

งานวิจัย ทฤษฎี แนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดเรื่องชานเมือง (suburbs)

ชานเมือง (suburbs) เป็นบริเวณที่อยู่รอบนอกของเมือง โดยเขตชานเมืองจะเป็นเขตติดต่อยกเว้นเมืองกับชนบท เป็นเขตที่สามารถเปลี่ยนมาเป็นภาวะแบบเมืองได้ง่าย เพราะภาวะเดิมจากชนบทจะมีลักษณะเป็นพื้นที่เกษตรกรรม และความว่างเปล่ามีสิ่งก่อสร้างน้อย ทำให้โอกาสพัฒนาเป็นเมืองมีง่ายกว่าที่จะไปแทรกตัวในส่วนกลางของเมืองนอกจากนี้ เขตชานเมืองยังมีความแตกต่างกับบริเวณอื่นในแง่ที่ว่า มีพื้นที่ให้เลือกมากกว่าในเขตอื่น ๆ ของเมือง ทั้งยังมีความเหมาะสมทางสภาวะแวดล้อมทางธรรมชาติ เช่นสภาพภูมิอากาศ ความสะอาดบริสุทธิ์ของสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ชานเมืองคือ พื้นที่ซึ่งความเจริญของเมืองแผ่เข้าไปถึงและเป็นเขตติดต่อยกเว้นเมืองกับชนบท หรือพื้นที่ที่มีลักษณะผสมระหว่างความเป็นเมืองกับความเป็นชนบท (Johnson, 1974) ซึ่งความหมายในพื้นที่เขตชานเมืองจะเป็นบริเวณที่แสดงถึงความสิ้นสุดของเนื้อที่เมืองหรือบริเวณที่ปลูกสร้างของเมือง (Built-up area) ความสิ้นสุดนี้ไม่ได้ แสดงเป็นเส้นหรือแนวที่เห็นชัดเจน แต่แสดงออกในด้านความเบาบางของการตั้งถิ่นฐาน และการใช้ที่ดิน โดยชานเมืองจะยังคงมีการใช้ที่ดินส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตร และที่อยู่อาศัยของเกษตรกรสอดแทรกกับการบุกรุกของพื้นที่เมือง (Urban encroachment) บริเวณชานเมืองนี้อาจจะอยู่ในเขตการบริหารของเมือง (เขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล) และในขณะเดียวกันชานเมืองบางแห่ง อาจอยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลมีลักษณะการบริหารในรูปของชุมชนชนบทที่มีของเขตใกล้ชิดกับเมือง ดังนั้นเขตชานเมืองจึงมีความหมายเน้นถึงลักษณะกายภาพของพื้นที่ ซึ่งมีลักษณะโดยทั่วไปเป็นกิ่งเมืองกิ่งชนบททำให้เกิดความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชากรในพื้นที่ (สุวัฒนา ชาดานิติ, 2536)

เขตต่อชนบท เป็นเขตหรือพื้นที่ระหว่างเมืองกับชนบทชานเมืองเป็นพื้นที่ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างออกไปซึ่งมีส่วนหนึ่งคล้ายการเติบโตของเมือง อีกส่วนหนึ่งยังคงเป็นชนบทเป็น

พื้นที่เมืองพัฒนาอย่างรวดเร็วรุนแรงกว่าส่วนอื่น และรุกไปในชนบท เป็นสาเหตุของรูปแบบการใช้ที่ดินไม่ต่อเนื่องกัน มีความหลากหลายมีทั้งหมู่บ้านเก่า, ย่านพักอาศัยใหม่ที่ขยายตัวกว้าง, การค้าอุตสาหกรรม, บริการของคนเมืองและการใช้ที่ดินทำการเพาะปลูกอย่างเข้มข้น เหล่านี้ทำให้มีลักษณะที่แตกต่างออกไป สามารถสรุปคุณลักษณะของเขตต่อชนบทได้ดังนี้

1. มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการครอบครองที่ดินอย่างไม่ลดละ
2. ทุ่งนาขนาดเล็ก
3. การเพาะปลูกไปอย่างหนาแน่นเข้มข้น
4. ประชากรเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และมีความหนาแน่นปานกลางถึงต่ำ
5. ย่านพักอาศัยขยายตัวอย่างรวดเร็ว
6. การจัดเตรียมการบริการสาธารณะ, สาธารณูปโภคไม่พร้อม
7. สิ่งปลูกสร้างทั่วไปมีลักษณะธรรมดา

สภาพเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงธรรมชาติของเขตต่อชนบท รวมทั้งเห็นถึงการผลักดันความเป็นเมืองลงไปในชนบทโดยรอบ

การเติบโตของชานเมือง ยังเกิดจากสาเหตุที่สำคัญ 5 ประการ คือ

1. การปรับปรุงการคมนาคมขนส่งทางถนนเชื่อมต่อระหว่างเขตชั้นในกับชานเมือง และจังหวัดรอบๆ

2. การเพิ่มของประชากรกรุงเทพมหานคร

3. การลงทุนด้านที่อยู่อาศัย

4. การจำกัดการขยายตัวของอุตสาหกรรมในเขตเมือง ทำให้มีการขยายตัวออกไปสู่ชานเมือง

5. การขยายหรือการย้ายสถานราชการออกสู่บริเวณเขตชานเมือง

โดยสรุปแล้วการเปลี่ยนแปลงสภาพจากชุมชนชนบทเป็นชุมชนแบบชานเมือง มีสาเหตุที่สำคัญที่สุด มาจากนโยบายของรัฐบาล ที่จะพัฒนาประเทศโดยพัฒนาความเจริญทางด้านอุตสาหกรรม ดังจะเห็นได้จากการพัฒนาตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รัฐบาลมีเป้าหมายที่จะปรับโครงสร้างด้านอุตสาหกรรมและกระจายอุตสาหกรรม ไปสู่ส่วนภูมิภาคอย่างจริงจัง เป็นผลให้ชุมชนที่อยู่อาศัยใกล้แหล่งโรงงานอุตสาหกรรมมีการขยายตัว เป็นชุมชนแบบชานเมืองหรือแบบเมืองขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ภาคปัจจัยและเหตุผลต่าง ๆ สรุปได้ว่ามีสาเหตุที่ทำให้ชุมชนชนบทกลายเป็นชุมชนเมือง หลายประการดังนี้

1. เนื่องจากการขยายตัวทางอุตสาหกรรมทำให้คนชนบทอพยพเข้าไปทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม คนงานเหล่านี้จะเข้าไปอาศัยอยู่ใกล้ๆ กับโรงงานชานเมืองทำให้เกิดเป็นชุมชนขนาดใหญ่ขึ้นเกิดธุรกิจการค้าและบริการต่างๆ ในที่สุดก็จะกลายเป็นชุมชนเมือง
  2. ความแออัดของเมือง ทำให้ประชาชนที่อยู่ในเมืองบางส่วนโดยเฉพาะผู้มีฐานะปานกลางหรือค่อนข้างดี ย้ายออกไปอาศัยอยู่นอกเมืองกลายเป็นลักษณะชุมชนแบบชานเมืองขึ้น
  3. การคมนาคมขนส่ง ทำให้เมืองขยายตัวขึ้นเพราะการติดต่อเคลื่อนย้ายได้ง่าย ความสะดวกของการคมนาคมจะเป็นสื่อความเปลี่ยนแปลงสภาพชนบทให้เป็นสภาพเมืองหลายประการ เช่น การเปลี่ยนอาชีพจากเกษตรกรรม เป็นรับจ้างบริการหรือใช้ฝีมือแบบแผนการดำเนินชีวิตเปลี่ยนไป ได้พบกับวัฒนธรรมแบบชานเมือง และนำไปปฏิบัติในการดำเนินชีวิต
  4. ความเสื่อมโทรมในตัวเมือง เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาที่อยู่อาศัย โจรผู้ร้ายและปัญหาอื่นๆ ทำให้พวกมีรายได้อ่อนแอได้ปานกลางดิ้นรนออกไปอยู่ในชุมชนนอกเมืองหรือชานเมือง
  5. การจัดตั้งสถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา หรือหน่วยงานของรัฐ ทำให้มีคนอพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในพื้นที่มากขึ้น จนในที่สุดก็จะเปลี่ยนสภาพชนบทเป็นชุมชนแบบเมือง
- ผลกระทบที่ตามมาจากการเปลี่ยนแปลงในเขตชานเมือง คือการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมไปเป็นจำนวนมาก ยิ่งกว่านี้เมืองเหล่านั้นยังกำลังแผ่ขยายตัวออกไปโดยรอบทุกปีและนอกจากปัญหาการสูญเสียพื้นที่เกษตรแล้วยังมีปัญหาความขัดแย้งอันเนื่องจากการใช้ที่ดินต่างประเภทในบริเวณเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการระบายน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม



ลงในแม่น้ำลำคลองทำให้พืชผลของเกษตรกรเสียหาย และในการขยายพื้นที่ออกไปในรัฐ  
จำเป็นจะต้องจัดหาบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้เพียงพอกับความต้องการที่เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็น  
ปัจจัยการลงทุนที่ไม่คุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจ และทำให้ประชาชนที่อาศัยในพื้นที่ชานเมือง  
ประสบปัญหาในการดำรงชีวิต เมื่อชุมชนเขตชานเมืองมีความเจริญทางด้านวัตถุมากขึ้นจะ  
กลายเป็นชุมชนแบบเมือง ซึ่งมีความสะดวกสบายในรูปของการบริการสาธารณูปโภค และ  
สาธารณูปการ เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ถนนหนทาง สถานศึกษา สถานเริงรมย์ ประชาชน  
ที่อพยพเข้ามาอยู่มักจะมีชนบทธรรมเนียมนิยมประเพณีแตกต่างกันไป การรักหมู่คณะแทบจะไม่มีเลย  
การดำรงชีวิตส่วนมากจะต่างคนต่างอยู่ขาดความสัมพันธ์ติดต่อกัน ไม่มีการช่วยเหลือเกื้อกูล  
กันเหมือนคนในชุมชนชนบท นอกจากนี้ ความผูกพันของคนในครอบครัวมีน้อย โดยเฉพาะ  
ความผูกพันกับเพื่อนบ้านมีน้อยมาก ทั้งนี้เพราะความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจ ทำให้คนไม่มี  
เวลาว่างที่จะสร้างสรรค์กันมาก

อีกประการหนึ่งผู้คนที่อาศัยในชุมชนชานเมืองส่วนมากมักจะเป็นกลุ่มผู้ทำงานใน  
เมืองเพียงแต่มาใช้ที่ดินบางส่วนนอกเมืองปลูกสร้างบ้านพักอาศัยลักษณะของคนประเภทนี้จึง  
เป็นแบบเข้าไปทำงานตอนเย็นก็กลับบ้าน ส่วนใหญ่มักจะเป็นคนมีฐานะปานกลางขึ้นไปสภาพ  
ชีวิตของคนชานเมืองจึงขึ้นอยู่กับเมืองเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการประกอบอาชีพการงาน  
ต่างๆ อาหารการกิน เครื่องอุปโภคที่จำเป็นในครอบครัวต้องอาศัยจากเมืองทั้งสิ้น

#### การบริหารราชการในพื้นที่ชานเมืองกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีอาณาเขตท้องที่ทั่วกรุงเทพ  
มหานครและมีพื้นที่บริหารแบ่งเป็นเขตและแขวง กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคล (กรม  
การปกครอง : 2529) ในการบริหารพื้นที่ในแขวงต่าง ๆ ถือว่าแขวงเป็นเพียงพื้นที่การบริหาร  
แต่อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารจะขึ้นอยู่กับสำนักงานเขต (มาตรา 7 แห่ง  
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2522) ดังนั้นสำนักงานเขตจึงมี  
ฐานะเป็นหน่วยงานสนาม (operation agencies) ของกรุงเทพมหานครที่จะต้องปฏิบัติงาน  
ในแขวงต่าง ๆ

ตั้งแต่พ.ศ. 2457 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 โดยกำหนดหน้าที่ของการบริหารภายใน อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ซึ่งการกำหนดอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้มีการบริหารในลักษณะที่สนับสนุนต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในชนบทแต่ในภาวะนั้น พบว่าพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานครมีสภาพความเป็นเมืองสูงและอำนาจหน้าที่บางส่วนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่สมควรที่จะนำมาใช้ในพื้นที่ลักษณะเมืองจึงยกเว้นมิให้ใช้บางมาตรา ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ เขตชั้นในของกรุงเทพมหานคร (สำเร็จ ปลูกโยปกรณ์, 2511) แสดงให้เห็นว่าการกำหนดหน้าที่ใด ๆ ของหน่วยบริหารจำเป็นต้องกำหนดให้สอดคล้องกับลักษณะพื้นที่ ภูมิประเทศว่าเหมาะสม ทั้งนี้เขตชั้นในของกรุงเทพมหานครมีลักษณะความเป็นเมืองสูง แต่เขตชั้นนอกส่วนใหญ่จะมีลักษณะพื้นที่แบบชนบท จะเห็นว่ากฎหมายใด ๆ ที่กำหนดให้ใช้ในพื้นที่ใดย่อมสนับสนุนลักษณะหรือสภาพความเป็นอยู่ของพื้นที่นั้น ในส่วนของการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ได้ยกเว้นในเขตชั้นในของ กรุงเทพมหานคร

สำหรับในเขตชั้นนอกกรุงเทพมหานครก็ยังคงมีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้มาจนกระทั่งปัจจุบันแต่ในพื้นที่ของเขต แขวง เขตเองก็มีความสับสนเพราะจะมีทั้งการใช้ที่ดินแบบเมืองและแบบชนบท ปะปนกันอยู่ ซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างในการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่บริหารเดียวกัน (เขต แขวงเดียวกัน) แต่กฎหมายระเบียบคำสั่งต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครยังคงให้ทุกเขตทุกแขวงถือปฏิบัติเหมือนกัน (พิชิต โอบบอ้อม, 2515)

ถึงแม้เขตราชวัตรบูรณะ เป็นเขตชั้นนอก ที่คงมีหน้าที่ในการบริหารราชการ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ครบทุกมาตรา ซึ่งในกฎหมายนี้จะสนับสนุนการดำรงชีวิตของประชาชนในลักษณะแบบชนบทมากกว่า แต่เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีลักษณะเกือบเป็นอิสระ และมีกฎหมายหลักเป็นของตนเอง คือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งพบว่าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเอื้อต่อการดำรงชีวิตแบบเมือง และกฎหมายให้มีการใช้กฎหมายนี้ทั่วกรุงเทพมหานครโดยไม่คำนึงว่าพื้นที่บางส่วนของกรุงเทพมหานคร เช่นแขวงบางมด ยังคงมีพื้นที่

ที่ส่วนใหญ่มีลักษณะแบบชนบทจะได้รับผลกระทบจากการบริหารของกรุงเทพมหานคร ล้วนส่งผลให้เกิดปัญหาด้านการบริหารและผลต่อการใช้ที่ดินในแขวงบางมดนอกจากนั้น มาตรา 71 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ยังกำหนดให้มีสภาเขตเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ในการสนองความต้องการของประชาชนให้สำนักงานเขต ได้รับทราบปัญหาแต่ละท้องที่เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ

#### แนวคิดเกี่ยวข้องกับการวางแผนการใช้ที่ดิน (Urban Landuse Planning)

การวางแผนการใช้ที่ดิน เป็นการวางแผนล่วงหน้าเพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นและกำหนดแนวทางการใช้ที่ดินหรือรูปแบบการใช้ที่ดินในอนาคตเนื่องจากการขยายตัวของชุมชนมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ชุมชนจะต้องการที่จะมีความเป็นอยู่ที่ดี ต้องการอนาคตที่มีความมั่นคง ปลอดภัย การที่จะลดภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ก็ต้องอาศัยการรู้อนาคตที่ชัดเจนพอสมควรที่จะไม่ทำให้เกิดลักษณะของเหตุการณ์ที่ไม่ได้คาดคิดมาก่อน ทำให้จำเป็นต้องคำนึงถึงอนาคต และทำความเข้าใจกับอนาคตของสังคม และเพื่อที่จะลดภัยอันตรายที่จะเกิดจากเหตุการณ์ที่ไม่สามารถจะคาดคิดมาก่อน (Hillhorst และ Friedman, 1987)

การวางผังเมืองได้รับการพัฒนาจากการวางแผน โดยนำเอาแนวความคิดและหลักการขั้นพื้นฐานของการวางแผนมาใช้และได้มีการตัดแปลงขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการวางแผนให้เหมาะสมกับการวางผังเมืองจึงอาจกล่าวได้ว่า กระบวนการวางผังเมืองคล้ายกับกระบวนการวางแผนมาก การวางผังเมืองแต่ละเมืองหรือส่วนของเมืองจะมีกระบวนการวางผังโดยทั่วไปเหมือนกัน แต่จะแตกต่างกันในรายละเอียดขึ้นอยู่กับลักษณะของปัญหาว่าต้องการแนวทางศึกษาและแก้ปัญหาอย่างไร

การวางผังเมือง คือ การวางแผนพัฒนาเมืองทางด้านกายภาพการวางผังเมืองเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนพัฒนาเมือง โดยเป็นการเตรียมแนวทางสำหรับการเปลี่ยนแปลงทางด้านกายภาพของเมือง และมีเป้าหมายหลักเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างความต้องการส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ของส่วนรวม

การวางผังเมืองคือ การจัดการใช้ที่ดินของเมืองให้เหมาะสมกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในอนาคต เพื่อสนองความต้องการของประชาชนเพื่อใช้ที่เป็นที่อยู่อาศัย ประกอบธุรกิจอุตสาหกรรม สิ่งสาธารณูปโภคและเส้นทางคมนาคม เพื่อเชื่อมระหว่างการใช้ที่ดินชนิดต่าง ๆ เหล่านี้ จะเห็นว่าการวางผังเมือง คือ การวางรากฐานสำหรับการก่อสร้างชุมชน เพื่อให้สมาชิกมีสุขภาพที่ดีทั้งกายและใจ ทั้งนี้เพราะเมืองได้รับการวางผังเมืองอย่างเหมาะสม จะช่วยเพิ่มให้ความสะดวกสบายแก่ประชาชนไม่มีปัญหาสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม ไม่มีปัญหาจราจรและปัญหาที่ทำให้ผู้อยู่อาศัยได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ เข้ามาปะปนกัน เพิ่มความมีระเบียบและความสวยงามให้แก่เมือง ทำให้เมืองเป็นบริเวณที่น่าอาศัย และเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ การวางผังเมืองจึงสรุปได้ว่าเป็น การวางแผนเพื่อพัฒนาเมืองทางด้านกายภาพให้เจริญเติบโตไปในแนวทางที่เราต้องการ

วัตถุประสงค์ของการวางแผนทางด้านกายภาพ และโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อที่จะให้การพัฒนาของสาขาต่าง ๆ เช่น การพัฒนาอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม บริการสังคม ฯลฯ ในพื้นที่อันเดียวกันสามารถประสานกันได้ในพื้นที่ได้ และประหยัดในการลงทุนและการจัดทำ ทำให้เกิดการกระจายการพัฒนาตามบริเวณพื้นที่ต่าง ๆ อย่างสมดุลย์ ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าผลลัพธ์ของการวางแผนด้านกายภาพ เพื่อให้ได้มาซึ่งเป้าหมายและการคาดคะเนของแต่ละสาขาตามนโยบายและแนวทางในการพัฒนาของเทศบาลหรือพื้นที่ ตลอดจนแนวทางและการเลือก การตั้งข้อกำหนดในการพัฒนาพื้นที่การจัดการชุมชนการวางแผนโครงสร้างพื้นฐาน พร้อมทั้งราคา การลงทุนในการพัฒนาที่ประหยัดและถูกต้องที่สุด

ความสำคัญของการวางแผนกายภาพ คือ กระบวนการของการวางแผนที่ได้คำนึงถึงปัญหาของสาขาต่าง ๆ (เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การบริหาร ทรัพยากรธรรมชาติ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ) เป็นอย่างดี และถ่ายทอดแนวความคิดและแผนของสาขาต่าง ๆ ออกมาเพื่อจัดทำโครงการทางด้านกายภาพ เช่น ถนน การใช้ที่ดิน ความหนาแน่นของอาคาร ความหนาแน่นประชากร ฯลฯ ต่อไป

### การบริหารการใช้ที่ดิน

การวางผังเมือง นอกจากจะเป็นกฎหมายแล้ว ยังเป็นแผนพัฒนาพื้นที่ที่มีหน่วยงานหลายหน่วยงานเกี่ยวข้อง และมีผลกระทบต่อประชาชนมาก การวางและจัดทำผังเมืองจึงจำเป็นต้องมีการสำรวจศึกษา วิเคราะห์วิจัยในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาในพื้นที่นั้น และต้องวิเคราะห์ว่าโครงการพัฒนาที่ตั้งอยู่บนพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งในชุมชนมีความเหมาะสมเพียงใด และมีผลกระทบต่อบริเวณโดยรอบรุนแรงเพียงใด (ไพบุลย์ ช่างเรีสน, 2531)

ในการบริหารที่ดินเขตเมืองที่มีความสับสน เช่น ในกรุงเทพมหานครการบริหารและการใช้นโยบายในการใช้ที่ดิน ย่อมสามารถแก้ปัญหาการเติบโตของเมืองอย่างไร้ขอบเขตได้ บริเวณใดที่มีการใช้ที่ดินไม่เหมาะสม จำเป็นต้องเร่งแก้ไขโดยเฉพาะในพื้นที่ชานเมืองที่ไม่มีระบบ การควบคุม ความเจริญเติบโตของเมืองและควบคุมการใช้ที่ดินได้อย่างเหมาะสม เพื่อให้ความเจริญของเมืองในพื้นที่ชานเมืองสามารถควบคุมได้และได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบ จะพบอยู่เสมอว่า มีการจัดสรรที่ดินบริเวณชานเมืองเป็นที่อาศัย ประเภทบ้านจัดสรร แล้วจะเรียกร้องให้รัฐจัดสาธารณูปโภคไปให้ ทั้ง ๆ ที่การที่จะลงทุนสาธารณูปโภคในพื้นที่ชานเมืองในลักษณะกระจายออกไป จะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณในการลงทุนสูงมาก เพื่อให้การเติบโตของชานเมืองควบคุมได้ รัฐกำหนดให้หน่วยบริหารพิจารณาในการอนุญาตให้แก่หมู่บ้านจัดสรรที่จะตั้งอยู่บริเวณชานเมือง ต้องจัดสร้างระบบสาธารณูปโภคขึ้นเอง แล้วจึงจะอนุญาตให้สร้างบ้านจัดสรร ส่วนในพื้นที่ชานเมืองใดที่รัฐต้องการให้เมืองขยายออกไป รัฐจะลงทุนสาธารณูปโภคให้เอง

ด้วยการควบคุมโดยให้สาธารณูปโภคมาเป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้ที่ดิน จะทำให้พื้นที่ชานเมืองมีการเติบโตอย่างเหมาะสมและเป็นระบบ (อิชฎางค์ ปาณิกบุตรและ เกียรติกุล เหลืองวัฒนะ, 2531)

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ภัทรีธา จิตเอื้ออารีย์ (2527) ได้ศึกษาเขตราชบุรีบูรณะ ซึ่งเป็นเขตชั้นกลางของกรุงเทพมหานครแต่มีสภาพพื้นที่และลักษณะการใช้ที่ดินคล้ายกับเขตชานเมืองอื่น ๆ พบว่า



ในอดีตเขตราชบุรีบูรณะ มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากพื้นที่เกษตรกรรมเป็นพื้นที่เมืองอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เนื่องจากการก่อสร้างถนนสุขสวัสดิ์ และถนนราชบุรีบูรณะ แต่หลังจากปี 2517 เป็นต้นมามีการเปลี่ยนแปลงช้าลง แต่มีแนวโน้มจะเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในอนาคต ทั้งนี้เนื่องจากผลกระทบจากภายนอกโดยเฉพาะด้านคมนาคม คือการสร้างทางด่วนสายท่าเรือ-ดาวคะนอง และโครงการขนส่งมวลชนขั้นที่ 1 ในปัจจุบันแม้ว่าเกษตรกรรมจะประสบปัญหาต่าง ๆ มากมาย แต่ยังคงการที่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมต่อไป เพราะมีรายได้สูง จึงได้มีการเสนอแนะให้มันโยบายการใช้ที่ดินให้ตรงตามสมรรถนะของดิน

อัญญา ค่ำ ปาณิกบุตร (2531) ได้ศึกษาถึงแนวทางการควบคุมการเจริญเติบโตของ กรุงเทพมหานครและความเหมาะสมในการใช้ที่ดินโดยกล่าวถึงในส่วนของการบริหารที่ดินเขตเมืองว่า การขยายเมืองโดยไม่มีข้อจำกัดส่งผลให้เกิดปัญหามาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ที่ดินไม่เหมาะสม ในพื้นที่ชานเมืองที่มีการขยายตัวของหมู่บ้านจัดสรร ส่งผลให้ประชาชนที่ไปอาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวประสบปัญหา เนื่องจากสาธารณูปโภค ไม่มีให้บริการ ดังนั้น รัฐไม่จำเป็นต้องให้การสนับสนุนสาธารณูปโภคในพื้นที่ที่ไม่ต้องการให้เมืองขยายไปในบริเวณนั้น ควรจะใช้สาธารณูปโภคเป็นเครื่องมือบังคับการใช้ที่ดินชานเมือง หากรัฐยังเข้าไปสนับสนุนสาธารณูปโภคต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก และเป็นการวิ่งตามปัญหา หากบริเวณใดที่ต้องการให้มีการขยายตัวควรมีการต่อรองกับหมู่บ้านจัดสรรว่าต้องจัดสร้างระบบสาธารณูปโภคเป็นของตนเอง และรัฐให้การสนับสนุนสาธารณูปโภคบางส่วน

ไพบุลย์ ช่างเรือน (2531) ได้ศึกษาการบริหารผังเมืองในประเทศไทย พบว่าการปฏิบัติตามผังเมืองที่กำหนดไว้นั้น เป็นสิ่งที่ละเอียดอ่อนเนื่องจากผังเมืองมีผลกระทบต่อสาธารณะและประชาชนมาก จนก่อให้เกิดความขัดแย้งและนำไปสู่ความล้มเหลวของผังเมืองดังกล่าว เพื่อที่จะให้ผังเมืองมีผลบังคับอย่างได้ผล ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมและมีบทบาทในการกำหนดผังเมือง ประชาสัมพันธ์ สาระสำคัญของผังเมืองให้ทุกฝ่ายทราบผลดีผลเสีย นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับผังเมือง ควรได้รับการฝึกอบรมให้เข้าใจในการบริหารผังเมือง

มนุชญ์ วัฒนโกเมธ (2529) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการจัดการชุมชนของหมู่บ้านจัดสรรในพื้นที่ชานเมืองกรุงเทพมหานครพบว่าประชาชนที่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรบางหมู่บ้านที่มีการรวมตัวกันเพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารหมู่บ้าน เพราะสามารถจัดการและบริหารสาธารณูปโภคในหมู่บ้านได้อย่างพอเพียงต่อความต้องการของประชาชนในหมู่บ้าน ได้เสนอแนะว่า กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการชุมชนและการบริหารในพื้นที่ตามลักษณะกฎหมายปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมกับพื้นที่ชนบท ไม่เหมาะสมกับชุมชนเมือง

สรุปได้ในภาพรวมว่า การใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสมในพื้นที่ชานเมืองกรุงเทพมหานคร เป็นผลจากการวางแผนการใช้ที่ดินและการปฏิบัติงานของหน่วยงานบริหารในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม ทำให้การใช้ที่ดินในพื้นที่ชานเมืองเกิดปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ขนาดเล็ก เช่น แขวง บางมด ดังนั้นการบริหารมีผลอย่างยิ่งต่อการจัดให้มีการใช้ที่ดินที่เหมาะสม

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย