



บทที่ 2

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการขาดแคลนบ้านพักอาศัย

การขาดแคลนบ้านพักอาศัยเป็นปัญหาหลักที่สำคัญสำหรับประเทศไทยในปัจจุบัน ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะพยายามจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยร่วมมือกับหน่วยงานเอกชนในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ปัญหาการขาดแคลนบ้านพักอาศัยก็ยังคงมีอยู่ เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ประชาชนจำนวนมากขาดแคลนบ้านพักอาศัยที่ได้มาตรฐานและบ้านพักอาศัยจำนวนมากไม่ได้อยู่ในสภาพที่แออัดและทรุดโทรม ข้อสังเกตซึ่งเกิดขึ้นเสมอคือ บ้านพักอาศัยที่ได้มาตรฐานนั้นควรอยู่ในสภาพเช่นไร¹ คนส่วนใหญ่คงจะเห็นพ้องต้องกันว่าบ้านพักอาศัยในแหล่งแออัดและทรุดโทรมนั้น ไม่น่าอยู่ ไม่ปลอดภัย และไม่ถูกสุขลักษณะ ถ้ารัฐบาลสามารถจัดให้หมดสิ้นไปได้ก็คงจะช่วยให้ทุกคนมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

ปัญหาการขาดแคลนบ้านพักอาศัยในเขตกรุงเทพมหานครสืบเนื่องมาจากสาเหตุที่สำคัญคือ² การเพิ่มขึ้นของประชากร การย้ายถิ่นของประชากรสู่เมืองหลวง ตลอดจนความยากจนของประชากรเอง อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมิใช่เป็นเพียงประเทศเดียวที่ประสบปัญหาในด้านที่อยู่อาศัย ทุกประเทศของโลกต่างก็เล็งเห็นความสำคัญในเรื่องปัญหาที่อยู่อาศัย ซึ่งแต่ละประเทศก็ได้แก้ไขตามแนวทางของตน³ อาทิเช่น อาคารสงเคราะห์ในมาเลเซีย

¹ ศักดา สายบัว, "ปัญหาที่พักอาศัยในเขตนครหลวงในแง่เศรษฐกิจ," พัฒนาบริหารศาสตร์, หน้า 1.

² กองวางแผนประชากรและกำลังคน, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "ประชากร กำลังคน แรงงาน การมีงานทำ ค่าจ้าง และสวัสดิภาพแรงงาน," แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524 : หน้า 2-7.

³ ประชาธิปไตย, "ปัญหาที่อยู่อาศัยและแหล่งเสื่อมโทรมในเมืองหลวง," 28 พฤษภาคม 2517.

จะจัดทำโดยรัฐบาลแต่ละรัฐ ส่วนสาธารณรัฐจีนไต้หวันนั้นรัฐให้ความช่วยเหลือแก่ผู้มีรายได้น้อย โดยนำเงินจากภาษีที่ดินมาช่วยสร้างอาคารถาวรคอนกรีตเสริมเหล็ก และคิกราคาต่ำเช่าเพียงเดือนละ 180 บาท เป็นต้น

การเพิ่มขึ้นของประชากร

การเพิ่มขึ้นของประชากรไทยก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย เช่น ปัญหาในด้านการศึกษา การสาธารณสุข ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ปัญหาของแหล่งเสื่อมโทรมและการขาดแคลนที่อยู่อาศัย (ภาคผนวก ตารางที่ 1) จากการสำรวจประชากรไทย¹ ตั้งแต่พ.ศ. 2505 - 2521 ของกระทรวงมหาดไทย ข้อมูลแสดงอัตราการเพิ่มของประชากรไทยมีดังต่อไปนี้ คือ

<u>พุทธศักราช</u>	<u>ชาย</u>	<u>หญิง</u>	<u>อัตราการเพิ่ม</u>
2505	13,716,865	13,602,155	3.13
2506	14,633,145	13,843,632	4.15
2507	14,801,088	14,754,110	3.72
2508	15,353,935	15,218,899	3.39
2509	15,824,509	15,657,987	2.93
2510	16,334,246	16,134,707	3.08
2511	16,884,536	16,667,702	3.28
2512	17,373,825	17,149,297	2.85
2513	17,897,883	17,652,222	2.93
2514	18,553,258	18,266,839	3.51
2515	19,316,933	19,042,075	4.09

¹สถาบันประชากรศาสตร์แห่งประเทศไทย, "ประชากรประเทศไทย ธันวาคม 2521"

<u>พุทธศักราช</u>	<u>ชาย</u>	<u>หญิง</u>	<u>อัตราการเพิ่ม</u>
2516	20,143,590	19,806,716	4.06
2517	20,827,025	20,507,127	3.40
2518	21,359,489	21,031,965	2.52
2519	21,790,510	21,423,201	1.92
2520	22,314,837	21,957,856	2.42
2521	22,775,852	22,445,773	2.12

ข้อมูลที่ได้เก็บรวบรวมนี้แสดงให้เห็นว่า อัตราการเพิ่มของประชากรในปี พ.ศ. 2521 ลดลงเป็น 2.12 แต่กรุงเทพมหานครก็ยังมีปัญหาในเรื่องของการเพิ่มขึ้นของประชากรเป็นไปอย่างรวดเร็ว การเพิ่มขึ้นของประชากรในอัตราที่ค่อนข้างสูงทั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้นมีหลายท่านเข้าใจผิดว่า เนื่องมาจากการเกิดเพิ่มขึ้น แต่ความจริงปรากฏว่า อัตราการเกิดคงเดิมหรือลดลงเล็กน้อย ตัวการสำคัญที่ทำให้อัตราการเพิ่มของประชากรสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในยุคหลังคือ การที่อัตราตายได้ลดลงอย่างรวดเร็วอันเนื่องมาจากนโยบายตั้งเดิมของประเทศในการที่จะเพิ่มประชากรโดยการลดอัตราการตายลง¹ ดร. วิศิษฐ์ ประจวบเหมาะ ได้กล่าวถึงนโยบายดังกล่าวว่า สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพได้เคยมีพระราชดำรัสไว้ในการประชุมแพทย์หัวเมืองครั้งแรกในปี พ.ศ. 2449 เกี่ยวกับนโยบายของประชากรของประเทศว่า ควรจะมีประชากรมากกว่าที่มีอยู่ในขณะนั้น และการลดการตายจะเป็นเครื่องมือที่จะทำให้ประชากรเพิ่มขึ้นได้ตามที่ต้องการ และที่เป็นที่มาของความคิดตั้งเดิมที่ว่า ประเทศไทยควรมีประชากรเพิ่มขึ้น² หลังจากนั้นก็ได้มีการจัดตั้งกรมพยาบาลขึ้นในกระทรวงมหาดไทย เพื่อจุดประสงค์ในการลดการตายของประชากรลง และได้กลายมาเป็นกระทรวง

¹ดร. วิศิษฐ์ ประจวบเหมาะ, "แนวโน้มของการเพิ่มประชากรในประเทศไทย," ปัญหาจากการเพิ่มประชากรของไทย, หน้า 5.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 5 - 7.

สาธารณสุขในปัจจุบัน ในระยะสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการส่งเสริมการเกิดโดยการจัดประกวดผู้มีบุตรมาก จัดตั้งองค์การส่งเสริมการสมรสและสร้างค่านิยมทางสังคมขึ้น โดยการแต่งงานและมีลูกมาก ๆ ในปี พ.ศ. 2499 มี พ.ร.บ. เกี่ยวกับการส่งเสริมผู้มีบุตรมากและช่วยเหลือผู้มีบุตรมาก ครั้นในปี พ.ศ. 2500 ได้เกิดมีแนวความคิดตรงกันข้ามเกี่ยวกับนโยบายการเพิ่มประชากร โดยผู้เชี่ยวชาญธนาคารโลกได้เข้ามาศึกษาเกี่ยวกับประชากรของไทย และเสนอว่าอัตราการเพิ่มประชากรไทยนั้นสูงมาก และอาจจะเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ ข้อเสนอแนะนี้เองช่วยกระตุ้นให้คนไทยและรัฐบาลเริ่มพิจารณานโยบายในด้านประชากรของประเทศใหม่ และพยายามที่จะแก้ไขการเพิ่มขึ้นของประชากรจนกระทั่งปัจจุบัน

จากข้อมูลทางคานประชากรทั่วไป พ.ศ. 2522¹ แสดงให้เห็นถึงอัตราการเกิด อัตราการตาย และอัตราเพิ่มตามธรรมชาติ² ดังนี้คือ

อัตราเกิด	32	ต่อประชากรพันคน
อัตราตาย	9	ต่อประชากรพันคน
อัตราเพิ่มตามธรรมชาติ	2.3	

จะเห็นว่าในประชากรทุก ๆ 1,000 คน จะมีอัตราการเกิด 32 คน และมีอัตราตาย 9 คน ดังนั้นปี พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นปีปัจจุบันจึงมีอัตราเพิ่มตามธรรมชาติของประชากร 23 คนในประชากรทุก ๆ 1,000 คน หรือประมาณร้อยละ 2.3 ซึ่งยังไม่ถือว่าเป็นอัตราที่

¹Population Reference Bureau, 1979 World Population Data Sheet, Washington, D.C. : 1979.

²อัตราเกิด หมายถึงจำนวนคนเกิดในปีหนึ่งต่อประชากรจำนวน 1,000 คน เป็นการวัดภาวะเจริญพันธุ์ขั้นต้น เพื่อประมาณอัตราเกิดต่อปีอย่างหยาบ

อัตราตาย หมายถึงจำนวนคนตายในปีหนึ่งต่อประชากรจำนวน 1,000 คน เป็นการวัดภาวะการตายขั้นต้น เพื่อประมาณอัตราการตายต่อปีอย่างหยาบ

อัตราเพิ่มตามธรรมชาติ หมายถึงผลต่างระหว่างอัตราเกิดและอัตราตายในปีหนึ่ง ๆ

น่าพอใจนัก อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราเพิ่มของประชากรในอดีตรอบ 10 ปีที่ผ่านมา อัตราเพิ่มร้อยละ 2.3 นี้ก็น้อยลงกว่าอัตราเพิ่มในอดีตมาก ซึ่งบางปีอัตราเพิ่มสูงถึงร้อยละ 4 โดยเฉพาะปี พ.ศ. 2515 และ 2516 ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยเองได้ตระหนักถึงความสำคัญและผลอันจะเกิดจากปัญหาประชากร จึงได้มีการจัดตั้งสมาคมวางแผนครอบครัวแห่งประเทศไทยขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือการลดอัตราเพิ่มของประชากรลง แม้ว่าจะมีการจัดตั้งสมาคมวางแผนครอบครัวขึ้น แก่ผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคม และระดับการศึกษาต่ำก็ยังคงมีลูกมากอยู่นั่นเอง ทั้งนี้เพราะยังไม่มีความเข้าใจวิธีการวางแผนครอบครัว หรือถ้าเข้าใจก็ไม่สามารถที่จะทำอะไรได้เต็มที่ เนื่องจากขาดอำนาจในการซื้อพอที่จะแสวงหาสิ่งต่าง ๆ หรือวิธีการต่าง ๆ เหล่านั้น และไม่มีความเข้าใจเพียงพอที่จะกล้ารับเอาวิธการสมัยใหม่มาใช้¹ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลและผู้เกี่ยวข้องที่จะต้องร่วมมือกันแก้ไขต่อไป

การย้ายถิ่นของประชากร

กรุงเทพมหานครมีความสำคัญต่อประเทศไทยในฐานะเป็นนครหลวงของประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นศูนย์กลางทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา การพาณิชย์ และการคมนาคมขนส่ง เนื่องจากชาวไทยส่วนใหญ่เคยชินกับการดำเนินชีวิตภายใต้การปกครองของรัฐบาลซึ่งมีศูนย์กลางอยู่ที่กรุงเทพมหานครมาแต่อดีต กรุงเทพมหานครจึงเป็นแหล่งรวมของอำนาจ อิทธิพล และความเจริญในต่าง ๆ ที่ดึงดูดประชากรส่วนใหญ่ในการอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ในนครหลวง² การกระจายตัวของประชากรในระยะที่ผ่านมาของไทยเป็นไปตามแรงผลักดันของปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อความอยู่รอดของชีวิตโดยมิได้

¹ดร. วิศิษฐ์ ประจวบเหมาะ, "แนวโน้มของการเพิ่มประชากรในประเทศไทย," ปัญหาจากการเพิ่มประชากรของไทย, หน้า 10 - 11.

²Wadanyu Nathalang, et. al., Housing in Thailand, Bangkok : Applied Scientific Research Corporation of Thailand Press, B.E. 2521, p. 3.

มีการวางแผนและผังเมืองที่ถูกต้องก่อให้เกิดความหนาแน่นมาก ในเขตที่มีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์ และความปลอดภัย ตลอดจนสิ่งจูงใจที่ดีกว่า โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร จากการสำรวจของกองวางแผนประชากรและกำลังคน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ วันที่ 13 สิงหาคม 2519 เกี่ยวกับเรื่องจำนวนพื้นที่ของประเทศไทย ประชากร ความหนาแน่นของประชากร สัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ และรายได้เฉลี่ยต่อบุคคล ระหว่าง พ.ศ. 2513 - 2519 พบว่า

... กรุงเทพฯ-ธนบุรี เพียงจังหวัดเดียวมีส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศเกินกว่า $\frac{1}{5}$ ของผลิตภัณฑ์ทั้งประเทศ มีรายได้ต่อบุคคลสูงกว่าภาคอื่นประมาณ 2-8 เท่าตัว ทั้งที่มีพื้นที่เพียง 1,547 ตาราง กม. เท่านั้น ทำให้ประชากรหนาแน่นถึง 2,277 คน และ 2,807 คนต่อตาราง กม. ในปี พ.ศ. 2513 และ 2519 ตามลำดับ และหากจะให้เป็นประมาณ 3,414 คนต่อตาราง กม. ในปี พ.ศ. 2524 ขณะที่ภาคอื่น ๆ มีความหนาแน่นของประชากรไม่เกิน 100 คนต่อตาราง กม. ตลอดระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 และฉบับที่ 4 ฉะนั้นจึงทำให้มีปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม การวางงาน ปัญหาอาชญากรรม การจราจรติดขัดในกรุงเทพฯ-ธนบุรี มากกว่าในจังหวัดอื่น ๆ หลายเท่าตัว¹

การย้ายถิ่นของประชากรในระยะที่ผ่านมาอาจสรุปได้ว่า เนื่องจากสาเหตุต่าง ๆ กัน ดังนี้

1. การย้ายถิ่นในประเทศส่วนใหญ่เป็นการย้ายจากชนบทสู่ชนบท เพื่อหาที่ทำกินที่ดีกว่าเดิม และยกฐานะของตนเอง ส่วนการย้ายไปอยู่ในเมืองนั้นส่วนใหญ่เป็นการย้ายไปอยู่ในกรุงเทพมหานครมากที่สุด รองลงมาได้แก่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (มีการสร้างงานมากขึ้นจากการตั้งฐานทัพอเมริกาในภาคนี้) และภาคใต้เพื่อการศึกษาและการทำงาน
2. การย้ายถิ่นเพื่อหาที่ทำกินใหม่ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและบุกรุกที่ดินประเภทอื่น เช่นการทำลายป่า ปราบปรามการฉกฉวยที่ดินในภาคเหนือ ซึ่งมีประชากรในภาคอื่น ๆ ย้ายเข้าไปอยู่ในเขตชนบทมาก

¹กองวางแผนประชากรและกำลังคน, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "ประชากร กำลังคน.....," หน้า 7.

3. การพัฒนาอุตสาหกรรมและการขยายตัวของเขตชุมชนในจังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม ได้จูงใจให้มีประชากรย้ายเข้าไปอยู่ในจังหวัดเหล่านี้มากเป็นพิเศษ

4. ความแตกต่างในด้านความเจริญของภาคและจังหวัดต่าง ๆ ทำให้มีความแตกต่างในด้านการย้ายถิ่นที่อยู่ของประชากรด้วย

5. ปัญหาการขยายตัวของผู้อยู่อาศัยในภาคต่าง ๆ ทั้งภาคเหนือ ภาคตะวันออก เชียงเหนือ และภาคใต้ เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ประชากรย้ายออกจากพื้นที่ที่มีปัญหา

นอกจากการย้ายถิ่นของประชากรภายในประเทศแล้ว ประเทศไทยยังประสบปัญหาการย้ายถิ่นอพยพของคนต่างชาติ ซึ่งเป็นผู้ลี้ภัยสงคราม โดยเฉพาะบริเวณชายแดน เขมร ลาว และเวียดนาม หากรัฐบาลไม่มีมาตรการการหยุดยั้งการอพยพหรือส่งผู้อพยพลี้ภัยเหล่านี้กลับคืนสู่ประเทศเดิมแล้ว อาจจะมีผลทำให้อัตราเพิ่มประชากรของไทยไม่ลดลงและยังก่อให้เกิดปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองเป็นภาระแก่คนในระคับท้องถิ่นและระคับประเทศโดยส่วนรวมด้วย ผลอันเนื่องมาจากการย้ายถิ่นของประชากรสู่เขตนครหลวงเพื่อหาแหล่งที่ทำกินใหม่ สภาพแวดล้อมที่ดีกว่าเดิม หรือเพื่อยกระดับฐานะของตนเองให้ดีขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาในการขาดแคลนบ้านพักอาศัยและการเกิดแหล่งเสื่อมโทรมขึ้น แหล่งเสื่อมโทรมหลายแห่งในกรุงเทพมหานคร เคยเป็นบริเวณที่อยู่อาศัยของชนชั้นกลาง เมื่อกรุงเทพมหานครขยายตัวออกไป ชนชั้นกลางเหล่านี้ได้โยกย้ายไปยังบริเวณชานเมืองเป็นส่วนใหญ่ พื้นที่บริเวณเดิมจึงกลายเป็นที่อยู่อาศัยของคนยากจนและเริ่มแออัดทรุดโทรมตามระยะเวลาที่ผ่านมา¹ ปัญหาการขาดแคลนบ้านพักอาศัยในเขตกรุงเทพมหานครยังสืบเนื่องมาจากราคาที่ดินในบริเวณนครหลวงสูงมาก ฉะนั้นประชาชนที่มีรายได้น้อยและยากจนจึงหลีกเลี่ยงปัญหาในด้านการก่อสร้างบ้านพักอาศัยหรือการเสียค่าเช่าบ้านในอัตราสูง ด้วยการเข้าไปสร้างบ้านเรือนของตนในบริเวณที่ดินสาธารณะ

¹Wadanyu Nathalang, et. al., Housing in Thailand, p. 80.

หรือที่ดินที่เป็นของหน่วยงานรัฐบาลที่ยังคงว่างเปล่าและมีค่าใช้จ่าย¹ โดยการใช้วัสดุที่
ราคาถูก ๆ หรือเท่าที่พอจะมีอยู่ หรือสามารถหาได้เปล่า ๆ เมื่ออีกหลาย ๆ ครอบครัวยุ่
เข้าไปก่อสร้างบ้านเรือนของตนในบริเวณที่ดินดังกล่าว บริเวณนั้นทั้งหมดจึงค่อย ๆ กลายเป็น
แหล่งเสื่อมโทรมไปในที่สุด

ดังได้กล่าวมาแล้วว่ากรุงเทมหานครมีสิ่งจูงใจให้มีการอพยพเคลื่อนย้ายประชากร
จากจังหวัดอื่น ๆ เข้ามามาก นับตั้งแต่ความสะดวกสบายในค่านาชาธาฐนุโภคและสาธาธาฐนุภาธา
โอกาสในการทำงานที่มีมากกว่าในจังหวัดอื่น เศรษฐกิจ การศึกษา ตลอดจนในค่านาความปลอด
ภัย รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญและผลที่จะตามมากับการย้ายถิ่นของประชากร โดยวาง
นโยบาย เป้าหมาย และแนวทางดำเนินการแก้ไข² ดังปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 - 2524 ดังต่อไปนี้

นโยบายและเป้าหมาย

1. ลคัธธาการย้ายถิ่นจากชนบทสู่กรุงเทมหานคร และเขตชุมชนในบาง
จังหวัด
2. สนับสนุนให้มีการเคลื่อนย้ายประชากรออกจากกรุงเทมหานครไปอยู่
จังหวัดอื่น ๆ
3. สนับสนุนให้มีการเคลื่อนย้ายประชากรภายในภาคเดียวกันมากกว่าการย้าย
ระหว่างภาค โดยให้กำลังแรงงานในชนบทเคลื่อนย้ายเข้าสู่เมืองน้อยลง
4. สำหรับการเคลื่อนย้ายประชากรจากชนบทสู่เมืองนั้นจะให้อยู่ในเมืองหลัก
ของภาคที่อยู่ของประชากรอย่างมีระเบียบแบบแผนขึ้น
5. พยายามหยุดยั้งการอพยพเข้าของชาวต่างประเทศ โดยเฉพาะผู้ลี้ภัยชาว
อินโดจีน และให้มีการส่งผู้ที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยแล้วกลับไปประเทศเดิมของตนหรือ
ไปอยู่ยังประเทศที่สามอื่น ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นได้

¹ Ibid.

² กองวางแผนประชากรและกำลังคน, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ, "ประชากร กำลังคน.....," หน้า 8.

แนวทางดำเนินการแก้ไข

1. กำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อควบคุมบังคับการใช้ที่ดินในกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามหลักวิชาการผังเมืองสมัยใหม่ โดยเคร่งครัดและรัดกุม
2. กำหนดนโยบายและมาตรการจำกัดการลงทุนอุตสาหกรรมและการให้สินเชื่อเพื่อการใช้ที่ดินในกรุงเทพมหานคร
3. กำหนดมาตรการและมาตรฐานการควบคุมสภาพแวดล้อมที่เกิดผลในทางปฏิบัติในกรุงเทพมหานครให้รัดกุมยิ่งขึ้น
4. กำหนดนโยบายและมาตรการในการกำหนดราคาของกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ในระดับที่อย่างน้อยที่สุดให้สามารถเลี้ยงตนเองได้ในเขตกรุงเทพมหานคร
5. กำหนดนโยบายและมาตรการในด้านโครงสร้างและระบบของภาษีอากรในลักษณะพิเศษเป็นเขต และระดับรายได้ของประชากรในกรุงเทพมหานคร
6. กำหนดนโยบายและมาตรการ เพื่อย้ายหรือลดขนาดสถานที่ราชการและรัฐวิสาหกิจบางส่วน หรือบางหน่วยไปอยู่เมืองบริวารและเมืองหลักในส่วนภูมิภาค
7. สนับสนุนการสร้างอาคารสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อย และการสร้างแหล่งชุมชนใหม่ในย่านชานเมืองของกรุงเทพมหานคร และจังหวัดใกล้เคียง
8. ดำเนินการตามแนวทางการกระจายรายได้และการพัฒนาภาคและท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ
9. ให้มีการกระจายสถาบันการศึกษาระดับสูงออกไปสู่ส่วนภูมิภาค และพัฒนามาตรฐานการศึกษาของสถาบันการศึกษาระดับต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วให้เท่าหรือใกล้เคียงกับมาตรฐานการศึกษาของสถาบันที่ดีมีชื่อเสียงในกรุงเทพมหานคร

ความยากจนของประชากร

ปัญหาของการขาดแคลนบ้านพักอาศัยนอกจากจะมีสาเหตุมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากร การย้ายถิ่นของประชากรแล้ว ความยากจนของประชากรเองก็มีส่วนสำคัญต่อการขาดแคลนบ้านพักอาศัยด้วย จากตารางที่ 2.1 แสดงให้เห็นถึงการกระจายรายได้ของประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร และการประมาณความต้องการบ้านพักอาศัยหลังใหม่หรือการปรับปรุงบ้านพักอาศัยที่มีอยู่เดิมของประชากรในเขตกรุงเทพมหานครดังนี้

ตารางที่ 2.1

การกระจายรายได้ของประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร

ระดับรายได้ของครอบครัว		กรุงเทพมหานคร (2511)*	ประมาณความต้องการบ้านพักอาศัยหลังใหม่หรือ การปรับปรุงบ้านพักอาศัยที่มีอยู่เดิมในปี พ.ศ. 2523**	
รายปี	รายเดือน	%	%	จำนวน
ต่ำกว่า 6,000	ต่ำกว่า 500	1.76	7	11,900
6,000 - 8,999	500 - 749	4.37	18	30,600
9,000 - 11,999	750 - 999	8.90	13	22,100
12,000 - 14,999	1,000 - 1,249	10.20	12	20,400
15,000 - 17,999	1,250 - 1,449	9.76	12	20,400
18,000 - 23,999	1,500 - 1,999	19.75	15	25,500
24,000 - 29,999	2,000 - 2,499	12.35	7	11,900
30,000 - 35,999	2,500 - 2,999	7.85	4	6,800
36,000 - 47,999	3,000 - 3,999	9.07	5	8,500
48,000 และมากกว่า	4,000 และมากกว่า	<u>15.99</u>	<u>7</u>	<u>11,900</u>
		100.00	100	170,000

แหล่งที่มา :

*สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2511

**การสำรวจบริเวณคลองเตย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513

ประมาณ 35% ของครอบครัวประชากรในเขตกรุงเทพมหานครมีรายได้ต่ำกว่า 1,500 บาทต่อเดือน หรือ 18,000 บาทต่อปี ในขณะที่มีเพียง 25% ของครอบครัวทั้งหมดที่มีรายได้มากกว่า 3,000 บาทต่อเดือนหรือ 36,000 บาทต่อปีเท่านั้น เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า บ้านพักอาศัยของครอบครัวใดจะมีสภาพเป็นอย่างไร ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับรายได้และฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวนั้น เมื่อสภาพของบ้านพักอาศัยขึ้นอยู่กับรายได้ บ้านพักอาศัยในแหล่งแออัดและเสื่อมโทรมจึงเป็นที่อยู่ของครอบครัวที่ยากจนแทบทั้งสิ้น และบ้านพักอาศัยของครอบครัวยากจนเหล่านี้จะมีมูลค่าประมาณ 3,000 - 10,000 บาท¹ ดังนั้นปัญหาในการขาดแคลนบ้านพักอาศัยของครอบครัวที่ยากจนส่วนใหญ่จึงเป็นปัญหาในค่านเศรษฐกิจ คือความยากจน เมื่อสามารถจัดความยากจนให้หมดไปได้ รายได้และฐานะทางเศรษฐกิจของทุกครอบครัวก็ดีขึ้น ปัญหาการขาดแคลนบ้านพักอาศัยของประชาชนก็จะผ่อนคลายลงและหมดสิ้นไปในที่สุด²

บทสรุป

ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยเป็นปัญหาสำคัญสำหรับประเทศไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นศูนย์รวมของความเจริญในทุก ๆ ด้าน อาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยเบื้องต้นที่มีอิทธิพลต่อการขาดแคลนบ้านพักอาศัยของประชากรในเขตกรุงเทพมหานครได้แก่ การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรที่เป็นไปอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน การอพยพย้ายถิ่นของประชากรจากภาคต่าง ๆ เข้าสู่กรุงเทพมหานคร อันเนื่องมาจากความเจริญของกรุงเทพมหานคร ทำให้ปัญหาการขาดแคลนบ้านพักอาศัยทวีความรุนแรงขึ้น นอกจากนี้ปัญหาทางค่านเศรษฐกิจของประชาชนเองก็เป็นสาเหตุหนึ่งเช่นกัน ซึ่งถ้าสามารถจัดปัญหาทางค่านเศรษฐกิจคือความยากจนของประชาชนให้หมดไปได้ เศรษฐกิจของทุกครอบครัวก็ดีขึ้นแล้ว ปัญหาการขาดแคลนบ้านพักอาศัยก็ควรจะบรรเทาลงไปในที่สุด

¹ ศักดา สายบัว, "ปัญหาที่พักอาศัยในเขตนครหลวงในแง่เศรษฐกิจ," พัฒนาบริหารศาสตร์, หน้า 5.

² เรื่องเดียวกัน.