

บทที่ 3

ความเป็นมาของที่อยู่อาศัยในอดีตถึงปัจจุบัน

ทุกประเทศทั่วโลกได้ตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงของเมือง เมืองได้เจริญเติบโตไปอย่างรวดเร็ว ต่างได้พยายามกำหนดนโยบายของประเทศเกี่ยวกับการเจริญเติบโตของเมือง ได้มีแนวความคิดในเรื่องเหล่านี้หลังสงครามโลกครั้งที่ 2¹³ โดยได้ปรับปรุงนโยบายให้สอดคล้องกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ตลอดจนภาวะสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ กรุงเทพฯเองก็มีอิทธิพลครอบคลุมทั่วประเทศไทยในเชิงเศรษฐกิจและการปกครอง¹⁴ เนื่องจากกรุงเทพฯเป็นศูนย์กลางทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การบริหาร การเงิน ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณี สิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องเสริมส่งให้ความเจริญเติบโตของกรุงเทพฯ ขยายตัวออกไปโดยไม่สิ้นสุด เป็นลักษณะที่ประเทศมินคร เอกแต่เพียงนครเดียว มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากเดิมไปเป็นอันมาก เปลี่ยนแปลงไปจากผังโครงการที่ได้กำหนดไว้ทั้งผังลิททิฟลด์ และผังของสำนักผังเมืองเอง ในช่วงเวลาดังกล่าวที่ผ่านมาชุมชนได้ขยายตัวแผ่ออกไปทางทิศเหนือและทิศตะวันออกเป็นส่วนใหญ่ ส่วนบริเวณเมืองเก่าได้มีการใช้ที่ดินไปเป็นย่านการค้าและพร้อมกับเป็นย่านพักอาศัยไปในตัว ซึ่งมีความหนาแน่น บริเวณที่ถัดมาได้เปลี่ยนเป็นย่านธุรกิจและการค้า อาทิเช่น ย่านสีลม ปทุมวัน และย่านราชดำริห์ จนในที่สุดกลายเป็นศูนย์กลางเมืองที่กว้างขวางออกไป ลักษณะของที่อยู่อาศัยโดยมากจะเป็นลักษณะผสม คือ เป็นทั้งที่ค้าขายในขณะเดียวกันก็เป็นที่พักอาศัยซึ่งอยู่ต่างชั้นกัน การเจริญเติบโตของเมืองได้ขยายตัวออกไปตามแนวเส้นทางการคมนาคม มีการปลูกสร้างอาคารสองข้างทางถนน เป็นที่พักอาศัยและการค้า และลึกเข้าไปจากถนนมีการพัฒนาเป็นแหล่งพักอาศัย จึงอาจจะกล่าวได้ว่าเมืองได้ขยายตัวออกไปตามความต้องการที่พักอาศัยของประชากรที่เพิ่มขึ้นก็ว่าได้

¹³ Golany, Gideon "New town planning", A Wiley, Interscience publication. John Wiley & Sons, New York, 1976, p.1.

¹⁴ กระทรวงมหาดไทย, สำนักผังเมือง "ผังนครหลวง", พระนคร: 2517, หน้า 11.

ลักษณะการ เจริญเติบโตของ เมืองได้ถูกกำหนดโดยที่พิกอาศัย เป็นปัจจัยที่สำคัญปัจจัยหนึ่ง เราจะสังเกตเห็นได้ว่าก่อนปี พ.ศ. 2503 กรุงเทพฯ ได้มีแหล่งที่อยู่อาศัยอยู่ใจกลาง เมืองและรอบ ๆ กระจายตัวกันอยู่ขอบรอบนอกของใจกลาง เมืองในปัจจุบันและเพียงชั่วระยะเวลาไม่ถึง 10 ปี จากฝั่งนครหลวงได้มีการขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวางในปี พ.ศ. 2510 แตกต่างจากปี พ.ศ. 2501 โดยสิ้นเชิง ที่น่าสังเกตก็คือลักษณะการอยู่อาศัยได้พัฒนามา เป็นลักษณะของตึกแถวมากขึ้น ในระยะนี้ได้มีการสร้างตึกแถว 2 ชั้นถนนอย่างมากมาย เรียกได้ว่าถนนตัดไปที่ใด ตึกแถวก็จะเกิดขึ้นที่นั่น ไม่เฉพาะเท่านั้นตามถนนซอยก็ยังมีตึกแถวเกิดขึ้นเช่นกัน ในขณะเดียวกันที่พิกอาศัยแบบบ้านเดี่ยวและที่จัดสรรต่าง ๆ ได้เกิดมีมากขึ้น มีการขยายตัวออกไปอยู่ตามรอบนอกเมือง มีการขยายตัวไปทุกทิศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไปทางทิศเหนือของกรุงเทพฯ นอกจากนี้ยังได้มีการขยายตัวไปตามแหล่งอุตสาหกรรม ในระยะนี้ได้มีการส่งเสริมอุตสาหกรรม มีนักลงทุนในด้านอุตสาหกรรมมากขึ้น ได้มีการขยายตัวไปทางจังหวัดสมุทรปราการและได้กลายเป็นแหล่งอุตสาหกรรมแหล่งใหม่เกิดขึ้นในระยะนั้น ต่อมาได้มีหมู่บ้านจัดสรรเกิดขึ้น และเพิ่มจำนวนสูงขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ปานกลางจนกระทั่งปี 2515 อุตสาหกรรมเคหะการได้ก้าวมาถึงจุดสูงสุด และได้เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันทำให้ราคาวัสดุก่อสร้างถีบตัวสูงขึ้น กำลังซื้อของประชาชนตกต่ำลง โครงการหมู่บ้านจัดสรรได้ซบเซาลง ในช่วงระยะเวลาที่ราคาน้ำมันถีบตัวสูงขึ้น ๆ ตลอดเวลา ผู้ที่อยู่นอกเมืองที่ต้องอาศัยการเดินทางเข้ามาทำงานในเมืองได้รับความเดือดร้อนทั้ง เนื่องจากต้องเพิ่มค่าครองชีพสูงขึ้น ตลอดจนปัญหาของการติดขัดการจราจร ในปี พ.ศ. 2519 จึงได้เกิดโครงการที่อยู่อาศัยในเมืองเกิดขึ้นอีกมาในรูป "ทาวน์เฮ้าส์" ผู้ที่เคยอยู่นอกเมืองเกิดปัญหาดังกล่าวจึงพยายามหันกลับ เข้ามาอยู่ในเมืองอีกครั้งหนึ่ง ส่วนผู้ที่ต้องการที่อยู่อาศัยใหม่ก็นิยมซื้อบ้านแบบทาวน์เฮ้าส์เช่นกัน อุตสาหกรรมเคหะการได้รุ่งเรืองขึ้นอีกครั้งหนึ่ง จนกระทั่งมาในปี 2521 - 2522 ราคาน้ำมันได้ถีบตัวสูงขึ้นอีก ทำให้ราคาวัสดุก่อสร้างสูง ขาดแคลนวัสดุก่อสร้างและมีราคาแพง โครงการก่อสร้างในภาคเอกชน และรัฐบาลได้ชลอตัวลง ทำให้อุตสาหกรรมเคหะการซบเซาลงอีกครั้งหนึ่ง มาในปัจจุบัณอุตสาหกรรมเคหะการได้มีแนวโน้มในรูปแบบของการอยู่อาศัยแบบที่อยู่อาศัยอาคารชุด ซึ่งเป็นหนทางที่จะแก้ปัญหาของการประหยัดพลังงานน้ำมันลง

ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่า การเจริญเติบโตของกรุงเทพฯ จะออกมา เป็นลักษณะที่ขยายตัวออกไปตลอดเวลาในขณะที่เดียวกันมีบางส่วนที่หดตัว เข้าทำให้ศูนย์กลางของ เมืองหนาแน่นมากขึ้น ส่วนทางด้านทิศทางของการขยายตัวนั้นได้ออกไปทุกทิศทางยกเว้นการขยายตัวทางด้านธนบุรีจะ

เป็นไปอย่าง เชื่องช้ากว่าทั้งนี้ เนื่องจากราคาที่ดินสูงขึ้น ซึ่งเป็นที่ดินที่ใช้ประโยชน์ในการทำสวนผลไม้ มีคลอง เล็กคลองน้อยมาก ทำให้ดูแล้วไม่เหมาะสมที่จะทำการพัฒนาตามความคิดเห็นของเอกชน ส่วนที่ดินในกรุงเทพฯ เป็นที่นาราคาถูกกว่า จึงได้ขยายมาทางนี้มาก

จากที่ได้กล่าวมาแล้วจะ เห็นได้ว่าที่อยู่อาศัยจะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่จะทำให้เมืองขยายตัวไปในทิศทางใดบ้าง เมื่อเราสามารถคาดการณ์ลักษณะและทิศทางการขยายตัวแล้วย่อมสามารถแก้หรือป้องกันปัญหาทางผังเมือง ปัญหาทาง เศรษฐกิจและสังคมได้

การพัฒนาที่อยู่อาศัยในอดีตถึงปัจจุบัน

เมื่อกล่าวถึงที่อยู่อาศัยในอดีต เมื่อประมาณ 20 ปีก่อนนั้น ยังนับได้ว่าไม่ค่อยจะมีปัญหาเท่าใดนัก เนื่องจากการอยู่อาศัยยังคง เกาะกลุ่มกันอยู่ในย่านใจกลางเมืองกรุงเทพฯ และยังเป็นเมืองหลวงที่มีขนาดเล็ก ต่อมาการขยายตัวเริ่มมีมากขึ้น ได้มีการขยายเขตที่อยู่อาศัยออกไปทางทิศเหนือ ทิศใต้ และทิศตะวันออกมาก ที่อยู่อาศัยแต่เดิมส่วนใหญ่เป็นบ้านไม้หรืออาคารก่ออิฐ และเริ่มมีอาคารประเภทตึกแถวมากขึ้น ๆ เรื่อย ๆ เนื่องจากธุรกิจกรุงเทพฯ ส่วนใหญ่มักจะเป็นรูปของการค้าขาย การค้ามักจะมีติดต่อกันเมื่อทำเลที่ตั้งเป็นย่านที่สัญจรผ่านไปมา อาคารประเภทตึกแถวสามารถสนองตอบความต้องการของการค้าประเภทนี้มาก คือสามารถทำการค้าชั้นล่างและอยู่อาศัยชั้นบน จึงกลายเป็นอาคารกึ่งที่พักอาศัยและกึ่งค้าขาย เมื่อถนนตัดไปที่ใดก็เกิดอาคารประเภทตึกแถวขึ้นมา อาคารประเภทนี้มีราคาค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับที่ดินและค่าวัสดุก่อสร้างนอกจากนี้ ถนนที่แยกเป็นซอยเข้าไปก็จะมีอาคารตึกแถวขึ้นมาอีก เช่นกัน แต่มีจำนวนชั้นน้อยลง และมีราคาค่อนข้างต่ำเกือบครึ่งหนึ่งของด้านติดถนน ตึกแถวที่อยู่ด้านในซอย มักจะนำมาเป็นที่อยู่อาศัยเสียมากกว่าอย่างอื่น แต่อย่างไรก็ตามปัญหาที่สำคัญที่มีผลต่อผู้อยู่อาศัยคือ ปัญหาของที่จอดรถที่คับแคบเกินไป และปัญหาของอาคารมีราคาแพง ซึ่งขณะนั้นอาคารตึกแถวส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะของการเช่าที่มีค่ากินเปล่าหรือเรียกว่าเช่า อายุของการเช่าอยู่ในช่วงระหว่าง 10 ถึง 15 ปี เป็นส่วนใหญ่ และต้องจ่ายค่าเช่าเป็นรายเดือนต่างหาก เมื่อเทียบราคาดูแล้วค่อนข้างสูงเช่นกัน บางรายจึงได้หันไปอยู่อาศัยแบบหมู่บ้านซึ่งในสมัยนั้น เริ่มมีที่ดินจัดสรรขึ้นก่อน มีการตัดแบ่งที่ดินขายในบริเวณที่ห่างไกลจากตัวเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแถบทางเหนือและทางใต้ของกรุงเทพฯ เช่น แถบบางซื่อ ประชาชื่น แถบสำโรง พระประแดง เป็นต้น ผู้ที่มีรายได้ปานกลางได้หันไปอยู่อาศัย โดยทำการปลูกบ้านขึ้นเอง ในที่ดินจัดสรรบางแห่งได้เริ่มมีการดำเนินการ

ปลูกบ้านขายขึ้นบ้าง แต่ก็ไม่มากนัก จนกระทั่งประมาณปี พ.ศ. 2510 หมู่บ้านจัดสรรได้เริ่มมีจำนวนมากขึ้น นอกจากเหตุผลของที่ดินและค่าเช่ามีราคาแพงแล้ว เหตุผลของการที่อุตสาหกรรมได้ขยายตัวไปตั้งหลักแหล่งอยู่นอกเมืองทำให้มีแหล่งทำงาน ที่อยู่อาศัยชานเมืองจึงเริ่มทวีสูงขึ้น ในใจกลางเมืองเองก็มีการพัฒนาการใช้ที่ดินหลายแห่งให้เป็นศูนย์การค้า อาทิเช่น สยามราชดำริห์และเพลินจิต เป็นต้น ประชากรได้เพิ่มสูงขึ้นในอัตราร้อยละ 5 ต่อปี หรือประมาณ 200,000 คนต่อปี ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นทั้งจากการเพิ่มของประชากรตามปกติและเป็นการเพิ่มขึ้นจากการอพยพของชาวชนบท เพื่อเข้ามาหาแหล่งงานในกรุงเทพฯ ในระยะนี้ที่อยู่อาศัยเริ่มมีปัญหามาก ในช่วงปี 2513-2517 กิจการหมู่บ้านจัดสรรได้ขยายตัวออกไปมากมีหมู่บ้านจัดสรรเกิดขึ้นกว่า 70 แห่งในแถบรอบนอกเมือง นอกจากความต้องการที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นซึ่งทำให้เกิดสลิ้ม ดังกล่าวมาแล้ว ยังเนื่องมาจากการเปลี่ยนโครงสร้างของความต้องการที่อยู่อาศัยมาเป็นแบบความต้องการที่ไม่ใช่การขาดแคลน ฉะนั้นระดับความต้องการที่อยู่อาศัยแบบบ้านจัดสรรจึงเพิ่มปริมาณมากขึ้น ในระยะนั้นกำลังซื้อของประชากรมีอยู่มาก โดยเฉพาะผู้มีรายได้ปานกลาง ซึ่งมีราคาบ้านพร้อมที่ดินประมาณ 300,000 บาทต่อหน่วย การขยายตัวได้ก้าวมาถึงจุดสูงสุด เมื่อต้นปี 2515 ได้มีการซื้อขายหมู่บ้านจัดสรรกันมาก มีสภาพคล่องจนกระทั่งปลายปี 2515 ได้เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันทำให้ราคาวัสดุก่อสร้างถีบตัวสูงขึ้น กำลังซื้อของประชาชนได้ตกต่ำ ประกอบกับสถานการณ์ทางการเมืองปี 2516 ไม่มีความแน่นอน ทำให้หมู่บ้านหลายโครงการได้ลดปริมาณก่อสร้างลง และปริมาณการขายก็ได้ลดลงอย่างรวดเร็ว หมู่บ้านจัดสรรได้ซบเซามาตลอดจนกระทั่งมาถึง ปี พ.ศ. 2518 การเจริญเติบโตได้หยุดชะงักลงอย่างสิ้นเชิง สำหรับตึกแถวในระยะนี้ก็ได้มีการปลูกสร้างมาตลอดอย่างไม่หยุดยั้ง ในระยะนี้ตึกแถวบางแห่งถึงกำหนดอายุของการเช่า มีการไล่ที่ และสร้างขึ้นมาใหม่ ผู้ประกอบการประสบปัญหาของผู้เช่าไม่ยอมคืนและทำตามสัญญา ฉะนั้นในโครงการใหม่ของตึกแถวจึงออกมาเป็นรูปลักษณะของการขายขาดทั้งที่ดินและตัวอาคาร จำนวนความสูงได้เพิ่มมากขึ้นจาก 3 ชั้น เป็น 4 อย่างไรก็ตามตึกแถวก็ยังไม่มีความโน้มว่าจะซบเซาลง แม้ว่าจะเกิดวิกฤติการณ์น้ำมัน หรือผลกระทบทางการเมืองส่วนหนึ่งของสาเหตุอาจเนื่องมาจากการเก็งกำไรของนักลงทุนบางรายด้วย

ในระยะนี้เองการเคหะแห่งชาติได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2515 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและปานกลางในระยะ 3 ปีแรก การเคหะแห่งชาติได้มีการเคลื่อนไหวในเรื่องการจัดหาที่อยู่อาศัยซึ่งได้เพียง 2-3 โครงการเท่านั้น

อย่างไรก็ตามปริมาณความต้องการที่อยู่อาศัยยังมีอยู่มากจากสถิติขนาดโดยเฉลี่ยของครัวเรือนประมาณ 7 คนต่อครัวเรือน ซึ่งมีความต้องการจำนวนหน่วยที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นประมาณ 38,000 หน่วยต่อปี

ตารางที่ 1 การเจริญเติบโตของประชากรและครัวเรือน (2510-2519)¹⁵

ปี	ประชากร	อัตราเจริญเติบโต	จำนวนครัวเรือน	อัตราเจริญเติบโต
2510	3,123,902	-	414,339	-
2511	3,247,339	3.95%	841,311	6.5%
2512	3,382,221	5.15%	468,226	6.1%
2513	3,547,339	5.76%	498,632	6.48%
2514	3,659,474	2.29%	513,597	3.00%
2515	3,793,763	3.76%	540,292	5.20%
2516	3,967,081	4.57%	561,448	3.92%
2517	4,129,609	4.00%	589,259	4.59%
2518	4,349,494	5.32%	616,043	5.55%
2519	4,545,608	4.5%	646,031	4.83%

จากสถิติจะเห็นได้ว่า จำนวนอัตราการเจริญเติบโตของประชากรสูงขึ้น แต่ขนาดจำนวนครัวเรือน เติบโตในอัตราที่ลดลง

ในปี พ.ศ. 2519 หมู่บ้านจัดสรรได้ฟื้นตัวขึ้นอีกครั้ง เนื่องจากได้เกิดโครงการจัดสร้างที่อยู่อาศัยแก่คนกรุงเทพฯ จำนวน 125,000 หน่วย ในช่วงปี พ.ศ. 2519-2523 ของรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ทำให้สถาบันธนาคารและการเงินหันมาสนใจงานทางด้านที่อยู่อาศัย และได้ปล่อยเงินกู้ในโครงการหมู่บ้านจัดสรรเพิ่มขึ้นอีกครั้ง ในระยะนี้ปัจจัยทางด้านราคา สาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดจนถึง เป็นตัวกำหนดการแข่งขัน ทำให้มีผู้คิดหาแนวทางในการจัดสร้างที่อยู่อาศัยในเมืองอีกครั้งหนึ่ง โดยหวังที่จะแก้ปัญหาในเรื่องของค่าใช้จ่ายในการ

¹⁵ เอกสารการ เคหะแห่งชาติ, "ความต้องการที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร", กรุงเทพฯ

เดินทางสูงเนื่องจากราคาน้ำมันแพง ตลอดจนแก๊บปัญหาต่าง ๆ จากตึกแถว ผลปรากฏออกมาเป็นรูปแบบใหม่ เป็นรูปลักษณะคล้ายตึกแถว เรียกว่า "ทาวน์เฮาส์" โดยแต่ละโครงการจะใช้ที่ดินประมาณ 2 ถึง 3 ไร่ แต่ละหน่วยจะมีเนื้อที่ประมาณ 18-25 ตารางวา มีที่จอดรถและสวนหย่อม ลักษณะการขายส่วนใหญ่จะเป็นการขายพร้อมที่ดิน

สถานการณ์หมู่บ้านจัดสรรกลับทรุดตัวลงในปี 2520 และทรงตัวอยู่จนกระทั่งปี 2522¹⁶ หมู่บ้านจัดสรรต่าง ๆ ได้ชะลอตัวลงสาเหตุที่สำคัญเนื่องจาก ราคาน้ำมันมีผลกระทบต่อราคาวัสดุก่อสร้าง เป็นผลให้วัสดุก่อสร้างมีราคาสูงขึ้นเรื่อย ๆ นอกจากนี้ยังทำให้สินค้าอุปโภคบริโภคสูงขึ้นด้วยสาเหตุที่ประชาชนต้องประหยัดทำให้กำลังซื้อลดต่ำลง เมื่อวัสดุก่อสร้างราคาแพงรัฐบาลจำเป็นต้องใช้มาตรการควบคุมราคา เมื่อผู้ผลิตไม่สามารถปรับราคาได้ในขณะที่วัตถุดิบสำหรับการผลิตสูงจึงได้ใช้วิธีลดการผลิต วัสดุก่อสร้างจึงเกิดการขาดแคลน นอกจากนี้ยังมีสาเหตุมาจากการกึ่งกำไรของนักลงทุนรัฐบาลเองได้พยายามแก้ปัญหา จึงได้ชะลอการก่อสร้างในภาครัฐบาลลง ธนาคารชะลอการขยายสินเชื่อสำหรับธุรกิจประเภทนี้ ตามคำขอร้องของธนาคารแห่งประเทศไทย ในต้นปี 2523 ได้เกิดฝนแล้ง ปัญหาน้ำตาลขาดแคลน และปัญหาราคาวัสดุก่อสร้างสูงขึ้น อัตราดอกเบี้ยต่างประเทศสูง อันเป็นผลทำให้เกิดภาวะชะงักงันและสภาพซบเซาของหมู่บ้านจัดสรรต่าง ๆ จากการสำรวจหมู่บ้านจัดสรรประมาณ 90 หมู่บ้านโดยฝ่ายการวิจัยธนาคารทหารไทยจำกัด ได้คำตอบว่า ร้อยละ 52 ของสภาพการขายตั้งแต่ ปี 2523 ได้ทรุดลง เมื่อเทียบกับระยะเวลาเดียวกันของปี 2522 อีกร้อยละ 19 การขายอยู่ในสภาพทรงตัว และอีกร้อยละ 22 สภาพการขายดีขึ้น ส่วนราคาขายในปัจจุบันเมื่อเทียบกับปี 2522 ปรากฏว่าร้อยละ 73.6 เพิ่มราคาขายไปแล้ว ส่วนที่ทรงราคาอยู่มีประมาณร้อยละ 17.2 จากตัวเลขจะเห็นได้ว่าภาวะการได้ตกต่ำลงแต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้เล็งเห็นถึงปัญหาเหล่านี้จึงได้คิดแก้ปัญหาโดยใช้นโยบายปล่อยเงินสู่ตลาดเคหะการปริมาณที่มาก และทำให้ธนาคารพาณิชย์ช่วยกันสนับสนุน

ปัญหาที่มีผลต่อที่ตั้งของที่อยู่อาศัย

เมื่อได้ทราบถึงการพัฒนาของที่อยู่อาศัยสิ่งที่เป็นผลลัพธ์ที่น่าคำนึงถึง ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงก็คือปัญหาของเมืองโดยส่วนรวมปัญหาต่าง ๆ ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้ มักมีผลต่อสังคม

¹⁶ เอกสารประกอบการสัมมนา แนวโน้มการพัฒนาที่อยู่อาศัย ปี 2524, กรุงเทพฯ, หน้า 6.

ไม่โดยทางตรงก็ทางอ้อมอันได้แก่

1. การย้ายถิ่นฐานเข้าสู่ตัวเมือง จากการศึกษาที่กรุงเทพฯ เป็นเมืองศูนย์กลางทาง การปกครอง การค้าธุรกิจ การศึกษาวัฒนธรรม จึงทำให้กรุงเทพฯ เป็นแหล่งดึงดูดประชากร ให้อพยพจากภูมิภาคต่าง ๆ เข้ามาหาแหล่งงานในกรุงเทพฯ เป็นผลให้มีจำนวนประชากรหนาแน่น มากที่สุดในประเทศ จากจำนวนประชากรเพิ่มจาก 675,000 คน ในปี พ.ศ. 2462 เป็น 2.2 ล้านคนใน พ.ศ. 2499 เป็น 4.5 ล้านคน ในปี 2519 และเป็น 4.8 ล้านคนในปี 2521 คาดการณ์ว่าปี 2523 นี้จะมีประชากร 5.1 ล้านคน และยังไม่มิตีท่าว่าจะลดลง แม้ว่ารัฐบาล จะเร่งรัดนโยบายการกระจายความเจริญออกสู่ชนบทไปยังภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งเรื่องนี้ได้มีการตั้ง ความคิดและแนวนโยบายไว้แล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 โดยกระทรวงมหาดไทย ร่วมกับคณะผู้ เชี่ยวชาญชาวเยอรมันหรือ ลิซฟิลด์ ไวทิง บราวน์ แอนด์ แอลโซซีเอท โดยมีจุดประสงค์เพื่อ หยุดยั้งการอพยพของชาวชนบท เข้าสู่กรุงเทพฯ แต่แล้วการอพยพเข้าสู่กรุงเทพฯ ก็ยังคงมีอัตรา สูงมาโดยตลอด ซึ่งทำให้เมืองได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เปลี่ยนแปลงอัตราส่วนระหว่างประชากร ในเมืองกับประชากรนอกเมือง (Urban Population ต่อ Rural Population) ไม่สมดุลย์ กัน มีความหนาแน่นของประชากรในศูนย์กลางเมือง (Urban Centers) มากเกินไปซึ่งก่อ ปัญหาให้เกิดสลับตามมา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความต้องการที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภค สาธารณ ูปการที่ดี ในลักษณะเช่นนี้ ถ้าเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว การอพยพเข้าสู่เมืองของประชาชนจะ ทำให้มีผลต่อการเพิ่ม เทคโนโลยี แต่สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาคนจากชนบทอพยพ เข้าสู่ตัว เมือง เป็นจำนวนมากจะทำให้เกิดปัญหาทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น แต่อย่างไร ก็ ตามการกระจายความ เจริญสู่ภูมิภาคนี้ ได้มีการปฏิบัติอย่างจริงจังในปัจจุบัน ซึ่งคาดว่าแผนเมือง หลักจะบรรลุผลและ เริ่มดำเนินการในเร็ววัน

2. การเพิ่มขึ้นของประชากรตามธรรมชาติ จากความ เจริญทั้งทางการแพทย์และ เทคโนโลยีที่สามารถใช้ทดแทนพลังงานคนลง ทำให้อัตราการตายลดลงนอกจากการ เพิ่มขึ้นของ ประชากรในเมืองจากการอพยพจากชนบทแล้ว สิ่งที่น่าเป็นห่วงอีกประการหนึ่งก็คือการ เกิดตาม ธรรมชาติ กรุงเทพฯ ได้มีประชากรเพิ่มมากขึ้นทุกปี ในอัตราร้อยละ 3.28 ต่อปี ซึ่งเป็น อัตราเพิ่มทั้งจากอัตราการ เจริญพันธ์และการอพยพของชาวชนบท

ตารางที่ 2 ประมาณการจำนวนประชากรและความต้องการที่อยู่อาศัย¹⁷

ปี	ประชากร	ทดแทนของเดิม	ประชากรเพิ่มขึ้น	รวม
2521	4,870,509	14,518	885,547	900,065
2522	4,999,515	15,480	909,002	924,482
2523	5,163,987	15,974	938,906	954,880
2524	5,333,870	16,678	969,794	986,472
2525	5,509,343	17,383	1,001,698	1,019,081
2526	5,690,587	18,088	1,034,652	1,052,740
2527	5,877,795	18,793	1,068,690	1,087,483
2528	6,071,101	19,497	1,103,843	1,123,344
2529	6,270,888	20,202	1,140,161	1,160,363
2530	6,477,186	20,907	1,177,670	1,198,577

จากตัวเลขดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการเพิ่มขึ้นของประชากรมีผลต่อความต้องการที่อยู่ เป็นจำนวนมาก ในปัจจุบันไม่มีที่อยู่อาศัยพอที่จะรองรับความต้องการในอนาคตได้รัฐบาลจึงได้ขยายการควบคุมการเพิ่มขึ้นของประชากร ในประเทศต่าง ๆ มีความเชื่อในเรื่องของการเพิ่มขึ้นของประชากร แตกต่างกันไป เช่น ในออสเตรเลียเชื่อว่าจะเป็นการเพิ่มพลังในเรื่องของทรัพยากรคน ส่วนประเทศเนเธอร์แลนด์เชื่อว่าการควบคุมการเพิ่มขึ้นของประชากรจะช่วยเพิ่มคุณภาพของประชากรให้มีมาตรฐานดีขึ้น¹⁸ แต่ทั้งนี้ก็ต้องขึ้นอยู่กับสภาพการของประเทศนั้น ๆ เป็นสำคัญ

3. เส้นทางการคมนาคม เทคโนโลยีได้เจริญรุดหน้าไปอย่างรวดเร็วได้เกิดมี รถยนต์ รถไฟ รถด่วน และเครื่องบิน ในการขนส่ง ทำให้มีอิทธิพลในการคมนาคมภายในเมือง นอกจากนั้นยังสามารถคมนาคมเชื่อมจังหวัดหนึ่ง ๆ ได้ การเดินทางจึงมีความสะดวกใน

¹⁷ เอกสารการเคหะแห่งชาติ "ความต้องการที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร", กรุงเทพฯ, หน้า 1-2.

¹⁸ Golany, Gideon. "New Town Planning", New York, 1976, p. 2.

การมุ่งเข้าสู่กรุงเทพฯ เพื่อหาแหล่งงานทำและยังกระจายความหนาแน่นของประชากร ใน ปัจจุบันกรุงเทพฯ เองได้มีบริการขนส่งทั้งผู้โดยสารและการขนส่งสินค้าได้เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย แต่ในขณะเดียวกันการขนส่งก็ยังมีได้มีการพัฒนาความต้องการอย่างแท้จริง เป็นปัญหาต่อชุมชน หนาแน่น ที่ต้องเดินทางระหว่างที่ทำงานกับที่พักอาศัย ก่อให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัดในปี พ.ศ. 2510 และ พ.ศ. 2511 ได้มีการทำการสำรวจปริมาณการจราจรในถนนสายสำคัญโดยใช้เครื่องวัดปริมาณการจราจร¹⁹ โดยวัด 24 จุด ใน 24 ชั่วโมง 32 จุดวัดเพียง 14-16 ชั่วโมง และจุดทั่วไปอีก 244 จุด วัดในชั่วโมงเร่งด่วน รวมทั้งสิ้น 300 จุด ปรากฏว่า ชั่วโมงเร่งด่วนคือเวลา 8.00-9.00 น. และ 16.00-17.00 น. ปริมาณรถในถนนสายสำคัญที่เข้าสู่ศูนย์กลางเมืองมีมากกว่าความสามารถของถนนนั้น ๆ จะรับไว้ได้ จึงทำให้ติดขัดคับคั่งทั่วไป แม้ในถนนบางสายที่มีชั่วโมงเร่งด่วนก็มีความหนาแน่นมาก ทั้งนี้เพราะ ปริมาณความสามารถในการระบายการจราจรของทางแยกต่ำกว่ารถที่เข้าสู่ทางแยกมาก

ปัจจุบันเริ่มมีปัญหามากยิ่งขึ้นจากการที่คนส่วนใหญ่พักอาศัยอยู่นอกเมืองในเวลาเลิกงาน ปริมาณการจราจรจากในเมืองออกสู่ชานเมืองมีมากในขณะที่เดียวกันถนนมีพื้นที่ผิวจราจรน้อย ตลอด จนไม่มีการขนส่งมวลชนที่ดีจึงทำให้เกิดการติดขัดตามถนนที่มุ่งสู่ชานเมือง และเช่นกันในเวลา เข้ามุ่งสู่ในเมืองก็มีการติดขัดอีกครั้งหนึ่ง

4. การเพิ่มขึ้นของผู้มีรายได้อันกลาง ในบทความของโกลานี (Golany, Gideon) กล่าวไว้ว่า การเพิ่มขึ้นของผู้มีรายได้อันกลาง ได้มีอิทธิพลต่อการพัฒนาประเทศมากกว่าแต่ก่อน ทั้งนี้ไม่เพียงแต่จะมีอิทธิพลต่อประเทศที่พัฒนาอย่างสูงสุดแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา และประเทศ ทางยุโรปตะวันออกผู้มีรายได้อันกลางเป็นผู้ทำการพัฒนาประเทศมากขึ้นจนมีผลต่อการเปลี่ยนแปลง มาตรฐานความเป็นอยู่ โดยการเพิ่มรายได้และการศึกษา, กรุงเทพฯ เองก็มีกลุ่มประชากร ที่มีรายได้อันกลางจัดอยู่ในกลุ่มคนที่มากที่สุดคือประมาณร้อยละ 52 ของประชากรทั้งหมด แต่ เดิมการเคหะแห่งชาติได้แบ่งอัตรารายได้ 2,500 บาท ถึง 6,000 บาท ในขณะเดียวกันการที่ ครอบครัวหนึ่งจะซื้อบ้านพร้อมที่ดินจะต้องมีรายได้อันกลางประมาณ 10,000 ถึง 13,000 บาทต่อเดือน

¹⁹ กระทรวงมหาดไทย สำนักผังเมือง, "ผังนครหลวง", สรุปรายงานการปรับปรุง ผังนครหลวงครั้งที่ 1, พระนคร: 2517, หน้า 57.

ซึ่งก็แสดงว่าสามัคคีรยาจะต้องช่วยกันออกทำงานเพื่อรวบรวมรายได้ทั้ง 2 คนให้ได้ถึง 10,000 ถึง 13,000 บาทดังกล่าว . และจะต้องมีการสะสมเงินมาไม่ต่ำกว่า 5 ปี จึงสามารถจ่ายเงินคาวนได้ แสดงว่าเป็นช่วงรายได้ที่พอเป็นไปได้ ด้วยเหตุนี้ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้ปานกลางจึงมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้แล้วผู้มีรายได้ปานกลางจะมีความต้องการที่อยู่อาศัยทั้ง 2 อย่าง คือ ความต้องการที่เป็นจริง (Housing need) ซึ่งเป็นความต้องการที่ขาดไม่ได้และความต้องการฉาบฉวย (Housing want) ซึ่งเป็นความต้องการที่แม้จะไม่ได้มาซึ่งที่อยู่อาศัยใหม่ก็สามารถอยู่อย่างเหมาะสมตามอัฏภาพได้²⁰

5. การเข้ามาให้ความช่วยเหลือของรัฐบาล วิธีการนี้ได้เกิดขึ้นหลายทางด้วยกัน ในสังคมประชาธิปไตยสมัยใหม่ เป็นการเข้าถึงประชาชนโดยการปกครองอย่างมีประสิทธิภาพ มีการวางแผนและการแก้ปัญหา ไม่เพียงแต่จะเอาใจใส่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่เป็นการดูแลปกครองส่วนรวม เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อสังคม การเคหะแห่งชาติ เป็นหน่วยงานได้รับมอบหมายให้ทำการแก้ปัญหาเรื่องการขาดแคลนที่อยู่อาศัย เท่าที่ผ่านมาการเคหะแห่งชาติได้จัดที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง แต่ก็ไม่สามารถสนองตอบได้อย่างเต็มที่ ทำให้ความต้องการที่อยู่อาศัยเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ความต้องการในแต่ละปีสำหรับกรุงเทพฯ 20,000 หน่วย แต่ ก.ค.ช. สามารถที่สนองตอบได้เพียง 5,500 หน่วยต่อปี ความต้องการมีมากขึ้น ๆ อย่างไม่มีที่สิ้นสุด ดังตารางประมาณการขาดแคลนที่อยู่อาศัย (ตารางที่ 3)

ปัญหาที่การเคหะประสออยู่ก็คือการลงทุนที่อยู่อาศัยในราคาที่สูงต้องสิ้นเปลืองงบประมาณ แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างจริงจัง คือ ผู้มีรายได้น้อย เมื่อได้ที่อยู่อาศัยแล้วก็ทำการขาย และกลับไปอยู่สลัมตามเคย เมื่อเราลองมาเปรียบเทียบจากราคาอาคารประเภทแฟลตซึ่งมีราคาต่ำสุด 100,000 บาท ต่อหน่วย ก.ค.ช. ต้องเสียดอกเบี้ยปีละ 12,000 บาท ค่าดูแลรักษา 250 บาทต่อเดือน ก.ค.ช. ต้องเสียค่าใช้จ่าย 1,250 บาทต่อเดือน ขณะที่ได้ค่าใช้จ่ายเพียง 300 บาทต่อเดือน ซึ่ง ก.ค.ช. ต้องสิ้นเปลืองเงินร่อยกว่าล้านต่อไป นอกจากนี้ ก.ค.ช. ยังไม่มีการวางแผนในเรื่องของตำแหน่งที่ตั้งของที่อยู่อาศัย สอดคล้องกับผังเมืองอย่างแท้จริง จึงก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เป็นอันมาก

²⁰มานพ พงศทัต, "เอกสารประกอบการสัมมนา แนวโน้มการพัฒนาที่อยู่อาศัย ปี 2524", กรุงเทพฯ: 2523 , หน้า 14.

ตารางที่ 3 ประมาณการขาดแคลนที่อยู่อาศัย

ปี	ความต้องการ	อุปทาน	ความขาดแคลน	ความขาดแคลนกระจายตามกลุ่มรายได้			
				17-5% ก.	28.0% ข.	25.5% ค.	29.0% ง.
2521	900,065	725,918	174,147	30,476	48,761	44,407	50,503
2522	924,482	774,081	150,401	26,320	42,112	38,352	43,617
2523	954,880	798,709	156,171	27,330	43,728	39,824	45,289
2524	986,472	833,945	152,527	26,692	42,708	38,894	44,233
2525	1,019,081	869,182	149,899	26,232	41,972	38,124	43,471
2526	1,052,740	904,418	148,322	25,956	41,530	37,822	43,014
2527	1,087,483	939,654	147,829	25,870	41,392	37,696	42,871
2528	1,123,344	974,890	148,454	25,979	41,567	37,856	43,052
2529	1,160,363	1,010,127	150,236	26,291	42,066	38,	43,569
2530	1,198,577	1,045,363	252,214	26,812	42,900	39,070	44,432

ตารางที่ 4 อัตราการเพิ่มที่อยู่อาศัยใน กทม. และสัดส่วนการตลาดของการเคหะแห่งชาติ

ปี	จำนวนหน่วย	ส่วนเพิ่ม	% เพิ่ม	รวม	สร้างโดยการเคหะ			สัดส่วนการตลาด (%)	
					โครงการประชาชน	โครงการตำรวจ	รวม	โครงการประชาชน	โครงการตำรวจ
2516	561,484	-	-	-	-	-	-	-	-
2517	589,259	27,775	4.95	-	-	-	-	-	-
2518	616,043	26,784	4.54	-	-	-	-	-	-
2519	646,013	29,970	4.86	724	724	-	2.41	2.41	-

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5 อัตราการเพิ่มที่อยู่อาศัยใน กทม. และสัดส่วนการตลาดของการเคหะแห่งชาติ

ปี	จำนวนหน่วย	ส่วนเพิ่ม	% เพิ่ม	รวม	สร้างโดยการเคหะ			สัดส่วนการตลาด (%)	
					โครงการประชาชน	โครงการตำรวจ	รวม	โครงการประชาชน	โครงการตำรวจ
2520	691,550	45,537	7.05	3,427	3,306	118	7.52	3.26	0.26
2521	725,918	34,368	4.97	9,802	8,018	1,784	28.52	23.33	5.19
2522	774,081	48,163	6.63	8,212	5,005	3,207	17.05	10.39	6.66



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 6 สมรรถภาพการจัดสร้างที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ

ปี	รวม	ประเภทรายได้				ร้านค้า
		ก.	ข.	ค.	ง.	
2519	724	120	-	-	592	12
2520	3,306	2,092	308	120	624	162
2521	8,018	3,886	3,126	964	-	42
2522	5,005	1,611	1,261	1,274	785	74
รวม	17,053	7,709	4,695	2,358	2,001	290
%	100	45.21	27.53	13.83	11.33	1.70

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

6. การใช้ที่ดินอย่างขาดประสิทธิภาพ กรุงเทพฯ มีการใช้ที่ดินอย่างตามยถากรรม เนื่องจากยังไม่มีกฎข้อบังคับที่แน่ชัดในการใช้ที่ดิน นอกจากนี้แล้วยังได้กำหนดการใช้ที่ดินเพียงเขตเทศบาล นอกเขตเทศบาลไม่มีการควบคุมจึงทำให้กรุงเทพฯ ขยายตัวออกไปอย่างไม่มีแผนการไปทุกทิศทุกทาง ไม่ได้มีการบังคับและต้องข้อกำหนดแหล่งชุมชนต่าง ๆ ที่แน่นอน อาทิ เช่น แหล่งอุตสาหกรรม แหล่งที่อยู่อาศัย เป็นต้น แม้แต่ภายในเมืองก็มีการใช้อย่างไม่ได้ใคร่ครวญ อาคารที่เกิดขึ้นได้ก่อปัญหาการจราจรต่าง ๆ นำมาใช้โดยไม่คุ้มค่ากับสาธารณูปการ สาธารณูปโภคที่เป็นอยู่ นอกจากนี้ยังได้มีการขยายตัวออกสู่ชานเมืองโดยปราศจากแนวทางที่แน่ชัดซึ่งจะต้องทำการสาธารณูปการให้บริการถึง แต่ก็ได้เพียงไฟฟ้าเท่านั้น จำต้องใช้น้ำบาดาล ซึ่งก่อปัญหาแผ่นดินทรุดอีก ทำให้เมื่อคิดส่วนรวมแล้วค่าใช้จ่ายต่อหน่วยมีราคาแพงมาก ซึ่งไม่คุ้มค่ากับผลที่ได้รับ

ปัญหาที่ตั้งของที่อยู่อาศัย

ดังได้กล่าวมาแล้วว่ากรุงเทพฯ ได้มีการใช้ที่ดินเป็นไปในลักษณะแรวราวามากกว่าแนวตั้ง มีการใช้ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยอยู่ในระหว่างร้อยละ 60 ถึง 80 ของพื้นที่ทั้งหมด ที่ดินขนาดใหญ่แบบกรุงเทพฯ ยังมีกิจการนานาชนิดมากการใช้ที่ดินก็ยังมีหลายประเภทปะปนกัน ประเภทที่ใช้มากที่สุดคือที่ดินอยู่อาศัย ส่วนในเมืองที่มีความหนาแน่นสูงหรือเมืองที่มีเนื้อที่เล็กจะมีการใช้ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยต่ำ ที่อยู่อาศัยได้กระจายไปในลักษณะต่อเนื่องโดยปราศจากการพึ่งพาตัวเอง ยังคงต้องพึ่งพาจุดศูนย์กลางเมือง ก่อให้เกิดปัญหาการเดินทาง การอยู่อาศัย เช่นนี้ เท่ากับแยกออกต่างหากจากที่ทำการและสาธารณูปการจำต้องมีการเดินทางระหว่างพื้นที่ทั้ง 2 แห่ง ซึ่งเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเมื่อไม่มีการควบคุมหรือแก้ปัญหาแล้วจะก่อปัญหาอื่น ๆ ตามมาเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะปัญหาการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ด้วยเหตุนี้จึงได้มีแนวความคิดในเรื่องการจัดตั้งชุมชนเฉพาะตัว คือมีแหล่งงานและแหล่งสาธารณูปการของตัวเองอยู่ร่วมกับที่อยู่อาศัย อาทิ เช่น สถานพยาบาล การค้าขาย โรงเรียน สวนสาธารณะ การกำจัดสิ่งปฏิกูล เป็นต้น เพื่อให้คนในชุมชนอยู่ใกล้ที่ทำงานเสียตัวเองได้ แนวความคิดนี้ได้มีการปฏิบัติกันอย่างจริงจังทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาล เป็นไปในรูปแบบที่ให้ชื่อว่า เมืองใหม่

การเจริญเติบโตของเมืองในการสร้างเมืองใหม่ รัฐบาลควรจะมีนโยบายและการวางแผนในเรื่องของการเจริญเติบโตของเมือง พื้นฐานที่สำคัญ ได้แก่

1. โอกาสในการหางานทำ การกระจายตัว และรูปแบบของงาน ให้มีอยู่ในชุมชนนั้น
2. การเข้ามาลงทุนของภาครัฐบาลและเอกชน และการขยายตัวของผู้ลงทุนให้มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน
3. ความหนาแน่นของเส้นทางคมนาคม และรูปแบบของการขนส่งควรมีความเพียงพอและเหมาะสม
4. การกระจายตัวทาง เศรษฐกิจ สังคม และกิจกรรมทางวัฒนธรรมและการทำสิ่งเหล่านี้เพิ่มขึ้นในชุมชน

การสร้างเมืองใหม่ ยังสามารถช่วยแก้ปัญหาความแออัดในศูนย์กลางของเมืองซึ่งเกิดขึ้นจากการขยายตัวของเมืองที่มีขนาดใหญ่ ตลอดจนเป็นโครงสร้างใหม่ ๆ เกิดขึ้นยังสามารถจัดการเรื่องที่อยู่อาศัย และการพัฒนาที่อยู่อาศัย มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจชั้นใหม่ และช่วยบรรเทาปัญหาการจราจรของกรุงเทพฯ การใช้ที่ดินผิประเภท ผิดจุดประสงค์ ด้วยเหตุนี้โครงการสร้างเมืองใหม่ เป็นลักษณะเมืองบริวารรอบกรุงเทพฯ และการจัดตั้งชุมชนใหม่ขนาดใหญ่ ขานเมืองของการเคหะแห่งชาติจึงได้เกิดขึ้นหลายแห่ง นอกจากนี้รัฐบาลยังเร่งรัดให้การเคหะแห่งชาติแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้ลุล่วงไปโดยเร็ว โดยให้มีการจัดสร้างที่อยู่อาศัยในปีงบประมาณ 2520 สำหรับส่วนกลาง 25,000 หน่วย และในส่วนภูมิภาค 2,000 หน่วย

ในปัจจุบันโครงการเมืองใหม่และชุมชนใหม่ของการเคหะแห่งชาติมี 9 โครงการ ได้แก่

1. โครงการเมืองใหม่รังสิต 13,330 หน่วย เนื้อที่ 3,435 ไร่
2. โครงการเมืองใหม่บางพลี - บางบ่อ 15,000 - 17,000 หน่วย เนื้อที่ 4,469 ไร่
3. โครงการเมืองใหม่หัวหมาก 10,000 หน่วย เนื้อที่ 2,202 ไร่
4. โครงการเมืองใหม่พุทธมณฑล
5. โครงการเมืองใหม่ทุ่งสองห้อง 3,000 หน่วย เนื้อที่ 268.84 ไร่
6. โครงการเคหะชุมชนดลิ่งชัน
7. โครงการเคหะชุมชนพระประแดง
8. โครงการเคหะชุมชนลาดพร้าว
9. โครงการเคหะชุมชนสมุทรปราการ

สำหรับโครงการเอกชนนั้นมีทั้งสิ้น โครงการ (ดูภาคผนวก ค)

สำหรับเมืองใหม่ของการเคหะแห่งชาติ ได้จัดให้มีแหล่งงานให้ประชาชนที่อาศัยในเมืองนี้มีงานทำประมาณร้อยละ 50 ได้แก่ บริเวณย่านอุตสาหกรรม บริเวณศูนย์กลางธุรกิจ การค้า บริเวณโรงพยาบาล และสถานศึกษา นอกจากนี้ยังมีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจและสิ่งอำนวยความสะดวก

นอกจากทางภาครัฐบาลที่คิดสร้างเมืองใหม่แล้วทางภาคเอกชนก็มีอาทิ เช่น บริษัท นวนคร จำกัด (การเคหะแห่งชาติถือหุ้นอยู่ 10 ล้านบาท) ซึ่งในขณะนี้มีประชากรเข้าอยู่ประมาณ 100,000 คน และเมืองใหม่บริเวณกิโลเมตร 8 บางนาตราด แต่อย่างไรก็ตามการสร้างเมืองใหม่ที่ปฏิบัติกันมานั้นก็ยังมีได้ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากประการสำคัญก็คือ ไม่ได้สร้างแหล่งงานอย่างแท้จริง คนจำนวนมากก็ยังเดินทางไปทำงานในตัวเมืองทำให้อัตราการกลับเข้ามาอยู่ในเมืองอีก นอกจากนี้ระยะห่างของเมืองใหม่บางแห่งก็ยังไม่ไกลเมืองแม่ไปตามลำน้ำฝั่งเมือง กำหนดระยะไว้ระหว่าง 30-80 กิโลเมตร ซึ่งแสดงว่าทั้งภาครัฐบาลต่อรัฐบาลเองและภาครัฐบาลต่อเอกชนไม่มีการประสานงานกันอย่างจริงจัง ในเรื่องของที่ตั้งที่อยู่อาศัย หรือชุมชนเมืองใหม่ ทำให้มีการแก้ปัญหากันในแนวที่ไม่ถูกต้องก่อให้เกิดปัญหาในอนาคตเพิ่มขึ้นไปอีก

นโยบายของรัฐที่มีผลต่อที่ตั้ง

นโยบายเป็นโครงสร้างที่สำคัญของการวางแผนทั่วไปหรือหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานที่ได้เลือกไว้แล้วจากหลาย ๆ เหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องและที่เป็นจริง ซึ่งจะ เป็นแนวทางที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทั้งในปัจจุบันและอนาคต เพื่อที่จะให้การวางแผนบรรลุสำเร็จจึงจำต้องนำเอาผลกระทบที่เกิดขึ้นในอดีตมาพิจารณาตรวจสอบปรับปรุงแก้ไข เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนนโยบาย ประเทศที่กำลังพัฒนามักจะมีอิทธิพลของ เศรษฐกิจอยู่ เหนือนโยบายในการพัฒนา เมือง

นโยบายของรัฐที่มีผลต่อที่ตั้งของที่อยู่อาศัย มีดังนี้

1. นโยบายการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศ

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลได้มีการพัฒนา 2 ระดับ คือ ระดับภาคนครหลวง และระดับชาติ โดยกำหนดบริเวณเมืองที่จะพัฒนาให้เป็นแหล่งรับประชากรที่

เพิ่มขึ้น ให้เป็นแหล่งที่เหมาะสมในการลงทุนพัฒนาอุตสาหกรรมที่สามารถดึงดูดความสนใจให้
 ผู้ลงทุนได้รับสาธารณูปโภค สาธารณูปการพร้อม เช่น ถนนหนทาง ปรับปรุงก่อสร้างให้มีศูนย์
 ราชการ แนวทางที่จะพัฒนาชุมชนใหม่ที่เห็นว่าเป็นประโยชน์โดยตรง ก็คือ การพัฒนาเศรษฐกิจ
 ด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรม รัฐบาลได้มีการส่งเสริมอุตสาหกรรมด้วยการลดหย่อนภาษีต่าง ๆ จัด
 นิคมอุตสาหกรรม แต่อย่างไรก็ตามผลของการพัฒนานี้ทำให้เกิดอุตสาหกรรมมากขึ้น ในขณะที่
 เดียวกัน เกษตรกรรมก็จะลดน้อยลง มีการใช้เครื่องมือ เครื่องจักรมาทดแทนแรงงาน
 เกษตรกรรม กลไกจะหันมาทำงานทางอุตสาหกรรมมากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาของการอพยพเข้า
 สู่มือง ซึ่งทั้งนี้จำเป็นต้องป้องกันด้วยการแยกแหล่งอุตสาหกรรมออก เป็น เมืองใหม่ซึ่ง เป็นแนวโน้ม
 ของที่อยู่อาศัยและปัญหาของที่ตั้งตามมา

2. นโยบายการจัดนิคมอุตสาหกรรม

ดังได้กล่าวมาในข้อ 1. แล้วว่ารัฐบาลพยายามที่ส่งเสริมอุตสาหกรรมจึงได้มีการ
 การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้น ซึ่งเป็นบริเวณที่มีการปรับปรุง มีการเตรียมสาธารณูปโภค
 สาธารณูปการ อาทิเช่น การระบายน้ำ ถนน ประปา ไฟฟ้า และสิ่งอำนวยความสะดวก
 ต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่กิจกรรมอุตสาหกรรม เป็นการดึงดูดประชากรให้เข้ามาทำงาน
 และมีที่อยู่อาศัย ลักษณะที่เป็นไปได้จัดให้เป็นนิคมอุตสาหกรรมที่สมบูรณ์ ประกอบด้วยที่ประกอบ
 กิจการอุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย การค้าธุรกิจ โรงเรียนศูนย์วัฒนธรรม และสถานที่พักผ่อน
 หย่อนใจ

3. นโยบายการจัดตั้งเมืองใหม่

เมืองใหม่มิได้หมายถึงการจัดตั้งในบริเวณใหม่ เมืองใหม่ส่วนใหญ่มักจะตั้งขึ้นใน
 บริเวณหรือเมืองที่เป็นชุมชนเดิมอยู่แล้ว โดยเสริมสร้างในเรื่องของสาธารณูปโภค สาธารณูป-
 การ อาทิเช่น ถนน ประปา ไฟฟ้า สิ่งอำนวยความสะดวกตลอดจนมีกิจการอุตสาหกรรมด้วย
 เพื่อสร้างแหล่งงาน โดยมีการชักจูงให้กิจการอุตสาหกรรมมาตั้งในเมืองใหม่ เป็นในรูปของ
 การให้กู้ยืม หรืออาจจะมีการยกเว้นภาษีบางประเภท เป็นต้น เป็นวิธีการลงทุนน้อย เพราะ
 อาศัยเมืองเก่ามาก่อนโดยตัวมันเองจะต้องสมบูรณ์คือมี แหล่งงาน อาทิเช่น ธุรกิจการค้า
 โรงเรียน โรงพยาบาล สถานที่พักผ่อน อุตสาหกรรมและที่อยู่อาศัย เป็นต้น และจะต้องอยู่
 ห่างไกลจากเมืองแม่ เพื่อไม่ให้มีการเดินทางเข้าทำงานในเมืองแม่ได้

4. นโยบายการพัฒนาเมืองในบริเวณใกล้เคียง

หนทางที่จะแก้ปัญหาอีกวิธีหนึ่งก็คือจัดให้ประชาชนเข้าไปทำงานในเมืองบริเวณใกล้เคียงนครหลวง อาทิเช่น ชลบุรี สมุทรสาคร และนครปฐม จัดให้มีสาธารณูปโภค โดย

จังหวัดชลบุรี ให้มีแหล่งนิคมอุตสาหกรรม บริเวณชายทะเลสัมพันธ์กับโครงการก่อสร้างเรือน้ำลึกที่แหลมฉบัง โดยประสานสัมพันธ์กับการจัดสร้างท่าเรือขนส่งสินค้า

จังหวัดสมุทรสาคร ให้มีนิคมอุตสาหกรรม เป็นที่ก่อสร้างที่พักอาศัย พร้อมทั้งกิจการสาธารณูปโภค สวน ถนน โรงเรียน โดยมีอุตสาหกรรมที่ต้องพึ่งแรงงานกรรมกรเป็นหลักและไม่มีน้ำทิ้งที่จะทำให้เกิดผลเสียหายสภาพแวดล้อม

จังหวัดนครปฐม เป็นนิคมอุตสาหกรรม และประเภทอุตสาหกรรม เช่นเดียวกับจังหวัดสมุทรสาคร

5. นโยบายพัฒนาเมืองหลักระดับชาติ

รัฐบาลไม่จำเป็นต้องลงทุนอย่างมหาศาลเพื่อสร้างเมืองหลัก มีแต่เพียงสนับสนุนและกระจายกิจการของรัฐบาลหรือกิจการบางส่วนที่เกี่ยวกับนครหลวงไปสู่เมืองหลักโดยเฉพาะอย่างยิ่งส่งเสริมอุตสาหกรรม ให้มีการลดหย่อนภาษี ตลอดจนมีการกระจายสาธารณูปโภค สาธารณูปโภคที่จำเป็น ทั้งทางด้านนโยบายและปฏิบัติ เมืองที่จะพัฒนาในอนาคตได้แก่ เชียงใหม่ สงขลา ขอนแก่น อุบลราชธานี เมืองเหล่านี้มีระบบสาธารณูปโภคที่ใช้การได้อยู่แล้ว เพียงส่งเสริมให้ดีขึ้น จะเป็นการแผ่ความเจริญไปสู่ท้องถิ่น

6. นโยบายการวางผังภาค

เมื่อมีการพัฒนาทั้งเมืองหลักและเมืองใกล้เคียงแล้ว จำต้องมีความสัมพันธ์กันในสิ่งเหล่านี้ เพื่อป้องกันอิทธิพลต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงให้ไม่เป็นไปตามเป้าหมายโดยการจัดทำผังภาค ซึ่งเป็นการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมโดยตรง ทรัพยากร การเกษตร การศึกษา การคมนาคม โดยเชื่อมโยงสิ่งเหล่านี้ให้สัมพันธ์กัน

การวิเคราะห์ที่ตั้งที่เป็นอยู่และเป็นไป

การอยู่อาศัย จากการสำรวจผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้าน 5 แห่ง ตามเขตชั้นกลางของกรุงเทพฯ ปรากฏว่า ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่เป็นเจ้าของเอง มีอายุอยู่ในระหว่าง 30 ถึง 40 ปี

แสดงว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ได้คาดการณ์ไว้ว่าเมื่อจบการศึกษาแล้วภายใน 5 ปี สามารถที่จะหาบ้านที่อยู่อาศัยได้ โดยทั่วไปจะมีระดับการศึกษาชั้นปริญญาทั้งสิ้น โดยที่ทั้งสามและภรรยาช่วยกันออกทำงานหารายได้ จำนวนผู้พักอาศัยโดยเฉลี่ยประมาณ 5 คน ระยะเวลาเข้าอยู่ประมาณ 2-3 ปี ผู้อยู่อาศัยเหล่านี้ส่วนใหญ่เดิมอยู่ในกรุงเทพฯ เมื่อได้รับการศึกษาจากกรุงเทพฯ ก็ทำมาหากินที่นี่ โดยส่วนใหญ่จะมีสาเหตุการเลือกอยู่เนื่องจาก การคมนาคมสะดวก การใช้สาธารณูปการส่วนใหญ่จะใช้ให้ใกล้ที่สุดมีรัศมีประมาณไม่เกิน 2 กิโลเมตร อาทิเช่น โรงพยาบาล โรงเรียนสำหรับสาธารณูปโภค มีปัญหาทุก ทั้งน้ำใช้และไฟฟ้า ต้องใช้ค่าใช้จ่ายสูง ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่จะมีรถยนต์ส่วนตัว ต้องใช้ในการเดินทางทุกวันและยังมีความต้องการทั้งทางด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการเพิ่มขึ้น จากข้อมูลดังกล่าวแสดงว่า

1. ปริมาณของผู้มีรายได้ปานกลางมีแนวโน้มสูงขึ้นนั้นก็หมายความว่าความต้องการที่อยู่อาศัยสูงขึ้นด้วย
2. ความต้องการแหล่งสาธารณูปการที่ใกล้ เคียงยังคงมีความจำเป็นอยู่มาก ซึ่งควรอยู่ในรัศมีประมาณไม่เกิน 2 กิโลเมตร
3. ผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่ เข้าทำงานในใจกลางกรุงเทพฯ ทั้งสิ้นซึ่งก่อให้เกิดปัญหาของการเดินทาง นั่นคือการคมนาคมจะต้องสะดวก
4. ในการเลือกที่อยู่อาศัยคือ การคมนาคมสะดวกและราคาถูก
5. มีความต้องการลดค่าใช้จ่ายในเรื่องการเดินทางจากความต้องการให้มีระบบขนส่งมวลชน
6. มีความพึงพอใจในถิ่นที่อยู่

สาเหตุของทิศทางการขยายตัวที่เป็นอยู่

จากการเปลี่ยนแปลงและปัญหาที่เป็นอยู่พอจะสรุปสาเหตุของการขยายตัวของที่อยู่อาศัยที่มุ่งสู่ทิศเหนือและทิศตะวันออก ดังนี้

1. แหล่งงานอยู่ทางฝั่งทิศตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา จะเห็นได้ว่าเฉพาะในใจกลางกรุงเทพฯ มีผู้ที่ทำงานราชการอยู่ถึง ประมาณ 70,000 คน การเดินทางข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นอุปสรรคมาก ทางทิศเหนือและทิศตะวันออกมีการกระจายของแหล่งอุตสาหกรรมจำนวนมาก ประชาชนโดยทั่วไปพยายามที่จะพักอาศัยให้ใกล้แหล่งทำงาน เป็นสำคัญ เมื่อแหล่งงานไปถึงที่ใดที่อยู่อาศัยก็ย่อมมีขึ้นที่นั่น

2. การขยายตัวได้ไปตามเส้นทางคมนาคม ได้มีการขยายถนนออกไปสู่ทางทิศเหนือ และทิศตะวันออก เป็นจำนวนมากทำให้มีการก่อสร้างตึกแถวตามริมถนนสายสำคัญเหล่านี้มากมาย บริเวณที่พักอาศัยจะเชื่อมต่อกับถนนสายสำคัญเหล่านี้ เมื่อมีการคมนาคมสะดวก ที่อยู่อาศัยก็จะเกิดขึ้นตามมา สามารถติดต่อกับทางเหนือ ทางตะวันออกและทางใต้ได้โดยง่าย นอกจากนี้ฝั่งกรุงเทพฯ ยังมีสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่สะดวกกว่า

3. การขยายตัวไปตามที่ดินที่มีราคาต่ำ การขยายตัวของธนบุรี เป็นไปช้ากว่า กรุงเทพฯ เนื่องจากที่ดินทางฝั่งธนบุรีมีราคาแพง เพราะใช้ทำประโยชน์ในการทำสวนผลไม้ มีคลองเป็นจำนวนมากซึ่งไม่เหมาะสมที่จะพัฒนา แต่สำหรับกรุงเทพฯ เป็นที่ลุ่มตองนา ที่ดินมีราคาถูก สามารถหาซื้อได้ในขนาดที่เป็นแปลงใหญ่ซึ่งสะดวกต่อการพัฒนาสำหรับ เอกชนที่จะทำการจัดสรร

เขตอิทธิพล เขตอิทธิพลของกรุงเทพฯ อาจแบ่งลักษณะการพิจารณาได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1. เขตอิทธิพลทางของกรุงเทพฯ ที่มีต่อจังหวัดใกล้เคียง
2. เขตอิทธิพลทางในกรุงเทพฯ เอง

1. เขตอิทธิพลของกรุงเทพฯ ที่มีต่อจังหวัดใกล้เคียงในด้านของความสัมพันธ์ในโครงการต่าง ๆ อาทิเช่น แหล่งอุตสาหกรรม และเส้นทางคมนาคม สิ่งเหล่านี้ มีผลทำให้สามารถทำการพิจารณาการขยายตัวได้มากขึ้น

2. เขตอิทธิพลภายในกรุงเทพฯ เอง หรืออาจจะกล่าวได้ว่าเป็นอิทธิพลของศูนย์กลางธุรกิจที่มีผลต่อความหนาแน่นในเขตต่าง ๆ รอบ ๆ ศูนย์นี้ จากแผนภาพที่แสดงต่อไปนี้ จะเห็นได้ว่าความหนาแน่นได้รวมตัวอยู่ในบริเวณศูนย์และกระจายตัวออกไปตามเขตการปกครองทางฝั่งขวาของแม่น้ำเจ้าพระยาจะมีการกระจายตัวมากกว่าทางฝั่งซ้าย แต่ถ้าเทียบความหนาแน่นแล้วมีแนวโน้มว่าทางฝั่งซ้ายจะมีอัตราที่เพิ่มขึ้น



- พื้นที่กรุงเทพมหานคร
- ท - เขตพระนคร
 - ป - เขตป้อมปราบ
 - ส - เขตสัมพันธวงศ์
 - นค - เขตบางกอกใหญ่
 - ค - เขตธนบุรี
 - ค - เขตคลองสาน

ภาพที่ ๘ เขตอิทธิพลในกรุงเทพมหานคร

-  เขตระดับหนึ่ง
-  เขตระดับสอง
-  เขตระดับสาม

ย่านศูนย์กลางธุรกิจ และพื้นที่เขตอิทธิพลในกรุงเทพฯ พิจารณาจากความหนาแน่น

ของประชากรในเขต

ระดับหนึ่ง	1.	บ่อมปราม	104,208	คน/กม ²
	2.	สัมพันธวงศ์	56,708	"
	3.	ดุสิต	34,505	"
	4.	ธนบุรี	27,328	"
	5.	ปทุมวัน	27,173	"
	6.	พญาไท	23,945	"
ระดับสอง	7.	คลองสาน	23,814	"
	8.	พระนคร	23,160	"
	9.	บางรัก	19,310	"
	10.	บางกอกใหญ่	15,100	"
	11.	บางกอกน้อย	15,074	"
	12.	ห้วยขวาง	9,864	"
	13.	ยานนาวา	9,726	"
	14.	พระโขนง	3,103	"
ระดับสาม	15.	ภาษีเจริญ	2,788	"
	16.	ราษฎร์บูรณะ	2,050	"

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ความเป็นมาและปัญหาของการคมนาคมในเขตกรุงเทพมหานคร

ในสมัยอยุธยา คนอยุธยารู้จักกรุงเทพฯ ในฐานะที่เป็นเมืองที่มีปลาชุมชุม เนื่องจากเป็นบริเวณที่เป็นปากน้ำของแม่น้ำเจ้าพระยาลงสู่อ่าวไทย ในสมัยนั้นการคมนาคมที่รู้จักกันก็คือการใช้เรือแจวเท่านั้น การเดินทางจากอยุธยาถึงกรุงเทพฯ ใช้เวลาอย่างน้อย 4 วัน

- มาในสมัยพระเจ้าชัยวรมัน (ปี 2077 - 2089) พระองค์ได้มีกระแสรับสั่งให้ขุดคลองที่สามารถย่นระยะทางจากอยุธยาถึงกรุงเทพฯ โดยขุดคลองบางกอกน้อยขึ้นทำให้เกิดชุมชนในเขตบริเวณริมคลองนี้ขึ้นและ เป็นสายคมนาคมหลักในที่สุด
- ในปี 2314 พระเจ้าตากสิน ได้ทรงย้ายเมืองหลวงจากอยุธยามาธนบุรีและหลังจากนั้นมา 14 ปี พระพุทธยอดฟ้าฯ รัชกาลที่ 1 ก็ได้ทรงย้ายเมืองหลวงมายังฝั่งกรุงเทพฯ
- จนกระทั่งรัชกาลที่ 3 ก็ยังคงใช้ทางน้ำเป็นทางคมนาคมหลักอยู่เช่นเดิม ในสมัยนั้นถนนมีอยู่บ้างแต่ก็สร้างขึ้นเพื่อโอกาสพิเศษ เช่น เสด็จพระราชดำเนินหรือเพื่องานฉลองพระชนมพรรษาเป็นต้น ซึ่งทำง่าย ๆ ด้วยการถมดินและลงทรายที่ผิว
- การคมนาคมโดยทางบกครั้งแรกสร้างขึ้นโดยรัชกาลที่ 4 ในปี 2400 ซึ่งเรียกว่า ถนนตรง (ปัจจุบัน เปลี่ยนเป็นชื่อถนนพระราม 4 ถนนนี้สร้างขึ้นเพื่อเชื่อมต่อทางท่าเรือจากปากน้ำเข้าสู่เมืองและสร้างเป็นทางดิน
- ถนนที่สองคือ ถนนเจริญกรุง ซึ่งเป็นถนนที่ใช้สัญจรแห่งแรก สร้างขึ้นจากคำแนะนำของชาวต่างชาติที่ต้องการขี่ม้าและใช้รถยนต์ในกรุง ในสมัยนี้ถนนหลักก็มีถนนเจริญกรุง บำรุงเมือง และเฟื่องนคร และต่อมาก็มีอาคารพาณิชย์สร้างขึ้นเต็ม 2 ข้างทางเป็นลักษณะสโตร์ลิงคโพร่ จากนั้นถนนก็เริ่มเป็นที่นิยมเรื่อยมา
- ถนนอื่น ๆ ก็ได้สร้างขึ้นตามมา เช่น ถนนเยาวราช
- มาในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็ทรงได้พยายามที่จะสร้างถนนที่เป็นอนุสรณ์ของเมืองขึ้น จึงได้มีการสร้างถนนราชดำเนินขึ้น ถนนนี้ใช้เชื่อมระหว่างพระราชวังดุสิตกับวังหน้าหรือบริเวณติดกับวัดพระแก้ว และได้มีการออกแบบเพื่อไว้สำหรับการคมนาคมในอนาคตด้วย โดยสร้างให้กว้างถึง 128 เมตร และยาว 4,000 เมตร มี 8 ช่องทางเดินรถ และได้เป็นถนนที่ใหญ่ที่สุดในสมัยนั้น

- สมัยปลายรัชกาลที่ 7 ได้มีการสร้างเส้นทางคมนาคมเชื่อมระหว่างกรุงเทพฯ และ อยุธยา จึงได้มีการค้าทางรถไฟและสะพานพระพุทธยอดฟ้าขึ้น
- หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง ถนนต่าง ๆ ได้สร้างมากขึ้นทั้งในเมืองและออกสู่นอกเมือง ในสมัยหลวงพิบูลย์สงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้พยายามที่จะสร้าง กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลาง เป็นเมืองหลวงหลัก จึงมุ่งที่จะปรับปรุงกรุงเทพฯ แห่งเดียว จึงทำให้คนต่างจังหวัดได้อพยพเข้ามาหางานในกรุงเทพฯ มากขึ้น
- เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการปฏิวัติและเป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้เลิกล้มความคิดนี้ และได้กระจายความเจริญสู่ชนบท โดยพยายามพัฒนาเมืองขอนแก่น เชียงใหม่ และ สงขลา เป็นศูนย์กลางทางภาคอีสาน ภาคเหนือ และภาคใต้ตามลำดับ ถนนต่าง ๆ จึงได้มีการสร้างกันขึ้นมามาก นอกจากนี้ยังมีการสร้างถนนเพื่อเชื่อมระหว่าง จังหวัดขึ้น โดยสร้างถนนมิตรภาพ เพื่อเชื่อมกรุงเทพฯ กับขอนแก่น
- ต่อมาในสมัยจอมพลถนอม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ดำเนินนโยบายตาม ได้เริ่มก่อตั้ง คณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น การคมนาคมก็ได้เป็นโครงการหนึ่งใน การพิจารณาของคณะกรรมการชุดนี้ และได้งบประมาณร้อยละ 10-15 ของงบประมาณ การพัฒนาทั้งหมด

ปัญหาการจราจรทางบกในกรุงเทพมหานคร

1. ระบบเชื่อมเมืองต่อเมือง (INTERCITY HIGHWAY SYSTEM)

ถนนในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นแบบเชื่อมเมืองต่อเมือง กล่าวคือ ดัดจากเมืองหนึ่งไปอีกเมืองหนึ่ง ยานพาหนะที่เดินทางไกล ๆ ต้องผ่านเข้าไปในตัวเมืองระหว่างทางเป็นประจำก่อให้เกิดการล่าช้า และคับคั่งจราจรตามเมืองต่าง ๆ เหล่านั้น โดยทั่วไปแล้วการจราจรในเมือง ๆ หนึ่ง ๆ อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ชนิด คือ การจราจรผ่านเมือง (THRU TRAFFIC) กับการจราจรในตัวเมือง (LOCAL TRAFFIC) ผลการสำรวจในสหรัฐอเมริกาพบว่า ระบบถนนที่ผ่ากลางเมืองเป็นสาเหตุที่ทำให้ยวดยานผ่านเมืองเข้าไปเพิ่มพูน ทำให้จราจรในเมืองคับคั่ง ตั้งแต่ 50-70% ของจราจรในเมืองนั้น ๆ

นอกจากนั้นแล้ว โดยที่ไม่มี การควบคุมพอ เพียง จึงมักมีหมู่บ้านชุมชนเกิด อย่างยถากรรมสองข้างถนน และตามทีสี่แยกถนนตัดกัน ยาวเหยียด เป็นแบบชุมชนที่ขยายตัว ไปตามยาว (RIBBON DEVELOPMENT) สร้างปัญหาการคับคั่ง การติดขัดไม่สะดวกเกิดขึ้น ทั่วไป อีกทั้ง เป็น ปัญหาการฝัง เมืองภายหลัง

การแก้ปัญหา ควรพิจารณาวางระบบถนนโดยกำหนด เส้นทางให้ห่างตัว เมือง ออกไป แต่มีทางแยก เข้าสู่เมือง เป็นจุด ๆ ทั้งควรมีกฎหมายควบคุมให้เกิดชุมชนสองข้างทาง

2. ปัญหาทางรถไฟติดกับทางรถยนต์

ทางรถไฟเป็นระบบขนส่งทางบกที่มีความสำคัญยิ่งอย่างหนึ่ง ในสมัยรัชกาลที่ 5 ทางรถไฟเป็นต้นเหตุใหญ่ก่อให้เกิดการคลี่คลายขยายตัว เมืองที่รถไฟผ่าน เกิดการสร้าง เมือง และชุมชนสองข้างทางยาวเหยียดขนานไปกับทางรถไฟ โดยที่ขาดการควบคุมอย่างเพียงพอ ในเวลาต่อมาเมืองและชุมชนเหล่านั้น มักขยายตัวโอบล้อมสถานีและทางรถไฟ หรืออีกนัยหนึ่ง ทางรถไฟแล่นผ่ากลางเมือง ถนนที่เชื่อมทั้งสองฝั่งต้องตัดผ่านทางรถไฟ ทำให้เกิดจุดอันตราย และการคับคั่งการจราจรทั่วไป

3. ปัญหาการระบบถนนในเมือง

นโยบายส่งเสริมความเจริญแต่เฉพาะเมืองเพียงเมืองเดียว เป็นสาเหตุที่ทำให้เมืองเกิดการขยายตัวไปในทุกทิศทาง โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร เป็นแห่งแรกที่ประสบปัญหา การคับคั่งของการจราจร เป็นอย่างมาก เพราะระบบถนนไม่เหมาะสมสำหรับยานยนต์ปัจจุบัน มีซอย เล็กชอยน้อยตัด เข้าสู่ถนนใหญ่มากมาย ปริมาณถนนสำหรับการคมนาคมมีไม่เพียงพอ การใช้ถนน เป็นที่จอดรถยนต์ ขนาดของถนนบางสายไม่ได้มาตรฐาน มีสี่แยกมากเกินไป เป็นต้น

ควรพิจารณาวางระบบถนนแบบวงแหวน อันประกอบด้วยถนนรัศมีและถนนวงแหวน เป็นชั้น ๆ เพื่อแบ่งเบาภาระการจราจร ไม่ให้มุ่งไปที่จุดศูนย์กลางเมืองพร้อมกัน โดยเฉพาะรถ ที่ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องผ่านเข้าไปใน เมือง

4. ปัญหาเกี่ยวกับการขยายตัวของเมือง

การขยายตัวของกรุงเทพฯ เป็นไปแบบไม่มีแบบแผนหรือแนวทางที่ดี บริเวณที่ ขยายตัวประกอบด้วยถนนชอยแบบปลายตันที่มีขนาดคับแคบและไม่มีทางเท้า เป็นทางยาวประมาณ

1-2 ถึง 3 กิโลเมตร เข้าสู่บริเวณใหญ่ ๆ ขอบกตัวอย่างถนนสุขุมวิท และถนนเพชรบุรีตัดใหม่ ซึ่งเป็นทางสายใหญ่เข้าไปสู่ย่านบางกะปิ พระโขนง คลองตัน หัวหมาก เนื่องจากไม่ได้กำหนดแนวทางด้านฝั่ง เมืองไว้ เป็นบันทึกฐาน

เพียงช่วงระยะ 4,300 เมตร จากถนนนาเกลือ-ใต้ ถึงถนนเอกมัย เอกชน ตัดถนนซอยจากสุขุมวิทเข้าไปภายใน ทำให้เกิดบริเวณ 4 แยกขึ้นรวม 24 แห่ง เป็นอุปสรรค ทำให้จราจรติดขัด แม้ทางการจะได้ขยายถนนสุขุมวิทขึ้นจาก 5 เป็น 6 แยกก็ยังไม่พอรับปริมาณ การจราจร นอกจากนั้นถนนในเมืองยังมีน้อยการจราจรจะไม่มีทางเลือกต้องอาศัยถนนที่มีอยู่ การตัดถนนหรือการขยายถนนขึ้นใหม่โดยการถมคลอง เดิม นั้น ไม่อาจสร้างถนนในที่ที่ควรสร้าง ก่อให้เกิดการคับคั่งการจราจรเป็นจุด ๆ ถนนบางสาย คับคั่งมากบางสายไม่ค่อยได้ใช้ แทนที่จะเป็นระบบถนนที่อำนวยความสะดวกโดยทั่วถึงกัน

5. ปัญหาการจดทะเบียนและการชำระภาษี

เนื่องจากหน่วยงานในการจดทะเบียนและชำระภาษีรถยนต์ก่อให้เกิดความไม่สะดวก เนื่องจากมิได้เป็นหน่วยงานเดียวกัน การจดทะเบียนเพื่อขออนุญาตประกอบการและการ ตรวจสอบที่กรมการขนส่งทางบก แต่การเสียภาษีกระทำกันที่กรมตำรวจ หนทางที่ดีในเรื่องนี้ ก็คือการจัดรวมหน่วยงานเพื่อการนี้เป็นหน่วยงานเดียวกัน เพื่อให้เกิดผลดีแก่ทั้งฝ่ายเจ้าของรถ คือได้ความสะดวกรวดเร็ว และแก่ทางเจ้าหน้าที่ในการที่จะสามารถปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ

6. ปัญหาการออกใบอนุญาตขับรถยนต์

เช่นเดียวกับกรณีที่ 6 คือมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องใบอนุญาตขับรถยนต์ คือ ใบอนุญาตที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. การขนส่งซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของกรม การขนส่ง ใบอนุญาตทั้งสองชนิดนี้ก่อให้เกิดการสับสนยุ่งยาก ควรจะมีใบอนุญาตชนิดเดียว หรือให้ใช้ใบอนุญาตแทนกันได้

ปัญหาและอุปสรรข้างต้นอาจแก้โดยกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้เหมาะสม เหมือนกับที่ใช้กัน เป็นสากล คือ การจดทะเบียนและชำระภาษีรถยนต์ทุกประเภท การออกใบอนุญาตขับรถ ตลอดจนการควบคุมและจัดระเบียบการขนส่ง ควรจะอยู่ในหน่วยงาน เดียวกัน คือ กรมการขนส่ง ส่วนกรมตำรวจควรจะมุ่งในงานด้านปราบปรามผู้ละเมิดกฎหมาย เพียงด้านเดียว อันจะเป็นการขจัดปัญหาและข้อขัดข้องต่าง ๆ ให้ลดน้อยลงและหมดไปที่สุดในที่สุด

ระบบทางพิเศษ

ปัญหาการขนส่ง การจราจร เป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดภาวะทางเศรษฐกิจ รัฐบาล ได้เล็งเห็นการณ์ไกล จึงได้จัดตั้งการทางพิเศษขึ้น เพื่อช่วยรับภาระในการแก้ปัญหาการจราจร ซึ่ง นับว่าเป็นการแก้ปัญหาการขาดแคลนพลังงาน เชื้อเพลิง และประหยัดเงินของชาติได้โดยตรงวิธีหนึ่ง

โครงการก่อสร้างทางพิเศษดังกล่าวมี 2 โครงการ คือ

1. โครงการก่อสร้างทางด่วนชั้นที่ 1
2. โครงการก่อสร้างระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนชั้นที่ 1

โครงการก่อสร้างทางด่วนชั้นที่ 1

วัตถุประสงค์ของการก่อสร้างทางด่วน เพื่อช่วยให้การจราจรไปมาของยวดยาน เป็นไป ด้วยความสะดวกและรวดเร็ว โดยเฉพาะรถยนต์ที่จะเข้าและออกจากกรุง เทพมหานครไปต่าง จังหวัด ซึ่งเป็นส่วนที่ทำให้การจราจรติดขัด เพราะต้องวิ่งผ่านเข้าในเมือง โครงการทางด่วนนี้ จะเชื่อมเข้ากับทางหลวงแผ่นดินที่สำคัญ 3 สาย คือ สายวิภาวดีรังสิต สายบางนา-ตราด และ สายธนบุรี-ปากท่อ ยวดยานที่ใช้ทางด่วนสามารถที่จะวิ่งไปภาคต่าง ๆ โดยตรง ไม่ต้องเข้ามา แออัดในเมือง ช่วยย่นระยะเวลาในการเดินทาง และยังช่วยลดปัญหาการจราจรติดขัดในเมือง ได้อีกด้วย โครงการก่อสร้างระบบทางด่วนชั้นที่ 1 มี 3 สาย คือ

1. สายดินแดงท่าเรือ ระยะทางยาวประมาณ 8.9 กม. โดยเริ่มต้นจากถนน วิภาวดีรังสิต ไปถึงบริเวณคลองเตยนิเวศน์ ซึ่งที่บริเวณนี้จะมีทางแยกยกระดับเชื่อมต่อไปบางนา และไปดาวคะนอง

ทางหลวงสายนี้เริ่มลงมือก่อสร้างเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2521 โดยกำหนดแล้ว เสร็จในเดือน เมษายน 2524

2. สายบางนา-ท่าเรือ ระยะทางยาวประมาณ 7.9 กม. เริ่มต้นต่อเชื่อมกับทาง แยกต่างระดับของทางด่วนสายดินแดง-ท่าเรือ ที่ถนนเกษมราษฎร์ บริเวณด้านหลังกรมศุลกากร ถึงบริเวณบางนาซึ่งเป็นทางแยกต่างระดับ เชื่อมถนนสุขุมวิทและถนนบางนา-ตราด ทางด่วนสายนี้ การก่อสร้างแล้ว เสร็จประมาณเดือน เมษายน 2525

3. สายดาวคอง-ท่าเรือ ระยะทางประมาณ 10.3 กม. เริ่มต้นต่อเชื่อมกับทาง
 ด่วนสายดินแดง-ท่าเรือ ที่บริเวณถนนนางสีนจี่ ตัดผ่านถนนสาธุประดิษฐ์ เลียบไปตามแม่น้ำใกล้
 วัดไทร แล้วข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาลอยข้ามถนนราษฎร์บูรณะ ถนนสุขสวัสดิ์ และไปสิ้นสุดที่ถนน
 ธนบุรี-ปากท่อประมาณ กม. ที่ 1

ประโยชน์จากบริการทางด่วน

ผู้ให้บริการทางด่วนสามารถช่วยดยานในอัตราความเร็วที่ปลอดภัยถึง 60-80 กม./ชม.
 โดยไม่ติดสัญญาณไฟจราจรทำให้ย่นระยะเวลาในการเดินทาง ซึ่งเมื่อประมวลประโยชน์ที่จะได้
 รับจากระบบทางด่วนทั้งระบบ มีดังนี้

1. ประหยัดพลังงานน้ำมัน
2. ประหยัดเวลาในการเดินทาง
3. ประหยัดเงินค่าบำรุงรักษายานพาหนะ
4. ลดปริมาณยวดยานบนถนนใน กทม. เนื่องจากรถซึ่งเดินทางจากต่างจังหวัดจะหัน
 มาใช้ทางด่วนโดยไม่จำเป็นต้องวิ่งผ่านในเมือง
5. ลดปริมาณยวดยานบนถนนบริเวณที่ใกล้เคียงทางด่วน เนื่องจากใช้ทางด่วนจะ
 เดินทางได้เร็วกว่า
6. ประหยัดค่าขนส่งสินค้าจากท่าเรือกรุงเทพไปต่างจังหวัด
7. ลดอุบัติเหตุ

โครงการก่อสร้างระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนขั้นที่ 1

ระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน เป็นระบบที่มีวัตถุประสงค์ ต้องการระบายคน อำนวย
 ประโยชน์สำหรับประชาชนที่ไม่มีรถยนต์ส่วนตัว หรือผู้ที่มีรถยนต์ส่วนตัวแต่ไม่ประสงค์จะใช้ เติ
 ทางไปสู่จุดหมายปลายทางได้ ได้อย่างรวดเร็ว และตรงตามเวลาที่กำหนด ซึ่งระบบที่จะนำมา
 ใช้ คือ ระบบรถไฟฟ้า ปกติแล้วระบบรถไฟฟ้าจะเป็นระบบหลัก โดยมีรถเมล์ประจำทาง เป็น
 ตัวบ่อน ระบบรถไฟฟ้าที่การทางพิเศษกำหนดไว้มี 3 สาย คือ

1. สายพระโขนง-หัวลำโพง-สามเสน-บางซื่อ
2. สายวงเวียนใหญ่-สาทร-ลาดพร้าว
3. สายดาวคะนอง-สะพานพุทธา-มักกะสัน

ซึ่งการกำหนดเส้นทางทั้ง 3 นี้ ใช้หลักเกณฑ์ ดังนี้

1. ครอบคลุมความต้องการของผู้โดยสารให้มากที่สุด
2. หลีกเลี่ยงการเวนคืนที่ดิน
3. ค่าก่อสร้างถูกที่สุด
4. รักษาสภาพแวดล้อมและสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์

ประโยชน์ของรถไฟฟ้า

1. ประหยัดน้ำมัน เชื้อเพลิง เมื่อเทียบกับการใช้รถเมล์ หรืออีกแง่หนึ่งคือประหยัดเชื้อเพลิง เนื่องจากในกระบวนการผลิตกระแสไฟฟ้าอาจใช้พลังงานอย่างอื่นแทนน้ำมันได้
2. ไม่ทำให้อากาศเป็นพิษ
3. มีความสะดวกสบายและมีความปลอดภัยในการเดินทาง
4. ลดการติดขัดของจราจรทำให้ประหยัดเวลา

โครงการระบบขนส่งมวลชนชานเมือง

ระบบขนส่งมวลชนชานเมือง หมายถึงการจัดระบบให้บริการขนส่งสาธารณะในเขตชานเมือง เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่ไม่มีรถยนต์ และผู้ไม่ประสงค์จะใช้รถยนต์ส่วนตัว ยานพาหนะที่จะใช้กับระบบขนส่งมวลชนชานเมือง อาจเป็นไปได้ตั้งแต่รถสองแถวขนาดเล็ก รถยนต์สองแถวขนาดกลาง รถประจำทางขนาดมาตรฐาน คืออาจเป็นรถไฟฟ้าขนาดเบาก็ได้ และนำรถชนิดต่าง ๆ เหล่านี้มาจัดเข้าเป็นระบบให้บริการแก่ประชาชนให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

เขตชานเมืองที่อยู่ในความต้องการ

บริเวณชานเมืองที่อยู่ในขอบเขตของโครงการซึ่งการทางพิเศษฯ จะดำเนินการระบบขนส่งมวลชนชานเมือง ได้แก่บริเวณเขตกรุงเทพมหานคร รวมถึงเมืองบริเวณอื่น ๆ เช่น ปทุมธานี นนทบุรี นวนคร สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม ซึ่งโครงการระบบขนส่งมวลชนชานเมืองนี้ได้รับการบรรจุ อยู่ในแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 แล้ว

วัตถุประสงค์ของโครงการ

1. เพื่อปรับปรุงการจราจรของประชาชนส่วนใหญ่ผู้ใช้บริการขนส่งสาธารณะ ให้สามารถเดินเข้าออกระหว่าง เขต เมืองและ เขตชานเมืองได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
2. จัดระบบขนส่งมวลชนที่ประหยัดและมีประสิทธิภาพที่สุด เพื่อให้บริการประชาชนส่วนใหญ่ในเขตนครหลวงและ เมืองบริวาร โดยประสานกับระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในเมือง
- 3 สายแรก
3. เพื่อสภาพการสูญเสียทาง เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากปัญหาการขนส่ง และการจราจรติดขัด

เส้นทางซึ่งผู้เชี่ยวชาญทำการศึกษาและเสนอแนะไว้มี 6 สายคือ

1. บางซื่อ - นนทบุรี - ปากเกร็ด ระยะทางยาว 14 กิโลเมตร
2. บางเขน - ดอนเมือง ระยะทางยาว 18 กิโลเมตร
3. มีนบุรี - หัวหมาก - บางกะปิ - มีนบุรี ระยะทางยาว 21 กิโลเมตร
4. พระโขนง - สำโรง ระยะทางยาว 7 กิโลเมตร
5. วงเวียนใหญ่ - ภาษีเจริญ ระยะทางยาว 8 กิโลเมตร
6. ดาวคะนอง - พระประแดง ระยะทางยาว 5 กิโลเมตร

ขณะนี้การทางพิเศษฯ ได้ขอความร่วมมือไปยังรัฐบาลญี่ปุ่น เพื่อทำการศึกษาคความเหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจและวิศวกรรม รวมทั้งออกแบบร่าง เพื่อวางแผนการเงิน เพื่อดำเนินการก่อสร้างต่อไป

โครงการทางในกรุงเทพ

ผู้เชี่ยวชาญเยอรมันได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับระบบถนนในกรุงเทพฯ และได้ให้คำแนะนำสรุปว่า ระบบถนนที่จะช่วยการจราจรในกรุงเทพมหานครควรมีทั้งระบบตาราง (Grid System) และถนนย่านเมือง ทั้งนี้เพื่อให้การจราจรระบายจากด้านหนึ่งไปยังอีกด้านหนึ่งของตัวเมืองได้โดยมิต้องมาติดขัดในบริเวณกลางเมือง และสามารถให้ทางหลวงนี้เข้าสู่กรุงเทพฯ เชื่อมโยงกันได้

กรุงเทพมหานครมีหน้าที่รับผิดชอบในการก่อสร้างระบบถนนธรรมดา เพื่อให้เป็นไปตามผังเมืองที่ได้วางไว้ (ถนนรอบในเมืองชั้นกลาง การทางพิเศษรับผิดชอบในการสร้างถนนผ่านเมืองบางสาย และกรมทางหลวงรับผิดชอบในการสร้างทางแยกเขตกรุงเทพมหานคร (ถนนรอบนอก)

สำหรับในบริเวณรอบ ๆ กรุงเทพฯ กรมทางหลวงรับผิดชอบในการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงอยู่หลายสาย เช่นสายลาดพร้าว - บางกะปิ เดิมเป็นทาง 2 ช่วงจราจร ได้ก่อสร้างใหม่เป็น 6 ช่องทางจราจร แล้วเสร็จเมื่อเดือนมิถุนายน 2518 สายสามแยกสะพานกรุงธน สะพานพระราม 6, สะพานพระราม 6 - แคราย, ดาวคะนอง - พระประแดง, เกษตรศาสตร์ - สามแยกแคราย, บางนา - สมุทรปราการ, ลาดพร้าว - ดอนเมือง, และเตาปูน - สามแยกติวานนท์ เดิมเป็น 2 ช่องทางจราจร สร้างเป็น 4-6 ช่องทางจราจร นอกจากนี้ยังจะสร้างทางสายบางกอกน้อย - นครชัยศรี เพื่อให้การจราจรจากสะพานกรุงธน และสะพานพระปิ่นเกล้าออกไปด้านตะวันตกถึงอำเภอนครชัยศรีได้อีกทางหนึ่ง ถนนโครงการของผังนครหลวงได้วางไว้มีดังนี้

ถนนความเร็วสูง (Expressway) เพื่อให้เกิดความสามารถในการรับปริมาณการจราจรสูงและการเดินทางระยะไกล เป็นถนนที่มีหลายทางวิ่งและมีเกาะแบ่งกลาง มีจุดเชื่อมต่อเฉพาะทางแยกกับถนนสายประธานหรือถนนสายเอก หรือบางจุดที่จำเป็น

ถนนสายประธาน (Primary Arterial) ถนนที่มีความมุ่งหมายที่จะรับปริมาณการจราจรมาก ความเร็วไม่สูงนัก อยู่ในระดับปานกลางใช้เชื่อมต่อกับถนนความเร็วสูง (Expressway)

ถนนสายเอก (Major Road) มีความมุ่งหมายเพื่อรับปริมาณการจราจรจากถนน
เอกแล้วไปเชื่อมต่อกับถนนสายประธาน หรือถนนความเร็วสูงหรือถนนสายทางหลวงที่ไม่สำคัญ
ประกอบด้วยทางวิ่ง 4 ทาง และทางจอดทั้งสองข้าง

ถนนสายรอบ มีความมุ่งหมายที่รับการจราจรจากการใช้ที่ดินที่ผ่านโดยตรง



ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาวะเศรษฐกิจในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา

ภาวะเศรษฐกิจของไทยในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก ซึ่งมีผลต่อภาวะเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานคร ดังนี้ได้กล่าวมาแล้วว่ากรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจ ฉะนั้นอาจจะกล่าวได้ว่าเศรษฐกิจของประเทศส่วนใหญ่จะตกอยู่ในกรุงเทพฯ หรือจะกล่าวได้ว่าเศรษฐกิจของประเทศก็คือเศรษฐกิจของกรุงเทพฯ ภาวะเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2515 ถึง 2524 ได้สรุปและรวบรวมไว้มีดังนี้

ปี 2515 โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไม่มั่นคง ภาวะปั่นป่วนและไม่แน่นอน ภูมิอากาศไม่อำนวย ทำให้บรรยากาศของเศรษฐกิจห่างไกลจากความเฟื่องฟูและมีแนวโน้มซบเซามาก สถานการณ์ตลาดโลกก็ได้ช่วยไว้ อันเนื่องมาจากหลายประเทศขาดแคลนอาหารหลักต้องสั่งซื้อจากไทย สงครามระหว่างอินเดียนกับปากีสถานทำให้พ่อไทยขายได้มากและราคาดี แต่อย่างไรก็ตามรายได้ประชาชาติและผลผลิตมวลรวมได้เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 6

ปี 2516 เศรษฐกิจไทยอยู่ในขั้นดี ผลผลิตทางเกษตรอยู่ในขั้นน่าพอใจ ความต้องการผลิตผลเกษตรและผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมในตลาดโลกอยู่ในระดับสูง อุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีบทบาทสำคัญทำให้เกิดดุลย์การชำระเงิน ในเดือนกุมภาพันธ์เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินระหว่างประเทศ และในเดือนตุลาคมก็ได้เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันส่งผลกระทบต่อไทยอย่างหนัก เกิดภาวะเงินเฟ้ออย่างแรง ดัชนีราคาผู้บริโภคเพิ่มสูงมาก เกิดการนัดหยุดงานสูงสุดเป็นประวัติการณ์ มีการกักตุนสินค้า เกิดการชะลอตัวทางเศรษฐกิจ

ปี 2517 จากความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจของโลกตั้งแต่ปี 2516 ทำให้เศรษฐกิจไทยอยู่ในภาวะปั่นป่วนสับสนมาก วัตถุประสงค์สูงขึ้น ภาวะเศรษฐกิจซบเซา ขาดเสถียรภาพ การว่างงานมีอัตราสูง ธุรกิจมีการล้มละลาย ผลิตผลต่ำ แม้ว่าจะใช้มาตรการอย่างไรก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ราคาสินค้าเข้าและสินค้าออกมีระดับราคาสูงมาก ซึ่งเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรง ค่าครองชีพสูงขึ้น อำนาจการซื้อน้อยลง มาตรฐานความเป็นอยู่ของคนไทยต่ำลง แม้ว่าจะตกอยู่ในภาวะเศรษฐกิจดังกล่าว แต่เศรษฐกิจไทยก็ยังคงทรงตัวไว้ได้

ปี 2518 รัฐบาลชุดของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมทย์ ได้ปรับปรุงความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐจีนและเขมรตลอดจนภูมิภาคเอเชีย ทำให้เศรษฐกิจทางการเมืองสัมพันธ์กัน โดย

เล็งเห็นถึง เป้าหมายทาง เศรษฐกิจ เป็นหลักและสร้างสรรค์ความเป็นธรรมในสังคม โดยลดช่องว่างระหว่างคนจนกับคนร่ำรวยลง เนื่องจากนโยบายมาใช้อย่างรีบร้อน ทำให้ผลการปฏิบัติไม่สมบูรณ์ ในปีนี้ภาวะเงินเฟ้อของประเทศอุตสาหกรรม ผ่อนคลายลง ทำให้ระดับราคาสินค้าทั้งภายในและภายนอกประเทศมีอัตราเพิ่มที่ต่ำมากซึ่งแสดงว่าภาวะเงินเฟ้อได้ชะลอตัวลง การขยายตัวทางเศรษฐกิจดีขึ้นมากทำให้ผลิตภัณฑ์รวมขั้นต้นสูงขึ้น ร้อยละ 6.4 ภาวะเงินเฟ้อลดลงจากร้อยละ 22.3 เหลือเพียงร้อยละ 3.1 ดัชนีราคาผู้บริโภคเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำ ราคาสินค้าลดลง เนื่องจากขายไม่ค่อยออก

ปี 2519 ภาวะเศรษฐกิจโดยทั่วไปลดลง การส่งสินค้าออกได้เพิ่มสูงขึ้นมาก แม้ว่าสถานการณ์ทางการเมืองสับสน แต่โครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยก็ยังคงมั่นคง แต่ทำให้เศรษฐกิจของไทยไม่อาจขยายตัวได้อย่างรวดเร็ว ปีนี้ผลผลิตต่อหัวของประชากรเพิ่มสูงขึ้น ด้วยเหตุที่รัฐบาลได้ลดอัตราการขยายตัวในการใช้จ่ายด้านการก่อสร้างลดลงจึงทำให้การลงทุนการผลิตและการจ้างงานภาครัฐบาลลดน้อยลง แต่การก่อสร้างและการลงทุนภาคเอกชนมีแนวโน้มสูงขึ้น ผลผลิตทางการเกษตรเพิ่มขึ้นในอัตราต่ำ ทำให้เกษตรกรมีรายได้น้อย ราคาส่งออกของสินค้าหลักมีแนวโน้มลดลง ทำให้ระดับราคาภายในประเทศเพิ่มขึ้นน้อยมาก เงินออมส่วนบุคคลลดลง เนื่องจากรายจ่ายเพิ่มสูงขึ้นมากกว่ารายได้สุทธิ ราคาสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพสูงขึ้น ภาวะการลงทุนไม่ได้กระเตื้องขึ้น เนื่องจากมีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน มีการนัดหยุดงานอยู่เนือง ๆ และการว่างงานมีมากขึ้น

ปี 2520 ก่อนการปฏิวัติ 20 ตุลาคม การเมืองภายในประเทศสับสน เหตุการณ์ไม่สงบชายแดนลาวและเขมร ทำให้การลงทุนในประเทศไม่ได้เพิ่มขึ้น ราคาสินค้าออกหลักยกเว้นดีบุกยางและข้าว มีแนวโน้มลดลง ทำให้การขยายตัวของรายได้ต่ำกว่าปีก่อน ในการที่มูลค่าการนำเข้าสินค้าเข้าได้เพิ่มขึ้นมากและเนื่องจากการเพิ่มราคาน้ำมันดิบของกลุ่มโอเปค เมื่อปลายปี 2519 และมาลงปี 2520 ตลอดจนการลดค่าเงินบาทตามเงินดอลลาร์ของสหรัฐ ทำให้การนำเข้าของวัตถุดิบและสินค้าบางประเภทเพิ่มสูงขึ้น การขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงินรุนแรงมากยิ่งขึ้นกว่า 2 ปีแรกที่ผ่านมา ภาวะความแห้งแล้งทำให้ภาคเกษตรเสียหายมาก แต่อย่างไรก็ตามผลผลิตรวมของปีนี้ได้เพิ่มขึ้นเล็กน้อย อัตราการว่างงานก็ยังอยู่ในระดับสูง รัฐบาลพยายามตรึงราคาสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพ โดยยกเลิกเงินชดเชยแก่บริษัทจำหน่ายน้ำมัน ทำให้น้ำมันมีราคาสูงขึ้นในเดือนมีนาคม ราคากระแสไฟฟ้า ราคาปูนซีเมนต์ ราคาสินค้าอาหาร ได้เพิ่ม

สูงขึ้นมาก การเพิ่มขึ้นของการนำเข้า การฟื้นตัวของการลงทุน การลดลงในอัตราเพิ่มของเงินฝากทำให้ธนาคารพาณิชย์ต้องขึ้นอัตราดอกเบี้ยที่เรียกเก็บจากลูกค้าที่ดีที่สุด (Prime Rate)

ปี 2521 เศรษฐกิจโดยทั่วไปขยายตัวดีขึ้น ด้านการเกษตรดีขึ้นมาก การส่งออกได้เพิ่มในอัตราที่ลดต่ำลง มีการสั่งเข้าสินค้าประเภททุนและวัตถุดิบมากขึ้น เงินดอลลาร์สหรัฐลดต่ำลง ส่วนเงินเยน เงินคองชมาร์ค ซึ่งเป็นเงินประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทยกลับเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ราคาสินค้าขาเข้าแพงขึ้น การลงทุนอยู่ในสภาพดีมาก มีผู้ขอรับการส่งเสริมจากปี 2520 เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 30 ผลผลิตทางการเกษตรขยายตัวขึ้น

ปี 2522 อุปสงค์ในสินค้าจำเป็นขยายตัวอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะวัสดุที่ใช้ในการผลิตและการก่อสร้าง การเพิ่มขึ้นของปริมาณเงิน ทำให้ยังคงมีภาวะเงินเฟ้ออยู่ การปรับราคาน้ำมัน เชื้อเพลิงทำให้ราคาเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก เกิดการขาดแคลนอย่างรุนแรง การเกิดราคากลางคืนขึ้น และประชากรต้องซื้อในราคาที่สูงกว่าราคาควบคุมถึงร้อยละ 30 จึงเป็นสาเหตุที่จะต้องปรับอัตราค่าจ้างแรงงานขึ้นต่ำ และเงินเดือนข้าราชการ แต่ก็มีผลเสียแก่เศรษฐกิจเนื่องจากไม่ได้เร่งผลผลิตให้เพิ่มขึ้นตามปริมาณที่จะต้องชดเชยกับค่าแรงที่เพิ่มขึ้น สินค้าขาเข้ามีราคาเพิ่มสูงขึ้น การส่งออกถึงแม้จะมีผลทางการเกษตรเพิ่มในอัตราที่สูง แต่ก็ไม่เพียงพอที่จะหักล้างการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นมากกว่า ในปลายปีนี้ เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินของโลกสูงมากเป็นประวัติการณ์ กำลังออมของประชาชนลดลง เงินออมไหลออกนอกระบบ เพราะผู้ที่มีหันไปลงทุนที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่า ทำให้เกิดภาวะเงินฝืด

ปี 2523 เศรษฐกิจบางด้านดีขึ้นสภาวะเงินฝืดได้ผ่อนคลายลงเข้าสู่ภาวะปกติ มีการนำเงินเข้าจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ทำให้ดุลย์การชำระเงินเกินดุลย์เป็นครั้งแรกในรอบ 6 ปี ปัญหาค่าครองชีพเพิ่มเร็วมากในระยะต้นปี เนื่องจากการปรับราคาน้ำมันจำหน่ายภายในประเทศในอัตราสูงตามราคาน้ำมันดิบซึ่งเพิ่มสูงขึ้นมากในตอนต้นปี ทำให้รัฐบาลลาออก รัฐบาลชุดใหม่ได้แก้ปัญหาโดยลดราคาน้ำมันก๊าด ดีเซล แก๊สหุงต้มลง ขึ้นราคาน้ำมันประเภทอื่น ๆ และขึ้นราคาสาธารณสุขไปทั่ว จนถึงสิ้นปี เปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีเงินได้ ประกันราคาสินค้าเกษตรบางชนิดตลอดจนจัดให้มีโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้ง ในการลดอัตราภาษีน้ำมัน และให้เงินชดเชยบริษัทน้ำมันตลอดจนตรึงราคาไฟฟ้าทำให้รัฐบาลเพิ่มรายจ่ายมากขึ้น ขณะที่รายได้ต่ำ ในที่สุดก็ไม่สามารถรับภาระต่อไปได้ จำเป็นต้องปรับราคาให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริง แนวโน้มการลงทุนได้วิวัฒนาการไปในลักษณะที่เป็นการลงทุนขนาดใหญ่ต้องลงทุนทางด้านเทคนิคและเครื่องจักรมากขึ้น

ปี 2524 เป็นปีแรกในระยะเวลา 3 ปีที่ผ่านมาที่ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำมาก ทำให้ปัญหาเศรษฐกิจที่คุกคามอย่างหนักในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาคลี่คลายขึ้น ภาวะเงินเฟ้อและปัญหาการขาดดุลย์การค้าได้ผ่อนคลายเป็นลง เนื่องจากประเทศต่าง ๆ ได้ใช้นโยบายการเงินและการคลังอย่างเข้มงวด เพื่อแก้ปัญหาอัตราค่าเพื่อ จึงทำให้อัตราดอกเบี้ยสูงและเกิดภาวะเงินตึงตัว ภาวะเศรษฐกิจไทยก็ยังคงเช่นเดียวกับประเทศที่ต้องซื้อน้ำมันดิบ อัตราเพิ่มของมูลค่าการนำเข้ารวมลดลง อัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินของสหรัฐสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้เงินเหรียญสหรัฐมีค่าแข็งขึ้น ทำให้เงินบาทมีค่าเพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งไม่สอดคล้องกับฐานะทางการเงินต่างประเทศของไทย ทำให้มีการคาดการณ์ว่าจะมีการลดค่าเงินบาท เป็นแรงผลักดันธุรกิจที่ได้กู้ยืมเงินดอลลาร์สหรัฐ ต้องรีบชำระเงินกู้คืนเป็นจำนวนมาก เกิดภาวะเงินไหลออกนอกประเทศผิดปกติ ทำให้ดุลย์การชำระเงินเสื่อมถอยลงอย่างรวดเร็ว ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ปรับค่าเงินบาทลงสองครั้ง รวมประมาณร้อยละ 10 และปรับอัตราดอกเบี้ยภายในสูงขึ้น ยกเว้นการเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินกู้ต่างประเทศลง และประกันอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ในปลายปีสหรัฐได้ลดอัตราดอกเบี้ยจึงทำให้เงินทุนเข้ามาในประเทศและการชำระเงินจึงเกินดุลย์ในที่สุด การผลิตในภาคเกษตรและอุตสาหกรรมขยายตัวในอัตราที่สูงมาก เนื่องจากสภาวะอากาศเอื้ออำนวย

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สรุปภาวะเศรษฐกิจในรอบ 10 ปี 2515 ถึง 2524

แขนง	2515	2516	2517	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524	รวม
เกษตรกรรม	3	4	4	4	3	2	3	3	3	4	33
อุตสาหกรรมและการลงทุน	4	4	2	2	3	3	4	3	2	3	30
อสังหาริมทรัพย์	2	3	2	2	2	2	3	2	3	2	23
การก่อสร้าง	2	3	2	2	3	4	3	2	2	2	25
การเงินและการธนาคาร	4	4	2	2	3	3	3	2	3	2	28
การค้าและการชำระเงิน ระหว่างประเทศ	3	3	3	2	2	2	2	2	4	2	26
รวม	18	21	15	14	16	16	18	14	17	16	

หมายเหตุ ตัวเลขแสดงลำดับภาวะที่ดีและเลวในแต่ละแขนงแต่ละปี

โดย 1 = ระดับเลวมาก

2 = ระดับเลว

3 = ระดับพอใช้

4 = ระดับดี

5 = ระดับดีมาก

