



## สรุปผลการศึกษาและเสนอแนะแนวทางในการพัฒนา

### 6.1 สรุปผลการศึกษา

การเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานครอย่างรวดเร็วในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ทำให้พื้นที่เมืองขยายตัวออกสู่พื้นที่เกษตรกรรมรอบนอกอย่างไร้ทิศทางและไม่สามารถยับยั้งได้ เป็นผลให้พื้นที่ชานเมืองที่มีความอุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การเกษตร ซึ่งควรมีไว้เพื่อเป็นแหล่งอาหารและการพักผ่อนหย่อนใจของเมืองต้องถูกทำลายไป เขตหนองแขมเป็นเขตเกษตรกรรมชานเมืองกรุงเทพมหานครกำลังประสบปัญหาเช่นเดียวกัน และลักษณะการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเกษตรกรรมเป็นไปอย่างน่าสนใจ กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรไปเป็นพื้นที่เมืองไม่ทั้งหมด ยังคงมีพื้นที่เกษตรกรรมเหลืออยู่ในบริเวณที่มีความเป็นเมืองสูง ดังนั้นการศึกษานี้จึงเน้นการศึกษาการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเกษตรกรรมเป็นหลัก เพื่อให้เข้าใจถึงอิทธิพลหรือปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้พื้นที่เกษตรกรรมสามารถดำรงอยู่ได้ต่อไปในขณะที่พื้นที่อื่น ๆ ในบริเวณเดียวกันมีการเปลี่ยนสภาพไปสู่การใช้ที่ดินแบบเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นการศึกษาถึงลักษณะและสภาพของแรงต้านทานการบุกรุกของพื้นที่เมืองในพื้นที่เกษตรกรรมในเขตหนองแขม ทั้งนี้เพื่อนำผลการศึกษามาเป็นแนวทางในการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรม

พื้นที่เกษตรกรรมหลัก 4 ประเภทในเขตหนองแขมที่ทำการศึกษา ได้แก่ นาข้าว สวนผัก สวนผลไม้ และสวนไม้ดอกไม้ประดับ ศึกษาโดยมีความคิดพื้นฐานว่าพื้นที่เกษตรกรรมแต่ละชนิดมีแรงต้านทานการบุกรุกของพื้นที่เมืองต่างกัน และพื้นที่เกษตรกรรมที่มีแรงต้านทานมากกว่าจะเข้าแทนที่พื้นที่เกษตรกรรมที่มีแรงต้านทานน้อยกว่า

จากการศึกษาแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง พบว่า การขยายตัวของพื้นที่เมืองออกสู่พื้นที่เกษตรนั้น เป็นผลมาจากการขยายตัวของเมืองในแนวราบซึ่งเป็นปรากฏการณ์ปกติในเมืองใหญ่ และมีแนวความคิดต่าง ๆ มากมายถึงการขยายตัวของเมืองดังกล่าว เช่น ทฤษฎีเมืองใหม่ (New Town) และรีวส์เขียว (Green Belt) กรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่มีการขยายตัวในแนวราบออกไปอย่างกว้างขวาง ทำให้ไม่สามารถจัดบริการสาธารณูปโภคสาธารณูปการได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง จึงได้นำเอาแนวความคิด "รีวส์เขียว" มาบังคับใช้โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือเป็นการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมเป็นที่รับน้ำ และสกัดกั้นการขยายตัวของเมือง

ในระยะเวลาที่ผ่านมา มีผู้ศึกษาวิจัยการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรไปสู่พื้นที่เมืองในเขตชานเมืองกรุงเทพมหานครมาแล้วหลายบริเวณ ซึ่งผลการวิจัยโดยส่วนรวม พบว่า พื้นที่ที่มีความพร้อมในการลงทุนต่ำและมีการเปลี่ยนแปลงประชากรน้อย จะมีการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมน้อย ในขณะที่พื้นที่ที่มีการขยายตัวด้านการคมนาคมทำให้มีการลงทุนสูง ประชากรเพิ่มมากขึ้น พื้นที่เกษตรเปลี่ยนแปลงไปเป็นพื้นที่เมืองอย่างรวดเร็ว ซึ่งการวิจัยต่าง ๆ ดังกล่าวได้เสนอแนะให้อนุรักษ์พื้นที่เกษตรไว้ และให้มีการวางแผนการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับสมรรถนะดิน

ในการศึกษาวิจัยการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เกษตรกรรมในเขตหนองแขมนี้ ได้ทำการจัดหาข้อมูลด้านต่าง ๆ โดยการค้นคว้า สืบค้น และใช้เทคนิค P.S.A. (Potential Surface Analysis) วิเคราะห์ศักยภาพของพื้นที่ นอกจากนี้ยังได้ทำการสัมภาษณ์เกษตรกรด้วยแบบสอบถาม เพื่อให้ได้ข้อมูลด้านอื่น ๆ มาประกอบการวิเคราะห์

จากการศึกษาสภาพพื้นฐานของหนองแขม พบว่าเป็นเขตชานเมืองที่ในอดีตประชากรตั้งถิ่นฐานตามทางสัญจรหลัก คือ ลำคลอง ต่อมาเมื่อถนนสร้างตัดเพิ่มมากขึ้นประชากรเปลี่ยนมาตั้งบ้านเรือนอยู่บริเวณถนนสำคัญๆ โดยมีแหล่งพาณิชย์กรรมแบบตลาดที่เป็นทางการเกิดขึ้นในบริเวณหมู่บ้านจัดสรรโครงการใหญ่แทนที่ร้านค้าย่อยซึ่งเดิมกระจายตามชุมชนต่าง ๆ อย่างไรก็ตามการใช้ที่ดินส่วนใหญ่ยังคงเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ได้แก่ นาข้าว ซึ่งมีพื้นที่ผลิตมากที่สุด รองลงมาคือสวนไม้ดอกไม้ประดับ สวนผัก และสวนผลไม้ ตามลำดับ ปัจจุบันเขตหนองแขมมีจำนวนประชากรและความหนาแน่นประชากรไม่สูงมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับเขตอื่น ๆ ในกรุงเทพมหานคร แต่มีการเปลี่ยนแปลงความหนาแน่นประชากรสูงที่สุดในกลุ่มเขตชั้นนอก สำหรับสภาพเศรษฐกิจโดยทั่วไป ประชากรมีการประกอบอาชีพหลากหลายแบบทั้งเมืองกึ่งชนบท แต่ภาคเกษตรกรรมยังคงเป็นฐานเศรษฐกิจหลักซึ่งให้มูลค่าผลผลิตสูงเป็นอันดับ 6 ในจำนวน 11 เขตเกษตรกรรมรอบนอกของกรุงเทพมหานครซึ่งนับว่าอยู่ในเกณฑ์ดี สภาพพื้นฐานด้านอื่น ๆ เช่น สาธารณูปโภค สาธารณูปการค่อนข้างทั่วถึง โดยที่คลองต่าง ๆ ยังคงทำหน้าที่เป็นทางสัญจรและแหล่งน้ำใช้ในบางแห่ง กล่าวโดยสรุป เขตหนองแขมได้รับผลกระทบจากการพัฒนาระบบการคมนาคม ลักษณะการใช้ที่ดินเปลี่ยนไป บทบาทหน้าที่ของพื้นที่ซึ่งเคยเป็นชุมชนชนบทตามลำคลองเปลี่ยนมาเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยแบบเมืองในปัจจุบัน

ในการศึกษาวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรกรรม พบว่า เขตหนองแขมมีการสูญเสียพื้นที่เกษตรค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับเขตชานเมืองอื่น ๆ ในกรุงเทพมหานคร ทั้ง ๆ ที่มีพื้นที่เกษตรกรรมลดลงเกือบครึ่งหนึ่งของพื้นที่เกษตรกรรมที่มีอยู่เดิมทั้งหมดซึ่งในช่วงปี 2524-2527 พบว่าพื้นที่เกษตรกรรมแต่ละประเภทมีการเปลี่ยนแปลงต่างกันและมีการเข้าแทนที่กันอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ นาข้าวและสวนผลไม้มีพื้นที่ผลิตลดลง โดยพื้นที่ส่วนหนึ่งถูกแทนที่โดยสวนไม้

ดอกไม้ประดับและสวนผัก ซึ่งมีพื้นที่ผลิตเพิ่มขึ้น แต่ในช่วงปี 2527-2530 พบว่า พื้นที่เกษตรทุกประเภทลดลง โดยเฉพาะพื้นที่ผลิตนาข้าวลดลงมากที่สุด รองลงมาได้แก่ สวนผัก สวนไม้ดอกไม้ประดับ และสวนผลไม้ อย่างไรก็ตามเมื่อรวมการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมดแล้ว ไม้ดอกไม้ประดับเป็นการเกษตรประเภทเดียวที่มีพื้นที่ผลิตเพิ่มขึ้นแม้จะไม่มากนักก็ตาม ในขณะที่นาข้าวมีพื้นที่ผลิตลดลงมากที่สุด ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าสวนไม้ดอกไม้ประดับเป็นการเกษตรที่มีแรงต้านทานการสูญเสียสูงที่สุดและนาข้าวมีแรงต้านทานการสูญเสียน้อยที่สุด

จากการศึกษาต่อมาถึงการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรไปเป็นพื้นที่เมืองประเภทใดบ้างนั้นพบว่า การใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยเพิ่มขึ้นมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแขวงหนองคายพหลุและแขวงหลักสอง ซึ่งมีถนนเพชรเกษมตัดผ่าน สำหรับการไว้ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและสถาบันราชการมีพื้นที่เพิ่มขึ้นรองลงมา

การวิเคราะห์แรงบุกรุกของพื้นที่เมืองในพื้นที่เกษตรหรือแรงบุกรุก โดยกำหนดให้ความสะดวกในการเข้าถึงพื้นที่ และระยะห่างจากศูนย์กลางเมือง เป็นปัจจัยส่งเสริมให้เกิดแรงบุกรุกของพื้นที่เมืองสูง พบว่า ในแขวงหนองคายพหลุและแขวงหลักสอง บริเวณริมถนนเพชรเกษมมีแรงบุกรุกของพื้นที่เมืองสูงที่สุดในเขตหนองแขมและในขณะที่เดียวกันแขวงหนองคายพหลุกลับมีพื้นที่เกษตรที่สามารถดำรงอยู่ได้มากที่สุดในกลุ่มพื้นที่ที่มีแรงบุกรุกของเมืองสูง แสดงให้เห็นว่าพื้นที่เกษตรกรรมส่วนนี้มีแรงต้านทานการบุกรุกของเมืองสูง

ในการค้นหาปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อแรงต้านทาน ได้แก่ กรรมสิทธิ์ในที่ดิน สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม ทัศนคติ และปัญหาด้านการเกษตร พบว่าพื้นที่เกษตรเกือบทั้งหมดเป็นที่ดินเช่า สัญญาเช่าระยะสั้นเพียง 1-3 ปี และค่าเช่าที่ดินจะสูงขึ้นถ้าสัญญาเช่านานกว่า 1 ปี ทั้งนี้สวนกล้วยไม่มีค่าเช่าแพงที่สุด เนื่องจากให้ผลตอบแทนแก่เกษตรกรมากกว่า พื้นที่เกษตรประเภทอื่นๆ ทางด้านเศรษฐกิจสวนไม้ดอกไม้ประดับยังคงให้รายได้สูงเมื่อเปรียบเทียบกับสวนผักและสวนผลไม้ ซึ่งให้รายได้รองลงมา สำหรับนาข้าวให้รายได้ต่ำที่สุด สภาพความเป็นอยู่ทางสังคมของเกษตรกรเป็นไปตามสภาพทางเศรษฐกิจ นั่นคือมีเพียงชาวสวนกล้วยไม้เท่านั้นที่ฐานะความเป็นอยู่ดี เกษตรกรที่ปลูกพืชชนิดอื่นความเป็นอยู่ไม่สู้จะดีนัก อย่างไรก็ตามเกษตรกรเหล่านี้มีความคิดที่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมต่อไป แต่ด้วยเหตุผลสำคัญคือ ไม่มีความรู้ความสามารถและมีวัยเกินกว่าที่จะประกอบอาชีพอื่นได้ อีกทั้งยังมีทัศนคติที่ไม่ต้องการให้บุตรหลานประกอบอาชีพเกษตรกรรมต่อไป ในขณะที่ชาวสวนกล้วยไม้พึงพอใจที่จะประกอบอาชีพนี้เพราะเป็นอาชีพอิสระและมีรายได้ดี มีทัศนคติที่ต้องการให้บุตรหลานทำสวนกล้วยไม้ต่อไป นอกจากนี้แล้วเกษตรกรที่เพาะปลูกพืชชนิดอื่นนอกจากสวนกล้วยไม้ ยังมีความคิดที่จะอพยพออกจากพื้นที่เสมอ เพราะเป็นผู้อพยพมาจากพื้นที่อื่นอยู่บ้างแล้ว และสัญญาเช่าที่ดินมีระยะสั้น ไม่มีความมั่นคงในการประกอบอาชีพ ส่วนปัญหาที่เกษตรกร

ทั่วไปประสบอยู่นั้น เรียงตามลำดับความสำคัญคือ ปัญหาน้ำเสีย ขาดพื้นที่ทำกิน โรคพืช ราคาผลผลิตตกต่ำ น้ำท่วม ดอกเบี้ยเงินกู้มาลงทุนสูง ขาดการส่งเสริมจากภาครัฐบาล โกลจากตลาดขาดน้ำชลประทานและดินเสีย

ผลจากการวิเคราะห์แรงต้านทานการบูรณพื้นที่เกษตร พบว่า แรงต้านทานเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นแรงต้านทานเทียม ไม่สามารถจะต้านทานการบูรณได้อย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จากประเด็นของกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งส่วนใหญ่เป็นที่ดินเช่า เจ้าของที่ดินได้ประโยชน์จากค่าเช่าที่ดินและลดภาษีในทางอ้อม อีกทั้งยังเป็นสัญญาเช่าระยะสั้นที่เจ้าของที่ดินอาจเปลี่ยนมาลงทุนจัดสรรที่ดินหรือหมู่บ้านจัดสรรได้โดยง่าย นอกจากนี้แล้วยังมีปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลให้แรงต้านทานลดลงเป็นต้นว่า ปัญหาต่าง ๆ ในการทำการเกษตร สำหรับแรงต้านทานอีกส่วนหนึ่งเป็นแรงต้านทานที่เกิดจากผลตอบแทนที่เกษตรกรได้รับอยู่ในระดับสูงเพียงพอต่อการดำรงชีวิตอย่างสุขสบาย ซึ่งพบจากการเกษตรประเภทสวนกล้วยไม้

แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในเขตหนองแขม คาดว่าในอนาคตจะมีการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ทั้งนี้เพราะแนวโน้มแรงบุงกรุกของพื้นที่เมือง (Demand) เพิ่มสูงขึ้น ประกอบด้วยสภาพทางเศรษฐกิจ (ผลตอบแทน) และกรรมสิทธิ์ในที่ดินมีแนวโน้มอ่อนกำลังลงเรื่อย ๆ และทั้งนี้พื้นที่เกษตรที่สูญเสียไปจะถูกแทนที่โดยการ用地ดินแบบเมืองประเภทที่อยู่อาศัยมากที่สุด โดยเฉพาะในแขวงหนองค้างพลู และแขวงหลักสองบริเวณริมถนนเพชรเกษม

## 6.2 ข้อเสนอแนะในการพัฒนานี้พื้นที่

### 6.2.1 แนวนโยบายการพัฒนา

จากผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้นทั้งหมดสามารถนำมาเสนอแนะแนวนโยบายการวางแผนพัฒนาเขตชานเมืองหนองแขมในเชิงอนุรักษ์พื้นที่เกษตร ซึ่งการพิจารณาจากแนวโน้มแรงบุงกรุกของพื้นที่เมืองจะทวีความเข้มข้นขึ้นทุกขณะ ในขณะที่แรงต้านทานในพื้นที่เกษตรกรรมกลับอ่อนกำลังลงเรื่อย ๆ ดังนั้นแนวทางในการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมในเขตหนองแขม จำเป็นต้องสกัดกั้นแรงบุงกรุกของเมืองไม่ให้ขยายตัวเพิ่มขึ้น และในขณะเดียวกันต้องสนับสนุนแรงต้านทานทั้งแท้และเทียม ให้มีกำลังสูงขึ้นในระดับที่จะต้านทานการบุงกรุกของเมืองได้ ซึ่งมีแนวทางการพัฒนาพื้นที่ ดังนี้

## 6.2.2 แนวทางการพัฒนาพื้นที่

### 1) แนวทางในการสกัดกันแรงบุงกุกของพื้นที่เมือง

ปัจจัยสำคัญที่เอื้ออำนวยต่อการบุงกุกของพื้นที่เมือง คือ การปรับปรุงสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ โดยเฉพาะการพัฒนาระบบถนนซึ่งเป็นตัวนำสาธารณูปโภคสาธารณูปการอื่น ๆ ตามมา ดังนั้นในการจำกัดแรงบุงกุกของเมืองในขั้นแรกควรจำกัดการพัฒนาระบบถนนโดยการตัดถนนใหม่หรือปรับปรุงถนนเดิมเท่าที่จำเป็นสำหรับการบริการด้านการขนส่งสินค้าเกษตรกรรมในบริเวณที่ต้องการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรนั้นไว้ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพการพัฒนาต่ำสำหรับบริเวณที่ควรที่จะพัฒนาระบบถนนและสาธารณูปโภคอื่น ๆ นั้นควรจะเป็นบริเวณที่มีศักยภาพในการพัฒนาสูง ซึ่งนอกจากจะทำให้ลงทุนต่ำประการหนึ่งแล้ว ยังเป็นการให้บริการสาธารณะจากภาครัฐที่มีประสิทธิภาพสูงสุดอีกประการหนึ่ง

### 2) การสนับสนุนแรงต้านทานของพื้นที่เกษตรกรรม

จากผลการศึกษาพบว่า ความพร้อมในการเปลี่ยนสภาพพื้นที่เกษตรกรรมหรือแรงต้านทานการบุงกุกของเมืองนั้น มีอยู่ 2 ลักษณะ คือ แรงต้านทานแท้และแรงต้านทานเทียม ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันมาก ดังนั้นในการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมจึงควรสนับสนุนแรงต้านทานทั้ง 2 ลักษณะ ดังนี้

#### (ก) การสนับสนุนแรงต้านทานแท้

แรงต้านทานแท้ จะมีมากน้อยเพียงไรขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจทัศนคติ ความเชื่อ และวิถีการดำเนินชีวิต ซึ่งปัจจัยทั้งหมดจะมีความสัมพันธ์สอดคล้องกัน กล่าวคือถ้าเกษตรกรได้รับผลตอบแทนจากการเกษตรสูง แรงจูงใจในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมต่อไปย่อมเกิดขึ้นตามมา ในที่สุดเกษตรกรจะมีความต้องการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรนั้นไว้ให้บุตรหลาน และจากผลการศึกษาพบว่า นาข้าวมีแรงต้านทานการบุงกุกของเมืองต่ำที่สุดในขณะที่สวนผักสวนผลไม้ และสวนไม้ดอกไม้ประดับ (ยกเว้นสวนกล้วยไม้) มีแรงต้านทานระดับปานกลาง ส่วนสวนกล้วยไม้มีแรงต้านทานสูงที่สุด ดังนั้นในการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมจะสามารถกระทำได้โดยการเสริมแรงต้านทานในพื้นที่เกษตรกรรมที่มีแรงต้านทานต่ำให้สูงขึ้น โดยการเปลี่ยนรูปแบบการเพาะปลูกเพื่อให้เกษตรกรได้รับผลตอบแทนสูงขึ้น โดยเฉพาะการทำนาข้าวซึ่งเกษตรกรได้รับผลตอบแทนต่ำไม่คุ้มค่ากับราคาที่ดินในเขตชานเมืองหนองแขม ประกอบกับกรุงเทพมหานครมีแหล่งผลิตข้าว ในเขตอื่น ๆ มากกว่า 3 แสนไร่ เขตหนองแขมจึงไม่จำเป็นต้องผลิตข้าวและควรที่จะเปลี่ยนรูปแบบการเพาะปลูกใหม่ทั้งหมด

อย่างไรก็ตามในการเปลี่ยนรูปแบบการเพาะปลูกเพื่อให้เกษตรกรได้รับผลตอบแทนสูงขึ้น เกษตรกรไม่อาจจะเลือกทำการเพาะปลูกกล้วยไม้ได้ทั้งหมด ทั้งนี้เพราะจะทำให้ปริมาณผลผลิตเกินความต้องการของตลาด ดังนั้นจึงเห็นควรเสนอแนะให้เกษตรกรเพาะปลูกไม้ดอกประเภทอื่นที่ให้ผลตอบแทนสูงในระดับที่สามารถต้านทานการบุกรุกของพื้นที่เมืองได้ แม้ว่าจะไม่ได้รับผลตอบแทนสูงเท่ากับการเพาะปลูกกล้วยไม้ก็ตาม นอกจากนี้ด้านการตลาดของไม้ดอกดังกล่าวควรจะอยู่ในความต้องการทั้งตลาดในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งไม้ดอกที่เหมาะสมนั้นคือ กุหลาบและเบญจมาศ (รายละเอียดด้านการเพาะปลูก ต้นทุน ผลตอบแทน และด้านการตลาด ภาคผนวก ง)

### (ข) การสนับสนุนแรงต้านทานเทียม

สำหรับการสนับสนุนแรงต้านทานเทียม อาจกระทำได้ยากลำบากมาก ทั้งนี้เพราะแรงต้านทานประเภทนี้จะมีมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของเจ้าของที่ดินผู้ให้เช่า ซึ่งอาจจะขายหรือพัฒนาที่ดินนั้นเมื่อใดก็ได้ อย่างไรก็ตามอาจชลอการเปลี่ยนแปลงให้ยาวนานต่อไปได้อีกระยะหนึ่ง ถ้าเพิ่มแรงจูงใจในการเก็บที่ดินนั้นไว้ให้แก่เจ้าของที่ดิน ซึ่งสามารถกระทำได้โดยการลดอัตราภาษีบำรุงท้องที่สำหรับพื้นที่เกษตรให้เช่า หรืออาจจะยกเว้นภาษีในกรณีที่ยกยู่เช่าที่ดินมีระยะยาว และในขณะเดียวกันควรที่จะเพิ่มภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินโล่งว่างไม่ได้ใช้ประโยชน์ให้มากขึ้น

อย่างไรก็ตามการสนับสนุนแรงต้านทานเทียมดังกล่าว เป็นการช่วยยืดเวลาการเปลี่ยนสภาพจากพื้นที่เกษตรไปเป็นพื้นที่เมืองได้ระยะหนึ่งเท่านั้น แต่ถ้ามีการสนับสนุนการลงทุนประเภทสวนเกษตรจัดสรร (รายละเอียดภาคผนวก ง) ซึ่งปัจจุบันเป็นที่สนใจของนักลงทุนและประชาชนทั่วไป จะช่วยให้แนวทางการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมในกรณีนี้ที่เช่าจะมีโอกาสและความเป็นไปได้สูง ทั้งนี้เนื่องจากเขตหนองแขมมีทำเลที่ตั้งและราคาที่ดินไม่เป็นอุปสรรคในการลงทุน ประกอบด้วยเขตหนองแขมมีแหล่งน้ำธรรมชาติหรือคลองชลประทานที่สามารถส่งน้ำได้ทั่วทั้งพื้นที่

ในการจัดสวนเกษตรจัดสรรจะเป็นวิธีการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรได้ดีที่สุดวิธีหนึ่ง ทั้งนี้เพราะเป็นการพัฒนาจากพื้นที่เกษตรที่ให้ผลตอบแทนต่ำและที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์มาเป็นพื้นที่เกษตรที่ให้ผลตอบแทนสูง และเกษตรกรยังสามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมต่อไปได้อีกในลักษณะของเกษตรกรรับจ้าง ซึ่งดีกว่าการตงงานถ้าพื้นที่เกษตรนั้นถูกเปลี่ยนสภาพไปเป็นพื้นที่เมือง นอกจากนี้สิ่งสำคัญที่สุดคือ การรักษาสภาพแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร และไม่ให้เมืองขยายตัวกว้างออกไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

นอกจากแนวนโยบายและแนวทางในการปฏิบัติดังกล่าวแล้ว รัฐบาลจำเป็นต้องกำหนดมาตรการที่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายทั่วไปและมาตรการเฉพาะ เรื่องสนับสนุนการปฏิบัติงาน เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้

### 6.2.3 มาตรการในการปฏิบัติงาน

#### 1) มาตรการสกัดกั้นแรงบุกรุกของพื้นที่เมือง

(ก) มาตรการด้านภาษี รัฐจะต้องปรับปรุงโครงสร้างหรือขยายฐานภาษีให้สอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ โดยกำหนดอัตราภาษีในระดับสูงสำหรับการใช้ที่ดินแบบเมืองในบริเวณที่ต้องการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งประเภทภาษีที่สามารถนำมาใช้ปรับใช้ตามมาตรการดังกล่าว มีดังนี้

- ภาษีโรงเรือน (Property taxes on real estate)
- ภาษีที่เก็บจากการเพิ่มมูลค่าที่ดินหรือภาษีที่ดิน (Taxes on the increment in Land Value)
- ภาษีจากการขายที่ดิน (Taxes on commercial sale of land)
- ภาษีสิทธิการก่อสร้าง (Taxes on building right)
- ภาษีการโอนกรรมสิทธิ์ (Land transter duties and taxes)
- ค่าธรรมเนียมขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร (Development charge)
- ภาษีบำรุงท้องที่

(ข) มาตรการด้านบริหาร สำนักงานเขตหนองแขมควรมีบทบาทในการจัดสรรสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ให้สอดคล้องกับการใช้ที่ดินแต่ละประเภท โดยเฉพาะบริเวณที่ต้องการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรจะต้องจัดสรรเท่าที่จำเป็นสำหรับบริการด้านการเกษตรเท่านั้น นอกจากนี้จะต้องมีข้อกำหนดไม่ให้เมืองสามารถขยายตัวตามแนวนอนดังกล่าวได้ ดังนี้

- กำหนดระยะปลอดอาคารบริเวณริมถนน ยกเว้นเฉพาะเพื่อการเกษตร
- กำหนดอัตราส่วนของพื้นที่อาคารต่อที่ดิน (FAR) อัตราส่วนร้อยละ

ของพื้นที่อาคารคลุมดิน (GAC) อัตราส่วนที่เว้นว่าง (OSR) และระยะถอยร่นของอาคาร (Set back requirement) สำหรับพื้นที่ถัดจากระยะปลอดอาคาร

(ค) มาตรการด้านการคลัง รัฐจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือด้านสินเชื่อ ด้วยการกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามประเภทการกู้ยืม โดยกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสำหรับการลงทุนที่ไม่สอดคล้องหรืออาจเกิดผลกระทบกับการเกษตรกรรม โดยเฉพาะในบริเวณที่ต้องการอนุรักษ์พื้นที่เกษตร

(ง) มาตรการทางด้านผังเมือง ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร กำหนดแนวทางการใช้ที่ดินในเขตหนองแขม เป็น 2 ลักษณะ คือ การใช้ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยและประเภทเกษตรกรรม ซึ่งมีแนวโน้มเป็นไปได้ยาก ดังนั้น ภาครัฐโดยเฉพาะกรุงเทพมหานครจะต้องกำหนดเป้าหมายการใช้ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรให้ชัดเจน โดยจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของผังเมืองรวมอย่างเคร่งครัด

## 2) มาตรการในการสนับสนุนแรงต้านทานในพื้นที่เกษตรกรรมแรงต้านทานแก่

(ก) มาตรการทางด้านภาษี กำหนดอัตราภาษีในระดับต่ำ ลดภาษีและยกเว้นภาษีบางประเภท เพื่อเป็นการลดต้นทุนสำหรับเกษตรกร โดยแยกพิจารณา ดังนี้

- ยกเว้นภาษีที่ดินและภาษีโรงเรือนที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร
- ลดภาษีการนำเข้าจากต่างประเทศสำหรับพันธุ์พืช ยาเคมี ปุ๋ยเคมี และเครื่องมือเครื่องใช้หรือเทคโนโลยีการผลิตทางการเกษตร ที่ขาดแคลนซึ่งจำเป็นต้องสั่งเข้าจากต่างประเทศ
- ลดหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมการส่งออกสินค้าเกษตรกรรม

(ข) มาตรการด้านการตลาด รัฐจำเป็นต้องมีมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรด้านการตลาดทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะตลาดต่างประเทศเพื่อเป็นการเสริมรายได้และในขณะเดียวกันเพื่อลดต้นทุนให้แก่เกษตรกร โดยมาตรการดังนี้

- ทูตพาณิชย์ที่ประจำอยู่ต่างประเทศ ต้องช่วยเจาะตลาดด้วยการช่วยเหลือข้อมูลข่าวสารด้านการตลาดตามกลไกค้าต่างประเทศต้องการ
- ควบคุมคุณภาพและราคาจำหน่ายพืชผลเกษตรกรรมให้อยู่ในความต้องการลูกค้าต่างประเทศ



- รวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกด้านการเกษตร อาทิ กองกักกันโรคพืช กรมศุลกากรและกรมการค้าต่างประเทศ ให้มีที่ตั้งบริเวณท่าอากาศยานดอนเมือง เพื่อประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการขนส่ง และจะทำให้ไม้ดอกไม้ประดับดังกล่าวมีความสดมากขึ้นเมื่อถึงลูกค้า

- ให้บริษัทการบินไทย จำกัด ช่วยเหลือการลดต้นทุนด้านการขนส่งแก่บริษัทผู้ส่งออก เพื่อสามารถแข่งขันกับประเทศผู้ส่งออกรายอื่น

- กรุงเทพมหานคร จะต้องให้การสนับสนุนพื้นที่เกษตรกรรมบางบริเวณที่เหมาะสม จัดเป็นสถานที่ท่องเที่ยวประเภทสวนพริกอ่อนหย่อนใจแบบธรรมชาติหรือประเภทการกีฬาทางน้ำ เช่น การตกปลา เป็นต้น

(ค) มาตรการด้านการบริหาร กรุงเทพมหานครจะต้องจัดสรรงบประมาณและบุคลากรประจำเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในลักษณะของพื้นที่พิเศษ โดยอาจจะตั้งเป็นหน่วยงานเฉพาะกิจคอยควบคุมดูแลการเกษตรโดยเฉพาะ ซึ่งจะต้องสามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรในทุกเวลาแม้เวลาฉุกเฉิน อาทิ กรณีน้ำท่วม โรคพืชระบาด เป็นต้น โดยหน่วยงานดังกล่าวจะต้องจัดสรรบุคลากร งบประมาณ เครื่องและวัสดุอุปกรณ์ให้เพียงพอ โดยจัดตั้งเป็นศูนย์หรือสหกรณ์เครื่องมือเกษตรกรมีเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ รถแทรกเตอร์ เครื่องนันทา และเรือท้องแบน ฯลฯ สำหรับให้เกษตรกรเข้ายืม หน่วยงานกักกันการเกษตร ศูนย์วิชาการเกษตร เป็นต้น

(ง) มาตรการด้านผังเมือง กำหนดให้มีการศึกษาความเหมาะสมของพื้นที่เกษตรกรรมในแต่ละบริเวณที่ควรจะอนุรักษ์ไว้ก่อนการวางผังเฉพาะ เพื่อให้สอดคล้องกับการใช้ที่ดินแบบเมืองและการจัดสาธารณูปโภคสาธารณูปการ

(จ) มาตรการด้านการคลัง รัฐจำเป็นต้องจัดหาแหล่งเงินทุนสำหรับการเกษตรให้เพียงพอกับความต้องการ และปรับหลักเกณฑ์ในการกู้ยืมให้มีความยืดหยุ่น เพื่อเป็นการสนับสนุนให้เกษตรกรสามารถลงทุนเปลี่ยนรูปแบบการเพาะปลูกได้ โดยกำหนดให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) ปรับปรุงหลักเกณฑ์การให้สินเชื่อ ดังนี้

- กำหนดระยะเวลาผ่อนชำระหนี้ให้ระยะยาวมากขึ้น
- กำหนดช่วงปลอดหนี้ในระยะแรก ( อาทิ 3-5 ปี)
- กำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับการเกษตรที่รัฐให้การสนับสนุน

### แรงต้านทานที่ยั่งยืน

(ก) มาตรการด้านภาษี ปรับปรุงอัตราภาษีบำรุงท้องที่และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแก่เจ้าของที่ดิน เพื่อเป็นแรงจูงใจสำหรับการให้เช่าที่ดินต่อไป โดย

- ยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่สำหรับพื้นที่เกษตรให้เช่าทุกประเภท (ปัจจุบันเว้นเฉพาะการทำนา)
- ยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีรายได้บุคคลธรรมดาที่เจ้าของที่ดินได้รับจากการให้เช่าที่ดิน

(ข) มาตรการด้านการตลาด รัฐบาลจะต้องช่วยเปิดตลาดการค้าพืชผลทางการเกษตรกับต่างประเทศให้กว้างมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ผลผลิตจากสวนเกษตรจัดสรรมีตลาดรองรับ นอกจากนี้รัฐบาลอาจจะสนับสนุนการให้นักลงทุนจากต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น ไต้หวัน เข้าที่ดินทำการเกษตรแต่จะต้องพิจารณาให้รอบคอบและจะต้องจำกัดประเภทการเพาะปลูกให้เหมาะสม เพื่อไม่ให้แข่งขันกับการเกษตรของไทย

(ค) มาตรการด้านผังเมือง รัฐบาลจะต้องกำหนดขั้นตอนและแนวทางในการปฏิบัติตามผังเมืองรวมให้รอบคอบ เพื่อป้องกันการหาช่องทางหลีกเลี่ยง หรือคัดค้านจากเจ้าของที่ดิน โดยจะต้องยึดถือข้อกำหนดของผังเมืองรวมอย่างเคร่งครัด และสำหรับสวนเกษตรจัดสรรควรควบคุมการจัดสาธารณูปโภคจะต้องไม่ขัดแย้งกับผังเมืองรวมและที่สำคัญการจัดแหล่งน้ำของโครงการจะต้องไม่ให้เกิดผลกระทบหรือทำลายระบบโครงข่ายทางน้ำธรรมชาติในพื้นที่บริเวณโดยรอบ

(ง) มาตรการด้านการบริหาร รัฐบาลควรมีมาตรการควบคุมการจัดสวนเกษตรจัดสรรโดยตรงและจะต้องให้เจ้าของโครงการมีส่วนรับผิดชอบแก่เกษตรกรบ้างตามสมควร โดยจะต้องให้เกษตรกรเดิมได้รับผลประโยชน์ให้มากที่สุดหรือให้ได้รับผลกระทบน้อยที่สุด ซึ่งโครงการจัดสรรดังกล่าวอาจจะเป็นแหล่งงานสำหรับเกษตรกรเดิมในลักษณะของเกษตรกรรับจ้าง หรือให้เกษตรกรเป็นผู้ถือหุ้นในการจัดการโครงการสวนเกษตรจัดสรรนั้นๆ นอกจากนี้จะต้องมีกฎหมายรองรับ อาทิ เช่น

- กฎหมายควบคุมการจัดสวนเกษตรจัดสรร
- กฎหมายห้ามการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินแบบเมืองประเภทที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงหรือโดยอ้อมกับโครงการสวนเกษตรจัดสรร หรือการกำหนดระยะเวลาการเปลี่ยนแปลงขั้นต่ำสุด

นอกจากนี้รัฐควรจะมีเพิ่มแรงจูงใจให้แก่เจ้าของที่ดินผู้ให้เช่าที่ดินเพื่อการเกษตร โดยการประกาศเกียรติคุณให้ได้รับการยกย่องในสังคม ในลักษณะของวุฒิปัตร์หรือเหรียญตราต่าง ๆ

(จ) มาตรการด้านการคลัง รัฐจะต้องสนับสนุนสถาบันการเงินให้เป็นแหล่งเงินทุนสำหรับการลงทุนสวนเกษตรจัดสรร โดยคิดอัตราดอกเบี้ยในระดับต่ำ

จากมาตรการซึ่งเป็นกลยุทธ์ในการปฏิบัติงานตามแนวทางการพัฒนา และอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมในเขตหนองแขม จะเห็นได้ว่าถ้าการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมเพียงการกำหนดรั้วสี่เหลี่ยมหรือพื้นที่สี่เหลี่ยมในผังเมืองรวมเท่านั้น อาจจะไม่สร้างความไม่พอใจแก่เจ้าของที่ดินผู้สูญเสียผลประโยชน์จากมาตรการดังกล่าว ซึ่งเจ้าของที่ดินเหล่านี้จะพยายามหลีกเลี่ยงกฎหมายและคัดค้านหรือต่อต้านอย่างรุนแรง ประกอบกับเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจการต่อรอง (Power) กับฝ่ายบริหารสูง ดังนั้นหากการพัฒนาโดยการปฏิบัติงานตามแนวนโยบายการลดแรงบุงกุกของพื้นที่เมืองและเสริมแรงต้านทานในพื้นที่เกษตรโดยใช้มาตรการที่กำหนดไว้ จะทำให้เกิดแรงจูงใจทั้งเจ้าของที่ดิน และเกษตรกรในการยอมรับการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมควบคู่ไปกับการใช้ผังเมืองรวม จะประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายด้วยความพึงพอใจของทุกฝ่าย

### 6.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาขั้นต่อไป

6.3.1 ควรมีการศึกษาพื้นที่เกษตรในเขตหนองแขมบริเวณใดเหมาะสมสำหรับการอนุรักษ์

6.3.2 ควรมีการศึกษาพัฒนาโครงข่ายทางน้ำในเขตหนองแขม ที่จะเป็นประโยชน์แก่เกษตรกร

6.3.3 ควรมีการศึกษาพืชสวนและไม้ดอกเศรษฐกิจอื่น ๆ เพื่อสนองตอบความต้องการของตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยให้เหมาะสมกับสมรรถนะดินในเขตหนองแขม

6.3.4 ควรมีการศึกษารูปแบบสวนเกษตรจัดสรรที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่เขตหนองแขม

6.3.5 ควรมีการศึกษาแรงต้านทานของพื้นที่เกษตรกรรมในเขตชานเมืองอื่น ๆ เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาและอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรม

แผนภูมิแสดงขั้นตอนการศึกษา

