



## บทที่ 2

### ทฤษฎี แนวคิด และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### เมืองและกระบวนการพัฒนาเมือง

เมืองเป็นวิวัฒนาการด้านการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ การรวมตัวเป็นชุมชนเมืองครั้งแรกเกิดจากการที่มนุษย์หยุดการดำรงชีพแบบเร่ร่อน มารวมกลุ่มกันทำเกษตรกรรม เมื่อมีความเจริญทางด้านอุตสาหกรรมชุมชนเติบโตจนเห็นความแตกต่างได้ชัดเจนระหว่างพื้นที่ที่เป็นชุมชนเมืองกับพื้นที่ที่เป็นชนบท ปัจจุบันความก้าวหน้าทางการสื่อสารและคมนาคม ตลอดจนการพัฒนาพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์ ทำให้การให้ความหมายของคำว่า "เมือง" มีความยุ่งยากซับซ้อน และหาคำอธิบายเกี่ยวกับองค์ประกอบของเมืองที่ชัดเจนได้ยาก ทั้งนี้เพราะมิได้มีความแตกต่างอย่างตรงกันข้ามระหว่างชุมชนเมืองกับชุมชนชนบทเท่าที่นั้น แต่มีความแตกต่างระหว่างความเป็นเมืองภายในชุมชนเมืองแต่ละเมืองด้วย<sup>1</sup> ดังรายละเอียดที่จะกล่าวถึงเป็นลำดับ ไปดังต่อไปนี้

#### 1. ความหมายและองค์ประกอบของเมือง

ความหมายของเมืองในการศึกษาดังนี้ คือบริเวณของภูมิศาสตร์ที่มีอาณาเขตจำกัดและมีผู้คนจำนวนมากตั้งบ้านเรือนอยู่คึกคัก ผู้คนเหล่านี้มีความสนใจและมีสถาบันต่าง ๆ เป็นแบบเดียวกัน แต่ทั้งนี้เมืองมิใช่เป็นเพียงชุมชนที่มีประชากรอยู่ร่วมกันและมีความสะดวกสบายทางสังคมต่อกันเท่านั้น แต่เป็นที่รวมของธรรมเนียมประเพณีและความมีระเบียบแบบแผนแตกต่างจากชนบทอีกด้วย

นอกจากนี้แต่ละประเทศยังให้ความหมายของเมืองแตกต่างกัน เช่น สหรัฐอเมริกา เมือง หมายถึงบริเวณที่อยู่ในท้องที่ปกครองและดำเนินการของเทศบาลตามกฎหมาย ในอังกฤษสมัยหนึ่งเมืองเคย หมายถึงบริเวณท้องที่ตำบลซึ่งเป็นอาณาเขตการปกครองของบิชอป และตามทัศนะของนักประวัติศาสตร์ เมือง หมายถึงอาณาบริเวณชุมชนภายในกำแพงเมือง เช่น กรีซและโรมัน<sup>2</sup>

<sup>1</sup> วิกา พูนเพียร "การศึกษาเบื้องต้น องค์ประกอบของความเป็นเมืองของชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการผังเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 5.

<sup>2</sup> Noah Webster, Webster's new twentieth century dictionary, 2<sup>nd</sup> ed. Jean L. Mckechnie, Revised. (N.Y. : The World Publishing Company, 1962), p. 331.

สำหรับความหมายของเมืองในปัจจุบันที่ใช้อย่างเป็นทางการ อนุโลมใช้ เขตเทศบาล และสุขาภิบาลเป็นหลักในการกำหนดเขตเมือง ส่วนทางด้านองค์ประกอบของเมืองนักวิชาการมีความเห็นว่าเมืองควรประกอบด้วยหลักเกณฑ์ในการกำหนดความเป็นเมือง 4 ประการ คือ จำนวนประชากร ความหนาแน่นประชากร ลักษณะการประกอบอาชีพ (เกือบทั้งหมดเป็นอาชีพนอกเกษตรกรรม) และพื้นที่ที่กำหนดโดยตัวบทกฎหมายว่าพื้นที่ใดเป็นเมืองหรือชนบท

นอกจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว นักวิชาการบางท่านยังมีความเห็นว่าเมืองควรมีองค์ประกอบอื่นอีก เช่น เมืองต้องมีบริการสาธารณะที่เป็นการใช้จักรกล (Mechanical Infrastructure) เช่น ระบบการระบายน้ำ การกำจัดน้ำเสีย การประปา อันเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลที่จะจัดหาให้ นอกจากนี้เมืองต้องมีสัญลักษณ์ของความมั่งคั่ง (A Symbol of wealth) ซึ่งมักปรากฏทางกายภาพ เช่น นครปารีสมีหอคอยไอเฟล นครซานฟรานซิสโกมีสะพานโกลเดนเกต เป็นต้น สิ่งก่อสร้างเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงการมีฐานะทางเศรษฐกิจ บางเมืองจะเห็นได้จากพระราชวัง วัด บ้าน หรืออาคารที่แสดงออกทางด้านวัฒนธรรม มีความวิจิตรบรรจง เมืองจะต้องมีลักษณะการดำรงชีวิตอย่างมีระเบียบแบบแผน มีระเบียบกฎเกณฑ์สำหรับยึดถือปฏิบัติ<sup>3</sup>

โดยพื้นฐานแล้ว เมืองย่อมมีวิวัฒนาการและขยายตัวได้เช่นเดียวกับสิ่งมีชีวิต การขยายตัวของเมืองจะสังเกตได้จากการเพิ่มขึ้นของประชากรและมีความซับซ้อนด้านการใช้ที่ดิน แม้ว่าเมืองแต่ละเมืองจะมีความแตกต่างกันด้านที่ตั้งและสภาวะแวดล้อม จำนวนพลเมือง ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ กิจกรรมภายในตัวเมือง แต่สิ่งที่เหมือนกันคือส่วนประกอบทางกายภาพของเมือง เช่น ถนนหนทาง อาคาร บ้านเรือน ท่าเรือที่ตั้งของกิจกรรม ฯลฯ เมืองมีการขยายตัวต่างกัน บางเมืองมีการขยายตัวเต็มพื้นที่ทางการปกครอง (Truebounded City) ซึ่งเป็นไปได้ยาก บางเมืองขยายตัวเร็วเกินกว่าพื้นที่ทางการปกครอง (Overbounded City) บางเมืองมีพื้นที่กว้างเกินไป การขยายตัวไม่เต็มพื้นที่ (Underbounded City) การปรับตัวระหว่างจำนวนประชากรและกิจกรรมที่เพิ่มขึ้นกับขนาดของพื้นที่ ทำให้เมืองมีรูปร่างและโครงสร้างต่างกัน

นอกจากนี้การขยายตัวของเมืองยังมีความสัมพันธ์กันระหว่างเมืองตามรูปแบบการตั้งถิ่นฐานอีกด้วย ความสัมพันธ์ด้านการตั้งถิ่นฐานแต่ละเมืองมีทั้งความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง (Vertical arrangements) เป็นการจัดลำดับขนาดของเมือง กับความสัมพันธ์ตามแนวราบ (Horizontal arrangements) เป็นการศึกษาขนาดและระยะทางการขยายตัวซึ่งมี 3 ประเภทคือ การตั้งถิ่นฐานของเมืองตามแนวยาวไปตามเส้นทางคมนาคม (A linear pattern) การตั้งถิ่นฐานของเมืองแบบรวมกลุ่ม (A cluster pattern) เป็นการเติบโตแบบรวมกลุ่มตามแหล่งทรัพยากร และการตั้งถิ่นฐานของเมืองแบบกระจาย (A Uniform pattern) เป็นเมืองที่มีขนาดใหญ่เป็นศูนย์กลาง

<sup>3</sup> Wallace F. Smith, Urban development (New Jersey : University of California Press, 1975), pp. 2-8.

## 2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการขยายตัวของเมือง

การอธิบายเรื่องการวิวัฒนาการขยายตัวของเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างเมืองด้านการตั้งถิ่นฐานมีกฏเกณฑ์ทฤษฎีและแนวความคิดเรื่องแหล่งกลางชุมชนของ Christaller (1933) และทฤษฎีแหล่งที่ตั้งของ Losch (1954) เป็นส่วนใหญ่ ตามทฤษฎีแหล่งกลางชุมชนได้อธิบายระบบชุมชนในลักษณะความสัมพันธ์ของขนาด จำนวน และการกระจายตัวของเมือง โดยมีสมมติฐานว่าชุมชนเป็นแหล่งกลาง ในการให้บริการสินค้าแก่พื้นที่โดยรอบและมีขนาดแตกต่างกันตามหน้าที่ของบริการและจำนวนกิจกรรม ถ้าประชาชนมีอำนาจในการซื้อขายเท่ากัน เส้นทางการคมนาคมเท่ากัน ในทุกทิศทาง พื้นที่ตลาดจะเป็นรัศมีวงกลมรอบชุมชนเท่ากันทุกด้าน รัศมีวงกลมนี้จะมีบางส่วนที่ซ้อนกันอยู่ ทำให้เป็นพื้นที่ที่ไม่อยู่ในอิทธิพลพื้นที่ตลาดเมืองหนึ่งเมืองใดเฉพาะ ทำให้การปรับตัวเป็นเส้นตรง พื้นที่ตลาดแต่ละเมืองจะชนกันเป็นรูปหกเหลี่ยม ทฤษฎีแหล่งกลางมีข้อวิจารณ์ว่า ข้อสมมติฐานที่ใช้ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง กล่าวคือพื้นที่แต่ละแห่งมีสภาพภูมิประเทศแตกต่างกัน การใช้ประโยชน์ไม่เท่าเทียมกันทุกทิศทางจากศูนย์กลางการคมนาคมขนส่ง แต่ละเส้นทางและชนิดของยานพาหนะ ตลอดจนวิธีการขนส่งวัตถุดิบและผลผลิตไม่เท่ากัน เขตพื้นที่บริการของเมืองจึงไม่เป็นรูปหกเหลี่ยม Heggett (1965) ได้ทดลองศึกษาเทศบาลในประเทศบราซิลพบว่า แม้ว่าเมืองจะมีลักษณะเป็นแนวยาว แต่การปรับตัวภายในพื้นที่มีลักษณะเป็นแนวหกเหลี่ยม มีเมืองเล็ก ๆ ประมาณ 6 เมืองอยู่รอบเมืองใหญ่ในลักษณะที่ทำให้เป็นรูปหกเหลี่ยมได้<sup>4</sup>

Losch (1954) คิดทฤษฎีแหล่งที่ตั้ง โดยใช้หลักการของพื้นที่ตลาดในทางเศรษฐศาสตร์ มาอธิบาย มีข้อสมมติฐานว่าพื้นที่มีลักษณะเหมือนกันหมด หน่วยผลิตจะตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ผู้ผลิตได้กำไรมากที่สุด และผู้บริโภคได้ผลประโยชน์มากที่สุด แหล่งทรัพยากรมีขนาดเล็กอยู่ระหว่างเขตพื้นที่ตลาดของหน่วยผลิต 2 แห่ง ผู้บริโภคพอใจสินค้าจากหน่วยผลิตทั้งสองแห่งเท่า ๆ กัน พื้นที่ตลาดจึงเป็นวงกลมแต่มีบางส่วนอยู่นอกวงกลมจึงต้องปรับให้อยู่ในเส้นที่ ตลาดจึงเป็นรูปหกเหลี่ยม สินค้าแต่ละประเภทจะได้พื้นที่ตลาดขนาดต่างกัน ศูนย์กลางแต่ละศูนย์กลางต้องมีสินค้าอย่างน้อย 1 อย่าง ถ้ามีการผลิตหลายประเภทศูนย์กลางจะมีขนาดใหญ่ ถ้ามีการผลิตน้อยจะมีขนาดรองลงมาตามลำดับทำให้เมืองมีขนาดต่างกัน เมืองที่อยู่ห่างไกลจะมีความหนาแน่นประชากรน้อย แม้ว่าจะมีข้อวิจารณ์ทฤษฎีของ Losch ว่ามีข้อบกพร่อง แต่มีประโยชน์ในการอธิบายความแตกต่างของชุมชน โดยเฉพาะการจัดลำดับขนาดของชุมชนอันเป็นการศึกษาการขยายตัวของเมืองตามแนวคิด

การขยายตัวของเมืองเป็นการวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงในขนาดและรูปร่างของเมือง อันเนื่องมาจากองค์ประกอบของเมือง โดยเมืองจะเติบโตขึ้นเมื่อมีการตั้งบ้านเรือนถาวรแล้ว เมื่อเติบโตมากขึ้นและสภาพเช่นนี้ยังคงเป็นอยู่ต่อไป เมืองจะกลายเป็นนครหรือมหานคร ทั้งขึ้นอยู่กับทรัพยากรใน

<sup>4</sup> Richard J. Corley and Peter Haggett, editors, Models in Geography (London : The Camelot Press Ltd., 1971), p. 15.

การพัฒนาเมืองที่ตั้งของเมืองที่ไม่ใกล้เมืองใหญ่จนเกินไป และอยู่ในภูมิประเทศหรือภูมิอากาศที่เหมาะสม อย่างเช่นเมืองที่มีภูมิประเทศเหมาะสมจะเป็นศูนย์กลางการขนส่งทางเรือ ทางรถไฟ หรือทางรถยนต์ อาจจะเป็นศูนย์กลางเพื่อหยุดพักเปลี่ยนวิธีการขนส่งหรือหยุดพักเพื่อเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ในสินค้า ล้วนแต่เป็นกิจกรรมที่ดึงดูดให้มีการปฏิบัติงานร่วมกันของคนจำนวนมากที่พร้อมจะเสริมให้มีการขยายตัวของเมืองเกิดขึ้น

เกี่ยวกับการขยายตัวของเมืองหรือการเติบโตของเมืองนี้ มีนักทฤษฎีหลายคนได้กล่าวถึงไว้ แต่ที่น่าสนใจมากคือ Meiler<sup>5</sup> ซึ่งกล่าวว่า โครงสร้างทางพื้นที่และสภาพโดยรอบของเมืองขึ้นอยู่กับการคมนาคมขนส่ง จากสภาพการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์จากอดีตมาจนกระทั่งได้มีการขยายตัวเกิดขึ้น การเปลี่ยนแปลงของถิ่นฐานขึ้นอยู่กับระบบการติดต่อของมนุษย์ โดยมีเทคโนโลยีเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารและการคมนาคมที่พัฒนาขึ้น ซึ่งทำให้ระบบการติดต่อโดยการพบหน้ากันลดน้อยลงไป ฉะนั้นระบบการติดต่อสื่อสารและการคมนาคม จึงเป็นพื้นฐานที่สำคัญเกี่ยวกับการเจริญเติบโตของเมือง

ส่วน Friedman<sup>6</sup> ได้คิดแบบจำลองความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางเมืองและเขตรอบนอกในเชิงเศรษฐกิจว่า แต่เดิมมีศูนย์กลางเมืองแม่ซึ่งเป็นศูนย์กลางการปกครองและเศรษฐกิจเพียงแห่งเดียว ต่อมาเมื่อเมืองนอกเขตศูนย์กลางเมืองแม่มากขึ้นจนเกิดชุมชนใหม่และใหญ่ขึ้นตลอดจนมีสาธารณูปโภคและบริการพร้อม ทำให้เกิดศูนย์กลางใหม่ แต่ระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวมยังขึ้นอยู่กับศูนย์กลางเมืองแม่เพื่อการติดต่อซื้อขายสินค้า

สำหรับทิศทางและรูปแบบการขยายตัวของเมืองนั้น มีทฤษฎีที่กล่าวถึงแตกต่างกันเป็น 4 รูปแบบดังนี้ คือ<sup>7</sup>

## 2.1 Concentric Zone theory

ทฤษฎีนี้ตั้งขึ้นโดย Ernest W. Burgess (1925) ซึ่งเป็นนักสังคมวิทยาได้ทำการศึกษาค้นคว้าจากการวิเคราะห์ข้อมูลของจริงของเมืองชิคาโก ประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่ออธิบายการกระจายตัวของกิจกรรมต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจและการใช้ที่ดินในเมือง ทฤษฎีนี้กล่าวว่าเมืองมีศูนย์

<sup>5</sup> Richard J. Meiler, A communications theory of urban growth (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1962), p. 80.

<sup>6</sup> John Friedman, Regional development policy : A case study of venezuela (Cambridge : The M.I.T. Press, 1966), p. 8.

<sup>7</sup> ศิขารายละเอียดเพิ่มเติมใน Richard J. Corley and Peter Haggett. editors, Models in Geography, pp. 339-342.

รวมอยู่แห่งเดียว ทุกจุดมุ่งสู่ศูนย์กลางเมืองโดยขยายตัวไปรอบ ๆ ตามแนวรัศมีจากย่านธุรกิจ ซึ่งเป็นจุดศูนย์กลาง มีการแบ่งเขตอย่างแนบชิด 5 เขต คือ (ดูรูปภาพที่ 2 ประกอบ)

2.1.1 The Central Business District (CBD) เป็นเขตศูนย์กลางเมืองเป็นที่ตั้งของธุรกิจการค้า กิจกรรมทางสังคมต่าง ๆ เป็นเขตที่มีการตั้งถิ่นฐานดั้งเดิม

2.1.2 Transitional Zone เป็นเขตที่มีการใช้ที่ดินทางการค้าและอุตสาหกรรมขนาดเล็กวางล้ำเข้าไปในเขตที่อยู่อาศัยที่ล้อมโอบมลง มีการขายส่ง โกดังเก็บสินค้า รวมทั้งเป็นชุมชนทางรถไฟที่เป็นแหล่งขนถ่ายสินค้า ผู้ที่ไม่สามารถขับขยายไปได้ก็ต้องทนอยู่ในชุมชนแออัดนี้ต่อไป เพราะไม่มีทางเลือก โดยจะใช้บริการที่มีอยู่ในเขตนี้ เช่น บาร์ประเภทราคาถูก หรือ โรงรับจำนำ เป็นต้น

2.1.3 Low-Income Housing เป็นเขตที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยหรือกรรมกร เนื่องจากมีความจำเป็นที่จะต้องอยู่ภายในระยะทางที่สะดวกแก่การเดินทางไปทำงาน

2.1.4 Better Class Residences เป็นเขตที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ระดับกลาง มีลักษณะเป็นบ้านเดี่ยว เขตนี้เรียกว่า Exclusive District ซึ่งจะมีศูนย์กลางทางการค้าขนาดเล็ก เกิดขึ้นในลักษณะเดียวกับเขตแรก

2.1.5 Commuter Zone เขตชานเมือง เป็นเขตที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้สูงที่ต้องเดินทางไกลเข้าไปทำงานในศูนย์กลางเมือง มีการพัฒนาบริเวณพักอาศัยราคาแพงเป็นจุด ๆ ตามเส้นทางคมนาคมที่สามารถเดินทางได้อย่างรวดเร็ว และใช้เวลาในการเดินทางไปยังใจกลางเมืองประมาณ 1 ชั่วโมง

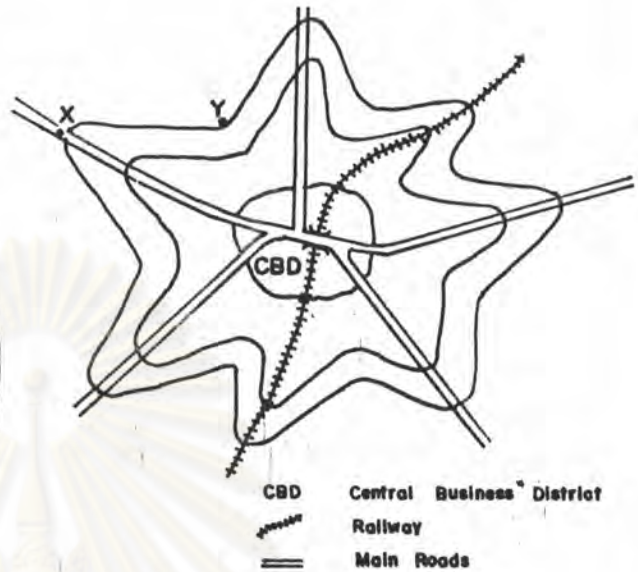
การขยายตัวของเมืองในลักษณะที่เรียกว่า Concentric Zone นี้ มีแนวความคิดพื้นฐาน จากการถือเอาระยะทางของการเดินทางจากย่านที่อยู่อาศัยไปยังศูนย์กลางเมืองในระยะเวลาไม่แตกต่างกัน ส่วนราคาที่ดินจะแตกต่างกันไปตามระยะทางที่มุ่งเข้าสู่ศูนย์กลางเมือง ที่ดินแปลงใดใกล้ศูนย์กลางเมืองจะมีราคาแพงกว่าที่ดินที่อยู่ไกลออกไป รูปแบบของการขยายตัวเป็นสิ่งที่มองเห็นได้ เมืองจะขยายออกไปเป็นวงรอบจากเขตที่อยู่ภายใน (Inner Zone) ไปยังเขตที่อยู่ภายนอก (Outer Zone) เขตที่อยู่ติดกันก็จะไปเบียดเขตรอบนอกออกไปเรื่อย ๆ<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> W. Lean and Brain Goodall, Aspects of land economics (London : The Estate Gazette Limited, 1977), pp. 194-196.

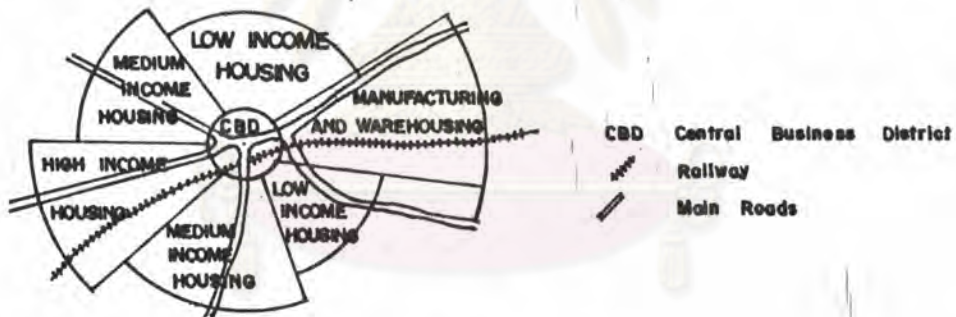
ภาพที่ 2 ทิศทางและรูปแบบการขยายตัวของเมืองตามทฤษฎีต่าง ๆ



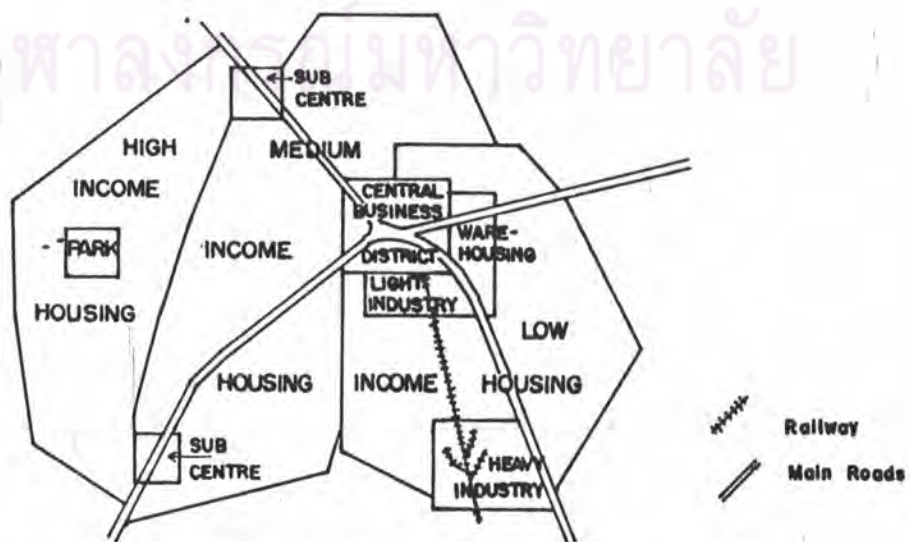
Concentric Zone Theory



Axial Development Theory



Sector Theory



Multiple Nuclei Theory

## 2.2 Axial Development Theory

การขยายตัวของเมืองในลักษณะนี้ ดำเนินถึงการเดินทางไปสู่ศูนย์กลางเมืองทั้งในเรื่องของเวลาและระยะทางด้วยเช่นเดียวกับทฤษฎีของ Burgess (ดูภาพที่ 2) โดย Babcock เป็นผู้เสนอทฤษฎีไว้ว่า เมืองมีทิศทางหรือรูปแบบการขยายตัวออกไปตามถนนสายหลัก หรือจุดอิกนัยหนึ่งก็คือเส้นทางคมนาคมจะเป็นตัวกำหนดการขยายตัวของเมือง Central Business District ที่อยู่ใจกลางเมืองเป็นศูนย์กลางทางด้านธุรกิจของเมือง โดยการขยายตัวของเมืองจะทอดตัวไปตามเส้นทางสายสำคัญไม่ว่าจะเป็นถนนหรือรถไฟก็ตาม เมื่อเส้นทางเหล่านี้ทอดตัวไปในทิศทางใดก็ตามจะมีผู้คนไปอาศัยอยู่กระจ่ายออกไปตามแนวของเส้นทางนั้น ดังนั้น การขยายตัวของเมืองจะกระจ่ายออกไปเป็นรูปดาวและดาวจะมีก็แก่กับจำนวนถนนสายสำคัญ ๆ ที่ทอดตัวออกไปนอกเมือง แนวโน้มของผู้ที่จะไปอาศัยอยู่ตามเส้นทางสายสำคัญเหล่านี้ ยึดถือเอาระยะเวลาที่ต้องเดินทางเข้าสู่ศูนย์กลางธุรกิจในเมืองเป็นสิ่งสำคัญ โดยดูว่าเส้นทางใดจะถึงเร็วที่สุด เช่น ผู้ที่อาศัยอยู่ตรงจุด x กับจุด y โดยผู้ที่อาศัยอยู่ตรงจุด x ห่างจากศูนย์กลางเมืองเป็นสองเท่าของจุด y แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ที่อาศัยอยู่ตรงจุด x สามารถเดินทางเข้าสู่ศูนย์กลางเมืองหรือศูนย์กลางธุรกิจในเมืองได้เร็วกว่าผู้ที่อาศัยอยู่ตรงจุด y รูปแบบของการขยายตัวของเมืองแบบนี้ จะดำเนินถึงเวลาในการเดินทางมากกว่าระยะทาง

จุดอ่อนของทฤษฎีนี้ไม่ได้อยู่เฉพาะการเดินทางไปสู่ศูนย์กลางเมืองซึ่งเป็นย่านธุรกิจเท่านั้น แต่เป็นปัญหาการเดินทางไปสู่จุดต่าง ๆ ด้วย เพื่อแก้ปัญหาในการเดินทางของรูปแบบที่ 2 จึงเกิดการขยายตัวของเมืองในรูปแบบที่ 3 คือ Sector Theory

## 2.3 Sector Theory

ผู้เป็นเจ้าของทฤษฎีนี้ คือ Hoyt (1939) เรียกการขยายตัวแบบนี้อีกอย่างหนึ่งว่าแบบลิ้ม แต่ละ Sector จะมีลักษณะการขยายตัวและการใช้ที่ดินในลักษณะเดียวกัน โดยจะขยายตัวไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง โดยเฉพาะจากศูนย์กลางธุรกิจในเมือง ตัวที่กำหนดการขยายตัวของเมืองก็คือย่านที่อยู่อาศัย (Residential district) ซึ่งผู้กำหนดก็คือผู้มีรายได้นั้นเอง จากภาพที่ 2 จะเห็นได้ว่าที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้นั้นได้ถูกล้อมรอบโดยผู้มีรายได้น้อยกว่า ทั้งนี้ผู้มีรายได้นั้นจะมีแนวโน้มที่จะโยกย้ายไปอยู่อาศัยในย่านใหม่ที่ไกลออกไป ตามเส้นทางคมนาคมที่สะดวกที่สุดและเป็นย่านที่ดินมีราคาแพง อากาศปลอดโปร่ง ทิวทัศน์ดี อย่างไรก็ตาม ในบางพื้นที่ผู้กำหนดทิศทางการขยายตัวของเมืองไม่เพียงแต่ผู้มีรายได้นั้น แต่บางทีนักจัดสรรที่ดินก็มีส่วนในการกำหนดด้วยเช่นกัน โดยถ้าไปจัดสรรที่ดินที่มีราคาแพงหรือคุณภาพดีในย่านใดผู้มีรายได้นั้นก็จะอพยพไปอยู่ในย่านนั้น โดยรอบข้างมักจะเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยกว่าและถดถอยไป เป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ซึ่งจะรวมเอาโรงงานอุตสาหกรรมเข้าไปด้วย<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> Ibid., pp. 197-198.

นอกจากนี้ Hoyt ยังได้กล่าวถึงปัจจัยที่กำหนดว่าบริเวณพักอาศัยราคาแพงจะเกิดขึ้นที่ส่วนใดของเมืองไว้ดังนี้

- 2.3.1 การขยายตัวของบริเวณพักอาศัยราคาแพง โดยมากเกิดขึ้นสองฟากถนนใหญ่ที่เชื่อมระหว่างศูนย์การค้าหนึ่ง ไปยังอีกแห่งหนึ่งของเมือง
- 2.3.2 บริเวณที่ดินราคาแพงของเมืองมักเป็นบริเวณที่น้ำท่วมไม่ถึง และบริเวณรอบชายฝั่งทะเลสาบ ปากอ่าว ริมฝั่งแม่น้ำ ริมฝั่งมหาสมุทร ซึ่งไม่ถูกใช้เป็นที่อยู่อาศัย
- 2.3.3 บริเวณพักอาศัยราคาแพงมักขยายตัวไปสู่ส่วนของเมืองที่ไม่มีสิ่งกีดขวางจากสภาพธรรมชาติหรือเครื่องกีดขวางที่ถูกทำขึ้น เป็นบริเวณที่สามารถขยายออกสู่พื้นที่กว้าง ได้สะดวก เช่น ขยายออกไปยังพื้นที่เกษตร
- 2.3.4 บริเวณพักอาศัยราคาแพงมักขยายตัวไปในทิศทางเดียวกับที่พักของผู้รุ่มร่าม
- 2.3.5 บริเวณรอบ ๆ ศูนย์การค้า ธนาคาร ดิจที่ทำงาน ทำให้ราคาที่ดินของบริเวณพักอาศัยที่อยู่ข้างเคียงสูงขึ้น เนื่องจากการขยายตัวของศูนย์การค้านั้น
- 2.3.6 การขยายตัวของบริเวณพักอาศัยราคาแพงโดยมากขยายตัวออกไปตามแนวสองข้างทางคมนาคม
- 2.3.7 การขยายตัวของบริเวณพักอาศัยราคาแพง มักขยายตัวต่อเนื่องกันไปตลอดในทิศทางเดิม
- 2.3.8 ที่พักอาศัยแบบหลายชั้น และมีค่าเช่าแพง มักตั้งอยู่ในศูนย์กลางธุรกิจการค้าหรือบริเวณที่พักอาศัยเก่าแก่ของเมือง
- 2.3.9 นักจัดสรรที่ดินอาจทำให้เกิดทิศทางการเติบโตของบริเวณพักอาศัยราคาแพงเปลี่ยนไป<sup>10</sup>

## 2.4 Multiple Nuclei Theory

ตามทฤษฎีนี้ Chauncy D. Harris และ Edward L. Ullman (1945) ได้อธิบายว่ามีเมืองเป็นจำนวนมากที่ไม่จำเป็นต้องมีศูนย์กลางธุรกิจของเมืองอยู่เพียงจุดเดียว ศูนย์กลางธุรกิจของเมืองแต่ละจุดจะเป็นศูนย์กลางที่เกิดขึ้นใหม่ซึ่งจะเป็นตัวชี้หรือส่งอิทธิพลต่อการใช้ที่ดินซึ่งอยู่โดยรอบ

การที่เมืองมีหลายศูนย์กลางและกระจายอยู่ในบริเวณที่แตกต่างกัน เนื่องจากปัจจัย 4 ประการ คือ

<sup>10</sup> Raymond E. Murphy, The American city : An urban geography, 2<sup>nd</sup> ed. (New York : Mc-Grawhill, 1966), pp. 298-302.



2.4.1 กิจกรรมบางประเภทต้องการความสะดวกสบายโดยเฉพาะของแต่ละบริเวณ เช่น ย่านการค้า จำเป็นต้องตั้งอยู่ในจุดที่เข้าถึงได้สะดวกที่สุด

2.4.2 กิจกรรมบางประเภทตั้งอยู่ใกล้กันเนื่องจากได้รับประโยชน์จากการรวมกลุ่มกัน เช่น ย่านการค้าและการเงิน

2.4.3 กิจกรรมบางประเภทที่มีความแตกต่างกัน เมื่อนำมาอยู่รวมกันจะทำให้เกิดผลเสีย เช่น โรงงานอุตสาหกรรม และบริเวณพักอาศัยของผู้มีรายได้น้อย

2.4.4 กิจกรรมบางประเภทไม่สามารถตั้งในที่ซึ่งเป็นที่พึงปรารถนาที่สุดได้ เนื่องจากค่าเช่าที่สูง เช่น บริเวณพักอาศัยราคาถูกจำเป็นต้องตั้งในที่ดินราคาถูก

ตามทฤษฎีนี้ เมืองยิ่งใหญ่มากเท่าไร ศูนย์กลางยิ่งมากขึ้นเท่านั้น และกระจายไปตามจุดต่าง ๆ ของเมือง ศูนย์กลางย่อยเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องอยู่ศูนย์กลางเมืองเสมอไป แต่จะอยู่ตามขอบของเมืองที่ขยายออกไปเป็นชุมชนที่มีความสะดวกสบาย บรรดาโรงงานอุตสาหกรรม ร้านขายส่ง โกดังเก็บสินค้า มักจะไปรวมตัวกันอยู่ในเส้นทางคมนาคมที่ไปมาสะดวก ในขณะที่เดียวกัน อุตสาหกรรมหนัก ซึ่งปกติจะส่งเสียงเป็นที่รบกวน มีน้ำเสีย มีกลิ่นไม่ดี มักจะอยู่ในย่านที่ห่างไกลออกไป ศูนย์กลางย่อยของเมืองบางแห่งเป็นศูนย์วัฒนธรรม หรือแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ หรือกลายเป็นศูนย์กลางธุรกิจชานเมืองก็ได้ ในขณะที่ศูนย์กลางย่อยอีกแห่งเป็นย่านหอพัก หรือเป็นที่อยู่อาศัยของผู้ที่สามารถเดินทางไปมาสะดวก ไม่ว่าจะโดยบริการสาธารณะหรือโดยรถยนต์ส่วนตัวก็ตาม การขยายตัวของเมืองในลักษณะนี้จะไม่มีรูปแบบซ้ำซากกัน เพราะเมืองสามารถขยายออกไปได้ตามอำเภอใจจากศูนย์กลางหนึ่ง ไปสู่อีกศูนย์กลางหนึ่ง ไม่ว่าจะไปเกิดขึ้นที่ใด ผู้คนก็จะไปอยู่อาศัยเป็นกระจุก แต่ละเมืองจะมีรูปแบบของตนเอง แต่จะไม่มีรูปแบบเฉพาะ เนื่องจากปัจจัย 4 ประการดังกล่าวข้างต้น<sup>11</sup>

นอกจากนี้ Ray M. Northam (1975) ได้อธิบายถึงวิวัฒนาการการขยายตัวของบริเวณพักอาศัยไว้ดังนี้ คือ ในระยะเริ่มแรกบริเวณพักอาศัยตั้งกระจายตัวเป็นรูปร่างแหวนอยู่รอบ ๆ ศูนย์กลางธุรกิจของเมืองโดยมีระยะทางเดินเท้าไม่ถึงเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยทุกคนเข้าถึงตัวเมืองได้ในระยะไม่ไกลเกินไป เนื่องจากยังไม่มีระบบขนส่งสาธารณะหรือส่วนตัว แต่บางครั้งข้อจำกัดด้านกายภาพทำให้บริเวณพักอาศัยมีลักษณะเป็นวงแหวนที่ไม่สมบูรณ์ เช่น เมื่อมีทะเลสาบหรือแม่น้ำขวางหน้า ต่อมาเมื่อประชากรเพิ่มขึ้นทำให้บริเวณพักอาศัยจำเป็นต้องขยายตัวออกไปยังชานเมือง จึงมีการปรับปรุงเส้นทางคมนาคมและระบบขนส่งให้สามารถเคลื่อนย้ายผู้โดยสาร เพื่อไปประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ยังศูนย์กลางเมืองได้ครั้งละมาก ๆ ด้วยความรวดเร็วสะดวกสบาย เสียค่าใช้จ่ายต่ำ และเพื่อประหยัดเวลาในการเดินทาง บริเวณพักอาศัยจึงเกิดขึ้นตามสองฟากเส้นทางหลัก มีผลให้บริเวณพักอาศัยเปลี่ยนแปลงลักษณะจาก Concentric Residential Zone ในสมัยแรกมาเป็น Sectoral Pattern มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ บริเวณพักอาศัยโดยทั่วไปของเมืองแบ่งเป็น 3 เขต คือ

<sup>11</sup> W. Lean and Brain Goodall, Aspects of land economics, pp. 199-200.

เขตที่ 1 เป็นที่ตั้งของที่อยู่อาศัยแบบหลายครอบครัว (Multifamily dwelling units) ตั้งกระจายตัวอยู่ในรูปร่างแหวนรอบศูนย์กลางเมือง เป็นบริเวณที่มีความหนาแน่นสูง

เขตที่ 2 เป็นเขตที่อยู่อาศัยของพวกกรรมกร อยู่ห่างจากเขตแรกออกไป

เขตที่ 3 ที่อยู่อาศัยชานเมือง เป็นที่ตั้งของบ้านเดี่ยว อยู่ในเนื้อที่ขนาดใหญ่ มีความหนาแน่นของที่อยู่อาศัยและประชากรเบาบางกว่าเขตอื่น การขยายตัวของบริเวณพักอาศัยมีลักษณะเป็นรูปดาวไปตามเส้นทางคมนาคมหลัก เขตนี้จัดเป็นเขต Commuter Zone<sup>12</sup>

### 3. ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการเลือกที่ตั้งที่อยู่อาศัย

ผู้เสนอแนวความคิดด้านนี้มีจุดเน้นสำคัญที่การเข้าถึงการรับบริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และมีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัย ทั้งนี้เพื่อให้ครอบครัวได้รับประโยชน์สูงสุดจากการเลือกที่อยู่อาศัย ซึ่งนักคิดในแต่ละช่วงเวลาจะให้ความสำคัญต่อบริการเลือกที่อยู่อาศัยแตกต่างกัน กล่าวคือ

- William Alonso (1960) กล่าวถึงการเลือกบริเวณที่พักอาศัยว่าควรพิจารณาปัจจัยเกี่ยวกับที่ตั้งของที่พักอาศัย ซึ่งมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม และความใกล้เคียงกับสภาพที่ทำงาน<sup>13</sup>

- Jay Siegel (1970) ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการเลือกที่อยู่อาศัยว่าต้องพิจารณาความสะดวกสบายของการเข้าถึง และคุณภาพของสิ่งแวดล้อม เช่น ลักษณะด้านสังคมของชุมชน สภาพธรรมชาติ การบริการสาธารณะ และความพึงพอใจที่ได้รับจากที่ตั้งนั้น<sup>14</sup>

- Brain Goodall (1972) กล่าวถึง ความสะดวกในการเข้าถึงว่า ที่ตั้งซึ่งอยู่ติดถนนสายสำคัญ หรือสถานีรถไฟมีความได้เปรียบในด้านการเข้ามากกว่าที่ตั้งที่อยู่ห่างจากสิ่งอำนวยความสะดวกเหล่านี้ นอกจากนี้ ความไม่เท่าเทียมกันในการให้บริการใด ๆ ก็ตามก็จัดให้อาจมีอิทธิพลต่อการเลือกที่ตั้งของที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้สูง นอกจากนั้น บริการสาธารณะ เช่น การประปา หรือการระบายน้ำ อาจทำให้เกิดแรงกระตุ้นในการพัฒนาขึ้นได้ โดยเฉพาะในบริเวณชานเมือง แม้ว่าโดยตัวของมันเองแล้วบริการเหล่านี้ ดูจะไม่จำเป็นต้องให้ความสำคัญมากพอที่จะกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาขึ้นก็ตาม

- Herbert (1972) อธิบายหลักการเลือกบริเวณที่พักอาศัยที่ขึ้นอยู่กับอิทธิพลภายนอก ซึ่งได้แก่ ลักษณะทางกายภาพและสิ่งแวดล้อมของพื้นที่นั้น ๆ<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Ray M. Northam, Urban geography (New York : John Wiley and Sons, 1975), pp. 254-258.

<sup>13</sup> Raymond E. Murphy, The american city : An urban geography, p. 436.

<sup>14</sup> Ibid., p. 436.

<sup>15</sup> Harold Carter, The study of urban geography (London : Edward Arnold, 1975), p. 265.

- Northam (1975) กล่าวว่า เส้นทางคมนาคมที่ขยายออกไปยังชานเมือง ช่วยเปิดพื้นที่ใหม่ สำหรับการพัฒนาเป็นบริเวณพักอาศัย และเพื่อประหยัดเวลาในการเดินทางไปยังศูนย์กลางเมือง พื้นที่ที่อยู่ติดสองข้างทางขนส่งที่สำคัญ จึงเป็นบริเวณที่ได้รับการพัฒนาเป็นอันดับแรก และเป็นบริเวณที่มีผู้อพยพไปอาศัยหนาแน่นที่สุด<sup>16</sup>

- Button (1976) เสนอองค์ประกอบในการเลือกบริเวณที่พักอาศัยว่าองค์ประกอบหนึ่งคือขึ้นอยู่กับคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ซึ่งนอกจากจำเป็นต้องมีสิ่งแวดล้อมที่ดีแล้ว ความรู้สึกสนิทสนมกับเพื่อนบ้านก็เป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งด้วย<sup>17</sup>

- Barrie Needham (1977) ให้เหตุผลในการรวมตัวของบริเวณที่พักอาศัยว่า

1) ความสะดวกในการเข้าถึง (Accessibility) ผู้อยู่อาศัยต้องการเดินทางไปทำงาน ศึกษา จับจ่ายซื้อของ และติดต่อธุรกิจ ผู้อยู่อาศัยจึงพอใจที่จะจับกลุ่มอยู่ 2 บริเวณข้างทางเส้นทางคมนาคม และกระจายอยู่รอบ ๆ ศูนย์กลางธุรกิจ ร้านค้า สถานที่ทำงาน และสถานศึกษาอื่น ๆ

2) การประหยัดจากภายนอก (External Economies) การจับกลุ่มของอาคารที่พักอาศัย จะทำให้ประหยัดค่าใช้จ่ายในเรื่องการใช้บริการสาธารณูปโภคของเมือง<sup>18</sup>

ในปัจจุบันนี้การเลือกที่ตั้งสำหรับที่อยู่อาศัยนั้น ผู้อยู่อาศัยมักจะคำนึงถึงความใกล้-ไกลของที่ตั้งกับศูนย์ธุรกิจการค้าและแหล่งงาน เพราะต้องการความสะดวกในการเดินทางไปทำงานหรือติดต่อธุรกิจ ดังนั้น โดยส่วนใหญ่แล้วที่อยู่อาศัยที่นิยมมากจะอยู่ใกล้กับศูนย์กลางธุรกิจของเมือง เพื่อความสะดวกและเป็นการลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางและการติดต่อธุรกิจ

ด้วยเหตุนี้การใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย จึงต้องสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการใช้ที่ดินภายในเมือง<sup>19</sup> และทิศทางการขยายตัวของเมืองตามศูนย์การค้า ถนนหนทาง แหล่งงาน ฯลฯ เพราะแหล่งที่ตั้งที่อยู่อาศัยเป็นสาเหตุสำคัญของการเกิดปัญหาการจราจรในเมือง อันเนื่องมาจากการเดินทางไปทำงาน ซื้อของ ทำธุรกิจส่วนตัว ไปโรงเรียน ไปพักผ่อน หรืออื่น ๆ เราจึงกล่าวได้ว่ารูปแบบการใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย เป็นตัวกำหนดหลักตัวหนึ่งของโครงสร้างความเป็นเมือง<sup>20</sup>

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>16</sup> Ray M. Northam, Urban geography, p. 257.

<sup>17</sup> K.J.Button, Urban economics (London : Mac millan Press, 1976), pp. 46-47.

<sup>18</sup> Barrie Needham, How cities Works (Pergamon Press, 1977), p. 103.

<sup>19</sup> Michale C. Romanos, Residential spatial structure, (Canada : D.C. Health & Company, 1976), p. 4.

<sup>20</sup> วงเดือน เกษสุภะ, "การขยายตัวของหมู่บ้านจัดสรรกับปัญหาการขยายเมือง," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการผังเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 9.

## การย้ายถิ่นและการตั้งถิ่นฐานในเมือง

โดยทั่วไปแล้วเมืองมักเป็นศูนย์กลางรวมทั้งด้านการศึกษา การปกครอง และการบริหาร รวมทั้งระบบเศรษฐกิจ ศาสนา และวัฒนธรรม อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้สภาพการกระจายตัวของประชากรมักเป็นไปในลักษณะจากชนบทเข้าสู่เขตเมือง สภาพเมืองในปัจจุบันจึงแออัดยัดเยียด ลักษณะการกระจายตัวของประชากรในเขตเมืองใหญ่ ๆ โดยเฉพาะในเขตนครหลวง (Metropolitan area) จึงมีลักษณะแตกต่างออกไปจากเขตเมืองอื่น ๆ คือผู้ที่อยู่อาศัยในเขตเมืองใหญ่ ๆ มักจะออกไปอยู่แถบชานเมือง (Suburban area) และเข้ามาทำงานในเมืองและนาน ๆ เข้า เขตชานเมืองนี้จะกลายเป็นเขตเมืองในที่สุด ตัวอย่างเช่น ในสมัยก่อนแถบพระโขนง สะพานควาย เป็นแถบชานเมือง ซึ่งกลายเป็นเขตเมืองในปัจจุบัน<sup>21</sup>

เมื่อศึกษาย้อนหลังไปในอดีต เมืองเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อประมาณ 5,500 ปีมาแล้ว มีลักษณะเป็นเมืองขนาดเล็กและล้อมรอบไปด้วยประชากรชนบทเป็นส่วนใหญ่ ก่อนปี พ.ศ. 2393 ไม่มีประเทศใดในโลกที่มีลักษณะเป็นสังคมเมือง จนกระทั่งปี พ.ศ. 2443 อาจกล่าวได้ว่ามีเพียงประเทศเดนมาร์กเท่านั้น คืออังกฤษที่มีลักษณะเป็นสังคมเมือง<sup>22</sup> แต่ในปัจจุบันประเทศอุตสาหกรรมทั้งหลายมีลักษณะความเป็นเมืองสูงมาก รวมทั้งกระบวนการขยายขนาดของเมืองก็เป็นที่น่าประหลาดใจเร็วมาก

ประเด็นที่ควรพิจารณาก็คือ ความเป็นเมืองและการขยายขนาดของเมืองนั้น มีความหมายต่างกัน ลักษณะความเป็นเมืองในทางประชากรศาสตร์นั้น เราอาจพิจารณาถึงในเรื่องสัดส่วนของประชากรทั้งหมดที่อาศัยอยู่แต่ในเมืองต่อประชากรทั้งประเทศ หรือก็คือการพิจารณาจากการเพิ่มสัดส่วนดังกล่าวนี้ ซึ่งต่างไปจากความหมายของการขยายขนาดของเมือง ที่อาจขยายขนาดได้โดยปราศจากความเป็นเมือง เนื่องจากประชากรในชนบทเพิ่มขึ้นในอัตราที่เท่ากันหรือมากกว่าประชากรเมือง ในอดีตที่ผ่านมาการเพิ่มความ เป็นเมืองและการขยายขนาดของเมืองมักเกิดขึ้นควบคู่กัน แต่ในปัจจุบันนี้ประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลายมีความเป็นเมืองในระดับสูงมาก ถึงแม้ว่าประชากรเมืองจะเพิ่มขึ้นทุกขณะ แต่สัดส่วนของประชากรเมืองต่อประชากรทั้งหมดมีแนวโน้มจะคงที่ ซึ่งหมายถึงว่ากระบวนการของความเป็นเมืองในประเทศที่พัฒนาแล้วอาจสิ้นสุดลง เมื่อประชากรทุกคนในประเทศอาศัยอยู่ในเมือง แต่การขยายขนาดของเมืองยังสามารถขยายได้อยู่เรื่อย ๆ โดยไม่มีขีดจำกัดทราบเท่าที่มนุษย์ชาติยังมีการเพิ่มจำนวนอยู่เรื่อย ๆ<sup>23</sup>

<sup>21</sup> นิพนธ์ เทพวัลย์, ประชากรศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิชย์, 2519), หน้า 187-188.

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 188.

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 188.

ในประเทศไทยด้อยพัฒนาปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงสภาพสู่ความเป็นเมืองและการขยายขนาดของเมืองนั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่เป็นผลจากการเพิ่มประชากรตามธรรมชาติและการย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมืองเป็นสำคัญ เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจและการขยายตัวทางอุตสาหกรรมยังอยู่ในระดับต่ำ ดังนั้น เมื่อประชากรในชนบทเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว คนในวัยแรงงานจึงต้องย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในเมือง เพราะมีปัญหาเกษตรกรรมที่ทำงานต่ำระดับ (Underemployment) และปัญหาการว่างงาน (Unemployment) แต่เมื่อย้ายเข้าสู่เมืองมาก ๆ ก็จะทำให้เมืองขยายตัวอย่างรวดเร็วจนก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมาย เช่น ปัญหาที่อยู่อาศัย การว่างงาน การจราจร อาชญากรรม การขาดแคลนสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ฯลฯ สภาพการย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมืองของประเทศด้อยพัฒนาโดยส่วนใหญ่ จึงมีแนวโน้มให้เกิดลักษณะความเป็นเมืองมากเกินไป (Over-urbanization)<sup>24</sup> ซึ่งการขยายตัวและการเจริญเติบโตของเมืองจะเกิดขึ้นกับเมืองเพียงไม่กี่เมืองในประเทศ โดยเฉพาะเมืองหลวงจะมีอัตราการเพิ่มของเขตเมืองลักษณะเช่นนี้ในระดับสูง จนกระทั่งอาจกลายเป็นเอกนคร (Primate City)<sup>25</sup> ที่เป็นศูนย์รวมของทุกสิ่งทุกอย่างทั้งทางเศรษฐกิจสังคม และการเมือง ดังเช่นกรณีของกรุงเทพมหานคร

ลักษณะความเป็นเอกนครของกรุงเทพมหานครเป็นปัจจัยดึงดูด (pull factors) ให้ชาวชนบทย้ายถิ่นเข้าสู่กรุงเทพมหานครมากขึ้น ประกอบกับในชนบทไทยมีปัจจัยผลักดัน (push factors) หลายประการให้คนชนบทต้องย้ายถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยด้านเศรษฐกิจอันได้แก่ การทำมาหากินฝืดเคือง ที่ดินมีจำกัด การเกษตรไม่ได้ผล เป็นต้น เมื่อมีการย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่กรุงเทพมหานครอย่างมากย่อมมีผลทำให้การขยายขนาดของเมืองและระดับของความเป็นเมืองเป็นไปอย่างรวดเร็วกว่าเมืองอื่น ๆ และปัญหาที่ตามมาดังที่ประสพอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ การขยายบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการไม่ทันกับความต้องการของประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว อาทิเช่น ด้านที่อยู่อาศัย ถนนหนทาง น้ำประปา ไฟฟ้า โรงพยาบาล รถโดยสาร รวมทั้งปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ จนเกิดวิกฤตการณ์ของเมือง (Urban crisis) ที่ยากต่อการแก้ไข<sup>26</sup>

## ศูนย์วิทยพัชยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>24</sup> ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจาก Bert F. Hoselitz, Sociological aspects of economic growth (Glencoe : The Free Press, 1960), chap. 9. และใน Growth of world urban and rural population 1920-2000 (United Nations, 1969).

<sup>25</sup> แนวความคิดเรื่อง Primate City ดูได้จาก Mark Jefferson, "The law of the primate city," Geographical Review 29 (April 1939) : 226-232.

<sup>26</sup> รายละเอียดดูได้จาก นิพนธ์ เทพวัลย์, "ลักษณะความเป็นเมืองและการขยายขนาดของเมืองของนครหลวงกรุงเทพมหานคร," รายงานการสัมมนาเรื่องปัญหานครหลวง เสนอที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 26-28 มีนาคม 2515. (อัดสำเนา)

การย้ายถิ่นจากเขตชนบทเข้าสู่เขตเมือง อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมได้หลายประการ<sup>27</sup> แต่ประเด็นสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาสังคมคือ เมื่อคนที่ย้ายถิ่นเข้ามาอยู่ใหม่นั้น ทำให้เกิดปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย ถ้ามีการย้ายถิ่นเข้าเมืองกันมาก ๆ โดยที่รัฐบาลไม่มีนโยบายวางแผนรับเอาไว้ อาคารที่อยู่อาศัยก็จะไม่เพียงพอ ทำให้เกิดแหล่งสลัมหรือชุมชนแออัดขึ้น เกิดความไม่เท่าเทียมกันทั้งระดับรายได้และฐานะทางสังคม นอกจากนี้ยังอาจเกิดปัญหาการปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรมของเมือง ไม่รู้จักที่จะเลือกวิถีชีวิตที่เหมาะสมกับตนเอง เช่นชอบเที่ยวเตร่ หรือใช้ของฟุ่มเฟือย ในขณะที่มีรายได้ในระดับต่ำ เป็นต้น

ในประเด็นนี้มีนักวิชาการ นักวิจัย และนักปฏิบัติการชุมชนเมืองหลายท่าน ไม่เห็นด้วยกับกรณี ที่คนส่วนใหญ่มักมองปัญหาการอพยพย้ายถิ่นเข้าเมืองว่าเป็นปัญหาใหญ่มาก กลุ่มคนเหล่านี้เห็นว่า การขยายตัวของเมืองในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาไม่ได้เกิดจากการย้ายถิ่นจากชนบท เพราะการย้ายถิ่นส่วนหนึ่งเป็นการย้ายถิ่นชั่วคราวตามฤดูกาล และการย้ายถิ่นเป็นกระบวนการที่แน่นอนที่ผู้ย้ายถิ่นเข้ามาได้มีการติดต่อเชื่อมโยงกับญาติมิตรในกรุงเทพฯ ระดับหนึ่งก่อน บ้างก็ให้ญาติมิตรในกรุงเทพฯ หางานให้ได้ก่อนจึงจะย้ายเข้ามา ดังเช่นผลการวิจัยของอภิชาติ จาริสฤทธิรงค์<sup>28</sup> พบว่าผู้ย้ายถิ่นเข้าเมืองส่วนมากมีงานรออยู่ก่อนแล้ว (ร้อยละ 62.7) โดยที่ร้อยละ 57.6 ของผู้หางานได้หาได้จากญาติมิตร ที่ทำงานผ่านสำนักจัดหางานมีเพียงร้อยละ 5.1 เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับผลที่ตามมาจากการย้ายถิ่นเข้าสู่เมือง ไม่ว่าจะเป็นการย้ายถิ่นชั่วคราวหรือถาวร ทุกฝ่ายมีความเห็นสอดคล้องกันว่า ปัญหาเบื้องต้นคือปัญหาด้านที่อยู่อาศัย และปัญหานี้จะเป็นปัญหาที่นำไปสู่ปัญหาสังคมอื่น ๆ มากมาย โดยเฉพาะกับปัญหาที่กำลังเป็นที่กล่าวขานกันมากคือ "ปัญหาคุณภาพชีวิตของประชากรในเขตเมือง"

#### ที่อยู่อาศัยกับการเพิ่มคุณภาพชีวิต<sup>29</sup>

ที่อยู่อาศัยเป็นทั้งความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์ (a basic human need) และเป็นองค์ประกอบสำคัญทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ ดังจะเห็นได้ว่าประมาณร้อยละ 2-10 ของรายได้

<sup>27</sup> นิพนธ์ เทพวัลย์, ประชากรศาสตร์, หน้า 193-194.

<sup>28</sup> Apichat Chamrathirong, et.al., Recent migrants in bangkok metropolis : A follow-up study of migrant's adjustment, Assimilation and integration (Bangkok : Institute of Population and Social Research, Mahidol University, 1979), pp. 36-38.

<sup>29</sup> ศิกษารายละเอียดได้จาก United Nations Centre for Human Settlement, United Nation. "Shelter indicators," Discussion Paper No.4 in Subregional Seminar "Global Strategy for Shelter to the Year 2000", pp. 1-22. (Mimeographed)

ประชาชาติจะถูกใช้ไปเพื่อการลงทุนในเรื่องที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ที่อยู่อาศัยยังมีบทบาทสำคัญต่อการนำทรัพยากรภายในประเทศมาใช้ ทั้งในเรื่องที่ดิน วัสดุก่อสร้าง การจ้างงาน และเงินออม (ประมาณการกันว่าในราวร้อยละ 25-30 ของเงินออมภายในครอบครัว ถูกใช้จ่ายไปเพื่อที่อยู่อาศัย) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับธุรกิจการลงทุนอื่น ๆ แล้ว ธุรกิจที่อยู่อาศัยมีความสำคัญอยู่ในลำดับต้น ๆ ของนโยบายและทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ในบางประเทศมีนโยบายสนับสนุนการสร้างที่อยู่อาศัยให้สัมพันธ์กับสัดส่วนประชากร บางประเทศมีนโยบายเร่งรัดอัตราการเติบโตของรายได้ประชาชาติด้วยการใช้ที่อยู่อาศัยเป็นธุรกิจนำ ซึ่งในปัจจุบันนี้ องค์การสหประชาชาติยอมรับเอานโยบายที่อยู่อาศัยเป็นกลยุทธ์การพัฒนาที่สำคัญ โดยให้เหตุผลสนับสนุนว่า "ที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นทั้งสิ่งสนับสนุนและพึ่งพาซึ่งกันและกัน"

ดังนั้น การจะพัฒนาที่อยู่อาศัยในระดับประเทศนั้น จะต้องมีความเข้าใจเรื่องที่อยู่อาศัยอย่างถ่องแท้ และเข้าใจบทบาทของที่อยู่อาศัยที่มีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจะทำให้สามารถพัฒนาสู่ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และสามารถให้ที่อยู่อาศัยเป็นดัชนีวัดการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังนำไปสู่การกำหนดนโยบายการเคหะที่เหมาะสมทั้งในปัจจุบันและอนาคต

ที่ผ่านมา แม้ว่าที่อยู่อาศัยจะมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แต่บทบาทของที่อยู่อาศัยในเชิงนโยบายระดับประเทศยังมีไม่มากนัก ดังจะเห็นได้จากที่หลาย ๆ ประเทศส่วนใหญ่ยังไม่สามารถดำเนินการเรื่องที่อยู่อาศัยให้เพียงพอกับอุปสงค์ และกลายเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การที่องค์การสหประชาชาติกำหนดให้ที่อยู่อาศัยเป็นดัชนีวัดการพัฒนาด้านหนึ่ง จะมีส่วนช่วยให้ประเทศต่าง ๆ ยอมรับอย่างกว้างขวางต่อปัญหาการจัดการที่อยู่อาศัย แต่อย่างไรก็ตาม การใช้ที่อยู่อาศัยเป็นดัชนีวัดระดับการพัฒนา ควรจะต้องยึดหยุ่นและปรับใช้ให้เหมาะสมในแต่ละประเทศ จะใช้มาตรฐานอย่างเดียวกันกับทุกประเทศคงจะไม่เหมาะสมนัก

องค์การสหประชาชาติให้ความสำคัญกับปัญหาที่อยู่อาศัยมากถึงกับประกาศให้ปี 2530 เป็นปีสากลเพื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้ไร้ที่อยู่ (International Year of Shelter for the Homeless, 1987) โดยมอบหมายให้องค์การที่รับผิดชอบในการนี้คือ ศูนย์กลางที่อยู่อาศัยขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Centre for Human Settlements) นอกจากนี้ยังมีองค์กรอิสระอื่น ๆ ร่วมสนับสนุนอยู่ด้วย โดยมีกิจกรรมต่าง ๆ พอสรุปได้ดังนี้<sup>30</sup>

<sup>30</sup> United Nations Centre for Human Settlements, United Nation, "International Year of Shelter for the Homeless". (Leaflets)

## 1) ช่วงก่อนปี 2530

- กระตุ้นให้รัฐบาลและองค์กรพัฒนาเอกชนจัดทำโครงการเสนอรูปแบบวิถีการใหม่ ๆ และเป็นจริงเพื่อการพัฒนาาระบบสุขภาพที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ซึ่งผู้ยากไร้ที่สุดสามารถจะมีได้ตามเอกัตภาพ
- ชี้ให้เห็นความสำคัญของบทบาทพื้นฐานของที่อยู่อาศัยและการก่อสร้างในการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม อันจะยังความมั่นคงต่อประเทศอย่างแท้จริง
- สนับสนุนให้ประเทศต่าง ๆ ดำเนินการประเมินสถานการณ์ที่อยู่อาศัยของตนและให้เพิ่มความสำคัญของกิจกรรมที่อยู่อาศัยในการพัฒนาประเทศ

2) ระหว่างปี 2530 ได้กระตุ้นให้ประเทศต่าง ๆ คิดค้นยุทธศาสตร์ นโยบาย และโครงการสำหรับการปรับปรุงที่อยู่อาศัยและชุมชนสำหรับผู้ยากไร้และผู้เสียเปรียบภายในปี 2543

3) ระหว่างปี 2530-2543 ให้ดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับชาติให้เป็นยุทธศาสตร์พื้นฐานสำคัญในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ

แม้ว่าปีสากลเพื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้ไร้ที่อยู่จะมีนโยบายเน้นการแก้ปัญหาของกลุ่มคนเร่ร่อนจรจัด และกลุ่มชาวบ้านในชุมชนแออัด แต่ก็เน้นการสะท้อนปัญหาที่สำคัญของชุมชนเมือง อันมีสาเหตุสำคัญมาจากการอพยพเข้าสู่เมืองของประชาชนในชนบท ที่เข้ามาเสี่ยงโชคในเมือง ซึ่งคนเหล่านี้ไม่มีความสามารถที่จะครอบครองเป็นเจ้าของบ้านที่ถาวรได้ (แม้แต่คนชั้นกลางก็ยังลำบากมากในปัจจุบันนี้) ที่จริงแล้วประเด็นที่องค์การสหประชาชาติกำลังรณรงค์อยู่นี้ เป็นการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยที่ขาดการคำนึงถึงระดับความสามารถทางการเงินเพื่อที่อยู่อาศัย (housing affordability)<sup>31</sup> ซึ่งจะทำให้การแก้ไขปัญหานั้นเป็นการแก้ไขปัญหายั่งยืน เพราะบุคคลทั้ง 2 กลุ่มดังกล่าวนี้มีระดับความสามารถทางการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยแตกต่างกัน หลาย ๆ ครอบครัวเมื่อย้ายเข้ามาอยู่ในที่อยู่อาศัยที่รัฐจัดหาให้เพียงชั่วคราวเวลาหนึ่ง ก็จะขายสิทธิการอยู่อาศัยให้แก่ผู้อื่น แล้วพาครอบครัวไปหาที่อยู่ในชุมชนแออัดแห่งอื่น ๆ ต่อไป

ที่จริงไม่ว่าแนวทางหรือนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยจะเป็นอย่างไรก็ตาม แนวคิดพื้นฐานและเป้าหมายได้มุ่งไปสู่ความพยายามที่จะพัฒนา "เพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตให้แก่ประชาชน" โดยเน้นในทิศทางการกระจายโอกาสการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงสภาพแวดล้อมของที่อยู่อาศัยให้ถูกสุขลักษณะ เพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชนให้อยู่ในระดับมาตรฐานการดำเนินชีวิต (Standard of living) ที่เหมาะสม นั่นคือทำให้ความสำคัญกับที่อยู่อาศัยในฐานะที่เป็นเครื่องชี้วัดทางด้านสังคมที่สำคัญประการหนึ่ง

<sup>31</sup> ไสภณ พรโชคชัย, "ไร้ที่อยู่อาศัย," สังคมพัฒนา ฉบับพิเศษ (2530) : 52-53.



ผลจากการสำรวจสำมะโนเคหะทั่วราชอาณาจักรปี 2523<sup>32</sup> ซึ่งให้เห็นว่ามาตรฐานความเป็นอยู่ของประชากรในเขตเมืองของประเทศไทยอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างดี ส่วนในเขตชนบทอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะในด้านสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมความสะอาดต่าง ๆ เช่น ในชนบทมีการใช้น้ำประปาเพียงร้อยละ 6.7 ในขณะที่ในเขตเมืองมีถึงร้อยละ 72.1 ด้านการใช้ไฟฟ้าในชนบทมีเพียงร้อยละ 32.0 ส่วนในเขตเมืองมีถึงร้อยละ 94.2 เป็นต้น<sup>32</sup> สำหรับบ้านที่อยู่อาศัยนั้นจากผลการสำรวจทั่วประเทศพบว่าส่วนใหญ่คือร้อยละ 85.2 มีบ้านอยู่อาศัยเป็นแบบบ้านเดี่ยว ที่เหลือเป็นเรือนแถว ห้องแถว และตึกแถว ร้อยละ 10.5 และแบบอื่น ๆ เช่น ห้องชุด บ้านแฝด เรือนแพ ฯลฯ อีกร้อยละ 3.3 นอกจากนี้การปลูกบ้านส่วนใหญ่เป็นบ้านที่ใช้วัสดุถาวร และผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่เป็นเจ้าของเอง<sup>33</sup>

หากจะพิจารณาจากผลการสำรวจสำมะโนเคหะปี 2523 นั้น อาจมองเห็นภาพที่ขัดกับการรณรงค์ขององค์การสหประชาชาติ เพราะประเทศไทยดูเหมือนว่าจะมีปัญหาด้านที่อยู่อาศัยน้อยมาก แต่ความเป็นจริงแล้วข้อมูลที่สำรวจครั้งนี้เป็นข้อมูลทั่วประเทศ หากเราแยกพิจารณาเฉพาะในสังคมเมือง โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร จะสามารถพบปัญหาด้านที่อยู่อาศัยได้ชัดเจน ทั้งปัญหาดนรเวอร์จนจรจัดและปัญหาชุมชนแออัด (มีชุมชนแออัดจำนวนถึง 1,020 แห่ง ในกรุงเทพมหานคร) ดังนั้น ในการวิเคราะห์ปัญหาที่อยู่อาศัยจึงควรเน้นเฉพาะในเขตเมือง ไม่รวมถึงพื้นที่ชนบทซึ่งจะจัดเป็นกรณีปัญหาการพัฒนาชนบท

โดยเจตนารมณ์ที่แท้จริงแล้ว การแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยควรจะหมายถึงการรณรงค์ให้ผู้ที่ต้องการและน่าจะสามารถมีที่อยู่อาศัยตามเอ็กติภาพของตน ได้มีโอกาสมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมถูกสุขลักษณะและที่สำคัญคือต้องมีความมั่นคงในการอยู่อาศัย มิได้เน้นถึงการเป็นเจ้าของบ้านเท่านั้น แม้จะอยู่ในสถานะการเป็นผู้เช่า แต่ถ้าหากที่อยู่อาศัยนั้นมีความมั่นคงและมีสภาพแวดล้อมที่ถูกสุขลักษณะแล้ว สุขภาพกายและสุขภาพจิตของผู้อยู่อาศัยก็จะดีขึ้น ซึ่งควรจะเป็นความหมายที่แท้จริงของการเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชน

#### แนวนโยบายของรัฐต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย

ปัจจุบันการใช้ที่ดินในเขตเมืองมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วอันเนื่องมาจากการเร่งพัฒนาในด้านเศรษฐกิจและการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาที่ดิน จากการศึกษาในกรุงเทพมหานครพบว่า ในระหว่างปี พ.ศ. 2517-2527 มีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรกรรมเป็นพื้นที่เมือง โดยเฉลี่ยประมาณปีละ 32 ตารางกิโลเมตร ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังขาดการ

<sup>32</sup> ปรีชา อุปโยคิน และคณะ, เครื่องชี้วัดทางสาธารณสุขเพื่อการกำหนดนโยบาย (นครปฐม : ศูนย์ศึกษา นโยบายสาธารณสุข คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, ไม่ระบุปีที่พิมพ์), หน้า 33-34.

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 35-36.

วางแผนอย่างมีระบบทำให้รัฐบาลไม่สามารถจัดบริการขั้นพื้นฐาน จัดหาที่อยู่อาศัย และพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาเมืองได้ เนื่องจากต้องประสบปัญหาเบื้องต้นและอุปสรรคหลายประการ ดังนี้<sup>34</sup>

1) การขาดแคลนที่ดินในราคาที่เหมาะสม เนื่องจากที่ดินมีลักษณะพิเศษในตนเองคือไม่สามารถเพิ่มปริมาณให้มากขึ้นตามความต้องการในการใช้ประโยชน์ได้ ดังนั้นอุปสงค์และอุปทานในที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำหนดราคาที่ดินและการขาดแคลนที่ดิน คือเมื่อเมืองเริ่มขยายตัวมากขึ้นจึงมีการกว้านซื้อและกักตุนที่ดินทำให้อุปสงค์และราคาที่ดินสูงขึ้น

2) ที่ดินและที่อยู่อาศัยมีราคาสูงขึ้นเกินอำนาจซื้อ ในขณะที่ความต้องการที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยมีปริมาณสูง แต่ตลาดที่อยู่อาศัยตอบสนองเฉพาะผู้มีรายได้อ่อนถึงปานกลางค่อนข้างสูงและรายได้สูง ทำให้ผู้มีรายได้น้อยประสบปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย นอกจากนี้นโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการบริการขั้นพื้นฐานของรัฐเองก็ไม่สอดคล้องกับการพัฒนาเมือง เช่น ปัญหาความล่าช้าในการเวนคืนที่ดิน การกำหนดมาตรฐานที่อยู่อาศัยสูงกว่าข้อเท็จจริง ขั้นตอนการพิจารณาก่อสร้างอาคารที่ล่าช้า เป็นต้น

3) โครงการพัฒนาที่ดินเมืองขาดประสิทธิภาพ เกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจในสภาพปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะการณ์ของตลาดที่ดิน การขาดการประสานงานกันระหว่างองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และการขาดเงินทุนซึ่งจะได้จากระบบการจัดเก็บภาษีที่มีคุณภาพ

4) ภาคเอกชนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน มักมีการฝ่าฝืนระเบียบการใช้ที่ดิน เช่น ไม่จัดที่จอดรถและพื้นที่ว่างโดยรอบอาคารตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน โดยมุ่งให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนเศรษฐกิจและเงินทุนเพื่อการพัฒนา

5) ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมอันเนื่องมาจากการพัฒนาเมือง เพื่อป้องกันผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม อันเนื่องมาจากการพัฒนาเมือง จึงควรคำนึงถึงการเกิดมลภาวะและการทำลายทรัพยากรอันมีผลต่อเศรษฐกิจของชุมชนและการกำจัดของเสีย

<sup>34</sup> คณะอนุกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย, คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "ที่ดินและค่าครองชีพนโยบายของรัฐตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7," รายงานสถานการณ์ที่อยู่อาศัยปี 2532 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท วิดตอริ ทาวเวอร์พอยท์ จำกัด, 2533), หน้า 40-42.

สำหรับในช่วงปัจจุบัน คือระหว่างปี 2532-2533 รัฐบาลได้กำหนดมาตรการหลายอย่าง ออกมาเพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่อยู่อาศัยตลอดจนการคุ้มครองผู้บริโภค ดังนี้

1) รัฐบาลใช้มาตรการทางการเงิน เพื่อลดการเก็งกำไรในเรื่องที่ดิน โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้ให้ธนาคารพาณิชย์ ชั่งมวดในเรื่องการปล่อยสินเชื่อที่เกี่ยวกับที่ดิน และโครงการพัฒนาที่ดินบางประเภทที่มีเค้าวางจะมีมากเกินความจำเป็น ทำให้การกว้านซื้อที่ดิน เพื่อการเก็งกำไรชะลอตัวลง

2) มีมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค รัฐบาลได้มีนโยบายให้สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค ชั่งมวดต่อการโฆษณาโครงการที่อยู่อาศัย โดยให้ใช้ถ้อยคำที่เป็นจริง และผู้ประกอบการแต่ละรายจะต้องเสนอรายละเอียดและเอกสารลงในกาโฆษณาแต่ละครั้งด้วย แต่ในเรื่องนี้ในทางปฏิบัติจะมีปัญหา เนื่องจากธุรกิจที่อยู่อาศัยต้องใช้เทคนิคในการใช้คำโฆษณาประกอบกับสื่อโฆษณา เช่น หนังสือพิมพ์ ซึ่งมีอัตราค่าโฆษณาที่แพงมาก ดังนั้นการที่จะให้รายละเอียดเป็นจุดที่ดินทุกใบ รายชื่อผู้ประกอบการ รายชื่อผู้บริหารโครงการ ฯลฯ จึงไม่สอดคล้องกับความเป็นไปได้ในการโฆษณา โดยเฉพาะการโฆษณาของโครงการขนาดเล็กที่ต้องใช้เนื้อที่การโฆษณาไม่มาก ในเรื่องนี้ภาคเอกชนได้หารือกับสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อหามาตรการปรับปรุงการโฆษณาให้สอดคล้องกับความเป็นจริงและสามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้ต่อไป

3) การแก้ไขพระราชบัญญัติอาคารชุด รัฐบาลได้ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติอาคารชุดโดยเน้นที่จะให้ชาวต่างชาติสามารถครอบครองอาคารชุดในแต่ละโครงการได้ไม่เกินกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ห้องชุด ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมธุรกิจอาคารชุดให้พัฒนาได้อย่างต่อเนื่องและสอดคล้องกับความเป็นจริงในปัจจุบันด้วย อย่างไรก็ตามการแก้ไขพระราชบัญญัติอาคารชุดนี้จำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่งจึงจะออกมาเป็นพระราชบัญญัติได้

การแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของประชาชน แม้จะได้ดำเนินการติดต่อกันมาเป็นเวลานาน แต่ปัจจุบันนี้ยังไม่อาจคลี่คลายลงได้ในระดับที่น่าพอใจนัก ดังนั้นเพื่อเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาดังต้น รัฐบาลจึงมีมติเห็นสมควรให้วางนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการนำทรัพยากรที่ดินของประเทศมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยส่วนรวม จึงได้กำหนดเค้าโครงการแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 โดยได้แบ่งเขตพื้นที่เพื่อความชัดเจน ในแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้คือ

- 1) กรุงเทพมหานครและปริมณฑล
- 2) เมืองในภูมิภาค ได้แก่ เชียงใหม่ ชลบุรี ภูเก็ต ขอนแก่น สงขลา-หาดใหญ่ นครราชสีมา อุบลราชธานี อุดรธานี พิษณุโลก

3) พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้แก่ เมืองใหม่แหลมฉบัง จ.ชลบุรี และเมืองใหม่ มาบตาพุด จ.ระยอง

4) พื้นที่เศรษฐกิจใหม่และเขตอิทธิพล ได้แก่ ภาคใต้ตอนบน อัญชยา ฉะเชิงเทรา สระบุรี

การจัดทำนโยบายที่ดินนี้จำเป็นต้องศึกษาสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดิน เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาที่ดินให้ถูกต้อง ซึ่งประเด็นปัญหาต่าง ๆ ได้กำหนดไว้ดังนี้

- 1) ปัญหาที่ดินโดยตรง เช่น ราคาที่ดินสูงขึ้นมาก มีการกักตุนเพื่อเก็งกำไร และขาดการวางแผนการใช้ประโยชน์จากที่ดิน โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร
- 2) ปัญหาชุมชนใหม่ เช่น ขาดประสิทธิภาพในการบริหารและดูแลชุมชน ขาดการวางแผนป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และขาดการควบคุมมาตรฐานอาคารที่ก่อสร้างนอกเขตเทศบาล
- 3) ปัญหาชุมชนแออัด เช่น ขาดการควบคุมการขายตัว ขาดหน่วยงานรับผิดชอบในการแก้ปัญหาชุมชนแออัดและการมีสภาพแวดล้อมไม่ถูกสุขลักษณะ รวมทั้งขาดที่พักอาศัยคนงานด้วย
- 4) บทบาทของรัฐ เช่น ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐและท้องถิ่น นโยบายของรัฐในการจัดสร้างที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยไม่ชัดเจน

ดังนั้น แนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 จึงได้กำหนดการใช้ประโยชน์จากที่ดิน สนับสนุน ปรับปรุงและพัฒนาชุมชนรวมทั้งจัดสร้างที่อยู่อาศัย ขณะเดียวกัน ยังได้วางแผนพัฒนาองค์กรและเร่งประสานงานหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังรายละเอียดต่อไปนี้คือ

- 1) จะต้องมีแผนการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยให้มากขึ้นและเกิดประโยชน์สูงสุด เช่น
  - ปรับปรุงการประสานงานของหน่วยงานรัฐบาลและท้องถิ่นในด้านการปฏิบัติตามข้อกำหนดผังเมือง
  - ให้มีโครงการระบบสาธารณูปโภคที่เพียงพอสอดคล้องกับผังเมืองรวมและทิศทางของแผนพัฒนาเมืองหลัก
  - กำหนดมาตรการด้านภาษี กฎหมาย และอื่น ๆ เพื่อป้องกันการกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไร
- 2) เพิ่มการพัฒนาปัจจัยสนับสนุนการจัดสร้างชุมชนใหม่ โดยเฉพาะบริเวณชานเมือง รวมทั้งป้องกันแก้ไขผลกระทบด้านคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมของชุมชน เช่น

- ให้มีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อดำเนินการดูแลระบบสาธารณสุขภาคอย่างจริงจังทั้งในและนอกเขตเทศบาล เช่น จัดตั้งองค์การดูแลสุขภาพชุมชน และจัดตั้งกองทุนรวม
- ควบคุมการก่อสร้างที่อยู่นอกเขตเทศบาล โดยอนุโลมใช้ พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร
- ควบคุมการจัดผังบริเวณของชุมชน ให้มีความเป็นระเบียบและมีสภาพแวดล้อมที่ดี และจัดให้มีชุมชนขนาดใหญ่ในพื้นที่แหล่งอุตสาหกรรม

3) ปรับปรุงและฟื้นฟูชุมชนในเมืองที่มีสภาพเสื่อมโทรมให้ดีขึ้น เพื่อพัฒนาพื้นที่ให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เช่น

- ปรับปรุงสภาพทางกายภาพโดยการรื้อแล้วสร้างชุมชนขึ้นใหม่ และ
- ฟื้นฟูโดยปรับปรุงหรือจัดสร้างอาคารขึ้นใหม่ในบริเวณที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ โดยให้สอดคล้องกับรูปแบบสถาปัตยกรรมเดิม

- 4) พัฒนาและจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้คนจนในเมือง รวมทั้งยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิต เช่น
- ให้มี พ.ร.บ. ชุมชนแออัดเพื่อคุ้มครองสิทธิการอยู่อาศัยของชาวชุมชน
  - ปรับปรุงชุมชนแออัดและจัดหาที่อยู่ใหม่ให้แก่ชุมชนที่ถูกไล่ออกจากแออัด และ
  - จัดให้มีการฝึกอาชีพและส่งเสริมอาชีพแก่ชาวชุมชน
  - เพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดสร้างที่อยู่อาศัยในด้านการวางแผนการประสานงาน การมีระบบข้อมูลที่สมบูรณ์ และการพัฒนาเทคโนโลยีการก่อสร้างที่อยู่อาศัย
  - เพิ่มบทบาทของรัฐในการจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย และข้าราชการในส่วนกลางและภูมิภาคให้มากขึ้น
  - กำหนดเงื่อนไขด้านภาษี สินเชื่อ ระเบียบข้อบังคับและอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุนจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยมากขึ้น และ
  - เพิ่มบทบาทของเอกชนในการร่วมลงทุนในโครงการที่อยู่อาศัยของรัฐ โดยเน้นบทบาทภาครัฐในด้านการจัดการและประสานงานโครงการมากขึ้น

ทั้งนี้คณะอนุกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยได้ร่วมกันพิจารณาเค้าโครงแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ได้มีแนวทางในการนำทรัพยากรที่ดินของประเทศมาใช้อย่างถูกต้องเหมาะสม เค้าโครงแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยนี้ได้ผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกำลังอยู่ในช่วงของการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติต่อไป ซึ่งเค้าโครงแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยนี้จะเป็นส่วนหนึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 เพื่อรองรับจำนวนประชากรที่จะเพิ่มขึ้นในระหว่างปี 2535-2539

#### ความสำคัญของที่อยู่อาศัยแบบอาคารชุด

สภาพการพัฒนาของเมืองนั้น เป็นขบวนการเปลี่ยนแปลงอย่างช้า ๆ ซึ่งจะเป็นในทางที่ดีหรือเลวก็แล้วแต่ โดยทั่วไปแล้วเมืองจะมีประชากรเพิ่มมากขึ้นอยู่เสมอ และการเพิ่มของประชากรนั้น

ก็จะแออัดกัน ในใจกลางเมือง จะกระจายตัวเบาบางออกไปในชอปปิ้งกลางและชานนอก ลักษณะของเมือง  
เช่นนี้จะเกิดขึ้นคล้าย ๆ กันทั้งเมืองในประเทศสังคมนิยมและเสรีนิยม แต่ในประเทศเสรีนิยมเมืองและ  
ความเป็นอยู่ของประชาชนในเมืองจะได้รับสิทธิและเสรีภาพมากกว่า ในด้านการย้ายถิ่น การเลือกที่อยู่  
อาศัย (Live place) และที่ทำงาน (Work place) ตราบเท่าที่อำนาจทางเศรษฐกิจส่วนตัวเอื้อ  
อำนวยให้

นักผังเมืองในประเทศเสรีนิยมมักจะวิจารณ์ว่า การอนุญาตให้ประชาชนเคลื่อนย้ายได้อย่าง  
เสรี เป็นสิ่งที่ต้องสนับสนุนด้านบริการต่าง ๆ ภายในเมือง กล่าวคือจะต้องสร้างสาธารณูปโภคและการ  
สัญจรที่คล่องตัว รวดเร็ว และกว้างไกลอย่างไม่จำกัดพื้นที่ และบรรดาเมืองใหญ่ ๆ หลายเมืองที่เป็น  
เมืองใหญ่ ๆ ในประเทศอุตสาหกรรม เช่น นิวยอร์ก ลอนดอน ซิดนีย์ ปารีส ต่างประสบความสำเร็จ  
ในการสร้างระบบขนส่งที่ค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพ สามารถเคลื่อนย้ายประชาชนในระยะทางค่อนข้าง  
ไกลได้เป็นจำนวนมาก ๆ สามารถที่จะยืดระยะทางระหว่างที่อยู่อาศัยกับที่ทำงานออกไปได้ไกล ๆ การ  
สร้างระบบขนส่งที่มีประสิทธิภาพเช่นนี้ต้องอาศัยทั้งเวลา เทคโนโลยีและเงินอย่างมาก ประเทศที่พัฒนา  
แล้วเท่านั้นที่จะสามารถพัฒนาระบบขนส่งที่ดีในเมืองใหญ่ ๆ ได้

จากข้อเท็จจริงที่ว่ากรุงเทพมหานครมีปัญหาการจราจรและการขนส่งมากขึ้นทุกปี ในทุกช่วง  
ฤดูที่มีฝนตกหนัก กรุงเทพฯ จะระบายน้ำออกไม่ทัน แสดงถึงควมไร้ประสิทธิภาพในการให้บริการแก่  
ประชาชน โดยเฉพาะปัญหาการจราจรนับเป็นปัญหาระดับมหภาคที่ก่อให้เกิดผลเสียตามมามากมาย ทั้ง  
การสิ้นเปลืองพลังงานโดยปราศจากประโยชน์ การสึกหรอของเครื่องยนต์ โดยเฉพาะสภาพการเสีย  
สุขภาพจิตของคนกรุงเทพฯ จากการประมาณการในเรื่องจำนวนคนเดินทางของกรุงเทพฯ ในแต่ละวัน  
พบว่า มีประชาชนในราว 2.5-3 ล้านคนเดินทางไปทำงานและกลับบ้านทุกวัน ๆ ละ 2 เที่ยว ส่วนที่  
เหลือหนึ่งส่วนหนึ่งจะอยู่บ้านและอีกส่วนหนึ่งทำงานอยู่ในอาคารแบบห้องแถว ที่เป็นที่ทำงานอยู่ชั้นล่างและ  
ที่นกออาศัยอยู่ชั้นบน ซึ่งลักษณะอาคารแบบห้องแถวนี้เอง ที่เป็นต้นคิดของการที่อยู่ไกลที่ทำงานหรือทำงาน  
ไกลที่อยู่ ถ้าหากไม่มีห้องแถวเกิดขึ้นในกรุงเทพฯ จะต้องมียกเกือบ 2 ล้านคนที่ต้องออกมาแย่งใช้ถนน  
และบริการขนส่งมวลชน<sup>35</sup>

ในปัจจุบันปัญหาการจราจรยังมากอยู่เช่นนี้ ถ้าหากในอนาคตกรุงเทพฯ มีประชากรเพิ่มขึ้น  
อีกเป็น 7.5-9 ล้านคน ในปี 2544 ตามที่มีผู้คาดประมาณไว้ ปัญหาการจราจรจะรุนแรงขึ้นอีกเพียงไร  
เพราะการพัฒนาถนนและระบบการคมนาคมขนส่งของกรุงเทพฯ เป็นไปอย่างช้า ๆ และไม่สามารถจะใช้  
ระบบที่มีประสิทธิภาพสูงมากได้ ด้วยข้อจำกัดของงบประมาณการเงิน อนาคตกรุงเทพฯ จึงดูจะเลวร้าย  
ลงทุกที ๆ แต่ถ้าเราจะมาพิจารณาที่ต้นเหตุของปัญหา กล่าวคือการลดปัญหาการจราจรก็ต้องลดปริมาณ

<sup>35</sup> ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมใน มานพ พงศ์ทัต, "ทำงานไกลที่อยู่หรืออยู่ไกลที่ทำงาน" ใน กำเนิด  
คอนโด, วีรภัทร์ พรหมบุตร, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สารมวลชน, 2532), หน้า 189-191.

การจราจรด้วยความสมัครใจ และลดระยะเวลาหรือระยะทางในการเดินทางลงให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยใช้แนวคิดแบบห้องแถวมาประยุกต์เป็นกลยุทธ์การ "นำที่อยู่มาใกล้ที่ทำงาน" ซึ่งเป็นมาตรการสนับสนุนให้ประชาชนจำกัดเขตการเดินทางประจำวันของตนเอง แต่ละคนจะเดินทางระยะสั้นระบบการขนส่งก็จะกะทัดรัดเสียค่าใช้จ่ายน้อย การติดต่อธุรกิจการงานให้ใช้เครื่องมือสื่อสาร ทั้งโทรศัพท์ เทลเอกซ์หรือโทรสาร เป็นต้น จะสามารถช่วยลดปริมาณการจราจรส่วนรวมลงได้

แต่การจะอยู่ใกล้ที่ทำงานหรือทำงานใกล้ที่อยู่ รัฐเองจะต้องเป็นผู้สนับสนุนให้เกิดแหล่งงานกระจายอยู่ใกล้ที่อยู่ หรือสร้างที่อยู่อาศัยให้อยู่ใกล้ที่ทำงานเป็นบริเวณหรือเป็นย่าน เช่น ย่านสีลม สุขุมวิท สะพานควาย เป็นต้น กลยุทธ์การพัฒนาเมืองเช่นนี้การจับแบ่งพื้นที่ออกเป็นย่าน ๆ แต่ละย่านนั้น จะต้องสมบูรณ์และพึ่งตัวเองได้ทั้งในด้านแหล่งงานและที่อยู่อาศัย และควรจะต้องดำเนินการไปตามความต้องการหรือความสมัครใจของประชาชนเอง

เมื่อพิจารณาตามปัจจัยภายในเมืองหรือศูนย์กลางชุมชนมักจะปรากฏว่ามีการใช้ที่ดินที่เข้มข้นอย่างมากในบริเวณศูนย์กลางของเมือง ซึ่งอาจจะมีมากกว่า 1 ศูนย์ก็ได้ โดยทั่วไปแล้วจะเป็นศูนย์กลางรวมของธุรกิจในเมืองดังที่เรียกว่า CBD (Central Business District) แหล่งศูนย์กลางชุมชนนี้มักจะมีพื้นที่จำกัด ราคาที่ดินมักจะสูง และมีแหล่งงานทั้งด้านธุรกิจ บริการและอื่น ๆ อยู่มากมาย นับว่าเป็นแหล่งงานที่ให้รายได้สูงของชุมชนเมือง เมืองซึ่งมีขนาดใหญ่ศูนย์กลางชุมชนก็ยังมีการใช้ที่ดินเข้มข้นมากขึ้น ในขณะที่แหล่งอยู่อาศัยมักจะถูกผลักดันออกไปตามชานเมืองที่อยู่ไกลออกไป เนื่องจากในเขตชานเมืองราคาที่ดินค่อนข้างจะถูกและค่าเช่าก็ต่ำกว่าศูนย์กลางเมือง การแบ่งเมืองออกเป็นย่าน CBD และย่านที่อยู่อาศัยชานเมืองนี้ เป็นรูปแบบของการพัฒนาตามแบบอย่างของตะวันตกที่แยกประเภทการใช้ที่ดินออกจากกันเป็นส่วน ๆ และเชื่อมต่อดัวยระบบการคมนาคมที่ทันสมัย ดังนั้น แหล่งงานจึงถูกแยกออกจากที่อยู่อาศัย อันเป็นบ่อเกิดของปัญหาการจราจรในเมืองใหญ่

ในสภาพการพัฒนาของเมืองซึ่งโตขึ้น ศูนย์กลางชุมชนเดิมที่ใช้ประโยชน์อยู่ก็จะล้าสมัย อาคารเดิมที่มีอยู่ก็จะไม่พอเพียงที่จะสนองประโยชน์ต่อธุรกิจสมัยใหม่ ความต้องการพื้นที่ใช้สอยในด้านการกลางใจเมืองก็มีมากขึ้น ซึ่งทำให้การใช้ที่ดินเข้มข้นขึ้นทุกขณะ ในเมืองต่าง ๆ ในโลกที่มีการพัฒนาเมืองไปค่อนข้างมากมักจะสร้างกฎเกณฑ์กำหนดอัตราความหนาแน่นและความเข้มข้นของการใช้พื้นที่ดินในเมือง ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้ ศูนย์กลางเมืองมีสภาพที่ดินพอสมควรที่จะทำให้อากาศดีโดยรอบ และความเป็นอยู่ของมนุษย์มาใช้ที่ดินกลางใจเมืองมีมาตรฐานที่พอสมควร และมีความเข้มข้นสูงสุด เช่น เมืองนิวยอร์ก ความเข้มข้นกลางใจเมืองได้กำหนดไว้ประมาณ 12-14 เท่าของพื้นที่ดิน ซึ่งก็นับว่ามีความเข้มข้นสูงมากที่สุดแห่งหนึ่งในโลก

แต่เมืองที่กำลังมีการเปลี่ยนแปลงในเขตชุมชนชั้นในอย่างรวดเร็ว เช่น กรุงเทพมหานคร เราจะพบว่าชุมชนกลางใจเมืองของกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่ เป็นชุมชนเก่าแก่ดั้งเดิม มีอาคารอยู่แล้ว และเป็นอาคารไม่สูงมากนัก ความเข้มข้นของการใช้ที่ดินค่อนข้างเบาบาง พ่อค้านักธุรกิจส่วนใหญ่มีความเห็นว่าเราใช้ที่ดินกลางใจเมืองไม่เหมาะสม ไม่มีประสิทธิภาพควรจะเข้มข้นกว่านี้ เมื่อเมืองมีประชากร

มากขึ้นเมื่อธุรกิจการค้ามากขึ้น จึงมีความต้องการที่จะใช้พื้นที่ศูนย์กลางมากขึ้น เมืองก็จะเริ่มเจริญขึ้นในทางสูง ดังเช่นการเปลี่ยนแปลงในหลายชุมชนของกรุงเทพมหานครในรอบ 3-4 ปีที่ผ่านมาอาคารใหญ่ขึ้นสูงขึ้นอย่างไม่มีกำหนด ทั้งนี้ก็เนื่องด้วยกฎหมายบ้านเรา ยังไม่มีที่จะกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินที่ชัดเจน จึงทำให้การพัฒนาภายในชุมชนโตอย่างไม่มีขีดจำกัด

อย่างไรก็ตามการเจริญเติบโตของเมืองนี้เป็นปรากฏการณ์ที่อาจจะไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ แต่การเจริญเติบโตนี้กำลังเป็นไปตามรูปแบบของต่างประเทศ กล่าวคือย่านที่อยู่อาศัยกลางใจเมืองกำลังถูกแรงกดดันด้านเศรษฐกิจบีบให้ย้ายออกไปอยู่นอกเมือง หลักทางให้ย่านการค้าธุรกิจเพียงอย่างเดียวใช้ประโยชน์กลางชุมชน และทำให้เพิ่มปัญหาด้านการเดินทางมากขึ้น คืออยู่ที่หนึ่งและทำงานอีกที่หนึ่ง เมื่อมีการใช้พื้นที่ดินแยกกันเช่นนี้ ทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่าการขาดประสิทธิภาพของการใช้ที่ดินไป กล่าวคือ พื้นที่ที่เป็นย่านธุรกิจกลางใจเมืองก็จะมีคนแห่เข้ามาใช้ประโยชน์เฉพาะเวลากลางวัน แต่ตอนกลางคืนนั้นไม่มีผู้คนเป็นศูนย์กลางเมืองร้าง ส่วนย่านที่อยู่อาศัยชานเมืองก็ไม่มีคนอยู่ตอนกลางวัน แต่ตอนกลางคืนมีคนจำนวนมากอาศัยอยู่ ระบบสาธารณูปโภคเช่น น้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ นั้นก็เตรียมไว้เพียงครึ่งวันเท่านั้นเอง นักผังเมืองมองดูการใช้ที่ดินแบบนี้ว่าเป็นระบบที่ล้มเฟื่อย ดังนั้น การนำเอาที่อยู่อาศัยมาอยู่ในกลางชุมชน จึงน่าจะเป็นวิธีที่ดีที่จะทำให้ภายในเมืองนั้นมีคนอยู่ทั้งกลางวันและกลางคืน

การนำเอาผู้คนเข้ามาอาศัยอยู่ในใจกลางเมือง จึงน่าที่จะเป็นกลยุทธ์มาช่วยพัฒนาเมืองให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ความคิดในการพัฒนากลุ่มอาคารอย่างผสมรวม "Complex Development" โดยที่อาคารจะใหญ่ขึ้น เป็นกลุ่มเป็นก้อนสูงขึ้น นำเอาร้านรวงที่ทำงานและที่อยู่อาศัยมาเข้ากลุ่มกัน จึงจะเป็นแนวพัฒนาใจกลางเมืองในอนาคต และเรื่องของอาคารชุด (Condominium) ก็จะมีบทบาทในการสนับสนุนการพัฒนาเมืองที่สำคัญของเมืองขึ้นในที่จะทำให้มีการใช้ที่ดินในเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ ลดปัญหาด้านการเดินทางของเมือง โดยนำที่อยู่อาศัยและที่ทำงานมาใกล้กัน ทั้งยังเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีรายได้อ่าง ๆ มีส่วนเป็นเจ้าของพื้นที่ดินในเมืองด้วย

อย่างไรก็ตามอาคารชุดเป็นคำใหม่สำหรับความนึกคิดของผู้อาศัยทั้ง ๆ ที่จัดได้ว่าเป็นลักษณะที่อยู่อาศัยที่คุ้นเคยกันดี โดยเรียกในชื่อแฟลต ห้องชุด อพาร์ตเมนต์ คอร์ต และแมนชั่น เป็นต้น แต่อาคารชุดจะแตกต่างกับที่อยู่อาศัยลักษณะเหล่านั้น ในด้านกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของ การอยู่อาศัยแบบอาคารชุดได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ นานาว่าเป็นรูปแบบของชาวตะวันตก คนไทยจะอยู่เช่นนี้ได้หรือ เพราะคนไทยมีระเบียบวินัยไม่ดีเท่าชาวตะวันตก ตลอดจนความเกรงกลัวในเรื่องแผ่นดินไหวหรือไฟไหม้ ซึ่งกรณีปัญหาเหล่านี้สามารถจัดระบบระเบียบการอยู่ร่วมกันและมาตรการป้องกันภัยต่าง ๆ ได้

ทั้งนี้ หากจะพิจารณาถึงข้อดีของอาคารชุด สามารถกล่าวได้ว่าการสร้างอาคารชุดในเมืองจะมีข้อดีดังนี้

- 1) ลดเวลาและค่าใช้จ่ายของการเดินทางลง
- 2) ทำให้ลดปัญหาการจราจรโดยส่วนรวม
- 3) ไม่ต้องจ้างคนใช้ คนทำสวน ส่วนตัว



- 4) ได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนกลางต่าง ๆ เช่น น้ำตก สระว่ายน้ำ สนามเด็กเล่น ห้องประชุม สวน ที่จอดรถ ฯลฯ
- 5) ลดค่าใช้จ่ายของรัฐ ในการบริการสาธารณูปโภค เช่น ลดระยะทางการเดินท่อประปา ท่อระบายน้ำ และการปักเสาพาดสาย ตลอดจนการเก็บขยะมูลฝอย
- 6) ทำให้ประสิทธิภาพการใช้ที่ดินสูงขึ้น ไม่ต้องไปเบียดบังพื้นที่เกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์ตามชนานเมือง
- 7) ทำให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สร้างงานให้แก่อุตสาหกรรมต่อเนื่องและประชาชนเป็นจำนวนมาก
- 8) สร้างปัจจัยที่เอื้ออำนวยความสะดวกสบายแก่ผู้ลงทุนชาวต่างชาติ

ถึงแม้ว่าในด้านของที่พักอาศัย คนธรรมดาทั่วไปจะนิยมอยู่บ้านติดดินเป็นส่วนใหญ่ (ประมาณ 90% ของทั้งหมด) ก็ตาม แต่ก็มีคนอยู่จำนวนมากทั่วโลกที่ต้องการประโยชน์ของการอยู่อาศัยในที่ดินใจกลางเมือง ขณะเดียวกันคนพวกนี้ก็ไม่ได้เห็นประโยชน์หรือความจำเป็นของการมีสนามหญ้าส่วนตัวในบ้านแต่อย่างใด ดังนั้น "อาคารชุดพักอาศัย" ในใจกลางเมืองจึงเป็นสิ่งที่ถูกต้องและเหมาะสมที่สุดสำหรับเขา ส่วนคนที่ยังคงต้องการอยู่ติดดินตามชนานเมืองที่ต้องขับรถเป็นระยะทางไกล ๆ ก็ยังคงมีสิทธิที่จะเลือกอยู่แบบเดิม โดยไม่มีใครเดือดร้อนแต่อย่างใด

ที่กล่าวมาข้างต้น เป็นการวิเคราะห์ถึงผลของอาคารชุดต่อตลาดที่อยู่อาศัยทางด้านปัจจัยกำหนดอุปสงค์ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอาคารชุดจะสามารถสร้างความพอใจให้กับผู้อยู่อาศัยได้ แต่การจะสรุปว่าแนวโน้มของตลาดจะดีหรือไม่นั้น ควรพิจารณาถึงเงื่อนไขกำหนดอุปสงค์ ได้แก่

1) ความต้องการที่อยู่อาศัย เป็นลักษณะประจำตัวซึ่งปรากฏอยู่ในพฤติกรรมของมนุษย์ทั่วไป โดยความต้องการดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่เป็นความต้องการมีที่อยู่อาศัย แต่เป็นความต้องการมีกรรมสิทธิ์ในการครอบครองที่อยู่อาศัย

2) ความสามารถในการจ่ายเงินซื้อ ซึ่งจะต้องพิจารณาจากรายได้และราคาที่อยู่อาศัยในย่านใจกลางเมืองที่มีราคาค่อนข้างสูงมากทีเดียว นอกจากนี้จะต้องพิจารณาว่าจะสร้างอาคารชุดเพื่อสนองประชาชนกลุ่มรายได้ไหนเพราะรายได้ต่างระดับกันย่อมหมายถึงความแตกต่างกันในความสามารถจ่ายเงินซื้อ

3) ความเต็มใจที่จะซื้อ โดยพิจารณาว่าอาคารชุดจะให้ความพอใจแก่ผู้อยู่อาศัยเพียงใด เมื่อเปรียบเทียบกับที่อยู่อาศัยแบบอื่น ๆ ที่ทดแทนกันได้ ซึ่งหมายถึงความเต็มใจที่ผู้อยู่อาศัยจะจ่ายเงินซื้อเมื่อเรามีความสามารถที่จะจ่ายได้

ดังนั้น อุปสงค์ของอาคารชุดจะเป็นอุปสงค์ที่มีประสิทธิภาพได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขสำคัญที่สุด คือความสามารถในการจ่ายเงินซื้อ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งราคาของอาคารชุดจะเป็นตัวกำหนดที่สำคัญ

ถึงแนว โนม์ของภาวะอุปสงค์ในตลาดที่อยู่อาศัย

ส่วนทางด้านอุปทานนั้น ในสภาวะการณ์ปัจจุบันการแข่งขันระหว่างผู้ผลิตมีความรุนแรงเพิ่มขึ้นมาก ผู้ผลิตจึงพยายามผลิตและจัดการเพื่อดึงดูดความสนใจและสนองความต้องการของลูกค้ามากที่สุด จึงไม่น่าจะเกิดปัญหาด้านอุปทาน

ในการก่อสร้างอาคารชุดขึ้น ผู้ผลิตจะสามารถลดต้นทุนของที่ดินและต้นทุนการก่อสร้างเฉลี่ยต่อหน่วย เนื่องจากการลดต้นทุนบางอย่าง แต่ปรากฏว่าผู้ผลิตอาคารชุดต้องเพิ่มต้นทุนในด้านเครื่องจักรและอุปกรณ์อาคาร อาทิ ลิฟท์ และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นต่าง ๆ เช่น สนามเทนนิส และสระว่ายน้ำ เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้ต้นทุนการผลิตของอาคารชุดสูงขึ้นและมีความแตกต่างกัน โดยขั้นต้นจึงต้องพิจารณาว่าอาคารชุดนั้นจะสนองผู้มีรายได้อะไรและแหล่งที่ตั้งย่านไหน อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงผู้ผลิตหรือผู้จัดสรรเอกชนจะให้ความสนใจแก่ผู้มีรายได้อะไรปานกลางและระดับสูง ทั้งนี้เนื่องจากมีกำไรเป็นสิ่งที่ล่อใจ รวมทั้งราคาที่ดินในชุมชนย่านใจกลางเมืองที่มีราคาค่อนข้างสูงจะเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ผู้จัดสรร จำเป็นต้องสร้างเพื่อสนองความต้องการของผู้มีราย ได้สูงและปานกลาง

เมื่อพิจารณาทั้งทางด้านอุปสงค์และอุปทานของตลาดที่อยู่อาศัย อาคารชุดจัดเป็นที่อยู่อาศัยอีกประเภทหนึ่งที่ไม่เพียงแต่จะทำให้ตลาดที่อยู่อาศัยตื่นตัวขึ้น แต่ยังมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย กล่าวคือมีผลต่อการจ้างงานในกิจการก่อสร้าง ส่งผลถึงอุตสาหกรรมอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกับอุตสาหกรรมวัสดุก่อสร้าง และที่สำคัญคือการลดปัญหาการจราจรและช่วยประหยัดพลังงานเชื้อเพลิงต่าง ๆ ด้วย การอยู่อาศัยแบบอาคารชุดจึงมีความสำคัญมากกับชุมชนเมืองใหญ่ต่าง ๆ ทุกแห่ง รวมทั้งกรุงเทพมหานครด้วย ดังจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในลำดับต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย