

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับแหล่งเสื่อมโทรม

1. ความหมายของคำว่า แหล่งเสื่อมโทรม หรือชุมชนแออัด

กระทรวงมหาดไทยให้ความหมายของแหล่งเสื่อมโทรมว่า หมายถึงสภาพของย่านเคหะสถานหรือบริเวณพักอาศัยในเมือง ที่ประกอบด้วยอาคารเก่าแก่ชำรุดทรุดโทรม มีบริเวณที่สกปรกรกรุงรัง ประชาชนอยู่อาศัยกันอย่างแออัดผิดสุขลักษณะ ต่ำกว่ามาตรฐานสมควร จนไม่อาจอยู่แบบครอบครัวตามปกติวิสัยมนุษย์ ทำให้ไม่ปลอดภัยในด้านสุขวิทยาและอนามัย

จากบทความเรื่อง สภาพและลักษณะของชุมชนแออัด ซึ่งเรียบเรียงโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธีรชัย ตันติสุข คณะบดีคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้อ้างถึง Encyclopdia Britanica ให้ความหมายของแหล่งเสื่อมโทรมว่า หมายถึงที่อยู่อาศัยที่คับแคบชำรุดทรุดโทรมขาดบริการที่ถูกต้องตามหลักอนามัย ประชากรอาศัยกันอย่างแออัด ทำให้ไม่อาจใช้เป็นที่อยู่อาศัยเพื่อดำเนินชีวิตในครอบครัวให้มีความสุขกายสบายใจได้ โดยแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

ก. บริเวณที่กำลังเสื่อมโทรม (Blighted Area) เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ถ้าไม่มีการปรับปรุงจะเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว

ข. บริเวณที่มีสภาพชำรุดทรุดโทรมถึงที่สุด (Slum Area) และบริเวณดังกล่าวนี้ยากที่จะปรับปรุงให้ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล เว้นแต่จะทำการรื้อร้างหรือโยกย้ายอาคารและผู้คนออกไปแล้วจัดโครงการปฏิรูปลูกสร้างอาคารใหม่แทน

ทั้ง Slum และ Blighted Area ครอบคลุมถึงสภาพอาคารและสถานที่ที่ทรุดโทรม เนื่องจากการปลูกสร้างมาเป็นเวลานาน การสะอาดอาคารไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ เช่น ขาดแสงสว่าง ขาดการระบายอากาศที่ดีพอ ขาดการปรับปรุงด้านสาธารณสุข ซึ่งเป็นการบั่นทอนสุขภาพความปลอดภัยตลอดจนศีลธรรมอันดีงามของประชาชนที่อาศัยในเขตนั้น ๆ อย่างไรก็ตามก็คิดว่าแหล่งเสื่อมโทรมไม่ได้มีความหมายเพียงอาคารที่มีลักษณะทรุดโทรมเท่านั้น แต่ยังชี้ให้เห็นถึงความเสื่อมโทรมในด้านวัฒนธรรมความเป็นอยู่และแนวความคิดต่าง ๆ แต่ก็มีได้หมายรวมว่าทุกคนที่อยู่

<sup>1</sup> การเคหะแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย, รายงานการสัมมนา การปรับปรุงชุมชนแออัด (27-29 กรกฎาคม 2524), หน้า 21.

ในบริเวณแหล่งเสื่อมโทรมจะต้องเป็นคนเสื่อมโทรมไปด้วย

ในปสลุบันที่อยู่อาศัยที่เรียกว่าเป็นแหล่งเสื่อมโทรม มีกระจายอยู่ทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในย่านใจกลางเมือง ซึ่งเป็นแหล่งงานและมีเส้นทางคมนาคมไปยังบริเวณต่าง ๆ ได้สะดวก จากการสำรวจของสำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การเคหะแห่งชาติ พบว่าปสลุบันในกรุงเทพมหานคร มีชุมชนที่จัดว่าเป็นแหล่งเสื่อมโทรมอยู่ประมาณ 300 แห่ง ซึ่งแหล่งเสื่อมโทรมขนาดใหญ่และเป็นที่ยึดกันดีในกรุงเทพมหานครและชวต่างประเทศที่สนใจในเรื่องนี้ได้แก่แหล่งเสื่อมโทรมที่คลองเตย แหล่งเสื่อมโทรมกิ่งเพชร แหล่งเสื่อมโทรมวัดสุวรรณาราม แหล่งเสื่อมโทรมวัดใหญ่ศรีสุพรรณ เป็นต้น สำหรับจำนวนผู้อยู่อาศัยอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมในปี 2524 รวมกันทั้งสิ้นประมาณ 800,000 คนหรือคิดเป็นร้อยละ 16 ของประชากรในกรุงเทพมหานคร (จากการสำรวจของสำนักสำมะโนประชากร กรุงเทพมหานคร ในปี 2524 มีประชากรในเขตกรุงเทพมหานครประมาณ 5 ล้านคน)

## 2. สาเหตุของการเกิดแหล่งเสื่อมโทรมในเขตกรุงเทพมหานคร

แหล่งเสื่อมโทรมในเขตกรุงเทพมหานคร เกิดจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการคือ

2.1 การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากร ประชากรในเขตกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.5 - 6 ต่อปี ซึ่งเป็นอัตราที่สูงมากเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งมีการเพิ่มของประชากรเพียงร้อยละ 1-2 ต่อปี การเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตกรุงเทพมหานครมีมูลเหตุที่สำคัญ 2 ประการคือ

2.1.1 การเพิ่มขึ้นโดยธรรมชาติ จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่าประชากรในเขตกรุงเทพมหานครมีการเพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาโดยเฉลี่ยร้อยละ 4 และการเพิ่มขึ้นนี้ ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นโดยธรรมชาติ ซึ่งเกิดจากจำนวนผู้ที่ตายลดน้อยลง แต่ผู้มีชีวิตอยู่รอดจากการเกิดเพิ่มขึ้น ดังได้แสดงไว้ในตารางที่ 1 คือในขณะที่อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรในปี 2514 เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.06 นั้น อัตราการเกิดของประชากรที่เพิ่มขึ้นจะเป็นร้อยละ 3.45 และอัตราการตายของประชากรมีเพียงร้อยละ 0.57 ซึ่งหมายความว่าในจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นจากเดิม 100 คน จำนวน 4.06 คนนั้น มีจำนวนคนที่เกิด 3.45 คน และคนที่ตายจำนวน 0.57 คน ทำให้เป็นการเพิ่มตามธรรมชาติ 2.88 คน หรือกล่าวได้ว่าอัตราการ

ตารางที่ 1

แสดงการขยายตัวของประชากร และอัตราเกิด อัตราตาย อัตราการเพิ่มโดยธรรมชาติ  
ของประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ พ.ศ. 2514-2518

	จำนวนประชากร	อัตราการเพิ่ม (รวม) (ร้อยละ)	อัตราการอพยพเข้า (ร้อยละ)	อัตราเพิ่มโดยธรรมชาติ (ร้อยละ)	อัตราการเกิด (ร้อยละ)	อัตราการตาย (ร้อยละ)
2514	3,659,474	4.06	1.18	2.88	3.45	0.57
2515	3,793,763	3.67	0.85	2.82	3.44	0.62
2516	3,967,081	4.57	1.88	2.69	3.10	0.41
2517	4,129,609	4.10	1.32	2.78	3.17	0.39
2518	4,349,404	5.32	2.78	2.54	2.94	0.40

แหล่งที่มา :

1. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
2. กองพยากรณ์ชีพ กระทรวงสาธารณสุข
3. สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี

เกิดเป็นจำนวนร้อยละ 3.45 ในปี 2514 ขณะที่อัตราการตายของพลเมืองมีเพียงร้อยละ 0.57 และเนื่องมาจากความเจริญก้าวหน้าทางการแพทย์สูงขึ้น ทำให้อัตราการตายลดน้อยลง เหลือเพียงร้อยละ 0.4 ในปี 2518 แต่โดยที่รัฐบาลได้สังเกตเห็นถึงปัญหาอัตราการเกิดที่สูงมาก จึงได้มีการรณรงค์การคุมกำเนิดอัตราการเกิดของพลเมืองเหลือเพียงร้อยละ 2.94 ในปี 2518 แต่นับว่ายังเป็นอัตราการเกิดที่สูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการเกิดในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งมีเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น นอกจากนี้จากการสำรวจพบว่าครอบครัวที่มีการศึกษาอยู่ในระดับต่ำมักจะมีบุตรมาก โดยเฉพาะบุคคลที่อยู่ในแหล่งเสื่อมโทรม และมีรายได้น้อย มักจะมีบุตรมาก ฉะนั้นการขาดการศึกษาจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนในการผลักดันให้อัตราการเกิดเพิ่มขึ้น

2.1.2 การอพยพย้ายถิ่นที่อยู่ เมื่อพิจารณาอัตราการขยายตัวของประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร ตามตารางที่ 1 แล้วจะเห็นได้ว่า อัตราการเพิ่มของประชากรในเขตกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มสูงขึ้น และการเพิ่มขึ้นนี้เป็นการเพิ่มขึ้นโดยธรรมชาติ และจากการอพยพ กล่าวคือ การเพิ่มขึ้นของประชากรในปี 2514 เป็นจำนวนร้อยละ 4 นั้น เป็นการเพิ่มโดยการอพยพร้อยละ 1.18 และเป็นการเพิ่มตามธรรมชาติร้อยละ 2.88 และการเพิ่มโดยการอพยพนั้นมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ เป็นจำนวนร้อยละ 2.78 ในปี 2518 ซึ่งสูงกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรตามธรรมชาติ ฉะนั้นจึงสรุปได้ว่าการเพิ่มขึ้นของประชากรในกรุงเทพมหานคร นอกจากการเพิ่มขึ้นโดยธรรมชาติแล้วยังมีสาเหตุมาจากการอพยพเข้ามาของประชากรจากเมืองอื่น ๆ ด้วยการอพยพย้ายถิ่นที่อยู่ของประชากรในชนบทเข้าสู่กรุงเทพมหานครนั้น มีสาเหตุที่ประมวลได้ดังนี้คือ

ก. เนื่องจากจำนวนประชากรของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วแต่ที่ดินที่จะใช้ในการทำมาหากินมีจำกัด หากจะขยายด้วยการหักร้างทางพังกังคงไม่ได้เมื่อที่เพิ่มขึ้นมากเท่าใดนัก เมื่อจำนวนบุตรหลานในครอบครัวมากขึ้น ที่ดินสำหรับทำกินก็ต้องแบ่งแยกเหลือเล็กลง บางครอบครัวจึงต้องเสียสละออกจากที่ทำกินเดิมไปหาที่ทำกินใหม่

ข. ชาวชนบทส่วนใหญ่ไม่ได้มีความชำนาญงานใดเป็นพิเศษจำเป็นต้องใช้แรงงานเข้าแลกเปลี่ยน ชาวชนบทจึงนิยมเข้ามาในเมืองหลวงเป็นส่วนใหญ่ เพราะเป็นศูนย์กลางของแรงงานที่สามารถจะแลกเปลี่ยนแรงงานได้ง่าย และยังอาจเป็นที่เสียงโยคอีกด้วย

ค. การนิยมสิ่งบุตรหลานมาแล้วเรียนในกรุงเทพมหานคร เพราะเชื่อมั่นว่ามาตรฐานความรู้ที่สอนในต่างจังหวัดต่ำกว่าในกรุงเทพมหานคร และเมื่อเรียนสำเร็จแล้วส่วนใหญ่ก็จะไม่กลับไปยังชนบท เพราะคุ้นเคยกับชีวิตที่สะดวกสบายในกรุงเทพมหานครและสามารถหางานทำได้ไม่ยากนักโดยมีรายได้สูงเมื่อเปรียบเทียบกับการกลับไปทำงานในชนบท

ง. ชาวชนบทประกอบอาชีพทางการเกษตรมีรายได้น้อยและไม่แน่นอนจึงอยากที่จะเปลี่ยนอาชีพไปทำงานอย่างอื่น ที่คิดว่าสะดวกสบายและมีความมั่นคงมากกว่าจึงอพยพเข้ามาในกรุงเทพมหานครเพื่อหางานทำ

จ. การพัฒนาความเจริญไปยังชนบททำได้ไม่ทั่วถึง ยังมีการขาดแคลนทางด้านสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา และราคาก็แพงกว่าในกรุงเทพมหานครด้วย นอกจากนี้การติดต่อคมนาคมในชนบทไม่สะดวก สิ่งทำให้ความเจริญทางด้านอุตสาหกรรมและตลาดแรงงานมีน้อย ชาวชนบทจึงนิยมเข้ามาในกรุงเทพมหานคร เพื่อหางานทำมากกว่า

ฉ. กรุงเทพมหานคร เป็นศูนย์กลางของกิจการต่าง ๆ ทั้งหน่วยงานของรัฐบาลและของเอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการศึกษาและการประกอบอาชีพต่าง ๆ

จากมูลเหตุดังกล่าวข้างต้นกรุงเทพมหานครจึงมีความเจริญก้าวหน้าเหลือมล้ำไปจากเมืองอื่น ๆ มาก จนกลายเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการดึงดูดประชากรจากชนบทให้หลั่งไหลเข้ามาในกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ทำการกสิกรรมไม่ได้ผล ประชากรในกรุงเทพมหานคร จึงเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว พร้อมกับการเกิดปัญหาหลายด้านติดตามมา เช่น ปัญหาในเรื่องที่อยู่อาศัย ปัญหาการจราจร ปัญหาอาชญากรรม ฯลฯ

## 2.2 การขาดแคลนที่อยู่อาศัย

เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากรในกรุงเทพมหานคร ทั้งโดยธรรมชาติและการอพยพนั้น ก่อให้เกิดปัญหาติดตามมาคือ การขาดแคลนที่อยู่อาศัย และทำให้เกิดเป็นแหล่งเสื่อมโทรมได้ใน 2 ลักษณะ คือ

ก. การเพิ่มประชากรโดยธรรมชาติ ทำให้มีประชากรที่ยากจนเพิ่มขึ้นอีก ซึ่งการอยู่อาศัยก็จะใช้การต่อเติมบ้านบ้าง การขยายบ้านบ้าง โดยปราศจากการควบคุมของรัฐ วัสดุในการก่อสร้างที่ใช้ก็จะเป็นวัสดุที่หาง่ายและต่ำกว่ามาตรฐาน ไม่มีความคงทนต่อสภาพดินฟ้าอากาศ และมีอายุใช้งานเพียง 1-2 ปีเท่านั้น จึงเกิดสภาพแออัดและชำรุดทรุดโทรมตามระยะ

เวลาและกลายเป็นแหล่งเสื่อมโทรมไปในที่สุด

ข. ประชากรที่อพยพเข้ามาจากชนบท เมื่อเข้ามาในกรุงเทพมหานคร มักจะเริ่มต้นด้วยการอาศัยญาติหรือบ้านเพื่อนฝูง โดยทำการต่อเติมบ้านในลักษณะเดียวกับข้อ ก. หรืออาจบุกรุกที่ดินของทางราชการหรือทำการเช่าที่ดินของเอกชน ซึ่งเจ้าของที่ดินแบ่งที่ดินให้เข้าได้ตามชอบใจ โดยคิดเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย ไม่ได้มีการจัดหาบริการสาธารณูปโภคให้แก่ผู้เช่า ทั้งนี้เพราะขาดการควบคุมของรัฐบาลผู้ที่อพยพเข้ามาที่บุกรุกที่ดิน หรือเช่าที่ดินดังกล่าวนั้นก็ทำการก่อสร้างที่อยู่อาศัยเป็นแบบกึ่งถาวรหรือแบบชั่วคราว โดยใช้วัสดุที่หามาจากบริเวณใกล้เคียงที่จะทำการก่อสร้างที่อยู่อาศัยโดยเป็นวัสดุที่ไม่คงทน มีอายุใช้งานในระยะสั้น ๆ และการก่อสร้างก็กระทำง่าย ๆ เพียงแต่เป็นที่พักอาศัยได้ ไม่คำนึงถึงความคงทนและเมื่อเวลาผ่านไปหลังจากก่อสร้างเพียง 1-2 ปี ที่อยู่อาศัยก็ชำรุดทรุดโทรมมากจนทำให้ที่อยู่อาศัยกลายเป็นแหล่งเสื่อมโทรม

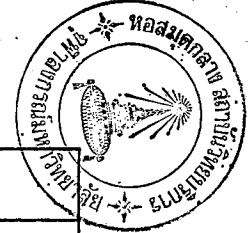
### 3. สภาพทั่วไปของแหล่งเสื่อมโทรมในกรุงเทพมหานคร

จากการสำรวจของการเคหะแห่งชาติ เมื่อเดือนตุลาคม 2518 โดยทำการคัดเลือกและสำรวจจากแหล่งเสื่อมโทรม จำนวน 108 แห่งในเขตกรุงเทพมหานคร โดยเลือกแหล่งเสื่อมโทรมที่มีลักษณะตามหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการปรับปรุงทางกายภาพ เช่น เป็นแหล่งเสื่อมโทรมที่มีขนาดของชุมชนตั้งแต่ 20 ครัวเรือนแหล่งเสื่อมโทรมที่มีทางเท้าชำรุดร้อยละ 50 ขึ้นไป และแหล่งเสื่อมโทรมที่มีอายุมากกว่า 5 ปี โดยจากการสำรวจพอสรุปถึงสภาพของแหล่งเสื่อมโทรมได้ดังนี้

3.1 ลักษณะความหนาแน่นของประชากร ตามมาตรฐานจำนวนความหนาแน่นของที่อยู่อาศัยและประชากร ซึ่งการเคหะแห่งชาติใช้เป็นแม่บทในการพิจารณาคัดเลือกแหล่งเสื่อมโทรมที่จะดำเนินการปรับปรุงนั้น แบ่งระดับความหนาแน่นเป็น 3 ระดับ คือ ระดับความหนาแน่นมาก จะมีจำนวนที่อยู่อาศัยตั้งแต่ 30-50 หลังคาเรือนหรือโดยเฉลี่ย 40 หลังคาเรือนต่อพื้นที่ 1 ไร่ ซึ่งจะมีประชากรอาศัยอยู่ 150-250 คนต่อพื้นที่ 1 ไร่ ระดับความหนาแน่นปานกลางจะมีจำนวนที่อยู่อาศัยตั้งแต่ 15-30 หลังคาเรือนหรือโดยเฉลี่ย 20 หลังคาเรือนต่อพื้นที่ 1 ไร่ ซึ่งจะมีประชากรอาศัยอยู่ 75-150 คนต่อพื้นที่ 1 ไร่ สำหรับระดับความหนาแน่นน้อย ในเนื้อที่ 1 ไร่ จะมีจำนวนที่อยู่อาศัยตั้งแต่ 5-15 หลังคาเรือนหรือโดยเฉลี่ย 10 หลังคาเรือน โดยมีประชากรอาศัยอยู่จำนวน 50 คน ในแหล่งเสื่อมโทรมจำนวน 108 แห่งที่ทำการสำรวจมีจำนวนประชากรประมาณ

ตารางที่ 2

แสดงลักษณะความแออัดของแหล่งเสื่อมโทรมในเขตกรุงเทพมหานคร ของปี พ.ศ. 2519



ลักษณะความแออัด	รวม (108 ชุมชน)	อัตราเฉลี่ยความแออัด					
		ความหนาแน่นของประชากรต่อไร่		จำนวนหลังคาเรือนในชุมชน		จำนวนครอบครัวขนาด	
		ต่ำสุด	สูงที่สุด	น้อยที่สุด	มากที่สุด	เล็กที่สุด	ใหญ่ที่สุด
1. จำนวนประชากร (คน)	170,000	11	270	-	-	-	-
2. จำนวนหลังคาเรือน (หลัง)	19,000	-	-	22	1,004	-	-
3. จำนวนครอบครัว (ครอบครัว)	27,000	-	-	-	-	42	2,004

แหล่งที่มา: ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ รายงานการสำรวจแหล่งเสื่อมโทรม จำนวน 108 แห่ง ในเขตกรุงเทพมหานคร  
เพื่อการปรับปรุงทางกายภาพ, พ.ศ. 2524 หน้า 16.

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

170,000 คน โดยมีความหนาแน่นเฉลี่ยสูงสุด 270 คนต่อไร่ และมีเพียงบางแห่งที่ความหนาแน่นเบาบางเพียง 11 คนต่อไร่ สำหรับจำนวนหลังคาเรือนมีอยู่ประมาณ 19,000 หลังคาเรือน ซึ่งในจำนวนนี้แหล่งเสื่อมโทรมที่เล็กที่สุด มีเนื้อที่ประมาณ 1 ไร่ มีจำนวนหลังคาเรือนอยู่ 22 หลังคาเรือนและแหล่งเสื่อมโทรมขนาดใหญ่ที่สุดที่ทำการสำรวจมีเนื้อที่ประมาณ 10 ไร่มีจำนวนหลังคาเรือนอยู่ถึง 1,004 หลังคาเรือน และเมื่อนับรวมจำนวนของประชากรในแหล่งเสื่อมโทรมที่ทำการสำรวจ 170,000 คน แยกเป็นครอบครัวได้ประมาณ 27,000 ครอบครัวในจำนวนนี้มีจำนวนครอบครัวที่เล็กที่สุด หมายถึง ครอบครัวที่มีผู้อยู่อาศัยไม่เกิน 5 คนอยู่เพียง 42 ครอบครัว และครอบครัวที่ใหญ่ที่สุด หมายถึง ครอบครัวที่มีผู้อยู่อาศัยตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปมีจำนวน 2,004 ครอบครัว นอกนั้นเป็นครอบครัวขนาดกลางที่มีผู้อยู่อาศัยตั้งแต่ 6-9 คน ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวน 24,954 ครอบครัว

สรุปแล้วแหล่งเสื่อมโทรมในเขตกรุงเทพมหานคร มีประชากรอาศัยอยู่กันหนาแน่นมากโดยเฉลี่ยในเนื้อที่/ไร่ จะมีความหนาแน่นที่ผู้อยู่อาศัย ตั้งแต่ 22-1004 หลังคาเรือน ซึ่งเปรียบเทียบกับมาตรฐานจำนวนความหนาแน่นของที่อยู่อาศัย สัดได้ว่าอยู่ในระดับความหนาแน่นมาก และถ้าพิจารณาจากจำนวนผู้อยู่อาศัยในแต่ละครอบครัวแล้วส่วนใหญ่ใน 1 ครอบครัวจะมีผู้อยู่อาศัยอยู่ตั้งแต่ 6-9 คน หรือโดยเฉลี่ย 7 คน ซึ่งตามมาตรฐานความหนาแน่นของประชากร สัดว่าครอบครัวที่มีผู้อยู่อาศัยอยู่โดยเฉลี่ย 7 คนนี้อยู่ในระดับความหนาแน่นมากเช่นเดียวกัน

3.2 ลักษณะทางกายภาพ หมายถึง ลักษณะที่เกี่ยวข้องกับทางด้านสาธารณูปโภค อันได้แก่ ไฟฟ้า ประปา ทางเท้า ทางระบายน้ำ สภาพพื้นที่บริเวณบ้านรวมทั้งการใช้ประโยชน์ของที่พักอาศัย โดยจะได้แสดงรายละเอียดตามลักษณะทางกายภาพพร้อมทั้งสรุปสาระสำคัญของไว้ในตารางที่ 3 ดังนี้

3.2.1 ไฟฟ้า เนื่องจากรัฐบาลได้เข้าไปดำเนินการทางด้านไฟฟ้าในแหล่งเสื่อมโทรมได้อย่างทั่วถึง จึงทำให้ผู้ที่อาศัยอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรม มีไฟฟ้าใช้ถึงร้อยละ 98 มีเพียงร้อยละ 2 เท่านั้นที่ไม่มีไฟฟ้าใช้ และในบรรดาผู้ที่มีไฟฟ้าใช้นั้นส่วนใหญ่จะมีมิเตอร์เป็นของตนเองด้วย ส่วนการใช้ไฟฟ้าของผู้ที่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมนั้น รัฐบาลยังเข้าดำเนินการทางด้านน้ำประปาไม่กว้างขวางทำให้ผู้ที่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมมีน้ำประปาและมีมิเตอร์ของตนเองเพียงร้อยละ 54 เท่านั้น และมีอยู่เป็นจำนวนถึงร้อยละ 43 ที่ต้องซื้อน้ำประปามาใช้ในการอุปโภคบริโภค ส่วนอีกร้อยละ 3 เป็นผู้ที่ไม่มีน้ำประปาใช้ต้องอาศัยน้ำฝนในการอุปโภคและบริโภค



3.2.2 ทางเท้า การคมนาคมในแหล่งเสื่อมโทรมรถยนต์ไม่สามารถเข้าไป  
 ได้ ฉะนั้นผู้ที่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมส่วนใหญ่จะใช้การสัญจรโดยทางเท้า โดยจำนวนทางเท้า  
 ร้อยละ 86 มีความกว้างต่ำกว่า 1 เมตร และมีเพียงร้อยละ 14 ที่กว้างเกิน 1 เมตรแต่ไม่ถึง  
 2 เมตร ดังนั้นจึงเป็นปัญหาและอุปสรรคในความเป็นอยู่ของคนในแหล่งเสื่อมโทรม หากเกิดอัคคีภัย  
 หรือภัยธรรมชาติอื่น ๆ ก็ไม่อาจช่วยเหลือได้ นอกจากนี้ผู้ที่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมจะประสบปัญหา  
 และอุปสรรคในเรื่องทางสัญจรในชุมชนแล้ว สภาพพื้นที่บริเวณบ้านส่วนใหญ่จะมีน้ำขังอยู่  
 ตลอดเวลา ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนร้อยละ 77 ทั้งนี้เนื่องมาจากในแหล่งเสื่อมโทรมส่วนใหญ่ยังไม่มี  
 ระบบระบายน้ำ ส่วนอีกร้อยละ 23 ที่ไม่มีน้ำขังเพราะมีระบบระบายน้ำแล้วแต่ก็ยังเป็นระบบระบาย  
 น้ำที่ไม่ได้มาตรฐาน จึงกล่าวได้ว่า การคมนาคมในแหล่งเสื่อมโทรมไม่สะดวกเนื่องมาจากทางสัญจร  
 ส่วนใหญ่แคบและมีน้ำขังอยู่ตลอดเวลาเพราะขาดระบบระบายน้ำที่ได้มาตรฐาน นอกจากการคมนาคม  
 ในแหล่งเสื่อมโทรมที่ไม่สะดวกแล้ว ขนาดของที่พักอาศัยเล็กมาก โดยเฉลี่ยเพียง 20 ตารางเมตร  
 ต่ำกว่ามาตรฐานการอยู่อาศัยโดยทั่วไปซึ่งมีขนาดเฉลี่ย 50 ตารางเมตร ผู้ที่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรม  
 จึงใช้บ้านเพื่อการอยู่อาศัยเพียงอย่างเดียว ซึ่งมีอยู่ถึงร้อยละ 85 ส่วนอีกร้อยละ 15 ใช้บ้านเพื่อ  
 ประกอบการค้าหรือรับจ้างอื่น ๆ บางครอบครัวไปกับการใช้เพื่อพักอาศัย

ฉะนั้น จึงพอสรุปลักษณะทางกายภาพของแหล่งเสื่อมโทรมในเขต  
 กรุงเทพมหานครได้ว่า ส่วนใหญ่จะมีไฟฟ้าใช้อย่างทั่วถึงส่วนการใช้น้ำนั้น รัฐบาลยังบริการให้ไม่  
 ทั่วถึง จึงทำให้ยังมีผู้ที่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมต้องซื้อน้ำใช้อยู่เป็นจำนวนมาก การสัญจรไปมาก็  
 ไม่ค่อยสะดวกนัก เพราะต้องใช้ทางเดินเท้าบริเวณที่อยู่อาศัยมีส่วนที่มีน้ำขังตลอดเวลา เป็นส่วน  
 มากเพราะการขาดระบบระบายน้ำที่ได้มาตรฐานเพียงพอและที่อยู่อาศัยจะใช้เพื่อการอยู่อาศัยเป็น  
 ส่วนใหญ่

ตารางที่ 3 แสดงลักษณะทางกายภาพของแหล่งเสื่อมโทรมในเขตกรุงเทพมหานคร  
ของปี พ.ศ. 2519 จำแนกตามจำนวนหลังคาเรือนและร้อยละของ  
จำนวนหลังคาเรือนรวมทั้งหมด

ลักษณะทางกายภาพ	จำนวนหลังคาเรือน	ร้อยละ (%)
หลังคาเรือนทั้งหมด	19,000	100
1. ไฟฟ้า		
1.1 มีไฟฟ้าใช้		
1.1.1 มีมิเตอร์ของตนเอง	14,060	74
1.1.2 ต่อจากบ้านข้างเคียง	4,560	24
รวม 1.1	18,620	98
1.2 ไม่มีไฟฟ้าใช้	380	2
2. ประปา		
2.1 ใช้น้ำประปาและมีมิเตอร์ของตนเอง	10,260	54
2.2 ใช้น้ำประปาใช้	8,170	43
2.3 ไม่มีน้ำใช้ (ใช้น้ำฝน)	570	3
3. ทางเท้า		
3.1 กว้างต่ำกว่า 1 เมตร	16,340	86
3.2 กว้างต่ำกว่า 1-2 เมตร	2,660	14

## ตารางที่ 3 (ต่อ)

ลักษณะทางกายภาพ	จำนวนหลังคา เรือน	ร้อยละ
4. ทางระบายน้ำ		
4.1 ไม่มีทางระบายน้ำ	14,630	77
4.2 มีทางระบายน้ำ	4,370	23
5. สภาพพื้นที่บริเวณบ้าน		
5.1 มีน้ำขัง	14,630	77
5.2 ไม่มีน้ำขัง	4,370	23
6. การใช้ประโยชน์ของอาคาร		
6.1 เพื่ออยู่อาศัย	16,150	85
6.2 เพื่อประกอบการค้าหรือรับจ้างควบคุม ไปกับการอยู่อาศัย	2,850	15

แหล่งที่มา: ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ รายงานการสำรวจแหล่ง  
 เสื่อมโทรม จำนวน 108 แห่ง ในเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อการ  
 ปรับปรุงทางกายภาพ, ซี พ.ศ. 2524 หน้า 19.

3.3 ลักษณะการครอบครองที่ดิน ในแหล่งเสื่อมโทรมมีลักษณะการครอบครองที่ดิน แบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ โดยจะได้แสดงรายละเอียดตามลักษณะการครอบครองที่ดิน พร้อมทั้งสรุปสาระสำคัญไว้ในตารางที่ 4 ดังนี้

3.3.1 เจ้าของที่ดินอยู่เอง การครอบครองในลักษณะนี้มีจำนวนน้อยมาก จากการสำรวจมีเพียงร้อยละ 4 เท่านั้น

3.3.2 เข้าที่ดินของเจ้าของที่ดิน การครอบครองที่ดินโดยการเข้านี้มีจำนวนมากกว่าครอบครองในลักษณะอื่น คือมีอยู่ประมาณร้อยละ 93 การครอบครองที่ดินโดยการเข้าที่ดินแยกออกได้เป็น 3 พวกใหญ่ ๆ คือ

3.3.2.1 เข้าที่ดินของเอกชน

3.3.2.2 เข้าที่ดินของราชพัสดุ (กรมธนารักษ์)

3.3.2.3 เข้าที่ดินของหน่วยราชการอื่น ๆ

การครอบครองที่ดินโดยการเข้านี้ มีทั้งที่มีสัญญาเช่า และไม่มีสัญญาเช่า กรณีที่มีสัญญาเช่าก็เป็นการเช่าระยะสั้น คือ 1-3 ปี แต่ส่วนใหญ่จะไม่มีสัญญาเช่า ทั้งนี้เพราะเจ้าของที่ดินไม่ต้องการทำสัญญา เนื่องจากไม่แน่ใจว่าจะใช้ที่ดินทำประโยชน์เมื่อใด ถ้าทำสัญญาเช่าแล้วยังไม่หมดสัญญาเช่า ผู้ให้เช่าต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขนย้าย ซึ่งผู้ให้เช่าไม่ประสงค์จะเสียค่าใช้จ่ายนั้น พร้อมกันนั้นการทำสัญญาเช่าจะต้องเสียค่าธรรมเนียม ซึ่งผู้เช่าก็ไม่ต้องการที่จะเสียค่าใช้จ่ายเช่นกัน การครอบครองที่ดินในลักษณะนี้มีจำนวนถึงร้อยละ 93 โดยจะเป็นการเข้าที่ดินของเอกชน และหน่วยราชการอื่น ๆ เป็นจำนวนร้อยละ 76 และเข้าที่ดินของราชพัสดุ (กรมธนารักษ์) อีก ร้อยละ 17

3.3.3 การครอบครองที่ดินโดยการบุกรุก เนื่องจากที่ดินทั้งของเอกชนและของรัฐ เป็นจำนวนมากขาดการดูแลอย่างใกล้ชิด เช่น บริเวณริมคลองซึ่งกันไว้ในเขตขยายของกรมชลประทาน ริมทางรถไฟ ริมถนนหลวง หรือ บริเวณที่ดินรกร้างที่ยังมิได้มีการพัฒนา เป็นต้น จึงทำให้ผู้ที่ขาดแคลนที่อยู่อาศัยทำการบุกรุกเข้าไปก่อสร้างที่พักอาศัยแบบชั่วคราวและชักชวนกันมาอยู่จนกลายเป็นแหล่งเสื่อมโทรมใหญ่ แต่การครอบครองที่ดินในลักษณะนี้จากการสำรวจมีน้อยมาก คือประมาณร้อยละ 3 เท่านั้น ส่วนใหญ่จะเป็นการบุกรุกที่ดินของรัฐ

ตารางที่ 4 แสดงลักษณะการครอบครองที่ดิน ของผู้เช่าค้ายในแหล่งเสื่อมโทรม  
ปี พ.ศ. 2519 จำแนกตามจำนวนหลังคาเรือนและร้อยละ

ลักษณะการครอบครองที่ดิน	จำนวนหลังคาเรือน	ร้อยละ
1. เจ้าของที่ดินอยู่เอง	760	4
2. เช่าที่ดินของเจ้าของที่ดิน		
2.1 เช่าที่ดินของราชพัสดุ (กรมธนารักษ์)	3,230	17
2.2 เช่าที่ดินของเอกชนและหน่วยราชการอื่น ๆ	14,440	76
รวม 2	17,670	93
3. บุกรุก	570	3
รวมทั้งสิ้น	19,000	100

แหล่งที่มา: ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ รายงานการสำรวจแหล่งเสื่อมโทรม จำนวน 108 แห่ง ในเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อการปรับปรุงทางกายภาพ, พ.ศ. 2524, หน้า 23.

3.4 ลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคม หมายถึง ระดับรายได้ การศึกษา สุขภาพ อนามัย รวมทั้งสภาพการอยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรม ประชากรในแหล่งเสื่อมโทรมมีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ ครอบครัวส่วนใหญ่มีผู้หาเลี้ยงครอบครัวเพียงคนเดียว ทำให้รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายอาศัยร้านค้าย่อยที่มีอยู่ในชุมชนซื้อเชื่อสินค้าในราคาสูงกว่าปกติ จากการสำรวจพบว่า รายได้โดยเฉลี่ยประมาณ 1,700 บาทต่อเดือนต่อครอบครัว นอกจากนี้แล้วระดับการศึกษาของประชากรในแหล่งเสื่อมโทรมยังอยู่ในระดับต่ำ เด็ก ๆ ในแหล่งเสื่อมโทรมจะเลิกเรียนทันทีเมื่ออายุครบเกณฑ์ที่ต้องศึกษาภาคบังคับตามกฎหมาย โดยออกมาอยู่กับบ้านและอาจสร้างปัญหาอาชญากรรมขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็พบว่า เด็กที่อยู่ในเกณฑ์การศึกษาแต่ไม่ได้รับการศึกษามีถึงร้อยละ 36 นอกจากนี้เนื่องจากสภาพความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมไม่ดี จึงมีผู้ที่เจ็บป่วยในแต่ละครอบครัวค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตามประชากรในแหล่งเสื่อมโทรมส่วนใหญ่ก็ยังไม่มีความต้องการที่จะย้ายไปอยู่ในที่ดีขึ้น ทั้งนี้เพราะเห็นว่าที่อยู่เดิมสะดวกใกล้แหล่งงาน ใกล้ญาติ และสามารถค้าขายได้ โดยสรุปลักษณะและสภาพทั่วไปของแหล่งเสื่อมโทรมในเขตกรุงเทพมหานครมีประชากรอาศัยกันอยู่อย่างแออัด สภาพที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมไม่ถูกสุขลักษณะ ไม่มีระบบระบายน้ำหรือ

มีก็ไม่ได้มาตรฐาน ทำให้มีบริเวณที่มีน้ำขังเป็นแหล่งเพาะยุงและเชื้อโรค การสัญจรภายใน แหล่งเสื่อมโทรมส่วนใหญ่ใช้ทางเท้าที่แคบและไม่มั่นคง แต่ทางด้านสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา พอลจะมีบริเวณในอัตราที่ค่อนข้างสูง นอกจากนั้นผู้ที่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมส่วนใหญ่ ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนอาศัยอยู่ และมีสภาพทางเศรษฐกิจต่ำมาก ประชากรในแหล่งเสื่อมโทรม มีฐานะยากจน จำนวนผู้ว่างงานในแต่ละครอบครัวค่อนข้างสูง การศึกษาโดยเฉลี่ยแล้วอยู่ในระดับต่ำ คือส่วนใหญ่จะศึกษาเพียงเท่าที่กฎหมายบังคับเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีอัตราผู้ที่เจ็บป่วย ในแต่ละครอบครัวค่อนข้างสูงด้วย

#### 4. ความต้องการของผู้ที่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรม

ผู้ที่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรม มีความต้องการในเรื่องต่าง ๆ เรียงตามลำดับความต้องการจากมากไปหาน้อย ได้ดังนี้

4.1 ความต้องการทางด้านเศรษฐกิจ ผู้ที่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมมีความต้องการที่จะมีงานทำ เป็นอันดับแรก ทั้งนี้เพราะการมีงานทำย่อมหมายถึงการเกิดรายได้ ซึ่งจะสามารถทำให้มีอาหาร ยารักษาโรค และเครื่องนุ่งห่มเพียงพอที่จะดำรงชีวิตอยู่ได้

4.2 ความต้องการในเรื่องอาหาร เพื่อการดำรงชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการสำหรับเด็กทารกตั้งแต่วัยแรกเกิดจนถึงอายุ 2 ขวบ เพราะในช่วงดังกล่าว นั้นเด็กมีการเจริญเติบโตของสมองอย่างเต็มที่ ซึ่งสมควรได้รับอาหารที่มีคุณค่า แต่อาหารที่บริโภคกันอยู่โดยทั่วไปในแหล่งเสื่อมโทรมมักขาดคุณค่าทางอาหารในอันที่จะเสริมสร้างความเจริญเติบโต ทั้งทางร่างกายและสมองซึ่งทำให้คุณภาพของเด็กในแหล่งเสื่อมโทรมต่ำและยังก่อให้เกิดปัญหาทางสุขภาพพลานามัยในแหล่งเสื่อมโทรมโดยทั่วไป

4.3 ความต้องการให้มีการฝึกอาชีพ การฝึกอาชีพจะทำให้ผู้ว่างงานทั้งผู้ใหญ่และเด็กที่อาศัยอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรม มีวิชาชีพพอที่จะใช้ในการประกอบอาชีพและทำให้เกิดรายได้เป็นของตนเอง เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของครอบครัวได้ทางหนึ่ง และยังเป็นประโยชน์ต่อชุมชนโดยรวมด้วยเพราะจะลดปัญหาทางด้านอาชญากรรมลงได้

4.4 ความต้องการในเรื่องที่อยู่อาศัย รวมทั้งความต้องการให้มีการปรับปรุงสภาพแวดล้อมของแหล่งเสื่อมโทรมให้ดีขึ้น เช่น ปรับปรุงทางเท้า ทางระบายน้ำ เพื่อขจัดน้ำขังหรือ

น้ำท่วมในฤดูฝน และต้องการให้มีระบบสาธารณูปโภค เช่น ระบบประปา ไฟฟ้า เข้าไปในแหล่งเสื่อมโทรมได้ทั่วถึง

4.5 ความต้องการที่จะมีกลุ่มตัวแทนของชุมชน เพื่อประสานงานกับหน่วยงานภายนอกได้ เช่น การติดต่อกับราชการ ซึ่งผู้ที่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมมักประสบปัญหาในการติดต่อกับราชการ เพราะขาดความรู้ ทำให้ต้องพึ่งนายหน้าที่ทำกินอยู่ ตามหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ

#### 5. การให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลแก่ผู้ที่ย้ายในแหล่งเสื่อมโทรม

รัฐบาลมีนโยบายในการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยในแหล่งเสื่อมโทรมอย่างจริงจังซึ่งตั้งนั้นคณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2520 ให้การเคหะแห่งชาติเข้าดำเนินการช่วยเหลือผู้ที่ย้ายในแหล่งเสื่อมโทรม โดยดำเนินการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ตามลำดับความสำคัญและความจำเป็นของแต่ละชุมชน ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 5 วิธีคือ

- ก. การปรับปรุงสาธารณูปโภค
- ข. การรื้อสร้างและจัดหาที่อยู่ให้ใหม่
- ค. การปรับปรุงทางด้านการครอบครองที่ดิน
- ง. การดำเนินงานทางด้านสวัสดิการสังคม
- จ. การปรับปรุงทางด้านเศรษฐกิจ

สำหรับรายละเอียดของแต่ละวิธีข้างต้นมีดังนี้

#### ก. การปรับปรุงสาธารณูปโภค

ในการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม รัฐบาลโดยการเคหะแห่งชาติจะยึดถือแนวทางในการปรับปรุงสาธารณูปโภค แทนการรื้อสร้างและจัดหาที่อยู่ให้ใหม่ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลไม่สามารถจะสร้างที่อยู่อาศัยได้เพียงพอและทันกับความต้องการของประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร พร้อมกันนั้นการสร้างที่อยู่อาศัยขึ้นใหม่ในรูปอาคารสังเคราะห์ (Conventional) ต้องใช้เงินลงทุนต่อหน่วยสูงถึง 150,000 บาทเปรียบเทียบกับการดำเนินการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม เงินลงทุนเฉลี่ย 10,000 บาทต่อหลังคาเรือน นอกจากนั้นการรื้อสร้างจะเป็นการทำลายจำนวนที่อยู่อาศัยเดิม (Housing stock) ด้วย ฉะนั้นการปรับปรุงทางด้านสาธารณูปโภค นอกจากจะเป็นการรักษาจำนวนที่อยู่อาศัยเดิมไว้ระยะหนึ่งแล้วยังเป็นการผ่อนคลาภาระของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณด้านที่อยู่อาศัยออกไปอีกด้วย จากเหตุผลดังกล่าวนี้ รัฐบาลโดยการเคหะแห่งชาติ จึงได้

ดำเนินการปรับปรุงทางด้านสาธารณูปโภคที่จำเป็นทุกชนิด อันได้แก่ ประปา ไฟฟ้า ทางเดิน-เท้า และทางระบายน้ำ แทนการรื้อร้างและจัดหาที่อยู่ใหม่ให้ โดยการปรับปรุงนี้ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายคือ กรุงเทพมหานคร การประปานครหลวง และการไฟฟ้านครหลวง ทั้งนี้รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้ส่วนหนึ่งและได้จากรณาการโลกอีก

**ส่วนหนึ่ง** การเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมมาแล้วตั้งแต่ ปี 2520-2525 เป็นจำนวน 31 ชุมชนรวมเป็นจำนวนครัวเรือน 9,291 ครัวเรือน<sup>1</sup> จากการปรับปรุงทางด้านสาธารณูปโภคทำให้สภาพของแหล่งเสื่อมโทรมทางด้านกายภาพเปลี่ยนแปลงไปดังนี้

1. ทำการขยายเขตทางเท้า ให้กว้างขวางขึ้นจากเดิม รวมทั้งปรับปรุงให้มั่นคงแข็งแรง โดยการสร้างทางเท้าคอนกรีตเสริมเหล็ก แทนสะพานไม้เดิม
2. ก่อสร้างทางระบายน้ำ คอนกรีตเสริมเหล็กขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 0.20 เมตร - 0.40 เมตร ทำให้ลดสภาพน้ำค้ำขังและในแหล่งเสื่อมโทรมได้เป็นส่วนใหญ่
3. ระบบประปา การประปานครหลวงได้ดำเนินการติดตั้งประปาในแหล่งเสื่อมโทรมที่การเคหะแห่งชาติเข้าไปปรับปรุงทุกชุมชน ทำให้มีอาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมมีน้ำประปาไว้บริโภคเพิ่มมากขึ้น

ข. การรื้อร้างและจัดหาที่อยู่ใหม่

บริเวณแหล่งเสื่อมโทรมบางแห่งมีสภาพทรุดโทรมจนไม่สามารถจะทำการปรับปรุงทางด้านกายภาพได้ หรือมีปัญหาต้องย้ายที่ดินในแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อกิจการอื่น เช่น แหล่งเสื่อมโทรมคลองเตย รัฐบาลจะใช้วิธีการรื้อร้างแทนการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม โดยวิธีการในการดำเนินงานแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ

1. รื้อร้าง แล้วสร้างที่อยู่ใหม่ในที่เดิมหรือใกล้เคียงกับที่อยู่เดิม การรื้อร้างในลักษณะนี้จะใช้กับแหล่งเสื่อมโทรมที่มีสภาพทรุดโทรมมาก โดยสร้างที่อยู่ใหม่ แต่ถ้าที่ดินเดิมไม่สามารถสร้างที่อยู่อาศัยได้ก็จะสร้างที่อยู่ใหม่ในที่ที่ใกล้เคียงกับที่เดิม เช่น แหล่งเสื่อมโทรมคลองเตย ล็อค 12

<sup>1</sup> ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ, รายงานสรุปชุมชนที่ปรับปรุงทางด้านกายภาพแล้ว, พ.ศ. 2525, หน้า 6.



ซึ่งเป็นที่ดินของการท่าเรือได้ถูกบุกรุก ปัจจุบันการท่าเรือต้องการใช้ในการสร้างโกดังเก็บสินค้า  
จึงดำเนินการรื้อร้างและปลูกสร้างอาคารแฟลตให้อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับที่เดิมที่การท่าเรือไม่  
ต้องการใช้

2. รื้อร้างแล้วย้ายไปอยู่ที่อยู่แห่งใหม่ การรื้อร้างในลักษณะนี้จะใช้กับแหล่ง  
เสื่อมโทรมที่ถูกไล่ที่จากเจ้าของที่ดิน โดยจะจัดหาที่อยู่ให้ใหม่ในรูปอาคารแบบลุ่มบุรณ์  
(Conventional) หรือบ้านแบบต่อเติมบางส่วน (Site and Services)

#### ค. การปรับปรุงด้านการครอบครองที่ดิน

การปรับปรุงทางด้านนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้เกิดความมั่นคงด้านการครอบครอง  
ที่ดินในระยะยาวของผู้อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรม เพราะถ้าผู้อยู่อาศัยไม่มีหลักประกันด้าน  
การครอบครองที่ดินแล้ว มักจะไม่พยายามที่จะให้ความร่วมมือและปรับปรุงที่อยู่อาศัยของตนให้ดีขึ้น  
โดยคิดว่าอาจจะต้องโยกย้ายเนื่องจากการไล่ที่ การไม่มีสัญญาเช่าที่แน่นอน หรือการขึ้นค่าเช่า  
ให้สูงขึ้นอย่างไม่เป็นธรรมจากเจ้าของที่ดิน รัฐบาลตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องช่วยเหลือผู้  
ที่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินสิ่งได้วางแนวทางในการช่วยเหลือไว้หลาย  
วิธี ซึ่งทั้งนี้ต้องพิจารณาถึงความเป็นไปได้ และความเหมาะสมในการที่จะนำมาดำเนินการให้เป็น  
ไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งพอจะจำแนกแนวทางการแก้ปัญหาที่ดินออกได้ดังนี้

1. จัดหาที่ดินมาปรับปรุง โดยการซื้อที่ดินหรือเวนคืนที่ดิน การซื้อที่ดินอาจ  
กระทำโดยการเคหะแห่งชาติจะเป็นผู้ประสานงานกับสถาบันการเงินเพื่อเป็นผู้ลงทุนซื้อที่ดินแล้วจัด  
ระบบการครอบครองที่ดิน หรือการจัดซื้อที่ดินแบบช่วยตัวเอง (Self Help) โดยให้ผู้อยู่อาศัย  
ซื้อหรือรวมกลุ่มกันในรูปสหกรณ์เครดิตยูเนียนเพื่อซื้อที่ดินโดยการเคหะแห่งชาติเป็นผู้ประสานงาน  
ในด้านการศึกษาและจัดหาสถาบันการเงินสนับสนุนโครงการ สำหรับการเวนคืนที่ดินจะใช้ได้  
ในกรณีที่เจ้าของที่ดินไม่ยอมขายหรือขายในราคาสูงมาก ซึ่งสามารถใช้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืน  
อสังหาริมทรัพย์ และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 แต่การดำเนินการซื้อที่ดินและเวนคืนที่ดินนี้  
จะใช้ได้เฉพาะในที่ดินของเอกชนเท่านั้น และจะต้องเป็นชุมชนที่มีความเสื่อมโทรมมากจนสมควร  
จะรื้อร้างแล้ว หรือเป็นชุมชนที่เจ้าของที่ดินยินยอมยกที่ดินให้หรือขายให้สถาบันการเงินในราคาที่  
เหมาะสม โดยการนำมาจัดระบบโครงสร้างของชุมชนใหม่ (Reblocking) และให้ผู้อยู่อาศัยได้  
ซื้อหรือเช่าซื้อในระยะยาวต่อไป

2. โดยการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจ วิธีนี้จะเป็นการให้ผลประโยชน์บางประการต่อเจ้าของที่ดินในการขอเข้าไปทำการปรับปรุง เช่น สร้างตลาดขุดบ่อบาดาลให้เป็นต้น แต่มีเงื่อนไขให้เจ้าของที่ดินยินยอมให้ผู้อยู่อาศัยได้อาศัยอยู่ในชุมชนนั้นไม่น้อยกว่า 10 ปี ถึงแม้จะไม่ใช่เป็นการให้ความมั่นคงกับผู้อยู่อาศัยอย่างถาวร แต่ก็มีระยะเวลาที่พอที่จะทำให้ผู้อยู่อาศัยไม่ต้องกลัวกับการที่จะต้องถูกไล่ที่ เพื่อที่จะได้พัฒนาตนเองและให้มีกำลังใจในการประกอบ การงานเพื่อหารายได้ส่งเสริมฐานะของตัวเองให้ดีขึ้น

### ง. การดำเนินงานทางด้านสวัสดิการสังคม

การดำเนินงานทางด้านนี้ เป็นการพัฒนาทางด้านสังคม โดยการส่งเสริมการศึกษา ลู่อภาพอนามัย ปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น การจัดระเบียบชุมชน การให้ชุมชนรู้จักสิทธิหรือหน้าที่ที่จะทำตนให้เป็นประโยชน์ต่อสังคมและรวมตัวกันเพื่อพัฒนาสังคม การดำเนินงานทางด้านสวัสดิการสังคมนี้ได้รับความร่วมมือจากสมาคมและมูลนิธิหลายแห่ง เข้าร่วมดำเนินงานในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1. ทางด้านการศึกษา เพื่อส่งเสริมให้ผู้ที่อยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมสามารถอ่านออกเขียนได้มากยิ่งขึ้น หรือเพื่อเป็นการเพิ่มพูนความรู้ให้แก่ผู้ที่สนใจและใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ การดำเนินงานทางด้านการศึกษานี้ได้มีโครงการของสมาคมสภาสตรีแห่งชาติ และมูลนิธิดวงประทีป ร่วมกันจัดตั้งโครงการขึ้นหลายโครงการ แต่มีโครงการที่ดำเนินการไปแล้ว 2 โครงการ ได้แก่โครงการส่งเสริมให้อ่านออกเขียนได้ และโครงการห้องสมุด

2. ทางด้านสาธารณสุข เพื่อส่งเสริมสุขภาพอนามัยและสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น จนกลายเป็นชุมชนที่น่าอยู่ ได้มีโครงการต่าง ๆ เพื่อดำเนินการทางด้านนี้ คือ โครงการหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ โครงการปรับปรุงสภาพแวดล้อม โครงการอบรมความรู้เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและยารักษาโรค โครงการกำจัดขยะ เป็นต้น

3. ทางด้านการป้องกันภัย ได้มีการจัดทำโครงการฝึกอบรมบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมให้มีการรวมตัวเพื่อความสามัคคีในอันที่จะป้องกันภัยอันตรายต่าง ๆ ที่จะเกิดกับชุมชน นอกจากนี้ยังจัดให้มีระบบป้องกันอัคคีภัยโดยมีตู้เก็บน้ำยาดับเพลิงประจำทุกชุมชน และมีเครื่องสูบน้ำติดตั้งสำหรับแหล่งเสื่อมโทรมที่ระดับเพลิงเข้าไม่ถึง และมีขนาดของครุว์ เรือนในชุมชนมากกว่า 300 หลังคาเรือน

นอกจากนั้นยังมีการจัดสวัสดิการสังคมทางด้านอื่น ๆ อีก เช่น การจัดระเบียบ ชุมชน การส่งเสริมให้ผู้อาศัยรู้สึกรับผิดชอบดูแลรักษาสาธารณะสมบัติ เช่น ทางเท้า ทางระบายน้ำ โดยการจัดตั้งกรรมการชุมชนเพื่อร่วมมือประสานงานกับหน่วยงานของรัฐในการดูแลรักษา ช่อมแซมส่วนที่ชำรุดอันอาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

#### จ. การปรับปรุงทางด้านเศรษฐกิจ

การปรับปรุงทางด้านเศรษฐกิจ มีจุดมุ่งหมายที่จะเพิ่มรายได้ และลดรายจ่ายของผู้ที่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรม ขจัดปัญหาการว่างงาน ตลอดจนหาแหล่งเงินทุนให้ผู้อยู่อาศัยได้กู้เงิน เพื่อลงทุนประกอบธุรกิจ ประกอบอาชีพหรือเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยของตนเอง โดยมีวิธีการดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยในแหล่งเสื่อมโทรมดังนี้

1. การลดรายจ่ายผู้อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมโดยการจัดหาบริการทางด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ คือ ประปา ไฟฟ้า ทางเท้า ทางระบายน้ำ ซึ่งผู้อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมไม่สามารถจัดหาเองได้ หรือถ้าจัดหาได้ก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงมาก การที่รัฐเข้าไปจัดการให้ เป็นการลดรายจ่ายได้วิธีหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีโครงการนำสินค้าอุปโภคและบริโภคที่จำเป็นมาจำหน่ายแก่ผู้อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมในวันหยุด ตามจุดต่าง ๆ ภายในชุมชนด้วย ราคาที่ถูกกว่าท้องตลาด ทำให้ผู้อาศัยอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมไม่ต้องเสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปหาซื้อ อันจะเป็นการช่วยลดรายจ่ายของครอบครัวได้อีกทางหนึ่งด้วย

2. การเพิ่มรายได้ การดำเนินการปรับปรุงทางด้านเศรษฐกิจแก่ผู้อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรม เพื่อเพิ่มรายได้นั้นได้ดำเนินการหลายวิธีคือ

2.1 การฝึกอาชีพ เนื่องจากระดับการศึกษาของผู้ที่อาศัยอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมอยู่ในระดับต่ำมาก ดังนั้นผู้อยู่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรม จึงขาดความรู้ และความสามารถเฉพาะด้านที่จะประกอบอาชีพได้ นอกจากช่วยทำงานบ้านหรืออาศัยแต่แรงงานในการประกอบอาชีพ รวมทั้งมีผู้ว่างงานในแต่ละครอบครัว เนื่องจากภาวะทางเศรษฐกิจในปัจจุบันตกต่ำมากและมีการว่างงานน้อยมากทำให้เป็นภาระแก่ครอบครัวซึ่งมีรายได้ต่ำอยู่แล้ว ดังนั้นการฝึกอาชีพจึงเป็นการปรับปรุงการใช้แรงงานกรรมกรให้กลายเป็นใช้แรงงานฝีมือ และมีความชำนาญงานมากขึ้น ดังนั้นการฝึกอาชีพจึงช่วยให้ประชาชนที่ว่างงานหรือกรรมกรแบกหามได้รับการฝึกอาชีพ และสามารถประกอบอาชีพได้ ที่จะเพิ่มพูนรายได้ให้แก่ครอบครัวได้มากขึ้นอันจะเป็นการยกระดับการครองชีพให้ดีขึ้นด้วย

## 2.2 การจัดหาให้มีการให้สินเชื่อ

จากการสำรวจวิจัยของคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เกี่ยวกับอาชีพและรายได้ของผู้ที่อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรม พบว่า ร้อยละ 48 ของประชาชนในแหล่งเสื่อมโทรมประกอบอาชีพการค้าหาบเร่ กิจการค้าย่อย และทำอุตสาหกรรมขนาดย่อม แต่เนื่องจากฐานะยากจน ขาดความรู้และขาดการยอมรับในความน่าเชื่อถือและไว้วางใจที่จะติดต่อกับแหล่งเงินทุนใด ๆ ได้ จึงไม่สามารถที่จะทำการขยายกิจการค้าหรือธุรกิจของตนเองได้ ฉะนั้น เพื่อเป็นการช่วยให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น และส่งเสริมให้มีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น พร้อมทั้งสนับสนุนกิจการค้าให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น รัฐบาลจึงได้จัดโครงการให้สินเชื่อเพื่อประกอบธุรกิจขนาดย่อมแก่ผู้อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมขึ้น เพื่อให้ผู้อาศัยในแหล่งเสื่อมโทรมสามารถกู้ไปดำเนินธุรกิจหรือขยายธุรกิจขนาดย่อมต่อไปได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย