



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานครมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว เนื่องจากเป็นศูนย์กลางทางการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมของประเทศ มีการขยายตัวของพื้นที่เมือง (Urbanization) ออกไปบริเวณชานเมือง (Suburbs) ส่งผลให้พื้นที่เกษตรกรรมลดลงอย่างรวดเร็วในปี พ.ศ. 2526 กรุงเทพมหานครมีพื้นที่เกษตรกรรม 418,190 ไร่ ลดลงเหลือ 399,453 ไร่ ในปี พ.ศ. 2529 ซึ่งพื้นที่เกษตรกรรมชานเมืองมีความสำคัญต่อกรุงเทพมหานครมากเพราะเป็นแนวป้องกันการขยายตัวของเมืองและยังรักษาระบบนิเวศ ยังเป็นแหล่งผลิตอาหารที่ใกล้กรุงเทพฯมากที่สุดทำให้ประหยัดค่าขนส่ง

จากการเปลี่ยนแปลงของการใช้ที่ดิน การลดลงของการใช้ที่ดินแบบเกษตรจะเป็นที่น่าวิตกเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของเมือง จากนโยบายของกรุงเทพมหานครที่ต้องการรักษาสิ่งแวดล้อมของเมืองโดยมีการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรม โดยการประกาศกำหนดพื้นที่สีเขียวในเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ เขตมีนบุรี เขตลาดกระบัง และเขตหนองจอก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. เป็นพื้นที่สำหรับน้ำหลากก่อนระบายลงสู่อ่าวไทย เพื่อไม่ให้ น้ำหลากเข้าเขตเมือง อันจะเป็นการป้องกันน้ำท่วมกรุงเทพมหานคร
2. เป็นพื้นที่สกัดกั้นการขยายเมืองสู่ชนบทหรือพื้นที่เกษตรกรรม
3. เป็นพื้นที่เพาะปลูกเหมาะสมกับลักษณะเกษตรกรรมที่ลุ่มได้ในฤดูน้ำ สำหรับฤดูอื่นก็เพาะปลูกพืชชนิดอื่นหรือทำนาได้
4. เป็นพื้นที่สีเขียวเพื่อสร้างอากาศบริสุทธิ์

นอกจากนี้ก็ยังมีการให้ความสำคัญกับการกำหนดพื้นที่สีเขียว อันเป็นมาตรการในการยับยั้งการเติบโตของกรุงเทพมหานคร โดยผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ได้กำหนดให้เพิ่มพื้นที่สีเขียวอีกประมาณ 20,000 ไร่ในพื้นที่เขตบางเขน เขตบางกะปิ เขตพระโขนง เขตลาดกระบังเขตราชบุรีบูรณะ เขต บางขุนเทียน เขตภาษีเจริญ และเขตหนองแขม โดยให้ถือว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นประเภทการใช้ที่ดินสำหรับชนบทและเกษตรกรรม แต่การบริหารในเขตชานเมือง สามารถที่จะปฏิบัติตามนโยบายได้หรือไม่ ถึงแม้จะมีการกำหนดพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่สีเขียวแต่ผลที่เกิดขึ้นพบว่า มีการลดลงของพื้นที่เกษตรอย่างรวดเร็ว จากผลการศึกษารูปแบบการบริหารที่เป็นอยู่ในเขตชานเมือง พบว่ามีความซับซ้อนเนื่องจาก มีการผสมผสานของการบริหารหลายแบบโดยมีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งก็คือรูปแบบการบริหารของกรุงเทพมหานคร และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมาประจำตามเขตต่าง ๆ และยังมีการปกครองท้องถิ่นในเขตชั้นนอก คงมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คูแฉลุกบ้านที่ตนรับผิดชอบ นอกจากนี้ยังมีการบริหารราชการส่วนกลางโดยมีหน่วยงานซึ่งเข้ามามีส่วนในการบริหารเขตชานเมือง อาทิ กรมชลประทาน กรมทางหลวง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนมหาดไทย สำนักผังเมือง ตลอดจนหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องด้านสาธารณูปการ จากความซับซ้อนของการบริหารในเขตชานเมือง อาจเป็นสาเหตุหนึ่งของการบริหารที่ทำให้ประสบความล้มเหลวในการรักษาพื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง

จากการศึกษาภูมิหลังของการบริหารของเขตชานเมือง โดยศึกษาตั้งแต่กรุงรัตนโกสินทร์พ.ศ. 2325 ถึงพ.ศ. 2514 การบริหารในพื้นที่ กรุงเทพมหานคร และพื้นที่ชานเมือง จะมีทั้งการบริหารของราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น รวมอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยมีจังหวัดพระนครจังหวัดธนบุรี ซึ่งถือว่าเป็นราชการส่วนภูมิภาค และมีราชการส่วนท้องถิ่นคือเทศบาลนครกรุงเทพ เทศบาลนครธนบุรีและมืองค์การบริหารส่วนจังหวัดกรุงเทพ องค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรี ในรูปการบริหารนี้ พระนคร และธนบุรี มีฐานะเป็นจังหวัดซึ่งมีข้าราชการจากส่วนกลางมาประจำที่จังหวัด เช่นเดียวกับรูปแบบจังหวัดต่าง ๆ ในปัจจุบันส่วนในพื้นที่ชานเมือง จะเห็นชัดเจนเนื่องจากเป็นพื้นที่ชนบทและมีการบริหารราชการ

ส่วนภูมิภาคเท่านั้นที่เข้ามาดูแล ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ดังนั้นการบริหาร
 ในพื้นที่ที่ชานเมืองในช่วงเวลานี้ จะมีปัญหาน้อยเนื่องจากอยู่ภายใต้การบริหารของราชการ
 เดียว คือราชการส่วนภูมิภาค แต่ก็มีกาขยายพื้นที่เมืองเข้าไปในพื้นที่ชนบท โดยเฉพาะ
 อย่างยิ่งในบริเวณที่มีการเกษตรกรรมบ้างแต่เป็นไปตามธรรมชาติของการขยายตัวของเมือง
 หลังจากนั้นการบริหารในพื้นที่ของกรุงเทพมหานครและพื้นที่ชานเมืองมีการเปลี่ยนแปลงไปมาก
 โดยในพ.ศ. 2535 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
 ขึ้นมาเพื่อใช้ในการบริหารราชการกรุงเทพมหานครใช้ในการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
 โดยถือว่ากรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพ
 มหานครมีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งทำหน้าที่นิติบัญญัตินอกจากนั้นเพื่อให้มี
 การบริหารไปสู่ส่วนต่าง ๆ มากขึ้นกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต เพื่อให้มีส่วนร่วม
 การพัฒนาเขตร่วมกับข้าราชการประจำของกรุงเทพฯ ถึงกรุงเทพฯจะมีการบริหารแบบท้องถิ่น
 พบว่ายังมีการบริหารแบบส่วนภูมิภาคเข้ามาร่วมในการบริหาร เช่น มีเจ้าหน้าที่จากกระทรวง
 เข้ามาอยู่ในเขตราชบุรีบูรณะ เช่นเกษตรอำเภอเออได้เข้ามาอยู่ บางครั้งการทำงานของเกษตร
 อำเภอจะต้องสนองนโยบายของกระทรวง อาจจะขัดกับนโยบายของกรุงเทพฯนอกจากนี้เขต
 ขึ้นนอกก็ยังมีกำนันผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ดูแลลูกบ้าน ซึ่งในส่วนนี้ยังต้องปฏิบัติตามนโยบายของ
 กระทรวงมหาดไทย ทำให้เป็นการทำงานที่ซ้ำซ้อนกับส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้การทำงานของกรุงเทพฯ ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานจากส่วนกลาง
 อาจทำให้การประสานการทำงานในพื้นที่ชานเมืองประสบกับปัญหาได้ เช่น การควบคุมการ
 เปิดปิดประตูน้ำของกรมชลประทาน ที่จะควบคุมประตูน้ำในคลองต่าง ๆ บริเวณตอนใต้ของ
 แขวงบางมดแขวงทุ่งครุ ซึ่งการควบคุมประตูน้ำอยู่ในการดูแลของกรมชลประทาน

จากความซับซ้อนของการบริหาร จึงสมควรที่จะศึกษาถึงผลที่มีต่อการใช้ที่ดินใน
 เขตชานเมืองอย่างไร โดยที่แขวงบางมดเป็นพื้นที่ชานเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน
 สูง ในตอนเหนือของเขตบริเวณถนนพหลโยธิน ตัดกับถนนประชาอุทิศมีการใช้ที่ดินประเภท
 เมืองมาก เช่น เป็นสถานที่ราชการที่อยู่อาศัย ส่วนตอนใต้ขอบแขวงบริเวณคลองราชพฤกษ์มี
 การใช้ที่ดินแบบเกษตรส่วนมากเป็นส่วนส้ม ซึ่งเป็นเกษตรที่ทำรายได้ให้แก่เกษตรกรอย่าง

มาก และเป็นผลผลิตทางการเกษตรที่มีชื่อเสียง

ผลของการบริหารที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจากการศึกษาเบื้องต้น พบว่า การบริหารสามารถตอบสนองและเอื้อประโยชน์ต่อการใช้ที่ดินแบบเมือง และทำให้พื้นที่เกษตรลดลง เช่น การตัดถนนที่มีผิวการจราจรกว้างทำให้เอื้อต่อการคมนาคม สำหรับเข้าไปสู่ใจกลางเมือง ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะเป็นเส้นทางที่ใช้ในการขนส่งผลผลิตทางการเกษตร ทำให้เป็นแรงดึงดูดการขยายตัวของพื้นที่เมือง ทั้งที่นโยบายของกรุงเทพมหานครต้องการที่จะรักษาสิ่งแวดล้อมของเมืองด้วยการคงให้พื้นที่สีเขียวบางส่วนในแขนงนี้ แต่ในการบริหารสามารถที่จะสนองตอบนโยบายดังกล่าวได้หรือไม่ จึงต้องการศึกษาผลดีผลเสียของการบริหารที่มีต่อการใช้ที่ดินในเขตนี้ และเสนอแนะแนวทางการบริหารที่เหมาะสม และเป็นไปได้สำหรับพื้นที่ชานเมือง

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาลักษณะการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรในแขนงบางมด
2. เพื่อศึกษาสาเหตุและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรกรรม
3. เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการคงอยู่ของพื้นที่เกษตรกรรม
4. เพื่อศึกษารูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครและผลที่มีต่อการใช้ที่ดินชานเมือง
5. เสนอรูปแบบการบริหารที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่เกษตรกรรมชานเมืองในกรณีที่มีนโยบายอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรม

ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตการวิเคราะห์ ศึกษาวิวัฒนาการบริหารของกรุงเทพมหานคร วิเคราะห์รูปแบบการบริหารในพื้นที่ชานเมืองของกรุงเทพมหานครที่มีผลต่อการใช้ที่ดิน

วิธีการศึกษา

การศึกษาลักษณะการบริหารที่มีผลต่อการใช้ที่ดินในพื้นที่ชานเมืองกรุงเทพมหานคร กรณีศึกษา แขนงบางมด เขตราชบุรีบูรณะ เน้นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้การจัดการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) เพื่อเป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล เพื่อที่จะให้ผลการศึกษาสามารถเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่าง

การบริหารกับการใช้ที่ดิน ในพื้นที่ศึกษา

ก. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ในการศึกษาครั้งนี้ ใช้แบบ
บางมดเป็นกรณีศึกษา โดยมีประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่มีการใช้ที่ดินแบบเมืองและเพื่อ
เกษตรกรรมเป็นกลุ่มตัวอย่าง ที่ผู้ศึกษาเข้าไปเก็บข้อมูลโดยการจัดการสนทนากลุ่ม

การคัดเลือกตัวอย่างประชากรที่เข้าร่วมสนทนากลุ่ม มี 2 กลุ่มดังนี้

1. กลุ่มของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ประมาณ 8-10 คน โดยจะประกอบไปด้วย

- เกษตรกรที่ไม่เข้าที่ดิน
- เกษตรกรที่เข้าที่ดินบางส่วน
- เกษตรกรที่เข้าที่ดินทั้งหมด
- เกษตรกรที่ไม่เป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรส่วนสัมบางมด
- เกษตรกรที่เป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรส่วนสัมบางมด
- ประชาชนที่มีได้ประกอบอาชีพการเกษตรแต่อาศัยอยู่ในพื้นที่
(เลือกหัวหน้าครอบครัว)

2. กลุ่มของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีการใช้ที่ดินประเภทเมือง

ประมาณ 8-10 คน โดยจะประกอบไปด้วย

- ประชากรที่อาศัยในชุมชนแออัด
- ประชาชนที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านจัดสรร
- ผู้ประกอบการด้านอุตสาหกรรม
- ผู้ประกอบการด้านพาณิชย์กรรม

โดยสมาชิกในกลุ่มที่ 1 ทั้งหมด เลือกตัวอย่างโดยวิธีการสุ่มแบบ
ง่าย (Simple Random Sampling) ส่วนสมาชิกในกลุ่มที่ 2 มีการคัดเลือกแบบเฉพาะ
เจาะจง (Purposive Sampling) คือประธานกรรมการชุมชนแออัดทั้ง 6 ชุมชน ส่วน
ประชาชนที่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรและผู้ประกอบการด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม จะ
เลือกตัวอย่างโดยวิธีการสุ่มแบบง่าย (Simple Random Sampling) นอกจากการจัด

สนทนากลุ่มแล้ว ผู้ศึกษาได้ใช้การสังเกต (Observation)

ข. วิธีการและเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

1. การหาข้อมูล

ก) การหาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Study) ได้แก่ หนังสือ วารสารบทความรายงานวิชาการ แผนที่ เอกสารทางราชการ โดยหาข้อมูลด้านการบริหารกรุงเทพมหานครและพื้นที่ชานเมืองกรุงเทพมหานคร เป็นข้อมูลด้านสภาพทั่วไปของพื้นที่ศึกษา

ข) การหาข้อมูลภาคสนาม ผู้ศึกษาได้ใช้การจัดการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) เพื่อหาปัญหา และความต้องการของกลุ่มของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกลุ่มของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีการใช้ที่ดินประเภทเมือง

ค) การสำรวจภาคสนาม (File Servey) เพื่อหาข้อมูลเพิ่มเติมด้านการใช้ที่ดินและสภาพทั่วไปไปของพื้นที่

2. การเก็บรวบรวมข้อมูล สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูล มีลักษณะดังนี้

ก) ใช้การเก็บรวบรวมสถิติ ข้อมูลและแผนที่จากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องประกอบกับการค้นคว้าจากเอกสารที่มีสาระเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการศึกษา ส่วนการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามใช้การรวบรวมข้อมูลแบบการจัดสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion)

ข) วิเคราะห์ข้อมูลจากแผนที่ ภาพถ่ายทางอากาศ และข้อมูลอื่น ๆ

ค) รวบรวมจัดระเบียบข้อมูลให้อยู่ในลักษณะที่สะดวกต่อการวิเคราะห์ เช่นตาราง แผนภูมิ แผนที่ เป็นต้น

3. การวิเคราะห์ข้อมูลและการนำเสนอข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) จากข้อมูลกลุ่มสนทนา แผนที่ ภาพถ่ายทางอากาศ เอกสาร แล้วรวบรวมข้อมูลให้สะดวกต่อการนำเสนอแล้วนำเสนอโดยใช้การบรรยายประกอบตาราง แผนที่ แผนภูมิ

ขั้นตอนการศึกษา

ในการศึกษาได้จัดแบ่งเป็นขั้นตอน ดังนี้

- กำหนดสมมติฐานการศึกษา
- ศึกษาแนวคิดและเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- สสำรวจรูปแบบการบริหารของกรุงเทพมหานครในพื้นที่ชั้นเมือง
- ศึกษาการใช้ที่ดินและการบริหารของแขวงบางมด
- ศึกษาผลการบริหารที่มีต่อการใช้ที่ดินในแขวงบางมด
- เสนอแนะแนวทางการปรับปรุงรูปแบบการบริหารที่เหมาะสมเพื่ออนุรักษ์
เกษตรกรรมชั้นเมือง

สมมติฐานการศึกษา

รูปแบบการบริหารของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน เป็นอุปสรรคต่อการอนุรักษ์พื้นที่
เกษตรกรรมชั้นเมือง

ประโยชน์การศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงลักษณะการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรของแขวงบางมด
2. ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรกรรมของแขวงบางมด
3. ทำให้ทราบถึงรูปแบบการปกครองของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน
4. ทำให้ทราบถึงรูปแบบการปกครองในเขตชั้นเมืองของกรุงเทพมหานคร
5. ทำให้ทราบถึงรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่ชั้นเมืองกรุงเทพ

มหานคร

6. ผลการศึกษาอาจใช้ประโยชน์ในการวางแผนอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมสำหรับ

พื้นที่อื่น ๆ

คำอธิบายศัพท์

การบริหาร

หมายถึง ความพยายามปฏิบัติตามเจตจำนงค์
อย่างมี ประสิทธิภาพให้บรรลุตามวัตถุประสงค์
ในส่วนของ กทม. ซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วน

ท้องถิ่นเป็นหลัก แต่ก็มีการบริหารราชการส่วน
ภูมิภาคซ้อนอยู่

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในที่นี้หมายถึง การบริหารราชการของกรุงเทพ
มหานคร ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานราชการต่างๆ
รวมทั้งสมาชิกสภาเขตในสำนักงานเขต แต่มี
อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานในแขวง

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในที่นี้หมายถึง การบริหารราชการของหน่วย
งานอื่นที่มีใช้ของกรุงเทพมหานครที่เข้ามาปฏิบัติ
หน้าที่ในพื้นที่แขวงต่าง ๆ ให้รวมทั้งการปกครอง
ท้องที่ ซึ่งได้แก่ตำบล หมู่บ้าน ซึ่งมี กำนัน
ผู้ใหญ่บ้าน คูแฉกบ้านในพื้นที่ที่รับผิดชอบ

ชานเมือง หมายถึง บริเวณที่อยู่รอบนอกเมืองหรือเป็น
เขตติดต่อระหว่างเมืองกับชนบท

เขต หมายถึง พื้นที่การปกครองเทียบเท่าอำเภอ

แขวง หมายถึง พื้นที่การปกครองเทียบเท่าตำบล

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กรอบการศึกษา

