

สาเหตุของการลดลงของพื้นที่ผลิตผักในเขตทวีวัฒนา กรุงเทพมหานคร

Causes of Vegetable Production Areas Reduction in Thawi Watthana District, Bangkok Metropolitan Administration

อลิศรา มีนะกนิษฐ (Alisara Menakanit)^{*}วุฒิพงษ์ ทวีวงศ์ (Vudipong Davivongs)^{**}ประภัสรา นาคะ (Prapassara Naka)^{***}ณัฐ พิชกรรม (Nath Pichakum)^{****}

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายสาเหตุของการลดลงของพื้นที่ผลิตผักในเขตทวีวัฒนา ระหว่างปี พ.ศ. 2519-2558 เก็บข้อมูล 2 ประเภทหลัก ๆ คือ 1) การเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ เช่น พื้นที่สิ่งก่อสร้าง จากฝ่ายโยธา สำนักงานเขตทวีวัฒนา และเอกสารที่เกี่ยวข้อง 2) ข้อมูลปัจจัยสาเหตุความเปลี่ยนแปลง บทบาทและการดำเนินการของภาครัฐ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานด้านการผลิตผักในเขตฯ จากการสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง (Semi-structured interview) เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการกระบวนการวางแผนผังเมือง การบังคับใช้ผังเมืองและการบริหารจัดการด้านการเกษตร และเอกสารที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัยพบว่า 1) ในด้านนโยบาย ปัจจัยหลักที่มีผลต่อการลดลงของพื้นที่ผลิตผักในเขตทวีวัฒนาคือความไม่เข้าใจและไม่เห็นความสำคัญของพื้นที่เกษตรกรรมในเมืองและชานเมืองของผู้บริหารเมือง ทั้งในระดับกรุงเทพมหานครและระดับเขต ทำให้ไม่มีมาตรการป้องกันและสงวนรักษาพื้นที่เกษตรกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการจำกัดบุคลากรที่ดูแลงานด้านเกษตรกรรมในเมืองโดยตรง 2) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดการขยายตัวของเมืองโดยพื้นที่ก่อสร้างส่วนใหญ่คือโครงการที่พักอาศัย

คำสำคัญ : เกษตรกรรมในเมืองและชานเมือง พื้นที่เกษตรกรรม

^{*} รองศาสตราจารย์ ดร. อลิศรา มีนะกนิษฐ ประจำภาควิชาพืชสวน คณะเกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

Associate Professor Dr. Alisara Menakanit, Department of Horticulture, Faculty of Agriculture, Kasetsart University, alisaram@yahoo.com, 0818545921

^{**} ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ม.ล.วุฒิพงษ์ ทวีวงศ์ ประจำภาควิชาภูมิสถาปัตยกรรม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

Assistant Professor Dr. Vudipong Davivongs, Department of Landscape Architecture, Faculty of Architecture, Kasetsart University, archvpd@ku.ac.th, 0899228557

^{***} อาจารย์ประภัสรา นาคะ ประจำภาควิชาภูมิสถาปัตยกรรม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

Ms.Prapassara Naka, Department of Landscape Architecture, Faculty of Architecture, Kasetsart University, prapassara.naka@gmail.com, 029428960 ext 315

^{****} ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ณัฐ พิชกรรม ประจำภาควิชาพืชสวน คณะเกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

Assistant Professor Dr.Nath Pichakum, , Department of Horticulture, Faculty of Agriculture, Kasetsart University, agrnat@ku.ac.th, 0818161166

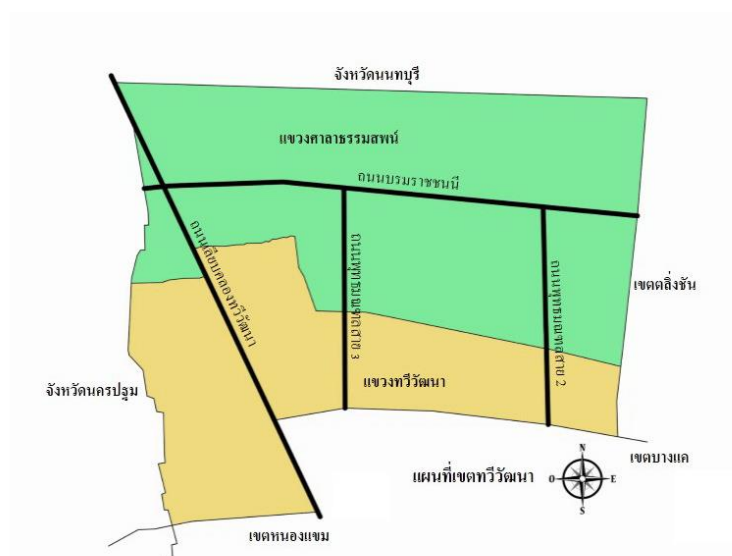
Abstract

This research aimed to explain factors that cause the reduction of vegetable production areas in Thawi Watthana district during 1976-2015. Two groups of data were collected 1) physical changes such as built-up area expansion were collected from Civil Division, Thawi Watthana district and related documents 2) causes of physical changes, governmental roles and operations, and problems and obstacles were gathered by semi-structure interview key persons related to city planning, policy enforcement and agricultural management from government agencies and related documents. The findings showed that 1) Policy-oriented factor – city's administrator's lack of understanding and ignorance of the importance of urban and peri-urban agriculture, both at the Bangkok Metropolitan level and the district level, was the main cause that led to the lack of effective measures to preserve and promote agricultural areas 2) Economic factor is another key factor that caused the expansion of built-up area, which was mainly housing projects.

Keywords: Urban and peri-urban agriculture, Agricultural area

บทนำ

เขตทวีวัฒนาตั้งอยู่ทางฝั่งตะวันตกของกรุงเทพมหานคร ทิศเหนือติด อ.บางกรวย จ.นนทบุรี ทิศตะวันตกติด จ.นครปฐม ทิศใต้ติดเขตบางแคและหนองแขม และทิศตะวันออกติดเขตตลิ่งชัน มีพื้นที่การเกษตร 4,606 ไร่ มากเป็นอันดับที่ 6 รองจาก หนองจอก บางขุนเทียน มีนบุรี คลองสามวา และลาดกระบัง ตามลำดับ คิดเป็นร้อยละ 2.55 ของพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมดในกรุงเทพมหานคร มีพื้นที่ปลูกข้าว 979 ไร่ ปลูกผัก 1,894 ไร่ ปลูกไม้ผล 477 ไร่ และปลูกไม้ดอกไม้ประดับ 1,256 ไร่ นับว่ามีพื้นที่ปลูกผักมากที่สุดเทียบกับเขตอื่น ๆ (อันดับสองคือเขตบางแคซึ่งมีพื้นที่ปลูกผักเพียง 504 ไร่) และเมื่อเทียบภายในเขตก็มีพื้นที่ปลูกผักมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 41.12 (สำนักงานเกษตรกรุงเทพมหานคร อ้างใน กองนโยบายและแผนงาน สำนักผังเมือง, 2555) แบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 2 แขวง (ภาพที่ 1) ได้แก่ 1) แขวงศาลาธรรมสพน์ ด้านทิศเหนือของเขต และ 2) แขวงทวีวัฒนา ด้านทิศใต้ของเขต



ภาพที่ 1 แผนที่แขวงศาลารามสพน์และแขวงทวิวัฒนาในเขตทวิวัฒนา

พื้นที่เขตทวิวัฒนา ถูกกำหนดเป็นพื้นที่สีเขียว เป็นพื้นที่เกษตรที่มีคุณค่าสำคัญควรแก่การบำรุงรักษา มาตั้งแต่แผนพัฒนากรุงเทพฯ ฉบับที่ 2 (2525-2529) และต่อมาผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 จนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2556 เขตทวิวัฒนาถูกกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) และที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม (สีชาวมียกรอบและเส้นทแยงสีเขียว) มาโดยตลอด แต่พื้นที่เกษตรกรรมของกรุงเทพมหานครก็ลดลงอย่างต่อเนื่อง อลิศรา และคณะ (2559) ศึกษาพื้นที่ผลิตผักในเขตทวิวัฒนา ระหว่างปี พ.ศ. 2519 – 2558 พบว่าในภาพรวมอัตราการลดลงของพื้นที่ผลิตผักโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 203,759 ตารางเมตร/ปี และหากเป็นเช่นนี้ต่อไป พื้นที่ผลิตผักในเขตทวิวัฒนาจะหมดลงในปี พ.ศ. 2598 งานวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย “ปัจจัยจากการขยายตัวของเมืองที่มีผลกระทบต่อพื้นที่การผลิตผักในเขตทวิวัฒนากรุงเทพมหานคร” โดยจะนำเสนอคำตอบของโจทย์วิจัยในเรื่องสาเหตุของการลดลงของพื้นที่ผลิตผักในเขตทวิวัฒนา

วัตถุประสงค์

เพื่ออธิบายสาเหตุของการลดลงของพื้นที่ผลิตผักในเขตทวิวัฒนาระหว่างปี พ.ศ. 2519-2558

วิธีการวิจัย

การเก็บข้อมูล

- 1) ข้อมูลการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ ได้แก่ พื้นที่สิ่งก่อสร้าง จากจากฝ่ายโยธา สำนักงานเขตทวิวัฒนา และเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- 2) ข้อมูลปัจจัยสาเหตุความเปลี่ยนแปลง บทบาทและการดำเนินการของภาครัฐ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานด้านการผลิตผักในเขตฯ จากการสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

(Key Persons) กับงานด้านการกระบวนกรวางผังเมือง การบังคับใช้ผังเมืองและการบริหารจัดการด้านการเกษตร ได้แก่ เจ้าหน้าที่จากสำนักผังเมือง และเจ้าหน้าที่ของเขตทวีวัฒนา และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้งานวิจัยนี้เก็บข้อมูลเฉพาะส่วนที่เป็น “ปัจจัยสาเหตุหลัก” ของการลดลงของพื้นที่ผลิตผักคือ ด้านนโยบาย กายภาพและเศรษฐกิจเท่านั้น มิได้รวมปัจจัยทางสังคมซึ่งจากการตรวจสอบเอกสารพบว่าเป็นปัจจัยรอง การวิเคราะห์ข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา

การทบทวนแนวคิด ทฤษฎี การศึกษาวิจัยที่ผ่านมา

Veenhuizen (2006) กล่าวว่า การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อเกษตรกรรมในเมืองและชานเมืองนั้นต้องเริ่มตั้งแต่ต้นนโยบายของผู้บริหารเมือง นำไปสู่การวางผังเมืองและการนำไปปฏิบัติ ตลอดจนการสนับสนุนจากผู้ปกครองระดับท้องถิ่น สรุปเป็นประเด็นปัจจัยเกี่ยวกับการเจริญเติบโตของเมืองที่มีผลต่อการมีพื้นที่เกษตรกรรมในเมืองและชานเมือง ได้ดังนี้

- มีนโยบาย (ผู้บริหารเมืองให้ความสำคัญ)
- มีผังเมือง ตั้งแต่ระดับใหญ่ลงมาจนถึงผังเมืองเฉพาะ ที่ระบุพื้นที่สำหรับเกษตรกรรมในเมืองและชานเมือง เป็นผังที่ยืดหยุ่น สามารถปรับเปลี่ยนตามบริบทด้านต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป
- มีกฎหมาย/ระเบียบ/ข้อบังคับ รองรับ
- มีการดำเนินงานตามผังเมืองและกฎหมาย
- มีมาตรการสนับสนุน/ช่วยเหลือด้านอื่น ๆ ไม่เฉพาะด้านกฎหมาย
- รัฐบาลกลางและผู้ปกครองท้องถิ่นล้วนมีส่วนในการสนับสนุนหรือขัดขวางการทำเกษตรกรรมในเมืองและชานเมือง

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการลดลงของพื้นที่เกษตรกรรมในเมืองและชานเมือง (ภาสมา, 2536, ธนาศรี, 2546, ชาญณรงค์และสิทธิพร, 2556, Davivongs, Yokohari and Hara, 2012 and Jongkroy and Thongbai, 2014) ได้แก่

1. ปัจจัยด้านการเมือง/นโยบายด้านการพัฒนาเมือง
 1. การตัดถนนเพื่อพัฒนาเมืองและลดความหนาแน่นของเมืองขึ้นในส่งผลให้ราคาที่ดินสูงขึ้นและเป็นแรงจูงใจให้เจ้าของที่ดิน/เกษตรกรขายที่ดิน
 2. การอนุญาตให้มีการก่อสร้างบ้านพักอาศัยในการใช้ที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม และพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม ทำให้เกิดพื้นที่เมืองมากขึ้น
 3. การจำกัดการขยายตัวของอุตสาหกรรมภายในเขตเมือง ทำให้มีการขยายตัวออกไปสู่ชานเมือง
 4. การขยายตัวหรือย้ายสถานที่ราชการสู่ชานเมือง
 5. ผลจากการขยายตัวของเมืองทำให้เกิดการขัดแย้งด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส่งผลต่อการทำเกษตรกรรม กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรการผลิต เช่น การถมคลอง การปล่อยน้ำเสีย ฯลฯ

2. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ

1. การลงทุนด้านที่อยู่อาศัย
2. กิจกรรมการเกษตรได้ผลตอบแทนไม่คุ้มค่าเมื่อเทียบกับธุรกิจอื่น ๆ เจ้าของที่ดินจึงขายที่ดิน

นักลงทุน

3. ปัจจัยด้านสังคม/ประชากร

1. การเพิ่มขึ้นของประชากร
2. ความไม่มั่นใจในการทำอาชีพเกษตรกรรมเนื่องจากไม่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน สภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้อต่อการทำเกษตร หรือมีทัศนคติในแง่ลบต่อการทำเกษตรกรรม
3. คนรุ่นใหม่ไม่ต้องการทำการเกษตร

ผลการวิจัย

นโยบายและการกำกับดูแล

การกำหนดพื้นที่สีเขียวเพื่อการเกษตรทั้งสองฝั่งของกรุงเทพฯ เป็นนโยบายในระดับรัฐบาลทั้งสิ้นโดยเริ่มจากพื้นที่ด้านตะวันออกของกรุงเทพมหานครเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ซึ่งเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2523 โดยกองผังเมืองเสนอออกประกาศกระทรวงเพื่อรักษาพื้นที่สีเขียวตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยมีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด และออกเป็นพระราชบัญญัติในเวลาต่อมา

การกำหนดพื้นที่สีเขียวด้านตะวันตกเริ่มในเขตตลิ่งชัน ภาษีเจริญ ให้เป็นพื้นที่ถือครองเพื่อการเกษตรก็เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลโดยมติคณะรัฐมนตรีในปี 2524 (ภาสมา, 2536)

อย่างไรก็ดีสร้อยสุข พงษ์กุล นักผังเมืองชำนาญการ สำนักผังเมือง (2558) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า “พื้นที่สีเขียว 2 ฝั่งของ กทม. มีวัตถุประสงค์ไม่เหมือนกัน นั่นคือ

ฝั่งตะวันออก เป็นพื้นที่รับน้ำ เนื่องจากเป็นแอ่งกระทะ มีน้ำเหนือไหลลงมารวมกับน้ำฝน และน้ำทะเลหนุน

ฝั่งตะวันตก เป็นพื้นที่อยู่อาศัยชั้นดี ไม่ใช่เพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากเขตทวีวัฒนาติด จ.นครปฐม มีมหาวิทยาลัยมหิดล เป็นสิ่งดึงดูดให้คนมาที่เขตฯ มากขึ้นจนกลายเป็นชุมชน”

เมื่อพิจารณาในระดับเมือง แม้ว่าจะมีนโยบายในระดับกระทรวง ซึ่งถือเป็นนโยบายระดับสูงสุด หากแต่นโยบายของผู้บริหารกรุงเทพมหานครกลับไม่มีความเข้าใจในประเด็นดังกล่าวดังที่ธนโชติ หอมแยม (2558) เกษตรอำเภอ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กล่าวว่า “ยังไม่เห็นว่าผู้ว่าฯ กทม. ท่านใดนำเรื่องเกษตรกรรมในเมืองไปทำนโยบาย กรุงเทพมหานครเลือกนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งใช้สำหรับพื้นที่เกษตรกรรมต่างจังหวัด มาปรับใช้ในกรุงเทพฯ แนวทางปฏิบัติตามนโยบายของกระทรวงฯ เริ่มจากผู้ออกนโยบาย ไปสู่ปลัดกระทรวงฯ จากนั้นกรมส่งเสริมการเกษตรเลือกส่วนที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ”

การไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในระดับเมือง (กทม.) ทำให้โครงสร้างการบริหารงานไม่ตอบสนองการรักษาพื้นที่เกษตรกรรมในกทม. เช่นกัน โดยปัจจุบันผู้รับผิดชอบด้านนี้คือเกษตรอำเภอ สังกัดกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งทำหน้าที่เพียงปรับนโยบายของกระทรวงฯ มาใช้กับกรุงเทพฯ จึงไม่สอดคล้อง

กับบริบททั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ของกทม. การที่ผู้บริหารกทม. ไม่เข้าใจหรือไม่ให้ความสำคัญในประเด็นนี้จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่ความล้มเหลวของการรักษาพื้นที่เกษตรกรรมในเมือง

ผังเมืองรวม กทม. อดีต-ปัจจุบัน

กรุงเทพมหานครมีผังเมืองรวมใช้บังคับต่อเนื่องทั้งหมด 4 ฉบับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 คือ

1. ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2535 กฎกระทรวง ฉบับที่ 116 (พ.ศ. 2535) ใช้บังคับ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2535
2. ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 พ.ศ. 2542 กฎกระทรวง ฉบับที่ 414 (พ.ศ. 2542) ใช้บังคับ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2542
3. ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 พ.ศ. 2549 กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กทม. พ.ศ. 2549 ใช้บังคับ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2549
4. ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3 พ.ศ. 2556 กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กทม. พ.ศ. 2556 ใช้บังคับ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2556

พื้นที่เขตทวีวัฒนาถูกกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) และที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม (สีชาวมีกรอบและเส้นทแยงสีเขียว) ในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ทั้ง 4 ฉบับ ซึ่งในผังเมืองรวมทั้ง 4 ฉบับมีการผ่อนปรนให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอยู่อาศัยในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม และพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม เป็นการเปิดโอกาสให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยชนิดบ้านจัดสรรขยายตัวในพื้นที่ และแนวโน้มการผ่อนปรนการก่อสร้างอาคารต่าง ๆ ในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม และพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม จะมีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เห็นได้จากผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 3 พ.ศ. 2556 ที่มีการอนุญาตให้สร้างอาคารสำนักงานขนาดเล็ก (พื้นที่ประกอบการไม่เกิน 100 ตร.ม.) และอนุญาตให้สร้างอาคารที่มีขนาดใหญ่ได้บนถนนที่มีความกว้างสัมพันธ์กับขนาดพื้นที่อาคาร (กิริติ สงเอียด, 2555) ส่งผลให้พื้นที่เกษตรกรรมที่มีในเขตทวีวัฒนาลดน้อยลงและเปลี่ยนเป็นพื้นที่เมืองมากขึ้น

การบังคับใช้ผังเมือง

ในประเด็นของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้ผังเมืองรวมมีพระราชบัญญัติผังเมือง ปี 2518 บังคับใช้ทั่วประเทศ นอกจากนี้ยังมีกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวม ซึ่งจะมีผลใช้บังคับเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา (สร้อยสุข พงษ์พูล, 2558)

“สำนักงานเขต และสำนักการโยธาเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย โดยก่อนนำผังไปบังคับใช้สำนักผังเมืองจะอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น เขต (ฝ่ายโยธา ฝ่ายสิ่งแวดล้อม ฝ่ายสุขาภิบาล) ก่อน” (สร้อยสุข พงษ์พูล, 2558)

ในการปฏิบัติจริง การุณ ฤทธิชัย นายช่างโยธาชำนานงาน ฝ่ายโยธา เขตทวีวัฒนา (2559) กล่าวว่า “ฝ่ายโยธา มีหน้าที่บังคับใช้ที่ดินให้เป็นไปตามผังเมืองรวมกทม. ตามกฎกระทรวง การขออนุญาตปลูกสร้างอาคารต้องยื่นขอที่เขตฯ ซึ่งจะตรวจสอบตามผังเมือง การใช้ประโยชน์ที่ดินของเขตทวีวัฒนาเป็นแบบ ก2 และ

ก4 สามารถปลูกบ้านพักอาศัยเป็นส่วนใหญ่ หากผิดกฎหมายจะดำเนินการตาม พรบ. ควบคุมอาคารและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เขตฯ ต้องรวบรวมการออกใบอนุญาตอาคารทุกประเภทรายงานผังเมืองทุกเดือน”

การกำกับติดตามให้เป็นไปตามผังเมืองรวมนี้มีประเด็นปัญหาที่แทรกอยู่คือการหลีกเลี่ยงกฎหมายจัดสรรที่ดินของนักลงทุน (สร้อยสุข พงษ์พูล, 2558) ทำให้พื้นที่ปลูกสร้างเพิ่มขึ้นมากกว่าที่ควรจะเป็น

นอกจากนี้การขยายตัวของที่พักอาศัยหรือหมู่บ้านจัดสรรยังส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการทำการเกษตร เช่น การปล่อยน้ำเสียลงแหล่งน้ำธรรมชาติ และนำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้พักอาศัยกับเกษตรกร เช่น การใช้สารเคมีของเกษตรกรรบกวนผู้อยู่อาศัย (สร้อยสุข พงษ์พูล, 2558 และธนโชติ หอมแย้ม, 2558)

กฎหมายที่เป็นมาตรการสนับสนุนพื้นที่สีเขียว

กฎหมายที่เป็นมาตรการสนับสนุนเรื่องพื้นที่สีเขียวมี 2 ประเด็น คือ 1) มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่สีเขียว และ 2) มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มพื้นที่สีเขียว (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, มปป.) แต่ยังไม่มียกกฎหมายที่เป็นมาตรการสนับสนุนในเรื่องพื้นที่เกษตรกรรมในเมือง

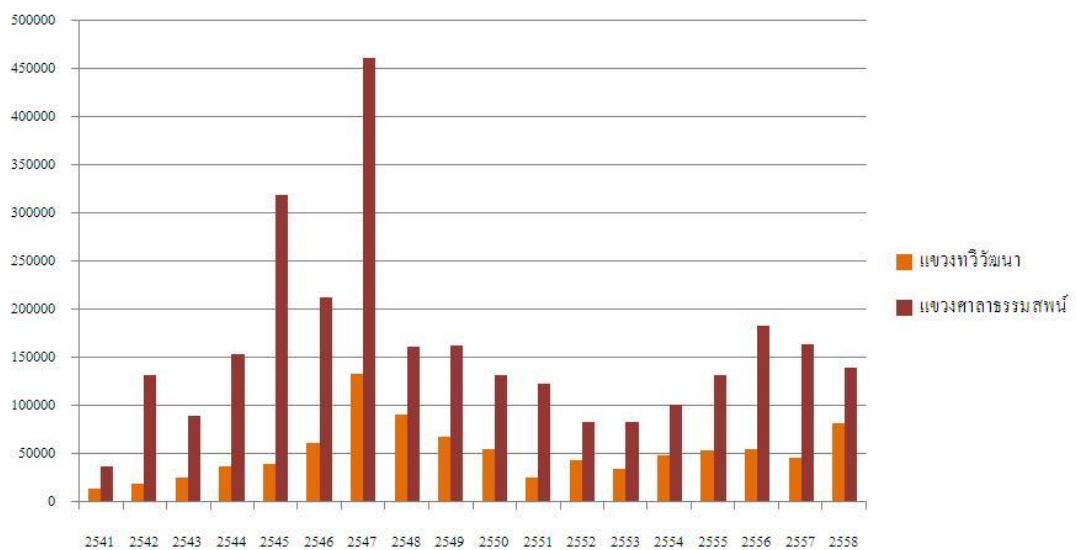
การสนับสนุนการเกษตรในระดับเขต

สำนักงานเกษตรเขตทวีวัฒนา กรมส่งเสริมการเกษตร ได้จัดทำแผนพัฒนาการเกษตรระดับตำบล ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำแขวงศาลาธรรมสพน์และแขวงทวีวัฒนา พ.ศ. 2559-2561 (ปิยาพัชร ประไพพาณิชย์, 2558ก และ 2558ข) ที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาที่ระบุไว้เท่าใดนัก เช่น ปัญหาของชุมชนในแขวงศาลาธรรมสพน์คือ 1) ไม่มีพื้นที่ทำการเกษตร 2) ไม่มีตลาด 3) แรงงานไม่เพียงพอ 4) ไม่มีสถานที่จำหน่ายผักปลอดสารพิษ และ 5) โรค และแมลงศัตรูพืชระบาด (เพลี้ยไฟ หนอนกอ) แต่แนวทางการพัฒนาชุมชน/พัฒนาการเกษตรของแขวง ในปี พ.ศ. 2559 คือ 1) โครงการส่งเสริมการพัฒนาบรรจุภัณฑ์ผักปลอดภัยจากสารพิษ มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาบรรจุภัณฑ์สำหรับผักปลอดภัยจากสารพิษของวิสาหกิจชุมชนกลุ่มผู้ปลูกผักปลอดภัยจากสารพิษ และ 2) โครงการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตรสู่มาตรฐาน มีเป้าหมายเพื่ออบรม GAP ผักปลอดภัยจากสารพิษ

จากข้อมูลดังกล่าวจะพบว่าบทบาทและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐผู้สนับสนุนการทำเกษตรกรรมในเมืองมีบทบาทเชิงรับเป็นหลัก โดยเฉพาะภารกิจที่ทำการนำแผนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่จัดทำไว้สำหรับงานการเกษตรระดับประเทศมาใช้จึงไม่สอดคล้องกับบริบททั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ของกทม. เกษตรกรจึงไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควร เมื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจมีมากทำให้การก่อสร้างขยายตัว พื้นที่เกษตรกรรมจึงไม่สามารถต้านทานการพัฒนาเหล่านี้ได้ ดังที่ธนโชติ หอมแย้ม เกษตรอำเภอกาญจนบุรี (2558) กล่าวว่า “เขตฯ แทบไม่มีบทบาทในการรักษาพื้นที่เกษตรกรรมเลย”

การขยายตัวของเมืองอันเนื่องมาจากปัจจัยด้านเศรษฐกิจ

เมื่อพิจารณาพื้นที่ขออนุญาตก่อสร้างในเขตทวีวัฒนาระหว่าง พ.ศ. 2542-2558 (ภาพที่ 2) จะพบว่า การขยายตัวของเมืองไม่ได้เกิดอย่างสม่ำเสมอ แต่มีการเพิ่มพื้นที่ก่อสร้างมากที่สุดในปี พ.ศ. 2547 จากนั้นพื้นที่ขออนุญาตก่อสร้างของเขตฯ ลดลงจนมาเพิ่มขึ้นอีกครั้งในปี พ.ศ. 2554-2556 และลดลงในปี พ.ศ. 2557-2558 โดยแขวงศาลาธรรมสพน์มีพื้นที่ขออนุญาตก่อสร้างสูงกว่าแขวงทวีวัฒนามาก สอดคล้องกับการลดลงของพื้นที่เกษตรกรรมและการขยายตัวของพื้นที่เมือง (อลิศรา และคณะ, 2559) ลักษณะดังกล่าวสามารถอธิบายในภาพรวมได้ดังนี้



ภาพที่ 2 พื้นที่ขออนุญาตก่อสร้าง (ตรม.) รายปี ระหว่าง พ.ศ. 2541-2558

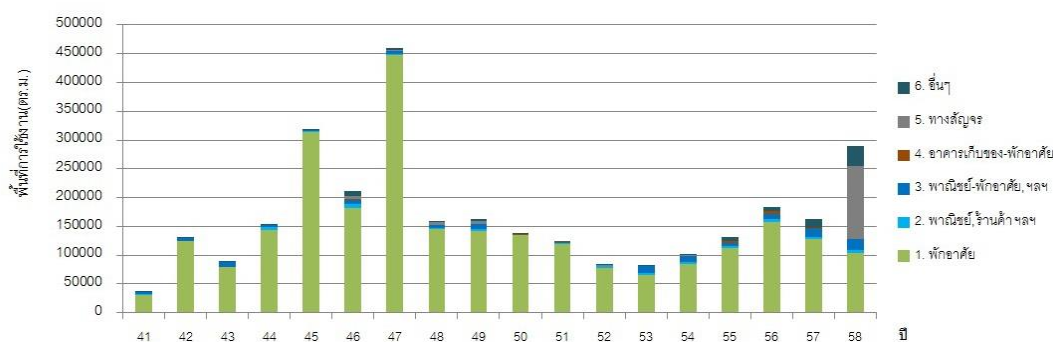
ที่มาข้อมูลดิบ: ฝ่ายโยธา เขตทวีวัฒนา

ภาวะธุรกิจก่อสร้างและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ขยายตัวอย่างต่อเนื่องในปี 2547 โดยมีปัจจัยสนับสนุนหลักทั้งการลงทุนในโครงการพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของภาครัฐและการขยายการลงทุนในภาคเอกชน (สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, มปป.) สำหรับปี 2548 สายนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย (2548) กล่าวว่าภาพรวมของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ปี 2548 จะลดลงจากปี 2547 ตามอุปสงค์ที่ชะลอตัว เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันและการปรับขึ้นอัตราดอกเบี้ย ทำให้ผู้บริโภคบางส่วนใช้เวลาในการตัดสินใจซื้อที่อยู่อาศัยนานขึ้น และบางส่วนมีการเปลี่ยนความต้องการลักษณะที่อยู่อาศัยตามกำลังซื้อและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยต้องการที่อยู่อาศัยที่มีขนาดเล็กลงแต่อยู่ใกล้ที่ทำงานมากขึ้นหรือมีการคมนาคมที่สะดวกเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทาง เช่น อาคารชุดในเมือง ทำให้ที่อยู่อาศัยสร้างเสร็จและจดทะเบียนเพิ่มในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลประเภทอาคารชุดเพิ่มขึ้นอย่างมากในปีนี้ ในขณะที่บ้านจัดสรรมีจำนวนลดลง

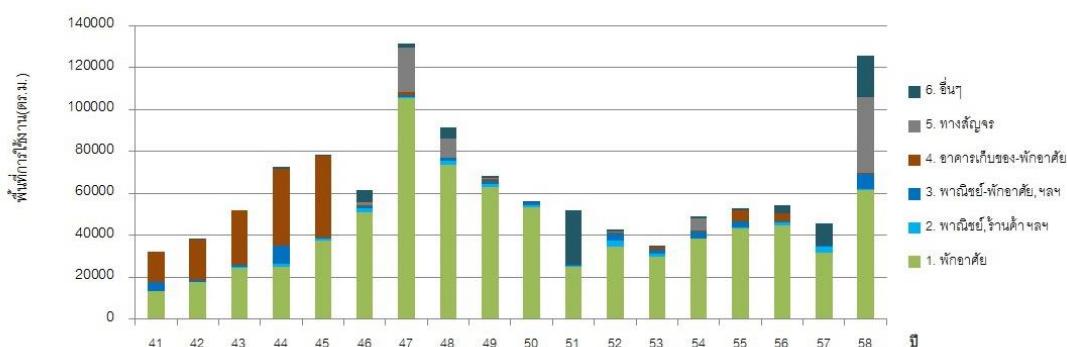
เมื่อนำข้อมูลขนาดพื้นที่ของการก่อสร้างแต่ละประเภทจำแนกจากข้อมูลเอกสารขออนุญาตก่อสร้างของเขตฯ ออกเป็น 6 ประเภท เพื่อให้เข้าใจง่ายขึ้น ได้แก่

1. ที่พักอาศัย (ที่พักอาศัยและที่จอดรถ)
2. อาคารพาณิชย์ (ร้านค้า สำนักงาน สำนักงาน-พาณิชย์)
3. อาคารพาณิชย์-พักอาศัย (ร้านค้า-พักอาศัย และสำนักงาน-พักอาศัย)
4. อาคารเก็บสินค้า/อาคารเก็บของ-พักอาศัย
5. ทางสัญจร
6. อื่น ๆ (ที่จอดรถ สระว่ายน้ำ โกดังเก็บสินค้า ป้อมยาม ฯลฯ)

แสดงเป็นแผนภูมิดังภาพที่ 3 (แขวงศาลาธรรมสพน์) และภาพที่ 4 (แขวงทวีวัฒนา) พบว่าส่วนใหญ่คือร้อยละ 85.93 ในแขวงศาลาธรรมสพน์ และร้อยละ 67.87 ในแขวงทวีวัฒนา เป็นพื้นที่พักอาศัย โดยในแขวงทวีวัฒนาช่วงระหว่าง ปี พ.ศ. 2541-2545 มีอาคารเก็บสินค้า/อาคารเก็บของ-พักอาศัย มากเป็นลำดับที่ 2 เนื่องจากผังเมืองรวมฯ ในช่วงนั้นไม่ได้ห้ามก่อสร้างอาคารประเภทดังกล่าว (การุญ ฤทธิคง, 2559) และเป็นที่น่าสังเกตว่าการใช้ที่ดินประเภทนี้หายไปหลังจากนั้น มาพบอีกครั้งในปี พ.ศ. 2555 และ 2556 แต่พื้นที่น้อยมาก การก่อสร้างประเภททางสัญจรมีสัดส่วนค่อนข้างสูงในทั้งสองแขวงในปี พ.ศ. 2558

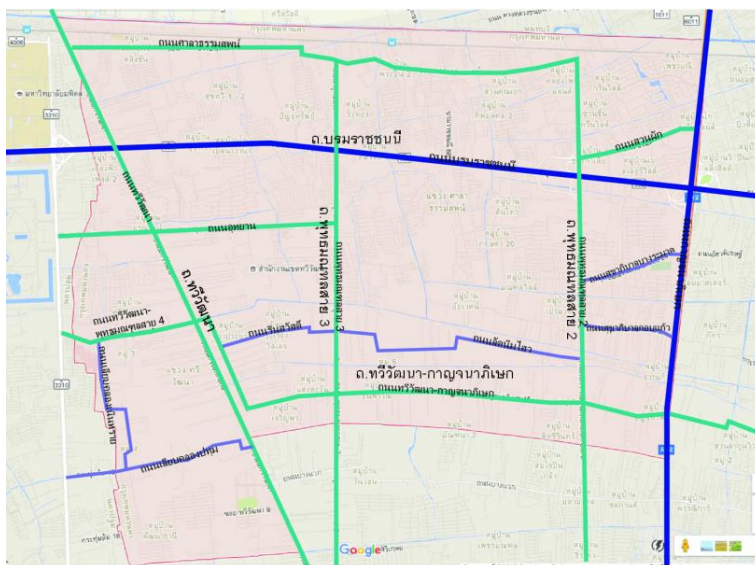


ภาพที่ 3 แผนภูมิพื้นที่ก่อสร้างในแขวงศาลาธรรมสพน์ ระหว่างปี พ.ศ. 2541-2558 แยกตามประเภท
ที่มาข้อมูลดิบ: ฝ่ายโยธา เขตทวีวัฒนา



ภาพที่ 4 แผนภูมิพื้นที่ก่อสร้างในแขวงทวีวัฒนา ระหว่างปี พ.ศ. 2541-2558 แยกตามประเภท
ที่มาข้อมูลดิบ: ฝ่ายโยธา เขตทวีวัฒนา

เมื่อพิจารณาพื้นที่ก่อสร้างถนนสายต่าง ๆ ในเขตฯ พบว่าถนนที่มีพื้นที่ก่อสร้างมากที่สุด 3 อันดับแรก คือ 1) ถ.บรมราชชนนี ขนาด 10 ช่องจราจร เชื่อมระหว่างเขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร และอำเภอ นครชัยศรี จังหวัดนครปฐม ในแนวตะวันออก-ตะวันตก อยู่ในแขวงศาลาธรรมสพน์ 2) ถ.พุทธมณฑลสาย 3 เดิม เป็นถนนขนาด 2 ช่องจราจร ขยายเป็น 6 ช่องจราจรในปี พ.ศ. 2555 เชื่อมในแนวเหนือ-ใต้ และ 3) ถ.ทวีวัฒนา (เดิมคือ ถ.เลียบคลองทวีวัฒนา) เป็นถนนขนาด 2 ช่องจราจร เชื่อมระหว่างเขตหนองแขมกับเขตทวีวัฒนา ตามลำดับ (ตารางที่ 1)



ภาพที่ 5 ถนนหลักในเขตทวีวัฒนา

ตารางที่ 1 พื้นที่ก่อสร้างระหว่างปี พ.ศ. 2541-2558 5 ลำดับแรก แยกตามถนน

ถนน	พื้นที่ก่อสร้าง ระหว่าง พ.ศ. 2541-2558 (ตรม.)
1. บรมราชชนนี	367,411.67
2. พุทธมณฑลสาย 3	303,765.90
3. ทวีวัฒนา	290,391.80
4. พุทธมณฑลสาย 2	280,613.49
5. ทวีวัฒนา-กาญจนาภิเษก	218,088.26

ที่มาข้อมูลดิบ: ฝ่ายโยธา เขตทวีวัฒนา

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีความชัดเจนว่าการขยายตัวของเมืองเกิดขึ้นบนถนนสายใหญ่มากกว่าถนนสายรองลงไป แต่เมื่อพิจารณาช่วงเวลาของการขยายตัวของเมือง พบว่าปีที่มีการขยายตัวของที่พักอาศัยสูงที่สุดคือ พ.ศ. 2547 จึงสรุปได้ว่าปัจจัยด้านเศรษฐกิจเป็นปัจจัยหลักต่อการขยายตัวของเมือง

แนวทางพัฒนากรุงเทพฯ และปริมณฑลในอนาคต (กรมโยธาธิการและผังเมือง, มปป.)

แนวคิดหลักในการพัฒนาภาค กทม.และปริมณฑล ในอีก 50 ปี ข้างหน้าคือ การกระจายความเจริญ (Decentralization) โดย กทม. มีการพัฒนาชุมชนบริวาร (Satellite Towns) เพื่อรองรับกิจกรรมที่หลากหลาย โดยการสร้างแหล่งที่พักอาศัยชั้นดีที่สามารถเชื่อมโยงโครงข่ายบริการพื้นฐาน ได้แก่ การขนส่งระบบราง ทางหลวงระหว่างเมือง การรองรับอุตสาหกรรม และกิจกรรมอื่น ๆ ที่กระจายออกจาก กทม.

กทม. จะแบ่งเป็นกลุ่มชุมชนระดับเขต เพื่อพัฒนาตามบทบาทหน้าที่ โดย “กลุ่มที่พักอาศัยผสมผสานพื้นที่เกษตรกรรม” ประกอบด้วยกลุ่มเขต 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 เขตคลองสามวาและเขตหนองจอก และกลุ่มที่ 2 เขตตลิ่งชัน เขตทวีวัฒนา เขตบางแค และเขตหนองแขม

ในส่วนรอบนอกของ กทม. กำหนดเป็นพื้นที่พัฒนาเมืองและพื้นที่รองรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นรัศมีจากศูนย์กลางเมืองขยายตัวออกสู่โดยรอบถนนวงแหวนรอบนอกในทุกด้าน รวมทั้งขยายตัวไปตามเส้นทางคมนาคมสายหลักฝั่งตะวันตก บริเวณ ถ.เพชรเกษม ถ.ปิ่นเกล้า-นครชัยศรี และฝั่งตะวันออกเป็นการขยายตัวต่อเนื่องรองรับการพัฒนาบริเวณท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ซึ่งพื้นที่รอบนอกจากเขตเศรษฐกิจ เขตเมืองและชุมชนสำคัญจะเป็นพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม ซึ่งเป็นแนวกันชนของภาค นับเป็นพื้นที่สีเขียวซึ่งควรได้รับการสงวนอนุรักษ์ ทั้งนี้จะมีพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ทั้งฝั่งตะวันตกและตะวันออกของภาค ทำหน้าที่เป็นพื้นที่รองรับน้ำ และพื้นที่แก้มลิงบางส่วน เพื่อการแก้ไขและป้องกันปัญหาน้ำท่วม

นโยบาย

ข้อ 1 นโยบายการพัฒนาเมือง

จะมีการพัฒนาเพื่อยกระดับเมืองให้มีประสิทธิภาพ ด้วยการกำหนดความเป็นศูนย์กลาง 5 ลำดับ โดยมี กทม. เป็นศูนย์กลางระดับนานาชาติ ในที่นี้จะคัดมาเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ศึกษาเท่านั้น

เมืองลำดับ 1 เป็นเมืองศูนย์กลางระดับประเทศและระดับภาค ทำหน้าที่เป็นชุมชนหลักในเขตปริมณฑล มีบทบาทเป็นศูนย์กลางระดับจังหวัดด้านการบริหารการปกครอง และการอยู่อาศัย จำนวน 6 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครนนทบุรี เทศบาลนครนครปฐม เทศบาลนครสมุทรสาคร เทศบาลนครสมุทรปราการ เทศบาลเมืองรังสิต และเทศบาลเมืองปทุมธานี โดยรองรับการเติบโตของ กทม.

ในส่วนนี้มีเทศบาลนครจังหวัดนครปฐมซึ่งเป็นพื้นที่ต่อเนื่องกับเขตทวีวัฒนาที่จะต้องทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งหมายถึงการพัฒนาจะเพิ่มมากขึ้น

นโยบาย 1 การพัฒนากรุงเทพฯ ให้มีการเติบโตแบบกะชับ (Compact City)

ภายใต้นโยบายนี้มีพื้นที่เป้าหมาย 7 เขต โดยในส่วนของเขตทวีวัฒนาถูกกำหนดให้เป็น “เขตเมืองอุทยานนคร” เป็นเขตที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยในพื้นที่ชานเมือง ผสมผสานพื้นที่เกษตรกรรมและสวนสาธารณะร่วมกับพื้นที่เขตอื่น ๆ อีก ได้แก่ เขตคลองสามวา เขตหนองจอก เขตตลิ่งชัน เขตบางแค และเขตหนองแขม

นโยบาย 2 การพัฒนาเมืองให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ และจัดระบบการเชื่อมโยงของเมืองในระบบกลุ่มเมือง (Urban Clusters) ในส่วนนี้เขตทวีวัฒนาถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มที่ 4 คือ กลุ่มพัฒนาพื้นที่พักอาศัยผสมผสานพื้นที่เกษตรกรรม ประกอบด้วยพื้นที่ในเขตคลองสามวา หนองจอก ตลิ่งชัน ทวีวัฒนา บางแค และ

หนองแขม ที่เป็นเขตชานเมืองซึ่งยังไม่มีความพร้อมด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม เหมาะแก่การพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยแบบอุทยานนครหรือในสวน

นโยบาย 3 การพัฒนาเมืองโดยรอบ กทม. จะสร้างพื้นที่ Green Belt ในพื้นที่ชุมชนชนบทและเกษตรกรรมที่สำคัญในบริเวณที่ราบลุ่มภาคกลาง (บริเวณจังหวัดชัยนาท สิงห์บุรี ลพบุรี อ่างทอง ออยุธยา สุพรรณบุรี นครปฐม และสมุทรสงคราม) และพื้นที่ราบภาคตะวันออก (บริเวณจังหวัดนครนายก ปราจีนบุรี สระแก้ว จันทบุรี ตราด) เนื่องจากเป็นบริเวณที่มีการชลประทานดี มีความอุดมสมบูรณ์ของดิน และมีสภาพภูมิอากาศที่เหมาะสมแก่การปลูกพืชไร่หรือสวนผลไม้ ซึ่งจังหวัดนครปฐมอยู่ในเมืองกลุ่มนี้

จากผังดังกล่าวพื้นที่เขตทวิวัฒนาอยู่ในประเภทการใช้ที่ดินอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม แต่ตามนโยบายพัฒนาเมืองอยู่ในกลุ่มพัฒนาพื้นที่พักอาศัยผสมผสานพื้นที่เกษตรกรรม เป็นที่น่าสงสัยว่าภาครัฐจะสามารถสงวนรักษาพื้นที่ดังกล่าวไว้ได้จริงหรือไม่ หากยังคงปล่อยให้การพัฒนาเกิดขึ้นเช่นในอดีตที่ผ่านมา โดยไม่มีมาตรการแทรกแซงใด ๆ เพราะนโยบายดังกล่าวมีแนวโน้มสนับสนุนการก่อสร้างบ้านพักอาศัยมากขึ้น

อภิปรายผล: ปัจจัยที่มีผลต่อการลดลงของพื้นที่ผลิตผักในเขตทวิวัฒนา

1. ปัจจัยด้านการเมือง/นโยบายด้านการพัฒนาเมือง

นโยบายที่ผ่านมา แม้ว่าผังเมืองรวม กทม. “ดูเหมือนว่า” จะเป็นปัจจัยสนับสนุนการทำเกษตรกรรมในเมือง แต่บทเรียนจากอดีตหลายสิบปีที่ผ่านมากลับพบว่าการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นประเภทชนบทและเกษตรกรรม และที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมไม่ได้มีส่วนช่วยรักษาพื้นที่เกษตรกรรมไว้ เพราะไม่มีกฎหมาย/ระเบียบ/ข้อบังคับ/มาตรการใด ๆ รองรับ ไม่ว่าจะเป็นด้านการผลิตหรือการตลาด มาตรการสนับสนุนต่าง ๆ เป็นมาตรการที่ไม่ตอบโจทย์การทำเกษตรกรรมในเมืองและชานเมือง

1.1 การดำเนินงานในระดับเขต ด้วยความไม่เข้าใจหรือการที่ผู้บริหารเมืองไม่เห็นความสำคัญของเกษตรกรรมในเมืองฯ ก็ตาม ส่งผลต่อบทบาทและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรกรรม ดังจะเห็นได้ว่าไม่มีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ดูแลด้านเกษตรกรรมในระดับเขต นโยบายที่ใช้ยังเป็นนโยบายระดับชาติซึ่งไม่สอดคล้องกับบริบทการเกษตรกรรมในเขตฯ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานก็มาจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อผู้บริหารเมืองไม่มีความชัดเจน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในระดับเขตฯ ก็ทำอะไรไม่ได้มากนัก ทำให้การผลิตผักของเกษตรกรเป็นไปแบบพึ่งตนเองเป็นหลัก โครงการสนับสนุนจากเขตฯ ไม่มีผลต่อการดำรงอยู่ของพื้นที่ผลิตผัก

การดำเนินงานตามผังเมืองและกฎหมายเป็นไปในรูปแบบของการ “กำกับติดตาม” พื้นที่ก่อสร้างให้เป็นไปตามผังเมือง โดยไม่มีมาตรการ “ส่งเสริมสนับสนุน” การทำเกษตรกรรมในเมืองดังที่กล่าวไปแล้ว ในภาพรวมจึงเป็นเพียงการ “อนุมัติและเก็บข้อมูล” พื้นที่ปลูกสร้าง ซึ่งมีประเด็นการหลีกเลี่ยงกฎหมายของนักลงทุนที่เป็นปัญหาแทรกอยู่

1.2 การตัดถนนเพื่อพัฒนาเมืองและลดความหนาแน่นของเมืองขึ้นในส่งผลให้ราคาที่ดินสูงขึ้น และเป็นแรงจูงใจให้เจ้าของที่ดินขายที่ดิน ถนนที่มีการก่อสร้างสูงที่สุด 3 อันดับแรก คือ บรมราชชนนี พุทธมณฑลสาย 3 และทวิวัฒนา ตามลำดับ ส่งผลให้แขวงศาลาธรรมสพน์มีพื้นที่พักอาศัยเพิ่มขึ้นสูงกว่าแขวงทวิวัฒนาและมีการสูญเสียพื้นที่ผลิตผักมากกว่า เนื่องจากมีถนนบรมราชชนนีตัดผ่าน

1.3 แผนพัฒนาเมืองในอนาคต แนวคิดหลักในการพัฒนาทวม. และปริมณฑลในอนาคต เน้นการกระจายความเจริญไปสู่ชุมชนปวิราร ผ่านการเชื่อมโยงโครงข่ายคมนาคม โดยเทศบาลนครปฐมเป็นแห่งหนึ่งที่จะเป็นศูนย์กลางระดับจังหวัดด้านการบริหารการปกครองและการอยู่อาศัย ในขณะที่เขตทวิวัฒนาถูกกำหนดให้เป็น “เขตเมืองอุทยานนคร” เป็นเขตที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยในพื้นที่ชานเมือง ผสมผสานพื้นที่เกษตรกรรมและสวนสาธารณะ นั่นคือแนวโน้มจะมีการพัฒนาเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยมากขึ้น หากไม่มีมาตรการสงวนรักษาพื้นที่เกษตรกรรมที่เหลืออยู่ในเขตทวิวัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมก็มีโอกาสสูงที่จะสูญเสียพื้นที่ดังกล่าวไป

ในประเด็นด้านนโยบายนี้จึงพบว่าสิ่งสำคัญไม่ใช่เรื่องของ “การไม่มีนโยบาย” แต่เป็นประเด็นของการขาดความรู้ความเข้าใจและการไม่เห็นความสำคัญของเกษตรกรรมในเมืองของผู้บริหารเมืองทุกระดับ ตั้งแต่ระดับผู้ว่าราชการซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย จนถึงผู้อำนวยการเขตซึ่งเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

2. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ

ปัจจัยสนับสนุนหลักทั้งการลงทุนในโครงการพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของภาครัฐและการขยายการลงทุนในภาคเอกชนทำให้ภาวะธุรกิจก่อสร้างและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ขยายตัวอย่างต่อเนื่องในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งแสดงผลอย่างชัดเจนจากพื้นที่ก่อสร้างบ้านพักอาศัยในเขตทวิวัฒนาที่สูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเทียบกับปี อื่น ๆ จากผลการวิจัยนี้สามารถสรุปได้ว่าการตัดสินใจเป็นเพียงปัจจัยสนับสนุนการขยายตัวของเมือง แต่ปัจจัยที่เป็น “ปัจจัยตัดสิน” ให้เกิดการขยายตัวของเมืองในเขตทวิวัฒนาคือปัจจัยด้านเศรษฐกิจ

สรุปและข้อเสนอแนะ

การอาศัยเพียงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมไม่มีผลต่อการดำรงอยู่ของพื้นที่เกษตรกรรมของกรุงเทพฯ ปัจจัยที่มีผลต่อการลดลงของพื้นที่ผลิตผักในเขตทวิวัฒนาเริ่มจากระดับนโยบายคือผู้บริหาร โดยเฉพาะในระดับเมืองขาดความเข้าใจและไม่เห็นความสำคัญ จึงไม่มีมาตรการสนับสนุนในระดับปฏิบัติการเพื่อให้สามารถรักษาพื้นที่ผลิตผักในเขตฯ ไว้ได้ จึงต้องแก้ไขในด้านการให้ความรู้ ความเข้าใจกับผู้บริหารเมือง ทั้งนี้ผู้บริหารในระดับเขต ซึ่งใกล้ชิดกับเกษตรกร รู้ปัญหาดีกว่า เป็นส่วนสนับสนุนที่สำคัญในการเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาไปยังผู้ว่าราชการทวม. นอกจากนี้ควรสร้างความตระหนักให้เกิดขึ้นในสังคมโดยรวม เพราะการดำเนินการด้านผังเมือง มีความซับซ้อนและต้องการความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนของปัจจัยด้านสังคมนั้น (การเพิ่มขึ้นของประชากร ความไม่มั่นใจในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม คนรุ่นใหม่ไม่ต้องการประกอบอาชีพเกษตรกรรม) อยู่นอกเหนือขอบเขตของงานวิจัยนี้ แต่หากต้องการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง ก็จะต้องศึกษาเพิ่มเติม เพื่อให้เข้าใจบริบทของการผลิตผักในเขตทวิวัฒนาอย่างครอบคลุมและแก้ปัญหาได้ตรงจุด

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณสถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ผู้สนับสนุนทุนวิจัย

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย. (มปป.). *ผังภาคกรุงเทพมหานครและปริมณฑล* ปี พ.ศ. 2600.

กองนโยบายและแผนงาน สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร. (2555). *รายงานการศึกษาเรื่องเกษตรกรรมใน*

กรุงเทพมหานคร). เข้าถึงเมื่อ 25 เมษายน 2558. เข้าถึงได้จาก

http://cpd.bangkok.go.th:90/web2/strategy/DATA54_55/1AG.pdf.

การุณ ฤทธิกิจ. (2558, 2559). นายช่างโยธาชำนาญงาน ฝ่ายโยธา เขตทวีวัฒนา. สัมภาษณ์ 17 พฤศจิกายน

และ 1 กรกฎาคม.

กิริติ สงเอียด. (2555). *ปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเขตชานเมือง: กรณีศึกษา เขตตลิ่ง-*

ชัน กรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์การวางผังเมืองและสภาพแวดล้อม, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ชาญณรงค์ พลอุทัยพิบูลย์ และสิทธิพร ภิรมย์รัตน์. (2556). *การศึกษามาตรการควบคุมการพัฒนาและส่งเสริม*

การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมตามผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี. เมืองและ

สภาพแวดล้อม. 2 (2555-2556): 99-111.

ธนโชติ หอมแย้ม. (2558). เกษตรอำเภอ เขตทวีวัฒนา กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

สัมภาษณ์ 5 สิงหาคม.

ธนาศรี สัมพันธ์ราษฎร์. (2546). *ผลกระทบจากการพัฒนาและการขยายตัวของเมืองที่มีต่อพื้นที่เกษตรกรรมชาน*

เมือง: กรณีศึกษาชุมชนเกษตรบางรักน้อย จังหวัดนนทบุรี. เรื่องเต็มการประชุมทางวิชาการของ

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ครั้งที่ 41: สาขาวิศวกรรมศาสตร์และสาขาสถาปัตยกรรมศาสตร์.

ปิยาพัชร ประไพพาณิชย์. (2558ก). *แผนพัฒนาการเกษตรระดับตำบล ศูนย์บริการและถ่ายทอด*

เทคโนโลยีการเกษตรประจำแขวงทวีวัฒนา เขตทวีวัฒนา กทม.

_____. (2558ข). *แผนพัฒนาการเกษตรระดับตำบล ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำ*

แขวงศาลาธรรมสพน์ เขตทวีวัฒนา กทม.

ภาสมา สุทธิพงศ์. (2536). *การศึกษาเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมในการพัฒนาและอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมชาน*

เมือง กรณีศึกษาพื้นที่สีเขียวฝั่งตะวันออกของกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์การวางแผนภาคและ

เมืองมหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สร้อยสุข พงษ์กุล. (2558). *นักผังเมืองชำนาญการ สำนักผังเมือง กทม.* สัมภาษณ์ 26 พฤศจิกายน.

สายนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2548). *รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ปี 2547*. เข้าถึงเมื่อ 17

เมษายน 2559. เข้าถึงได้จาก <https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy>

[/EconomicConditions/AnnualReport/AnnualReport/econ_annual04.pdf](https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconomicConditions/AnnualReport/AnnualReport/econ_annual04.pdf).

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (มปป.). *พื้นที่สีเขียวชุมชนเมืองอย่างยั่งยืน*.

เข้าถึงเมื่อ 1 กรกฎาคม 2559. เข้าถึงได้จาก [http://www.onep.go.th/greenarea/object-](http://www.onep.go.th/greenarea/object-2.html)

[2.html](http://www.onep.go.th/greenarea/object-2.html).

สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม. (มปป.). *สรุปภาวะเศรษฐกิจอุตสาหกรรมไทยปี 2547 และแนวโน้มปี 2548*. เข้าถึงเมื่อ 17 เมษายน 2559. เข้าถึงได้จาก <http://www.oie.go.th/printpdf/486>.

อลิศรา มีนะกนิษฐ ม.ล.วุฒิพงษ์ ทวีวงศ์ ประภัศรา นาคะ และณัฐ พิษกรรม. (2559). *ปัจจัยจากการขยายตัวของเมืองที่มีผลกระทบต่อพื้นที่การผลิตผักในเขตทวีวัฒนากรุงเทพมหานคร*. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์. ศูนย์ทุนวิจัยมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558.

ภาษาต่างประเทศ

Davivongs, V., Yokohari, M. and Hara, Y. (2012). Neglected Canals: Deterioration of Indigenous Irrigation System by Urbanization in the West Peri-Urban Area of Bangkok Metropolitan Region. *Water*, 4. 12-27.

Jongkroy, P. and Thongbai, C. (2014). Patterns of the Spatial Distribution of Urbanized Areas in Thailand. *Kasetsart Journal: Social Science*, 35(1). 30-44.

Veenhuizen, R. van (ed.) (2006). *Cities Farming for the Future*. International Institute of Rural Reconstruction. Ottawa: International Development Research Centre.