



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางความเจริญทางด้านเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ มีประชากรอยู่อาศัยหนาแน่นมาก โดยเฉพาะพื้นที่ในใจกลางเมือง นอกจากจะเป็นศูนย์กลางธุรกิจ การพาณิชย์ที่สำคัญแล้วยังเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชน ส่วนหนึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนที่อพยพย้ายถิ่นฐานจากภูมิภาคเข้าสู่เมืองเพื่อเข้ามาประกอบอาชีพมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ผู้อพยพย้ายถิ่นฐานพวกนี้ไม่สามารถซื้อหรือเช่าบ้านในราคาแพงได้ และถึงแม้จะเช่าบ้านหรือซื้อบ้านอยู่อาศัยได้ในราคาถูกก็อยู่ไกลจากแหล่งงานมาก ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่าย ดังนั้น จึงมีการก่อสร้างบ้านเรือนเพิ่มขึ้นจำนวนมากจนกลายเป็นชุมชนแออัดในพื้นที่ใจกลางเมืองที่ยังไม่ได้เปลี่ยนสภาพเป็นพื้นที่เชิงพาณิชย์

ปัจจุบันกรมธนารักษ์ในฐานะผู้มีหน้าที่บริหารจัดการที่ราชพัสดุ ได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อจัดระเบียบที่อยู่อาศัยให้น่าอยู่ให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล ในการปรับปรุงชุมชนแออัด แต่ยังติดขัดด้วยผู้เช่าหรือผู้บุกรุกมีรายได้น้อยไม่สามารถปรับปรุง ที่อยู่อาศัยให้มีสภาพดีขึ้นได้ด้วยตนเองตามลำพัง และรัฐบาลก็ไม่มียกงบประมาณในการลงทุนปรับปรุงที่อยู่อาศัยให้แก่ชุมชนแออัดได้ และเนื่องจากปัญหาความแออัดของที่อยู่อาศัย ระบบในการจัดการที่อยู่อาศัยที่ดีเป็นปัญหาที่สำคัญสำหรับเมืองและมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเมืองเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งเป็นปัญหาที่มีมายาวนานและยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขให้เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน

ชุมชนซอยพิพัฒน์ 2 เป็นชุมชนหนึ่งที่ตั้งอยู่บนที่ดินราชพัสดุในแขวงสีลม เขตบางรัก กรุงเทพมหานคร ที่อยู่ในใจกลางเมืองเป็นชุมชนที่มีสภาพความเป็นอยู่แออัด สภาพบ้านเรือนขาดการทะนุบำรุงรักษาทำให้มีสภาพทรุดโทรม ขาดการวางผังที่เป็นระเบียบ ทั้งที่เป็นพื้นที่ที่อยู่ใจกลางเมือง ที่ดินแปลงนี้ในปัจจุบันแบ่งการใช้ประโยชน์ออกเป็น 3 ส่วน คือ

ส่วนแรก เดิมกรมธนารักษ์จัดให้ราษฎรเช่าอยู่อาศัย ซึ่งปัจจุบันกรมธนารักษ์ไม่ได้ต่อสัญญาเช่าให้กับผู้เช่าแล้วตั้งแต่ปี 2544 เนื่องจากต้องการนำที่ดินแปลงนี้ไปพัฒนาจัดหาประโยชน์ และเรียกเก็บเงินจากผู้อยู่อาศัยเป็นค่าตอบแทน

ส่วนที่ 2 เป็นพื้นที่โล่งว่าง (บริเวณสำนักงานบริษัทยางไทยเดิม) โดยใช้เป็นลานจอดรถ ลานกีฬาชุมชน และสำนักงานชุมชน

ส่วนที่ 3 มีประชาชนมกรุกเข้าอยู่อาศัย โดยไม่ได้มีนิติสัมพันธ์กับทางราชการ ผู้อยู่อาศัยส่วนมากมีอาชีพรับจ้าง ค้าขาย รับราชการ แม่บ้าน และอื่น ๆ และโดยส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพในเขตบางรัก ที่ดินแปลงนี้อาจจะเรียกได้ว่าเป็นชุมชนแออัด แหล่งสุดท้ายของแขวงสีลม มีสิ่งปลูกสร้างในที่ดินมีสภาพเก่า ชำรุดทรุดโทรม ไม่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ในระยะยาว ลักษณะของอาคารและการจัดวางผังอาคารไม่เป็นระเบียบ ก่อให้เกิดปัญหาด้านสาธารณสุขโรค สาธารณูปการต่าง ๆ เช่น น้ำเสีย น้ำขัง และขยะ ฯลฯ อันเป็นผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของชุมชนโดยรอบบริเวณ

ประกอบกับเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในประเทศ กระทรวงการคลังได้กำหนดมาตรการแผนยุทธศาสตร์การฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยให้กรมธนารักษ์เพิ่มบทบาทในการพัฒนาที่ราชพัสดุ¹ โดยมีเป้าหมายและแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี (พ.ศ.2545 - 2549) ด้วยการเพิ่มมูลค่าที่ราชพัสดุจำนวน 65,000 ล้านบาท และรายได้จำนวน 20,000 ล้านบาท

กรมธนารักษ์จึงได้กำหนดแผนการบริหารจัดการที่ราชพัสดุเพื่อมุ่งสู่เชิงธุรกิจ ในพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาจัดหาประโยชน์ เพื่อให้มีการใช้ที่ราชพัสดุให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนส่วนรวมเป็นสำคัญ และที่ราชพัสดุบริเวณซอยพิพัฒน์² ก็เป็นโครงการหนึ่งที่กรมธนารักษ์มีนโยบายในการโยกย้ายผู้อยู่อาศัยเดิม ที่เป็นผู้เช่าที่ขณะนี้ได้สิ้นสุดสัญญาเช่าแล้ว เพื่อนำที่ดินดังกล่าวมาพัฒนาจัดหาประโยชน์ในเชิงธุรกิจให้คุ้มกับมูลค่าที่ดิน โดยมีการเริ่มดำเนินการซื้อที่ดินข้างเคียงเพื่อขยายถนนในซอยพิพัฒน์ 2 จากความกว้าง 5.5 เมตร เป็น 10 เมตร เพื่อให้สามารถก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ในที่ดินราชพัสดุได้ในปีงบประมาณ 2546 และขณะนี้ได้มีการทำการศึกษาเพื่อจ้างบริษัทเอกชนเพื่อทำการศึกษารูปแบบและความเป็นไปได้ในการพัฒนาที่ราชพัสดุ

กรมธนารักษ์มีความประสงค์จะศึกษาลักษณะการอยู่อาศัยในปัจจุบัน ตลอดจนความต้องการและความคิดเห็นของผู้อยู่อาศัย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการเตรียมการรื้อย้าย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาข้อมูลด้านผู้อยู่อาศัย มีความสำคัญและจำเป็นมาก เพราะเป็นตัวบ่งชี้โอกาสและทางเลือกในการพัฒนาที่ดินแปลงนี้ในแนวทางการประสานประโยชน์ ระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้อยู่อาศัย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ สังคมและประชาชน นำไปสู่ความเป็นเมืองน่าอยู่ต่อไป และเพื่อสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545 - 2549) ในเรื่องยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการพัฒนาเมือง ให้เกิดประโยชน์ทั้งกับทางราชการและผู้อยู่อาศัยในชุมชนซอยพิพัฒน์ 2 ไปพร้อมกัน

¹ กรมธนารักษ์ . การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี ด้านที่ราชพัสดุ . 2544.

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ศึกษาสภาพการอยู่อาศัย สังคม เศรษฐกิจ ของผู้อยู่อาศัยในที่ราชพัสดุ บริเวณซอยพัฒนา 2
2. ศึกษาความคิดเห็นของผู้อยู่อาศัย ต่อการพัฒนาที่ดินราชพัสดุบริเวณ ชุมชนซอยพัฒนา 2

1.3 ขอบเขตการวิจัย

- ขอบเขตทางด้านพื้นที่
ทำการศึกษาเฉพาะพื้นที่ชุมชนซอยพัฒนา 2 แขวงสีลม เขตบางรัก กรุงเทพมหานคร ในที่ดินราชพัสดุ แปลงหมายเลขทะเบียนที่ กท. 042308 โฉนดเลขที่ 523
- ขอบเขตด้านเนื้อหา
ศึกษาด้านผู้อยู่อาศัยเป็นหลัก สำหรับแนวนโยบาย ความคิดเห็นของ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ เป็นส่วนประกอบ โดยด้านผู้อยู่อาศัยจะศึกษาเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มผู้เช่า เดิมหรือทายาทผู้เช่าเดิม และกลุ่มผู้เช่าช่วงและผู้บุกรุก ซึ่งกลุ่มผู้เช่าช่วงและผู้บุกรุกจะศึกษา เฉพาะสภาพการอยู่อาศัย สังคม เศรษฐกิจ ความคิดเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับการรับทราบโครงการ พัฒนาของกรมธนารักษ์ และความพร้อมในการโยกย้ายที่อยู่อาศัย แต่ยังไม่ทำการสัมภาษณ์ใน เรื่องความต้องการ ความคิดเห็น และทางเลือกในการโยกย้ายที่อยู่อาศัย ทั้งนี้เพราะผู้วิจัยมี ข้อจำกัดในเรื่องเวลาที่ทำการศึกษาวิจัย ประกอบกับในส่วนของความคิดเห็นในเรื่องนี้อาจต้อง กำหนดตัวแปร เงื่อนไข และรูปแบบที่แตกต่างไปจากกลุ่มผู้เช่าเดิมและทายาทผู้เช่าเดิมด้วย

1.4 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

1. ที่ราชพัสดุ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด ยกเว้นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินดังต่อไปนี้
 - (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือ กลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน
 - (2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และองค์การปกครอง-
ท้องถิ่น ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

ที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม ได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยน หรือ
โดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังถือกรรมสิทธิ์ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืน
ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
รายละเอียดความเป็นมาเกี่ยวกับที่ราชพัสดุตามภาคผนวก ก

1. ผู้เช่าเดิม หมายถึง ผู้ที่อยู่อาศัยในที่ดินราชพัสดุที่เดิมมีนิติสัมพันธ์
ที่ถูกต้องตามกฎหมายกับกรมธนารักษ์โดยการเช่า
2. ผู้เช่าช่วง หมายถึง ผู้ที่อยู่อาศัยในที่ดินราชพัสดุโดยการเช่า จากผู้เช่าเดิม
ของกรมธนารักษ์
3. ผู้บุกรุก หมายถึง ผู้ที่อยู่อาศัยในที่ดินราชพัสดุ โดยไม่มีนิติสัมพันธ์กับ
กรมธนารักษ์ โดยการละเมิดเข้าอยู่อาศัยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และไม่ได้เช่าจากผู้เช่าเดิมของ
กรมธนารักษ์

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อนำความรู้ที่ได้จากการศึกษาสภาพที่อยู่อาศัย สังคม เศรษฐกิจ และ
ความคิดเห็นของผู้อยู่อาศัยในชุมชนชอยพิพัฒน์ 2 ตลอดจนแนวคิดในการโยกย้ายและ
พัฒนาชุมชนชอยพิพัฒน์ 2 ไปใช้เป็นข้อคิดและแนวทางในการกำหนดนโยบายการพัฒนา
ที่ราชพัสดุชอยพิพัฒน์ 2 ต่อไป