

ทางเลือกในการพัฒนา : กรณีพื้นที่สีเขียวในประเทศไทย

สัณฐิตา กาญจนพันธุ์*

ในกลางทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลได้นำแนวความคิดเกี่ยวกับพื้นที่สีเขียวมาใช้ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินชนเมือง เพื่อลดการขยายตัวของเมืองให้อยู่ในขอบเขตและทิศทางที่เหมาะสม และเพื่อรักษาพื้นที่เกษตรกรรมรอบชุมชนให้สามารถผลิตอาหารและวัตถุดิบให้แก่ชุมชนเมืองได้อย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่มีการประกาศเขตพื้นที่สีเขียว ได้มีความขัดแย้งทางความคิด ระหว่างฝ่ายสนับสนุนให้พื้นที่สีเขียวกับฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย กระแสการคัดค้านได้เพิ่มมากขึ้น อันนำไปสู่การผลักดันในระดับท้องถิ่นในการขอเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขหรือขอยกเลิกพื้นที่สีเขียวบางบริเวณ กระแสดังกล่าวส่วนใหญ่มาจากเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล การตัดสินใจของรัฐเกี่ยวกับปัญหาการจัดการทรัพยากรที่ดินชนเมืองจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง รัฐจะต้องพิจารณาเลือกระหว่างกำลังการผลิตทางการเกษตรในระยะยาวหรือประโยชน์จากอุตสาหกรรม ระหว่างการเติบโตของชุมชนเมืองอย่างมีระเบียบแบบแผนหรือการขยายตัวของเมืองอย่างไร้ขีดจำกัด และระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมหรือสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล

ความเป็นมาของพื้นที่สีเขียว

พื้นที่สีเขียวหรือรั้วสีเขียว มาจากคำว่า green belt หมายถึงพื้นที่โล่งรอบๆ เมือง หรืออยู่ระหว่างเมืองต่อเมือง อาจจะมีอาณาบริเวณเป็นแนวกว้างหรือแคบก็ได้ แล้วแต่รัฐจะกำหนด จะเป็นที่ดินผืนเดียวกันหรือไม่ติดต่อกันก็ได้ แต่มักจะเป็นพื้นที่ที่มี

ประชากรอาศัยอยู่เบาบาง มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นเรือกสวนไร่นา ป่าละเมาะ หรือพื้นที่โล่งเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ มีการควบคุมการก่อสร้างอาคารอย่างเข้มงวดเพื่อป้องกันไม่ให้เมืองขยายพื้นที่รุกกลาพื้นที่เกษตรป้องกันไม่ให้เมืองที่ตั้งอยู่ใกล้เคียงกันแผ่เข้าเชื่อมต่อกันและเพื่อรักษาทัศนียภาพที่สวยงาม (Clark 1985 : 259)

* Ph.D. (Agricultural Geography), อาจารย์ประจำภาควิชาภูมิศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร.

อังกฤษเป็นประเทศแรกที่ริเริ่มกำหนดเขตพื้นที่สีเขียว Ebenezer Howard เป็นผู้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับ Garden City หรืออุทยานนครกำหนดให้มีพื้นที่สีเขียวล้อมรอบอุทยานนครไว้เพื่อสกัดกั้นการเจริญเติบโตของเมือง นับตั้งแต่ทศวรรษ ๑๙๙๐ เป็นต้นมา ได้มีโครงการพื้นที่สีเขียวหลายโครงการรายรอบมหานครลอนดอน เทศบาลเป็นผู้ซื้อที่ดินมาจัดทำเป็นพื้นที่สีเขียว แต่เนื่องจากการใช้งบประมาณมหาศาลในการจัดซื้อที่ดิน รัฐบาลจึงประกาศใช้ Town and Country Planning Act ในปี ค.ศ. ๑๙๔๗ เป็นผลในการบรรจุนโยบายเกี่ยวกับพื้นที่สีเขียวไว้ในแผนพัฒนากรุงลอนดอน ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๕๕ เป็นต้นมา นโยบายนี้ได้ขยายไปสู่แผนพัฒนาเทศบาลนครอื่น ๆ ด้วยตลอดจนแพร่กระจายไปยังประเทศต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา สวิตเซอร์แลนด์ และไทย (Johnston et al. 1986 : 186-187 ; Darin-Drabkin 1977 : 205)

ไทยรับแนวความคิดจากอังกฤษมาใช้เป็นครั้งแรกที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาในท้องที่อำเภอพระนครศรีอยุธยา วังน้อย บางปะอิน และบางไทร โดยกำหนดเป็นเขตควบคุมการก่อสร้างอาคาร (สำนักผังเมือง

๒๕๒๔ : ๓๖) ต่อมาได้มีการประกาศเป็นเขตควบคุมการก่อสร้างอาคารเพิ่มเติมในจังหวัดต่าง ๆ เช่นกรุงเทพมหานคร และจังหวัดในปริมณฑล

พื้นที่สีเขียวของไทยกำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย ๒ ฉบับ ฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมอบอำนาจให้กรมโยธาธิการ และหน่วยงานบริหารระดับท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานครประกาศเขตควบคุมอาคารบางชนิดในพื้นที่เกษตรกรรม ชานเมือง โดยใช้ชื่อว่า เขตห้ามก่อสร้าง คัดแปลง ใช้ หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท กฎหมายอีกฉบับหนึ่งคือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ สำนักผังเมืองกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบการร่างผังเมืองรวม กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินรวมทั้งหมด ๑๓ ประเภท หนึ่งในจำนวนนี้คือพื้นที่สีเขียวซึ่งใช้ชื่อว่าพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม มีการระบายสีเขียวในแผนที่ผังเมืองรวมเป็นสัญลักษณ์ของพื้นที่นี้ ปัจจุบันได้มีการประกาศใช้ผังเมืองรวมไปแล้ว ๕๘ แห่ง

ตามความหมายในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พื้นที่สีเขียวเป็น

เพียงรูปแบบหนึ่งของเขตควบคุมการก่อสร้างอาคารเท่านั้น ซึ่งได้แก่ เขตควบคุมการก่อสร้างอาคารสองข้างถนนสายสำคัญในเมือง เขตควบคุมการก่อสร้างอาคารในสถานที่ที่มีความสำคัญทางศาสนาและประวัติศาสตร์ เช่น พุทธมณฑล เกาะรัตนโกสินทร์ เขตควบคุมการก่อสร้างอาคารบริเวณชายหาดที่ท่องเที่ยว เช่น เกาะสมุย หาดป่าตองและชายหาดด้านตะวันตกของเกาะภูเก็ตทั้งหมด เป็นต้น บทความนี้มุ่งจะวิเคราะห์เฉพาะเขตควบคุมการก่อสร้างอาคาร ซึ่งเป็นพื้นที่เกษตรกรรมเท่านั้น โดยไม่รวมถึงเขตควบคุมการก่อสร้างอาคารในลักษณะอื่น ๆ

มูลเหตุของการรักษาพื้นที่เกษตรกรรมและที่โล่งว่างในเมืองเกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐตระหนักถึงปัญหาของชุมชนขนาดใหญ่ที่แผ่อาณาเขตรุกล้ำพื้นที่รอบนอกอย่างรวดเร็ว จนเกิดปัญหาดิตตามมาคือ การขาดบริการขั้นพื้นฐานประเภทสาธารณูปโภคที่เพียงพอ เกิดปัญหาการคมนาคมขนส่ง ความแออัดและความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม ดังนั้นจุดประสงค์หลักในการกำหนดพื้นที่สีเขียวคือ ควบคุมความเจริญเติบโตและทิศทางการขยายตัวของเมืองในอนาคต ส่วนจุดประสงค์ด้านการรักษาแหล่งผลิตพืช

พันธุ์ธัญญาหาร และออกซิเจนให้แก่เมือง เป็นเพียงเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอันดับรอง เพราะสามารถผลิตพืชผลต่าง ๆ ได้เกินความต้องการในประเทศโดยมีราคาผลผลิตค่อนข้างต่ำ การจัดลำดับให้เรื่องศักยภาพทางการเกษตรเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอันดับรองดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้มีผู้หยิบยกประเด็นนี้มาถกเถียงในภายหลังว่า การรักษาพื้นที่สีเขียวยังมีความจำเป็นอยู่หรือไม่และเพียงใด

กฎหมายเกี่ยวกับพื้นที่สีเขียว

ในช่วงแรกของการกำหนดพื้นที่สีเขียว รัฐบาลอาศัยอำนาจในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาใช้ก่อน เพราะขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายผังเมืองมาใช้บังคับโดยตรง และการนำพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาใช้มีความสะดวกและคล่องตัวมากกว่า เงื่อนไขในการควบคุมอาคารมักจะห้ามก่อสร้างอาคารใด ๆ ในระยะไม่เกิน ๘๐ - ๑๐๐ เมตร จากถนนสายสำคัญ พื้นที่นอกนั้นจะห้ามก่อสร้างดัดแปลงใช้ หรือเปลี่ยนการใช้อาคารที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเกษตร เช่น โรงงานอุตสาหกรรม ปิมน้ำมัน และตึกแถวเพื่อการพาณิชย์ แต่อนุญาตให้สร้างอาคารที่เกี่ยวข้องกับทาง

เกษตรได้ เช่น โรงนา ยุ้งข้าว สะพาน
บ้านเดี่ยวสำหรับเกษตรกรอยู่อาศัย เป็นต้น
อย่างไรก็ตามข้อบังคับนี้ยังมีลักษณะผ่อนปรน
ประนีประนอม ค่อนข้างมาก ถ้าเทียบกับข้อ
บังคับในผังเมืองรวมซึ่งประกาศใช้ภายหลัง
กล่าวคือ อนุญาตให้สร้างโรงเรียนสถาน
พยาบาล สถานที่ราชการ ร้านค้าสูงไม่เกิน
๑๒ เมตร ซึ่งไม่ใช่ห้องแถวและตึกแถว
ที่สำคัญคือ ผ่อนผันให้สร้างอาคารที่พักอาศัย
ประเภทบ้านเดี่ยวสูงไม่เกิน ๒ ชั้นได้ เป็น
เหตุให้มีการก่อสร้างหมู่บ้านจัดสรร ประเภท
บ้านเดี่ยวจำนวนมากในพื้นที่ซึ่งควรจะเก็บ
ไว้เป็นเรือสวนไร่นา โดยเฉพาะส่งผลให้
ราคาที่ดินรอบข้างสูงขึ้น กระตุ้นให้มีการพัฒนา
ที่ดินเป็นเมืองมากขึ้น

ข้อบังคับในผังเมืองรวม ตาม พรบ.
การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับในพื้นที่
กว้างขวางกว่าเขตควบคุมการก่อสร้างอาคาร
ตาม พรบ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒
ทั้งยังมีข้อบังคับที่เข้มงวดกว่า ไม่เพียงแต่
กำหนดประเภทของสิ่งก่อสร้างที่อนุญาตและ
ไม่อนุญาตให้มีในเขตการใช้ที่ดิน ประเภท
ชนบทและเกษตรกรรมเท่านั้น แต่ยังกำหนด
ความหนาแน่นของการใช้ที่ดินไว้ด้วย โดย
แบ่งเป็นพื้นที่เพื่อการเกษตรร้อยละ ๙๐ ของ

พื้นที่สีเขียวทั้งหมด พื้นที่ที่เหลืออีกร้อยละ
๑๐ ให้เช่าเพื่อกิจการอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการ
เกษตร^๑ เป็นที่น่าสังเกตว่าการควบคุมการ
ใช้ที่ดินตามกฎหมายทั้งสองฉบับเป็นเพียง
การใช้อำนาจรัฐโดยไม่มีมาตรการอย่างอื่น
จูงใจให้ประชาชนร่วมมือ

ไม่ว่าจะเป็นการประกาศใช้โดยอาศัย
อำนาจของกฎหมายใดก็ตาม พื้นที่สีเขียว
ส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตเกษตรกรรมที่สำคัญ
ของประเทศ ทั้งนี้เพราะตามประวัติการก่อ
ตั้งชุมชนตั้งแต่อดีต ผู้ก่อตั้งมักเลือกทำเลใกล้
แหล่งน้ำ มีที่ราบโดยรอบเพื่อผลิตอาหาร
เลี้ยงประชากร ชุมชนเมืองจึงดำรงอยู่โดยมี
พื้นที่เกษตรกรรมชั้นดีรายรอบ เช่นที่ราบ
ในอยุธยา ปทุมธานี สิงห์บุรี มีดินนาที่อุดม
สมบูรณ์ ได้รับน้ำชลประทานจากองโครงการ
ชลประทานเจ้าพระยาใหญ่ ทำให้ปลูกข้าว
ได้ปีละหลายครั้ง ตลอดจนทำสวนผลไม้
ต่าง ๆ เช่น สวนส้ม สวนมะม่วง พื้นที่สี
เขียวค่านนทบุรีและฝั่งธนบุรีเคยมีชื่อเสียง
มากด้านการปลูกไม้ผล พื้นที่สีเขียวของเขียง
ใหม่อยู่ในเขตชลประทานที่เหมาะสมสำหรับ
ปลูกพืชเศรษฐกิจหลายชนิดตลอดปี โดยทั่ว
ไปแล้วพื้นที่เกษตรกรรมในพื้นที่สีเขียวมี
ความได้เปรียบด้านการผลิตมากกว่าพื้นที่

อื่น ๆ นอกจากจะเป็นแหล่งผลิตอาหารแล้ว
ยังเป็นแหล่งผลิตออกซิเจนให้กับชุมชนเมือง
ด้วยทั้งนี้ ไม่นับคุณค่าของทัศนียภาพตาม
ธรรมชาติ ที่มีต่อจิตใจของผู้ที่ได้พบเห็น

ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน

พื้นที่สีเขียวโดยทั่วไปมักอยู่ในที่ราบ
ดินดี น้ำท่าอุดมสมบูรณ์ มีการคมนาคม
สะดวก คุณสมบัติจึงกล่าวไม่เพียงแต่เหมาะสม
ที่จะเป็นแหล่งเกษตรกรรมชั้นดีของประเทศ
แต่ยังเหมาะสมอย่างยิ่งสำหรับก่อสร้างที่พัก
อาศัย ถนนหนทาง โรงงานอุตสาหกรรม
และอาคารอื่น ๆ จึงเป็นที่ต้องการของกลุ่ม
บุคคลต่าง ๆ ตั้งแต่ เกษตรกร นักลงทุน
นักอุตสาหกรรม ผู้ต้องการที่อยู่อาศัย ฯลฯ
ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐจำกัดการใช้
ประโยชน์ในพื้นที่สีเขียวโดยอาศัยกฎหมายข้อ
บังคับและการวางแผนจากระดับบนลงล่างจึง
ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้าน หน่วย
งานของรัฐจึงประสบอุปสรรคตั้งแต่เริ่มประ
กาศเขตพื้นที่สีเขียว ตัวอย่างเช่น กรุงเทพมหานคร
สามารถประกาศเขตควบคุมอาคาร
ชานเมืองได้เพียงบางพื้นที่เท่านั้น^๒ แทนที่
จะประกาศพื้นที่ชนบทโดยรอบกรุงเทพมหานคร
นครทั้งหมด การคัดค้านเป็นไปอย่างรุนแรง

ขึ้น และนำไปสู่ความพยายามขอยกเลิกหรือ
เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของพื้นที่สีเขียวทั้งใน
ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

พื้นที่สีเขียวแห่งแรกที่กลุ่มผลประโยชน์
ในท้องถิ่น พยายามผลักดันให้ยกเลิกคือ
พื้นที่สีเขียวจังหวัดอยุธยา ในปี พ.ศ. ๒๕๒๙
และ ๒๕๓๑ หอการค้าจังหวัด และคณะ
กรรมการประสานงานความร่วมมือภาครัฐ
และเอกชน (กรอ.) จังหวัดอยุธยา เสนอขอ
ยกเลิกพื้นที่สีเขียวไปยังสำนักผังเมือง และ
กรมโยธาธิการ พื้นที่ที่ได้รับอนุมัติให้ยกเลิก
อยู่ในอำเภอบางไทร บางปะอินและวังน้อย
เหตุผลในการขอยกเลิกคือ ต้องการสร้าง
โรงงานอุตสาหกรรมเพราะอยุธยามีบรรยากาศ
การลงทุนทางอุตสาหกรรมที่ดี ๒ ประการ
ประการแรก คือสภาพ مناอากาศและ
สังคมแห่งชาติและคณะกรรมการส่งเสริมการ
ลงทุนมีนโยบายสนับสนุนให้สร้างโรงงาน
อุตสาหกรรมในพื้นที่รอบนอกกรุงเทพมหานคร
นครและปริมาณผู้ลงทุนจะได้รับสิทธิพิเศษ
ด้านภาษีและความช่วยเหลือต่างๆ ประการที่
สอง คือ อยุธยามีความพร้อมด้านแรงงานมี
แหล่งน้ำเพียงพอสำหรับกิจการอุตสาหกรรม
ที่สำคัญคือมีการคมนาคมสะดวก นอกจาก
ถนนพหลโยธิน ถนนมิตรภาพ และถนนสาย

เอเชียที่มาบรรจบกันที่บางปะอินแล้ว ลำน้ำเจ้าพระยายังใช้ขนส่งได้ตลอดทั้งปี หากมีการพัฒนาท่าเรือลำน้ำนครสวรรค์ อยู่ระยะจะกลายเป็นศูนย์รวมการขนถ่ายสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออกจากภาคเหนือและภาคอีสาน (พระราชพิธี ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๑) ความพร้อมทั้งสองประการนี้ทำให้เกิดแรงกดดันต่อที่ดินในพื้นที่สีเขียวของอยุธยาเป็นอย่างมาก และกลุ่มนักลงทุนยังทยอยกันผลักดันให้มีการยกเลิกพื้นที่สีเขียวเพิ่มเติมอีกหลายบริเวณ (พระราชพิธี ๑๗ สิงหาคม ๒๕๓๒)

กรณีขอเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในพื้นที่สีเขียวที่เป็นที่กล่าวขานกันมากคือ กรณีของกรุงเทพมหานคร พื้นที่ดังกล่าวได้รับการประกาศเป็นเขตควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๕ เพื่อประโยชน์ด้านการผังเมืองและการรักษาพื้นที่เกษตรกรรม แต่เนื่องจากกรุงเทพมหานครประสบปัญหาแผ่นดินทรุดและน้ำท่วม จึงมีการจัดตั้งโครงการในพระราชดำริเพื่อกั้นน้ำ ผันน้ำ ระบายน้ำในพื้นที่เพาะปลูกนอกกรุงเทพมหานครทั้งทางด้านทิศเหนือและตะวันออกไม่ให้ไหลเข้าสู่พื้นที่ชุมชน บังคับน้ำไหลลงสู่ทะเลโดยผ่านคลอง

ธรรมชาติและพื้นที่สีเขียวที่กำหนดเป็นแนวระบายน้ำ (สุรินทร์และคณะ ๒๕๓๑ : ๒๐) การเพิ่มของประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจในกรุงเทพมหานคร เป็นเหตุให้มีแรงกดดันที่จะนำที่ดินไปพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัย โรงงานอุตสาหกรรมและเพื่อการเก็งกำไรที่ดิน นอกจากนั้น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการควบคุมอาคารยังเปิดช่องว่างให้ก่อสร้างบ้านเดี่ยวได้ จึงเกิดการขยายตัวของหมู่บ้านจัดสรรเพื่อสนองความต้องการของผู้ซื้อบ้าน พื้นที่สีเขียวจึงเปลี่ยนสภาพไป นาข้าวและสวนผลไม้ค่อยๆ หายไปจากพื้นที่เพื่อหลีกเลี่ยงให้กับบ้านจัดสรร เรือนกล้วยไม้ และสวนไม้ดอกไม้ประดับ ความกดดันนี้ทวีความรุนแรงขึ้น ในที่สุดกลุ่มนักธุรกิจได้ผลักดันผ่านสภากรุงเทพมหานครขอเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ได้แก่การขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่า ทาวน์เฮาส์และบ้านแฝดไม่ได้เป็นตึกแถวหรือห้องแถว ถ้าเป็นสองประเภทหลังจะไม่ได้รับอนุญาตให้สร้างในพื้นที่สีเขียว สำหรับร่างผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานครและกลุ่มนักธุรกิจได้ร่วมกันคัดค้านการที่สำนักผังเมืองขยายพื้นที่ประเภทชนบทและเกษตรกรรมรอบ

กลุ่มพื้นที่ชนบททั้งหมดของกรุงเทพมหานคร นับเป็นบริเวณที่กว้างขวางยิ่งกว่าเขตควบคุมการก่อสร้างอาคารที่ประกาศไปก่อน นอกจากนั้น ยังขอยกเลิกข้อบังคับเกี่ยวกับความหนาแน่นของการใช้ที่ดินซึ่งกำหนดว่า พื้นที่สีเขียวจะต้องประกอบด้วยพื้นที่เกษตรกรรมไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ และพื้นที่เพื่อกิจกรรมประเภทอื่นๆ ไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของพื้นที่ทั้งหมด^๕ พร้อมทั้งขอเปลี่ยนแปลงพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมให้เป็นพื้นที่ประเภทที่อยู่อาศัยที่มีความหนาแน่นน้อย และประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยที่มีความหนาแน่นมาก กระแสการคัดค้านไม่ได้จำกัดอยู่เพียงกรุงเทพมหานครและอยุธยา แต่ยังกระจายไปสู่จังหวัดอื่นๆ ที่มีการขยายตัวของประชากรและเศรษฐกิจ เช่น ปทุมธานี^๖ นนทบุรี^๗ สมุทรปราการ^๘ และเชียงใหม่^๙

กรณีพื้นที่สีเขียวได้ทำให้เกิดการปะทะกันทางความคิดและการดำเนินงานระหว่างฝ่ายที่ต้องการพัฒนาที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย อุตสาหกรรม และการพาณิชย์ กับฝ่ายที่ต้องการพิทักษ์พื้นที่สีเขียวไว้เพื่อการผังเมืองและการพัฒนาการเกษตร ฝ่ายแรกได้แก่ นักลงทุนอุตสาหกรรม นักจัดสรรบ้าน

และที่ดิน นักค้าที่ดินและเจ้าของที่ดินทั่วไป ที่หวังผลกำไรจากการค้าขายที่ดิน กรอ. หอการค้าจังหวัดและสภากรุงเทพมหานคร เป็นที่น่าสังเกตว่าในกลุ่มผู้คัดค้านนี้ไม่ปรากฏว่ามีเสียงจากเกษตรกร ซึ่งน่าจะเป็นผู้ใช้ที่ดินรายสำคัญในพื้นที่สีเขียวเลย เป็นไปได้ว่า เกษตรกรอาจจะต้องการขายที่ดินในราคาสูง หรือเกษตรกรเองอาจจะไม่มีอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับที่ดินเนื่องจากกรรมสิทธิในที่ดินได้เปลี่ยนมือจากเกษตรกรไปยังผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมากกว่าไปแล้ว สำหรับฝ่ายที่สนับสนุนให้รักษาพื้นที่สีเขียวไว้ ประกอบด้วย หน่วยราชการที่รับผิดชอบ ด้านการสร้างและการผังเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ได้แก่กรมโยธาธิการ สำนักผังเมือง และกองผังเมือง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร ไม่ปรากฏว่า มีกลุ่มประชาชนช่วยสนับสนุนให้รักษาพื้นที่สีเขียวอย่างชัดเจนเช่นเดียวกับกลุ่มแรก ข้อโต้แย้งของทั้งสองกลุ่ม ก็จะตัดสินใจพัฒนาทรัพยากรที่ดินชนเมืองอย่างไรระหว่างการพัฒนาโดยไม่มีขอบเขตจำกัดกับการพัฒนาโดยคำนึงถึง สภาพแวดล้อม ศักยภาพในการเกษตร และความพร้อมของสาธารณูปโภค ฝ่ายแรกมีจุดยืนเพื่อผลกำไรของเอกชนผู้ลง

ทุน ฝ่ายหลังมีจุดยืนเพื่อคุณภาพชีวิตโดย
ส่วนรวม ประเด็นที่โต้แย้งกันอาจแบ่งย่อย
เป็น ๔ ประเด็น คือ

๑. ความอยู่รอดของกิจกรรมเกษตรใน
พื้นที่สีเขียว ฝ่ายสนับสนุนเห็นว่า พื้นที่สี
เขียวมีศักยภาพในการผลิตพืชผลเพื่อการค้า
สูงกว่าพื้นที่อื่น ๆ สมควรรักษาไว้เป็นแหล่ง
ผลิตต่อไป ฝ่ายนักพัฒนาที่ดินเห็นว่าการ
พัฒนาที่ดิน ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ
สูงกว่าการเกษตรหลายเท่า นอกจากนั้น การ
ทำการเกษตรในพื้นที่สีเขียวยังได้ผลไม่ค่อยดี
ราคาผลผลิตก็ตกต่ำ เกษตรกรมีฐานะทาง
เศรษฐกิจไม่ดี ลูกหลานของเกษตรกรได้ละ
ทิ้งเรือกสวนไร่นาหันไปทำงานในภาค
อุตสาหกรรมและบริการแล้ว มีเพียงน้อยราย
ที่ยังคงรับช่วงทำการเกษตรต่อบิตามารดา
ที่ดินก็เสื่อมคุณภาพเพราะมีการขุดหน้าดิน
ขายให้กับวงการก่อสร้าง น้ำเสียจากเมืองและ
โรงงานแทรกซึมเข้าทำลายพืชผลในไร่นา
หนึ่ง ที่ดินจำนวนมากในเขตที่มีการเก็งกำไร
ที่ดินได้เปลี่ยนเป็นของนักลงทุนไปแล้ว
ชาวนาชาวสวนต้องกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ที่ดิน
บางบริเวณกลายเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เนื่อง
จากนายทุนไม่ยอมให้เกษตรกรต่อสัญญาเช่านา
เกรงว่าจะเป็นอุปสรรคต่อการขายที่ดินในภาย

หลัง หากขายที่ดินขณะที่ยังไม่หมดสัญญาเช่า
จะเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติการเช่านา
พ.ศ. ๒๕๑๘^๕ ปัญหาเหล่านี้ทำให้พื้นที่สี
เขียวลดความสำคัญลงในทัศนะของนักธุรกิจ
ที่ดิน

๒. รูปแบบการขยายตัวของเมือง
ทั้งฝ่ายคัดค้านและฝ่ายสนับสนุนต่างยอมรับ
ว่าเมืองจำเป็นต้องเพิ่มพื้นที่ subur บริเวณรอบ
นอกเพื่อรองรับประชากรและกิจกรรมทาง
เศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น ฝ่ายคัดค้านเห็นว่าไม่
ควรบิดเบือนความเจริญของเมืองควรปล่อยให้
เติบโตอย่างเสรี การสร้างโรงงาน อาคารที่อยู่
อาศัย ร้านค้า ฯลฯ เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดิน
ที่คุ้มค่ากว่าการเกษตร แต่ฝ่ายสนับสนุนมี
ความเห็นว่าการชลออัตราการขยายตัวของ
เมือง ควบคุมรูปแบบการพัฒนาเมืองโดย
คำนึงถึงความเหมาะสมทางกายภาพและความ
พร้อมของบริการขั้นพื้นฐาน อย่างไรก็ตาม
กลุ่มผู้คัดค้านกลับโจมตีว่า วิธีการกำหนดเขต
พื้นที่สีเขียว ไม่เหมาะสมเพราะใช้ข้อมูลที่ล้า
สมัย ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ชำยัง
ปฏิบัติได้ยาก

๓. การป้องกันน้ำท่วมกรุงเทพมหานคร
และการอนุรักษ์น้ำดิบเพื่อทำน้ำประปา
พื้นที่สีเขียวด้านตะวันออกของกรุงเทพ

มหานคร ถูกกำหนดเป็นพื้นที่รับน้ำหลาก จากที่ราบภาคกลาง และระบายผ่านจังหวัด สมุทรปราการลงสู่อ่าวไทย ส่วนพื้นที่ในเขต จังหวัดอยุธยา และปทุมธานี เป็นเขต อนุรักษ์น้ำดิบที่จะใช้ผลิตเป็นน้ำประปาใน กรุงเทพมหานคร (ประชาชาติธุรกิจ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๓๑) แม้ว่าเหตุผลในการรักษา พื้นที่สีเขียวเพื่อประโยชน์ทั้งสองประการจะมี น้ำหนักมากก็ตาม แต่ฝ่ายคัดค้านไม่ค่อยให้ความสำคัญกับประเด็นนี้

๔. การรักษาที่โล่งไว้เป็นแหล่งผลิต ออกซิเจน หรือ “ปอดของเมือง” และเพื่อการ พักผ่อนหย่อนใจ เป็นประเด็นที่ได้รับความ สนใจน้อย จากกลุ่มผู้คัดค้านซึ่งมีทัศนะว่า สามารถสร้างสวนสาธารณะ สนามกอล์ฟ ฯลฯ ทดแทนได้ อนึ่งตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๙ เป็นต้นมา ได้มีการจัดสรรที่ดินรูปแบบใหม่คือ สวนเกษตรซึ่งขยายตัวอย่างรวดเร็ว นอกจาก จะใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจในวันสุดสัปดาห์ แล้ว ยังเป็นการเก็งกำไรที่ดิน ทั้งยังสามารถ หารายได้จากการขายผลผลิตในสวนด้วย^{๑๑}

นอกจากนั้น นักธุรกิจบ้านจัดสรร หลายรายเห็นว่า หมู่บ้านที่อยู่ในพื้นที่สีเขียว มีสิ่งแวดล้อมที่ดี ทัศนียภาพงดงาม ทั้ง ๆ ที่การใช้ที่ดินเพื่อสร้างหมู่บ้านจัดสรรนั้นมิ

ลักษณะที่ขัดแย้งกับการใช้ที่ดินทำการเกษตร เพื่อการค้า เพราะมีเหตुरบกวนซึ่งกันและกัน อาทิ การฉีดยาฆ่าแมลง การใช้ปุ๋ยหมัก การใช้เครื่องจักรกลในการเกษตรที่มีเสียงดัง เป็นสิ่งก่อเหตุรำคาญให้แก่ผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งไม่ได้ประกอบอาชีพเกษตร กรรม ในทางกลับกัน น้ำเสีย กวนพิษ ฝุ่นละอองจากหมู่บ้านจัดสรรก็มีผลกระทบ ทางลบต่อพืชผลของเกษตรกร พื้นที่เกษตร กรรมอาจถูกบุกรุก เขี่ยบย่ำ ทำลาย ราคา ที่ดินในละแวกที่มีการสร้างหมู่บ้านจัดสรร เพิ่มขึ้น ทำให้เกษตรกรต้องการขายที่ดิน มากกว่าจะมุ่งหน้าทำการเกษตรต่อไป

ข้อโต้แย้งทั้ง ๔ ประเด็น เป็นปัญหา รูปธรรมที่สะท้อนความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง และนำไปสู่ประเด็นทางกฎหมายที่สำคัญ คือ เจ้าของที่ดินมี สิทธิในที่ดินมากน้อยเพียงไร และรัฐสามารถ จำกัดสิทธิดังกล่าวได้แค่ไหน

การตรอนสิทธิในที่ดิน

กฎหมายที่ดินรับรองสิทธิขั้นพื้นฐาน ของเจ้าของที่ดินในการครอบครอง อยู่อาศัย ใช้ประโยชน์ ถือเอาประโยชน์ หรือจำหน่าย จ่ายโอนที่ดินได้ แต่ในทางทฤษฎี ที่ดินยัง

เป็นของรัฐ รัฐสามารถเวนคืนเพื่อใช้ในกิจการของรัฐได้ ดังนั้นการที่รัฐกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินจะทำให้ประชาชนบางกลุ่มได้เปรียบ บางกลุ่มเสียเปรียบ กลุ่มที่เสียเปรียบจะเหลือทางเลือกในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพียงไม่กี่ทาง ดังนั้น เจ้าของที่ดินในพื้นที่สีเขียวมักจะเห็นว่า การเสียสละเพื่อส่วนรวมของเขาเป็นการไม่ยุติธรรมอย่างยิ่งสำหรับเขา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวไม่มีการชดเชยค่าเสียหายเหมือนกับการเวนคืน/ประเด็นการจำกัดสิทธิในที่ดิน ยิ่งเป็นที่กล่าวขวัญกันมากเมื่อกิจการซื้อขายที่ดินและพัฒนาที่ดินเฟื่องฟูมากขึ้น เมื่อสำนักผังเมืองนำร่างผังเมืองรวมของชุมชนต่างๆ ออกประกาศเพื่อให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น/ปรากฏว่ามีคำร้องเรียนเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่มาจากผู้ที่อยู่ในเขตที่อยู่อาศัยหรือเขตพาณิชยกรรม/คำร้องเรียนส่วนใหญ่มาจากผู้ที่สูญเสียโอกาสในการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่สีเขียว (กรุงเทพฯธุรกิจสุดสัปดาห์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๓๒) เช่น พื้นที่สีเขียวทำให้เกษตรกรหมดโอกาสขายที่ดินให้นายทุนสร้างโรงงานอุตสาหกรรมและหมู่บ้านจัดสรร เป็นการบังคับให้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมต่อ

ไป ทั้ง ๆ ที่ทำการเกษตรไม่ได้ผลดี ส่วนประชาชนในเขตพื้นที่รับน้ำท่วมนอกกรุงเทพมหานครต้องอดทนกับปัญหาน้ำท่วม เพื่อให้ชาวกรุงเทพฯ ไม่ต้องประสบภัยน้ำท่วมทั้งราคาที่ดินในพื้นที่สีเขียวก็ต่ำกว่าราคาที่ดินนอกพื้นที่สีเขียว ฯลฯ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่ากลุ่มผู้ร้องเรียนมาจากกลุ่มนักธุรกิจที่ดินมากกว่าจะมาจากกลุ่มเกษตรกรเอง

เงื่อนไขของความสำเร็จ

และความล้มเหลว

อุปสรรคของการดำเนินนโยบายพื้นที่สีเขียวเกิดขึ้น ในช่วงเวลาที่เศรษฐกิจไทยโดยส่วนรวมกำลังเติบโตในอัตราสูง อันเป็นผลมาจากการผลิตเพื่อการส่งออก การลงทุนจากต่างประเทศ การขยายตัวในภาคอุตสาหกรรมและบริการ รายได้และกำลังซื้อของประชาชนจึงสูงขึ้น ประกอบกับการลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ เอื้อประโยชน์ต่อนักลงทุนและผู้บริโภค รัฐบาลยังมีนโยบายกระจายการพัฒนาทั่วทั้งอุตสาหกรรมต่างๆ ออกจากกรุงเทพมหานครสู่ต่างจังหวัด กระแสการพัฒนาเศรษฐกิจนี้ส่งผลให้อุปสงค์ที่ดินเพิ่มขึ้นอย่างมากบริเวณชานเมืองและพื้นที่ที่รัฐมีโครงการพัฒนา ราคาที่ดินจึงขยับสูงขึ้น

พร้อมกันการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดินและการก่อสร้างที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย

ภาวะเศรษฐกิจที่กำลังเฟื่องฟูสะท้อนความแตกต่างระหว่างรายได้จากภาคเกษตรกรรมและรายได้นอกภาคเกษตรกรรม การที่ไทยมีผลผลิตส่วนเกินด้านการเกษตรมาก มีสัดส่วนผลผลิตในภาคเกษตรต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาติน้อยกว่าภาคอุตสาหกรรม และการค้า มีการเพิ่มพื้นที่เกษตรจากการบุกเบิกป่า แม้ว่าจะเป็นพื้นที่ที่มีสมรรถนะที่ดินค่อนข้างต่ำ และต้นทุนในการบุกเบิกสูงก็ตาม ภาพรวมของการเกษตรไทยจึงกล่าวทำให้ความพยายามรักษาพื้นที่เกษตรกรรมชั้นดีไว้ลดความสำคัญลงไป

ไม่เพียงแต่พื้นที่สีเขียวจะกลายเป็นอุปสรรคในการพัฒนาในสายตาของนักลงทุนเท่านั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบงานพิทักษ์พื้นที่สีเขียวก็ปฏิบัติภารกิจอย่างโดดเดี่ยวขาดแรงสนับสนุนจากกลุ่มประชาชนเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประชาชนที่พึ่งพาการเกษตร และกลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรและสภาพแวดล้อม หนึ่งวิธีการออกกฎหมายพื้นที่สีเขียวก็เป็นการดำเนินงานจากหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคาร หรือ การวางผังเมืองใน

ระดับต่าง ๆ ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมดังกล่าวน้อยมาก ถึงแม้ว่า ขั้นตอนในการวางผังเมืองรวมจะเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แสดงความคิดเห็นต่อร่างผังเมืองรวมทุกฉบับก็ตาม แต่มีประชาชนแสดงความคิดเห็นค่อนข้างน้อย ดังเช่นกรณีร่างผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร มีประชาชนแสดงความคิดเห็นจำนวน ๒๔๒ ฉบับหรือ ๘๔๔ ราย (ฐานเศรษฐกิจ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๒) และผู้คัดค้านส่วนใหญ่เป็นกลุ่มนักธุรกิจพัฒนาที่ดิน

นอกจากหน่วยราชการดังกล่าวต้องสู้กับปัญหาโดยขาดการสนับสนุนจากกลุ่มประชาชนแล้ว ยังต้องเผชิญปัญหาการทำงานสวนทางกับหน่วยราชการหลายหน่วยด้วยกัน กล่าวคือ ขณะที่กรุงเทพมหานครและสำนักผังเมืองพยายามควบคุมการใช้ที่ดินในเมือง การทำงานของสภากรุงเทพมหานคร คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการสร้างทางคมนาคมก็เป็นไปในลักษณะส่งเสริมการพัฒนาเมืองในพื้นที่สีเขียว ตัวอย่างเช่น ความพยายามแก้ปัญหาจราจรในเมืองหลวงด้วยการสร้างเส้นทางสายใหม่ กลายเป็นการเปิดพื้นที่สีเขียว กระตุ้นการซื้อขายที่ดินและการพัฒนาที่ดิน ปัญหา

การประสานงานนี้ทำให้รัฐไม่สามารถสร้าง
ความสมดุลระหว่างการพัฒนาและการควบคุม
การใช้ที่ดินได้

อุปสรรคของการรักษาพื้นที่เกษตรกรรม
ชานเมืองไม่ได้มีแต่ในประเทศไทยเท่านั้น
ต่างประเทศก็เผชิญปัญหาไม่ใช่น้อย ดังจะ
เห็นได้จากกรณีสหรัฐอเมริกา และอังกฤษ

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีนโยบาย
รักษาพื้นที่เกษตรกรรมไว้เพื่อผลิตพืชผล
เกษตรกรรมส่งออกต่างประเทศ รัฐบาล
อเมริกันให้ความสำคัญกับสิทธิในที่ดินของ
เอกชนเป็นอย่างมาก โดยทั่วไปรัฐบาลจะ
พยายามจะกำหนดนโยบายที่ดินที่กระทบกระ
เทือนสิทธิของเอกชนน้อยที่สุดหรือพยายาม
หาทางชดเชยประโยชน์ที่เอกชนเสียไป ดัง
นั้น นโยบายของสหรัฐอเมริกาจะใช้ตัวบท
กฎหมายหรือมาตรการทางการเงินหรือทั้งสอง
วิธีพร้อม ๆ กัน อำนาจการบริหารที่ดินอยู่
ในระดับรัฐและระดับท้องถิ่นมากกว่ารัฐบาล
กลางโดยมีกฎหมายแบ่งเขตการใช้ประโยชน์
ที่ดิน (agricultural zoning)^{๑๑} และมาตรการ
ทางการเงินที่ใช้เป็นแรงจูงใจทางอ้อม^{๑๒}
สหรัฐอเมริกาประสบทั้งความสำเร็จและ
ความล้มเหลวในการดำเนินการตามนโยบาย
ดังกล่าว กล่าวคือ agricultural zoning
สามารถยับยั้งการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมไป

ได้พอสมควร แต่ประชาชนไม่ค่อยยอมรับ
หรือให้ความร่วมมือ เพราะถือว่าเป็นการ
ลดรอนสิทธิในที่ดินส่วนบุคคล ส่วนมาตร
การทางการเงินได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี
จากประชาชน แต่กลับไม่ประสบความสำเร็จ
ในการเหนี่ยวนำไม่ให้เกษตรกรเจ้าของที่ดิน
ขายให้กับนักลงทุนพัฒนาที่ดินได้ เจ้าของ
ที่ดินสมัครใจเข้าร่วมโครงการลดหย่อนภาษี
ที่ดินเพื่อมีสิทธิเสียภาษีที่ดินถูกลง ระหว่าง
รอโอกาสขายไปในภายหลัง วิธีการที่
สัมฤทธิ์ผลมากกว่า คือ ใช้ทั้งมาตรการทาง
การเงินและกฎหมาย เจ้าของที่ดินที่ถูกจำกัด
ทางเลือกในการพัฒนาที่ดินจะได้รับสิทธิประโยชน์
ด้านภาษีเป็นการตอบแทน อย่างไรก็ตาม
ความสำเร็จนี้ยังอยู่ในวงจำกัด ตัวอย่าง
เช่น นโยบาย agricultural district ในรัฐ
New York, Virginia, Maryland, Illinois
และ Minnesota ใช้ได้ผลกับฟาร์มเพียงไม่กี่
แห่ง แทนที่จะได้ผลกับฟาร์มทั่วทั้ง agricul-
tural district สำหรับรัฐ Minnesota
โครงการนี้ประสบความสำเร็จเฉพาะที่เมือง
Twin Cities เพียงแห่งเดียว ส่วนโครงการ
transfer of development rights สามารถ
ดำเนินการได้ในพื้นที่เพียง ๘ เมือง ในรัฐ
Connecticut, Massachusetts, New Jersey,

Pennsylvania และ New York (Furuseth and Pierce 1982)

สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่ช่วยให้ นโยบายการใช้ที่ดินของสหรัฐอเมริกาดำเนินไปได้คือ ประชาชนให้ความสนใจและมีส่วนร่วมในกระบวนการควบคุมการใช้ที่ดินเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ประชาชนอเมริกันมีทัศนคติที่ขัดแย้งกันเกี่ยวกับเรื่องการใช้ที่ดิน ในแง่หนึ่งประชาชนร้องทุกข์ว่า การวางแผนของรัฐเป็นการละเมิดสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนและโอนอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ที่ดินจากท้องถิ่นไปเป็นของรัฐ อย่างไรก็ตาม ในทางกลับกันประชาชนก็ยังอยากให้รัฐบาลเข้ามารับผิดชอบในการวางแผนการใช้ที่ดินต่อไป โดยมากมักจะต้องการเช่นนั้นเมื่อมีการรณรงค์ต่อต้านการสร้างทางหลวงแผ่นดิน ศูนย์การค้า หรือโครงการก่อสร้างที่สำคัญต่าง ๆ โดยทั่วไปประชาชนมีจิตสำนึกเกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมทั้งคุณค่าของพื้นที่เกษตรกรรม มีองค์กรเอกชนที่ทำงานอย่างแข็งขัน เช่นกลุ่ม ๑๐๐๐ Friends of Oregon (Leonard 1984) ความตื่นตัวของประชาชนต่อการใช้ที่ดินและสภาพแวดล้อมมีส่วนช่วยกระตุ้นให้นักการเมืองโอนอ่อนผ่อนตามนักธุรกิจส่วนตัวน้อยลง (Macpherson 1979)

ประชาชนชาวอังกฤษก็เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาคือมีบทบาทสำคัญในกระบวนการวางแผนการใช้ที่ดิน แต่อังกฤษและประเทศในยุโรปอีกหลายประเทศไม่ค่อยให้ความสำคัญกับสิทธิในที่ดินของเอกชนดังเช่น สหรัฐอเมริกาและแคนาดา รัฐไม่ได้ให้ผลประโยชน์ทางการเงินชดเชยการเสียโอกาสพัฒนาที่ดินในพื้นที่สีเขียว นโยบายและการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ที่ดินจะเป็นไปในทิศทางใดขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองที่ได้เลือกตั้งเข้ามาบริหารงานในระดับชาติและระดับท้องถิ่น หากประชาชนไม่พอใจกับการบริหารของพรรคการเมืองหนึ่งก็สามารถเลือกตั้งพรรคการเมืองอื่นเข้ามาบริหารแทน (Miner and Chorich 1979)

ทางออกของสังคมไทย

ตัวอย่างของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษแสดงให้เห็นว่า ความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายการใช้ที่ดินขึ้นกับบริบทของสังคมไม่ใช่น้อย การจัดการที่ดินในพื้นที่สีเขียวของไทยคงไม่อาจจะหยิบยืมสูตรสำเร็จจากประเทศใ้มาใช้ได้โดยปราศจากการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับพื้นฐานทางสังคมเศรษฐกิจและสภาพแวดล้อมของไทย ประสบการณ์

ที่ผ่านมาของไทยและต่างประเทศให้ข้อคิดเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดินของไทย ๔ ประการคือ

๑. มาตรการทางกฎหมายยังไม่เพียงพอสำหรับการรักษาพื้นที่สีเขียวไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ทั้งนี้เพราะประชาชนเล็งเห็นความแตกต่างของราคาที่ดินและโอกาสการพัฒนาของพื้นที่ที่อยู่ในและนอกเขตพื้นที่สีเขียว จึงไม่เต็มใจให้ที่ดินของตนตกอยู่ในพื้นที่สีเขียว ดังนั้นควรจะหามาตรการทางเศรษฐกิจที่ช่วยจูงใจให้เกษตรกรและเจ้าของที่ดินมีกำลังใจทำการเกษตรต่อไป ทั้งนี้ ไม่จำเป็นจะต้องเป็นวิธีการลดหย่อนภาษีโรงเรือนและที่ดินเลียนแบบต่างประเทศเพราะอัตราโรงเรือนและที่ดินของไทยไม่สูงมากเหมือนต่างประเทศ แต่ควรจะมีการศึกษาหาช่องทางที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยซึ่งไม่เพียงแต่จะรักษา “พื้นที่เกษตรกรรม” เท่านั้นแต่ยังรักษา “เกษตรกร” ไว้ในพื้นที่ด้วย

๒. ความสำเร็จของโครงการพื้นที่สีเขียวส่วนหนึ่งมาจากการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ไม่เพียงแต่ประชาชนที่เป็นตัวแทนกลุ่มนักธุรกิจที่ดิน

ดังที่เป็นอยู่เท่านั้น แต่ควรรวมเกษตรกรและผู้เกี่ยวข้องกับการเกษตร กลุ่มอนุรักษ์สภาพแวดล้อมตลอดจนประชาชนทั่วไปด้วย รัฐควรส่งเสริมให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการรักษาข้าวอันเป็นที่สำคัญของประเทศ หากไม่ได้รับความสนใจจากกลุ่มประชาชนที่หลากหลายแล้ว นโยบายเกี่ยวกับพื้นที่สีเขียวคงดำเนินไปได้ไม่ตลอดรอดฝั่งเพราะกลุ่มผู้เสียประโยชน์ย่อมหาหนทางแก้ไขผ่นปรนจนกระทั่งกฎหมายพื้นที่สีเขียวหมดความหมายไปในที่สุด

อุปสรรคอย่างหนึ่งที่กีดขวางการมีส่วนร่วมของกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่สีเขียวคือ กลุ่มเกษตรกรส่วนหนึ่งที่ขายที่ดินให้นายทุนผู้กว้านซื้อที่ดิน ต้องตกอยู่ในสภาพผู้เช่าที่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ดังนั้นรัฐควรออกกฎหมายควบคุมจำนวนที่ดินถือครองอย่างจริงจัง หากมีการค้าขายที่ดินโดยเสรีโดยไม่มีขีดจำกัดจำนวนที่ดิน ผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจดีกว่าจะครอบครองที่ดินทั้งหมด

๓. พื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมไม่ควรเป็นเพียงพื้นที่โล่งที่ปราศจากกิจกรรมทางการเกษตรที่ให้ผลทางเศรษฐกิจอย่างสม่ำเสมอ การวางแผนเขตว่าพื้นที่ใดควรเป็นพื้นที่สีเขียว น่าจะอาศัยข้อมูลที่ถูกต้องและทันสมัย

ตัวอย่างเช่นสถานการณ์ทรัพยากร ความสำคัญของการเกษตรต่อเศรษฐกิจของภูมิภาค และของประเทศ ลักษณะการใช้ที่ดินและการถือครองที่ดิน แนวโน้มการกลายเป็นเมืองในอนาคต การวิเคราะห์โดยใช้ข้อมูลที่ดีจะช่วยเป็นแนวทางการจัดการทรัพยากรที่เหมาะสมพื้นที่ใดมีความเหมาะสมทางการเกษตร รัฐบาลจะละเว้นไว้และหันเหโครงการสาธารณูปโภคและโครงการก่อสร้างต่างๆ ไปสู่พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรแทน

๔. การประสานงานให้สอดคล้องกันอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องจะเป็นเครื่องกำหนดทิศทางการพัฒนาของเมืองได้อย่างดีดังเป็นที่ทราบกันดีว่า พื้นที่เกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์จะคงสภาพอยู่ดั้งเดิมตราบไต่ที่ยังไม่มีการตัดถนนหรือสร้างระบบสาธารณูปโภคไปถึง ดังนั้นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานพิทักษ์พื้นที่สีเขียว หน่วยงานที่

รับผิดชอบด้านสาธารณูปโภคตลอดจนหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาเศรษฐกิจจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ชี้ว่าจะรักษาพื้นที่สีเขียวได้หรือไม่

พื้นที่เกษตรกรรมชนเมืองไม่ได้เป็นเพียงสินค้าสำหรับการซื้อขายหากไร แต่เป็นทรัพยากรที่ค่าจุนชีวิตของประชาชนโดยส่วนรวม เนื่องจากเป็นทรัพยากรที่ดินที่มีศักยภาพในการผลิตทางการเกษตรสูง จึงเกิดการแข่งขันช่วงชิงเพื่อครอบครองและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนี้ ปัญหาที่เกิดกับพื้นที่สีเขียว คงไม่มีแนวคิดหรือแนวทางปฏิบัติใดที่ใช้ได้ดีกับทุกท้องที่ของประเทศไทย เพราะบริบทของแต่ละท้องถิ่นย่อมแตกต่างกัน อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะจัดการทรัพยากรพื้นที่สีเขียวไปในทางใด วิธีการนั้นควรจะต้องอยู่บนความถูกต้องและเป็นธรรมกับประชาชน และอยู่บนความสมดุลระหว่างการพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตรกับการพัฒนาที่ดินเพื่อกิจกรรมในเมือง โดยไม่ละเลยความอุดมสมบูรณ์ที่ธรรมชาติได้มอบให้ ●

เชิงอรรถ

๑. ตัวอย่างข้อกำหนดเกี่ยวกับสัดส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ชนบท และเกษตรกรรมได้จากผังเมืองรวมจังหวัดระยอง ซึ่งเป็นผังเมืองรวมผังแรกของประเทศไทย ระบุไว้ในข้อ ๑๑ ความว่า “ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมให้ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ โดยให้ใช้พื้นที่เพื่อการเกษตรหรือเกี่ยวข้องกับการเกษตรกรรมไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของที่ดินประเภทนั้นในแต่ละบริเวณ และห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนดดังต่อไปนี้
 ๑. จัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ประกอบการพาณิชย์หรือประกอบการอุตสาหกรรม
 ๒. โรงงานทุกประเภทเว้นแต่โรงงานที่ประกอบกิจการโดยไม่ก่อเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขหรือไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม” (รายละเอียดใน สำนักผังเมือง ๒๕๒๗ : ๑๔-๒๒)
 ๒. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๕ กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง คัดแปลงใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่ต่อไปนี้
 ๑. เขตมีนบุรี แขวงคลองสิบ แขวงคูฝั่งเหนือ เขตหนองจอก และแขวงคลองสามประเวศ แขวงลำปลาทิว แขวงลาดกระบัง เขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร
 ๒. แขวงบางไผ่ แขวงบางแคเหนือ และแขวงคลองขวาง เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร
 ๓. แขวงจิมพลี แขวงบางระมาด แขวงบางเชือกหนัง และแขวงบางพรหม เขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร
- ^{๕๕} ทั้งนี้ เขตควบคุมการก่อสร้างอาคารดังกล่าวมีเนื้อที่น้อยกว่าพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมที่กำหนดในร่างผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ชนบททั้งหมดของกรุงเทพมหานคร

๓. กฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคารไม่อนุญาตให้สร้างตึกแถวหรือห้องแถวในพื้นที่สีเขียว เดิมคณะกรรมการควบคุมอาคาร และคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินตีความว่า ทาวน์เฮาส์ และบ้านแฝด เป็นอาคารประเภทตึกแถว และห้องแถวชนิดหนึ่งตามคำนิยามของตึกแถว ในกฎกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ตามคำนิยามนี้ ตึกแถวหมายถึงอาคารที่สร้างติดต่อกันตั้งแต่สองห้องขึ้นไป คณะกรรมการ ฯ จึงไม่อนุญาตให้สร้างทาวน์เฮาส์และบ้านแฝดในเขตพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร ต่อมาบริษัทจัดสรรบ้านและที่ดินแห่งหนึ่ง ร้องเรียนไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า ข้อบัญญัติพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร ประกาศใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ดังนั้น จึงไม่อาจนำคำนิยามในกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๖) มาใช้ตีความย้อนหลัง จึงให้ใช้คำนิยามตึกแถว ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่า ตึกแถวหมายถึงอาคารที่สร้างติดต่อกันตั้งแต่ ๓ ห้องขึ้นไป เป็นผลให้ผู้จัดสรรสามารถสร้างทาวน์เฮาส์และตึกแถวในพื้นที่สีเขียวได้ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน *พระราชดำริ* ฉบับที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๓๑ และ ๑๘ มกราคม ๒๕๓๒
๔. สำนักผังเมืองกำหนดสัดส่วนการใช้ที่ดินดังกล่าวเพื่อเป็นการยืดหยุ่น ให้มีบริการขั้นพื้นฐานสนองความต้องการของผู้อยู่อาศัยในพื้นที่สีเขียว โดยไม่ต้องเดินทางไปซื้อในเขตพาณิชย์กรรม เช่น สถานพยาบาล สถานีเติมน้ำมันรถ และร้านค้าขนาดเล็ก แต่สภากรุงเทพมหานคร พร้อมด้วยสมาคมการค้าบ้านและที่ดินหลายสมาคมได้ขอเพิ่มสัดส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอื่น ๆ จากร้อยละ ๑๐ เป็นร้อยละ ๑๕-๓๐ โปรดดูรายละเอียดใน *มติชน* ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๑; *พระราชดำริ* ฉบับที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๓๒; ๒๕ และ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๓๒ และ *กรุงเทพธุรกิจ* ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๒
๕. เหตุผลในการขอยกเลิกพื้นที่สีเขียวที่ปทุมธานี คือ มีผู้ประสงค์จะลงทุนด้านอุตสาหกรรม แต่พื้นที่ส่วนใหญ่ของจังหวัดเป็นพื้นที่สีเขียว และเขตอนุรักษ์น้ำดิบเพื่อการประปานครหลวงโปรดดูรายละเอียดใน *พระราชดำริ* ฉบับที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๓๑

๖. คณะกรรมการผังเมืองได้พิจารณาผ่อนผันให้เอกชนดำเนินธุรกิจสร้างบ้านจัดสรร ตึกแถว หรืออาคารพาณิชย์ได้ในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมของนนทบุรี โดยมีสัดส่วนไม่เกินร้อยละ ๑๕ ตามคำร้องเรียนของนักธุรกิจ และเจ้าของที่ดินฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยาที่ต้องการให้เปลี่ยนพื้นที่สีเขียว เป็นพื้นที่ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย โปรดดูรายละเอียดใน *พระราชกิจจานุเบกษา* ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๓๒ และ *ฐานเศรษฐกิจ* ๗ สิงหาคม ๒๕๓๒
๗. หอการค้าและสภาจังหวัดกรุงเทพมหานคร ถัดค้านร่างผังเมืองรวมสมุทรปราการโดยเฉพาะเรื่องพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม โดยให้เหตุผลว่า บริเวณดังกล่าวได้กลายเป็นย่านอุตสาหกรรมไปแล้ว แม้ว่าจะขาดแคลนสาธารณูปโภคก็ตาม ในทัศนะขององค์กรทั้งสอง ร่างผังเมืองรวมสมุทรปราการจะเป็นอุปสรรคตักตักกันการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจังหวัด รายละเอียดใน *พระราชกิจจานุเบกษา* ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๒
๘. การผ่อนผันให้จัดสรรที่ดินในพื้นที่สีเขียวใหม่ได้ไม่เกินร้อยละ ๒๐ สืบเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของข้อกำหนดผังเมืองรวมเชียงใหม่ ข้อที่ ๑๒ ในกฎกระทรวงฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ระบุว่า “ในพื้นที่ประเภทชนบทและเกษตรกรรมห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินที่มีการแบ่งแยกแปลงที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ประกอบการพาณิชย์กรรมหรือประกอบอุตสาหกรรมเว้นแต่การจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน” ความไม่ชัดเจนข้อนี้เป็นเหตุให้คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินมีมติอนุญาตให้เอกชนจัดสรรที่ดินประเภทบ้านเดี่ยว ที่อำเภอสนทราย จังหวัดเชียงใหม่ แต่ได้รับการทักท้วงจากสำนักผังเมืองว่า บริเวณจัดสรรที่ดินอยู่ในเขตพื้นที่สีเขียว คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ตีความว่า สามารถจัดสรรที่ดินได้เพราะการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแตกต่างจากการจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ซึ่งต้องมีการควบคุมให้มีการจัดหาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการด้วย ต่อมาภายหลังสำนักผังเมืองได้ผ่อนผันให้สามารถทำธุรกิจบ้านจัดสรรในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมได้ไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของพื้นที่ทั้งหมด รายละเอียดใน *พระราชกิจจานุเบกษา* ๑๕ มีนาคม ๒๕๓๒ และ *ฐานเศรษฐกิจ* ๗ สิงหาคม ๒๕๓๒

๘. มีรายงานว่า ปัจจุบันพื้นที่นาในภาคกลางถูกปล่อยทิ้งให้รกร้างว่างเปล่าเป็นจำนวนมาก ชาวนาไม่สามารถเข้าไปทำนาได้ เนื่องจากชาวนาภาคกลางไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ต้องเช่าจากนายทุนเจ้าของนา แต่ภายหลังมีโรงงานอุตสาหกรรมเข้าไปตั้งในพื้นที่มาก ทำให้นายทุนเหล่านี้ไม่ยอมให้ชาวนาเช่าที่ดินต่อ สาเหตุสืบเนื่องมาจากพระราชบัญญัติ การเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดว่า การเช่าที่นาจะต้องมีระยะเวลานาน ๖ ปี หาก ไม่ครบ ๖ ปี เจ้าของที่นาจะบอกเลิกสัญญาไม่ได้ เว้นแต่ผู้เช่าผิดสัญญาเอง และจะ ต้องบอกล่วงหน้า ๑ ปี หากไม่มีการบอกเลิกก็ต้องต่อสัญญาอีก ๖ ปี กฎหมาย ดังกล่าว ทำให้เจ้าของนาไม่ยอมให้ชาวนาเช่าต่อ ยอมปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า เพื่อความสะดวกในการขายให้นักลงทุนในภายหลัง รายละเอียดใน *ประชาธิปไตยธุรกิจ* ๑๗ สิงหาคม ๒๕๓๒
๑๐. สวนเกษตรเป็นการจัดสรรที่ดินโดยเอกชน แปลงละไม่ต่ำกว่า ๒ ไร่ โดยมีกิจกรรม คำนวณเพาะปลูกไม้ผลเป็นสำคัญ ทั้งกระจัดกระจายอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและ ปริมณฑลตลอดจนในส่วนภูมิภาค เช่น ปทุมธานี ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ นครปฐม เชียงใหม่ เชียงราย เป็นการจัดสรรที่ดินที่ไม่เข้าข่ายการจัดสรรที่ดินเพื่อ อยู่อาศัยตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๘๖ ซึ่งเป็นกฎหมายควบคุมการจัดสรรที่ดิน ของเอกชน ดังนั้น การจัดสรรในรูปสวนเกษตรจึงไม่มีภาระผูกพันที่จะต้องจัดหา สาธารณูปโภคและสาธารณูปการตามกฎหมาย การจัดสรรที่ดินให้เป็นสวนเกษตรมี ๒ ลักษณะคือ
๑. เป็นการร่วมมือกันปลูกไม้ผลระหว่างเจ้าของโครงการ และผู้ซื้อซึ่งเป็นเจ้า ของที่ดินและสวน แล้วมีการแบ่งผลประโยชน์กัน
 ๒. เป็นการสร้างสถานที่พักผ่อนในวันหยุด ซึ่งมีลักษณะ กึ่งรีสอร์ทมากกว่าจะ เป็นสวนผลไม้ เน้นการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ แก่ผู้ซื้อซึ่งเป็นเจ้า ของที่ดิน
๑๑. กฎหมายควบคุมการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อการเกษตรกรรมของสหรัฐ อเมริกามีหลายลักษณะคือ

๑. exclusive agricultural zoning อนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรเท่านั้น ห้ามสร้างที่อยู่อาศัย โรงงาน ร้านค้า หรือสิ่งก่อสร้างที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเกษตรโดยเด็ดขาด
 ๒. nonexclusive agricultural zoning คล้ายแบบแรกแต่ผ่อนปรนให้มีกิจกรรมนอกภาคการเกษตรได้ในขอบเขตจำกัด สามารถแบ่งย่อยได้อีก ๒ แบบ
 - ๒.๑ large lot zoning กำหนดว่า การแบ่งแยกแปลงที่ดินเพื่ออยู่อาศัยต้องเป็นที่ดินแปลงใหญ่ เนื้อที่อาจครอบคลุมตั้งแต่ ๔๐ - ๑๖๐ เอเคอร์ (รายละเอียดใน Furuseth and Pierce ๑๙๘๒ : ๕๐-๕๑)
 - ๒.๒ sliding scale กำหนดให้ความหนาแน่นของการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมนอกภาคเกษตรกรรมเป็นสัดส่วนกลับกันกับขนาดของที่ดินถือครอง
 ๓. agricultural district กำหนดเขตเกษตรกรรมที่มีการส่งเสริมการเกษตรอย่างจริงจัง เช่น ห้ามสร้างสาธารณูปโภคเข้าไปในบริเวณ สามารถเสียภาษีที่ดินในอัตราต่ำ มีการออกกฎหมายคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรในการทำการเกษตร โดยไม่มีบุคคลภายนอกขัดขวาง (รายละเอียดใน Rose 1984)
๑๒. มาตรการทางการเงินซึ่งเป็นการจูงใจ ให้รักษาสภาพที่เกษตรกรรมไว้ ได้แก่
๑. use value property taxation ประเมินราคาที่ดินที่จะต้องเสียภาษีตามสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นอยู่ ซึ่งต่ำกว่าราคาตลาด เพื่อจะได้เสียภาษีที่ดินน้อยลง
 ๒. inheritance and estate tax อนุญาตให้ทายาทของเจ้าของที่ดินไม่ต้องเสียภาษีเกี่ยวกับมรดกที่ดินไประยะหนึ่ง หลังจากเจ้าของที่ดินถึงแก่กรรม จากนั้นจึงค่อยผ่อนชำระเป็นงวด ๆ จนกว่าจะหมด
 ๓. transfer of development rights โอนสิทธิในการพัฒนาที่ดินจากพื้นที่เกษตรไปยังพื้นที่ที่กำหนดเป็นเขตเมือง โดยการซื้อขายสิทธิดังกล่าวตั้งเช่น การซื้อขายสินค้า

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

- Clark, Audrey. 1985. *Longman Dictionary of Geography : Human and Physical*. Essex : Longman.
- Darin-Drabkin, Haim. 1977. *Land Policy and Urban Growth* Oxford : Pergamon Press.
- Furuseth, Owen J. and John T. Pierce. 1982. *Agricultural Land in an Urban Society*. Washington, D.C. : Association of American Geographers.
- Johnston, R.J. et al. (eds). 1986. *The Dictionary of Human Geography*. 2 nd ed. Oxford : Basil Blackwell.
- Leonard, H. Jeffrey. 1983. *Managing Oregon's Growth : the Politics of Development Planning*. Washington, D.C. : Conservation Foundation.
- Macpherson, Hector. 1979. "A Farmers/Rancher View of Agricultural Land Retention Issues," pp. 129-132 in Max Schnepf (ed), *Farmland, Food and the Future*. Ankeny : Soil Conservation Society of America.
- Miner, Dallas and Martin Chorich. 1979. "The European Experience with Farmland Protection : Some Inferences", pp. 203-209 in Max Schnepf (ed), *Farmland, Food and the Future*. Ankeny : Soil Conservation Society of America.
- Rose, Jerome G. 1984. "Farmland Preservation Policy and Programs," *Natural Resources Journal* 24 (3) : 591-640.

ภาษาไทย

วารสาร

- สำนักผังเมือง. ๒๕๒๔. "วิธีสีเขียวจะเป็นเครื่องจำกัดการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร," ข่าวสารสำนักผังเมือง ๓๘ : ๓๖.

..... ๒๕๒๖. “ผังเมืองรวมเมืองระยอง,” ข่าวสารสำนักผังเมือง ๔๔ : ๑๔-๒๒.
 สุรินทร์ เศรษฐมานิต และคณะ. ๒๕๓๑. “ผลจากการปรับปรุงระบบระบายน้ำในโครงการพื้นที่สีเขียว,”
 วารสารวิจัยสภาวะแวดล้อม ๙ (๒) : ๑๙-๓๑.

หนังสือพิมพ์

กรุงเทพธุรกิจ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๒

กรุงเทพธุรกิจสุดสัปดาห์ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๓๒

ฐานเศรษฐกิจ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๒ ๗ สิงหาคม ๒๕๓๒

ประชาชาติธุรกิจ

๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๑

๑๘ มกราคม ๒๕๓๒

๑๕ มีนาคม ๒๕๓๒

๗ พฤษภาคม ๒๕๓๒

๑๔ พฤษภาคม ๒๕๓๒

๒๕ มิถุนายน ๒๕๓๒

๒๙ มิถุนายน ๒๕๓๒

๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๒

๑๐ สิงหาคม ๒๕๓๒

๑๗ สิงหาคม ๒๕๓๒

มติชน ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๑

อักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

๒๐ บาท

ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๑ (๒๕๒๕)

มะละกา-อยุธยา เมื่อคริสต์ศตวรรษที่ ๑๕

ความสำคัญของกฎมนเฑียรบาลในการมองประวัติศาสตร์ไทย

ตรวจเช็คเอกสารประวัติศาสตร์สุโขทัยพุทธศตวรรษที่ ๑๙-๒๑

ยุคเงื้อมของสังคมอเมริกัน (รายงานการวิจัย)

อักษรศิลป์ กับตามกอนาจาร

พุทธลักษณะกับการเปลี่ยนแปลงสำนักทางพุทธศาสนาในสุโขทัย

พระราชทานกำหนดพิมพ์มหาคักราช ๑๕๕๖ ว่าด้วยค่าธรรมเนียม V.O.C.

สนทนา ‘การศึกษาประวัติศาสตร์สุโขทัย’ กับ รศ. ชูสิริ จามรมโน

และบทความประวัติศาสตร์ วรรณกรรม อื่น ๆ อีก

สุพรรณดี กาญจนันท์

วินัย พงศ์ศรีเพียร

มนวิภา เจียจันทร์พงษ์

สมร นิตินันท์ประภาส

อ. สายสุวรรณ

พิเศษ เจียจันทร์พงษ์

ธีรวัต ฌ บ่อมเพ็ชร

กองบรรณาธิการ