



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันปรากฏการณ์ที่เมืองเติบโตอย่างรวดเร็ว มีการแผ่ขยายการใช้ที่ดินแบบเมืองออกไปรุกรานชนบทรอบข้างอยู่ตลอดเวลา เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรและการอพยพเข้าเมืองใหญ่ ซึ่งจะออกไปแสวงหาที่ดินและที่อยู่อาศัยราคาถูกในเขตชานเมือง โดยอยู่กันแบบเบาบางและกระจัดกระจาย และแผ่ไกลออกไปอย่างไร้ระเบียบ ในขณะที่เกี่ยวกับการขยายการให้บริการด้านสาธารณูปโภค เช่น ถนน ประปา ไฟฟ้า ท่อระบายน้ำ ฯลฯ ขยายตัวออกไปไม่ได้อย่างคุ้มค่าและประหยัด โดยเฉพาะการขยายตัวของเมืองเหล่านี้กำลังขยายออกไปรุกรานพื้นที่ดินอันอุดมสมบูรณ์สำหรับการเพาะปลูกจำนวนมาก ซึ่งเป็นปัญหาในลักษณะ เป็นการลดพื้นที่ที่เป็นแหล่งผลิตอาหารเพื่อเลี้ยงตัวเมือง และยังเป็นการใช้ประโยชน์ของที่ดินไม่ถูกต้องสอดคล้องกับสมรรถนะที่เหมาะสมด้วย นอกจากนี้ยังเป็นปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อประชากรที่เป็นเกษตรกรในพื้นที่ดังกล่าวในทางเศรษฐกิจและสังคมตามมา

ปัญหาดังกล่าวได้เกิดขึ้นกับเมืองต่างๆ ในประเทศไทยหลาย ๆ เมือง กรุงเทพมหานครเป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นปรากฏการณ์ของปัญหาการรุกรานพื้นที่เกษตรกรรม โดยความเป็นเมืองมาโดยตลอด ซึ่งมีสาเหตุดังนี้

- การปรับปรุงการคมนาคมขนส่งทางถนน
- การเพิ่มประชากรอย่างรวดเร็ว
- บทบาทของนักจัดสรรที่ดิน
- การขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรม
- การขยายหน่วยงานของรัฐบาล

ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการไร้ที่ดินในบริเวณชานเมืองนั้น ผลกระทบที่ตามมาได้แก่ พื้นที่เกษตรกรรมอันสมบูรณ์กำลังจะหมดไป, การขาดแคลนพื้นที่สีเขียว, การเพิ่มของปัญหาจากความไม่เพียงพอของสาธารณูปโภคในพื้นที่ที่เปิดใหม่, ที่ดินบางบริเวณยังไม่พร้อมที่จะลงทุนถูกปล่อยให้อ้างว้างเปล่า ปัญหาทางด้านสังคมก็เนื่องจากชานเมืองในพื้นที่ไม่สามารถทำมาค้าได้อีกต่อไป เมื่อไรที่ทำกินจึงอยู่ในสภาพที่ว่างงานหรือเข้ามาทำงานในตัวเมือง ซึ่งจะก่อปัญหาให้ตามมา (สุวัฒนา สุภิส 2524 : 134-135) จากสภาพความจริงดังกล่าว เมื่อหันมาพิจารณาจังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดที่มีความสำคัญที่สุดในภาคเหนือตอนบน ทั้งนี้เนื่องจากความเป็นศูนย์กลางในด้านคมนาคม เศรษฐกิจ สังคม การศึกษาและการบริหารต่าง ๆ จังหวัดเชียงใหม่ถูกกำหนดให้เป็นเมืองหลักในการพัฒนาภาคตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และความจำเป็นในการแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแผนฯ ฉบับที่ 6

จากการมองภาพการพัฒนาในช่วงเวลาข้างหน้า สำหรับเมืองเชียงใหม่ นั้นจะยังคงเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยว การปกครองและการเงินของภาคเหนือ และจะขยายบทบาทการเป็นศูนย์กลางการผลิตที่สำคัญมากขึ้น กิจกรรมทางเศรษฐกิจจะรวมตัวหรือแออัดยัดเยียดอยู่ในเมืองเก่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมทางด้านพาณิชยกรรม สภาพการณ์ดังกล่าวจะมีผลโดยตรงต่อราคาที่ดินในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ราคาที่ดินที่สูงขึ้นจะส่งผลให้เกิดการลงทุนสร้างศูนย์ธุรกิจการค้า ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับในกรุงเทพฯ ถ้าหากปราศจากการควบคุมการไร้ที่ดินที่มีประสิทธิภาพแล้ว เชียงใหม่ก็มีโอกาสจะลอกเลียนแบบอย่างกรุงเทพฯ ได้มาก

การไร้ที่ดินในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ในอดีตที่ผ่านมา (สุริย์ บุญญา นุพงศ์ 2528 : 83-85) พบว่า มีการขยายตัวของการไร้ที่ดินออกไปทุกทิศทุกทาง ทั้งนี้โดยมีเส้นทางคมนาคมเป็นปัจจัยนำการขยายตัวสำหรับการไร้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยในระยะหลัง พ.ศ. 2520 มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว เนื่องจากมีธุรกิจเกี่ยวกับการจัดสรรบ้านและที่ดินเกิดขึ้นหลายแห่ง อย่างไรก็ตามแนวโน้มการขยายตัวของการไร้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย เป็นการขยายออกไปรอบนอกเขตเทศบาลเดิมเพราะที่ดินภายในของเทศบาลมีราคาค่อนข้างสูง เป็นผลให้เมืองขยายตัวล้นออกไปสู่พื้นที่รอบนอก

ดังนั้นในเดือนเมษายน 2526 จึงได้มีการประกาศขยายเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ออกไปเป็นพื้นที่ 42 ตารางกิโลเมตร ความจำเป็นที่ต้องขยายเขตของเมือง (ทางการปกครอง) ออกไปเนื่องจากการเพิ่มของประชากรและการขยายตัวของการใช้ที่ดินแบบเมืองดังกล่าวแล้วข้างต้นนั้น จะออกไปครอบคลุมพื้นที่โดยรอบซึ่ง เป็นพื้นที่เกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งอาจจำเป็นต้องมีการขยายเขตเทศบาลออกไปอีกในอนาคต โดยไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งก็จะเป็นปรากฏการณ์ที่คล้าย ๆ กับกรุงเทพมหานครในที่สุด ปัญหาต่าง ๆ ย่อมเกิดขึ้นแน่นอนโดยเฉพาะการใช้พื้นที่เกษตรกรรมเปลี่ยนไปเป็นกิจกรรมอย่างอื่นต่าง ๆ ที่เป็นพื้นที่เหมาะสมเพื่อการเกษตรอย่างมาก เนื่องจากมีการจัดระบบชลประทานลงไปในพื้นที่จำนวนมาก นอกจากนี้ปัญหาอาจเกิดขึ้นกับประชาชนในเขตชานเมืองดังกล่าว เพราะปัญหาเกี่ยวกับสาธารณูปโภคไม่เพียงพอที่จะให้บริการ ถ้ามีการขยายตัวเมืองออกไปอีกก็อาจเป็นปัญหากดดันต่อประชาชนมากยิ่งขึ้น เช่น ในเรื่องภาษีธรรมเนียมต่าง ๆ ที่เก็บจากประชาชนในเขตเทศบาล แต่การให้บริการสาธารณูปโภคยังไม่เพียงพอเท่ากับทุกพื้นที่เลย โดยเฉพาะบริเวณชานเมืองรอบนอก

เท่าที่ผ่านมาความพยายามแก้ปัญหาจะมุ่งลงไปในตัวเมือง เป็นส่วนใหญ่ บริเวณชานเมืองจะขาดความสนใจกันไปทั้งๆ ที่ควรจะมีการพิจารณาในขั้นต้นก่อนว่า การจะตัดสินใจวางแผนเพื่อพัฒนาขยายการใช้ที่ดินของเมืองนั้น ควรจะเป็นไปในลักษณะใด มิใช่คิดว่าเมื่อประชากรเพิ่มขึ้นแล้วก็ควรพยายามขยายการใช้ที่ดินออกไป เพื่อรองรับประชากรเหล่านั้นเท่านั้น ชานเมืองจะเป็นเขตแรกที่จะได้รับผลการขยายของตัวเมืองในอันดับแรก และความเหมาะสมของการเปลี่ยนแปลงบริเวณนี้จะ เป็นอย่างไรควรถูกนำมาพิจารณาเสียก่อน และจะเป็นลักษณะที่เฉพาะตัวแตกต่างออกไปจากการพัฒนาแก้ไขที่ดินในเมือง เพราะ เป็นสิ่งที่จะเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตและปัจจุบันโดยสิ้นเชิง ซึ่งจะมีผลกระทบต่อประชากรในเขตดังกล่าวมาก ทั้งเศรษฐกิจ สังคมและกายภาพเหล่านี้ เป็นเหตุผลที่ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการศึกษาในประเด็นดังกล่าว เพื่อเป็นประโยชน์หรือแนวทางในการพัฒนาการใช้ที่ดินสำหรับเขตชานเมืองของเทศบาลนครเชียงใหม่

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงลักษณะการใช้ที่ดินในเขตพื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง เชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของเมือง และเขตเกษตรกรรมชานเมือง เชียงใหม่
3. เพื่อศึกษาถึงสาเหตุและปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน
4. เพื่อศึกษาถึงแนวโน้มการใช้ที่ดินในอนาคต
5. เพื่อเสนอแนวทางการใช้ที่ดินในเขตชานเมือง เชียงใหม่
6. เพื่อเป็นประโยชน์ของผลการศึกษาสำหรับความสนใจในปัญหาที่เกี่ยวข้องกันต่อไป

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1. ขอบเขตพื้นที่การศึกษาเขตเทศบาลนคร เชียงใหม่มีเนื้อที่ประมาณ 40 ตารางกิโลเมตร และเขตชานเมือง เชียงใหม่ ซึ่งเป็นเนื้อที่ภายในเขตเทศบาลฯ ที่มีลักษณะเป็นเขตต่อชนบทอย่างชัดเจน
2. ขอบเขตการศึกษาวิเคราะห์ศึกษาวิวัฒนาการและลักษณะการใช้ที่ดิน เพื่อกำหนดแนวทางการใช้ที่ดินสำหรับเขตชานเมือง เชียงใหม่

1.4 วิธีการศึกษา กำหนดขั้นตอนการศึกษาหลัก ๆ ดังนี้

1. ศึกษาสภาพพื้นฐานทั่วไปของเขตเทศบาลนคร เชียงใหม่
 2. ศึกษาลักษณะและการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน
 3. ศึกษาลักษณะสาเหตุและปัญหาของการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน โดยเฉพาะในเขตชานเมือง เชียงใหม่
- ในส่วนแรกนี้เป็นเป็นการศึกษาเพื่อการบ่งชี้สภาพและปัญหาของพื้นที่การศึกษา อันจะนำไปสู่การกำหนดกรอบการพัฒนาต่อไป

4. กำหนดนโยบายและแนวทางการใช้ที่ดินสำหรับเขตชานเมือง เชียงใหม่

ในส่วนนี้เป็นการเสนอแนวทางการใช้ที่ดินตามกรอบการพัฒนา
นาไปสู่กำหนดเป้าหมายหลัก นโยบายและมาตรการการดำเนินการใช้ที่ดิน
สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลและการศึกษามีลักษณะดังนี้

1. ใช้วิธีศึกษาวิจัยโดยการเก็บรวบรวมสถิติ ข้อมูล และแผนที่จาก
หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการค้นคว้าจากเอกสารที่มีสาระเกี่ยวข้องกับ
กับเรื่องที่ทำการศึกษา
2. วิเคราะห์ข้อมูลจากแผนที่ ภาพถ่ายทางอากาศ และข้อมูลอื่น ๆ
3. รวบรวมจัดระเบียบข้อมูลให้อยู่ในลักษณะที่สะดวกต่อการวิเคราะห์
เช่น ตาราง แผนภูมิ แผนที่ เป็นต้น
4. นำเสนอการศึกษา วิเคราะห์ และข้อเสนอแนะในรูปแบบของ
การบรรยายประกอบตาราง แผนภูมิ และแผนที่

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับในการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงสภาพการใช้ที่ดินของชานเมืองเชียงใหม่
2. ทำให้เข้าใจถึงพัฒนาการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในเขตพื้นที่ดังกล่าว
3. ทำให้ทราบถึงสาเหตุและปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินดังกล่าว
4. ทำให้เข้าใจในผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในชานเมืองเชียงใหม่ ในลักษณะที่เป็นปัญหาของประชาชนและของเมือง
5. ทำให้ทราบถึงแนวโน้มการใช้ที่ดินบนพื้นที่เกษตรกรรมชานเมืองเชียงใหม่ที่กำลังจะเปลี่ยนไปอีก
6. การศึกษานี้เป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาการใช้ที่ดินในเขตชานเมืองเชียงใหม่ ซึ่งจะเกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์กับการศึกษาเพื่อการพัฒนาการใช้ที่ดินของเมืองที่มีสภาพองค์ประกอบและปัญหาที่คล้ายกันต่อไป

1.6 ข้อจำกัดของการศึกษา

1. ข้อมูลเบื้องต้นมีอยู่ไม่ครบในบางเรื่อง เช่น ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจ
2. ข้อมูลหลาย ๆ ด้านขาดความสมบูรณ์ในเรื่องช่วงระยะเวลาและเนื้อหา ซึ่งไม่สะดวกในการนำมาเปรียบเทียบเพื่อการวิเคราะห์เพื่อให้ได้ความรู้และคำตอบที่ดี
3. ความคลาดเคลื่อนของข้อมูลที่มาจากแหล่งทุติยภูมิ (Secondary Data) อันได้แก่ หน่วยงานราชการต่าง ๆ มักจะไม่ตรงกัน แม้จะเป็นข้อมูลประเภทเดียวกัน และข้อมูลดังกล่าวไม่สามารถทำการตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องได้ จึงต้องใช้ข้อมูลในลักษณะเดิมเปรียบเทียบในชุดเดียวกัน หรือทำการปรับตัวเลขเท่าที่จำเป็น
4. ความเกี่ยวโยงของสาระปัญหาความรู้ต่าง ๆ ในการศึกษาที่มีความซับซ้อน ซึ่งต้องอาศัยทรัพยากรในการศึกษา ตลอดจนระยะเวลา มาก จึงอาจทำให้การศึกษาไม่ครอบคลุมในประเด็นความรู้ทั้งหมด เนื่องจากข้อจำกัดดังกล่าว