองให้สอดคล้อง และส่งเสริมให้ชุมชนแห่งนี้ เป็นเมืองหลักที่สมบูรณ์ต่อไป



ความหมายและขอบข่ายของงานวางนโยบายการใช้ที่ดิน

นโยบายคือ แนวทางที่จะบรรจุเป้าหมายที่กำหนดไว้ แนวทางนี้ได้คัดเลือกจากแนวทางที่เป็นไปได้หลาย ๆ แนวทาง โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในค่านทรัพยากร¹

นโยบายมีเนื้อหาที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. นโยบายจะมีได้เป็นเพียงข้อความ (Statement) ที่ใช้อธิบายถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์เท่านั้น แต่นโยบาย จะต้องบอกให้ทราบถึงหลักวิธีและความเกี่ยวเนื่องกันของระบบต่าง ๆ ตลอดจนการจัดกรเพื่อให้สามารถบรรจุถึงเป้าหมาย
2. นโยบายจะต้องบอกให้ทราบถึงขอบข่ายของงาน ตามยุทธวิธีที่ได้คัดเลือก
3. ขบวนการในการกำหนดนโยบายจะต้องมีการวิเคราะห์ถึงปัญหาในอดีตและปัจจุบัน ตลอดจนแนวโน้มในอนาคต การวิเคราะห์นี้จะต้องลึกซึ้งและครอบคลุม เนื้อหาได้เพียงพอ เพื่อให้สามารถคาดการณ์ความต้องการในอนาคต และกำหนดความจำเป็นก่อนหรือหลัง (Priorities) ได้ถูกต้อง

นโยบายการใช้ที่ดิน จึงเป็นการกำหนดแนวทางและรูปแบบการใช้ที่ดินของเมืองที่เหมาะสมที่สุดสำหรับอนาคตโดยคำนึงถึง

1. รูปแบบการใช้ที่ดินของเมือง ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ที่ตั้งของกิจกรรม (Activities) ตลอดจนความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องของกิจกรรมเหล่านั้น

¹Gideon Golany, New Town Planning : Principle and Praticce.

(New York : John Wiley & Sons Inc, 1976), p.1-2.

(Linkage) ปัจจัยเหล่านี้จะบอกให้ทราบถึงแนวโน้มของทิศทางการขยายตัว และรูปแบบการใช้ที่ดินในอนาคต (Direction of Urban Growth and Land use pattern)

2. แนวโน้มการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการขยายตัวของประชากรเมืองในอนาคต ซึ่งเป็นแนวทางสำหรับการคาดประมาณการใช้ที่ดินของเมืองในอนาคต
3. ลักษณะรูปแบบการใช้ที่ดินสำหรับเมืองในอนาคต ซึ่งขึ้นอยู่กับ
 - 3.1 วัตถุประสงค์ของการวางแผน ซึ่งสอดคล้องกับแผนการพัฒนาระดับชาติ ระดับภาค และแผนพัฒนาพื้นที่ชนบทที่อยู่โดยรอบ
 - 3.2 ข้อจำกัด (Constraints) ต่าง ๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและกายภาพ ซึ่งมีผลต่อการพัฒนา ขยายตัวของเมืองและมีผลต่อรูปแบบและโครงสร้างของเมืองในอนาคต (Structure & Form)
 - 3.3 ระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ ซึ่งนักผังเมืองจะเป็นผู้กำหนดโดยพิจารณา สัมพันธ์กับความเป็นไปได้ ทางค่านงบประมาณ การพัฒนาเมืองของท้องถิ่น

นโยบายการใช้ที่ดินนี้จะเป็น Guidance อย่างกว้าง ๆ สำหรับให้หน่วยงานวางแผนผังเมือง นำไปพิจารณา ปฏิบัติ การวางแผนการใช้ที่ดินในรายละเอียดต่อไป

เนื้อหาของนโยบายการใช้ที่ดิน ประกอบด้วย

1. การกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่ควร จะทำการพัฒนาหรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อรับการขยายตัวของเมืองในอนาคต
2. การกำหนดรูปแบบการใช้ที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งกำหนดในลักษณะที่เป็นเพียง Conceptual Diagram มิได้เป็นแผนผังการใช้ที่ดินที่ตายตัว
3. กำหนดมาตรฐานความหนาแน่นของการใช้ที่ดิน ในแง่ของความหนาแน่นประชากรต่อพื้นที่ (Population Density) การใช้เนื้อที่อาคารต่อ

- ประชากร (Floor Area Per Person) สัดส่วนของพื้นที่ว่างต่อพื้นที่
อาคาร (Coverage Ratio & Floor Area Ratio) เป็นต้น
4. การกำหนดที่ตั้งและปริมาณของสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการ ที่จำเป็น
สำหรับชุมชน (Community Facility & Service)

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ท้องการศึกษาและวิเคราะห์ให้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับการใช้ที่ดินของเมือง
นครราชสีมาในปัจจุบัน แล้วเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาค่าการใช้ที่ดิน
ที่จำเป็นเร่งด่วน สำหรับเมือง
2. ท้องการศึกษาและวิเคราะห์ให้ทราบถึงแนวโน้มการขยายตัวของชุมชน
เมืองนครราชสีมาในอนาคต แล้วเสนอแนะนโยบายการใช้ที่ดิน ที่จะ
ช่วยส่งเสริมการพัฒนาเมืองนครราชสีมา ให้เป็นเมืองหลักของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
3. ท้องการเสนอแนะแนวทางที่จะช่วยป้องกันปัญหาสภาพแวดล้อมของกายภาพ
ที่อาจเกิดขึ้นกับเมืองหลักนครราชสีมา ซึ่งมีการขยายตัวโดยปราศจากการ
ควบคุม
4. ท้องการเสนอแนะทางในการยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น
โดยใช้มาตรการเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดิน

สมมติฐานของการศึกษา (Hypothesis)

1. ถ้าเมืองนครราชสีมา ได้รับการส่งเสริมพัฒนาให้เป็นเมืองหลักตามเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 เมืองหลักนครราชสีมา ย่อมจะเป็นศูนย์กลางที่ดึงดูดให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และสังคม ทั้งในด้านการลงทุนธุรกิจการค้า และอุตสาหกรรม ซึ่งจะก่อให้เกิดแหล่งงานที่จะดึงดูดคนในพื้นที่โดยรอบให้อพยพเข้าหางานทำภายในเมือง ทำให้เมืองมีการขยายตัว ทั้งในด้านประชากร และพื้นที่

2. การขยายพื้นที่เมือง ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมภายในเมือง และพื้นที่ที่ชนบทที่อยู่ใกล้เคียง ทั้งในด้านการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินและ โครงสร้างทางกายภาพ จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมการขยายตัวของเมืองให้แผ่ขยายไปบน พื้นที่ที่เหมาะสม ทั้งในด้านของที่ตั้ง ทิศทาง และขนาดพื้นที่

3. การขยายตัวในค่านประชากรของเมือง ย่อมทำให้เกิดการเพิ่มความหนาแน่นของการใช้ที่ดินภายในเมือง จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมให้มีการกระจายตัวของความหนาแน่นที่สม่ำเสมอ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาความแออัด ปัญหาสุขอนามัย ปัญหาอัคคีภัย เป็นต้น

4. การขยายตัวของเมือง ย่อมทำให้ปริมาณความต้องการบริการเกี่ยวกับ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เพิ่มขึ้นจึงจำเป็นต้องมีการวางแผนในค่านสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ควบคู่ไปกับการวางแผนการใช้ที่ดิน ทั้งนี้เพื่อสนองตอบความต้องการของเมืองในทุก ๆ ค่าน และเพื่อให้เมืองขยายตัวอย่างมีระบบ

ข้อจำกัดในการทำวิทยานิพนธ์ (Limitation)

1. งานวางแผนการใช้ที่ดินของเมือง เป็นงานที่ข้องเกี่ยวกับแผนในหลายระดับ แต่ขอบข่ายการวางแผนของไทยยังไม่ครบถ้วน สมบูรณ์ ทั้งระบบ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงจำเป็นต้องยึดถือแนวทางการพัฒนาในระดับภาคและจังหวัดเท่าที่ได้มีการจัดทำไว้แล้วโดยหน่วยงานวางแผนของราชการ เป็นแนวทางสำหรับการวางแผนการใช้ที่ดินของเมืองต่อไป

2. งานวางแผนการใช้ที่ดินต้องเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ในหลายสาขาวิชา ซึ่งยากที่ผู้วิจัย ซึ่งมีพื้นฐานความรู้เดิมค่านกายภาพ (สถาปัตยกรรม) จะสามารถศึกษาให้ละเอียดลึกซึ้งได้ในทุกสาขา ดังนั้น จึงจำเป็นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญในบางสาขาช่วยทำการวิเคราะห์และคาคประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวิเคราะห์ในค่านเศรษฐศาสตร์ และการคาคประมาณประชากร การวิเคราะห์เพื่อกำหนดคานโยบาย ส่วนใหญ่ในค่านการวิเคราะห์สภาพทางกายภาพ

3. ข้อมูลเกี่ยวกับการวางแผนของไทย ยังมีได้มีการเก็บรวบรวมไว้ครบถ้วน และมีได้มีการบันทึกหรือรายงานเป็นหลักฐานที่จะนำมาอ้างอิงได้ ประกอบกับข้อมูลที่มีอยู่ไม่ได้เก็บรวบรวมต่อเนื่องกันเป็นช่วงระยะเวลาานพอที่จะทำให้เห็นการเปลี่ยนแปลงในอดีตจนถึงปัจจุบัน ดังนั้น จึงทำให้ไม่สามารถคาดการณ์แนวโน้มในอนาคตได้อย่างแม่นยำและไม่สามารถทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยแบบจำลอง (Model) ที่ซับซ้อน เพราะขาดข้อมูล ดังนั้นจึงจำเป็นต้องใช้วิธีทางสถิติขั้นต้น สำหรับการวิเคราะห์และคาดประมาณทั้งนี้โดยพิจารณา ถึงความเที่ยงตรงและเหมาะสมของข้อมูลที่มีอยู่เป็นหลัก

4. เมืองหลักนครราชสีมา ซึ่งจะทำการวางแผนการใช้ที่ดินนี้มีขนาดใหญ่มาก ผู้วิจัยไม่สามารถจะทำการสำรวจและรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ได้ด้วยตนเอง จำเป็นต้องอาศัยอ้างอิงข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากหน่วยงานของราชการเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์วิจัย โดยการออกสังเกตการณ์ (Observation) ณ สถานที่จริง และหุ่มตัวอย่าง เป็นบางจุด

004539

5. ข้อมูล ที่ใช้ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับเมืองจะยึดถือข้อมูลในเขตเทศบาลเป็นตัวแทนที่จะแสดงถึงลักษณะของชุมชน เมืองโดยรวม (แม้ว่าในปัจจุบันชุมชนเมืองได้ขยายตัวออกไปเกินขอบเขตของเทศบาลแล้วก็ตาม) ทั้งนี้เนื่องจากการเก็บรวบรวมข้อมูลของหน่วยงานราชการยึดถือคามเขตการปกครองเป็นหลัก อย่างไรก็ตามผู้วิจัยได้พยายามศึกษาข้อมูล นอกเขตเทศบาลเมือง ประกอบด้วย ทั้งนี้เพื่อศึกษาถึงแนวโน้ม ของการขยายตัวของชุมชนเมืองรอบนอก

6. สำหรับข้อมูลประชากร ทหารในกองทัพภาคที่ 2, กองพลที่ 3, มณฑลทหารบกที่ 3, กรมผสมที่ 3, ซึ่งตั้งอยู่ติดกับชุมชนเมืองนครราชสีมา ทางใต้ ไม่สามารถจะหาได้ เนื่องจากเป็นความลับทางราชการ แต่ประชากรทหารเหล่านี้ จะเข้าไปใช้บริการภายในเมือง ซึ่งมีผลต่อการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในเมืองด้วย ดังนั้นในการคาดประมาณพื้นที่พาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมของเมืองในอนาคต ซึ่งเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

จึงพิจารณาถึงอัตราการขยายตัวของร้านค้า และอุตสาหกรรมเอง โดยมีค่าประมาณ โดยใช้ประชากร เมืองเป็นข้อมูลฐานในการคาดประมาณเหมือนกิจกรรมอื่น

7. แผนที่พื้นฐาน (Base Map) ที่ใช้สำหรับการวิเคราะห์ในระดัจังหวัด และระดับอำเภอ ยึดถือตามแผนที่ ซึ่งกรมแผนที่ทหารบกได้จัดทำขึ้น ซึ่งได้รับความถูกต้องจากภาพถ่ายอากาศแล้ว

ส่วนแผนที่พื้นฐาน สำหรับการวิเคราะห์ในเขตเมือง จะยึดถือตามแผนที่ของ กองสำรวจ สำนักผังเมือง ซึ่งได้จัดทำขึ้นโดยการออกสำรวจจริงในสนาม สำหรับภาพถ่ายทางอากาศ ภายในเขตเมืองจะใช้สำหรับพิจารณาถึงสภาพกายภาพ และการตั้งถิ่นฐาน บ้านเรือนเท่านั้น ไม่ใช่ในการอ้างอิง ซึ่งเกี่ยวกับ ขนาดและระยะ เพราะยังมีได้มีการปรับความคลาดเคลื่อนของมาตราส่วน

8. ขอบเขตของบริเวณที่ทำการวางแผนการใช้ที่ดิน ยึดถือตามขอบเขตที่กองสำรวจสำนักผังเมือง ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้เนื่องจากได้ทำการสำรวจครอบคลุมบริเวณที่กว้างขวางเพียงพอ สำหรับการวางแผนการใช้ที่ดินของเมืองนครราชสีมาในอนาคต (พื้นที่สำรวจทั้งหมด ประมาณ 41 ตารางกิโลเมตร)

9. ช่วงเวลาที่ทำการวางแผน เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2521—2538 ทั้งนี้โดยยึดถือการแบ่งช่วงปีตามการคาดประมาณประชากร ที่คาดประมาณประชากรทุกช่วง 5 ปี โดยอาศัยข้อมูล ปีสำมะโนประชากร พ.ศ. 2503 และ 2513 เป็นหลักการยึดถือช่วงเวลาตามการคาดประมาณประชากร เนื่องจาก ข้อมูลประชากรเป็นข้อมูลฐานที่ใช้สำหรับการคาดประมาณการขยายตัวของชุมชนในอนาคต

ช่วงเวลาการวางแผน แบ่งออกเป็น ช่วงแรก ปี พ.ศ. 2523

ช่วงที่สอง ปี พ.ศ. 2528

ช่วงที่สาม ปี พ.ศ. 2533

ช่วงที่สี่ ปี พ.ศ. 2538



วิธีการวิจัย

การวิจัยเพื่อกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินสำหรับเมืองหลักนครราชสีมา แบ่งออกได้เป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. ศึกษาสภาพทั่วไปในอดีตและปัจจุบัน เพื่อให้ทราบปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เพื่อกำหนดนโยบายการแก้ไข้ปัญหา โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น

1.1 ระดับภาค ศึกษาถึงสภาพปัญหาของภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งอยู่ภายในเขตอิทธิพลเมืองหลักนครราชสีมา และศึกษานโยบายการพัฒนาภาคโดยเฉพาะนโยบายการพัฒนาเมืองหลัก

1.2 ระดับจังหวัด ศึกษาถึงสภาพพื้นที่จังหวัด ซึ่งอยู่ในเขตอิทธิพลของเมืองหลักโดยตรง เพื่อให้ทราบปัญหาของพื้นที่โดยรวมซึ่งมีผลต่อการพิจารณาโยบายการพัฒนาเมืองหลัก การศึกษาแยกรายละเอียดคือ

- สภาพกายภาพซึ่งได้แก่ ที่ตั้ง ขนาดพื้นที่ ปริมาณน้ำฝน อุณหภูมิ ความชื้นสัมพัทธ์ สภาพภูมิประเทศ การใช้ที่ดิน การคมนาคม โดยแสดงข้อมูลลงในแผนที่ และพิจารณาปัจจัยทางกายภาพหลาย ๆ ปัจจัย สัมพันธ์กัน

- ประชากร ในอดีตและปัจจุบัน ซึ่งได้แก่ การเปลี่ยนแปลงประชากร การกระจายตัวประชากร ความหนาแน่นประชากร แรงงาน

- สภาพเศรษฐกิจของจังหวัดโดยเปรียบเทียบมวลรวมผลิตภัณฑ์ของจังหวัดกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือและจังหวัดอื่น ๆ ในภาคเดียวกัน ทั้งในแง่จำนวนและการเปลี่ยนแปลง และศึกษามวลรวมผลิตภัณฑ์แยกรายสาขา สัดส่วนการกระจายตัวของสถานประกอบการในแต่ละสาขา โดยเน้นหนักที่อำเภอเมือง ซึ่งเป็นที่ตั้งเมืองหลัก

- ศึกษาการแบ่งเขตการปกครอง

- สรุปปัญหาในระดับจังหวัดที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเมืองหลัก และเสนอแนะแนวทางการแก้ไข้ปัญหา

1.3 ระบุชุมชนเมือง

- ศึกษาประวัติความเป็นมาของเมือง การตั้งถิ่นฐาน เขตอิทธิพลในอดีตและปัจจุบัน โดยรวบรวมจากเอกสารหนังสือ และบทความ
- ศึกษาสภาพกายภาพของเมืองในแง่ของ
 - ระบุพื้นที่ที่ใช้ข้อมูลแผนที่การสำรวจระบุพื้นที่ของกองสำรวจสำนักผังเมือง
 - ชนิดดินและคุณลักษณะดินที่ใช้ข้อมูลแผนที่การสำรวจของกองสำรวจที่ดิน กรมทรัพยากรธรณี
 - สมรรถนะดินที่ใช้ข้อมูลแผนที่ การสำรวจของกองจำแนกที่ดิน กรมทรัพยากรธรณี
 - สภาพความชันของพื้นที่วิเคราะห์จากแผนที่แสดงระบุพื้นที่ โดยการวัด
 - วิเคราะห์ฐานทางเศรษฐกิจของเมืองโดยวิธี

โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจแรงงานรายค่าบลของสำนักงานแรงงานจังหวัด

- ศึกษาข้อมูลประชากร โดยแบ่งการพิจารณาออกเป็นประชากรเทศบาลและนอกเขตเทศบาล พิจารณาการเปลี่ยนแปลงจากข้อมูลทะเบียนราษฎร ศึกษาการกระจายตัวประชากรในแง่ความหนาแน่นโดยการแจกแจงหลังคาเรือนจากแผนที่แสดงอาคาร และภาพถ่ายทางอากาศ

-- ศึกษาการใช้ที่ดินของเมืองในปัจจุบัน ในแง่ของสัดส่วนการใช้ที่ดิน การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน รูปแบบการใช้ที่ดินและการใช้ที่ดินในแต่ละกิจกรรม โดยใช้ข้อมูลการสำรวจการใช้ที่ดินของกองผังเมืองรวมปีพ.ศ.2512-2518

- ศึกษาบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการในแง่ของโครงข่ายถนน ประปา ไฟฟ้า และขยะ จากข้อมูลหน่วยงานเทศบาล ทั้งในแง่โครงข่ายและปริมาณ

2. คาคประมาณจำนวนประชากรพื้นที่ชุมชน ตลอดจนปริมาณความต้องการสาธารณูปโภคในอนาคต เพื่อกำหนดแนวทางการใช้ที่ดินสำหรับเมืองในอนาคต โดยแบ่งการคาคประมาณออกเป็น

2.1 คาคประมาณประชากรโดยวิธี cohort survival โดยใช้ข้อมูลจากการสำมะโนประชากรปีพ.ศ.2513

2.2 คาคประมาณพื้นที่เมืองโดยแยกการ คาคประมาณออกเป็น

2.2.1 คาคประมาณจำนวนร้านค้าโดยวิธี **Linear Projection** และใช้จำนวนร้านค้า ในการ คาคประมาณพื้นที่พาณิชย์กรรม ตามสัดส่วนจำนวนร้านค้าต่อพื้นที่

2.2.2 คาคประมาณจำนวนบ้านพักอาศัยจากจำนวนประชากรและใช้จำนวนบ้านพักอาศัย คาคประมาณพื้นที่พักอาศัยตามสัดส่วนขนาดพื้นที่ต่อบ้าน

2.2.3 คาคประมาณพื้นที่อุตสาหกรรมโดยวิธี **Linear Projection** และ คาคประมาณพื้นที่โรงงานสกัดน้ำมันรำ ที่เสนอแนะให้ส่งเสริมให้มีขึ้นโดย คาคประมาณจากปริมาณรำข้าว

2.2.4 คาคประมาณจำนวนนักเรียนตามสัดส่วนของจำนวนประชากรและ คาคประมาณพื้นที่สถาบันการศึกษา ตามสัดส่วนจำนวนนักเรียน โดยใช้มาตรฐานพื้นที่โรงเรียนของ การเคหะแห่งชาติ

2.2.5 คาคประมาณจำนวนข้าราชการตามสัดส่วนประชากรแรงงาน และ คาคประมาณพื้นที่สถาบันราชการ ตามสัดส่วนการใช้พื้นที่ต่อข้าราชการ

2.2.6 คาคประมาณพื้นที่พักผ่อนหย่อนใจ ตามสัดส่วนประชากรและมาตรฐานพื้นที่พักผ่อนหย่อนใจต่อประชากร

2.2.7 คาคประมาณปริมาณน้ำประปา น้ำทิ้ง และขยะตามสัดส่วนประชากร

3. วิเคราะห์พื้นที่ชุมชนเมืองโดยแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น

3.1 วิเคราะห์พื้นที่ชุมชนเมืองซึ่งมีปัญหาการใช้ที่ดินในปัจจุบัน

- ในแง่การขาดแคลนสาธารณูปโภค โดยพิจารณาจากโครงข่ายและพื้นที่รัศมีการบริการ ประปา ไฟฟ้า และการขนส่งมวลชน
- แหล่งเสื่อมโทรมโดยใช้ข้อมูล ภาพถ่ายทางอากาศและการสำรวจภาคสนาม
- พื้นที่อนุรักษ์โดยการศึกษาจากประวัติศาสตร์และการสำรวจภาคสนาม

3.2 วิเคราะห์พื้นที่ว่างซึ่งเหมาะสมสำหรับการขยายชุมชนโดยวิเคราะห์ข้อจำกัดทางกายภาพของพื้นที่จากแผนที่แสดงสภาพกายภาพของเมือง ซึ่งได้ศึกษามาแล้วในข้อ 1.3

4. กำหนดนโยบายการใช้ที่ดินของเมือง โดยใช้ผลจากการศึกษาวิเคราะห์ และ คาคประมาณในข้อ 1,2,3 และอาศัยแนวคิดหลักการ และทฤษฎีทางผังเมืองช่วยประกอบการตัดสินใจ