



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานครเป็นเมืองใหญ่ที่สุดของประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ตลอดจนการบริหารการปกครอง และจากการเป็นศูนย์กลางที่ต้องการการเข้าถึงจากชุมชนโดยรอบ จึงมีการเปิดเส้นทางคมนาคมเชื่อมต่อระหว่างพื้นที่ชั้นในกับพื้นที่รอบนอก เพื่อให้มีการเข้าถึงได้สะดวก ประกอบกับที่ดินในเมืองมีราคาสูง อีกทั้งยังมีความกดดันในเรื่อง เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เป็นผลให้พื้นที่เมือง (Urban Land) ขยายตัวออกไปสู่พื้นที่เกษตรกรรมรอบนอกอย่างรวดเร็วโดยในปี พ.ศ. 2511 พื้นที่เมืองของกรุงเทพมหานครเท่ากับ 66,331 ไร่ เพิ่มขึ้นเป็น 279,770 ไร่ ในปี 2526¹ จะเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลา 15 ปี พื้นที่เมืองมีการขยายตัวถึง 213,439 ไร่หรือประมาณ 14,229 ไร่ต่อปี การขยายตัวของพื้นที่เมือง มีลักษณะเข้มข้นในบริเวณศูนย์กลางและเมื่อแผ่ออกไปรอบนอกจะเบาบางลงไปเรื่อย ๆ ซึ่งลักษณะดังกล่าว กองผังเมือง กรุงเทพมหานคร ได้แบ่งพื้นที่ของกรุงเทพมหานครออกเป็นเขตชั้นใน เขต ชั้นกลาง และเขตชั้นนอก โดยใช้ลักษณะความเป็นเมืองและความหนาแน่นของประชากรเป็นเกณฑ์ ในการแบ่ง โดยกำหนดความหนาแน่นของประชากร 33 คน/ไร่ 5 คน/ไร่ และ 0.8 คน/ไร่² เป็นเขตชั้นใน เขตชั้นกลาง และเขตชั้นนอกตามลำดับ จากเกณฑ์การแบ่งดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงสภาพและลักษณะการใช้ที่ดินภายในเขตกรุงเทพมหานคร เขตชั้นในเป็นบริเวณที่มีความแออัดสูง มีการใช้ที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรมเป็นส่วนใหญ่ ส่วนเขตชั้นกลางมีความหนาแน่นปานกลางเป็นเขตที่ขยายใหม่การใช้ที่ดินส่วนใหญ่เพื่อการพักอาศัย และเขตชั้นนอกหรือเขตชานเมืองเป็นบริเวณที่มีประชากรอาศัยเบาบาง มีการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมโดยทั่วไป

¹ กองผังเมือง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร "รายงานการศึกษาการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2510 และ พ.ศ. 2524" กรุงเทพมหานคร : ธันวาคม, 2527 หน้า 8

² สุวัฒน์ สุโกโส "นโยบายการใช้ที่ดินเขตชานเมืองชั้นนอกของกรุงเทพมหานคร กรณีศึกษาเพื่อวางแผนเสนอแนะการใช้ที่ดินในเขตลาดกระบัง" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาผังเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : 2524, หน้า 6

กล่าวเฉพาะเขตชานเมือง ซึ่งมีความสำคัญและจำเป็นต่อกรุงเทพมหานครอย่างมาก ทั้งนี้เพราะเป็นแหล่งอาหารของเมืองที่อยู่ใกล้ที่สุด อันจะเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการขนส่งอย่างมาก และยังเป็นการป้องกันการขยายตัวของเมืองให้มีขอบเขตสิ้นสุดที่แน่นอน นอกจากนี้ยังเป็นการรักษาระบบนิเวศน์ของเมืองไว้เป็นที่สำหรับพักผ่อนหย่อนใจของประชากรเมือง รวมทั้งเป็นการเก็บพื้นที่ไว้เพื่อเตรียมการขยายตัวต่อไปในอนาคต ดังนั้นปัญหาการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมชานเมืองจึงเป็นปัญหาที่สำคัญมาก ซึ่งในการทำสำมะโนการเกษตร ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2506 พื้นที่เกษตรของกรุงเทพ ธนบุรี มีทั้งสิ้น 718,708 ไร่ แต่ในปีพ.ศ. 2521 พบว่าพื้นที่เกษตรเหลืออยู่ทั้งหมด 386,603 ไร่¹ จากสถิติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าพื้นที่เกษตรกรรมได้ลดลงอย่างรวดเร็วกล่าวคือ พื้นที่เกษตรลดลงถึง 332,105 ไร่ หรือร้อยละ 46.2 ในระยะเวลา 15 ปี หรือเฉลี่ยพื้นที่เกษตรลดลงร้อยละ 3 ต่อปี ซึ่งเท่ากับว่าในแต่ละปีกรุงเทพมหานครสูญเสียพื้นที่เกษตรไปเป็นพื้นที่เมืองประมาณ 22,140 ไร่

ปัญหาการบุกรุกพื้นที่เกษตรกรรมนี้ ในประเทศอังกฤษช่วงระหว่างปี 1920-1930 คณะกรรมการวางแผนภาคสำหรับมหานครลอนดอน (Greater London Regional Planning Committee) ได้เสนอให้มีการใช้ "ริ้วสีเขียว" (Green Belt)² เพื่อเป็นตัวยับยั้งการขยายตัวของเมือง และการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง ส่วนในประเทศไทยปัญหานี้ได้มีนักผังเมืองให้ความสนใจเป็นพิเศษ และยังมีส่วนผลักดันให้มีการใช้ "ริ้วสีเขียว" บริเวณชานเมืองกรุงเทพมหานคร โดยในปีพ.ศ. 2525 ทางสำนักผังเมืองร่วมกับคณะกรรมการอนุรักษ์พื้นที่สีเขียว³ ได้ศึกษาและกำหนดพื้นที่สีเขียว³ ซึ่งมีทั้งสิ้น 5 เขต ได้แก่ เขตมีนบุรี เขตหนองจอก เขตลาดกระบัง เขตภาษีเจริญ และเขตตลิ่งชัน

แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการริ้วสีเขียวที่นำมาใช้นั้นยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องมาจากแนวความคิดนี้ ยังเป็นสิ่งใหม่ไม่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ผู้เสียผลประโยชน์จำนวนมากได้ทำการคัดค้านและต่อต้านอย่างรุนแรง ประกอบกับช่องว่างของกฎหมายที่บังคับใช้

¹ สุวัฒน์ ชาติานิติ "การใช้ที่ดินทางเกษตรกรรม" กรุงเทพมหานคร เอกสารประกอบการประชุมวิชาการของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : กรกฎาคม 2526, หน้า 22.5-22.6

² กัทริยา จิตเอื้ออารีย์ "การศึกษาเพื่อวางแผนการใช้ที่ดินเขตราชบุรีบูรณะกรุงเทพมหานคร" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร ภาควิชาผังเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : 2529 , หน้า 4

³ ริ้วสีเขียวจะเป็นเครื่องจำกัดการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร" ข่าวสารสำนักผังเมือง, ฉบับที่ 39, ตุลาคม 2524, หน้า 36

ตามมาตรการนี้ (พรบ. ควบคุมอาคาร ปี พ.ศ. 2522) เปิดโอกาสให้มีการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามและในขณะเดียวกันเกษตรกรเองก็ดูเหมือนว่าไม่เห็นความสำคัญของการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรไว้ เพราะรายได้จากผลผลิตต่ำจำเป็นต้องขายพื้นที่ทำกินและหันไปประกอบอาชีพอื่นแทน ผลที่ตามมาคือพื้นที่เกษตรกรรมยังคงถูกเปลี่ยนสภาพไปเป็นพื้นที่เมืองต่อไป

ดังนั้นเมื่อนโยบายของรัฐไม่สามารถยับยั้งการขยายตัวของพื้นที่เมืองได้ และในขณะเดียวกันรัฐยังมีความเห็นว่า พื้นที่เกษตรกรรมมีความจำเป็นที่จะต้องอนุรักษ์ไว้แล้ว ควรจะหาทางเลือก (Alternative) อื่นที่เหมาะสมกว่า โดยการศึกษาพื้นที่เกษตรกรรมแต่ละประเภท (นาข้าว สวนผัก สวนผลไม้ สวนไม้ดอกไม้ประดับ) ว่ามีการสูญเสียต่างกันอย่างไร ซึ่งสถิติการลดลงของพื้นที่เกษตรในเขตกรุงเทพมหานครช่วงปี พ.ศ. 2524-2527 ที่ผ่านมามีปรากฏว่าพื้นที่ปลูกข้าวและผลไม้มีพื้นที่ลดลงถึง 149,610 ไร่ และ 41,603 ไร่ ในขณะที่สวนผักและสวนไม้ดอกไม้ประดับกลับมีพื้นที่เพิ่มขึ้นจากเดิม 5,409 ไร่ และ 1,942 ไร่ ตามลำดับ จากสถิติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า เกษตรกรรมแต่ละประเภทมีแรงต้านทานการสูญเสียหรือแรงต้านทานการบุกรุกของพื้นที่เมืองต่างกัน โดยมีปัจจัยที่สนับสนุนการยับยั้งแรงบุกรุกของพื้นที่เมืองหลายประการ แต่ที่สำคัญได้แก่สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม ทัศนคติ และวิถีดำเนินชีวิต ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าพื้นที่ปลูกข้าวและผลไม้มีแรงต้านทานการบุกรุกน้อยกว่า และที่เห็นได้ชัดอีกประการหนึ่งคือ พื้นที่เกษตรกรรมประเภทที่มีแรงต้านทานน้อยบางส่วนจะถูกแทนที่ด้วยเกษตรกรรมบางประเภทที่มีแรงต้านทานสูงกว่า

เขตหนองแขมมีสภาพและลักษณะการใช้ที่ดินคล้ายกับเขตชานเมืองทั่วไป กล่าวคือพื้นที่เมืองได้ขยายเข้าบุกรุกพื้นที่เกษตรกรรมอย่างรวดเร็ว โดยในปี 2524 เขตหนองแขมมีพื้นที่เกษตรกรรมทั้งสิ้น 18,780 ไร่ ลดลงเหลือ 10,254 ไร่ หรือประมาณร้อยละ 45.5 ในปี 2530 แต่อย่างไรก็ตามการลดลงของพื้นที่เกษตรดังกล่าว เป็นการลดลงของพื้นที่นาข้าว 6,705 ไร่ สวนผลไม้ 1,347 ไร่ และสวนผัก 1,104 ไร่ ส่วนสวนไม้ดอกไม้ประดับกลับมีพื้นที่ผลิตเพิ่มขึ้นจากเดิม 630 ไร่ ซึ่งลักษณะการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เกษตรแต่ละประเภทนอกจากจะมีการสูญเสียต่างกันแล้ว ยังมีการเข้าแทนที่ระหว่างเกษตรด้วยกันเองอย่างชัดเจน ดังนั้นเขตหนองแขมในฐานะของเขตชานเมืองที่มีการเกษตรกรรมเด่นทั้ง 4 ประเภท และมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเกษตรกรรมเป็นไปอย่างน่าสนใจ เหมาะที่จะใช้เป็นตัวแทนในการศึกษาแนวทางในการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรม โดยการพิจารณาจากปัจจัยที่สนับสนุนการยับยั้ง หรือแรงต้านทานการบุกรุกของพื้นที่เมือง เพื่อนำผลการศึกษามาเป็นแนวทางในการวางแผนการใช้ที่ดินต่อไป และอาจนำไปปรับใช้กับเขตชานเมืองอื่น ๆ นอกจากนี้ยังเป็นแนวทางในการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรอีกแนวทางหนึ่งนอกเหนือจากมาตรการของรัฐ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1 เพื่อศึกษาถึงลักษณะและวิวัฒนาการการใช้ที่ดิน เขตหนองแขม โดยจะเน้นการใช้ที่ดินเกษตรกรรมแต่ละประเภทเป็นหลัก
- 2 เพื่อศึกษาถึงสาเหตุและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน
- 3 เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน
- 4 เพื่อศึกษาถึงแนวโน้มการใช้ที่ดินในอนาคต
- 5 เพื่อศึกษาถึงพื้นที่เกษตรประเภทใด และบริเวณใดที่สามารถต้านทานการบุกรุกของพื้นที่เมือง
- 6 เพื่อเสนอแนะแนวทางการอนุรักษ์พื้นที่เกษตร

ขอบเขตของการศึกษา

- | | | |
|---|---------------------------|--|
| 1 | ขอบเขตพื้นที่การศึกษา | พื้นที่การปกครองเขตหนองแขม กรุงเทพมหานครมีพื้นที่ประมาณ 48 ตารางกิโลเมตร |
| 2 | ขอบเขตการวิเคราะห์พื้นที่ | ศึกษาวิจัยวิวัฒนาการการใช้ที่ดิน ขั้นตอนเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเกษตรกรรม และเสนอแนะแนวทางการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมในเขตหนองแขม |
| 3 | ขอบเขตเกษตรกรรม | นาข้าว สวนผัก สวนผลไม้ และสวนไม้ดอกไม้ประดับ |

วิธีการศึกษา

- 1 ใช้วิธีวิจัยโดยการเก็บรวบรวมสถิติ ข้อมูล และแผนที่จากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการค้นคว้าจากเอกสารที่มีสาระเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการศึกษาทั้งในและนอกประเทศ
- 2 วิเคราะห์จากแผนที่ ภาพถ่ายทางอากาศ และข้อมูลอื่น ๆ
- 3 รวบรวม จัดระเบียบ หรือแปลงข้อมูลให้อยู่ในลักษณะที่สะดวกต่อการวิเคราะห์ เช่น ตาราง แผนภูมิ แผนที่ เป็นต้น
- 4 นำเสนอผลการศึกษาวิเคราะห์และข้อเสนอแนะในรูปแบบของการบรรยายประกอบตาราง แผนภูมิ และแผนที่

ขั้นตอนการศึกษา

- 1 ศึกษาสภาพพื้นฐานโดยทั่ว ๆ ไป ของเขตหนองแขม
- 2 ศึกษาลักษณะและการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน
- 3 ศึกษาลักษณะปัญหา และขั้นตอนการเปลี่ยนอาชีพของเกษตรกรแต่ละประเภท โดยการออกแบบสอบถามการสำรวจและการสัมภาษณ์
- 4 กำหนดนโยบายและแนวทางการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมใน เขตหนองแขม

สมมติฐานของการศึกษา

- 1 พื้นที่เกษตรแต่ละประเภทจะมีแรงต้านทานการบุกรุกของพื้นที่เมืองต่างกัน
- 2 พื้นที่เกษตรที่มีแรงต้านทานมากกว่าจะ เข้าแทนที่พื้นที่เกษตรที่มีแรงต้านน้อยกว่า

ประโยชน์ของการศึกษา

- 1 ทำให้ทราบถึงลักษณะการใช้ที่ดินปัจจุบันใน เขตหนองแขม
- 2 ทำให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินใน เขตหนองแขม
- 3 ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการบุกรุกพื้นที่เกษตร
- 4 ทำให้ทราบถึงแนวโน้มการใช้ที่ดินในอนาคต เพื่อวางมาตรการป้องกัน
- 5 ทำให้ทราบถึงพื้นที่เกษตรบริเวณใดที่จะสามารถอนุรักษ์ไว้ต่อไปได้
- 6 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ใน เขตหนองแขม
- 7 ผลการศึกษาอาจใช้ประโยชน์เพื่อการวางแผนการใช้ที่ดิน หรือวางแผนพัฒนาด้านอื่น ๆ ในเขตหนองแขม สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีการอนุรักษ์พื้นที่เกษตร

นิยามศัพท์

แรงบุก (Enchroachment Force) หมายถึง การกระทำที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากพื้นที่เกษตรเป็นพื้นที่เมือง อันเนื่องมาจากความต้องการในการใช้พื้นที่เมืองเพิ่มขึ้น โดยการขยายตัวในแนวราบออกจากศูนย์กลางของเมืองสู่พื้นที่รอบนอกซึ่งมีปัจจัยสนับสนุนหลายประการ อาทิการเพิ่มของประชากร ความสะดวกในการเข้าถึง ระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ และราคาที่ดิน เป็นต้น

แรงต้านทาน (Resistant Force) หมายถึง ระดับความสามารถบนพื้นที่เกษตรกรรมที่จะขยับยั้งแรงบุกของเมือง ซึ่งแรงต้านทานอาจเกิดจากปัจจัยหลักสนับสนุนคือความปรารถนาของเกษตรกรที่จะเก็บรักษาพื้นที่เกษตรกรรมนั้นไว้เพื่อประกอบอาชีพต่อไป โดยมีสภาพเศรษฐกิจสังคมเป็นปัจจัยเสริมความปรารถนา

สวนผัก อาจเรียกว่า "ไร่ผัก" ซึ่งเป็นการเรียกดั้งเดิม แต่ในการศึกษานี้ขอเรียกว่า "สวนผัก" ตามการเรียกของสำนักงานเกษตร กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเขตเกษตรกรรมของกรุงเทพมหานครทั้งหมด

ถนนเลียบบคลองภาษีเจริญฝั่งเหนือและใต้ ถนนทั้ง 2 สาย เป็นถนนที่ตัดขนานกับคลองภาษีเจริญ แต่การเรียกชื่อถนนของชาวบ้านทั่วไป เรียกว่าถนนเลียบบคลอง จนปัจจุบันใช้เรียกเป็นชื่อทางการของถนนทั้งสอง