

## บทที่ 2

### แนวความคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

#### ความเจริญของกรุงเทพฯ กับผลกระทบของเมือง

กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางทางด้านกิจกรรมที่สำคัญของประเทศ เพราะเป็นเมืองที่มีความพร้อมในด้านปัจจัยพื้นฐานทั้งทางการลงทุน การขนส่ง การสื่อสาร และด้านอื่นๆ ทำให้กลายเป็นเมืองที่มีกิจกรรมผสมกันหลายลักษณะ ซึ่งมีผลกระทบต่อความเป็นเมืองและความเป็นอยู่ของผู้อยู่อาศัย ผลกระทบที่สำคัญประกอบด้วย

1. การเพิ่มขึ้นของประชากรและความแออัดของเมือง การเพิ่มขึ้นของประชากรกรุงเทพฯ นอกจากเกิดตามธรรมชาติแล้ว อัตราเพิ่มที่สำคัญเกิดจากการอพยพเข้ามาของประชากรจากภาคต่างๆ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎี Law of Private City ของ Mark Jefferson (อ้างถึงในวรรณุช จิตธรรมสถาพร, 2527) ที่ได้กล่าวไว้ว่า “เมื่อกษัตริย์แห่งโคซยาตซ์หนีจากเมืองใหญ่ที่มีขนาดรองลงมาหลายเท่าตัว (กรุงเทพฯ มีขนาดใหญ่กว่าเมืองรองคือ เชียงใหม่ประมาณ 40 เท่า) กษัตริย์นั้นยิ่งขยายตัวมากขึ้นไปทุกที โดยดึงเอาประชากร และความสำคัญเข้ามาสู่ตัวเองอย่างไม่หยุดยั้ง”

การเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตกรุงเทพฯ มีแนวโน้มสูงขึ้นอีกในอนาคต องค์การสหประชาชาติได้ประมาณว่าใน ค.ศ. 2000 กรุงเทพฯ จะมีประชากรประมาณ 103 ล้านคน (จำลอง อติกุล อ้างถึงในประชากรและการพัฒนา, 2536) ซึ่งจะสร้างความแออัดในการอยู่อาศัยขึ้นไปอีก

2. การขยายตัวของเมืองและการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน จากการศึกษาจำนวนที่อยู่อาศัยในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ปี พ.ศ. 2531 ของการเคหะแห่งชาติ โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศ พบว่าระหว่างปี พ.ศ. 2517-2531 ที่ดินในเขตชานเมืองได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์ เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองจำนวนทั้งสิ้น 400,000 ไร่ หรือเฉลี่ยปีละ 28,000 ไร่ โดยประมาณว่าในช่วงปี พ.ศ. 2517-2527 ที่ดินชานเมืองซึ่งมีรัศมีห่างจากจุดศูนย์กลางเมืองระหว่าง 10-20 กิโลเมตร ได้ถูกนำไปพัฒนาเป็นพื้นที่เมืองอย่างรวดเร็วเกือบร้อยละ 50 ของที่ดินในเขตชานเมืองทั้งหมด นอกจากนี้ใน

ช่วงปี พ.ศ. 2527-2531 ที่ดินที่ถูกนำไปใช้ประโยชน์ดังกล่าวได้ขยายแนวออกไปเป็นพื้นที่ดินที่อยู่ในรัศมีห่างจากจุดศูนย์กลางเมืองเกินกว่า 30 กิโลเมตร หรือคิดเป็นอัตราร้อยละ 45 ของที่ดินที่ถูกนำไปพัฒนาทั้งหมด(คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2533) การขยายตัวของเมืองดังกล่าวนี้จะมีลักษณะแผ่กว้างกระจัดกระจายไร้ทิศทาง ขาดการชี้นำและควบคุมอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ การเปลี่ยนแปลงของการใช้ที่ดินในกรุงเทพฯ ทำให้พื้นที่เกษตรในแถบชานเมืองลดลงจากเดิมที่เป็นปอดสำคัญของเขตเมือง

3. การเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินในเมือง จากความเจริญของเมือง และการขยายตัวของการลงทุนทำให้ความต้องการที่ดิน ซึ่งเป็นปัจจัยของการผลิต และการลงทุนมีมากขึ้น แต่จากข้อจำกัดในด้านอุปทานที่ดินทำให้มีการเก็งกำไรกักตุนที่ดิน มีผลทำให้ราคาที่ดินในเมืองและในปริมณฑลสูงเกินความพอดี จากการศึกษาของ Planning and Development Collaborative International Washington, D.C.(PADCO) พบว่าราคาที่ดินในกรุงเทพฯ และปริมณฑลเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากในปี พ.ศ. 2531-2533 ราคาที่ดินที่มีบริการพื้นฐานเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 21 ต่อปี โดยเฉพาะในบริเวณชานเมืองที่ห่างจากศูนย์กลางกรุงเทพฯ มากกว่า 30 กิโลเมตร เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 36 ต่อปี ส่วนที่ดินที่ขาดบริการพื้นฐานก็มีราคาเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 37 ต่อปี หรือคิดเป็นสัดส่วนเกือบเท่าตัวของที่ดินที่มีบริการพื้นฐานโดยเฉพาะราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้นมากที่สุดได้แก่ ที่ดินบริเวณชานเมืองที่ห่างจากกรุงเทพฯ เกินกว่า 30 กิโลเมตร จะมีอัตราเพิ่มสูงถึงร้อยละ 46 ต่อปี(คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2533)

4. ความสามารถในการจัดหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีการสร้างที่อยู่อาศัยในรูปแบบต่างๆ เพิ่มขึ้นตามความต้องการของตลาด กล่าวคือในช่วงแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) มีการสร้างที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลเพิ่มขึ้นจำนวน 432,585 หน่วย ซึ่งสูงกว่าปริมาณความต้องการที่ได้ประมาณไว้ 250,000 หน่วย และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้ประมาณความต้องการที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลว่าจะมีทั้งสิ้นจำนวน 376,520 หน่วย หรือมี

ความต้องการเฉลี่ย 75,304 หน่วย (คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2535) แต่จำนวนที่อยู่อาศัยที่สร้างเสร็จในปี พ.ศ. 2535 เพียงปีเดียวมีจำนวนถึง 108,000 หน่วย (สิทธิชัยตันติพิพัฒน์, 2536)

การเพิ่มขึ้นของที่อยู่อาศัยดังกล่าวนี้ ถึงแม้จะสามารถสนองตอบความต้องการของผู้อยู่อาศัยได้ระดับหนึ่งแต่ยังมีผู้อยู่อาศัยอีกส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยในเมืองที่มีรายได้ไม่เพียงพอกับราคาที่อยู่อาศัยในตลาดจากการศึกษาของ เมธ กรองแก้ว, 2536 พบว่าในปี พ.ศ. 2531 ประชากรในเขตกรุงเทพฯ มีเส้นความยากจนที่ระดับ 10,450.69 บาทต่อคนต่อปี หรือประมาณ 870 บาทต่อเดือน นั่นคือ บุคคลที่มีรายได้ต่ำกว่านี้ถือว่ายากจน และจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2536 พบว่าปี พ.ศ. 2531 ประชากรในเขตกรุงเทพฯ มีรายได้เฉลี่ย 30,114 บาทต่อคนต่อปี หรือประมาณ 2,509.50 บาทต่อเดือน และรายได้ประชากรในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลมีรายได้เฉลี่ย 18,300.80 บาทต่อคนต่อปี หรือประมาณ 1,525 บาทต่อเดือน ซึ่งจะเห็นว่ารายได้เฉลี่ยต่อปีของประชากรในกรุงเทพฯ และปริมณฑลนั้นสูงกว่าเส้นความยากจนไม่มากนัก และจากการศึกษาเกี่ยวกับราคาที่อยู่อาศัยราคาต่ำในปีเดียวกันของศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติ, 2531 พบว่าที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยมีราคาไม่เกิน 250,000 บาท โดยทั่วไปแล้วจะมีเงินดาวน์ประมาณร้อยละ 25 ของราคารวม นั่นคือต้องมีเงินดาวน์เฉลี่ยเดือนละ 3,561 บาท ชำระค่างวดประมาณเดือนละ 1,905 บาท ระยะเวลา 15 ปี จะเห็นว่าผู้ที่สามารถซื้อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยได้นั้นต้องเป็นผู้ที่มีเงินเก็บจำนวนหนึ่ง หรือไม่ก็เป็นครอบครัวที่มีผู้มีรายได้มากกว่า 1 คน

ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสามารถในการจัดหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมือง นอกจากจะขึ้นกับรายได้ของผู้อยู่อาศัยแล้วยังขึ้นกับราคาของที่อยู่อาศัยด้วย จากการศึกษาศูนย์วิชาการและตั้งถิ่นฐานมนุษย์ การเคหะแห่งชาติ ในด้านตลาดที่อยู่อาศัยราคาถูกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530-2532 พบว่า ผู้ซื้อบ้านในปี พ.ศ. 2530 จะได้บ้านทาวน์เฮ้าส์ ขนาดที่ดิน 18-20 ตารางวา แต่หลังจากนั้นมาในระดับราคาเดียวกันนี้ ผู้ซื้อจะได้ที่อยู่อาศัยเพียงห้องชุดที่มีขนาด 24-30 ตารางเมตรเท่านั้น โดยที่ตั้งของโครงการก็จะอยู่ในเขตชานเมืองเดียวกัน (คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติ, 2532) และจากข้อมูลของธนาคารอาคารสงเคราะห์แสดงให้เห็นว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมาราคาที่อยู่อาศัยโดยทั่วไปมีราคาเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาคารชุดราคาในบริเวณชานเมือง กล่าวคือในปี พ.ศ. 2534 อาคารชุดเหล่านี้มีราคาเฉลี่ย 302,000 บาท แต่ในปี พ.ศ. 2535 อาคารชุดราคาต่ำมีราคาเฉลี่ย 355,000 บาท หรือมีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 17.6 (คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

5. ปัญหาชุมชนแออัดและการไล่อื้อ เนื่องจากความจำเป็นในด้านที่อยู่อาศัย และมีความด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดปัญหาในด้านความสามารถในการจัดหาที่อยู่อาศัยที่มีมาตรฐานของผู้มีรายได้น้อยในเมือง ผู้อยู่อาศัยบางกลุ่มต้องอาศัยอยู่ในชุมชนแออัดบนพื้นที่ของเอกชนและหน่วยงานของรัฐที่ทิ้งไว้ว่างเปล่า หรือตามคูคลองสาธารณะ ตลอดทั้งได้สะพานต่างๆ นอกจากนี้สภาพความเป็นอยู่ที่ต่ำกว่ามาตรฐานแล้วยังมีผลต่อสภาพทางกายภาพของเมือง เมื่อเจ้าของหรือหน่วยงานที่ดูแลต้องการใช้พื้นที่ดังกล่าวให้เกิดประโยชน์ จึงทำให้มีการไล่อื้อตามมา จากการศึกษาของ ประภาภัทร นิยม (อ้างถึงโสภณ พรโชคชัย, 2528) พบว่าในปี พ.ศ. 2524 และ 2526 มีชุมชนแออัดที่มีปัญหาการไล่อื้อจำนวน 54 และ 84 ชุมชนตามลำดับ และจากการศึกษาของ โสภณ พรโชคชัย, 2528 พบว่าในปี พ.ศ. 2527 และ 2528 มีชุมชนแออัดที่มีปัญหาการไล่อื้อจำนวน 117 และ 269 ชุมชนตามลำดับ และจากรายงานของการเคหะแห่งชาติ, 2534 พบว่าในปี พ.ศ. 2533 กรุงเทพฯ และปริมณฑลมีปัญหาการไล่อื้อชุมชนแออัดจำนวน 347 ชุมชน

6. การขาดแคลนบริการพื้นฐานที่จำเป็น ความเจริญทางด้านต่างๆ ตลอดจนการเพิ่มขึ้นของประชากร ทำให้ความต้องการในระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการของเมืองมีมากขึ้น เช่น ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ ถนน การรักษานามัย เป็นต้น แต่จากข้อจำกัดในด้านต่างๆ ของภาครัฐ เช่น งบประมาณ กฎหมาย ทำให้รัฐไม่สามารถเพิ่มบริการพื้นฐานดังกล่าวให้เพียงพอต่อความต้องการได้อีกทั้งการขยายตัวของเมืองบางพื้นที่ มีลักษณะกระจัดกระจายเป็นหย่อมๆ ขาดความต่อเนื่องขยายตามแนวถนนสายหลัก ไม่มีการวางผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอยู่ผสมปนเป่ตลอดทั้งมีพื้นที่อีกจำนวนมากที่เป็นที่ว่างไม่ได้พัฒนา (Pocket Land) และเป็นพื้นที่ตาบอด (Land

Locket) มีผลให้ต้นทุนการจัดบริการพื้นฐานของภาครัฐสูงกว่าที่ควรจะเป็น และไม่สามารถจัดหาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ ให้เพียงพอกับความต้องการได้

7. ปัญหาสภาพแวดล้อมและมลภาวะของเมือง การมีกิจกรรมในการดำรงชีวิตที่หลากหลาย ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ทำให้เกิดสภาพทางสังคมที่ซับซ้อนสร้างปัญหาในด้านสภาพแวดล้อม และมลภาวะของเมือง จากการศึกษาของ กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ, 2536 พบว่าปัญหาสำคัญที่สุดของกรุงเทพฯ ในทัศนะของคนเมืองหลวง 10 อันดับแรก โดยจำแนกตามเขตพื้นที่คือ เขตชั้นใน ชั้นกลาง และชั้นนอกนั้น ปัญหาที่สำคัญที่สุด 5 อันดับแรกของทุกเขตพื้นที่จะเหมือนกัน คือปัญหาการจราจรติดขัด ปัญหาอากาศเป็นพิษและควันพิษ ปัญหาน้ำเน่าเสีย ปัญหาความแออัดของชุมชน และปัญหาขยะมาก ตามลำดับ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทั้งสิ้น

#### แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกที่ตั้งที่พักอาศัย

ทำเลที่ตั้งของที่พักอาศัยนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการตัดสินใจซื้อหรือเช่าของผู้อยู่อาศัย เพราะอย่างน้อยมีผลต่อความพอใจในการอยู่อาศัยและความสามารถในการซื้อ มีนักคิดหลายท่านพยายามศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกทำเลที่ตั้งของที่พักอาศัยว่ามืองค์ประกอบอะไรบ้าง แนวความคิดที่สำคัญพอจะกล่าวได้ดังนี้

บัดตัน (Button, 1976) ได้ค้นพบว่าผู้อยู่อาศัยบางกลุ่มจะให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมของการอยู่อาศัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเพื่อนบ้าน โดยมองในแง่สังคมและการอยู่ร่วมกัน ส่วนแคลร์ (Claire, 1973) นั้นกล่าวว่า นอกจากจะให้ความสำคัญทางด้านสภาพแวดล้อมแล้ว การเลือกที่ตั้งขึ้นอยู่กับสาธารณูปการเป็นสำคัญด้วย เพราะจะทำให้ผู้อยู่อาศัยได้รับบริการทางสังคมที่ดี

B.M. Morianty (Carter, 1975) ได้อธิบายถึงปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกทำเลที่ตั้งว่าขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ประการคือ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและปัจจัยทางด้านสังคม ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจนั้นจะประกอบไปด้วยรายได้ของผู้อยู่อาศัย ราคาของที่อยู่อาศัย ส่วนปัจจัยทางด้านสังคมจะสัมพันธ์กับกลุ่มที่มีความต้องการ และลักษณะนิสัยที่เหมือนกัน

สำหรับเขตที่อยู่อาศัยในเมือง ถ้าพิจารณาตามทำเลที่ตั้งตามแนวความคิดของ เบอร์เจสส์ ฮอยส์ และแอรวิส กับอัลล์แมน (อ้างถึงในฉัตรชัย พงศ์ประยูร, 2527) จะแบ่งได้เป็น 3 โซน คือ

1. เขตประชิดใจกลางเมือง โดยทั่วไปเป็นเขตที่อยู่ติดกับเขตธุรกิจและการค้า มีการขยายตัวแบบวงกลมรอบๆ เขตการค้า การอยู่อาศัยเป็นแบบหลายครอบครัว ลักษณะตัวบ้านเก่าแก่ หรือถ้ามีการรื้อถอนสร้างใหม่ก็จะเป็นตึกสูงๆ ในรูปแฟลต หรือคอนโดมิเนียม เป็นเขตที่มีความหนาแน่นสูง
2. เขตกรรมกร เป็นเขตที่มีบริเวณกว้าง เขตชั้นในของโซนอาจมีความหนาแน่นสูง เขตชั้นนอกอาจมีการพัฒนาเป็นจุดๆ ใกล้เคียงทางคมนาคม ซึ่งเป็นเขตที่มีความหนาแน่นต่ำ
3. เขตของกลุ่มมั่งคั่ง ที่อยู่อาศัยมักเป็นบ้านครอบครัวเดี่ยว มีบริเวณกว้าง อยู่ในบริเวณที่ต้องสัญจรไปทำงานไกลๆ เนื่องจากมียานพาหนะส่วนตัว ต้องการความเงียบสงบ และมีสภาพแวดล้อมที่ดี

การตัดสินใจเลือกทำเลที่อยู่อาศัยในแนวคิดของ สมชาย เดชะพรหมพันธ์, 2522 นั้น กล่าวว่าตัวกำหนดทั่วไปจะมาจากลักษณะต่อไปนี้

1. การเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยในช่วงเวลาของชีวิต เพราะในช่วงเวลาของชีวิตมีการเปลี่ยนแปลงในหลายลักษณะ เช่น วัยเด็ก วัยทำงาน การมีครอบครัว และวัยชรา ทำให้การตัดสินใจเลือกทำเลที่อยู่อาศัยเปลี่ยนไปตามวัย และความคิด
2. สภาพทางสังคม เช่น อาชีพ รายได้ การศึกษา เชื้อชาติ วัฒนธรรม และความเป็นอยู่อื่นๆ ประชากรมีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจต่างกันจะแยกออกจากกันมากกว่ารวมกัน
3. ภาวะของอาคารและสภาพแวดล้อม ซึ่งจะมองในแง่ความเหมาะสมกับขนาดครอบครัว การออกแบบ และประโยชน์ใช้สอย ภาวะแวดล้อมทางกายภาพและวัฒนธรรม ระยะทางไปทำงาน

ในด้านเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดนั้น สมชาย เดชะพรหมพันธ์ อธิบายว่า จะมีรูปแบบการกระจายตัวในลักษณะต่างๆ คือ

1. การกระจายตัวตามขอบศูนย์กลางธุรกิจการค้าของเมือง และอาจแทรกอยู่ด้านหลังของย่านการค้าในเขตศูนย์กลางธุรกิจการค้า

2. กระจายตัวในบริเวณที่สามารถใช้บริการขนส่งได้สะดวก

3. กระจายตัวในบริเวณที่เข้าถึงลำบาก เช่น บริเวณพื้นที่ตาบอด หรือมีทางเข้าออกไม่ดี โดยทั่วไปแล้วจะเป็นบริเวณที่มีราคาที่ดินต่ำเพราะสอดคล้องกับความสามารถในการเช่าหรืออยู่อาศัย

4. กระจายตัวอยู่ตามที่ดินของรัฐและเอกชนที่ปล่อยให้ว่างเปล่า

ดังนั้นพอจะสรุปแนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกที่ตั้งที่พักอาศัยของนักคิดที่ได้กล่าวมาได้ว่า การเลือกทำเลที่ตั้งนี้จะขึ้นอยู่กับ

1. การเข้าถึง หรือความสามารถในการเดินทาง
2. ความใกล้ของแหล่งงาน และแหล่งบริการ
3. รายได้ของผู้อยู่อาศัย
4. สภาพแวดล้อมทางสังคมและเพื่อนบ้าน
5. สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

#### แนวความคิดเกี่ยวกับการเกิดชุมชนแออัด

มีนักวิชาการที่ศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับการเกิดของเมืองบางท่าน ได้อธิบายลักษณะการเกิดของชุมชนแออัดไว้ ซึ่งสามารถอธิบายโดยแนวความคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้พื้นที่ดินในเขตเมืองและแนวความคิดเกี่ยวกับการขาดแคลนที่อยู่อาศัยและบูรณะบ้านเรือน (บุญเทียม เขมาภิรัตน์, ทศนี อินทรสุเวศร์ และสมหมาย วันสอน, 2527) กล่าวคือ

1. การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้พื้นที่ดินในเขตเมือง จากการศึกษาเมืองใหญ่ๆ ในสหรัฐอเมริกา มีทฤษฎีหนึ่งที่อธิบายถึงเหตุการณ์การเกิดของชุมชนแออัด คือทฤษฎีวงแหวนรอบศูนย์กลาง (Zonal Theory) ของ Robert E. Park และ Eaness W. Burgess ซึ่งอธิบายว่าชุมชนแออัดมักจะเกิดรอบๆ ศูนย์กลางธุรกิจ ในระยะแรกของการเกิดเมืองพื้นที่บริเวณนั้นจะเป็นที่อยู่ของผู้มีรายได้สูง แต่เมื่อเมืองขยายขนาดขึ้นเพิ่มความสลับซับซ้อนขึ้น ทำให้สภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมกับการอยู่อาศัย

ต่อไป จึงย้ายไปหาที่อยู่ใหม่ในเขตชานเมือง ทำให้กลุ่มประชากรที่มีรายได้ต่ำที่รับจ้างในโรงงานอุตสาหกรรม หรือธุรกิจต่างๆ ย้ายเข้ามาอยู่แทนที่ จนในที่สุดกลายเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ ไม่มีการบูรณะที่อยู่อาศัยอย่างดีพอจนกลายเป็นชุมชนแออัดไปในที่สุด แนวความคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้พื้นที่ดินในเขตเมืองอีกลักษณะหนึ่ง คือ การขยายตัวของเมืองตามเส้นทางคมนาคม คนงานที่ทำงานส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับแหล่งอาชีพเหล่านั้นจะตั้งบ้านเรือนอยู่อย่างแออัด 2 ข้างทาง เพื่อความสะดวกในการเดินทางไปทำงานและเสียค่าใช้จ่ายต่ำ จนเกิดเป็นชุมชนแออัดขึ้นตาม 2 ข้างทาง

2. การขาดแคลนที่อยู่อาศัยและการบูรณะบ้านเรือน เป็นแนวความคิดที่อธิบายการเกิดชุมชนแออัดในแง่ที่ว่า ผู้สร้างชุมชนแออัดคือผู้ที่ไม่สามารถมีบ้านที่ดีได้ และการจัดสรรบ้านที่อยู่อาศัยมีราคาแพงเกินความสามารถที่คนเหล่านั้นจะซื้อหาได้ ตามแนวความคิดนี้จะมีผู้เกี่ยวข้องอยู่ 3 ลักษณะคือ เจ้าของที่ดินที่แบ่งให้เช่าเป็นแปลงเล็กๆ เพื่อสามารถทำกำไรจากการเช่าสูงสุด โดยไม่สนใจความแออัดของผู้อยู่อาศัย ในขณะที่ผู้เช่าหรือผู้อยู่อาศัยยากจนเกินไปขาดความกระตือรือร้น มักง่าย ไม่ดูแลรักษาบ้านเรือนของตน และผู้ที่เกี่ยวข้องคือชุมชนส่วนรวมที่ปล่อยให้เกิดชุมชนแออัดขึ้นโดยไม่ร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐเพื่อแก้ปัญหาอย่างจริงจัง

### การดำรงอยู่ของชุมชนแออัด

การที่ชุมชนแออัดสามารถดำรงอยู่มีสาเหตุมาจากปัจจัยต่างๆ คือ (การเคหะแห่งชาติ, 2534)

1. แหล่งงานและแรงงาน (Employment) เป็นการพึ่งพากันระหว่างแรงงานกับแหล่งงานในชุมชนเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานประเภทขายแรงงาน กรรมกร ซึ่งมีมากในชุมชนแออัด และส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มีค่าจ้างต่ำ ประกอบกับในเมืองใหญ่มีแหล่งงานที่ต้องการแรงงานลักษณะนี้มาก จึงนับเป็นการเอื้อซึ่งกันและกัน และเอื้อต่อการดำรงอยู่ของชุมชนแออัดด้วย

2. การรวมกลุ่ม (Grouping) เป็นอำนาจการต่อรองของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดต่อเจ้าของที่ดิน เมื่อมีการไล่รื้อในหลายแห่ง เจ้าของที่ดินไม่สามารถดำเนินการได้เพราะชาวชุมชนมีการรวมกลุ่ม



ต่อต้าน ในปัจจุบันนี้ นอกจากเป็นการรวมกลุ่มกันของผู้อยู่อาศัยเองแล้ว ยังได้รับความร่วมมือจาก ชุมชนแออัดภายนอก และองค์กรต่างๆ ทำให้การรวมกลุ่มมีอำนาจต่อรองมากขึ้น

3. ขีดจำกัดในการพัฒนาตนเอง (Limitation of Self development) ทั้งนี้เพราะมีข้อจำกัดใน ด้านรายได้ ความรู้ของผู้อยู่อาศัย ตลอดจนทั้งราคาที่ดินและที่อยู่อาศัยในเมืองมีราคาสูง ทำให้เป็น อุปสรรคต่อการพัฒนาตัวเองและชุมชนได้โดยลำพัง ที่อาศัยที่พอมีมาตรฐานบางแห่งต้องทรุดโทรมลง และชุมชนที่ทรุดโทรมแล้วยังมีสภาพทรุดโทรมยิ่งขึ้น ทั้งยังไม่สามารถจะขยับขยายออกไปจากที่เดิม อีกด้วย

4. ขีดจำกัดของการพัฒนาโดยรัฐ (Limitation of State development) โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน ด้านงบประมาณและนโยบายการปรับปรุงชุมชนแออัด นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการประสานงาน ในแต่ละหน่วยงานของรัฐ

#### ประเภทของชุมชนแออัด (ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ)

ชุมชนแออัดสามารถแบ่งประเภทตามลักษณะการตั้งถิ่นฐานได้เป็น 4 ประเภท คือ

1. ชุมชนดั้งเดิม หมายถึงชุมชนเก่าที่มีประวัติการตั้งถิ่นฐานมานานแล้ว ตั้งแต่ก่อนหรือ พร้อมๆ กับเมืองที่พัฒนาขึ้น การเคหะแห่งชาติถือเอาชุมชนที่มีประวัติการตั้งถิ่นฐานมานานกว่า 15 ปี เป็นชุมชนแออัดที่อยู่ในประเภทนี้
2. ชุมชนใหม่ หมายถึงชุมชนที่เกิดขึ้นใหม่ ที่มีอายุการตั้งชุมชนต่ำกว่า 15 ปี และเป็นชุมชน ที่มีการจัดตั้งโดยไม่มีระเบียบ และมีความเสื่อมโทรม หรือมีแนวโน้มที่จะมีความเสื่อมโทรมในอนาคต
3. ชุมชนประเภทบุกรุก หมายถึงชุมชนที่ผู้อยู่อาศัยเข้าไปครอบครองปลูกสร้างอาคารโดยไม่ ได้รับคำยินยอม หรือการรับรู้ใดๆ จากเจ้าของที่ดิน หรืออยู่ระหว่างการไล่ที่จากเจ้าของที่ดิน หรือ ชุมชนที่เข้าไปตั้งอยู่ในบริเวณที่เป็นบริเวณสาธารณประโยชน์ เช่น ชุมชนที่เข้าไปตั้งอยู่ในบริเวณไฟ ใหม่ ชุมชนริมคลอง ชุมชนที่เลียบบยาริมทางรถไฟ เป็นต้น

4. ชุมชนที่จะต้องรื้อล้าง หมายถึงชุมชนที่ถูกกำหนดว่าจะต้องรื้อล้าง หรือมีแนวโน้มจะต้องพัฒนาเป็นอย่างอื่น เช่น ชุมชนที่อยู่ในเส้นทางของแผนการสร้างทางหลวงหรือที่เวนคืน เพื่อไปใช้ทำสาธารณประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือบริเวณที่มีแนวโน้มที่จะเป็นการใช้ที่ดินเป็นบริเวณพาณิชยกรรม เนื่องจากการขยายตัวของเมืองเข้ามาถึงชุมชน

#### แนวความคิดและวิธีการเกี่ยวกับการปรับปรุงชุมชนแออัดของประเทศไทย

แต่เดิมงานปรับปรุงชุมชนแออัดอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานกลางปรับปรุงชุมชนเทศบาลนครกรุงเทพฯ (ในขณะนั้น) ต่อมามีการก่อตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้นในปี พ.ศ. 2516 โดยรวมเอาหน่วยงานต่างๆ ดำเนินการเกี่ยวกับอาคารสงเคราะห์ และสำนักงานกลางปรับปรุงชุมชนเทศบาลนครกรุงเทพฯ มาอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน การเคหะฯ เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่และนโยบายที่เด่นชัดกับการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด โดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และได้กำหนดหลักการและวิธีการปรับปรุงชุมชนแออัด กล่าวคือ

1. หลักการดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ ได้กำหนดหลักการในการปรับปรุงชุมชนแออัดไว้ 3 ประการ (การเคหะแห่งชาติ, ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด, 2534) คือ

1.1 การปรับปรุงทางกายภาพ ได้แก่การปรับปรุงทางด้านสาธารณูปโภค เช่น ทางเท้า ทางระบายน้ำ ไฟฟ้า ประปา การกำจัดขยะมูลฝอย การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในชุมชน การป้องกันอัคคีภัย โดยรัฐเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณทั้งหมด การดำเนินการต้องสอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของผู้อยู่อาศัย

1.2 การปรับปรุงด้านเศรษฐกิจสังคม เช่น การฝึกอาชีพ การพัฒนาชุมชน การให้ทุนเพื่อประกอบธุรกิจขนาดย่อม การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนเพื่อเป็นตัวแทนในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.3 การปรับปรุงด้านการครอบครองที่ดิน ซึ่งเกี่ยวข้องกับ ความมั่นคงในการอยู่อาศัย โดยตรง การปรับปรุงในด้านนี้จะใช้วิธีการดังนี้

1.3.1 ขอความร่วมมือเจ้าของที่ดิน ทำสัญญาให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนที่การเคหะแห่งชาติเข้าไปปรับปรุงได้อยู่อาศัยต่อไปอย่างน้อย 5 ปี

1.3.2 ขอซื้อ ขอเช่า ตลอดจนการเวนคืนที่ดิน

1.3.3 แลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ที่การเคหะแห่งชาติหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะปรับปรุงชุมชนแออัดให้เป็นความมั่นคงแก่ชุมชนแออัดเอง

1.3.4 ใช้กฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ร.บ.การเคหะแห่งชาติ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร รวมถึงกฎหมายอื่นที่จะมีตามมา เช่น พ.ร.บ.ปรับปรุงชุมชนแออัด เป็นต้น

2. วิธีการและรูปแบบการดำเนินการ การปรับปรุงชุมชนแออัดที่การเคหะแห่งชาติดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน แบ่งเป็น 3 วิธี (การเคหะแห่งชาติ, 2533) คือ

2.1 โครงการปรับปรุงในที่ดินเดิม (Upgrading) เป็นวิธีการดำเนินการปรับปรุงสภาพที่อยู่อาศัยของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดให้ดีขึ้น โดยการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางกายภาพ เช่น ทางเดินเท้า ทางระบายน้ำ ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ตลอดจนการปรับปรุงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม อย่างไรก็ตามชุมชนที่สามารถปรับปรุงได้นั้นต้องมีหลักเกณฑ์ตามที่การเคหะแห่งชาติกำหนด คือ

2.1.1 ชุมชนไม่มีสภาพเป็นชุมชนบุกรุก คือมีสัญญาเช่ากับเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินยินยอมให้ทำการปรับปรุง และสภาพการใช้ที่ดินไม่มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น

2.1.2 ขนาดของชุมชน เป็นชุมชนขนาด 30 หลังคาเรือนต่อไร่ ตาม พ.ร.บ.ชุมชนแออัด

2.1.3 ชุมชนมีสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม กล่าวคือ ทางเท้าในชุมชนทรุดโทรมเกินร้อยละ 30 ขึ้นไป ไม่มีทางระบายน้ำในชุมชนหรือมีเพียงบางส่วน มีน้ำขัง ไม่มีระบบกำจัดขยะในชุมชน

2.1.4 ในชุมชนไม่มีมิเตอร์ไฟฟ้าหรือประปาเป็นของตนเอง หรือมีไม่ถึงร้อยละ 30 ของทั้งชุมชน

2.1.5 การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน ให้องค์กรประชาชนเป็นแกนนำ โดยมีองค์กรเอกชน การเคหะแห่งชาติ และหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ให้การสนับสนุน

2.2 โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่ เป็นการดำเนินการโดยย้ายประชาชนในชุมชนแออัดที่ประสบปัญหาเดือดร้อนจากที่ดินเดิมไปยังที่ใหม่ ซึ่งอาจเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินเดิมหรือย้ายออกไปจากบริเวณเดิม โครงการที่รองรับจะจัดให้เป็นที่ดินโล่งพร้อมสาธารณูปการพื้นฐาน เช่น ถนน ทางระบายน้ำ ระบบประปา ไฟฟ้า เป็นต้น หลักเกณฑ์ในการพิจารณาชุมชนต้องประกอบด้วย

2.2.1 เป็นชุมชนที่ประสบความเดือดร้อน กรณีไฟไหม้ ภัยธรรมชาติ

2.2.2 เป็นชุมชนที่ถูกไล่ที่ในโครงการเวนคืนของรัฐ หรือไล่ที่เพื่อจัดทำประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง

2.2.3 เป็นชุมชนที่ถูกไล่ที่โดยเจ้าของที่ดินเอกชนหรือเป็นชุมชนบุกรุก โดยเจ้าของที่ดินต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ ดังนี้

- จัดหาที่ดินผืนใหม่หรือจัดสรรงบประมาณให้การเคหะฯ จัดหาที่ดินเพื่อทำโครงการ
- จ่ายค่ารื้อถอนเป็นค่าชดเชยที่เหมาะสมที่ชาวบ้านสามารถจัดหาที่อยู่ใหม่ได้
- จ่ายค่าอพยพรื้อถอน
- ยินยอมให้เช่าที่ดินเป็นสัญญาเช่าระยะยาวในราคาที่เป็นธรรม

2.2.4 ผู้อยู่อาศัยรับภาระในค่าเช่าอาคาร ที่ดิน หรือเช่าซื้อ

2.2.5 การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน ให้องค์กรประชาชนเป็นแกนนำ โดยมีองค์กรเอกชน การเคหะแห่งชาติและหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ให้การสนับสนุน

2.3 การปรับปรุงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ เป้าหมายในการปรับปรุงเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด ทั้งในที่เดิมและชุมชนที่ย้ายไปอยู่ที่ใหม่มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยมีการส่งเสริมการศึกษา สุขภาพอนามัย ปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น การจัดระเบียบชุมชน มีตัวแทนและผู้นำเพื่อการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจและสังคม มีการฝึกอบรมอาชีพ ส่งเสริมการผลิตการจัดหาตลาด จัดตั้งสหกรณ์ ตลอดจนแหล่งเงินทุนให้ผู้อยู่อาศัยได้กู้ เพื่อนำไปลงทุนหรือพัฒนาที่อยู่อาศัย

3. รูปแบบการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ การจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่เป็นโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดที่เน้นการสร้างความมั่นคงในสิทธิการอยู่อาศัย การมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัย นับเป็นพัฒนาการขั้นล่าสุดของการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด (การเคหะแห่งชาติ, ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด, 2533) โดยมีรูปแบบวิธีการดำเนินการดังนี้

3.1 การย้ายชุมชนไปอยู่ในที่ใหม่ (Slum Relocation) เป็นการย้ายชุมชนแออัดไปตั้งในที่ใหม่ โดยการเคหะแห่งชาติเป็นตัวกลางในการพัฒนาที่อยู่ใหม่ ให้ผู้อยู่อาศัยได้ซื้อที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์หรือได้เช่าระยะยาว เจ้าของที่ดินที่ได้รับประโยชน์จากที่ดินเดิมนั้นจะต้องมีส่วนร่วมในการรับภาระด้วย การเคหะแห่งชาติจะแบ่งแปลง พัฒนาที่ดินและสาธารณูปโภคที่จำเป็น ตลอดทั้งพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ผู้อยู่อาศัยต้องผ่อนชำระค่าที่ดินและค่าพัฒนาที่ดินให้แก่การเคหะฯ หรือสถาบันการเงินต่อไป

3.2 การประสานผลประโยชน์ในที่ดิน (Land Sharing) เป็นการแบ่งปันที่ดินกันระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้อยู่อาศัย โดยการเคหะแห่งชาติจะเข้าไปเป็นตัวกลางเจรจาต่อรองกับเจ้าของที่ดินให้แบ่งที่ดินบางส่วนของชุมชนเพื่อขายให้กับผู้อยู่อาศัยหรือให้เช่าระยะยาว เพื่อเจ้าของที่ดินจะได้ใช้ที่ดินส่วนที่ต้องการไปทำประโยชน์ได้ จากนั้นการเคหะแห่งชาติจะนำที่ดินมาจัดผังแบ่งแปลงให้ผู้อยู่อาศัยได้เป็นกรรมสิทธิ์ หรือเช่าในระยะยาว ปรับปรุงสาธารณูปโภค สาธารณูปการ พัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม และให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระที่ดินกับการเคหะแห่งชาติหรือสถาบันการเงินที่สนับสนุนโครงการต่อไป

3.3 การปรับผังและแบ่งแปลงที่ดินในที่ดินเดิม (Slum Reblocking) ในชุมชนที่มีปัญหาการครอบครองที่ดิน หรือต้องการปรับสภาพการใช้ที่ดินของชุมชนใหม่ การเคหะแห่งชาติจะเข้าไปเป็นตัวกลางเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยการซื้อจากเจ้าของที่ดินหรือเช่าระยะยาว จากนั้นก็จะเข้าไปทำการแบ่งแปลงที่ดินและให้กรรมสิทธิ์ผู้อยู่อาศัยได้ครอบครองที่ดิน โดยถือหลักใครอยู่ตรงไหนก็อยู่ตรงนั้น หรือขยายเพียงบางส่วนเมื่อจำเป็นจริงๆ เพื่อให้เกิดความเดือดร้อนน้อยที่สุด และทำการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้ดีขึ้น ตลอดจนช่วยเหลือแนะนำเกี่ยวกับการออกแบบปรับปรุงที่อยู่อาศัยรวมทั้งพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระค่าที่ดินกับการเคหะแห่งชาติ หรือสถาบันการเงินที่สนับสนุนโครงการต่อไป

3.4 การรื้อและสร้างใหม่ในที่เดิม (Reconstruction) เป็นการปรับปรุงสภาพชุมชนที่เสื่อมโทรม โดยการรื้อและพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่ขึ้นในพื้นที่เดิม โดยให้ผู้อยู่อาศัยมีกรรมสิทธิ์ในการเช่าซื้อหรือเช่าระยะยาวต่อไป

3.5 การบูรณะที่ดินทั้งบริเวณ (Land Readjustment) ในชุมชนที่จะต้องมีการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคหลักของรัฐ หรือในชุมชนที่จะต้องมีการจัดการใช้ที่ดินใหม่ การเคหะแห่งชาติจะเข้าไปเจรจากับเจ้าของที่ดินและผู้อยู่อาศัย โดยจะประสานกับแผนพัฒนาระบบสาธารณูปโภคของท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การพัฒนาสาธารณูปโภคได้บรรลุเป้าหมาย ในขณะเดียวกับเจ้าของที่ดินได้มีโอกาสพัฒนาที่ดินของตนและผู้อยู่อาศัยได้มีที่อยู่อย่างถาวรอีกด้วย ทั้งนี้หลักการนี้จะนำไปได้ด้วยการประสานประโยชน์เท่านั้น

4. วิวัฒนาการของวิธีการและรูปแบบการปรับปรุงชุมชนแออัด วิธีการและรูปแบบการปรับปรุงชุมชนแออัดในประเทศไทยได้มีการวิวัฒนาการมาโดยตลอด ตามการเปลี่ยนแปลงของแนวความคิดและตามอิทธิพลที่ได้รับจากต่างประเทศ ตลอดทั้งจากข้อจำกัดด้านต่าง ๆ ในประเทศ เช่น งบประมาณ เป็นต้น ในช่วงที่ผ่านมาพอจะสรุปวิธีการและรูปแบบการปรับปรุงชุมชนแออัดได้ดังนี้

4.1 การรื้อล้าง (Slum Clearance) เป็นวิธีการปรับปรุงชุมชนแออัดในช่วงต้น ๆ คือ ช่วงก่อน พ.ศ. 2503 โสภณ พรโชคชัย (2528) กล่าวว่าในยุคนี้ได้รับแนวความคิดของ City beautification มาจากตะวันตก จึงเน้นความสวยงามของบ้านเมืองเป็นหลัก มองชุมชนแออัดเป็นแหล่งเสื่อมโทรมในสังคมที่ต้องขจัดให้หมดไป การรื้อล้างดังกล่าวเป็นเพียงการขับไล่ออกไปจากพื้นที่เท่านั้น โดยที่ทางการไม่ได้จัดหาที่อยู่ให้แก่ผู้ถูกรื้อล้างแต่อย่างใด ชุมชนแออัดถูกรื้อล้างในยุคนั้น เช่น ชุมชนบริเวณหน้ากรมทางหลวงแผ่นดิน บริเวณท่าวาสุกรี และที่คลองเตยบางส่วน เป็นต้น

4.2 การรื้อล้างและสร้างแฟลต เป็นแนวความคิดที่ไม่ต้องการให้ผู้ถูกรื้อล้างไปสร้างสลัมแห่งใหม่ ซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้จบสิ้นได้ จึงมีแนวสร้างแฟลตขึ้นมาแทน ซึ่งอาจจะเป็นที่เดิมหรือที่ใหม่ที่ไม่ไกลจากที่เดิมนัก โสภณ พรโชคชัย กล่าวว่ายุคนี้ได้รับอิทธิพลแนวความคิดทางด้าน Social housing จากตะวันตก ซึ่งอยู่ในช่วงปี พ.ศ. 2503-2512 ที่อยู่อาศัยในรูปแฟลตที่มีการสร้าง เช่น แฟลตดินแดง ห้วยขวาง บ่อนไก่ เป็นต้น ในปี 2503 มีการก่อตั้งสำนักงานปรับปรุงชุมชนของเทศบาลนครกรุงเทพ เพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการปรับปรุงชุมชนแออัดโดยตรง

4.3 การปรับปรุงชุมชนแออัดในที่เดิม (Slum Upgrading) จากข้อจำกัดของการสร้างแฟลตที่ต้องใช้งบประมาณสูง และไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในชุมชนแออัด การแก้ไขปัญหาของชุมชนแออัดในยุคนี้นี้ จึงเริ่มให้ความสำคัญกับการปรับปรุงในที่เดิม มีการพัฒนาปรับปรุงทางกายภาพ สังคมและเศรษฐกิจ เพื่อให้คุณภาพชีวิตของคนในชุมชนแออัดดีขึ้น ในช่วงนี้มีการก่อตั้งการเคหะแห่งชาติ เพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านนี้ขึ้นมา โดยก่อตั้งขึ้นวันที่ 15 ธันวาคม 2515 และเริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2516 และต่อมามีการจัดตั้งสำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม เพื่อดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัดโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตามการปรับปรุงชุมชนแออัดในที่เดิมไม่สามารถดำเนินการได้ในทุกชุมชน เนื่องจากติดปัญหาเจ้าของที่ดินไม่อนุญาต นอกจากนี้ผู้อยู่อาศัยก็ยังไม่มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ

4.4 การสร้างบ้านบางส่วน (Sites and Services) เป็นโครงการที่ดำเนินการในช่วงเดียวกับการปรับปรุงชุมชนแออัดในที่เดิม โดยเน้นเฉพาะการจัดให้มีที่ดินและสาธารณูปโภค และให้มี

โครงสร้างที่อยู่อาศัยน้อยที่สุด เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยไปก่อสร้างเอง เพื่อเน้นการมีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบที่อยู่อาศัยให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้อยู่อาศัยมากที่สุดและประหยัดงบประมาณของภาครัฐในการทำ Social Housing โครงการ Sites and Service นี้แสดงให้เห็นว่า ผู้มีรายได้น้อยหากมีความมั่นคงในที่ดิน เพื่อที่อยู่อาศัยแล้วก็จะค่อยๆ ก่อสร้างที่อยู่อาศัยของตนเอง จะเห็นได้ว่าต้นทุนของโครงการสร้างบ้านบางส่วน 10 หน่วย จะเท่ากับแฟลตที่มีมาตรฐานสูงเพียงหน่วยเดียว จึงทำให้ภาระการอุดหนุนจากภาครัฐในด้านที่อยู่อาศัยลดน้อยลงไปมาก (อรจิตต์ บำรุงสกุลสวัสดิ์, 2536)

4.5 การจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ หรือที่รู้จักกันในระยะแรกคือโครงการพื้นนคร เป็นโครงการที่เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2525 โดยเน้นหลักการความมั่นคงในที่อยู่อาศัย พยายามให้ผู้อยู่อาศัยได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน พร้อมทั้งมีการปรับปรุงสภาพแวดล้อม ทั้งกายภาพ สังคมและเศรษฐกิจ โครงการที่ได้ดำเนินการในระยะแรกคือ โครงการชุมชนซอยสีน้ำเงิน ชุมชนวัดลาดบัวขาวและชุมชนบางบัว

#### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในช่วงที่ผ่านมา มีผู้ศึกษาหลายท่านได้ศึกษาเกี่ยวกับการรื้อย้ายชุมชนที่ไปตั้งในที่ใหม่ในโครงการต่าง ๆ ผลงานที่น่าสนใจและผู้วิจัยใช้เป็นแนวทางในการศึกษาคั้งนี้ ประกอบด้วย

วิมลสิทธิ์ หรยางกูร และคณะ (2528) ได้ประเมินผลโครงการชุมชนบางบัว ของการเคหะแห่งชาติ พบว่า เป็นโครงการพื้นนครที่ประสบผลสำเร็จในเบื้องต้น เพราะผู้อยู่อาศัยมีความสามารถในการจ่ายค่าที่ดิน แม้มีการติดค้างบ้าง การค้างชำระค่าที่ดินไม่มีความสัมพันธ์กับกลุ่มรายได้และจำนวนเงินที่ต้องผ่อน ผู้อยู่อาศัยมีความพอใจในด้านกายภาพและความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ส่วนใหญ่ไม่คิดจะขายสิทธิ์หรือย้ายออกจากชุมชน 2 ใน 3 พอใจกับขนาดที่ดิน 15 ตารางวา และในชุมชนเมืองค้ประกอบชุมชนค่อนข้างพร้อม ในด้านอาชีพปรากฏว่า มีการเปลี่ยนแปลงอาชีพเล็กน้อย ซึ่งไม่มีผลต่อรายได้อย่างชัดเจนนัก อย่างไรก็ตามชาวชุมชนยังไม่มีทัศนคติที่ดีต่อ



กรรมการชุมชนโดยรวม ในด้านความพอใจต่อการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ นั้น ชาวชุมชน มีความพอใจในบทบาทและผลงานของ กคช. และหน่วยงานอื่นมากพอสมควร

วิมลสิทธิ์ ทรายงกูร และคณะ (2528) ได้ศึกษาและประเมินผลโครงการวัดลาดบัวขาว ซึ่งเป็นโครงการแบ่งปันการใช้ที่ดิน (Land Sharing) ผลการศึกษาพบว่าผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่มีความพอใจทางด้านกายภาพ ขนาด และตำแหน่งที่ดิน มีความพอใจในการมีกรรมสิทธิ์ที่ดิน ทำให้เกิดความมั่นคงในการอยู่อาศัยและความมั่นคงทางด้านจิตใจ ผู้อยู่อาศัยเกือบทั้งหมดไม่ต้องการที่จะย้ายชุมชนหรือขายที่ดินของตน ในด้านเศรษฐกิจ ผู้อยู่อาศัยจำนวน 2 ใน 3 มีความพอใจในการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ การย้ายชุมชนมีผลต่อการเปลี่ยนอาชีพไม่มากนัก ผู้อยู่อาศัยมีความสามารถในการจ่ายสำหรับค่าที่อยู่อาศัยใหม่ อย่างไรก็ตาม ในด้านการจัดระเบียบชุมชน ผู้อยู่อาศัยมีความพอใจในระดับต่ำและการรวมกลุ่มของสังคมมีน้อยกว่าในชุมชนเดิม

ชรินทร์ นาคสุข (2530) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการระดมทรัพยากรเพื่อที่อยู่อาศัยในโครงการพื้นนคร โดยศึกษาในชุมชน 4 แห่ง คือ ชุมชนวัดลาดบัวขาว ชุมชนบางบัว ชุมชนบ้านมนังคศิลา และชุมชนร่มเกล้า จากการศึกษาพบว่า ในด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นทรัพยากรหลักที่ใช้ในการสร้างที่อยู่อาศัย ส่วนใหญ่จะมีอาชีพไม่เป็นทางการ คริวเรือนมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 4,060 บาทต่อเดือน ซึ่งต่ำกว่ารายจ่ายเฉลี่ยเล็กน้อย แหล่งเงินทุนที่ใช้ในการสร้างบ้านส่วนใหญ่มาจากเงินออมและเงินกู้ ตามลำดับ บัณฑิตที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย ประกอบด้วย รายได้ที่ลดน้อยลง โครงสร้างทางสังคมที่ถูกทำลายไป เช่น การแยกย้ายกันอยู่ในที่อยู่ใหม่ การให้ความช่วยเหลือแบบสงเคราะห์ ทำให้กระบวนการพึ่งพากันยุติลง เพื่อให้ผู้อยู่อาศัยสามารถพัฒนาที่อยู่อาศัยของตนได้ ชรินทร์ นาคสุข ได้เสนอให้การกำหนดเงินดาวน์ค่าที่ดินงวดแรกต้องไม่สูงเกินไป การจ่ายเงินดาวน์ควรยืดหยุ่นมากขึ้น คือเพียงกำหนดวงเงินและช่วงเวลาอย่างกว้าง ๆ ให้ผู้อยู่อาศัยจ่ายเองตามความสามารถและโอกาสของตน

จากการศึกษาผลงานที่เกี่ยวข้องดังที่ได้กล่าวมาสามารถสรุปประเด็นสำคัญที่เกิดขึ้นจากการย้ายชุมชนในลักษณะนี้ได้ว่า โดยทั่วไปโครงการจะประสบผลสำเร็จในด้านการให้ความมั่นคงในเรื่องที่อยู่อาศัย ผู้อยู่อาศัยมีความพอใจในด้านการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ถึงแม้ในบางโครงการ โดยเฉพาะโครงการในยุคแรกเริ่มมีการขายสิทธิ์ให้กับบุคคลอื่นบ้าง ลักษณะกายภาพของโครงการจะดีกว่าชุมชนเดิมซึ่งเป็นชุมชนแออัด ผลกระทบที่ค่อนข้างเด่นชัดในหลายชุมชน คือเรื่องรายได้ เพราะผู้อยู่อาศัยส่วนหนึ่งไม่สามารถประกอบอาชีพเดิมได้ รายได้ส่วนใหญ่ลดลงกว่าเดิมในขณะที่รายจ่ายมีเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเกิดจากค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การเดินทางที่เพิ่มขึ้น ซึ่งล้วนสร้างภาระกับการอยู่อาศัยในที่ใหม่

ในการศึกษาคั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้แนวความคิด วิธีการศึกษา ตลอดจนทั้งผลการศึกษาในงานวิจัยที่ได้กล่าวมาเป็นองค์ประกอบในการกำหนดตัวแปร วิธีการศึกษาและผลการวิเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนทั้งการนำเสนอข้อมูล