

บทที่ 7

นโยบายและแผนการใช้ที่ดินในเขตลาคกระบัง

จากการศึกษาทั้งหมดที่ผ่านมาได้แสดงถึงภาพรวมของเขตลาคกระบัง ในฐานะ เป็นตัวแทนของชานเมืองชั้นนอกกรุง เทพมหานคร ซึ่งมีลักษณะดั้งเดิม เป็นพื้นที่ชนบท มีความสัมพันธ์และความสำคัญต่อกรุงรัตนโกสินทร์ ในฐานะแหล่งผลิตข้าวที่อุดมสมบูรณ์เขตหนึ่ง เป็นส่วนหนึ่งของทรงราบเจ้าพระยาที่เคยไหลลงทาง การเกษตรเหนือกว่าพื้นที่อื่นของประเทศไทย อันเนื่องมาจากความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ แต่ทุกวันนี้ ชานเมืองดังกล่าวกำลังกลายสภาพเป็นเมืองที่ไร้การควบคุม (suburban sprawl) ผลผลิตการเกษตรลดน้อยลง ศูนย์สถิติการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์¹ ได้รายงานผลการผลิตข้าวต่อไร่ของพื้นที่นาชานเมือง กรุงเทพมหานคร เป็นจำนวน 348 กิโลกรัมต่อไร่ในปี 2519 / 327 กิโลกรัมต่อไร่ ในปี 2520 และ 298 กิโลกรัมต่อไร่ในปี 2521 นับเป็นผลได้ที่ต่ำกว่าจังหวัดที่มีสมรรถนะดินเลวกว่า เช่น จังหวัดนครนายก ซึ่งแหล่งข้อมูลเดิมรายงานว่าได้ผลผลิตเฉลี่ย 329 กิโลกรัมต่อไร่ ในปี 2521 นายถวิล ไพลินต์ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน กทม. (2524) ได้กล่าวว่า "แม้กรุง เทพมหานครจะเป็นแหล่งความเจริญอันดับหนึ่งของประเทศไทย เพราะเป็นทั้งเมืองหลวงและเมืองท่า เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของชาติ มากองสุ่มอยู่มาหลายกิโลเมตรในกรุง เทพ ฯ ก็ยังมีปัญหาเหมือนเกษตรกรในภาคอื่น ๆ หรือในดินทรก้นเคียว"²

¹ศูนย์สถิติการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปีเพาะปลูก 2521/2522, (กรุงเทพมหานคร: พ.ศ.2522), หน้า 22-23.

²"สายอุบล", "เศรษฐกิจการเกษตร", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (โรงพิมพ์สยามรัฐ ฉบับที่ 42 วันอาทิตย์ที่ 12 เมษายน 2524), หน้า 40.

จากสภาพความเป็นจริงดังกล่าว ผู้อำนวยความสะดวกสำนักนโยบายและแผน กทม. ยอมรับว่าเป็นความล้มเหลวของการพัฒนาส่งเสริมเกษตรกรรมของกรุงเทพมหานครซึ่ง เนื่องมาจาก "ยังไม่เคยจัดทำในรูปของแผนหรือโครงการที่ถูกต้องมาก่อน"¹

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหานั้นที่เกษตรกรรมชานเมืองดังกล่าวมาแล้ว จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมี การวางแผนการใช้ที่ดินในเขตคอชมนบทย่างรอบคอบบนนโยบายที่ชัดเจน เพื่อให้เกิดเป็นแผนปฏิบัติที่ถูกต้องที่สุดเท่าที่จะกระทำได้

เป้าหมายหลักในการกำหนดนโยบายและการวางแผน

ก่อนที่จะมีการกำหนดนโยบายของการวางแผนการใช้ที่ดินใด ๆ จำเป็น จะต้องวางเป้าหมายหลัก (goal) เพื่อเป็นแนวทางต่อไป เป้าหมายหลักจะให้ความสำคัญ ใ้กว่าแผนที่จะเกิดขึ้นนั้น เพื่ออะไร และเพื่อใคร มากาเร็ต โร เบิร์ตส์ กล่าวไว้ว่า "การวางแผนเป็นการหาทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับอนาคต" ("Planning" consists of making choices among the options that appear best for the future)²

อย่างไรก็ตามทางเลือกที่ดีที่สุดนั้นจำเป็นจะต้องมีค่าตอบแทนว่า เพื่อใคร ลาดกระบัง เป็นเขตชมนบทย เป็นเขตที่มีผลกระทบเรื่องการเปลี่ยนแปลงเร็วกว่าเขตอื่น เนื่องจากอยู่ระหว่างเมืองและชมนบทย เจมส์ เอช จอนห์สัน กล่าวไว้ว่า "เขตชมนบทย่อมมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่เร็วกว่าและคาดหมายได้เลียวว่าภาวะการณ์เช่นนี้เป็นสาเหตุของราคาที่ดินที่สูงขึ้น"³ การใช้ที่ดินแบบเมือง (urban landuse)

¹ เรื่องเดียวกัน..

²

Margaret Roberts, An Introduction to Town Planning Techniques, (Hutchinson of London: 1974), p. 4

³

James H. Johnson, Urban Geography An Introductory Analysis, (Sydney: Pergamon Press, 1971), p. 143.

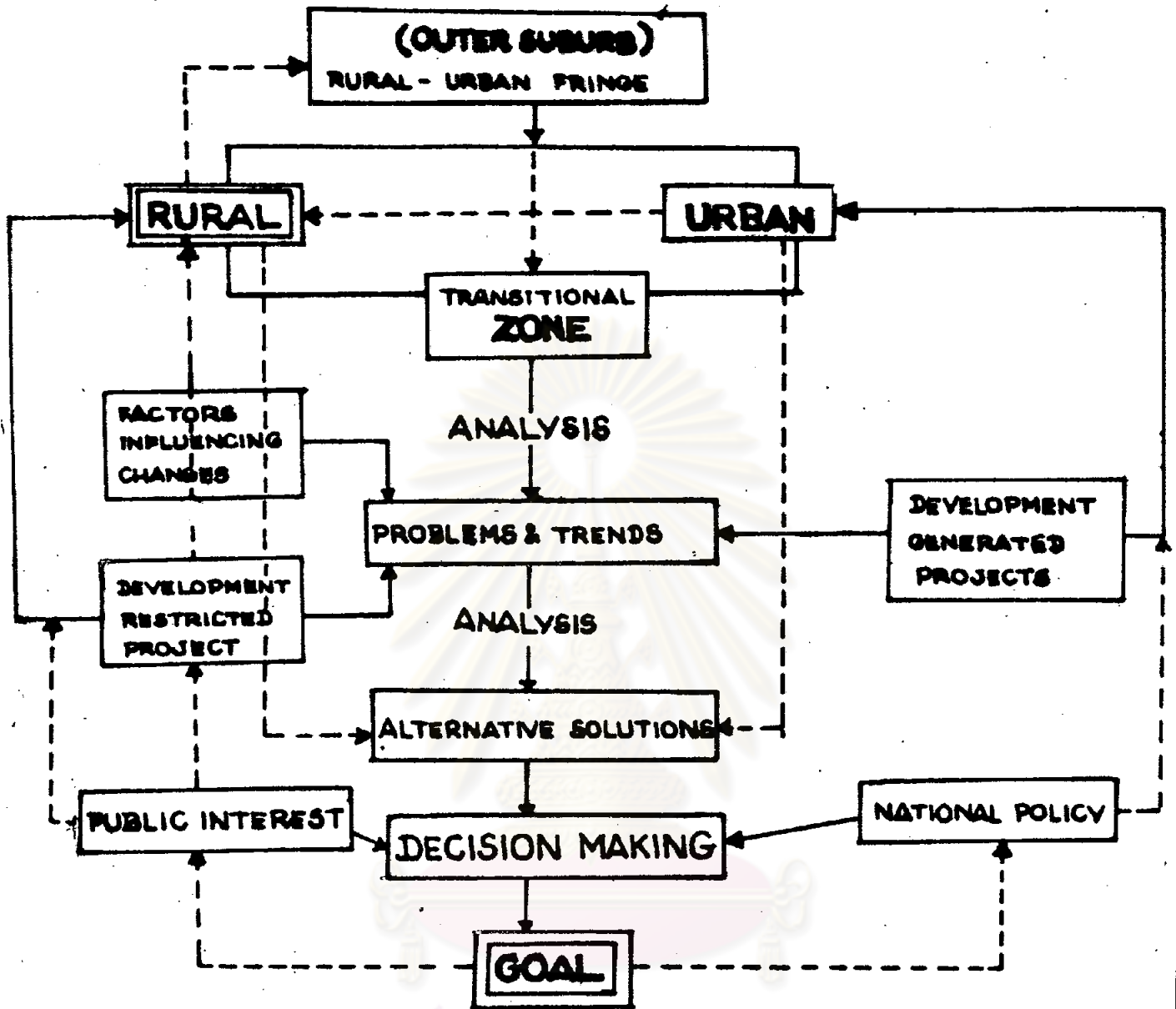


มี
 ความสำคัญและเป็นแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไต่ยากในเขตลาคระบัง ดังที่ไคแสดง
 ถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินไว้ในบทที่ 4 ในเมื่อเป็นเขตที่
 กำลังมีการเปลี่ยนแปลง จึงมีผู้นิยมเรียกเขตนี้ว่า Transitional Zone และ
 จัดเป็นเขตของนักวางแผนที่จะต้องกำหนดลงไปว่าการเปลี่ยนแปลงนี้จะเข้าไปในแบบ
 การใช้ที่ดินชนบท (rural landuse) หรือการใช้ที่ดินแบบเมือง เพราะการใช้
 ที่ดินสองประเภทนี้ขัดแย้งกันและผู้ใช้ประโยชน์ต่างกัน เป็นเรื่องที่ต้องการ
 เป้าหมายชัดเจนว่าการวางแผนการใช้ที่ดินนี้จะกระทำเพื่อชาวชนบทหรือชาวเมือง ใน
 ที่นี้ผู้วิจัยแน่ใจว่าการเลือก "ทางเลือก" ใดๆอย่างหนึ่งโดยให้ผลตอบแทนทาง
 เศรษฐกิจต่อพื้นที่หนึ่งหน่วย (economic return per unit) เป็นตัวตัดสิน
 หรือตัวชี้ (indicator) ย่อมไม่เกิดประโยชน์อันใด เพราะปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น
 ในการที่พื้นที่ก่อสร้าง (built up area) ขยายแนวจากเขตกระโหลงเข้าไปในแขวง
 ลาคระบังย่อมแสดงถึงอิทธิพลของผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่กล่าวถึงเป็นอยู่ ปีเตอร์ ซา
 เรมบา (Peter Zaremba) แห่งมหาวิทยาลัยเชชินโพลีเทคนิค (Szczecin
 Polytechnika) ได้เคยกล่าวไว้ว่า "ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่มีค่านกลุ่ม
 น้อยย่อมไม่มีความหมายแก่ประการใด ถ้าสร้างปัญหาให้กับคนส่วนใหญ่" ¹ ดังนั้นในการ
 กำหนดเป้าหมายหลักในการวางแผนในลาคระบัง จึงควรใช้หลักการของการวางแผน
 ดังที่ อัน นิเมาน เหมินท์กล่าวไว้ว่า "...เป้าหมายหรือผลสำเร็จที่คาดหวังจะให้มี
 ขึ้นจากการวางแผนก็คือ ส่งเสริมการกินคืออยู่ดี ความสุขความเจริญของประชาชนพลเมือง
 ในท้องถิ่นนั้น ๆ" ²

จากแนวความคิดข้างต้นนำมาทำกรอบการกำหนดเป้าหมายหลักดังที่
 แสดงไว้ในแผนภูมิ 1 ดังนี้ (ดูแผนภูมิ 2)

¹ Peter Zaremba. Methodology of Integrated Environmental
 Planning of Urbanised Areas (Poznan : 1977) , P.5

² อัน นิเมาน เหมินท์, "ปัญหาการผังเมืองในสถานอัคริภักดิ์ในประเทศไทย"
 สันนิบาตสาร, (กรุงเทพมหานคร : มีนาคม 2515), หน้า 46.



แผนภูมิ (DIAGRAM): GOAL FORMULATION FRAMEWORK

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เขตชานเมืองชั้นนอกหรือเขตชานบทลาคกระบั้งกำลังมีการ เปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน ซึ่ง เมื่อวิเคราะห์แล้วพบปัญหาและแนวโน้มการใช้ที่ดินในอนาคต อันเนื่องมาจากโครงการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นโครงการกระตุ้นและจำกัดการพัฒนา ในที่สุดทางเลือกในการวางแผน (Alternative solutions) จะมาถึงการกำหนดว่าจะให้ความสำคัญ (priority) กับการใช้ที่ดินชนบทหรือเมือง ซึ่งปัจจัยประกอบการตัดสินใจใดแก่ ประโยชน์ของประชาชน (public interest) เป็นส่วนรวมและนโยบายในการพัฒนาประเทศซึ่งปรากฏเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (National policy)

ประโยชน์ของประชาชน

เป็นที่ยอมรับกันว่าแผนพัฒนาที่กำหนดขึ้นในท้องถิ่นใด ๆ ก็เพื่อส่งเสริมการกินที่อยู่ดีและความสุขความเจริญของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ในเมื่อประชาชนท้องถิ่นลาคกระบั้ง เป็นชาวนาและประกอบอาชีพเกี่ยวกับชาวนา เป้าหมายของแผนการใช้ที่ดินก็จะคง เป็นการส่งเสริมการอยู่อาศัยของชาวนาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การคงรักษาพื้นที่ชนบทจึง เป็นทางหนึ่งของการ เลือประโยชน์แก่ชาวนา

อย่างไรก็ตามอาจมีข้อขัดแย้งไควาลาคกระบั้ง เป็นส่วนหนึ่งของกรุงเทพมหานคร การพิจารณาเฉพาะชาวนาลาคกระบั้งจึง เป็นแต่เพียงการมองปัญหาในระดับย่อย (micro scale) สมควรที่จะพิจารณาตลอดทั้งกรุงเทพฯ หรือทั้งประเทศไทยด้วย ซึ่งเป็นโลกทัศน์ที่ใหญ่กว่า (macro scale) แต่ก็ได้ชี้ให้เห็นว่า ภายใต้สถานการณ์เศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่กำลังดำเนินอยู่ การขยายพื้นที่เมืองในลักษณะ built up area ออกไปทุกที่นั้นจะทำให้เกิดปัญหาการบริการสาธารณูปโภคไม่เพียงพอ

ปัญหาพื้นฐานที่กรุงเทพฯ จะต้องประสบหากมีการขยายตัวแบบต่อเนื่องดังที่สุรินทร์ เศรษฐมานิต ได้ศึกษาและเสนอไว้ในการศึกษาเรื่อง "เราควรขยายเมืองหลวงหรือไม่" ใดแก่

1. ปัญหาประปา
2. ปัญหาการระบายน้ำและการทำความสะอาดน้ำโสโครก
3. ปัญหาการกำจัดขยะมูลฝอย
4. ปัญหาการคมนาคมขนส่ง ซึ่งรวมไปถึงเรื่องอากาศเป็นพิษ

ด้วยเหตุนี้การก่อสร้างเกิดขบวนการ เป็นเมืองในพื้นที่ชานเมืองชั้นนอกของ กรุงเทพฯ ๓ จึงไม่สามารถสร้างความสุขความเจริญให้กับประชาชนส่วนรวมได้ ไม่ว่าจะพิจารณาในระดับย่อยหรือระดับกว้างก็ตาม การพัฒนากรุงเทพฯ ในลักษณะที่จะเพิ่มประสิทธิภาพให้กับระบบบริการสาธารณะของเมืองจึงต้องเป็นการควบคุมขนาดของเมืองในอนาคตให้กระชับ (compact) โดยมีพื้นที่ชนบทหยุดยั้งการขยายตัวออกไปนั่นเอง

นโยบายประเทศ

เนื่องมาจากความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาประเทศระหว่างประชากรเมืองและประชากรชนบทเท่าที่ผ่านมา ทำให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 มีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นที่จะยกระดับรายได้และชีวิตความเป็นอยู่ให้ชาวชนบท และไม่สนับสนุนกิจกรรมหลักใด ๆ ที่มีผลต่อการเพิ่มและดึงดูดประชากรให้เข้ากรุงเทพมหานคร เพื่อแก้ปัญหาชนบทและเมือง ดังนั้น การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสม การเกษตรนอกกรุงเทพมหานคร จึงเป็นการสอดคล้องกับนโยบายประเทศ²

สุรินทร์ เศรษฐมานิต, "นครหลวงกับปัญหาสาธารณูปโภค", เราควรขยายเมืองหลวงหรือไม่, (กรุงเทพมหานคร: แผนกวิชาผังเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2519), หน้า 106.

² กองวางแผนภาค สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประเด็นปัญหาหลักและกลยุทธ์การพัฒนาพื้นที่เฉพาะและพัฒนาเมือง, (กรุงเทพมหานคร. 2523), หน้า 5.

ดังนั้น เป้าหมายหลักในการกำหนดนโยบายและวางแผนการใช้ที่ดินในเขตลาคกระบังจึง เป็นไปเพื่อ "ส่งเสริมการกินที่อยู่ดีและความสุขความเจริญของชนานาลาคกระบัง"

ความขัดแย้งระหว่างโครงการกระตุนความเป็นเมืองและโครงการกำหนดพื้นที่วีวีซี เชี่ยวเพื่อป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำทางคานตะวันตกวันออกของกรุงเทพมหานคร

จากการศึกษาโครงการต่าง ๆ ในบทที่ 6 จะเห็นความขัดแย้งระหว่างโครงการสองประเภท โคนแก โครงการที่จำกัดการเปลี่ยนแปลงและโครงการที่กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการกลายเป็นพื้นที่เมือง ขณะที่โครงการพื้นที่วีวีซี เชี่ยวโครงการลักษณะ "ปลดออกอาคาร" และกำหนดทับซ้อนลงไปในพื้นที่เกี่ยวกับนิคมอุตสาหกรรมลาคกระบังและบริเวณพื้นที่ก่อสร้างที่มีอยู่แล้ว ที่สำคัญโคแกสถาปนเทคโนโลยีพระจอมเกล้า วิทยาเขตลาคกระบัง ซึ่งกำลังขยายพื้นที่และตัวอาคารออกไปทางคานทิศเหนือโครงการที่มีอยู่แล้วก็จำเป็นจะต้องขยายตัวเติบโตขึ้น นับเป็นความขัดแย้งอย่างหนึ่งในการวางแผนการใช้ที่ดิน ปัจจุบันนี้แต่ที่ดินที่ยังมีใคก่อสร้างในเขตนิคมอุตสาหกรรมลาคกระบัง แท้ใคมีใคประกอบการจับจองไวหมดแล้ว และลาคควาจากช่วงปี 2524 - 2528 นิคมฯ จะเติบโตจนมีแรงงานทั้งสิ้น 7,375 คน

การแก้ไขความขัดแย้งระหว่างโครงการ เช่นนี้ไม่สามารถกระทำใคใคโดยการยกเลิกโครงการกระตุนความเป็นเมือง ซึ่งมีความเป็นไปได้สูง ดังที่มีการวิเคราะห์ใไว้แล้ว เนื่องจากเป็นโครงการที่มาจากการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางของประเทศ ใคแต่ใคเพื่อใคการวางแผนการใช้ที่ดินในเขตลาคกระบังใคใคใคไปตามเป้าหมาย

¹การจักระเบียบบริหารราชการส่วนกลางของประเทศไทยในปัจจุบันใคจัดตั้งเป็น 1) สำนักนายกรัฐมนตรี 2) กระทรวง 3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง 4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่อใคใคอื่น ที่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือใคใคใคสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง (คูกรมการปกครอง กรมกรมมหาคใคใค, การจักรการปกครอง กรุงเทพมหานคร, กรุงเทพมหานคร: 2522).

หลักที่วางไว้ จะต้องมี การผสมผสาน (compromise) คือ มีการกำหนด ขอบเขตการก่อสร้างที่ชัดเจน โดยคำนึงถึงการเติบโตในอนาคตอย่างพอเพียงของโครงการ กระตุ้นความเป็นเมือง ซึ่งจะกระทำได้ดีก็ต่อเมื่อมีการร่วมมือกันในระดับผู้กำหนด นโยบายและวางแผน แต่ละโครงการ เพื่อร่วมกันรักษาประโยชน์ให้เกิดขึ้นทองเงินมากที่สุด

นโยบายการใช้ที่ดินในเขตลาคกระบัง

นโยบายการใช้ที่ดินที่จะกำหนดขึ้นจะสอดคล้องและเป็นแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหลักที่วางไว้ ดังนี้

1. เขตลาคกระบังจะต้องใช้ที่ดินให้เหมาะสมตามสมรรถนะของดิน
ผลจากการศึกษาได้แสดงให้เห็นแล้วว่า เขตลาคกระบังมีดินที่มีความเหมาะสมอย่างดีและอย่างดียิ่งสำหรับการปลูกข้าว (soils well and very well suited for paddy land) จัดเป็นดินกลุ่ม P (Group Paddy) แต่เนื่องจากการเจริญเติบโตตามยถากรรมของกรุงเทพ ฯ ดินดีโดยเฉพาะในแขวงลาคกระบัง ซึ่ง "มีความเหมาะสมอย่างดียิ่ง" จึงมิได้ถูกใช้ประโยชน์ตามสมรรถนะ นโยบายการใช้ที่ดินจึงจำเป็นต้องส่งเสริมการทำนาในเขตลาคกระบัง เพื่อป้องกันพื้นที่นาที่ยังคง เหลืออยู่ต่อไป
2. ส่งเสริมโครงการพัฒนาที่จะอนุรักษ์สภาพพื้นที่เกษตรกรรมในเขตลาคกระบัง
3. จำกัดการขยายตัวของชุมชนเมืองใหญ่เฉพาะในขอบเขต (Zone) ที่เหมาะสม
4. ป้องกันสภาวะแวดล้อม เป็นพิษอันเนื่องมาจากการใช้ที่ดินเป็นเมือง เพื่อไม่ให้เกิดผลเสียต่อพื้นที่เกษตรกรรม

โปรแกรมการใช้ที่ดินในเขตลาคกระบึง (Land Use Programming)

การสร้างโปรแกรมการใช้ที่ดินหรือกำหนดความต้องการการใช้ที่ดินในอนาคต จะเป็นเครื่องช่วยชี้แนะให้เกิดการวางแผนที่เหมาะสม องค์ประกอบในการกำหนดโปรแกรมมีดังนี้¹

- (1) องค์ประกอบด้านประชากร
- (2) องค์ประกอบด้านปัจจัยนำเข้า
- (3) องค์ประกอบด้านพื้นที่

(1) องค์ประกอบด้านประชากร

ในปี พ.ศ. 2525 ประเทศไทยจะประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ซึ่งมีระยะเวลาของแผนตั้งแต่ปี 2525 - 2529 ดังนั้นการวางแผนการใช้ที่ดินเขตลาคกระบึงจะคาดคะเนประชากรจนถึงปี 2529 เพื่อให้สอดคล้องกับแผนชาติ โดยจะใช้วิธีพิจารณาต่อไปนี้

- 1) พิจารณาจากคาดคะเนประชากร เฉพาะในเขตลาคกระบึงในปี 2529 ด้วยวิธี Arithmetic Extrapolation Projection โดยใช้ปี 2516 เป็นปีฐานและปีสุดท้ายที่ทราบข้อมูล คือ ปี 2522 ดังนี้

¹ คุ สุวัทนา ธานี, "การพัฒนาเมืองหลักของประเทศในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5" (กรุงเทพมหานคร: เอกสารรายงานการวิจัย คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาพื้นที่เฉพาะและพัฒนาเมือง กองวางแผนภาคสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กุมภาพันธ์ 2524) หน้า 8 (อัคราเนา)

สูตร

$$P_x = P_n (1 + R)^N$$

$$R = \frac{n \frac{p_n}{p_o} - 1}{n}$$

P_x = จำนวนประชากรปีในปีที่ต้องการทราบ

P_n = จำนวนประชากรปีสุดท้ายที่ทราบข้อมูล

P_o = จำนวนประชากรปีต้น

R = อัตราการเติบโตประชากร

N = จำนวนปีที่ห่างกันระหว่าง $P_n - P_x$

n = จำนวนปีที่ห่างกันระหว่าง $P_o - P_n$

ดังนั้น

$$P_x = \text{จำนวนประชากรปี } 2529 = ?$$

$$P_n = \text{จำนวนประชากรปี } 2522 = 38,757$$

$$P_o = \text{จำนวนประชากรปี } 2516 = 33,185$$

$$R = \text{อัตราการเติบโตประชากร} = ?$$

$$N = 7$$

$$n = 6$$

$$\therefore R = \frac{6 \frac{38,757}{33,185} - 1}{6} = 0.026$$

$$P_{2529} = 38,757 \left(1 + \frac{38,757 - 1}{33,185}\right)^{10}$$

$$= 50,199$$

ดังนั้น ปี 2529 เขตลาคกระบังจะมีประชากร 50,199 คน

2) พิจารณาจากค่าการคาดประมาณประชากรของกรุงเทพมหานคร
ตามแผนนโยบายการพัฒนาเมืองในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525 -2529)
เป็นรายแขวงดังนี้¹

ลาดกระบัง	อัตราการเติบโต (growth rate)	2525-2529 = 4.45
ปี 2524	มีประชากร	44,040 คน
2525	"	45,663 "
2526	"	47,524 "
2527	"	49,644 "
2528	"	52,003 "
2529	"	54,738 "

จากการคาดคะเนประชากรทั้งสองวิธี ปรากฏว่าในอีกประมาณ 5 ปีข้างหน้า จะมีประชากรในเขตลาดกระบังไม่ต่ำกว่า 50,000 คน หรือมีประชากรเพิ่มขึ้นในเขตลาดกระบังอย่างน้อยที่สุด 12,000 คน ประชากรที่เพิ่มขึ้นนี้มีความเป็นไปได้ที่จะเป็นประชากรเมืองมากกว่าประชากรชนบท เพราะจากการศึกษาที่ผ่านมา การเพิ่มประชากรจะเกิดขึ้นมากในแขวงลาดกระบัง ประกอบกับครัวเรือนเกษตรกรมีจำนวนลดลง อาจสรุปได้ว่าในอีก 5 ปีข้างหน้าจะมีประชากรที่ครองการพื้นที่เมือง (urban area) เพิ่มขึ้นประมาณ 10,000 คน

1 กองวางแผนภาค สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนนโยบายการพัฒนาเมือง ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 พ.ศ.2525 - 2529, (กรุงเทพมหานคร : คณะอนุกรรมการเสนอแนะนโยบายมาตรการและโครงการพัฒนาเมืองและปรับปรุงกรุงเทพมหานคร มิถุนายน 2524), ภาคผนวก.

(2) องค์ประกอบค่านำปัจจัยนำ (Leading Factors)

ปัจจัยนำของการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในช่วงประมาณ 5 ปีข้างหน้า ได้แก่ โครงการกระตุกความเป็นเมืองต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว โครงการเหล่านี้จะสร้างแหล่งงานให้เกิดขึ้นทั้งในเขตลาคกระบังและพื้นที่ต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามประชากรที่เพิ่มขึ้นโดยตรงในฐานะแรงงานจะอยู่ในพื้นที่โครงการนั่นเอง แต่บางโครงการอาจเป็นปัจจัยนำที่ก่อให้เกิดกิจกรรมแบบเมือง (urban activity) เป็นกรณีพิเศษ ทำให้โครงการพื้นที่เมืองเพิ่มขึ้น เช่น สถานีรถไฟขนาดใหญ่เพื่อขนถ่ายสินค้าระหว่างท่าเรือนำลัดที่สร้างขึ้นใหม่และศูนย์รถบรรทุก ในฐานะเป็น Terminal ของการขนส่งระหว่างพื้นที่ชายฝั่งตะวันออก (Eastern Seaboard) และกรุงเทพมหานคร ค่าความกิจกรรมเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ เช่นนี้จะดึงดูดแรงงานชั้นกลางเพื่อให้เกิดบริการมากขึ้น ขนาดแรงงานที่เพิ่มขึ้นนอกเหนือจากประมาณการปกติคาดว่าจะประมาณ 2,000 คน

(3) องค์ประกอบค่านพื้นที่

ได้แก่ สมรรถนะดิน แนวโน้มการใช้ที่ดิน (Landuse Trend) และราคาที่ดินดังที่กล่าวมาแล้ว

ดังนั้นโปรแกรมการใช้ที่ดินในเขตลาคกระบังในระยะห้าหรือหกปีข้างหน้าจะมีประชากรเมืองเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 12,000 คน ทำให้โครงการพื้นที่เมืองเพิ่มขึ้นดังนี้

มาตรฐาน (Standard)¹

ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก (รวมอยู่ในเขตพาณิชย์กรรม) 40 % ของประชากรทั้งหมด	= 160 คนต่อไร่
ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง 30 % ของประชากรทั้งหมด	= 24 คนต่อไร่
ที่อยู่อาศัยเบาบาง 30 % ของประชากรทั้งหมด	= 12 คนต่อไร่
สถาบันและการศึกษา	- 263 คนต่อไร่
ที่พักผ่อน/ เวนวาง	- 266 คนต่อไร่

พื้นที่ เมืองที่ต้องการเพิ่มขึ้นเพื่อรองรับประชากร 12,000 คน

ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก	30 ไร่
ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง	150 ไร่
ที่อยู่อาศัยเบาบาง	300 ไร่
สถาบันและการศึกษา	46 ไร่
ที่พักผ่อน/ เวนวาง	45 ไร่
รวมทั้งสิ้น	571 ไร่

¹มาตรฐานนำมาจากการศึกษาเรื่องเมืองหลัก, COWI Consult, Regional Citite Development Project, (Bangkok : 1981) p. 10.3.5 (เสนอต่อสำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย).

แผนการใช้ที่ดินในเขตลาคกระบัง

เขตลาคกระบังควรวางแผนการใช้ที่ดินดังต่อไปนี้ (ดูแผนที่ 33)

1. การใช้ที่ดินเพื่อเป็นชุมชนเมือง (urban use) ประกอบด้วย

- 1.1 พื้นที่แขวงลาคกระบังทั้งแขวง มีเนื้อที่ 7057 ไร่
- 1.2 พื้นที่ทางตะวันออกของลำคลองปลาทิวในแขวงทับยาวระหว่างคลองประเวศบุรีรมย์จนถึงเขตอำเภอบางพลี มีเนื้อที่ 234 ไร่
- 1.3 พื้นที่ตอนเหนือแขวงลาคกระบังตั้งแต่เขตทางรถไฟจนถึงถนนร่มเกล้า ฯ ในแขวงคลองสองคนน 350 ไร่ และส่วนหนึ่งของแขวงคลองสามประเวศ มีเนื้อที่ 134 ไร่
- 1.4 พื้นที่ตอนเหนือแขวงลาคกระบังตั้งแต่เขตทางรถไฟจนถึงโครงการถนนสายคลองคันหนองเหา ทางตะวันตกจกถนนร่มเกล้าและทางตะวันออกจกคลองสี มีเนื้อที่ 300 ไร่
- 1.5 พื้นที่ตอนเหนือแขวงลาคกระบังระหว่างทางรถไฟและคลองขอยแยกลำปลาทิว มีเนื้อที่ 300 ไร่
- 1.6 พื้นที่โครงการเคหะชุมชนลาคกระบังในแขวงคลองสองคนน มีเนื้อที่ 2,201 ไร่
- 1.7 พื้นที่นิคมอุตสาหกรรมลาคกระบังและเขตอุตสาหกรรมส่งออกลาคกระบัง มีเนื้อที่ทั้งสิ้น 1,032 ไร่

รวมพื้นที่ซึ่งมีการใช้ที่ดินเพื่อเป็นชุมชนเมือง 11,508 ไร่
ซึ่งจะมีการใช้ที่ดินแยกย่อยออกไปอีกดังนี้

ก. ย่านพาณิชย์กรรม ได้แก่ พื้นที่ในบริเวณแขวงลาคกระบังทางด้านตะวันตกและตะวันออกของคลองลำปลาทิว (หัวตะเข้)

ข. ย่านอุตสาหกรรม ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรมและบริเวณตะวันตกของแขวงลาคกระบัง ริมถนนลาคกระบังและใกล้เขตพระโขนง

ค. ที่พักอาศัย กระจายอยู่ในแขวงลาดกระบังและในเคหะชุมชนลาดกระบังและตอนใต้ของแขวงคลองสองคนนน

ง. สถานที่ราชการ จะรวมตัวอยู่ในแขวงลาดกระบัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแขวงลาดกระบังด้านตะวันออกตั้งแต่ซอยเจ้าคุณทหารจนถึงคลองลำปลาทิว

จ. บริเวณสถาบันทางศาสนาและสถาบันการศึกษา จะปะปนอยู่ในบริเวณย่านพักอาศัย

ฉ. บริเวณที่ดินเพื่อการคมนาคมขนส่ง ได้แก่บริเวณถนนและท่ารถเมล์ในแขวงลาดกระบัง

2. การใช้ที่ดิน เพื่อ เป็น เขต เกษตรกรรม

(Agricultural Zone)

ประกอบด้วยพื้นที่ในแขวงต่าง ๆ ดังนี้

2.1 แขวงชุมทองทั้งแขวง มีเนื้อที่ 23,597 ไร่

2.2 แขวงทับยาว ยกเว้นทางตะวันตกของแขวงระหว่างคลองประเวศบุรีรมย์และเขตกำเภอบางพลี เป็นเนื้อที่ 15,368 ไร่

2.3 แขวงลำปลาทิว ซึ่งอยู่นอกเหนือเขตพื้นที่โครงการริ้วดีเขียว เพื่อป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำคานตะวันออกของกรุงเทพมหานคร เป็นเนื้อที่ 3,687 ไร่

2.4 แขวงคลองสามประเวศ ทางตะวันตกของถนนร่มเกล้า ตั้งแต่เขตโครงการถนนสายคลองคันหนองงูเห่า ขึ้นไปทางเหนือจนถึงเขตมีนบุรี รวมเนื้อที่ 2,834 ไร่

2.5 แขวงคลองสองคนนน ได้แก่พื้นที่ทั้งแขวงยกเว้นพื้นที่โครงการเคหะชุมชนลาดกระบัง และทางตอนใต้ของแขวง ซึ่งได้ถูกกำหนดให้มีการใช้พื้นที่แบบเมืองไปแล้ว รวมเป็นเนื้อที่เพื่อเกษตรกรรมในแขวงคลองสองคนนน 6,293 ไร่

ดังนั้นรวมพื้นที่ซึ่งกำหนดให้เป็น เขตเกษตรกรรมรวมทั้งสิ้น 51,779 ไร่ โดยกำหนดการใช้ที่ดินแยกย่อยออกไปดังนี้

- ก. พื้นที่นา
 - ข. พื้นที่เกษตรกรรมนอก เนื้อไปจากพื้นที่นาได้แก่ พื้นที่เลี้ยงปลา นาบัว และพืชน้ำต่าง ๆ
 - ค. พื้นที่สวน
 - ง. พื้นที่พักอาศัยของ เกษตรกร
 - จ. พื้นที่ก่อสร้างที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมคานการ เกษตร ได้แก่ บึง ฉาง เป็นต้น
 - ฉ. บริเวณสถาบันทางศาสนาและสถาบันการศึกษา ได้แก่ วัด มัสยิด และโรงเรียนท้องถิ่น
- การใช้ที่ดินดังกล่าวจะกระจายอยู่ทั่วไปในเขตเกษตรกรรม

3. บริเวณพื้นที่สีเขียว (Green belt) เป็นพื้นที่ต่อเนื่องจาก ริ้วสีเขียว ในเขตเมืองบุรี จะ เป็น เนื้อที่ในเขตลาดกระบังทั้งสิ้น 15,588 ไร่ โดยมีอาณาเขตทิศเหนือจรด เขตเมืองบุรีคานคะวันตกจนจรดถนนรุมเกล้า คานคะวันออกจกคลองลำปลาทิว และตอนใต้จรดพื้นที่ชุมชนเมืองที่กำหนดไว้แล้ว

การใช้ที่ดินในบริเวณริ้วสีเขียว ส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่เกษตรกรรม แต่จะประกอบด้วยนโยบายการใช้ที่ดินซึ่งมีการห้ามปลูกสร้างอาคาร การวางระบบป้องกันน้ำท่วม การจัดระบบการระบายน้ำ ระบบจัดน้ำเสีย การสร้างคันกันน้ำ การขุดคลองและการขุดลอกคูคลอง ระบายน้ำที่นอกเหนือจากเขตเกษตรกรรม

4. พื้นที่ถนน เป็นการให้ที่ดิน เป็นระบบโครงข่ายเพื่อการคมนาคมขนส่งทั้งภายในเขตและระหว่างเขต โครงข่ายดังกล่าวจะกระจายอยู่ทั้งใน เขตพื้นที่เมือง เขตการเกษตรกรรม และเขตพื้นที่ริ้วสีเขียว รวมความยาวทั้งสิ้นประมาณ

80 กิโลเมตรจึงมีรายละเอียดดังนี้

- แขวงลาดกระบัง มีถนนสายสำคัญ คือ ถนนลาดกระบัง จากถนนลาดกระบังมีถนนตัดต่อกับพื้นที่อื่น ได้แก่ถนนลาดกระบัง - หลวงแพ่ง ถนนลำปลาทิว ถนนร่มเกล้า ถนนคลองคัน - หนองงูเห่า และถนนลาดกระบัง - บางพลี
- แขวงคลองสองคน มีถนนคลองคัน - หนองงูเห่า และถนนหัวหมาก-ลำปลาทิว เป็นถนนสายสำคัญ
- แขวงคลองสามประเวศ มีถนนร่มเกล้า เป็นถนนสายหลักและตัดผ่านควยถนนคลองคัน-หนองงูเห่า และถนนหัวหมาก-ลำปลาทิว
- แขวงทับยาว มีถนนสายลาดกระบัง-หนองจอก ซึ่งสามารถตัดต่อกับถนนลำปลาทิว และถนนลาดกระบัง-หลวงแพ่ง
- แขวงชุมทอง มีถนนชุมทอง เป็นเส้นทางสำคัญ ตัดต่อกับถนนลาดกระบัง-หลวงแพ่ง โดยข้ามคลองประเวศบุรีรมย์ทางด้านทิศใต้ของแขวง

สรุปปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดเขตการใช้ที่ดินในเขตลาดกระบัง

จากการกำหนดแผนการใช้ที่ดินในเขตลาดกระบัง ซึ่ง แบ่งการใช้พื้นที่ออกเป็นพื้นที่ชุมชนเมือง พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่วิสาหกิจ และพื้นที่ถนน สามารถสรุปถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดโดยแสดงเป็นตารางดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 38

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดเขตการใช้ที่ดินในลาคกระบึง

การใช้ที่ดิน	แขวง	ไร่	พื้นที่ %	ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดการใช้ที่ดิน
ชุมชน เมือง (เคหะชุมชน) (นิคมอุตสาหกรรม)	ลาคกระบึง	7057	8.9	- สภาพปัจจุบัน (existing)
	ทับยาว	234	0.3	- โครงการต่าง ๆ
	คลองสองคนนุน	350	0.4	- แนวโน้มการใช้ที่ดิน
	คลองสามประเวศ	334	0.4	- ราคาที่ดิน
	ลำปลาทิว	300	0.4	- การรองรับประชากรที่จะเพิ่มขึ้น
	คลองสองคนนุน	2201	2.8	- การลงทุนภาครัฐบาล
	ลำปลาทิว	1002	1.3	
รวม	-	11508	14.6	
เกษตรกรรม	ชุมทอง	23597	30.0	- เป้าหมายการวางแผน
	ทับยาว	15368	19.5	- สมรรถนะดิน
	ลำปลาทิว	3687	4.7	- ลักษณะกายภาพของพื้นที่
	สามประเวศ	2834	3.6	- เพื่อรักษาระบบนิเวศน์ของเมือง
	สองคนนุน	6293	8.0	- เพื่อคงสภาพพื้นที่เกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์ของประเทศ

ตารางที่ 38 (ต่อ)

การใช้ที่ดิน	แขวง	ไร่	พื้นที่ %	ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดการใช้ที่ดิน
พื้นที่ไร่สีเขี้ยว	ลำปลาทิว	9662	12.2	โครงการในพระราชดำริฯ/ เป้าหมายการวางแผน/ ลักษณะกายภาพของพื้นที่
	คลองสามประเวศ	5926	7.5	
รวม	-	15588	19.7	-
พื้นที่ถนน	ทุกแขวง	-	-	สภาพปัจจุบัน / โครงการต่าง ๆ
รวม	-	78875	100.0	-

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มาตรการในการปฏิบัติตามแผน

ในการที่จะปฏิบัติ (implement) ตามแผนที่วางไว้จำเป็นต้องมี มาตรการต่าง ๆ ที่เหมาะสมดังนี้

1. มาตรการควบคุมกฎหมาย

เนื่องจากแผนการใช้ที่ดินที่กำหนดไว้ทั้งหมดเป็นแผนควบคุมการใช้ที่ดินในลักษณะของการห้าม (negative control) ดังนั้นการจะก่อให้เกิดการปฏิบัติตามแผนจะต้องใช้มาตรการควบคุมกฎหมายที่รัดกุม ประกอบด้วยกฎหมายห้ามการใช้ที่ดินผิดประเภทในพื้นที่เกษตรกรรม กฎหมายห้ามปลูกสร้างอาคารในเขตพื้นที่ปลูกอาคาร และกฎหมายผังเมือง เพื่อจัดระเบียบการใช้ที่ดินในเขตพื้นที่เมือง ตลอดจนกฎหมายรักษาสีทิวทัศน์ทางที่ดินสองข้างถนน (right of way) สำหรับถนนที่ตัดผ่านพื้นที่เกษตรกรรม และพื้นที่ปลูกอาคาร และกฎหมาย freeze ที่ดินสำหรับที่ดินที่ขายเพื่อการก่อสร้าง

2. มาตรการควบคุมเศรษฐกิจ

การกำหนดการใช้ที่ดินซึ่งเป็นการจำกัดพัฒนาการทางความเป็นเมือง (urban development) อาจทำให้เกิดการสูญเสียผลประโยชน์ของเอกชนซึ่งใคร่เริ่มลงทุนไปแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณพื้นที่วิเวศเขี้ยวซึ่งปรากฏว่าในพื้นที่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่แล้ว 3 โรงงานทางด้านตะวันออกของถนนรมเกล้า ใต้แก โรงงานประกอบรถยนต์ บีเอ็มดับเบิลยู. บริษัทบิสโมเตอร์ และโรงงานผลิตคอนกรีตและอิฐบล็อก รวมทั้งภัตตาคาร สวนอาหาร สวนหญ้า ทางตอนบนของถนนรมเกล้า (สำรวจ 14 มิถุนายน 2524) นอกจากนี้ยังมีพื้นที่เตรียมจัดสรรของบริษัทเอกชนอีก 2 บริษัท ด้วย เหตุนี้จำเป็นต้องมีมาตรการควบคุมเศรษฐกิจใต้แก

2.1 มาตรการด้านการคลัง ได้แก่ การเวนคืนในราคายุติธรรม การช่วยเหลือในลักษณะ subsidy ตลอดจนการเคลื่อนย้ายอย่างเหมาะสม มีฉะนั้นแล้ว อาจมีการฝ่าฝืนกฎหมาย ทำให้แผนการใช้ที่ดินไม่บังเกิดผล

2.2 มาตรการด้านการเงิน อาจเป็นในรูปความสัมพันธ์ระหว่าง ธนาคารและนักลงทุน โดยธนาคารจะไม่ให้การสนับสนุนทางการเงินค่อนักลงทุนที่จะ ลงทุนใน เขตเกษตรกรรมและเขตปลอดอาคาร เป็นต้น

3. มาตรการทางด้านวิศวกรรม

บริเวณพื้นที่ดินซึ่งจะต้องใช้มาตรการทางด้านวิศวกรรมอย่างยิ่ง ได้แก่ บริเวณที่มีการใช้ที่ดินเป็นพื้นที่วิเวศเขียว เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดิน ประเภทนี้จะเป็นไปเพื่อการระบายน้ำเพื่อป้องกันน้ำท่วมทางด้านตะวันออกของกรุงเทพมหานคร นอกเหนือไปจากการคงสีเขียวชน เมืองด้วยพื้นที่เกษตรกรรม จะเห็นได้ว่า หากปราศจากมาตรการทางด้านวิศวกรรมที่โดยผลแล้ว การปฏิบัติตามแผนการใช้ที่ดิน จะประสบกับปัญหาความไม่ร่วมมือและความไม่พอใจจากผู้อยู่อาศัยในบริเวณนี้ ซึ่งส่วนใหญ่ ได้แก่ ชาวนาและชาวเมืองที่อยู่หนาแน่น ดังนั้นรัฐบาลจะต้องมีวิถีทางการป้องกันน้ำท่วมในบริเวณนี้ โดยการจัดทำคันดินกั้นน้ำที่โคศึกษาแล้วว่า จะมีระดับน้ำสูงกว่ากระแสน้ำที่ปล่อย (drain) มาจากเขตชั้นในของกรุงเทพฯ และมีการขุดคลอง ทั้งที่จะขุดขึ้นใหม่ และขุดลอกที่มีอยู่เดิม เพื่อไม่ให้เกิดน้ำท่วมในบริเวณพื้นที่ซึ่งกำหนดให้มีการใช้ที่ดินแบบเมือง รวมทั้งไรนาและบ้านเรือนราษฎร ตลอดจนโรงเรียน และวัดวาอารามที่มีอยู่ก่อน นานมาแล้ว มาตรการทางด้านวิศวกรรมนี้จะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับมาตรการด้านเศรษฐกิจ

4. มาตรการด้านสังคม

จะเห็นได้ว่านอกเหนือจากการใช้พื้นที่เมืองแล้ว พื้นที่ที่เหลือเป็นไปเพื่อเกษตรกรรม อย่างไรก็ตามการคงรักษาพื้นที่ไว้ด้วยวิธีบังคับ (negative) ดังที่กล่าวมาขอมไม่ใช่ว่าการคงรักษาดลประโยชน์แท้จริง โดยส่วนรวมแล้วรัฐบาลจะต้องหันมา

เอาใจใส่กับชาวนาชานเมือง ส่งเสริมวิธีการ เกษตร การตลาด และสภาพสังคมที่ ทำให้ชาวนาเกิดความเข้าใจ ความพอใจ และเกิดความหวงแหนในอาชีพของบรรพบุรุษ การกระทำดังกล่าวมีไว้เพื่อแก้ปัญหาของชนกลุ่มน้อยในเมือง แต่เป็นการแก้ปัญหาของประเทศ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนาซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศไทย

สรุป

เขตลาคกระบังในฐานะตัวแทนชานเมืองชั้นนอกได้แสดงให้เห็นถึง ผลของการปล่อยปละละเลยต่อการควบคุมการใช้ที่ดินของกรุงเทพมหานคร ทำให้เกิด ขบวนการรกล้ำพื้นที่ชนบทอันเป็นอาวอนาที่สำคัญ ซึ่งเลี้ยงชาวเมืองอยู่ทุกวันนี้ การวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อแก้ปัญหาจึงมีไว้สิ่งที่จะทำได้โดยง่าย จำเป็นที่จะต้องยอมสูญเสีย พื้นที่บางส่วนเพื่อกำหนดความเป็นเมืองโดยแน่ชัด ขณะเดียวกันการคงพื้นที่เกษตรก็จะ ต้องประกอบไปด้วยมาตรการทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม เพื่อดำเนินไปสู่ เป้าหมายหลักที่ใดคั้งไว้

ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาต่อไป (further researches)

เพื่อให้การวางแผนพื้นที่ชานเมืองชั้นนอกสมบูรณ์แบบทั้งด้านกายภาพ และสังคม อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาทั้งพื้นที่ชนบทและเมือง ควรมีการศึกษา ต่อเนื่องไปในหัวข้อต่อไปนี้

1. การวางแผน เฉพาะในพื้นที่ซึ่งกำหนดให้เป็น urban use และบริเวณพื้นที่รวีวสี เขียว
- * การศึกษาในโครงการพื้นที่รวีวสี เขียวทั้งโครงการ โดยเฉพาะ อย่างบึงคานชลศาสตร์ (Hydrology) และคานวิศวกรรม

3. การศึกษา เพื่อกำหนดวิธีการสมานประโยชน์ระหว่างชาวชนบท และชาวเมือง
 - 4.* ศึกษาปัญหาชาวชนบท เมืองทั้งแนวตั้งและแนวนอน
 5. โครงการ เกษตรก้าวหน้าสำหรับชาวชนบท เมือง
- ข้อเสนอแนะการวางผังเฉพาะพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นการใช้พื้นที่เมือง(Urban Use)

ในพื้นที่ 11,508 ไร่ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 14.6 ของพื้นที่เขตลาคกระบังทั้งเขตจำเป็นต้องจะมีการวางผังในรายละเอียดที่รัดกุม เพื่อป้องกันมิให้เกิดการเจริญเติบโตของพื้นที่ก่อสร้าง (Built up Area) เป็นแนวยาวตามเส้นทางคมนาคมที่เรียกว่า Ribbon Development ปรากฏการณ์เช่นนี้อาจเกิดขึ้นได้หากมิได้มีการควบคุมการใช้ที่ดินเนื่องจากมีแนวโน้มแสดงให้เห็นอยู่แล้วในการศึกษาที่ผ่านมา เช่นราคาที่ดินบริเวณสองข้างถนนลาคกระบังและการใช้ที่ดินในเขตลาคกระบังเป็นต้น จึงควรกำหนดศูนย์กลางชุมชนและการใช้ที่ดินเป็น Built up Area เฉพาะแห่ง ซึ่งในพื้นที่จะมีความเป็นไปได้ในระหว่าง หนองควาและคลองหัวตะเข้ มีพื้นที่ประมาณ 2340 ไร่ หรือร้อยละ 3 ของพื้นที่เขตลาคกระบัง โดยมีความหนาแน่นสูงระหว่างคลองหนองปรือและคลองหัวตะเข้ (ดูขอบเขตที่กำหนดจากแผนที่ 6) พื้นที่นอกเหนือจากนี้ควรเป็นบริเวณหนาแน่นปานกลางและคำและพื้นที่เปิดโล่ง (Open Space) ของชุมชนเมือง

อนึ่งพื้นที่การใช้ที่ดินแบบเมืองที่กำหนดไว้ 11508 ไร่ อาจมีการพิจารณาได้ว่าเป็นสัดส่วนที่มีขนาดใหญ่เกินไป อย่างไรก็ตามเมื่อเทียบกับพื้นที่ทั้งหมดของกรุงเทพมหานครจะเห็นได้ว่าพื้นที่ดังกล่าวมีขนาดเพียง 1.1 เปอร์เซ็นต์ซึ่งจะมีลักษณะเป็นเพียงศูนย์กลางย่อยของกรุงเทพฯ เชื่อมโยงกับศูนย์กลางย่อยอื่น ๆ ในเขตชานเมืองชั้นนอก (ดูแผนที่ 18) ขอบเขตการใช้ที่ดินที่ระบุไว้ทั้งหมดเป็นไปได้ในลักษณะการวางแผนระยะยาว (Long Term Plan) เพื่อเตรียมรองรับการขยายตัวของกรุงเทพฯ ในกรณีที่เกิดภัยไม่คาดคิด เป็นพื้นที่สำรอง (Reserve Area) ของเมืองซึ่งผังเฉพาะจะต้อง มีบทบาทสำคัญในการกำหนดการใช้ที่ดินในแต่ละช่วงเวลาให้เกิดความสมดุลในสภาวะแวดล้อมเมืองทั้งในระดับภาคและระดับท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อมิให้มีการรุกรานระบบท้องถิ่นเดิมการตั้งเป้าหมายหลักไว้แล้วแต่คน

* ปัญหาที่ของศึกษารับทวน