

## บทที่ 2

### การศึกษาทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### ระบบที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานคร

การศึกษาระบบที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเขตกรุงเทพมหานครโดย Shlomo Angel et.al. (1977 : 75-84) พบว่าปัญหาที่แท้จริงของผู้มีรายได้น้อยนั้นไม่ใช่ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยในเชิงปริมาณ (Housing Stock) เพียงอย่างเดียวแต่เป็นปัญหาเรื่องการกำหนดมาตรฐานทางกายภาพของที่อยู่อาศัยและบริเวณโดยรอบของชุมชนซึ่งทำให้ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยที่มีอยู่กลายเป็นที่อยู่อาศัยที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและถูกตัดออกจากระบบที่อยู่อาศัยที่เป็นทางการ Angel ได้แบ่งลักษณะที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยออกเป็น 5 ลักษณะได้แก่

**ลักษณะที่ 1** ที่อยู่อาศัยสำหรับคนงาน (The workers housing subsystem) ได้แก่

- บ้านที่สร้างขึ้นมากในสถานที่ทำงาน (Workplace site house)
- หอพักพนักงานในโรงงาน (Factory site dormitories)
- ห้องพักคนรับใช้ในบ้าน (Domestic and maintenance staff quarters)
- บ้านพักชั่วคราว ณ สถานที่ทำงาน (Itinerant construction workers housing)
- ที่อยู่อาศัยสำหรับพนักงานของสถาบัน,องค์กรต่าง ๆ เช่น บ้านพักข้าราชการ

**ลักษณะที่ 2** ที่อยู่อาศัยประเภทนุกรุก (The squatters housing subsystem) ได้แก่

- ชุมชนนุกรุกทั่วไป (Typical squatter) ได้แก่ที่อยู่อาศัยที่ปลูกสร้างขึ้นในที่ดินของผู้อื่นโดยไม่ได้รับอนุญาต มีทั้งที่เป็นชุมชนขนาดใหญ่ตั้งแต่ 50 ครัวเรือนจนกระทั่ง 2,000-3,000 ครัวเรือน เช่นชุมชนคลองเตย,ชุมชนริมคลอง นอกจากนี้ยังมีชุมชนขนาดเล็ก 2-3 ครัวเรือน เช่นชุมชนใต้สะพาน
- บ้านเรือ (Boat houses) เป็นที่อยู่อาศัยในเรือตามแม่น้ำลำคลองสาธารณะ ซึ่งอาจไม่ใช้การนุกรุกที่ดินแต่เป็นการนุกรุกแม่น้ำลำคลอง ได้แก่ชุมชนชาวเรือคลองมหานาค (ถูกไล่รื้อไปแล้วเมื่อปี พ.ศ.2518) ชุมชนปากคลองผดุงกรุงเกษม และย่านเชิงสะพานกรุงธนฝั่งพระนคร เป็นต้น

**ลักษณะที่ 3** ที่อยู่อาศัยประเภทจัดสรรให้แก่ผู้มีรายได้น้อย มีทั้งรูปแบบให้เช่าและเช่าซื้อ เช่นอาคารสงเคราะห์แบบแฟลต

**ลักษณะที่ 4** ที่อยู่อาศัยในเขตชนบทและชานเมือง (Communiters subsystem) เป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนจำนวนหนึ่งในเขตชนบทและชานเมืองที่เดินทางเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯแบบเข้าไปเย็นกลับ

ลักษณะที่ 5 ห้องแบ่งให้เช่า ที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้เช่าอยู่เรื่อย ๆ (Filtered housing subsystem) เป็นที่อยู่อาศัยที่มีการแบ่งกันเป็นห้องเล็ก ๆ แยกเป็นสัดส่วนเพื่อให้เช่า โดยทั่วไปจะพบในบริเวณศูนย์กลางธุรกิจหรือย่านชุมชน โดยการนำตึกแถวมากันห้องสำหรับเป็นห้องเช่า ห้องน้ำใช้ร่วมกัน

### พัฒนาการในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยของภาครัฐ

สำหรับการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย มีพัฒนาการความเป็นมา สรุปได้คือ (กรณีกิติ พิเศษฐวัฒนา, 2539:35)

#### 1. การก่อตั้งหน่วยงานอาคารสงเคราะห์

มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย ดำเนินงานโดยกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย มีการตราพระราชบัญญัติอาคารสงเคราะห์ขึ้นในปีพ.ศ. 2485 และดำเนินงานด้านการจัดสร้างที่อยู่อาศัยราคาถูกในย่านเชิงสะพานมรธาให้แก่ผู้มีรายได้น้อย นอกจากนี้ในปีพ.ศ. 2486 ได้มีการจัดตั้งธนาคารอาคารสงเคราะห์ ขึ้นมาทำหน้าที่ให้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อบ้านและที่ดินสำหรับประชาชนทั่วไป

#### 2. การรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรม (Slum clearance)

ก่อตั้งสำนักงานเพื่อแก้ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมขึ้นในปี พ.ศ. 2503 อยู่ในความดูแลของสำนักงานเทศบาลกรุงเทพ มีแนวคิดทั้งการป้องกันรักษาและบูรณะฟื้นฟูเมือง กิจกรรมส่วนใหญ่เป็นการรื้อล้าง เช่นการรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรมหน้ากรมทางหลวงแผ่นดิน, บริเวณท่าवासกรี, บริเวณชุมชนคลองเตย เป็นต้น โดยมากเป็นการรื้อล้างเพื่อขจัดแหล่งเสื่อมโทรมให้หมดไปโดยมิได้จัดหาที่อยู่ใหม่ให้แก่ผู้ถูกรื้อล้าง

#### 3. การรื้อล้างและสร้างแฟลต

ปีพ.ศ. 2508 มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการแก้ปัญหาชุมชนแออัดโดยการสร้างแฟลตรองรับผู้ที่ถูกรื้อล้าง เนื่องจากที่ดินในเมืองมีราคาสูงการขยายตัวของที่อยู่อาศัยในแนวราบทำได้ยากและยังเป็นการใช้ที่ดินอย่างไม่คุ้มค่า จึงได้มีการจัดสร้างที่อยู่อาศัยในแนวตั้ง อาคารหลังแรกที่สร้างขึ้นตามนโยบายนี้เป็นเรือนไม้ ตั้งอยู่ที่ดินแดง-ห้วยขวาง

ในปี พ.ศ. 2515 รัฐบาลได้รวมหน่วยงานต่างๆ ที่ทำหน้าที่จัดการเรื่องที่อยู่อาศัยเข้าไว้ด้วยกันเรียกว่า "การเคหะแห่งชาติ" เริ่มดำเนินงานในปีพ.ศ. 2516 โดยใช้รูปแบบเดิมคือการรื้อล้างเพื่อสร้างแฟลต เริ่มต้นโครงการแรกที่แฟลตดินแดง-ห้วยขวาง, บ่อนไก่และคลองเตย

#### 4. การปรับปรุงชุมชนแออัด (Slum upgrading)

จากนโยบายการรื้อล้างและสร้างแฟลตไม่สามารถแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดได้ อีกทั้งเป็นการผลักดันให้ผู้มีรายได้น้อยเหล่านี้อพยพไปสร้างชุมชนแห่งใหม่ต่อไปเรื่อยๆ การเคหะแห่งชาติจึงได้ตั้งหน่วยงานชื่อ "สำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม" เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2520 ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการออกแบบทางกายภาพ, การควบคุมการก่อสร้าง, การสำรวจสภาพแวดล้อม, ศึกษาด้านสังคมและเศรษฐกิจของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย เพื่อทำการจัดระบบชุมชนใหม่ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดเรื่อง " การให้ความมั่นคงในการอยู่อาศัย "

#### 5. โครงการพินนคร (Land tenure compact project)

เป็นแนวคิดที่เกิดจากข้อจำกัดในการปรับปรุงชุมชนซึ่งไม่สามารถให้ความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือการอยู่อาศัยในระยะยาวแก่ผู้มีรายได้น้อยได้ การเคหะแห่งชาติจึงนำวิธีการแก้ปัญหาโดยการผ่านกระบวนการกลุ่มหรือชุมชน ให้กลุ่มผู้อยู่อาศัยได้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในโครงการ (People participation) โดยการขอแบ่งส่วนที่ดินที่อาศัยอยู่จากเจ้าของที่ดินโดยลดขนาดแปลงที่ดินลงและอยู่กันอย่างหนาแน่นมากขึ้น เพื่อให้เจ้าของที่นำที่ดินส่วนที่เหลือไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้กลายเป็นรูปแบบ Land sharing แนวคิดนี้ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเนื่องจากเกิดปัญหาเรื่องเจ้าของที่ดินไม่ให้ความร่วมมือหรือเกิดจากปัญหาเรื่องการจัดซื้อที่ดินในเมืองซึ่งมีราคาสูงจนผู้อยู่อาศัยไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายได้

#### 6. โครงการจัดสรรที่ดินพร้อมสาธารณูปโภคและจัดหาที่อยู่อาศัยแบบสร้างบางส่วน

(Sites and Services with core unit)

เป็นแนวคิดที่เกิดจากการปรับปรุงชุมชนแออัดโดยแนวคิดพื้นครประสบปัญหาตามที่ได้กล่าวมา จึงมีการมองย้อนกลับไปที่กระบวนการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เป็นมาตั้งแต่ในอดีตตามธรรมชาติที่ว่า **“คนย่อมมีหนทางหาที่อยู่อาศัยของตนเองได้”** เพียงแต่ภาครัฐให้การสนับสนุนกิจกรรมบางส่วน เช่นการจัดหาที่ดิน, จัดหาสาธารณูปโภคที่จำเป็น โดยแบ่งภาระให้เจ้าของได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาที่อยู่อาศัยด้วยตนเองตามกำลังทรัพย์ที่มีอยู่นำมาทำการต่อเติมอาคาร เรียกโครงการลักษณะนี้ว่า **“ที่อยู่อาศัยแบบสร้างบางส่วน”** สอดคล้องกับที่ พนิดา มาศรีสรสรรค์ (2531 : 12) กล่าวว่า โครงการที่อยู่อาศัยในรูปแบบ Sites and Services หมายถึงโครงการเคหะชุมชนที่มีบริการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการอย่างสมบูรณ์ แต่อาคารที่พักอาศัย (Core house) จะก่อสร้างไว้เพียงบางส่วนเช่นมีเฉพาะเสาและหลังคา ส่วนที่เหลือผู้อยู่อาศัยต้องทำการก่อสร้างเพิ่มเติมเองโดยที่ผู้อยู่อาศัยจะสามารถต่อเติมเมื่อมีความพร้อมในเรื่องการเงิน หรือเมื่อมีความต้องการพื้นที่ใช้สอยในอาคารมากขึ้น

#### นิยามศัพท์โครงการที่ดินพร้อมสาธารณูปโภคและบ้านสร้างบางส่วน

รูปแบบโครงการ Sites and Services ถูกนำเสนอแนวคิดและรูปแบบครั้งแรกในปี พ.ศ.2460 (พัลลภ กฤตยานวัช, 2526 : 45) โดย Sir Patrick Geedes มีวัตถุประสงค์เพื่อลดความแออัดและแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมในชุมชนเก่าของเมือง Lahore ในประเทศอินเดีย แต่ถูกนำไปใช้จริงครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2481 เพื่อรองรับการย้ายชุมชนสลัมมูกรุกในเมือง San Juan ประเทศเปอร์โตริโก ใช้ชื่อเรียกว่า “Land and Utilities” ต่อมาภายหลังถูกเรียกชื่อโครงการใหม่ว่า “Sites and Services”

แนวคิดของนักเคหะการต่างประเทศโดย Caminos, Horacio และ Goethert, Reinhard (2523 : 12) ได้กล่าวถึงคำนิยาม Sites and Services ว่าเป็นคำศัพท์ที่ครอบคลุมเรื่องการจัดสรรที่ดินเมืองและการจัดเตรียมบริการให้ก่อนสำหรับใช้ในที่อยู่อาศัยและในส่วนเสริมที่เป็นการพัฒนาพาณิชย์ โครงการรูปแบบนี้มีจุดประสงค์เพื่อพัฒนาสภาพที่อยู่อาศัยให้กับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยโดยการจัดหา

- **Sites** ผืนที่ดินที่เพียงพอให้สามารถสร้างที่อยู่อาศัยของตนเองได้
- **Services** จัดหาปัจจัยด้านต่าง ๆ เพื่อสนองตอบต่อการใช้ชีวิตในชุมชน อาทิ เช่น การจ้างงาน สร้างแหล่งงานรองรับประชากรในโครงการ

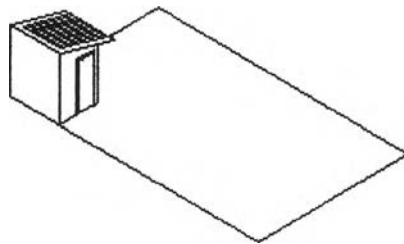
สาธารณูปโภค เช่นระบบน้ำประปา,ระบบไฟฟ้า,ระบบกำจัดขยะ,การระบายน้ำทิ้ง,บาทวิถีเป็นต้น  
สาธารณูปการและสิ่งอำนวยความสะดวกในชุมชน เช่นสถานพยาบาล,สถานศึกษา,พื้นที่กิจกรรม  
 สันทนาการ,สนามเด็กเล่น เป็นต้น

การเงิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์,องค์กรในการให้สินเชื่อ

การติดต่อ,การสื่อสาร เช่นระบบขนส่งมวลชน,โทรศัพท์สาธารณะ,ไปรษณีย์โทรเลข

โครงการที่อยู่อาศัยในรูปแบบ Sites and Services ตระหนักถึงหลักที่ว่าความมั่นคงในการอยู่อาศัย ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญมากกว่าการมีความมั่งคั่งด้านเศรษฐกิจและไม่ได้จำกัดความเป็น “ต้นแบบอาคาร” ในทางตรงกันข้ามกลับมีหลายรูปแบบ สามารถเป็นรูปแบบใดก็ได้หรือพัฒนาให้อยู่ในทำเลใดก็ได้ตามความเหมาะสม สอดคล้องกับที่ World Bank (2518:36) ได้กล่าวถึงโครงการที่อยู่อาศัยแบบสร้างบางส่วนว่าเป็นโครงการที่เตรียมแปลงที่ดินที่ได้รับการปรับระดับพร้อมทั้งจัดให้มีถนน,ทางระบายน้ำ,ระบบประปา,ระบบไฟฟ้าและในทุกโครงการจะมีโรงเรียน,สถานอนามัย จุดสำคัญที่สุด ที่ตั้งโครงการจะต้องอยู่ใกล้กับตลาดและแหล่งงาน นอกจากนี้ Shankland Cox Partnership (2516 : 18) ได้กล่าวว่ารูปแบบโครงการ Sites and Services ว่าอาจมีหลายระดับ ในรูปแบบที่ง่ายที่สุดมีลักษณะเป็นโครงการจัดสรรแปลงที่ดินเปล่าและจัดระบบน้ำใช้ให้เท่านั้น สำหรับในมาตรฐานที่สูงขึ้นอาจประกอบด้วยแปลงที่ดินซึ่งมีการสร้างหน่วยสุขาภิบาลให้ ประกอบด้วยห้องน้ำส้วม,ที่ซักล้างและท่อน้ำใช้

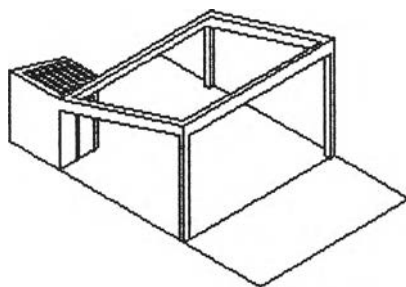
ลักษณะของที่อยู่อาศัยแบบสร้างบางส่วนที่มีการจัดสร้างในประเทศไทยโดยการเคหะแห่งชาติ มี 4 แบบดังนี้ (วุฒิพงษ์ บุญยพรหม,2523 : 4-5)



รูปที่ 1 แสดงรูปแบบ Core unit

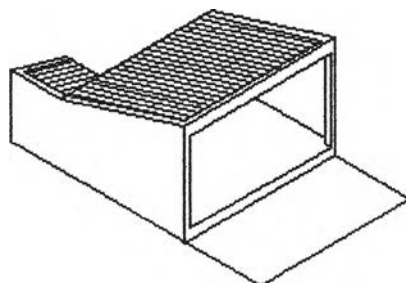
ที่มา การเคหะแห่งชาติ เขียนโดยผู้วิจัย

แบบที่ 1 Core unit จัดแปลงที่ดินให้พร้อมกับสร้างห้องน้ำส้วมในขนาดที่พอเพียงสำหรับการใช้ พร้อมกับเดินท่อน้ำใช้,ท่อน้ำทิ้ง มักจะสร้างเป็นห้องน้ำแฝดติดกันสองห้องเพื่อประหยัด



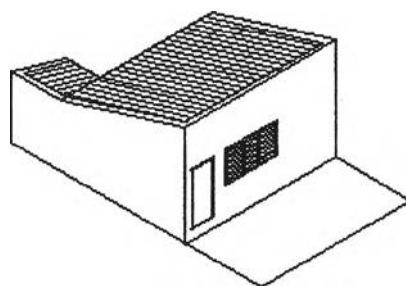
รูปที่ 2 แสดงรูปแบบ Core unit with structure  
ที่มา การเคหะแห่งชาติ เขียนโดยผู้วิจัย

แบบที่ 2 Core unit with structure จัดสร้าง Core unit และสร้างโครงสร้างบางส่วนที่จำเป็นไว้ให้ เช่น เสา, คาน ผู้อยู่อาศัยสามารถนำวัสดุเดิมที่มีอยู่นำมาต่อเติมกับโครงสร้างที่เตรียมไว้



รูปที่ 3 แสดงรูปแบบ Core unit with shelter  
ที่มา การเคหะแห่งชาติ เขียนโดยผู้วิจัย

แบบที่ 3 Core unit with shelter จัดสร้างมากกว่าระบบ Core unit with structure คือมีการสร้างส่วนหลังคาและอาจมีผนังกันระหว่างหน่วย



รูปที่ 4 แสดงรูปแบบ Core house  
ที่มา การเคหะแห่งชาติ เขียนโดยผู้วิจัย

แบบที่ 4 Core house เป็นการจัดหน่วยที่พักอาศัยที่สมบูรณ์เพียงพอสำหรับอยู่อาศัยในระยะเบื้องต้น คือมีพื้นที่เอนกประสงค์และมี Core unit เตรียมไว้ให้

จากที่กล่าวมาสามารถสรุปเป็นหลักการและแนวคิดซึ่งถือเป็นสาระสำคัญในการจัดทำโครงการรูปแบบ Sites and Services สำหรับประเทศไทยคือ (พัลลภ กฤตยานวัช, 2526 : 43)

1. **รูปแบบ** โครงการประเภทนี้เป็นการจัดสร้างที่หลากหลายทั้งรูปแบบและมาตรฐาน ตั้งแต่เป็นโครงการที่ดินจัดสรรพร้อมบริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน (Sites and Services ตามแนวคิดเดิม) หรือเป็นโครงการที่อยู่อาศัยแบบสร้างบางส่วนในระดับต่าง ๆ กัน (Core housing scheme) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมในแต่ละสภาพการณ์และเงื่อนไขต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือข้อจำกัดด้านการลงทุนและความสามารถในการจ่ายของประชากร
2. **บริการหลัก** บริการหลักที่ภาครัฐจัดให้ในโครงการคือ แปลงที่ดิน ในทำเลที่เหมาะสมคืออยู่ใกล้แหล่งงานและบริการสาธารณะอื่น ๆ พร้อมทั้งต้องมีระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานในโครงการเช่น ถนน, ทางเท้า, ไฟฟ้า, ประปา, ทางระบายน้ำ ทั้งนี้โดยถือว่าสิ่งเหล่านี้มีความสำคัญต่อคนจนยิ่งกว่าตัวบ้านเพราะลำพังตัวบ้าน คนจนสามารถปลูกสร้างได้ตามอัธยาศัย
3. **ความมั่นคง** หลักการที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในโครงการนี้คือ การให้ความมั่นคงในการถือครองที่ดิน (Land tenure security) โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีรายได้น้อยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการเช่าซื้อในระยะยาว ทั้งนี้ โดยมีการตั้งสมมุติฐานว่า หากผู้มีรายได้น้อยได้มีความมั่นคงในที่ดิน พวกเขาจะสามารถสร้างและปรับปรุงบ้านของเขาได้ นอกจากนี้ความมั่นคงในการอยู่อาศัยยังจะเป็นตัวเร่งในการสะสมเงินออมเพื่อการลงทุนในเรื่องบ้านมากขึ้นด้วย
4. **การอุดหนุนจากรัฐ** โครงการประเภทนี้รัฐเป็นผู้ลงทุน โดยมีการเรียกเก็บทุนคืนจากผู้อยู่อาศัยแต่เนื่องจากเป็นโครงการที่มุ่งช่วยเหลือคนยากจน ดังนั้นรัฐอาจต้องให้การอุดหนุนโดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภค, สาธารณูปการ อันเป็นภารกิจโดยตรงของรัฐอยู่แล้ว
5. **การอุดหนุนภายในโครงการ** (Cross subsidy) เพื่อให้การลงทุนในโครงการสามารถเรียกเก็บทุนคืนจากผู้อยู่อาศัยได้โดยไม่ขาดทุนและเป็นการลดเงินอุดหนุนจากรัฐในการจัดทำโครงการ จึงมีการออกแบบสาธารณูปโภคและอาคารในหลายระดับมาตรฐาน พร้อมทั้งมีย่านพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมในโครงการ เพื่อให้สามารถนำกำไรจากการลงทุนส่วนหนึ่งมาอุดหนุนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย เพื่อให้โครงการมีจุดคุ้มทุนและสามารถดำเนินโครงการต่อไปได้
6. **กลุ่มประชากรเป้าหมาย** สำหรับโครงการรูปแบบสร้างบางส่วน จะมุ่งสร้างเพื่อสนองตอบความต้องการมีที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยเป็นหลัก แต่ผู้ที่จะเข้ามาอยู่นั้นก็ต้องมีความสามารถในการจ่ายด้วย
7. **การปรับปรุงที่อยู่อาศัย** ในการปลูกสร้างหรือต่อเติมที่อยู่อาศัยควรปล่อยให้ประชาชนเป็นผู้มีรายได้น้อยที่จะช่วยเหลือตัวเอง (Self help efforts) ทั้งนี้เพราะเชื่อว่าชาวบ้านมีศักยภาพที่จะดำเนินการเองได้เช่นเดียวกับที่พวกเขาทำกันในสลัม นอกจากนี้ควรยอมรับให้ผู้อยู่อาศัยสร้างบ้านตัวเองอย่างค่อยเป็นค่อยไป ไม่เร่งรัดเรื่องการควบคุมมาตรฐานอาคาร หากรัฐจะช่วยเหลือให้มีมาตรฐานการปลูกสร้างให้ดีขึ้นก็ควรให้ความช่วยเหลือในด้านเทคนิค (Technical assistance)

8. **การมีส่วนร่วม** โครงการนี้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในด้านการวางแผน, การดำเนินโครงการ รวมทั้งการจัดการดูแลและพัฒนาชุมชนในระยะยาว ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนาที่อยู่อาศัยสอดคล้องกับความต้องการของผู้อยู่อาศัยในโครงการให้มากที่สุด รวมทั้งเป็นการช่วยให้สามารถนำทรัพยากรที่มีอยู่ในโครงการมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ ด้วยการหามาตรการในการส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มจัดตั้งองค์กรชุมชนขึ้นเพื่อดูแลและช่วยเหลือตนเองให้มากที่สุด
9. **การป้องกันการเก็งกำไร** โดยที่โครงการรูปแบบ Sites and Services เป็นโครงการที่รัฐมุ่งให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยดังนั้นการบรรจุผู้เช่าอยู่อาศัยจึงต้องมีการดำเนินการโดยรัดกุม เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้มีรายได้น้อยได้ปานกลางหรือมีรายได้สูงฉวยโอกาสได้สิทธิการเป็นเจ้าของเพื่อการเก็งกำไร หรืออาจมีมาตรการในการป้องกันการโอนสิทธิเช่นการขายต่อ จะต้องขายให้กับหน่วยงานการเคหะแห่งชาติเท่านั้นหรือการเปลี่ยนสิทธิครอบครองจะต้องได้รับการอนุมัติจากการเคหะแห่งชาติก่อน

### การศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

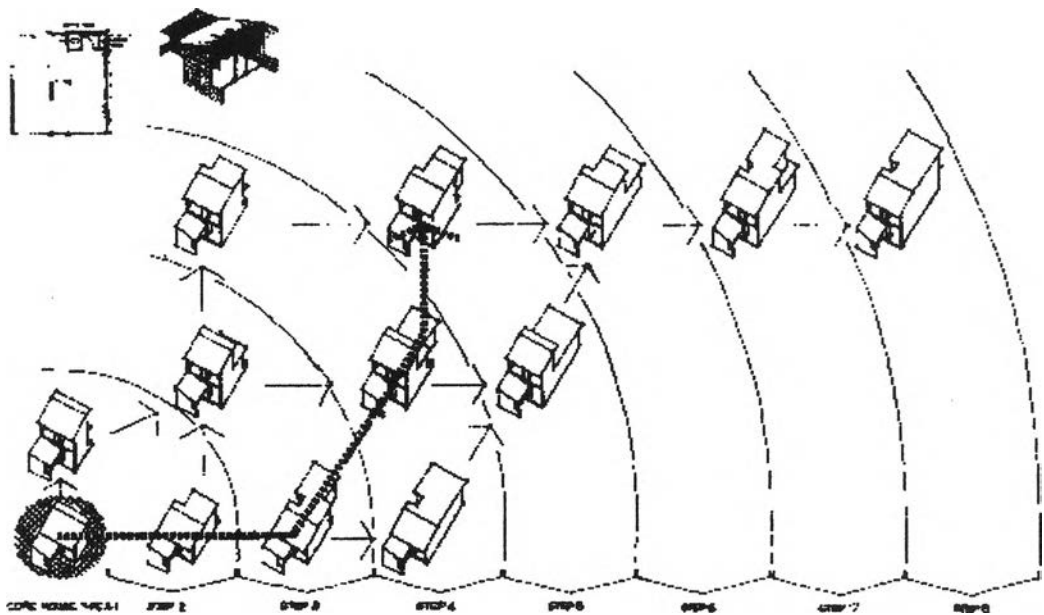
ถึงปัจจุบันการเคหะแห่งชาติก็ยังคงมีบทบาทในการจัดการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนที่มีความต้องการที่อยู่อาศัยเป็นหลักประกันในความมั่นคงของชีวิตและครอบครัวอยู่ แต่รูปแบบการก่อสร้างโครงการมีการเปลี่ยนแปลงไปตามภาวะเศรษฐกิจ, สังคมและความต้องการของผู้อยู่อาศัยซึ่งปรากฏออกมาในรูปแบบต่างๆ เช่น แฟลตเช่าซื้อ, คอนโดมิเนียม, บ้านเดี่ยว, บ้านแฝดหรือบ้านแถว ซึ่งปัจจัยสำคัญที่เป็นตัวกำหนดรูปแบบเหล่านี้มาจากทำเลที่ตั้งโครงการและสภาพทางทางการเงินของประชากรกลุ่มเป้าหมายเป็นหลักอาทิเช่น ที่อยู่อาศัยที่เป็นบ้านเดี่ยว, บ้านแฝด มักจะมีที่ตั้งอยู่บริเวณชานเมืองเนื่องจากที่ดินมีราคาถูกและมีขนาดพื้นที่ที่กว้างขวางในการจัดทำโครงการ ส่วนแฟลตและคอนโดมิเนียมมักจะตั้งอยู่ในพื้นที่เขตเมืองเนื่องจากที่ดินมีราคาสูงและมีขนาดไม่กว้างขวางการก่อสร้างอาคารเพื่อให้ได้จำนวนหน่วยที่มากจึงต้องก่อสร้างในทางตั้ง

ได้ทำการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่มีผู้ทำไว้ก่อนหน้านี้เช่น ดร.ชวลิต นิตยะ (Bouwcentrum International Education ,Netherlands,2522) ได้ทำการศึกษาเรื่อง **"Tung Song Hong : Community Involvement, an Alternative Design and Policy Implementation Proposal"** เนื้อหาวิจัยเป็นกระบวนการออกแบบ Core house สำหรับโครงการเคหะชุมชนทุ่งสองห้อง ตามกระบวนการออกแบบเริ่มต้นจากการศึกษาระดับรายได้โดยมุ่งสนองตอบผู้มีรายได้น้อยเป็นหลัก, ทำการวิเคราะห์ขนาดรูปร่างของที่ดินที่เหมาะสมเพื่อให้เอื้อต่อการขยายตัวในอนาคตพร้อมกับศึกษาพฤติกรรมการใช้พื้นที่อาคารในสภาพชีวิตประจำวันแบบไทย เช่นการนอน, การกิน, การปรุงอาหาร, การซักล้าง, เป็นต้น จนได้ขนาดพื้นที่ตั้งแต่เล็กที่สุดจนถึงใหญ่ที่สุดในการใช้งานสำหรับเป็นทางเลือกในการออกแบบ Core house โดยใช้วิธีจัดวางตำแหน่งเฟอร์นิเจอร์ที่จำเป็นในการใช้งาน (Zone and Margins) โดยวิธีการของ SAR Method ตลอดจนการเสนอรูปแบบและแนวทางในการขยายตัวในอนาคต 8 ทางเลือก โดยอาศัยความเป็นไปได้ที่ว่าเมื่อผู้อยู่อาศัยมีความพร้อมในเรื่องการเงินและมีความต้องการพื้นที่ใช้สอยมากขึ้นเพื่อรองรับการใช้งานของสมาชิกก็จะทำการต่อเติมอาคารเอง



รูปที่ 5 แสดงการศึกษาพฤติกรรมการอยู่อาศัยแบบไทย

ที่มา "Tung Song Hong : Community Involvement, an Alternative Design and Policy Implementation Proposal" โดย ดร.ชวลิต นิตยะ



รูปที่ 6 แสดงลำดับขั้นตอนการต่อเติมในอนาคต

ที่มา "Tung Song Hong : Community Involvement, an Alternative Design and Policy Implementation Proposal" โดย ดร.ชวลิต นิตยะ



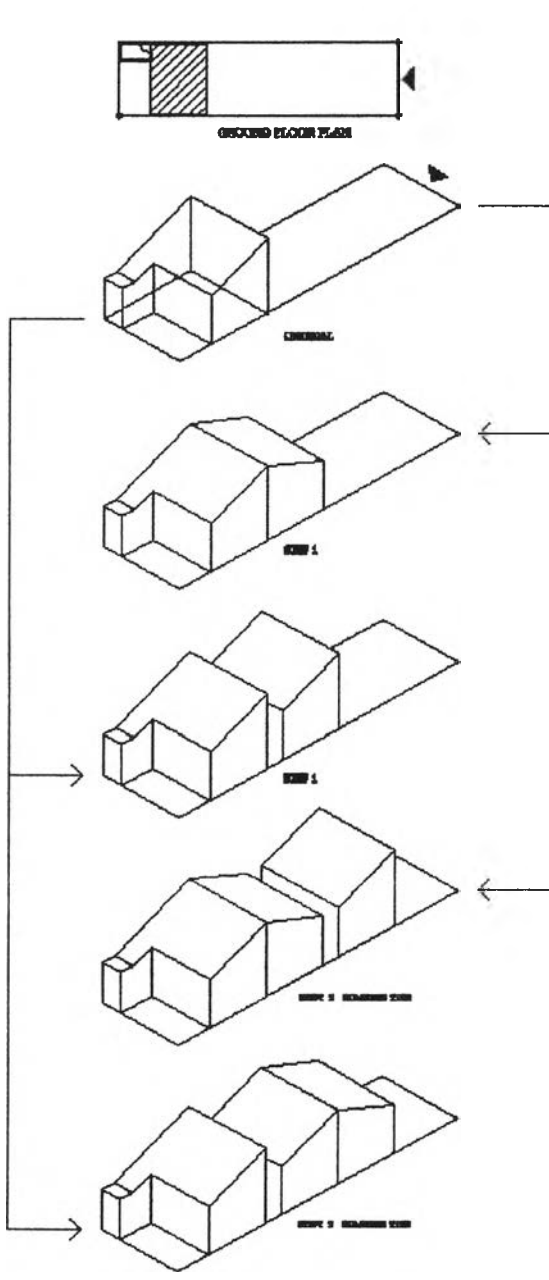
ยังมีงานวิจัยที่มีลักษณะที่ใกล้เคียงกันคืองานวิจัยของ คุณสุเทพ ชัยมงคลานนท์ (Bouwcentrum International Education ,Netherlands,2523) ได้ทำการศึกษาเรื่อง **“Core House Design Strategies with Special Reference to Bangplee-Bangbor New Town”** เนื้อหาวิจัยเป็นการศึกษาถึงกระบวนการจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยรูปแบบสร้างบางส่วน (Core house) ในเมืองใหม่บางพลี จังหวัดสมุทรปราการ นำเสนอกระบวนการจัดทำเมืองใหม่เพื่อรองรับการขยายตัวของกรุงเทพมหานครที่นับวันจะเติบโตขึ้น โดยได้วางแนวคิดให้เป็นเมืองที่มีความสมบูรณ์ในตัวเองคือประกอบด้วยแหล่งงานเพื่อรองรับประชากรในโครงการ, ศูนย์ธุรกิจพาณิชย์กรรม,ตลาด,ศูนย์ราชการ,โรงเรียนทุกระดับ,พื้นที่สันทนาการและส่วนที่อยู่อาศัย ในงานวิจัยได้มุ่งเน้นศึกษากระบวนการออกแบบที่อยู่อาศัยแบบสร้างบางส่วน เพื่อรองรับประชากรกลุ่มผู้มีรายได้น้อยให้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย กระบวนการออกแบบมีลักษณะคล้ายคลึงกับงานวิจัยของ ดร.ชวลิต นิตยะ คือการวิเคราะห์ขนาดแปลงที่ดินที่เหมาะสม,การวิเคราะห์พื้นที่ใช้สอยตลอดจนการเสนอทางเลือกในการออกแบบอย่างหลากหลายจนเป็นรูปแบบ Core house พร้อมกับเสนอแนวทางการขยายตัวในอนาคต (Growth alternative)

**การศึกษาโครงการที่อยู่อาศัยแบบสร้างบางส่วนในประเทศ**

การศึกษาโครงการที่อยู่อาศัยแบบสร้างบางส่วนของการเคหะแห่งชาติ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกันในประเทศ มีรูปแบบและแนวทางการขยายตัวในอนาคตดังนี้

**โครงการเคหะชุมชนทุ่งสองห้อง กรุงเทพฯ**

รายละเอียดโครงการ ตั้งอยู่ที่ อ.บางเขน แยกจากถนนวิภาวดีรังสิต ระหว่างกม.ที่ 20-21 จาก กรุงเทพฯ เป็นโครงการที่อยู่อาศัยแบบสร้างบางส่วนทั้งหมด จำนวน 3,000 หน่วย พื้นที่โครงการประมาณ 268.80 ไร่

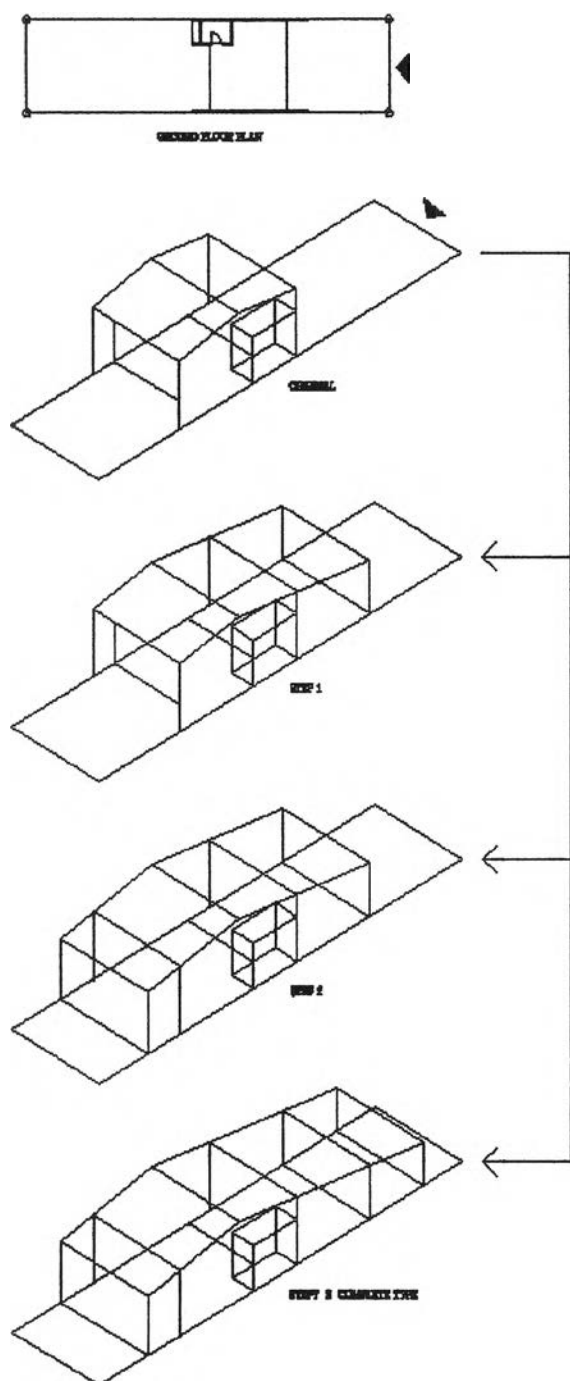


- พื้นที่ใช้สอยภายใน
- โถงเอนกประสงค์ 18.30 ตรม.
- ห้องน้ำส้วม 2.53 ตรม.
- รวมพื้นที่ใช้สอย 20.83 ตรม.
- ขนาดแปลงที่ดิน 70-80 ตรม.
- โครงสร้างอาคาร
- ระบบเสาและคาน ฐานรากเสาเข็ม คอ.รับน้ำ
- หนักปลอดภัย 10ตัน/ต้น ยาว 12.00 ม.
- เสา,คาน เสาคสล.หล่อในที่,คานสำเร็จรูป
- พื้นชั้นล่าง คสล.วางบนดิน
- ผนังภายนอก,ใน คสล.สำเร็จรูป
- หลังคากระเบื้องลูกฟูกลอนเล็ก,แปเหล็ก

รูปที่ 7 แสดงรูปแบบที่อยู่อาศัยแบบสร้างบางส่วน โครงการเคหะชุมชนทุ่งสองห้อง  
ที่มา การเคหะแห่งชาติ เขียนโดยผู้วิจัย

## โครงการเคหะชุมชนหนองหอย จังหวัดเชียงใหม่

รายละเอียดโครงการ เป็นโครงการประกอบด้วยส่วนที่อยู่อาศัย 930 หน่วย เป็นแบบสร้างบางส่วน 858 หน่วย ,ร้านค้าพักอาศัย 45 หน่วยและที่ดินแปลงโล่ง 34 หน่วย พื้นที่โครงการ 80.53 ไร่



### พื้นที่ใช้สอยภายใน

-โถงเอนกประสงค์ 16.70 ตรม.

-ห้องน้ำส้วม 2.70 ตรม.

รวมพื้นที่ใช้สอย 19.40 ตรม.

ขนาดที่ดิน 96 ตารางเมตร (24 ตารางวา)

### โครงสร้างอาคาร

ระบบเสาและคาน ฐานราก คสล.ชนิดวางบนดิน  
(Footing Bearing on Soil)

เสา,คาน เสา,คาน คสล.หล่อในที่  
พื้นชั้นล่าง คสล.วางบนดิน

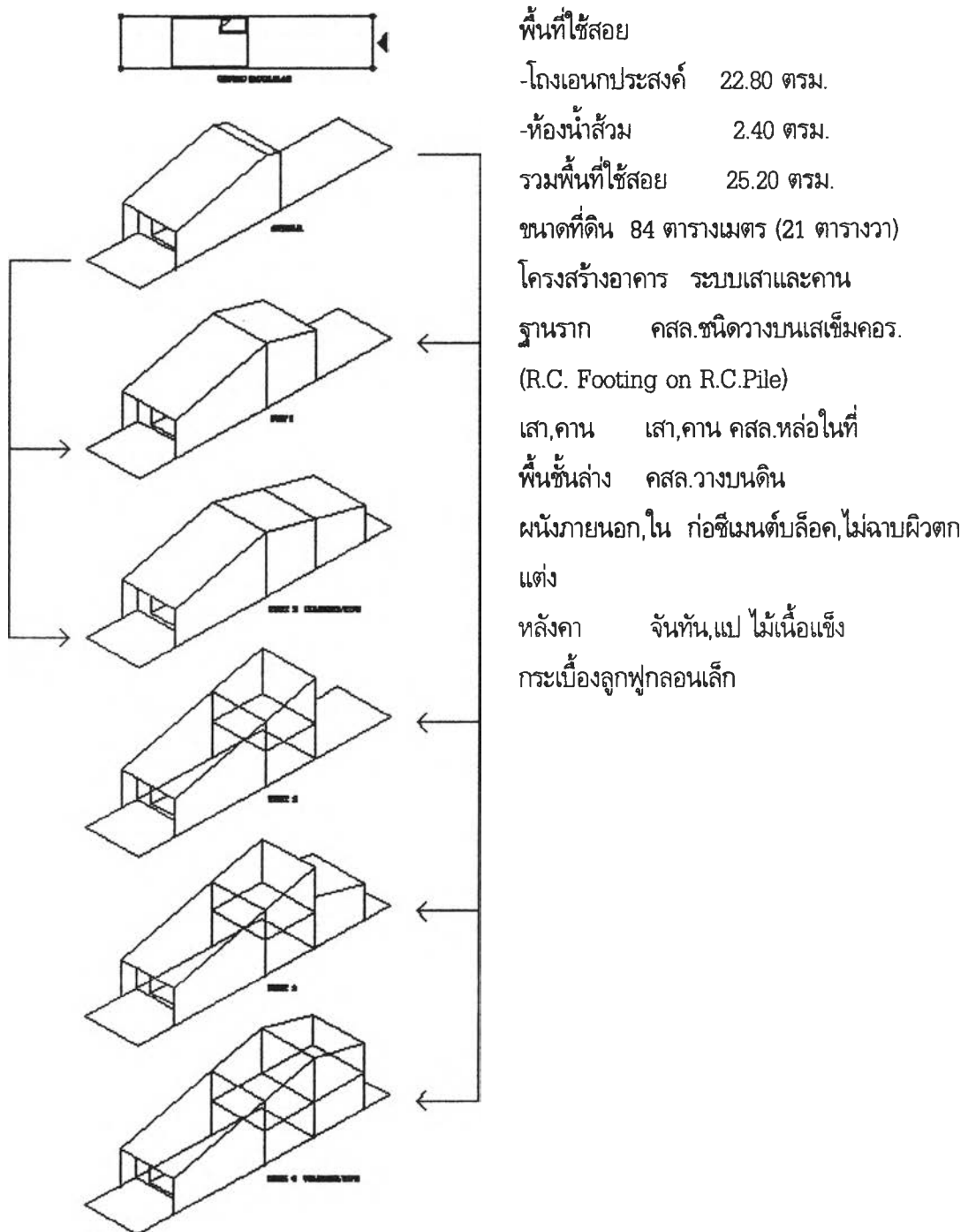
ผนังภายนอก,ใน ก่อซีเมนต์บล็อก,ไม่ฉาบผิวตกแต่ง

หลังคา แปเหล็ก, กระเบื้องลูกฟูกลอนเล็ก

รูปที่ 8 แสดงรูปแบบที่อยู่อาศัยแบบสร้างบางส่วน โครงการเคหะชุมชนหนองหอย เชียงใหม่  
ที่มา การเคหะแห่งชาติ เขียนโดยผู้วิจัย

## โครงการเคหะชุมชนสงขลา จังหวัดสงขลา

รายละเอียดโครงการ เป็นโครงการที่อยู่อาศัยแบบสร้างบางส่วนทั้งหมดประกอบด้วย ส่วนที่อยู่อาศัย 553 หน่วย, ร้านค้าพักอาศัย 28 หน่วย พื้นที่โครงการ 50.89 ไร่



รูปที่ 9 แสดงรูปแบบที่อยู่อาศัยแบบสร้างบางส่วน โครงการเคหะชุมชนสงขลา  
ที่มา การเคหะแห่งชาติ เขียนโดยผู้วิจัย

การศึกษาโครงการต่างประเทศโดยการเคหะแห่งชาติ (ต้นแบบอาคารพักอาศัยและการต่อเติม ของโครงการสร้างบางส่วน, 2524) ได้มีการสำรวจและดูงานโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยของ ประเทศอินโดนีเซีย เป็นอาคารแบบสร้างบางส่วนที่มีรูปแบบทางกายภาพใกล้เคียงกับแบบ A ของโครงการเมืองใหม่บางพลี

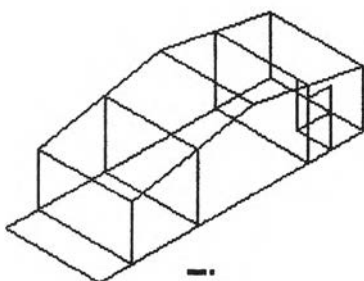
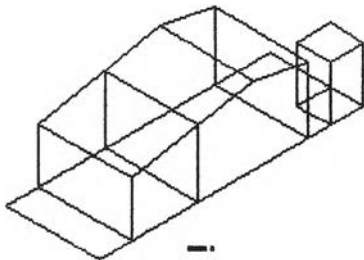
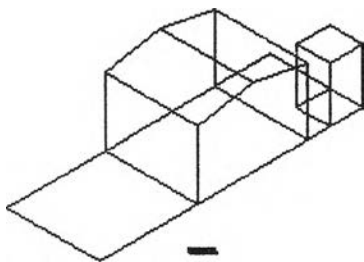


#### Klender Housing Project, Jakarta

รายละเอียดโครงการ เป็นโครงการที่ประกอบด้วยที่อยู่อาศัยแบบสำเร็จและแบบสร้างบางส่วน ในพื้นที่โครงการ 152 เฮกตาร์ แบ่งพื้นที่เป็นบ้านแบบสำเร็จ 15% และแบบสร้างบางส่วน 85% รวมที่อยู่อาศัยทั้งสิ้น 8,493 ครัวเรือน

รายละเอียดการก่อสร้าง

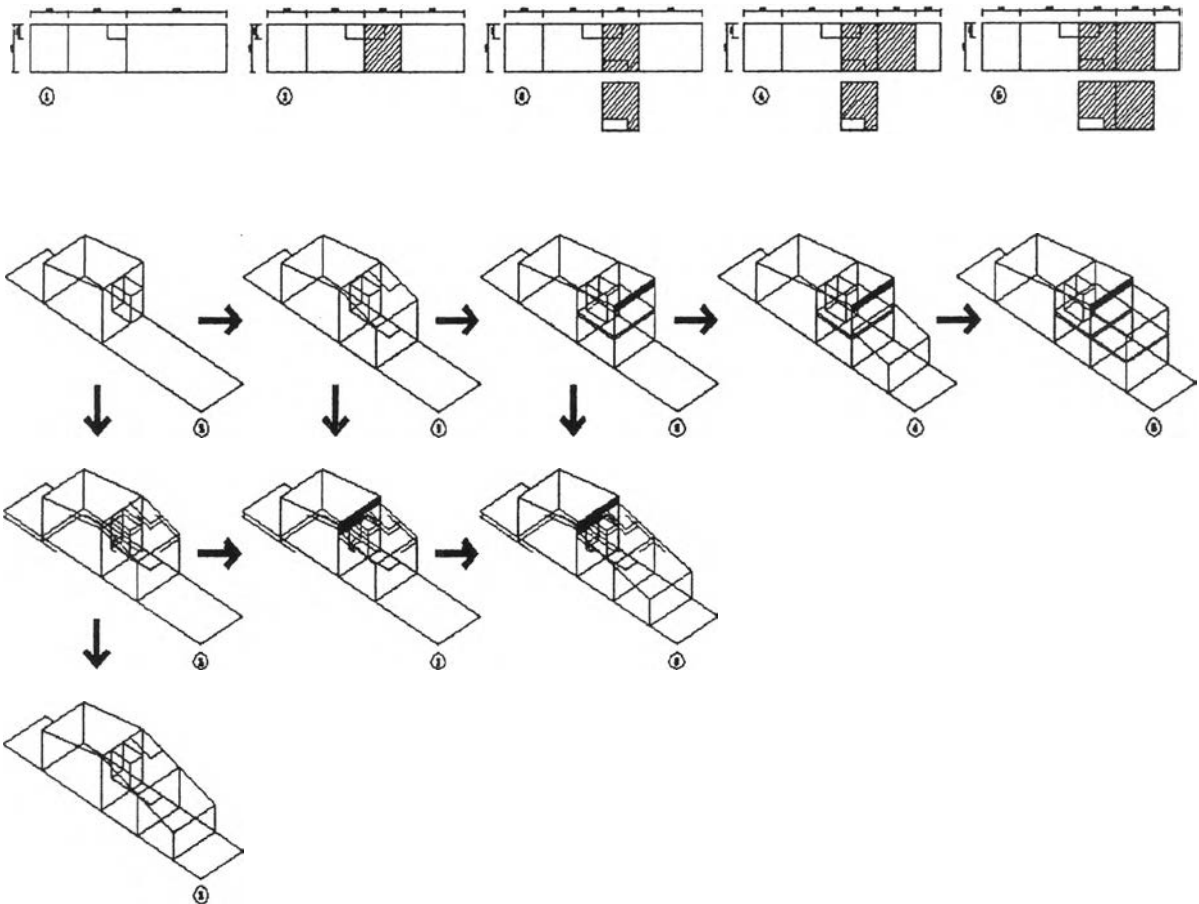
พื้น	คอนกรีตเสริมเหล็กชนิดวางบนดิน
ผนังภายนอก	คอนกรีตบล็อก
โครงสร้าง	เหล็ก
เพดาน	-
หลังคากระเบื้อง	Asbestos Cement



รูปที่ 10 แสดงอาคารพักอาศัยแบบสร้างบางส่วน ในประเทศอินโดนีเซีย  
ที่มา เอกสารการดูงานต่างประเทศการเคหะแห่งชาติ เขียนโดยผู้วิจัย

### แนวคิดการต่อเติมที่อยู่อาศัยแบบสร้างบางส่วนออกแบบโดยธนาคารโลก (World Bank)

ธนาคารโลกได้เสนอรูปแบบที่อยู่อาศัยแบบสร้างบางส่วน พร้อมกับกำหนดให้ประเทศที่กู้เงินเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยใช้เป็นต้นแบบสำหรับก่อสร้างในโครงการ จะเห็นได้ว่ามีรูปแบบที่คล้ายคลึงกับที่อยู่อาศัยแบบ A ของโครงการเมืองใหม่บางพลี พร้อมกันนี้ก็ได้ออกแนวทางการต่อเติมออกเป็น 5 ระดับดังนี้



รูปที่ 11 แสดงแนวคิดการต่อเติมอาคารแบบสร้างบางส่วนโดยธนาคารโลก  
ที่มา เอกสารการจัดทำโครงการ Sites and Services ในเอเชีย โดยธนาคารโลก

ในการศึกษาครั้งนี้จะมุ่งเน้นเฉพาะรูปแบบทางกายภาพของที่อยู่อาศัยแบบสร้างบางส่วน ในประเด็นสำคัญคือ ที่อยู่อาศัยแบบสร้างบางส่วนที่เกิดการขยายตัวเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงสถานภาพทางด้านสังคมได้แก่เรื่องการเพิ่มขึ้นของจำนวนสมาชิก, อายุ, เพศของสมาชิกในครัวเรือน และการเปลี่ยนแปลงสถานภาพทางเศรษฐกิจในครัวเรือนได้แก่เรื่องอาชีพ, รายได้, รายจ่าย, เงินเก็บออมของครัวเรือน เป็นการสอบทวนโดยนำแนวคิด, ทฤษฎีที่กล่าวถึงการจัดทำโครงการ Sites and Services และใช้รูปแบบบ้านสร้างบางส่วน (Core house) ที่ดำเนินการโดยการเคหะแห่งชาติ โดยได้มีการออกแบบและกำหนดแนวทางในการต่อเติม นำมาเปรียบเทียบกับที่อยู่อาศัยแบบสร้างบางส่วนแบบ A ในโครงการเมืองใหม่บางพลี ที่มีการใช้งานมากเป็นระยะเวลา 15 ปี ตามรายละเอียดและกระบวนการศึกษาที่วางไว้เป็นลำดับไป