

สรุปและข้อเสนอนะ

พื้นที่เขตหนองจอกวิวัฒนาการจากพื้นที่ที่รกร้างว่างเปล่า รัชกาลที่ 4 โปรดเกล้าฯ ให้ขุดคลองแลบแลบเพื่อประโยชน์ทางด้านยุทธศาสตร์ จากปลายคลองพระโขนงไปบรรจบกับ คลองบางขนาก ที่จังหวัดฉะเชิงเทรา และได้อพยพชาวไทยมุสลิมจาก 7 หัวเมืองภาคใต้มาตั้ง รกรากทำกิน ในระยะเวลาใกล้เคียงกันก็ได้อพยพชาวลาวที่กวาดต้อนมาให้มาทำกินบริเวณคลอง แล่นแลบเช่นเดียวกัน ต่อมาได้มีการตั้งบริษัทอุบลยามขึ้น และได้รับสัมปทานให้ขุดคลองต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการเกษตรกรรม จึงมีผู้อพยพจากที่อื่น ๆ เข้าไปตามลำคลอง เพื่อตั้งถิ่นฐาน ทำมาหากินกระจายอยู่ทั่วไป ในบริเวณท้องที่ที่สมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย รัชกาลที่ 2 โปรดเกล้าฯ ให้สร้างวัดวาอาราม ชาวไทยมุสลิม ก็สร้างมัสยิดเพื่อประกอบพิธีทางศาสนา เมื่อมีประชากรมากขึ้น ทางราชการได้ยกฐานะขึ้นเป็น อำเภอเมื่อ พ.ศ. 2440

เขตหนองจอกตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงของกรุงเทพมหานคร มีพื้นที่ประมาณ 236.216 ตารางกิโลเมตร เป็นเขตหนึ่งใน 3 เขตของพื้นที่ชานเมือง ชันนอกฝั่งตะวันออก แบ่งการ ปกครองออกเป็น 8 แขวง 93 หมู่บ้าน สังกัดระเทศเป็นที่ยอมรับ ประกอบด้วยคลอง ตามธรรมชาติและคลองขุดมากมาย มีอากาศแบบร้อนชื้น ลมรพัดเย็นเหมาะสำหรับ การปลูกข้าว สังกัดการตั้งถิ่นฐานของประชากรเกาะอยู่ตามริมคลองลำน้ำสำคัญ ๆ มีลักษณะ การใช้ประโยชน์ที่ดินมากกว่าร้อยละ 80 เพื่อทำการเกษตรกรรม

ในปี พ.ศ. 2527 เขตหนองจอกมีประชากรประมาณ 54,952 คน ความหนาแน่น ประชากร 232 คน/กม.² อยู่ในแขวงกระทุ่มรายมากที่สุด คือประมาณ 12,770 คน รองลงมา ได้แก่ แขวงหนองจอก และแขวงโคกแฝด มีอัตราการเพิ่มของประชากรประมาณ ร้อยละ 1.70 และร้อยละ 1.92 ต่อปี ในช่วงปี พ.ศ. 2519-2522 และ พ.ศ. 2522-2527 ตามลำดับ แขวง ที่มีอัตราการเพิ่มประชากรสูงสุด ได้แก่ แขวงโคกแฝด

ประชากรร้อยละ 80 ประกอบอาชีพเกษตรกรรม การค้าและบริการจะมีลักษณะกระจุกตัวอยู่ที่ศูนย์กลางของเขต ซึ่งจะมีตลาดสด ธนาคาร ร้านค้าวัสดุและอุปกรณ์จำเป็นต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ปี พ.ศ. 2528 เขตหนองจอก มีรายรับประมาณ 2.79 ล้านบาทเฉลี่ยประมาณ 50.73 บาท ต่อประชากร 1 คน น้อยกว่าเขตชานเมืองข้างเคียงประมาณ 3.86 เท่า และน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับเขตอื่น ๆ ทั้งหมดของกรุงเทพมหานคร

ระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ประกอบด้วย ถนนสายหลักและสายรองประมาณ 19 สาย เชื่อมต่อภายในเขตและพื้นที่ข้างเคียง การคมนาคมทางน้ำเดิมมีความสำคัญอย่างยิ่ง แต่ได้ลดบทบาทลงอย่างมาก แต่ยังคงความสำคัญในด้านเกษตรกรรม และแหล่งอาหาร การขนส่งสาธารณะมีรถประจำทางของ ขสมก. เพียงสายเดียว เชื่อมต่อระหว่างเขตหนองจอกกับเขตมีนบุรี การบริการสาธารณสุข มีโรงพยาบาลชุมชน 1 แห่ง ศูนย์บริการสาธารณสุข 8 แห่ง มีโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร ระดับ ป.1-ป.6 37 แห่ง มีโรงเรียนสังกัดกรมสามัญระดับ ม.1-ม.6 1 แห่ง โรงเรียนเอกชน 5 แห่ง สัตว์วันครูต่อนักเรียน 1:14 การให้บริการด้านไฟฟ้า มีบริการทั่วถึงทุกชุมชน แต่บริการประปาและโทรศัพท์มีบริการบริเวณศูนย์กลางชุมชน และพื้นที่ใกล้เคียงเท่านั้น

กรุงเทพมหานคร เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากความเป็นศูนย์กลางของการบริหารราชการแผ่นดิน ศูนย์กลางของการค้าบริการและอุตสาหกรรม รวมทั้งการศึกษาศิลปวัฒนธรรมต่าง ๆ ทำให้ประชากรและผลผลิตจากภูมิภาคต่าง ๆ หลังไหลเข้าสู่กรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะหลังปี พ.ศ. 2500 ซึ่งเป็นช่วงที่จะใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ แผนแรก การเติบโตของเมืองในรูปการ Urbanization จะแพร่ขยายจากเขตชั้นในเข้าสู่เขตชั้นกลางและต่อเมืองออกไปยังเขตชั้นนอก โดยบุกรุก เข้าสู่พื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง บริเวณพื้นที่ที่สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมไปเพื่อรองรับการขยายตัวของพื้นที่เมืองมากที่สุด ได้แก่ บริเวณเขตชั้นกลางฝั่งตะวันออก อันได้แก่ เขตบางกะปิ พระโขนง และเขตบางเขน บริเวณที่สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมน้อยที่สุด ได้แก่ เขตตลิ่งชัน เขตมีนบุรี เขตลาดกระบัง และน้อยที่สุด ได้แก่ เขตหนองจอก

เขตชานเมืองชั้นนอกฝั่งตะวันออกของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย 3 เขตการปกครอง คือ เขตมีนบุรี เขตหนองจอก และเขตลาดกระบัง มีประชากรรวมกันประมาณร้อยละ 3.33 ของประชากรกรุงเทพมหานครทั้งหมด มีการใช้ที่ดินประมาณร้อยละ 70 เพื่อการเกษตรกรรม เมื่อศึกษาเปรียบเทียบในระดับพื้นที่แขวงของทั้ง 3 เขต ในหัวข้อ

- จำนวนประชากรและการเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากร
- การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมและการเปลี่ยนแปลง
- จำนวนบ้านพักอาศัยและการเปลี่ยนแปลง
- รายรับรายจ่ายของสำนักงานเขต

ผลปรากฏว่ากลุ่มแขวงต่าง ๆ ในเขตหนองจอก มีการเคลื่อนไหวหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน จากสภาพพื้นที่เกษตรกรรม เป็นพื้นที่เมืองอยู่ในระดับต่ำ และต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับกลุ่มแขวงอื่น ๆ ในเขตมีนบุรี และเขตหนองจอก โดยกลุ่มแขวงที่มีการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่มากได้แก่ แขวงมีนบุรี แขวงบางชัน และแขวงแล่นแล็บ ในเขตมีนบุรี แขวงลาดกระบัง และแขวงคลองสองต้นนุ่น ในเขตลาดกระบัง

สำหรับเขตหนองจอกบริเวณที่มีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรกรรม โดยมีการเพิ่มของประชากรและอาคารสิ่งก่อสร้าง ได้แก่ บริเวณแขวงกระทุ่มราย และแขวงโคกแฝด ซึ่งเป็นบริเวณศูนย์กลางของการค้า การปกครอง มีบริการสาธารณูปโภค และถนนสายสำคัญ คือ ถนนเสียววาริ ถนนเชื่อมสัมพันธ์ เชื่อมบริเวณชุมชนคลองแล่นแล็บ กับบริเวณพื้นที่อื่นและเขตข้างเคียง บริเวณแขวงที่มีการเปลี่ยนแปลงช้าหรือมีการพัฒนาในระดับต่ำ ได้แก่ บริเวณแขวงคูฝ้างเหนือ แขวงคลองสิบ และแขวงคลองสิบสอง ซึ่งอยู่บริเวณตอนบนของพื้นที่เขต เป็นพื้นที่เกษตรกรรมอันกว้างใหญ่

สาเหตุปัจจัยที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาพื้นที่เขตหนองจอก เนื่องจากแรงผลักดันในการต้องการพื้นที่ "แรงบุก" ซึ่งเกิดจากการลงทุน (Investment) ในพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง ในเขตหนองจอกอยู่ในระดับต่ำ เมื่อเทียบกับพื้นที่เขตชานเมืองข้างเคียง อันเนื่องมาจากค่าศักยภาพของพื้นที่ต่ำกว่าประกอบกับระยะทางที่ห่างไกลจากศูนย์กลางธุรกิจในเมือง ความต่ำกว่าในเรื่องของแหล่งงานและปัจจัยดึงดูด ทำให้เขตหนองจอกเปลี่ยนแปลงและพัฒนาช้า

แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรกรรมในเขตหนองจอก จากระดับของความต้องการที่จะอนุรักษ์พื้นที่หรือแรงต้านอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้มีความต้องการที่จะอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรม หรือมีเหตุปัจจัยที่ทำให้เกิดแรงจูงใจให้กระตือรือร้นในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมอันเนื่องมาจาก

- เกษตรกรส่วนใหญ่เป็นผู้มีอายุมาก มีระดับความรู้ต่ำ
- กรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน เกษตรกรเป็นผู้เช่าที่ดินทำกิน
- ฐานะของเกษตรกรยากจน ประมาณร้อยละ 47 ไม่ต้องการให้บุตรหลานประกอบอาชีพเกษตรกร
- กฎเกณฑ์มาตรการต่าง ๆ ที่จะช่วยยกระดับความต้องการอนุรักษ์พื้นที่ที่ไม่มีผลมากนัก
- ในส่วนของเจ้าของที่ดิน ถ้าเมื่อไรมีผลตอบแทนถึงระดับที่เขาพอใจ ก็จะขายที่ดิน

ด้วยเหตุนี้ถ้าเมื่อใดมีความต้องการลงทุน (Investment) หรือเกิด "แรงบุก" มากพอ ก็จะเกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในพื้นที่ เนื่องจากแรงดันไม่มี เมื่อวิเคราะห์ถึงแรงบุก ในระยะ 5-10 ปีข้างหน้า ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน จะมีแนวโน้มของแรงบุกเพิ่มขึ้น แต่ไม่อยู่ในระดับที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง เนื่องจากไม่มีการลงทุนที่เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เมืองต่อเมือง ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ยังคงเป็นไปอย่างเชื่องช้า ตามลักษณะการเพิ่มขึ้นตามธรรมชาติของประชากรในพื้นที่ ซึ่งจากการคาดประมาณประชากรจะมีการเพิ่มจำนวนประชากรจาก 53,307 คน ในปี 2529 เป็น 56,877 คน และ 60,853 คน ในปี พ.ศ. 2534 และ พ.ศ. 2539 ตามลำดับ โดยมีความต้องการใช้ที่ดินเพื่อใช้เป็นชุมชนพักอาศัย จากเกณฑ์ของสำนักผังเมือง 10 คนต่อไร่ จะมีความต้องการใช้ที่ดินเพิ่มขึ้นอีก 357 ไร่ ในช่วง 5 ปีแรก และ 398 ไร่ในช่วง 5 ปีหลัง มีอัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปีประมาณร้อยละ 1.34 และ 1.40

ทิศทางและแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ โดยการศึกษาศักยภาพในการพัฒนาพื้นที่ (PSA.) ซึ่งวิเคราะห์ค่าคะแนนถ่วงน้ำหนักของปัจจัย (Factors) ที่ส่งเสริมและเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาพื้นที่ สามารถกำหนดพื้นที่ที่มีศักยภาพหรือมีแนวโน้มเพื่อรองรับการพัฒนาสูง ได้แก่ บริเวณศูนย์กลางชุมชน และพื้นที่ต่อเนื่อง คือ ถนนเสียบวาริ ในแขวงโคกแฝด ถนนเชื่อมสัมพันธ์ ที่ต่อกับถนนลูกรังทางค์ ถนนสังฆสันติลู่ ในแขวงกระทุ่มราย รวมทั้งที่ประมาณ 9,300 ไร่ (ประมาณ 6.32 ของพื้นที่เขต)



ความเหมาะสมในการใช้ที่ดินในอนาคตของเขตหนองจอก จึงควรเป็นรูปแบบของพื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง ที่มีข้อกำหนดรูปแบบการใช้ที่ดินที่เด่นชัด เพื่อคงประโยชน์ต่อชุมชนส่วนรวม คือ กรุงเทพมหานคร และชุมชนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการป้องกันการขยายตัวของเมือง เป็นการจำกัดพื้นที่ชุมชนเมืองให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม เป็นการใช้ที่ดินอย่างประหยัด นอกจากนี้พื้นที่เกษตรกรรมชานเมืองยังเป็นประโยชน์ทางด้านผังเมือง คือเป็นการอนุรักษ์พื้นที่เพื่อเก็บสำรองไว้สำหรับการขยายตัวของเมืองในอนาคต

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะนี้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับกา วางแผนพัฒนาพื้นที่ เขตหนองจอกต่อไป โดยมีการกำหนดเป้าหมายหลักในการวางแผนการใช้ที่ดิน เป้าหมายหลักที่กำหนดขึ้น ควรจะมีคุณลักษณะประกอบขึ้นด้วย 2 เหตุผล คือ

1. ไม่ขัดแย้งต่อสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ในทุก ๆ ด้าน ได้แก่ กายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม ของพื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง
2. เป็นผลดีต่อชุมชนส่วนรวมของกรุงเทพมหานคร และท้องถิ่น คือเขตหนองจอก

การจะให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ จะต้องมีการหรือนโยบายการใช้ที่ดิน คือ การอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรม อย่างไรก็ตาม จะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงในด้านความต้องการพื้นที่เมืองที่เพิ่มขึ้นในอนาคต ดังนั้นจึงต้องมีนโยบายสำหรับรองรับการขยายตัวของเมืองด้วย ซึ่งแนวทางการใช้ที่ดินในเขตหนองจอกควรเป็นไปดังต่อไปนี้

1. เขตหนองจอกจะต้องใช้ที่ดินให้เหมาะสมตามลุ่มรณะของดิน
2. กำหนดพื้นที่สำหรับรองรับการขยายตัวของเมืองในเขตหนองจอก ให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม จะต้องไม่บุกรุกพื้นที่เกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์ โดยมีกันชน (Buffer) ระดับท้องถิ่น กันระหว่างพื้นที่เมือง และพื้นที่เกษตรกรรม
3. รักษาสภาพกายภาพของพื้นที่ ซึ่งเป็นพื้นฐานของการทำเกษตรกรรม ได้แก่ แหล่งน้ำ ลำคลองต่าง ๆ และความอุดมสมบูรณ์ของพื้นดิน
4. ส่งเสริมโครงการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมในเขตหนองจอก

การที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่จะอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมให้คงไว้ โดยมีการแบ่งประเภทการใช้ที่ดิน (Zoning) ให้ชัดเจน จะต้องมีการมาตรการเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามแผนดังต่อไปนี้

1. ห้ามการก่อสร้างพัฒนาความเป็นเมืองในบริเวณที่กำหนดไว้เป็นเขตเกษตรกรรม
2. ไม่สนับสนุนหรือส่งเสริมสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ในบริเวณพื้นที่เกษตรกรรม
3. ควบคุมการตัดสรรที่ดินให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด
4. มาตรการทางด้านกฎหมายอื่น ๆ อาทิเช่น

- ประกาศเป็นกฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมือง เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนผังและข้อกำหนดที่วางไว้

- วางผังเฉพาะเพื่อจัดระเบียบการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ ในบริเวณชุมชน

- ขยายขอบเขตพื้นที่สีเขียว (Green belt) ออกไปจนสุดเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะครอบคลุมพื้นที่เขตหนองจอกทั้งหมด

- กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องมีการนำมาใช้และปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดจริงจัง เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายควบคุมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

นอกจากมาตรการต่าง ๆ ข้างต้นที่จะทำให้การจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปตามแผนพัฒนาพื้นที่แล้ว ที่ผังเมืองเป็นพื้นที่ชนบทอยู่ ต้องมีมาตรการอื่นประกอบเพื่อให้ประชากรส่วนใหญ่ คือ เกษตรกรอยู่ได้อย่างมีความสุขตามอัตภาพ ซึ่งได้แก่มาตรการทางด้านเศรษฐกิจและสังคม คือ

1. ส่งเสริมประสิทธิภาพของโครงการเกษตรต่าง ๆ ให้สามารถดูแลผลประโยชน์ของสมาชิกได้สนับสนุนให้องค์กร เหล่านี้สามารถขยายขอบข่ายงานและเพิ่มจำนวนสมาชิก
2. การจัดตั้งตลาดกลาง เพื่อเป็นแหล่งระบายสินค้า เกษตรกรรมเพิ่มขึ้น และสนับสนุนให้มีการรวมตัวเป็นสหกรณ์ เพื่อประโยชน์ในการขายพืชผลโดยไม่ต้องผ่านพ่อค้าคนกลาง
3. การให้ความช่วยเหลือ โดยหน่วยราชการในด้านส่งเสริมการเกษตรให้ประสิทธิภาพในการผลิตสูงขึ้น

4. โครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล จะต้องคำนึงถึงพื้นที่เกษตรกรรมด้วย คือ จะต้องไม่ทำลายพื้นที่เกษตรกรรมที่กำหนดไว้
 5. การให้สิทธิพิเศษด้านต่าง ๆ แก่เกษตรกร เช่น การลดหย่อนภาษีให้สิทธิพิเศษในการใช้สารธาตุโปทาศ และบริการสาธารณะ เพื่อความเป็นอยู่
 6. สนับสนุนให้เกษตรกร เกิดความหวังในชีวิตใหม่ มีความภูมิใจในอาชีพเกษตรกรรม ประกอบอาชีพเกษตรแบบครบวงจร เพื่อเพิ่มรายได้ และฐานะความเป็นอยู่ สามารถเลี้ยงตัวเองได้
- มาตรการทั้งหมดข้างต้นนี้มีความสำคัญ จำเป็นจะต้องทำให้เป็นผลสำเร็จ เพื่อจะได้เป็นแรงจูงใจและหลักประกันในการประกอบอาชีพของเกษตรกร ทำให้เกษตรกรมีความกระตือรือร้นในการประกอบอาชีพเดิมนต่อไป ซึ่งจะเป็นแรงต้าน (Resistance Force) การขยายตัวของเมืองในอนาคต อันจะเป็นผลให้ประสบความสำเร็จในการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรม