



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับเริ่มตั้งแต่ได้มีการเลือกที่ตั้งราชธานีของประเทศไทย ตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก รัชกาลที่ 1 แห่งราชวงศ์จักรี เป็นต้น กรุงเทพมหานครนับเป็นชัยภูมิอันดีเลิศ เป็นพื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์ เป็นคู่ข้าวคู่น้ำของประเทศ สภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำขนาดใหญ่ของแม่น้ำเจ้าพระยา เมื่อถึงฤดูน้ำหลาก สภาพพื้นที่โดยทั่วไปจะถูกน้ำท่วมขัง ดังจะสังเกตเห็นถึงความชาญฉลาดของบรรพบุรุษไทยที่ได้ออกแบบเรือนไทย เป็นเรือนประจำชาติเป็นเอกลักษณ์ของประเทศไทย ลักษณะของเรือนเป็นเรือนไม้ ยกพื้นสูง โดยวัตถุประสงค์เพื่อการพ้นจากสภาพน้ำท่วมในช่วงฤดูแล้ง การเดินทางติดต่อกันใช้เส้นทางคมนาคมทางน้ำเป็นหลัก มีเรือ ท่าจอดเทียบเรือ และเรือขาวอื่นๆอีกมากที่เกี่ยวข้องกับน้ำ ครั้นฤดูน้ำหลากเข้าสู่พื้นที่ราบ เป็นการนำพาเอาตะกอนของแร่ธาตุที่มีคุณค่าต่อการกสิกรรมมาทับถมในพื้นที่สวน ไร่ นา ของประเทศ ก่อให้เกิดความอุดมสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยสามารถเพาะปลูกพืชได้หลายประเภท ยอดผลผลิตสูงจนเป็นที่เลื่องลือไปทั่วโลก โดยการตรวจสอบย้อนหลังสมัยก่อน ประเทศไทยได้ทำการค้าขายกับต่างประเทศมาโดยตลอด และถือเป็นพืชเศรษฐกิจหลักของประเทศไทย การปลูกสร้างอาคารบ้านเรือนของประเทศไทย เท่าที่เคยมีบันทึกในประวัติศาสตร์ที่ชาวต่างประเทศได้เข้ามาค้าขายกับประเทศไทย ได้เคยกล่าวถึงกรุงเทพมหานครไว้ว่า "กรุงเทพมหานคร เป็นเสมือนดังเวนิสตะวันออกของโลก" เลยทีเดียว

จากภาพการเลือกที่ตั้งถิ่นฐานของเมืองกับความสัมพันธ์กับลักษณะภูมิประเทศและวิถีชีวิตของคนไทยเดิม จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าสภาพพื้นที่ของกรุงเทพมหานครเป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำ ภายหลังจากการมีการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะกรุงเทพมหานครเข้าสู่โลกในสมัยใหม่ โดยการนำถนนมาแทนที่คลองและใช้สำหรับเป็นทางคมนาคมหลัก รูปแบบของยานพาหนะในการขนส่งเปลี่ยนไป จากเรือเปลี่ยนมาเป็นรถที่วิ่งบนถนน สภาพโครงข่ายของการระบายน้ำของกรุงเทพมหานครเริ่มถูกทำลายไปโดยการถมคลองเป็นถนน ซึ่งพบเห็นได้หลายสายในกรุงเทพมหานคร เช่น ถนนพระราม 4 ถนนพญาไท เป็นต้น และเริ่มมีการทำท่อระบายน้ำเพื่อมาทดแทนระบบการระบายน้ำตามธรรมชาติด้วยคูคลองเดิม สภาพการเปลี่ยนแปลงนี้เริ่มต้นจากบริเวณศูนย์กลางของเมือง และกระจายออกเป็นวงกว้างจนถึงปัจจุบัน ระบบการระบายน้ำที่นำมาใช้ ต้องอาศัยเงินงบประมาณอย่างมหาศาล แต่มีความจำเป็นต้องจัดทำ เพราะระบบระบายน้ำตามธรรมชาติเดิมได้สูญเสียประสิทธิภาพไปแล้ว

สภาพของการเปลี่ยนแปลงพื้นที่จากพื้นที่ว่าง พื้นที่เกษตรกลายเป็นพื้นที่เมือง ได้ขยายตัวออกอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะ ในช่วงหลังจากปี พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา การรุกล้ำขยายตัวของพื้นที่เมืองยิ่งขยายอย่างรวดเร็วตามกระแสของความเปลี่ยนแปลงของโลก ในขณะที่ "น้ำ" ยังคงมีอยู่เหมือนเดิม และไหลบ่ามาทุกช่วงฤดูปีน้ำหลาก เมื่อน้ำหลากเข้าสู่พื้นที่ที่เป็นเมือง ราษฎรซึ่งประมาณในการเร่งสูบน้ำออกจากที่หนึ่งไปปล่อยอีกที่หนึ่ง และน้ำก็ไหลกลับเข้ามาให้สูบน้ำใหม่ เป็นอย่างนี้อยู่ระยะหนึ่ง เป็นการแก้ปัญหาในปลายเหตุที่ได้เร่งทำกันในขณะที่นั้น เป็นเพราะยังไม่เข้าใจว่า น้ำที่ไหลบ่าเข้ามาท่วมพื้นที่เมืองมาจากไหน มีปริมาณเท่าไร และจะไหลไปในทิศ

ทางใด (ตัวชี้วัดหนึ่งที่น่านำมาใช้ในช่วงหลัง คือ การเทียบเคียงค่าระดับความสูงของพื้นที่กับระดับน้ำทะเลปานกลาง (รทก.)

กรุงเทพมหานครในปัจจุบันนี้มีสภาพของการใช้ที่ดินที่แตกต่างไปจากครั้งเมื่อเริ่มสร้างกรุง คือมีพื้นที่ส่วนที่เป็นพื้นที่เมืองที่ไม่ต้องการให้น้ำท่วมถึงได้เป็นสัดส่วนที่มากกว่าพื้นที่ที่ยอมให้น้ำท่วมถึงได้ แต่ที่สำคัญ "น้ำ" ก็ยังคงเดิมและไหลป่ามาท่วมพื้นที่เดิมตามคาบเวลาที่แตกต่างกัน ปัญหาให้น้ำท่วมกรุงเทพมหานครจึงไม่ใช่เป็นปัญหาใหม่ที่คอยมองหาวิธีเข้าไป แต่หากเป็นปรากฏการณ์เดิมที่เคยเกิดขึ้น เป็นร้อยเป็นพันปี ก่อนที่จะสถาปนากรุงเทพมหานคร

ในปี พ.ศ. 2518,2526 ได้เกิดน้ำท่วมใหญ่เข้าสู่พื้นที่เมืองของกรุงเทพมหานคร นับเป็นปรากฏการณ์น้ำท่วมที่ส่งผลกระทบต่อประเทศเป็นอย่างมาก มีค่าความสูญเสียที่มีผู้ประเมินไว้ไม่ต่ำกว่า 6,000ล้านบาท (ในขณะนั้น) ต่อครั้ง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ทรงเล็งเห็นถึงความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดขึ้น จึงได้ทรงดำริจัดทำโครงการคันกันน้ำตามพระราชดำริ เมื่อ พ.ศ. 2526 เพื่อเป็นการชะลอน้ำจากแหล่งน้ำไว้ก่อน ไม่ให้ไหลป่าเข้ากรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะน้ำที่มาจากทุ่งราบตะวันออกและตะวันออกเฉียงเหนือของ

กรุงเทพมหานคร และปัจจุบันได้รวมเรียกชื่อว่าโครงการแก้มลิง วัดตุประสงค์ในการจัดทำ เพื่อการป้องกันน้ำท่วมกรุงเทพมหานคร และกำหนดพื้นที่ระบุน้ำในผังเมืองรวม พ.ศ. 2518 ในส่วนพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมด้านทิศตะวันออกของกรุงเทพมหานคร (ครอบคลุมพื้นที่ศึกษาทั้งหมด) และประกาศข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2525 เรื่องการห้ามปลูกสร้างอาคารบางประเภท เพื่อเป็นการควบคุมการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวอีกชั้นหนึ่ง แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้ว ข้อกำหนดกฎหมายที่มีผลบังคับใช้จะสามารถเข้าควบคุมความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ในพื้นที่จริงหรือไม่ ยังเป็นสิ่งที่น่าสงสัย เพราะในปี พ.ศ. 2535 กรุงเทพมหานคร ได้ถูกน้ำท่วมใหญ่ ซึ่งเป็นน้ำที่ไหลป่ามาจากทุ่งตะวันออกนี้อีกครั้ง ประกอบกับฝนที่ตกเป็นระยะเวลายาวนาน สภาพกรุงเทพมหานครจมอยู่ภายใต้ น้ำเป็นระยะเวลานาน แต่เป็นที่น่ายินดีว่า สภาพน้ำท่วมเป็นการท่วมพื้นที่กรุงเทพมหานครในบางส่วนกลางเท่านั้น ยังไม่รุกกล้าเข้าท่วมพื้นที่ส่วนใน ซึ่งเป็นพื้นที่เศรษฐกิจหลัก ระดับประเทศ แต่ค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นก็มีมูลค่ามหาศาลนับหมื่นล้านบาท (ทั้งๆที่มีพื้นที่สำหรับการชะลอน้ำ และระบายน้ำอยู่ในผังเหมือนเดิม

ความสำคัญของปัญหาในการวิจัยนี้ คือ พื้นที่อนุรักษ์ ชนบทและเกษตรกรรมฝั่งตะวันออกของกรุงเทพมหานคร จะยังคงมีความเหมาะสมที่จะกำหนดเป็นพื้นที่ควบคุมต่อไปหรือไม่ กฎหมายที่ควบคุมการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินมีผลในทางปฏิบัติจริงอย่างไรบ้าง และการดำเนินการในอนาคตที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ศึกษานี้จะมีแนวทางอย่างไร

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1.2.1 ศึกษาลักษณะธรรมชาติและการตั้งถิ่นฐานที่เป็นอยู่ของพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ด้านทิศตะวันออกของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร
- 1.2.2 ศึกษาปัจจัยและมาตรการต่างๆ ที่ด้านการแพร่กระจายตามกระแสการขยายตัวออกจากชานเมืองของกรุงเทพมหานคร ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในเขตพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม

- 1.2.3 วิเคราะห์ความเหมาะสมและศักยภาพของการใช้ที่ดิน ในพื้นที่เขตอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม และพื้นที่เกษตรกรรมที่เกี่ยวข้อง บริเวณด้านทิศตะวันออกของผังเมืองรวมกรุงเทพฯ เปรียบเทียบกับข้อจำกัดการใช้ที่ดินและบทบาทหลักด้านการหนอง และการผันน้ำในโครงการป้องกันน้ำท่วม กรุงเทพมหานคร
- 1.2.4 เสนอแนะแนวทางการปรับปรุงนโยบาย แผนงานและมาตรการที่เหมาะสมกับสภาพการพัฒนา ชานเมืองกรุงเทพมหานครโดยรวม และโดยเฉพาะกับสถานการณ์การพัฒนาในพื้นที่บริเวณนี้ในอนาคต

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงความเหมาะสมในการกำหนดพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ด้านทิศตะวันออกของกรุงเทพฯ เฉพาะในพื้นที่เท่านั้น การศึกษามุ่งเน้นให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบที่เกิดจากการประกาศใช้ผังเมืองรวมและข้อกำหนดการใช้ที่ดินในพื้นที่ศึกษา รวมทั้งการวิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างข้อกำหนดกฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจริง เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงและกำหนดการใช้ที่ดินและมาตรการที่จะมีผลต่อการกำหนดใช้ที่มีผลอย่างจริงจัง

1.4 ขั้นตอนและวิธีการศึกษา

1.4.1 ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีและตัวอย่างของการใช้ที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม รวมทั้งมาตรการต่างๆที่ได้มีการใช้และควบคุม

1.4.2 เก็บรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นดังต่อไปนี้

- 1) ศึกษาองค์ประกอบของพื้นที่ในลักษณะทางกายภาพเช่น สภาพที่ตั้ง ลักษณะทางภูมิศาสตร์ การใช้ที่ดิน การใช้ประโยชน์จากอาคารที่ปลูกสร้าง และกิจกรรมต่างๆที่มีความสำคัญ ในพื้นที่ศึกษา
- 2) ศึกษาวิวัฒนาการของแผนงานและมาตรการต่างๆ ที่ตอบสนองต่อนโยบายและเจตนารมณ์ของผังเมืองรวมในพื้นที่ศึกษา และปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาต่างๆที่ได้มีการกำหนดใช้
- 3) ศึกษาการเปลี่ยนแปลงของการใช้ที่ดินในพื้นที่ศึกษาในช่วงระยะเวลาต่างๆโดยครอบคลุมถึงการใช้ที่ดินที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน

1.4.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

- 1) วิเคราะห์ศักยภาพของพื้นที่ศึกษาในด้านต่างๆที่สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริงของพื้นที่
- 2) วิเคราะห์มาตรการและปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในพื้นที่ศึกษา
- 3) วิเคราะห์ปัญหาและความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้น
- 4) วิเคราะห์ปัญหา สาเหตุและอุปสรรคของการกำหนดใช้มาตรการต่างๆในพื้นที่ศึกษา

1.4.4 การสังเคราะห์ข้อมูล

- 1) การคาดการณ์แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของพื้นที่ศึกษาในอนาคต
- 2) คาดการณ์ปัญหาที่จะเกิดขึ้นและผลกระทบต่อพื้นที่รอบข้าง
- 3) สรุปผลการศึกษา

1.4.5 เสนอแนะแนวความคิดด้านนโยบาย แผนงานและมาตรการที่มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่

1.5 แหล่งที่มาของข้อมูล

1.5.1 ข้อมูลปฐมภูมิ ได้จากการศึกษาภาคสนาม การออกสำรวจพื้นที่ ออกแบบสอบถาม และสัมภาษณ์

1.5.2 ข้อมูลทุติยภูมิ ได้จากการรวบรวมข้อมูลสถิติ เอกสาร แผนที่ รายงานจากหน่วยงานต่างๆ เช่น

- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
- กรมทรัพยากรธรณี
- กรมพัฒนาที่ดิน
- กรมเจ้าท่า
- กรมที่ดิน
- กรมอุตุนิยมวิทยา
- กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม
- กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- กระทรวงอุตสาหกรรม
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร
- สำนักนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร
- สำนักพัฒนาชุมชน
- สำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร
- สำนักงานโยธาพื้นที่คลองสามวา หนองจอก มีนบุรี ลาดกระบัง
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ
- การเคหะแห่งชาติ
- ฯลฯ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาคือจะช่วยให้เกิดความเข้าใจถึงสภาพที่เป็นอยู่จริงของพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมด้านทิศตะวันออกของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พฤติกรรมของการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและปัจจัยต่างๆที่มีผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อม อีกทั้งจะชี้ให้เห็นถึงความเหมาะสมของการกำหนดนโยบาย แผนงานและมาตรการต่างๆที่รัฐกำหนดให้ใช้ในพื้นที่นี้ รวมทั้งความสัมฤทธิ์ผลของแผนงานและมาตรการต่างๆ ในการศึกษาครั้งนี้จะช่วยให้เห็นถึงแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน ปัญหาและอุปสรรคต่างๆและความรุนแรงของผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น รวมทั้งข้อเสนอแนะทางด้านนโยบายและแผนงานและมาตรการที่จะมีความสอดคล้องและเหมาะสมของพื้นที่ อีกทั้งผลการศึกษาในครั้งนี้ยังสามารถนำไปปรับประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงผังการใช้ที่ดิน แผนงานและมาตรการประกอบผังของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครที่จะมีการปรับปรุงทุกระยะ 5 ปีในครั้งต่อไป