



บทที่ 1

บทนำ

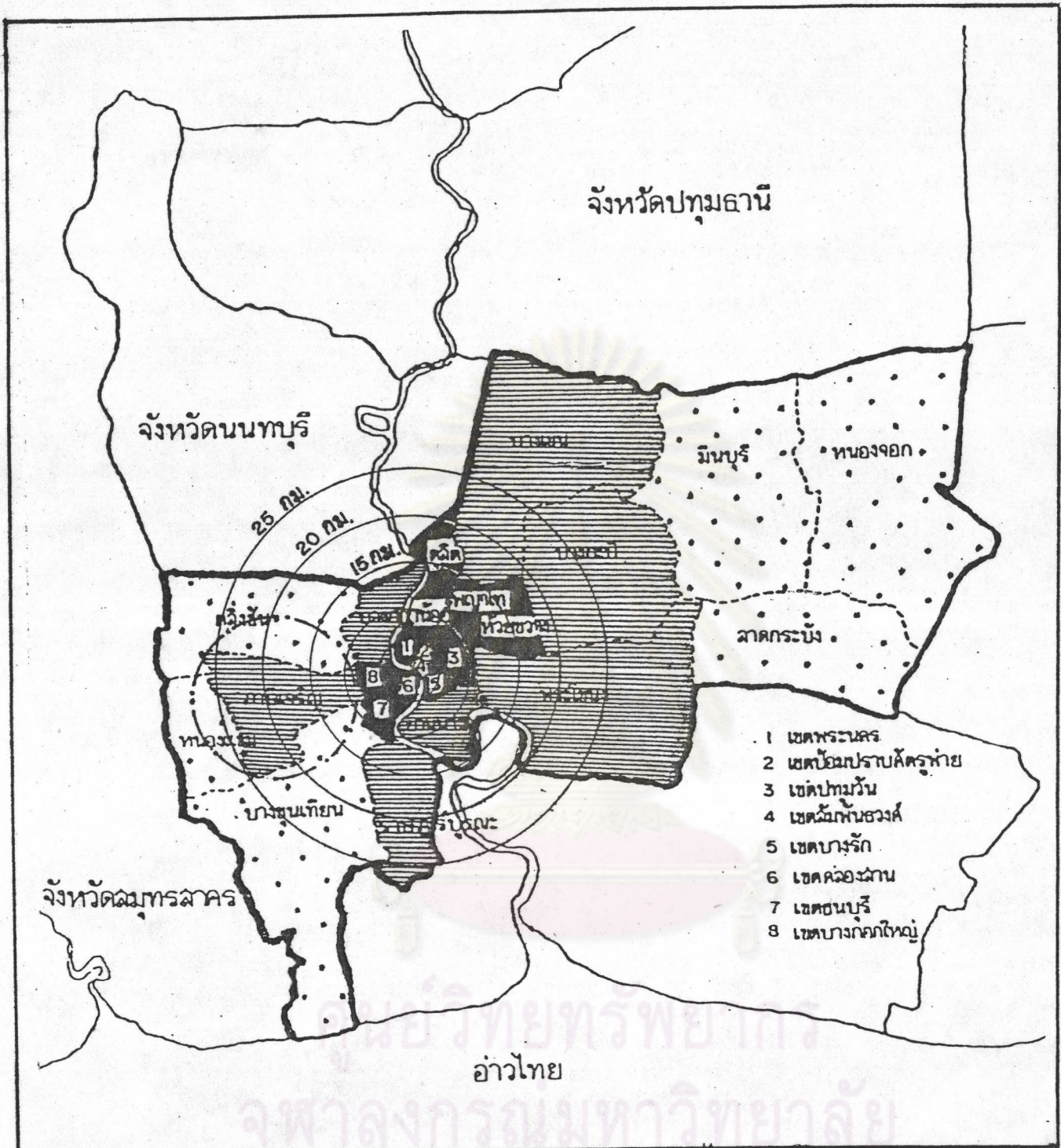
## 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เขตภาคีเจริญตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกและจัดเป็นเขตชั้นกลาง ของกรุงเทพมหานคร<sup>1</sup> เนื่องจากสภาพที่ตั้งของเขตติดต่อกับเชื่อมโยงระหว่างเขตเกษตรกรรมหนาแน่นทางด้านทิศเหนือ และทิศตะวันตก อันได้แก่ เขตตลิ่งชันและเขตหนองแขม ซึ่งเป็นกลุ่มพื้นที่ที่มีชื่อเสียงดีเด่นในเรื่องคุณภาพของผลผลิตการเกษตร โดยเฉพาะผลผลิตผักสด ซึ่งเป็นอาหารประจำวันของชาวกรุงเทพฯ ก็ได้มาจากสวนผัก ใน 3 เขตนี้ ถึงประมาณร้อยละ 80 ของผักสดที่จำหน่ายในกรุงเทพฯ นอกจากนี้ดอกกล้วยไม้ ซึ่งส่งเสียงออกสู่ตลาดต่างประเทศ ทำรายได้เข้าประเทศปีหนึ่ง นับได้จำนวนร้อยล้านบาท ส่วนใหญ่ก็เป็นผลผลิตของเกษตรกรในเขตดังกล่าวเช่นเดียวกัน จึงเห็นได้ว่าพื้นที่เกษตรกรรมทางด้านฝั่งตะวันตกของกรุงเทพฯ (ฝั่งธนบุรี) นับเป็นแหล่งเกษตรกรรมที่น่าสนใจแห่งหนึ่ง

แต่เนื่องจากสภาพที่ตั้งของเขตที่ติดต่อกับชุมชนเมือง ได้แก่ ทิศตะวันออก และทิศใต้ ซึ่งได้แก่ เขตบางกอกน้อย บางกอกใหญ่ ทำให้เขตภาคีเจริญเป็นพื้นที่รองรับการขยายตัวของประชากรจากเขตชั้นใน สิ่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน เกิดสภาวะการฉ้อราษฎร์บังหลวงในพื้นที่เมืองเข้าไปในพื้นที่เกษตรกรรม ดังจะเห็นได้จากรายงานสัมมนาการเกษตร ในระหว่างปี พ.ศ. 2506-2521 พบว่า เขตภาคีเจริญมีอัตราการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมล้มร้างร้อยละ 2.44 โดยการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เกษตรจะเป็นไปในรูปแบบของการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากการเกษตรไปเป็นการใช้ที่ดินแบบเมือง รวมถึงการเป็นพื้นที่ว่างเปล่า (Vacant Land) เพื่อรอให้เกิดการลงทุนในการใช้ที่ดินแบบเมืองต่อไป

<sup>1</sup> กองผังเมืองกรุงเทพมหานคร ได้กำหนดการแบ่งเขตการวางผังเป็นเขตชั้นใน ชั้นกลาง และชั้นนอก โดยใช้เกณฑ์ดังนี้ เขตชั้นในสุด ความหนาแน่นประชากรเฉลี่ย 73 คนต่อไร่ เขตชั้นใน ความหนาแน่นเฉลี่ย 33 คนต่อไร่ เขตชั้นกลาง ความหนาแน่นเฉลี่ย 5 คนต่อไร่ และเขตชั้นนอก.. ความหนาแน่นเฉลี่ย 0.8 คนต่อไร่





แผนที่ กรุงเทพมหานคร

แสดง การแบ่งเขตชั้นใน ชั้นกลาง และชั้นนอก

- สัญลักษณ์ เขตชั้นใน
- เขตชั้นกลาง
- เขตชั้นนอก

- พื้นที่กรณีศึกษา



พื้นที่กรณีศึกษา



0 5 10 กม

- กรุงเทพมหานคร
- จังหวัด
- เขต
- แม่น้ำ

แผนที่ 1.1

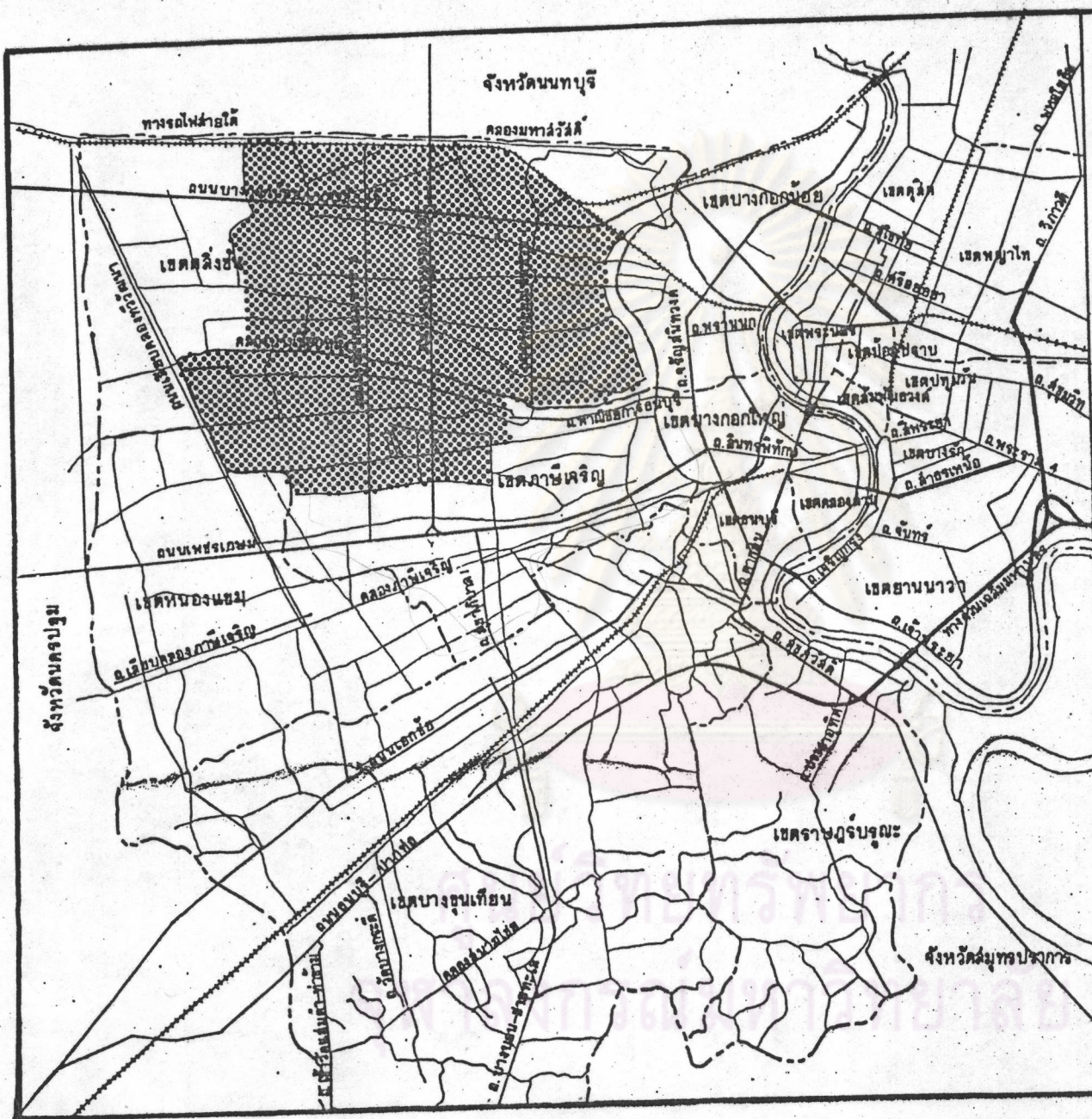


ตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 2 (2525 - 2529) ซึ่งสอดคล้องกับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร และประมณฑลของสำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ตลอดจนรายงานสัมมะโนการเกษตร ปี พ.ศ. 2521 ของกระทรวงเกษตรฯ ได้กำหนดให้เขตภาษีเจริญเป็นบริเวณพื้นที่เกษตรที่มีคุณค่าสำคัญแก่การบำรุงรักษา และพัฒนาให้เจริญยิ่งขึ้น ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2525 กรุงเทพมหานครจึงได้ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ตัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงอาคารบางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่แขวงบางไผ่ แขวงบางแคเหนือ และแขวงคลองขวาง เขตภาษีเจริญ (หนึ่งในพื้นที่ใกล้เคียงคือเขตตลิ่งชันก็เป็นบริเวณที่มีข้อบัญญัติควบคุมเช่นกัน) เพื่อเป็นมาตรการในการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรม และเพื่อเป็นแนวกันฉนวนให้เมืองมีการขยายตัวออกไปอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด การออกข้อบัญญัตินี้ได้อาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 9 และ 13 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 มาตรา 67 และความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร ลักษณะของข้อบัญญัติเป็นลักษณะการใช้อำนาจรัฐในการจำกัดสิทธิส่วนบุคคลของผู้เป็นเจ้าของที่ดินในการใช้ที่ดิน โดยปราศจากการชดเชย เพื่อให้ไว้ซึ่งการใช้ที่ดินเดิมคือพื้นที่เกษตรกรรมทำให้เจ้าของที่ดินในบริเวณที่อยู่ในเขตของอำนาจข้อบัญญัตินี้ต้องเสียผลประโยชน์ไป ซึ่งได้แก่ เกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดิน นายทุนที่ซื้อที่ดินไว้เก็งกำไรและเจ้าของที่ดินประเภทอื่น ๆ ซึ่งเรียกร้องขอผ่อนผันหรือขอยกเว้นฉนวนให้ใช้บังคับแก่การก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารดังต่อไปนี้

1. อาคารหรือสถานที่ราชการ
2. อาคารที่พักอาศัยสูงไม่เกิน 2 ชั้น (ไม่เกิน 8 เมตร) ซึ่งไม่ใช่ห้องแถวหรือตึกแถว
3. โรงเรียนหรือสถานพยาบาลที่ไม่มีเตียงสำหรับผู้ป่วยค้างคืน
4. อาคารร้านค้าไม่เกิน 3 ชั้น และมีความสูงไม่เกิน 12 เมตร ซึ่งไม่ใช่ห้องแถวหรือตึกแถว และมีพื้นที่ชั้นล่างไม่เกิน 100 ตารางเมตร
5. เชื้อเพลิง ละพาน อุโมงค์ ทางหรือท่อระบายน้ำ รั้วกำแพง หรือประตูที่สร้างขึ้นติดต่อกันหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะ หรือสิ่งก่อสร้างอื่นให้บุคคลทั่วไปใช้สอย


จากการกำหนดข้อยกเว้นดังกล่าว มีผลให้การอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรม ไม่ให้เกิดผลอย่างจริงจัง เช่นข้อยกเว้นให้ปลูกสร้างอาคารที่พักอาศัยไม่เกิน 2 ชั้น ที่ไม่ใช่ห้องแถวหรือตึกแถว ทำให้เอกชนสามารถเข้าไปลงทุนทำหมู่บ้านจัดสรรได้ ซึ่งการทำกิจกรรมประเภทนี้ให้ผลตอบแทนสูงกว่าการทำเกษตรกรรม จึงทำให้มีแนวโน้มที่ว่าการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรกรรมเป็นการใช้ที่ดินประเภทอื่น ๆ ที่ทำได้ตามข้อยกเว้น ยังคงดำเนินการต่อไป



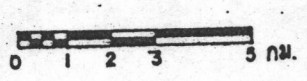


การศึกษาเพื่อวางแนวทาง  
การวางแผนการใช้ที่ดิน  
เขตชั้นกลางด้านฝั่งธนบุรี  
กรุงเทพมหานคร  
กรณีศึกษาเขตภาษีเจริญ

แผนที่ กรุงเทพมหานคร  
(เฉพาะด้านฝั่งธนบุรี)  
แสดง บริเวณที่มีข้อบัญญัติ  
กรุงเทพฯ เพื่อรักษาคุ้มครอง  
พื้นที่เกษตรกรรม  
สำคัญพิเศษ

 บริเวณห้ามก่อสร้าง  
ตัดแปลงการใช้หรือ  
เปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร  
บางชนิด ตั้งแต่ปี พ.ศ.  
2525

ที่มา กองผังเมือง  
แผนที่ 1.2





ในปี พ.ศ. 2529 - 2533 เขตภาษีเจริญมีโครงการถนนวงแหวนรอบนอก (Outer Ring Road) ตัดผ่านพื้นที่ ในปัจจุบันถนนวงแหวนรอบนอกก่อสร้างเสร็จแล้วในช่วงถนนบางบัวทอง ตลิ่งชัน มีแนวถนนเริ่มต้นจากอำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี ลงมาทางทิศใต้ ข้ามทางรถไฟ สายใต้ สิ้นสุดที่ถนนบางกอกน้อย-นครชัยศรี ในเขตตลิ่งชัน ซึ่งโครงการในช่วงต่อไปจะผ่านเขต ภาษีเจริญ มีจุดตัดถนนเพชรเกษมที่บางแค (ห่างจากถนนพุทธมณฑล สาย 2 ประมาณ 1 กิโลเมตร) ในลักษณะสะพานลอย มีทางขึ้นลงสู่ถนนเพชรเกษม 2 ทาง แนวถนนจะลงมาทางทิศใต้ข้ามคลอง ภาษีเจริญตัดถนนเอกชัย และลงมาตัดถนนธนบุรีปากท่อ ในเขตบางขุนเทียน เป็นโครงการตัดไป แนวถนน โครงการถนนวงแหวนรอบนอกถ้าดำเนินการเสร็จครบวงจรแล้ว จะเป็นเส้นทางที่เชื่อมโยงชุมชนในเขตชั้นนอกของกรุงเทพมหานคร และชุมชนในจังหวัดปริมณฑล 3 จังหวัด ได้แก่ นนทบุรี ลุมพินี และปทุมธานี เข้าติดต่อกันโดยตรงเพิ่มขึ้นอีกเส้นทางหนึ่ง

จากสภาพการณ์ดังกล่าวข้างต้น กล่าวสรุปได้ว่า การรื้อพื้นที่เกษตรกรรม ก็ยังคงดำเนินการต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง โดยเฉพาะพื้นที่ที่ดินคุณภาพดี และเหมาะสมกับการเพาะปลูก การใช้ที่ดินของเมืองโดยรื้อพื้นที่เหล่านี้ นอกจากจะเป็นการใช้ที่ดินที่ไม่คุ้มค่าและไม่เหมาะสมกับสภาพธรรมชาติ แล้วยังก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย เช่น ปัญหาการจราจร ปัญหาการระบายน้ำ ปัญหาการบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และปัญหาสิ่งแวดล้อม

ประการที่ล่องได้แก่ การขยายตัวของโครงการคมนาคมติดต่อของถนนวงแหวนรอบนอก โดยจะผ่านเขตภาษีเจริญในระยะเวลาดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลง และการขยายตัวของชุมชนเมืองเขตภาษีเจริญ ในอนาคต

ดังนั้นจึงเป็นการสมควรที่จะดำเนินการศึกษาเพื่อหาแนวทางในการวางแผนการใช้ที่ดิน เขตชั้นกลางด้านฝั่งธนบุรี โดยเฉพาะเขตภาษีเจริญ

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการการใช้ที่ดิน การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในเขตภาษีเจริญ ในฐานะเป็นตัวแทนของเขตชั้นกลาง ด้านฝั่งธนบุรี กรุงเทพมหานคร
2. เพื่อวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและปัจจัยต่าง ๆ ของพื้นที่เขตภาษีเจริญในด้านกายภาพ เศรษฐกิจสังคม และระดับการบริการชุมชน ซึ่งเป็นพื้นฐานของการศึกษาเพื่อการวางแผนการใช้ที่ดิน โดยทั่วไป



3. เพื่อแสดงแนวทางในการวางแผนการใช้ที่ดิน การกำหนดนโยบายและเป้าหมายในการพัฒนา เขตภาษีเจริญ

4. เพื่อเสนอรูปแบบการใช้ที่ดินในเขตภาษีเจริญ และแนวทางพัฒนาพื้นที่เฉพาะแห่ง ให้มีการควบคุมและการพัฒนาการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม



### 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1. ขอบเขตของพื้นที่คือ เขตภาษีเจริญถือตามเขตการปกครองของกรุงเทพมหานคร
2. ช่วงระยะเวลาของการวางแผนการใช้ที่ดินสอดคล้องกับช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530 - 2534) โดยมีเป้าหมายปีสุดท้าย พ.ศ. 2544

### 1.4 แนวความคิดในการศึกษา

การรื้อถอนพื้นที่เกษตรชานเมือง มีสาเหตุมาจากการปรับปรุงเส้นทางคมนาคมขนส่ง การวางแผนการใช้ที่ดินในเขตชานเมืองจึงจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตการใช้ที่ดินประเภทชนบทและเมืองให้เหมาะสม โดยคำนึงถึงศักยภาพของพื้นที่ ตลอดจนปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นส่วนรวม

### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ได้ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ศึกษา ซึ่งจะเป็นการรวบรวมเงื่อนไขในปัจจุบัน โดยข้อมูลได้จาก

- การสำรวจภาคสนาม (Field Survey) ในด้านการใช้ที่ดินและอาคาร ด้านการสัมภาษณ์ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะหรือความต้องการต่าง ๆ ของประชาชน
- และจากเอกสารต่าง ๆ ที่รวบรวมไว้แล้ว (Documentary Research)

#### สำหรับขั้นตอนการศึกษามีดังนี้

1. ศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับปัญหาและความสำคัญของพื้นที่เกษตรชานเมือง ทฤษฎีเกี่ยวกับรูปแบบและการใช้ที่ดินภายในเมือง ทฤษฎีเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดินและเทคนิคที่ใช้ในการวิเคราะห์พื้นที่เพื่อการวางแผนกายภาพ



2. รวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ของทางราชการ รัฐวิสาหกิจ สถาบันการศึกษา หน่วยงานเอกชนและอื่น ๆ ข้อมูลเหล่านี้ได้แก่ ข้อมูลสถิติและข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ เช่น รายละเอียดที่สำคัญทางด้านกายภาพ ประชากร เศรษฐกิจ ระดับบริการชุมชน เป็นต้น

3. ศึกษาการเปลี่ยนแปลงของประชากร การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและชุมชน นโยบายของรัฐบาล ตลอดจนสภาพปัญหาของระดับการบริการทางด้านสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ในพื้นที่เขต

4. นำข้อมูลทั้งหมดที่ศึกษาในเบื้องต้นมาทำการวิเคราะห์และคาดประมาณการ โดยใช้หลักวิชาการทางสถิติและทางผังเมือง

5. นำเสนอผลการศึกษาในรูปของการบรรยาย โดยมีตาราง รูป แผนที่ และแผนภูมิประกอบ

#### 1.6 แหล่งที่มาของข้อมูล

1. ข้อมูลสถิติ ข้อมูลพื้นฐานได้จากเอกสารของหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และสถาบันต่าง ๆ เช่น สำนักงานเขตภาษีเจริญ กองปกครองและทะเบียน กองผังเมือง กรุงเทพมหานคร สำนักผังเมือง กองวิชาการและวางแผน กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ กระทรวงสาธารณสุข กรมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม ห้องสมุดคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ และสถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. แผนที่และภาพถ่ายทางอากาศ กรมแผนที่ทหาร กระทรวงกลาโหม

#### 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบข้อมูล และข้อเท็จจริงทางด้านผังเมือง ซึ่งได้แก่ ปัจจัยต่างๆ ทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของเขตภาษีเจริญ ตลอดจนอิทธิพลของปัจจัยต่าง ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปและส่งผลกระทบต่อการศึกษาตัวของการใช้ที่ดินและชุมชนในพื้นที่ศึกษา

2. ทราบถึงระดับศักยภาพของพื้นที่และพื้นที่ที่เหมาะสมในการรองรับการขยายตัวของประชากรและชุมชนเมืองในเขตภาษีเจริญ



3. ผลของการศึกษาสามารถใช้เป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาเมืองและชานเมือง การวางแผนการควบคุมการใช้ที่ดินและสภาพแวดล้อม การวางผังเฉพาะเพื่อป้องกันและแก้ไข ปัญหาของชุมชนเมืองในด้านต่าง ๆ และยังเป็นประโยชน์ต่อการวิจัยอื่น ๆ ต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย