



บทที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1 เมืองและการเจริญเติบโตของเมือง

เมือง หมายถึงสถานที่ที่มีการใช้ที่ดินอย่างหนาแน่นมากกว่าบริเวณอื่นๆ โดยรอบ เป็นการรวมตัวกันในพื้นที่ (Spatial concentration) ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลากหลาย โดยเมืองจะเป็นศูนย์กลางรวมทุกสิ่งทุกอย่างที่จะให้บริการประชาชน และชุมชนอื่น ๆ ที่อยู่โดยรอบ ขณะเดียวกันก็จะเป็นแหล่งดึงดูดการอพยพของประชาชนที่จะเข้ามาใช้บริการด้านต่างๆ ในเมือง (Burgess 1923: 82-83)

เมืองเป็นวิวัฒนาการการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์จากครอบครัวโดดเดี่ยวสู่การเป็นหมู่บ้าน (Neighborhood) เติบโตเป็นชุมชน (Community) และขยายตัวเป็นกลุ่มการตั้งถิ่นฐานใหญ่ เรียกว่า เมือง (Town) ในที่สุด

โดยทั่วไป อาจกล่าวได้ว่า การเจริญเติบโตของเมืองน่าจะเป็นผลมาจากการมีระบบคมนาคมที่สะดวก ทำให้ตัวเมืองขยายออกไปอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว นอกจากนั้นเป็นผลเนื่องมาจากการอยู่ใกล้แหล่งงาน ใกล้ตลาด ใกล้กับแหล่งวัตถุดิบ เป็นต้น (Mayer 1959: 325)

การเจริญเติบโตของเมืองดังกล่าวข้างต้นได้ก่อให้เกิดรูปแบบของเมืองต่าง ๆ กันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไข เหตุผลและกาลเวลา ซึ่งอาจจะสรุปรูปแบบของเมืองต่าง ๆ เหล่านี้ได้ดังต่อไปนี้

2.1.1 เมืองตามทฤษฎีวงกลม (Concentric Zone Theory)

เสนอโดย E.W. Burgess (1925) ของเมือง Chicago ใน ค.ศ.1923 ซึ่งถึงกำหนดให้ที่ดินมีความอุดมสมบูรณ์เท่าเทียมกันทุกพื้นที่ ความเจริญจะเริ่มจากศูนย์กลางเมือง (Central Business District) แล้วขยายออกไปเป็นรูป

วงกลมซ้อนกัน โดยมีเงื่อนไขระยะทางที่ห่างจากศูนย์กลางและราคาที่ดินที่แพงขึ้นเมื่อเข้าใกล้ศูนย์กลางเมือง รูปแบบการขยายตัวมีการแบ่งเขตแนชต์ 5 เขต คือ

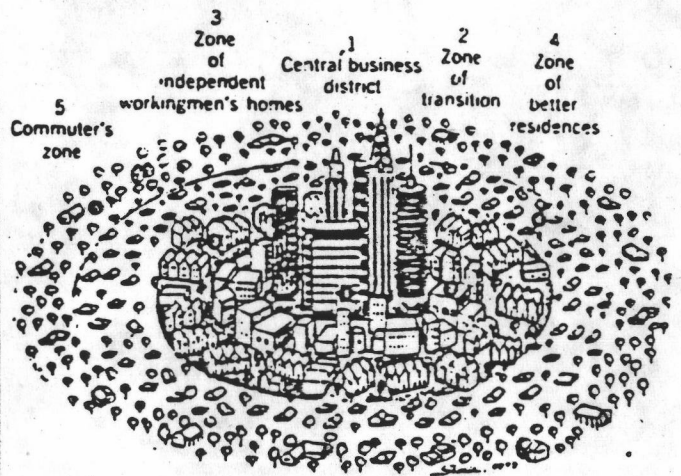
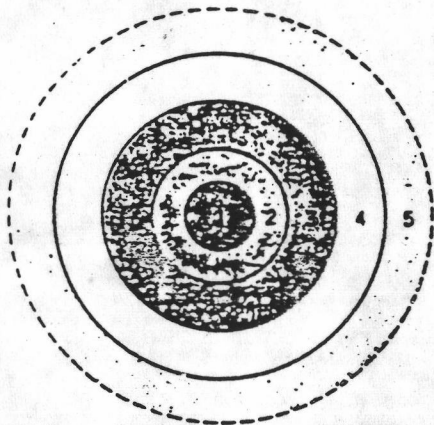
1. Central Business Distric เป็นแกนกลางของเมืองมีกิจกรรมที่เป็นย่านการค้า

2. The Zone of Transition เป็นเขตการเปลี่ยนแปลงผสมระหว่างย่านธุรกิจการค้ากับบริเวณที่อยู่อาศัยของกรรมกร อาจมีสภาพเสื่อมโทรมซึ่งพร้อมที่จะมีการเปลี่ยนแปลงเมื่อเขต C.B.D. ขยายตัว

3. Zone of Workingman's homes เป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ต่ำ หรือพวกกรรมกร

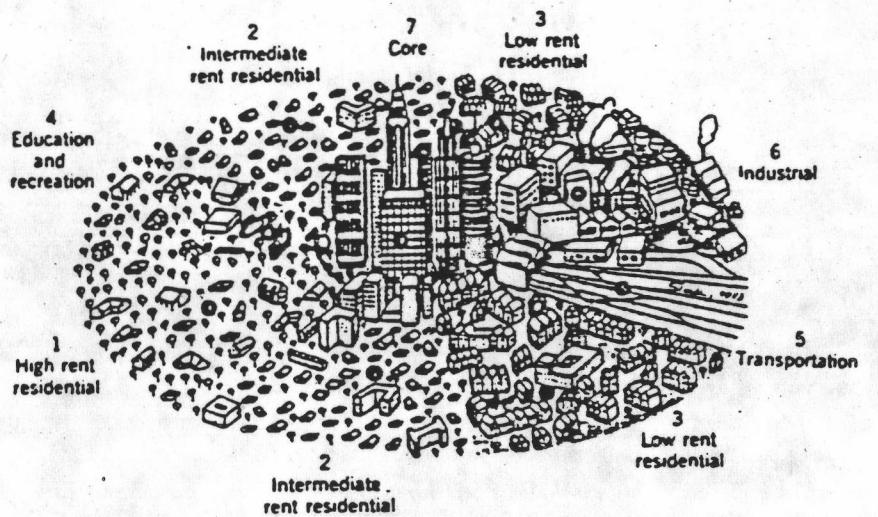
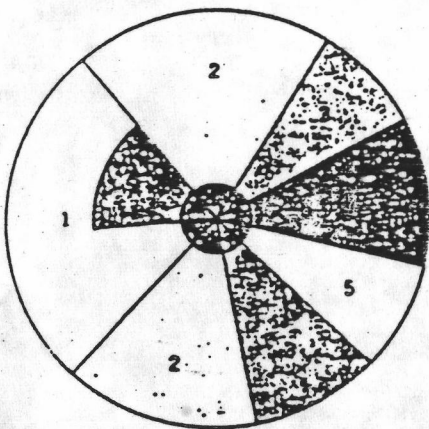
4. Zone of Better Residence เป็นเขตที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ระดับปานกลาง เป็นเขตที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่ของเมือง

5. Commuter's Zone เป็นเขตที่อยู่อาศัยอยู่นอกเมือง ใช้การเดินทางไปทำงานในเมือง ไปเช้ากลับเย็น



จากความที่ไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริงโดยทั่วไปในทฤษฎีนี้ Babcock (1932) ได้พิจารณาถึงเส้นทางคมนาคม ซึ่งมีผลต่อการใช้ที่ดินแบบวงกลมนี้ เปลี่ยนแปลงไปมีลักษณะเป็นรูปดาว (Star Shape) โดยเส้นทางคมนาคมกลายเป็นแนวรัศมีออกจากศูนย์กลางเมือง

2.1.2 เมืองตามทฤษฎีแบ่งส่วน (Sector Theory) โดย Homer Hoyt (1939) ได้สรุปรูปแบบการขยายตัวของเมืองในอเมริกาว่า คล้ายกับทฤษฎีวงกลม แต่จะมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วในทิศทางหนึ่งตามแต่สภาพของราคาที่ดิน, ถนน และความสามารถในการพัฒนา รวมทั้งความแตกต่างของรายได้ของกลุ่มผู้อาศัย เป็นตัวกำหนดให้มีการใช้พื้นที่ต่างกันออกไป ผู้มีรายได้สูงมีโอกาสเลือกทำเลที่ดีราคาอาจสูง เช่น การคมนาคมสะดวก บางทีผู้กำหนดทิศทางการขยายตัวอาจเป็นนักจัดสรรที่ดิน

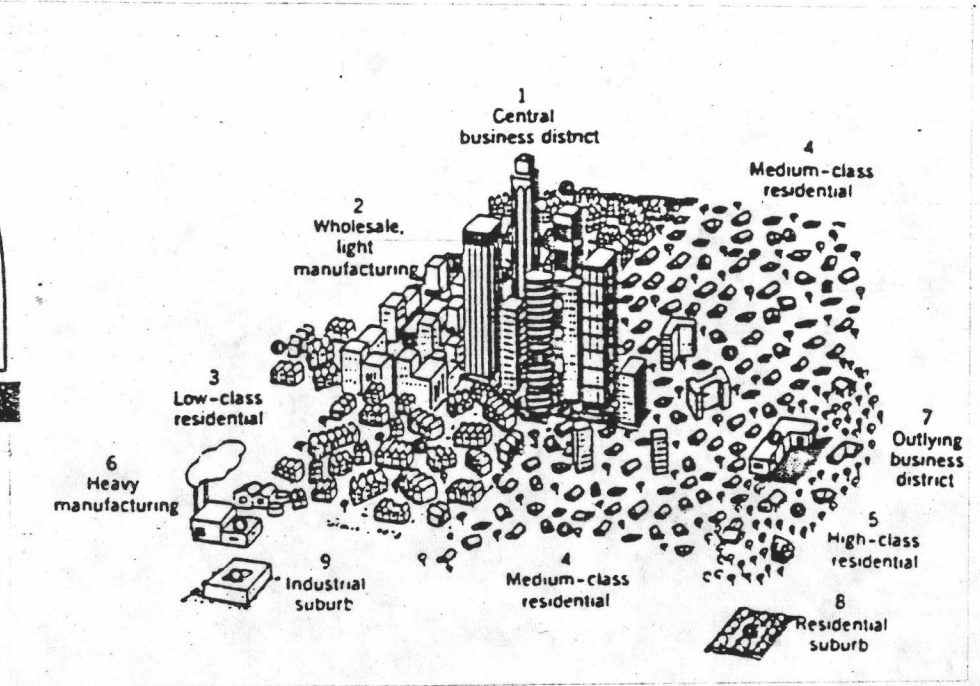
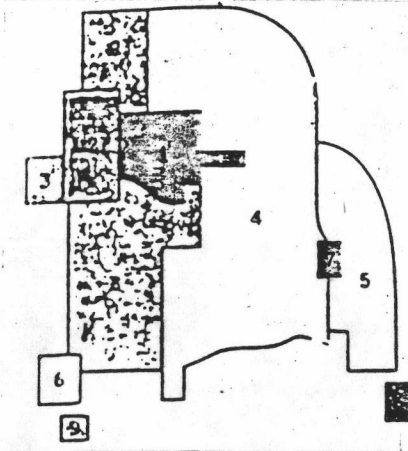


1. เขตที่อยู่อาศัยที่มีค่าเช่าสูง
2. เขตที่อยู่อาศัยที่มีค่าเช่าปานกลาง
3. เขตที่อยู่อาศัยที่มีค่าเช่าต่ำ
4. เขตการศึกษาและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
5. เขตการคมนาคมขนส่ง
6. เขตอุตสาหกรรม
7. ศูนย์กลางของเมือง

2.1.3 เมืองตามทฤษฎีหลายศูนย์กลาง (Multiple Nuclei Theory) เสนอโดย Harris & Ullman (1945) เพราะเมืองมีพื้นที่ที่มีลักษณะต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน การพัฒนาที่ขยายตัวออกไปจากศูนย์กลางไปยังบริเวณที่มีศักยภาพต่อการพัฒนา อาจมากกว่าศูนย์กลางเดิมที่เป็นอยู่ ดังนั้นรูปแบบโครงสร้างของเมืองจึงไม่ได้มีศูนย์กลางเดียว ความสัมพันธ์ของการใช้ที่ดินในหลายศูนย์กลาง อาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสะดวกสบายของแต่ละบริเวณ หรือมีกลุ่มกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องกัน หรือเป็นกิจกรรมที่สู้อค่าเช่าที่ดินไม่ไหวเหมือน ๆ กัน

และการมีหลายศูนย์กลางจะเพิ่มขึ้นตามขนาดของเมือง ตามปัจจัยและเงื่อนไขข้างต้น โดยจะมีเส้นทางคมนาคมสายหลักเป็นตัวเชื่อมความเกี่ยวข้องระหว่างศูนย์กลางย่อยกับศูนย์กลางใหญ่ โดยมีรูปแบบการใช้ที่ดินดังนี้

1. เขตศูนย์กลางการค้าธุรกิจของเมือง
2. เขตการค้าขายส่ง หัตถกรรมขนาดเบา
3. เขตที่อยู่อาศัยของชนชั้นต่ำ
4. เขตที่อยู่อาศัยของชนชั้นกลาง
5. เขตที่อยู่อาศัยของคนชั้นสูง
6. เขตที่อยู่อาศัยอุตสาหกรรมขนาดใหญ่
7. เขตย่านการค้า ธุรกิจรอบนอก
8. เขตที่อยู่อาศัยชานเมือง
9. เขตอุตสาหกรรมชานเมือง





2.2 ชานเมืองและการเติบโตของชานเมือง

ชานเมือง (Suburban) หมายถึง บริเวณส่วนหนึ่งที่อยู่นอกเขตรอบนอกของเมือง มีการติดต่อเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันกับเมืองใหญ่ในทุก ๆ ด้าน เช่น สังคม, เศรษฐกิจและวัฒนธรรม ลักษณะแหล่งชุมชนอาจสืบเนื่องมาจากความเจริญในใจกลางเมือง ทำให้ประชากรและกิจกรรมล้นแฉ่งออกมาถึงบริเวณดังกล่าว หรืออาจเว้นว่างแล้วก้าวกระโดดมาสู่ชานเมืองเลยก็ได้ (ฉัตรชัย พงศ์ประยูร 2527: 33)

อาจกล่าวได้ว่า ในเขตชานเมืองนั้นเป็นเขตเปลี่ยนแปลงระหว่างชนบทกับเมือง เป็นเขตที่สามารถเปลี่ยนมาเป็นภาวะแบบเมืองได้ง่าย เพราะภาวะเดิมจากชนบทจะมีลักษณะเป็นพื้นที่เกษตรกรรม และความว่างเปล่ามีสิ่งก่อสร้างน้อย ทำให้โอกาสพัฒนาเป็นเมืองมีง่ายกว่าที่จะไปแทรกตัวใน ส่วนกลางของเมือง นอกจากนี้เขตชานเมืองยังมีความแตกต่างกับบริเวณอื่นในแง่ที่ว่า มีพื้นที่ให้เลือกมากกว่าในเขตอื่น ๆ ของเมือง ทั้งยังมีความเหมาะสมทางสภาวะแวดล้อมทางธรรมชาติ เช่น สภาพภูมิอากาศ, ความสะอาดบริสุทธิ์ของสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

เขตต่อชนบท (Rural-Urban fringe) เป็นเขตหรือพื้นที่ (space) ระหว่างเมืองกับชนบทชานเมือง เป็นพื้นที่ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างออกไป ซึ่งมีส่วนหนึ่งคล้ายการเติบโตของเมือง อีกส่วนหนึ่งยังคงเป็นชนบท เป็นพื้นที่เมืองพัฒนาอย่างรวดเร็วรุนแรงกว่าส่วนอื่น รุกไปในชนบท เป็นสาเหตุของรูปแบบการอาศัยที่ดินไม่ต่อเนื่องกัน มีความหลากหลาย, หมู่บ้านเก่า, ย่านพักอาศัยที่ขยายตัวกว้าง, การค้า, อุตสาหกรรม, บริการของคนเมือง และการใช้ที่ดินทำการเพาะปลูกอย่างเข้มข้น เหล่านี้ทำให้มันเป็นลักษณะคุณภาพที่แตกต่างออกไป สามารถสรุปคุณลักษณะของเขตต่อชนบทได้ดังนี้ (Harold Carter 1975: 289)

1. มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการครอบครองที่ดินอย่างไม่ลดละ
2. ท่งนาเนินขนาดเล็ก
3. การเพาะปลูกเน้นไปอย่างหนาแน่นเข้มข้น
4. ประชากรเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และมีความหนาแน่นปานกลางถึงต่ำ
5. ย่านพักอาศัยขยายตัวอย่างรวดเร็ว

6. การจัดเตรียมการบริการสาธารณะ , สาธารณูปโภคไม่พร้อม

7. สิ่งปลูกสร้างทั่วไปมีลักษณะธรรมดา

สภาพเหล่านี้สะท้อนให้เห็นธรรมชาติของเขตต่อชนบท (fringe) รวมทั้งเห็นถึงการผลักดันความเป็นเมืองลงไปในชนบทโดยรอบ

ปรากฏการณ์การเติบโตของชานเมือง (Suburban Growth) ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 พบว่า มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว สาเหตุสำคัญคือ ที่ดินที่หาได้ยากและมีราคาแพงมากในเขตตัวเมือง กับที่ดินที่อุดมสมบูรณ์แต่ราคาไม่แพงในบริเวณชานเมือง มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับขนาดประชากรของมหานครในอเมริกา เติบโตมากกว่า 23 ล้านคนในช่วง ค.ศ.1950-1960 จำนวนประมาณ 18 ล้านคน หรือร้อยละ 76 เป็นการเพิ่มขึ้นในเขตชานเมือง, ในวอชิงตัน ดี.ซี. ประชากรในศูนย์กลางเมืองเพิ่มเพียง 6,000 คน ในช่วง ค.ศ.1950-1966 ขณะที่ชานเมืองเติบโตกว่า 1 ล้านคน ในยุโรปก็เช่นเดียวกันทั้งในลอนดอนและปารีส (A.H. Fawcett Jr. 1973: 940-944)

การรุกล้ำทางกายภาพ (Physical Encroachment) ของเมืองเข้าสู่ชนบทชานเมืองซึ่งพื้นที่เกษตรกรรมถูกรุกล้ำ ดังเกิดขึ้นในอเมริกาและยุโรปจากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของที่อยู่อาศัยและอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย จึงจำเป็นต้องคิดถึง การกำหนดให้การขยายตัวของเมืองภายในเนื้อที่ที่จำกัด และรักษาขอบเขตที่ชัดเจนระหว่างเมืองเอาไว้ เพื่อที่จะควบคุมการพัฒนาเมืองจากการเพิ่มขนาดของตัวเมืองที่มีอยู่ การกำหนดพื้นที่ใหม่สำหรับเมืองจะกระทำต่อเมื่อเกิดการขาดแคลนที่ดินเกิดขึ้นในเมืองที่มีอยู่เดิมเท่านั้น ในขณะที่เดียวกันที่ดินเกษตรกรรมชานเมืองจะต้องแข่งขันกับราคาที่ดินที่สูงขึ้นในเมือง โดยจะต้องมีการเพาะปลูกอย่างหนาแน่น และจะต้องปรับตัวตามความต้องการของตลาดในเมือง เพื่อที่จะรักษาการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรให้คงอยู่ (W. Lean and B. Goodall 1977: 151-152)

ในประเทศไทยกรุงเทพมหานครเป็นตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนถึงปัญหาการบุกรุกพื้นที่เกษตรกรรม โดยความเป็นเมือง (Urbanization) ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา มีการขยายตัวเฉลี่ยถึงปีละประมาณ 6,000 ไร่ ทำให้สูญเสีย

พื้นที่เกษตรกรรมไปทุกขณะ และยังมีปัญหาในเรื่องขาดความเป็นระเบียบจากความหลากหลายของการใช้ที่ดิน เป็นปัญหาความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการใช้ที่ดินต่างประ^{เภท}เทศในบริเวณเดียวกัน รวมถึงปัญหาการใช้ที่ดินไม่สอดคล้องกับสมรรถนะของพื้นที่ การไม่ค้ำในเชิงเศรษฐกิจ และปัญหาอื่น ๆ โดยสรุปมีสาเหตุสำคัญของการเปลี่ยนแปลงขยายตัวของเมืองได้ 5 ประการ (Sawattana Thadaniti 1983: 8)

1. การปรับปรุงการคมนาคมขนส่งทางถนนเชื่อมต่อระหว่างเขตชั้นในกับชานเมือง และจังหวัดรอบ ๆ
2. การเพิ่มของประชากรกรุงเทพมหานคร
3. การลงทุนด้านที่อยู่อาศัย
4. การจำกัดการขยายตัวของอุตสาหกรรมภายในเขตเมือง ทำให้มีการขยายตัวออกไปสู่ชานเมือง
5. การขยายหรือการย้ายสถานที่ราชการออกสู่บริเวณเขตชานเมือง

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง

จากหัวข้อข้างต้นจะเห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในบริเวณชานเมือง โดยเฉพาะตรงเขตต่อชนบทจะมีการเปลี่ยนจากภาวะเดิมคือ ชนบทสู่ความเป็นเมืองอย่างรวดเร็ว การพัฒนาชานเมืองจึงต้องการความคิดเกี่ยวกับการกำหนดให้การขยายตัวของเมืองภายในเนื้อที่จำกัด และรักษาขอบเขตที่ชัดเจน (Well-defined boundaries) ระหว่างเมืองเอาไว้ เพื่อที่จะรักษาทรัพยากรคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีที่มีลักษณะเป็นธรรมชาติ ป้องกันมลภาวะและความสัมพันธ์กันระหว่างเมืองกับชนบท ซึ่งประเด็นปัญหาของการพัฒนาเขตชานเมืองก็คือ การตัดสินใจเรื่องการใช้ที่ดิน และการแข่งขันระหว่างการเกษตรกรรมกับที่อยู่อาศัย และอุตสาหกรรม รวมทั้งปัญหาความต้องการหลังจากการพัฒนาชานเมืองแล้ว เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในขณะที่เดียวกับที่ต้องตอบสนองความต้องการของชุมชน

การแข่งขันในความต้องการใช้ที่ดินของการเกษตรกรรม, อุตสาหกรรม และการอยู่อาศัยในระบบเสรีแล้ว ถ้าอ้างอิงผลได้ทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว

อาจจะทำให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างผิดพลาด ไม่เหมาะสมกับความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้นการวางแผน (planning) จะต้องหาทางที่จะป้องกันพื้นฐานเศรษฐกิจของชุมชนและสงวนที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์สูงที่สุดตามคุณค่าของมัน ซึ่งประโยชน์ดังกล่าวไม่สามารถวัดมูลค่าเป็นจำนวนเงินได้ เพราะหมายถึงคุณค่าสูงสุด (Ultimate worth) ที่มีต่อชุมชนทั้งหมด

ปัญหาพื้นฐานซึ่งเป็นสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างที่อยู่อาศัยและเกษตรกรรม ก็คือ การที่เราไม่ได้ใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์เต็มที่ (Under utilization of land) ทางเลือกในการใช้พื้นที่เกษตรกรรมที่ดีที่สุดก็คือ การเพิ่มความหนาแน่นของพื้นที่ในเมือง (Gordon Gram 1981: 109-111) การอนุรักษ์พื้นที่เพาะปลูก กลไกที่ใช้ในการป้องกันพื้นที่ซึ่งมีความเหมาะสมการผลิตอาหาร ก็คือ การกำหนดเขตการใช้ที่ดิน (Zoning) แต่ประการแรกจะต้องมีการใช้ที่ดินในการเกษตรกรรมอย่างหนาแน่น (Intensive use) และกลยุทธ์ในการพัฒนาเมืองจะต้องไม่สิ้นเปลืองที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินซึ่งมีคุณค่าทางเกษตรกรรม

ความพยายามใช้แนวทางป้องกันการสูญเสียพื้นที่เกษตรมีมานาน ในประเทศอังกฤษได้ริเริ่มหลักการของ "รั้วสีเขียว" (Green belt) ในปี ค.ศ. 1938 โดยมีหลักการจากทฤษฎีของกรีกที่มีต่อขนาดเมืองในฝัน (Ideal City Size) คือ เมืองจะเติบโตอย่างถูกควบคุมไว้ทางกายภาพ การขยายตัวควรจะหาที่อื่น ๆ ใหม่นั้น ในอังกฤษได้นำเอาแนวความคิดนี้มาใช้กับมหานครลอนดอน โดยเริ่มตั้งแต่สมัยพระนางเจ้าอลิซาเบธที่ 1 ในปี ค.ศ. 1580 ได้ประกาศห้ามก่อสร้างที่อยู่อาศัยภายในรัศมี 3 ไมล์รอบเมือง เพื่อป้องกันการขยายตัวของเมืองด้านที่อยู่อาศัย แต่นโยบายนี้ประสบความสำเร็จล้มเหลว จนกระทั่งในศตวรรษที่ 19 แนวความคิดเรื่องรั้วสีเขียวได้ถูกนำมาฟื้นฟูใหม่เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในช่วง ค.ศ. 1920-1930 และเป็นส่วนสำคัญในทฤษฎีการวางแผนของอังกฤษ เพื่อจุดประสงค์ในการจำกัดการเจริญเติบโตของเมืองโดย

1. ป้องกันการสูญเสียเอกลักษณ์ของเมือง
2. ทำให้แน่ใจว่า มีการใช้ที่ดินของเมืองและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

3. ป้องกันการพัฒนาตามแนวยาว (ribbon development)
4. ทำให้มีสิ่งนั้นหนาการต่าง ๆ เพียงพอสำหรับทุก ๆ คน
5. ต่อสู้กับมลภาวะ
6. รักษาสภาพแวดล้อม
7. ป้องกันการลดลงของที่ดินเกษตรกรรม

ซึ่งคณะกรรมการวางแผนภาคสำหรับมหานครลอนดอน (Greater London Regional Planning Committee) ได้เสนอทางเลือกสำหรับมหานครลอนดอน 2 ทางคือ

1. ควรจะมีสิ่งกีดขวางที่ยืดหยุ่นได้ ซึ่งจะยับยั้งการเจริญเติบโตเป็นพื้นที่พิเศษ ซึ่งได้มีการอนุรักษ์ไว้
2. ให้มีการเก็บที่ว่าง ซึ่งเป็นที่ถาวรแน่นอน และเป็นที่ย่ำแย่ไม่มีการพัฒนาเลย

ในปี 1955 Duncan Sandys ได้ขยายหลักการของริวส์เซียว เนื่องจากเหตุผลดังต่อไปนี้ คือ

1. เพื่อตรวจสอบความเจริญเติบโตของพื้นที่ก่อสร้าง (Built-up area) ขนาดใหญ่
2. เพื่อป้องกันการรวมตัวกันของเมืองที่อยู่ใกล้กัน
3. เพื่อป้องกันการรวมตัวกันของเมืองที่อยู่ใกล้กัน
3. เพื่ออนุรักษ์ลักษณะพิเศษของเมืองไว้ เช่น Oxford, Cambridge, York หรือ Norwich

การพัฒนาเมืองใหม่ เนื่องจากปัญหาเรื่องราคาที่ดินในเมืองเพิ่มขึ้น และการมุ่งพัฒนาบริเวณศูนย์กลางเดิมจะเพิ่มปัญหาด้านการจราจรมากขึ้น คุณลักษณะที่ชัดเจนประการหนึ่งของเมืองใหม่ (New Town) คือ พื้นที่สีเขียวและที่ว่างที่จะทำให้เกิดสิ่งแวดล้อมที่น่าพึงพอใจ ริวส์เซียวจะแยกเมืองใหม่จากเมืองที่อยู่รอบ ๆ อย่างชัดเจน (Gideon Golany 1976: 266)

สำหรับประเทศไทย มาตราการในการจำกัดการขยายตัวของเมืองและอนุรักษ์พื้นที่เกษตร ได้มีการประกาศใช้พื้นที่ริวส์เซียวขึ้นครั้งแรกในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในเขต 4 อำเภอคือ อำเภอพระนครศรีอยุธยา อำเภอ

วังน้อย อำเภอบางปะอิน อำเภอบางไทร จำนวน 35 ตำบล รวมพื้นที่ทั้งหมด 275,000 ไร่ ในบริเวณเหล่านี้ห้ามก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมโดยเด็ดขาด แต่สามารถปลูกสร้างอาคารและต่อเติมได้ โดยออกพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียด

ส่วนในเขตกรุงเทพมหานคร ได้มีการประกาศกำหนดพื้นที่สีเขียวในเขตคลังสินค้า เขตภาษีเจริญ เขตมีนบุรี เขตลาดกระบัง และเขตหนองจอก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. เป็นพื้นที่สำหรับน้ำหลากก่อนระบายลงสู่อ่าวไทยใต้บริเวณสถานพักฟื้นตาดอากาศบางปู โดยคลองตาหารุและคลองบางปลา (จากคลองตาเจีย คลองลาปลาทิว คลองหนองงูเห่า ฯลฯ) โดยรับน้ำจากคลองหกวา ตำบลลาลูกกา จังหวัดปทุมธานีด้วย และอาศัยถนนร่มเกล้า (ถนนมีนบุรี-ลาดกระบังเดิม) เป็นต้น กั้นน้ำมิให้หลากเข้าสู่เขตเมือง อันเป็นการป้องกันน้ำท่วมกรุงเทพฯ
2. เป็นพื้นที่สกัดการขยายเมืองออกมาสู่ชนบทหรือพื้นที่เกษตรกรรม อันอุดมสมบูรณ์เสมือนอยู่ข้างอู่ข้าวของนครกรุงเทพฯ และข้างเคียงอีกต่อไป
3. เป็นพื้นที่เพาะปลูกที่เหมาะสมกับลักษณะเกษตรกรรมในที่ลุ่มได้ในฤดูน้ำ สำหรับฤดูอื่นก็เพาะปลูกพืชอย่างอื่นหรือทำนาได้
4. เป็นพื้นที่สีเขียวเพื่อสร้างอากาศบริสุทธิ์ เปรียบเสมือนปอดให้แก่ประชาชนในและนอกบริเวณนั้น เพราะจะมีอาคารที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม และการสาธารณสุขโรค สาธารณูปการ เท่านั้น

นอกจากนี้รัฐยังคงให้ความสำคัญกับการกำหนดพื้นที่สีเขียว อันเป็นมาตรการในการยับยั้งการเติบโตของกรุงเทพมหานคร โดยผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ได้กำหนดให้เพิ่มพื้นที่สีเขียวขึ้นอีก ประมาณ 20,000 ไร่ ในพื้นที่รอบนอก 8 เขต คือ เขตบางเขน เขตบางกะปิ เขตพระโขนง เขตลาดกระบัง เขตราชบุรีบูรณะ เขตบางขุนเทียน เขตภาษีเจริญ และเขตหนองแขม และให้ถือว่าพื้นที่สีเขียวดังกล่าวเป็นประเภทการใช้ที่ดินสำหรับชนบทและเกษตรกรรม ซึ่งประเภทนี้เป็นข้อบังคับที่เข้มข้นกว่ากฎหมายควบคุมของกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ ให้มีการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 ของการใช้ที่ดินประเภทนี้ ในแต่ละบริเวณและห้ามการใช้

ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้

1. จัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ประกอบการพาณิชย์หรืออุตสาหกรรม
2. การอยู่อาศัยหรือประกอบพาณิชย์กรรม ประเภทห้องแถวหรือตึกแถว
3. การอยู่อาศัยประเภทห้องชุด อาคารชุดหรือหอพัก
4. การอยู่อาศัยหรือประกอบพาณิชย์กรรม ประเภทอาคารขนาดใหญ่

2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินและการวางแผนการใช้ที่ดินของเมือง

2.4.1 การใช้ที่ดิน

ชูศักดิ์ คงคานนท์ (2522) ได้ให้ความหมายของการใช้ที่ดินว่า หมายถึง การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ดินที่มีอยู่นั้นให้เกิดประโยชน์มากที่สุด เกิดผลตอบแทนมากที่สุด โดยไม่เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมหรือมีผลกระทบน้อยที่สุด

ในเขตเมือง (Urban Area) จะมีพื้นที่เล็กจำกัดเท่าเขตชนบท (Rural Area) การใช้ประโยชน์บนที่ดินในเมืองจึงเข้มข้นอย่างเต็มที่ในลักษณะต่าง ๆ กัน และมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นตลอดเวลา โดยเฉพาะในเขตชานเมือง (Suburb) ซึ่งอยู่ขอบนอกสุดของเมือง ติดกับเขตชนบท จะมีโอกาสเปลี่ยนแปลงเนื่องจากความไม่เพียงพอของที่ดินในตัวเมือง ที่มีการใช้ประโยชน์เต็มที่หมดแล้ว การปรับปรุงการใช้ที่ดินและการขยายโครงข่ายเส้นทางคมนาคมเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการใช้ที่ดินประเภทอื่น ๆ ซึ่งหน้าที่เหล่านั้นจะเปลี่ยนแปลงโดยเพิ่มขึ้นและลดลงอยู่ตลอดเวลา เช่น การเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยเป็นอาคารพาณิชย์กรรม และอาคารพาณิชย์กรรมที่เป็นตึกแถวเปลี่ยนไปเป็นตึกอาคารพาณิชย์กรรมขนาดใหญ่ที่เพิ่มขึ้นในแนวสูง ไม่เช่นในแนวอนอย่างเดี่ยวเช่นในอดีตแล้ว ฉัตรชัย พงษ์ประยูร (2525) ได้สรุปว่า การใช้ที่ดินภายในเมืองหมายถึงที่ดินที่ใช้ไปในลักษณะต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเมือง รวมถึงแหล่งน้ำภายในเมืองด้วย ภาระยะหลังก็หมายรวมเอาลักษณะพื้นที่ที่สร้างขึ้นไปในระดับสูงด้วย แต่อย่างไรก็ยังคงคำนึงถึงพื้นที่ระดับแนวอนมากกว่าแนวตั้ง

2.4.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการไร้ที่ดิน

Chapin (1965) ได้สรุปถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการไร้ที่ดินของเมือง ได้แก่ ปัจจัยทางด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ตลอดจนพฤติกรรมของเจ้าของที่ดินเอง จะมีผลต่อรูปแบบการไร้ที่ดินภายในเมืองหนึ่ง ๆ ซึ่งอาจจะแตกต่างกันในรายละเอียดปลีกย่อย

สุวัทนา ธาดานิติ (หัวหน้าภาควิชาผังเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) ได้ให้ความคิดเกี่ยวกับการไร้ที่ดินของเมืองที่คล้ายคลึงกันว่า

1. ปัจจัยทางด้านกายภาพ อันได้แก่ ที่ตั้ง, ความสูงต่ำ, คุณสมบัติของเนื้อดิน ลักษณะกายภาพเหล่านี้มีผลต่อการเลือกลงทุนก่อสร้างบนพื้นที่เพื่อตอบสนองความพอใจที่เหมาะสม

2. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ เป็นการประเมินค่าตอบแทนบนพื้นที่ออกมาเป็นตัวเงิน เช่น พื้นที่ที่มีคุณสมบัติอื่น ๆ ที่ครบถ้วน การก่อสร้างเพื่อเป็นร้านค้าจะได้ผลตอบแทนมากกว่า บล่อยเป็นที่ว่าง เพื่อใช้เป็นสนามพักผ่อนหย่อนใจ หรือสร้างบ้านอยู่อาศัยอย่างเดียว ไม่มีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ เป็นการแข่งขันในการเลือกที่ตั้งของกิจกรรมแต่ละประเภท ซึ่งสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดราคาที่ดิน ซึ่งนับว่ามีอิทธิพลมากที่สุดในการตัดสินใจของการไร้ที่ดินในเมืองปัจจุบัน

3. ปัจจัยทางสังคมซึ่งเป็นเรื่องความพอใจ (Aminity) ค่านิยมและความเชื่อ เช่น การอพยพเข้ามาอาศัยในเมืองจากทางด้านใดก็จะอยู่อาศัยกันทางด้านนั้นของเมือง เพื่อความสะดวกในการเดินทางหรือกลุ่มชนชั้นทางสังคมบนพื้นฐานทางเศรษฐกิจมีความต้องการอยู่อาศัยในกลุ่มเดียวกับบนพื้นที่

4. ปัจจัยทางด้านการเมืองและนโยบายสาธารณะ ซึ่งอาจควบคุมโดยใช้กฎหมายทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เพื่อวัตถุประสงค์ของสาธารณะส่วนรวม เช่น เพื่อความปลอดภัย ความมั่นคงทางทหาร การกำหนดพื้นที่สีเขียวเพื่อป้องกันการขยายตัวของเมืองโดยไม่มีที่สิ้นสุด และการกำหนดเขตผังเมืองรวมเหล่านี้มีอิทธิพลต่อการไร้ดินอย่างชัดเจน

5. ปัจจัยทางด้านเทคโนโลยีที่ได้พัฒนาขึ้นเพื่อเอาชนะอุปสรรคทางธรรมชาติที่ปรับปรุงพื้นที่ให้สามารถรองรับกิจกรรมต่าง ๆ ได้เมื่อเหตุผลอื่น ๆ เอื้ออำนวย

ไม่ว่าเมืองใดๆ ลักษณะการایشที่ดินจะเป็นไปตามสภาพความเหมาะสม อัตราส่วนและความเข้มข้นของการایشที่ดินแต่ละชนิดจะใกล้เคียงกัน แตกต่างกันในส่วนรายละเอียดซึ่งเกิดจากปัจจัยที่แตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่นซึ่ง Chapin (1965) ได้เสนอเพิ่มเติมว่าอาจมีดังนี้

1. การหวังเก็งกำไร โดยเจ้าของที่ดินหรือนายทุนเก็งกำไรราคาที่ดินไว้สูงสุด ราคาที่ดินจึงเป็นเครื่องชี้บอกว่าที่ดินแปลงใดจะไ้ใช้ไปในลักษณะใด โดยผู้ที่เสนอราคาสูงสุดอาจจะได้ใช้ประโยชน์ที่ดินแปลงนั้น
 2. เหตุผลทางการเมืองต่าง ๆ เช่น ภาษีที่ดิน, ภาษีมรดก
 3. ปัจจัยด้านเวลา เมื่อเจ้าของที่ดินได้พัฒนาปรับปรุงที่ดินไปแล้ว
 4. ขนาดของแปลงที่ดิน มีอิทธิพลโดยตรงต่อการایشที่ดินแต่ละแปลง
 5. ฐานะของเจ้าของที่ดิน
 6. ระดับความหรูหราของสังคมและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ
- โดยทั่วไป
7. รสนิยม ความชอบ ค่านิยมของเจ้าของที่ดินโดยทั่วไป การایشที่ดินในเมืองมีอิทธิพลจากปัจจัยบางอย่างที่เด่นชัด เช่น ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจตั้งในเขตเมืองโดยทั่วไป ปัจจัยทางการเมือง, และสังคมอยู่ในบางกรณีที่รองลงไปตลอดจนพฤติกรรมของประชากรเมืองบางกรณี เช่น การเก็งกำไรของเจ้าของที่ดิน อาจเป็นตัวกำหนดสภาพการایشที่ดินในขณะนั้น ๆ ได้ แต่โดยทั่วไปแล้วเงื่อนไขจากปัจจัยต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น จะมีอิทธิพลโดยรวม

2.4.3 การกำหนดนโยบายหรือแผนการایشที่ดินของเมือง

เพื่อเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัดและกำลังลดลงซึ่งมองในลักษณะสวนทางกันเมื่อประชากรเพิ่มขึ้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพอันเกี่ยวข้องการอยู่อาศัยของประชากรสูงที่สุด จำเป็นที่จะต้องมีขบวนการกำหนดนโยบายหรือแผนการایشที่ดินสำหรับอนาคต นักวิชาการหลายท่านได้อธิบายในหลัก

การที่คล้ายคลึงกันที่จำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในลักษณะของเมือง (Charater of Urban) ในเรื่องเกี่ยวกับกาเหินค, วิวัฒนาการของเมืองว่า เจริญเติบโตเป็นมาอย่างไร Golong (1976) กล่าวว่าสิ่งที่ต้องคำนึงถึงคือ

1. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับลักษณะที่ดิน และกิจกรรม (Activities) บนพื้นดิน รูปแบบการใช้ที่ดินของเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นผลมาจากอดีต ตลอดจนความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องของกิจกรรมเหล่านั้น ปัจจุบันเหล่านี้จะบอกให้ทราบถึงแนวโน้มทิศทางการขยายตัวและรูปแบบการใช้ที่ดินในอนาคต (Direction of Urban Growth and Use Pattern)

2. แนวโน้มการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการขยายตัวของประชากรเมืองในอนาคตซึ่งเป็นแนวทางสำหรับการคาดประมาณการใช้ที่ดินของเมืองในอนาคต

3. ลักษณะรูปแบบการใช้ที่ดินในอนาคตซึ่งขึ้นอยู่กับ
ก. วัตถุประสงค์ของการวางแผน ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาต่าง ๆ ได้แก่ แผนพัฒนาระดับชาติ ระดับภาค จังหวัด และแผนพัฒนาชนบทโดยรวม

ข. ข้อจำกัด (Constraints) ต่าง ๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และกายภาพ ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาการขยายตัวของเมือง และมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเมืองในอนาคต

ค. ระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ ซึ่งนักผังเมืองจะเป็นผู้กำหนดโดยพิจารณาสัมพันธ์กับความเป็นไปได้ทางด้านงบประมาณการพัฒนาเมืองของท้องถิ่น

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุวิวัฒนา สุภาส (2524) และอาพันธ์ รุ่งวรรณวงศ์ (2526) ได้ศึกษาถึงเขตชานเมืองชั้นนอก โดยอาศัยเขตลาดกระบังในฐานะตัวแทนของชานเมืองชั้นนอกฝั่งตะวันออก และบางขุนเทียนในฐานะตัวแทนของชานเมืองชั้นนอกฝั่งตะวันตก พบว่า พื้นที่ทั้งสองได้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินแบบชนบทเป็นการ

ใช้ที่ดินแบบเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแขวงลาดกระบัง เขตลาดกระบังและ
 แขวงบางคือ เขตบางขุนเทียน โดยมีสาเหตุเนื่องมาจากขบวนการเป็นเมือง
 เป็นปัจจัยสำคัญ ซึ่งได้แก่การปรับปรุงการคมนาคมขนส่ง การเพิ่มประชากรอย่าง
 รวดเร็วของกรุงเทพมหานคร บทบาทของนักจัดสรรที่ดิน การขยายตัวของ
 โรงงานอุตสาหกรรม และการขยายตัวของงานรัฐบาล จากการศึกษาได้แสดงให้เห็น
 ถึงถึงผลของการปล่อยปละละ เลยต่อการควบคุมการใช้ที่ดินของกรุงเทพมหานคร
 ทำให้เกิดขบวนการรุกล้ำพื้นที่ชนบทอันเป็นอยู่อาศัยน้ำที่สำคัญซึ่งเลี้ยงชาวเมืองอยู่
 ทุกวันนี้ การวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อแก้ปัญหาจึงมีสิ่งที่จะต้องทำได้โดยง่าย จำเป็น
 ที่จะต้องยอมสูญเสียพื้นที่บางส่วนเพื่อกำหนดความเป็นเมืองโดยแน่ชัด ขณะเดียว
 กันการคงพื้นที่เกษตรไว้ก็จะต้องประกอบด้วยมาตรการทั้งทางด้านกายภาพ
 เศรษฐกิจและสังคมเพื่อกำหนดเป้าหมายหลักที่ตั้งไว้ หลักการวางผังต้อง
 คำนึงถึงชนบทด้วยเมืองและชนบทจะต้องพึ่งพาอาศัยกันคือเมืองต้องอาศัยข้าวปลา
 อาหาร วัตถุดิบต่าง ๆ จากชนบทเพื่อมาเลี้ยงตัวเมือง ในทางองเดียวกันตัว
 เมืองก็เป็นแหล่งกลางหรือย่านกลางที่ส่งเสริมชนบทในด้านวิชาการและ
 ศิลปวัฒนธรรม เมืองเป็นตลาดกลางสำหรับจำหน่ายจ่ายแจกผลิตผลและสินค้า
 ต่างๆของชนบท ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและชนบทจึงแน่นแฟ้น และไม่สามารถ
 แยกจากกันได้

สุรรัตน์ ฌ นคร (2526) ได้ศึกษาถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง
 การใช้ที่ดินเกษตรกรรมชานเมือง กรณีศึกษาเขตหนองแขม พบว่า เขตหนอง
 แขวงมีการใช้ที่ดินแบบเมืองและเกษตรกรรมเพิ่มมากขึ้น ซึ่งพื้นที่เมืองและพื้นที่
 เกษตรกรรมที่เพิ่มขึ้นนี้เนื่องมาจากการใช้ประโยชน์จากที่รกร้างว่างเปล่า ใน
 ปัจจุบันมีการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก ทำให้เกิดผลกระทบต่อ
 ระบบนิเวศน์ อากาศเป็นพิษและน้ำเน่าเสีย ส่งผลให้ผลผลิตของเกษตรกรได้รับ
 ความเสียหายเป็นจำนวนมาก

สุรีย์ บุญญานวงศ์ (2527) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย
 ของเมืองเชียงใหม่ พบว่า การที่จังหวัดเชียงใหม่มีบทบาทเป็นศูนย์กลางทางด้าน
 ต่าง ๆ ส่งผลให้เมืองขยายตัวกว้างออกไปโดยมีเส้นทางคมนาคมและการจัดสรร
 ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยเป็นปัจจัยนำ การขยายตัวแบบ Ribbon Development ที่

เกิดขึ้นจะเป็นผลเสียต่อการพัฒนาเมือง จึงมีการเสนอให้มีการพัฒนาใช้ที่ดินในเมืองอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะบริเวณที่โล่งว่างเสียก่อน

รังสรรค์ นันทกาวงค์ (2531) ได้ศึกษาถึงแรงต้านและแรงบุกรุกพื้นที่เมืองในเขตหนองแขม พบว่า มีพัฒนาการจากชุมชนเกษตรกรรมริมคลองกลายเป็นชุมชนพักอาศัยแบบเมืองตามแนวถนนสายหลัก ในขณะที่พื้นที่เกษตรกรรมถูกบุกรุกโดยที่อยู่อาศัยเป็นส่วนใหญ่ โดยพื้นที่เกษตรกรรมที่เป็นนาข้าวจะเปลี่ยนแปลงเป็นการใช้ที่ดินแบบเมืองง่ายที่สุด ในทางตรงข้ามกับที่ส่วนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความเหมาะสมของพื้นที่ในเชิงรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจึงมีนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อจะเพิ่มแรงต้านทานการบุกรุกของพื้นที่เมืองให้ได้นที่สุด

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาขยายตัวการใช้ที่ดินของเมืองเป็นพัฒนาการตามกาลเวลา ความสำคัญของเมืองที่เพิ่มขึ้นพร้อม ๆ กับจำนวนประชากร ความต้องการใช้พื้นที่เพื่อกิจกรรมโดยเฉพาะเพื่อการอยู่อาศัยแบบเมืองขยายตัวอย่างมากที่สุด โดยมีปัจจัยทางด้านเส้นทางคมนาคมนำไปบนพื้นที่อันอุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การเกษตรกรรม ก่อให้เกิดปัญหาการสูญเสียแหล่งเกษตรกรรม และปัญหาการรื้อถอนที่ดินของเมืองด้านอื่น ๆ จึงควรที่จะอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมไว้ด้วยนโยบายต่างๆ เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์ของเมืองที่ดี