

บทที่ 1

บทนำ



## ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่มีการเจริญเติบโตอย่างไม่หยุดยั้ง ซึ่งโตกว่าเมืองเชียงใหม่ที่เป็นเมืองอันดับสองถึง 50 เท่า และเป็นศูนย์กลางในทุกๆ ด้าน ระบบขนส่งและพลังงานมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น เกิดความแออัดของประชากรและกิจกรรมต่างๆ ส่งผลให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา เช่น ปัญหาการจราจร ปัญหามลภาวะเป็นพิษ ปัญหาสาธารณสุขโรคและสาธาณูปการไม่เพียงพอต่อความต้องการ เป็นต้น รัฐจึงมีนโยบายที่จะแก้ไขปัญหเหล่านี้ โดยส่งเสริมการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคโดยพยายามสนับสนุนให้มีเมืองหลักและเมืองรองในแต่ละภูมิภาค และให้สิทธิพิเศษต่างๆ เพื่อดึงดูดให้ภาคเอกชนไปลงทุนเพื่อสร้างความเจริญขึ้นมา โดยรัฐจัดเตรียมสาธารณูปโภคและสาธารณูปการไว้พร้อมแต่ยังมีปัญหาเกิดขึ้นโดย นายอุทิศ ขาวเอียร หัวหน้าฝ่ายวิเคราะห์ด้านกายภาพ สถาปนิกฯ กล่าวว่า “เมืองหลักบางเมือง เช่น ขอนแก่น ซึ่งไกลสุดกู่ การให้เอกชนไปลงทุน รัฐฯ จะต้องทำอะไรให้มากเหลือเกิน กลายเป็นว่าเราต้องเลี้ยงนายทุนไป” ซึ่งทำให้นโยบายนี้ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เอกชนไม่สนใจที่จะไปลงทุนเพราะ ไม่คุ้มค่าเมื่อเทียบกับการลงทุนในภาคมหานคร รัฐบาลจึงหันกลับมาสนใจที่จะพัฒนาพื้นที่ใกล้กับกรุงเทพมหานคร และจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้เน้นการพัฒนากรุงเทพฯ และปริมณฑลนั้น จึงทำให้แนวคิดในการสร้างเมืองใหม่มีความสำคัญขึ้นมา

การสร้างเมืองใหม่เริ่มมีตั้งแต่สมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ประเทศอังกฤษ เพราะผลจากสงครามทำให้เมืองหลายแห่งถูกทำลายเสียหาย ต้องมีการสร้างขึ้นใหม่ ประกอบกับความต้องการที่จะระบายความแออัดของประชากรจากกรุงลอนดอน ปัจจุบันในต่างประเทศได้เลิกให้ความสนใจและส่งเสริมนโยบายนี้แล้ว เนื่องจากเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากมายมหาศาล และไม่มีหลักประกันใดบอกว่า เมืองใหม่ที่สร้างขึ้นมาจะประสบผลสำเร็จที่คาดไว้หรือไม่ สำหรับประเทศไทย แนวความคิดที่เกี่ยวกับเมืองใหม่คือ การวางโครงการการพัฒนาที่ดิน ที่มีการกำหนดระยะเวลา ปริมาณการให้บริการ ชัดจำกัดของประชากร รวมทั้งการจัดสรรที่ดินว่าตรงไหนควรจะเป็นเขตที่อยู่อาศัย การค้า อุตสาหกรรม หรือที่โล่งว่าง ให้เหมาะสมกัน แต่ที่สำคัญคือ การคำนึงถึงการจัดให้มีเศรษฐกิจที่เลี้ยงตัวเอง

สำหรับเมืองใหม่ในประเทศนั้นสร้างขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์หลักคือ ให้เป็นเมืองที่ช่วยลดความแออัด แบ่งเบาปัญหาจากเมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร ซึ่งนับว่าเป็นเมืองใหม่ประเภทเมืองบริวาร (Satellite Town) ซึ่งจะตั้งอยู่ตามชานเมือง โดยมีระบบเศรษฐกิจที่ต้องพึ่ง

พาและเชื่อมโยงกับเมืองใหญ่ โดยเริ่มแรกนั้น รัฐบาล ได้กำหนดนโยบายการสร้างเมืองใหม่ตาม แนวถนนสายหลักที่เข้าสู่กรุงเทพฯ ได้แก่ ถนนพหลโยธิน ถนนบางนา-ตราด และถนนเพชร เกษมกับถนนธนบุรี-ปากท่อ เมืองใหม่แห่งแรกคือ เมืองใหม่นวนคร แถบชารเมืองรังสิต ซึ่งเริ่ม โครงการตั้งแต่ พ.ศ.2521 บนพื้นที่ประมาณ 4,000 ไร่ มีวัตถุประสงค์ให้เป็นเมืองนิคมอุตสาหกรรม ที่สมบูรณ์ในตัวเอง แต่ก็ประสบปัญหาหลายอย่าง เช่น การจัดสาธารณูปโภคและ สาธารณูปการไม่เพียงพอ แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมเดินทางมาจากที่อื่น สำหรับประชาชนที่ อาศัยอยู่ในเขตเมืองใหม่ส่วนใหญ่ทำงานนอกเขตเมืองใหม่ สำหรับเมืองใหม่บางพลีเป็นเมืองที่ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและการเคหะแห่งชาติร่วมกันจัดตั้งขึ้นบนเนื้อที่ 4,469 ไร่ ตั้งแต่ปี 2519 ซึ่งตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ให้เป็นเมืองบริวารของกรุงเทพมหานครที่มีทุกสิ่ง ทุกอย่างเพียบพร้อมทั้งด้านที่อยู่ แหล่งงาน ย่านอุตสาหกรรม การค้า สาธารณูปโภคและ สาธารณูปการ เพื่อให้ประชาชนที่อยู่ในเมืองใหม่นี้ดำเนินชีวิตและประกอบอาชีพภายในเมืองใหม่ มีความเกี่ยวโยงกันระหว่างคน-แหล่งงาน และเพื่อเป็นสื่อจูงใจสำหรับนักลงทุนในย่านอุตสาหกรรม และการค้า ซึ่งถ้าโครงการนี้ประสบความสำเร็จจะช่วยลดปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย ปัญหาการจราจร ปัญหาการจัดระบบของเมืองของกรุงเทพฯ ได้ แต่โครงการนี้จะเสร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่ยังไม่เป็นที่แน่ชัด เพราะขณะนี้โครงการยังอยู่ในวาระที่ 1 ซึ่งมีการพัฒนาที่ไปบาง ส่วนเท่านั้น และกำลังดำเนินการหาความเป็นไปได้ในการพัฒนาที่ระยะที่ 2 ซึ่งจากการพัฒนาที่ ดินในวาระที่ 1 นั้น จากการสำรวจเบื้องต้นพบว่า ประชากรส่วนใหญ่ยังคงทำงานในกรุงเทพฯ อยู่ รวมถึงทางด้านการศึกษาดูด้วย ซึ่งยังคงมีการเดินทางเพื่อไปศึกษาในโรงเรียนที่อยู่ไกลออกไปจาก เมืองใหม่ จึงเป็นที่น่าสนใจว่า เมืองใหม่บางพลีแห่งนี้ จะช่วยลดปัญหาการเดินทางได้จริงหรือไม่ หรือยิ่งทำให้เป็นการเพิ่มปริมาณการจราจรมากขึ้นและจากการพัฒนาที่ดินไปบางส่วนนั้นประสบ ผลสำเร็จในด้านต่างๆ เช่น คุณภาพชีวิต ที่อยู่อาศัย แหล่งงาน ฯลฯ หรือไม่อย่างไร มีปัญหาเกิดขึ้นหรือไม่ ซึ่งเป็นที่สนใจในการศึกษาประเด็นต่างๆ เหล่านี้ เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการแก้ไขปัญหามือของเมืองใหม่และเป็นแนวทางสำหรับการสร้างเมืองใหม่แห่งอื่นต่อไป

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาความเป็นมาและการดำเนินการของโครงการเมืองใหม่บางพลี
- 2) เพื่อศึกษาลักษณะการใช้ที่ดิน ประชากร เศรษฐกิจ และสังคมของประชากรในพื้นที่ศึกษา
- 3) เพื่อศึกษาลักษณะการเดินทางเพื่อการประกอบอาชีพ การศึกษา และเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ
- 4) เพื่อศึกษาผลกระทบของโครงการเมืองใหม่บางพลีที่เกิดขึ้น

5) เพื่อประเมินวัตถุประสงค์การสร้างเมืองใหม่บางพลีและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาของเมืองใหม่บางพลี เพื่อเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาสำหรับการสร้างเมืองใหม่แห่งอื่นๆ ต่อไป

#### ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาเพื่อประเมินความสำเร็จของโครงการเมืองใหม่บางพลี มีขอบเขตการศึกษาดังนี้

- 1) ด้านพื้นที่ (Study Area) ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดภายในโครงการเมืองใหม่บางพลี โดยแบ่งพื้นที่ออกเป็นโซน (Zone) ตามการใช้ที่ดินและศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างโซนต่างๆ
- 2) ด้านเนื้อหา (Content) จะศึกษาถึงปัจจัยทางด้านต่างๆ ที่มีผลต่อการศึกษาลักษณะและผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยสามารถบอกได้ว่าโครงการเมืองใหม่บางพลีเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่

#### ขั้นตอนการศึกษา

- 1) ศึกษาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับหลักการ แผนงาน และรายละเอียดของโครงการเมืองใหม่บางพลี
- 2) รวบรวมข้อมูลต่างๆ จากเอกสารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสถานที่ราชการในเมืองใหม่บางพลี
- 3) ศึกษาสภาพปัจจุบันภายในพื้นที่ด้านการใช้ที่ดิน ลักษณะประชากร เศรษฐกิจ สังคมและการบริการชุมชน โดยทำการศึกษาดังนี้
  - 3.1) การสำรวจภาคสนาม โดยการสำรวจสภาพจริงของเมืองใหม่บางพลี ซึ่งจะทำการศึกษาสังเกตสภาพแวดล้อมทางกายภาพทั่วไป
  - 3.2) การออกแบบสอบถาม โดยขั้นตอนดังนี้
    - ก. การสร้างแบบสอบถาม กำหนดรายละเอียดของแบบสอบถามออกเป็น 4 ตอนคือ ตอนที่ 1 จะเป็นคำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้อยู่อาศัยและการครอบครองที่อยู่อาศัย ระยะเวลาในการอยู่อาศัยและการประเมินชุมชนโดยรวม ตอนที่ 2 เป็นคำถามเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ตอนที่ 3 เป็นคำถามเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภคและสาธารณูปการในโครงการ ตอนที่ 4 เป็นคำถามเกี่ยวกับการอยู่ร่วมกันในชุมชน
    - ข. กำหนดกลุ่มตัวอย่าง โดยประชากรเป้าหมายที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ หัวหน้าครัวเรือนหรือคู่สมรสที่อาศัยอยู่ในโครงการเมืองใหม่บางพลีวาระที่ 1 ซึ่งจากจำนวน

ตารางที่ 1.1 ปัจจัยทางด้านต่าง ๆ ที่ทำการศึกษาการประเมินความสำเร็จของโครงการเมืองใหม่บางพลี

ปัจจัยหลัก	ลักษณะของปัจจัย	องค์ประกอบของปัจจัย
ปัจจัยเกี่ยวกับผู้อยู่อาศัย	สถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เพศ</li> <li>- อายุ</li> <li>- สถานภาพสมรส</li> <li>- ระดับการศึกษา</li> <li>- จำนวนสมาชิกและจำนวนครอบครัว</li> <li>- รายได้</li> <li>- อาชีพ</li> <li>- สถานที่และการเดินทางไปทำงาน</li> <li>- ระยะเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทาง</li> </ul>
	ปัจจัยอื่น ๆ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การครอบครองที่อยู่อาศัย</li> <li>- ระยะเวลาการอยู่อาศัย</li> <li>- การอยู่ร่วมกันในชุมชน</li> <li>- ที่อยู่อาศัยในอดีต</li> <li>- การเดินทางเพื่อประกอบกิจกรรมนอกเมืองใหม่</li> </ul>
ปัจจัยเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	ลักษณะทางกายภาพ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- รูปแบบและขนาดของอาคาร</li> <li>- การต่อเติมอาคาร</li> <li>- สภาพแวดล้อมบริเวณที่อยู่อาศัย</li> </ul>
ปัจจัยเกี่ยวกับการบริการชุมชน	สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ระบบถนนและทางเท้า</li> <li>- ระบบการระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วม</li> <li>- ระบบไฟฟ้า</li> <li>- ระบบน้ำใช้</li> <li>- ระบบโทรศัพท์</li> <li>- ระบบจัดเก็บขยะ</li> <li>- บริการขนส่งมวลชน</li> <li>- บริการการศึกษา</li> <li>- บริการกีฬา สนามเด็กเล่น</li> <li>- สวนสาธารณะ ที่โล่งว่าง</li> <li>- บริเวณพาณิชยกรรมและร้านค้า</li> <li>- ตลาดสด</li> <li>- สถาบันราชการ</li> <li>- บริการไปรษณีย์</li> </ul>

ประชากรที่อาศัยอยู่ในเคหะชุมชนเมืองใหม่บางพลี วาระที่ 1 รวมทั้งสิ้นประมาณ 5,095 หน่วย ในการสุ่มตัวอย่างจะทำการสุ่มโดยวิธีกำหนดสัดส่วน (Proportionate Sampling) มีขนาดของกลุ่มตัวอย่างประมาณร้อยละ 5.0 ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมด ซึ่งได้จำนวนตัวอย่างสำหรับการศึกษา ประมาณ 250 ตัวอย่าง และเพื่อให้การสุ่มตัวอย่างเป็นกลุ่มตัวแทนประชากรของพื้นที่โครงการ จึงใช้การสุ่มแบบแบ่งกลุ่ม (Cluster Sampling หรือ Area Sampling) เป็น 5 กลุ่มใหญ่ ซึ่งจำแนกตามประเภทบ้านที่อยู่อาศัยในโครงการ เพื่อให้ได้รับคำตอบจากกลุ่มตัวแทนนี้กระจายทั่วบริเวณโครงการ

ค. ทำแบบสอบถามไปทำการทดสอบขั้น Pre-test กับผู้อยู่อาศัยในบ้านทุกประเภทๆ ละ 5 ตัวอย่าง รวมทั้งสิ้น 25 ตัวอย่าง และนำผลจากการ Pre-test นำไปปรับปรุงตลอดจนแก้ไขข้อความเพื่อนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้อง

ง. ทำการสัมภาษณ์แบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่างจำนวน 250 คน โดยทำการสัมภาษณ์ผู้อยู่อาศัยตามแบบสอบถามด้วยตัวเองทั้งหมด เพื่อให้ได้คำตอบที่ตรงประเด็นตามต้องการ

4) การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม โดยการบรรยายถึงลักษณะของประชากรในแต่ละประเภทของที่อยู่อาศัยในด้านต่างๆ ตามแบบสอบถามและวิเคราะห์สภาพปัจจุบันและผลกระทบที่เกิดขึ้นในโครงการเมืองใหม่บางพลี

5) ประเมินความสำเร็จของโครงการเมืองใหม่บางพลี จากวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

6) สรุปผลการศึกษาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขสำหรับเมืองใหม่บางพลีและสำหรับการสร้างเมืองใหม่ในอนาคต

#### แหล่งที่มาของข้อมูล

1) ข้อมูลปฐมภูมิ ซึ่งได้จากการสังเกตการณ์ สัมภาษณ์ และการออกแบบสอบถามประชาชนที่อยู่ในเมืองใหม่บางพลี

2) ข้อมูลทุติยภูมิ ข้อมูลที่รวบรวมเป็นเอกสารแล้วจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น

- สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี
- การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- การเคหะแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย
- สำนักงานสุขาภิบาลกิ่งอำเภอเสาธง
- ที่ว่าการอำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ

### ข้อจำกัดในการศึกษา

1) ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่เป็นผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเข้ามาอยู่อาศัยในโครงการเมืองใหม่บางพลีในลักษณะชั่วคราวคือ เป็นผู้เช่าและมองสภาพการตั้งถิ่นฐานของงานในโครงการเป็นเพียงที่พักพิงชั่วคราว ทำให้การรับรู้ ความสนใจและความรู้สึกรับผิดชอบต่อชุมชนน้อยกว่าผู้เป็นเจ้าของบ้าน

2) ความแตกต่างกันของข้อมูล ตามที่รวบรวมได้จากแหล่งที่เก็บข้อมูล หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ไม่สามารถตรวจสอบกับพื้นที่จริงได้ แต่อย่างไรก็ตามสำหรับการศึกษาในครั้งนี้ข้อมูลจากหน่วยงานราชการจะถือว่าเป็นข้อมูลที่ถูกต้องมากที่สุด

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

- 1) ทำให้ทราบถึงสภาพปัจจุบันที่เกิดขึ้นในเมืองใหม่บางพลี
- 2) ทำให้ทราบถึงทัศนคติของผู้อยู่อาศัยที่มีต่อชุมชน
- 3) ทำให้ทราบถึงข้อดีและข้อเสียของโครงสร้างภายในเมืองใหม่บางพลี
- 4) ผลของการศึกษาสามารถใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในเมืองใหม่บางพลี และเป็นแนวทางในการวางผังวาระที่ 2 ของเมืองใหม่บางพลีเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันต่อไป